Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar

zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

Helbing Lichtenhahn Verlag

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis
der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar
zum Parlamentsgesetz (ParlG)

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar

zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

Herausgegeben von

Martin Graf
Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen
der Eidgenössischen Räte

Cornelia Theler
Leiterin des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste

Moritz von Wyss
Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich
ehemaliger stellvertretender Leiter
des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste

Wissenschaftliche Mitarbeiterin:
Nicole Schwager

Wissenschaftlicher Beirat:
Prof. Wolf Linder, Prof. Georg Müller, Prof. René Rhinow

Helbing Lichtenhahn Verlag

Zitiervorschlag:
Graf/Theler/von Wyss-Bearbeiter/-in, Komm. zum ParlG, Art. x N x

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.
Dieses Werk ist weltweit urheberrechtlich geschützt. Insbesondere das Recht,
das Werk mittels irgendeines Mediums (grafisch, technisch, elektronisch und/oder
digital, einschliesslich Fotokopie und downloading) teilweise oder ganz zu
vervielfältigen, vorzutragen, zu verbreiten, zu bearbeiten, zu übersetzen, zu übertragen
oder zu speichern, liegt ausschliesslich beim Verlag. Jede Verwertung in den
genannten oder in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf deshalb
der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlags.

ISBN 978-3-7190-2975-3

© 2014 Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel
www.helbing.ch

Vorwort

Gut ein Jahr nach Gründung des Schweizerischen Bundesstaates, am 22. Dezember 1849, wurde das erste Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) als Vorgänger des heutigen Parlamentsgesetzes erlassen. Seither regelt das GVG bzw. das ParlG die Entscheidungsprozesse in der Bundesversammlung und die Beziehungen der Bundesversammlung mit den anderen obersten Bundesbehörden. Angesichts der grossen Bedeutung dieses Gesetzes ist es erstaunlich, dass dazu bis heute ein Gesetzeskommentar fehlt. Das vorliegende Werk will diese Lücke schliessen.

Wir, die dreiköpfige Herausgeberschaft, wirkten in den letzten 25 Jahren als Fachkräfte der Parlamentsdienste bei der Entwicklung und Auslegung des Parlamentsrechts der Bundesversammlung mit. Mangels eines Gesetzeskommentars mussten wir immer wieder aufwendig die Praxis zu einzelnen Bestimmungen und ihre Entstehungsgeschichte recherchieren. Vor diesem Hintergrund lag die Idee nahe, nach der im Jahr 2002 abgeschlossenen Ausarbeitung des ParlG selber einen solchen Kommentar zu verfassen bzw. die Praxis der Bundesversammlung systematisch festzuhalten.

Der Haupttitel «Parlamentsrecht und -praxis der Schweizerischen Bundesversammlung» bringt zum Ausdruck, dass das Werk mehr sein will als ein traditioneller Gesetzeskommentar: Das vielfältige Wirken der Bundesversammlung wird nicht nur aus juristischer Sicht dargestellt; vielmehr fliessen auch politologische und historische Überlegungen in die Texte ein. So tritt neben die Auslegung des Gesetzestextes nach juristischen Kriterien die Darstellung der Praxis, wozu auch die politologische Analyse der Funktion von Zuständigkeits- und Verfahrensregeln gehört. Der politologischen Perspektive ist insb. auch das einleitende Kapitel «Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System» gewidmet. Grösseres Gewicht als in herkömmlichen Gesetzeskommentaren wird auch der Entstehungsgeschichte der einzelnen Bestimmungen eingeräumt. Sie dient nicht nur der juristischen Auslegung nach der historischen Methode, sondern soll auch das historische «Gedächtnis» der Bundesversammlung stützen: Es ist erstaunlich, in welchem Ausmass frühere Debatten – bis zurück ins 19. Jahrhundert – auch heute noch aktuell sind und möglicherweise Anregungen für zukünftige Diskussionen zu vermitteln vermögen. Das vorliegende Werk möchte so auch einen Beitrag zur Aufarbeitung der Geschichte des Parlaments und des Parlamentarismus in der Schweiz leisten.

24 der 28 Autorinnen und Autoren wie auch die drei Mitglieder der Herausgeberschaft sind oder waren Mitarbeitende der Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Sie sind bei ihrer Auslegung und Darstellung der Praxis allein der Wissenschaft verpflichtet und schreiben nicht im Namen und Auftrag der Parlamentsdienste oder der parlamentarischen Organe, für die sie tätig sind. Das Werk ist folglich kein «Amtskommentar».

Vor allfälliger «Betriebsblindheit» bewahrte uns nicht zuletzt auch unser wissenschaftlicher Beirat. Mit den emeritierten Professoren Wolf Linder, Georg Müller und René Rhinow konnten wir drei Persönlichkeiten gewinnen, welche in den letzten Jahrzehnten wesentliche Beiträge zur Entwicklung des Parlamentsrechts und zur Forschung über den Parlamentarismus geleistet haben. Wir danken ihnen für ihre wertvollen kritischen Anregungen und Hinweise.

In allererster Linie gebührt unser Dank aber Nicole Schwager, welcher als wissenschaftlicher Mitarbeiterin die operative Projektleitung oblag. Sie bewies dabei eine ausserordentliche Einsatzbereitschaft, konziliantes Durchsetzungsvermögen sowie grosse organi-

satorische und fachliche Kompetenz. Unser Dank gilt auch Laurent von Ballmoos und Nadine Keller und Karin Nufer, die sie unterstützt haben.

Unser Dank geht im Weiteren an die Parlamentsdienste, insb. ihren ehemaligen Generalsekretär Christoph Lanz und den heutigen Generalsekretär Philippe Schwab. Sie haben die personelle und weitere Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Die Autorinnen und Autoren haben angesichts der üblichen grossen beruflichen Belastung auch Teile ihrer Freizeit diesem Werk gewidmet; die Herausgeberschaft dankt ihnen für dieses alles andere als selbstverständliche Engagement. Dem Helbing Lichtenhahn Verlag und insb. Veronica Rohrer danken wir für die unkomplizierte und kompetente Betreuung der Herausgabe dieses Werkes.

Die Entwicklung des Parlamentsrechts, die Praxis und die Literatur sind berücksichtigt bis zum Stand Ende 2013, in einzelnen Fällen bis März 2014.

Wir hoffen, dass dieses Werk für die Praxis der Ratsmitglieder, der Mitarbeitenden der Parlamentsdienste, der allgemeinen Bundesverwaltung, der Partei- und Fraktionssekretariate und weiterer am Parlamentsgeschehen interessierter Kreise von Nutzen sein wird. Wir hoffen aber auch, dass es Anregungen vermittelt für eine weitere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Parlament.

Über Hinweise und Kritik freuen wir uns (martin.graf@parl.admin.ch und/oder cornelia.theler@parl.admin.ch und/oder moritz.vonwyss@pd.zh.ch).

Bern/Zürich, im März 2014

Die Herausgeberschaft:

Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Christoph Albrecht
Dr. rer. publ. HSG
Stellvertretender Kommissionssekretär der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 129

Christoph Bättig
dipl. geogr.
Leiter der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste
Art. 27

Barbara Brun del Re
lic. phil.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Dokumentationsdienst, Parlamentsdienste
Art. 2, 4, 5, 33, 82

Boris Burri
lic. phil.
Stellvertretender Sekretär des Nationalrates
Art. 32, 34–39, 41, 61, 62

Alexandre Füzesséry
Dipl. postgrade ès sc. pol.
Stellvertretender Sekretär der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben der Eidgenössischen Räte
Art. 97–100, 105, 106

Martin Graf
lic. phil. hist.
Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 28, 30, 54, 64–70, 107–125, 146–149, 151, 153, 154, 156

Diego Hättenschwiler
lic. phil. hist.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Dokumentationsdienst, Parlamentsdienste
Art. 3, 12, 63

Nico Häusler
lic. rer. soc.
Ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter des Sekretariates der Kommissionen für Rechtsfragen der Eidgenössischen Räte
Art. 96, 100–104, 126–128

Oliver Heer
lic. phil.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter Politik und Medien, Sektion POKU, Bundesamt für Statistik, ehemaliger Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes, Parlamentsdienste
Art. 9

Stefan Koller
Dr. rer. publ. HSG
Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 25, 50, 51, 142, 143

Ruth Lüthi
Dr. phil. hist.
Stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Einleitung, Art. 42–46, 48, 49, 130–134, 139–140*a*

Philipp Mäder
Dr. iur.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 144, 145

Patrick Mägli
Rechtsanwalt
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Sektion Recht der Bundeskanzlei
Art. 129*a*, 141, 159–161

Katrin Marti
lic. phil. I
Sekretärin der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
Art. 40*a*, 135–138

Beatrice Meli
Fürsprecherin
Sekretärin der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 53

Irene Moser
lic. iur.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 153, 155–158, 162

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Elisabeth Noser
lic. iur., MAS in European Integration
Stellvertretende Leiterin des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste
Art. 129, 144, 145, 154*a*, 171

Katrin Nussbaumer
lic. iur. ZÖ
Leiterin Sektion Post, Bundesamt für Kommunikation, ehemalige stellvertretende Leiterin des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste, ehemalige Sekretärin der Immunitätskommission des Nationalrates
Art. 11, 16–21*a*, 31

Luzian Odermatt
lic. iur.
Stellvertretender Leiter des Direktionsbereichs Öffentliches Recht, Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II, Bundesamt für Justiz
Art. 22–24, 29

Carlo Pavia
lic. phil.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Dokumentationsdienst, Parlamentsdienste
Art. 9

Thomas Sägesser
Dr. iur., Rechtsanwalt
Generalsekretär der Direktion des Innern des Kantons Zug
Art. 26, 52

Alexandre Schneebeli Keuchenius
lic. iur.
Stellvertretender Sekretär der Redaktionskommission der Eidgenössischen Räte, Sekretär der Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte der Vereinigten Bundesversammlung
Art. 40

Nicole Schwager
lic. phil.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 163

Sigrid Steiner
lic. iur.
Sekretärin der Redaktionskommission der Eidgenössischen Räte
Art. 56–59

Ines Stocker
lic. iur./M.A. International Affairs
Ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 11*a*, 55

Cornelia Theler
lic. iur.
Leiterin des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste
Art. 13, 47, 72–77, 81, 83–95, 164–170

Andreas Tobler
lic. phil. I
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste
Art. 27

Esther Tophinke
Dr. iur.
Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II, Bundesamt für Justiz
Art. 22–24, 29

Florent Tripet Cordier
lic. ès sc. pol., MPA Idheap
Sekretär der Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 152

Moritz von Wyss
Dr. iur.
Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich, ehemaliger stellvertretender Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste
Art. 1, 6–8, 10, 14, 15, 71, 78–80, 150

Daniel Zehnder
lic. phil. I, MPA
Sekretär der Schweizerischen Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, stellvertretender Leiter des Dienstes für internationale Beziehungen, Parlamentsdienste
Art. 60

Inhaltsverzeichnis

		Art.	Seite
Vorwort			V
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren			VII
Inhaltsverzeichnis			IX
Abkürzungsverzeichnis			XIII
Allgemeines Literaturverzeichnis			XXIII
Allgemeines Materialienverzeichnis			XXIX

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz			3
Kommentar zum Parlamentsgesetz			
1. Titel:	**Allgemeine Bestimmungen**	1–5	19
2. Titel:	**Mitglieder der Bundesversammlung**	6–21*a*	51
1. Kapitel:	Rechte und Pflichten	6–13	51
2. Kapitel:	Unvereinbarkeitsregelungen	14, 15	107
3. Kapitel:	Immunität und Sessionsteilnahmegarantie	16–21	125
4. Kapitel:	Haftung für Schäden	21*a*	169
3. Titel:	**Aufgaben der Bundesversammlung**	22–30	171
4. Titel:	**Organisation der Bundesversammlung**	31–70	279
1. Kapitel:	Allgemeines	31–33	279
2. Kapitel:	Nationalrat und Ständerat	34–38	291
3. Kapitel:	Vereinigte Bundesversammlung	39–41	327
4. Kapitel:	Kommissionen	42–60	355
1. Abschnitt:	Allgemeine Bestimmungen	42–49	355
2. Abschnitt:	Finanzkommissionen	50, 51	409
3. Abschnitt:	Geschäftsprüfungskommissionen	52, 53	437
4. Abschnitt:	Berichterstattung im Rat	54, 55	459
5. Abschnitt:	Redaktionskommission	56–59	465
6. Abschnitt:	Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen	60	491
5. Kapitel:	Fraktionen	61, 62	507
6. Kapitel:	Parlamentarische Gruppen	63	529
7. Kapitel:	Parlamentsverwaltung	64–70	533

Inhaltsverzeichnis

		Art.	Seite
5. Titel:	**Verfahren in der Bundesversammlung**	71–129*a*	567
1. Kapitel:	Allgemeine Verfahrensbestimmungen	71–82	567
2. Kapitel:	Verfahren zwischen den Räten	83–95	633
1. Abschnitt:	Zusammenwirken der Räte	83–88	633
2. Abschnitt:	Differenzen zwischen den Räten	89–95	651
3. Kapitel:	Verfahren bei Volksinitiativen	96–109	677
1. Abschnitt:	Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung	96	677
2. Abschnitt:	Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	97–106	681
	a. Gemeinsame Bestimmungen	97–99	681
	b. Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs	100–102	700
	c. Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung	103, 104	717
	d. Fristverlängerung und Fristablauf	105, 106	722
4. Kapitel:	Verfahren bei parlamentarischen Initiativen	107–114	735
5. Kapitel:	Verfahren bei Standesinitiativen	115–117	787
6. Kapitel:	Verfahren bei Vorstössen	118–125	801
1. Abschnitt:	Allgemeines	118, 119	801
2. Abschnitt:	Motion	120–122	823
3. Abschnitt:	Postulat	123, 124	849
4. Abschnitt:	Interpellation und Anfrage	125	855
7. Kapitel:	Verfahren bei Petitionen und Eingaben	126–129	863
1. Abschnitt:	Petitionen	126–128	863
2. Abschnitt:	Eingaben	129	873
8. Kapitel:	Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland	129*a*	877
6. Titel:	**Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit**	130–140*a*	881
1. Kapitel:	Allgemeine Bestimmungen für Wahlen	130, 131	881
2. Kapitel:	Wahlen in den Bundesrat	132–134	891
3. Kapitel:	Wahlen in die eidgenössischen Gerichte	135–138	911
4. Kapitel:	Weitere Wahlen	139	927
5. Kapitel:	Bestätigung von Wahlen	140	931
6. Kapitel:	Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers	140*a*	935
7. Titel:	**Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat**	141–161	941
1. Kapitel:	Vorlagen des Bundesrates	141–149	941
2. Kapitel:	Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat	150–158	1009

		Art.	Seite
3. Kapitel:	Vertretung des Bundesrates in der Bundesversammlung	159–161	1089
8. Titel:	**Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft**	162	1101
9. Titel:	**Parlamentarische Untersuchungskommissionen**	163–171	1107
Register zu parlamentsrechtlichen Bestimmungen in anderen Erlassen (BV, GRN und GRS, usw.)			1157
Sachregister			1165

Abkürzungsverzeichnis

A	Anfrage
a.A.	anderer Ansicht
AmtlBull	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (bis 1962: StenBull = Amtliches stenographisches Bulletin)
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau/Aktiengesellschaft
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
a.M.	anderer Meinung/am Main
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
a.o.	ausserordentlich
APK	Aussenpolitische Kommission/en
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Amtliche Sammlung)
AtraG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (*Alpentransit-Gesetz*; SR 742.104)
Aufl.	Auflage
AVB	allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
BA	Bundesanwaltschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd./Bde.	Band/Bände
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei (2008 von der SVP abgespalten)
BE	Kanton Bern
BeK	Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte
Bem.	Bemerkung(en)
bes.	besonders
betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz

Abkürzungsverzeichnis

BGA	Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (*Archivierungsgesetz*; SR 152.1)
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (bis 1971, danach SVP)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (*Bundesgerichtsgesetz*; SR 173.110)
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (*Öffentlichkeitsgesetz*; SR 152.3)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BöB	Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPatG	Bundespatentgericht
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BR	Bundesrat
BS	Kanton Basel-Stadt
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BStGer	Bundesstrafgericht
BTJP	Berner Tage für die juristische Praxis
BÜPF	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1874/75 1 ff.)
BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (AS 1850 1 ff.)
BVers	Bundesversammlung
BVGer	Bundesverwaltungsgericht

BZP	Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (SR 273)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
CSP	Christlichsoziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (seit 1970)
ders./dies./dass.	derselbe(e/en)/dieselbe(n)/dasselbe
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
dringl.	dringlich
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)
dt.	deutsch
E.	Erwägung (nur in BGE)
E	Entwurf (nur in Verbindung mit Abkürzungen eines Gesetzes, z.B. E-ParlG)
EA	Einfache Anfrage
ebd.	ebenda
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (bis 1977 EPD)
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
eidg./Eidg.	eidgenössisch/Eidgenossenschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKR	Eidgenössische Kommission gegen Rassismus
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (seit 1998 VBS)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (seit 1978 EDA)
et al.	et alii, -ae, -a (und andere)
etc.	et cetera

Abkürzungsverzeichnis

ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volksdepartement (seit 2012 WBF)
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende/fortfolgende (Seite/Seiten)
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (*Finanzhaushaltgesetz*; SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FinDel	Finanzdelegation
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK	Finanzkommission/en
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (*Finanzkontrollgesetz*; SR 614.0)
FL	Freie Liste
FN	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
frz.	französisch(e/en/es)
FS	Festschrift
GarG	Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, AS 1934 509 ff. *(Garantiegesetz)*
GarG 1851	Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (AS 1851–1853 III 33 ff.)
GE	Kanton Genf
gem.	gemäss
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GK	Gerichtskommission
GL	Kanton Glarus
gl.M.	gleicher Meinung
GLP	Grünliberale Partei (2004 von der GP Zürich abgespalten, 2007 als nationale Partei gegründet)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GOPD	Geschäftsordnung der Parlamentsdienste vom 3. 11. 2003
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission/en

GPS	Grüne Partei der Schweiz
GR	Kanton Graubünden
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates (SR 171.14)
GS	Gesetzessammlung [des Kantons Glarus]
GVG 1962	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, AS 1962 773 ff. (*Geschäftsverkehrsgesetz*)
GVG 1902	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1902 über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen, AS 1902/03 386 ff.
GVG 1849	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1849 über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrath, Ständerath, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen, AS 1848–50 279 ff.
H.	Heft (nur in bibliografischen Angaben)
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis
i.e.S.	im engeren Sinne
IK	Immunitätskommission
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
Ip.	Interpellation
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
ital.	italienisch(e)
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20)
i.V.m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
JU	Kanton Jura
Kap.	Kapitel
Kat.	Behandlungskategorie
KCVP	Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei (1957–1970)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KK	Katholisch-Konservative

Abkürzungsverzeichnis

KöB	Kommission/en für öffentliche Bauten
KoKo	Koordinationskonferenz der Eidg. Räte
Kt./Kte.	Kanton/Kantone
Kt.Iv.	Standesinitiative
KVF	Kommission/en für Verkehr und Fernmeldewesen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVP	Katholische Volkspartei (1912–1957)
LdU	Landesring der Unabhängigen (1936–1999)
LeGes	LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, Mitteilungsblatt der SGG und der SEVAL (Bern), früher «Gesetzgebung heute»
LPS	Liberale Partei der Schweiz (2009 auf nationaler Ebene mit der FDP fusioniert)
LS	Loseblattsammlung der Zürcher Gesetze
LU	Kanton Luzern
m.a.W.	mit anderen Worten
max.	maximal
m.E.	meines Erachtens
m.H.	mit Hinweisen
MKG	Militärkassationsgericht
Mio.	Million
mind.	mindestens
Mo.	Motion
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MStP	Militärstrafprozess vom 23. März 1979 (SR 322.1)
Mte.	Monat/Monate
MWST	Mehrwertsteuer
N	Note
NE	Kanton Neuenburg
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
Nr.	Nummer
NR	Nationalrat
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: *Obligationenrecht*; SR 220)
OW	Kanton Obwalden
pa.Iv.	parlamentarische Initiative

ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (*Parlamentsgesetz*; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (*Parlamentsverwaltungsverordnung*; SR 171.115)
PatGG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über das Bundespatentgericht (*Patentgerichtsgesetz*; SR 173.41)
PD	Parlamentsdienste
PdA	Partei der Arbeit der Schweiz
PG	Parlamentsgesetz (nur in Verbindung E-PG und VE-PG)
Po.	Postulat
PRG	Bundesgesetz vom 18. März 1988 über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (*Parlamentsressourcengesetz*; SR 171.21)
Prof.	Professor
Prot.	Protokoll, -e
prov.	provisorisch
Pt.	Punkt
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (*Publikationsgesetz*; SR 170.512)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVBger	Personalverordnung des Bundesgerichts vom 27. August 2001 (SR 172.220.114)
Rad.	Radikale
RB	Rechtsbuch des Kantons Thurgau
RedK	Redaktionskommission
resp.	respektive
RK	Kommission/en für Rechtsfragen
RTVG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (SR 784.40)
RVBVers	Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 8. Dezember 1976 (SR 171.12, aufgehoben)
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz	Randziffer
s./S.	siehe/Seite
s.a.	siehe auch
schweiz.	schweizerische(n)

SD	Schweizer Demokraten (1961–1990: Nationale Aktion)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG	Kanton St. Gallen
SGK	Kommission/en für soziale Sicherheit und Gesundheit
SH	Kanton Schaffhausen
SiK	Sicherheitspolitische Kommission/en
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (Zürich)
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt(e)
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SpG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (*Sprachengesetz*; SR 441.1)
SPK	Staatspolitische Kommission/en
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (*Strafbehördenorganisationsgesetz*; SR 173.71)
StenBull	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (seit 1962: AmtlBull)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (*Strafgesetzbuch*; SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (*Strafprozessordnung*; SR 312.0)
StR	Ständerat
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Luzern)
SVP	Schweizerische Volkspartei (bis 1971: BGB)
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.	und/unten
u.a.	und andere(s); unter anderem (anderen)
u.ä.	und ähnliche(s)
u.U.	unter Umständen
UeB	Übergangsbestimmungen
unv.	unveröffentlicht
UR	Kanton Uri
UREK	Kommission/en für Umwelt, Raumplanung und Energie
usw.	und so weiter

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (bis 1997 EMD)
VBVers	Vereinigte Bundesversammlung
VD	Kanton Waadt
VE	Vorentwurf
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (ab 1964 VPB)
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (*Verantwortlichkeitsgesetz*; SR 170.32)
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (*Verwaltungsgerichtsgesetz*; SR 173.32)
vgl.	vergleiche
VlG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (*Vernehmlassungsgesetz*; SR 172.061)
VO	Verordnung
Vo.Iv.	Volksinitiative
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern)
VPiB	Verordnung der Bundesversammlung vom 28. September 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (171.117)
VpDel	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (*Verordnung über parlamentarische Delegationen*; SR 171.117, aufgehoben)
VPRG	Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (SR 171.211)
VS	Kanton Wallis
VwD	Verwaltungsdelegation
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (*Verwaltungsverfahrensgesetz*; SR 172.021)
WAK	Kommission/en für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (bis 2012 EVD)
WBK	Kommission/en für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung/ Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

z.T.	zum Teil
zzt.	zurzeit
ZG	Kanton Zug
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Zh.	Zusammenhang
ZH	Kanton Zürich
zhd.	zuhanden
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (Basel)

Allgemeines Literaturverzeichnis

Hinweis: Im *allgemeinen Literaturverzeichnis* sind jene Titel aufgeführt, die im Bereich des Parlamentsrechts zur Standardliteratur zu zählen sind und somit sämtlichen Kommentartexten zugrunde liegen. Weitere Literaturhinweise finden sich im *Spezialliteraturverzeichnis* der einzelnen Kommentare. Dieses umfasst die spezifische Literatur zum Thema des kommentierten Artikels. Im allgemeinen Literaturverzeichnis verzeichnete Titel werden im Spezialliteraturverzeichnis nicht wiederholt.

Aubert Jean-François	Quelques observations au sujet de la loi sur le Parlement et des thèses de Martin Graf, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 17 ff. (zit. Aubert, Observations)
Aubert Jean-François	Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis 1998, Basel/Frankfurt A.M. 1998
Aubert Jean-François	Bundesstaatsrecht der Schweiz: Fassung von 1967. Neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Bd. II, Basel/Frankfurt a.M. 1991 bis 1995 (zit. Aubert, Bundesstaatsrecht)
Aubert Jean-François/ Eichenberger Kurt et al. (Hrsg.)	Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996 (zit. Aubert/Eichenberger, Kommentar BV)
Aubert Jean-François/ Mahon Pascal	Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003 (zit. Aubert/Mahon, Petit commentaire)
Auer Andreas/ Malinverni Giorgio/ Hottelier Michel	Droit constitutionnel suisse, 3. Aufl., Bern 2013 (zit. Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constituionnel)
Biaggini Giovanni	BV: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007 (zit. Biaggini, Kommentar BV)
Biaggini Giovanni/ Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.)	Staatsrecht, Zürich/St. Gallen 2011 (zit. Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht)
Blumer Johann Jakob	Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes, 3. umgearbeitete Auflage, hrsg. von Josef Morel, Basel 1891 (zit. Blumer-Morel, Bundesstaatsrecht)
Bütikofer Sarah	Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Weg der Moderne, Diss., Baden-Baden 2014 (zit. Bütikofer, Parlament)
Botteron Véronique/ della Valle Alessandro et al.	Parlament und Parlamentsgebäude der Schweiz, Basel/ Frankfurt a.M. 1998
Bovet G.	Règlement du Conseil National du 17 décembre 1920, unveröffentlichtes Typoskript, Bern 1943 (zit. Bovet, Règlement)

Allgemeines Literaturverzeichnis

Burckhardt Walther	Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3., vollständig durchgesehene Auflage, Bern 1931 (zit. Burckhardt, Kommentar BV)
Burckhardt Walther	Schweizerisches Bundesrecht: Staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903, 4 Bde., Frauenfeld 1930 f. (zit. Burckhardt, Bundesrecht)
Cron Paul	Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundesversammlung, dogmengeschichtliche Darstellung des Geschäftsordnungsrechtes von der Glaubensspaltung bis zur Gegenwart, in den Hauptpunkten verglichen mit England und Amerika, Freiburg 1946 (zit. Cron, Geschäftsordnung)
Düblin Jürg	Die Anfänge der schweizerischen Bundesversammlung: Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848–1854), Bern 1878 (zit. Düblin, Anfänge)
Dubs Jakob	Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft: dargestellt für das Volk, Zürich 1978 (zit. Dubs, Recht)
Eichenberger Kurt	Die oberste Gewalt im Bunde – Über die verfassungsrechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im schweizerischen Bundesstaat, Diss Universität Bern, Zürich 1949 (zit. Eichenberger, Gewalt)
Ehrenzeller Bernhard	Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 21 ff. (zit. Ehrenzeller, Parlamentsgesetz)
Ehrenzeller Bernhard/ Mastronardi Philippe et al. (Hrsg.)	Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008 (zit. St. Galler Kommentar)
Giacometti Zaccaria	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949 (zit. Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht)
Graf martin	Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen zur Einführung, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 9 ff.
Graf Martin	Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1/2000, 1 ff. (zit. Graf, Gewaltenteilung)
Graf Martin	Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren, in: Gesetzgebung heute, 3/1991, 11 ff. (zit. Graf, Parlamentsreform)
Gruner Erich	Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920, 2 Bände, Bern 1966

Gruner Erich/Baechtold Andrea et al.	Schweizerische Bundesversammlung 1920–1968, Bern 1970 (zit. Gruner/Baechtold, Bundesversammlung 1920–1968)
Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2012 (zit. Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht)
Huber Hans	Zum Entwurf eines neuen Geschäftsverkehrsgesetzes, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. 8. 1960 (zit. Huber, Entwurf)
Huber-Hotz Annemarie	Das neue Parlamentsrecht – Stellungnahme zu den Thesen von Martin Graf, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 13 ff.
Jegher Annina	Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, entscheidungspolitischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 1999 (zit. Jegher, Bundesversammlung)
Jegher Annina/Lanfranchi Prisca	Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantiativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991–95), Bern 1996 (zit. Jegher/Lanfranchi, Einfluss)
Kamber Urs	Die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen, Basel 1980
Kölz Alfred	Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. Kölz, Verfassungsgeschichte I)
Kölz Alfred	Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. Kölz, Verfassungsgeschichte II)
Lanz Christoph	Das neue Parlamentsgesetz: Garant des Zweikammersystems?, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 43 ff.
Lanz Christoph	Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr?, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – ‹Oberste Gewalt des Bundes›? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart [1991], 183 ff.
Linder Wolf	Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 3. aktualisierte Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2012 (zit. Linder, Demokratie)
Lüthi Ruth	Das Parlament, in: Peter Knoepfel/Yannis Papadopoulos et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 5. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich 2014, 169 ff. (zit. Lüthi, Parlament)

Mahon Pascal	Der Grundsatz der Gewaltenteilung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1011 ff.
Mastronardi Philippe	Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle: Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Basel/Frankfurt a.M. 1991 (zit. Mastronardi, Kriterien)
Neidhart Leonhard	Das frühe Bundesparlament: Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz, Zürich 2010 (zit. Neidhart, Bundesparlament)
Neidhart Leonhard	Politik und Parlament der Schweiz: Ein Rückblick in das 20. Jahrhundert, Zürich 2013
Neidhart Leonhard	Die politische Schweiz: Fundamente und Institutionen, Zürich 2002
Ochsner Alois	Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament: Vollanalyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode, Entlebuch 1987 (zit. Ochsner, Bundesversammlung)
Parlamentsdienste (Hrsg.)	Das Parlament – ‹Oberste Gewalt des Bundes›? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart [1991] (zit. Parlamentsdienste, Parlament)
Pilotti Andrea	Le Parlement. L'«autorité suprême de la Confédération» délaissée par les historiens, in: Traverse, 1/2013, 173 ff.
Repertorium	über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band I: 1848–1874, bearbeitet von Léon Kern unter Mitwirkung von Henry Beuchat und Leohnard Haas, Freiburg 1942 (zit. Repertorium, Band I)
Repertorium	über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band II: 1874–1891, bearbeitet von Walter Meyrat, Bern 1972
Rhinow René/Graf Martin	Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, in: Georg Kreis, Erprobt und entwicklungsfähig: Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Zürich 2009, 111 ff.
Rhinow René/Schefer Markus	Schweizerisches Verfassungsrecht, 2., erw. Aufl., Basel 2009 (zit. Rhinow/Schefer, Verfassungsrecht)
Sägesser Thomas	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, Bern 2007 (zit. Sägesser, RVOG)
Sägesser Thomas (Hrsg.)	Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000 (zit. Sägesser, Bundesbehörden)

SALIS LUDWIG RUDOLF VON	Schweizerisches Bundesrecht: staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, Bern 1903/04 (zit. VON SALIS, Bundesrecht)
SCHOLLENBERGER JAKOB	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905
SEEGER HANS	Das Gesetzgebungsverfahren in der schweizerischen Bundesversammlung, Weinfelden 1915 (zit. SEEGER, Gesetzgebungsverfahren)
SEILER HANSJÖRG	Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994 (zit. SEILER, Gewaltenteilung)
TSCHANNEN PETER	Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht)
VATTER ADRIAN	Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2013 (zit. VATTER, System)
WYSS MORITZ VON	Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens: Eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung, Diss., Zürich 2001 (zit. VON WYSS, Maximen)
ZIMMERLI ULRICH	Bundesversammlung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1027 ff.

Allgemeines Materialienverzeichnis

Hinweise:

– Das *allgemeine Materialienverzeichnis* gibt einen Überblick über das in den Beiträgen verwendete Quellenmaterial. Hinzu kommt eine Liste mit sämtlichen Totalrevisionen von GVG/ParlG, GRN und GRS. Die *Materialienverzeichnisse der einzelnen Beiträge* umfassen demgegenüber die konkreten Materialien, die für das Verständnis der Entstehungsgeschichte des jeweiligen Artikels relevant sind. Diese sind in gekürzter Form, nach Ratsgeschäften und chronologisch geordnet aufgeführt.

– Die Verweise auf die parlamentarischen Geschäfte im Materialienverzeichnis der einzelnen Beiträge sind mit den Geschäftsnummern versehen, welche seit der Sommersession 1910 in der «Übersicht der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung» und seit der Wintersession 1995 (teilweise rückwirkend bis ca. 1965) zusätzlich in der digitalen Geschäftsdatenbank «Curia Vista» (www.parlament.ch) verwendet werden. Bis zur Wintersession 1974 erfolgte die Nummerierung fortlaufend (1–12238), seither erfolgt sie mit vorangestellten Jahrgangsziffern (z.B. 01.400).

– Ein grosser Teil der im Folgenden aufgeführten Quellen ist im Internet zugänglich. So wird das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung seit der Wintersession 1995 (www.parlament.ch), die Amtliche Sammlung seit September 1998 und das Bundesblatt seit Juni 1999 (www.admin.ch) im Internet publiziert. Für die früheren Jahre sei auf www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch des Schweizerischen Bundesarchivs verwiesen, wo das Stenographische bzw. Amtliche Bulletin seit 1891, das Bundesblatt seit 1849, die (ungedruckten) Protokolle der Räte seit 1921 sowie die Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung seit 1891 greifbar sind. In der Geschäftsdatenbank «Curia Vista» können mit Hilfe der Geschäftsnummer Verweise auf amtliche Dokumente zu einem Geschäft gefunden werden.

Ungedruckte Quellen

BAR, E 1301, 1960/51, 1 ff., Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Nationalrates, 1848 ff. (zit. Prot. NR + Datum + Seitenzahl)

BAR, E 1401, 1960/58, 1 ff., Protokoll über die Verhandlungen des schweizerischen Ständerates, 1848 ff. (zit. Prot. StR + Datum + Seitenzahl)

BAR, E 1201, 1995/539, 1 ff., Protokoll über die Verhandlung der Vereinigten Bundesversammlung, 1848 ff. (zit. Prot. VBVers + Datum + Seitenzahl)

Hinweis: In diesem Verzeichnis nicht aufgeführt sind die internen Handakten der Parlamentsdienste (vorab Protokolle und Unterlagen der Kommissionen und Ratsbüros), die in zahlreichen Beiträgen Verwendung finden. In den Materialienverzeichnissen der einzelnen Beiträge werden sie ausgewiesen, jedoch ohne nähere Angaben zur Herkunft. Es ist davon auszugehen, dass sich Exemplare dieser Akten auch im Schweizerischen Bundesarchiv finden.

Gedruckte Quellen

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, 1963 ff. (zit. AmtlBull + Rat + Jahr + Seitenzahl)

Allgemeines Materialienverzeichnis

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Separatdruck, Reform der Bundesverfassung, 1998 (zit. AmtlBull Separatdruck Reform BV + Rat + Seitenzahl)

Amtliche Sammlung des Bundesrechts, 1848 ff. (zit. AS + Jahr + Seitenzahl)

Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 1891–1962 (zit. StenBull + Rat + Jahr + Seitenzahl)

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1848 ff. (zit. BBl + Jahr [+ Bandnummer] + Seitenzahl)

Systematische Sammlung des Bundesrechts (zit. SR)

Übersicht der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung, 1875 ff. (zit. Übersicht + Session + Jahr)

Totalrevisionen GVG/ParlG, GRN und GRS

ParlG

Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG), AS 2003 3543 ff. (zit. ParlG)

GVG

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962, AS 1962 773 ff. (zit. GVG 1962)

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 9. Oktober 1902, AS 1902/03 386 ff. (zit. GVG 1902)

Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrath, Ständerath, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 21. Dezember 1849, AS 1848–50 279 ff. (zit. GVG 1849)

GRN

Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) vom 3. Oktober 2003, AS 2003 3623 ff. (zit. GRN 2003)

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990, AS 1990 954 ff. (zit. GRN 1990)

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 4. Oktober 1974, AS 1974 1645 ff. (zit. GRN 1974)

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 2. Oktober 1962, AS 1962 1321 ff. (zit. GRN 1962)

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 4. April 1946, AS 1946 443 ff. (zit. GRN 1946)

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 17. Dezember 1920, AS 1921 3 ff. (zit. GRN 1920)

Geschäftsreglement des schweizerischen Nationalrates vom 5. Juni 1903, AS 1902/03 624 ff. (zit. GRN 1903)

Geschäftsreglement des Schweizerischen Nationalrathes vom 9. Juli 1850, BBl 1850 III 14 ff. (zit. GRN 1850)

Provisorisches Geschäftsreglement (wie solches mit einigen Abweichungen vom Kommissionalantrag, am 8. Wintermonat [November] 1848, vom Nationalrathe beschlossen worden), AS 1850/51 30 ff. (zit. Prov. GRN 1848)

GRS

Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003, AS 2003 3508 ff. (zit. GRS 2003)

Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986, AS 1987 2 ff. (zit. GRS 1986)

Geschäftsreglement des Ständerates vom 16. September 1975, AS 1975 1997 ff. (zit. GRS 1975)

Geschäftsreglement des Ständerates vom 27. September 1962, AS 1962 1339 ff. (zit. GRS 1962)

Geschäftsreglement des Ständerates vom 17. Oktober 1946, AS 1946 894 ff. (zit. GRS 1946)

Geschäftsreglement des schweizerischen Ständerates vom 14. Dezember 1927, AS 1927 547 ff. (zit. GRS 1927)

Geschäftsreglement des schweizerischen Ständerates vom 27. März 1903, AS 1902/03 529 ff. (zit. GRS 1903)

Geschäftsreglement des schweizerischen Ständerathes vom 7. Christmonat [Dezember] 1849, AS 1850/51 1 ff. (zit. GRS 1849)

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz

Inhaltsübersicht

		Note
I.	Ein Parlament in einer «konsensuellen Demokratie»	1
II.	Ein gegenüber Exekutive und Judikative unabhängiges Parlament	6
	1. Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung	7
	2. Das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesgericht	11
III.	Ein durch direktdemokratische Rechte herausgefordertes Parlament	12
IV.	Ein Parlament in einem Konkordanzsystem	19
V.	Ein Parlament in einem Vielparteiensystem	27
VI.	Ein Parlament in einem ausgeprägt föderalistischen System	30
VII.	Gründe für die Schwächung des Parlamentes	33
	1. Verhältnis zwischen der parlamentarischen und der vorparlamentarischen Phase	36
	2. Entwicklung der Verwaltung	38
	3. Internationalisierung der Rechtsetzung	40
VIII.	Das Parlament gewinnt an Boden zurück	42
IX.	Ein ressourcenschwaches Parlament als Arbeitsparlament?	50

Literatur

ABROMEIT/STOIBER, Demokratien im Vergleich: Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Lehrbuch, Wiesbaden 2006 (zit. ABROMEIT/STOIBER, Demokratien); BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblockierung durch Kooptation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2004, H. 4, 59 ff. (zit. BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblockierung); BURRI, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes, 2007, H. 2, 319 ff. (zit. BURRI, Statistik); EICHENBERGER, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: SJZ 1965, H. 18, 269 ff. und H. 19, 285 ff. (zit. EICHENBERGER, Problematik); FISCHER, Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jh., Zürich/Chur 2012 (zit. FISCHER, Entscheidungsstrukturen); KOCH, Führung durch Nichtführung am Beispiel der Schweiz: Zur Herrschaftsausübung in der Eidgenossenschaft, Wiesbaden 2013 (zit. KOCH, Führung); LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse, Bern 2009 (zit. LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Entwicklung); LIJPHART, Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven/London 1984 (zit. LIJPHART, Democracies); LIJPHART, Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries, New Haven 1999 (zit. LIJPHART, Patterns); LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Bern/Stuttgart/Wien 1997 (zit. LÜTHI, Legislativkommissionen); LÜTHI, Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution?, in: von Blumenthal/Bröchler (Hrsg.): Müssen Parlamentsreformen scheitern? Wiesbaden 2009, 171 ff. (zit. LÜTHI, Bundesversammlung); LÜTHI, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, in: LeGes 2009, H. 3, 363 ff. (zit. LÜTHI, Spannungsfeld); LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat, in: Parlamentsdienste, Parlament, 53 ff. (zit. LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin); MARSCHALL, Parlamentarismus. Eine Einführung. Baden-Baden 2005 (zit. MARSCHALL, Parlamentarismus); RHINOW, Wie weiter mit dem Bundesrat? Zürich 2011 (zit. RHINOW, Bundesrat); RIKLIN/GUT, Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre. Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft 53, St. Gallen 1977 (zit. RIKLIN/GUT, Parlamentsreformen); SCHMID, Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung, Basel 1971 (zit. SCHMID, Verhältnis); SCHÜTTEMEYER/SIEFKEN, Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation, in: Gabriel/Kropp

(Hrsg.), Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalte, 3. Aufl., Wiesbaden 2008 (zit. SCHÜTTEMEYER/SIEFKEN, Parlamente); SCHWARZ, Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat: Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005, Norderstedt 2009 (zit. SCHWARZ, Fraktionszwang); SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen Nationalrat 1996–2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2006 (zit. SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung); SCIARINI, Eppure si Muove: The Changing Nature oft he Swiss Consensus Democracy, Journal of European Public Policy, August 2013, 1 ff. (zit. SCIARINI, Eppure); SCIARINI, Le procéssus législatif, in: Handbuch der Schweizer Politik, 5. Aufl., Zürich 2014, 527 ff. (zit. SCIARINI, Procéssus); SEBALDT, Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt, Wiesbaden 2009 (zit. SEBALDT, Macht); STEFFANI, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979 (zit. STEFFANI, Demokratie); SUTER, Nachwort, in: Adler, Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866, Zürich 2006 (zit. SUTER, Entstehung); WIESLI/LINDER, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2000 (zit. WIESLI/LINDER, Repräsentation); WIRZ, Der schweizerische Bundesstaat von 1848 bis 1874: Mehrheits- oder Konsensusdemokratie?, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2014, H. 1, 165 ff. (zit. WIRZ, Bundesstaat); VON WYSS, Einschränkung oder Ausbau der individuellen Verfahrensrechte der Ratsmitglieder im neuen Parlamentsrecht, in: LeGes, 2003, H. 2, 91 ff. (zit. VON WYSS, Einschränkung); ZEHNDER, Die Gesetzesüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderung von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971–1975, Entlebuch 1988 (zit. ZEHNDER, Gesetzesüberprüfung); Z'GRAGGEN/LINDER, Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2004 (zit. Z'GRAGGEN/LINDER, Professionalisierung).

I. Ein Parlament in einer «konsensuellen Demokratie»

1 Es ist nicht ganz einfach, einer mit dem schweiz. politischen System nicht vertrauten Person die Funktionsweise der schweiz. BVers zu erklären. Warum stellt ein Parlamentsmitglied, welches einer in der Regierung vertretenen Partei angehört, gegen die Regierung gerichtete Anträge? Warum kann die Regierung mit einer wichtigen Vorlage im Parlament kläglich Schiffbruch erleiden und trotzdem im Amt bleiben? Warum darf die zweite Kammer in genau gleicher Weise wie die erste Kammer bei jedem Gesetz mitreden und v.a. auch mitentscheiden? Warum ist manchmal auch nach Entscheid des Parlamentes noch alles offen?

2 Die Antworten zu diesen Fragen finden sich in den Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz. RHINOW bezeichnet das schweiz. politische System als «eigentümlich», wobei er «eigentümlich» in einer doppelten Bedeutung sowohl als prägend, kennzeichnend für unser Land wie auch als eigenartig, sonderbar oder seltsam versteht (RHINOW, Bundesrat, 15). Dabei ist es durchaus nicht so, dass nur das schweiz. politische System seine Besonderheiten aufweist: das politische System jedes Landes ist durch die spezifische Geschichte und die spezifischen Gegebenheiten des Landes geprägt. Dennoch hat die vergleichende Forschung mit der Zuordnung der Schweiz zu einem bestimmten Systemtyp besonders Mühe.

3 Am hilfreichsten erscheint in diesem Zusammenhang eine von LIJPHART entworfene Typologisierung: Er unterscheidet idealtypisch zwischen Mehrheits- bzw. Konkurrenz- und Konsensdemokratien (LIJPHART, Patterns, 9 ff., 31 ff.). Für die Zuordnung sind verschiedene Elemente wesentlich. Den Prototyp einer Mehrheitsdemokratie – auch Konkurrenzdemokratie genannt – bildet ein Zweiparteiensystem, in dem die Regierung aus der in den Parlamentswahlen erfolgreicheren und somit auch im Parlament dominanten Partei

gebildet werden kann. Regierung und Parlamentsmehrheit stehen als Einheit einer parlamentarischen Oppositionspartei gegenüber. Es handelt sich um einen zentralistischen Einheitsstaat. Am nächsten kommt diesem Typus das Westminster-Modell Grossbritanniens. Den Gegenpol bilden Konsensdemokratien. Dabei handelt es sich um dezentralisierte, föderalistische Vielparteiensysteme mit ausgeprägter Machtteilung: verschiedene Parteien sind im Parlament vertreten und bilden auch die Regierung. Während in vielen anderen Typologisierungen von Systemen wie z.B. bei der Gegenüberstellung von präsidentiellen und parlamentarischen Demokratien (MARSCHALL, Parlamentarismus, 63) die Schweiz als schwierig einzuordnender Spezialfall erscheint, repräsentiert sie bei der Typologisierung von LIJPHART den Prototyp einer Konsensdemokratie.

Aufgrund der im letzten Jahrzehnt beobachteten grösseren parteipolitischen Polarisierung und einer stärker konfrontativ geprägten Konfliktaustragung sieht die Forschung das schweiz. System zunehmend «konkurrenzdemokratischen Randbedingungen» unterworfen, bezeichnet die Schweiz aber nach wie vor als «Konsensdemokratie» (VATTER, System, 565). Allerdings meint der Begriff «Konsensdemokratie» primär ein System mit ausgeprägter Machtteilung, was jedoch nicht bedeutet, dass es sich um ein konfliktarmes System handelt – im Gegenteil: Während klassische Konkurrenzdemokratien durch eine dominante Konfliktlinie geprägt sind (Regierung vs. Opposition), treten in einer konsensuellen Demokratie häufig mehrere, sich überlagernde Konfliktlinien offen zu tage. So sieht z.B. FISCHER in der von ihm beobachteten Zunahme der Konfliktualität in der schweiz. Politik kein Problem für die Konsensdemokratie. Im Gegenteil funktioniere das System der Machtteilung sogar besser, wenn es durch die immer häufiger wechselnden Mehrheiten weniger konstante Verlierer gibt, wie z.B. die Linke in der Vergangenheit (FISCHER, Entscheidungsstrukturen, 319). In verschiedenen Studien wird zudem die Diskursqualität parlamentarischer Debatten in konkordanten Systemen besser eingestuft als jene in Konkurrenzdemokratien (LINDER, Demokratie, 243). Wenn im Parlament tatsächlich noch um Mehrheiten gerungen werden muss, muss differenzierter argumentiert werden, als wenn es darum geht, bereits gefällte Entscheide öffentlich zu «verkaufen». **4**

Ein Vorteil dieser nicht staatsrechtlichen, sondern politologischen Typologisierung besteht auch darin, dass sie nicht nur rechtlich verankerte Systemkomponenten berücksichtigt und somit weniger starr ist: Ein System kann sich auf der Skala Mehrheitsdemokratie – Konsensdemokratie durchaus in die eine oder andere Richtung bewegen, je nachdem wie sich z.B. das Parteiensystem entwickelt (LINDER, Demokratie, 398). Um die BVers im politischen System verorten zu können, müssen die verschiedenen Elemente, welche das schweiz. System der Konsensdemokratie ausmachen, näher betrachtet werden. Es sind dies die ausgeprägte Gewaltenteilung, die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte, die Konkordanz, das Vielparteiensystem und der ausgeprägte Föderalismus. **5**

II. Ein gegenüber Exekutive und Judikative unabhängiges Parlament

Für das Verständnis der Funktionsweise eines Parlamentes ist dessen Verhältnis zu den beiden anderen zentralen staatlichen Gewalten, der Regierung und dem obersten Gericht, von grosser Bedeutung. Der schweiz. BVers kommt im Gewaltengefüge insofern eine unabhängige und starke Stellung zu, als sie einerseits die Mitglieder der beiden anderen Gewalten wählt, diese aber andererseits über weniger Einwirkungsmöglichkeiten auf das Parlament verfügen, als dies in vielen anderen Demokratien der Fall ist. **6**

1. Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung

7 Im klassischen Typus der parlamentarischen Demokratie ist das Schicksal von Regierung und Parlament mit den Instrumenten des Misstrauensvotums und der Vertrauensfrage aneinander geknüpft. Die Regierungen sind auf sie zuverlässig unterstützende Mehrheiten im Parlament angewiesen, ansonsten drohen Neuwahlen. Die klassische Form der Gewaltenteilung zwischen Regierung und Parlament wird hier überlagert durch den Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Die deutschen Parlamentsforscher SCHÜTTEMEYER und SIEFKEN halten dazu fest, «dass die Gewaltenteilung im parlamentarischen Regierungssystem nicht in klassisch-staatsrechtlicher, auf Montesquieu zurückgehender Weise zwischen Exekutive und Legislative erfolgt, sondern überformt wird von einem ‹neuen Dualismus› zwischen Regierungsmehrheit und Opposition» (SCHÜTTEMEYER/SIEFKEN, Parlamente, 490).

8 In einem klassisch gewaltenteiligen System hingegen sind die beiden Gewalten voneinander unabhängiger. Prototyp hierfür ist das politische System der USA, in welchem beide Gewalten für eine feste Amtsdauer gewählt werden. Auch in der Schweiz werden die beiden Gewalten für eine feste Amtsdauer gewählt. Weder kann die BVers die Mitglieder des BR während der vierjährigen Amtsdauer abwählen, noch kann der BR die BVers auflösen und Neuwahlen ansetzen. Die Regierung ist damit auch nicht auf Gedeih und Verderb auf die Unterstützung der Parlamentsmehrheit angewiesen. Sie kann sich aber auch nie sicher sein, ob das Parlament ihre Vorlagen unterstützen wird. Wie der amerikanische Präsident muss die schweiz. Regierung für jedes einzelne Projekt im Parlament Mehrheiten suchen: «Die besondere Natur des schweizerischen Vielparteiensystems führt dazu, dass die jeweilige Regierung im Parlament zwar eine zahlenmässig grosse, aber nur wenig verlässliche Mehrheit hat. Wenn der BR zu einer Mehrheit gefunden hat, heisst das noch lange nicht, dass die Regierungsfraktionen sich in gleicher Weise einig werden» (ABROMEIT/STOIBER, Demokratien, 92). Die Mehrheiten im Parlament setzen sich durchaus nicht immer gleich zusammen, wie die Analyse der Abstimmungen im Parlament zeigt (SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung). Das einzelne Parlamentsmitglied gewinnt dadurch einen Freiraum in seinem Abstimmungsverhalten, wie ihn Abgeordnete in Parlamenten parlamentarischer Demokratien nicht kennen (SCHWARZ, Fraktionszwang, 193 ff.).

9 Während das US-amerikanische System von einem Gleichgewicht zwischen den beiden Gewalten Parlament und Regierung geprägt ist – man spricht von einem System von checks and balances –, kommt der BVers im schweiz. System verfassungsmässig sogar eine gewisse Vorrangstellung zu: Nicht das Volk, sondern das Parlament wählt die Regierung. Kommt hinzu, dass die Regierung kein Vetorecht gegenüber den Erlassen des Parlamentes besitzt, wie dies der amerikanische Präsident kennt.

10 Das politische System der Schweiz kennt somit Elemente sowohl des präsidentiellen wie auch des parlamentarischen Idealtypus. Die Wahl der Regierung durch das Parlament legt prima vista eine Zuordnung zum parlamentarischen Systemtypus nahe. Wie in präsidentiellen Systemen fehlen jedoch die Instrumente des Misstrauensvotums und der Vertrauensfrage, wodurch sich eine feste Amtsdauer von Regierung und Parlament ergibt. Insgesamt gestaltet die BVers ihre Beziehungen zum BR heute in starker Analogie zu einem präsidentiellen System (LINDER, Demokratie, 217; KOCH, Führung, 316).

2. Das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesgericht

Auch gegenüber der dritten Gewalt, dem obersten Gericht, ist die BVers in einer relativ starken Position. Die BVers wählt nicht nur die Mitglieder der Regierung, sondern auch die Mitglieder des BGer. Kommt hinzu, dass das schweiz. BGer die BG anwenden muss, auch wenn es sie für verfassungswidrig hält. Somit fehlt in der Schweiz auf Bundesebene eine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie in vielen demokratischen Staaten nicht mehr wegzudenken und etwa in den USA und in Deutschland sehr ausgeprägt ist. Umgekehrt darf die BVers richterliche Entscheide nicht inhaltlich kontrollieren (vgl. Art. 26 N 56 ff.). Die parlamentarische Oberaufsicht über die Gerichte beschränkt sich auf die Verwaltungsangelegenheiten des BGer und auf die Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze (RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, 438, N 2279). **11**

III. Ein durch direktdemokratische Rechte herausgefordertes Parlament

Alle Macht dem Parlament – könnte man denken, wenn man allein auf die rechtliche Stellung der BVers im Gewaltengefüge abstützen würde. Im schweiz. Konsenssystem mit seiner ausgeprägten Machtteilung bestimmen jedoch noch andere Akteure den politischen Entscheidungsprozess mit. Entsprechend können ABROMEIT und STOIBER in der Schweiz denn auch kein eigentliches Machtzentrum erkennen; sie konnten aber immerhin eindeutig feststellen, wer das letzte Wort hat: «Ein Machtzentrum ist in diesem System nicht auszumachen. Dafür ist es leicht, den Letztentscheider zu identifizieren: es ist das Volk» (ABROMEIT/STOIBER, Demokratien, 95). Sie spielen damit auf das Referendum an: Über ein BG, über bestimmte BB und Staatsverträge muss eine Volksabstimmung stattfinden, wenn 50 000 Stimmbürger und Stimmbürgerinnen dies verlangen (Art. 141 BV; fakultatives Referendum). Änderungen der BV, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften und dringlich erklärte BG ohne Verfassungsgrundlage müssen obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 140 BV; obligatorisches Referendum), d.h., eine Mehrheit der Stimmenden und eine Mehrheit der Kantone muss ihnen zustimmen. **12**

Die Möglichkeit, gegen jedes BG das Referendum zu ergreifen, prägt den parlamentarischen Entscheidungsprozess mit. Referendumsfähige Gruppierungen versuchen, mit Referendumsdrohungen den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Wenn eine Mehrheit der BVers nicht Schiffbruch erleiden will, tut sie gut daran, einen möglichst breit abgestützten Kompromiss zu finden. Dies gilt noch viel mehr für Vorlagen, die obligatorisch einer Volksabstimmung unterstehen. **13**

Aber auch das andere Volksrecht – 100 000 Stimmberechtigte können mit einer Vo.Iv. eine Verfassungsänderung verlangen (Art. 139 BV; Initiativrecht) – prägt den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Hat eine solche Vo.Iv. gute Erfolgschancen, so versucht das Parlament nicht selten, ihr durch die Erarbeitung eines Gegenentwurfs, sei es auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe, den Wind aus den Segeln zu nehmen. **14**

Offenbar ist das Parlament in seinen Bemühungen durchaus erfolgreich: Erlasse des Parlamentes werden relativ selten durch Referenden herausgefordert. So wird nur gegen rund 7 % der referendumspflichtigen Vorlagen überhaupt das Referendum ergriffen. Kommt es allerdings zur Volksabstimmung, dann sind die Gegner der Vorlage in rund 45 % der Fälle erfolgreich (LINDER, Demokratie, 272). Ebenso ist die Anzahl angenommener Vo.Iv. relativ gering: Seit der Schaffung des Instruments im Jahr 1891 bis am 18.5.2014 haben Volk und Stände 22 Vo.Iv. zugestimmt. Auch von den zwischen 1848 und 2009 insgesamt 191 von der BVers unterbreiteten Vorschlägen für eine Verfassungs- **15**

revision wurden deren 143 von Volk und Ständen angenommen (LINDER, Demokratie, 271).

16 Auch wenn die Parlamentsmehrheit wichtige Volksabstimmungen verloren hat, so kann von einer systematischen Desavouierung der schweiz. BVers durch die Volksrechte nicht die Rede sein. Die Volksrechte bieten auch eine Plattform für den Diskurs zwischen Bevölkerung und Parlament. Die Parlamentsmitglieder bekommen so regelmässig Gelegenheit, ihre Politik in der Öffentlichkeit zu präsentieren.

17 Die Entstehungsgeschichte der direkten Demokratie zeigt, dass die Volksrechte und die repräsentative Demokratie schweiz. Prägung in engem Zusammenhang stehen: Bereits im 19. Jh. war die BVers von wechselnden Mehrheiten geprägt: Die Liberalen hatten zwar 1848 den Bundesstaat gegen die Katholisch-Konservativen erkämpft, sie waren aber alles andere als eine geschlossene Mehrheitspartei. In der Folge erkämpften die in der BVers häufig unterlegenen Linksliberalen und die ebenfalls häufig unterlegenen Katholisch-Konservativen die Volksrechte (1874 das Referendum, 1891 die Vo.Iv.). Wer im Parlament zu einer bestimmten Frage keine Mehrheit findet, wer sich immer wieder auch in der Minderheit findet – und das trifft in der BVers mehr oder weniger auf alle zu – der hat ein Interesse daran, dass die Möglichkeit besteht, diese Frage nachträglich der Volksabstimmung zu unterbreiten oder im Parlament nicht mehrheitsfähige Vorschläge von sich aus zur Abstimmung zu bringen.

18 In Politologie und Geschichtswissenschaft wird insb. die hohe politische Integrationskraft der direkten Demokratie hervorgehoben. So konnte z.B. gezeigt werden, dass in der ersten Hälfte des 19. Jh. die Kantone, welche bereits direktdemokratische Instrumente kannten, weniger mit gewalttätigen Protesten aus den Reihen der Bevölkerung konfrontiert waren, als die Kantone, in denen es solche Instrumente noch nicht gab (SUTER, Entstehung, 268). Den direktdemokratischen Mitwirkungsrechten kommt in einem repräsentativen System die Funktion eines Ventils zu. Für die Parlamentsmehrheit ist es allemal angenehmer, mit einem negativen Volksentscheid konfrontiert zu werden als mit Strassenprotesten. Somit mögen die Volksrechte die Position des Parlamentes zwar einerseits schwächen (VATTER, System, 262). «Andererseits wird dessen Position aber gestärkt, weil seine Beschlüsse mit impliziter oder expliziter Zustimmung des Volkes gefasst werden; damit erhalten diese im Effekt eine höhere Akzeptanz und Legitimität» (RHINOW/SCHEFER, 394 N 2043).

IV. Ein Parlament in einem Konkordanzsystem

19 Die Einführung von direktdemokratischen Mitwirkungsrechten auch auf Bundesebene in der zweiten Hälfte des 19. Jh. hat die konsensuellen Elemente des schweiz. politischen Systems verstärkt. Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte sind zwar nicht alleine Grund für den sukzessiven Einbezug der verschiedenen politischen Kräfte in die Regierung, haben diesen aber begünstigt. Es ist zentral, dass in der Regierung die wichtigsten Parteien vertreten sind. Dann steigen die Chancen, dass diese Regierung Gesetzesentwürfe ausarbeitet, die sowohl im Parlament wie auch im Volk Mehrheiten finden. Die Konkordanz ist eine notwendige Folge sowohl der wechselnden Mehrheiten im Parlament, als auch der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. In der Literatur wird v.a. der Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Konkordanz betont; hier soll der Fokus auf das Parlament gerichtet werden.

20 Wie oben bereits dargelegt (vgl. N 8), bilden sich in der BVers je nach Thema unterschiedliche Mehrheiten. Es macht denn auch keinen Sinn, im schweiz. Zusammenhang

von Regierungs- und Oppositionsparteien zu reden. Die in der Regierung vertretenen Parteien bilden keine Koalitionsregierung. Es gibt kein Regierungsprogramm, auf welches sich die in der Regierung vertretenen politischen Parteien verpflichten. Angesichts der parteipolitisch sehr breiten Zusammensetzung der schweiz. Regierung, welchem sowohl Mitglieder der im europäischen Vergleich links stehenden Sozialdemokratischen Partei (SP) wie der rechtsnationalen Schweizerischen Volkspartei (SVP) angehören, wäre es kaum möglich, ein solches Programm zu formulieren, es sei denn, dieses bestehe aus inhaltsleeren Floskeln. Analysen des Abstimmungsverhaltens im NR haben gezeigt, dass die Mehrheit der Mitglieder der im BR vertretenen Parteien nur in Ausnahmefällen gleich stimmt: SCHWARZ und LINDER untersuchten in der Zeitspanne von 1996–2005 das Zusammengehen verschiedener Parteien im NR: Nur in gerade zwei Prozent der Fälle stimmte die Mehrheit der Mitglieder der im BR vertretenen Parteien im gleichen Sinn (SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung, 39).

21 Wenn man den BR auf ein gemeinsames Regierungsprogramm verpflichten möchte, müsste man das parteipolitische Spektrum einschränken. Konkret würde dies bedeuten, dass die Mitteparteien entweder mit der SP oder mit der SVP eine Koalition bildeten, und eine der beiden grossen Pol-Parteien aus der Regierung ausscheiden würde. Die BVers hatte schon verschiedene Vorstösse zu behandeln, welche eine Entwicklung des schweiz. politischen Systems in diese Richtung anstrebten (vgl. bspw. *09.525 Pa.Iv. Eine Regierung die regiert. Bundesratswahl mit unveränderbaren Listen* und *10.412 Pa.Iv. Listenwahl des Bundesrates*; AmtlBull NR 2010 2000). Sie hat diese Vorstösse immer abgelehnt. Wären sie angenommen worden, wären sie wohl in der Umsetzung gescheitert. Ausschlaggebend im schweiz. System sind die Mehrheiten im Parlament und nicht in der Regierung. Ein parteipolitisch zu wenig breit abgestützter BR würde vermehrt riskieren, mit seinen Vorlagen in der BVers zu scheitern. Wäre die SVP nicht mehr im BR vertreten, dann würde sie wohl nicht mehr nur fallweise, sondern systematisch Opposition gegen die Vorlagen des BR betreiben. Da das schweiz. System den Fraktionszwang nicht kennt, würde es der SVP bisweilen durchaus gelingen, zusammen mit Vertretern der bürgerlichen Mitteparteien Mehrheiten gegen den BR zu bilden. Das Gleiche würde die SP mit Grünen und Vertreterinnen und Vertretern der Mitteparteien tun, wenn sie aus der Regierung ausgeschlossen würde. Ein parteipolitisch homogener als heute zusammengesetzter BR könnte sich in der BVers nur durchsetzen, wenn die Fraktionen dort das Geschehen bestimmten und die Mitglieder zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zwingen könnten. Dies hätte gravierende Auswirkungen auf das individualistische Mandatsverständnis der Mitglieder der BVers (VON WYSS, Einschränkung, 91 ff.). Auch die individuellen Antrags-, Vorstoss- und Initiativrechte müssten dann in Frage gestellt werden (vgl. Art. 107 N 34, Art. 118 N 34 f.).

22 Konkordanz bedeutet nichts anderes als der möglichst breite Einbezug aller relevanten politischen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess. Gelebt wird die Konkordanz nicht nur in der Regierung, sondern insb. auch im Parlament. Somit sind auch Parteien, die nicht in der Regierung vertreten sind, wie z.B. die Grünen, Teil des Konkordanzsystems. Auch sie unterstützen bisweilen zusammen mit anderen Parteien Vorlagen der Regierung, um in anderen Fällen Vorlagen zusammen mit Parteien, die in der Regierung vertreten sind, zu bekämpfen.

23 Vor diesem Hintergrund kann bereits das politische System der Schweiz des 19. Jh. als Konkordanzsystem bezeichnet werden: Auch wenn zu Beginn des Bundesstaates die Regierung nur aus Freisinnigen zusammengesetzt war, kann keineswegs von einer «Einparteienregierung» gesprochen werden, wie dies verschiedene Autoren tun (neuere Bsp.: WIRZ, Bundesstaat, 168 und KOCH, Führung, 166). So repräsentierten diese Freisinni-

gen z.T. doch äusserst unterschiedliche Auffassungen, z.B. bezüglich des Umfangs staatlicher Tätigkeit. Zudem zeugen die sehr lebhaften BR-Wahlen im 19. Jh. von der politischen Vielfalt im damaligen Parlament und in der damaligen Regierung (vgl. auch Art. 132 N 11, und Art. 133 N 12 ff.). Seit 1891 waren auch die Katholisch-Konservativen im BR vertreten. Neuere Untersuchungen zeigen, dass dieser Integration in die Regierung eine Annäherung auf parlamentarischer Ebene voranging, indem die Katholisch-Konservativen nach Beendigung des Kulturkampfes in den 1880er Jahren bei Abstimmungen in der BVers weniger in Konflikt mit den Freisinnigen standen (BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblockierung, 85). Konkordanz wurde im Parlament also schon im 19. Jh. gelebt, indem verschiedene Flügel des Freisinns mit nicht mehr ganz so oppositionellen Flügeln der Katholisch-Konservativen wechselnde Allianzen bilden konnten.

24 Die sukzessive Erweiterung auf eine Regierung, welcher im Moment Mitglieder von fünf äusserst unterschiedlichen Parteien angehören, widerspiegelt die Entwicklung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse in der BVers. Nicht immer entsprach das Kräfteverhältnis im BR jenem in der BVers. Häufig hinkte die Entwicklung im BR hintennach. Gesellschaftspolitische Veränderungen, welche zu einer Veränderung in der Parteienlandschaft führen, spiegeln sich jeweils zuerst im Parlament und erst dann in der Regierung. Bis die SP in der ersten Hälfte des 20. Jh. ihren Platz in der Regierung fand, brauchte es Jahrzehnte, obwohl sie schon lange eine relevante Kraft, zeitweise sogar die stärkste Kraft im Parlament war (vgl. z.B. LINDER, Demokratie, 90). Für eine Regierungsbeteiligung muss sich eine Partei nicht auf ein politisches Programm verpflichten, sondern die potenziellen BR-Mitglieder dieser Partei müssen den Willen bekunden, auch mit Personen mit völlig unterschiedlichem parteipolitischen Hintergrund konstruktiv zusammenzuarbeiten und allenfalls die Interessen der Partei hinter die Interessen der Regierung zu stellen.

25 Die parteipolitische Zusammensetzung der schweiz. Regierung war nach 1959 fast fünfzig Jahre lang stabil. Da das schweiz. Parteiensystem aufgrund der Erosion der traditionellen Mitteparteien und dem enormen Wachstum der SVP zurzeit im Umbruch ist, erstaunt es nicht, dass eine neue «Zauberformel» noch nicht gefunden ist. Dies bedeutet jedoch nicht das Ende der Konkordanz: Der Grundsatz des möglichst breiten Einbezugs der politisch relevanten Kräfte gilt systembedingt nach wie vor. Offen ist nur, wie sich die politischen Kräfte in den nächsten Jahren entwickeln werden. Der Einbezug der SVP in die Regierung gemäss ihrer Stärke im Parlament wird davon abhängen, wieweit diese Partei bereit ist, Kandidatinnen und Kandidaten aus ihren Reihen zur Verfügung zu stellen, welche das Vertrauen der BVers geniessen. Wahlorgan der Mitglieder des BR ist die VBVers, deren Mitglieder sich nicht an die Vorgaben der Fraktionen halten müssen.

26 Die starke Stellung von Parlamenten in konsensuellen bzw. konkordanten Systemen wird auch in der internationalen Forschung betont. SEBALDT äussert sich dazu folgendermassen: «Machtpolitisch förderlich ist für die Volksvertretungen darüber hinaus ein konkordanzdemokratischer Kontext: Wo der politische Entscheidungsprozess generell auf zwischenparteiliche Konsenssuche angelegt und nicht die kompetitive Lagerbildung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition stilbildend ist, wächst also auch das politische Gewicht der Abgeordneten deutlich an – gut nachvollziehbar, da diese konkordanten Abstimmungsprozesse eben über weite Strecken innerparlamentarisch laufen müssen, zumal bei der Gesetzgebung» (SEBALDT, Macht, 226). Würde die BVers also eine Regierungsreform beschliessen, welche die Konkordanz zugunsten einer homogeneren Regierungszusammensetzung schwächen würde, dann würde sie primär sich selber schwächen.

V. Ein Parlament in einem Vielparteiensystem

In der 49. Legislaturperiode 2011–2015 sind Mitglieder von 10 Parteien in der BVers vertreten, welche sich zu sieben Fraktionen zusammengeschlossen haben. Das Proporzwahlrecht für die Wahl in den NR ermöglicht insb. in den grossen Kantonen auch die Wahl von Mitgliedern kleiner Parteien. Das stark ausdifferenzierte Parteiensystem in der Schweiz ist Ausdruck der kulturellen und regionalen Vielfalt. So sind die Parteien in den einzelnen Kantonen unterschiedlich stark verankert, z.B. je nach konfessioneller Prägung des Kantons. **27**

Das vielfältige Parteiensystem kann als ein weiteres Element angesehen werden, welches zu einer Differenzierung der Macht und zur Entwicklung konsensueller Entscheidmuster beigetragen hat. Um tragfähige Entscheide herbeizuführen, braucht es in der Schweiz den Einbezug vieler Akteure. Die Vielfalt der Parteien im Parlament bedeutet aber nicht unbedingt eine Schwächung der Legislative gegenüber der Exekutive. Im Gegenteil formuliert SEBALDT sogar die These: «Je grösser die Parteienvielfalt, desto umfangreicher im Regelfall auch das Gewicht der Volksvertretung» (SEBALDT, Macht, 198). Kann sich eine Regierungspartei auf eine einzige Mehrheitspartei im Parlament abstützen, dann ist die Kontrolle der Entscheidungsprozesse sehr viel einfacher, als wenn mit einer Vielzahl von Akteuren Kompromisse gesucht werden müssen. Im schweiz. politischen System stellt das Parlament einen wichtigen Ort der Kompromisssuche zwischen den vielen Akteuren dar. **28**

Die Vielfalt von Interessen wird noch dadurch erhöht, dass sich die Mitglieder der BVers nicht nur als Mitglied ihrer Fraktion sehen, sondern auch andere Bezugspunkte kennen: Für ihre Entscheidfindung kann mitunter auch die Zugehörigkeit zu ihrem Kanton oder die Mitgliedschaft in einem Verband von grosser Bedeutung sein (LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin). Der nicht vorhandene Fraktionszwang in der BVers ermöglicht den Parlamentsmitgliedern, verschiedene Interessen einzubringen. Der im internationalen Vergleich geringe Einfluss der Fraktionen (VATTER, System, 276) bedeutet ebenfalls keine Schwächung der Legislative. Im Gegenteil erhalten die Mitglieder der BVers damit einen beachtlichen Handlungsspielraum, während in vielen anderen Parlamenten die Fraktionsspitzen zusammen mit den Regierungsvertretern die Mitglieder ihrer Fraktionen an der kurzen Leine halten. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass grosse Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des einzelnen Parlamentsmitglieds nicht zwingend zu einem mächtigen Parlament als Ganzes führen. Die grosse Herausforderung in einem fragmentierten Parlament wie der BVers besteht darin, mehrheitsfähige konstruktive Lösungen zu finden. Haben in einem Parlament die einzelnen Abgeordneten sehr viel Gewicht, besteht durchaus die Gefahr, dass das Parlament statt konstruktiver Lösungen Blockaden produziert. Sowohl im amerikanischen Kongress wie in der BVers finden sich Bsp. hierfür. So sind in der 48. Legislaturperiode (Winter 2007 bis Herbst 2011) in der BVers 28 Vorlagen gescheitert. Dieses Scheitern kann entweder in einem frühen Stadium des parlamentarischen Prozesses stattfinden, indem die Räte auf eine Vorlage gar nicht eintreten. Es ist aber auch möglich, dass die Räte oder auch nur ein Rat nach einem langwierigen parlamentarischen Prozess den Antrag der Einigungskonferenz ablehnen oder die Vorlage gar erst in der Schlussabstimmung «versenken». Auffällig ist die Zunahme der gescheiterten Vorlagen in den letzten 10 Jahren (1991–1995: 5 gescheiterte Vorlagen; 1995–1999: 4; 1999–2003: 9; 2003–2007: 16). Diese Zunahme ist auch damit zu erklären, dass SP und SVP in dieser Zeit zusammen über genügend Sitze im NR verfügten, um als «unheilige Allianz» eine Vorlage zu Fall zu bringen. **29**

VI. Ein Parlament in einem ausgeprägt föderalistischen System

30 Die ausgeprägt föderalistische Staatsordnung der Schweiz hatte selbstverständlich Auswirkungen auf die Konzipierung der staatlichen Organe auf Bundesebene. Das schweiz. Parlament ist als striktes Zweikammersystem konzipiert, in welchem beiden Parlamentskammern die genau gleichen Rechte zukommen. Jeder Erlass der BVers muss in identischem Wortlaut von beiden Kammern verabschiedet werden. Indem sowohl der Kt. UR mit 36 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wie auch der Kt. ZH mit ca. 1 Million Einwohnerinnen und Einwohnern mit je zwei Sitzen im StR vertreten sind, kommt dem föderalen Element gegenüber dem demokratischen Element im Zweikammersystems grosses Gewicht zu. Diese unrepräsentative Zusammensetzung des StR wird bisweilen zwar kritisiert, andererseits wird der Einfluss des Zweikammersystems auf die Gesetzgebung insgesamt eher positiv beurteilt, trägt es doch eher zur verbesserten Qualität der Gesetzgebung bei, als dass es diese blockieren würde. In den letzten Jahren ist die Zahl der einberufenen Einigungskonferenzen allerdings stark angestiegen (vgl. dazu die Statistik in Art. 91 N 12).

31 Allerdings kann der StR nicht eigentlich als «Kantonskammer» bezeichnet werden. Seine Mitglieder sehen sich als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung ihrer Kantone und nicht als Befehlsempfänger ihre Kantonsregierungen. Letzteres würde übrigens auch nicht Art. 161 BV entsprechen, wonach die Mitglieder der BVers ohne Weisungen zu stimmen haben. Diese Bestimmung wurde bereits 1848 bewusst in die BV aufgenommen, weil man den StR eben nicht als Organ der Kantonsregierungen konzipieren wollte. Der StR sollte vielmehr der Integration der Bevölkerung der kleinen Kantone, die sich zu einem grossen Teil im Sonderbund gegen den Bundesstaat engagiert hatten, in den neuen Bundesstaat dienen. Es erstaunt denn auch nicht und ist auch nicht als störend zu beurteilen, wenn neuere empirische Studien ergeben, dass beide Parlamentskammern dem kantonalen Interesse ein ähnliches Gewicht beimessen (Wiesli/Linder, Repräsentation). Die Mitglieder des NR werden ebenfalls in kantonalen Wahlkreisen gewählt (Art. 149 Abs. 3 BV) und verstehen sich somit ebenso als Vertreterinnen und Vertreter der Interessen der Bürgerinnen und Bürger ihres Kantons.

32 Aufgrund des weit gefassten Zuständigkeitsbereiches der Kantone beschränkt der Föderalismus auch den Kompetenzbereich der BVers. Aufgrund der sog. Kompetenzvermutung zugunsten der Kantone in Art. 3 BV braucht es für jede neue Bundesaufgabe eine Verfassungsänderung. Kommt hinzu, dass die Kantone, die häufig auch Vollzugsträger bundesstaatlicher Gesetzgebungen sind, die Bundesgesetzgebung scharf beobachten. Sie bringen sich bereits im vorparlamentarischen Verfahren in den Entscheidungsprozess ein und dies nicht nur auf dem formalisierten Wege des Vernehmlassungsverfahrens, sondern auch über informelle Kanäle wie bspw. die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die zu Regierung und Verwaltung führen.

VII. Gründe für die Schwächung des Parlamentes

33 Art. 148 BV bezeichnet die BVers etwas martialisch als «oberste Gewalt» im Bund. Betrachtet man die oben dargelegten institutionellen Rahmenbedingungen, ist man geneigt, dem zuzustimmen. Zu diesem Schluss kommt auch die international vergleichende Institutionenforschung: Es erstaunt nicht, dass Lijphart die schweiz. BVers als «powerful» bezeichnet, stellt doch die Schweiz in seiner Typologisierung den Prototyp einer konsensuellen Demokratie dar. Parlamente haben gemäss Auffassung Lijpharts in konsensuellen Demokratien mehr Einfluss als in Konkurrenzdemokratien (Lijphart, Democracies, 78). Eine neuere vergleichende Untersuchung, welche ein Ranking der

«Gesamtmacht» von Parlamenten aufgrund einer Beurteilung der Wahrnehmung ihrer einzelnen Funktionen vornimmt, ordnet die Schweiz immerhin auf Platz 10 von 23 untersuchten Parlamenten weltweit ein (SEBALDT, Macht, 141).

34 Wer jedoch die schweiz. Forschungsliteratur anschaut, findet insb. in der staatsrechtlichen Literatur Hinweise darauf, dass die BVers über lange Zeit ihrer verfassungsmässigen Stellung nicht gerecht wurde. Legendär ist das Zitat von KURT EICHENBERGER, wonach die BVers an der «administrativ-gouvernementalen Krücke» gehe (EICHENBERGER, Problematik, 285). Ähnlich urteilte SCHMID 1971: «Die Bundesversammlung ist hilflos ohne den Bundesrat, denn alle Rechtsetzung nimmt ihren Weg über den Bundesrat und seinen Beamtenapparat» (SCHMID, Verhältnis, 194). Diese Analysen stammen aus den 1960er und 1970er Jahren und basieren nicht auf empirischen Erkenntnissen. Empirische Studien aus dem gleichen Zeitraum kommen hingegen zu etwas differenzierteren Erkenntnissen. So kam ZEHNDER in seiner Analyse der Gesetzgebung in den Jahren 1971–75 zum Schluss, «dass das Parlament während des untersuchten Zeitraumes massgeblichen Einfluss auf die Gesetzgebung ausgeübt hat» (ZEHNDER, Gesetzesüberprüfung, 83).

35 Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass der faktische Einfluss der BVers im 20. Jh. über weite Strecken nicht ihrer verfassungsmässigen Stellung entsprach. Die erste Hälfte des 20. Jh. war geprägt von den «Vollmachtenregimes» während der Weltkriege (LINDER, Demokratie, 214). Diese Konzentration der Kompetenzen beim BR sowie auch in der Schweiz vorhandene autoritäre Vorstellungen von der Staatsorganisation setzten dem Parlamentarismus damals enge Grenzen (s. dazu KREIS, Parlamentarismus und Antiparlamentarismus in den Jahren 1933–1945, in: PARLAMENTSDIENSTE, Parlament, 301 ff.). Aber auch in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg konnte sich die BVers nur begrenzt in den Entscheidungsprozess einbringen. Nachfolgend ist darauf einzugehen, welches hierfür die Gründe waren und wie die BVers gegen Ende des 20. Jh. die «administrativ-gouvernementale Krücke» ablegen konnte und selbständig zu gehen lernte.

1. Verhältnis zwischen der parlamentarischen und der vorparlamentarischen Phase

36 Bevor die BVers sich mit einem Gesetzesentwurf des BR auseinandersetzen kann, hat sich schon eine Vielzahl von Akteuren zum Entwurf geäussert. Das vorparlamentarische Verfahren wurde nach dem 2. Weltkrieg formalisiert und immer bedeutender (LINDER, Demokratie, 214). Der BVers wurden Vorlagen erst dann zugeleitet, nachdem sie von Regierung und Verwaltung in langwierigen Verfahren mit den Kantonen und Interessengruppen austariert worden waren. Die BVers sah sich bisweilen gezwungen, diese Kompromisse zu übernehmen, wollte sie nicht einen Scherbenhaufen riskieren. Da bis in die 90er Jahre des 20. Jh. die überwiegende Mehrzahl der Vorlagen vom BR erarbeitet wurde – das Instrument der pa.Iv. hatte nur eine marginale Bedeutung –, bedeutete dies, dass sich das Parlament erst zu einem sehr späten Zeitpunkt in den politischen Entscheidungsprozess einbringen konnte.

37 Auch jüngere Untersuchungen belegen die lange Dauer der vorparlamentarischen Phase im Verhältnis zur parlamentarischen Phase: Für die Zeitspanne 1995–1999 konnte festgestellt werden, dass die vorparlamentarische Phase im Durchschnitt drei Jahre und die parlamentarische Phase durchschnittlich ein Jahr dauerte (SCIARINI, Procéssus, 539). BR und Verwaltung nehmen sich also dreimal mehr Zeit, als der eigentliche Gesetzgeber, das Parlament, zur Verfügung hat. Nicht selten sieht sich die BVers mit den hartnäckigen Wünschen des BR konfrontiert, diese oder jene Gesetzesvorlage doch möglichst schnell zu behandeln, da die neuen Bestimmungen aus diesem oder jenem Grund möglichst

rasch in Kraft treten sollten. Dies nachdem sich BR und Verwaltung jahrelang Zeit gelassen hatten, um den Entwurf zu erarbeiten. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass die BVers in den letzten 20 Jahren immer häufiger auf das Instrument der pa.Iv. zurückgegriffen hat, mit welchem sie den Entscheidungsprozess von Anfang an mitbestimmen kann (vgl. weiter unten N 45, sowie Art. 107 N 24–26).

2. Entwicklung der Verwaltung

38 Wenn EICHENBERGER von der «administrativ-gouvernementalen» Krücke spricht, dann sind damit zwei Dinge angesprochen: Zum einen wird auf die grosse Bedeutung der Verwaltung hingewiesen, zum anderen auf deren Nähe zur Regierung. Tatsächlich hat sich in der Schweiz erst im Verlauf des 20. Jh. eine differenzierte und spezialisierte Verwaltung entwickelt (LINDER, Demokratie, 214.). Mit der Entwicklung des Leistungsstaates in der zweiten Hälfte des 20. Jh. wurde die Verwaltung auch immer mehr Vollzugsverwaltung. Da die Verwaltung v.a. bei der Vorbereitung und beim Vollzug der Gesetzgebung – in den klassischen Zuständigkeitsbereichen der Regierung – tätig ist, verstand sie sich immer mehr als Verwaltung der Exekutive und nicht als Verwaltung des Parlaments (LÜTHI, Spannungsfeld, 369).

39 Da die BVers jedoch bewusst auf die Einrichtung einer eigenen Fachverwaltung verzichtete und die PD nur als relativ bescheiden dotierte Stabsstelle konzipiert hat (vgl. Art. 64 N 23), ist es für sie wichtig, dass auch sie auf die Unterstützung der Fachverwaltung zählen kann. Die Entwicklung von der «Bundesrats»verwaltung zur «Bundes»verwaltung ist durchaus in verschiedenen Amtsstellen zu beobachten. Dabei handelt es sich aber um einen Prozess, der Zeit braucht (LÜTHI, Spannungsfeld, 369).

3. Internationalisierung der Rechtsetzung

40 Weiter kommt für das Parlament erschwerend hinzu, dass sich mit der Internationalisierung des Rechts ein Teil des eigentlichen Kerngeschäftes des Parlaments – die Rechtsetzung – von der Ebene des Parlaments auf die Ebene der Regierung verlagert. Beim Abschluss von internationalen Verträgen sind primär Regierung und Verwaltung beteiligt, welche somit grossen Einfluss auf den Inhalt der Verträge haben.

41 Quantitative Analysen der eidg. Gesetzgebungstätigkeit zeigen die zunehmende Bedeutung des internationalen Rechts auf: Zwischen 1983 und 2007 ist das internationale Recht bedeutend stärker gewachsen als das Landesrecht, hat bestandesmässig sogar das Landesrecht überholt und macht heute 60% des geltenden Bundesrechts aus (LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Entwicklung, 52). Da zudem viele Erlasse im Bereich der internationalen Rechtsetzung im schweiz. Recht auf Verordnungsebene übernommen werden und der Entscheidungskompetenz der BVers somit entzogen sind, führt dies zu einer Vergrösserung des Anteils der exekutiven Rechtsetzungsaktivität gegenüber jenem der Legislative. Aber auch bei Staatsverträgen, die vom Parlament zu genehmigen sind, kommt der Exekutive eine bedeutende Rolle zu. LINDER ET AL. kommen deshalb zum Schluss, dass der steigende Anteil des internationalen Rechts die Stellung des BR stärkt (LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Entwicklung, 45).

VIII. Das Parlament gewinnt an Boden zurück

42 Der Gestaltungs- und Handlungsspielraum der BVers wurde somit im Verlaufe des 20. Jh. insb. durch die grosse Bedeutung der vorparlamentarischen Phase, durch den

grösseren Einfluss der exekutivlastigen Verwaltung sowie durch die Internationalisierung des Rechts immer mehr eingeschränkt, so dass die BVers trotz ihrer formal weit gefassten Kompetenzen die Entscheidungsprozesse nur beschränkt beeinflussen konnte. Es erstaunt deshalb nicht, dass gegen Ende des 20. Jh. der Ruf nach Parlamentsreformen immer lauter wurde. Die BVers hat denn auch – insb. in den 90er Jahren des 20. Jh. – verschiedene Reformen vorgenommen, die zum Teil nachhaltigen Einfluss auf die Stellung der BVers hatten, obwohl sie zum Teil nur auf Reglementsebene vorgenommen wurden (LÜTHI, Bundesversammlung, 178 ff.).

43 Ein erster Reformschub setzte bereits in den 1960er Jahre in der Folge der «Mirage-Affäre» ein. Der Kauf von Kampfflugzeugen, deren Preis die vom Parlament ursprünglich bewilligten Mittel weit überstieg, war für die BVers Anlass, ihre Rechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht auszubauen (RIKLIN/GUT, Parlamentsreformen, 14 f.; Art. 163 N 1 ff.). Mit weiteren punktuellen Parlamentsreformen in den Jahrzehnten nach 1960 wurde versucht, die Arbeitsweise des NR zu rationalisieren, z.B. durch die Einführung von Redezeitbeschränkungen. Auch wurden erste Schritte unternommen, um aus dem «Sekretariat der Bundesversammlung» eine eigentliche Parlamentsverwaltung zu schaffen, indem z.B. ein Dokumentationsdienst eingerichtet wurde (RIKLIN/GUT, Parlamentsreformen, 32; Kommentar zu Art. 64 N 4–5). Der sukzessive Ausbau der PD stellte eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass es der BVers immer besser gelang, ihre Kompetenzen in befriedigender Weise wahrzunehmen.

44 Von grosser Bedeutung war ein weiterer Reformschub zu Beginn der 1990er Jahre. Insb. die Reform des Kommissionensystems erwies sich für die zukünftige Arbeitsweise und die Einflussmöglichkeiten der BVers als von grosser Wichtigkeit (Art. 42 N 29 ff.). Bis zu dieser 1991 vorgenommenen Reform wurden die meisten relevanten Geschäfte von ad hoc bestellten Kommissionen vorberaten. Dies bedeutete, dass das Parlament auf Vorlagen des BR meistens weitgehend lediglich reagieren konnte; gab es keine Vorlage des BR, gab es auch keine parlamentarische Kommission. Diese Ad hoc-Kommissionen waren zudem häufig recht einseitig zusammengesetzt: Ging es z.B. darum, eine Gesetzesvorlage im Bereich der Landwirtschaft vorzuberaten, so fanden sich die in der BVers zahlreich vertretenen Landwirte in der Kommission zusammen (LÜTHI, Legislativkommissionen, 40). Mit der Reform von 1991 wurde die Bundespolitik in Sachbereiche aufgeteilt, wobei jede Kommission für bestimmte Sachbereiche zuständig ist. Das System eines festen Sitzungsplans, welcher zwei Kommissionssitzungen zwischen den Sessionen vorsieht, erlaubt es den Parlamentskommissionen nun, nicht nur auf Vorlagen des BR zu reagieren, sondern auch selbst aktiv zu werden.

45 In einem Zusammenhang mit dem System der ständigen Kommissionen ist auch die zunehmende Bedeutung des Instruments der pa.Iv. zu sehen. War dieses Instrument vor 1990 noch von geringer Bedeutung, so geht heute bereits jedes fünfte BG, bzw. jede fünfte Gesetzesänderung auf eine pa.Iv. zurück (BURRI, Statistik, 322; Art. 107 N 24–26). Mit der pa.Iv. ist es der BVers zumindest teilweise gelungen, ihr Abseitsstehen im vorparlamentarischen Entscheidungsprozess zu überwinden: Geht die Mehrheit der BVers davon aus, dass der BR ihr nicht innert nützlicher Frist einen Gesetzesentwurf in ihrem Sinne unterbreitet, dann arbeitet sie heute mit dem Instrument der pa.Iv., und der Gesetzesentwurf wird unter Federführung einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet. Damit nimmt sie das Heft selber in die Hand. So hat auch SCIARINI einen Bedeutungsverlust der vorparlamentarischen Phase und damit verbunden eine Schwächung der Verbände beobachtet. Diese Schwächung gehe Hand in Hand mit einem Bedeutungsgewinn der parlamentarischen Phase (SCIARINI, Eppure, 19). Durch die Verankerung entsprechender Bestimmungen in Verfassung und Gesetz (vgl. Art. 112 N 8 ff.) hat die

BVers sichergestellt, dass die Verwaltung sie bei ihren Arbeiten unterstützen muss (LÜTHI, Spannungsfeld).

46 Untersuchungen haben gezeigt, dass die BVers generell seit dem letzten Jahrzehnt des 20. Jh. mehr Einfluss auf die Gesetzgebung nimmt, also auch Vorlagen des BR kritischer begutachtet. JEGHER, welche in ihrer Dissertation den Einfluss der BVers auf die Gesetzgebung quantitativ und qualitativ untersucht hat, kommt zum Schluss: «Gleichzeitig müssen auch die […] Aussagen, die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten die Diskussion dominierten und von einer ‹partiellen Abdankung der Bundesversammlung› sowie von einem ‹hilflosen› und ‹ohnmächtigen› Parlament ausgingen, revidiert werden: Die vorliegende empirische Untersuchung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit hat gezeigt, dass das Parlament – wenn es Handlungsbedarf sieht und von der Wichtigkeit einer Vorlage überzeugt ist – durchaus in der Lage ist, inhaltlich gestaltend in die Gesetzgebung einzugreifen und konsensfähige Vorlagen zu verabschieden» (JEGHER, Bundesversammlung, 206).

47 Der BVers ist es mit diesen Reformen somit gelungen, ihren beiden Schwachpunkten – später Einbezug in den Entscheidungsprozess, zu wenig Unterstützung durch die Verwaltung – entgegenzuwirken. Auch der dritten oben aufgezeigten Schwierigkeit – Verlust an Einfluss auf die Rechtsetzung durch deren Internationalisierung – versuchte das Parlament mit Reformen zu begegnen: Durch die Schaffung von Konsultationsrechten sollten die APK im Bereich der Aussenpolitik frühzeitig mitreden können (vgl. Art. 152 N 26 ff.).

48 Die Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungsebene im Rahmen der Reform der BV 1999 und die Konkretisierung und Konsolidierung des Parlamentsrechts im neugeschaffenen ParlG von 2002 bildeten weitere Schritte in der Bemühung der BVers, sich einen institutionellen Rahmen zu verschaffen, in welchem sie vermehrt Einfluss nehmen kann. Dazu gehörten bspw. auch die Stärkung der Informationsrechte im Bereich der Oberaufsicht (vgl. Art. 153 N 1 ff.) und der verbesserte Einbezug der BVers bei der politischen Planung, wobei dieser in jüngerer Zeit auch wieder in Frage gestellt wird (vgl. Art. 146 N 15–16).

49 Insgesamt ist es der BVers seit den 1990er Jahren nach Vornahme gezielter Reformen vermehrt gelungen, ihr seit 1848 bestehendes institutionelles Potenzial (insb. auch die unabhängige Stellung gegenüber der Regierung) zu nutzen und sich wirkungsvoll in den Entscheidungsprozess einzubringen.

IX. Ein ressourcenschwaches Parlament als Arbeitsparlament?

50 Wie wir eingangs gesehen haben, wird die BVers in der internationalen Forschung eher als einflussreiches Parlament bezeichnet. Diese Beurteilung beruht insb. auf der starken Mitwirkung der BVers bei der Gesetzgebung. Tatsächlich kann man – ausgehend von der traditionellen Unterscheidung zwischen Rede- und Arbeitsparlamenten (STEFFANI, Demokratie) – die BVers als Arbeitsparlament bezeichnen: In der BVers stehen nicht Rededuelle in den Plenardebatten im Vordergrund, sondern die gesetzgeberische Detailarbeit, welche primär in den Kommissionen geleistet wird. Die Rechte des Parlamentes, seiner Organe und der einzelnen Mitglieder sind sehr ausgeprägt und werden intensiv genutzt. Trotzdem werden auch in der international vergleichenden Forschung Vorbehalte angebracht: So beurteilt z.B. SEBALDT die legislative Gestaltungsfähigkeit der schweiz. BVers im Vergleich zu anderen Parlamenten als gering. Dieser Befund befremdet auf den ersten Blick, erklärt sich aber dadurch, dass SEBALDT eine hohe Professionalisierung des

Parlamentes als Voraussetzung für eine hohe Gestaltungsfähigkeit betrachtet (SEBALDT, Macht, 102 f.).

Offenbar hat SEBALDT den Fleiss der schweiz. Parlamentsmitglieder etwas unterschätzt: Tatsächlich belegt die schweiz. BVers im Vergleich der Professionalisierung von Parlamenten in 20 OECD-Staaten den zweitletzten Rang. Die BVers ist sogar das kostengünstigste der untersuchten Parlamente. Was allerdings den Zeitaufwand für die Tätigkeit in den Kommissionen betrifft, so belegt die BVers Rang 6 (Z'GRAGGEN/LINDER, Professionalisierung, 18 f.). Etwas pointiert gesagt: Die schweiz. Parlamentsmitglieder kosten wenig und leisten viel. Die institutionellen Gegebenheiten, welche die Mitglieder der BVers heute antreffen, erlauben es ihnen und der ganzen Institution, in intensiver Weise an den politischen Entscheidungsprozessen, insb. an der Gesetzgebung, mitzuwirken. Die Mitglieder der BVers üben ihr Amt denn auch zumindest als Halbzeit-, wenn nicht gar als Vollzeitjob aus (vgl. Art. 9 N 6 ff.; BÜTIKOFER, Parlament, 58 ff.). Den Bürgerinnen und Bürgern kann dies nur recht sein, solange sich Personen finden, welche bereit sind, zu diesen Bedingungen professionelle Parlamentsarbeit zu leisten. Es ist jedoch naheliegend, dass eher solche Personen ein zwar arbeitsintensives, aber nur mässig bezahltes Parlamentsmandat übernehmen, welche daneben über ein «arbeitsloses» Einkommen verfügen, bspw. durch ein Ruhegehalt früherer kantonaler Magistratspersonen oder die Einsitznahme in Verwaltungsräten. **51**

Den Mitgliedern der BVers kann der Spagat zwischen professionellen Anforderungen und im internationalen Vergleich bescheidenen Ressourcen dann gelingen, wenn sie intelligent selektionieren und sich dort einbringen, wo es sich einzubringen lohnt. Die BVers wird sich aber immer wieder die Frage stellen müssen, ob ihre Arbeitsweise und ihre Ressourcen dergestalt sind, dass sie ihre weitreichenden Kompetenzen wirklich zufriedenstellend wahrnehmen kann. **52**

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1

Gegenstand

Dieses Gesetz regelt:

a. Rechte und Pflichten der Mitglieder der Bundesversammlung;

b. Aufgaben und Organisation der Bundesversammlung;

c. das Verfahren in der Bundesversammlung;

d. die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat;

e. die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten.

Objets

La présente loi régit:

a. les droits et obligations des membres de l'Assemblée fédérale;

b. les attributions et l'organisation de l'Assemblée fédérale;

c. la procédure applicable au sein de l'Assemblée fédérale;

d. les relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral;

e. les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux.

Oggetto

La presente legge disciplina:

a. i diritti e i doveri dei membri dell'Assemblea federale;

b. i compiti e l'organizzazione dell'Assemblea federale;

c. le procedure nell'Assemblea federale;

d. i rapporti tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale;

e. i rapporti tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklungen bis zum GVG von 1962	1
2. Vom GVG 1962 bis zum ParlG	5
3. ParlG	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10

Materialien

Bis 1902: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 22.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
2050 Motionen und Postulate. Begriffsbestimmung: Bericht BR 5.1.1926 (BBl 1926 I 17 ff., insb. 18).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Reform: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1450); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
78.058 Studienkommission der Eidg. Räte «Zukunft des Parlaments»: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).

90.228/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 668 ff. u. 674 ff.); AmtlBull StR 1991 687 f.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
94.428 Bundesversammlung. Reform der Bundesverfassung: Bericht SPK-NR 21.10.1994 (BBl 1995 I 1133 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 428 ff.).
01.401 Pa Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklungen bis zum GVG von 1962

1 Der Gegenstand des ersten Vorgängers des heutigen ParlG, des GVG von 1849, wird durch seinen Titel umschrieben: «Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrath, Ständerath, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen» (AS 1848–50 279 ff.). Das GVG 1849 war als Verfahrensrecht konzipiert: In Art. 1–10 regelte es das Verfahren zwischen den Räten, in Art. 11–17 den Verkehr mit dem BR und in Art. 18–22 die Form und Veröffentlichung der Erlasse der BVers. Diese Struktur wurde bei der Totalrevision von 1902 beibehalten. Der neue Titel nannte nun auch ausdrücklich den Geschäftsverkehr mit dem BR als Gegenstand des Gesetzes.[1] Bei der Totalrevision von 1962 wurde an dieser Grundstruktur festgehalten.[2] Hans HUBER bezeichnete das GVG in der NZZ als *«Magna Charta des Zweikammersystems»* und unterstrich damit den Verfahrenscharakter des GVG besonders (HUBER, Entwurf).

2 Gegenstand der GVG 1849, 1902 und 1962 war im Wesentlichen der Geschäftsverkehr *zwischen* den Räten, nicht aber der Geschäftsverkehr *innerhalb* der einzelnen Räte.[3] Der Geschäftsverkehr zwischen den Räten und dem BR wurde nur insoweit im Gesetz geregelt, als der BR mit der BVers, d.h. mit beiden Räten verkehrte. Zahlreiche Gegenstände, die nach heutigem Verständnis in den Grundzügen durch das Gesetz geregelt werden müssen, waren den Ratsreglementen überlassen, insb. die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder. Das GVG 1849 kannte z.B. weder Bestimmungen über die Kommissionen[4] noch über die Vorstösse[5] der Ratsmitglieder. Die Rechtswirkung der Vorstösse und das

1 Der Titel des GVG von 1902 lautete: «Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat, Ständerat und dem Bundesrat, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen» (AS 1902/03 386 ff.).

2 Das GVG 1962 trug den Titel: «Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung, sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz)»(AS 1962 773 ff.).

3 S. dazu anschaulich den Bericht des BR vom 5.1.1926 zum Po. des StR betr. einer allfälligen Abänderung des GVG 1902, in welchem der BR darlegt, weshalb die Mo. und das Po. nicht im GVG definiert werden müssen: «Die Geschäftsreglemente, die von jeder Kammer selbständig aufgestellt werden, setzen den Gang der Beratungen innerhalb der einzelnen Kammer fest, müssen also auch darüber Bestimmungen aufstellen, wie diese Beratungen in Gang kommen, d.h. über die Antragstellung; das Geschäftsverkehrsgesetz regelt die Beziehungen zwischen den eidgenössischen Räten, es knüpft da an, wo die Geschäftsreglemente ihrem Zweck nach aufhören, nämlich bei der Beschlussfassung der Kammern, und setzt fest, wie sich die Beschlüsse der Kammern in den Beziehungen der Kammern zueinander und zum Bundesrat auswirken sollen» (BBl 1926 I 18).

4 Ausnahme: Art. 13 GVG 1849 ermächtigte die Kommissionen, Mitglieder des BR zu ihren Sitzungen einzuladen.

5 Ausnahme: Art. 15 GVG 1849 verpflichtete den BR, an ihn gerichtete Ip. zu beantworten.

Verfahren ihrer Behandlung wurden erst mit der Revision des GVG vom 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.) im Gesetz geregelt;[6] für die Kt.Iv. – immerhin ein verfassungsmässiges Recht der Kantone – wurden die diesbezüglichen Bestimmungen erst mit der Revision des GVG vom 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.) ins GVG aufgenommen. Die Organisation und das Verfahren der VBVers fand sehr rudimentär erst mit Art. 15 GVG 1902 Eingang in dieses Gesetz; das bes. bedeutsame Wahlverfahren der VBVers war bis zum Ende der Geltungsdauer des GVG nicht auf Gesetzesstufe geregelt. Das *Gesetzmässigkeitsprinzip* hatte im Parlamentsrecht also nur beschränkte Geltung. Damit war auch die demokratische Legitimation dieses Rechts seit Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums mit der Totalrevision der BV 1874 eingeschränkt.

3 Das Parlamentsrecht der Eidg. ist sowohl in der BV, als auch auf Gesetzesebene und auf Reglements- (bzw. Verordnungs-)stufe normiert. Die Kritik an der beschränkten Gesetzmässigkeit des Parlamentsrechts bis zum Jahre 2003 (N 2) wird dadurch relativiert, dass die BV 1848 und 1874 die Organisation und die Aufgaben auf der obersten Normstufe z.T. sehr detailliert regelten. Ca. ein Fünftel der BV war der BVers gewidmet. Art. 74 Abs. 1 BV 1848 (modifiziert übernommen von Art. 85 Ziff. 1 BV 1874) zählte im Katalog der «Befugnisse» der BVers den Erlass von «Gesezen und Beschlüssen […] über Organisation und Geschäftsgang der Bundesbehörden» auf; dies war die Verfassungsgrundlage des GVG. Die in den Jahren 1848–1850 erlassenen Reglemente bzw. prov. Reglemente von NR und StR konnten sich auf Art. 75 Abs. 1 BV 1848 stützen, welcher das Versammlungsrecht der BVers regelte und beiläufig auch die Reglemente erwähnte. Eine explizite verfassungsunmittelbare Kompetenz der Räte, ihr eigenes Reglement zu erlassen, kannte die BV nie. Diese Kompetenz wurde erstmals 1974 im Rahmen der GVG-Revision vom 14.3.1974 (11.784) in Art. 8bis Abs. 2 GVG auf Gesetzesstufe festgeschrieben (AS 1974 1052).

4 Das GVG und die Ratsreglemente wurden bis 1962 nur selten revidiert. Die Botschaft des BR vom 25.4.1960 gab einen knappen Überblick und stellte fest, dass das GVG 1902 nur zweimal abgeändert worden sei und dass sich die Änderungen der Ratsreglemente «immer auf unbedeutende Korrekturen beschränkten, während man grosszügige und systematische Neuerungen vermied» (BBl 1960 I 1450). Das schweizerische Parlamentsrecht zeichnet sich also durch grosse Kontinuität aus (vgl. Burki, Die rechtliche Natur der «autonomen» Geschäftsordnung der gesetzgebenden Behörden und die leitenden Rechtsgrundsätze für das Geschäftsverfahren, Diss. Zürich 1920, 2 f.; Santschy, Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, Diss. Neuchâtel 1982, 43 ff., 49; Jaag, Die Zweite Kammer im Bundesstaat. Funktion und Stellung des schweizerischen Ständerates, des deutschen Bundesrates und des amerikanischen Senates, Diss. Zürich 1976, 27).

2. Vom GVG 1962 bis zum ParlG

5 Auch im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 zeigten der BR und die BVers keine grossen Ambitionen, das Gesetz grundlegend zu revidieren,[7] und dies obwohl

6 Ausnahme: Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 und Art. 15 GVG 1962, welche aber allein Aspekte des Geschäftsverkehrs *zwischen* den beiden Räten bei der Behandlung von Mo. regelten.

7 Entsprechend hiess es auch in der Botschaft des BR: «Von grundlegenden Änderungen des bisherigen Verfahrens sehen wir ab, weil unseres Erachtens dafür keine Notwendigkeit besteht. Wir haben uns daher bemüht, lediglich die bisherige Praxis klar und eindeutig zu formulieren und dort, wo eine einheitliche Praxis fehlte, das uns richtig und einfach Scheinende vorzuschlagen» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1451]).

Kurt EICHENBERGER 1961 in einem Aufsatz zum Schluss gekommen war, dass die BVers an einer «administrativ-gouvernementalen Krücke» gehe (EICHENBERGER, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, SJZ 1961, H. 18, 285). Die Totalrevision des GVG von 1962 hatte nach Hans BRÜHWILER, dem damaligen Generalsekretär der BVers, einen stark «konservativen Zug» (BRÜHWILER,, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, ZBl 1963, H. 4, 58).

6 Mit der «Mirage-Affaire» (s. Art. 163 N 2 ff.) endete aber der Dornröschenschlaf des Parlaments auf eidg. Ebene. Nach Max IMBODEN bedurfte es eines solchen aufrüttelnden und teuer bezahlten Ereignisses, um der jahrelang geforderten Stärkung der BVers Nachachtung verschaffen zu können (IMBODEN, Helvetisches Malaise [1964], in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge von Max Imboden, Basel 1971, 304). Angefangen mit der Änderung des GVG vom 1.7.1966 erlebte das GVG 1962 bis zum Erlass des ParlG 2003 nicht weniger als 37 Teilrevisionen. Die Oberaufsicht und die Organisation der BVers insb. wurden vermehrt im GVG geregelt. In diesem Zusammenhang ist besonders der Bericht der Studienkommission «Zukunft des Parlaments» von 1978 zu erwähnen, der die wesentlichen parlamentarischen Anliegen formulierte, die in den folgenden 20 Jahren umgesetzt wurden (vgl. BBl 1978 II 996 ff.). Von bes. grundlegender Bedeutung war ausserdem die Revision des GVG und der Ratsreglemente von 1991 aufgrund der pa.Iv. «Parlamentsreform» (90.228/90.229) von NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) und StR René Rhinow (FDP/BL). Praktisch unbeachtet vom damaligen Abstimmungskampf über die zusätzlichen finanziellen Ressourcen der Ratsmitglieder wurde mit der GVG-Revision vom 4.10.1991 auf Gesetzes- und insb. Reglementsstufe das System der ständigen Kommissionen eingeführt und die Mitwirkung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik institutionalisiert (AS 1992 2344 ff.). Diese Revision veränderte die Arbeitsweise der BVers und ihrer Organe grundlegend. StR Riccardo Jagmetti (FDP/ZH) plädierte für die Reform, damit «wir gestaltend tätig sein können. Wenn wir diese Grundlagen nicht haben, dann bleibt uns nur die Genehmigung dessen, was die Regierung uns präsentiert, aber es bleibt kein Raum für eigenständiges und selbständiges Handeln des Parlaments. […] Wenn wir also auf das Gesetz Einfluss nehmen wollen, dann […] nicht erst am Schluss, sondern rechtzeitig, von uns aus» (AmtlBull StR 1991 687 f.; zum Stellenwert dieser Reform, s. Art. 42 N 14 ff. und 29 ff.; Art. 152 N 5 ff.).

7 Die Parlamentsreform von 1991 kann als erste Phase betrachtet werden; dieser sollten in einer zweiten Phase die nötigen Anpassungen der BV folgen, die im Bereich der Behördenorganisation seit 1848 weitgehend unverändert geblieben ist. In einem ersten Anlauf unterbreitete die SPK-NR eine Teilrevision des Kapitels über die BVers in der BV (Bericht SPK-NR 21.10.1994 [BBl 1995 I 1133 ff.]). Das Projekt wurde aufgrund der sich abzeichnenden Totalrevision der BV indessen zurückgestellt. Der Bericht der von den beiden SPK eingesetzten Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» von 1995 (Bericht 15.12.1995 [BBl 1996 II 428 ff.]) und der Zusatzbericht der SPK-NR/StR vom 6.3.1997 zur Totalrevision der BV (BBl 1997 III 245 ff.) zeichneten in der Folge ein Bild der BVers, die sich ihrer institutionell starken Stellung bewusst ist. Aus den Berichten geht der deutliche Wille hervor, die BVers als oberstes Organ des Bundes organisatorisch und verfahrensmässig zu stärken. Entsprechend wurde mit der Totalrevision der BV 1999 das Parlamentsrecht auf Verfassungsstufe modernisiert. Veraltete Bestimmungen wurden neu formuliert und der Praxis angepasst; zudem wurden im Verhältnis zwischen BVers und BR Klärungen vorgenommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3472]). Die Totalrevision des GVG war dementsprechend nur noch eine Frage der Zeit.

3. ParlG

Die Systematik des ursprünglich als Verfahrensrecht konzipierten GVG war den über 30 Teilrevisionen nicht mehr gewachsen. Die Artikelnummerierung war unübersichtlich geworden (z.B. folgten auf Art. 47 die Art. 47bis, 47bisa, 47bisb, 47ter, usw.); und Art. 27 bspw. erstreckte sich über neun Abs. Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 kam zum Schluss: «Gewisse Inhalte des GVG können […] nicht mehr ohne Auslegung und Analogieschlüsse verstanden werden» (BBl 2001 3484). Der Inhalt des GVG 1962 war inzwischen neben den Verfahrensregelungen mit Bestimmungen wie bspw. zum Interessenregister der Ratsmitglieder, über die Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik, die PUK usw. ergänzt worden. **8**

Vor diesem Hintergrund hatte die Totalrevision des GVG von 2002 zum Ziel: 1. die «Konkretisierung der in der BV neu vorgesehenen Möglichkeiten im Bereich des Parlamentsrechts», 2. die «Umsetzung notwendiger Reformen» und 3. die «systematische Zusammenfassung und übersichtliche Darstellung des Parlamentsrechts» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3473]). Eine wichtige Grundlage für die Bestimmung des Gegenstandes des ParlG bildete der Gesetzesbegriff von Art. 164 BV: Die grundlegenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Personen – und damit auch über die Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern – wie auch über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden sind auf Gesetzesstufe zu normieren (Art. 164 Abs. 1 Bst. c und g BV). Entsprechend mussten Regelungsinhalte der Geschäftsreglemente, die entweder für beide Räte gleich lauteten oder die für beide Räte eine zentrale Bedeutung hatten, wie bspw. das Abstimmungsverfahren (Art. 78 und 79 ParlG) oder das Wahlverfahren der obersten Behörden des Bundes (Art. 130 ff. ParlG) neu auf Gesetzesstufe normiert werden (Bericht SPK-NR [BBl 2001 3484]). Nichtdestotrotz enthält das ParlG aber auch zahlreiche Bestimmungen, die nicht als grundlegende Bestimmungen i.S. von Art. 164 BV zu qualifizieren sind und daher auch auf Verordnungsebene herabgestuft werden könnten.[8] Für den parlamentarischen Alltag wäre es jedoch wenig zweckmässig, wenn neben dem ParlG und den Ratsreglementen, welche die für einen Rat spezifischen Verordnungsbestimmungen enthalten, eine weitere VO der BVers zur Hand genommen werden müsste, welche die für beide Räte geltenden Bestimmungen unterhalb der Gesetzesebene enthält. Deshalb wurde der Weg einer Regelung durch eine VO der BVers nur für einzelne, klar abgrenzbare Regelungsbereiche gewählt (VO der BVers über die RedK [SR 171.105]; Parlamentsverwaltungsverordnung [SR 171.115]; VO der BVers über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments [SR 171.117]). Des Weiteren soll das ParlG nicht nur das Verfahren zwischen den Gewalten und den Räten sowie in den Räten regeln, sondern möglichst alle Bestimmungen des eidg. Parlamentsrechts enthalten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3473]). Das Gesetz wurde mit neuen Regelungsinhalten wie bspw. die Bestimmungen über die Immunität aus dem VG und dem GarG ergänzt (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3484 f.]).[9] Zusammenfassend kann festgehalten werden: Konnte Hans Huber 1960 das GVG noch als «Magna Charta des Zweikammersystems» bezeichnen (s. oben N 1), so sprach die SPK-NR in ihrem Bericht **9**

8 Bsp.: Art. 40*a* (Einzelheiten der Arbeitsweise der GK), Art. 63 (Parlamentarische Gruppen), Art. 126 ff. (Einzelheiten des Verfahrens der Behandlung von Petitionen), Art. 141 (einzelne Anforderungen an den Inhalt von Botschaften des BR) usw.

9 Umgekehrt wurde mit dem Erlass des ParlG auch eine Bestimmung des GVG, welche Zuständigkeiten des BR definierte, nicht ins ParlG übernommen, sondern ins RVOG überführt: Art. 47bis*b* GVG betr. die Zuständigkeit des BR für den selbständigen Abschluss völkerrechtlicher Verträge wurde zu Art. 7*a* und Art. 48*a* RVOG.

zum ParlG nun richtigerweise von einer *«Magna Charta der Gewaltenteilung»* (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3471]). Der alte Titel «Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung […]» wurde dem erweiterten Inhalt des Gesetzes nicht mehr gerecht; es war zum «Bundesgesetz über die Bundesversammlung» (Kurztitel: «Parlamentsgesetz») geworden.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

10 Art. 1 gibt einen Überblick über den Inhalt des ParlG und zählt in den einzelnen Bst. die Schwerpunkte des Gesetzes auf (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3518]). Andere Gesetze beginnen mit der Bestimmung des Zwecks des Gesetzes; darum handelt es sich hier nicht (Zweck eines ParlG könnte u.a. sein: die Gewährleistung der Repräsentation der Interessen der Wählerinnen und Wähler und der Unabhängigkeit des Parlaments und seiner Mitglieder usw.). Gesetzestechnisch besitzt Art. 1, der weder in den Kommissionen noch in den Räten diskutiert wurde, keine eigene normative Kraft. Die Bestimmung erleichtert indessen das Verständnis der Systematik des ParlG; im Vergleich mit seinen Vorgängern lassen sich zudem für das heutige Verständnis des Parlamentsrechts wichtige Entwicklungen aufzeigen.

11 Die Aufzählung der einzelnen Sachbereiche spiegelt die Systematik des Gesetzes wieder. Der Aufbau des Gesetzes ist von zwei Grundgedanken geprägt: Einerseits soll die Systematik die zu regelnden Themen (Aufgaben, Organisation, Verfahren, Beziehung zum BR und BGer) klarer trennen und die Beziehungen unter den einzelnen Bestimmungen verständlicher machen. Andererseits soll die Systematik für spätere Teilrevisionen genügend Raum offen lassen.

12 Die ersten drei Titel des Gesetzes bilden die Voraussetzungen dafür, dass die BVers handlungsfähig ist und sich organisieren kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3485]). Der 1. Titel, mit den allgemeinen Bestimmungen, umfasst die Art. 1–5 ParlG. In Art. 2 ParlG wird das Recht der Räte statuiert, sich zu versammeln.[10] In Art. 3 ParlG wird deshalb der Beginn des parlamentarischen Mandats festgelegt.[11] Die Bestimmungen über die Öffentlichkeit und Information (Art. 4 und 5 ParlG) konkretisieren den für eine Demokratie elementaren Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit des Parlamentes: Über das parlamentarische Handeln soll möglichst Transparenz hergestellt werden, damit die Wählerinnen und Wähler die Beschlüsse ihrer Vertretung nachvollziehen können.

13 Grundlage für die parlamentarische Organisation und das parlamentarische Verfahren ist die Stellung der Ratsmitglieder. Deshalb folgen bereits im 2. Titel die Rechte und Pflichten der Mitglieder der BVers. Die Voranstellung der Bestimmungen der Ratsmitglieder bringt auch den «individualistischen Geist des Verfahrens der Bundesversammlung» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3485]) sowie das individuelle Repräsentationsverständnis der Ratsmitglieder zum Ausdruck (Bericht Expertenkommission

10 Die systematische Einordnung dieser Bestimmung beruht auf Jean-François AUBERT, der in der Festschrift zum Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat» sechs Kriterien für die Definition moderner Parlamente aufstellte (Parlamentsdienste [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848–1998, Basel 1998, 12 Rz 6).

11 Art. 3 ParlG über den Eid und das Gelübde müsste nicht zwingend in diesem ersten Titel untergebracht werden. Er könnte gerade so gut im Titel über die Mitglieder der BVers eingereiht sein. Art. 3 normiert die Voraussetzungen, dass das parlamentarische Mandat angetreten werden kann und folglich die designierten Ratsmitglieder ihre Rechte und Pflichten nach dem 2. Titel (Mitglieder der Bundesversammlung) wahrnehmen.

15.12.1995 [BBl 1996 II 435]; vgl. auch VON WYSS, Maximen, 43). Zudem kann die BVers nur dann tätig werden, wenn die Räte tätig werden, und diese wiederum sind nur dann handlungsfähig, wenn ihre Organe und Mitglieder handlungsfähig sind.[12] Die Voranstellung des Kapitels über die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder ist deshalb elementar für die Handlungsweise der BVers.

14 Im 3. Titel werden die verfassungsmässigen Aufgaben der BVers präzisiert und konkretisiert, soweit die BV diese Aufgaben nicht bereits hinlänglich klar definiert. Zugleich wird die Form der Erlasse festgelegt, mit welchen die BVers ihre Kompetenzen wahrnimmt, soweit Art. 163 BV diese Form nicht bereits vorschreibt (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3535]; s. auch Art. 30 N 1 ff.). Im GVG 1962 waren derartige Bestimmungen bruchstückhaft über das Gesetz verteilt und mit Verfahrensbestimmungen verknüpft.

15 Die Bestimmungen über die Organisation der BVers (4. Titel), über das Verfahren in der BVers (5. Titel) sowie über das Wahlverfahren (6. Titel) werden klar getrennt. Zudem wurde dem gesamten Verfahrenstitel ein Kap. über die allgemeinen Verfahrensbestimmungen (5. Titel, 1. Kap.) vorangestellt, in welchem die zentralen, für beide Räte gleich geltenden Verfahrensbestimmungen (bspw. Auslösung des Verfahrens und Beendigung des Verfahrens) übersichtlich umschrieben werden. Titel 7 und 8 regeln das Verhältnis zum BR und zum BGer, und der 9. Titel enthält das Verfahren der PUK als «ultimo ratio» der Oberaufsicht. Sein Ausnahmecharakter legte die gesonderte Normierung am Ende des Gesetzes nahe.

16 Versucht man die Totalrevision des GVG im Jahre 2002 zu beurteilen, so darf festgehalten werden, dass jedenfalls die in N 9 zitierten Ziele, insb. die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Parlamentsrechts, erreicht worden sind. Die bei solchen Neukodifizierungen erhoffte Entspannung des Revisionsdruckes trat jedoch nicht ein. Der hohe, seit 1966 anhaltende Revisionsrhythmus hält auch nach Erlass des ParlG an. Seit 2002 gab es 18 Teilrevisionen, die in Kraft getreten sind (Stand 1.1.2014). Eine Erklärung dieses Rhythmus findet sich in der intensiver werdenden politischen Auseinandersetzung in einem Parlament, das einerseits immer einflussreicher geworden ist und das andererseits nicht mehr mit konstanten Blöcken, sondern mit von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten entscheidet (s. Einleitung N 20). Alle Akteure sind mehr oder weniger häufig in der Mehrheit oder Minderheit und häufig auch in der Ungewissheit, ob sie am Ende eines Entscheidungsprozesses dem siegenden oder unterliegenden Lager angehören. Dabei steht häufig viel auf dem Spiel. Bis in die 1960er-Jahre konnte sich der BR, aber auch eine klare bürgerliche Mehrheit im Parlament i.d.R. durchsetzen und brauchte dafür weniger präzise Zuständigkeits- und Verfahrensregeln. Dieses souveräne Machtbewusstsein und das damit verbundene grosszügige «laissez faire» sind heute weitgehend verschwunden. Vielmehr haben alle Akteure ein grosses Interesse daran, dass ihre eigenen Rechte und die Rechte ihrer jeweiligen Gegner, sowohl in den Beziehungen innerhalb des Parlaments als auch zwischen der BVers, ihren Organen und Mitgliedern einerseits und dem BR andererseits, möglichst transparent und präzise definiert sind. Es soll für niemanden möglich sein, auf versteckte Weise Vorteile zu erringen.

---

12 Vgl. diesbezüglich auch FLEINER/GIACOMETTI und NAWIASKY, die den Begriff «Kollegialorgan» verwenden (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 457 f.; NAWIASKY, Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, Einsiedeln 1941, 166 f.). Dieser Begriff wird hier bewusst nicht verwendet, damit keine Verwechslung mit dem «Kollegialprinzips» des BR (Art. 177 Abs. 1 BV) entsteht.

17 Es ist indessen zu bedenken, dass der seit Erlass des ParlG noch höhere Revisionsrhythmus kaum der Rechtssicherheit dient. Wird das Regelungs-Korsett immer enger geschnürt, so gestaltet sich die politische Diskussion schwerfälliger. BIAGGINI hält in einem Gutachten zuhanden der GPK denn auch fest, dass es angebracht wäre, zuerst die sich entwickelnde Praxis zu den einzelnen Bestimmungen des ParlG zu verfolgen, bevor jede Änderung dieser Praxis gleich normativ umgesetzt wird (vgl. BIAGGINI, Gutachten vom 5–6.2008, 41, <www.parlament.ch> [13.2.2014]). Folgt man dem ehemaligen Generalsekretär der BVers, Christoph Lanz, so muss «das parlamentarische Verfahrensrecht […] kräftig sein und gleichzeitig der aktuellen Situation flexibel angepasst werden können – eine Herausforderung für alle, die mit seiner Anwendung, Auslegung und Weiterentwicklung zu tun haben» (LANZ, Parlamentarisches Verfahren, Nebensache oder mehr?, Parlamentsdienste, Parlament, 200). Inwieweit das ParlG diese Herausforderung meistert, wird die Zukunft zeigen. Die bisherigen 18 Teilrevisionen konnte die Systematik des Gesetzes zumindest problemlos aufnehmen.

Art. 2

Zusammentreten der Räte

[1] Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich regelmässig zu ordentlichen Sessionen.

[2] Jeder Rat kann für sich Sondersessionen beschliessen, wenn die ordentlichen Sessionen zum Abbau der Geschäftslast nicht ausreichen.

[3] Ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat können die Einberufung der Räte oder der Vereinigten Bundesversammlung zu einer ausserordentlichen Session zur Behandlung folgender Beratungsgegenstände verlangen:

a. Entwürfe des Bundesrates oder einer Kommission der Bundesversammlung zu einem Erlass der Bundesversammlung;

b. in beiden Räten eingereichte gleich lautende Motionen;

c. Wahlen;

d. Erklärungen des Bundesrates oder in beiden Räten eingereichte gleich lautende Entwürfe für Erklärungen des Nationalrates und des Ständerates.

[4] Eine ordentliche oder eine ausserordentliche Session findet in beiden Räten in der Regel in denselben Kalenderwochen statt.

Réunion des conseils

[1] Le Conseil national et le Conseil des Etats se réunissent régulièrement en session ordinaire.

[2] Chaque conseil peut décider de se réunir en session spéciale si les sessions ordinaires ne lui permettent pas de traiter tous les objets prêts à être traités.

[3] Un quart des membres de l'un des conseils ou le Conseil fédéral peuvent demander la convocation des conseils ou de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) en session extraordinaire en vue de l'examen des objets suivants:

a. projets d'actes de l'Assemblée fédérale émanant du Conseil fédéral ou d'une commission parlementaire;

b. motions de teneur identique déposées aux deux conseils;

c. élections;

d. déclarations du Conseil fédéral ou projets de déclaration du Conseil national et du Conseil des Etats de teneur identique déposés aux deux conseils.

[4] Les conseils se réunissent, en règle générale, au cours des mêmes semaines en session ordinaire ou en session extraordinaire.

Sessioni della Camere

[1] Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si riuniscono periodicamente in sessioni ordinarie.

[2] Ciascuna Camera può decidere di riunirsi in sessioni speciali qualora le sessioni ordinarie non bastino per far fronte ai lavori parlamentari.

[3] Un quarto dei membri di una Camera o il Consiglio federale possono esigere la convocazione delle Camere o dell'Assemblea federale plenaria in sessione straordinaria per la trattazione dei seguenti oggetti in deliberazione:

a. disegni del Consiglio federale o progetti di una commissione parlamentare di un atto legislativo dell'Assemblea federale;

b. mozioni di ugual tenore presentate nelle due Camere;

c. elezioni;

d. dichiarazioni del Consiglio federale o progetti di dichiarazione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati di ugual tenore presentati nelle due Camere.

[4] Di norma le Camere si riuniscono in sessione ordinaria o in sessione straordinaria nel corso delle stesse settimane.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis 1999 1
a) Die Verfassungsgrundlage 1
b) Die ordentlichen Sessionen 2
c) Die a.o. Sessionen 5
d) Die Sondersessionen 6
2. BV 1999 und Änderung des GVG vom 8.10.1999 8
3. ParlG 11
4. Änderung des ParlG vom 21.6.2013 12
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 13
1. Ordentliche Sessionen (Abs. 1) 13
2. Sondersessionen (Abs. 2) 16
3. A.o. Sessionen (Abs. 3 und 4) 18
4. Art. 185 Abs. 4 Satz 2 BV; Art. 33 Abs. 3 ParlG 23
5. Statistik 24
a) Sondersessionen 24
b) A.o. Sessionen 25

Materialien

Bis 1902: GVG 22.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); BB betreffend den Zeitpunkt der Budgetberatung vom 18.12.1863 (AS 1865/66 21 f.); Botschaft BR betreffend die Frage wegen Verlegung des Beginns der ordentlichen Session auf eine geeignete Zeit 29.10.1873 (BBl 1873 IV 264 ff., insb. 266); Änderung GVG 17.12.1873 (AS 1872–74 434 f.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11 784 Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 f.; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 662 ff.); AmtlBull NR 1991 1183; AmtlBull StR 1991 695 f.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1, insb. 379); AmtlBull NR 1998 99 ff.; AmtlBull StR 1998 277; BB 18.12.1998 (AS 1999 2556 ff.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassung an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 V 4809 ff., insb. 4815 ff.); AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613 f.; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3518 f.); AmtlBull NR 2001 1310 f.; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6806 ff.); AmtlBull StR 2011 908; AmtlBull NR 2012 2072; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Aubert, Art. 86, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. Aubert, Art. 86); Biaggini, Art. 151, in: Biaggini, Kommentar BV, 686 ff. (zit. Biaggini, Art. 151).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1999

a) Die Verfassungsgrundlage

1 Art 75 BV 1848 lautete:

[1] *Die beiden Räthe versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage.*

[2] *Sie werden ausserordentlich einberufen durch Beschluss des Bundesrathes, oder wenn ein Viertheil der Mitglieder des Nationalrathes oder fünf Kantone es verlangen.*

Diese Bestimmung wurde von Art. 86 BV 1874 wörtlich übernommen und bis zur Totalrevision der Verfassung von 1999 nicht revidiert.

b) Die ordentlichen Sessionen

2 Art. 1 Abs. 1 des GVG 1849 wiederholte die Verfassungsbestimmung und legte den ersten Tag der jährlich einen Session auf den ersten Montag im Juli fest. Die Verfassungsbestimmung wurde anfangs dahingehend ausgelegt, dass die Räte pro Jahr nur eine ordentliche Session abhalten dürften (Bericht NR-Kommission 20.1.1862 [BBl 1862 I 460]). Die Räte unterbrachen diese eine Sitzung daher jeweils nach zwei oder drei Wochen und führten sie zu einem späteren Zeitpunkt als «Fortsetzung» der einen ordentlichen Session weiter (Cron, Geschäftsordnung, 78 f.).

3 Mit dem BB vom 22.12.1863 teilten die Räte die ordentliche Session in zwei Abteilungen. Der Beginn der zweiten Abteilung, welche primär der Budgetberatung dienen sollte,

wurde auf den Dezember festgelegt. Der Beginn der ersten Abteilung wurde am 17.12.1873 wegen der ungünstigen Julitemperaturen und der nationalen Feste in den Juni verschoben (Botschaft BR betr. die Frage wegen Verlegung des Beginns der ordentlichen Session auf eine geeignete Zeit 29.10.1873 [BBl 1873 IV 266]). Das GVG 1902 wiederum verschob den Beginn der ersten Abteilung auf den ersten Montag im Dezember und den Beginn der zweiten Abteilung auf den ersten Montag im Juni des Folgejahres.

4 Die beiden Abteilungen der ordentlichen Session wurden bereits vor 1908 regelmässig durch einen Vertagungsbeschluss halbiert. Ab 1908 verstetigte sich diese Vertagungspraxis (CRON, Geschäftsordnung, 79). Das System der vier Sessionen pro Jahr wurde mit der Totalrevision des GVG vom 23.3.1962 schliesslich gesetzlich festgeschrieben (Art. 1 Abs. 1 GVG 1962). Bereits zuvor war in der Lehre darauf hingewiesen worden, dass die Verfassung lediglich verlange, dass jährlich mind. eine Session durchgeführt werde (BURCKHARDT, Bundesrecht, 698).

c) Die a.o. Sessionen

5 Das GVG 1849 und die nachfolgenden GVG wiederholten Art. 75 Abs. 2 BV 1848. Diese Bestimmung sah vor, dass die Räte durch Beschluss des BR oder auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des NR oder von fünf Kantonen a.o. einberufen werden können. Während der BR und die Mitglieder des NR immer wieder von diesem Recht Gebrauch machten, verlangten die Kantone nie eine a.o. Einberufung der Räte (AUBERT, Art. 86, N 10 ff.).[1]

d) Die Sondersessionen

6 Am 14.3.1974 wurde in Art. 2 Abs. 1 GVG 1962 verankert, dass die Räte neben den vier ordentlichen Sessionen «weitere Sessionen» beschliessen können. Die zusätzlichen Sessionen sollten verhindern, dass die Räte aufgrund der steigenden Geschäftslast ordentliche Sessionen von mehr als drei Wochen durchzuführen hatten (Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 [BBl 1973 II 822]). Diese in der Praxis als «Sondersession» bezeichneten Sessionen wurden i.d.R. durch die Geschäftsüberlastung im NR ausgelöst (AmtlBull StR 1988 777). Der StR fügte sich oft nur widerwillig (vgl. z.B. AmtlBull StR 1988 777).

7 Im Rahmen der pa.Iv. Parlamentsreform *(90.228)* von 1991 wurde der Begriff der Sondersession ins GVG 1962 eingeführt und die Bestimmung festgeschrieben, dass jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen kann (Art. 1 Abs. 2bis GVG 1962). Die nationalrätliche Kommission war in ihrem Bericht vom 16.5.1991 – in Teilen entgegen der in der Lehre vertretenen Meinung (AUBERT, Art. 86, N 19) – zum Schluss gelangt, dass Art. 86 BV 1874 weder ausschliesse, dass neben den von ihm vorgesehenen ordentlichen und a.o. Sessionen noch weitere Sessionen durchgeführt würden, noch verbiete, dass ein Rat für sich Sessionen durchführt. Der Verfassungsgrundsatz des Zweikammersystems verlange die materielle Gleichwertigkeit beider Räte, nicht aber die formelle Identität der Verfahren. Es sei ein formalistisches Verständnis des Zweikammersystems, wenn

1 Im Grunde hätten die Räte von Verfassungs wegen für jede a.o. Session einen neuen Präsidenten wählen müssen (Art. 67 Abs. 1, Art. 71 Abs. 1 BV 1848 resp. Art. 78 Abs. 1, Art. 82 Abs. 1 BV 1874). Die Räte befolgten diese Verfassungsbestimmung jedoch nur in den ersten Jahren des Bundesstaates (CRON, Geschäftsordnung, 80.).

der StR wegen jeder Sondersession, die für den NR nötig sei, ebenfalls zusammentreten müsse (BBl 1991 III 667).

2. BV 1999 und Änderung des GVG vom 8.10.1999

8 Anlässlich der Totalrevision der BV wurden auch die Bestimmungen über die Sessionen überarbeitet. Im ersten Absatz von Art. 151 BV wurde neu festgeschrieben, dass die Räte sich «regelmässig» zu Sessionen zu versammeln hätten. Der zweite Absatz wurde dahingehend geändert, dass an Stelle von fünf Kantonen analog zur bisherigen Bestimmung bezüglich des NR (vgl. N 5) ein Viertel des StR die Einberufung einer a.o. Session verlangen kann.

9 Im NR wurde ein Antrag, wonach nicht ein Viertel, sondern erst die Hälfte der Mitglieder eines Rates die Einberufung einer a.o. Session verlangen kann, abgelehnt. Die Mehrheit des NR erachtete die Gefahr eines Missbrauchs als klein. Es wurde argumentiert, dass die Ratsbüros bzw. die Ratsmehrheiten über Zeitpunkt, Dauer und die Festlegung der Traktanden einer a.o. Session entscheiden würden und es somit in der Hand hätten, der a.o. Session das Gewicht zu geben, welches den politischen Umständen entspreche (AmtlBull NR 1998 99 ff.). Im StR warf diese Bestimmung keine Fragen auf (AmtlBull StR 1998 277).

10 Am 8.10.1999 passten die Räte das GVG 1962 diskussionslos an die neue Verfassung an (AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613).

3. ParlG

11 Anlässlich der Schaffung des ParlG gab die Bestimmung über die a.o. Sessionen erneut Anlass zu Diskussionen. Eine nationalrätliche Kommissionsminderheit wollte im Gesetz festschreiben, dass eine a.o. Session nur noch zur dringl. Beschlussfassung einberufen werden darf. Die Kommissionsmehrheit hielt dagegen, dass durch eine solche Einschränkung Art. 151 Abs. 2 BV verletzt würde. Der NR folgte schliesslich der Kommissionsmehrheit (AmtlBull NR 2001 1310 f.). Im StR wurde die Bestimmung diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 2002 10).

4. Änderung des ParlG vom 21.6.2013

12 Das Recht, die Einberufung einer a.o. Session zu verlangen, wurde laut Bericht der SPK-StR vom 29.8.2011 ab 2007 von Minderheiten des NR vermehrt genutzt, um aktuelle politische Fragen auf die Tagesordnung des NR zu setzen. Dass das Begehren auch die Einberufung des StR zur Folge hat, wurde von den Initiantinnen resp. Initianten jeweils ausser Acht gelassen (BBl 2011 6807 f.). Im StR, in welchem oft nur wenige oder gar keine Beratungsgegenstände zum zur Debatte stehenden Thema hängig waren, mutierten die a.o. Sessionen auf diese Weise zur Farce. Am 2.3.2010 erklärte die Ständeratspräsidentin etwa: «Ich eröffne die ausserordentliche Session. […] Ich stelle fest, dass heute kein Beratungsgegenstand gemäss Artikel 71 des Parlamentsgesetzes vorliegt. […]. Ich schliesse hiermit die ausserordentliche Session» (AmtlBull StR 2010 21).[2] Als weiteres Problem beschrieb der Bericht der SPK-StR vom 29.8.2011 den Umstand, dass das Büro-NR allein über den Zeitpunkt der Einberufung seines Rates zu einer a.o. Session entschied

2 Diese Situation wiederholte sich am 6.3.2013 (AmtlBull StR 2013 48).

und damit das Büro-StR vor vollendete Tatsachen stellte. Dieses Vorgehen hätte dazu geführt, dass die Durchführung einer a.o. Session im selben Zeitraum nicht mehr garantiert werden konnte (BBl 2011 6808). Im Hinblick auf eine Lösung dieser beiden Probleme beantragte die SPK-StR 2011 *(10.440)*, im ParlG festzuschreiben, dass ein Begehren zur Einberufung einer a.o. Session bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen muss, die in beiden Räten hängig sind. Zudem sollte das ParlG neu festhalten, dass die Session i.d.R. in beiden Räten in derselben Woche stattzufinden hat (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG). Die Räte nahmen beide Revisionsvorschläge an (AmtlBull StR 2011 908; AmtlBull NR 2012 2072; AS 2013 3687 ff.). Um die Durchführung von Aussprachen zu aktuellen Themen weiterhin zu ermöglichen, führte der NR im GRN eine neue Kategorie von dringl. Ip. ein (Art. 30*a* GRN; vgl. Art. 125, N 4).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Ordentliche Sessionen (Abs. 1)

13 Abs. 1 von Art. 2 wiederholt die Bestimmung von Art. 151 Abs. 1 BV wörtlich. Die Räte müssen sich «regelmässig» – d.h. periodisch, also in gleichmässigen Abständen – zu Sessionen versammeln. Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass das Zusammentreten der Räte nicht im Belieben von Politik und Behörden steht (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 379]; Biaggini, Art. 151, N 3).

14 Der Gesetzgeber hat die Verfassungsbestimmungen bewusst nicht präzisiert, d.h. Anzahl, Dauer und Zeitpunkt der ordentlichen Sessionen absichtlich offen gelassen. Damit sollte den Räten die Möglichkeit gelassen werden, den ordentlichen Sessionsrhythmus ohne vorgängige Gesetzesrevision zu ändern (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3518 f.]).[3] Nichtsdestotrotz sollte eine grundlegende Änderung des Rhythmus' im Lichte von Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV durch eine Gesetzesänderung vorgenommen werden; der NR, welcher die aktuelle Praxis von vier ordentlichen dreiwöchigen Sessionen in sein Geschäftsreglement festgeschrieben hat (Art. 33*d* Abs. 1 Bst. a GRN), müsste dieses infolge einer Revision des ParlG sodann an die neue Rechtslage anpassen.

15 In der Praxis legen die Büros die Sessionsdaten max. zwei Jahre im Voraus fest. Die Frühjahrssession findet i.d.R. im März, die Sommersession im Juni, die Herbstsession im September und die Wintersession im November/Dezember statt. Die Sitzungszeiten des NR sind in Art. 34 Abs. 1 GRN festgeschrieben.[4]

---

3 Die Vor- und Nachteile einer Erhöhung des Sessionsrythmus› wurden bei verschiedenen Gelegenheiten ausführlich erörtert, so etwa im Bericht der SPK-NR vom 16.5.1991 zu *90.228* (*pa.Iv. Parlamentsreform*) (BBl 1991 III 617 ff., insb. 681 f.), in den Berichten der SPK-StR vom 26.8.2005 und der SPK-NR vom 24.11.2005 zu *04.491 (Pa.Iv. Monatliche Sitzungen für eine bessere Effizienz des Parlamentes)* (AmtlBull StR 2005 Beilagen Herbstsession 2005 52 ff.; AmtlBull NR 2006 Beilagen Frühjahrssession 2006 155 ff.) und zu *10.440* (*Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*) (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6814]).

4 Der Rat tagt i.d.R. wie folgt: am Montag von 14.30 bis 19.00 Uhr; am Dienstag von 8.00 bis 13.00 Uhr; am Mittwoch von 8.00 bis 13.00 Uhr und von 15.00 bis 19.00 Uhr; am Donnerstag von 8.00 bis 13.00 Uhr und in der letzten Sessionswoche von 15.00 bis 19.00 Uhr; am Freitag der letzten Sessionswoche von 8.00 bis 11.00 Uhr. Der Dienstagnachmittag bleibt für Fraktionssitzungen frei. Nachtsitzungen (19.00 bis 22.00 Uhr) werden abgehalten, wenn die Geschäftslast und die Dringlichkeit der Geschäfte es erfordern. I.d.R. findet am Montag der zweiten Sessionswoche eine Nachtsitzung statt. Der StR tagt usanzgemäss: am Montag (1. Woche) von 16.15 bis 20.00 Uhr; am Montag (2. und 3. Woche) von 15.15 bis 20.00 Uhr; am Dienstag von 8.15 bis 13.00 Uhr; am Mittwoch von 8.15 bis 13.00 Uhr und von 15.00 bis 19.00 Uhr; am Donnerstag von

2. Sondersessionen (Abs. 2)

16 Zusätzlich zu den bereits in der Verfassung explizit genannten gemeinsamen Sessionen der Räte führt Abs. 2 Sessionen ein, welche jeder Rat zwecks Abbaus der Geschäftslast für sich beschliessen kann – mit welchen der unterschiedlichen Geschäftslast der Räte Rechnung getragen werden kann (vgl. N 7).

17 Ob und wann Sondersessionen durchgeführt werden, beschliesst das Ratsbüro (vgl. Art. 33 Abs. 1). Das Reglement des NR verpflichtet das Büro-NR jedoch seit 2009 dazu, jährlich mind. einmal eine höchstens eine Woche dauernde Sondersession durchzuführen, wenn die ordentlichen Sessionen zum Abbau der Geschäftslast nicht ausreichen (Art. 33*d* Abs. 1 Bst. b GRN).[5]

3. A.o. Sessionen (Abs. 3 und 4)

18 Abs. 3 wiederholt und präzisiert Art. 151 Abs. 2 BV: Art. 151 Abs. 2 BV verankert das Recht des BR und eines Viertels der Mitglieder eines Rates (mind. 50 Mitglieder des NR resp. 12 Mitglieder des StR), die Einberufung der Räte zu einer a.o. Session zu verlangen. Abs. 3 hält zusätzlich fest, dass die Initiantinnen oder Initianten bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen müssen, die in beiden Räten hängig sind. Funktion der Verfassungsbestimmung ist, dem BR oder einer Ratsminderheit die Mitbestimmung der parlamentarischen Agenda zu ermöglichen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3519]). Zweck der gesetzlichen Präzisierung ist sicherzustellen, dass es einen Beratungsgegenstand gibt, welchen die Räte im Rahmen der a.o. einberufenen Session beraten können (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809]).

19 Eine a.o. Session kann, so Abs. 3, verlangt werden zur Behandlung von: 1. Entwürfen des BR oder einer Kommission der BVers zu einem Erlass der BVers (Art. 2 Abs. 3 Bst. a), 2. in beiden Räten eingereichten gleich lautenden Mo. (Art. 2 Abs. 3 Bst. b)[6], 3. Wahlen (Art. 2 Abs. 3 Bst. c), 4. Erklärungen des BR oder in beiden Räten eingereichten gleich lautenden Entwürfen für Erklärungen des NR und des StR (Art. 2 Abs. 3 Bst. d). Das Begehren für die Einberufung einer a.o. Session zur Behandlung eines Erlassentwurfs (Art. 2 Abs. 3 Bst. a) hat zugleich die Wirkung, dass dieser Entwurf in derselben

8.15 bis 13.00 Uhr; am Donnerstag (3. Woche) von 15.00 bis 19.00 Uhr; und am Freitag (letzte Woche) von 8.15 bis 8.30 Uhr. Nachtsitzungen (mit «open end») werden abgehalten, wenn die Geschäftslast und die Dringlichkeit der Geschäfte es erfordern.

5 Zur Entstehung dieser Bestimmung vgl. *07.400 (pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen)* (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1869 ff., insb. 1897]; AmtlBull NR 2008 981; Änderung GRN 3.10.2008 [AS 2009 733 ff.]).

6 Die Möglichkeit der Bezeichnung von Mo. als Beratungsgegenstände einer a.o. Session wirft Fragen auf. Es kann ein Widerspruch gesehen werden zwischen dem verfassungsmässigen Recht der Minderheit *eines* Rates, die Einberufung einer a.o. Session zu verlangen, und dem Erfordernis der Mitwirkung zumindest eines Mitglieds des anderen Rates, das eine gleich lautende Mo. eingereicht haben muss. Dem kann entgegenhalten werden, dass aus dem allgemeinen Anspruch auf die Durchführung einer a.o. Session kein Anspruch auf die Behandlung beliebiger Beratungsgegenstände abgeleitet werden kann; eine Präzisierung liegt im Ermessen des Gesetzgebers, der auch andere parlamentsrechtliche Bestimmungen der BV (in einschränkendem Sinn) präzisiert hat (s. Art. 154 und 160 BV). – Als problematisch kann auch betrachtet werden, dass die Einberufung einer a.o. Session zwar jederzeit verlangt werden kann, dass aber die Ratsmitglieder Mo. nur während der Sessionen einreichen können: Sie können also zwischen den Sessionen nicht mit dem Begehren für eine a.o. Session ein akutes Problem aufgreifen, wenn nicht bereits früher eingereichte Mo. oder andere Beratungsgegenstände hängig sind.

Session in beiden Räten behandelt werden muss; ein entsprechender Antrag gemäss Art. 85 Abs. 2 ParlG muss nicht gestellt werden. Keine a.o. Session kann verlangt werden (Art. 2 Abs. 3 Bst. b), um nur in einem Rat eingereichte Vorstösse zu behandeln; würde zur Behandlung von nur in einem Rat behandlungsreifen Geschäften die Einberufung einer a.o. Session verlangt, so würde auch jener Rat zur Einberufung gezwungen, in welchem gar kein Beratungsgegenstand behandlungsreif ist. Bei den Wahlen (Art. 2 Abs. 3 Bst. c) handelt es sich um eine a.o. Session der VBVers (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809]). Zu den Erklärungen des Rates oder des BR (Art. 2 Abs. 3 Bst. d) vgl. Art. 118 N 26.

20 Wie bei den übrigen Sessionen werden die Räte von den Ratsbüros zu den a.o. Sessionen einberufen (vgl. Art. 33 Abs. 1); die Ratsminderheit und der BR haben lediglich das Recht, die Einberufung einer a.o. Session zu *«verlangen»*. Die Ratsbüros haben ihren jeweiligen Rat einzuberufen und die von den Urhebern des Begehrens für die Einberufung einer a.o. Session bezeichneten Beratungsgegenstände zu traktandieren. Es steht ihnen aber frei, die bezeichneten Beratungsgegenstände durch weitere Beratungsgegenstände zu ergänzen (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809]).

21 Bezüglich des Zeitpunktes der Session hält Abs. 4 fest, dass eine ordentliche oder eine a.o. Session in beiden Räten i.d.R. in derselben Kalenderwoche stattfinden muss. Für eine Ausnahme von der Regel müssten besondere Gründe vorliegen, z.B. könnte ein Rat eine a.o. Session an einem Donnerstag, der andere Rat am Mittwoch der folgenden Woche durchführen, weil die zeitliche Verfügbarkeit eines Mitglieds des BR dies verlangt (BBl 2011 6810). In welcher Kalenderwoche die a.o. Session stattfindet, wird gemäss Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG von der KoKo festgelegt. Mit einer Ausnahme: Falls ein dringl. Nachtrags- oder Zusatzkredit den Betrag von 500 Millionen Franken überschreitet und für seine nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der FinDel die Einberufung der BVers zu einer a.o. Session verlangt wird, hat die a.o. Session von Gesetzes wegen in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Einberufungsbegehrens stattzufinden (Art. 28 Abs. 3 u. Art. 34 Abs. 4 FHG).[7]

22 Die einberufenen Räte müssen a.o. zusammentreten. Die Räte können aber gestützt auf einen entsprechenden Ordnungsantrag beschliessen, den von den Initiantinnen oder Initianten der a.o. Session bezeichneten Beratungsgegenstand erst später zu beraten und auf diese Weise die a.o. Session sogleich wieder zu schliessen.

4. Art. 185 Abs. 4 Satz 2 BV; Art. 33 Abs. 3 ParlG

23 Art. 151 BV und Art. 2 regeln das Zusammentreten der Räte nicht abschliessend. Weitere Bestimmungen über die Sessionen sind in Art. 185 Abs. 4 BV und Art. 33 Abs. 3 ParlG zu finden: Art. 185 Satz 2 Abs. 4 BV hält fest, dass die BVers unverzüglich einzuberufen ist, falls der BR in dringenden Fällen mehr als 4 000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst aufbietet oder der Einsatz bei einem Aufgebot voraussichtlich länger als drei Wochen dauert. Art. 33 Abs. 3 ParlG wiederum bestimmt, dass die Präsidentin oder der Präsident des NR oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des StR

7 *09.402 Pa.Iv. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*: Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1563 ff., insb. 1579, 1588 ff.); BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17.12.2001 (AS 2011 1381 ff.).

verpflichtet ist, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist und der BR nicht in der Lage ist zu handeln. Die Sessionen gemäss Art. 185 Abs. 4 Satz 2 BV sind a.o. Sessionen – deren Einberufung wird vom BR verlangt – die Sessionen gemäss Art. 33 Abs. 3 ParlG sind hingegen Sessionen sui generis.

5. Statistik

a) Sondersessionen

24 Von 1992 – als der Begriff der Sondersession ins GVG 1962 aufgenommen und die Möglichkeit geschaffen wurde, dass jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen kann (N 7) – bis Ende 2013 gab es 19 Sondersessionen. Die Räte tagten achtmal zusammen; jeweils allein tagte der NR neunmal und der StR zweimal (Parlamentsdienste, Faktenblatt, «Sessionen», <www.parlament.ch> [31. 10. 2013]).

b) A.o. Sessionen

25 Die Mitglieder des NR haben bis Ende 2013 23 Mal die Einberufung einer a.o. Session verlangt: eine Session im 19. Jh., zwei Sessionen in der Legislaturperiode 1983–1987, vier Sessionen in den drei Legislaturperioden 1995–2007 und sechszehn Sessionen in der Legislaturperiode 2007–2013 (Parlamentsdienste, Faktenblatt, «Sessionen», <www.parlament.ch> [31. 10. 2013]). Die Ständeratsmitglieder haben – wie zuvor die Kantone – von ihrem 2000 neu erworbenen Recht (vgl. oben, N 8) noch nie Gebrauch gemacht. Auch der BR, der dieses Recht früher ziemlich oft[8] genutzt hatte, machte davon in den letzten Jahren keinen Gebrauch mehr.

Art. 3

Eid und Gelübde

[1] Jedes Mitglied der Bundesversammlung legt vor seinem Amtsantritt den Eid oder das Gelübde ab.

[2] Die von der Vereinigten Bundesversammlung gewählten Personen leisten ihren Eid oder ihr Gelübde vor der Vereinigten Bundesversammlung im Anschluss an ihre Wahl, sofern das Gesetz nichts anderes bestimmt.

[3] Wer sich weigert, den Eid oder das Gelübde zu leisten, verzichtet auf sein Amt.

4 Der Eid lautet: «Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»

5 Das Gelübde lautet: «Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»

8 Gemäss Aubert nutzte der BR dieses Recht alleine in den 1970er Jahren siebenmal. I.d.R. wollte er damit, so Aubert, die Annahme seiner Entwürfe beschleunigen (Aubert, Art. 86 N 10).

Serment et promesse solennelle

[1] Chaque membre de l'Assemblée fédérale prête serment ou fait la promesse solennelle avant d'entrer en fonction.

[2] Les personnes élues par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) prêtent serment ou font la promesse solennelle devant l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) immédiatement après leur élection, sauf disposition contraire de la loi.

[3] Tout élu qui refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle renonce à sa fonction.

[4] La formule du serment est la suivante: «Je jure devant Dieu tout-puissant d'observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de ma charge.»

[5] La formule de la promesse solennelle est la suivante: «Je promets d'observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de ma charge.»

Giuramento e promessa solenne

[1] Prima di entrare in funzione ciascun membro dell'Assemblea federale presta giuramento o promessa solenne.

[2] Ad elezione avvenuta e sempre che la legge non disponga altrimenti, le persone elette dall'Assemblea federale plenaria prestano giuramento o promessa solenne dinnanzi all'Assemblea medesima.

[3] Chi si rifiuta di prestare giuramento o promessa solenne rinuncia al mandato.

[4] La formula del giuramento è la seguente: «Giuro dinnanzi a Dio onnipotente di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.»

[5] La formula della promessa è la seguente: «Prometto di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.»

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2001	1
2. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Mitglieder der BVers (Abs. 1)	5
2. Von der BVers gewählte Personen (Abs. 2)	7
3. Folgen bei Weigerung (Abs. 3)	8
4. Statistische Angaben	10

Materialien

Bis 1920: Dekret BVers betr. den von den obersten Behörden zu leistenden Amtseid 15.11.1848 (AS 1848/50 45); Bericht Kommission NR 13.11.1848 (BBl 1848/49 I 125 ff.); Prot. NR 13.11.1848, 15.11.1848; Prot. NR 13./15.11.1848; Prot. StR 14.11.1848; GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 625 f.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 530 f.); Prot. NR 10.6.1920; GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 f.).
2987. GRN. Ergänzung: StenBull NR 1933 301 ff.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3519 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5431); AmtlBull NR 2001 1311 ff.; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3544).

Literatur

BIAGGINI, Art. 149, in: Biaggini, Kommentar BV, 679 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 149); BIAGGINI, Art. 150, in: Biaggini, Kommentar BV, 683 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 150); EHRENZELLER, Art. 168, in: St. Galler Kommentar, 2473 ff. (zit. EHRENZELLER, Art. 168); HODEL, Der politische Eid in der Schweiz: unter besonderer Berücksichtigung des Bundes, Diss. Zürich, 1992 (zit. HODEL, Eid); KREIS, Le rite du serment, une tradition suisse?, in: Centlivres (Hrsg.), Devenir Suisse: adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse, Genève 1990, 169 ff. (zit. KREIS, Eid); MEIER, Die Eid-Genossenschaft, in: Blattmann/Meier (Hrsg.), Männerbund und Bundesstaat: Über die politische Kultur der Schweiz, Zürich 1998, 71 ff. (zit. MEIER, Eid-Genossenschaft).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2001

1 Eine vom NR am 9.11.1848, dem dritten Sitzungstag überhaupt, eingesetzte Kommission lieferte ihren Bericht zum Amtseid per 13.11.1848 ab. In der Grundsatzfrage sprach sich die Kommission einstimmig für die Vereidigung der obersten Bundesbehörden aus. Dem schloss sich das Plenum des NR mit 62 gegen 23 Stimmen an (Prot. NR 13.11.1848, 91 ff.). Die Kommission begründete ihren Vorschlag historisch und religiös: «Noch hängt das Schweizervolk an der ehrwürdigen Sitte seiner Väter, jeden grossen Akt des Nationallebens mit einer religiösen Feierlichkeit zu verbinden» (Bericht Kommission NR 13.11.1848 [BBl 1848/49 I 126]). Der Textentwurf der Kommission setzte sich im Plenum gegen diverse Anträge durch; einzig redaktionelle Änderungen fanden Mehrheiten. Es wurde ein einheitlicher Text beschlossen, welcher für die Mitglieder des NR, des StR, des BR, des BGer und für den Bundeskanzler galt:

> «Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen, die Verfassung und Gesetze des Bundes treu und wahr zu halten, die Einheit, Kraft und Ehre der schweizerischen Nation zu wahren, die Unabhängigkeit des Vaterlandes, die Freiheit und die Rechte des Volks und seiner Bürger zu schützen und zu schirmen, und überhaupt alle mir übertragenen Pflichten gewissenhaft zu erfüllen, so wahr mir Gott helfe!» (BBl I 1848/49 127).

Diese erste Eidesformel blieb bis zum 1.12.2003 gültig.

2 Nach der Totalrevision der BV von 1874 beriefen sich ab 1875 einzelne StR und NR auf den neu in Art. 49 Abs. 2 BV 1874 formulierten Schutz vor der zwangsweisen Vornahme religiöser Handlungen. Sie wurden mittels Gelübde in die Pflicht genommen, ohne dass das Dekret von 1848 geändert worden wäre (Prot. StR 8.3.1875; CRON, Geschäftsordnung, 93). Erst 1903 wurde diese Praxis in den beiden Ratsreglementen festgeschrieben (Art. 8 GRN 1903; Art. 3 GRS 1903). In Art. 9 GRN 1903 wurde zudem neu explizit festgehalten, dass ein Mitglied, welches Eid oder Gelübde verweigert, nicht an den Verhandlungen teilnehmen dürfe. StR, welche ihr Amt ohne Unterbrechung ausübten, wurden von der Erneuerung von Eid oder Gelübde befreit (Art. 3 GRS 1903).[1]

2. ParlG

3 Anlässlich der Totalrevision des GVG und der Überführung ins ParlG wurden 2001 die Bestimmungen zu Eid und Gelübde von den Reglementen auf Gesetzesstufe gehoben

1 Bis 1973 galt im NR – im Unterschied zum StR – für das Gelübde ein besonderes Verfahren: Das Gelöbnis musste vor dem Amtsantritt in schriftlicher Form abgegeben werden (CRON, Geschäftsordnung, 94). Diese Ungleichbehandlung wurde anlässlich der GRN-Revision vom 4.10.1974 mit Streichung von Art. 4 abgeschafft (AmtlBull NR 1973 1211 f.).

(01.401). Dies deshalb, weil die Rechtsstellung der designierten Ratsmitglieder von der Leistung des Eides oder Gelübdes abhängig gemacht wurde: Sie sollen ihr Amt nur nach Erfüllung dieser Bedingung antreten können (Art. 3 Abs. 3 ParlG). Im NR hatte sich eine Kommissionsminderheit ohne Erfolg gegen diesen konstitutiven Charakter der Vereidigung gewandt. Die Verhinderung des Amtsantrittes verstosse gegen das Wahlrecht, hatte die Sprecherin der Minderheit argumentiert. Die Wählenden hätten Anspruch darauf, dass der Mann bzw. die Frau ihres Vertrauens das Amt antrete und ausübe (AmtlBull NR 2001 1312 f.).[2]

4 Der Wortlaut der Eides- und Gelübdeformel wurde bei der Schaffung des ParlG stark gekürzt (vgl. AmtlBull NR 2001 1312 f.). Eine Erneuerung der bejahrten Formulierung von 1848 war bereits im Vorfeld der Totalrevision verlangt worden.[3] Nationalrätinnen von SP und Grünen interpretierten den alten Eid als ein «männerbündisches Initiationsritual» (MEIER, Eid-Genossenschaft, 71).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Mitglieder der BVers (Abs. 1)

5 Im NR werden die am ersten Sitzungstag einer neuen Legislaturperiode anwesenden[4] Ratsmitglieder zusammen vereidigt; sie sprechen alle gleichzeitig in einem vielstimmigen Chor: «Ich schwöre es», «Je le jure», «Lo giuro». Danach wird gemeinsam das Gelübde mit den Formeln «Ich gelobe es», «Je le promets», «Lo prometto» gesprochen (GRN Art. 5 Abs. 3; vgl. z.B. AmtlBull NR 2011 1886 f.).[5] Wer den Eid ablegt, erhebt den Arm und die Schwurfinger der rechten Hand; die Ablegung des Gelübdes ist mit keiner sichtbaren physischen Geste verbunden, welche den Akt symbolisch und auch nach aussen sichtbar bekräftigen würde.[6] Im StR werden immer nur die neu gewählten Ratsmitglieder vereidigt (Art. 2 GRS), weil der StR keine Legislaturperioden kennt (Art. 145 BV). Wie im NR wird zuerst gemeinsam der Eid abgelegt, danach das Gelübde. In beiden Kammern wohnen der Zeremonie jeweils alle Mitglieder des BR bei.

---

2 Der BR hatte in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 22.8.2001 festgehalten: «Bei der Weigerung, Eid oder Gelübde abzulegen, dürfte es sich um absolute Ausnahmefälle ohne grosse praktische Bedeutung handeln.» Diese mit einem Amtsverzicht gleichzusetzen, tangiere weder das aktive noch das passive Wahlrecht übermässig (BBl 2001 5431). Vertiefende Angaben zu dieser kontroversen Frage s. unten, N 8.

3 Vgl. *87.231 Pa.Iv. Bäumlin Ursula. Eides- und Gelübdeformel. Abänderung*; *91.1049 EA Ducret Dominique. Vereidigung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier*; *98.452 Pa.Iv. Teuscher. Zeitgemässe Eid- bzw. Gelübdeformel*; *99.3568 Mo. SPK. Eides- und Gelübdeformel*.

4 Mitglieder des NR, die am ersten Tag der Legislaturperiode abwesend sind, werden später, sobald sie anwesend sind, vereidigt. Vgl. z.B. AmtlBull NR 2003 1789.

5 Die Präsidentin oder der Präsident lässt die Eides- oder Gelübdeformel im NR durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär bzw. im StR durch die Ratssekretärin oder den Ratssekretär vorlesen (Art. 5 Abs. 2 GRN; Art. 2 Abs. 3 GRS).

6 Dieser Umstand fiel etwa bei der Vereidigung der gewählten BR am 12.12.2007 auf, als ein Mitglied des BR äusserlich regungslos das Gelübde ablegte, während alle anderen Mitglieder den rechten Arm erhoben (vgl. z.B. Der Bund, 15.12.2007). NR Antonio Hodgers (GPS/GE) beantragte darauf bei der Vorberatung der Vorlage *07.400 (Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen)* neben einer individuellen Vereidigung jedes Ratsmitgliedes auch die Neuerung, dass ein Ratsmitglied beim Ablegen des Gelübdes die Schwurfinger erheben darf. Er blieb aber mit beiden Anträgen in der Minderheit (Prot. SPK-NR 21./22.2.2008).

6 Mit der Vereidigung tritt das designierte Ratsmitglied sein Amt an, womit es Mitglied von NR oder StR wird. Ab diesem Zeitpunkt verfügt es über die von Verfassung und Gesetz vorgesehenen Rechte und Pflichten, die ihm ermöglichen, sein Amt auszuüben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die designierten Ratsmitglieder bis zum Zeitpunkt ihrer Vereidigung keine Rechte und Pflichten gemäss BV und Art. 6 ff. ParlG besitzen und somit auch nicht als Mitglieder der BVers tätig sein können.[7] Ratsmitglieder, deren Wahl noch Gegenstand von Beschwerden ist, können nicht vereidigt werden.

2. Von der BVers gewählte Personen (Abs. 2)

7 Eid oder Gelübde vor der VBVers leisten die Mitglieder des BR, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, sowie der General.[8] Sonderbestimmungen gelten namentlich für die Vereidigung der Mitglieder des BGer und weiterer Gerichte; dort werden die Gewählten in der eigenen Institution vereidigt.[9] Nach den Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder des BR oder nach der Wahl mehrerer neuer Regierungsmitglieder werden Eid und Gelübde gleichzeitig und nicht nacheinander gesprochen (vgl. z.B. AmtlBull NR 2011 2301).

3. Folgen bei Weigerung (Abs. 3)

8 Zur Voraussetzung der Leistung von Eid oder Gelübde für die Amtsausübung bemerkte Cron bereits 1946, die Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmung möge zweifelhaft erscheinen (Cron, Geschäftsordnung, 92). Die neue Formulierung in Art. 3 Abs. 3 ParlG, wonach eine Weigerung automatisch den Verlust des Amtes zur Folge haben soll, stellt für Biaggini beim NR «eine unverhältnismässige Beschränkung des (aktiven und passiven) Wahlrechts dar» (Biaggini, Art. 149, 681). Beim StR komme dazu, dass die Regelung der Wahlen Sache der Kantone sei und es dem Bundesgesetzgeber nicht zustehe, darüber zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen ein Mitglied sein Mandat ausüben könne (Biaggini, Art. 150, 685). Für Ehrenzeller hingegen ist die Sanktion vertretbar: «Von jemandem, der ein öffentliches Amt ausübt, darf gefordert werden, dass er öffentlich bekennt, sich an Verfassung und Gesetz zu halten […]» (Ehrenzeller, Art. 168, 2475 f.).

9 Die Verknüpfung von Vereidigung und Amtsantritt gilt sowohl für die Mitglieder der BVers wie auch für die gemäss Abs. 2 von der VBVers gewählten Personen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3520]). Es ist bisher kein Fall bekannt, bei dem eine gewählte Person Eid und Gelübde verweigert hätte. Umgekehrt schloss der NR in einem

7 Im Zusammenhang mit der Behandlung eines Gesuches für die Aufhebung der Immunität von NR Christoph Blocher stellte sich die Frage, ob ein neu gewähltes, aber noch nicht vereidigtes Ratsmitglied bereits den Schutz der parlamentarischen Immunität beanspruchen kann. S. dazu Art. 16 N 11 f.

8 Gemäss Art. 168 BV ist die VBVers für diese Personen Wahlorgan.

9 Bestimmungen zur Vereidigung ausserhalb der VBVers: BGer (Art. 10 BGG; SR 173.110); BVGer (Art. 11 VGG; SR 172.32); BStGer (Art. 47 StBOG; SR 172.71); Militärkassationsgericht (Art. 15*a* MStP; SR 322.1). BA (Art. 3 VO der BVers über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen 1.10.2010; SR 173.712.23); AB-BA (Art. 2 VO der BVers über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft 1.10.2010; SR 173.712.24); Patentgericht (Art. 15 PatGG; SR 173.41).

Fall ein Mitglied vorübergehend von den Verhandlungen aus, weil es sein Gelübde «schwer verletzt» habe.[10]

4. Statistische Angaben

Die Anzahl der Ratsmitglieder, welche das Gelübde ablegen, hat im Verlauf der Zeit zugenommen, wenn auch nicht in kontinuierlichem Wachstum (vgl. z.B. 1911: 14 von 189 NR; 2007: 74 von 200 NR).[11] Gestützt auf eine Umfrage bei den Ratsmitgliedern anfangs 1990er Jahre zählt HODEL verschiedene Gründe für die Wahl des Gelübdes anstelle des Eides auf: Atheismus, Trennung von Religion und Politik, neutestamentliches Eid-Verbot, emotionale Abneigung gegenüber dem Eid und grundsätzliche Ablehnung der gebräuchlichen Inpflichtnahme (HODEL, Eid, 274 ff.). Aufgeschlüsselt nach Parteizugehörigkeit entscheiden sich v.a. Mitglieder von SPS, GPS, GLP, FDP und EDU für das Gelübde.[12] **10**

Art. 4

siehe Aktualisierung Art. 4

Öffentlichkeit

[1] Die Sitzungen der Räte und der Vereinigten Bundesversammlung sind öffentlich. Die Verhandlungen werden der Öffentlichkeit im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung vollständig zugänglich gemacht. Die Einzelheiten der Veröffentlichung regelt eine Verordnung der Bundesversammlung.

[2] Zum Schutze wichtiger Sicherheitsinteressen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes kann die geheime Beratung beantragt werden. Antragsberechtigt sind:

a. ein Sechstel der Mitglieder eines Rates beziehungsweise der Vereinigten Bundesversammlung;

b. die Mehrheit einer Kommission;

c. der Bundesrat.

[3] Die Beratung über den Antrag auf geheime Beratung ist selbst geheim.

10 Am 8.6.1933 wurde NR Léon Nicole (SP/GE) für zwei Sessionen von den Verhandlungen ausgeschlossen. Damit ein solcher Ausschluss möglich wurde, hatte der NR zuvor auf Antrag der vier bürgerlichen Fraktionen das GRN geändert (StenBull NR 1933 301 ff.). Nicole war wegen Aufwiegelung bei den Genfer Unruhen von 1932 zu einer sechsmonatigen Gefängnisstrafe verurteilt worden (NICOLE LÉON, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3879.php> [19.6.2013]). Die Bestimmung im GRN wurde 1946 wieder fallengelassen (AS 1946 443 ff.). In Weiterführung der Argumentation von 1933, wonach bestimmte politische Ansichten nicht im Einklang mit Eid bzw. Gelübde seien, beschlossen die Eidg. Räte im Juni 1941 in einem historisch einmaligen Akt, die kommunistischen Ratsmitglieder dauerhaft aus dem Parlament auszuschliessen. Alle Personen, «die nach ihrer Tätigkeit oder Gesinnung als Kommunisten bekannt sind» (Bericht BR an die BVers 21.5.1941 [BBl 1941 I 387]), durften nicht mehr Mitglied einer Behörde des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden sein. Im NR fiel der Beschluss mit 138 gegen 3 Stimmen; im StR einstimmig (StenBull NR 1941 182; StenBull StR 1941 75).

11 Die Anzahl der Ratsmitglieder, die ein Gelübde ablegten, wurde ab 1911 in den Prot. bzw. ab 1971 im AmtlBull angegeben. Vgl. HODEL, Eid, 273 f.

12 Eigene Auswertung gestützt auf das AmtlBull 1991–2011.

[4] Jede Person, die an geheimen Beratungen teilnimmt, hat über deren Inhalt Stillschweigen zu bewahren.

Publicité des débats

[1] Les séances des conseils et de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) sont publiques. Les débats sont publiés intégralement dans le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Les modalités de la publication sont fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

[2] Si des intérêts majeurs relatifs à la sécurité du pays sont en jeu ou pour garantir la protection de la personnalité, il peut être demandé que les délibérations aient lieu à huis clos. Peuvent faire une telle demande:

a. un sixième des membres d'un conseil ou de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies);

b. la majorité d'une commission;

c. le Conseil fédéral.

[3] Les délibérations portant sur cette demande ont elles-mêmes lieu à huis clos.

[4] Quiconque participe à une délibération à huis clos est tenu de garder le secret sur les propos qui y ont été tenus.

Pubblicità delle sedute

[1] Le sedute delle Camere e dell'Assemblea federale plenaria sono pubbliche. I dibattiti sono pubblicati integralmente nel Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale. I particolari della pubblicazione sono regolati in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

[2] Per tutelare importanti interessi in materia di sicurezza o per motivi inerenti alla protezione della personalità, può essere chiesta la deliberazione segreta. Hanno diritto di chiedere la deliberazione segreta:

a. un sesto dei membri di una Camera, rispettivamente dell'Assemblea federale plenaria;

b. la maggioranza di una Commissione;

c. il Consiglio federale.

[3] La deliberazione sulla proposta stessa è pure segreta.

[4] Chiunque partecipi a una deliberazione segreta deve serbare il segreto sul contenuto della medesima.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis 1999 1
a) Die Verfassungsgrundlage 1
b) Die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit 3
c) Die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit 5
2. BV 1999; Änderung des GVG vom 8. 10. 1999 10
3. ParlG 12
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 13
1. Einleitende Bemerkungen 13
2. Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 1) 14
3. Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 2 und 3) 18
4. Geheime Beratungen (Abs. 2 bis 4) 20

Materialien

Bis 1946: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); Bericht BR betreffend die Errichtung eines stenographischen Bulletins über die Verhandlungen der eidgenössischen gesezgebenden Räthe 30.12.1861 (BBl 1862 I 17 ff.); Botschaft BR zum Postulat vom 24.6.1889 betreffend die Veröffentlichung der Verhandlungen der eidgenössischen Räthe 28.1.1890 (BBl 1890 I 193 ff.); BB betreffend die Veröffentlichung der Verhandlungen der eidgenössischen Räthe 11.4.1891 (AS 1891 86 f.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); Bericht BR betreffend die Postulate über Protokollführung im Nationalrat und Ständerat und Drucklegung der Protokolle 27.1.1920 (BBl 1920 I 143 ff.); StenBull 1920 NR 771 ff., 993; GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11144 Initiative des Büros des Nationalrates über die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetz (Amtliches Bulletin): Bericht Büro-NR 17.12.1971 (BBl 1972 I 277 ff.); AmtlBull NR 1972 81 f.; AmtlBull StR 1972 90 f.; Änderung GVG 9.3.1972 (AS 1972 1486 f.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
96.091 BRG Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1, insb. 385); AmtlBull NR 1998 109; AmtlBull StR 1998 280 (AS 1999 2556 ff.).
99.419 Pa. IV. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassung an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 V 4809 ff., insb. 4816); AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613 (AS 2000 273 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3521 f.); AmtlBull NR 2001 1315; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 158, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1200 ff. (zit. AUBERT, Art. 158); BIAGGINI, Art. 158, in: Biaggini, Kommentar BV, 708 f. (zit. BIAGGINI, Art. 158); BRUNNER/MADER (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (zit. BRUNNER/MADER, Öffentlichkeitsgesetz); COMMENT, «Die Sitzungen der Räte sind öffentlich»: Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erfüllt ein anderthalb Jahrhunderte altes Postulat, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2002, H. 2, 16 ff. (zit. COMMENT, Sitzungen); COMMENT, Ein Blick in die Geschichte des Amtliches Bulletins, 2. Aufl., Bern 2007 (zit. COMMENT, Blick); KIENER/KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007 (zit. KIENER/KÄLIN, Grundrechte); VON WYSS, Art. 158, in: St. Galler Kommentar, 2362 ff. (zit. VON WYSS, Art. 158).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1999

a) Die Verfassungsgrundlage

Art. 82 der BV 1848, wörtlich übernommen in Art. 94 BV 1874, lautete: **1**

> Die Sitzungen der beiden Räthe sind in der Regel öffentlich.

Die Verfassung verlangte mit dieser Bestimmung, dass Publikum und Presse den Beratungen der Räte direkt beiwohnen können. Geheime Beratungen liess sie zu, jedoch nur in Ausnahmefällen.

Zur Frage, ob die Verfassung nicht auch die Veröffentlichung der Verhandlungen verlange, nahm der BR in seiner Botschaft vom 28.1.1890 wie folgt Stellung: **2**

> «Was die konstitutionelle Nöthigung anbelangt, so hat man sich früher oft auf Art. 82 der 1848er Verfassung berufen, welcher vorschreibt, dass die Sitzungen der eidg. Räthe in der Regel öffentlich seien, und unverändert, als Art. 94, in die 1874er Verfassung übergegangen ist. Nur durch möglichst getreue Reproduktion und weiteste Verbreitung der Verhandlungen der Räthe, wurde argumentiert, werde jener Artikel zur Wahrheit, werde die Tribüne des National- und Ständerathes nicht nur dem Publikum der Bundesstadt, sondern dem ganzen Schweizervolke geöffnet. […] Offenbar geht diese Argumentation zu weit. Schon der Wortlaut des Art. 82 alt (94 neu) beweist,

dass man an eine Veröffentlichung der Verhandlungen gar nicht dachte: ‹Sitzung› ist nicht gleich bedeutend wie ‹Verhandlung›, und die ‹Oeffentlichkeit› ist keine ‹Veröffentlichung›» (BBl 1890 I 197).[1]

b) Die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit

3 Das GRS 1849 (Art. 32 ff.) und das GRN 1850 (Art. 31 ff.) wiederholten die Verfassungsbestimmung und regelten den Zugang des Publikums zu und die Verhaltensvorschriften auf den Tribünen sowie die geheimen Beratungen. Geheime Beratungen konnten gemäss Art. 35 Abs. 1 GRS 1849 resp. Art. 35 Abs. 1 GRN 1850 vom BR oder von fünf Mitgliedern des StR resp. zehn Mitgliedern des NR beantragt werden.

4 Die Bestimmungen über die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit, insb. jene über die geheimen Beratungen[2], wurden wiederholt überarbeitet. Das GRN 1946 statuierte in Art. 36 Abs. 1 etwa neu, dass ein Antrag auf geheime Beratung von 30 Mitgliedern des NR gestellt werden müsse. Das am 9.11.1942 neu erlassene Reglement der VBVers bestimmte in Art. 5 Abs. 5, dass Begnadigungsgesuche bei Todesstrafe unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu beraten seien.[3] Dasselbe Reglement hielt in seiner Fassung von 8.12.1976 fest, dass bei Begnadigungsgesuchen von der Kommission, vom BR oder von dreissig Ratsmitgliedern ein Antrag auf geheime Beratungen gestellt werden kann (Art. 11 Abs. 4 RVBVers 1976).

c) Die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit

5 Bereits in den ersten Jahren des Bundesstaates wurde wiederholt die stenographische Aufnahme und Publikation der Ratsverhandlungen angeregt.[4] Wegen der hohen Kosten und der Befürchtung, dass die Veröffentlichung der Verhandlungen zu verlängerten Redezeiten führen könnte, lehnten die Räte die Errichtung eines stenographischen Dienstes aber stets ab (Comment, Sitzungen, 16).

6 Im Frühling 1891 rangen sich die Räte schliesslich zu einem Kompromiss durch. Sie hielten im BB vom 11.4.1891 fest, dass auf die Errichtung eines stenographischen Bulletins i.S. einer vollständigen Wiedergabe der Verhandlungen zwar verzichtet werde, Aufzeichnungen aber dennoch möglich sein sollten: «Wenn derjenige Rath, welcher die Priorität hat, die stenographische Aufnahme der Verhandlungen über ein Traktandum ausnahmsweise beschliesst, so sind die Verhandlungen des andern Rathes über das gleiche Traktandum ebenfalls stenographisch aufzunehmen.»

7 Aufgrund dieses Beschlusses wurde der stenographische Dienst geschaffen. Ungeachtet dessen, dass die Räte sich darauf geeinigt hatten, die Verhandlungen nur ausnahmeweise

1 Um eine Verwechslung zwischen der bereits von der Verfassung verlangten unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit («Sitzungen», «öffentlich»; Art. 158 BV) und der erst auf Gesetzesstufe eingeführten mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit («Verhandlungen», «Veröffentlichung», Art. 4 Abs. 1 Satz 2 und 3 ParlG) zu vermeiden, sind beim heutigen Art. 4 ParlG der erste Satz und die Sätze zwei und drei getrennt auszulegen (vgl. dazu unten N 14 ff. u. 18 ff.). Zu den möglichen Folgen einer Verwechslung vgl. BGE 105 Ia 181 E. 2b S. 183 f., Baselbieter Landratssitzung.

2 Geheime Beratungen waren in den ersten Jahren des Bundesstaates verglichen mit heute relativ häufig (vgl. Cron, Geschäftsordnung, 106).

3 In den Jahren 1944 und 1945 entschied die VBVers an fünf Sitzungen in geheimer Beratung über Begnadigungsgesuche von zum Tode verurteilten Personen (Prot. VBVers 30.3.1944, 7.6.1944, 27.9.1944 und 7.12.1944 sowie 22.3.1945).

4 Comment zählte von 1848–1891 rund 20 Vorstösse und 10 Versuchspublikationen (Comment, Blick).

festzuhalten, hielt dieser ab Juni 1891 alle Verhandlungen über die referendumsfähigen Erlasse (BG und AVB) fest und publizierte sie im neu geschaffenen «Amtlichen stenographischen Bulletin».[5] Diese Praxis hielten die Räte am 9.10.1902 in Art. 17 GVG fest (COMMENT, Blick).

Im Rahmen der Totalrevision des GRN von 1920 beschloss der NR, auch die übrigen Verhandlungen stenographisch zu erfassen (Art. 27 GRN 1920). In der Folge wurden alle Verhandlungen festgehalten, obwohl der StR sein Geschäftsreglement nicht entsprechend angepasst hatte.[6] Die Vorschrift der vollständigen stenographischen Erfassung der Verhandlungen wurde im Rahmen der Totalrevision des GVG vom 23.3.1962 auf Gesetzesstufe erhoben (Art. 42). **8**

Im Januar 1971 beschlossen die Räte auf Initiative des Büros-NR, versuchsweise alle Verhandlungen zu publizieren (Bericht Büro-NR 17.12.1971 [BBl 1972 I 277 ff.]; AmtlBull NR 1971 78; AmtlBull StR 1971 33). Gesetzlich verankert wurde die vollständige Publikation der Ratsdebatten am 9.3.1972 (Art. 42 GVG 1962). **9**

2. BV 1999; Änderung des GVG vom 8.10.1999

Im Rahmen der Totalrevision der BV vom 18.4.1999 beantragte der BR, in die Verfassung aufzunehmen, dass die Ausnahmen, d.h. die geheimen Beratungen, im Gesetz zu regeln seien (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 385]). Die Räte nahmen diese Verfassungsänderung diskussionslos an (AmtlBull NR 1998 109; AmtlBull StR 1998 280). **10**

In der Folge wurden die geheimen Beratungen im GVG 1962 geregelt. Art. 3 GVG 1962 hielt neu fest, dass zum Schutz wichtiger Sicherheitsinteressen des Landes oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes von einem Sechstel eines Rates oder der VBVers, von einer Kommission oder vom BR eine geheime Beratung beantragt werden kann. Auch diese Gesetzesänderung gab in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613). **11**

3. ParlG

Bei der Ausarbeitung des ParlG wurde die Bestimmung über die Sitzungsöffentlichkeit weiter präzisiert, indem Anträge einer Kommissionsminderheit für eine geheime Beratung explizit ausgeschlossen wurden (AmtlBull NR 2001 1315; AmtlBull StR 2002 10). **12**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einleitende Bemerkungen

Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen ist eine der Funktionsvoraussetzungen unserer Demokratie (BIAGGINI, Art. 158 N 2): Sie ermöglicht den Wählerinnen und Wählern, ihre Abgeordneten zu kontrollieren und allenfalls bei den nächsten Wahlen zur Rechenschaft zu ziehen (VON WYSS, Art. 158 N 2); sie erleichtert den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die für die Ausübung ihrer Volksrechte (insb. ihres Referendumsrechts) unerläss- **13**

5 Im März 1963 wurde das Bulletin in «Amtliches Bulletin» umbenannt (COMMENT, Blick).

6 Von den Verhandlungen, welche nicht im StenBull aufgenommen wurden, wurden drei «maschinenschriftliche Abfassungen» erstellt, je eine für das Sekretariat der BVers, die BK und die Parlamentsbibliothek (CRON, Geschäftsordnung, 134).

liche politische Meinungsbildung; zudem fördert sie das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für die Parlamentsbeschlüsse und damit auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Gesetze (AUBERT, Art. 158 N 3).[7]

2. Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 1)

14 Art. 4 Abs. 1 Satz 1 wiederholt den ersten Satz von Art. 158 BV. Dieser hält fest, dass «die Sitzungen» der Räte öffentlich sind, und verlangt damit, dass die Öffentlichkeit einen Zugang zu den Tribünen der Räte hat. Zu beachten ist, dass Art. 16 Abs. 3 BV (Informationsfreiheit) i.V.m. Art. 158 Satz 1 BV gar einen grundrechtlichen Anspruch auf Zugang zu den Tribünen begründet (BGE 105 Ia 181 E. 2a S. 182 f.; Baselbieter Landratssitzung).

15 Soll Art. 158 BV nicht ausgehöhlt werden, muss der Öffentlichkeit auch Zugang zu mind. jenen Sitzungsunterlagen gewährt werden, welche zum Verständnis der Debatten unerlässlich sind. Der Öffentlichkeit müssen zudem rechtzeitig die Sessionsdaten und das Sessionsprogramm (und evtl. der Sitzungsort) mitgeteilt werden.

16 Ein Anspruch auf Zugang besteht bei den Sitzungen «des Nationalrates, des Ständerates und der Vereinigten Bundesversammlung». Das Gesetz ist in diesem Punkt präziser als die Verfassung, die bloss von den Sitzungen «der Räte» spricht.

17 Der erste Satz von Art. 4 Abs. 1 wiederholt zwar den ersten Satz von Art. 158 BV, konkretisiert ihn aber nicht. Den Zugang zu den Tribünen und das Verhalten auf den Tribünen regeln – wie vor der Verfassungsrevision (vgl. oben, N 3, 10) – die Geschäftsreglemente der Räte: Art. 61 Abs. 3 GRN und Art. 47 Abs. 3 GRS halten etwa fest, dass dem Publikum die Tribünen und den akkreditierten Medienschaffenden die Pressetribünen offenstehen; die Präsidentin oder der Präsident kann gemäss Art. 61 Abs. 5 Satz 2 GRN und Art. 47 Abs. 5 Satz 2 GRS bei grossem Andrang den Besuch auf der Tribüne zeitlich beschränken; Bild- und Tonaufnahmen sind nach Art. 62 Abs. 1 Satz 3 GRN und Art 48 Abs. 1 Satz 3 GRS nur mit Bewilligung der PD zulässig. Nicht geregelt wird der Zugang zu den Sitzungsunterlagen,[8] was in der Praxis bisher aber keine Probleme bereitete.[9]

---

7 Der Sitzungsöffentlichkeit kommt neben diesen repräsentativ-, direkt-demokratischen und «rechtsstaatlichen» Funktionen wohl auch eine bundesstaatliche Funktion zu. Der BR schrieb in seinem Bericht vom 30.12.1861 betr. die Errichtung eines stenographischen Bulletins über die Verhandlungen der eidg. gesetzgebenden Räte: «[…] die Verhältnisse unseres Föderativstaates» bringen es «mit sich […], dass in jedem Kantone die Administrative und die Gerichtsbehörden über die Entwicklung der eidgenössischen für die Kantone Regel machenden Gesetzgebung, über die Entscheide der Bundesversammlung in Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kantonen, über Gesetze und Beschlüsse betreffend das Militär, Strassen, Brücken, Zölle, Mass und Gewicht und über manche andere die Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung der Kantone bedingende Verhältnisse […] Kenntnis der in der Bundesversammlung gefallenen Voten haben müssen» (BBl 1862 I 19).

8 Der Zugang ist auch nicht durch das BG über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) vom 17.12.2004 (SR 152.3) geregelt, denn das Parlament fällt (im Unterschied zu den PD) nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 2 BGÖ).

9 Die Sitzungsunterlagen (Einladungsschreiben, Sessionsprogramme, Fahnen, Vorstösse etc.) werden auf der Internetseite des Parlaments (www.parlament.ch) publiziert und können zudem bei den PD bezogen werden.

3. Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 2 und 3)

Neben der bereits in der Verfassung verankerten *unmittelbaren* Sitzungsöffentlichkeit (vgl. N 1 f.) begründet der zweite Satz von Art. 4 Abs. 1 neu die *mittelbare* Sitzungsöffentlichkeit. Er bestimmt, dass der Öffentlichkeit die Verhandlungen der Räte im AmtlBull vollständig zugänglich gemacht werden müssen. Das Gesetz will mit der Veröffentlichung («Bring-Prinzip»[10]) den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu den Verhandlungen erleichtern. **18**

Art. 4 Abs. 1 Satz 3 delegiert die Regelung der Einzelheiten der Veröffentlichung an den Verordnungsgeber: Art. 1 Abs. 1 ParlVV hält fest, dass die Verhandlungen und die Beschlüsse als Wortprotokoll in schriftlicher Form vollständig veröffentlicht werden müssen. Publiziert werden die Verhandlungen gemäss Art. 2 Abs. 2 ParlVV fortlaufend in elektronischer Form und nach der Session in gedruckter Form. Die Rednerinnen und Redner erhalten, so Art. 2 ParlVV, die Niederschrift ihrer Voten zur Überprüfung und können innerhalb von drei Arbeitstagen formale Korrekturen vornehmen. Materielle Korrekturen sind nicht zulässig. Im Streitfall entscheidet das Büro des entsprechenden Rates.[11] **19**

4. Geheime Beratungen (Abs. 2 bis 4)

Abs. 2–4 schaffen, wie Art. 158 Satz 2 BV verlangt (vgl. oben N 10), für die geheimen Beratungen eine gesetzliche Grundlage. **20**

«Geheime Beratungen» sind Beratungen unter vollkommenem Ausschluss der Öffentlichkeit: Die Tribünen werden geräumt (Art. 61 Abs. 4 GRN; Art. 47 Abs. 4 GRS), der Zutritt zu den Ratssälen und den Vorräumen wird enger begrenzt (Art. 61 Abs. 4 GRN; Art. 47 Abs. 4 GRS), zudem haben die anwesenden Personen Stillschweigen zu wahren (Art. 4 Abs. 4 ParlG). Die Verhandlungen werden selbstredend auch nicht im AmtlBull veröffentlicht.[12] **21**

Geheime Beratungen können gemäss Art. 4 Abs. 2 Satz 1 ausnahmsweise zum Schutz von wichtigen Sicherheitsinteressen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes beantragt werden. Antragsberechtigt ist, so der zweite Satz desselben Absatzes, ein Sechstel der Mitglieder eines Rates (34 Mitglieder des NR resp. 8 Mitglieder des StR) oder der VBVers (41 Ratsmitglieder), eine Kommissionsmehrheit oder der BR. **22**

---

10 Die Unterscheidung zwischen der passiven Öffentlichkeit (Hol-Prinzip) und der aktiven Öffentlichkeit (Bring-Prinzip) stammt von BRUNNER/MADER, Öffentlichkeitsgesetz, Einleitung, Rz 78 ff.

11 In der Praxis greifen die Rednerinnen und Redner abgesehen von punktuellen Korrekturen kaum in die vorgelegten Texte ein. Streitfälle sind keine bekannt.

12 Die Frage, ob die Verhandlungen dennoch schriftlich festzuhalten sind, wird weder im Gesetz noch in den Reglementen beantwortet. Art. 58 GRN ist lediglich zu entnehmen, dass bei geheimen Beratungen nicht mit dem elektronischen Abstimmungssystem – welches das Stimmverhalten automatisch aufzeichnet – abzustimmen ist. Im Unterschied zu den heutigen Reglementen hielten frühere Geschäftsreglemente fest, dass der Rat über die wörtliche Aufnahme der Verhandlungen im Einzelfall entscheidet (Art. 57 Abs. 2 Satz 5 GRN 1990; Art. 47 Abs. 5 GRS 1986). Der Grundsatz der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns, der dem Archivierungsgesetz (BGA; SR 152.1.) zugrunde liegt, verlangt allerdings eine Niederschrift der Verhandlungen, deren Zugänglichkeit gemäss Art. 9 ff. BGA beschränkt werden muss (Schutzfrist von 30 oder 50 Jahren).

23 Der Rat hat bei einem Antrag auf geheime Beratung die Verhältnismässigkeit zu prüfen, dies insb. weil geheime Beratungen eine Grundrechtseinschränkung darstellen (vgl. N 14) und somit der Beschluss, eine Beratung geheim durchzuführen, den Anforderungen von Art. 36 BV genügen muss (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, § 19,232). Auch die Beratung des Antrags ist gemäss Abs. 3 geheim.[13]

Art. 5

siehe Aktualisierung Art. 5

Information

[1] Die Räte und ihre Organe informieren rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.

[2] Die Verwendung von Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen sowie die Akkreditierung von Medienschaffenden werden durch Verordnung der Bundesversammlung oder durch die Ratsreglemente geregelt.

Information du public

[1] Les conseils et leurs organes informent le public de leurs travaux en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

[2] L'utilisation d'enregistrements audiovisuels des débats des conseils et l'accréditation des journalistes sont régies par des ordonnances de l'Assemblée fédérale ou par les règlements des conseils.

Informazione

[1] Le Camere e i loro organi informano tempestivamente e esaurientemente sulla loro attività, sempre che interessi pubblici o privati preponderanti non vi si oppongano.

[2] Le trasmissioni sonore o video dalle sale di seduta nonché l'accreditamento di operatori dei media sono disciplinati da un'ordinanza dell'Assemblea federale o dai regolamenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Information der Öffentlichkeit	1
2. Akkreditierung von Medienschaffenden	2
3. Verwendung von Bild- und Tonübertragungen	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Information der Öffentlichkeit (Abs. 1)	9
2. Abs. 2	10
a) Akkreditierung von Medienschaffenden	10
b) Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen	16

13 Heute sind geheime Beratungen äusserst selten. Letztmals wurde am 19.6.1990 eine geheime Beratung beantragt (Beratung des Kredites für den «Bundesratsbunker»). Der Antrag wurde in geheimer Beratung jedoch abgelehnt (AmtlBull NR 1990 1096 f.).

Materialien

Bis 2000: GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 30./31.3.2000, 25./26.5.2000; Prot. SPK-StR 29./30.10.2001; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3522 f.); AmtlBull NR 2001 1317; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

STUCKI, Das Parlament – bloss Kulisse oder Mitspieler auf der Medientribüne?, in: LeGes 2003, H. 2, 113 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Information der Öffentlichkeit

Erst das ParlG verankerte eine allgemeine Informationspflicht der Räte und ihrer Organe. Vor dem Inkrafttreten des ParlG war nur die Informationspflicht der Kommissionen gesetzlich festgeschrieben (vgl. Kommentar zu Art. 48 ParlG). Die Bestimmung der allgemeinen Informationspflicht der Räte und Organe gab 2001 resp. 2002 in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1317; AmtlBull StR 2002 10). **1**

2. Akkreditierung von Medienschaffenden

Art. 38 GRS 1903 und Art. 36 Abs. 3 GRN 1903 hielten erstmals fest, dass den Medienschaffenden eine besondere Tribüne zur Verfügung gestellt wird und ihnen für die Veröffentlichung geeignete Drucksachen zugestellt werden. Zugang zur Pressetribüne hatten (de facto) nur die Journalisten, welche über einen vom bundesstädtischen Presseverein ausgestellten Ausweis verfügten (AmtlBull NR 1920 812). **2**

Im Rahmen der Totalrevision des GRN von 1920 wurde der Antrag, die Presseausweise neu vom Sekretariat der BVers ausstellen zu lassen, abgelehnt (AmtlBull NR 1920 812). Stattdessen wurde in den Geschäftsreglementen die bestehende Praxis festgeschrieben: Zuständig für die Ausstellung des Ausweises war die Journalistenorganisation. Im Falle von Meinungsverschiedenheiten bezüglich Erteilung oder Entzug des Ausweises hatte das Büro zu entscheiden (Art. 37 Abs. 3 GRN 1920; Art. 30 Abs. 1 GRS 1927). **3**

Am 5.7.1972 erliess die BK das Reglement über die Akkreditierung von Journalisten (AS 1972 1601 ff.). Die Medienschaffenden erhielten bei einer gestützt auf dieses Reglement erlassenen Akkreditierung Zutritt zum Parlamentsgebäude (Art. 5 Abs. 1 Bst. e Reglement über die Akkreditierung) und zu den Pressetribünen (Art. 50 Abs. 1 GRN 1974; Art. 47 GRS 1975). Nichtakkreditierten Presseleuten konnte das Sekretariat der BVers – nach «Fühlungnahme» mit der Vereinigung der Bundeshausjournalisten – einen Ausweis für einzelne Sessionen ausstellen (Art. 50 Abs. 4 GRN 1974). Das Büro konnte Journalisten Vergünstigungen vorübergehend oder dauerhaft entziehen, wenn der Inhaber eines Ausweises das ihm gewährte Hausrecht missbrauchte (Art. 50 Abs. 5 GRN 1974). **4**

Mit dem ParlG wurde die gesetzliche Grundlage geschaffen, welche die Regelungshoheit an das Parlament überträgt. In den Räten warf diese Neuregelung keine Fragen auf (AmtlBull NR 2001 1317; AmtlBull StR 2002 10). **5**

3. Verwendung von Bild- und Tonübertragungen

6 Das Fotografieren in den Ratssälen wurde erstmals im Rahmen der Totalrevision der Geschäftsreglemente von 1946 gesetzlich geregelt: Art. 34 Abs. 5 GRN 1946 und Art. 30 Abs. 2 GRS 1946 hielten fest, dass es für das Fotografieren einer schriftlichen Erlaubnis des Präsidenten bedarf.

7 Mit der Revision der Geschäftsreglemente von 1974 resp. 1975 wurden die Aufnahmen und die Übertragung durch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft detailliert geregelt (Art. 51 GRN 1974; Art. 48 GRS 1975). Die Reglemente hielten zudem fest, dass nur mit einem Ausweis des Sekretariates ausgestattete Fotografen und Kameraleute Zugang zu den Ratssälen haben (Art. 49 Abs. 1 Bst. d GRN 1974; Art. 45 Abs. 1 Bst. d GRS 1975). Tribünenbesucherinnen und -besucher bedurften für das Fotografieren neu einer Bewilligung des Sekretariates der BVers. Tonaufnahmen wurden ihnen generell untersagt (Art. 49 Abs. 3 GRN 1974; Art. 46 Abs. 1 GRS 1975).

8 2003 wurde die noch heute gültige Bestimmung über die «Verwendung von Bild- und Tonübertragungen» in das ParlG eingefügt. Diese Bestimmung warf in den Räten keine Fragen auf (AmtlBull NR 2001 1317; AmtlBull StR 2002 10).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Information der Öffentlichkeit (Abs. 1)

9 Die Räte und ihre Organe haben, so Abs. 1, rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit zu informieren. Die Bestimmung entspricht Art. 10 und 11 RVOG, welche eine analoge Pflicht des BR statuieren. In der Pflicht zu informieren stehen alle Organe der BVers (vgl. Art. 31 ParlG), d.h. auch die Organe der BVers, deren Beratungen vertraulich sind. Die Informationspflicht der Kommissionen wird in Art. 48 ParlG noch näher konkretisiert (vgl. Art. 48).[1]

2. Abs. 2

a) Akkreditierung von Medienschaffenden

10 Die Medienschaffenden haben zwar bereits aufgrund der Sitzungsöffentlichkeit Zugang zu den Räten (vgl. Art. 4 N 14 ff.). Aufgrund der wichtigen Brückenfunktion der Medien zwischen Bürgerinnen resp. Bürgern und Behörden[2] werden den Medienschaffenden mittels einer Akkreditierung aber noch zusätzliche Rechte, d.h. ein privilegierter Zugang zu den Räten gewährt.

11 Abs. 2 regelt die Akkreditierung nicht selber, sondern delegiert die Regelung der Medienakkreditierung an den Verordnungsgeber. Die Akkreditierung wird in der ParlVV geregelt.

1 Abs. 1 ist auch die gesetzliche Grundlage für die Öffentlichkeitsarbeit der PD (s. auch Art. 64 Abs. 2 Bst. e). Die PD organisieren z.B. regelmässig am Nationalfeiertag «offene Tage», unterhalten zusammen mit der BK im Käfigturm in Bern das «Polit-Forum des Bundes» mit zahlreichen Veranstaltungen, usw.

2 Vgl. BGE 129 III 529E. 3.2 532 (in Analogie).

Art. 11 Abs. 1 ParlVV hält fest, dass die von der BK ausgestellten Akkreditierungen auch für die BVers gelten.[3] Gemäss Art. 11 Abs. 2 ParlVV können die PD Tagesakkreditierungen ausstellen. Sie wenden hierfür die VO über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum (MAkkV; SR 172.071) sinngemäss an (Art. 11 Abs. 3 ParlVV). **12**

Gestützt auf Art. 11 ParlVV i.V.m. Art. 7 ff. MAkkV erlassen die PD Tagesakkreditierungen und Ausweise zu erleichterten Tagesakkreditierungen (Zutritt ohne Voranmeldung).[4] Grundvoraussetzung für jede Tagesakkreditierung ist die journalistische Berichterstattung aus dem Parlamentsgebäude. Der Begriff «Medienschaffende» wird in der Praxis offen gehandhabt. In Konfliktfällen entscheidet die VwD. **13**

Mit einer Akkreditierung erhalten Medienschaffende Zugang zu den Pressetribünen (Art. 61 Abs. 3 GRN resp. Art. 47 Abs. 3 GRS), zu den Ratsvorzimmern und zur Wandelhalle (Art. 61 Abs. 2 GRN resp. Art. 47 Abs. 2 GRS).[5] Fotografinnen und Fotografen mit einer Dauerakkreditierung wird zudem Zugang zu den Ratssälen gewährt (Art. 61 Abs. 1 Bst. f GRN resp. Art. 47 Abs. 1 Bst. f GRS). **14**

Falls die Medienschaffenden das ihnen gewährte Hausrecht in schwerwiegender Weise missbrauchen, kann die VwD die ihnen durch die Akkreditierung gewährten Vergünstigungen im Zuständigkeitsbereich der BVers entziehen (Art. 11 Abs. 4 Satz 1 ParlVV). Die betroffene Person ist vor dem Entscheid anzuhören (Art. 11 Abs. 4 Satz 2 ParlVV); ferner ist die Verhältnismässigkeit zu wahren (Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 17 BV [Medienfreiheit] i.V.m. Art. 36 Abs. 3 BV). Gegen den Entscheid der VwD kann keine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht geführt werden (Art. 33 Bst. a VGG)[6]. Als a.o. Beschwerdemittel kann nur die Aufsichtsbeschwerde an das nächsthöhere Organ, die beiden Büros, ergriffen werden. **15**

b) Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen

Die «Verwendung von Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen» wird, so Abs. 2, in den Geschäftsreglementen oder in der VO der BVers geregelt. Die Wortwahl ist nicht glücklich, da zweideutig. Unklar ist, ob der Verordnungsgeber damit beauftragt werden sollte, die Verwendung der Ton- und Bildaufnahmen der Ratsdebatten generell zu regeln, oder ob ihm nur die Regelung der Ton- und Bild*übertragungen aus* den Ratssälen übertragen werden sollte (Live-Übertragungen). Die Zweideutigkeit des deutschen Gesetzestextes hat dazu geführt, dass der französische und italienische Gesetzestext nicht übereinstimmen. Der französische Text spricht von «der Verwendung von Ton- und Bild- **16**

3 Die BK unterbreitet den PD das Gesuch vor ihrem Entscheid zur Stellungnahme (Art. 4 Abs. 4 VO über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum [MAkkV]; SR 172.071).

4 Den Ausweis zur erleichterten Tagesakkreditierung erhalten Medienschaffende, die im Rahmen der journalistischen Berichterstattung regelmässig Zutritt zum Parlamentsgebäude benötigen. Grundsätzlich dient der Ausweis als blosser Identifikationsausweis beim Zutritt. Bei jedem Zutritt wird die komplette Kontrolle durchlaufen. Gegenüber der einzelnen Tagesakkreditierung entfällt einzig die Voranmeldung.

5 Die Tagesakkreditierten haben gestützt auf Art. 7 Abs. 2 MAkkV auch Zugang zum Medienzentrum.

6 Art. 33 Bst. a VGG beschränkt das Beschwerderecht auf Verfügungen von «Organen der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses des Bundespersonals». Diese Einschränkung ist im Lichte der Rechtsweggarantie von Art. 29*a* BV problematisch, insb. im Bereich der u.U. durchaus grundrechtrelevanten Akkreditierungen von Medienschaffenden.

aufzeichnungen der Ratsdebatten» («utilisation d'enregistrements audiovisuels des débats des conseils»), der italienische Text spricht hingegen von den «Bild- und Tonübertragung aus den Ratssälen» («trasmissioni sonore o video dalle sale di seduta»). Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber hier die Regelung der Verwendung von Bild- und Tonmaterial generell delegieren wollte.

17 Bestimmungen über die Verwendung von Ton- und Bildmaterial sind sowohl in der ParlVV wie auch in den Geschäftsreglementen zu finden. Die ParlVV regelt die Bild- und Tonaufzeichnungen sowie die Live-Übertragungen, die Geschäftsreglemente die Bild- und Tonaufnahmen. Mit «Aufzeichnungen» sind systematische audiovisuelle Aufzeichnungen gemeint. Bild- und Ton*aufnahmen* sind Momentaufnahmen, welche das Ratsgeschehen nur punktuell und nicht systematisch erfassen.

18 Art. 12 und 13 ParlVV halten fest, dass die PD für die Produktion eines protokollähnlichen audiovisuellen Signals der Beratungen der Räte zu sorgen haben, welches den Radio- und Fernsehanstalten zur Verfügung gestellt wird;[7] Personen, welche selber in den Räten *Aufzeichnungen* machen wollen, bedürfen gemäss Art. 15 ParlVV einer Bewilligung des Ratsbüros (vgl. AmtlBull StR 2013 2).[8] Für Bild- und Ton*aufnahmen* bedarf es nach Art. 62 Abs. 1 GRN und Art. 48 Abs. 1 GRS einer Bewilligung der PD. Bezüglich beider Bewilligungen ist weder ein parlamentsinternes Beschwerderecht noch eine Beschwerdemöglichkeit an das BVGer vorgesehen (Art. 33 Bst. a VGG). Es bleibt nur die Möglichkeit einer Aufsichtsbeschwerde an das nächsthöhere Organ, an die VwD resp. an die Räte.

7 In einem sog. «Hostbroadcasting»-Vertrag wurde der Auftrag an das SRG Produktionszentrum Bundeshaus vergeben. Die Rechte an diesen Aufnahmen verbleiben bei den PD. – Werden die Verhandlungen direkt übertragen, so sind die Ratsmitglieder darüber zu informieren (Art. 14 ParlVV). Diese Bestimmung ist im Zeitalter der Direktübertragungen im Internet überholt; Debatten werden ohne Information der Ratsmitglieder von Zeitungen live im Internet übertragen.

8 Gemäss Abschnitt 3.1.1 des Hostbroadcastingvertrags vom 29. 2. 2012 erhält die SRG «die exklusiven Rechte für die Produktion des protokollähnlichen audiovisuellen Signals der Sitzungen der Eidgenössischen Räte». Vorbehalten bleibt die Möglichkeit von Ausnahmebewilligungen gemäss Art. 15 ParlVV für «spezielle, zusätzliche Aufnahmen» (der SRG oder Dritter). Die Erteilung von Bewilligungen gemäss Art. 15 ParlVV erfolgt sehr restriktiv.

2. Titel: Mitglieder der Bundesversammlung

1. Kapitel: Rechte und Pflichten

Art. 6

siehe Aktualisierung Art. 6

Verfahrensrechte

[1] Die Mitglieder der Bundesversammlung (Ratsmitglieder) haben das Recht, parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Wahlvorschläge einzureichen.

[2] Sie können zu hängigen Beratungsgegenständen und zum Verfahren Anträge stellen.

[3] Das Recht auf Wortmeldung und die Redezeit können durch die Ratsreglemente eingeschränkt werden.

[4] Wird eine parlamentarische Initiative, eine Motion oder ein Postulat bestritten, so darf eine Abstimmung nur durchgeführt werden, wenn die Urheberin oder der Urheber Gelegenheit zu einer mündlichen Begründung erhalten hat. Zudem erhält zumindest das Wort, wer zuerst die Ablehnung beantragt hat.

Droits de procédure

[1] Tout membre de l'Assemblée fédérale (député) a le droit de déposer des initiatives parlementaires et des interventions et de proposer des candidats aux élections.

[2] Il peut présenter des propositions concernant les objets pendants ou la procédure.

[3] Les règlements des conseils peuvent restreindre le droit de demander la parole et le temps de parole.

[4] Une initiative parlementaire, une motion ou un postulat qui est contesté peut faire l'objet d'un vote uniquement si son auteur a eu l'occasion de développer oralement ses arguments. La parole est en outre accordée au moins à quiconque a été le premier à proposer le rejet du texte en question.

Diritti procedurali

[1] I membri dell'Assemblea federale (parlamentari) hanno il diritto di presentare iniziative, interventi e candidature.

[2] Possono presentare proposte in merito a oggetti in deliberazione e in merito a questioni procedurali.

[3] Il diritto di parola e il tempo di parola possono essere limitati dai regolamenti delle Camere.

[4] Se un'iniziativa parlamentare, una mozione o un postulato sono controversi, una votazione può essere effettuata soltante se l'autore ha avuto la possibilità di esporre oralmente le proprie motivazioni. Ha inoltre diritto di parola almeno chi per primo ha proposto la reiezione dell'intervento.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Legaldefinition des Begriffs «Ratsmitglied»	6
2. Einreichung von Beratungsgegenständen und Antragsrecht	7
3. Rederecht	11

Materialien

1204. Revision der Geschäftsordnungen der eidg. Räte: StenBull NR 1920 771 ff.; GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.).
4688. Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung: StenBull NR 1946 208 ff.; GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3523); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff.).
10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlament: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff.); Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687).
10.458 Pa.Iv. Büro-NR. Behandlung von bekämpften Vorstössen: Bericht Büro-NR 27.8.2010 (BBl 2010 8075 ff.); Änderung GRN 17.12.2010 (AS 2011 637).

Literatur

KRETSCHMER, Das Parlamentsrecht in Geschichte und Gegenwart, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, 291 ff.; LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997; J.P. MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit: Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung, München 1993 (zit. J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit); J.P. MÜLLER, Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakete, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. J.P. MÜLLER, Grundrechte); ZEH, Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, 917 ff. (zit. ZEH, Theorie).

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Verfahrensrechte der Mitglieder der BVers waren vor Erlass des ParlG in der BV, dem GVG und den Reglementen festgehalten. Eine Übersicht war nicht gewährleistet. Aufgrund der systematischen Neuordnung des ParlG und dem Festhalten der BVers am «individuellen Repräsentationsprinzip» (vgl. Art. 1 N 13) beginnt Art. 6 mit der Aufzählung der zentralen Verfahrensrechte der einzelnen Ratsmitglieder. Damit kommt programmatisch zum Ausdruck, dass die BVers als Organ nur dann handeln kann, wenn die Ratsmitglieder selbstständig handeln können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3523]).

2 Die Entstehungsgeschichte der parlamentarischen Handlungsmittel gemäss Art. 6 Abs. 1 und 2 findet sich nachfolgend bei den entsprechenden Artikeln (Art. 76, 107 ff., 118 ff., 130 ff.). Hier wird das Augenmerk auf das Rederecht gemäss Abs. 3 und 4 gerichtet. Im ParlG wird sonst nur in der Bestimmung über die absolute Immunität (vgl. Art. 16 ParlG) ein Aspekt des Rederechts erwähnt. Die Ausgestaltung und die Wahrnehmung des Rederechts sind im Übrigen in den Ratsreglementen geregelt.

3 Die parlamentarische Redefreiheit und das Rederecht sind zentral für eine moderne Demokratie. Sie finden ihren historischen Ursprung in der englischen «Bill of Rights» von 1688.[1] In der Schweiz wird das parlamentarische Rederecht seit 1848 als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit verstanden und ist deshalb in der BV nicht explizit erwähnt

1 «That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament» (Bill of Rights [1688] CHAPTER 2 1 Will and Mar Sess 2, <www.legislation.gov.uk> ([27.4.2014]).

(vgl. J.P. MÜLLER, Grundrechte, 248). Bis 1920 kannte das eidg. Parlamentsrecht keine Redezeitbeschränkung. Mit Einführung des Proporzwahlrechts und der damit zusammenhängenden Einführung der Fraktionen als Organe des NR (vgl. auch Art. 61 N 2) sah sich der NR gezwungen, seine Redeordnung zu überarbeiten (StenBull NR 1920 782 ff.). Er beschränkte das Rederecht auf zwei Voten zu dreissig Minuten pro Ratsmitglied (Art. 60 Abs. 2 und Art. 65 GRN 1920). Über unbestrittene Mo. und Po. durften neu nur der Urheber und der BR sprechen (Art. 67 GRN 1920). Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die Räte einen grossen Traktandenberg abzubauen. Eine Revision des GRN sollte eine weitere Straffung und Kürzung der Ratsdebatten zur Folge haben. Die Redezeit wurde von dreissig auf zwanzig Minuten reduziert, wobei per Ratsbeschluss die Redezeit verlängert werden konnte (Art. 40 Abs. 2, Art. 44 Abs. 4 und Art. 66 Abs. 1 GRN 1946).[2] Mit der Einführung der verschiedenen Debattenformen im Jahr 1990 wurde das Recht auf Wortmeldung im NR je nach Beratungsform eingeschränkt (Bericht Kommission-NR 17. 8. 1989 [BBl 1989 III 1470 f.]). Die Redezeit wurde für Antragstellende auf zehn, für Urheberinnen und Urheber von bestrittenen Vorstössen sowie für Einzelrednerinnen und -redner auf fünf Minuten reduziert (Art. 71 GRN 1990).

4 Der NR behandelte in der Praxis ausserdem Mo. und Po., denen der BR zustimmte und die im Rat nicht bestritten waren, am letzten Sessionsstag ohne Debatte im schriftlichen Verfahren. Weil dies zu taktischen Obstruktionen führen könne, indem durch die Bestreitung eines Vorstosses die Beschlussfassung verschoben werde *(vgl. 08.4037 Mo. Hochreutener. Motionen und Postulate. Vermeidung von Obstruktionstaktiken)*, beschloss der NR auf Anregung des Büros die Einführung von Art. 28*a* Abs. 2 GRN (Bericht Büro-NR 27. 8. 2010, BBl 2010 8076). Nach dieser Bestimmung kann der NR selbst über bestrittene Vorstösse ohne Debatte abstimmen, wenn die Urheberin oder der Urheber und der BR in ihren Anträgen übereinstimmen. In der Folge sah sich der StR mit dem Umstand konfrontiert, bisweilen über Mo. des NR beschliessen zu müssen, die im NR zwar bestritten waren, über die jedoch keine Debatte geführt worden war.[3] Die Problematik akzentuierte sich zusätzlich, als in zwei a.o. Sessionen eine grössere Anzahl von Vorstössen an den StR überwiesen wurde, die im NR nicht angemessen beraten worden waren. In der a.o. Session vom 3. 3. 2010 zum Thema «Zuwanderung» wurden in einer organisierten Debatte innert 90 Minuten 132 Vorstösse (40 Sekunden pro Vorstoss) und in der a.o. Session zum Thema «Kernenergie und alternative Energie» vom 8. und 9. 6. 2011 wurden innert 120 Minuten 136 Vorstösse (50 Sekunden pro Vorstoss) behandelt (Bericht SPK-StR 29. 8. 2011, BBl 2011 6812). Der StR konnte sich mit dieser Entwicklung zu mehr Ratseffizienz im NR nicht anfreunden. Der Präsident der SPK-StR führte im Plenum aus, dass der eine Rat nicht die argumentative Arbeit an den anderen Rat delegieren kann (AmtlBull StR 2011 908). Damit zeigt sich, dass die Einschränkung des Rederechts in einem Rat im Zweikammersystem an eine Grenze stösst, die durch die Organisationsautonomie des anderen Rats gezogen wird: Die Redeordnung in einem Rat darf die Handlungsfähigkeit des anderen Rates nicht einschränken.

5 Die SPK-StR hatte das Problem aufgenommen und in der Sammelvorlage 10.440 einen neuen Abs. 4 von Art. 6 vorgeschlagen, welcher für bestrittene Mo. und Po. ein Minimum an Rederecht statuiert (Bericht SPK-StR 26. 8. 2010 [BBl 2011 6824]). Die Beratungen im NR zeigen, dass Art. 28*a* Abs. 2 GRN selbst im eigenen Rat sehr umstritten war

2 Die Revision war nicht unumstritten. Insb. befürchtete man eine Beschränkung der Redefreiheit für die Minderheitsparteien (StenBull NR 1946 213; Votum Schmid [SP/AG]).

3 Die SPK-StR zählte in ihrem Bericht vom 29. 8. 2011 (10.440) für das Amtsjahr 2009/2010 28 Mo. des NR, die ohne Beratungen an den StR überwiesen worden waren (BBl 2011 6813).

(AmtlBull NR 2012 2069 ff.). Art. 6 Abs. 4 ParlG versucht, die Forderung nach einer beförderlichen Geschäftserledigung im Rat mit einem Mindestanspruch an Rederecht in Einklang zu bringen. Das parlamentarische Verfahren hat nicht nur zur Aufgabe, Entscheide über kontroverse politische Positionen herbeizuführen, sondern es soll auch den Entscheidungsprozess nachvollziehbar machen. Diese Ordnungsfunktion kann weder bei extensiven Debatten mit unbeschränkten Redezeiten, noch bei übermässig komprimierten Debatten, noch mit einem schriftlichen Verfahren erreicht werden. Diesen Zielkonflikt formulierte die SPK-StR folgendermassen: «[…] es geht […] im Kern um *eine Güterabwägung zwischen Quantität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit einerseits und deren Qualität und Effektivität andererseits*» (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6814; Hervorhebung im Original, A.d.V]). Auf Gesetzesstufe wurde ein Kerngehalt des parlamentarischen Rederechts statuiert (Art. 6 Abs. 4 ParlG), und der damit in Widerspruch stehende Art. 28*a* Abs. 2 GRN wurde wieder aufgehoben (AS 2013 3687, 3693). Der Meinung der SPK-StR ist grundsätzlich zu folgen. Gleichwohl ist bei dieser Güterabwägung der Umstand mit zu berücksichtigen, dass auch das Vorstossrecht zu extensiv genutzt werden kann.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Legaldefinition des Begriffs «Ratsmitglied»

6 In Abs. 1 wird der Begriff «Ratsmitglieder» definiert. Darunter fallen die Mitglieder des NR und des StR und damit der BVers. Wird im ParlG nachfolgend der Begriff *«Ratsmitglied»* verwendet, so wird immer nur ein einzelnes Mitglied des NR oder StR verstanden. Nur ein Ratsmitglied, das sein Amt angetreten hat, kann seine parlamentarischen Rechte und Pflichten wahrnehmen. Voraussetzung für den Amtsantritt sind die gültige Wahl und die Vereidigung (vgl. Art. 3 ParlG). Das Amt als Ratsmitglied endet im NR mit der Konstituierung des neuen Rates (Art. 53 BPR i.V.m. Art. 1 GRN) und sowohl im StR als auch im NR nach erfolgtem Rücktritt entweder auf den Zeitpunkt des Rücktritts oder mit der Vereidigung der Nachfolgerin oder des Nachfolgers im Amt. Die besonderen Verfahrensrechte der designierten Mitglieder des NR in seiner konstituierenden Sitzung werden in Art. 53 Abs. 2 BPR geregelt.

2. Einreichung von Beratungsgegenständen und Antragsrecht

7 Abs. 1 legt fest, dass die Ratsmitglieder pa.Iv., Vorstösse und Wahlvorschläge einreichen können; es handelt sich dabei um jene Beratungsgegenstände, die auf die Initiative eines einzelnen Ratsmitglieds zurückgehen können. Diese Beratungsgegenstände sowie die Verfahrensrechte der einzelnen Ratsmitglieder werden im 5. Titel für die pa.Iv. und die Vorstösse sowie im 6. Titel für die Wahlvorschläge konkretisiert. Die Legaldefinition der Beratungsgegenstände findet sich in Art. 71 ParlG.

8 Abs. 1 sichert dem Ratsmitglied das Recht zu, Beratungsgegenstände ohne Hürden wie z.B. Einreichungsquoren oder die Kontingentierung von pa.Iv. und Vorstössen einzureichen. Voraussetzung der Errichtung derartiger Hürden wäre eine Revision von Art. 6 Abs. 1. Das Initiativrecht ist zudem ein verfassungsmässiges Recht (vgl. Art. 160 Abs. 1 BV). Die BV sichert dem einzelnen Ratsmitglied das Recht zu, mit einer pa.Iv. den Gesetzgebungsprozess auszulösen. Daraus resultiert als Mindestanspruch, dass zumindest ein Rat und nicht eine Kommission die definitive Ablehnung einer pa.Iv. beschliesst (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3511]).

Der Wahlvorschlag ist ein eigener Beratungsgegenstand (vgl. Art. 71 Bst. d ParlG). Er wird in Abs. 1 von Art. 6 als individuelles Recht definiert, obwohl die politische Bedeutung der Wahlen durch die BVers m.E. die Ausgestaltung als Recht der Fraktionen rechtfertigen würde. **9**

Die Definition des Antragsrechts in Abs. 2 hat keine weitergehende Bedeutung als Art. 160 Abs. 2 BV und Art. 76 ParlG. Es ist der Vollständigkeit halber aufgeführt. **10**

3. Rederecht

Während Art. 6 Abs. 3 den Ratsreglementen erlaubt, eine ratsspezifische Redeordnung zu legiferieren, setzt Art. 6 Abs. 4 diesen Redeordnungen Schranken i.S.v. Mindestanforderungen an die Ausübung des Rechts auf Wortmeldung. Der StR kennt keine Einschränkungen des Rederechts. Abs. 4 ist deshalb spezifisch auf den NR zugeschnitten. **11**

Die Redeordnung des NR ist sehr ausdifferenziert (Art. 41 ff. GRN); die Beratungsformen sind nach Kategorien eingeteilt (Art. 46 ff. GRN). Das Rederecht ist im Zusammenhang mit dem verfassungsmässigen Initiativ- und Antragsrecht zu verstehen. Die für die Parlamentsreform zuständige nationalrätliche Kommission hielt bereits 1989 für die Redeordnung im NR fest, dass das Antrags- und Initiativrecht nicht durch eine Beschränkung des Rederechts vereitelt werden dürfen (Bericht Kommission-NR 17.8.1989 [BBl 1989 III 1469]; bestätigt durch den Bericht SPK-NR vom 21.2.2008 [BBl 2008 1898]). Das Recht auf mündliche Begründung von Anträgen, pa.Iv. und Vorstössen ist gewährleistet, nicht aber die einfache Meinungsäusserung zu Beratungsgegenständen. Das Rederecht ist als eine Ergänzung zur Wahrnehmung von Verfahrensrechten zu verstehen, weshalb von einem Prinzip des «konstruktiven Rederechts» gesprochen werden kann: Nur wenn ein Ratsmitglied etwas Konkretes (d.h. einen Beratungsgegenstand oder Antrag) einbringt, hat es ein Rederecht (von Wyss, Maximen, 111). Das Antragsrecht insb. kann deshalb taktisch eingesetzt werden, um eine Wortmeldung in der Ratsdebatte zu erzwingen. Gemäss Art. 46 Abs. 4 GRN haben die Urheberinnen und Urheber von pa. Iv., Mo. und Po. das Recht, ihre Beratungsgegenstände unabhängig von der Beratungsform mündlich zu begründen. Gleichzeitig hat auch jenes Ratsmitglied Anspruch auf Wortmeldung, das als erstes den Antrag auf Ablehnung einer pa.Iv. oder eines Vorstosses stellt. Selbst im schriftlichen Verfahren können die Urheberinnen und Urheber von pa.Iv. und Vorstösse sprechen (Art. 46 Abs. 4 i.V.m. Art. 49 Abs. 2 GRN). Des Weiteren hat ein Ratsmitglied unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Wortmeldung, wenn es eine Kt.Iv. aus seinem Kanton vertritt (Art. 46 Abs. 5 GRN).[4] **12**

Art. 6 Abs. 4 ParlG i.V.m. Art. 46 Abs. 4 GRN konkretisiert den Mindestanspruch an das Rederecht und damit das Prinzip des «konstruktiven Rederechts» (vgl. oben N 12) bei der Anwendung der parlamentarischen Handlungsmittel der pa.Iv., der Mo., des Po. und der Ip. Das Rederecht jener, die einen Änderungsantrag zu einem bereits eingebrachten Beratungsgegenstand stellen, kann folglich eingeschränkt werden. Auch die blosse Wortmeldung ohne Antrag oder Begründung eines Beratungsgegenstandes darf eingeschränkt werden. Die Aufteilung der Redezeit nach Fraktionsstärke ist mit dem Grundsatz auf Gleichberechtigung der Ratsmitglieder vereinbar (Art. 47 GRN; von Wyss, Maximen, 113 f.), und der Rat muss über Unbestrittenes nicht zwingend eine Debatte führen (vgl. Art. 78 Abs. 4 ParlG). Entsprechend können unbestrittene Vorstösse, denen auch der BR **13**

4 Die Bestimmung bezweckt die Aufwertung der Kt.Iv.; ob diese Regel dieses Ziel erreichen mag, ist m.E. fragwürdig (AmtlBull NR 2012 2102 f.); s. dazu Art. 116 N 6 und 10.

zustimmt, weiterhin in globo am Ende der Session in einer Abstimmung überwiesen werden (vgl. oben N 4). Damit ist es dem Ratsmitglied auch jederzeit überlassen, auf eine Wortmeldung zu verzichten.

14 Abs. 4 statuiert den Kerngehalt des parlamentarischen Rederechts auf Gesetzesstufe für beide Räte (AS 2013 3687). Damit erhalten nicht nur die Ratsmitglieder im NR Gewähr, sich mündlich ausdrücken zu können, sondern auch die Räte haben Garantie dafür, dass die Entscheidungen über bestrittene Vorstösse in einem Rat argumentativ im anderen Rat nachvollzogen werden können (Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 [BBl 2011 6813]). Grundsätzlich aber schützt dieser Kerngehalt die Minderheiten im Parlament, ihre Meinungen darzulegen. Das Verfahren der BVers ist vom individualistischen Repräsentationsprinzip geprägt. Minderheitsrechte werden als Individualrechte verstanden. Als Folge der Liveübertragung der Ratsdebatten im Internet sowie der Berichterstattung durch Fernsehen und Radio hat das *«mündliche Wort»* weiterhin einen hohen Stellenwert. Das Recht, die eigenen bestrittenen Vorstösse mündlich zu begründen, muss deshalb als Kerngehalt des Rederechts gelten. Nur so können Minderheiten in der umkämpften medialen Ratsöffentlichkeit die Vielfalt an Motiven und Machtansprüche sichtbar machen (vgl. ZEH, Theorie, Rz 11). Dies entspricht auch dem eigentlichen Zweck des parlamentarischen Verfahrens, nämlich divergierende politische Standpunkte zu einem Entscheid zu führen. Das parlamentarische Verfahren muss die Instrumente zur Verfügung stellen, damit diese Standpunkte artikuliert und sichtbar werden (J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 161 f.).

15 Nicht eingeschränkt werden darf das Recht, eine persönliche Erklärung abzugeben (Art. 43 Abs. 1 GRN, Art. 36 GRS). Mit einer persönlichen Erklärung kann ein Ratsmitglied seine eigenen Ausführungen «richtig stellen» oder auf Äusserungen zu seiner Person antworten. Dies darf vom Ratspräsidium unterbunden werden, wenn ein Ratsmitglied die persönliche Erklärung für eine sonstige Stellungnahme missbraucht.

Art. 7

Informationsrechte

[1] Die Ratsmitglieder haben das Recht, vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung über jede Angelegenheit des Bundes Auskunft zu erhalten und Unterlagen einzusehen, soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates erforderlich ist.

[2] Das einzelne Ratsmitglied hat keinen Anspruch auf Informationen:

a. aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen;

b. die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als vertraulich oder geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Schaden zufügen kann;

c. die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden.

[3] Besteht zwischen einem Ratsmitglied und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann das Ratsmitglied das Präsidium desjenigen Rates anru-

fen, dem es angehört. Das Präsidium vermittelt zwischen Ratsmitglied und Bundesrat.

[4] Das Ratspräsidium entscheidet endgültig, wenn zwischen Ratsmitglied und Bundesrat strittig ist, ob die Informationen zur Ausübung des parlamentarischen Mandats erforderlich sind.

[5] Der Bundesrat kann an Stelle der Einsicht in die Unterlagen dem Ratsmitglied einen Bericht vorlegen, wenn zwischen ihm und dem Ratsmitglied strittig ist, ob das Ratsmitglied nach Absatz 2 Anspruch auf die Informationen hat, und wenn die Vermittlung des Ratspräsidiums erfolglos bleibt.

[6] Das Ratspräsidium kann zur Vorbereitung der Vermittlung ohne Einschränkungen Einsicht in die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung nehmen.

Droits à l'information

[1] Dans la mesure où l'exercice de son mandat parlementaire l'exige, tout député peut demander au Conseil fédéral et à l'administration fédérale de lui fournir des renseignements et de lui ouvrir leurs dossiers sur toute question intéressant la Confédération.

[2] Un député peut se voir refuser des informations:

a. qui concernent les procédures de co-rapport et les séances du Conseil fédéral;

b. qui sont classées confidentielles ou secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter préjudice aux intérêts du pays;

c. qui doivent rester confidentielles pour des motifs de protection de la personnalité.

[3] En cas de divergence entre un député et le Conseil fédéral quant à l'étendue du droit à l'information, le député peut saisir le collège présidentiel du conseil auquel il appartient. Le collège conduit la médiation entre le député et le Conseil fédéral.

[4] Le collège présidentiel statue définitivement lorsqu'un député et le Conseil fédéral sont en désaccord sur la nécessité de disposer d'une information pour l'exercice du mandat parlementaire.

[5] Lorsque le Conseil fédéral est en désaccord avec un député sur le droit de celui-ci à être informé (al. 2) et que la médiation du collège présidentiel reste infructueuse, il peut présenter un rapport plutôt que d'ouvrir ses dossiers.

[6] Pour préparer sa médiation, le collège présidentiel peut consulter tous les dossiers du Conseil fédéral et de l'administration fédérale qui lui sont utiles.

Diritti d'informazione

[1] I parlamentari hanno il diritto di essere informati dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale circa qualsiasi affare della Confederazione e di consultare la relativa documentazione, sempre che sia necessario per l'esercizio del mandato parlamentare.

[2] Il singolo parlamentare non ha diritto a informazioni:

a. inerenti alle procedure di corapporto e alle deliberazioni delle sedute del Consiglio federale;

b. classificate come confidenziali o segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un danno agli interessi nazionali;

c. che devono essere trattate in modo confidenziale per ragioni inerenti alla protezione della personalità.

[3] Se tra un parlamentare e il Consiglio federale non vi è unanimità di vedute circa l'estensione dei diritti d'informazione, il parlamentare può appellarsi alla presidenza della Camera cui appartiene. La presidenza cerca di mediare tra il parlamentare e il Consiglio federale.

[4] La presidenza della Camera decide definitivamente nel caso in cui tra un parlamentare e il Consiglio federale sia controverso se le informazioni richieste siano necessarie per l'esercizio del mandato parlamentare.

[5] Qualora ritenga che un parlamentare non abbia diritto alle informazioni secondo il capoverso 2 e la mediazione della presidenza della Camera sia riuscita infruttuosa, il Consiglio federale, invece di consentire al parlamentare la consultazione dei documenti, può presentargli un rapporto.

[6] Per preparare la mediazione, la presidenza della Camera può prendere incondizionatamente visione dei documenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Weisungen des BR von 1937 und 1975 1
2. BV von 1999 6
3. ParlG: Kaskade der Informationsrechte 10
4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011: Präzisierung der Informationsrechte 16
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 17
1. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1) 17
2. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2) 21
3. Schlichtungsverfahren 24
4. Fazit 27

Materialien

Bis 1937: GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); Prot. NR 16.3.1937, 318 ff.; Prot. NR 9.6.1937, 97 ff.; Dienstschreiben BK 1.10.1937 (BBl 1937 III 155 f.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff. GVG 32.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
10497 Immunität von Nationalrat Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung: AmtlBull NR 1970 410 ff.
Weisung BR über Auskünfte, Akteneinsichtsgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste 29.10.1975 (BBl 1975 II 2155 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Entwurf Verfassungskommission-NR 21.11.1997 (BBl 1998 364 ff., insb. 416 f.); Entwurf Verfassungskommission-StR 27.11.1997 (BBl 1998 439 ff.; insb. 477 f.); AmtlBull NR 1998 102 f.; AmtlBull 1998 NR 1434 ff.; AmtlBull NR 1998 2359 ff.; AmtlBull StR 1998 278 ff.; AmtlBull StR 1998 864 f.; AmtlBull NR 1998 125 ff.; AmtlBull NR 1998 2599; AmtlBull NR 1998 867 f.; AmtlBull NR 1998 1242 ff.; AmtlBull NR 1998 1340 f.
01.401 Pa. Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3626); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 1817 ff.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 231, 636; AmtlBull NR 2011 1131; Änderung ParlG 21.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 153, in: Biaggini, Kommentar BV, 690 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 153); BIAGGINI, Art. 169, in: Biaggini, Kommentar BV, 749 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 169); KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss., Bern 1994 (zit. KIENER, Informationsrechte); LÜTHI, Art. 153, in: St. Galler Kommentar, 2330 ff. (zit. LÜTHI, Art. 153); MASTRONARDI, Art. 169, in: St. Galler Kommentar, 2486 ff. (zit. MASTRONARDI, Art. 169); SEILER, Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung, in: ZSR 1996, H. 1, 3 ff. (zit. SEILER, Aufgabenverteilung); VON WYSS, Die Bundesversammlung als oberste Gewalt des Bundes, in: Gächter/Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, Zürich 2000, 251 ff. (zit. VON WYSS, Bundesversammlung); ZURKIRCHEN, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Diss., Zürich 1979 (zit. ZURKIRCHEN, Instrumente).

I. Entstehungsgeschichte

1. Weisungen des BR von 1937 und 1975

1 Das frühere Parlamentsrecht kannte mit Ausnahme der traditionellen Vorstossformen *Anfrage*[1] und *Interpellation* (vgl. Art. 125 ParlG) keine besonderen Informationsrechte der Ratsmitglieder, mit denen sie im direkten Verkehr mit der Bundesverwaltung und in einem vertraulichen Verfahren Akten einsehen oder Auskünfte einholen konnten. Wenn nachfolgend von Informationsrechten die Rede ist, dann wird darunter nur diese spezifische Form von Informationsrechten verstanden und nicht die Vorstossformen. Art. 7 ist folglich ein Novum des eidg. parlamentarischen Rechts. Er ist Teil des Gesamtsystems der Informationsrechte der Ratsmitglieder, Kommissionen und Delegationen. In einem Kaskadensystem, in dem von Stufe zu Stufe aufsteigend der Umfang der Informationsrechte grösser wird, bilden die Informationsrechte der Ratsmitglieder die unterste Stufe, die Rechte der Kommissionen im Allgemeinen die zweite Stufe, jene der Aufsichtskommissionen die dritte Stufe und die umfassenden Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen die vierte und oberste Stufe. Die Entstehungsgeschichte der Informationsrechte der Ratsmitglieder kann deshalb nicht losgelöst von den entsprechenden Rechten der parlamentarischen Kommissionen betrachtet werden, weshalb nachfolgend ein kurzer Überblick über die Entstehungsgeschichte skizziert wird.

2 Der NR überwies am 9.6.1937 ein Po., mit welchem er vom BR ein Reglement über die Auskunftspflicht des BR und seiner Verwaltung gegenüber der BVers, ihren Organen und Mitgliedern verlangte (*3522. Po. Grimm. Parlamentarische Reformen*: Prot. NR 16.3.1937, 318 ff.; Prot. NR 9.6.1937, 97 ff.). In der Folge erliess der BR ein entspre-

1 Früher «Kleine Anfrage» oder «Einfache Anfrage».

chendes Dienstschreiben, das vorsah, dass die Ratsmitglieder Auskunft über Informationen erhalten konnten, die öffentlich sind. Für weitere Auskünfte mussten die Ratsmitglieder die Erlaubnis des Departementsvorstehers einholen (Dienstschreiben BK 1.10.1937 [BBl 1937 III 155, Ziff. 2*b*]).[2] Selbst die GPK konnte nur über den Departementschef die notwendigen vertraulichen Informationen erhalten. Einzig die FinDel hatte seit der Totalrevision des GVG 1902 unbeschränkten Zugang zu allen Informationen, die das Rechnungswesen betrafen (Art. 26 GVG 1902).

3 Mit der Totalrevision des GVG 1962 wurde für die übrigen parlamentarischen Kommissionen in Art. 47 Abs. 2 ein erster Ansatz von Informationsrecht geschaffen (AS 1962 784). Den parlamentarischen Kommissionen wurde gesetzlich erlaubt, vom BR ergänzende Berichte zu Vorlagen zu verlangen, mit deren Vorberatung sie beauftragt waren. In der Praxis waren solche Zusatzberichte bereits üblich (vgl. Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1508]), weshalb Art. 47 GVG in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass gab (StenBull NR 1961 288, StenBull StR 1961 272).

4 Aufgrund von massiven Kostenüberschreitungen bei der Beschaffung von Mirage-Kampfflugzeugen setzte die BVers im Jahr 1964 erstmals Untersuchungskommissionen ein (*8974*; Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 339 f.]; vgl. Art. 163 N 1 ff.). Als eine der Folgen aus dieser «Mirage-Affäre» wurden die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, insb. der Aufsichtskommissionen gestärkt (Bericht GPK-NR 13.4. [BBl 1965 I 1177 ff.]; Art. 47$^{\text{bis–quater}}$ GVG [AS 1966 1325]). Die berichterstattende GPK-NR hielt dazu generell fest: «Es wäre sinnwidrig, dem Parlament den Auftrag zu erteilen, die Regierung und ihre Verwaltung in der Verantwortung zu behaften, ihm gleichzeitig aber in der modernen Zeit die Möglichkeit zu verweigern, das Regierungsgeschehen in seinem Ablauf feststellen und damit die tatsächliche Verantwortlichkeit herausschälen zu können» (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1193 f.]).

5 Ein Informationsrecht für die Ratsmitglieder wurde im Zusammenhang mit dieser Revision nicht diskutiert. Im Jahre 1970 zeigte indessen der Immunitätsfall Hubacher (s. AmtlBull NR 1970 410 ff.; in der Presse auch als Fall «Varone» bekannt), wie eng die Ratsmitglieder mit der Verwaltung in Kontakt stehen. Ihr Beziehungsnetz ermöglichte ihnen, Dokumente und Informationen zu erhalten, die unter die Geheimhaltung fallen. 1975 erneuerte der BR sein Dienstschreiben von 1937 in Form einer Weisung (Weisung über Auskünfte, Akteneinsichtsgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste 29.10.1975 [BBl 1975 II 2155 ff.]). Die Zuständigkeiten, wer unter welchem Geheimhaltungsgrad welche Auskünfte erteilen oder Dokumente herausgeben darf, wurden aufsteigend vom einzelnen Sachbearbeiter über die Dienststellenchefs zu den Amtschefs, den Departementen und dem BR festgelegt (Ziff. 4 und 5 Weisung 1975 [BBl 1975 II 2561 ff.]). Grundsätzlich konnte den Ratsmitgliedern aber nur der Zugang zu öffentlichen Informationen nicht verweigert werden.

---

2 Bundespräsident Motta führte bei der Beratung des Po. Grimm aus: «Vous avez le droit de demander des renseignements sur toute chose et le Conseil fédéral a l'obligation de vous les fournir, amplement, avec pièces à l'appui. Cependant, il ne le fera qu'à une condition – et c'est là, pour moi, le point crucial de la question – il doit être seul juge de l'intérêt public. Si l'intérêt public – le cas se présentera très rarement – s'y oppose, le Conseil fédéral doit l'opposer. Ce n'est pas vous, Messieurs, qui pourriez prendre cette décision. Le droit de prendre cette décision appartient exclusivement au Conseil fédéral» (Prot. NR 9.6.1937, 102).

2. BV von 1999

Auf Verfassungsstufe wurden die Grundsätze der Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen (Art. 154 Abs. 4 BV) und der Aufsichtsdelegationen (Art. 169 Abs. 2 BV) erstmals 1999 festgeschrieben. Die beiden Bestimmungen sind spezifisch für die parlamentarischen Kommissionen und Delegationen formuliert und massgebend für das Gesamtsystem der Informationsrechte im ParlG, in das auch die Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder eingebaut sind. Die beiden Verfassungsbestimmungen wirken folglich indirekt auf die Informationsrechte der Ratsmitglieder, weshalb sie hier kurz zu erläutern sind. **6**

Gemäss Art. 153 Abs. 3 BV haben die parlamentarischen Kommissionen Anspruch auf Informationen, Akten und Untersuchungsrechte, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen; der Umfang der Informationsrechte wird durch den Gesetzgeber geregelt. Den Delegationen der Aufsichtskommissionen dürfen keine Geheimhaltungsgründe entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV). Art. 153 Abs. 4 Satz 1 BV statuiert ein verfassungsunmittelbares Informationsrecht und legt das massgebende Kriterium zur Ausgestaltung der Informationsrechte auf Gesetzesstufe fest: die Notwendigkeit der Information für die Aufgabenerfüllung. Satz 2 delegiert die Ausgestaltung des Umfangs der Informationsrechte an den Gesetzgeber (Biaggini, Art. 153 N 20; Graf, Gewaltenteilung, 7 f.; Lüthi, Art. 153 N 13; von Wyss, Bundesversammlung, 259 f.) Art. 169 Abs. 2 BV dagegen gibt den Aufsichtsdelegationen unbeschränkten Zugang zu den Akten und Informationen des BR und der Verwaltung (vgl. Biaggini, Art. 169 N 23; Mastronardi, Art. 169 N 48). Die beiden Bestimmungen waren in den Beratungen umstritten. Die Räte einigten sich über Art. 153 Abs. 4 BV erst in der dritten Beratung des NR und über Art. 169 Abs. 2 BV in der Einigungskonferenz.[3] **7**

Aus diesen zwei Verfassungsbestimmungen kann der Grundsatz abgeleitet werden, dass sich der Umfang der Informationsrechte der parlamentarischen Organe nach deren Funktion und Aufgabenerfüllung misst. Es liegt nicht mehr im Ermessen des BR, ob eine parlamentarische Kommission Informationen erhält oder nicht (Seiler, Aufgabenverteilung, 26). Die Anbindung der Informationsrechte an das Kriterium «Aufgabenerfüllung» hat den Zweck, dass die Entscheidungsgewalt über die Ausübung der Informationsrechte bei den parlamentarischen Organen bzw. den Kommissionen liegt, weil die BVers über ihre Aufgabenerfüllung befindet und nicht der BR (Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 283]).[4] Die Notwendigkeit, die Entscheidungsgewalt in die Kompetenz der BVers zu legen, wird mit der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion deutlich: Das kontrollierende Organ und nicht das kontrollierte Organ bestimmt, welche Informationen es für die Kontrolle bedarf (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3469]). Das parlamentarische Organ entscheidet i.S. des Demokratieprinzips als demokratisch höher legitimierte Instanz (Mastronardi, Kriterien, 206, a.A. Kiener, Informationsrechte, 284). Ist ein parlamentarisches Organ aufgrund seiner Funktion berechtigt, eine Information vom BR und seiner Verwaltung zu erhalten, so kann ihm diese nicht vorent- **8**

3 Zu Art. 153 BV (Art. 144 E-BV) vgl. AmtlBull NR 1998 102 f.; AmtlBull NR 1998 1434 f.; AmtlBull NR 1998 2359 f.; AmtlBull StR 1998 278; AmtlBull StR 1998 864 f.; zu Art. 169 BV (Art. 159 E-BV) s. AmtlBull NR 1998 125 ff.; AmtlBull NR 1998 1438 f.; AmtlBull NR 1998 2373; AmtlBull NR 1998 2599; AmtlBull StR 1998 278 ff.; AmtlBull NR 1998 867 f.; AmtlBull NR 1998 1242 ff.; AmtlBull NR 1998 1340 f.

4 Der Kt. BE kannte damals ähnlich lautende Bestimmungen (Art. 81 Abs. 3 KV BE; SR 131.212).

halten werden (KIENER, Informationsrechte, 33; RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, 469 N 2445).

9 Das Ermessen der zuständigen Organe der BVers, über die Ausübung der Informationsrechte zu entscheiden, ist nicht unbeschränkt. Sie haben einerseits zu prüfen, ob das Informationsbedürfnis mit der Funktion und den Aufgaben der BVers (Art. 164–173 BV) vereinbar ist, und andererseits abzuwägen, ob nicht andere verfassungsmässige Interessen höher zu gewichten sind, wie bspw. die Interessen des Persönlichkeitsschutzes (Art. 13 BV), der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191*c* BV), des Kollegialitätsprinzips des BR (Art. 177 BV) oder der bundesstaatlichen Grundordnung (Art. 43 ff. BV).[5] Einzig die parlamentarischen Aufsichtsdelegationen haben unbeschränkten Zugang zu den Informationen und Akten der Regierung und Verwaltung.[6] Der Gesetzgeber hat ein System der Informationsrechte zu formulieren, das den oben genannten verschiedenen verfassungsmässigen Vorgaben entspricht.

3. ParlG: Kaskade der Informationsrechte

10 Das Gesamtsystem der Informationsrechte wird im ParlG auf drei wesentlichen Grundsätzen aufgebaut: *Erster Grundsatz* dieses Systems ist die Umschreibung des Informationszugangs der Kommissionen und Delegationen nach deren gesetzlich festgelegten Aufgaben und Funktionen. Neu wurden die Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder in dieses System eingebaut. Auf diese Weise konnte die unbefriedigende Rechtssituation, dass der BR über den Informationszugang der Ratsmitglieder bestimmt, aufgehoben werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3486]). Der Zugriff auf Informationen gestaltet sich stufenweise aufsteigend von den Informationsrechten der Ratsmitglieder bis hin zu den Aufsichtsdelegationen (Art. 7, 150, 152, 153 und 154 ParlG). Die Einschränkung der Informationsrechte wird für jede Stufe dieser Kaskade explizit umschrieben: Die Ratsmitglieder und die parlamentarischen Kommissionen mit Ausnahme der Aufsichtsdelegationen werden vom Zugang zum Entscheidungsverfahren des BR ausgeschlossen (Art. 7 Abs. 2 Bst. a, Art. 150 Abs. 2 Bst. a und Art. 153 Abs. 6 Bst. a ParlG). Der Persönlichkeitsschutz wird gewährleistet, indem die Ratsmitglieder keinen Zugang zu Personendaten erhalten (Art. 7 Abs. 2 Bst. c ParlG). Die richterliche Unabhängigkeit wird durch die Beschränkung der Oberaufsicht in Art. 26 Abs. 4 ParlG geschützt. Eine weitere Abstufung gibt es bei der Befragung von Mitarbeitenden der Verwaltung. Während die Kommissionen Personen im Dienst des Bundes nur mit Einverständnis des BR befragen können, haben die Aufsichtskommissionen das Recht, direkt mit den Verwaltungsstellen zu verkehren.

11 Die altrechtliche Gestaltung des Systems der Informationsrechte im GVG, nach welchem das informationssuchende Organ der BVers je nach Geheimhaltungsstufe Zugang zur Information gehabt hat, konnte nicht beibehalten werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3486 f.]). Legt der Gesetzgeber die Entscheidungsgewalt über die Ausübung der Informationsrechte in die Hand der BVers, so wäre die Beibehaltung des strukturierenden Kriteriums «Amtsgeheimnis» ein Eingriff in die Kompetenzen des BR. Dieser ist zustän-

5 Für die Grundlagen vgl. KIENER, Informationsrechte, 39 ff.; BIAGGINI, Informationsrechte der GPK der Eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht: Gutachten im Auftrag der Schweiz. Eidg., vertreten durch die GPK-NR vom 5.6.2008, 14 f.

6 Obwohl die Verfassungsbestimmung eindeutig formuliert ist, bestehen zwischen Aufsichtsdelegationen und BR gewisse Auslegungsdifferenzen (s. Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1832] und Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1841]).

dig, den Umfang des Amtsgeheimnisses über seine Unterlagen und jenen der Bundesverwaltung zu bestimmen, und nicht die BVers bzw. ein Organ der BVers (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3486]). Die Kaskade der Informationsrechte im ParlG wird deshalb nach Kriterien strukturiert, über deren Anwendung die parlamentarischen Organe kompetent entscheiden können.

12 Als *zweiter Grundsatz* des Systems der Informationsrechte wurde das parlamentarische Amtsgeheimnis gesetzlich verankert. Zwar waren die Ratsmitglieder bereits unter dem alten Recht strafbar, wenn sie Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, der Öffentlichkeit preisgaben (Art. 320 StGB). Für die Umschreibung des parlamentarischen Amtsgeheimnisses wurde jedoch u.a. jenes der Staatsangestellten herangezogen (vgl. Art. 8 N 1). Art. 8 gilt für alle Ratsmitglieder gleichermassen und schafft als Pflicht der Ratsmitglieder Transparenz über die allfälligen Konsequenzen einer Verletzung. Zudem legt Art. 8 die Vertrauensbasis, die für den Austausch von Informationen zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament notwendig ist (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3488]).

13 Den *dritten Grundsatz* des Systems bildet das Verfahren zur Durchsetzung der Informationsrechte, sofern Uneinigkeit zwischen dem BR, dem Ratsmitglied oder der parlamentarischen Kommission über den Umfang der Informationsrechte besteht. Gesetzlich verankerte Rechte sind wirkungslos, wenn kein Verfahren vorgesehen ist, das die Durchsetzung ermöglicht. Das Gesetz hält ein Schlichtungsverfahren fest, das die finale Entscheidung in die Hand der BVers legt; i.S. der Suprematie der BVers sollen deren Organe darüber entscheiden, welche Informationen sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten und welche nicht (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3488]). Ist zwischen einem Ratsmitglied oder einer Kommission und dem BR die Ausübung der Informationsrechte strittig, vermittelt das dreiköpfige Ratspräsidium gemäss Art. 34 ParlG (Art. 7 Abs. 3 und 4 und Art. 150 Abs. 4 und 5 ParlG). Es hört die Parteien vorgängig an und nimmt Einsicht in die strittigen Unterlagen. Das Präsidium entscheidet, ob die Informationen für die Aufgabenerfüllung des Ratsmitglieds oder der Kommission erforderlich sind (Art. 7 Abs. 4 und Art. 150 Abs. 5 ParlG). Auf der Stufe der Aufsichtskommissionen und -delegationen entscheiden die entsprechenden Organe selbst. Sie haben die Pflicht, den BR vorgängig anzuhören (Art. 153 Abs. 6 ParlG).

14 Der BR sprach sich dezidiert gegen diese Entscheidkompetenz des Ratspräsidiums aus, weil sie einen «Einbruch in die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung» darstelle (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5434 f.]). Er beantragte, dass zwischen BR, Ratsmitglied oder parlamentarischer Kommission nur ein sog. Schlichtungsverfahren eingeführt wird. «Die Kompetenz zum Letztentscheid über die Herausgabe von Akten oder die Erteilung von Auskünften sollte (…) bei ihm [BR] als oberstem Leitungsorgan der Bundesverwaltung verbleiben» (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5434]). Sofern keine Einigung zustande käme, könne der BR einen Bericht verfassen. Der NR kam dem BR insofern entgegen, als er dieses Schlichtungsverfahren explizit dem Entscheid des Ratspräsidiums vorlagerte (AmtlBull NR 2001 1317 ff.). Der StR hingegen folgte dem BR teils auch inhaltlich: Das Ratspräsidium soll den Letztentscheid über die Auslegung der Begriffe «Ausübung des parlamentarischen Mandats» (Art. 7) und «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» (Art. 150) haben, der BR entscheidet jedoch darüber, ob die Information der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dient oder den Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betrifft (AmtlBull StR 2002 11). Der NR stimmte diesem Vermittlungsantrag des StR zu (AmtlBull NR 2002 886).

15 Die Durchsetzung der drei Grundsätze des Systems der Informationsrechte (N 10, 12, 13) wurde mit drei wichtigen flankierenden Massnahmen abgesichert. Erstens sind die parla-

mentarischen Kommissionen verpflichtet, die notwendigen Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG), sofern sie sensible Dokumente und Informationen erhalten. Damit werden sie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen angehalten. Zweitens werden mit Art. 156 Abs. 1 ParlG die Personen im Dienste des Bundes verpflichtet, gegenüber Aufsichtskommissionen «vollständig» und «wahrheitsgemäss» Auskunft zu geben. Die Verwendung des Begriffs «vollständig» insb. soll klarstellen, dass Verwaltungsangestellte von sich aus über die Informationslage umfassend berichten, denn die Durchsetzung der Informationsrechte allein gewährleistet noch keine Übersicht über die vorhandenen Informationen. Drittens soll verhindert werden, dass einzelne Ratsmitglieder aufgrund des Bekanntwerdens ihres Namens und damit ihrer Parteizugehörigkeit durch die Verwaltung besser oder schlechter informiert werden: Dienststellen der PD, die Aufträge für ein Ratsmitglied ausführen, geben die Identität der Auftraggeberin oder des Auftragsgebers nicht bekannt (Art. 17 Abs. 3 ParlVV).

4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011: Präzisierung der Informationsrechte

16 Die GPK-StR stellte in ihrem Bericht betreffend Präzisierung der Informationsrechte (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1817]) fest, dass der BR dazu übergegangen sei, die Informationsrechte der GPK und GPDel restriktiver «auszulegen» (vgl. auch AmtlBull StR 2011 231; Votum Claude Janiak [SP/BL]). Unter Berufung auf Art. 8 des Öffentlichkeitsgesetzes (BG über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17.12.20014; SR 152.3) fügte der BR einen Abs. 1bis in Art. 5 RVOV ein, der das Mitberichtsverfahren ausdehnte und damit den Zugang der Aufsichtskommissionen auf die für die Oberaufsicht wichtigen Dokumente einschränkte (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1824]). Der BR opponierte v.a. gegen den Zugang der GPK zum Mitberichtsverfahren (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1843 f.]). Die Räte folgten aber der GPK-StR und nahmen damit wesentliche Klärungen der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und -delegationen vor (s. Art. 153 N 14 ff.). Als Folge der Beschlüsse zu Art. 153 und 154 wurde in Art. 7 in Abs. 2 Bst. a der vom Informationsrecht der einzelnen Ratsmitglieder ausgeschlossene Bereich der «unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums» neu definiert als Bereich der Informationen «aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen». Inhaltlich änderte sich damit nichts; jedoch wurden die Begriffe präziser gefasst.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1)

17 Der Umfang der Informationsrechte wird zuerst dadurch definiert, dass sie sich auf «jede Angelegenheit des Bundes» beziehen. Dieser Ausdruck findet sich auch in der Definition der Ip. und der A (vgl. Art. 125 ParlG). Unter einer «Angelegenheit des Bundes» ist all das zu verstehen, was der BR mit seiner Verwaltung «kraft seiner Befugnisse zur Kenntnis zu nehmen vermag oder worauf er aufgrund seiner Kompetenzen einwirken kann» (Zurkirchen, Instrumente, 56). Die Informationsrechte erstrecken sich folglich über alle Politik- und Themenbereiche des Bundes. Die Informationsrechte sind vom Vorstossrecht klar zu unterscheiden. Während die traditionellen Frage-Vorstösse Ip. und A im öffentlichen Verfahren des Rates behandelt werden, werden die Informationsrechte unter Ausschluss der Öffentlichkeit wahrgenommen.

Die Information muss für die *«Ausübung des parlamentarischen Mandats erforderlich sein»*. Darunter sind die Informationen zu verstehen, welche die Ratsmitglieder unmittelbar für die Ausübung ihres Mandats benötigen, wie bspw. für die Formulierung von Anträgen und Voten für die Rats- und Kommissionstätigkeit (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3524]). Der Bereich eines parlamentarischen Mandats reicht jedoch weiter. Gemäss Praxis der BVers bei der Behandlung von Gesuchen um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität fallen unter die parlamentarische Tätigkeit alle Aufgaben, welche die BVers in Gesamtheit ihrer Mitglieder wahrnimmt, wie bspw. die Gesetzgebung, die Budgetkompetenz oder die Oberaufsicht. Das parlamentarische Mandat enthält gegenüber der professionellen Verwaltung eine Kontrollfunktion, welche sich im Recht, ja gar in der Pflicht zur Kritik zeigt (vgl. AmtlBull NR 1970 412 f.; Votum Leo Schürmann [CVP/SO]). Das Ratsmitglied muss deshalb die Möglichkeit haben, sich die notwendigen Informationen für seine fachliche Kenntnis anzueignen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3524]). Wesentlich ist jedoch die Abgrenzung zur angestammten privaten beruflichen Tätigkeit. Ein Ratsmitglied darf nicht Informationen für die Wahrnehmung seiner wirtschaftlichen und privaten Interessen beanspruchen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3525]). **18**

Informationen können die Ratsmitglieder vom BR oder von der Bundesverwaltung erhalten. Der Begriff «erhalten» impliziert einen Anspruch auf Information und nicht nur einen Anspruch auf Erfragen, denn allein die Möglichkeit zur Fragestellung garantiert noch keine Antwort. Die Informationen können die Ratsmitglieder vom BR oder von der Bundesverwaltung erhalten. Art. 7 ist hingegen nicht anwendbar für Auskunftsbegehren eines Ratsmitglieds gegenüber dem BGer und der BA bzw. der AB-BA (vgl. Art. 162 Abs. 1 und 5). **19**

Unter Informationen werden «Auskünfte» und «Unterlagen» verstanden. Darunter fällt die Einsichtnahme in Akten, der Erhalt von Rechts- und Sachauskünften, Berichten, Statistiken etc. Unerheblich ist, ob die Auskünfte oder Unterlagen unter das Amtsgeheimnis fallen. Gemäss dem Konstrukt der Informationsrechtskaskade sind Geheimnisvorbehalte unerheblich. Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG; vgl. auch oben N 15). Sie haben deshalb die Pflicht, vertrauliche Informationen nicht öffentlich zu machen. Erhalten sie Kenntnis von vertraulichen oder geheimen Informationen, die einer parlamentarischen Untersuchung oder Kontrolle bedürfen, haben sie die zuständige Aufsichtskommission oder -delegation zu informieren.[7] **20**

2. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2)

Der Umfang der Informationsrechte der Ratsmitglieder gemäss Abs. 1 ist sehr weit gefasst. Abs. 2 schränkt die Informationsrechte nach Themenbereichen und Dokumentenart ein. Bst. a schliesst den Zugang zu den Informationen aus dem Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen aus (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 1826 und 1831]). Damit wird das Kollegialitätsprinzip des BR geschützt (Art. 177 BV). Das Mitberichtsverfahren dient der Entscheidvorbereitung des BR und beginnt mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Department (Art. 5 RVOV). Ausgeschlossen sind auch die Aussprachedokumente und die Geschäftsplanung des BR **21**

7 Vgl. *10497. Immunität von Nationalrat Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung:* AmtlBull NR 1970 412 f. (Votum Leo Schürmann [CVP/SO]); *12.190. Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung:* Bericht IK-NR 25.4.2012, 5, <www.parlament.ch> [30.3.2013]; Bericht RK-StR 31.5.2012, <www.parlament.ch> [30.3.2013]).

(Art. 2 und 3 RVOV). Das Ämterkonsultationsverfahren auf Verwaltungsstufe ist von Bst. b jedoch nicht erfasst.

22 Gemäss Bst. b hat das einzelne Ratsmitglied keinen Anspruch auf Informationen über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste. Die Einsicht in diese hochsensiblen Akten liegt in der ausschliesslichen Kompetenz der GPDel (Art. 53 ParlG). Mit dem Ausschluss dieses Sachbereichs wird nicht nur die Staatssicherheit und der Nachrichtendienst geschützt, sondern auch dessen Informantinnen und Informanten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3524]). Darüber hinaus besteht auch kein Anspruch auf Informationen, «deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Schaden zufügen kann» (Abs. 2 Bst. b). Damit wird in einer anderen Form formuliert, was in Art. 8 ParlG mit «überwiegenden öffentlichen Interessen» umschrieben ist. Darunter fallen bspw. Verhandlungen mit anderen Staaten, Wirtschaftsinteressen des Bundes, Geschäftsgeheimnisse der Bundesbetriebe oder -anstalten (vgl. Art. 8 N 15). Dieser Passus gibt dem BR und der Verwaltung einen relativ grossen Ermessensspielraum.

23 Als dritte Einschränkung wird in Bst. c der Persönlichkeitsschutz aufgeführt (Art. 13 Abs. 2 BV). Die Ratsmitglieder erhalten keine Auskunft oder Akten mit persönlichen Daten von Bürgerinnen und Bürgern. Darunter fallen gemäss Art. 3 Bst. a–d DSG Angaben, die sich auf bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Personen beziehen oder deren Zusammenstellung die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit erlaubt. Als besonders schützenswerte Personendaten definiert das DSG u.a. die Gesundheit, die Intimsphäre, politische, weltanschauliche oder religiöse Ansichten (Persönlichkeitsprofile, Akten zu disziplinarrechtlichen Verfahren, medizinische Gutachten, Personalunterlagen, Lebensläufe, Geschäftsgeheimnisse etc.).

3. Schlichtungsverfahren

24 Die Ratsmitglieder können das Informationsgesuch entweder über den Dokumentationsdienst der PD stellen oder sich direkt an das zuständige Departement wenden (Art. 5*a* Abs. 1 RVOV). Über die Einsicht in Dokumente, auf die Abs. 2 angewendet werden kann, entscheidet der BR (Art. 5*a* Abs. 2 RVOV). Ist das Ratsmitglied mit dem Entscheid nicht einverstanden, so kann es sich an das Präsidium seines Rates wenden (Abs. 3). Das Präsidium hat in diesem Fall die Aufgabe, zwischen dem Ratsmitglied und dem BR zu vermitteln. Seit in Inkrafttreten der Bestimmung ist kein solches Verfahren durchgeführt worden. Die Wirkung dieser Bestimmung ist eher präventiver Natur. Käme sie zur praktischen Anwendung, so würde dies für alle Betroffenen Nachteile mit sich bringen: Einerseits würde das Verfahren einige Zeit beanspruchen, wodurch das Interesse des Ratsmitgliedes an den betreffenden Informationen schwindet; andererseits würden durch Entscheide des Präsidiums Präzedenzfälle geschaffen, die sowohl den BR als auch die Ratsmitglieder in ihren Möglichkeiten einschränken.

25 Ist zwischen dem Ratsmitglied und dem BR strittig, ob die Information gemäss Abs. 1 für die Ausübung des parlamentarischen Mandats erforderlich ist, versucht das Präsidium zuerst zwischen dem Ratsmitglied und dem BR zu vermitteln (Abs. 3). Scheitert dieser Versuch, so entscheidet das Ratspräsidium abschliessend (Abs. 4). Damit behält ein Organ der BVers die Auslegungshoheit über die Definition des Begriffs des «parlamentarischen Mandats».

26 Scheitert die Schlichtung des Ratspräsidiums und ist nicht die Auslegung von Abs. 1, sondern jene von Abs. 2 strittig, so kann der BR dem Ratsmitglied einen Bericht vorlegen, der die strittigen Informationen zusammenfasst (Abs. 5). Diese Abstufung der Zu-

ständigkeit im Schlichtungsverfahren gewährleistet die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der BVers und des BR. Das Ratspräsidium hat für diese Vermittlungsaufgabe gemäss Abs. 4 und 5 das Recht, uneingeschränkt in die Unterlagen des BR und der Verwaltung Einsicht zu nehmen (Abs. 6).

4. Fazit

27 Abschliessend kann zu Art. 7 festgehalten werden, dass die unbefriedigende Rechtssituation, dass der BR über den Informationszugang der Ratsmitglieder definitiv bestimmt, behoben werden konnte. Die neue Regel gewährleistet aber nur teilweise eine abschliessende Entscheidungskomptenz der BVers bzw. des Präsidiums des zuständigen Rates über die Informationsrechte der Ratsmitglieder. Der BR kann den Umfang der Informationsrechte der Ratsmitglieder durch die Definition der in Art. 7 Abs. 2 festgehaltenen Sachbereiche wesentlich mitbestimmen (Art. 7 Abs. 5). Gleichwohl sichert das neue Verfahren, dass der Zugang der Ratsmitglieder zu vertraulichen Informationen grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist.

28 Was das Gesamtsystem der Informationsrechte betrifft, so hat sich dieses in der Praxis bewährt; es wird jedenfalls von keiner Seite grundsätzlicher Reformbedarf geltend gemacht. Zwar wird der Umfang der Informationsrechte zwischen BR und Parlament in Einzelfragen bis in die jüngste Vergangenheit kontrovers diskutiert (vgl. N 16). Das Verfügen über Informationen ist eine Machtfrage; die Auseinandersetzung über die Informationsrechte des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung ist daher unvermeidbar in einem politischen und staatsrechtlichen System, in welchem keine konstante Parlamentsmehrheit die Regierung stützt, sondern in welchem fast alltäglich von Thema zu Thema wechselnde politische Mehrheiten des Parlaments mit der Regierung in Konflikt geraten. Das Parlament hat nach einer Phase der weitgehenden Bevormundung durch die Regierung (s. N 2) seit der «Mirage-Affäre» von 1964 auf dem Wege der Verfassungs- und Gesetzgebung sukzessive seine letztinstanzliche Verfügungsgewalt über Informationen durchgesetzt. Dabei hat es aber im Interesse der Funktionsfähigkeit des gesamten politischen Systems auch die Funktionsfähigkeit der Regierung im Auge behalten (s. dazu z.B. Art. 154 N 4 f.). Einerseits das politische und staatsrechtliche System der Schweiz und das sich daraus ergebende Seilziehen zwischen den Gewalten, andererseits die Notwendigkeit einer feinen Abwägung der zu berücksichtigenden legitimen Interessen von Parlament und Regierung erklären die ausserordentlich komplexe und differenzierte Regelung der Informationsrechte: Art. 153 (Informationsrechte der Aufsichtskommissionen) steht in Bezug auf seinen Umfang an erster, Art. 150 (Informationsrechte der Kommissionen im Allgemeinen) an zweiter Stelle aller Artikel des ParlG.

29 Es kann allerdings auch festgestellt werden, dass die Probleme in der Praxis viel geringer sind, als es die Intensität der Auseinandersetzung über die Informationsrechte und die Detailliertheit ihrer Regelung vermuten liessen. Im politischen Alltag werden die Informationsbedürfnisse des Parlamentes, seiner Organe und einzelnen Mitglieder i.d.R. pragmatisch befriedigt; die komplizierten Konfliktregelungsmechanismen von Art. 7 (Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder) und Art. 150 (Informationsrechte der Kommissionen im Allgemeinen) gelangen kaum je zur Anwendung. Diese Regelungen sind nicht Ausdruck eines praktischen Bedürfnisses, sondern notwendige Folge der Schaffung einer Kaskade der Informationsrechte, deren untere Stufen im Wesentlichen dazu dienen, die Grundlage zu liefern für die oberen Stufen, die fast umfassenden Rechte der Aufsichtskommissionen und die unbeschränkten Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen und der PUK. Diese oberen und insb. die oberste Stufe sind in der Praxis aller-

dings unerlässlich, um das für einen demokratischen Rechtsstaat grundlegende Bedürfnis nach Herstellung von Transparenz und politischer Verantwortung der Regierung zu befriedigen. Diese letztinstanzliche Verfügungsgewalt des Parlamentes über Informationen ist durchaus von grosser praktischer Bedeutung für die rechtzeitige Bewältigung der in jeder Regierung und Verwaltung unvermeidbaren kleineren politischen Affären und Krisen, was ihre Entwicklung zu grösseren Krisen vermeidet und das Vertrauen in den Staat fördert. Die schrittweise Durchsetzung dieser Verfügungsgewalt des Parlamentes über Informationen dauerte rund 50 Jahre; sie kann heute im Grundsatz als unbestritten gelten.

Art. 8

Amtsgeheimnis

Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntnis haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren, geheim zu halten oder vertraulich sind.

Secret de fonction

Les députés sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours.

Segreto d'ufficio

I parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio in quanto, nell'ambito della loro attività ufficiale, vengano a conoscenza di fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale a tutela di interessi preponderanti pubblici o privati, segnatamente per la protezione della personalità o per riguardo a un procedimento in corso.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Systematische Einordnung 2
2. Begriff der «amtlichen Tätigkeit» 3
3. Begriff der «Tatsachen, die […] geheim zu halten oder vertraulich sind» 10
4. Begriff der «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen» 14
5. Entbindung vom Amtsgeheimnis 17

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1966 1325 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: GRS 24.9.1986 (AS 1987 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.; insb. 3525 f.); AmtlBull NR 2001 1322; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

ARZT, Art. 146, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), Strafrecht II: Art. 111–392 StGB, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2013, 600 ff. (zit. ARZT, Art. 146); FLACHSMANN, Art. 293, in: Donatsch (Hrsg.), StGB: Schweizerisches Strafgesetzbuch sowie Strafbestimmungen des SVG, BetmG und AuG [etc.]: mit Kommentar zu StGB und JStG sowie zu den Strafbestimmungen des SVG, BetmG und AuG, 18. überarbeitete Aufl., Zürich 2010, 495 ff. (zit.FLACHSMANN, Art. 293); FIOLKA, Art. 293, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), Strafrecht II: Art. 111–392 StGB, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2013, 2586 ff.(zit. FIOLKA, Art. 293); OBERHOLZER, Art. 320, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), Strafrecht II: Art. 111–392 StGB, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2013, 2808 ff. (zit. OBERHOLZER, Art. 320); TRECHSEL, Art. 320, in: Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch: Kurzkommentar, 2., neubearbeitete Aufl., Zürich 1997, 1004 ff. (zit. TRECHSEL, Art. 320).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bis zum Erlass des ParlG enthielt das eidg. Parlamentsrecht keine Bestimmung über das parlamentarische Amtsgeheimnis, obwohl die Ratsmitglieder nicht nur während parlamentarischer Kommissionssitzungen, sondern auch direkt von der Verwaltung oder von Dritten vertrauliche Informationen erhielten (vgl. Art. 7 N 5). Die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis musste aus den Reglementsbestimmungen über das Sitzungsgeheimnis der Kommissionen (Art. 24 GRN 1990; Art. 16 GRS 1986) i.V.m. der gesetzlichen Regelung über die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis der Staatsangestellten (vgl. Art. 47bis Abs. 6 GVG 1962)[1] hergeleitet werden. Art. 8 ParlG definierte neu in genereller Weise die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis in Form einer Pflicht, die vorbehältlich anderer Bestimmungen (vgl. Art. 47 ParlG oder Art. 6–18 ParlVV) auf alle Ratsmitglieder gleich anzuwenden ist. Zu Diskussionen Anlass gab der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» (s. dazu unten N 4).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematische Einordnung

2 Art. 8 bildet einen wesentlichen Baustein des Systems der Informationsrechte im ParlG (vgl. Art. 7 N 8). Die Umschreibung als Pflicht schafft Transparenz über die allfälligen Konsequenzen einer Verletzung und bildet die Vertrauensbasis, die für den Austausch von vertraulichen Informationen zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und dem Parlament andererseits notwendig ist (vgl. Art. 8 und 150 ff. ParlG; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3488]).

2. Begriff der «amtlichen Tätigkeit»

3 Der Gesetzestext bindet die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer *amtlichen Tätigkeit* an das parlamentarische Amtsgeheimnis. Der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» ist den Bestimmungen über die relative Immunität entlehnt (vgl. Art. 17 N 14 f.). Nach Ansicht der SPK-NR ist der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» durch die Praxis bei der Anwendung

1 Art. 47bis Abs. 6 GVG 1962 lautete: «In Bezug auf die von Beamten gemachten Äusserungen, die der Amtsverschwiegenheit gemäss Beamtengesetz oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen, sowie in Bezug auf die herausgegebenen geheimen Amtsakten sind die Mitglieder, Sekretäre und Protokollführer der Kommissionen ihrerseits zur Geheimhaltung verpflichtet. Der Bundesrat bestimmt im Einzelfall, auf welche Äusserungen oder Aktenstücke diese Bestimmung anwendbar ist.»

der Immunitätsregel genügend definiert (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3525]). In Art. 17 ist der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» an den Begriff der *«amtlichen Stellung»* gekoppelt. Die Abgrenzung der privaten beruflichen Tätigkeit von der Tätigkeit als Parlamentsmitglied ist oft schwierig, so z.B. bei Ratsmitgliedern, die als Journalistinnen oder Journalisten tätig sind.[2] Die BVers ging in der Praxis deshalb davon aus, dass eine Beziehung zur amtlichen Tätigkeit oder Stellung vorliegt, wenn diese nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann (AmtlBull NR 1970 418 f.; AmtlBull StR 1971 377 f.; AmtlBull NR 1982 869; vgl. Art. 17 N 5 f.). Dies führt zu einem sehr weit gefassten Verständnis von amtlicher Tätigkeit und Stellung.

4 Eine Minderheit der SPK-NR wollte den Begriff der «amtlichen Tätigkeit» in Art. 8 streichen, unterlag jedoch im Rat (AmtlBull NR 2001 1322). Begründet wurde die Streichung damit, dass für die Strafbarkeit gemäss Art. 320 StGB die Zugehörigkeit zu einer Behörde und nicht die amtliche Tätigkeit vorausgesetzt wird (AmtlBull NR 2001 1322; Votum Rudolf Joder [SVP/BE]).[3] Der Minderheit ist insofern beizupflichten, dass der gleiche Sachverhalt mit unterschiedlichen Begriffen umschrieben wird: Art. 8 verwendet den Begriff der «amtlichen Tätigkeit», Art. 17 jenen der «amtlichen Stellung oder Tätigkeit» und Art. 320 StGB spricht von der «Eigenschaft als Mitglied einer Behörde» und der «amtlichen […] Stellung». Ausserdem wurde mit der Revision von Art. 17 ParlG im Jahr 2010 die relative Immunität dahingehend eingeschränkt, dass zur Strafverfolgung die Ermächtigung eingeholt werden muss, wenn die Straftat in einem *unmittelbaren* Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung steht (vgl. Art. 17 N 7). Art. 320 StGB ist als Strafnorm massgebend für die Verletzung des Amtsgeheimnisses i.S. einer allgemeinen Regel. Die Konkretisierung des parlamentarischen Amtsgeheimnis erfolgt durch Art. 8 und Art. 47 ParlG, wobei für die Auslegung des Begriffs der amtlichen Tätigkeit und Stellung die Praxis zu Art. 17 ParlG beizuziehen ist (vgl. auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3525]).

5 Unter das parlamentarische Amtsgeheimnis fallen zunächst die Informationen, welche die Ratsmitglieder im Rahmen ihrer Kommissionstätigkeit als Kommissionsmitglied, d.h. im Rahmen der vertraulichen Sitzungen der Kommissionen, erhalten (vgl. Art. 47 N 10 f.). In ihrer Eigenschaft als Ratsmitglied haben sie zudem Zugriff auf vertrauliche Prot. der parlamentarischen Kommissionen zu Beratungsgegenständen, die nicht die Oberaufsicht betreffen (Art. 6–6*b* ParlVV). Des Weiteren sind die Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie im Rahmen der Geltendmachung ihrer Informationsrechte vertrauliche oder geheime Informationen erhalten (Art. 7 ParlG). Darüber hinaus unterstehen die Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis, wenn sie während der Session ausserhalb der Ratssitzungen von vertraulichen Tatsachen Kenntnis erhalten, wie bspw. bei Gesprächen in der «Wandelhalle» oder Nachbesprechungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes.

---

2 Vgl. in diesem Zusammenhang *90.003 (Parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler. Aufhebung)*: AmtlBull NR 1990 735 ff.; AmtlBull StR 1991 601 ff.; *96.042 (Parlamentarische Immunität von Nationalrat Jürg Scherrer. Aufhebung)*: AmtlBull NR 1996 1486 ff.; AmtlBull StR 1996 65 ff. Zur Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen der Funktion als Ratsmitglied und als Parteipräsident vgl. *98.063 (Immunität von Nationalrat Rudolf Keller. Aufhebung)*: AmtlBull NR 1998 2761; AmtlBull StR 1998 6 f.

3 Anzufügen ist, dass für die Verletzung des parlamentarischen Amtsgeheimnisses nicht nur Art. 320 StGB, sondern insb. im Zusammenhang mit den «social-media» auch Art. 293 StGB relevant sein könnte. Aufgrund der Fokussierung der Rechtsprechung zu Art. 293 StGB auf Presse-Fälle (vgl. Fiolka, Art. 293 N 31; Flachsmann, Art. 293 N 4) muss hier nicht bes. darauf eingegangen werden.

Ausserhalb des parlamentarischen Betriebs fallen die Ratsmitglieder unter das Amtsgeheimnis, wenn sie in ihrer Funktion als Parlamentsmitglied kontaktiert werden. Im Zusammenhang mit dem Immunitätsfall von NR Christoph Blocher (SVP/ZH) gingen beide zuständigen Kommissionen davon aus, dass ein Ratsmitglied in einem solchen Fall, insb. wenn die Informationen auf Missstände hinweisen, die zuständigen Aufsichtsorgane informieren muss (*12.190 Immunität von Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung*: Bericht IK-NR 25.4.2012, 5; Bericht RK-StR 31.5.2012, 6).[4] **6**

Im Einzelfall ist massgebend, wie und in welcher Funktion das Ratsmitglied zu den Informationen gelangt. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass ein Ratsmitglied als Behördenmitglied verpflichtet ist, die Geheimhaltung zu gewährleisten. Gleichwohl muss m.E. eine Grenze zwischen Privatperson und Ratsmitglied gezogen werden, solange der Bundesgesetzgeber eine private berufliche Tätigkeit neben dem Parlamentsmandat zulässt. Die Ratsmitglieder erhalten auch gerade wegen ihrer Funktion als Mitglied der BVers in ihrer privaten Tätigkeit zusätzliche Mandate, Aufträge, anwaltschaftliche Vertretungen oder Informationen. Eine wesentliche Grenze zwischen privater Tätigkeit und parlamentarischem Mandat zog die BVers im Zusammenhang mit dem Gesuch um Aufhebung der Immunität von NR Jean Ziegler (SP/GE). Sie trat auf ein Gesuch um Aufhebung der Immunität nicht ein mit der Begründung, Ziegler habe die angeklagten Ehrverletzungen nicht als Politiker, sondern als Professor und Schriftsteller verfasst (AmtlBull NR 1991 735 ff.; AmtlBull StR 1991 601 ff.). Mit dem Entscheid, auf das Gesuch nicht einzutreten, wurde die Einleitung der Strafverfolgung ermöglicht. **7**

Es stellt sich die Frage, ob diese Abgrenzung zwischen privater beruflicher Tätigkeit und Parlamentsmandat für die Strafverfolgung von Ratsmitgliedern wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses noch lange relevant sein wird. Mit Blick auf die Interessenregister der Ratsmitglieder kann festgestellt werden, dass sich die privaten beruflichen Tätigkeiten immer mehr mit der politischen parlamentarischen Tätigkeit decken (vgl. LINDER, Demokratie, 220 f.). Bei der Auslegung des Begriffs der «amtlichen Tätigkeit» ist zu berücksichtigen, dass Ratsmitglieder eine öffentliche Funktion wahrnehmen. Als Volksvertreterinnen und -vertreter sind sie verpflichtet, die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler zu vertreten und sichtbar zu machen. Im Zusammenhang mit der Aufhebung der Immunität von NR Alfred Heer (SVP/ZH) entschieden die zuständigen Kommissionen der BVers (Verfahren nach neuer Immunitätsregel gemäss Art. 17 und Art. 17*a* ParlG), dass die Teilnahme an öffentlichen Diskussionen und Sendungen in Radio und Fernsehen – sofern Themen von allgemeiner politischer Tragweite behandelt werden – zur unmittelbaren Tätigkeit der Parlamentsmitglieder gehört (*12.191 Immunität von Nationalrat Alfred Heer. Gesuch um Aufhebung*: Bericht IK-NR 13.11.2012, 4; Bericht RK-StR 15.11.2012, 4). **8**

Dieser Entscheid der zuständigen Kommissionen verdeutlicht den schmalen Grat zwischen privater beruflicher Tätigkeit einerseits und amtlicher Tätigkeit andererseits. Massgebend ist dabei nicht die Selbstdefinition der Tätigkeit des Ratsmitgliedes, sondern die Antwort auf die Frage, ob es die Information auch erhalten hätte, wenn es nicht ein gewähltes Mitglied der BVers wäre. Das BGer hält zur Abgrenzung zwischen amtlicher und privater Tätigkeit fest, dass eine Verletzung des Amtsgeheimnisses nicht vorliegen kann, wenn jemand die Information bereits vorher in seiner Funktion als Privatperson er- **9**

4 Diese Argumentation findet sich auch im Zusammenhang mit dem Fall *10497 (Immunität von Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung)*: AmtlBull NR 1970 412 f. (Votum NR Leo Schürmann [CVP/SO]).

halten hat oder wenn jemand als Privatperson Anspruch auf die Information hat (BGE 115 IV 237 f.).

3. Begriff der «Tatsachen, die […] geheim zu halten oder vertraulich sind»

10 Das Amtsgeheimnis dient u.a. dem reibungslosen Funktionieren der staatlichen Organe. Es soll verhindern, dass Dritte einen unzulässigen Vorteil erlangen können und staatliche Organe unzulässigen Einmischungsversuchen ausgesetzt sind (OBERHOLZER, Art. 320 N 5 und 10). Als Geheimnis gilt jede Tatsache, die «nur einem beschränkten Personenkreis bekannt ist und an deren Geheimhaltung der Geheimnisherr ein berechtigtes Interesse hat» (OBERHOLZER, Art. 320 N 8). Für die Verletzung von Art. 320 StGB ist ein materieller Geheimnisbegriff massgebend (OBERHOLZER, Art. 320 N 8; TRECHSEL, Art. 320, N 3).[5] Entscheidend ist nicht die Erklärung des Geheimniseigners, eine Tatsache sei geheim, sondern das berechtigte Interesse an der Geheimhaltung. Es muss ein ausdrücklicher oder stillschweigender Wille zur Geheimhaltung vorliegen (OBERHOLZER, Art. 320, N 8 mit Verweis auf BGE 114 IV 46).

11 Gemäss BGer fallen unter den Begriff der «Tatsachen» Zustände und Veränderungen in der Gegenwart und Vergangenheit (BGE 102 IV 86, vgl. auch ARZT, Art. 146, N 36 ff.). Dazu zählt es auch künftige Ereignisse, sofern sie gewiss sind, und innere psychische Vorgänge, z.B. eine klare Absicht (BGE 102 IV 86). Persönliche Meinungen sind folglich keine Tatsachen (TRECHSEL, Art. 320, N 4). Art. 47 Abs. 1 ParlG hält entsprechend explizit fest, dass nicht bekannt gegeben werden darf, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben (vgl. Art. 47 N 15) und stellt die Kommissionsberatungen unter das Amtsgeheimnis. Damit wird der Begriff der «Tatsache» für das Parlamentsrecht sehr weit gefasst und ist als Synonym für den allgemeinen Begriff der *«Information»* zu verstehen. Auch die Öffentlichmachung von Beurteilungen, Werturteilen oder Prognosen fällt unter das Sitzungsgeheimnis (vgl. Art. 47 ParlG) und damit unter das Amtsgeheimnis.

12 Unerheblich für die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist, ob der Empfänger der Mitteilung seinerseits an das Amtsgeheimnis gebunden ist oder nicht (vgl. BGE 114 IV 47 f.). Entscheidend ist, ob die Empfängerin oder der Empfänger berechtigt ist, die Information zu erhalten oder nicht (BGE 114 IV 48; OBERHOLZER, Art. 320 N 10). Für die Kommunikation der Ratsmitglieder unter sich ist deshalb die Unterscheidung zwischen Informationen aus der Oberaufsicht und Informationen, die sie im Rahmen der weiteren parlamentarischen Tätigkeit erhalten, massgebend, weil nicht alle Informationen mit anderen Ratsmitgliedern geteilt werden dürfen (Art. 6–6*b* ParlVV).

13 Die Unterscheidung zwischen *«vertraulich»* und *«geheim»* soll deutlich machen, dass die Ratsmitglieder das Amtsgeheimnis unabhängig davon, wie die Verwaltung die Geheimhaltungsstufen im Einzelnen bezeichnet, wahren müssen. Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden, wenn sie vertrauliche Informationen aus den parlamentarischen Kommissionen, vom BR und von seiner Verwaltung, von den eidg. Gerichten sowie der BA erhalten.

5 Für die Verletzung von Art. 293 StGB ist dagegen der formelle Geheimnisbegriff massgebend (vgl. BGer, 6B_186/2012, Urteil vom 11.1.2013). Art. 320 StGB ist ein echtes Sonderdelikt und gilt nur für Behördenmitglieder (OBERHOLZER, Art. 320, N 6).

4. Begriff der «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen»

14 Der Umfang des parlamentarischen Amtsgeheimnisses wird des Weiteren durch den Begriff der «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen» umschrieben. Der materielle Geheimnisbegriff im StGB verlangt ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung (vgl. oben N 10). Für die Definition der verschiedenen Interessen sind das DSG und das BGÖ massgebend.[6]

15 Das überwiegende öffentliche Interesse an einer Geheimhaltung kann einerseits darin bestehen, die freie und unbeeinträchtigte Aufgabenerfüllung der BVers zu wahren. Andererseits umfasst das parlamentarische Amtsgeheimnis auch die vertraulichen Informationen des BR und seiner Verwaltung, die nicht öffentlich gemacht werden dürfen (vgl. Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7355 f.]). In Art. 7 Abs. 1 Bst. a–f BGÖ wird das öffentliche Interesse an einer Geheimhaltung für den BR und seine Verwaltung definiert. Die darin aufgezählten überwiegenden öffentlichen Interessen entsprechen in etwa den im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 aufgezählten Gründen (vgl. BBl 2001 3526). Darunter fallen die Vereitelung der Verfolgung oder Verhütung von Straftaten, Steuer- und Zollvergehen, die Gefährdung der Meinungs- und Willensbildung des BR, seiner Verwaltung und des BGer, die Gefährdung der inneren Sicherheit, der Wirtschaftsinteressen des Bundes (geld- und währungspolitische Interessen), der Verhandlungen mit ausländischen Staaten und Organisationen oder der Interessen der Landes- und Gesamtverteidigung (vgl. Botschaft BR 12.2.2003 [BBl 2003 2007 ff.]).

16 Art. 8 meint mit dem überwiegenden privaten Interesse insb. den Schutz der Persönlichkeit. Diese Definition ist nicht abschliessend. Als öffentliche Amtspersonen sind die Ratsmitglieder verpflichtet, bei der Wahrnehmung ihrer Informationsrechte den grundrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Art. 13 BV zu respektieren (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3526]). Wenn sie Einblick in Personendaten haben, sind sie verpflichtet, diese nicht preiszugeben. Für die Definition von Personendaten ist Art. 3 Bst. a–d DSG massgebend.

5. Entbindung vom Amtsgeheimnis

17 Die Immunitätsregel und das Amtsgeheimnis sind nicht zuletzt in einem anderen Zusammenhang eng miteinander verbunden. So kennt das Bundesrecht auch kein Verfahren zur Entbindung der Ratsmitglieder vom Amtsgeheimnis: Wird ein Ratsmitglied bspw. als Zeugin oder Zeuge an eine Gerichtsverhandlung geladen, so liegt es in seinem eigenen Ermessen, ob es sich in der Vernehmung auf das Amtsgeheimnis beruft oder ob es über vertrauliche Tatsachen Auskunft erteilen will. Verletzt es das Amtsgeheimnis und wird Strafanzeige eingereicht, so entscheidet die BVers, ob für die Strafverfolgung die Immunität aufgehoben wird oder nicht (*95.081 Entbindung vom Amtsgeheimnis. Zeugenaussage von Nationalrat Leuenberger Moritz*: AmtlBull NR 1996 195 ff.; AmtlBull StR 1996 135 ff.)[7].

6 Für das BGer sind Art. 25*b* und Art. 29 BGG massgebend.

7 Das BGer hielt in einem Entscheid vom 31.5.1990 fest, dass eine Zeugeneinvernahme von NR Moritz Leuenberger zulässig ist, dass jedoch zu prüfen ist, ob die Zeugin oder der Zeuge ihre oder seine Aussage unter Berufung auf das Amtsgeheimnis verweigern kann (BGE 121 IV 313 B).

Art. 9

siehe Aktualisierung Art. 9

Einkommen und Entschädigungen

Die Ratsmitglieder erhalten für ihre parlamentarische Tätigkeit vom Bund ein Einkommen sowie einen Beitrag zur Deckung der Kosten, die ihnen bei der parlamentarischen Tätigkeit entstehen. Die Einzelheiten werden durch das Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988 geregelt.

Indemnités et contribution aux coûts

La Confédération verse aux députés des indemnités journalières et des contributions destinées à couvrir les coûts qui résultent de leur activité parlementaire. Les modalités sont fixées dans la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires.

Retribuzione e indennità

I parlamentari sono retribuiti dalla Confederazione per la loro attività ufficiale e ricevono dalla stessa un contributo a copertura delle relative spese. I particolari sono regolati dalla legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. 1848–1972: «Ehrenamtlichkeit» 1
2. 1972–2002: Vom Miliz- zum Halbberufsparlament 6
3. 2002 bis heute: PRG und berufliche Vorsorge: Konsolidierung des Halbberufsparlaments 11
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 17
1. Einkommen 17
2. Entschädigungen 19
3. Berufliche Vorsorge 20
4. Fazit 21

Materialien

Bis 1963: BB betr. Erhöhung der Taggelder des NR und der Kommissionen beider Räthe 22.12.1874 (AS 1874/75 496 f.); Botschaft BR 7.5.1878 (BBl 1878 II 761 ff.); BG betr. Reiseentschädigungen 16.8.1878 (AS 1877/78 656 ff.); Botschaft BR 3.4.1922 (BBl 1922 I 539 ff.); Sten. Bull 1923 NR 322 ff.; StenBull StR 1923 218 ff.; BG betr. die Taggelder und Reiseentschädigungen des NR und der Kommissionen der eidg. Räte 6.10.1923 (AS 1924 9 ff.); Botschaft BR 15.11.1963 (BBl 1963 II 1251 ff.).
9952 Änderung des Taggeldergesetzes. Initiative der Finanzkommission des Nationalrates: AmtlBull NR 1968 361 ff.; BG über die Vergütungen an die Mitglieder des NR und der Kommissionen der eidg. Räte 4.10.1968 (AS 1969 145 ff.).
11124 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz. Änderung des Taggeldergesetzes: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 4.2.1972 (BBl 1972 I 613 ff.); AmtlBull NR 1972 73 ff.; BG über die Bezüge der Mitglieder der eidg. Räte (Taggeldergesetz) 17.3.1972 (AS 1972 1488 ff.).
11314 Bundesbeschluss zum Taggeldergesetz: AmtlBull NR 1972 914 ff.; BB 28.6.1972 (AS 1972 1492 ff.).
88.221 Pa.Iv. Parlamentarierentschädigungen. Bundesgesetz: Bericht Büro-StR 12.2.1988 (BBl 1988 II 865 ff.); AmtlBull StR 1988 65 ff.; BG über die Bezüge der Mitglieder der eidg. Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz) 18.3.1988 (AS 1988 1162 ff.); BB zum Entschädigungsgesetz 18.3.1988 (AS 1988 1166 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); Änderung Entschädigungsgesetz 4.10.1991 (BBl 1991 III 1379 f.); BG über die Beiträge an die Infrastrukturkos-

ten der Fraktionen und der Mitglieder der eidg. Räte (Infrastrukturgesetz) 4.10.1991 (BBl 1991 III 1381 f.).
96.400 Pa.Iv. Parlamentarische Entschädigung. Änderungen: Bericht Büro-NR 22.3.1996 (BBl 1996 III 129 ff.); Stellungnahme BR 29.5.1996 (BBl 1996 III 140 ff.); AmtlBull NR 1996 970 ff.; AmtlBull StR 1996 673 ff.; Änderung BB zum Entschädigungsgesetz 4.10.1996 (AS 1997 541 ff.); VO der BVers betr. Änderung BB zum Entschädigungsgesetz 6.10.2000 (AS 2000 2481 f.).
02.400 Pa.Iv. Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben: Bericht SPK-NR 24.1.2002 (BBl 2002 3985 ff.); Änderung Entschädigungsgesetz 21.6.2002 (AS 2002 3629 ff.).
02.423 Pa.Iv. Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder: Bericht SPK-NR 25.4.2002 (BBl 2002 7082 ff.); Änderung PRG 13.12.2002 (AS 2003 3661 ff.).
07.491 Pa.Iv. Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder: Bericht Büro-StR 16.11.2007 (BBl 2008 149 ff.); Änderung PRG 20.3.2008 (AS 2008 3459 f.).
10.506 Pa.Iv. Entschädigung der Ratsmitglieder mit Wohnsitz im Ausland: Bericht Büro-NR 12.11.2010 (BBl 2010 8759 ff.).
11.468 Pa.Iv. Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge der Ratsmitglieder: Bericht Büro-StR 18.11.2011 (BBl 2012 383 ff.); AmtlBull NR 2012 206; AmtlBull StR 2012 370; AmtlBull NR 2012 1242; AmtlBull StR 2012 642.

Literatur

AUBERT, Art. 79, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 79); AUBERT, Art. 83, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 83); GRUNER, Miliz- und Berufsparlament. Abklärungen durch das Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1974 (zit. GRUNER, Miliz); HASLER, »Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politiker sein«: Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet, Chur/Zürich 1998 (zit. HASLER, Dienen); HIRTER/BENTELI/BERNATH ET AL., Schweizerische Politik 1990 bis 2001. Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen, Bern 2002 (zit. HIRTER/BENTELI/BERNATH, Politik).

I. Entstehungsgeschichte

1. 1848–1972: «Ehrenamtlichkeit»

Seit der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 erhielten die eidg. Parlamentarier ein sog. Taggeld, um die Spesen zu decken. Zusätzlich wurden ihnen die Reisekosten vergütet (vgl. HASLER, Dienen, 25 ff.). Ursprünglich wurden die Entschädigungen für die Ratsmitglieder in Art. 68 und 72 BV 1848 geregelt. Art. 68 hielt fest, dass die Mitglieder des NR aus der Bundeskasse, und Art. 72, dass die StR von den Kantonen zu entschädigen seien. **1**

Mit dem gleichen Wortlaut wie die BV 1848 hielten auch Art. 79 und 83 der BV 1874 die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Entschädigungen der Ratsmitglieder fest. Art. 79 steckte jedoch nur die normative Basis der Zahlungen ab. Die effektive Höhe der Entschädigungen wurde der Gesetzgebung überlassen (vgl. AUBERT, Art. 79 N 1 f.). Art. 83 definierte die Kantone als Schuldner der Entschädigung für die Mitglieder des StR; diese bestimmten auch die Höhe der Entschädigung ihrer Abgeordneten (vgl. AUBERT, Art. 83 N 2). AUBERT merkt hierzu an: «Diese Bestimmung passt schlecht zur Einstufung des Ständerates als *Bundes*behörde und geht offensichtlich auf die Zeit der Tagsatzung zurück» (AUBERT, Art. 83 N 2). Diese Auffassung vertritt auch VEITH, der festhält: «Obschon die Mitglieder des Ständerates lediglich Bundesorgane und nicht Vertreter der einzelnen Kantone sind, erhalten Sie Ihre Entschädigungen (Taggeld und Reiseentschädigungen) vom Kanton, der sie bestellt hat. Es ist dies eine deutliche Reminiszenz an die alte Tagsatzung» (VEITH, Einfluss, 78). VEITH weist indessen auch darauf hin, dass der StR zwar in politischer Hinsicht als Nachfolger der alten Tagsatzung begriffen werden könne; in juristischer Hinsicht sei die «Kleine Kammer» allerdings etwas total Verschiedenes von der alten Tagsatzung (vgl. VEITH, Einfluss, 79 ff.). Für die Teil- **2**

nahme an Kommissionssitzungen wurden die Mitglieder des StR hingegen vom Bund entschädigt. Diese Unterscheidung wurde damit begründet, dass das Mitglied des StR im Rat selber als Delegierter des Kantons, in einer Kommission jedoch als Delegierter des Rates betrachtet werden kann (vgl. AUBERT, Art. 83 N 4).

3 Bis in die 1860er Jahre überwog die Ansicht, dass *nur die Spesen* gedeckt werden sollten. Die Ausübung des Mandats war freiwilliger Dienst an der Öffentlichkeit. Immaterielle Werte wie Ansehen und Würde kompensierten das entgangene Einkommen. Es war ein Ehrenamt (vgl. GRUNER, Miliz, 34). StR Remigius Peterelli (KK/GR) beschrieb die Stellung der Ratsmitglieder in seinem Bericht vom 15.12.1869 folgendermassen: «In der Schweiz wird die Stellung der Mitglieder der Grossen Räthe und ebenso diejenige der Mitglieder des National- und Ständerathes als Ehrenstellen [sic] angesehen» (zit. nach StenBull StR 1923 219). 54 Jahre später bestätigte StR Friedrich Brügger (KVP/GR) die Aktualität dieser Sichtweise mit folgenden Worten: «Das Amt eines Nationalrates oder Ständerates ist durchaus eine Ehrenstelle, keine Berufsstelle und keine Erwerbsstelle. Das Taggeld ist deshalb seinem Wesen nach keine Arbeitsentlöhnung, sondern eine Entschädigung zunächst für die direkten Auslagen, dann auch, in etwas, für Zeitverlust und Verdienstausfall» (StenBull StR 1923 219).[1]

4 Im Jahre 1923 wurde ein BG (BG betr. die Taggelder und Reiseentschädigungen des NR und der Kommissionen der eidg. Räte 6.11.1923 [BBl 1923 III 50 ff.]) verabschiedet, welches in seinen Grundzügen bis 1968 Bestand hatte (vgl. HASLER, Dienen, 25). Damit endete das Kuriosum, dass «die Taggelder durch Bundesbeschluss, die Reiseentschädigungen durch Bundesgesetz» geregelt waren (StenBull NR 1923 323).[2] Warum die Reiseentschädigungen 1878 (vgl. BBl 1878 III 645 ff.) in einem Gesetz und die Taggelder im Beschluss erlassen worden waren, war und ist unklar.[3] Davor hatte der BB vom 22.12.1874 die Ausrichtung der Taggelder der Mitglieder des NR und der Kommissionen geregelt (vgl. BBl 1875 I 6 f.). Dem BG vom 6.10.1923 lagen zwei Entschädigungsansätze zugrunde: erstens die Deckung der Unterhalts- und Unterkunftskosten, zweitens die Entschädigung für einen allfälligen Verdienstausfall. Sie wurden nicht nur für die Sitzungstage, sondern auch für die Tage der Unterbrechung der parlamentarischen Arbeit über das Wochenende entrichtet.[4] Die Reiseentschädigung stellte im Wesentlichen einen

1 Eine Entschädigung «für Zeitverlust» kann allerdings als «Arbeitsentlöhnung» betrachtet werden. Auch ein Vergleich mit damals üblichen Löhnen lässt es rechtfertigen, den Begriff der «Ehrenamtlichkeit» in Anführungszeichen zu setzen: Das Taggeld belief sich ursprünglich auf CHF 14, wurde 1874 auf CHF 20 und 1918 auf CHF 25 angehoben. Zum Vergleich: Im Jahre 1918 betrug der Tagesverdienst eines Werkführers, Meisters und Vorarbeiters im Schnitt aller Industrien knapp mehr als CHF 16. Eine Frau verdiente im Durchschnitt CHF 6.34 (vgl. Die Volkswirtschaft 1933, H. 8, 374 ff.).

2 Dass Reiseentschädigungen und Taggelder in einem Gesetz zusammengefasst wurden, ist auf einen Vorschlag des BR zurückzuführen, den er in seiner Botschaft zum BG betreffend betr. die Taggelder und Reiseentschädigungen des Nationalrates vom 3.4.1922 formulierte: «Die Grundsätze über die Ausrichtung der Taggelder und Reiseentschädigungen für den Nationalrat und die Kommissionen beider Räte werden zweckmässig im nämlichen Erlasse aufgestellt. Wir haben dafür die Form des Bundesgesetzes gewählt, nachdem die Reiseentschädigungen ebenfalls in dieser Form geordnet sind» (BBl 1922 I 544).

3 Darauf verweist auch NR Josef Jäger (Rad./AG) (vgl. StenBull NR 1923 326 f.). Tatsächlich findet sich in der Botschaft des BR vom 7.5.1878 keine Begründung für die Wahl dieser Erlassform (vgl. BBl 1878 II 761 ff.).

4 Diese (materielle) Regelung war bereits damals umstritten. Gegen die Kritik verwehrte sich jedoch die Mehrheit der Ratsmitglieder mit dem Argument, «dass die parlamentarische Immunität über Samstag und Sonntag nicht aufhört» (StenBull NR 1923 326).

Ersatz für die Kosten der Reise an den Sitzungsort und zurück dar. Deren Berechnung beruhte auf der Grundlage der Distanz zwischen Wohn- und Sitzungsort und wurde während einer mehrwöchigen Session nur einmal für die Hin- und Rückreise vergütet (vgl. BBl 1963 II 1251 f.).[5]

5 1968 wurde die Ehrenamtlichkeit durch die Zusicherung eines Jahresfixums von CHF 3000[6] für Vorbereitungsarbeiten aufgeweicht (vgl. GRUNER, Miliz, 34 ff.). Das entsprechende BG vom 4.10.1968 (vgl. BBl 1968 II 483 ff.) ging auf eine Initiative der FK-NR vom 25.4.1968 zurück *(9952)*. Das neu zehn Artikel umfassende Gesetz regelte die Taggelder, die Jahresvergütung, die Reisevergütungen sowie die Zulage für die Ratspräsidenten. Des Weiteren einigte man sich darauf, eine Entschädigung für besondere Veranstaltungen (Besichtigungen, Ausflüge, usw.) einzuführen. Daraus resultierte ein gemischtes System aus Taggeld und Jahresfixum[7], welches den Übergang zur Regelung von 1972 einleitete (vgl. GRUNER, Miliz, 36).

2. 1972–2002: Vom Miliz- zum Halbberufsparlament

6 Mit dem BG über die Bezüge der Mitglieder der eidg. Räte (Taggeldergesetz) vom 17.3.1972 *(11124)* wurden die Bezüge eines Ratsmitglieds auf durchschnittlich CHF 26 000 quasi verdoppelt.[8] Die Ehrenamtlichkeit wurde damit definitiv aufgehoben (vgl. GRUNER, Miliz, 34). Das Ratsmitglied sollte fortan vermehrt entsprechend seiner tatsächlichen Beanspruchung entschädigt werden. Die Ziele der Revision waren die Stärkung des Parlaments und der Unabhängigkeit der Ratsmitglieder sowie die Vereinfachung des Zugangs zum Parlamentariermandat für alle Bevölkerungsschichten (vgl. Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 4.2.1972 [BBl 1972 I 613 ff.]; AmtlBull NR 1972 73).

7 Der Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz zeichnete einen fliessenden Übergang vom Miliz- zum Berufsparlament. Wichtig seien das Ausmass der zeitlichen Beanspruchung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie das Verhältnis zwischen den Berufspolitikern und den Mitgliedern mit einem nichtpolitischen Beruf in der BVers. Die Erhöhung der Entschädigungen sollte zu einer Zunahme des Anteils der Ratsmitglieder ohne politischen Hauptberuf führen. Dies begünstige nicht den Übergang zum Berufs-, sondern diene der Bewahrung des Milizparlaments (vgl. Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 4.2.1972 [BBl 1972 I 617 ff.]). Die wesentlichen Änderungen der

5 Zwischen 1923 und 1968 nahm der Gesetzgeber keine Veränderung an den gesetzlichen Grundlagen des Entschädigungssystems vor. Erwähnenswert ist, dass 1961 die Erhöhung der Taggelder auf CHF 100, gegen die das Referendum ergriffen worden war, an der Urne abgelehnt wurde (vgl. HASLER, Dienen, 28).

6 Zum Vergleich: Das durchschnittliche Monatsgehalt aller Erwerbszweige betrug in diesem Jahr für den Mann CHF 1667 und 1059 für die Frau (vgl. Lohn und Gehaltserhebung vom Oktober 1968. Ergebnisse nach Erwerbszweigen, Erwerbsarten und Einzelberufen, BIGA, Die Volkswirtschaft 1969, H. 4, 186).

7 Die Idee, den Ratsmitgliedern ein Jahresfixum zu bezahlen, wurde erstmals im Zusammenhang mit dem Geschäft *1577 (Taggelder und Reiseentschädigungen für die Mitglieder des Nationalrates und der Kommissionen beider Räte)*, das zum Erlass des BG von 1923 führte, formuliert (und abgelehnt) (vgl. BBl 1923 III 50 ff.).

8 Die Einkünfte entsprachen damit in etwa dem Jahresverdienst eines Monteurs für Heizungsinstallationen im Jahre 1972 (vgl. Lohn- und Gehaltserhebung vom Oktober 1972. Gesamtergebnisse und Ergebnisse nach Wirtschaftsgruppen und Einzelberufen. BIGA, Die Volkswirtschaft 1973, H. 5, 292).

Gesetzesrevision bestanden aus einer Reduktion der Taggeld- und Reiseentschädigungen, welche beide zuvor auch eine Entschädigung für das entgangene Arbeitseinkommen und den Zeitverlust umfasst hatten. Dies hatte die Einführung eines Arbeitsentgelts für jeden Sitzungstag im Rat und in den Kommissionen zur Folge. Um die allgemeinen Auslagen zu decken und die Vorbereitungsarbeiten zu vergüten, übernahm man die 1968 eingeführte Jahresentschädigung. Das Arbeitsentgelt, welches sich neu auf CHF 150 belief, wurde nur noch für jene Tage ausbezahlt, an denen effektiv Sitzungen abgehalten wurden (vorher wurden auch für die sitzungsfreien Wochenendtage während der Sessionen Taggelder ausbezahlt; vgl. oben, N 4). An Sitzungstagen wurde den Räten CHF 40, an Reisetagen CHF 20 an Spesen ausbezahlt. Darüber hinaus konnten sie eine Übernachtungsentschädigung von CHF 40 geltend machen. Bei den Reisespesen durften die Ratsmitglieder entweder ein SBB-Generalabonnement beziehen oder sich die Kosten der einzelnen Hin- und Rückfahrten für jede Kommissionssitzung und jedes Sessionswochenende in der Höhe des Preises des SBB-Billets 1. Klasse vergüten lassen. Für jene Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche mit dem Privatauto anreisten, war keine spezifische Entschädigung vorgesehen (vgl. BBl 1972 I 613 ff.). Ende Juni 1972 wurde jedoch der dazugehörige BB *(11314)* verabschiedet, welcher vorsah, dass den Ratsmitgliedern, welche mit ihrem privaten Motorfahrzeug anreisten, die Parkgebühren in Bern zurückerstattet werden, und dass der Bund eine Kaskoversicherung abschliesst «für die Schäden, die ein Motorfahrzeug bei der Verwendung zur Teilnahme an Rats-, Kommissions- und Fraktionssitzungen und gleichgestellten Anlässen erleidet» (AmtlBull NR 1972 914).

8 Am 18. 3. 1988 erliess das Parlament ein neues Gesetz (AS 1988 II 1162 ff.) und einen neuen BB (AS 1988 1166 ff.). Beide Erlasse gingen auf im NR und im StR jeweils gleichlautende pa.Iv. der Ratsbüros zurück (*88.221/88.222*). Damit wurde das Entschädigungssystem ausgebaut: Nebst der (steuerbaren) Jahrespauschale für die parlamentarische Tätigkeit und einer Jahrespauschale für die Spesen, den variablen und ebenso steuerbaren Taggeldern und den Auslagen für Mahlzeiten, Übernachtungen, Reisen und besondere Aufgaben im Rahmen des Mandates beteiligte sich der Bund neu auch an der beruflichen Vorsorge. Das Entschädigungssystem stand fortan also auf vier Grundpfeilern (vgl. Bericht SPK-NR 24. 1. 2002 [BBl 2002 3987]).[9] Im Weiteren strich der Gesetzgeber die Härtefallklausel (vgl. Bericht SPK-NR 25. 4. 2002 [BBl 2002 7090]).[10] Die Jahrespauschalen wurden im Gesetz festgelegt, alle anderen Beträge im BB. Somit unterstanden sämtliche variablen Entschädigungselemente nicht mehr dem fakultativen Referendum. Dass sie sich damit auch der Kritik aussetzen würden, sich die Entschädigung ohne Kontrolle erhöhen zu können, war den Eidg. Räten klar. Sie stuften jedoch den gesetzgeberischen Fortschritt der Revision weitaus höher ein (vgl. AmtlBull StR 1988 73). Denn so konnten die notwendigen oder gewünschten Veränderungen in den Ansätzen einfacher und schneller verändert werden: «Ziel der formellen Totalrevision

9 Der Bericht der SPK-NR vom 24. 1. 2002 *(02.400 Pa.Iv. Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben)* spricht von *drei* Grundpfeilern des Entschädigungssystems. Mit der systematischen Berücksichtigung der Altersvorsorge ist es gerechtfertigt, von einem vierten Grundpfeiler des Entschädigungssystems zu sprechen. Durch diesen vierten Grundpfeiler wird das Entschädigungssystem der Ratsmitglieder einem normalen Lohn (und seinen Bestandteilen) näher gebracht (vgl. BBl 2002 3985 ff.).

10 Art. 10 Abs. 2 Bst. a des Entschädigungsgesetzes von 1972 hielt fest, dass den Ratsmitgliedern eine Sonderentschädigung gewährt werden kann, «für eine wegen der Ausübung des Parlamentsmandates entstehende unzumutbare Einkommenseinbusse bzw. Mehraufwendungen» (BBl 1988 II 868). Das Büro beantragte die Streichung und machte u.a. geltend, dass von diesem «Armenrecht» auch nur sehr selten Gebrauch gemacht worden sei (vgl. AmtlBull StR 1988 74).

war es […] vor allem, im Gesetz nur noch die Grundsätze zu regeln und die Ansätze der einzelnen Entschädigungen – mit Ausnahme der Jahresentschädigung – im BB festzuhalten» (Bericht Büro-StR 12.2.1988 [BBl 1988 II 876 f.]). Die Vorlage passierte widerstandslos beide Kammern; im NR votierte gerade einmal ein Ratsmitglied dagegen.[11]

9 Der Entwurf des Entschädigungsgesetzes vom 4.10.1991 (vgl. BBl 1991 III 1379 f.) geht zurück auf einen Bericht der SPK-NR vom 16.5.1991 (vgl. BBl 1991 III 617 f.). Dieser wiederum war das Resultat einer am 14.3.1990 eingereichten pa.Iv. von NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) *(90.228)*.[12] Darin wurde ein Bündel von Reformvorschlägen formuliert; u.a. wurde ein Antrag für einen massiven Anstieg der Entschädigungen gestellt. Jedes Ratsmitglied sollte über einen Kredit von CHF 60 000 zur Verpflichtung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verfügen können. Die Kosten für das Parlament (inkl. PD) beliefen sich auf 74 Mio. CHF pro Jahr. Die SVP opponierte gegen diese Reformvorschläge; das Parlament stimmte diesen jedoch mit wesentlichen Abstrichen bei der Erhöhung der Entschädigungen und den Ausgaben für persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu. Trotz der vom Parlament vorgenommenen Reduktionen ergriffen rechtsbürgerliche Kreise das Referendum gegen die Vorlage (vgl. HIRTER/BENTELI/BERNATH, Politik, 26 f.). Am 27.9.1992 lehnten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Entschädigungsgesetz vom 4.10.1991 mit 72.5 Prozent und das Infrastrukturgesetz vom 4.10.1991 mit 69.4 Prozent ab (vgl. HASLER, Dienen, 51).

10 Am 4.10.1996 entschied das Parlament im Rahmen der Vorlage *96.400* (*Pa.Iv. Parlamentarische Entschädigung. Änderung*en), einen zweckgebundenen Beitrag für die private Vorsorge der Ratsmitglieder einzuführen, welcher mit CHF 5587 dem damals maximalen steuerfreien Betrag entsprach, den man in die 3. Säule einzahlen kann (AmtlBull NR 1996 1923; AmtlBull StR 1996 853). Weiter wurde u.a. noch eine Erhöhung der Übernachtungsentschädigung auf CHF 160 beschlossen (AmtlBull NR 1996 1729; AmtlBull StR 1996 838). In den nächsten Jahren folgten verschiedene kleinere Anpassungen, wie bspw. eine Erhöhung der Taggelder, die am 1.1.2001 in Kraft trat (vgl. AS 2000 2481 f.).

3. 2002 bis heute: PRG und berufliche Vorsorge: Konsolidierung des Halbberufsparlaments

11 Der neu ins ParlG eingefügte Art. 9 wurde «zur Vollständigkeit der gesetzlichen Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder» ins Gesetz aufgenommen. Der Gesetzgeber wollte damit vorab zum Ausdruck bringen, «dass die Ratsmitglieder für ihre Tätigkeit entschädigt werden.» Der Artikel verweist auf das Entschädigungsgesetz von 1988. Auf eine Integration der Inhalte dieses Gesetzes ins ParlG wurde verzichtet, um den Umfang des ParlG nicht durch Detailvorschriften «unnötig» zu vergrössern. Die SPK-NR beschloss in ihrer Sitzung vom 31.8.2000 indessen, eine weitere Revision des Entschädigungsgesetzes in Angriff zu nehmen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3526]).

12 Mit der Änderung des Entschädigungsgesetzes vom 21.6.2002 *(02.400)* änderten die Räte die Terminologie: «Die undifferenzierte Verwendung des Begriffs ‹Entschädigung› dürfte mitverantwortlich sein dafür, dass in der Öffentlichkeit immer wieder die Einkommen und die eigentlichen Entschädigungen addiert und beides zusammen in irreführen-

11 Was anlässlich der Revision vom 18.3.1988 als rein gesetzestechnisches, formales Element begriffen wurde, gab später indessen Anlass zu Diskussionen (s. unten N 14).

12 StR René Rhinow (FDP/BL) reichte eine gleichlautende Initiative im StR ein *(90.229)*.

der Weise als Gesamteinkommen der Ratsmitglieder dargestellt wird» (Bericht SPK-NR 24.1.2002 [BBl 2002 3995 f.]). Entsprechend heisst das Gesetz seither neu «Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG)». Gleichzeitig erfolgte auch die Umbenennung des alten BB zum Entschädigungsgesetz in «Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG)».

13 Seit dem Beschluss vom 21.6.2002 werden neu auch die Mitglieder des StR durch den Bund und nicht mehr durch ihre Kantone entschädigt. Nach etwas mehr als 150 Jahren setzte sich also auch in dieser Beziehung das Verständnis durch, dass der StR ein Bundesorgan ist (mehr dazu vgl. oben N 2). Weitaus umstrittener war der Kern der ursprünglichen Vorlage *(02.400)*. Die vorberatende Kommission des NR hatte im Entwurf einen neuen Art. 3*b* PRG vorgesehen, worin pro Ratsmitglied ein zweckgebundener Kredit zur Anstellung eines persönlichen Mitarbeiters resp. einer persönlichen Mitarbeiterin vorgesehen war. Die Bezahlung der Mitarbeiterinnen resp. Mitarbeiter wäre die Aufgabe der PD gewesen (Bericht SPK-NR 24.1.2002 [BBl 2002 4001]). Der NR folgte dem Vorschlag seiner Kommission, der StR lehnte ihn ab. Stattdessen setzte er in Art. 3*a* PRG die Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben auf CHF 30 000 fest (AmtlBull NR 2002 317; AmtlBull StR 2002 278 f. und 446).

14 Die Räte korrigierten damit die Systematik des Gesetzes vom 18.3.1988, wonach alle Beträge mit Ausnahme der Jahrespauschalen in der VO – damals BB – festgelegt wurden. Unter dem Druck rechtsbürgerlicher Ratsmitglieder (s. AmtlBull NR 2002 323 f.; Votum von NR Christoph Blocher [SVP/ZH]) schrieb der StR die Höhe der Taggelder wieder in Art. 3 des Gesetzes fest (AmtlBull StR 2002 269 ff.). Zudem wurde in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz in Art. 14 neu der Abs. 2 aufgenommen, worin festgelegt wird, dass der Teuerungsausgleich der Räte jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode ausgerichtet wird (AS 2002 3630).

15 Am 25.4.2002 legte die SPK-NR bereits den nächsten Bericht *(02.423)* vor, in welchem sie eine Änderung der Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder vorschlug (vgl. BBl 2002 7082 ff.). Die Vorlage sollte die finanziellen Nachteile bei der beruflichen Vorsorge, welche aus der durch das Mandat verursachten Reduktion der beruflichen Tätigkeit entsprangen, ausgleichen. Folgende Fälle sollten insb. damit abgedeckt werden: Alter, Krankheit, Unfall, Mutterschaft sowie Abwahl (Bericht SPK-NR 25.4.2002 [BBl 2002 7082]). Am 13.12.2002 beschloss das Parlament im Wesentlichen eine Erhöhung der Vorsorgeentschädigung auf das Doppelte des erlaubten maximalen Beitrags an die Säule 3a, die Einführung einer Betreuungszulage sowie eine Überbrückungshilfe[13], welche höchstens 100 Prozent einer vollen AHV-Rente beträgt (AmtlBull NR 2002 2178; AmtlBull StR 2002 1311).

16 Im Rahmen der im Jahr 2011 vom Büro-StR eingereichten *pa.Iv. 11.468 (Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge für die Ratsmitglieder)* hatten die Räte über zwei Vorlagen zu befinden. Vorlage eins beinhaltete den Antrag auf Teuerungsausgleich[14],

13 Damit «korrigierten» die Räte einen weiteren Beschluss der Revision vom 18.3.1988. Damals hatten sie die Härtefallklausel aus dem Gesetz genommen (vgl. oben N 8). Die Überbrückungshilfe bezweckt letzten Endes das Gleiche wie damals: den Ratsmitgliedern, die nach ihrer Abwahl in finanzielle Engpässe geraten, finanzielle Hilfe zu gewähren (Bericht SPK-NR 25.4.2002 [BBl 2002 7090]).

14 In Art. 14 Abs. 2 PRG wurde am 21.6.2002 (vgl. AS 2002 3629 ff.) festgelegt, dass zu Beginn jeder Legislaturperiode des NR mit einer VO der BVers auf den Einkommen, Entschädigungen und Beiträgen ein angemessener Teuerungsausgleich ausgerichtet wird.

Vorlage zwei schlug einen Systemwechsel in der beruflichen Vorsorge vor. Gemäss VwD hatten sehr engagierte Ratsmitglieder Einbussen in der beruflichen Vorsorge zu tragen. Abhilfe sollte ein Systemwechsel schaffen: Statt des einheitlichen Betrages für alle Ratsmitglieder sollte fortan ein Betrag in Abhängigkeit des tatsächlich erzielten Einkommens aus der parlamentarischen Tätigkeit einbezahlt werden (vgl. Bericht Büro-StR 18.11.2011 [BBl 2012 384 f.]). Nach einer engagierten Debatte wurde Vorlage eins angenommen (AmtlBull NR 2012 1242; AmtlBull StR 2012 642); auf Vorlage zwei traten die Räte nicht ein (AmtlBull NR 2012 206; AmtlBull StR 2012 370).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einkommen

17 Art. 9 ParlG, das PRG und die VPRG stecken die heutigen rechtlichen Grundlagen des Entschädigungssystems der Ratsmitglieder ab.

18 Das *fixe Jahreseinkommen* ist bescheiden: Art. 2 PRG spricht den Ratsmitgliedern CHF 25 000 für die Vorbereitung ihrer Ratsarbeit zu. Zusätzlich zu diesem Fixum erhält das Ratsmitglied ein *variables Taggeld*, zzt. in der Höhe von CHF 425 pro Arbeitstag. Dieses wird ihm für die Sitzungen seines Rates, seiner Kommission oder Delegation, seiner Fraktion oder deren Vorstand sowie für die Arbeitstage, an denen er im Auftrag des Ratspräsidenten resp. der Ratspräsidentin oder einer Kommission eine spezielle Aufgabe erfüllt, ausbezahlt. Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten erhalten in Ausübung ihrer Funktion das doppelte Taggeld; die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen pro Berichterstattung ein halbes Taggeld zusätzlich (vgl. Art. 9 PRG). Das PRG sieht in Art. 10 auch eine Sonderentschädigung für Ratsmitglieder vor, welche im Auftrag der Ratspräsidentinnen resp. -präsidenten, des Büros oder der Kommission eine Sonderaufgabe wie die Untersuchung von Einzelfragen oder die Prüfung umfangreicher Akten erfüllen. Über deren Gewährung und Höhe befindet die VwD der Eidg. Räte. Die Ratspräsidentinnen und -präsidenten und die Vizepräsidentinnen und -präsidenten erhalten eine jährliche Zulage; die Höhe dieser Zulage wird im VPRG festgelegt und untersteht somit nicht dem fakultativen Referendum (vgl. Art. 11 PRG; Art. 9 VPRG). Diese Regelung und das System der ständigen Kommissionen führen dazu, dass die Mitglieder des StR i.d.R. über ein höheres Jahreseinkommen verfügen als ihre Kolleginnen und Kollegen aus der Grossen Kammer. Für ein fraktionsloses Ratsmitglied entfallen die Taggelder für die Kommissions-, Delegations-, Fraktions- oder Fraktionsvorstandssitzungen. Im Rahmen der Debatte zur *pa.Iv. 04.400* stellte die fraktionslose NR Marianne Huguenin (PdA/VD) den Antrag, den fraktionslosen Ratsmitgliedern zumindest ein Sitzungsgeld zur Vorbereitung der Session zuzugestehen. Der Antrag wurde abgelehnt (vgl. AmtlBull NR 2004 988 f.; zur Stellung der Fraktionslosen s. Art. 61 FN 30). In den Bereich Einkommen fällt auch die *Familienzulage*, welche das PRG dem Ratsmitglied in Art. 6*a* zuspricht.

2. Entschädigungen

19 Den Rest der Bezüge der Ratsmitglieder bilden *Kostendeckungsbeiträge und Spesenentschädigungen* im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit. Leitend für die Rechtfertigung der Deckung der Kosten ist das Argument, dass dem Ratsmitglied möglichst keine finanziellen Nachteile aus der Ratstätigkeit erwachsen sollen, so z.B. im Bereich der beruflichen Vorsorge (vgl. Bericht Büro-NR 12.11.2010 [BBl 2011 2825]). «La modification de la loi et de l'ordonnance visée par cette initiative parlementaire a pour seul but de

compenser financièrement le manque à gagner que subit le parlementaire» (AmtlBull NR 2002 927). Den finanziell gewichtigsten Beitrag stellt die Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben dar, der momentan CHF 37 750[15] beträgt (vgl. Art. 3*a* PRG). Da dieser Betrag einerseits steuerfrei ist und andererseits nicht nur für den vorgesehenen Zweck, sondern auch zur Aufbesserung des Einkommens verwendet wird, wurde er im Rahmen der letzten Debatte über die parlamentarischen Entschädigungen kritisch diskutiert. Gerade die Steuerbefreiung löste bei vielen Steuerpflichtigen Verärgerung aus. Für die restlichen Entschädigungen gilt dasselbe, insb. für die Übernachtungsentschädigungen. Denn viele Ratsmitglieder, die im Umkreis von Bern wohnen, übernachten bspw. zwischen Sessionstagen zu Hause und kassieren dennoch die entsprechende Vergütung (AmtlBull NR 2012 203).

3. Berufliche Vorsorge

20 Seit Beginn des neuen Jahrtausends wurde die soziale Sicherheit des Ratsmitglieds ausgebaut, insb. die berufliche Vorsorge. Wobei ein weiterer Ausbau, die Koppelung der Höhe der beruflichen Vorsorge an die effektive Arbeitsleistung, wie gesehen, vom Gesetzgeber abgelehnt worden ist (vgl. N 16). Es wurde die Befürchtung geäussert, dass so, durch die Hintertür der beruflichen Vorsorge das Milizparlament abgeschafft und das Berufsparlament eingeführt würde (vgl. AmtlBull NR 2012 204). Es ist nicht unwesentlich für das Verständnis der parlamentarischen Entschädigungen, dass der dem Ratsmitglied ausbezahlte Betrag für die berufliche Vorsorge nicht Bestandteil eines Einkommens ist, sondern als Entschädigung für in Ausübung des Mandates entgangene berufliche Vorsorgegelder zu gelten hat. Hätte der Gesetzgeber die vom Büro vorgeschlagene Anbindung der beruflichen Vorsorge an die effektiv geleistete Arbeit akzeptiert, hätte es sich dabei folglich nicht mehr um einen Deckungsbeitrag gehandelt, sondern um einen Bestandteil eines *Lohnes*. Zu diesem Schritt scheint der Gesetzgeber nach wie vor nicht bereit zu sein. Zumindest in der rechtlich-formellen und rechtlich-materiellen Ausgestaltung des Entschädigungssystems soll der Milizcharakter des Parlamentes weiterhin erhalten bleiben.

4. Fazit

21 Seit 1848 herrscht in der Schweiz die Ansicht vor, dass die Ratsmitglieder für ihre parlamentarische Arbeitsleistung entschädigt werden müssen (vgl. Gruner, Miliz, 31). Bis 1968 dominierten der Spesenansatz und das Verständnis, dass das Mandat ein Ehrenamt sei. Ab 1968, mit der Einführung eines – wenn auch kleinen – Fixums, begannen sich die Gewichte im Entschädigungssystem in Richtung «Lohn» zu verschieben; mit dem Ausbau der beruflichen Vorsorge wurde diese Tendenz verfestigt. Vom «Ehrenamt» blieb dabei freilich wenig übrig, auch wenn der Milizcharakter der BVers fortbesteht – nicht nur im Entschädigungssystem für die Ratsmitglieder.

15 Die Jahresentschädigung für Personal-und Sachausgaben der Ratsmitglieder wurde mit der Änderung vom 20.3.2008 (AS 2008 1217) um CHF 500 erhöht (vgl. *07.491 Pa.Iv. Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder*). Dieser Betrag sollte den Ratsmitgliedern den Abschluss einer individuellen Rechtsschutzversicherung ermöglichen oder als Unkostenbeitrag an allfällige Rechtsverfahren dienen (vgl. Bericht Büro StR 16.11.2007 [BBl 2008 151]).

Art. 10

Pflicht zur Sitzungsteilnahme	**Die Ratsmitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen der Räte und Kommissionen teilzunehmen.**
Obligation de participer aux séances	Les députés sont tenus de participer aux séances du conseil et des commissions dont ils sont membres.
Obbligo di partecipare alle sedute	I parlamentari sono tenuti a partecipare alle sedute delle Camere e delle Commissioni.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

Bis 1850: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.)
78.058 Studienkommission Zukunft des Parlaments: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff., insb. 1472 f.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.)
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3467 ff.]; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits in den ersten Reglementen der Eidg. Räte war eine Sitzungsteilnahmepflicht festgeschrieben (Art. 4–9 GRN 1850; Art. 4 und 5 GRS 1849). Die mangelnde Präsenz in den Räten führte zur Einsetzung einer Kommission zwecks Ausarbeitung möglicher Sanktionen (DÜBLIN, Anfänge, 46). Der vorgeschlagene Katalog enthielt Massnahmen wie bspw. die Publikation der unentschuldigt Abwesenden im BBl, Auferlegung der Kosten einer ausgefallenen Sitzung oder die Streichung der Mitgliedschaft, sofern ein Ratsmitglied mehr als ein Drittel der Sitzungen eines Jahres «versäumt» (DÜBLIN, Anfänge, 46). Letztlich wurde aber keine der disziplinarischen Massnahmen umgesetzt, und DÜBLIN kommt zum Schluss, dass «[n]eben Nachlässigkeit, geschäftlichen, amtlichen und persönlichen Verpflichtungen […] auch die damaligen Verkehrsverhältnisse mit ein Grund für den recht mangelhaften Besuch der Sitzungen gewesen» sein müssen (DÜBLIN, Anfänge, 50).

2 Im 20. Jh. verbesserten sich die Verkehrsverhältnisse zwar; die mangelnde Präsenz in den Räten war aber weiterhin Gegenstand von Diskussionen. 1978 hielt die Studienkommission «Zukunft des Parlaments» *(78.058)* in einem Nebensatz fest, dass die Ratsdebatten sich oft sehr in die Länge ziehen und bei geringer Präsenz stattfinden, «was zu Zufallsentscheiden führen kann, die dem Ansehen des Parlaments im Volk schaden» (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1056]). Sie war der Meinung, dass eine Straffung des Parlamentsbetriebs die Anwesenheit der Ratsmitglieder steigern würde

(BBl 1978 II 1056). Im Rahmen der Parlamentsreform Ende der 1980er Jahre *(86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform)* hielt die zuständige Kommission fest:

> «Die Kommission hält das rigorose Beschlusses- und vor allem das Verhandlungsquorum für übertrieben. Angesichts der enormen Beanspruchung der Milizparlamentarier und der grossen Zahl der vom Nationalrat zu bewältigenden Geschäfte rechtfertigt es sich nicht, auch für unbedeutendere Geschäfte die Anwesenheit der Mehrheit aller Nationalräte im Saal zu verlangen» (Bericht Kommission-NR 17.8.1989 [BBl 1989 III 1472]).

Die Kommission hatte ein Gutachten eingeholt und Experten angehört, welche ihr indessen bestätigten, dass die geltende Rechtslage nur durch eine Revision der BV geändert werden könne (BBl 1989 III 1472 f.). Mit der Revision des GRN vom 22.6.1990 wurde zumindest die Pflicht der Präsidentin oder des Präsidenten reduziert, «zu Beginn und während der Sitzungen» die Verhandlungsfähigkeit des Rates zu prüfen (Art. 44 Abs. 3 GRN 1974): Er oder sie hatte diese Prüfung nun nur noch «auf Antrag eines Ratsmitglieds sowie jeweils vor Wahlen, Gesamt- und Schlussabstimmungen und Abstimmungen über die Dringlichkeitsklausel» vorzunehmen (Art. 48 Abs. 3 GRN 1990 [AS 1990 968]).

3 Im Rahmen ihres Zusatzberichts zur Verfassungsreform vom 6.3.1997 prüften die SPK, ob in der BV anstatt dem geltenden Verhandlungsquorum nur noch ein Beschlussquorum festgeschrieben werden könnte. Der Bericht gelangte in diesem Punkt zur resignierten Schlussfolgerung:

> «Die Präsenz im Ratssaal stellt bereits heute ein Problem dar, das einer weiteren Öffentlichkeit nur schwierig vermittelt werden kann. Das heutige Verhandlungsquorum bietet immerhin eine gewisse Gewähr gegen eine weitere Verschärfung dieser Problematik» (Zusatzbericht SPK NR/StR 6.3.1997 [BBl 1997 III 272]).

4 Mit dem Erlass des ParlG und den Totalrevisionen von GRN und GRS im Jahr 2003 wurde die Pflicht zur Sitzungsteilnahme aus den Ratsreglementen ins Gesetz transferiert, ohne dass dies in den Kommissionen oder Räten zu Diskussionen Anlass gegeben hätte. Die Aufnahme dieser Bestimmung auf Gesetzesstufe entspricht Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV, wonach die Rechte und Pflichten von Personen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3526 f.]). Die Regelung der Modalitäten der Prüfung der Verhandlungsfähigkeit (Art. 38 GRN; Art. 31 GRS) sowie der Anwesenheitskontrolle (Art. 40 GRN; Art. 32 GRS) verblieb in den Ratsreglementen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Die Anwesenheitspflicht steht im Zusammenhang mit der Verhandlungsfähigkeit der Eidg. Räte. Art. 159 Abs. 1 BV regelt die numerische Untergrenze der Verhandlungsfähigkeit der Räte und hält fest, unter welcher Voraussetzung die BVers funktionsfähig ist. Das Verhandlungsquorum soll die demokratische Legitimität der Verhandlungen sichern (vgl. Art. 78 N 8).

6 In der Praxis ist die Anwesenheit in den angrenzenden Räumen des Ratssaals erlaubt. Die Ratsmitglieder müssen nicht ununterbrochen im Ratssaal sitzen. Sie können jederzeit – insb. vor den Abstimmungen – mit akustischen Signalen in den Ratssaal gerufen werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Verbot der Stellvertretung bei der Stimmabgabe eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung der Sitzungsdisziplin ist (Art. 56 Abs. 3 GRN).

7 Im NR tragen sich die Mitglieder in die am Eingang des Ratssaals aufliegenden Präsenzlisten ein. Im StR muss die Präsidentin oder der Präsident nach der Eröffnung der Sitzung die Anwesenheit kontrollieren (sog. Appell) und während der Sitzungen prüfen, ob der

Rat noch verhandlungsfähig ist (Art. 31 GRS). Verspätet eintreffende Ratsmitglieder werden im StR durch die Sekretärin oder den Sekretär in die Präsenzliste aufgenommen. In den Kommissionen wird die Präsenz der Mitglieder durch die Kommissionssekretariate geprüft und im Prot. festgehalten.

8 Die Sitzungsteilnahmepflicht verlangt für die Abwesenheit eine Entschuldigung, d.h. eine Begründung. Möglich ist jede Entschuldigung, da kein abschliessender Katalog von Entschuldigungsgründen besteht. Die Geschäftsreglemente beider Räte sehen jedoch vor, dass bei der Veröffentlichung der Abstimmungsdaten nur als «entschuldigt» vermerkt wird, wer sich spätestens bis zum Sitzungsbeginn für eine ganze Sitzung aufgrund eines Auftrages einer ständigen internationalen Delegation oder wegen Mutterschaft, Unfall oder Krankheit abgemeldet hat (Art. 57 Abs. 4 Bst. e GRN; Art. 44*a* Abs. 6 GRS).

9 Auf der Grundlage dieser öffentlichen Abstimmungsdaten des NR (die entsprechende Regelung im StR ist erst seit 1.3.2014 in Kraft) publizieren die Medien jeweils sog. «Schwänzerlisten» (vgl. z.B. http://www.politnetz.ch/parlament/nr/abwesenheiten [15.1.2014]). Diese Listen sagen indessen wenig darüber aus, ob ein Ratsmitglied anwesend ist oder nicht. So sind die enthaltenen Entschuldigungsgründe – wie gesagt – unvollständig. Zudem sind die Ratsmitglieder nicht zur Stimmabgabe verpflichtet; d.h. sie können im Saal anwesend sein, ohne dass sie vom elektronischen Abstimmungssystem registriert werden (Art. 56 Abs. 2 GRN; Art. 43 Abs. 1 GRS). Und schliesslich kann eine dauernde Präsenz im Ratssaal nicht überwacht werden und entspricht auch nicht einem arbeitsteiligen Parlament: Oftmals sind die Ratsmitglieder in den Nebenzimmern der Ratssäle anwesend, um an Sitzungen teilzunehmen, Medientermine wahrzunehmen oder Beratungen im Rat vorzubereiten. Die Auslegung der Anwesenheitspflicht bedarf in einem Parlament, dessen Mitglieder i.d.R. neben dem Teilzeit-Parlamentsmandat noch andere berufliche Verpflichtungen wahrzunehmen haben, letztlich einer gewissen «Souplesse».

10 Bleibt ein Ratsmitglied einer Rats- oder Kommissionssitzung fern, so entfällt sein Anspruch auf Taggeld gemäss Art. 3 Abs. 1 PRG oder – bei einem unentschuldigten Fernbleiben – sein Taggeldersatz für Krankheit oder Mutterschaftsurlaub gemäss Art. 8*a* VPRG. Im letzteren Fall kann die Entschuldigung nachgereicht werden.[1]

11 Unentschuldigtes Fernbleiben verstösst gegen Art. 10 und damit gegen eine Ordnungsvorschrift des Parlamentsrechts. Möglich wäre deshalb eine Sanktionierung nach Art. 13 Abs. 2 ParlG. Eine solche Sanktionierung wäre aber, obwohl rechtlich durchaus denkbar, politisch kaum durchsetzbar und ist deshalb eher theoretischer Natur.

Art. 11

siehe Aktualisierung Art. 11

Offenlegungspflichten

[1] Beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn unterrichtet jedes Ratsmitglied das Büro schriftlich über seine:

a. beruflichen Tätigkeiten;

b. Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;

1 Vgl. fünftägige Karenzfrist für Einreichung eines Arztzeugnis (Art. 8*a* Abs. 4 PRGV).

c. Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;

d. dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;

e. Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.

[2] Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder.

[3] Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, weisen auf diese Interessenbindung hin, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern.

[4] Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

Obligation de signaler les intérêts

[1] Lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, tout député indique par écrit au bureau:

a. ses activités professionnelles;

b. les fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public;

c. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération;

d. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers;

e. les fonctions qu'il exerce au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération.

[2] Les Services du Parlement établissent un registre public des indications fournies par les députés.

[3] Tout député dont les intérêts personnels sont directement concernés par un objet en délibération est tenu de le signaler lorsqu'il s'exprime sur cet objet au conseil ou en commission.

[4] Le secret professionnel au sens du code pénal est réservé.

Indicazione delle relazioni d'interesse

[1] All'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, ciascun parlamentare informa per scritto l'Ufficio su:

a. le sue attività professionali;

b. le sue attività in organi di direzione e di sorveglianza, nonché in organi di consulenza e simili, di enti, istituti e fondazioni svizzeri ed esteri, di diritto pubblico e privato;

c. le sue attività di consulenza o perizia per servizi federali;

d. le sue attività di direzione o consulenza per gruppi di interesse svizzeri ed esteri;

e. la sua partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione.

[2] I Servizi del Parlamento compilano un registro pubblico delle indicazioni fornite dai parlamentari.

[3] I parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione sono tenuti ad indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione.

[4] È fatto salvo il segreto professionale ai sensi del Codice penale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 23.3.1983	1
2. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Zweck der Bestimmung	5
2. Abs. 1	6
a) Bst. a	9
b) Bst. b	10
c) Bst. c	11
d) Bst. d	12
e) Bst. e	13
3. Abs. 2	14
4. Abs. 3	15
5. Abs. 4	17

Materialien

Bis 1977: Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, insb. 485 f.; Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, insb. 156.
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 15.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.). AmtlBull StR 1983 481 ff.; AmtlBull NR 1983 1798 ff.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 161, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 1216 ff.; VON WYSS, Art. 161, in: St. Galler Kommentar, 2379 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 23.3.1983

In den 1970er Jahren nahm die Sensibilität für Interessenskonflikte und «wirtschaftliche Inkompatibilitäten», die aus der Verknüpfung von Politik und Wirtschaft resultierten, zu, was in politischen Forderungen nach Offenlegungspflichten mündete. Die Thematik der Offenlegung war schon damals eng verbunden mit der Unvereinbarkeit und mit der Frage des Ausstandes (vgl. auch die Anträge der Kommission im Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1118, 1120 f.]). So wurden verschiedene diesbezügliche Vorstösse eingereicht, und auch die Vorarbeiten für eine Totalrevision der BV enthielten entsprechende Vorschläge (Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, 485 f.; Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, 156). **1**

2 Im Rahmen der Vorlage *78.233 (Pa.Iv. Parlamentsreform)* beantragte die Kommission schliesslich, das GVG mit einer Verpflichtung für Ratsmitglieder zu ergänzen, wonach diese ihre Interessenbindungen offenlegen müssen. Die Räte beschlossen daraufhin die Art. 3bis–3quinquies GVG 1962. Die Offenlegungspflichten umfassten im Wesentlichen die Bst. a, b, d und e des heutigen Art. 11 ParlG; vorbehalten blieb das Berufsgeheimnis (gemäss Art. 3bis Abs. 1 GVG 1962). Gemäss damaliger Praxis der Büros mussten nur Mandate in Gesellschaften eingetragen werden, die ein Kapital von über 5 Mio. CHF aufweisen (Prot. Büro-StR 5.12.1984; Prot. Büro-NR 1.3.1985). Weiter wurde festgehalten, dass die Angaben der Ratsmitglieder in einem öffentlich zugänglichen Register publiziert werden (Art. 3ter GVG 1962). Die Kontrolle über die Einhaltung der Offenlegungspflichten wurde dem Büro des zuständigen Rates übertragen (Art. 3quater Abs. 1 GVG 1962), wobei dessen Mittel, diese Pflichten durchzusetzen, auf eine Aufforderung beschränkt blieb (Art. 3quater Abs. 2 GVG 1962). Dem Vorschlag der Kommission, im GVG eine allgemeine Ausstandspflicht zu verankern, folgten die Räte nicht (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1118, 1132 ff.]; AmtlBull StR 1983 484; AmtlBull NR 1983 1798). Stattdessen schufen sie die Regelung, wonach Ratsmitglieder, welche von einem Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, dies im Rat oder in der Kommission offenzulegen haben (Art. 3quinquies GVG 1962).

2. ParlG

3 Im Entwurf des ParlG wurden die Bestimmungen aus dem GVG 1962 mit einigen kleineren materiellen Änderungen übernommen: 1. Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten wurden die Adjektive «bedeutend» sowie «wichtig» in den Formulierungen «in Führungs- und Aufsichtsgremien *bedeutender* schweizerischer und ausländischer Körperschaften» resp. «dauernde Leitungs- und Beratungsfunktion für alle *wichtigen* Interessengruppen» gestrichen (vgl. dazu auch *Po. 01.3124*; *Ip. 01.3272*). 2. In Umsetzung der pa.Iv. Schlüer *(97.441 Schlüer. Interessenbindungen)* wurde der Katalog der offenzulegenden Mandate ergänzt mit einem Bst. c, wonach auch «Beratungs- und Expertentätigkeiten für Bundesstellen» offengelegt werden müssen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 20013527]). 3. Auf die bis dahin in Art. 3quater Abs. 1 GVG 1962 geregelte Kompetenz der Büros, die Ratsmitglieder zur Eintragung ihrer Interessenbindungen anzuhalten, wurde verzichtet, da dies als Selbstverständlichkeit aufgefasst wurde; zudem, so wurde argumentiert, könnten bei einer Verletzung der Offenlegungspflicht die Büros Disziplinarmassnahmen nach Art. 13 Abs. 2 ParlG ergreifen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3527]). 4. Der Vorbehalt des Berufsgeheimnisses wurde mit dem direkten Verweis auf Art. 321*f* StGB versehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3527]).

4 In den Beratungen fanden einige weitere Ergänzungen Eingang: In Bst. b wurden neu auch «Beiräte und ähnliche Gremien» aufgenommen, da man davon ausging, dass sie nicht als «Führungs- und Aufsichtsgremien» gelten (Prot. SPK-NR 29.10.2001, 24 f.). Abgelehnt wurde indessen eine Offenlegung der Einkünfte aus den Mandaten (Prot. SPK-NR 30.3.2002, 18). Ebenfalls nicht aufgenommen wurde ein Abs., der für die Ratspräsidentinnen und -präsidenten während der Dauer ihres Amtes spezifische Sistierungspflichten vorsehen wollte (Prot. SPK-StR 30.1.2002, 25).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zweck der Bestimmung

Art. 11 dient zusammen mit der Unvereinbarkeitsbestimmung von Art. 14 ParlG sowie den punktuell verankerten Ausstandspflichten (Art. 11*a* u. Art. 17*a* Abs. 7 ParlG) der Wahrung der Unabhängigkeit der Ratsmitglieder und der Vermeidung von Interessenkonflikten. Art. 11 konkretisiert die in Art. 161 Abs. 2 BV verankerte Pflicht und das Recht der Ratsmitglieder, ohne Weisung zu stimmen. Während die Unvereinbarkeit und der Ausstand unmittelbar Interessens- und Loyalitätskonflikte verhindern, will die Offenlegungspflicht in den Fällen, in denen Interessenbindungen als zulässig erachtet werden, die notwendige Transparenz über die politischen Interessensverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herstellen. Bei der Anwendung von Art. 11 und insb. bei der Beurteilung der «Offenlegungsrelevanz» eines Mandates, ist zu beachten, dass eine oder mehrere private Tätigkeiten eines Parlamentariers resp. einer Parlamentarierin in einem Halbberufsparlament einerseits gewollt sind, andererseits diese privaten Tätigkeiten jedoch geeignet sind, auf die Entscheidfindung der Politik des Bundes Einfluss zu nehmen. Der Umfang der Offenlegungspflicht ist fallweise festzulegen. Dabei ist zu beachten, dass diese als Gegenstück zum Verzicht auf einen generell gesetzlich geregelten Ausstand zu verstehen ist: «Il nous paraît en revanche juste d'exiger du député qu'il signale les intérêts personnels et directs qu'il peut avoir dans une affaire faisant l'objet d'un examen» (AmtlBull StR 1983 481; Votum StR Edouard Debétaz [FDP/VD]). **5**

2. Abs. 1

Das Gesetz sieht vor, dass alle Ratsmitglieder bei Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn dem Büro sämtliche Mandate, welche sich unter Bst. a–e subsummieren lassen, melden. Eine gesetzliche Verpflichtung, alle Veränderungen innert kurzer Frist zu melden, wurde in den Beratungen zum ParlG abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1324 ff.; Antrag der Minderheit zu Art. 12 E-ParlG). Es entspricht jedoch der heutigen Praxis, dass die Ratsmitglieder Änderungen im Interessenregister laufend melden. Diese Praxis ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der Mandate heute so gross ist, dass es sich ein Ratsmitglied nicht leisten kann, ein solches erst Mte. später und allenfalls auf öffentlichen Druck hin eintragen zu lassen. **6**

Eine systematische Kontrolle bezüglich Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Die Offenlegung liegt vielmehr in der Eigenverantwortung der Ratsmitglieder. Die Büros können die Ratsmitglieder nicht zur Selbstverantwortung zwingen, denn die Aufsichtsaufgabe der Büros ist als lex imperfecta ausgestaltet (vgl. Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1140]): Die gesetzlichen Vorschriften lassen sich nicht durchsetzen. Eine Ersatzvornahme, d.h. den Eintrag durch das Büro gegen den Willen des Ratsmitgliedes, ist ausgeschlossen. Die Büros empfehlen den Ratsmitgliedern jedoch in periodischen Schreiben, Mandate im Zweifelsfalle offenzulegen (vgl. Schreiben Büros-NR/StR 20.12.2011; Antwort Büro NR 31.8.2007 auf die Anfrage *07.1073*). Es ist davon auszugehen, dass bei wiederholter und schwerwiegender Verletzung der Offenlegungspflicht Disziplinarmassnahmen gemäss Art. 13 Abs. 2 ParlG ausgesprochen werden können (vgl. Bericht SPK 1.3.2001 [BBl 2001 3527]). In der Praxis wurde jedoch wegen einer Verletzung von Art. 11 noch nie eine solche Massnahme ergriffen. **7**

Materielle Gewichtungselemente in Bezug auf die wirtschaftliche oder politische Bedeutung der Mandate enthält Art. 11 nicht (AmtlBull NR 2001 1327). Ob eine Tätigkeit ent- **8**

schädigt wird oder ehrenamtlich erfolgt, ist ebenfalls nicht relevant.[1] In der Praxis wird im Interessenregister teilweise die Angabe «ehrenamtlich» hinzugefügt. Solche freiwilligen Erweiterungen der Offenlegungspflicht im Einzelfall sind aus Gründen der Übersichtlichkeit und damit der Aussagekraft des gesamten Registers aber abzulehnen. Von Art. 11 auch nicht erfasst sind Kapitalbeteiligungen (vgl. *Mo. 11.4209*: Antwort Büro-NR 3.2.2012).[2]

a) Bst. a

9 Gemäss Bst. a müssen die Ratsmitglieder ihre berufliche Tätigkeit angeben. Der Begriff der beruflichen Tätigkeit ist nicht näher definiert. Herkömmlicherweise wird darunter die Haupterwerbstätigkeit verstanden. In der Praxis werden oft nur Funktionen wie Landwirt, Ärztin, Rechtsanwalt oder Ökonomin angegeben, was mit Blick auf den Regelungszweck lediglich von beschränkter Aussagekraft ist. Im Hinblick auf die Transparenz wäre es zweckdienlicher, die Ratsmitglieder würden – falls vorhanden – einen Arbeitgeber angeben. Dies entspricht aber nicht der Praxis, und die Büros haben sich zu diesem Punkt noch nie geäussert.

b) Bst. b

10 Bst. b erfasst alle Mandate in Organen oder Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts. Einfache Gesellschaften fallen gemäss explizitem Beschluss der Büros hingegen nicht unter Art. 11 (vgl. Prot. Büro-StR 26.8.2005, 2.9.2005, 19.9.2005 u. 11.11.2005; Büro-NR 26.8.2005, 2.9.2005, 19.9.2005 u. 11.11.2005). Bst. b umfasst Führungs- und Aufsichtsgremien, worunter klassischerweise Verwaltungsräte und Geschäftsleitungen, resp. jegliche Organe mit Aufsichtsfunktion, strategischer Funktion oder operativer, geschäftsleitender Funktion zu verstehen sind. Weiter sind auch Beiräte und ähnliche Gremien erfasst. Es sind dies Gremien, die zwar keine Führungs- oder Aufsichtsfunktion haben, denen durch ihre Nähe zu den geschäftsleitenden Organen und Personen aber eine Position zukommt, welche im Lichte von Art. 11 genauso relevant ist wie jene von Führungs- und Aufsichtsgremien (vgl. dazu auch AmtlBull NR 2001 1326, 1329 [Votum NR Cécile Bühlmann (Grüne/LU)] und 1417 [Votum NR Christoph Blocher (SVP/ZH)]). In der Praxis der Büros wurde als Bsp. die «Groupe de réflexion santé» der Groupe Mutuel erwähnt (vgl. Schreiben Büros NR/StR 28.11.2005). Nicht erfasst sind hingegen Mitgliedschaften in Revisionsstellen (vgl. Prot. SPK-StR 29.10.2001, 24). Als Körperschaften gelten Personenverbindungen mit Rechtsfähigkeit, also alle juristischen Personen nach schweizerischem und ausländischem Recht (u.a. Vereine, Aktiengesellschaften, GmbH und Genossenschaften) (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1139]).

c) Bst. c

11 Mit Bst. c soll Transparenz hergestellt werden in Bezug auf Beratungs- und Expertentätigkeiten der Ratsmitglieder beim Bund. Die Bestimmung geht auf die pa.Iv. *97.441 (Schlüer. Interessenbindungen)* zurück. Gemäss dem Bericht der vorberatenden Kommission dient er dazu – analog der von Bst. e verlangten Deklaration von Leistungs- und

1 Vgl. hierzu *12.423 Pa.Iv. Moret. Interessenbindungen. Unterscheidung zwischen bezahlten und ehrenamtlichen Tätigkeiten*.

2 Ebenso wenig offenzulegen sind Funktionen als Domizilgeber.

Beratungstätigkeiten bei privaten Interessengruppen –, eine Deklarationspflicht für Beratungs- und Expertentätigkeiten beim Bund zu statuieren (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3527]). Den Materialien können keine Hinweise entnommen werden, welche Tätigkeiten genau davon erfasst werden. Im Unterschied zu Bst. d ist das längere Andauern der Tätigkeit in diesem Zh. keine Voraussetzung für die Deklarationspflicht. E contrario daraus zu schliessen, dass schlechthin jegliche Experten- und Beratungstätigkeit im Register einzutragen ist, ist aus Sicht des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht zulässig. Bei nur kurze Zeit andauernden Tätigkeiten, wie bspw. der Erstellung eines Gutachtens, ist die Transparenz auch dann ausreichend gewährleistet, wenn das Ratsmitglied im Rahmen einer Äusserung zu einem Beratungsgegenstand gestützt auf Abs. 3 von Art. 11 auf die Verbindung hinweist. Aufträge, welche ein Ratsmitglied im Rahmen eines ordentlichen Vergabe-Verfahrens erhält und vollzieht, fallen eher unter die berufliche Tätigkeit (bspw. Architektenvertrag für Umbauarbeiten auf einem Waffenplatz); ist der Auftrag jedoch weitergehend und enthält er Elemente der Beratung der Entscheidträger, ist der Einfluss auf die Entscheidfindung gegeben, womit das Mandat unter Bst. c zu deklarieren ist.

d) Bst. d

12 Bst. d erfasst die Leitungs- und Beratungstätigkeiten für schweiz. und ausländische Interessengruppen. Bei Erlass dieser Bestimmung im Jahr 1985 zielte man auf Interessengruppen wie Gewerkschaften, den Arbeitgeberverband, den Bauernverband, den Automobilverband, den Hauseigentümer- oder Mieterverband oder Konsumentenorganisation sowie ein Hilfswerk ab (vgl. Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 II 1139]). Mit Beschlüssen vom 11.11.2005 präzisierten die Büros, dass nach dem Willen des Gesetzgebers nur die Tätigkeiten in Führungs- und Leitungsgremien von Interessengruppen einzutragen sind, die Rechtspersönlichkeit haben. Die damals in Frage stehende Mitgliedschaft in den Führungsgremien der Gruppe Taiwan-Schweiz war deshalb nicht deklarationspflichtig. Dieser Beschluss führt dazu, dass sich die eigenständige Bedeutung von Bst. d auf «Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen» beschränkt. Sämtliche Leitungstätigkeiten in Interessengruppen mit Rechtspersönlichkeit sind nämlich schon von Bst. b erfasst. Die Frage, ob auch die Beratungstätigkeit für die in Bst. d erwähnten Interessengruppen nur auf Gruppen mit Rechtspersönlichkeit beschränkt ist, haben die Büros offen gelassen. Aus der Sicht des Zwecks der Bestimmung scheint es nicht haltbar, dass Führungsfunktionen in wesentlichen Zusammenschlüssen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern nicht offengelegt werden müssen; die Frage der Rechtspersönlichkeit spielt für die Wichtigkeit der Organisation überhaupt keine Rolle.

e) Bst. e

13 Bst. e umfasst schliesslich die Mitwirkung von Mitgliedern der BVers in ausserparlamentarischen Kommissionen und anderen Organen des Bundes. Darunter fallen sowohl Expertenkommissionen zur Vorbereitung von Erlassen als auch ständige Fachgremien mit beratendem Charakter (Verwaltungskommissionen wie bspw. die Eidg. Medienkommission oder die Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen) – sofern sie grundsätzlich vereinbar sind mit dem parlamentarischen Mandat (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 II 1139]).

3. Abs. 2

14 Die PD führen aufgrund der Meldungen der Ratsmitglieder ein öffentliches Register. Dieses steht auf der Website des Parlamentes zur Verfügung und wird monatlich aktualisiert (<www.parlament.ch > [11.4.2014]).

4. Abs. 3

15 Abs. 3 enthält eine Deklarationspflicht für Interessenbindungen, wenn ein Ratsmitglied durch einen Beratungsgegenstand in seinen persönlichen Interessen betroffen ist. Aus dem Wortlaut geht hervor, dass für die Deklarationspflicht im konkreten Fall ein persönlicher Bezug zwischen dem in Frage stehenden Beratungsgegenstand und dem Ratsmitglied bestehen muss. Die Art und Weise dieses Bezugs wird dabei nicht konkretisiert. Im Lichte des Zwecks der Bestimmung erscheint es jedoch klar, dass der Bezug geeignet sein muss, das betroffene Ratsmitglied in seiner Entscheidfindung zu beeinflussen.

16 Im Unterschied zu Abs. 1 ist Abs. 3 nicht ausschliesslich auf wirtschaftliche und politische Beziehungen beschränkt. Berücksichtigt man die Entstehungsgeschichte, so zeigt sich, dass es sich bei Abs. 3 um eine generelle Auffangregelung zur ad hoc-Deklaration von Interessenbindungen handelt, welche eben gerade nicht schon von Abs. 1 erfasst sind. Bei der Einführung dieser Bestimmung im Jahr 1984, welche ursprünglich als Ausstandspflicht formuliert worden war, hielt die Kommission in ihrem Bericht fest, dass private Interessen sowohl persönlicher als auch finanzieller Art sein können. Auch das Büro hielt in seiner Antwort vom 17.9.2001 zur Ip. der Grünen Fraktion *(01.3272)* fest, dass ein Parlamentsmitglied in seinen persönlichen Interessen unmittelbar betroffen ist, «wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber von einem Ratsbeschluss unmittelbar begünstigt wird» (AmtlBull NR 2001, Beilagen Wintersession 227 ff.). Sinn und Zweck der Offenlegungspflicht von Abs. 3 ist die Herstellung von Transparenz im politischen Diskurs – die von den Ratsmitgliedern vertretenen Positionen sollen möglichst nachvollziehbar sein. Mit «persönlichen Interessen» i.S. von Abs. 3 sind also wirtschaftliche, berufliche, politische aber auch familiäre und freundschaftliche Interessen gemeint (vgl. Prot. SPK-NR 30.1.2002, 23 sowie AmtlBull StR 2002, 12 ff.).

5. Abs. 4

17 Abs. 4 enthält den Vorbehalt des Berufsgeheimnisses. Damit wird klar gestellt, dass im Interessenkonflikt zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis das Berufsgeheimnis vorgeht (vgl. Prot. SPK-NR 30.3.2002, 21). So muss bzw. darf bspw. eine Anwältin, welche ein Unternehmen vertritt, das von einem Beratungsgegenstand betroffen ist, ihr Engagement nicht offenlegen. Die daraus resultierende ungleiche Behandlung von Anwältinnen und etwa Unternehmensberatern, die auch schon Gegenstand von Diskussionen war (vgl. Prot. SPK-NR 30.3.2002, 21 f.), erscheint aufgrund des gesetzlich verankerten Berufsgeheimnisses als gerechtfertigt.

18 Die Bestimmung ist aus systematischen Gründen an den Schluss des Art. 11 gestellt worden, weil sich der Vorbehalt auf die Abs. 1–3 bezieht (vgl. Prot. SPK-NR 30.1.2002, 25).

Art. 11*a*

siehe Aktualisierung Art. 11*a*

Ausstand

[1] Bei der Ausübung der Oberaufsicht nach Artikel 26 treten die Mitglieder von Kommissionen und Delegationen in den Ausstand, wenn sie an einem Beratungsgegenstand ein unmittelbares persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sein könnten. Kein Ausstandsgrund sind politische Interessenvertretungen, insbesondere von Gemeinwesen, Parteien oder Verbänden.

[2] In streitigen Fällen entscheidet die betroffene Kommission oder Delegation nach Anhörung des betroffenen Mitglieds endgültig über den Ausstand.

Récusation

[1] Lors de l'exercice de la haute surveillance au sens de l'art. 26, les membres de commissions ou de délégations se récusent lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans un objet soumis à délibération ou que leur impartialité pourrait être mise en cause pour d'autres raisons. La défense d'intérêts politiques, notamment au nom de communautés, de partis ou d'associations, n'est pas un motif de récusation.

[2] Dans les cas litigieux, la commission ou la délégation concernée statue définitivement sur la récusation après avoir entendu le député concerné.

Ricusazione

[1] Nell'esercizio dell'alta vigilanza secondo l'articolo 26, i membri di commissioni o di delegazioni si ricusano in qualsiasi oggetto in deliberazione in cui abbiano un interesse personale diretto oppure qualora la loro imparzialità rischi di essere messa in dubbio per altri motivi. La difesa di interessi politici, in particolare a nome di enti pubblici, partiti o associazioni, non costituisce motivo di ricusazione.

[2] Nei casi controversi la commissione interessata o la delegazione decide definitivamente sulla ricusazione dopo aver sentito il membro interessato.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Abs. 1 4
2. Abs. 2 13

Materialien

10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Prot. GPK-StR 12.10.2010; Stellungnahme FK-StR 22.11.2010; Prot. GPK-StR 2.12.2010; Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2010 1817 ff.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 230 ff.; Prot. GPK-NR 8.4.2011; Mitbericht FK-NR 14.4.2012; Prot. GPK-NR 3.5.2011; AmtlBull NR 2011 1130 ff.; Zirkulationsbeschluss GPK-StR 15.6.2011; AmtlBull StR 2011 635 ff.; AmtlBull NR 2011 1295; AmtlBull StR 2011 713; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.)

Literatur

Boog, Art. 56, in: Niggli/Heer/Wiprächtiger (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordung, Basel 2011, 344 ff.; Häner, Art. 34, in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger (Hrsg.),

Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl., Basel 2011, 407 ff. (zit. HÄNER, Art. 34); HANGARTNER, Entscheidungen, in: AJP 1997, H. 10, 1273 ff. (zit. HANGARTNER, Entscheidungen); HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, St. Gallen/Bern 2000; REINERT, Ausstand im Parlament, Diss., Zürich 1991 (zit. REINERT, Ausstand); SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung. Der Ausstand von Entscheidträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Diss., Zürich 2002; WEBER, Art. 47, in: Spühler/Tenchio/Infanger (Hrsg.), Schweizerische Zivilprozessordung, Basel 2010, 270 ff. (zit. WEBER, Art. 47).

I. Entstehungsgeschichte

1 Art. 11*a* wurde im Rahmen der ParlG-Revision vom 17.6.2011, die auf die pa.Iv. der GPK-StR vom 26.2.2010 zurückgeht, ins ParlG eingefügt und ist seit dem 1.11.2011 in Kraft (BBl 2011 1817 ff.). Zuvor kannte das ParlG keine Ausstandsregelung, sondern lediglich die Offenlegungspflicht von Art. 11 Abs. 3 ParlG und die Unvereinbarkeiten gemäss Art. 14 f. ParlG.

2 Fragen zum Ausstand von Parlamentarierinnen und Parlamentariern haben immer wieder zu Diskussionen geführt (s. z.B. *7810 Mo. Jaeckle, Ausstandspflicht in der Bundesversammlung* vom 4.3.1959; HANGARTNER, Entscheidungen, 1273–1276 zu BGE 111 Ia 67 E. 3e und 123 I 97 E. 5). Das Anliegen, eine Ausstandsregelung für Kommissions- und Delegationsmitglieder bei der Ausübung der Oberaufsicht nach Art. 26 ParlG einzuführen, ist aus der Praxis entstanden. Schon vor Einführung der Ausstandsregelung kam es vor, dass Mitglieder einer Kommission oder Delegation bei einzelnen Untersuchungen freiwillig in den Ausstand traten. So trat 2010 z.B. ein Mitglied in Absprache mit der Subkommission EDA/VBS der GPK-StR für die gesamten Arbeiten in den Ausstand, als die Modalitäten der Zusammenarbeit der Bundesbehörden mit den Behörden eines Kantons untersucht wurden, da das Mitglied der Kommission während des Untersuchungszeitraums auch Mitglied der entsprechenden Kantonsregierung war (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 4235]). Es kam auch vor, dass ein Kommissionsmitglied ohne Vorliegen von tatsächlicher Befangenheit in den Ausstand trat – um von vornherein jeglichen Anschein von Befangenheit zu vermeiden. So trat etwa ein Kommissionsmitglied bei der Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am BGer in den Ausstand, weil es früher in der Kanzlei des betroffenen Bundesrichters gearbeitet hatte (Bericht GPK-NR und GPK-StR 6.10.2003 [BBl 2004 5647 f.]). Da das Vorgehen in diesem Zh. nicht klar geregelt war, erachtete es die GPK-StR als angezeigt, eine Ausstandsregelung für die Mitglieder von Kommissionen und Delegationen, welche eine Oberaufsichtstätigkeit wahrnehmen, gesetzlich zu verankern (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 1827 f.]).

3 Die GPK-StR sah zunächst in einem Art. 53*a* E-ParlG eine Ausstandsregelung für die Mitglieder der GPK und der GPDel vor (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 1827 f.]). Der BR begrüsste in seiner Stellungnahme vom 2.2.2011 diese neu vorgesehene Ausstandsregelung (BBl 2011 1841). Aufgrund des Antrags der FK-NR, den Geltungsbereich der Regelung auf die FK auszudehnen, ergänzte die GPK-NR die Bestimmung dahingehend, dass sie für alle Kommissionen und Delegationen gilt, wenn und soweit diese im Rahmen der Oberaufsicht nach Art. 26 ParlG tätig sind. Ausserdem wurde die Ausstandsregelung systematisch richtig als Art. 11*a* unter den Rechten und Pflichten der Mitglieder der BVers eingefügt (Mitbericht FK-NR 14.4.2011; Prot. GPK-NR 3.5.2011; Zirkulationsbeschluss GPK-StR 15.6.2011). Im Übrigen wurde die Formulierung beibehalten. Art. 11*a* wurde von beiden Räten gemäss dem Vorschlag der

GPK angenommen (AmtlBull NR 2011 1134; AmtlBull StR 2011 635; AmtlBull NR 2011 1295; AmtlBull StR 2011 713).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

4 Zu den Oberaufsichtsaufgaben der Kommissionen und Delegationen gehört es u.a., die Rechtmässigkeit und die Zweckmässigkeit der Regierungstätigkeit zu überprüfen und vertiefte Untersuchungen durchzuführen, die das persönliche Verhalten oder die Amtsführung von Magistratspersonen oder hohen Funktionären zum Gegenstand haben können. Dabei ist die Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Mitglieder und die damit zusammenhängende Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Untersuchungsgremiums von grosser Bedeutung. Ausstandsregelungen dienen auch der Akzeptanz der vom Gremium beschlossenen Massnahmen. In persönlicher Hinsicht dienen sie der Verhinderung der Instrumentalisierung des Gremiums zur Interessenvertretung (SÄGESSER, RVOG, Art. 20 N 5).

5 Art. 11*a* Abs. 1 regelt den Ausstand der Mitglieder von Kommissionen und Delegationen, welche die Oberaufsicht nach Art. 26 ParlG ausüben. Aktuell gilt dies für die GPK und die FK, die GPDel und die FinDel, die NEAT-Aufsichtsdelegation und für eine PUK. Dasselbe gilt auch für Untersuchungsgremien, die aus diesen Kommissionen und Delegationen gebildeten werden, wie z.B. Subkommissionen und Arbeitsgruppen. Die Ausstandsregelung greift dann nicht, wenn diese Kommissionen oder Delegationen anderweitig als in der Oberaufsicht tätig sind, z.B. gesetzgeberisch nach Art. 22 ParlG oder im Bereich der Finanzkompetenzen nach Art. 25 ParlG.

6 Der Wortlaut von Art. 11*a* Abs. 1 lehnt sich an die Ausstandsregelung des BR in Art. 20 Abs. 1 RVOG an, wonach seine Mitglieder in den Ausstand treten müssen, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 1828]). Bei einer allfälligen analogen Anwendung von Art. 20 Abs. 1 RVOG muss berücksichtigt werden, dass sich dieser auf die Regierung bezieht und die Ausstandsgründe für parlamentarische Kommissionen dementsprechend anders geartet sein können.

7 Gemäss Art. 11*a* Abs. 1 gilt als Ausstandsgrund ein *unmittelbares persönliches Interesse am Beratungsgegenstand*. Dies sind dieselben Voraussetzungen wie für das Vorliegen einer Offenlegungspflicht gemäss Art. 11 Abs. 3 ParlG (s. Art. 11 N 15 f.). Diese Voraussetzungen müssen *kumulativ* gegeben sein, d.h. das Interesse muss gleichzeitig unmittelbar *und* persönlich sein. Zu denken ist dabei etwa an persönliche Interessen wirtschaftlicher Art oder an offensichtliche Befangenheit infolge persönlicher bzw. familiärer Beziehungen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 1828]). Die Voraussetzungen sind jeweils unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall zu beurteilen, je nach Geschäft und Beratungsgegenstand.

8 Nach Art. 11*a* Abs. 1 sind die Mitglieder auch dann verpflichtet, in den Ausstand zu treten, wenn sie *aus anderen Gründen* befangen sein könnten (was für den BR gemäss Art. 20 RVOG nicht gilt). Dieser Wortlaut lehnt sich i.S. einer Auffangklausel an die Ausstandsbestimmungen der StPO oder des BGG an (Art. 56 Bst. f StPO; Art. 34 Abs. 1 Bst. e BGG). Er bezweckt, gegen aussen nur schon den Anschein von Befangenheit zu vermeiden (AmtlBull StR 2011 234). Weiter stellt der Wortlaut klar, dass politische Interessenbindungen (wie Interessenvertretung für Gemeinwesen, Parteien, Verbände usw.) keine Ausstandspflicht begründen, da ein Parlamentsmandat solche Interessenvertretun-

gen per se einschliesst (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl. 2010 1828]). Es entspricht dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der einen oder anderen Form Interessenvertreter sind. Sie haben häufig wichtige Funktionen in Berufs- und Wirtschaftsverbänden oder anderen Interessengruppen inne (so auch HANGARTNER, Entscheidungen, 1275; SEILER, Gewaltenteilung, 752 f.; BGE 123 I 97, 108; zum Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Repräsentation s. auch REINERT, Ausstand, § 5, 66 f.).

9 Seit Inkrafttreten von Art. 11*a* am 1.11.2001 gab es erst einen Fall, in dem ein Kommissionsmitglied in den Ausstand getreten ist. Ein Subkommissionspräsident der GPK-StR trat bei Abklärungen zur beruflichen Tätigkeit eines Mitglieds der AB-BA von sich aus in den Ausstand, weil er gleichzeitig die GK präsidierte, welche die GPK beider Räte um die entsprechenden Abklärungen ersucht hatte. Gemäss den Kommentaren zu den bundesrechtlichen Prozessordnungen, an welche sich diese Formulierung anlehnt, würden für einen Ausstand *aus anderen Gründen* schon Gründe genügen, welche den Anschein der Befangenheit und Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Mitglieds erweckten (HÄNER, Art. 34 N 6, 17; WEBER, Art. 47 N 3, 37).[1] Es ist in der Praxis jedoch zu berücksichtigen, dass Ausstandsgründe für Gerichtspersonen nicht ohne weiteres auf Mitglieder von parlamentarischen Kommissionen angewendet werden können.

10 Das betroffene Mitglied hat von sich aus auf Ausstandsgründe aufmerksam zu machen (analog zu Art. 11 Abs. 3 ParlG; s. Art. 11 N 16). Es ist aber auch Aufgabe der Präsidien und der Mitglieder der Gremien, auf allfällige Ausstandspflichten aufmerksam zu machen. Der Präsident oder die Präsidentin hat bei Unklarheiten die Umstände zu klären und ist verpflichtet, für die Einhaltung der Ausstandspflicht zu sorgen. Der Ausstand eines Mitglieds ist vom Präsidenten oder der Präsidentin der Kommission oder der Delegation ausdrücklich festzustellen; ebenso ist er protokollarisch zu vermerken (SÄGESSER, RVOG, Art. 20 N 11–13; REINERT, Ausstand, § 14, 174 ff.).

11 *In den Ausstand treten* bedeutet (in Analogie zu Art. 20 Abs. 1 RVOG), dass die betroffene Person an der Verhandlung zu einem oder mehreren Geschäften nicht teilnehmen darf. Das blosse Schweigen während der Beratung und das Nichtabstimmen bei der Beschlussfassung genügen nicht; die Person muss das Sitzungszimmer physisch verlassen. Ausserdem hat das Mitglied kein Anrecht auf die Dokumentation, welche den Beratungsgegenstand betrifft, und es erhält auch das Protokoll zu diesem Teil nicht. Die Ausstandsregelung gilt nicht nur für Sitzungen, sondern z.B. auch für die Entscheidvorbereitung und die Willensbildung (so auch REINERT, Ausstand, § 13, und SÄGESSER, RVOG, Art. 20 N 3 f., 6).

12 Die Ausstandsgründe sind von den Unvereinbarkeiten gemäss Art. 14 und 15 ParlG zu unterscheiden. Wenn eine Unvereinbarkeit vorliegt, kann das Amt *an und für sich* nicht ausgeübt werden (s. Art. 14 N 7 f.). Die Unvereinbarkeiten beziehen sich auf das Amt als solches, die Ausstandsgründe betreffen dagegen einen konkreten Einzelfall (HÄNER, Art. 34 N 2; WEBER, Art. 47 N 9).

---

1 Weitere Bsp. aus Prozessordnungen: Äussere Einflüsse wie Medienkampagnen oder politische Druckversuche, welche die Unvoreingenommenheit der betroffenen Person in Frage stellen (BOOG, Art. 56 N 60; HÄNER, Art. 34 N 21). Faktische Abhängigkeitsverhältnisse, erhebliche persönliche Spannungen und schwerwiegende Zerwürfnisse, wobei objektive Hinweise auf eine gewisse Intensität vorhanden sein müssen (BOOG, Art. 56 N 39).

2. Abs. 2

Abs. 2 regelt das Verfahren für den Fall, dass ein Ausstand streitig ist. Die betroffenen Kommissionen oder Delegationen entscheiden endgültig (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 1828]), d.h. der Entscheid ist nicht anfechtbar. Sie entscheiden über den Ausstand ihrer eigenen Mitglieder wie auch über jene ihrer Untergremien (z.B. Subkommissionen, Subdelegationen und Arbeitsgruppen). Das betroffene Mitglied hat zwar die Möglichkeit, vorgängig zum Entscheid angehört zu werden, entscheidet aber über den eigenen Ausstand nicht mit. **13**

Art. 12

Unabhängigkeit gegenüber ausländischen Staaten	**Ratsmitgliedern ist die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat sowie die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden verboten.**
Indépendance à l'égard des Etats étrangers	Il est interdit aux membres des conseils d'exercer une fonction officielle pour un Etat étranger et d'accepter des titres et décorations octroyés par des autorités étrangères.
Indipendenza rispetto a Stati esteri	I parlamentari non possono esercitare funzioni ufficiali per uno Stato estero né accettare titoli o onorificenze da parte di autorità estere.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

2486 Ordensverbot. Volksinitiative und Gegenvorschlag: Bericht BR 30.8.1929 (BBl 1929 II 735); BB über das Volksbegehren um Revision des Artikels 12 der Bundesverfassung (Ordensverbot) vom 4.10.1930 [BBl 1930 II 439 ff.]; Botschaft BR 8.2.1931 (BBl 1931 I 293 f.); BB betr. die Erwahrung der Ergebnisse der Volksabstimmung vom 8.2.1931 über die Abänderung des Art. 12 BV (Ordensverbot) vom 3.6.1931 (AS 1931 423 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff., insb. 234 f.); AmtlBull StR 1998 68 f.; AmtlBull NR 1998 269 ff.; AmtlBull StR 1998 169; AmtlBull NR 1998 444.
99.057 Inkraftsetzung der neuen BV. Anpassung der neuen Gesetzgebung: Botschaft BR 11.8.1999 (BBl 1999 7922); Prot. SPK-StR 23.8.1999; Prot. SPK-NR 21.10.1999: Bericht BJ an SPK-NR 1.2.2000; Prot. SPK-NR 17.2.2000; Prot. SPK-StR 16.5.2000; AmtlBull NR 2000 55 ff.; AmtlBull StR 2000 243; Änderung GVG 23.6.2000 (AS 2001 114).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 30.3.2000; Prot. SPK-StR 29.10.2001; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3528); AmtlBull NR 2001 1330; AmtlBull StR 2002 14.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Hilty, Über die Entstehung der Artikel XI und XII der schweizerischen Bundesverfassung, in: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 1902, 243 ff. (zit. Hilty, Entstehung); Hubler, Orden, in: HLS, Bd. 9, Basel 2010, 448; Piaget, Das Pensionen-, Titel- und Ordensverbot des Art. 12 der schweizerischen Bundesverfassung: Seine Geschichte und seine Bedeutung, Diss., Zürich 1936 (zit. Piaget, Pensionenverbot); Schindler, Art. 12, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. Schindler, Art. 12).

I. Entstehungsgeschichte

1 Art. 12 ParlG geht auf ein jahrhundertealtes Problem zurück: Ausländische Staaten versuchten, ausgewählte Eidgenossen mit Geld, (Ehren-)Titeln oder Orden in ihrem Sinne zu beeinflussen. Seit dem 15. Jahrhundert bemühte sich die Tagsatzung, diese Praxis einzudämmen, konnte sich aber nie durchsetzen (PIAGET, Pensionenverbot, 9 ff.). In der BV 1848 wurde sodann in Art. 12 festgehalten, Behördenmitglieder und Beamte «dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen.»

2 Zur Eindämmung der zahlreichen Ordensverleihungen an Schweizer Staatsbürger wurde 1927 eine Vo.Iv. lanciert. Die Initianten um den rechtsbürgerlichen, germanophilen «Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz» wollten allen Bürgern die Annahme von Orden verbieten. Eine Übertretung des Verbots hätte den Verlust der politischen Rechte zu Folge gehabt. Die Initiative wurde zugunsten eines direkten Gegenvorschlags zur Revision von Art. 12 BV 1874 zurückgezogen, welcher 1931 mit rund 70% Ja-Stimmen – gegen den Willen der französischsprachigen Kantone – angenommen wurde (Botschaft BR 8.2.1931 [BBl 1931 I 293 f.]). Der Gegenvorschlag beschränkte sich auf eine Regelung für Behördenmitglieder, Beamte und Angehörige der Armee. Neu wurde vor einem Amtsantritt ein ausdrücklicher Verzicht auf das Tragen von Titeln und eine Rückgabe von Orden verpflichtend (BB über das Volksbegehren um Revision des Artikels 12 der Bundesverfassung [Ordensverbot] vom 4.10.1930 [BBl 1930 II 439 ff.]).

3 Anlässlich der Schaffung der BV von 1999 wurde eine Herabstufung des Verbots von der Verfassungs- auf die Gesetzesstufe beschlossen. In der Folge wurde im Rahmen der GVG-Teilrevision vom 23.6.2000 *(99.057)* die Unvereinbarkeit von Orden mit einem Parlamentsmandat durch ein Verbot ersetzt, dessen Übertretung nur noch disziplinarisch sanktioniert werden kann (Art. 3bis Abs. 1 Bst. e und Art. 3^{sexies} GVG 1962). Die in die Jahre gekommene Formulierung «Pensionen und Gehalte» wurde zudem ersetzt durch «Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat» (Art. 3bis Abs. 1 Bst. e und Art. 3^{sexies} GVG 1962).

4 Die bisher letzte Revision des Textes erfolgte anlässlich der Schaffung des ParlG. Die Meldepflicht für ausländische amtliche Funktionen, Titel und Orden gemäss Art. 3bis Abs. 1 Bst. e GVG 1962 wurde fallengelassen[1] und die Formulierung von Art. 3^{sexies} GVG 1962 diskussionslos wörtlich in Art. 12 ParlG übernommen. Neu erläutert eine Sachüberschrift die Absicht des Artikels.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Wie aus dem Titel des Artikels hervorgeht, bezweckt Art. 12 – wie der frühere Verfassungsartikel –, einen Beitrag zur Unabhängigkeit der Schweizer Behörden gegenüber dem Ausland zu leisten. Die Ratsmitglieder sollen gegenüber anderen Staaten in keinem Abhängigkeitsverhältnis stehen, auch in keiner moralischen Verpflichtung (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 234]). Neben bezahlten sind also auch unentgeltlich ausgeübte amtliche Funktionen ausländischer Staaten wie etwa jene eines Honorarkonsuls unzulässig.

1 Im Bericht des SPK-NR vom 1.3.2001 wurde in diesem Zh. zu Recht festgehalten: «Man kann im Gesetz nicht ein Verbot einer Tätigkeit festhalten, gleichzeitig aber die betroffenen Personen dazu verpflichten, die trotz Verbot vorgenommenen Handlungen in einem Register festzuhalten» (BBl 2001 3528).

Die BV 1874 verlangte eine Rückgabe von Orden, welche vor dem Amtsantritt empfangen worden waren. Gemäss der neueren gesetzlichen Regelung sind nur noch während der Amtszeit ausgesprochene Ehrungen und Funktionen zurückzuweisen (analog zum RVOG; vgl. hierzu SÄGESSER, RVOG, 556 f.). **6**

Bei einer Verletzung des Verbots kann nicht wie früher ein Rücktritt vom Parlamentsmandat erzwungen werden. Möglich ist nur eine Disziplinarmassnahme gemäss Art. 13 ParlG. **7**

In der Vergangenheit galten Orden dann als verboten, wenn sie tragbar waren sowie von einer staatlichen Stelle und gestützt auf einen staatlichen Erlass vergeben worden waren (AmtlBull NR 1987 1546). Der Empfang von Ehrungen durch nichtstaatliche Organisationen, wie z.B. der Nobelpreis-Stiftung, war dagegen erlaubt und sollte auch nach geltendem Recht möglich sein.[2] Ob die Verleihung eines Ehrenbürgerrechts durch eine ausländische Stadt unter Art. 12 fallen würde, müsste noch entschieden werden (vgl. SCHINDLER, Art. 12, 5). Das Ausüben amtlicher Funktionen für eine internationale Organisation könnte ebenfalls zu Auslegungsschwierigkeiten führen, wenn nicht nur der Wortlaut der Regelung beigezogen wird, sondern die Absicht des Gesetzgebers, die Unabhängigkeit der Schweizer Behörden zu wahren. **8**

Die Annahme von Geschenken ausländischer Regierungen ist in Art. 12 zwar nicht mehr explizit verboten. Das aktuelle Korruptionsstrafrecht gilt jedoch auch für Ratsmitglieder, unabhängig davon, ob die Vorteile aus dem Aus- oder Inland stammen. So hielt der BR in seiner Botschaft zur Revision des Korruptionsstrafrechts vom 19.4.1999 fest: «Parlamentarier werden prinzipiell vom Schweizer Bestechungsrecht erfasst» (BBl 1999 5524).[3] **9**

In der Praxis wurde das Verbot im Lauf der Zeit in den wenigen Anwendungsfällen unterschiedlich gehandhabt: 1860 wollte der als NR gewählte Oberst Michael Letter nicht auf seine holländische Militärpension verzichten. Daraufhin beschloss der NR, seine Wahl nicht anzuerkennen (Beschluss des NR betr. Oberst Letter [AS 1860 418 f.]; PIAGET, Pensionenverbot, 40 f.). Anfangs 1902 trat der amtierende Nationalratspräsident Gustave Ador (Lib./GE) aus dem Rat zurück, weil er den 1901 entgegengenommenen «Cordon de grand officier de la Légion d'honneur», eine hohe frz. Auszeichnung, nicht zurückgeben wollte (HILTY, Entstehung, insb. 335 ff.). Im Oktober desselben Jahres wurde Ador erneut in den NR gewählt und vereidigt (Übersicht der Verhandlungen der BVers, Wintersession 1902). Beim nächsten Fall, bei NR Pierre-Frédéric Favarger (Lib./NE), anerkannte die Mehrheit des NR 1927 die Vereidigung explizit als indirekte Erklärung dafür, während der Amtszeit auf das Tragen seiner Orden zu verzichten (Prot. NR 13.12.1927, 146 ff.). Nach der Änderung der BV 1874 von 1931 (s. N 2) wurde das Thema in der BVers noch zwei Mal virulent: Otto Wenger (Rad./BE) verzichtete 1963 nach seiner Wahl in den NR auf sein Amt als Honoralkonsul der Regierung von Nepal (Bericht BR 19.11.1963 [BBl 1963 II 1154] u. Prot. NR 2.12.1963, 18). Und 1987 erklärte Jean Ziegler (SPS/GE) den Verzicht auf die Auszeichnung eines frz. «Officier de l'ordre des arts et des lettres», um nach den Gesamterneuerungswahlen wieder in den NR eintreten zu können (AmtlBull NR 1987 1546 f.). **10**

2 Hierbei handelt es sich nicht um ein theoretisches Bsp.: NR Albert Gobat (Rad./BE) konnte 1902 den Friedensnobelpreis entgegennehmen (GOBAT ALBERT, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4505.php> [22.7.2013]).

3 Vgl. auch Stellungnahme BJ an SPK-NR 1.2.2000; Prot. SPK-NR 17.2.2000; Information über das Korruptionsstrafrecht. Empfehlungen der Büros an die Ratsmitglieder vom 20.12.2011.

11 Ob das Verleihungsverbot von Titeln und Orden heute noch eine Bedeutung hat, lässt sich nur schwer abschätzen, weil seine präventive Wirkung kaum messbar ist. Das BJ bejahte diesen vorbeugenden Einfluss im Jahr 2000 und verwies auf vergleichbare Regelungen in den Nachbarstaaten der Schweiz (Prot. SPK-NR 17.2.2000 u. Bericht BJ 1.2.2000).

Art. 13

Disziplinarmassnahmen

[1] Verstösst ein Ratsmitglied gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften der Räte, so kann die Präsidentin oder der Präsident nach erfolgter Mahnung und im Wiederholungsfall:

a. dem Ratsmitglied das Wort entziehen; oder

b. das Ratsmitglied höchstens für die restliche Dauer einer Sitzung ausschliessen.

[2] Verstösst ein Ratsmitglied in schwer wiegender Weise gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften oder verletzt es das Amtsgeheimnis, so kann das zuständige Ratsbüro:

a. gegen das Ratsmitglied einen Verweis aussprechen; oder

b. das Ratsmitglied bis zu sechs Monate aus seinen Kommissionen ausschliessen.

[3] Über Einsprachen des betroffenen Ratsmitglieds entscheidet der Rat.

Sanctions

[1] Si, malgré un premier rappel à l'ordre, un député persiste à enfreindre les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, le président de séance peut:

a. lui retirer la parole;

b. l'exclure de la salle pour tout ou partie du reste de la séance.

[2] Si un député enfreint gravement les prescriptions en matière d'ordre ou de procédure, ou s'il viole le secret de fonction, le bureau du conseil concerné peut:

a. lui infliger un blâme;

b. l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il est membre.

[3] Si le député conteste le bien-fondé de la sanction, le conseil statue.

Misure disciplinari

[1] Se, nonostante richiamo formale o in caso di recidiva, un parlamentare contravviene alle norme disciplinari e procedurali delle Camere, il presidente può:

a. togliergli la parola; o

b. espellerlo, ma al massimo per il tempo rimanente della seduta.

[2] Se un parlamentare contravviene gravemente alle norme disciplinari e procedurali o viola il segreto d'ufficio, l'Ufficio competente può:

a. ammonirlo; o

b. escluderlo fino a sei mesi dalle Commissioni della Camera.

[3] La Camera decide sulle opposizioni del parlamentare interessato.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Geltendes Recht und Praxis 7
1. Allgemeines zum Disziplinarrecht 7
2. Was sind Ordnungs- und Verfahrensvorschriften? 9
3. Disziplinarverfahren während der Ratssitzung (Abs. 1) 10
4. Disziplinarverfahren ausserhalb der Ratssitzung (Abs. 2) 13
5. Einsprachemöglichkeit (Abs. 3) 17
6. Bisherige Fälle 18

Materialien

Bis 1986: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 116 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff. insb. 1474); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
94.429 Pa.Iv. Geschäftsreglement. Änderung: Bericht Büro-NR 11.11.1994 (BBl 1995 642 ff. insb. 646 ff.); AmtlBull NR 1995 302 f., 330; Änderung GRN 3.2.1995 (AS 1995 530 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3528); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
08.447 Pa.Iv. SPK-NR Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345 ff., insb. 7357 f., 7364 ff.); AmtlBull NR 2011 64 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits das prov. GRN von 1848 und das GRS 1849 sahen vor, dass der Präsident zuständig war für «die Ordnung und Ruhe im Sitzungssaale» (Art. 9 prov. GRN 1848) bzw. «die Ordnung und den Anstand in der Versammlung» (Art. 13 GRS 1849). Als Massnahmen waren die Mahnung zur Sache (Art. 19 GRN 1848; Art. 44 GRS 1849) und der Ordnungsruf (Art. 20 GRN 1848; Art. 45 GRS 1849) vorgesehen. Der Wortentzug bei fortgesetzten Ordnungswidrigkeiten und der Unterbruch der Sitzung für eine Stunde fanden 1903 Eingang ins Reglement des NR (für den Wortentzug vgl. Art. 17 und 62 GRN 1903, für den Sitzungsunterbruch s. Art. 18 GRN 1903). Im Rahmen der Revision des GRN vom 22.6.1990 wurden die Rechte des Präsidenten oder der Präsidentin des NR zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Saal verstärkt (vgl. Bericht Kommission-NR 17.8.1989 [BBl III 1474]). Sie wurden ermächtigt, Ratsmitglieder, welche durch Unruhe die Ratsverhandlungen stören, im Wiederholungsfall aus dem Saale zu weisen oder von der Sitzung auszuschliessen (vgl. Art. 52 GRN 1990).

2 Bis zur Änderung des GRN vom 3.2.1995 gab es kein Verfahren gegen Ratsmitglieder, welche «parlamentarische Verhaltensregeln ausserhalb der Plenarsitzung» verletzten (vgl. Bericht Büro-NR 11.11.1994 [BBl 1995 647]). Mit dem Ordnungsruf, dem Wortentzug, der Ermahnung, dem Unterbruch der Sitzung, der Verweisung aus dem Saal und dem Ausschluss von der Sitzung gab es nur Massnahmen, welche der Präsident oder die Präsidentin zur Aufrechterhaltung der Ordnung *im Saal* ergreifen konnte (vgl. Art. 52 und 65 GRN 1974).

3 Als Folge der missbräuchlichen Bedienung der Abstimmungsanlage von NR Blocher (SVP/ZH) nahm der NR am 14.6.1994 (AmtlBull NR 1994 1018) ein Po. der RK an, womit das Büro beauftragt wurde, Sanktionen vorzuschlagen bei vorsätzlicher Verlet-

zung des Abstimmungsverfahrens (94.3180). In der Folge fügte der NR mit Beschluss vom 3.2.1995 einen Passus ins GRN ein, wonach das Büro Ratsmitgliedern, welche in schwerwiegender Weise gegen die parlamentarischen Verhaltensregeln verstossen, einen Verweis erteilen kann (vgl. Art. 9 Abs. 6 GRN 1974). Damit erhielt das Büro-NR die Zuständigkeit, auch schwerwiegende Verstösse gegen die parlamentarischen Verhaltensregeln, welche ausserhalb der Ratssitzung geschehen, zu sanktionieren, wie bspw. die Verletzung des Sitzungsgeheimnisses. Es ging um Verhaltensregeln, welche für das Funktionieren des Parlamentsbetriebes wichtig sind. Beschloss das Büro-NR die Verhängung einer Sanktion, mussten seiner Ansicht nach «die anerkannten Grundsätze wie das rechtliche Gehör, Anspruch auf Akteneinsicht, Anspruch auf ein begründetes Urteil, Anspruch auf ein Beschwerdeverfahren» gewährleistet sein (Bericht Büro-NR 11.11.1994 [BBl 1995 648]). Die betroffene Person erhielt das Recht, vom Büro – und bei Einsprache auch vom Rat – angehört zu werden. Der Vorschlag des Büro-NR wurde vom NR diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 1995 302 f., insb. 330).

4 Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV verlangt für die Verankerung von Rechten und Pflichten von Personen eine gesetzliche Grundlage. Mit dem ParlG wurde daher eine formelle Rechtsgrundlage für die Verhängung von Disziplinarmassnahmen geschaffen. Dabei wurden im Wesentlichen die bisher im GRN vorgesehenen Sanktionen übernommen. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, ein Ratsmitglied bis zu sechs Monate aus Kommissionssitzungen auszuschliessen (Art. 13 Abs. 2 Bst. b). Der Begriff der Verletzung von «parlamentarischen Verhaltensregeln» wurde durch den klarer abgegrenzten Begriff der Verletzung von «Ordnungs- und Verfahrensvorschriften» ersetzt. Auf die spezielle Erwähnung des Ordnungsrufes oder der Mahnung wurde verzichtet, weil es sich hierbei nach Ansicht der SPK-NR nicht um Sanktionen handelt, sondern lediglich um Hinweise auf eine mögliche Verletzung der Ordnung und die damit verbundene Sanktion (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3528]).

5 Für den StR waren die im ParlG vorgesehenen Sanktionen neu; die Kleine Kammer kannte bis anhin nur den Ordnungsruf (Art. 56 GRS 1986) und die Mahnung zur Sache (Art. 55 GRS 1986).

6 Im Rahmen der Arbeiten zur pa.Iv. *08.447 (SPK-NR Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität)* schlug die SPK-NR vor, «durch die Einrichtung eines geeigneten zuständigen Organs und durch ein besseres Verfahren die Voraussetzungen zu schaffen, damit der Zweck des Disziplinarrechtes, der insb. auch im Schutz des Amtsgeheimnisses besteht, besser erfüllt werden kann» (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7359]). Konkret setzte sie sich für die Schaffung einer nationalrätlichen Immunitäts- und Disziplinarkommission ein (vgl. BBl 2010 7372). Mit dieser Kommission sollte das bisher zuständige Ratsbüro entlastet werden. Das Büro war neu als Beschwerdeinstanz vorgesehen (vgl. BBl 2010 7362). Der Vorschlag der SPK wurde im NR auf Antrag von NR Andrea Hämmerle (SP/GR) mit 111 gegen 64 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2011 75). Der Antragsteller vertrat die Auffassung, das bisherige Recht sei einfacher und regle keine Einzelheiten. Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung sei zu detailliert und bringe ausser vielen Umtrieben nichts (AmtlBull NR 2011 73).

II. Geltendes Recht und Praxis

1. Allgemeines zum Disziplinarrecht

«Disziplinarische Massnahmen sind administrative Sanktionen und […] grundsätzlich keine Strafen im Rechtssinne. Sie dienen der Aufrechterhaltung der Ordnung sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden. Sie sollen bewirken, dass diejenigen Personen, die unter Disziplinargewalt stehen, ihre Pflichten erfüllen» (HÄFELIN/MÜLLER, Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, 50). Die SPK-NR weist in ihrem Bericht vom 19.8.2010 darauf hin, dass sich ein Parlament grundsätzlich von einer Verwaltungsbehörde unterscheidet: «Mitglieder von Verwaltungsbehörden sind in einer Hierarchie eingebunden und ihren vorgesetzten Personen oder Organen verantwortlich; die Ratsmitglieder hingegen sind gleichgestellt und allein ihren Wählerinnen und Wählern gegenüber verantwortlich. Das parlamentarische Disziplinarrecht muss dieser Repräsentationsfunktion des Parlamentes und seiner einzelnen Mitglieder Rechnung tragen» (BBl 2010 7357). Vor diesem Hintergrund vertritt die SPK-NR die Ansicht, dass ein parlamentarisches Disziplinarrecht insofern gerechtfertigt und notwendig ist, «als dadurch die demokratische Repräsentation als Ganzes vor Störungen geschützt wird, welche ihre Funktionen beeinträchtigen können» (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7357]). **7**

Da Ratsmitglieder für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können (vgl. Art. 16 ParlG), dient das parlamentarische Disziplinarrecht dazu, nötigenfalls korrigierend einzugreifen.[1] Das Verhalten des Ratsmitgliedes im Rat kann nur durch das ratsinterne Disziplinarrecht geahndet werden. Aber auch für strafbare Handlungen, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen, kann ein Strafverfahren nur mit Ermächtigung der zuständigen Kommissionen erfolgen (vgl. Art. 17 ParlG betr. die relative Immunität). Auch in diesen Fällen kann ratsintern disziplinarrechtlich vorgegangen werden, falls mit dem Verhalten *gleichzeitig* eine parlamentarische Ordnungs- und Verfahrensvorschrift verletzt wurde. Bei der Behandlung des Gesuches um die Aufhebung der Immunität von NR Toni Brunner (SVP/SG) (08.052 Immunität von Nationalrat Brunner. Gesuch um Aufhebung) beschloss der StR, eine Disziplinarmassnahme zu fordern, statt die Immunität aufzuheben (AmtlBull 2008 StR 944). Nach Ansicht der SPK-NR «kann sich die Frage stel- **8**

1 A.M. SÄGESSER, der die Auffassung vertritt, dass «Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates resp. der Bundeskanzler für ihre Äusserungen in den eidgenössischen Räten und deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Es besteht keine zivil- oder strafrechtliche Verantwortlichkeit und auch keine disziplinarrechtliche Verantwortung gegenüber dem betreffenden Rat.» Seiner Ansicht nach finden die im Parlamentsrecht vorgesehenen Massnahmen in Fällen der absoluten Immunität keine Anwendung (SÄGESSER, Die parlamentarische Ermächtigung im Immunitätsverfahren, ZBl 2013, H. 2, 76, FN 4). Entgegen den bei SÄGESSER gemachten Angaben führt MAURER zur absoluten Immunität aus: «Das fehlbare Verhalten kann allenfalls durch das ratsinterne Disziplinarrecht sanktioniert werden» (MAURER, Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier, in: AJP 2005, H. 2, 143), und auch LANZ-BAUR hält fest: «[…] die disziplinarische Verantwortlichkeit […] reduziert sich auf die Verantwortlichkeit gegenüber dem Rate selbst» (LANZ-BAUR, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 1963, 3). SÄGESSER verweist in diesem Zusammenhang auch – ebenfalls zu Unrecht – auf VON WYSS. Denn dieser vertritt die Auffassung, dass die absolute Immunität zwar nicht aufgehoben werden könne, dass jedoch «das fehlbare Verhalten durch das ratsinterne Disziplinarrecht sanktioniert werden» kann. Gemäss VON WYSS ist nur «das Disziplinarrecht anderer staatlicher Behörden» ausgeschlossen (VON WYSS, Art. 162, in: St. Galler Kommentar, N 6).

len, *ob die Immunität aufgehoben werden soll* […] oder eine Disziplinarmassnahme verhängt werden soll […]. *Es wäre aber durchaus auch möglich, beide Wege gleichzeitig (oder nacheinander) zu beschreiten*, gilt doch der Grundsatz des ‹ne bis in idem› nicht: Ein Disziplinarverfahren kann unabhängig von einem wegen desselben deliktischen Verhaltens durchgeführten Strafverfahrens eröffnet werden» (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7358; Hervorhebung im Original, A.d.V.). Im Disziplinarrecht gilt das Opportunitätsprinzip, und die zuständige Behörde kann auch auf die Durchführung eines Verfahrens verzichten, «wenn sie zum Schluss kommt, der Zweck des Disziplinarrechts verlange keine Sanktion» (HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungslehre, 251).

2. Was sind Ordnungs- und Verfahrensvorschriften?

9 Aus den Materialien wird ersichtlich, dass mit Ordnungs- und Verfahrensvorschriften die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder gemeint sind, welche im Parlamentsrecht umschrieben sind oder sich aus dem Parlamentsrecht ableiten lassen. Es geht also um Regeln, welche im ParlG, GRN, GRS, ParlVV, usw. festgelegt sind (vgl. Prot. Subkommissionen SPK-NR/SPK-StR, Totalrevision GVG 17.2.1999, 18 ff.). Zu den Ordnungs- und Verfahrensvorschriften gehören bspw. die Offenlegungspflichten (Art. 11 ParlG), das Verbot der Annahme von Titeln und Orden (Art. 12 ParlG) und das Verbot der stellvertretenden Stimmabgabe (Art. 56 Abs. 3 GRN). Von Art. 13 explizit erwähnt ist die Verletzung des Amtsgeheimnisses (vgl. Abs. 2). Mit Art. 13 kann aber nicht ein Verhalten sanktioniert werden, das gegen allgemein geltende Regeln verstösst, wie bspw. die Aufrechterhaltung der Würde des Parlaments. Mit einer Ausnahme[2] hat das Büro des NR auch immer in diesem Sinne entschieden und auf eine extensive Auslegung verzichtet (vgl. AmtlBull NR 2003 1091; Mitteilung des Präsidenten vom 18.6.2003).

3. Disziplinarverfahren während der Ratssitzung (Abs. 1)

10 Die Disziplinarmassnahmen in Art. 13 Abs. 1 dienen der Aufrechterhaltung des geregelten Ratsbetriebes in den Sitzungen des NR und StR sowie der VBVers.

11 Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin kann Massnahmen ergreifen, wenn Ratsmitglieder gegen Ordnungs- und Verfahrensvorschriften der Räte verstossen. Dabei muss es sich nicht um eine schwerwiegende Verletzung handeln. Es genügt schon die Feststellung, dass eine Verletzung vorliegt. Bevor die Präsidentin oder der Präsident die Massnahme anordnen kann, muss das Ratsmitglied gemahnt worden sein und schon einmal gegen eine Ordnungs- und Verfahrensvorschrift verstossen haben. Der Präsident oder die Präsidentin kann dem Ratsmitglied das Wort entziehen oder das Mitglied max. für die restliche Dauer einer Sitzung[3] ausschliessen (Abs. 1 Bst. a und b). Welche Massnahme ergriffen wird, hängt davon ab, welchen Zweck man mit der Massnahme erreichen will. Auf jeden Fall muss die verhängte Massnahme verhältnismässig sein. Der Ausschluss aus der Sitzung «ist von erheblich schwerwiegender Natur, da dadurch die Repräsentation der Wählerschaft verändert wird» (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2010 7364]). Der Wortentzug kommt in der Praxis ab und zu vor, z.B. bei der Über-

2 Vgl. Verweis gegen NR Giuliano Bignasca (Lega/TI) (vgl. N 18).

3 Zum Begriff der Sitzung: In der BVers bedeutet Sitzung entweder Vormittagssitzung (8.00 Uhr bis ca. 13.00 Uhr) oder Nachmittagssitzung inkl. Abendsitzung (15.00 Uhr bis ca. 19.00 Uhr oder länger).

schreitung der Redezeit. In neuerer Zeit gab es aber keinen Fall eines Sitzungsausschlusses.[4] Über Einsprachen des betroffenen Ratsmitgliedes entscheidet der Rat (vgl. N 17).

12 Der Präsident oder die Präsidentin hat die ausdrückliche Kompetenz, Ratsmitglieder, welche sich beleidigend äussern, nicht zur Sache sprechen, die Redezeit überschreiten oder durch ihr Verhalten die Ratsverhandlungen stören[5], zur Ordnung zu rufen (vgl. Art. 39 GRN; Art. 34 GRS). Wird der Ordnungsruf missachtet, kann er oder sie im Wiederholungsfall eine Disziplinarmassnahme gemäss Art. 13 Abs. 1 erteilen (Art. 39 GRN; Art. 34 GRS). Der Ordnungsruf gilt als Mahnung.

4. Disziplinarverfahren ausserhalb der Ratssitzung (Abs. 2)

13 Gestützt auf Art. 13 Abs. 2 kann das Ratsbüro eine Sanktion ergreifen gegen ein Ratsmitglied, das in schwer wiegender Weise gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften verstossen oder das Amtsgeheimnis verletzt hat. Die Massnahmen dienen dem guten Funktionieren des Parlamentes als Ganzem.

14 Zuständig für die Ergreifung einer Massnahme ist das Büro jenes Rates, dem das betroffene Ratsmitglied angehört. «Angesichts der Bedeutung des Parlamentsbetriebes und der besonderen Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die Ausübung des parlamentarischen Disziplinarrechts» ist es wichtig, dass beim Verfahren minimale Verfahrensgrundsätze eingehalten werden. Dabei handelt es sich insb. um den Anspruch auf rechtliches Gehör und die Einrichtung einer Beschwerdeinstanz (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7358]). Das Ratsmitglied hat kein Recht, sich anwaltschaftlich vertreten oder begleiten zu lassen. Dieses Recht gibt es im Parlamentsrecht nur, wenn es der Gesetzgeber ausdrücklich vorsieht (vgl. Art. 168 Abs. 4 ParlG). Es liegt somit in der Zuständigkeit des Büros zu entscheiden, wen es an die Sitzung einladen will.

15 In der Praxis nimmt das Büro zuerst Kenntnis vom Sachverhalt und entscheidet, ob es ein Verfahren gegen das betroffene Ratsmitglied einleiten will oder nicht. Entscheidet das Büro, ein Verfahren einzuleiten, nimmt es eine genaue Sachverhaltsabklärung vor und gibt dem betroffenen Ratsmitglied Gelegenheit, zur Sachverhaltsfeststellung und zu einer allfälligen Disziplinarmassnahme Stellung zu nehmen. Erst dann berät und beschliesst das Büro über eine Disziplinarmassnahme. Dabei muss das Büro die Frage klären, ob eine Verletzung einer Ordnungs- und Verfahrensvorschrift vorliegt und wenn ja, ob diese schwerwiegend ist. Falls diese Frage bejaht wird, muss das Büro weiter entscheiden, welche Sanktion im vorliegenden Fall geeignet ist, den Verstoss zu ahnden. In der Folge wird das betroffene Ratsmitglied zunächst mündlich über das Resultat informiert; anschliessend erhält es ein Schreiben mit dem Resultat der Beschlussfassung. Verhängt das Büro eine Disziplinarmassnahme, wird dem betroffenen Ratsmitglied mitgeteilt, wann die Mitteilung im Rat erfolgt, und dass es die Möglichkeit hat, im Rat eine Einsprache zu erheben (vgl. Art. 13 Abs. 3).

16 Das zuständige Ratsbüro kann einem Ratsmitglied einen Verweis erteilen oder das Ratsmitglied bis zu sechs Monaten aus seinen Kommissionen ausschliessen. Welche Sanktion ergriffen wird, hängt von der Schwere der Verfehlung ab. Ein Ausschluss aus den Kom-

4 1941 wurden Ratsmitglieder, die der Kommunistischen Partei angehörten, nicht nur aus der Sitzung, sondern vom Rat ausgeschlossen (s. Art. 3 N 9).

5 Die Verhandlungen können auch durch ruhiges Verhalten gestört werden: z.B. wenn ein Ratsmitglied den Saal mit einem Stock betreten will oder wenn ein Ratsmitglied eine der Würde des Rates nicht angemessene Kleidung trägt (für Bsp. vgl. Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3482]).

missionssitzungen ist ein schwerwiegender Eingriff in die Rechte eines Ratsmitgliedes, weshalb es nur in einem schwerwiegenden Fall oder im Wiederholungsfall zur Anwendung kommen sollte.

5. Einsprachemöglichkeit (Abs. 3)

17 Das betroffene Ratsmitglied hat gemäss Abs. 3 die Möglichkeit, gegen Massnahmen gemäss Abs. 1 und Abs. 2 Einsprache im Rat zu erheben. Der Rat entscheidet ohne Diskussion (vgl. Art. 39 Abs. 3 GRN; Art. 34 Abs. 3 GRS). Das betroffene Ratsmitglied erhält aber Gelegenheit, seine Einsprache zu begründen. Dieses Recht leitet sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ab.

6. Bisherige Fälle

18 Die Ratsbüros schlossen bisher noch nie ein Ratsmitglied gestützt auf Art. 13 Abs. 2 Bst. b aus einer Kommission aus. Das Büro-StR erteilte auch noch nie einen Verweis. Das Büro NR erteilte in folgenden Fällen einen Verweis:

- Am 2.12.1996 gegen NR Hermann Weyeneth (SVP/BE) wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses. Es ging um Aussagen in der Arena über ein vertrauliches Dokument aus der PUK über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des EFD in Bezug auf die PKB (AmtlBull NR 1996 2091). Das betroffene Ratsmitglied verzichtete auf eine Einsprache.
- Am 18.6.2003 gegen NR Giuliano Bignasca (Lega/TI) wegen beleidigenden Äusserungen gegen die Grüne Partei im Radio (AmtlBull NR 2003 1091). Das betroffene Ratsmitglied verzichtete auf eine Einsprache.
- Am 10.3.2008 erteilte das Büro-NR gegen die NR Lieni Füglistaller (SVP/AG), Oskar Freysinger (SVP/VS), Christoph Mörgeli (SVP/ZH), Jaques Neirynck (CVP/VD) und Kathy Riklin (CVP/ZH) wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses (Art. 47 ParlG; Art. 20 Abs. 3 GRN) Verweise: Es ging um Äusserungen über die Kommissionsberatungen dieser Ratsmitglieder gegenüber den elektronischen und gedruckten Medien. NR Christoph Mörgeli veröffentlichte zusätzlich ein Transkript der Tonaufzeichnungen der Kommissionssitzung und Tonaufzeichnungen aus der Sitzung. Der Rat hiess am 20.3.2008 die Einsprachen gegen die Verweise gut, womit er die Verweise des Büros ablehnte (AmtlBull NR 2008 444 ff.).
- Am 19.3.2008 erteilte das Büro-NR gegen NR Paul Rechsteiner (SP/SG) und NR Hugo Fasel (CSP/FR) ebenfalls wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses (Art. 47 ParlG; Art. 20 Abs. 3 GRN) einen Verweis. Die beiden NR hatten vor dem Abschluss der Kommissionsberatungen und vor der offiziellen Information der SGK-NR über die Beschlüsse der Kommission eine Pressekonferenz abgehalten. Der Rat hiess am 20.3.2008 eine Einsprache jedoch gut, womit er auch diese Verweise ablehnte (AmtlBull NR 2008 447).

In den beiden letzten Fällen drohte das Büro im Wiederholungsfall den Ausschluss aus den Kommissionen für eine bestimmte Dauer an (AmtlBull NR 2008 445, 447).

2. Kapitel: Unvereinbarkeitsregelungen

Art. 14

Unvereinbarkeiten

Der Bundesversammlung dürfen nicht angehören:

a. die von ihr gewählten oder bestätigten Personen;

b. die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte;

c. das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der eidgenössischen Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen mit Entscheidkompetenzen, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen;

d. die Mitglieder der Armeeleitung;

e. Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt;

f. Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.

Incompatibilités

Ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale:

a. les personnes qui ont été élues par l'Assemblée fédérale elle-même ou dont la nomination a été confirmée par elle;

b. les juges des tribunaux fédéraux qui n'ont pas été élus par l'Assemblée fédérale;

c. les membres du personnel de l'administration fédérale, y compris les unités administratives décentralisées, des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, du secrétariat de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du Ministère public de la Confédération, de même que les membres des commissions extra-parlementaires avec compétences décisionnelles, pour autant que les lois spéciales n'en disposent pas autrement;

d. les membres du commandement de l'armée;

e. les membres des organes directeurs des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante;

f. les personnes qui représentent la Confédération dans les organisations ou les personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante.

Motivi d'incompatibilità

Non possono far parte dell'Assemblea federale:

a. le persone da essa elette o confermate in carica;

b. i giudici da essa non eletti dei tribunali della Confederazione;

c. il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento, dei tribunali della Confederazione, della segreteria dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari con competenze decisionali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;

d. i membri della direzione dell'esercito;

e. i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;

f. le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte . . . 1
1. Totalrevision der BV von 1999 . . . 1
2. ParlG . . . 3
3. Änderungen des ParlG vom 22.9.2006 und vom 10.9.2008 . . . 5
4. Auslegungsgrundsätze 2006, 2010 und 2014 . . . 6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis . . . 7
1. Allgemeines . . . 7
a) Grundsatz der personellen Gewaltenteilung . . . 7
b) Unschärfe der Unvereinbarkeitsbestimmung . . . 9
c) Probleme im Zusammenhang mit dem delegierten Aufgabenbereich . . . 11
d) Im Zweifel für die «Vereinbarkeit» . . . 13
2. Die Unvereinbarkeitsregeln im Einzelnen . . . 14
a) Wahl und Bestätigung von Wahlen durch die BVers (Bst. a) . . . 14
b) Konsequente Trennung von Parlament und Justiz (Bst. b) . . . 17
c) Die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung (Bst. c) . . . 20
aa) Begriff . . . 20
bb) Verwaltungsunabhängige Einheiten . . . 24
cc) Ausserparlamentarische Kommissionen . . . 25
d) «Die Mitglieder der Armeeleitung» (Bst. d) . . . 29
e) Vom Bund beherrschte Organisationen (Bst. e und f) . . . 30
aa) Allgemeines . . . 30
bb) «Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts» 31
cc) «die nicht der Bundesverwaltung angehören» . . . 33
dd) «die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind» . . . 34
ee) «sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt» . . . 38
ff) «Mitglieder der geschäftsleitenden Organe» gemäss Bst. e . . . 44
gg) Personen, die den Bund gemäss Bst. f in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten . . . 45
3. Problematik einer dogmatischen Auslegung . . . 46

Materialien

94.428 Pa.Iv. Bundesversammlung. Revision BV: Bericht SPK-NR 21.10.1994 (BBl 1995 I 1133 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BBl 1997 III 260 ff.).
01.401 Pa. Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3626); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
06.079 Anpassung der Unvereinbarkeitsregelung. Änderung des Parlamentsgesetzes: Botschaft BR 22.9.2006 (BBl 2006 8009 ff.); Änderung ParlG 23.3.2007 (AS 2007 4129 f.).
Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft in den Eidgenössischen Räten: Auslegungsgrundsätze des Büros des Nationalrates und des Büros des Ständerates zur Anwendung von Artikel 14 Buchstaben e und f des Parlamentsgesetzes vom 17.2.2006 (BBl 2006 4043 ff.) (zit. Auslegungsgrundsätze 2006): überprüft am 18.3.2010 (BBl 2010 3257 ff.) (zit. Auslegungsgrundsätze 2010) und am 14.2.2014 (BBl 2014 3199 ff.) (zit. Auslegungsgrundsätze 2014).
08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Botschaft BR 10.9.2008 (BBl 2008 8125 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 144, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 1131 ff. (zit. AUBERT, Art. 144); AUBERT, Art 77, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 77); AUBERT, Art 81, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 81); BIAGGINI, Art. 144, in: Biaggini, Kommentar BV, 664 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 144); BIAGGINI, Art. 178, in: Biaggini, Kommentar BV, 790 ff.; HÄFELIN/G. MÜLLER et al. (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich 2010; J.P. MÜLLER, Grundrechte der Schweiz, 3. Aufl., Bern 1999 (zit. J.P. MÜLLER, Grundrechte); SÄGESSER, Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2007, H. 2, 23 ff. (zit. SÄGESSER, Unvereinbarkeit); STÖCKLI, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen: ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Universität Freiburg, 2012 (zit. STÖCKLI, Behördenmitglieder); VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten: Grundprobleme der Verwaltungsorganisation: rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Zürich 2008.

I. Entstehungsgeschichte

1. Totalrevision der BV von 1999

Bis zur Totalrevision der BV im Jahr 1999 galten für NR und StR unterschiedliche Unvereinbarkeitsbestimmungen (vgl. AUBERT, Art. 77, 2, N 8). Mitarbeitende der Bundesverwaltung konnten im StR Einsitz nehmen, nicht aber im NR. Diese Regelung lässt sich historisch aus der Zuständigkeit der Kte. für die Wahl in den StR herleiten (AUBERT, Art. 81, N 5). Zudem konnten zwar die Verwaltungsräte der Staatsbetriebe im NR Einsitz nehmen, nicht aber die Angestellten dieser Betriebe. Hieraus folgerte die SPK-NR in ihrem Bericht vom 21.10.1994,[1] dass die geltende Unvereinbarkeitsbestimmung Personen von einem Nationalratsmandat ausschliesse, deren private berufliche Tätigkeit in keinem Konflikt mit dem parlamentarischen Mandat steht, andere Personen hingegen zulässt, obwohl ihre berufliche Tätigkeit (z.B. Verwaltungsrat der PTT) Loyalitätskonflikte **1**

1 Der Bericht der SPK-NR vom 21.10.1994 *(94.428)* war eine Folge der Parlamentsreform von 1991, bei der alle Themen, die eine Verfassungsänderung zur Folge gehabt hätten, ausgeklammert wurden (pa.Iv. Petitpierre/Rhinow *[90.228/90.229]*, Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 617]; Bericht Kommission StR 14.8.1991 [BBl 1991 III 385]). Der Bericht der SPK-NR fasst die Vorgeschichte zu Art. 14 zusammen.

mit dem BR hervorrufe (BBl 1995 I 1146). Die Unvereinbarkeitsbestimmungen sollten deshalb präzise formuliert werden und sorgfältig zwischen dem Anspruch nach personeller Gewaltentrennung einerseits und der Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts der Bürgerinnen und Bürger andererseits abwägen: «Jede Unvereinbarkeitsbestimmung schränkt die Auswahlmöglichkeiten der Wählenden ein und für die von der Unvereinbarkeit Betroffenen bedeutet sie den Verlust eines politischen Rechts» (Bericht SPK-NR 21.10.1994 [BBl 1995 I 1147]). Konkret schlug die SPK-NR eine Unvereinbarkeit für Chefbeamte und Verwaltungsräte vor, die in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind, nicht aber für die weiteren Angestellten (BBl 1995 I 1148 ff.). Wegen der bevorstehenden Totalrevision der BV wurde das Geschäft zurückgestellt und 1999 abgeschrieben (AmtlBull NR 1999 1274).

2 Im Rahmen der Totalrevision der BV beantragten die SPK sodann gleiche Unvereinbarkeitsregeln für beide Räte und damit die Gleichbehandlung der Ratsmandate (Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 260 f.]). Der Verfassungsgeber nahm dieses Anliegen auf, beschränkte sich aber auf die Regelung der Unvereinbarkeiten von Mandaten in den obersten Organen des Bundes (AmtlBull NR 1998 94, 277). Die weiteren Unvereinbarkeiten hatte der Gesetzgeber festzulegen, insb. die Unvereinbarkeiten zwischen Parlamentsmandat und Anstellung bei den verselbständigten Betrieben des Bundes wie z.B. den SBB und der Post (Art. 144 Abs. 3 BV).

2. ParlG

3 Anlässlich der Ausarbeitung des ParlG beantragte die SPK-NR mit Art. 15 E-ParlG – in teilweiser Wiederaufnahme ihres Anliegens aus den 1990er Jahren (vgl. oben, N 1) – ein System der personellen Gewaltenteilung, welches den Einsitz von Angestellten des Bundes in der BVers grundsätzlich ermöglichte, sofern die Angestellten nicht «in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Bundesversammlung beteiligt sind» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3626]; vgl. auch schon Bericht SPK-NR 21.10.1994 [BBl 1995 I 1148]). Die Angestellten der Zentralverwaltung oder der selbständigen Betriebe und Anstalten, wie bspw. der SBB, der Post und der Swisscom, sollten neu in der BVers Einsitz nehmen dürfen, nicht aber die formell und inhaltlich für die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlichen wissenschaftlichen Mitarbeitenden, Direktorinnen und Direktoren, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, resp. Verwaltungsräte oder leitenden Angestellten der Betriebe und Anstalten. Auch wenn für die SPK-NR die Beseitigung bestehender Ungleichbehandlungen im Vordergrund stand, ist der Antrag vermutlich auch im Lichte des damals aufkommenden «New Public Management» zu verstehen.[2] Die Einführung von wettbewerbsähnlichen Elementen für die Aufgabenerfüllung in der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben bezweckte, wirtschaftliches und effizientes Verhalten zu fördern sowie bürger- und kundengerechte Leistungen zu erbringen (Botschaft BR 16.10.1996 [BBl 1996 V 14]). Auch im Zuge dieser Entwicklung war es notwendig, Ungleichheiten zwischen Angestellten der Bundesbetriebe und der Bundesverwaltung möglichst auszuräumen.

4 Der BR lehnte den Vorschlag der SPK-NR ab. Insb. wäre es seiner Auffassung nach kaum umsetzbar, für alle Personen der zentralen Bundesverwaltung abschliessend zu klä-

2 Vgl. Totalrevision des RVOG vom 21.3.1997 (Botschaft BR 16.10.1996 [BBl 1996 V 14 ff.]) oder Totalrevision des BPG vom 24.3.2000 (Botschaft BR vom 14.12.1998 [BBl 1999 1604 ff.]).

ren, ob diese an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen der BVers massgeblich beteiligt sind oder beteiligt sein werden (AmtlBull NR 2001 1330). Gleichwohl sollte für die selbständigen Anstalten und Betriebe eine Lösung i.S. der SPK-NR angestrebt werden. In der zweiten Beratung obsiegte der Antrag des BR, wonach die Anstellung bei der Bundesverwaltung (Art. 14 Bst. c) und die Anstellung in leitender Funktion bei den selbständigen Bundesbetrieben oder Anstalten (Art. 14 Bst. e und f) mit einem parlamentarischen Mandat unvereinbar sind (AmtlBull NR 2002 886).

3. Änderungen des ParlG vom 22. 9. 2006 und vom 10. 9. 2008

5 Noch vor Inkrafttreten der Unvereinbarkeitsbestimmung (3. 12. 2007)[3] wurde diese bereits revidiert. Zur Klärung der Rechtslage wurde in Art. 14 Bst. c die Unvereinbarkeit des parlamentarischen Mandats mit einer Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen des BR festgeschrieben, sofern diese Entscheidbefugnis haben (*06.079*; Botschaft BR 22. 9. 2006 [BBl 2006 8009 ff.]). Nach Inkrafttreten ergänzte der Gesetzgeber Bst. c mit der Unvereinbarkeit für die Mitarbeitenden der verwaltungsunabhängigen BA sowie den Mitarbeitenden des Sekretariats der AB-BA (*08.066*; Botschaft BR 10. 9. 2008 [BBl 2008 8125 ff.]; vgl. Art. 20 und 24 StBOG u. AmtlBull StR 2010 362, AmtlBull NR 2010 576).

4. Auslegungsgrundsätze 2006, 2010 und 2014

6 Art. 14 enthält verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Büros der Räte erliessen auf der Grundlage eines Rechtsgutachtens von Prof. Georg Müller deshalb auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung Auslegungsgrundsätze (Auslegungsgrundsätze 2006 [BBl 2006 4043 ff.]). Damit sollte einerseits die einheitliche Anwendung in beiden Räten sichergestellt werden, andererseits sollten die beruflichen Folgen der Unvereinbarkeitsbestimmung für die angehenden oder gewählten Ratsmitglieder voraussehbar gemacht werden. Die Auslegungsgrundsätze enthalten insb. einen Anhang mit einer nicht abschliessenden Liste aller Organisationen, bei denen der Bund eine nach Art. 14 Bst. e und f ParlG beherrschende Stellung einnimmt. Gemäss ihrer eigenen Weisung (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3203 Rz 19]) revidierten die Büros 18 Mte. vor der nächsten Gesamterneuerung (23. 10. 2011 und 18. 10. 2015) die Auslegungsgrundsätze und passten sie den veränderten Umständen an (Auslegungsgrundsätze 2006, 2010 und 2014 [BBl 2006 4043 ff., 2010 3257 ff. und 2014 3199 ff.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

a) Grundsatz der personellen Gewaltenteilung

7 Die Unvereinbarkeitsbestimmung ist Ausfluss der personellen Gewaltenteilung. Sie bezweckt die Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten. Während das Instruk-

3 Art. 173 Ziff. 2 ParlG: i.S. der Rechtssicherheit sollte die neue Unvereinbarkeitsbestimmung auch schon für die Kandidatinnen und Kandidaten der anstehenden Gesamterneuerungswahlen des NR und den Wahlen in den StR (2003) anwendbar sein, insb. um die beruflichen Konsequenzen vorhersehen zu können. Das Inkrafttreten hätte folglich auf den 31.7. eines Wahljahres vorgezogen werden müssen. Die BVers entschied sich jedoch für ein Inkrafttreten auf den übernächsten Legislaturwechsel (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3617]).

tionsverbot (Art. 161 BV) die persönliche Handlungsfreiheit der Ratsmitglieder gegenüber Dritten sichert, hat die Unvereinbarkeitsbestimmung zum Ziel, die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der BVers gegenüber den anderen staatlichen Gewalten zu gewährleisten und damit persönliche Interessenskonflikte der Ratsmitglieder zu vermeiden. Ein Mitglied der BVers soll nicht einer Gewalt oder einer Organisation des Staates angehören, über welche die BVers die Oberaufsicht ausübt (BIAGGINI, Art. 144, 667, N 12).

8 Die Unvereinbarkeitsbestimmung verbietet die Ausübung zweier oder mehrerer Mandate in unterschiedlichen Organen des Bundes, seiner Verwaltungen sowie in privaten Trägerschaften von Verwaltungsaufgaben. Die Beseitigung von Doppel- bzw. Mehrfachmandaten ist Voraussetzung für den Amtsantritt und nicht, wie oftmals angenommen, eine Wählbarkeitsvoraussetzung (BGE 114 Ia 395; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, 411, N 12; zur Begrifflichkeit vgl. AUBERT, Art. 144, 1131 f., N 2 ff.). Die betroffenen Ratsmitglieder haben sich bei Amtsantritt zu entscheiden, welches Amt sie ausüben möchten (vgl. Art. 15 ParlG).

b) Unschärfe der Unvereinbarkeitsbestimmung

9 Art. 14 ist nicht selbstredend. Die verschiedenen unbestimmten Rechtsbegriffe in Bst. c–f werden in anderen Gesetzen definiert. Eine zentrale Bedeutung für die Auslegung der Bst. c, e und f nehmen das RVOG und die RVOV ein, welche die Begriffe «zentrale und dezentrale Bundesverwaltung» definieren. Im Anhang der RVOV werden zudem die einzelnen Verwaltungseinheiten aufgelistet und klassifiziert. Erschwerend wirkt, dass sich der Begriff der «Bundesverwaltung» seit der Ausarbeitung der Unvereinbarkeitsbestimmung verändert hat. Die vermehrte Einflussnahme der Politik auf die verselbständigten Betriebe führte 2006 zum Corporate-Governance-Bericht des BR (*06.072 Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben, Bericht*), der zum Ziel hatte, die Steuerung verselbständigter Einheiten der Bundesverwaltung zu vereinheitlichen sowie die Erfüllung von Aufgaben, bei denen die Politik eine staatliche Tätigkeit bis heute als notwendig erachtet, zu optimieren (Bericht BR 13. 9. 2006 [BBl 2006 8233 ff., 8242]). 2009 folgte ein Bericht der BK über den Anh. der RVOV, der den Kreis der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung nach den gleichen Kriterien zieht wie Art. 14 Bst. e und f ParlG (Bericht der Bundeskanzlei, Sektion Recht, zum Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17. 12. 2009, in: VPB 2009, 57 ff.). Der BR revidierte darauffolgend die RVOV (AS 2010 3175).

10 Die Anbindung von Art. 14 an das RVOG und die RVOV verlangt eine Kompetenzabgrenzung zwischen BVers und BR. Gemäss Art. 178 Abs. 1 BV ist der BR für die Festlegung der Organisation der Bundesverwaltung zuständig und könnte so indirekt auf die von der BVers festgelegten Unvereinbarkeiten Einfluss nehmen, indem er bspw. eine Verwaltungseinheit verselbständigt oder im umgekehrten Sinne eine verselbständigte Einheit in die Bundesverwaltung integriert. Je nach Stellung einer Verwaltungseinheit in oder zur Bundesverwaltung wird das gesamte Personal einer Verwaltungseinheit (vgl. Art. 14 Bst. c) oder werden nur die Mitglieder der geschäftsleitenden Organe (vgl. Art. 14 Bst. e) von der Unvereinbarkeitsbestimmung erfasst. Die Büros richten sich bei der Prüfung der Unvereinbarkeitsfälle gemäss Art. 14 Bst. c an die Einteilung der Bundesverwaltung gemäss RVOV. Sie können bei der Beurteilung im Einzelfall jedoch davon abweichen (Auslegungsgrundsätze 2014, BBl 2014 3200 N 6). Bei der Prüfung der Unvereinbarkeitsfälle im Jahre 2007 legten die Büros fest, dass die ETH nicht als Teil der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung betrachtet wird, sondern als Organisation gemäss Bst. e gilt und somit eine Anstellung bei der ETH vereinbar mit einem Parlamentsmandat ist (vgl. unten, N 22).

c) Probleme im Zusammenhang mit dem delegierten Aufgabenbereich

11 Die Unschärfe von Art. 14 verstärkt sich bei der Delegation von Aufgaben an private oder öffentliche Organisationen: Der BR ist für den Vollzug der Delegation von Bundesaufgaben an Private zuständig; die BVers legt die Grundzüge dafür im Gesetz fest (Art. 178 Abs. 3 BV). Auf der Grundlage dieser Kompetenzordnung ist es möglich, dass die BVers auf Gesetzesstufe nach politischen Gesichtspunkten durchaus eine Vereinbarkeit des parlamentarischen Mandats mit einem Mandat in einer privaten oder öffentlichen Organisation als gerechtfertigt beurteilt, wie z.B. mit einem Mandat im Verbund der schweiz. Akademien, der nach Art. 9 des BG über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 7. 10. 1983 (FIFG; SR 420.1) v.a. koordinative Funktionen wahrnimmt. Beim Vollzug rückt dann unter organisationsrechtlichen Gesichtspunkten aber möglicherweise eine andere Beurteilung in den Vordergrund, beim erwähnten Bsp. insb. aufgrund der mit dem Mandat allenfalls verbundenen Beteiligung an der Verteilung von Forschungsgeldern. Bei der Auslegung spielt deshalb die Umsetzung der Aufgabendelegation genauso eine wichtige Rolle wie die gesetzliche Bestimmung selbst.

12 Die uneinheitliche Praxis bei der Delegation einer Verwaltungsaufgabe erschwert eine klare und sichere Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung zusätzlich. Oftmals wird nicht klar zwischen Finanzhilfe und der Abgeltung für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben unterschieden (Art. 3 BG über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz] vom 5. 10. 1990 [SuG; SR 616.1]). Es besteht eine Vielfalt von Delegationsformen im Bund, wie bspw. die Leistungsvereinbarung, der Leistungsauftrag, der verwaltungsrechtliche Vertrag, die Konzession oder gar die gesetzliche Regelung; und letztlich existieren zahlreiche Formen von Beratungs- und Begleitungsgremien von Betrieben, Anstalten und Instituten, deren Einflussbereich ebenfalls nicht klar umgrenzt ist. Vor diesem Hintergrund ist Art. 14, insb. Bst. c–f, nur selten ohne Konsultation anderer Gesetze anwendbar. Zu viele weitere Faktoren spielen bei der Anwendung eine Rolle. Das Ziel der Norm, «Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit», insb. «Voraussehbarkeit» herzustellen, ist nur bedingt erreicht. In der Praxis muss grösstenteils im Einzelfall entschieden werden, wo die Grenze der Vereinbarkeit zwischen parlamentarischem Mandat und beruflicher Tätigkeit verläuft.

d) Im Zweifel für die «Vereinbarkeit»

13 Bei der Auslegung ist im Weiteren zu berücksichtigen, dass im Bewusstsein der Bevölkerung und der weiteren Öffentlichkeit das Mandat eines Ratsmitgliedes nach wie vor nicht als Hauptmandat, sondern als nebenberufliche Tätigkeit betrachtet wird (Milizcharakter). Hält die Eidgenossenschaft weiterhin am Milizsystem fest, delegiert aber gleichzeitig staatliche Aufgaben an Private, so führt dies im Zusammenhang mit der Unvereinbarkeitsbestimmung im privatisierten Bereich der staatlichen Tätigkeit zu einem Zielkonflikt. Dies insbesondere, weil traditionell viele staatliche Aufgaben an Berufs- oder Fachverbände delegiert werden. Für die Auslegung der Bst. e und f ist deshalb wesentlich, dass sie funktionsgerecht erfolgt und dass die Gesetzesnormen i.S. des Milizcharakters des parlamentarischen Mandats zurückhaltend angewendet werden (vgl. G. MÜLLER, Rechtsgutachten vom 5. 5. 2004 betr. Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes zhd. der Büros der Eidgenössischen Räte, 6). Im Zweifelsfall ist zugunsten des parlamentarischen Mandats und damit – auch im Interesse der Wählerinnen und Wähler – zugunsten der Vereinbarkeit zu entscheiden (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3200 Rz 4]).

2. Die Unvereinbarkeitsregeln im Einzelnen

a) Wahl und Bestätigung von Wahlen durch die BVers (Bst. a)

14 Bst. a wiederholt den Inhalt von Art. 144 Abs. 1 BV in einer anderen Formulierung: Massgebendes Kriterium für die Feststellung der Unvereinbarkeit ist der Wahlakt oder der Bestätigungsbeschluss der BVers. Damit wird der Personenkreis weiter gefasst als in der Verfassung; er umfasst nicht nur die in der BV aufgezählten Magistratspersonen, sondern jede Amtsträgerin oder jeden Amtsträger, die oder der gemäss Verfassung oder Gesetz durch die BVers eingesetzt wird. Durch die BVers werden die Mitglieder des BR, des BGer, des BVGer, des Bundespatentgerichts, des BStGer und des Militärkassationsgerichts, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, die Mitglieder der AB-BA sowie der General gewählt.

15 Bst. a ist keine Ausstandsregel, sondern eine Unvereinbarkeitsbestimmung. Die in ein Amt zu wählende Person kann zum Zeitpunkt der Wahl durchaus Mitglied der BVers sein und mitwählen, wie dies bei Bundesratswahlen der Fall ist.

16 Die Bestätigung einer Wahl ist einem Genehmigungsakt gleichzustellen (vgl. Art. 140 ParlG). Im Hinblick auf einen möglichen Loyalitätskonflikt hat dieser zwischen einer einzelnen Person und der BVers stattfindende Akt die gleiche Qualität wie ein Wahlakt. Die Bestätigung von Wahlen ist v.a. für hohe Ämter in der Bundesverwaltung vorgesehen, die eine besondere Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung ausstrahlen sollen. Bestätigt werden die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der BVers, die Leiterin oder der Leiter der EFK und die oder der EDÖB (vgl. Art. 140 ParlG).

b) Konsequente Trennung von Parlament und Justiz (Bst. b)

17 Die richterliche Unabhängigkeit ist ein zentrales grundrechtlich festgeschriebenes Prinzip des schweiz. Rechtsstaates und des funktionalen Gewaltenteilungsprinzips (Art. 30 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Bst. b vollzieht diesen Verfassungsgrundsatz konsequent, indem jede Person, die im Bund eine gerichtliche Funktion ausübt und nicht von der BVers gewählt ist, nicht der BVers angehören darf. In richterlicher Funktion befinden sich nicht nur die Mitglieder der Gerichte im formellen Sinne, sondern auch Behörden, die nach Gesetz und Recht in einem justizförmigen, fairen Verfahren begründete und bindende Entscheidungen über Streitfragen treffen (BGE 126 I 230 f.; vgl. auch J.P. MÜLLER, Grundrechte 581 f.). Die Bestimmung fand ursprünglich Anwendung auf die unabhängigen Rekurskommissionen des Bundes. Diese wurden mit der Justizreform und der Einführung des BVGer jedoch aufgehoben.[4]

18 Massgebendes Kriterium für die Feststellung der Unvereinbarkeit ist die Ausübung einer richterlichen Funktion der eidg. Justiz. Nicht massgebend ist jedoch, in welchem Anstellungs- oder Entlöhnungsverhältnis die Person steht, welche die richterliche Funktion ausübt. Gemäss dem Bericht der prov. Büros vom 30.11.2011 zählen zu den Personen, die eine richterliche Funktion ausüben, auch die nebenamtlichen Mitglieder der Militärappellationsgerichte oder Militärgerichte.

19 In Widerspruch zu Bst. b steht letztlich der Auslegungsentscheid der BVers, wonach Untersuchungsrichter, die im Rahmen der allgemeinen Wehrdienstpflicht für die Militärjustiz tätig sind, nicht unter Bst. b fallen, da diese nicht vom Bund angestellt sind. Die BVers

4 *01.023* Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28.2.2001 (BBl 2001 4202 ff.; AS 2006 2196).

stützte sich bei diesem Entscheid auf die Auslegungsgrundsätze, wonach i.S. des Milizsystems im Zweifel für die Vereinbarkeit entschieden werden soll. Dies begründeten sie insb. damit, dass die Einsetzung der Untersuchungsrichter im Rahmen ihrer allgemeinen Wehrpflicht geschehe (Bericht prov. Büros-NR/StR 30.11.2011; zum Personal der Militärappellationsgerichte und Militärgerichte vgl. unten, N 23).

c) Die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung (Bst. c)

aa) Begriff

20 Die Begriffe «zentrale» und «dezentrale» Bundesverwaltung werden in Art. 2 RVOG und Art. 7–7a RVOV definiert. Die Einheiten der Bundesverwaltung sind im Anh. zur RVOV abschliessend aufgelistet (Art. 8 RVOV; vgl. hierzu auch oben, N 9). Die Anstellung bei einer im Anh. aufgelisteten Verwaltungseinheit führt grundsätzlich zu einer Unvereinbarkeit mit einem parlamentarischen Mandat, wobei die BVers hierfür eine Anstellung nach BPG voraussetzt (Bericht prov. Büro-NR/Büro-StR 30.11.2011).

21 Hatte der Anh. der RVOV beim Inkrafttreten von Art. 14 im Jahr 2003 nur deklaratorische Wirkung, so änderte sich dies mit der Revision des Art. vom 30.6.2010 (Art. 8 RVOV; vgl. oben, N 10). Das Büro-NR hielt in der Folge explizit fest, dass die BVers bei der Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung nicht an die VO des BR gebunden sei (Prot. Büro-NR 25.2.2010, 23 f.). Entsprechend kann sie etwa entgegen der Auffassung des BR einen Bundesbetrieb oder eine Anstalt unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit nicht zur Bundesverwaltung zählen und die Unvereinbarkeit nach Bst. e u. f von Art. 14 beurteilen (BBl 2013 3258 N 8). Voraussetzung dafür ist, dass die entsprechende Organisation oder Verwaltungseinheit Verwaltungsaufgaben wahrnimmt (vgl. unten, N 22 und 34 f.).

22 Exemplarisch ist in diesem Zh. der Fall Girod/Moser aus dem Jahre 2007 (*07.086*; AmtlBull NR 2007 1757): Sowohl NR Bastien Girod (GPS/ZH) als auch NR Tiana Angelina Moser (GLP/ZH) waren zum Zeitpunkt ihres Amtsantritts Assistierende an der ETH Zürich und nach BPG angestellt. Die Räte beschlossen am 3.12.2007 gleichwohl, die Assistenz an der ETH Zürich als vereinbar mit dem parlamentarischen Mandat anzusehen. Aus organisationsrechtlichen Überlegungen könne zwar – so die Argumentation – sehr wohl eine Unterscheidung zwischen der ETH und den SBB getroffen werden, unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit sei aber nicht nachvollziehbar, warum ein Angestellter der SBB Mitglied der BVers sein dürfe, nicht aber ein Assistierender der ETH, zumal es sich um eine Anstellung im Rahmen derAusbildung handle (AmtlBull NR 2007 1757; AmtlBull StR 2007 963). Die Räte entschieden m.E. richtigerweise i.S. der Auslegungsgrundsätze der Büros «im Zweifel für die Vereinbarkeit» (vgl. oben, N 13) und qualifizierten die ETH im Zusammenhang mit den Unvereinbarkeitsbestimmungen als Organisation, die nicht der Bundesverwaltung angehört (vgl. Bst. e und f). Dieses Ermessen der Büros im Einzelfall zeigt m.E. aber auch, dass die Anstellung nach BPG allein noch kein Grund für eine Unvereinbarkeit sein muss, sondern lediglich ein Indiz für eine mögliche Unvereinbarkeit ist.

23 Im Zusammenhang mit dem Personal der Militärgerichte wurde demgegenüber das Kriterium «Anstellung nach Bundespersonalrecht» als wesentlich erachtet, um eine Unvereinbarkeit festzustellen: Sofern das Personal der Militärgerichte (Kanzlei des Oberauditorats) nach BPG angestellt ist, liegt eine Unvereinbarkeit vor (*11.065*; AmtlBull NR 2011 1888). Die Gerichtsschreiber, Auditoren und Untersuchungsrichter hingegen, die als Angehörige der Schweizer Armee Dienstpflicht leisten, können gleichzeitig Parlamentsmitglied sein, weil sie nach dem Erwerbsersatzgesetz (SR 834.1) entschädigt werden

(*11.065*; AmtlBull NR 2011 1888). Diese Auslegung ist m.E. in Bezug auf das Kanzleipersonal gerechtfertigt, nicht aber für Personen, die eine richterliche Funktion ausüben (zur Ausübung einer richterlichen Funktion vgl. oben, N 18).

bb) Verwaltungsunabhängige Einheiten

24 Spezielle Erwähnung finden in Bst. c jene Verwaltungseinheiten, die nicht zur Bundesverwaltung zählen: Die personelle Trennung zwischen PD und BVers ist notwendig, um die politische Neutralität der PD zu sichern. Die richterliche Unabhängigkeit kann im Weiteren nur gewährleistet werden, wenn das Personal der Gerichte nicht der BVers angehört. Unter den Begriff der «eidgenössischen Gerichte» fallen das BGer, das BVGer, BStGer, das Bundespatentgericht und die Militärgerichte. Mit der Schaffung der AB-BA sowie deren organisatorischer Verselbständigung mussten in Bst. c schliesslich auch die Mitarbeitenden der BA sowie die Mitarbeitenden des Sekretariats der AB-BA (Art. 20 und 24 StBOG) speziell erwähnt werden (AmtlBull StR 2010 362; AmtlBull NR 2010 576).

cc) Ausserparlamentarische Kommissionen

25 Die ausserparlamentarischen Kommissionen sind Teil der Bundesverwaltung; sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit (Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17.12.2009, in: VPB 2009, 71). Die RVOV unterscheidet zwischen Behördenkommissionen, die, sofern durch Gesetz ermächtigt (Art. 57*a* Abs. 2 RVOG), Entscheide treffen dürfen (Art. 8*a* Abs. 3 RVOV), und Verwaltungskommissionen, die beratende oder vorbereitende Funktion haben (Art. 8*a* Abs. 2 RVOV).

26 Gemäss Bst. c ist ein parlamentarisches Mandat nur mit der Mitgliedschaft in einer Behördenkommission unvereinbar, d.h. wenn die Kommission Entscheidungsbefugnisse besitzt. Behördenkommissionen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 57*a* RVOG). Sie können Verwaltungsverfügungen nach Art. 5 VwVG treffen (Bericht BK 17.12.2009, 71 f.). Bsp. sind etwa die Wettbewerbskommission (Art. 18 Kartellgesetz [KG]), die Spielbankenkommission (Art. 46 Spielbankengesetz [SBG]), die eidg. Elektrizitätskommission (Art. 20 Stromversorgungsgesetz [StromVG]) oder die verschiedenen Berufsprüfungskommissionen.

27 Von den Behördenkommissionen sind die Verwaltungskommissionen zu unterscheiden, die in Bst. c explizit nicht erwähnt sind (Art. 8*a* Abs. 2 RVOV). Sie haben nur beratende oder vorbereitende Funktion oder nehmen in der Öffentlichkeit zu gesellschaftlichen Themen Stellung. Sie setzen sich aus hochspezialisierten Fachpersonen zusammen. Als Bsp. seien hier die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) oder die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) erwähnt. Eine vollständige Liste kann dem Bericht des BR entnommen werden, der alle vier Jahre erscheint (Bericht BR 25.4.2012 [BBl 2012 4855 ff.]).

28 Der Gesetzgeber beschränkt die Unvereinbarkeit auf jene ausserparlamentarischen Kommissionen, die Verwaltungsentscheide treffen. Damit nimmt er eine klare funktionale Trennung für die Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung vor. Letztlich können jedoch auch Verwaltungskommissionen aufgrund ihres hochwertigen Spezialwissens den politischen Entscheidungsprozess der BVers beeinflussen und prägen, insb. wenn ethische Fragen beurteilt werden; entsprechend ist der Auffassung von Sägesser und der BK zuzustimmen, wonach der Übergang zwischen Behördenkommission und Verwaltungskommission eher fliessend ist (Sägesser, Unvereinbarkeit, 26; Bericht BK, Sek-

tion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17.12.2009, in: VPB 2009, 72; *06.079*, Botschaft BR 22.9.2006 [BBl 2006 8012]). Folglich ist die personelle Gewaltentrennung in Bezug auf die politische Bedeutung der ausserparlamentarischen Kommissionen inkonsequent, in Bezug auf das Verwaltungshandeln, insb. i.V.m. Bst. e und f, jedoch konsequent vollzogen.

d) «Die Mitglieder der Armeeleitung» (Bst. d)

29 Die leitenden Offiziere der Schweizer Armee sind alle nach BPG angestellt, sei es mit einem Teilpensum oder mit einem Vollzeitpensum. Eine Unvereinbarkeit ergibt sich damit bereits aus Bst. c. Diese Bestimmung in Bst. d verdeutlicht aber wie in Bst. b betr. die «richterliche Funktion» (vgl. oben N 17 f.), dass die Funktion als Armeeleitungsmitglied für die Feststellung der Unvereinbarkeit massgebend ist und nicht die Entschädigungsform oder Anstellung beim Bund. Im Hinblick auf weitere Armeereformen kann diese Bestimmung durchaus wieder an Bedeutung gewinnen.

e) Vom Bund beherrschte Organisationen (Bst. e und f)

aa) Allgemeines

30 Bst. e und f halten die Unvereinbarkeiten für verselbständigte Bundesbetriebe oder Organisationen fest, die nicht zur Bundesverwaltung zählen. Die beiden Bestimmungen sind praktisch identisch, beziehen sich jedoch auf unterschiedliche Subjekte. Während Bst. e die Mitglieder der geschäftsleitenden Organe der Organisationen betrifft, hält Bst. f die Unvereinbarkeit für Personen fest, die vom Bund in die vom Bund beherrschten Organisationen delegiert werden. Im Folgenden werden deshalb zuerst die identischen Rechtsbegriffe in Bst. e und f behandelt (bb–ee) und danach die unterschiedlichen Subjekte (ff und gg).

bb) «Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts»

31 Mit diesem Passus sollen alle Organisationsformen des öffentlichen und privaten Rechts erfasst werden. Es ist unwesentlich, ob die Organisation durch die öffentliche Hand oder durch Private errichtet wurde. Unerheblich ist auch die Bezeichnung der Organisation, wesentlich ist vielmehr, dass sie durch das öffentliche oder private Recht vorgesehen ist. Organisationen des öffentlichen Rechts sind bspw. die Anstalt, der Betrieb, die Körperschaft, das Institut oder die Akademie. Die Organisationsformen des Privatrechts sind in Art. 552 ff. OR (Kollektivgesellschaft, Aktiengesellschaft, Kommanditaktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Genossenschaft) und in Art. 52 ff. ZGB (Verein und Stiftung) geregelt. Inwieweit auch die «einfache Gesellschaft» nach Art. 530 ff. OR unter die Organisationen des privaten Rechts gemäss ParlG subsumiert werden kann, lässt sich nicht abschliessend klären. Anlässlich der Auslegung von Art. 11 Abs. 1 Bst. b ParlG verneinten die Büros, dass die «einfache Gesellschaft» unter den Begriff «Körperschaften des privaten Rechts» fällt (Prot. Büro-StR 26.8., 2.9., 19.9. und 11.11.2005; Büro-NR 26.8., 2.9., 19.9. und 11.11.2005). Bei Art. 14 Bst. e und f kann dieser Auslegung nicht gefolgt werden, da der Gesetzgeber alle Organisationsformen erfassen wollte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3532]), auch wenn es unwahrscheinlich scheint, dass eine öffentliche Aufgabe an eine «einfache Gesellschaft» delegiert wird.

32 Unerheblich ist im Weiteren der Zweck der Organisation; dieser kann wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein (vgl. Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3200 Rz 5]). Es wäre schwierig, zwischen Organisationen mit ideellem oder wirtschaftlichem Zweck zu

unterscheiden. Staatliche Aufgaben sind immer auch ideeller Natur, wie der Begriff «service public» verdeutlicht.

cc) «die nicht der Bundesverwaltung angehören»

33 Dieser Passus nimmt die Abgrenzung zu Bst. c vor. Der Begriff der Bundesverwaltung definiert sich nach Art. 7 und 8 RVOV und deren Anhang. Wie weiter oben (N 20 ff.) bereits dargestellt, kann die BVers jedoch eine andere Auslegung für die Unvereinbarkeiten vornehmen. Gehört die Organisation nicht der Bundesverwaltung an, so ist sie durch eine spezialgesetzliche Regelung vorgesehen oder durch Privatrecht handlungsfähig (N 31).

dd) «die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind»

34 Nach den Auslegungskriterien der Büros muss die Delegation der Verwaltungsaufgabe in einem BG vorgesehen sein (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3200 Rz 7]). Als gesetzliche Grundlage genügt auch eine gesetzesvertretende VO des BR, sofern das BG die Regelung an den BR delegiert hat (vgl. Suisselab AG; Art. 177 Landwirtschaftsgesetz [LWG] und Art. 12 Milchpreisstützungsverordnung [MSV]). In der gesetzlichen Grundlage müssen die wichtigsten Elemente der zu delegierenden Aufgabe geregelt sein: die Aufgabe selbst, die Aufsicht, die Finanzierung, die Organisation und das Verfahren. Die Bezeichnung der Organisation, welche die Aufgabe wahrnimmt, kann durch VO, Leistungsauftrag oder verwaltungsrechtlichen Vertrag erfolgen.

35 Unter den Begriff der «Verwaltungsaufgabe» fallen die Ordnungsaufgaben, sozialpolitischen Aufgaben, Lenkungsaufgaben und Infrastrukturaufgaben (Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17.12.2009, in: VPB 2009, 75). Nicht unter den Begriff der Verwaltungsaufgabe fällt die sog. Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit. Darunter versteht man die notwendige Bereitstellung von Sachgütern und Hilfsleistungen, die zur Erfüllung der Verwaltungsaufgabe benötigt werden (z.B. Büromaterial, Energie, Fahrzeuge, Kinderkrippen oder Reinigungs-, Reparatur- oder Sanierungsarbeiten; Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), 17.12.2009, in: VPB 2009, 75 FN 62).

36 Besonderes Augenmerk ist auf die Aufgabe «Information oder Beratung der Öffentlichkeit» zu legen. Die Bundesverwaltung delegiert diese Aufgaben oftmals an private Organisationen, die aufgrund ihrer Vernetzung über die Mitglieder näher bei der betroffenen Bevölkerung sind, oder sie subventioniert private Organisationen, die im gleichen oder in einem ähnlichen Feld tätig sind. Die Aids-Hilfe Schweiz nimmt bspw. per öffentlichrechtlichem Vertrag im Auftrag des BAG die Information der Öffentlichkeit, die Weiterbildung, das Wissensmanagement und die Informationskoordination wahr. Die Verträge stützen sich auf Art. 3 des BG über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 18.12.1970 (Epidemiengesetz; SR 818.101). Durch diesen Subventionsvertrag wird die Leistung eines privaten Anbieters unterstützt, der die staatliche Leistung ergänzt. In diesem Sinne könnte daraus geschlossen werden, dass die Leistung zur Bedarfsverwaltung gezählt wird (zur Bedarfsverwaltung vgl. oben N 35). Die Botschaft des BR zum gescheiterten Präventionsgesetz zeigt jedoch detailliert auf, welchen bedeutenden Stellenwert die Prävention in unserem Gesundheitssystem einnimmt (*09.076*, Botschaft BR vom 30.11.2009 [BBl 2009 7071 ff., insb. 7083 f.]). Die wesentlichen Bestandteile nationaler Präventionsprogramme sind heute insb. die Öffentlichkeitsarbeit, die Informationsaufarbeitung und die Ausbildungstätigkeit (vgl. Art. 3 und 4 Epidemiengesetz oder Art. 64 Abs. 6 KVG). Auch wenn diese Dienstleistungen auf dem privaten Markt von vielen Anbietern beschafft werden könnten, so dürfen sie nicht als Hilfstätig-

keiten zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe angesehen werden, wenn diese Tätigkeit als staatliche Aufgabe im Gesetz festgeschrieben ist. Die Aufgabe «Koordination der Gesundheitsförderung» kann m.E. deshalb nicht leichthin als «Bedarfsverwaltung» angesehen werden (vgl. Art. 19 KVG).

37 Nicht unter die Verwaltungstätigkeit fällt die Verleihung einer Monopoltätigkeit an eine Organisation oder juristische Person. Eine Monopolkonzession räumt einem Privaten das Recht zur Ausübung einer monopolisierten wirtschaftlichen Tätigkeit ein (G. MÜLLER, Rechtsgutachten vom 5.5.2004 betr. Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes zhd. der Büros der Eidgenössischen Räte, 10; Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3200 f. Rz 8]). Private oder kantonal beherrschte Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs nehmen deshalb keine Verwaltungstätigkeit i.S.v. Art. 14 wahr. Eine andere Betrachtung ist notwendig, wenn die Konzessionserteilung per Gesetz erfolgt, wie bspw. bei der SRG (Art. 25 BG über Radio und Fernsehen [RTVG]) oder wenn eine konzessionierte Bahn von den SBB beherrscht wird (z.B. die Zentralbahn).

ee) «sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt»

38 Der Begriff der «beherrschenden Stellung» wird durch die Auslegungsgrundsätze der Büros konkretisiert. Diese verstehen darunter den bestimmenden Einfluss auf die Tätigkeit der Organisation, der sich in zwei Elemente aufteilt: Die finanzielle Stellung des Bundes in der Organisation einerseits und die Bestimmung der Organe durch den Bund andererseits. Hält der Bund eine Mehrheitsbeteiligung an einer Organisation, dann hat er eine beherrschende Stellung (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3200 Rz 10 Bst. a]). Mit Mehrheitsbeteiligung ist mehr als 50% des Gesamtkapitals gemeint, wie bspw. 57% Aktienkapital bei der Swisscom oder 100% bei den SBB. Der Bund muss eine dominierende Stellung ausüben können; Mehrheitsbeteiligung ist jedoch nicht mit Hauptbeteiligung gleichzusetzen: Hält der Bund 50% des Eigenkapitals und die anderen 50% sind auf mehrere Aktionäre oder Aktionärinnen verteilt, so liegt nach den Auslegungsgrundsätzen keine beherrschende Stellung vor (vgl. unten N 39: «Stiftung 3R»). Liegt jedoch eine beherrschende Stellung des Bundes in einer Organisation vor und wird die delegierte gesetzliche Aufgabe von einer Tochterfirma erfüllt, so bleibt die beherrschende Stellung bestehen, da der Bund dank seiner dominierenden Stellung in der Holding auch die Tochterfirma beherrschen kann. Die Billag AG ist eine Tochtergesellschaft der Swisscom, die PostFinance ist eine Tochtergesellschaft der Post (vgl. Gutachten betr. Postauto Schweiz AG, VPB 70.86).

39 Zu einer beherrschenden Stellung führt nicht nur die Abhängigkeit beim Kapital, sondern auch die Abhängigkeit bei den Einkünften einer Organisation (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3201 Rz 11]). Eine finanzielle Abhängigkeit besteht, wenn die Einkünfte der Organisation zu «zumindest 50%» aus Beiträgen des Bundes bestehen. Nach Meinung der Büros genügen bereits exakt 50% der Einkünfte, um die beherrschende Stellung als erfüllt zu betrachten (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3201 Rz 11]). Im Jahre 2010 bestritt die Stiftung «Forschung 3R» ihre Aufwendung mit 47% aus Beiträgen des Bundes und 53% aus Beiträgen der Pharmaindustrie.[5] In diesem Fall hätte eine beherrschende Stellung nicht festgestellt werden können.

5 Jahresbericht 2011 der Stiftung 3R, Münsingen 2011, 10, <http://www.forschung3r.ch/de/information/index.html> (7.4.2014).

40 Als «Beiträge» sind Gegenleistungen für die Erfüllung einer an eine Organisation delegierten gesetzlichen Aufgabe zu verstehen. Finanzhilfen, mit welchen der Bund eine Tätigkeit einer privaten Organisation aufgrund einer gesetzlichen Grundlage fördert, fallen nicht darunter (G. MÜLLER, Rechtsgutachten vom 5.5.2004 betr. Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes zhd. der Büros der Eidgenössischen Räte, 8 f.). Erhält eine Organisation Beiträge aufgrund einer Subventionsbestimmung, wie etwa gemäss Art. 14 Energiegesetz, so können diese Beiträge nicht unter Rz 11 der Auslegungsgrundsätze (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3201]) subsumiert werden. Setzt sich die Einnahmestruktur einer Organisation aus 30% Finanzhilfen und 30% Beiträgen für die Erfüllung einer delegierten gesetzlichen Aufgabe zusammen, so kann ebenfalls keine «beherrschende Stellung» angenommen werden. Würden Finanzhilfen unter dem Begriff «Beiträge» subsumiert, so dürfte ein Landwirt i.d.R. kein parlamentarisches Mandat ausüben.

41 Werden die Einkünfte oder der Umsatz durch das Einziehen von gesetzlich festgeschriebenen Gebühren generiert, wie bspw. durch das Inkasso der Radio- und Fernsehgebühren (Billag AG; vgl. Art. 68 ff. RTVG), oder werden Bundesgelder durch eine Organisation verteilt, um eine gesetzliche Aufgabe für den Bund zu vollziehen (Kompetenzzentrum für Schweizer Aussenwirtschaftsförderung [OSEC]; vgl. Art. 3 ff. Exportförderungsgesetz), so ist dann eine beherrschende Stellung anzunehmen, wenn dieser Umsatz die Mehrheit der Einnahmen darstellt.

42 Die Beiträge müssen direkt zur entsprechenden Organisation fliessen. Deshalb haben die Büros bei den Krankenkassen anders entschieden, denn die finanzielle Unterstützung des Bundes fliesst nicht direkt an die Krankenkassen, sondern über die Kantone an die Versicherten, womit die Krankenkassen nur indirekt in den Genuss dieser Gelder kommen (AmtlBull NR 2007 4 ff.). Eine explizite Unvereinbarkeitsbestimmung für die Mitglieder der geschäftsleitenden Organe der Krankenkassen wurde im NR abgelehnt, obwohl die Krankenkassen der staatlichen Verwaltung zugeordnet werden können (AmtlBull NR 2007 9; AmtlBull NR 2009 940; *08.474 Pa.Iv. Jacqueline Fehr: Klare Trennung der Interessen in der obligatorischen Krankenversicherung*). Bisweilen wurden solche Quasi-Verwaltungen sogar als «parastaatliche Organisationen» bezeichnet (Gutachten BJ 10.11.1989, VPB 54.36, 236; RHINOW RENÉ/KÄGI-DIENER REGULA; Gutachten betreffend Santésuisse zuhanden der Consano-Vereinigung vom 7.11.2006, 6). Es ist mit KÄGI-DIENER zu folgern, dass vor dem Hintergrund der heutigen Konzeption von Art. 14 eine spezialgesetzliche Regelung für die Krankenkassen gerechtfertigt wäre, insb. weil sie Hoheitsgewalt ausüben (KÄGI-DIENER, Gutachten betreffend Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Funktion in Krankenkasse und Branchenverband vom 3. November 2008, 11, Ziff. h).

43 Eine beherrschende Stellung nimmt der Bund auch ein, wenn er die «Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe mehrheitlich» bestimmt (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3259 Rz 10 Bst. b]). Mit der Unterscheidung zwischen «beaufsichtigenden» und «geschäftsleitenden» Gremien sollte eine ähnliche Unterscheidung wie bei der Aktiengesellschaft zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung oder bei der Stiftung zwischen Stiftungsrat und Geschäftsstelle geschaffen werden. Dabei ist unerheblich, welche Stelle des Bundes das Gremium wählt. Der BR wählt bspw. die Nationalparkkommission (Art. 4 Abs. 1 Nationalparkgesetz), das EDI den Stiftungsrat der Stiftung für Forschung der Nutzung von Radio und Fernsehen (Stiftung Mediapulse; Art. 80 Abs. 3 RTVG). Bestimmt das Gesetz oder das geschäftsleitende oder beaufsichtigende Gremium auch die äquivalenten Gremien der Tochterfirmen, so ist auch für diese eine beherrschende Stellung anzunehmen (vgl. Mediapulse AG und Publica Data AG; Bericht prov. Büros-NR/StR 30.11.2011, Ziff. 3.5).

ff) «Mitglieder der geschäftsleitenden Organe» gemäss Bst. e

Die Mitgliedschaft in einem geschäftsleitenden Organ ist sehr weit auszulegen: Dazu zählt die Mitgliedschaft in allen Organen, die gesetzlich vorgesehen sind, wie etwa Vorstand, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat. Dazu gehört aber auch die Mitgliedschaft in den durch eigenes Satzungsrecht bestimmten Organen wie z.B. Direktion, Geschäftsleitung, Geschäftsführer etc. Die Abgrenzung ist fliessend und von Organisation zu Organisation unterschiedlich. Massgebend für den Entscheid im Einzelfall ist, ob es zu einem Konflikt im Zh. mit der Oberaufsicht der BVers kommen kann; d.h. ob die Person in ihrer Funktion an den Entscheidungsgrundlagen für den Bund mitarbeitet und ob diesbezüglich ein Loyalitätskonflikt entstehen kann. **44**

gg) Personen, die den Bund gemäss Bst. f in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten

Die Vertretung des Bundes kann durch Wahl eines Gremiums oder durch Mandatserteilung erfolgen. Dabei ist nicht die beratende oder forensische Tätigkeit gemeint, sondern die Einsitznahme in einem der Gremien der Organisation, wie dies bspw. bei der Vertretung des Bundes in «Schweiz Tourismus» der Fall ist. **45**

3. Problematik einer dogmatischen Auslegung

Die Anwendung von Art. 14 bei zwei Legislaturwechseln hat gezeigt, dass die Unvereinbarkeitsbestimmung im ParlG als Regel kaum Rechtssicherheit und Voraussehbarkeit garantieren kann. Zuviel hängt von äusseren Gegebenheiten ab. Zudem verwendet der BR für die Einteilung der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung inzwischen die gleichen Rechtsbegriffe wie das Parlamentsrecht für die verselbständigten Organisationen (Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17.12.2009, in: VPB 2009, 57 ff.). In Anbetracht dieser massgebend auf Art. 14 Bst. c, e und f einwirkenden Änderung der Rechtslage wäre eine Überarbeitung der Unvereinbarkeitsbestimmung notwendig. **46**

Kommt hinzu, dass sich die politischen Voraussetzungen für die Delegation von staatlichen Aufgaben in den letzten zehn Jahren verändert haben. War um die Jahrtausendwende geradezu eine Euphorie im Zusammenhang mit der Delegation von staatlichen Aufgaben an Private zu spüren, so ist heute m.E. der Ruf nach Intervention des Staates am Markt wieder stärker hörbar. Diese Vermengung von staatlicher Intervention, Delegation von staatlichen Aufgaben und finanzieller Abhängigkeit macht die Auslegung von Art. 14 zunehmend schwierig. Schliesslich befördert das in der Schweiz hoch gehaltene parlamentarische Milizsystem die Verbindung staatlicher und privater Tätigkeiten besonders. Gerade in einem halbprofessionellen Parlament, in welchem die Ratsmitglieder ihr parlamentarisches Mandat nicht vollberuflich wahrnehmen, muss indessen erkennbar sein, welche privatberuflichen Konsequenzen die Ausübung eines parlamentarischen Mandats hat. **47**

STÖCKLI zeichnet die verschiedenen Lehrmeinungen präzise auf: Vertritt man strenge Unvereinbarkeitsregeln, so kann dies nicht losgelöst von der Frage diskutiert werden, ob das parlamentarische Mandat als Hauptberuf oder als Nebenberuf zu qualifizieren ist. Steht man hingegen für eine eher weniger strenge Unvereinbarkeit ein, dann stellt sich automatisch die Frage der Unabhängigkeit bei der Ausübung des parlamentarischen Mandates (STÖCKLI, Behördenmitglieder, 535 ff. § 11). Solange bezüglich Professionalität des parlamentarischen Mandats kein klarer politischer Richtungsentscheid getroffen ist, dürfte indessen m.E. keiner dieser beiden dogmatischen Ansätze einen gangbaren Weg aufzei- **48**

gen. Aus Sicht der Praxis ist die BVers deshalb in die Pflicht zu nehmen, die auslegungsbedürftigen Bestimmungen voraussehbar zu machen. Das bedeutet, dass die Büros die Auslegungsgrundsätze periodisch aktualisieren müssen (Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3203 Rz 19]). Darüber hinaus hat die BVers als Gesetzgeber aber die Pflicht, Vereinbarkeiten und Unvereinbarkeiten im delegierten Aufgabenbereich spezialgesetzlich zu regeln, insb. wenn private Organisationen mit staatlichen Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben beauftragt oder zu diesem Zweck staatliche Organisationen errichtet werden.

Art. 15

Vorgehen

[1] Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 14 Buchstabe a ein, so erklärt die betroffene Person, für welches der beiden Ämter sie sich entscheidet.

[2] Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 14 Buchstaben b–f ein, so scheidet die betroffene Person sechs Monate nach Feststellen der Unvereinbarkeit aus der Bundesversammlung aus, sofern sie die andere Funktion bis dahin nicht aufgegeben hat.

Procedure

[1] Toute personne appelée à choisir entre son mandat parlementaire et une fonction incompatible avec ce mandat en vertu de l'art. 14, let. a, déclare laquelle des deux charges elle entend exercer.

[2] Toute personne appelée à choisir entre son mandat parlementaire et une fonction incompatible avec ce mandat en vertu de l'art. 14, let. b à f, est déchue automatiquement de son mandat dans les six mois qui suivent la date à laquelle l'incompatibilité a été établie si elle n'a pas renoncé entre-temps à la fonction concernée.

Procedura

[1] Se subentra un motivo d'incompatibilità secondo l'articolo 14 lettera a, l'interessato dichiara per quale delle due cariche opta.

[2] Se subentra un motivo d'incompatibilità secondo l'articolo 14 lettera b–f, il mandato parlamentare dell'interessato decade sei mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità, sempre che nel frattempo non abbia cessato di esercitare l'altra funzione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Abs. 1 2
2. Abs. 2 4

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 14.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 14.

I. Entstehungsgeschichte

Siehe Art. 14. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

Wird ein Ratsmitglied durch die VBVers in ein Amt gewählt oder wird eine Wahl durch die VBVers bestätigt (Art. 14 Bst. a ParlG), so hat das gewählte Mitglied zu erklären, welchem Mandat es den Vorzug gibt. Die unmittelbar nach der Wahl erfolgenden Wahlannahmeerklärungen drücken diese Entscheidung aus. Das Ratsmitglied muss sich aber nicht zwingend unmittelbar nach der Wahl entscheiden: Die Unvereinbarkeit tritt erst mit dem Amtsantritt ein. Es besteht somit eine gewisse Frist für die Entscheidung. Konkludentes Verhalten mit dem Amtsantritt ist möglich. In diesem Fall wird der parlamentarische Sitz mit dem Antritt des anderen Amtes vakant. **2**

Nach erfolgter Wahlannahme (insb. nach der Wahl in den BR) erscheinen die gewählten Ratsmitglieder nicht mehr im Rat und führen auch keine parlamentarische Handlung mehr aus. Dieses Verständnis der Unvereinbarkeit ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, kann aber als parlamentarische Usanz betrachtet werden. **3**

2. Abs. 2

Liegt eine Unvereinbarkeit nach Art. 14 Bst. b–f ParlG vor, so räumt der Gesetzgeber dem betroffenen Ratsmitglied eine Entscheidungsfrist von sechs Monaten ein. Massgebender Zeitpunkt des Fristenlaufs ist das Datum des Feststellungsbeschlusses des NR oder des StR. Nur der NR bzw. der StR sind berechtigt, abschliessend über Unvereinbarkeiten ihrer Mitglieder zu entscheiden. Hat das betroffene Ratsmitglied nach Ablauf der Frist die unvereinbare Funktion immer noch inne, so wird der Sitz in der BVers von Gesetzes wegen vakant. Die explizite Formulierung der Rechtsfolge lässt keinen Spielraum resp. kein Ermessen zu. Das betroffene Ratsmitglied darf von diesem Zeitpunkt an keine parlamentarischen Handlungen mehr vornehmen. Die Vakanz hat zur Folge, dass der Kt. entweder Neuwahlen durchführen oder eine Nachfolge bestimmen muss; i.S. der Transparenz und Rechtssicherheit bedarf es m.E. deshalb eines Feststellungsentscheides über das Ausscheiden aus dem Rat. Dies entspricht auch der Bedeutung dieses Aktes. Diesen Feststellungsentscheid hat jener Rat zu fällen, dem das Ratsmitglied angehört bzw. angehört hat. Ein entsprechender Antrag wäre durch das Büro zu stellen. **4**

Der Rechtsweg ist ausgeschlossen. Nach Art. 189 Abs. 4 BV kann ein Akt der BVers (bzw. im vorliegenden Fall des NR oder des StR, d.h. eines Organs der BVers) nicht angefochten werden, wenn das Gesetz keine Ausnahme vorsieht. Hingegen kann das betroffene Ratsmitglied jederzeit ein Wiedererwägungsgesuch an das Büro stellen: Da die Büros für die Feststellung der Unvereinbarkeit nicht abschliessend kompetent sind, haben sie auf das Gesuch einzutreten, können ihrem Rat jedoch beantragen, auf das Gesuch nicht einzutreten. Im Rahmen der Behandlung eines Wiedererwägungsgesuchs stellte das Büro des NR am 9.5.2008 den Antrag, dass die zu Beginn der Legislaturperiode festgelegten Unvereinbarkeiten des Ratsmandats mit Leitungsfunktionen in Organisationen gemäss Bst. e und f nur dann neu überprüft werden, wenn neue Erkenntnisse vorliegen, die eine bis zum Ende der Legislaturperiode geltende Änderung rechtfertigen.[1] **5**

1 *08.031 Unvereinbarkeit mit einem parlamentarischen Mandat (Art. 14 ParlG). Wiedererwägungsgesuche.*

Das Büro könne nicht jährlich anhand von Bilanzen und Erfolgsrechnungen überprüfen, ob alle Doppelmandate gerechtfertigt seien oder nicht. I.S. einer gewissen Voraussehbarkeit und Rechtssicherheit müsse eine dauernde Änderung der Rechtslage eingetreten sein (Prot. Büro-NR 9.5.2008 1 f.). Dieser Beschluss wurde 2010 als N 16*a* in die Auslegungsgrundsätze aufgenommen (Auslegungsgrundsätze 2010 [BBl 2010 3260]; bestätigt Auslegungsgrundsätze 2014 [BBl 2014 3202]).

6 Das Büro jedes Rates «prüft, ob Unvereinbarkeiten gemäss Artikel 14 ParlG vorliegen oder neu entstehen» (Art. 9 Abs. 1 Bst. i GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. i GRS). Ein Differenzbereinigungsverfahren bei den Feststellungsentscheiden ist nicht vorgesehen, da ja jeder Rat nur betr. die eigenen Mitglieder zu entscheiden hat und keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte erforderlich sind. Die Büros haben sich aber gegenseitig dazu verpflichtet, Praxisänderungen vorgängig abzusprechen und bei Differenzen in der KoKo zu bereinigen (Auslegungsgrundsätze 2014, [BBl 2014 3202 Rz 14–16]). Damit wird dem Willen des Verfassungsgebers entsprochen, möglichst einheitliche Unvereinbarkeitsbestimmungen für beide Räte vorzusehen (Art. 144 BV).

7 Es liegt in der Pflicht der Ratsmitglieder, Unvereinbarkeiten zu beseitigen (vgl. hierzu auch oben N 4). Nimmt ein Ratsmitglied während der Amtsdauer eine neue Funktion in einer Organisation wahr, die allenfalls unter die Unvereinbarkeitsbestimmungen fällt, so hat es dies den Büros zu melden und im Interessensregister (Art. 13 ParlG) einzutragen. Sollte über die Vereinbarkeit ein Zweifel bestehen, so traktandiert das Büro die Prüfung der Unvereinbarkeit. Das betroffene Ratsmitglied ist vorgängig anzuhören. Kommt das zuständige Büro zum Schluss, dass eine Unvereinbarkeit vorliegt, so stellt es dem Rat Antrag. Hat der Antrag eine Änderung der Praxis über die Feststellung von Unvereinbarkeiten zur Folge, so konsultiert es das Büro des anderen Rates (vgl. hierzu auch oben N 6).

3. Kapitel: Immunität und Sessionsteilnahmegarantie

Art. 16

Absolute Immunität	**Die Ratsmitglieder können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.**
Immunité absolue	Aucun député ne peut être tenu pour juridiquement responsable des propos qu'il tient devant les conseils ou leurs organes.
Immunità assoluta	I parlamentari non possono essere chiamati a rispondere in giudizio per quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi del Parlamento.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Das System der Strafverfolgungsprivilegien nach schweizerischem Recht	7
2. Auslegung und Anwendung von Art. 16	11
a) Personeller Schutzbereich: «Die Ratsmitglieder […]»	11
b) Sachlicher Schutzbereich: «[…] für ihre Äusserungen […]»	13
c) Örtlicher Schutzbereich: «[…] in den Räten und in deren Organen […]»	17
d) Rechtswirkung: «[…] rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.»	19
3. Praxis	21

Materialien

Bis 1934: E-VG 25.9.1850 (BBl 1850 III 89 ff.); VG 9.12.1850 (AS 1851 149 ff.); GarG 23.12.1851 (AS 1851/53 33 ff.); Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 II 497]; GarG 23.3.1934 (AS 1934 509 ff.).
7188 Verantwortlichkeitsgesetz: Botschaft BR 29.6.1956 (BBl 1956 I 1393 ff.); VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.04.1960 (BBl 1960 I 1449).
11001 Initiative der Kommission für die Geschäfte Nr. 10618 und 10619. Telephonabhörung und Immunität: Änderung VG 6.10.1972 (AS 1973 925 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).

Literatur

Aubert, Art. 162, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 1221 ff. (zit. Aubert, Art. 162); Aubert, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967 (zit. Aubert, Traité); Biaggini, Art. 162, in: Biaggini, Kommentar BV, 720 ff.; Gadient, Die parlamentarische Immunität im Bund, in: Parlamentsdienste, Parlament, 281 ff. (zit. Gadient, Immunität); Haller, Art. 117, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; Kettiger, Beginn der Immunität bei neugewählten Nationalratsmitgliedern, in: Jusletter 11.6.2012 <http://jusletter.weblaw.ch> (22.11.2013) (zit. Kettiger, Beginn); Lanz-Baur, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 1963 (zit. Lanz-Baur, Immunität); Masmejan, L'immunité parlementaire est-elle une institution dépassée?, in: medialex, 3/99, 139–140 (zit. Masmejan, Im-

munité); MAURER, Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier, in: AJP 2005, H. 2, 141–149 (zit. MAURER, Aspekte); SÄGESSER, Das materielle Immunitätsrecht für die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrats und der Gerichte des Bundes, in: ZBl 2012, H. 1, 415 ff. (zit. SÄGESSER, Immunitätsrecht); SCHWARZ, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder der Bundesversammlung, Zürich 1929 (zit. SCHWARZ, Immunität); WALDER, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der schweizerischen National- und Ständeräte, der Bundesräte, der Bundesrichter etc., sowie der übrigen Bundesbeamten, in: Kriminalistik 1963, H. 9, 445 f.; VON MURALT, Die parlamentarische Immunität in Deutschland und in der Schweiz mit der Berücksichtigung der Entwicklung derselben in England und Frankreich, Zürich 1902 (zit. VON MURALT, Immunität); VON WYSS, Art. 162, in: St. Galler Kommentar (zit. VON WYSS, Art. 162); WALLIMANN-BORNATICO, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des National- und Ständerates, in: ZBl 1988, H. 8, 351 ff. (zit. WALLIMANN-BORNATICO, Immunität).

I. Entstehungsgeschichte

1 In England und Frankreich diente die parlamentarische Immunität im ausgehenden 18. Jahrhundert als notwendige Sicherung des Parlamentes gegen Übergriffe der Regierungsgewalt. In der Schweiz fand die Immunität 1798 Eingang in die stark französisch geprägte Helvetische Verfassung (vgl. SCHWARZ, Immunität, 21). Art. 51–63 der Helvetischen Verfassung gewährten den Mitgliedern der gesetzgebenden Räte ein Privileg im Falle einer gerichtlichen Verfolgung. Die Mediationsverfassung von 1803 ersetzte das Parlament wieder durch die Tagsatzung; damit war auch die parlamentarische Immunität obsolet geworden (VON MURALT, Immunität, 56; SCHWARZ, Immunität, 36; LANZ-BAUR, Immunität, 7).

2 Die BV 1848 statuierte in Art. 110 die Verantwortlichkeit der Beamten der Eidgenossenschaft für ihre Geschäftsführung. Gestützt darauf erliess die BVers 1850 das erste VG, welches eine allgemeine Verantwortlichkeit der eidg. Behörden und Beamten für ihre amtliche Geschäftsführung statuierte. Die Verantwortlichkeit der BVers als höchstes Staatsorgan wurde jedoch explizit ausgeschlossen. Begründet wurde diese Ausnahme damit, dass die Frage, ob die BVers durch einen Beschluss die Verfassung verletzt, eine politische oder staatsrechtliche Frage sei (LANZ-BAUR, Immunität, 8; vgl. dazu auch SCHWARZ, Immunität, 22). Die einzelnen Ratsmitglieder hingegen sollten grundsätzlich wie Behördenmitglieder verantwortlich sein, hinsichtlich ihrer Voten in den Räten wurden sie jedoch von der Verantwortlichkeit befreit *(absolute Immunität)*: «Hingegen sind die Mitglieder des National- und Ständerathes für ihr Votum in der Behörde nicht verantwortlich und es kann nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden» (Art. 1 VG 1850). Eine weitere Privilegierung wurde geschaffen, indem eine Strafverfolgung gegen ein Mitglied der BVers wegen Verbrechen und Vergehen mit Bezug auf seine amtliche Stellung nur durch Beschluss der BVers aufgenommen werden konnte (*relative Immunität*; vgl. dazu Art. 17 ParlG; Art. 17*a* ParlG).

3 1851 wurde das GarG erlassen. Es hatte zum Zweck, die Bundesbehörden und ihre Kompetenzen sowie das Bundesvermögen gegenüber kantonaler Gewalt zu schützen. Der Hintergrund für den Erlass des GarG 1851 lag darin, dass die liberal-radikal dominierte BVers fürchtete, durch den seit 1850 von der konservativen Partei regierten Kt. BE an der Ausübung ihrer Funktion gehindert zu werden (SCHWARZ, Immunität, 19; LANZ-BAUR, Immunität, 10; WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 351). Den Parlamentariern wurde die Teilnahme an den Sitzungen der BVers garantiert, eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen und Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung bezogen, war nur mit Zustimmung der Räte möglich (zur sog. *Sessionsteilnahmegarantie* vgl. ausführlicher Art. 20 ParlG).

Im Jahre 1958 wurde das VG 1850 totalrevidiert. Die Totalrevision brachte vor allem in formeller Hinsicht eine klarere Unterscheidung zwischen den verschiedenen Immunitätsformen. Materiell änderte sich für die Mitglieder der BVers nichts (LANZ-BAUR, Immunität, 28). **4**

Im Zuge der Totalrevision der BV im Jahre 1999 wurde die Immunität als bis dahin ungeschriebenes Verfassungsrecht in den Art. 162 BV aufgenommen (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 387 f.]; VON WYSS, Art. 162, Rz 1): Gemäss Abs. 1 können die Mitglieder der BVers, des BR, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler für ihre Äusserungen in den Räten und deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Gemäss Abs. 2 können weitere Formen der Immunität im Gesetz vorgesehen werden. **5**

Im ParlG wurden die Bestimmungen zur parlamentarischen Immunität aus dem VG vom 14. März 1958 sowie aus dem GarG vom 26. März 1934 in die Art. 16 ff. übernommen. Die Immunität der von der BVers gewählten Behördenmitglieder und Magistratspersonen ist bis heute in Art. 14 ff. VG geregelt. Das GarG wurde mit Inkrafttreten des ParlG aufgehoben (s. Art. 172 i.V.m. Anh. Ziff. I 1 ParlG; zu den Revisionsbestrebungen betr. relativer Immunität und Sessionsteilnahmegarantie vgl. Art. 17 N 4 ff. sowie Art. 20 N 5). **6**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das System der Strafverfolgungsprivilegien nach schweizerischem Recht

Die Immunität ist *absolut*, wenn sie nicht aufgehoben werden kann. Die *relative* Immunität wirkt je nach Art des begangenen Deliktes: Besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Delikt und der parlamentarischen Funktion, so gilt a priori Schutz vor Strafverfolgung. Rechtfertigt sich dieser Schutz im Verhältnis zur Schwere der begangenen Tat nicht, dann kann diese Immunität durch parlamentarischen Beschluss aufgehoben werden. Für Delikte hingegen, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem parlamentarischen Mandat stehen, gilt kein genereller Schutz vor Strafverfolgung. Ein Parlamentsmitglied ist in diesen Fällen nur temporär – nämlich während der Dauer der Session – geschützt und zwar insofern, als während dieser Zeit die Eröffnung einer Strafverfolgung nur mit seiner Einwilligung möglich ist (*Sessionsteilnahmegarantie*, vgl. dazu auch Art. 20 ParlG). **7**

Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Immunität wird auch der Begriff *Privileg* verwendet, insb. die relative Immunität und die Sessionsteilnahmegarantie werden jeweils einzeln (vgl. z.B. WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352)[1] oder auch gemeinsam (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 512) als *Strafverfolgungsprivileg* bezeichnet (zur Terminologie allgemein vgl. auch GADIENT, Immunität, 282). Diese Terminologie ist für den vorliegenden Zusammenhang jedoch zu wenig präzise; im Folgenden werden deshalb die in Verfassung und Gesetz gewählten Bezeichnungen verwendet. **8**

Schutzzweck aller drei Formen der parlamentarischen Immunität (*absolute* und *relative Immunität* sowie *Sessionsteilnahmegarantie*) ist, den Mitgliedern der BVers die freie, unbefangene Ausübung ihres parlamentarischen Mandates zu garantieren und damit das Funktionieren des Parlamentes zu gewährleisten (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 512; LANZ-BAUR, Immunität, 15; GADIENT, Immunität, 281). Zu Beginn des Schweizerischen Bundesstaates lag der Zweck der Immunität in erster Linie darin zu ver- **9**

1 Die Autorin spricht nur in Bezug auf die Sessionsteilnahmegarantie vom Verfolgungsprivileg (WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352).

hindern, dass die Strafjustiz «zu einem ihr fremden Zwecke» missbraucht wurde – dabei dachte man v.a. an «politisch tendenziöse Strafverfolgungen durch den Kanton Bern» (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 513) aber auch an «Klagen Privater» (VON MURALT, Immunität, 57) – und dass in diesem Zusammenhang aus Pedanterie «minderwichtigen Akten oder Bagatellfällen» mehr Gewicht verliehen werde als der wichtigen Ausübung des parlamentarischen Mandates (GADIENT, Immunität, 282). Im Laufe der Jahrzehnte hat sich der Fokus des Schutzes verlagert: Die Ratsmitglieder sollen zwar auch heute noch vor tendenziöser und willkürlicher Strafverfolgung geschützt werden (VON WYSS, Art. 162, Rz 2), die Gefahr, dass politische Gegensätze zwischen Gliedstaat und Bundesstaat zu solchen Strafverfolgungen führen (SCHWARZ, Immunität, 36), ist jedoch gebannt (vgl. dazu auch Art. 20 N 5). Im Zentrum der Praxis der Räte steht vorab die Sicherstellung der freien Willensbildung und Meinungsäusserung, dabei wird insb. der freien Ausübung der Kontrolltätigkeit und dem Recht zur Kritik Gewicht verliehen (zur Praxis der Räte s. N 21 ff. sowie Art. 17 N 13 ff.).

10 Die parlamentarische Immunität dient hingegen nicht dem persönlichen Schutz eines Ratsmitgliedes, sondern immer nur seiner Funktion und dem öffentlichen Interesse an der Ausübung dieser Funktion (GADIENT, Immunität, 283 f.; VON MURALT, Immunität, 37; Botschaft BR 24.3.1919 [BBl 1919 I 544, 547]; Botschaft BR vom 20.11.1996 [BBl 1997 I 387]). Daraus folgt, dass es nicht in der Macht eines Ratsmitgliedes steht, ein Verfahren zur Aufhebung der Immunität durch seine *Zustimmung* oder den *Verzicht* auf seine Immunität zu verhindern. Zur Prüfung der Immunitätsfrage sind einzig die zuständigen parlamentarischen Organe kompetent. Ein Ratsmitglied kann hingegen darauf verzichten, sich gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde auf die parlamentarische Immunität zu berufen. Dann nämlich, wenn es in seinen Augen offensichtlich ist, dass die ihm vorgeworfene Handlung weder von der absoluten noch von der relativen Immunität geschützt ist. Ebenfalls nicht ausgeschlossen ist, dass ein betroffenes Ratsmitglied selber beantragt, seine Immunität aufzuheben (Art. 76 Abs. 1 ParlG; vgl. *88.080 Parlamentarische Immunität von Nationalrat Richard Bäumlin. Aufhebung*: AmtlBull NR 1990 671).

2. Auslegung und Anwendung von Art. 16

a) Personeller Schutzbereich: «Die Ratsmitglieder […]»

11 Wie der Wortlaut der Bestimmung besagt, schützt Art. 16 – in Wiederholung des diesbezüglichen Gehaltes von Art. 162 BV – die Ratsmitglieder, d.h. alle Mitglieder von NR und StR (LANZ-BAUR, Immunität, 41). Die Frage, ab welchem Zeitpunkt der personelle Schutz der absoluten Immunität zu wirken beginnt, wurde unlängst anlässlich des Falles Blocher *(12.190 Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung)* im Rahmen eines Obiter dictum dahingehend beantwortet, dass für die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten als Ratsmitglied und somit auch für den Beginn der Schutzwirkung der relativen Immunität der Zeitpunkt des Amtsantrittes massgebend ist (Entscheid IK-NR 25.4.2012, Ziff. 3.1, <www.parlament.ch> [16.8.2013]). Eine Vorwirkung der absoluten Immunität ist aufgrund der ratio legis für jene Fälle zu bejahen, in denen gewählte, aber noch nicht vereidigte Mitglieder des NR Amtshandlungen tätigen, welche sie im Zusammenhang mit der konstituierenden Sitzung des NR von Gesetzes wegen vorzunehmen haben (z.B. die Rede des jüngsten designierten Mitglieds des NR; vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a GRN). Diese Amtshandlungen sind im Gesetz und im Reglement explizit und abschliessend aufgezählt (Art. 53 Abs. 2 BPR; Art. 1 Abs. 2 Bst. a, b und c; Art. 3 und 4 GRN); ebenso ist das Stimm- und Rederecht für die konstituierende Sitzung ausdrücklich geregelt (Art. 53 Abs. 2 BPR).

In der älteren Literatur wird der Beginn der Schutzwirkung der Immunität für die Mitglieder von NR und StR auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ergebnisse und der Mitteilung an die Gewählten festgelegt (d.h. vor Ablauf der Beschwerdefristen): SCHWARZ und LANZ-BAUR begründen diesen Zeitpunkt mit dem Schutzbedarf der Ratsmitglieder im Rahmen der konstituierenden Sitzung des NR (SCHWARZ, Immunität, 104 f.; LANZ-BAUR, Immunität, 52, 82); dieser Schutz ist jedoch mit der oben erwähnten Vorwirkung gesichert (s. N 11). VON MURALT vertrat 1902 in Anlehnung an die damals geltende französische Gesetzgebung die weiter gehende Meinung, dass der Schutz schon vor der Wahlversammlung greifen müsse, ansonsten könnte eine Wahl zum Abgeordneten durch eine Verhaftung hintertrieben werden (VON MURALT, Immunität, 23 f.). Es kann offenbleiben, ob dieses extensive Verständnis der zeitlichen Geltung im Jahre 1902 berechtigt war – aus heutiger Sicht scheint eine solche generelle zeitliche Ausdehnung des Immunitätsschutzes angesichts des geringen Risikos einer politisch motivierten Verhaftung vor Amtsantritt nicht mehr gerechtfertigt. In neuster Zeit befasste sich die Literatur anlässlich der Strafverfolgung von NR Christoph Blocher (SVP/ZH) *(12.190 Immunität Nationalrat Blocher)*, in welcher ihm Handlungen vorgeworfen werden, welche sich angeblich teilweise vor dem Amtsantritt ereignet hatten, vertieft mit der Frage des Beginns des Immunitätsschutzes. KETTIGER kommt zum Schluss, dass die Amtszeit und somit die Schutzwirkung der Immunität bei neuen Mitglieder des NR im Zeitpunkt der Konstituierung beginnt, ignoriert dabei jedoch, dass die Vereidigung Bedingung für den Amtsantritt ist (KETTIGER, Beginn, Rz 5; zur Rechtswirkung der Vereidigung vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3520]). SÄGESSER geht – gleich wie die Kommissionen – davon aus, dass der Zeitpunkt der Vereidigung eines Ratsmitgliedes massgeblich ist für den Beginn der Schutzwirkung (SÄGESSER, Immunitätsrecht, 437).[2] Einzig MAURER vertritt bezüglich der Mitglieder des NR in einer Fussnote die Auffassung von SCHWARZ und LANZ-BAUR (MAURER, Aspekte, 142, FN 11). Für die Mitglieder des StR hingegen kommt MAURER unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 ParlG zum Schluss, dass die Schutzwirkung – entgegen SCHWARZ und LANZ-BAUR – allgemein erst mit der Vereidigung beginnt. **12**

b) Sachlicher Schutzbereich: «[…] für ihre Äusserungen […]»

Die absolute Immunität schützt nur vor der rechtlichen Verantwortlichkeit für Äusserungen. Sie wird deshalb auch Redefreiheit oder Wortprivileg genannt (WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352; VON WYSS, Art. 162, Rz 1). Der Kern des Immunitätsgedankens zielt auf den Schutz der freien Meinungsäusserung und Willensbildung ab (SCHWARZ, Immunität, 7). Das Immunitätsrecht ist somit spezifisch parlamentarischer Teilgehalt der Rede- und Pressefreiheit (vgl. dazu auch AmtlBull NR 1970 412). **13**

Der absolute Schutz gilt generell für alle Äusserungen. Dabei ist der Begriff der Äusserung im formellen Sinne zu verstehen (vgl. dazu SCHWARZ, Immunität, 97). Darunter fallen Worte, zusammenhängende Reden, aber auch schriftliche Äusserungen zuhanden der parlamentarischen Organe (Kommissionsberichte, parlamentarische Vorstösse) – unabhängig von deren Inhalt (vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 44 f.; WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352; AUBERT, Art. 162, Rz 4; GADIENT, Immunität, 287). Auch die Abgabe der Stimme wird als «Votum» und damit als Äusserung im Sinne von Art. 16 ge- **14**

2 Eine andere Meinung vertritt SCHUBARTH, Gutachtliche Stellungnahme zur Tragweite der parlamentarischen Immunität <http://www.blocher.ch/artikel/gutachtliche-stellungnahme-zur-tragweite-der-parlamentarischen-immunitaet/77b848a1c0de75faeabe0e4d268c6ff2.html> (16.8.2013).

wertet (SCHWARZ, Immunität, 97; LANZ-BAUR, Immunität, 44) – jedoch nur soweit es um eine rechtmässige Abgabe der Stimme geht (VON WYSS, Art. 162, Rz 4).[3]

15 Eine materielle Beschränkung der Äusserungen besteht nicht (LANZ-BAUR, Immunität, 45).[4] Eine solche wurde bei der Beratung des VG 1958 in den vorberatenden Kommission diskutiert (zum VG 1958 s. oben N 2 f.). Man wollte Äusserungen, die nicht in Wahrung öffentlicher Interessen erfolgt sind, vom Schutz ausschliessen. Dies wurde anschliessend aber mit der Begründung verworfen, dass eine einfache Handhabung der absoluten Immunität nur möglich sei, wenn sich der Schutzbereich klar abgrenzen liesse (vgl. AmtlBull StR 1956 324).

16 Ob der Schutz schriftlicher Äusserungen auf formelle Instrumente des parlamentarischen Verfahrens beschränkt ist oder ob Äusserungen in einem einfachen Brief eines Ratsmitgliedes an eine Kommission ebenfalls unter den Schutz der absoluten Immunität fallen, ist offen. Aufgrund der ratio legis sollten alle schriftlichen und mündlichen Äusserungen, welche – wenn auch nur konkludent – Bestandteil der politischen Meinungsäusserung sein können, in gleicher Weise geschützt werden. Dies bedeutet, dass auch «Bemerkungen, Zwischenrufe, Lachen, Beifallklatschen, Pfeifen, Gebärden» darunter fallen (VON MURALT, Immunität, 65; SCHWARZ, Immunität, 98). Umgekehrt sind Tätlichkeiten in den Räten und ihren Organen nicht in diesem Sinne als «Äusserungen» zu verstehen (VON MURALT, Immunität, 65; SCHWARZ, Immunität, 99; LANZ-BAUR, Immunität, 44) und somit auch nicht von der absoluten Immunität geschützt. Genauso wenig fallen Äusserungen in Privatgesprächen oder Zurufe an Tribünenbesucherinnen und -besucher unter die absolute Immunität (LANZ-BAUR, Immunität, 45).

c) Örtlicher Schutzbereich: «[…] in den Räten und in deren Organen […]»

17 Der Schutz der absoluten Immunität gilt ausschliesslich in den Organen der BVers. Gemäss Art. 31 ParlG sind dies die Räte, die VBVers, die Präsidien, die Büros, die KoKo, die VwD, die Kommissionen, Subkommissionen und Delegationen sowie die Fraktionen. Für schriftliche Äusserungen bedeutet dies, dass sie sich an die Räte oder an ein Organ der Räte richten müssen (MAURER, Aspekte, 143). Zeitlich sind die Sitzungen der Organe klar abgegrenzt: Sie beginnen mit der ordnungsgemässen Eröffnung und enden mit ordnungsgemässem Abschluss (SCHWARZ, Immunität, 100; LANZ-BAUR, Immunität, 52). Die Gleichsetzung von Ratsplena und allen anderen Organen ist deshalb gerechtfertigt, weil die Ratsmitglieder beiden Orts dieselbe Rechtsstellung innehaben (LANZ-BAUR, Immunität, 49).

18 Gemäss Praxis der BVers werden auch Äusserungen von der absoluten Immunität geschützt, welche ausserhalb eines Organes gemacht worden sind, soweit es sich dabei lediglich um eine Wiederholung einer Aussage handelt, die zuvor innerhalb eines Organes erfolgt ist.[5] Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Wiederholung durch Medien oder durch das Ratsmitglied selber erfolgt (vgl. 10497. Immunität von Nationalrat Hubacher. Ge-

3 Richtigerweise haben die Räte die Manipulation der Stimmabgabe für ein anderes Ratsmitglied mit technischen Mitteln durch NR Christoph Blocher (SVP/ZH) als Fall der relativen und nicht der absoluten Immunität beurteilt (94.038 Parlamentarische Immunität von Nationalrat Blocher: AmtlBull NR 1994 1012, AmtlBull StR 1994 712).

4 Eine materielle Beschränkung findet sich bspw. im deutschen Recht in Art. 46 GG, der «verleumderische Beleidigungen» vom Immunitätsschutz ausschliesst.

5 Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Praxis unten, N 21). Vgl. zudem auch Prot. Petitionskommission NR 20.5.1970 (wobei hier davon ausgegangen wurde, dass das, was bereits im AmtlBull

such des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung: AmtlBull NR 1970 411). Ebenso wenig ist es Bedingung, dass der genaue und richtige Wortlaut wiederholt wird. Wesentlich für das Greifen des Schutzes der absoluten Immunität ist, dass der Inhalt des Wortlautes nicht unabhängig von den Äusserungen im Rat oder dessen Organen zu verstehen ist (vgl. 05.023. Immunität von NR Jasmin Hutter. Aufhebung: AmtlBull NR 2005, Beilagen Frühjahrssession 519; VON WYSS, Art. 162, Rz 4). Somit ist es also möglich, dass ein Ratsmitglied ehrverletzende Äusserungen überall ungestraft wiederholen kann, wenn es diese bereits einmal in einem Organ der BVers gemacht hat. Dies mag störend sein, eine gegenteilige Praxis würde die absolute Immunität jedoch sinnentleeren (AUBERT, Traité, Rz 1275; MASMEJAN, Immunité, 140).

d) Rechtswirkung: «[…] rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.»

19 Für Äusserungen in den Organen der BVers können Ratsmitglieder weder zivil- noch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden (WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352). Vorbehalten bleiben jedoch die ratsinternen Disziplinarmassnahmen nach Art. 13 ParlG.[6] Teilweise ist auch von einem Ausschluss der diziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit die Rede (AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1275); damit kann aber nur die disziplinarische Verantwortung ausserhalb der Räte bzw. die personalrechtliche Verantwortlichkeit im öffentlichen Arbeitsverhältnis gemeint sein.[7] Ergreifen hingegen private Arbeitgeber personalrechtliche Sanktionen aufgrund von Äusserungen in den Räten und ihren Organen, so sind die Ratsmitglieder nicht durch die absolute Immunität geschützt (SCHWARZ, Immunität, 47; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 512).

20 Die absolute Immunität bewirkt nicht erst einen Ausschluss der Strafbarkeit, sondern die Rechtswidrigkeit der Tat schlechthin (WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 353). Aus strafrechtlicher Sicht ist die absolute Immunität ein persönlicher Strafausschliessungsgrund; d.h., dass die Ratsmitglieder zu keiner Zeit, also auch nicht nach Beendigung des Mandates, zur Verantwortung gezogen werden können (SCHWARZ, Immunität, 105; MAURER, Aspekte, 143).

3. Praxis

21 Seit den 1970er Jahren hatten sich die Räte nur in fünf Fällen mit der Frage der absoluten Immunität zu befassen:

1. Im Fall Hubacher *(10497. Immunität von Nationalrat Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung)* äusserten sich die Räte zur Frage des Schutzes für Äusserungen, welche ausserhalb des Ratssaales wiederholt werden. Dabei kamen sie zum Schluss, dass NR Hubacher (SP/BS) für Äusserungen, die er im Ratssaal gemacht hatte und die tags darauf in den Zeitungen wiedergegeben worden waren, absolute Immunität genoss (AmtlBull NR 1970 410 ff.; AmtlBull StR 1970 158 ff.). Damit schlossen sich die Räte der Rechtsprechung des BGer an, welches bereits im Jahre 1927 einen vergleichbaren Fall aus dem Kt. VS entsprechend beurteilt hatte (BGE 53 I 76).

---

steht, auch an der weiteren Öffentlichkeit wiederholt werden darf); MASMEJAN, Immunité, 140; MAURER, Aspekte, 143.

6 So auch bereits Art. 17 VG 1958. Zu den ratsinternen Disziplinarmassnahmen ausführlicher GADIENT, Immunität, 287; VON WYSS, Art. 162, Rz 7; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 512.

7 Vgl. AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 642 u. VON WYSS, Art. 162, Rz 7; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz 13; VON WYSS, Art. 1, Rz 4.

2. Im Fall Bäumlin *(88.080. Parlamentarische Immunität von Nationalrat Richard Bäumlin. Aufhebung)* ging es um eine Äusserung von NR Richard Bäumlin (SP/BE), welche dieser zuerst gegenüber der APK abgegeben und danach den Bundeshausmedien schriftlich ausgeteilt hatte. Beide Räte traten auf das Gesuch nicht ein mit der Begründung, dass es sich um einen Fall der absoluten Immunität handle, da die der Presse übergebenen schriftlichen Voten nicht als selbständige Äusserungen zu betrachten seien (AmtlBull NR 1990 670 ff.; AmtlBull StR 1990 536 ff.). Eine andere Auslegung der absoluten Immunität würde diese «ihres eigentlichen Gehaltes berauben» (AmtlBull NR 1990 671 mit Verweis auf AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1275).

3. Im Fall Ziegler *(90.072. Parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler. Aufhebung)* ging es um eine Äusserung, welche NR Jean Ziegler (SP/GE) am 28.11.1989 vor dem NR gemacht und zu einem späteren Zeitpunkt in einem Buch veröffentlicht hatte. Auch ihm wurde absolute Immunität gewährt (AmtlBull NR 1991 1950 ff.; AmtlBull StR 1991 1091 ff.).

4. Im Fall Hutter *(05.023. Immunität von NR Jasmin Hutter. Aufhebung)* ging es darum, dass NR Jasmin Hutter (SVP/SG) gegenüber einer Zeitung einen Kommentar mit Bezug auf eine von ihr eingereichte Motion abgegeben hatte. Bereits aufgrund der Begründung der Motion wurde gegen NR Hutter eine Anzeige wegen unlauteren Wettbewerbs eingereicht; in der Folge dann auch gegen den Kommentar. Die Räte gewährten NR Hutter aber absolute Immunität und hielten insb. fest, «dass die Ratsmitglieder nicht daran gehindert werden dürfen, im Parlament Themen anzusprechen, die direkte wirtschaftliche Auswirkungen auf bestimmte Unternehmen haben könnten» (Bericht RK-NR 3.2.2005, AmtlBull NR 2005 Beilagen).

5. In einem Fall BR *(05.059. Immunität des Gesamtbundesrates und der Bundeskanzlerin)* ging es um Äusserungen, welche der BR in seinem Extremismusbericht vom 25.8.2004 zhd. des Parlamentes gemacht hatte. Der BR und die Bundeskanzlerin wurden durch die absolute Immunität geschützt (AmtlBull NR 2005 744; AmtlBull StR 2005 742).

6. Im Fall Meier-Schatz/Glasson *(09.010. Immunität von Nationalrätin Meier-Schatz und alt Nationalrat Glasson. Gesuch um Aufhebung)* wurde der Präsidentin und dem Vizepräsidenten der GPK die absolute Immunität zugesprochen, nachdem diese die Medien im Auftrag ihrer Kommission informiert und dabei Aussagen gemacht hatten, gegen die Anzeige eingereicht worden war (AmtlBull NR 2009 564 ff.; AmtlBull StR 2009 639 ff.).

22 Der Blick auf die Praxis zeigt, dass es nur dann überhaupt zu Verfahren vor den Räten gekommen ist, wenn es um Äusserungen ging, welche die Ratsmitglieder *ausserhalb* der BVers und ihrer Organe gemacht hatten und somit die Frage der Grenze zwischen absoluter und relativer Immunität zur Diskussion stand. Fälle von Äusserungen *in* den Räten und ihren Organen scheinen entweder nie angezeigt oder aber durch die zuständige Strafverfolgungsbehörde in eigener Kompetenz erledigt worden zu sein.

23 In Fällen, in denen es strittig war, ob ein Fall der absoluten Immunität vorliegt, wurde diese Frage im selben Verfahren beantwortet, welches das Gesetz für die Prüfung der relativen Immunität vorsieht. Unter dem geltenden Recht bedeutet dies, dass bei strittigen Fällen das Verfahren von Art. 17*a* ParlG sinngemäss zur Anwendung kommt.

Art. 17

siehe Aktualisierung Art. 17

Relative Immunität

[1] Gegen ein Ratsmitglied kann ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte eingeleitet werden. Das Geschäftsreglement jedes Rates bezeichnet die zuständige Kommission.

[2] Erscheint es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt, so können die zuständigen Kommissionen die Verfolgung und Be-

urteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen.

[3] Die Vereinigte Bundesversammlung kann eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

[4] Ist ein Gesuch offensichtlich unhaltbar, so können die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen im gegenseitigen Einvernehmen das Gesuch direkt erledigen.

Immunité relative: portée et compétences

[1] Un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils. La commission compétente de chacun des conseils est désignée par leur règlement respectif.

[2] Si des circonstances particulières le justifient, les commissions compétentes peuvent charger les autorités pénales de la Confédération d'instruire et de juger les infractions qui relèvent de la juridiction cantonale.

[3] L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) peut élire un procureur général extraordinaire.

[4] Si une requête est manifestement infondée, les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, liquider l'affaire eux-mêmes.

Immunità relativa: definizione e competenze

[1] Contro un parlamentare non può essere promosso alcun procedimento penale per un reato direttamente connesso con la sua condizione o attività ufficiale, se non con l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere. Il regolamento di ciascuna Camera designa la commissione competente.

[2] Se sembra giustificato dalle circostanze del caso, le commissioni competenti possono affidare alle autorità penali della Confederazione il perseguimento e il giudizio di un reato sottostante alla giurisdizione cantonale.

[3] L'Assemblea federale plenaria può eleggere un procuratore generale straordinario della Confederazione.

[4] Le richieste manifestamente insostenibili possono essere direttamente liquidate, di comune intesa, dai presidenti delle commissioni competenti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. VG von 1850	1
2. VG von 1958	2
3. Verschiedene Revisionsbestrebungen in den 1980er und 1990er Jahren	4
4. Totalrevision der BV 1999 und ParlG	6
5. Änderung des ParlG vom 17.6.2011	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Abs. 1	10
a) Allgemeines	10
b) Persönlicher Geltungsbereich	11

Note
c) Zeitlicher Geltungsbereich 12
d) Sachlicher Geltungsbereich 13
e) Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität 21
2. Abs. 2 und 3 25
3. Abs. 4 27

Materialien

VG 9.12.1850 (AS 1851 149 ff.).
7188 Verantwortlichkeitsgesetz: StenBull 1956 StR 318 ff.; VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).
11001 Initiative betreffend Telefonabhörung und Immunität: Bericht Kommission-NR 2.8.1971 (BBl 1971 II 369 ff.).
87.223 Pa.Iv. Ruf. Parlamentarische Immunität. Abschaffung: Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR; (AmtlBull NR 1990 675 ff.).
91.424 Pa.Iv. Rüesch. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität: Bericht RK-StR 20.1.1994 (BBl 1994 II 848 f.); AmtlBull NR 1995 1283 ff.; AmtlBull StR 1995 982 f.
99.435 Pa.Iv. RK-SR. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität: Bericht RK-StR 13.08.1999 (BBl 2000 646); AmtlBull NR 1999 2589.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
06.088 Immunität von NR Schlüer. Aufhebung: Prot. Subkommission RK-NR 1.2.2010.
08.447 Pa.Iv. SPK-NR. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Prot. SPK-NR 19.8.2010; Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345 ff.); Änderung ParlG 17.6.2011 (BBl 2011 4627 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. VG von 1850

1 Art. 17 des VG 1850 sah vor, dass gegen Mitglieder von NR und StR, die eines Verbrechens oder Vergehens «bezüglich auf ihre amtliche Stellung» angeschuldigt werden, eine gerichtliche Verfolgung nur durch Beschluss der BVers erfolgen kann. Bereits im VG 1850 war vorgesehen, dass ein Gesuch vorgeprüft werden soll. Erst wenn sich beide Räte über die Erheblichkeit einig waren, wurden Kommissionen bestellt «zur näheren Untersuchung der Sache» (Art. 20 und 22 VG 1850) und die Akten, «welche zur Aufklärung des Gegenstandes erforderlich sind», herbeigeschafft. Kamen die Räte überein, die relative Immunität sei aufzuheben, so beschlossen sie gleichzeitig die «Anhebung einer Kriminalklage» durch die BA beim BGer (Art. 25 VG 1850; Schwarz, Immunität, 111). Das BGer hatte dann je «nach der Natur des Falles kantonales oder Bundesrecht anzuwenden […]» (von Muralt, Immunität, 117).

2. VG von 1958

2 Das totalrevidierte VG von 1958 übernahm die Formulierung der relativen Immunität in leicht abgeänderter Form: «Die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- und Ständerates […] wegen strafbaren Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte» (Art. 14 Abs. 1 VG). Materiell änderte sich für die Mitglieder der BVers damit nichts. Der Vorschlag des

BR, dass das Parlament bei der Erteilung der Ermächtigung auch gerade über die vorläufige Suspendierung («Einstellung») im Amt beschliessen können soll, fand in den Räten keine Mehrheit. Vom Volk oder den Kantonen gewählte NR und StR sollten nicht durch Parlamentsbeschluss ihres Amtes suspendiert werden können (StenBull StR 1956 329).

3 Da das Vertrauen in die kantonalen Strafverfolgungsbehörden 1958 offenbar wesentlich grösser war als noch 1850 und man diesen inzwischen zutraute, eine unabhängige Untersuchung gegenüber einem Ratsmitglied garantieren zu können, sah das VG vor, nicht mehr jeden Fall, in dem die relative Immunität aufgehoben worden war, an das BGer zu überweisen: «Wo es nach Umständen des Falles gerechtfertigt erscheint, kann der Beschuldigte auch dann dem Bundesgericht überwiesen werden, wenn die strafbare Handlung der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht» (Art. 14 Abs. 5 VG). In diesen Fällen musste *gleichzeitig* ein ausserordentlicher, von der VBVers gewählter Staatsanwalt die Anklage vertreten (Art. 14 Abs. 6 VG).

3. Verschiedene Revisionsbestrebungen in den 1980er und 1990er Jahren

4 Die parlamentarische Immunität war seit Beginn der 1980er Jahre immer wieder umstritten und ihre Abschaffung war Gegenstand verschiedener parlamentarischer Verstösse. So verlangte 1987 eine pa.Iv. Ruf *(87.223)*, die relative Immunität und die Sessionsteilnahmegarantie abzuschaffen. Begründet wurde der Vorstoss mit der «zu extensiven und eindeutig willkürlichen Auslegung» (AmtlBull NR 1990 677; Votum NR Markus Ruf [SD/BE]) von Art. 14 Abs. 1 VG bzw. des Begriffs der «amtlichen Tätigkeit» (Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR [AmtlBull NR 1990 675]). Der NR lehnte die pa.Iv. auf Antrag seiner Kommission mit grossem Mehr ab (AmtlBull NR 1990 678). Die Petitions- und Gewährleistungskommissionen beider Räte reagierten auf die Kritik an der Praxis der Räte mit dem Erlass von Richtlinien im Jahre 1991 (Richtlinien für die Auslegung und Handhabung von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Verantwortlichkeitsgesetzes, nicht publiziert [zit. Richtlinien 1991]). In den Richtlinien wurde darauf hingewiesen, dass die Räte in der bisherigen Praxis allzu leichtfertig einen Zusammenhang angenommen hätten (Richtlinien 1991, Kap. C, I., 3). Insgesamt änderte der Erlass der Richtlinien an der Praxis der Räte jedoch wenig: Nur gerade in einem *(06.088 Immunität von NR Schlüer. Aufhebung)* von 22 Fällen verneinten die Räte den Zusammenhang und verweigerten den Schutz der relativen Immunität.[1]

5 Der Unmut über die Schwierigkeiten, Art. 14 VG einheitlich anzuwenden, führte in den 1990er Jahren zu mehreren Vorstössen. 1991 reichte StR Ernst Rüesch (FDP/SG) eine pa.Iv. ein, welche forderte, die relative Immunität einzuschränken, um Missbräuche zu vermeiden *(91.424 Pa.Iv. Rüesch. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität)*. Die RK-StR brachte in ihrem Erlassentwurf zur pa.Iv. erstmals die Idee auf, einen engeren Zusammenhang zwischen der strafbaren Handlung und der amtlichen Tätigkeit zu verlangen: Die strafbare Handlung muss «sich zur Hauptsache» auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen (Bericht RK-StR 20.1.1994 [BBl 1994 II 848, 849]). Der NR lehnte diese Forderung jedoch ab, und der StR schloss sich in der zweiten Beratung dem NR an (AmtlBull NR 1995 1239; AmtlBull StR 1995 983). 1999 schlug die RK-StR als Folge des Falls betr. NR Rudolf Keller (SD/BL) *(98.063 Immunität von NR Keller Rudolf. Aufhebung)* eine weitere Revision der Immunitätsbestim-

1 In weiteren vier Fällen traten die Räte ebenfalls nicht ein, jedoch weil es sich um Fälle der absoluten Immunität handelte.

mungen vor, wonach eine Ermächtigung zur Strafverfolgung nur dann erforderlich sein sollte, wenn strafbare Handlungen in *unmittelbarem* Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit stehen (*99.435 Pa.Iv. RK-StR. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität*; Bericht RK-StR 13.8.1999 [BBl 2000 646]). Der NR trat jedoch zweimal nicht auf die Vorlage ein. Er war der Meinung, dass die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der Immunitätsbestimmung durch eine mutigere und konsequentere Praxis der Räte behoben werden sollen und nicht durch Änderungen im Gesetz (AmtlBull NR 1999 2589).

4. Totalrevision der BV 1999 und ParlG

6 Mit Art. 162 Abs. 2 BV wurde erstmals eine Verfassungsgrundlage dafür geschaffen, dass «weitere Arten der Immunität» (neben der in Abs. 1 verankerten absoluten Immunität) für «weitere Personen» im Gesetz vorgesehen werden können. Auf Ebene des Gesetzes wurden die gesamten Bestimmungen zur parlamentarischen Immunität des VG in Art. 17 ParlG übernommen und lediglich redaktionell bereinigt.

5. Änderung des ParlG vom 17.6.2011

7 Ausgelöst durch eine neue, restriktivere Praxis im Fall Schlüer (06.088) reichte die RK-NR im Jahre 2008 erneut eine pa.Iv. ein, welche verlangte, dass der Schutzbereich der relativen Immunität auf strafbare Handlungen in *unmittelbarem* Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit einzuschränken sei. Die Kommission wollte mit dieser Revision sicherstellen, dass die relative Immunität künftig von Gesetzes wegen restriktiver gehandhabt wird (Prot. Subkommission RK-NR 1.2.2010, 8). Im Erlassentwurf der SPK-NR[2] beantragte eine Mehrheit schliesslich die Aufhebung der relativen Immunität. Die RK-NR verlangte zusammen mit einer Minderheit I der SPK-NR die Einschränkung des Immunitätsschutzes auf Handlungen, «die in unmittelbarem Zusammenhang» mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen. Eine Minderheit II wollte die Beibehaltung des Status quo. Bereits in der jeweils ersten Beratung des Erlassentwurfes setzte sich die Einschränkung des Immunitätsrechts durch: Neu werden nicht mehr *alle* Handlungen im Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Ratsmitgliedes von der relativen Immunität geschützt, sondern nur noch jene, welche in einem *unmittelbaren* Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen. Zudem folgten die Räte dem Antrag der Mehrheiten der SPK-NR und der RK-NR, wonach künftig nicht mehr die Räte für die Erteilung der Ermächtigung zur Strafverfolgung zuständig sind, sondern eigens damit beauftragte *zuständige Kommissionen* (vgl. dazu ausführlich Art. 17*a* N 5 ff.).

8 Die Möglichkeit einer Überweisung eines Falles an die Strafbehörden des Bundes wurde beibehalten (Art. 17 Abs. 2 ParlG). Abs. 3 hingegen enthält eine weitere wesentliche Änderung: Der Entscheid, ob eine a.o. Bundesanwältin oder ein a.o. Bundesanwalt bestimmt wird, ist neuerdings der VBVers überlassen – nachdem es zuvor eine automatische Folge der Überweisung an das BGer gewesen war. Der Grund für diesen neu geöffneten Ermessensspielraum liegt darin, dass mit der Revision der Strafbehördenorganisation die Unabhängigkeit der BA gestärkt wurde (vgl. dazu Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7366]). Es kann heute davon ausgegangen werden, dass diese in

2 Die pa.Iv. 08.497 der RK-NR wurde während den Beratungen in die pa. Iv. 08.447 der SPK-NR integriert (vgl. dazu Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7345 ff., insb. 7351]).

der Lage ist, eine Untersuchung gegen ein Ratsmitglied zu führen. Die Bezeichnung einer a.o. Bundesanwältin oder eines a.o. Bundesanwaltes soll deshalb nicht mehr die Regel sein, sondern vorbehalten bleiben für Fälle, in denen dies im Hinblick auf eine unabhängige Führung des Verfahrens gerechtfertigt erscheint (vgl. dazu Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7366]).

9 In Abs. 4 schliesslich wurde neu die gesetzliche Grundlage für eine direkte Erledigung von unhaltbaren Gesuchen durch die Präsidentinnen und Präsidenten der vorberatenden Kommissionen geschaffen. Diese Delegation bestand schon seit 1974, jedoch nur auf Ebene der Geschäftsreglemente (Art. 41 GRN 1974; Art. 38 GRS 1975). Dies reichte aus Sicht des Legalitätsprinzips als gesetzliche Grundlage nicht aus (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7366]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Allgemeines

10 Art. 17 Abs. 1 enthält den Grundsatz der relativen Immunität, indem er die Bedingung statuiert, dass eine Strafverfolgungsbehörde, die eine Strafverfolgung gegen ein Ratsmitglied wegen einer strafbaren Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit dessen amtlicher Stellung oder Tätigkeit einleiten will, dazu einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen bedarf.

b) Persönlicher Geltungsbereich

11 Der persönliche Geltungsbereich deckt sich mit jenem von Art. 16 ParlG und umfasst alle Mitglieder von NR und StR.

c) Zeitlicher Geltungsbereich

12 Auch der zeitliche Geltungsbereich stimmt mit jenem der absoluten Immunität überein (Art. 16 N 11 f.): Der Schutz der relativen Immunität beginnt zum Zeitpunkt des Amtsantrittes. Sofern aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Pflichten Amtshandlungen vor dem Amtsantritt erfolgen, lässt sich aus der ratio legis eine Vorwirkung der relativen Immunität ableiten für Handlungen, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen gesetzlich vorgesehenen Aufgaben stehen.

d) Sachlicher Geltungsbereich

13 Weniger eindeutig ist die Festlegung des sachlichen Geltungsbereiches, d.h. des Bereiches jener Handlungen, für welche die Ratsmitglieder vor Strafverfolgung geschützt sind bzw. für deren Verfolgung eine Strafverfolgungsbehörde einer Ermächtigung bedarf. Es ist dies Gegenstand der Eintretensfrage, über welche die Kommissionen vor der materiellen Beurteilung des Gesuches zu entscheiden haben: «Steht die Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Ratsmitgliedes und ist sie deshalb grundsätzlich durch die relative Immunität geschützt?» Nur wenn diese Frage bejaht wird, stellt sich anschliessend überhaupt die Frage der Aufhebung bzw., ob die Ermächtigung zur Strafverfolgung einer solchen Handlung erteilt werden soll (vgl. dazu ausführlich N 21 ff.).

14 Ob eine Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit steht, muss im Einzelfall durch Auslegung ermittelt werden. Der Wortlaut impli-

ziert, dass nicht jegliche im Zusammenhang mit dem Mandat stehende Handlung von der Immunität geschützt wird. Die Verbindung muss vielmehr eng sein.

15 Die Verpflichtung zur restriktiven Auslegung geht nicht zuletzt auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung zurück: Der Umfang des sachlichen Geltungsbereiches hat sich über die Jahre hinweg gewandelt und ist dabei wesentlich von zwei Entwicklungen geprägt worden: Erstens hat sich über die Jahrzehnte das Verhältnis zwischen den Gewalten gewandelt; die Angst vor missbräuchlichen Strafverfolgungen durch kantonale und andere Strafbehörden hat abgenommen. Das Schutzbedürfnis ist deshalb weniger akut, was sich in einem engeren Immunitätsbegriff niedergeschlagen hat und bei der Auslegung des Begriffs berücksichtigt werden muss. Zweitens hat der über die letzten 35 Jahre zunehmend schärfere Ton im politischen Diskurs zu einer abnehmenden Toleranz gegenüber strafrechtlich relevantem Verhalten der Ratsmitglieder geführt. Diese beiden Entwicklungen haben zur Verschärfung der Bestimmung im Jahre 2011 geführt und müssen als Leitlinie bei der Auslegung und Handhabung der Immunitätsbestimmung gelten (Prot. RK-StR 6.4.2009, 4).

16 Die Verschärfung der Bestimmung bedeutet auch, dass ein Teil der Interessenabwägung (vgl. N 21 u. 23), die bis 2011 Teil der materiellen Prüfung war, heute Teil der Eintretensfrage ist: So wurden unter dem alten Recht z.B. Schrifterzeugnisse von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu politischen Themen von allgemeiner Bedeutung (Richtlinien 1991, Kap. C., I, 2.) als grundsätzlich geschützt bezeichnet. Die moralisch-politische Beurteilung fand erst im Rahmen der materiellen Prüfung statt. Unter dem neuen Recht sind solche Handlungen nicht mehr im Schutzbereich, weil man nicht jegliche Verlautbarung eines Ratsmitglieds schützen will. Der Erlass einer restriktiveren Formulierung ist eine Abkehr von der bis 2011 herrschenden Praxis, wonach Immunität besteht, «[s]obald nicht jede Beziehung zum Amt eindeutig ausgeschlossen werden kann» (*11001 Initiative betreffend Telefonabhörung und Immunität*: Bericht Kommission NR 2.8.1971 [BBl 1971 II 369 ff., 377]). Der Begriff des unmittelbaren Zusammenhangs muss in jedem Einzelfall ausgelegt werden.

17 Eine systematische Auslegung bzw. eine Gegenüberstellung mit Art. 16 ParlG zeigt, dass Art. 17 nicht nur von *Äusserungen*, sondern von *Handlungen* ganz allgemein spricht. Der Kreis der Handlungen, welche nebst Äusserungen von der relativen Immunität erfasst werden sollen, lässt sich schliesslich auch mit Blick auf deren *Zweck* abstecken: Damit die Ratsmitglieder vor Strafverfolgungen geschützt werden, welche ihnen verunmöglichen, ihre Funktion auch ausserhalb der BVers frei und unbefangen wahrzunehmen (und die damit das Funktionieren des Parlamentes ganz allgemein beeinträchtigen), müssen die in Frage stehenden Handlungen daran gemessen werden, ob sie «bei Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben und Obliegenheiten» (Richtlinien 1991, Kap. C, I., 2) erfolgt sind. Der Umfang der parlamentarischen Tätigkeit lässt sich somit nicht von vornherein und abstrakt umschreiben. Es bleibt den zuständigen Kommissionen aufgetragen, im Einzelfall die in Frage stehende Funktion herauszuarbeiten. Damit der Schutzzweck erfüllt ist, muss die Handlung jedenfalls geeignet sein, der Wahrnehmung der parlamentarischen Funktion und Tätigkeit zu «dienen». Als grober Massstab kann dabei der verfassungsrechtliche Rahmen der Aufgaben der BVers dienen (Art. 163 ff. BV).

18 Nachdem die Anwendungsfälle bis anfangs der 1980er Jahre sehr selten waren und sich zu vielen Fragen keine Rechtspraxis bilden konnte (*11001 Initiative betreffend Telefonabhörung und Immunität*: Bericht Kommission-NR 2.8.1971 [BBl 1971 II 373]; Lanz-Baur, Immunität, 18 ff.), haben sich in den letzten 30 Jahren in der Praxis, in den Debatten zu den parlamentarischen Vorstössen und in der Lehre Fallgruppen von Handlungen, welche grundsätzlich im Schutzbereich der relativen Immunität liegen, herausgebildet.

Hierzu zählen Meinungsäusserungsdelikte, Amtsdelikte, Delikte in Wahrnehmung eines Mandates sowie Handlungen in den Räten und ihren Organen. Vor dem Hintergrund des neuerdings enger gefassten Immunitätsbegriffes sind diese Fallgruppen heute eher noch restriktiver zu fassen.

Zu den Fallgruppen ist Folgendes festzuhalten: **19**

– *Meinungsäusserungsdelikte*:

Im systematischen Zusammenhang zur absoluten Immunität erscheint es logisch, dass Meinungsäusserungen im politischen Diskurs ausserhalb der Räte grundsätzlich als Handlungen in Wahrnehmung der parlamentarischen Funktion betrachtet werden können (Masmejan, Immunité, 139). I.S. eines restriktiven Immunitätsbegriffes ist dabei nicht jede Verlautbarung einer Parlamentarierin oder eines Parlamentariers schlechthin als parlamentarische Tätigkeit anzusehen. Die Äusserungen müssen vielmehr einen «unmittelbaren Bezug zum Parlament, zum parlamentarischen Geschäftsbereich» haben (vgl. Prot. RK-StR 6.4.2009, 2).

Bei Meinungsäusserungsdelikten, welche von Ratsmitgliedern begangen werden, die – unabhängig von ihrer Parlamentszugehörigkeit – von Berufs wegen Gelegenheit haben, in der Öffentlichkeit ihre Meinung über Themen, die auf die eine oder andere Weise mit dem Gesellschaftsleben zusammenhängen, kundzutun und somit eine vergleichbare Stellung innehaben wie Privatpersonen, soll es nicht zu Privilegierungen der Ratsmitglieder kommen. Gemeint sind hier Berufsgruppen wie z.B. Journalisten, Professorinnen, Lehrer, Wissenschaftlerinnen und Rechtsvertreter (Bericht SPK 19.8.2010 [BBl 2010 7360]). Dieses Verständnis kam zuletzt – und das erste Mal überhaupt – im Fall Schlüer *(06.088)* zur Anwendung.

In den Debatten zu *08.447 (Pa.Iv. SPK-NR. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität)* finden sich als Bsp. für eine Bejahung des unmittelbaren Zusammenhang Handlungen resp. Äusserungen im Zusammenhang mit Vorlagen, Abstimmungskampagnen oder Wahlveranstaltungen (Prot. SPK-NR 19.8.2010, 8). Bei Wahlveranstaltungen ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb ein amtierendes Ratsmitglied gegenüber einer oder einem Kandidierenden privilegiert werden sollte. Als Negativbeispiele wurden Fälle von Ratsmitgliedern angeführt, die in einem Interview etwas einbringen, das nichts mit einem politischen Geschäft zu tun hat (Prot. SPK-NR 19.8.2010, 9), oder die sich in Fernsehsendungen nicht in Vertretung eines Organs äussern oder nicht Mitglieder einer Kommission sind, die sich mit dem Thema befasst (vgl. AmtlBull NR 2011 77 f.). All die genannten Bsp. schaffen indessen keine Klarheit. Welche Auswirkungen die Revision von Art. 17 Abs. 1 auf die Praxis zu Meinungsäusserungsdelikten haben wird, muss sich erst noch zeigen.

Als Leitplanke für Meinungsäusserungsdelikte kann auch die Rechtsprechung des EGMR beigezogen werden (vgl. Zwischenbericht Subkommission RK-NR 25.8.2008 zu RK 07–05, 4). Dieser ist in drei Fällen von Beschwerden gegen den italienischen Staat zum Schluss gekommen, dass eine Immunität, welche vor Strafverfolgung wegen ehrverletzenden Äusserungen anlässlich einer Wahlveranstaltung sowie in der Presse schütze, zu weitgehend sei und eine Verletzung der Rechtsweggarantie darstelle (Cordova c. Italie, 30.1.2003 [Nr. 45649/99]; De Iorio c. Italie, 30.1.2003 [Nr. 45649/99]; Ielo c. Italie, 6.12.2005 [Nr. 23053/02]).

– *Amtsdelikte*: Bei strafbaren Handlungen gegen die Amtspflicht, sog. Amtsdelikten, ist der unmittelbare Zusammenhang grundsätzlich anzunehmen (Art. 312 ff. StGB). Im Vordergrund steht hier die Amtsgeheimnisverletzung durch einen Verstoss gegen die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen. Dabei ist fraglich, ob der Begriff des Amtes formell zu verstehen ist und schlichtweg alle Amtsdelikte von vornherein im Schutzbereich der Immunität liegen (Bestechung, Vorteilsannahme etc.) oder ob der Begriff des Amtes materiell aufgefasst werden soll und auf den aus Sicht der Immunität schützenswerte Kern der parlamentarischen Funktion und Tätigkeit zu beschränken ist; i.S. einer einheitlichen Handhabung sollte ein Zusammenhang von vornherein angenommen werden. Inwiefern solche Handlungen aus staatspolitischer Sicht gerechtfertigt sind und deshalb geschützt werden sollen, ist eine Frage der materiellen Prüfung resp. der Aufhebung der Immunität.

– *Delikte in Wahrnehmung eines Mandates*: Auch bei Handlungen, die ein Mitglied anlässlich der Ausführung eines ihm von der BVers erteilten Auftrages begeht, sollte ein unmittelbarer Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit grundsätzlich bejaht werden (VON MURALT, Immunität, 116). Als Bsp. ist hierbei etwa die Verletzung des Strassenverkehrsgesetzes im Rahmen einer Auftragsausführung (Geschwindigkeitsüberschreitung auf dem Hinweg zu einer Veranstaltung) zu nennen; i.S. einer restriktiven Handhabung sollte der Schutz indessen auf jene Handlungen beschränkt werden, für welche die Ratsmitglieder gemäss PRG auch Entschädigungen erhalten.[3]

– *Handlungen in den Räten und ihren Organen*: Als weitere Fallgruppe werden Handlungen betrachtet, die in den Räten und ihren Organen erfolgen, die jedoch *keine Äusserungen* sind. Damit sind Tätlichkeiten oder der Verstoss gegen die Vorschriften über die Abstimmung im Ratsplenum gemeint.

20 Im Weiteren stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt des Strafverfahrens ein Gesuch einzureichen ist (vgl. dazu auch BGE 139 IV 161 E. 2.5). Art. 17 Abs. 1 ParlG spricht von der *Einleitung des Strafverfahrens*. Eine Verfolgung beginnt, sobald die auf Feststellung des Tatbestandes und auf Überlieferung der Täterin oder des Täters gerichteten Vorkehrungen der gerichtlichen Polizei sich an andere Personen oder Behörden wenden als an die, welche dieser selbst zuzurechnen sind (SCHWARZ; Immunität, 62). Es erscheint klar, dass nicht alle Handlungen von Strafverfolgungsbehörden schlechthin einer Ermächtigung bedürfen. Ist die Täterin oder der Täter bekannt und ist es offensichtlich, dass es sich um ein Ratsmitglied handelt, so sollten Untersuchungshandlungen, welche sich gegen das Ratsmitglied oder seine Tätigkeit richten, möglichst vermieden werden, so lange keine Ermächtigung da ist; i.d.R. ist dies zum Zeitpunkt der Fall, in dem die Behörde einen konkreten Tatverdacht hat (vgl. dazu LANZ-BAUR, Immunität, 86). Verboten sind ab diesem Zeitpunkt Vorladungen, Verhaftungen, Verhöre o.Ä., ebenso wie Zeugeneinvernahmen, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmung von Beweisstücken.

e) Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität

21 Im Rahmen der materiellen Prüfung müssen die Kommissionen entscheiden, ob im konkreten Fall die Immunität aufgehoben werden soll oder nicht. Dabei geht es um eine Interessenabwägung zwischen dem demokratisch-institutionellen Interesse am Schutz des Parlamentsbetriebes und dem rechtstaatlichen Interesse an der Strafverfolgung (vgl. Richtlinien 1991, Kap. C, II; Bericht IK-NR 25.4.2012, <www.parlament.ch> [15.11.2013]); MASMEJAN, Immunité, 140; GADIENT, Immunität, 283 f.). Dies ist eine staatspolitische Frage, bei deren Beantwortung die Kommissionen freies Ermessen haben (vgl. auch LANZ-BAUR, Immunität, 91).

22 Das Vorgehen bei der materiellen Prüfung ist auch in den Richtlinien 1991 beschrieben (vgl. Kap. C, II.). Gemäss den Richtlinien ist in einem ersten Schritt eine *summarische Prüfung der Strafbarkeit* der vorgeworfenen Taten vorzunehmen (vgl. auch MASMEJAN, Immunité, 140). Kann diese mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden, muss die Aufhebung der Immunität konsequenterweise verweigert werden. Bei der summarischen Prüfung gilt es aber zu beachten, dass die Kommissionen keine untersuchungsrichterliche Aufgabe haben, sondern i.S. einer Verhältnismässigkeitsprüfung lediglich den Sachverhalt beurteilen (MASMEJAN, Immunité, 140). Zu diesem Zweck stützen sie sich auf die Informationen aus der Strafuntersuchung. Von einer weiteren Erhebung von Informationen und Anhörungen ist abzuraten, besteht dann doch die Gefahr

3 Unter dem alten Recht a.M. LANZ-BAUR, Immunität, 80.

einer Vermischung der politischen Beurteilung des Immunitätsfalles mit der richterlichen, strafrechtlichen Beurteilung des Falles.[4]

23 In einem zweiten Schritt erfolgt die oben erwähnte *Interessenabwägung* zwischen dem öffentlichen Interesse an der Ausübung des parlamentarischen Mandats und damit der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung insgesamt einerseits und dem ebenfalls öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung andererseits (s. N 21). Dabei stehen folgende Überlegungen im Zentrum:

- *Institutionelle Interessen*: Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann, indem die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen basierenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben.

- *Rechtsstaatliches Interesse im Zusammenhang mit der Strafverfolgung des Ratsmitglieds*: Gemäss Schweizer Strafrecht, das auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verfolgung beruht, müssen den Strafbehörden gemeldete Straftaten geahndet werden. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass das Strafverfahren abgeschlossen werden kann; dieses Interesse wächst mit der Schwere der Straftat. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Interesse des Opfers an einem wirksamen Schutz durch das Strafrecht.

Vereinfacht gesagt geht es um die Frage, bis wohin der Zweck die Mittel heiligt. Die Richtlinien von 1991 folgen dem Grundsatz, dass im Zweifelsfall die Immunität nicht aufzuheben sei (Richtlinien 1991, Kap. C, II., 4.). Angesichts der Tatsache, dass das Strafverfolgungsprivileg eine rechtsungleiche Ausnahme vom Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung darstellt, ist es indessen fraglich, ob dieser Vorrang der Immunität wirklich gerechtfertigt ist. Die Richtlinien weisen zurecht darauf hin, dass den Kommissionen als Korrektiv zum Vorrang der Immunität die Möglichkeit der Rüge offen steht (Richtlinien 1991, Kap. C, II., 6.) und seit Inkrafttreten des ParlG auch diejenige der disziplinarischen Massnahme.

24 In der Praxis wurde die Immunität eines Ratsmitgliedes bis heute noch nie aufgehoben. Die Eintretensfrage und die materielle Beurteilung des Sachverhaltes wurden bei den bisherigen Fällen jedoch meistens nicht sauber voneinander getrennt. Die Frage, ob eine grundsätzlich strafbare Handlung legitimerweise von der relativen Immunität geschützt werden soll, wurde fast ausschliesslich bei der Eintretensfrage gestellt und beantwortet (Ausnahmen sind die Fälle *98.063 Immunität von NR Keller Rudolf. Aufhebung* sowie *08.052 Immunität von Nationalrat Brunner. Gesuch um Aufhebung*. Es ist dies im Wesentlichen Folge davon, dass sich die Interessenabwägung «Schutz des Ratsmitglieds» versus «Schutz des Rechtstaates» in unterschiedlicher Form durch das gesamte Verfahren hindurch zieht. Bereits die Vorprüfung durch die Präsidentinnen resp. Präsidenten der Kommissionen beinhaltet eine Interessenabwägung und auch die Ausscheidung von Bagatelldelikten ist nichts anderes als eine bereits vorweggenommene Interessenabwägung.

2. Abs. 2 und 3

25 Die Übertragung der Strafverfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung eines Ratsmitgliedes an die Strafbehörden des Bundes ist für jene Fälle vorgesehen, in denen

4 Vgl. in diesem Zusammenhang SCHWARZ: «Es ist jedoch ausgeschlossen, dass die Abteilung der Bundesversammlung auf eine eigentliche materielle Untersuchung des Falles eintritt, sie hat sich streng zu beschränken auf die Feststellung, die der Zweck der Unverletzlichkeit notwendig macht» (SCHWARZ, Immunität, 115).

diese Übertragung zur Sicherstellung einer unabhängigen Strafuntersuchung notwendig ist. Es dürfte heute schwierig sein, Umstände anzutreffen, die es rechtfertigen, einer kantonalen Strafverfolgungsbehörde die Kompetenz resp. die Unabhängigkeit abzusprechen, ein Verfahren gegen ein Ratsmitglied zu führen. Zudem ist die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen kantonalen Strafbehörden und denjenigen des Bundes in der StPO (SR 312.0) im Detail geregelt.

26 Wenn die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung nach Abs. 3 an die Strafbehörden des Bundes übertragen wird oder wenn eine strafbare Handlung der Bundesgerichtsbarkeit untersteht, stellt sich die Frage, ob für das Verfahren ein a.o. Bundesanwalt oder eine a.o. Bundesanwältin gewählt werden soll. Was früher die Regel war, ist heute angesichts der erhöhten Unabhängigkeit der BA nur noch in Fällen notwendig, in denen Mitglieder der BA oder ihrer Aufsichtsbehörde derart involviert sind, dass deren Unabhängigkeit im Strafverfahren gefährdet ist (Prot. RK-NR 1.2.2010, 11 f.). Art. 17 Abs. 3 ist demzufolge eine analoge Regelung zu Art. 67 StBOG, gemäss dem die Ernennung eines a.o. Staatsanwaltes in Fällen von Strafverfolgungen gegen Mitglieder der BA vorgesehen ist. Seit Inkrafttreten des VG am 14. März 1958 kamen die Bestimmungen zur Übertragung des Verfahrens noch nie zur Anwendung.

3. Abs. 4

27 Die Kompetenz der Kommissionspräsidentinnen oder -präsidenten, offensichtlich unhaltbare Gesuche direkt zu erledigen, ist eine Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Hinblick auf ein ökonomisches Verfahren: Die Kommissionen sollen nicht bemüht werden, solche Gesuch zu beraten. Die Unhaltbarkeit bezieht sich sowohl auf formelle wie auch auf materielle Aspekte. Formell unhaltbar ist ein Gesuch dann, wenn es nicht von einer von Gesetzes wegen mit der Strafverfolgung beauftragten Behörde stammt; materiell unhaltbar ist es nur dann, wenn es die Anforderungen an die Gesuche der Strafverfolgungsbehörden in der Art nicht erfüllt, dass eine sachliche Beratung und Beurteilung nicht möglich ist. In diesen Fällen dürfte es angezeigt sein, das Gesuch zur Überarbeitung an die Strafverfolgungsbehörde zurück zu schicken. Eine darüber hinaus gehende materielle Prüfung durch die Präsidentinnen resp. Präsidenten ist unzulässig, denn die materielle Beurteilung ist grundsätzlich den Kommissionen vorbehalten.

28 Eine direkte Erledigung eines Gesuches ist nur durch einvernehmlichen Entscheid beider Präsidentinnen oder Präsidenten der Kommissionen möglich. Sobald sich eine Präsidentin oder ein Präsident für eine Beratung des Gesuches ausspricht, werden die Kommissionen zu Sitzungen einberufen.

29 Auch wenn die Information der Kommissionen über erledigte Gesuche gesetzlich nicht mehr vorgesehen ist, dürfte es doch angezeigt sein, die Kommissionen innert nützlicher Frist über die direkt erledigten Gesuche zu informieren. Entsprechend sehen die zuständigen Kommissionen in ihren Handlungsgrundsätzen denn auch vor, dass eine solche Information noch vor Beantwortung des Schreibens erfolgt, so dass die Kommissionsmitglieder die Möglichkeit erhalten, eine Sitzung zu beantragen (vgl. Handlungsgrundsätze der Immunitätskommission des Nationalrates und der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates zur Anwendung der Artikel 17 und 17*a* des Parlamentsgesetzes sowie des Artikels 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 27. Juni und 25. November 2012, Ziff 2.3). In der Praxis machen die Präsidien von der Möglichkeit der direkten Erledigung äusserst zurückhaltend Gebrauch.

Art. 17*a*

Relative Immunität: Verfahren

[1] Das Gesuch um Aufhebung der Immunität wird von der zuständigen Kommission desjenigen Rates zuerst behandelt, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört.

[2] Stimmen die Beschlüsse der beiden Kommissionen über das Eintreten auf das Gesuch oder über die Aufhebung der Immunität nicht überein, so findet eine Differenzbereinigung zwischen den Kommissionen statt. Die zweite Ablehnung durch eine Kommission ist endgültig.

[3] Die Kommissionen sind beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit ist ausdrücklich festzustellen.

[4] Die Kommissionen hören das beschuldigte Ratsmitglied an. Dieses kann sich weder vertreten noch begleiten lassen.

[5] Der Entscheid der Kommissionen ist endgültig.

[6] Hat eine Kommission ihren Entscheid dem betroffenen Ratsmitglied eröffnet, so informiert sie unverzüglich die Öffentlichkeit. Gleichzeitig orientiert sie die Mitglieder beider Räte mit einer schriftlichen Mitteilung.

[7] Ist das beschuldigte Ratsmitglied Mitglied einer der zuständigen Kommissionen, so tritt es in den Ausstand.

Immunité relative: procédure

[1] La demande de lever l'immunité d'un député est examinée d'abord par la commission compétente du conseil dont il est membre.

[2] Si les décisions des deux commissions divergent en ce qui concerne l'entrée en matière sur la demande de lever l'immunité ou en ce qui concerne la levée de l'immunité elle-même, une procédure d'élimination des divergences est ouverte. Le second refus manifesté par l'une des commissions est réputé définitif.

[3] Les commissions ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente. Le quorum doit être constaté.

[4] Les commissions procèdent à l'audition du député en cause. Celui-ci ne peut se faire représenter, ni se faire accompagner par un tiers.

[5] La décision des commissions est définitive.

[6] Dès qu'une commission a communiqué sa décision au député concerné, l'information est rendue publique. Les membres des deux conseils en sont informés simultanément par écrit.

[7] Si le député en cause est membre d'une des commissions compétentes, il se récuse.

Immunità relativa: procedura

[1] La richiesta di soppressione dell'immunità è trattata dapprima dalla commissione competente della Camera cui appartiene il parlamentare indagato.

[2] Se le decisioni delle due commissioni circa l'entrata nel merito della richiesta o la soppressione dell'immunità divergono, si svolge una procedura di appianamento delle divergenze tra le commissioni. La seconda decisione di reiezione da parte di una commissione è definitiva.

[3] Le commissioni deliberano validamente alla presenza della maggioranza dei rispettivi membri. Il quorum deve essere espressamente accertato.

[4] Le commissioni sentono il parlamentare indagato. Questi non può farsi né rappresentare né accompagnare.

[5] La decisione delle commissioni è definitiva.

[6] Comunicata la sua decisione al parlamentare interessato, ciascuna commissione informa senza indugio l'opinione pubblica. Informa nel contempo per scritto i membri delle due Camere.

[7] Se è membro di una delle commissioni competenti, il parlamentare indagato si ricusa.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. VG von 1850 1
2. VG von 1958 2
3. ParlG 3
4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011 5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 8
1. Zum Verfahren allgemein 8
2. Abs. 1 11
3. Abs. 2 12
4. Abs. 3 16
5. Abs. 4 17
6. Abs. 5 20
7. Abs. 6 21
8. Abs. 7 22

Materialien

VG 9.12.1850 (AS 1851 149 ff.)
7188 Verantwortlichkeitsgesetz: VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).
08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Stellungnahme BR 20.10.2010 (BBl 2010 7385); Bericht SPK-NR 19.08.2010 (BBl 2010 7345); Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4627).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. VG von 1850

1 Bereits das VG 1850 enthielt die Regel, dass bei der Beratung eines Immunitätsgesuches der Erstrat immer derjenige ist, dem das Ratsmitglied angehört (Art. 17 VG 1850). Dies gilt seither unverändert (Art. 14 Abs. 3 VG vom 14.3.1958, Art. 17 Abs. 2 ParlG 2002 wie auch heute Art. 17*a* Abs. 1). Zur Bereinigung der Differenzen sah das VG 1850 eine

explizite Regel vor, wonach die Sache bei zweimaliger Ablehnung der «Vorfrage der Erheblichkeit» durch einen Rat erledigt war (Art. 21 VG 1850). Aus dem Wortlaut von Art. 25 VG 1850 («Wird von beiden Räten die Anhebung einer Kriminalklage erhoben […]») ist zu schliessen, dass eine Klageerhebung und damit eine Aufhebung der Immunität nur zu Stande kam, wenn beide Räte sich dafür aussprachen. Den von Strafklagen betroffenen «Betheiligten» wurden Anhörungsrechte eingeräumt: Art. 20 VG 1850 hielt fest, dass die beteiligten Ratsmitglieder über das Eintreffen von Strafklagen oder Beschwerden in Kenntnis zu setzen und bereits vor dem Entscheid über die Erheblichkeitserklärung mündlich oder schriftlich anzuhören seien. Wurde eine Strafklage erheblich erklärt und von den zu diesem Zweck einberufenen Kommissionen näher untersucht, so mussten diese Kommissionen den Beteiligten Gelegenheit zur Verteidigung geben (Art. 22 VG 1850). Art. 24 VG 1850 garantierte den Beteiligten, wenigstens 24 Stunden vor der Behandlung des Geschäftes im Rat Einsicht in den Kommissionsbericht zu erhalten und sich gegenüber dem Rat schriftlich oder mündlich verteidigen zu dürfen.

2. VG von 1958

2 Das VG vom 14. 3. 1958 enthielt im Unterschied zum VG 1850 keine explizite Regel für den Fall einer Uneinigkeit der Räte. In der Praxis kam es zwischen 1958 und 2003 nur dreimal zu einer Differenzbereinigung *(86.260 Gesuch um Aufhebung der Immunität der Bundesrichter Roland Forni und J.-J. Leu; 90.035 Parlamentarische Immunität von NR Jeanprêtre. Aufhebung; 98.063 Immunität von NR Keller Rudolf. Aufhebung)*, wovon nur der Fall Keller (98.063) nicht mit übereinstimmenden Beschlüssen erledigt wurde: Nachdem beide Räte auf das Gesuch eingetreten waren, setzte sich der StR mit einem Festhalten an seinem Nichtaufhebungsentscheid gegen den NR durch. Diese Differenzlösung entspricht der Logik, dass die Immunität nicht aufgehoben wird, wenn ein Rat dies verweigert. Für die Erteilung der Ermächtigung waren analog zum VG 1850 auch im VG die übereinstimmenden Beschlüsse beider Räte erforderlich (Art. 14 VG; Baur-Lanz, Immunität, 91). Die Anhörungsrechte wurden im VG im Vergleich zum VG 1850 reduziert: Art. 14 Abs. 2 VG hielt nur noch fest, dass die für die Prüfung der Immunitätsfälle zuständigen Kommissionen vor ihrer Antragstellung an den Rat dem Beschuldigten Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben haben.

3. ParlG

3 Im ParlG wurden in Art. 95 erstmals die Anwendungsfälle der Differenzbereinigungsregel für besondere Fälle aufgezählt. Demzufolge gilt, dass die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig ist, wenn sich abweichende Beschlüsse der beiden Räte auf einen Beratungsgegenstand als Ganzes beziehen. Dieser Artikel regelte bis 2011 auch das Differenzbereinigungsverfahren in Immunitätsfällen (Art. 95 Bst. a und i ParlG).

4 In der Praxis kam es zwischen 2003 und 2011 nur zweimal zu Differenzen *(06.088 Immunität von NR Schlüer. Aufhebung*; *08.052 Immunität von NR Brunner. Gesuch um Aufhebung)*: Im Fall 06.088 betr. NR Schlüer (SVP/ZH) bezog sich die Differenz auf das Eintreten, wobei sich der NR in der ersten Runde der Differenzbereinigung dem StR anschloss. Die Berichterstatterin der Kommission führte zum Verfahren Folgendes aus:

> «Deux mots sur la procédure. Si vous vous ralliez, comme la majorité de votre commission, à la décision du Conseil des Etats, il y a décision concordante et l'objet est liquidé. La poursuite pénale pourra continuer sans l'assentiment des Chambres fédérales puisque ces dernières auront décidé que leur accord n'a pas à intervenir. Si vous persistez sur votre première décision, à savoir d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité de notre collègue, le Conseil des Etats devra se

prononcer à nouveau. C'est la procédure simplifiée d'élimination des divergences qui s'applique, soit l'article 95, phrase introductive de la loi sur le Parlement. Si le Conseil des Etats maintient sa décision de ne pas entrer en matière, l'objet est liquidé et la poursuite pénale suivra son cours» (AmtlBull NR 2007 1378).

Im Fall *08.052* betr. NR Brunner (SVP/SG) setzte sich nach einer Übereinstimmung bzgl. des Eintretens wiederum der StR mit seinem Festhalten am Entscheid auf Nichtaufhebung der Immunität durch (AmtlBull NR 2009 425; AmtlBull StR 2009 637).

4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011

5 Mit der *Pa.Iv. 08.447* wurde eine Entpolitisierung der Immunitätsentscheide angestrebt (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7345 ff.]). Zu diesem Zweck wurde die Zuständigkeit zur Beurteilung von Immunitätsgesuchen an Kommissionen übertragen. Die Übertragung der Entscheidkompetenz an die Kommissionen bedurfte einiger flankierender Massnahmen auf Gesetzesstufe:

– *Beschlussquorum*: Um eine ausreichende demokratische Legitimation der Kommissionsentscheide zu gewährleisten, wurde ein Beschlussquorum festgelegt (Art. 17*a* Abs. 3; Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7365 f.]).

– *Rechtsmittel*: In Art. 17*a* Abs. 6 wurde ausdrücklich festgehalten, dass Entscheide über Immunitätsgesuche endgültig sind. Diese Bestimmung hat lediglich deklaratorischen Gehalt, da dies bereits aus Art. 189 Abs. 4 BV hervorgeht. Gleichzeitig wird damit aber auch klargestellt, dass auch ein Weiterzug innerhalb der BVers ausgeschlossen ist.

– *Information der Öffentlichkeit*: Weil keine öffentlichen Ratsverhandlungen mehr stattfinden und damit die Information der Öffentlichkeit eine besondere Bedeutung erhält, wurde die Verpflichtung zur Information explizit im Gesetz geregelt, wobei man diese Pflicht in Verbindung zu Art. 20 GRN und 15 GRS setzte (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7365]).

– *Ausstand*: Das Parlamentsrecht kannte bis anhin keine Ausstandspflicht, sondern nur die Pflicht, dass Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, diesen Umstand offenlegen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission dazu äussern (Art. 11 Abs. 3 ParlG). Die Schaffung der abschliessenden Entscheidkompetenz von IK-NR und RK-StR machte eine zwingende Ausstandsregel notwendig. Nur so lässt sich verhindern, dass ein Ratsmitglied in einem Gremium von dreizehn bzw. neun Mitgliedern in eigener Sache mitstimmt.

6 Das Differenzbereinigungsverfahren wurde in der Teilrevision des ParlG von 7.6.2011 zu Recht ausdrücklich und unmittelbar im Kontext der anderen Verfahrensregeln von Art. 17*a* Abs. 2 geregelt. Wie die SPK-NR in ihrem Bericht ausdrücklich festhielt, änderte sich dadurch materiell am Verfahren nichts: «Für den Fall, dass die Beschlüsse der Kommissionen nicht übereinstimmen, wird die bisher zwischen den Räten angewendete ‹Differenzregel für besondere Fälle› (Art. 95 ParlG) in Analogie übernommen» (Bericht SPK-NR 10.8.2010 [BBl 2010 7367]). Diese Regelung fand auch im Fall *12.190 Immunität von NR Christoph Blocher* Anwendung (vgl. Bericht RK-StR 31.5.2012, Kap. 5.3).

7 Mit der Revision von 2011 wurden schliesslich auch die Verfahrensrechte der Beteiligten ausdrücklich geregelt: In Abs. 4 von Art. 17*a* ist neu von einer Anhörung die Rede; gleichzeitig wird festgehalten, dass die betroffene Person weder vertreten noch begleitet werden darf.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zum Verfahren allgemein

8 Das parlamentarische Verfahren nach Art. 17*a* wird ausgelöst durch das Einreichen eines Gesuches einer Strafverfolgungsbehörde. Das Gesetz macht den Strafverfolgungsbehörden für Gesuche zur Ermächtigung nach Art. 17 Abs. 1 ParlG keine formellen Vorgaben. Damit die zuständigen Organe sich in Kenntnis aller relevanten Tatsachen über das Gesuch aussprechen können, muss dieses zumindest eine Beschreibung der vorgeworfenen strafbaren Handlungen enthalten, die in Frage stehenden Straftatbestände erläutern und summarisch die Gründe darlegen, weshalb diese Straftatbestände vorliegend in Frage kommen. Im Übrigen ist es Sache der Gesuchsteller, wie ausführlich sie das Gesuch halten wollen und welche Unterlagen sie den zuständigen Kommissionen unterbreiten. Ebenso ist die spätere Ergänzung eines Gesuches durch das Gesetz nicht ausgeschlossen.

9 Die Kommissionen prüfen in der Folge nur die von der Strafverfolgungsbehörden bezeichneten konkreten Delikte (SCHWARZ, Immunität, 114). Ob und welche Anträge eine Behörde in ihrem Gesuch stellt, ist nicht relevant: Die Kommissionen haben einzig den Auftrag, im konkreten Fall zu prüfen, ob ein Ermächtigungsdelikt vorliegt sowie ob die Ermächtigung zu erteilen ist.

10 Wenn sich ein Gesuch auf mehrere Tathandlungen bezieht, muss die Frage der Immunität für jede Tathandlung einzeln beurteilt werden.[1] Daraus folgt, dass bei einer Ausweitung der Strafuntersuchung auf weitere Tathandlungen ein weiteres Gesuch gestellt werden muss (so auch LANZ-BAUR, Immunität, 93).

2. Abs. 1

11 Gemäss Abs. 1 von Art. 17*a* wird ein eingereichtes Gesuch zuerst von der Kommission desjenigen Rates behandelt, dem das Ratsmitglied angehört. Dabei ist auf die Ratsmitgliedschaft im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung abzustützen (vgl. *12.190 Immunität von NR Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung*: Bericht IK-NR 25.4.2012, <www.parlament.ch> [16.8.2013]; Bericht RK-SR 31.5.2012, <www.parlament.ch> [16.8.2013] sowie Aktennotiz des Rechtdienstes der Parlamentsdienste vom 4.4.2012 [publiziert wie Bericht IK-NR 25.4.2012]). Ein Gesuch betreffend eines Mitglieds des StR, das im Zeitpunkt der in Frage stehenden Handlung noch Mitglied des NR gewesen ist, wird somit zuerst von der ständerätlichen Kommission beraten.

3. Abs. 2

12 In Abs. 2 wird die geltende Differenzbereinigungsregel für besondere Fälle von Art. 95 ParlG spezifisch für das Verfahren zwischen den Kommissionen formuliert. Dabei gilt bei Uneinigkeit über die Eintretensfrage wie auch über die Frage der Aufhebung, dass die zweite Ablehnung durch eine Kommission endgültig ist.

13 Der Wortlaut von Abs. 2 bringt nicht klar zum Ausdruck, in welcher Reihenfolge die Differenzen zu bereinigen sind. Die Reihenfolge ergibt sich jedoch aus der inhaltlichen Logik der Entscheide sowie i.V.m. Art. 95 ParlG. Zuerst ist die Differenz über die Eintre-

1 Wenn hingegen durch eine einzige Tathandlung mehrere Strafbestände – zumindest verdachtsweise – erfüllt sind, dann ist nur eine Ermächtigung notwendig, denn diese knüpft an die Tathandlung an, nicht an die erfüllten Straftatbestände (vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 93 f.).

tensfrage zu bereinigen. Erst wenn sich beide Kommissionen einig sind, dass die in Frage stehende Handlung überhaupt einen unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit hat, können sie sich über die Frage einigen, ob die Immunität aufgehoben werden soll. Dies entspricht denn auch der langjährigen Praxis (für Fälle vgl. N 2 ff.).

14 Die Differenzbereinigungsregel von Abs. 2 stellt eine spezifische Konkretisierung des Grundsatzes von Art. 95 ParlG dar: Um zu verhindern, dass ein Entscheid gefällt wird, der nur von einem Rat getragen wird, soll bei Uneinigkeit der Status quo garantiert werden. Kommt zwischen den Kommissionen eine inhaltliche Einigung nicht zustande, soll jene Kommission obsiegen, die in der Sache eine ablehnende Haltung einnimmt. Ist es zweifelhalft resp. strittig, ob eine Handlung sich überhaupt im Schutzbereich der Immunität befindet und das betroffene Ratsmitglied privilegiert werden soll, so führt die zweite Ablehnung dazu, dass keine Privilegierung erfolgt und das ordentliche Straf- und Strafprozessrecht Anwendung findet. Es gilt, dass *im Zweifelsfalle keine Ausnahme vom Grundsatz des Strafverfolgungszwangs* (Art. 7 Abs. 1 StPO) erfolgen soll. Haben die Kommissionen hingegen festgestellt, dass man sich im Schutzbereich des Privilegs befindet, und besteht Uneinigkeit darüber, ob die Umstände es rechtfertigen, dieses ausnahmsweise aufzuheben, so gilt *im Zweifelsfalle keine Ausnahme vom Privileg* (in dubio pro immunitate) und der Schutz wird belassen.

15 Eine andere Auslegung der Differenzregel, welche bei Uneinigkeit über das Eintreten den Immunitätsschutz gewähren will, verkennt erstens, dass es sich bei der relativen Immunität um eine rechtsungleiche Ausnahme vom Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung handelt, und zweitens würde sie dem deutlichen Willen des Gesetzgebers nach einer restriktiven Anwendung der relativen Immunität widersprechen.

4. Abs. 3

16 Das Quorum der Beschlussfähigkeit bezieht sich auf alle Beschlüsse bei der Beratung von Gesuchen nach Art. 17 Abs. 1 ParlG sowie Art. 14 Abs. 1 VG. Um schwierige Abgrenzungsfragen zu vermeiden, sollte es m.E. schlichtweg für alle Beschlüsse gelten, also auch für Ordnungsanträge bspw. bezüglich der Verschiebung der Beratung eines Gesuches etc. Alle anderen Beschlüsse dieser Kommissionen, etwa im Zusammenhang mit Fragen der Kommissionsorganisation, sind davon nicht betroffen. Die Beschlussfähigkeit ist gemäss Gesetz ausdrücklich festzustellen. Im Sinne einer für die Kommissionen praktikablen Lösung ist die Beschlussfähigkeit zu Beginn einer Sitzung festzustellen. Falls im Laufe einer Sitzung die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder unter das Quorum sinkt, muss umgekehrt eine Negativ-Feststellung der Beschlussfähigkeit erfolgen und die Sitzung unterbrochen werden. Eine ausdrückliche Feststellung der Beschlussfähigkeit vor jeder Abstimmung erscheint unverhältnismässig und entspricht auch nicht der Praxis der Räte (vgl. Art. 92 N 4).

5. Abs. 4

17 Abs. 4 ist eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV). Bei der Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs im konkreten Fall gilt es zu beachten, dass die Immunität primär das Funktionieren der Behörde selbst bezweckt. Ein Ratsmitglied ist vom Ausgang eines Immunitätsentscheides nicht unmittelbar in seiner Persönlichkeit betroffen, gleichsam geringer ist sein Rechtschutzbedürfnis.

Das rechtliche Gehör ist so auszugestalten, dass es dem Parlamentarier oder der Parlamentarierin zur Geltendmachung seiner resp. ihrer Betroffenheit als Mandatsträger resp. -trägerin dient und den zuständigen Kommissionen eine Sachverhaltsabklärung ermöglicht (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, 418). Der Ausschluss einer (anwaltlichen) Vertretung und Begleitung (Art. 17 Abs. 4 Satz 2 ParlG) ist deshalb mit Art. 29 BV vereinbar. **18**

Konkret gestaltet sich das rechtliche Gehör in folgender Weise aus: **19**

1. Das betroffene Ratsmitglied ist über den Eingang eines Gesuches zu informieren; diese Information hat spätestens gleichzeitig mit der Information der Kommissionsmitglieder, sicher aber vor einer Information der Öffentlichkeit zu erfolgen.
2. Dem betroffenen Ratsmitglied ist das Gesuch der Staatsanwaltschaft zugänglich zu machen, damit es sich auf seine Anhörung vorbereiten kann.
3. Das Recht auf Akteneinsicht ist im Umfang von Art. 26 und Art. 27 VwVG zu gewähren; in der Regel dürfte die Präsidentin oder der Präsident über die Anwendung im konkreten Fall entscheiden (analog zu Art. 7 Abs. 4 ParlVV), in Zweifelsfällen die Kommission.

6. Abs. 5

Dass der Entscheid der Kommission über das Gesuch endgültig ist, ergibt sich bereits aus Art. 189 Abs. 4 BV, wonach Akte der BVers nicht beim BGer angefochten werden können. Dazu zählen auch Akte ihrer Organe. Die deklaratorische Erwähnung in Abs. 5 stellt indessen zusätzlich klar, dass auch innerhalb der Organe der BVers keine Beschwerdemöglichkeit gegen den Entscheid der Kommissionen zulässig ist. Im Fall *12.190 Immunität von NR Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung* war die Frage der Endgültigkeit bzw. des Rückkommens strittig (vgl. Prot. IK-NR vom 14.6.2013). Analog zur Rückkommensregel für Plenumsentscheide (vgl. Art. 76 ParlG) gilt indessen auch bei Entscheiden der Immunitätskommissionen: Ein Rückkommen ist während einer laufenden Sitzung möglich, nach Sitzungsende gilt der Entscheid als endgültig. Eine andere, grosszügigere Regelung würde dazu führen, dass Entscheide der Kommissionen jederzeit wieder umgestossen werden könnten. **20**

7. Abs. 6

Abs. 6 beinhaltet einen weiteren Teilgehalt des rechtlichen Gehörs, indem die Kommissionen verpflichtet werden, als erstes das betroffene Ratsmitglied über ihre Entscheide zu informieren. Daran anschliessend haben sie unverzüglich auch die Öffentlichkeit und die Mitglieder der Räte zu informieren. Diese Informationspflicht stellt einerseits eine Konkretisierung der Informationsgrundsätze der Ratsreglemente dar. Entsprechend gelten für den Informationsgehalt die Grundsätze von Art. 20 GRN sowie Art. 15 GRS. Andererseits sorgt diese Pflicht dafür, dass die Räte über die Kommissionsentscheide transparent und rasch informiert sind. Ob im Fall einer mündlichen Information der Medien eine anschliessende schriftliche Information der Ratsmitglieder tatsächlich noch wirksam ist, sei dahin gestellt. Wesentlich scheint, dass die Kommissionen ihren Räten in ausführlichen Berichten die Gründe für ihre Entscheide darlegen. Dies fordert das Gesetz zwar nicht, ist aber bereits Praxis der IK-NR und der RK-StR (vgl. *12.190*: Bericht IK-NR 25.4.2012 sowie 7.6.2012, <www.parlament.ch> [16.8.2013]; Bericht RK-StR 31.5.2012 sowie 11.6.2012, <www.parlament.ch> [16.8.2013]). **21**

8. Abs. 7

22 Die Ausstandsregel gilt nur für das beschuldigte Ratsmitglied. Als beschuldigtes Ratsmitglied gilt jene Person, gegen welche gemäss Gesuch der Strafverfolgungsbehörde im konkreten Fall eine Strafuntersuchung durchgeführt werden soll. Der Ausstand ist zwingend und müsste im Falle einer Weigerung mittels disziplinarischer Massnahmen durchgesetzt werden. Ist ein Kommissionsmitglied in anderer Weise betroffen, so gilt Art. 11 Abs. 3 ParlG, wonach die Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, auf diesen Umstand hinweisen. Ob in einzelnen Fällen aus Gründen der Glaubwürdigkeit ein freiwilliger Ausstand angezeigt ist, ist Sache der betroffenen Personen. Diese Frage stellt sich z.B. dann, wenn sich ein Kommissionsmitglied bereits im Vorfeld der Beratungen öffentlich zum Fall geäussert hat und deshalb voreingenommen ist. Dabei gilt es zwischen dem Interesse an der Glaubwürdigkeit des Mitglieds selber und des Kommissionsentscheids sowie dem Interesse der Wählerinnen und Wähler an der Wahrnehmung des Mandates abzuwägen.

Art. 18

Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weitere Ermittlungsmassnahmen

[1] Für die Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses im Sinne von Artikel 321ter des Strafgesetzbuches ist eine Ermächtigung der Ratspräsidien erforderlich, wenn:

a. strafbare Handlungen eines Ratsmitgliedes verfolgt werden sollen;

b. Massnahmen gegenüber einem Ratsmitglied angeordnet werden sollen, die der Überwachung eines Dritten dienen, mit dem das Ratsmitglied auf Grund seines Amtes in Beziehung steht.

[2] Absatz 1 findet auch auf diejenigen Fälle sinngemäss Anwendung, in denen für eine erste Abklärung des Sachverhalts oder zur Beweissicherung andere Massnahmen der Ermittlung oder Strafuntersuchung gegen ein Ratsmitglied notwendig sind.

[3] Sobald die von den Ratspräsidien bewilligten Massnahmen durchgeführt sind, ist nach Artikel 17 die Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte zur Strafverfolgung einzuholen, es sei denn, das Verfahren werde eingestellt.

[4] Eine Verhaftung ohne diese Ermächtigung ist unzulässig.

Levée du secret des postes et des télécommunications et autres mesures d'enquête

[1] La levée du secret des postes et des télécommunications au sens de l'art. 321ter du code pénal est soumise à l'autorisation des collèges présidentiels des conseils lorsque cette mesure est destinée à permettre:

a. la poursuite d'une infraction commise par un député;

b. la surveillance d'un tiers avec lequel un député est en relation du fait de ses fonctions parlementaires.

[2] L'al. 1 est applicable par analogie lorsque d'autres mesures d'enquête ou de poursuite sont nécessaires à l'égard d'un député pour pouvoir procéder à un premier examen des faits ou à la conservation des preuves.

[3] Dès que les mesures autorisées par les collèges présidentiels ont été mises en œuvre, il y a lieu de requérir auprès des commissions compétentes des

deux conseils l'autorisation d'engager des mesures pénales conformément à l'art. 17, à moins que la poursuite ne soit suspendue.

[4] Aucune arrestation ne peut avoir lieu sans l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils.

Soppressione del segreto postale e delle telecomunicazioni e autorizzazione di ulteriori provvedimenti investigativi

[1] Per togliere il segreto postale o il segreto delle telecomunicazioni a tenore dell'articolo 321ter del Codice penale è necessaria un'autorizzazione delle presidenze delle Camere se:

a. si tratta di perseguire un reato commesso da un parlamentare;

b. si devono prendere provvedimenti nei confronti di un parlamentare per sorvegliare un terzo con cui egli è in relazione in virtù del suo mandato ufficiale.

[2] Il capoverso 1 si applica per analogia anche nei casi in cui, per un primo chiarimento dei fatti o per assicurare le prove, si rendano necessari altri provvedimenti investigativi o d'istruzione penale nei confronti di un parlamentare.

[3] Appena eseguiti i provvedimenti autorizzati dalle presidenze delle Camere, deve essere richiesta, per il procedimento penale, l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere secondo l'articolo 17, salvo che la procedura venga sospesa.

[4] L'incarcerazione è inammissibile senza l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des VG vom 6.10.1972	1
2. Änderung des VG vom 30.4.1997	6
3. ParlG	7
4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Allgemeines	9
2. Abs. 1	10
3. Abs. 2	13
4. Abs. 3	17
5. Abs. 4	18

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 16.
11001 Initiative der Kommission für die Geschäfte Nr. 10618 und 10619. Telephonabhörung und Immunität: Bericht Kommission-NR 2.8.1971 (BBl 1971 II 369 ff.); Stellungnahme BR 25.8.1971 (BBl 1971 II 481 ff.); Änderung VG 6.10.1972 (AS 1973 925).
96.049 Revision Postgesetz: Botschaft BR 10.6.1996 (BBl 1996 III 1249 ff.); Änderung VG 30.4.1997 (AS 1997 2452 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).
08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Stellungnahme BR 20.10.2010 (BBl 2010 7385); Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345); Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4627).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des VG vom 6. 10. 1972

1 Im Jahr 1969 wurde im Rahmen von Ermittlungen gegen Unbekannt wegen Verletzung militärischer Geheimnisse das Telefon von NR Helmut Hubacher (SP/BS) abgehört; erst im Anschluss daran ersuchte der zuständige Untersuchungsrichter um Ermächtigung zur Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Parlamentarier *(10497 Immunität von NR Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung)*. Der Untersuchungsrichter hatte das Ermächtigungsgesuch offenbar deshalb nicht früher gestellt, weil er die Telefonabhörung noch nicht als Massnahme der Strafverfolgung betrachtet hatte und eine Gesuchstellung an die BVers die Massnahme zudem vereitelt hätte (Bericht Kommission-NR, 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 369 ff., 374]). Bereits bei den Beratungen dieses Gesuchs wurde auf die mögliche Beeinträchtigung der Ausübung des parlamentarischen Mandates durch Telefonabhörung hingewiesen (AmtlBull NR 1971 672).

2 In der Folge schlug die Kommission im Rahmen einer pa.Iv. die Schaffung eines neuen Art. 14bis VG vor, welcher im Sinne eines spezifischen Anwendungsfalls von Art. 14 die Problematik der Telefonabhörung regeln sollte. Es wurde beantragt, dass eine Ermächtigung *auch* erforderlich sein sollte für die Aufhebung des Post-, Telefon- und Telegrafengeheimnisses gegenüber einer in Art. 14 VG genannten Person zur Verfolgung oder Verhinderung einer strafbaren Handlung, die mit ihrem Amt zusammenhängt. Dabei sollte es keine Rolle spielen, ob die Ermittlungen der Verfolgung des Ratsmitgliedes selbst oder eines Dritten dienen. Die Notwendigkeit einer solchen Ermächtigung sah man einerseits im Schutz der Ratsmitglieder in ihren Vertrauensbeziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern, andererseits «für die Wirksamkeit des Parlamentes, die aus dem Handeln der einzelnen Ratsmitglieder erwächst und eine spitzelfreie Atmosphäre voraussetzt» (Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 376]).

3 Um eine Vereitelung der Ermittlungsmassnahmen durch eine öffentliche Beratung des Gesuches in den Räte zu vermeiden, wurde in Art. 14bis Abs. 2 VG 1958 eine Kommission geschaffen, die eigens über die Erteilung oder Verweigerung der Ermächtigung entscheiden sollte (Präsidenten und Vizepräsidenten beider Räte) (Bericht Kommission-NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 377]). Um eine möglichst grosse Geheimhaltung sicherzustellen, wurde die Schaffung einer sehr kleinen Kommission vorgeschlagen und für die Beschlüsse der Kommission Geheimhaltung festgelegt. Zur Begrenzung des Einflusses der einzelnen Kommissionsmitglieder wurde in Art. 14bis Abs. 2 VG ausserdem festgehalten, dass für einen Entscheid wenigstens drei der vier Stimmen notwendig sind (Bericht der Kommission, 379).

4 Der BR befürwortete den Antrag der Kommission auf Schaffung eines neuen Art. 14bis VG zwar, wies in seiner Stellungnahme aber darauf hin, dass die Gesamtproblematik der Ermächtigung für Massnahmen der polizeilichen Ermittlung nicht gelöst sei, wenn einzig die Telefon- und Postüberwachung als eine spezifische Strafverfolgungshandlung im Sinne von Art. 14 VG im Gesetz Erwähnung finde:

> «Die Kommission geht in ihrem Bericht von der […] zutreffenden Auffassung aus, dass […] auch für polizeiliche Ermittlungen gegen Personen, die die Immunität besitzen, eine Ermächtigung der eidgenössischen Räte eingeholt werden muss. Dies kann zu der merkwürdigen und unbefriedigenden Situation führen, dass die eidgenössischen Räte unter Umständen den Entscheid über die

Ermächtigung der Strafverfolgung treffen müssten, ohne dass vorher durch irgendwelche polizeiliche Massnahmen der Sachverhalt einigermassen hätte klargestellt werden können. Das Parlament müsste also gewissermassen aufgrund eines leeren Dossiers befinden» (Stellungnahme BR 25.8.1971 [BBl 1971 II 481 f.]).

Dieser Ansicht schlossen sich die Räte an und legten in Abs. 4 fest, dass die Grundsätze für die Telefon- und Postüberwachung auch anwendbar sein sollten, wenn für eine erste Abklärung des Sachverhaltes oder zur Beweissicherung andere Massnahmen der Ermittlung oder Strafuntersuchung gegen eine der in Art. 14 VG genannten Personen notwendig sind. Diese nun doch weitergehende Entscheiddelegation an die Präsidien der beiden Räte war zwischen NR und StR jedoch sehr umstritten. Zur Herbeiführung eines Kompromisses schlug der NR vor, dass nach Durchführung der bewilligten Massnahmen eine Ermächtigung nach Art. 14 VG eingeholt werden müsse (AmtlBull NR 1972 1002) und eine Verhaftung eines Ratsmitgliedes nur mit der Ermächtigung der Räte zulässig sein solle (AmtlBull NR 1972 1002 f.). Diese Sicherung gegen Verhaftung stelle das Kernstück der parlamentarischen Immunität dar, weshalb es gerechtfertigt sei, bereits per Gesetz das Strafverfolgungsinteresse zur Sicherung der Person hintanzustellen (AmtlBull NR 1972 1003). Der StR schloss sich diesem Kompromiss an (AmtlBull StR 1972 572 und 721). **5**

2. Änderung des VG vom 30.4.1997

Im Rahmen einer Totalrevision der Postgesetzgebung wurde das Post- und Fernmeldegeheimnis, das bis anhin im Telegrafen- und Telefonverkehrsgesetz resp. im Postverkehrsgesetz geregelt war, ins Strafgesetzbuch überführt. Art. 14bis VG musste deshalb angepasst werden. Der Bundesrat schlug eine lediglich «redaktionelle Anpassung an die Terminologie des Entwurfes» vor (Botschaft BR 10.6.1996 [BBl 1996 III 1293]). Anlässlich dieser Anpassung unterlief dem Gesetzgeber jedoch ein folgenschwerer Redaktionsfehler: Während in Art. 14bis VG noch ausdrücklich festgehalten war, dass eine Ermächtigung der Präsidien nur dann notwendig ist, wenn es um eine strafbare Handlung geht, die im Zusammenhang mit dem Amt stehen, fiel dieser Passus in der neuen Formulierung weg. Diese materielle Änderung war weder beabsichtigt, noch hatte sie im Rahmen der Postrevision von 1996 irgendjemand zu Kenntnis genommen. **6**

3. ParlG

Gemäss Bericht der SPK-NR zum ParlG wurden die Bestimmungen des VG inhaltlich unverändert jedoch redaktionell modifiziert in die späteren Art. 17 bis 22 übernommen (BBl 2001 3545). Die Modifikation bestand in erster Linie in einer Neugliederung der Bestimmung und in eine Aufteilung in zwei Artikel (Art. 18 und 19 ParlG). Die redaktionellen Anpassungen sind dennoch bemerkenswert: **7**

- Die zwei Tatbestände von Art. 14bis Abs. 1 VG wurden in Bst. a und b aufgeteilt; durch die Streichung von «insbesondere» wurde die Aufzählung von Bst. a und b abschliessend.
- In Bst. a war neu nur noch von der Verfolgung strafbarer Handlungen und nicht mehr von «Verfolgung und Verhinderung einer strafbaren Handlung» die Rede; dies war eine Anpassung an das neue BG betr. die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6.10.2000 (BÜPF; SR 780.1), wonach Untersuchungsbehörden nur noch zu ermittlungstechnischen Massnahmen ermächtigt werden, die der Verfolgung, nicht aber der Verhinderung von strafbaren Handlungen dienen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3534]).
- Durch die generelle Formulierung in Abs. 3, wonach im Anschluss an eine bewilligte Massnahme nach diesem Art. sofort ein Gesuch an die Räte gestellt werden muss, gilt dies nun aus-

drücklich sowohl für Ermittlungsmassnahmen zur «Abklärung des Sachverhaltes oder zur Beweissicherung» gemäss Abs. 2 als auch für Telefon- oder Postüberwachungen nach Abs. 1.

– Der Redaktionsfehler aus dem Jahre 1996 blieb weiterhin unbemerkt (vgl. oben N 6).

– Das Verfahren zur Ermächtigung durch die Ratspräsidien wurde in einem neuen Art. 19 ParlG geregelt.

4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011

8 Mit der Delegation der Immunitätsentscheide an die zuständigen Kommissionen in Art. 17 ParlG (s. Art. 17 N 5) musste auch in Art. 18 eine entsprechende Anpassung gemacht werden. In Abs. 4 führte diese Anpassung jedoch zu einer missverständlichen Formulierung: Hiess es bis anhin, «eine Verhaftung ohne die Ermächtigung der Bundesversammlung ist unzulässig», lautet der Satz heute: «Eine Verhaftung ohne diese Ermächtigung ist unzulässig.» Aus diesem Wortlaut geht nicht eindeutig hervor, ob sich «diese Ermächtigung» auf die Ermächtigung durch die Kommissionen gemäss Art. 17 ParlG oder die Ermächtigung durch das Ratspräsidium gemäss Art. 18 bezieht. Richtig ist das Erstere (vgl. Wortlaut des frz. und des ital. Gesetzestextes).[1] Abgelehnt wurde ein Antrag des BR auf Streichung von Art. 18 Abs. 1. Ausgehend vom Kommissionsentwurf, welcher die relative Immunität insgesamt streichen wollte, war der BR der Ansicht, dass auch keine Grundlage mehr bestehen würde für ein spezialgesetzliches, parlamentarisches Ermächtigungsverfahren im Zusammenhang mit einer Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs; vielmehr regle die StPO die Voraussetzungen für die Durchführungen solcher Überwachungen ausreichend (Stellungnahme BR 20.10.2010 [BBl 2010 7387]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

9 Art. 18 – wie auch Art. 19 ParlG – sind als lex specialis zu Art. 17 ParlG zu verstehen: Sie regeln das Vorgehen in Situationen, in denen die Strafverfolgungsbehörde im Schutzbereich der relativen Immunität ermittelt, ein Verfahren vor den Kommissionen jedoch aufgrund der langen Dauer und der Öffentlichkeit zu einer Vereitelung der Ermittlungsmassnahmen führen würde. Deshalb wird in Art. 18 – wie auch in Art. 19 ParlG – ein geheimes und rasches Ermächtigungsverfahren vorgesehen (zu Art. 19 ParlG vgl. Art. 19 N 2 ff.).

2. Abs. 1

10 Wird bei der Strafverfolgung einer Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit steht, eine Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 321ter StGB) notwendig, so müssen zuerst die gemäss Art. 269 ff. StPO notwendigen Voraussetzungen erfüllt sein – insb. muss die Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichtes gemäss Art. 272 StPO vorliegen – und anschliessend die Ermäch-

1 Im NR war an sich ein Antrag der Minderheit mit der Formulierung «[…] ohne Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte […]») angenommen worden (AmtlBull NR 2011 79). In der Folge strich die RedK aber unglücklicherweise den Zusatz «der zuständigen Kommissionen beider Räte» im dt. Text (Prot. dt. Subkommission RedK, 9.5.2011).

tigung der Ratspräsidien eingeholt werden (Abs. 1 Bst. a). Dasselbe gilt, wenn die Überwachung einer anderen Person im Zentrum steht, ein Ratsmitglied als «Drittperson» im Sinne von Art. 270 StPO aber gleichzeitig überwacht werden soll, da dieses mit jener auf Grund seines Amtes in Beziehung steht (Bst. b). Das Ratsmitglied ist nach Bst. b nur schutzwürdig, wenn die überwachte Beziehung eine amtliche ist oder in Wahrnehmung des parlamentarischen Amtes erfolgt (unmittelbarer Zh.) (vgl. Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 379]). I.S. der Revision von Art. 17 ParlG sollte auch der erforderliche Zusammenhang gemäss Bst. b restriktiv angewendet werden (vgl. Art. 17 N 14 ff.).

11 Beim Entscheid über die Gesuche muss analog zu Art. 17 ParlG zuerst über das Eintreten und danach über die Erteilung der Ermächtigung, d.h. über die Aufhebung der Immunität beschlossen werden. Die Kommission, welche 1971 den Vorschlag für den heutigen Art. 18 machte (s. N 2 ff.), hatte in ihrem Entwurf (von Art. 14bis Abs. 3 VG) noch vorgesehen, dass «die Ermächtigung […] erteilt [wird], wenn das Interesse an der ungestörten Ausübung des Amtes vor überwiegenden anderen Interessen zurückzutreten hat» (Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 383). Der StR sprach sich indessen gegen eine solche Richtschnur aus, weil er erstens der Auffassung war, dass sie keine Hilfe, sondern eine Selbstverständlichkeit darstelle, und weil er zweitens – analog zum Begnadigungsrecht der BVers – den Ratspräsidien bei ihren Entscheiden bewusst keine Richtlinien vorgeben, sondern diesen die Möglichkeit belassen wollte, ihre Praxis zu suchen (AmtlBull StR 1971 676).

12 Da sich die Eintretensfrage für die Ratspräsidien genau gleich stellt wie für die Kommissionen, sollten für die beiden Organe grundsätzlich auch dieselben Entscheidkriterien gelten. In Bezug auf die Frage der Aufhebung präsentiert sich die Ausgangslage für die Ratspräsidien jedoch in wesentlichen Punkten anders als für die Kommissionen: Erstens ermächtigen die Ratspräsidien einleitende oder vorprüfende Handlungen, d.h. sie haben erst wenig Kenntnis über Tatverdachte und müssen gestützt darauf entscheiden. Zweitens können sie in Zweifelsfällen den Umstand berücksichtigen, dass nach ihnen die Kommissionen den Fall unter Würdigung der dannzumal bekannten Umstände nochmals eingehend prüfen werden, was dazu führen dürfte, dass es eher verhältnismässig erscheint, eine Ermächtigung zu erteilen – einfach mit dem Hinweis, dass es nur um die Ermächtigung für erste Massnahmen geht. Die Kommissionen sind im Anschluss daran im Interesse einer kohärenten und glaubwürdigen Rechtsprechung der Räte zwar nicht formell, aber materiell an den Entscheid der Ratspräsidien zur Eintretensfrage gebunden – es sei denn, es dränge sich aufgrund der seither erfolgten Ermittlungen ein anderer Schluss auf. In Bezug auf die Frage der Aufhebung hingegen handelt es sich – wie oben dargelegt (s. Art. 17 N 21 ff.) – um eine derart andere Fragestellung, dass die Ausgangslage neu zu beurteilen ist.

3. Abs. 2

13 Abs. 2 hält die Ermächtigungspflicht fest für Massnahmen, die der ersten Abklärung des Sachverhaltes oder der Beweissicherung dienen; es kann sich dabei um Massnahmen der Ermittlung oder Massnahmen der Strafuntersuchung handeln. Auch unaufschiebbare Massnahmen im Sinne von Art. 303 Abs. 2 StPO fallen darunter, d.h. das ParlG geht der StPO als lex specialis vor. Abs. 2 gilt wiederum nur für Massnahmen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung von Handlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen. Dies geht aus der Entstehungsgeschichte hervor (s. N 6). Es würde zu einer Ausweitung des Schutzbereiches der relativen Immunität führen, wenn man unter Art. 18 schlichtweg alle Handlungen von Ratsmitgliedern schützen

wollte. So hätte dies bspw. zur Folge, dass eine Blutkontrolle wegen Fahrens im angetrunkenen Zustand nur mit Ermächtigung der Ratspräsidien möglich wäre. Eine solche Ausweitung liesse sich weder teleologisch, systematisch noch historisch begründen.

14 Der Zweck von Abs. 2 liegt darin, dass Massnahmen, deren Durchführung bei einem Ermächtigungsverfahren nach Art. 17 ParlG unmöglich würden oder ohne deren Durchführung die Kommissionen nach Art. 17 faktisch «aufgrund eines leeren Dossiers» (Stellungnahme BR 25.8.1971 [BBl 1971 II 481]) entscheiden müssten (vgl. dazu Art. 18 N 4 f.), in einem beschleunigten und geheimen Verfahren bewilligt werden können. Ob eine Strafverfolgungsbehörde eine Ermächtigung nach Art. 18 Abs. 2 oder nach Art. 17 ParlG benötigt, muss an diesem Zweck gemessen werden. Es ist auch vorstellbar, dass sie beide Verfahren parallel auslöst, wenn es sich aufgrund der angezeigten Massnahmen aufdrängt.

15 Aufgrund der Geheimhaltung der Entscheide ist die Praxis der Ratspräsidien nicht öffentlich. Als abstrakte Bsp. für Massnahmen, die unter Art. 18 Abs. 2 fallen, finden sich in den Materialien folgende Erwähnungen: Handlungen der polizeilichen Ermittlung (AmtlBull StR 1971 675), Hausdurchsuchungen (AmtlBull NR 1971 1664), Einvernahmen als Beschuldigter (AmtlBull NR 1971 1002), Einvernahmen als Zeuge (AmtlBull NR 1971 1002). MAURER erwähnt als Handlungen, welche nach Kenntnis der Zustimmungserfordernis sofort zu unterlassen sind, Vorladungen, Verhaftungen, Verhöre, Zeugeneinvernahmen, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahme von Beweisstücken (MAURER, Aspekte, 144). Dabei unterscheidet er aber nicht zwischen dem Ermächtigungserfordernis nach Art. 17 oder 18 ParlG (MAURER, Aspekte, 144). In der Praxis wurde die Zeugnisverweigerung einmal als Handlung unter Art. 17 ParlG geprüft, wobei aber keine Rede davon war, dass für die Zeugeneinvernahme eine Ermächtigung der Ratspräsidien hätte vorliegen müssen (vgl. *82.029 Bezirksanwaltschaft Zürich. Gesuch um Aufhebung der Immunität von NR Moritz Leuenberger*). Massnahmen zur Sicherung der Person des Beschuldigten sind in jedem Fall nur von den Kommissionen zu ermächtigen (vgl. Abs. 4 resp. unten N 18).

16 Es stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt um eine Ermächtigung zu ersuchen ist. Diese Frage stellt sich insb. bei Ermittlungen gegen Unbekannt, was bspw. regelmässig bei Anzeigen wegen Verletzung des Kommissionsgeheimnisses vorkommt. In diesen Fällen ist es vorstellbar, dass eine Untersuchungsbehörde die Randdaten aller Kommissionsmitglieder benötigt. Hier scheint es zweckmässig, dass erste Ermittlungshandlungen zur Eruierung der Täterschaft ohne Ermächtigung erfolgen dürfen; sobald sich aber Indizien zu einem Tatverdacht gegen einen Parlamentarier oder eine Parlamentarierin verdichten, «ist die Grenze zwischen zustimmungsfreien und zustimmungsbedürftigen Handlungen» (MAURER, Aspekte, 145) erreicht und eine Ermächtigung ist einzureichen. Kann man ein Verfahren ohne Ermittlungen einstellen, sollte es zur Vermeidung eines unnötigen administrativen Aufwandes zulässig sein, das Verfahren durch Einstellung oder Nichtanhandnahme zu erledigen (MAURER, Aspekte, 144). Je eher eine Ermittlungshandlung jedoch geeignet ist, ein Ratsmitglied in der Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit oder in der Wahrnehmung seiner amtlichen Stellung zu beeinträchtigen, desto eher dürfte diese Handlung den Schutzbereich der relativen Immunität tangieren, womit sich eine Ermächtigung aufdrängt.

4. Abs. 3

17 Haben die Strafverfolgungsbehörden die bewilligten Massnahmen durchgeführt und kommen sie zum Schluss, das Verfahren sei fortzuführen, so haben sie für alle ihre weiteren Handlungen ein Gesuch nach Art. 17 Abs. 1 ParlG einzureichen.

5. Abs. 4

Die Verhaftung eines Ratsmitgliedes ist nur mit Zustimmung der zuständigen Kommissionen zulässig (vgl. N 8). Auch hier muss die Voraussetzung des unmittelbaren Zusammenhangs gegeben sein. Eine Zustimmung zur Verhaftung impliziert die Zustimmung für eine darauffolgende Strafverfolgung (vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 94). **18**

Art. 19

Verfahren der Ermächtigung durch die Ratspräsidien

[1] Die Ratspräsidien entscheiden in gemeinsamer und geheimer Beratung. Die Erteilung der Ermächtigung nach Artikel 18 bedarf der Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern.

[2] Die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses kann erst erteilt werden, wenn die zuständige Behörde die Anordnung zur Überwachung gemäss Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 betreffend Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs genehmigt.

Procédure applicable àla délivrance de l'autorisation

[1] Les collèges présidentiels délibèrent ensemble et à huis-clos. L'autorisation prévue à l'art. 18 n'est accordée qu'avec l'assentiment de cinq membres au moins.

[2] L'autorisation de lever le secret des postes et des télécommunications ne peut être accordée avant que l'autorité compétente ait ordonné la surveillance conformément à l'art. 7 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication.

Procedura d'autorizzazione da parte delle presidenze delle Camere

[1] Le presidenze delle due Camere deliberano congiuntamente e in segreto. La concessione dell'autorizzazione secondo l'articolo 18 richiede il consenso di almeno cinque membri.

[2] L'autorizzazione di togliere il segreto postale o il segreto delle telecomunicazioni può essere data soltanto se l'autorità competente approva l'ordine di effettuare la sorveglianza conformemente all'articolo 7 della legge federale del 6 ottobre 2000 concernente la sorveglianza della corrispondenza postale e delle telecomunicazioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Abs. 1	2
2. Abs. 2	5

Materialien

7188 Verantwortlichkeitsgesetz: VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1 Bei Erlass des ParlG wurde das bis dahin in Art. 14bis Abs. 2 VG vom 14.3.1958 geregelte Verfahren der Ermächtigung durch die Präsidien in einen eigenen Art. 19 überführt (zur Entstehungsgeschichte der Ermächtigung durch die Ratspräsidien vgl. Art. 18 N 1 ff.). Dabei wurde das Beschlussquorum an die seit Inkrafttreten der BV 1999 nicht mehr vier, sondern sechs Mitglieder umfassenden Präsidien (Art. 152 BV) angepasst. Zudem wurde für einen besseren Rechtsschutz der betroffenen Ratsmitglieder das Ermächtigungsverfahren nach ParlG mit dem Bewilligungsverfahren des BG betr. Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) gekoppelt (Abs. 2).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

2 Die Ratspräsidien bestehen gemäss Art. 34 ParlG je aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten und der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten. Die Präsidien entscheiden im Verfahren gemäss Art. 19 Abs. 1 in gemeinsamer Beratung, d.h. sie dürfen keinesfalls getrennt entscheiden.

3 Die Beratung und die Beschlüsse sind geheim; es darf also weder kommuniziert werden, dass ein Gesuch beraten wird resp. worden ist, noch in welcher Weise die Präsidien entschieden haben. Ob das Geheimhaltungsinteresse nach Durchführung der ermächtigten Handlung weiter besteht, ist fraglich – das öffentliche Interesse an der Transparenz und an der Rechtmässigkeit der Massnahme der Strafverfolgung könnte durchaus stärker wiegen als das zu diesem Zeitpunkt nicht mehr eminente Geheimhaltungsinteresse.

4 Das Beschlussquorum bedingt, dass mindestens fünf Mitglieder der Präsidien anwesend sein müssen[1]. In analoger Anwendung von Art. 17*a* Abs. 7 ParlG müsste ein betroffenes Mitglied des Präsidiums in den Ausstand treten. Da ein Ausstand ohne formell-gesetzliche Grundlage jedoch nicht erzwungen werden kann, ist ein freiwilliger Ausstand im Interesse der Glaubwürdigkeit des betroffenen Mitglieds wie auch der Präsidien angezeigt (Maurer, Aspekte, 145 FN 49). Da eine Stellvertretung nicht möglich ist, könnte das betroffene Mitglied nicht ersetzt werden.

2. Abs. 2

5 Bei Abs. 2 handelt es sich um eine Koordinationsbestimmung zur Gewährleistung eines nahtlosen Rechtsschutzes der betroffenen Ratsmitglieder: Zuerst entscheidet die im BÜPF bestimmte zuständige Behörde darüber, ob die strafrechtliche Voraussetzung für eine Überwachung gegeben ist, anschliessend entscheiden die Ratspräsidien über die «eher politische Frage» der Aufhebung der Immunität (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3534]).

1 Diese Abweichung vom verfassungsmässigen Grundsatz der einfachen Mehrheit (Art. 159 Abs. 2 BV) ist problematisch (vgl. Art. 78 N 7; Art. 154*a* N 8).

Art. 20

Sessionsteilnahmegarantie

[1] Ein Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied wegen Verbrechen oder Vergehen, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, kann während der Session nur eingeleitet werden mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit Ermächtigung der zuständigen Kommission seines Rates. Das Geschäftsreglement jedes Rates bezeichnet die zuständige Kommission.

[2] Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert vierundzwanzig Stunden direkt bei der zuständigen Kommission des Rates, dem das verhaftete Ratsmitglied angehört, um Zustimmung nachgesucht werden, sofern das Ratsmitglied nicht sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

[3] Ist ein Strafverfahren wegen der in den Absätzen 1 und 2 genannten Straftaten gegen ein Ratsmitglied bei Beginn der Session bereits eingeleitet, so hat das Ratsmitglied das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid der zuständigen Kommission seines Rates zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

[4] Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Beginn der Session angeordnet wurde, kann das Recht auf Sessionsteilnahme nicht angerufen werden.

Garantie de participation aux sessions

[1] Pendant les sessions, aucun député ne peut être poursuivi pour un crime ou un délit qui n'a pas directement trait à ses fonctions ou activités parlementaires, sans qu'il y ait consenti par écrit ou que la commission compétente du conseil dont il est membre en ait donné l'autorisation. La commission compétente de chacun des conseils est désignée dans leurs règlements respectifs.

[2] L'arrestation préventive est réservée lorsqu'il y a présomption de fuite et, en cas de flagrant délit, lorsqu'il y a crime. L'autorité qui l'ordonne doit toutefois, dans les vingt-quatre heures, requérir directement l'autorisation de la commission compétente du conseil dont est membre le député en cause, à moins que celui-ci n'y ait consenti par écrit.

[3] Si, à l'ouverture d'une session, un député est déjà poursuivi pour l'une des infractions visées aux al. 1 et 2, il peut demander à la commission compétente du conseil dont il est membre de le faire élargir ou d'annuler les citations à comparaître à des audiences. La requête n'a pas d'effet suspensif.

[4] Le droit de participer aux sessions ne peut être invoqué lorsqu'il s'agit d'une peine privative de liberté, prononcée par un jugement passé en force et dont l'exécution a été ordonnée hors session.

Garanzia di partecipazione alle sessioni

[1] Durante la sessione, nessun parlamentare può, senza il suo consenso scritto o preventiva autorizzazione della commissione competente della Camera cui appartiene, essere perseguito penalmente per crimini o delitti non direttamente connessi con la sua condizione o attività ufficiale. Il regolamento di ciascuna Camera designa la commissione competente.

[2] Rimane salvo l'arresto preventivo in caso di pericolo di fuga o, se si tratta di crimine, in caso di flagrante reato. Entro 24 ore, l'autorità che ha ordinato l'arresto deve chiedere direttamente il beneplacito della commissione competente della Camera cui appartiene il parlamentare in causa, salvo che questi non lo dia egli stesso per scritto.

[3] Il parlamentare che, all'apertura di una sessione, risulta già oggetto di un procedimento penale per un reato menzionato nei capoversi 1 o 2 può domandare alla commissione competente della Camera cui appartiene che vengano sospesi sia l'arresto sia le citazioni ad udienze. La domanda non ha effetto sospensivo.

[4] Il diritto di partecipare alle sessioni non può essere invocato quando si tratta di una pena detentiva pronunciata con sentenza passata in giudicato la cui esecuzione è stata ordinata già prima della sessione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GarG von 1851	1
2. ParlG	4
3. Änderung des ParlG vom 17.6.2011	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Grundsatz der Sessionsteilnahmegarantie (Abs. 1)	6
2. Vorsorgliche Verhaftung (Abs. 2)	13
3. Unterbruch der Haft während der Session (Abs. 3)	15
4. Kein Schutz bei rechtskräftig erfolgter Verurteilung (Abs. 4)	19
5. Rechtswirkung	20
6. Praxis	22

Materialien

Bis 1934: GarG 23.12.1851 (AS 1851–53 33 ff.); Botschaft BR 9.10.1933 (BBl 1933 II 497); StenBull NR 1933 979 ff.; GarG 23.3.1934 (AS 1934 509 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).
08.447 Pa.Iv. SPK-NR. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345 ff.); Stellungnahme BR 20.10.2010 (BBl 2010 7385 ff.); AmtlBull NR 2011 64 ff.; AmtlBull StR 2011 358 ff.; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4627 ff.)

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. GarG von 1851

1 Das GarG 1851 enthielt diverse Massnahmen, um den Bund, der ohne eigenes Territorium war, und seine Behörden gegen Eingriffe der Kantone zu schützen und die Handlungsfähigkeit der Bundesbehörden jederzeit aufrechtzuerhalten. Gemäss Art. 1 GarG 1851 konnte eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung von Mitgliedern des NR und StR während der «Dauer der Versammlung» wegen Verbrechen und Vergehen, welche

sich nicht auf ihre amtliche Stellung bezogen, nur mit Zustimmung der Räte stattfinden. Damit wollte man den Mitgliedern von NR und StR die Teilnahme an den Sitzungen der BVers garantieren (Sessionsteilnahmegarantie) resp. verhindern, dass sie durch ungerechtfertigte Strafverfolgung daran gehindert werden (weitere Ausführungen zur Entstehungsgeschichte vgl. Art. 16 N 1 ff.).

2 Als es zwischen 1917 und 1932 zu den ersten und einzigen fünf Anwendungsfällen des GarG 1851 kam, führte die Frage des zeitlichen Schutzbereiches der Sessionsteilnahmegarantie zu Diskussionen: Hatte der NR 1919 im Fall Welti noch entschieden, dass für die Weiterführung von Strafverhandlungen, welche bis zum Sessionsbeginn nicht abgeschlossen sind, seine Zustimmung notwendig sei (VEB 1930, H. 4, Nr. 17), kam er 1932 im Fall Nicole zu einem anderen Schluss, nämlich dass vor dem Sessionsbeginn angehobene Untersuchungshandlungen vom Wortlaut von Art. 1 GarG nicht erfasst seien (*2903. Verhaftung des Herrn Nationalrat Nicole. Immunitätsfrage*: StenBull NR 1932 1045 und 1067 ff.).

3 Um in Bezug auf den zeitlichen Schutzbereich mehr Klarheit zu schaffen, wurde das GarG in der Folge revidiert: Gestützt auf Vorschläge des BR, erliessen die Räte Regelungen und Verfahren, welche sich nach Massgabe des Schutzbedarfs im einzelnen Stadium der Strafverfolgung unterschieden:

1. Der Fall der *Einleitung eines Strafverfahrens während der Session* wurde als jener betrachtet, in dem «das Misstrauen am nächsten [liegt], dass eine Strafverfolgung absichtlich ausgerechnet auf die Zeit verlegt worden sei, wo man damit einen politischen Gegner mundtot machen könne» (Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 500 f.]). Deshalb wurde in Art. 1 Abs. 1 GarG 1934 festgehalten, dass es für die Einleitung eines Strafverfahrens während der Session auf jeden Fall einer schriftlichen Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes oder aber einer Zustimmung des Rates, dem dieses angehört, bedarf. Für den Fall, dass die Strafverfolgung keinen Aufschub duldete, war die Möglichkeit einer sofortigen Verhaftung vorgesehen. Wenn der Verhaftete dazu nicht sein schriftliches Einverständnis gab, hatte die Strafverfolgungsbehörde innert 24 Stunden beim zuständigen Rat um Zustimmung zu ersuchen (Art. 1 Abs. 2 GarG).

2. Für den Fall, dass eine Strafverfolgung *zu Sessionsbeginn bereits eingeleitet* war, schuf man für das betroffene Ratsmitglied die Möglichkeit, gegen die Fortsetzung der Haft sowie gegen Vorladungen und wichtige Verhandlungen einen Entscheid des zuständigen Rates zu verlangen (Art. 2 GarG). In diesem Fall, in dem «die Misstrauenspräsumption, dass die Strafjustiz sich zur Magd der Politik hergegeben habe, […] bedeutend fernliegender» (Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 501 f.]) sei, schien es den Räten gerechtfertigt, die Einleitung des Immunitätsverfahrens nicht der Strafverfolgungsbehörde, sondern dem angeschuldigten Ratsmitglied zu überlassen (Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 502]).

3. Wenn die *Haft* hingegen bereits *vor Beginn einer Session* durch rechtskräftiges Urteil angeordnet worden war und sich aus dem Zweck der Immunität kein Schutz mehr ableiten liess, sollte das Immunitätsrecht nicht mehr angerufen werden können (Art. 3 GarG).

2. ParlG

4 Mit Erlass des ParlG wurde das GarG aufgehoben (vgl. dazu auch Art. 16 N 6). Die Bestimmungen über die Sessionsteilnahmegarantie wurden in den Art. 20 übernommen. Die Kommission diskutierte angesichts ihrer praktischen Bedeutungslosigkeit über den Verzicht auf die Sessionsteilnahmegarantie. Sie kam aber zum Schluss, dass die Garantie nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Immunität sei und es auch im Jahre 2003 nicht ausgeschlossen werden könne, dass aus politischen Gründen Strafverfahren gegen Ratsmitglieder angestrebt werden würden. Mit der Übernahme der Bestimmungen ins ParlG wurden gemäss SPK-NR keine inhaltlichen Veränderungen, son-

dern nur redaktionelle Modifikationen vorgenommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3534]).

3. Änderung des ParlG vom 17.6.2011

5 Im Rahmen der Revision der Immunitätsbestimmungen im Jahre 2011 beantragte die vorberatende Kommission nebst der Streichung der relativen Immunität auch die Streichung der Sessionsteilnahmegarantie. Der Antrag wurde damit begründet, dass die Sessionsteilnahmegarantie aktuell nicht mehr gerechtfertigt sei, weil die Bedrohungslage von 1851 nicht mehr gegeben sei (vgl. N 1). Zudem sei eine Beschränkung auf die Sessionen im Zeitalter eines Halbberufsparlamentes nicht sachgerecht und im Vergleich zu den während der gesamten Amtsdauer geschützten Mitgliedern des BR und der eidg. Gerichte rechtsungleich (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7368]). Die Räte folgten dem Antrag nicht. Art. 20 ParlG wurde nur dahingehend angepasst, dass bei Anrufung der Sessionsteilnahmegarantie nicht mehr der Rat zuständig ist, sondern wie in Fällen von Art. 17 ParlG die jeweils zuständige Kommission. Hingegen wurde das analoge Strafverfolgungsprivileg für Mitglieder des BR, des BGer und für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler (Art. 61*a* RVOG) und für die Mitglieder der eidg. Gerichte (Art. 11 BGG; Art. 12 VGG; Art. 16 PatGG; Art. 50 StBOG) entgegen dem Antrag des BR abgeschafft (Stellungnahme BR 20.10.2010 [BBl 2010 7391]; AmtlBull NR 2011 85; AmtlBull StR 2011 361).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz der Sessionsteilnahmegarantie (Abs. 1)

6 Im Unterscheid zur absoluten und relativen Immunität geht es bei den Fällen der Sessionsteilnahmegarantie (Abs. 1–3) nicht um den Schutz der ungestörten Ausübung des Mandates und somit auch nicht um Handlungen, welche einen unmittelbaren Zusammenhang zum Mandat haben. Es geht einzig darum zu verhindern, dass eine Strafverfolgungsbehörde «der Bundesversammlung unter irgendwelchem Vorwande ein Mitglied […] entreissen und die Bundesversammlung derart in ihren Funktionen […] stören» kann (*2903. Verhaftung des Herrn Nationalrat Nicole. Immunitätsfrage*: StenBull NR 1932 1046). War es ursprünglich nur um ungerechtfertigte kantonale Verfahren gegangen, weitete sich später der Zweck auch auf Strafverfahren des Bundes aus (vgl. StenBull NR 1932 1047). Bei der Sessionsteilnahmegarantie geht es also noch weit mehr lediglich um den Schutz der Gesamtbehörde resp. noch weit weniger um das einzelne Ratsmitglied als bei der relativen Immunität.

7 Abs. 1 beinhaltet den Kern der Sessionsteilnahmegarantie: Eine Einleitung eines Strafverfahrens *während der Dauer der Session* wegen Verbrechen oder Vergehen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen, bedarf entweder der schriftlichen Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes oder der Zustimmung der zuständigen Kommission des Rates, dem das Ratsmitglied angehört. Stimmt das Ratsmitglied der Einleitung des Strafverfahrens nicht von sich aus zu, muss ein Gesuch an die zuständige Kommission des jeweiligen Rates gestellt werden.

8 Die befasste Kommission muss sich wie bei der relativen Immunität auch bei Fällen betr. der Sessionsteilnahmegarantie zuerst die Frage des Eintretens stellen. Dabei muss sie prüfen, ob der konkrete Fall sowohl im sachlichen wie auch im zeitlichen Geltungsbereich von Art. 20 Abs. 1 liegt. Als Strafverfahren gelten Verfahren polizeilicher oder gerichtlicher Verfolgung; die Terminologie ist dieselbe wie in Art. 17 ParlG. Die vorgewor-

fene Handlung muss den Tatbestand eines Verbrechens oder Vergehens erfüllen. In der älteren Lehre wurde befürwortet, dass nebst den Verbrechen und Vergehen auch Übertretungen unter den Schutz der Sessionsteilnahmegarantie fallen sollen. Aus der Systematik des ParlG, das in Art. 17 ParlG ausdrücklich von «strafbaren Handlungen» spricht, geht jedoch hervor, dass in Art. 20 nur Verbrechen und Vergehen im engen Sinne gemeint sind (so auch MAURER, Aspekte, 145).

9 Der zeitliche Geltungsbereich umfasst die Session. Der Begriff der Session referenziert auf Art. 151 BV (vgl. auch MAURER, Aspekte, 145), d.h. der zeitliche Schutzbereich beginnt am Tag der offiziellen Eröffnung der Session und dauert bis zum Tag der offiziellen Schliessung (mit Sitzungszeiten gemäss Art. 34 GRN). In Betracht fallen nicht bloss die Sitzungstage oder gar nur die Sitzungsstunden des einen resp. anderen Rates, sondern es geht um die ganze Dauer der Session, d.h. auch um die Wochenenden (vgl. Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 500]). Indessen fallen die Kommissionssitzungen, welche in der Zeit zwischen den Sessionen stattfinden, nicht unter Abs. 1. Dies scheint in der heutigen Zeit, in der die Mehrheit der parlamentarischen Arbeit in Kommissionen geleistet wird, auf den ersten Blick nur noch bedingt logisch (vgl. in diesem Zusammenhang auch oben, N 5). Eine Ausdehnung auf die Kommissionsarbeit würde jedoch dem Wortlaut und auch dem ausdrücklichen Willen des historischen Gesetzgebers widersprechen.[1] Faktisch würde eine solche Ausdehnung auf eine Garantie während der gesamten Amtsdauer hinauslaufen.

10 Tritt eine Kommission auf ein Gesuch ein, so hat sie unter Vornahme einer Güterabwägung über die Ermächtigung zu entscheiden. Eine Ermächtigung darf im Sinne des Zwecks der Garantie nur verweigert werden, wenn eindeutige Hinweise bestehen, dass die Einleitung des Strafverfahrens oder die Verhaftung missbräuchlich und zum Zwecke der Behinderung der parlamentarischen Tätigkeit erfolgt ist.

11 Ein Rechtsmittel gegen einen Entscheid einer Kommission ist nicht vorgesehen; deren Entscheide sind deshalb endgültig. Dies im Unterschied zum GarG, bei dem gegen die Verweigerung der Verfolgungsermächtigung bei der VBVers Beschwerde geführt werden konnte (Art. 1 Abs. 3 GarG).[2]

12 Die Rechte der betroffenen Ratsmitglieder sind in Art. 20 nicht ausdrücklich geregelt; das rechtliche Gehör ist der betroffenen Person den Umständen entsprechend (schriftlich/mündlich) zu gewähren. Eine Vertretung durch einen Anwalt ist nicht explizit ausgeschlossen; es gibt aber keine Gründe, die für eine Abweichung von Art. 17*a* Abs. 4 ParlG sprechen.

2. Vorsorgliche Verhaftung (Abs. 2)

13 Wenn während der Session eine vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr notwendig oder ein Ratsmitglied bei der Verübung eines Verbrechens auf frischer Tat ergriffen wird, kann nicht zuerst eine Ermächtigung der zuständigen Kommission eingeholt werden. Wenn das Ratsmitglied dieser Verhaftung nicht zustimmt, hat die Strafverfolgungsbe-

1 1934 war eine Ausdehnung der Garantie auf die Kommissionssitzungen mit der Begründung abgelehnt worden, dass diese von so kurzer Dauer seien, dass sich Kollisionen mit dem Strafverfahren vermeiden lassen (und in solchen Fällen nur die betroffene Kommission selber und nicht der Rat entscheiden könne) (Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 500]).

2 Diese Regelung widersprach Art. 92 BV 1874 und Art. 157 BV, welche die Zuständigkeiten der VBVers abschliessend aufzählten.

hörde innert 24 Stunden eine Ermächtigung der zuständigen Kommission einzuholen. Die Verhaftung dauert bis zum Entscheid der Kommission fort. Dass selbst bei Verhaftung unmittelbar bei Verübung der Tat eine Ermächtigung notwendig ist, ist im Lichte des Schutzzwecks eigentlich nicht nachvollziehbar: Wie bereits der Kommissionsberichterstatter zum GarG anmerkte, ist Sinn und Zweck der Sessionsteilnahmegarantie, gegen den Verdacht anzukämpfen, «dass eine Strafverfolgung aus unsachlichen, aus politischen Gründen unternommen werde. Dieser Verdacht ist nun ganz offenbar dann ausgeschlossen, wenn eine Verhaftung auf frischer Tat erfolgt» (StenBull NR 1933 797).

14 Das Verfahren in den Kommissionen ist dasselbe wie bei Abs. 2 mit der zusätzlichen zeitlichen Dringlichkeit (Entscheid innert 24 Stunden). Trotz dieser kurzen Zeitspanne scheint es aufgrund der Relevanz des Entscheides zwingend, dass die Kommission zusammentritt und nicht auf dem Zirkularweg entscheidet.

3. Unterbruch der Haft während der Session (Abs. 3)

15 Wenn ein Strafverfahren i.S. von Abs. 1 oder eine Massnahme nach Abs. 2 zu Beginn der Session bereits eingeleitet ist, kann das Ratsmitglied gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid der zuständigen Kommission verlangen.

16 Diese Modifikation der Sessionsteilnahmegarantie geht auf die Fälle Graber (1917; vgl. dazu BURCKHARDT, Bundesrecht, Nr. 600 I) und Nicole und die daraus folgende Revision des GarG zurück (StenBull NR 1933 801; vgl. oben N 2). Da man die Gefahr einer missbräuchlichen Verhaftung im Vorfeld einer Session als nicht sehr gross erachtete, kehrte man die Beweislast um (StenBull NR 1933 805): Seither sind es nicht mehr die Strafverfolgungsbehörden, die eine Zustimmung erbitten müssen, sondern es ist am betroffenen Ratsmitglied, einen Entscheid zu verlangen. Hernach ist es Aufgabe der zuständigen Kommission zu prüfen, ob die vor Sessionsbeginn eingeleitete Strafuntersuchung oder Verhaftung lediglich als Vorwand diente, um ein Ratsmitglied an der Teilnahme an der Session zu hindern.

17 Als Vorladung zu einer Verhandlung wurden früher nur Vorladungen zu wichtigen Verhandlungen verstanden (Art. 2 Abs. 1 GarG), weil man nicht wollte, dass das Parlament behelligt wird, wenn es sich um Angelegenheiten von untergeordneter Tragweite handelt. Als Beispiel wurde in diesem Zusammenhang etwa ein Termin beim Friedensrichter angeführt: « Der Mann soll […] in Gottes Namen für eine halbe Stunde zum Friedensrichter gehen und das nicht zu einer fürchterlichen Interessenfrage für das Parlament aufbauschen» (StenBull NR 1933 805). Mit Erlass des ParlG fiel diese Beschränkung im Wortlaut weg. Die Entstehungsgeschichte, der Zweck der Bestimmung sowie die Materialien und auch das Verhältnismässigkeitsprinzip sprechen jedoch dafür, dass damit keine materielle Änderung beabsichtigt war.

18 Das Verfahren ist grundsätzlich dasselbe wie bei den Fällen nach Abs. 1 und 2.

4. Kein Schutz bei rechtskräftig erfolgter Verurteilung (Abs. 4)

19 Abs. 4, welcher festhält, dass gegen eine durch ein rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug bereits vor Beginn der Session angeordnet wurde, keine Garantie angerufen werden kann, dient zur Klarstellung. Ein solcher Fall lag im Jahr 1920 vor, als der nachrückende NR Fritz Platten (SP/ZH) zum Zeitpunkt seines Amtsantrittes im Gefängnis sass und ein Gesuch um Haftentlassung stellte, die ihm jedoch verwehrt wurde

(vgl. dazu BURCKHARDT, Bundesrecht, Nr. 600 IV; LANZ-BAUR, Immunität, 19). Im Umkehrschluss heisst das, dass eine Zustimmung der zuständigen Kommission eingeholt werden muss, wenn der Strafantritt einer rechtskräftigen Verurteilung noch nicht erfolgt ist (MAURER, Aspekte, 146).

5. Rechtswirkung

20 Verweigert eine Kommission die verlangte Zustimmung, so muss die Strafverfolgungsbehörde alle Untersuchungshandlungen während der laufenden Session unterlassen. Nach Abschluss der Session kann sie ihre Verfolgungspflicht sodann wieder ungehindert wahrnehmen (MAURER, Aspekte, 146; LANZ-BAUR, Immunität, 94).

21 Was passiert, wenn eine Strafverfolgungsbehörde gegen Art. 20 verstösst? Unter dem GarG drohte für eine Verletzung des Gesetzes noch Busse und Gefängnis bis zu sechs Monaten. Diese Strafbestimmung wurde mit der Aufhebung des GarG im Jahr 2003 ersatzlos gestrichen. Ein entsprechendes Verhalten einer Strafverfolgungsbehörde würde heute als Freiheitsberaubung nach Art. 183 Ziff. 1 StGB qualifiziert (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3614]). Ebenfalls verzichtet hat man auf die in Art. 7 GarG verankerte Ungültigerklärung von Strafverfolgungshandlungen, da die Parteirechte und allfällige Beweisverwertungsverbote heute einen ausreichenden Schutz bieten würden (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3614]).

6. Praxis

22 Die einzigen Anwendungsfälle des GarG 1851 gehen zurück auf die Jahre 1917 bis 1932; in diese Zeit fallen fünf Fälle (für eine Übersicht vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 18 ff.). Weiter finden sich in der Literatur Hinweise auf einen Fall in den 1970er oder 1980er Jahren, der jedoch durch Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes erledigt worden sei (vgl. GADIENT, Immunität, 109).

23 Seit dem Inkrafttreten des ParlG ist es noch zu keinem Anwendungsfall gekommen. Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass Ratsmitglieder i.d.R. der Einleitung einer Strafuntersuchung zustimmen, um nicht zu viel Publizität zu erhalten (GADIENT, Immunität, 353).

Art. 21

Uneinigkeit über die Erforderlichkeit der Ermächtigung	**Ist streitig, ob eine Ermächtigung nach den Artikeln 17–20 erforderlich sei, so entscheidet das Organ, das für die Ermächtigung zuständig ist.**
Désaccord sur la nécessité d'accorder l'autorisation	S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir l'autorisation visée aux art. 17 à 20, l'organe compétent pour l'accorder statue.
Contestazione circa la necessità dell'autorizzazione	Se la necessità dell'autorizzazione secondo gli articoli 17–20 è controversa, la decisione spetta all'organo competente per l'autorizzazione medesima.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. GarG von 1851 und 1934 1
2. Änderung des VG vom 6.10.1972 2
3. ParlG 3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4

Materialien

Bis 1934: VG 9.12.1850 (AS 1851 149 ff.); GarG 1851 (AS 1851–53 33 ff.); Botschaft BR 9.10.1933 (BBl 1933 II 497 ff.); GarG 26.3.1934 (AS 50 509).
7188 Verantwortlichkeitsgesetz: VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).
10619 Pa.Iv. Gerwig. Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend den Telegraphen-, Telephon- und Postverkehr (Telephonabhörung): Bericht Kommission-NR 2.8.1971 (BBl 1971 II 369 ff.); AmtlBull StR 1971 677; Änderung VG 6.10.1972 (AS 1973 925 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); AmtlBull NR 2001 1332; AmtlBull StR 2002 14; ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. GarG von 1851 und 1934

1 Im GarG 1851 wurde in Art. 12 festgehalten, dass «alle Konflikte, welche über die Anwendung dieses Gesetzes entstehen, […] zur Kompetenz der *Vereinigten Bundesversammlung* [gehören].»[1] Daraus wurde abgeleitet, dass die VBVers bei einer Verletzung der Vorschriften des GarG von Amtes wegen einzugreifen habe. Es ging sogar soweit, dass man in diesen Fällen den BR beauftragt hätte, den kantonalen Strafverfolgungsbehörden ihr Vorgehen zu untersagen (SCHWARZ, Immunität, 124). Im GarG wurde diese Zuständigkeit für Streitigkeiten mit einer kleinen Anpassung in Art. 15 übernommen (vgl. Botschaft BR 9.10.1933 [BBl 1933 II 497 ff., 506]). Das VG 1850 wie auch das VG von 1958 enthielten für die absolute und die relative Immunität keine solche Regelung.

2. Änderung des VG vom 6.10.1972

2 Die heutige Bestimmung geht auf die Teilrevision des VG im Jahr 1972 zurück (*10629 Pa.Iv. Gerwig. Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend den Telegraphen-, Telephon- und Postverkehr [Telephonabhörung];* vgl. dazu ausführlich Art. 18 N 1 ff.). Damit sollte klargestellt werden, dass ein Streitfall zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den damals für Post- und Fernmeldeüberwachung zuständigen PTT betr. der Frage, ob eine Ermächtigung einzuholen sei oder nicht, von den zuständigen Organen nach Art. 14 und

1 SCHWARZ geht davon aus, dass der Grund für die Zuständigkeit der VBVers darin liegt, dass man den im StR stärker ausgeübten Einfluss der Kantone zurückdrängen wollte (SCHWARZ, Immunität, 125).

14bis VG 1958 zu entscheiden war und nicht – wie von Gesetzes wegen vorgesehen – vom BGer (AmtlBull StR 1971 677). Die Zuständigkeit der BVers begründeten die Räte mit der damals vorherrschenden Meinung, dass im Zweifel Immunität anzunehmen sei und «[s]obald nicht jede Beziehung zum Amt eindeutig ausgeschlossen werden kann, […] das Ermächtigungsverfahren einzuschlagen [ist]» (AmtlBull StR 1971 677).

3. ParlG

3 Mit Erlass des ParlG wurde Art. 14ter VG materiell unverändert und diskussionslos in Art. 21 übernommen (AmtlBull NR 2001 1332; AmtlBull StR 2002 14). Da gleichzeitig das GarG aufgehoben und die Sessionsteilnahmegarantie neu in Art. 20 ParlG geregelt wurde, gilt Art. 21 auch für Ermächtigungen nach Art. 20 ParlG.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

4 Art. 21 regelt, wer bei Uneinigkeit zwischen Strafverfolgungsbehörde und Ratsmitglied darüber entscheidet, ob für eine Handlung einer Strafverfolgungsbehörde eine Ermächtigung erforderlich ist. Als «Ermächtigung» i.S.v. Art. 21 gelten die Ermächtigungen nach Art. 17 Abs. 1, Art. 18 Abs. 1 und 2 sowie Art. 20 Abs. 1, 2 und 3 ParlG.

5 Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte (vgl. oben N 1 ff.) geht es bei dieser Bestimmung in erster Linie darum zu verdeutlichen, dass nicht ein kantonales Gericht oder das BGer darüber zu entscheiden hat, ob eine Ermächtigung erforderlich ist oder nicht. In der Praxis ist die Bestimmung jedoch von geringer Relevanz, da sie genau in einer Konstellation von *Uneinigkeit* den Weg weist: Geht die Strafverfolgungsbehörde davon aus, dass für ihr Handeln keine Ermächtigung notwendig ist, das betroffene Ratsmitglied beruft sich hingegen auf seine Immunität oder die Sessionsteilnahmegarantie, so ist die Behörde von Gesetzes wegen gezwungen, mit einem Gesuch beim zuständigen Organ die Frage zu klären und eventualiter eine Ermächtigung einzuholen (vgl. *12.190 Immunität von NR Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung*).

6 Art. 21 kommt hingegen nicht im Nachhinein zur Anwendung: Über die Rechtmässigkeit von Handlungen, welche vor dem Entscheid über die Ermächtigungserfordernis erfolgt sind, entscheidet im Streitfall das zuständige Gericht (vgl. BGE 139 IV 161, E. 2.5). Ebenso wenig verleiht Art. 21 den zuständigen Organen der BVers die Kompetenz zur Intervention, wenn sie der Ansicht sind, dass eine Ermächtigung fälschlicherweise nicht eingeholt und das ParlG demzufolge verletzt worden ist.

7 Die Frage des Ermächtigungserfordernis deckt sich in Bezug auf Art. 17 und 18 ParlG mit der Eintretensfrage. Es erscheint logisch und im Interesse der Verfahrensökonomie geboten, dass das zuständige Organ nicht nur die Frage prüft, ob eine Ermächtigung erforderlich ist, sondern im Anschluss daran auch gerade entscheidet, ob eine solche erteilt wird.

4. Kapitel: Haftung für Schäden

Art. 21*a*

[1] Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Ratsmitglieds für seine amtliche Tätigkeit richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958.

[2] Über die Haftung des Ratsmitgliedes nach den Artikeln 7 und 8 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 entscheidet die Verwaltungsdelegation.

[3] Das Ratsmitglied kann den Entscheid der Verwaltungsdelegation mit Beschwerde beim Bundesgericht anfechten.

[1] La responsabilité patrimoniale du député dans l'exercice de ses fonctions est régie par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité.

[2] Lorsque la responsabilité du député est engagée selon les art. 7 et 8 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité, la Délégation administrative tranche.

[3] Le député peut contester la décision de la Délégation administrative auprès du Tribunal fédéral.

[1] La responsabilità patrimoniale dei parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni è disciplinata dalla legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità.

[2] In merito alla responsabilità dei parlamentari secondo gli articoli 7 e 8 della legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità decide la Delegazione amministrativa.

[3] Il parlamentare può impugnare con ricorso al Tribunale federale la decisione della Delegazione amministrativa.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff.); Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Mit dem Erlass des ParlG und den darin enthaltenen Änderungen des VG wurden die Ratsmitglieder aus dem Geltungsbereich des VG gestrichen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a VG). Aus den Materialien ist ersichtlich, dass es sich bei dieser Änderung um ein gesetzgeberisches Versehen handelt, welches zur Folge hatte, dass zwar die verfassungsmässige Haftung des Bundes für Schäden, «die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen» bestand (Art. 146 BV), dass es aber keine Ausführungsgesetzgebung für die Ratsmitglieder mehr gab (vgl. Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1877 f.]). Mit der Änderung des ParlG vom 3.10.2008 wurde diese Lücke mit Ver- **1**

weis auf das VG geschlossen (AS 2009 725). Weiter wurde die Zuständigkeit innerhalb der BVers festgelegt und ein externer Beschwerdeweg vorgesehen. Die zuständige Kommission vertrat die Auffassung, dass ein Beschwerdeweg innerhalb der BVers kaum geeignet wäre, «da es sich um juristische Haftungsfragen handelt» (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1878]). Aus diesem Grund schlug sie vor, dass ein Ratsmitglied den Entscheid beim BGer anfechten kann.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Art. 21*a* ParlG regelt die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit von Ratsmitgliedern für ihr Handeln, d.h. die Verantwortlichkeit für allfälligen Schadenersatz oder Genugtuung – dies im Unterschied zu den Art. 16–21 ParlG, welche sich auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit beziehen. Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass sich die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit von Ratsmitgliedern nach dem VG, genauer nach dessen Art. 3–12, richtet. Das ParlG enthält diesbezüglich keine eigenständigen materiellen Bestimmungen (zur Staatshaftung im Allgemeinen s. Gross, Das Schweizerische Staatshaftungsrecht, 2. überarbeitete Aufl., Bern 2001 sowie Gross/Pribnow, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Bern 2013). Fügt ein Ratsmitglied im Rahmen seiner amtlichen Tätigkeit dem Bund oder Dritten widerrechtlich Schaden zu, so haftet somit der Bund in Anwendung von Art. 3 Abs. 1 VG. Die Rechtsstellung der Ratsmitglieder gegenüber dem Bund bzw. die Möglichkeiten des Rückgriffs ergeben sich aus Art. 7 und 8 VG.

3 In Abs. 2 wird festgehalten, dass in Haftungsfällen die VwD über die Anwendung von Art. 8 VG entscheidet. Sie ist gemäss Art. 20 Abs. 1 Bst. f ParlVV zuständig für die Verwaltungsangelegenheiten der BVers (s. Art. 38 und 65 ParlG).

4 Abs. 3 regelt – in Analogie zu Art. 10 Abs. 2 VG – den Rechtsschutz der Ratsmitglieder; diese können den Entscheid der VwD mit Beschwerde direkt ans BGer weiterziehen.

5 In der Praxis gab es bisher – soweit bekannt – keinen Haftungsfall gemäss Art. 21*a* ParlG.

3. Titel: Aufgaben der Bundesversammlung

Art. 22

siehe Aktualisierung Art. 22

Gesetzgebung

[1] Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

[2] Sie kann weitere rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder, soweit sie durch Bundesverfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist, in der Form der Verordnung der Bundesversammlung erlassen.

[3] Die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung werden auf Verlangen vor dem Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen des Bundesrates konsultiert, sofern die Dringlichkeit der Verordnung es zulässt.

[4] Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

Législation

[1] L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

[2] L'Assemblée fédérale peut édicter d'autres dispositions qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi ou, si la Constitution ou la loi l'y autorise, sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

[3] Avant d'édicter des règles de droit, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale, lorsqu'elles en font la demande et pour autant qu'il n'y ait pas urgence.

[4] Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.

Legislazione

[1] L'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

[2] Può emanare sotto forma di legge federale anche altre disposizioni contenenti norme di diritto o, sempre che autorizzata dalla Costituzione federale o dalla legge, emanarle sotto forma di ordinanza.

[3] Se lo richiedono, le commissioni competenti dell'Assemblea federale vengono consultate prima che il Consiglio federale emani disposizioni contenenti norme di diritto, sempre che l'urgenza delle stesse lo consenta.

[4] Contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. BG (Abs. 1 und 2)	8
2. VO der BVers (Abs. 2)	15
3. Konsultationsrecht bei VO des BR (Abs. 3)	17

Note

4. Rechtssatzbegriff (Abs. 4) 18
   a) Grundsätzliche Bemerkungen 18
   b) «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen» . . . 20
   c) «in unmittelbar verbindlicher Weise» 22
   d) «in generell-abstrakter Weise» 28
   e) Fazit 44

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1455 ff., 1511, 1513 f.); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Entwurf Verfassungskommission NR 21.11.1997 (BBl 1998 364 ff., insb. 416 f.); Entwurf Verfassungskommission StR 27.11.1997 (BBl 1998 439 ff.; insb. 477 f.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 5979 ff.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000, 54 f.; Prot. SPK-NR 26.10.2000, 15; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., 3535 ff., 3621, 3628); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5438 ff, 5460); Prot. SPK-NR 6.9.2001, 17; AmtlBull NR 2001 1334; Prot. SPK-StR 19.11.2001, 17 ff.; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 39 f., 59 ff.; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 25 ff.; AmtlBull StR 2002 14; Prot. SPK-NR 26.4.2002, 9 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3549 f.).

Literatur

Auer, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff.; Beusch, Der Gesetzesbegriff der neuen Bundesverfassung (Art. 164 BV), in: Gächter/Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, Zürich 2000, 227 ff.; Biaggini, Art. 164, in: Biaggini, Kommentar BV, 728 ff. (zit. Biaggini, Art. 164); Biaggini, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, in: ZBl 1997, H. 1, 1 ff. (zit. Biaggini, Verwaltungsverordnung); Brühwiler, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: ZBl 1963, H. 4, 57 ff. (zit. Brühwiler, Verfahrensordnung); Cottier, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage: eine Untersuchung zum Legalitätsprinzip und schweizerischen Gesetzesverständnis aus individualrechtlicher Sicht, 2. Aufl., Chur/Zürich 1991 (zit. Cottier, Verfassung); Eggimann, Die Erlassformen der Bundesversammlung gemäss den Formvorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, Diss., Zürich 1978 (zit. Eggimann, Erlassformen); Ehrenzeller, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff.; Eichenberger, Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat, in: ZSR 1974 II 1 ff., 7 ff.; Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002 (zit. Feuz, Gesetzesbegriffe); Graf, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgestzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985 (zit. Jaag, Abgrenzung); Jaag, Die Verordnung im schweizerischen Recht, in: ZBl 2011, H. 12, 629 ff.; Kley/Feller, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBl 2004, H. 5, 229 ff.; Mahon, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff.; G. Müller/Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013 (zit. G. Müller/Uhlmann, Elemente); G. Müller, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis 1999, Bern 2000, 249 ff.; G. Müller, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979 (zit. G. Müller, Inhalt); G. Müller, Möglichkeiten und Grenzen der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse im demokratischen Rechtsstaat, in: ZBl 1998, H. 1, 1 ff. (zit. G. Müller, Möglichkeiten); G. Müller, Die Umschreibung des Inhalts der Bundesgesetze und die Dele-

gation von Rechtsetzungsbefugnissen, in: LeGes 2000, H. 3, 29 ff.; ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff.; ODERMATT, Gesetzesbegriff und Rechtsetzungskompetenzen im Kanton Solothurn, in: Auer/Kälin, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, 253 ff. (zit. ODERMATT, Gesetzesbegriff); PFISTERER, Verwaltungsverordnungen des Bundes, Diss., Lausanne, Genf/Zürich/Basel 2007 (PFISTERER, Verwaltungsverordnungen); RHINOW, Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basel/Stuttgart 1979 (zit. RHINOW, Rechtsetzung); SÄGESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 1998, H. 6, 677 (zit. SÄGESSER, Neuordnung); SEILER, Rechtsetzung, Generell-Abstraktheit und staatliche Kompetenzordnung, in: Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Ivo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, 343 ff. (zit. SEILER, Rechtsetzung); STAMPFLI, Rechtliche Probleme allgemeiner Dienstanweisungen, Diss., Freiburg 1982; TSCHANNEN, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, in: ZSR 1999 II 355 ff. (zit. TSCHANNEN, Warnungen); TSCHANNEN, Art. 164, in: St. Galler Kommentar, 2405 ff. (zit. TSCHANNEN, Art. 164); TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009 (zit. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungrecht); UHLMANN/BINDER, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, LeGes 2009, H. 2, 151 ff. (zit. UHLMANN/BINDER, Verwaltungsverordnungen); WIEDERKEHR, Die Wesentlichkeitstheorie gemäss Art. 164 BV im Lichte der Verwaltungspraxis, in: Recht – Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 2007, 25 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Entstehungsgeschichte von Art. 22 hängt eng mit der Neuordnung der Erlassformen der BVers im Rahmen der Totalrevision der BV zusammen. Die BV 1848 kannte bloss zwei Erlassformen: BG und BB (Art. 78). Nach Lehre und Praxis hatte die BVers die Form des Gesetzes zu verwenden, wenn sie Rechtssätze aufstellte, und die Form des BB, wenn sie Aufgaben der Verwaltung oder Rechtsprechung wahrnahm. Da für beide Erlassformen das gleiche Verfahren, namentlich noch keine Mitwirkung des Volkes, vorgesehen war, hatte die Formwahl mehr theoretische als praktische Bedeutung (EGGIMANN, Erlassformen, 4 f.).

2 Die BV 1874 erweiterte den Katalog der Erlassformen und unterteilte diese in BG, AVB und (einfache) BB. BG und AVB wurden neu dem (vorgängigen) fakultativen Referendum unterstellt (Art. 89 Abs. 2 BV 1874). Die Verfassung regelte dabei nicht ausdrücklich, welche materiellen Inhalte in welche Erlassform zu kleiden waren. Umstritten war namentlich, ob der AVB nur für rechtsetzende Erlasse (von untergeordneter Bedeutung) oder auch für Verwaltungsakte von grösserer Tragweite oder gar ausschliesslich für letztere zur Verfügung stand (zu den verschiedenen Auffassungen vgl. EGGIMANN, Erlassformen, 14 ff.). Spätere Verfassungsrevisionen auf dem Gebiet der Formvorschriften bezogen sich ausschliesslich auf das Dringlichkeitsrecht. Der 1949 eingeführte Art. 89bis BV 1874 sah vor, dass AVB, deren Inkrafttreten «keinen Aufschub erträgt», sofort in Kraft gesetzt werden konnten. Diese «dringlich erklärten» BB waren dabei zu befristen und unterlagen einem nachträglichen (fakultativen oder obligatorischen) Referendum, soweit sie eine Geltungsdauer von über einem Jahr hatten.

3 Erst das GVG 1962 lieferte in den Art. 5–8 Kriterien dafür, wie die in der Verfassung vorgesehenen Erlassformen voneinander abzugrenzen waren. Erlasse, die rechtsetzende Normen enthielten, waren in die Form des BG zu kleiden, wenn sie unbefristet waren (Art. 5 Abs. 1 GVG 1962) und in die Form des nicht dringlichen AVB, wenn sie befristet waren (Art. 6 Abs. 1 GVG 1962). Diese generelle Befristung der AVB korrelierte mit der Befristung der nach Art. 89bis BV 1874 dringl. erklärten AVB (Art. 6 Abs. 3 GVG 1962). Art. 7 GVG 1962 sah ferner für rechtsetzende Bestimmungen, die von der BVers gestützt auf eine besondere Ermächtigung erlassen werden konnten, den *nicht referendumspflich-*

tigen AVB vor. Derartige AVB mussten nicht zwingend befristet werden. Einzelakte waren ausnahmsweise in der Form des AVB zu erlassen, wenn sie aufgrund einer besonderen Verfassungsbestimmung dem Referendum unterlagen (Art. 6 Abs. 2 GVG 1962). War dies nicht der Fall, stand für Einzelakte der einfache BB zur Verfügung (Art. 8 GVG 1962). Art. 5 Abs. 2 GVG 1962 definierte, welche Normen als rechtsetzend gelten.[1]

4 Im Rahmen der Totalrevision der BV von 1999 wollte der BR – gemäss dem Nachführungsauftrag – am bisherigen System der Erlassformen festhalten (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I, 388 ff., 623 f.]). Die SPK der Eidg. Räte beantragten indes in einem Zusatzbericht zur Verfassungsreform, die Erlassformen zu vereinfachen und namentlich auf den AVB zu verzichten (Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 [BBl 1997 III 275]). Ferner schlugen sie vor, auf Verfassungsstufe zu regeln, dass alle wichtigen Rechtssätze zwingend in der Form des BG zu erlassen sind (BBl 1997 III 277 ff.). Sie stützten sich dabei auf Vorarbeiten einer von ihr eingesetzten Expertenkommission zur Parlamentsreform (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 428 ff.]). Die Verfassungskommissionen von NR und StR übernahmen wichtige Elemente der Vorschläge der SPK und schufen im Wesentlichen die heutigen Art. 163–165 BV.[2] Art. 163 BV definiert dabei abschliessend die Formen der Erlasse der BVers. Diese lassen sich nach den Merkmalen Rechtsetzung und Referendumspflicht abgrenzen: BG (rechtsetzend, referendumspflichtig[3]), VO der BVers (rechtsetzend, nicht referendumspflichtig), BB (nicht rechtsetzend, referendumspflichtig), einfacher BB (nicht rechtsetzend, nicht referendumspflichtig). Art. 164 Abs. 1 BV enthält neu einen materiellen Gesetzesbegriff: alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des referendumspflichtigen BG zu erlassen.

5 Die detaillierte Neuregelung der Erlassformen auf Verfassungsebene bedingte eine Änderung des GVG 1962. Mit der entsprechenden Teilrevision vom 8.10.1999 *(99.419)*, die (rückwirkend[4]) zusammen mit der neuen BV am 1.1.2000 in Kraft trat, wurden die Art. 5, 6 und 8 GVG 1962 aufgehoben und Art. 4 und 7 GVG 1962 an die neue BV angepasst (Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4817 f.]). Mit der Teilrevision des GVG 1962 wurde auch die in Art. 5 Abs. 2 enthaltene Definition des Rechtssatzes als generell-abstrakte Norm (Art. 5 Abs. 2 erster Teilsatz) gestrichen. Die SPK-NR begründete dies damit, dass auf diese Definition verzichtet werden könne, da sie sich implizit aus Art. 164 Abs. 2 BV ergebe. Eine explizite Definition vermittle zudem den unzutreffenden Eindruck, dass Rechtssatz und Einzelakt klar voneinander abgegrenzt werden könnten. Würde eine Definition des Rechtssatzes ins Gesetz aufgenommen, müsste ausserdem auch eine Definition des Einzelaktes (individuell-konkreter Charakter) erfolgen (Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4818]).

6 In der anschliessenden Totalrevision des GVG 1962 übernahm die SPK-NR die Erlassformen, welche die Verfassung für rechtsetzende Inhalte vorsah, in den Entwurf zum heutigen Art. 22 (Art. 23 E-ParlG) und konkretisierte diese in einzelnen Punkten. Wiederaufgenommen wurde zudem in Abs. 4 die in der letzten Gesetzesrevision herausgestri-

1 Zu den Erlassformen der BVers nach GVG 1962 vgl. statt vieler BRÜHWILER, Verfahrensordnung, 62 ff.; EGGIMANN, Erlassformen, 23 ff.

2 Zu den Entwürfen dieser Art. (153*a*–155) vgl. Entwurf Verfassungskommission NR 21.11.1997 (BBl 1998 416 f.); Entwurf Verfassungskommission StR 27.11.1997 (BBl 1998 477 f.). Vgl. dazu auch SÄGESSER, Neuordnung, 677.

3 Mit Ausnahme der dringl. erklärten BG, die weniger als ein Jahr in Kraft stehen (vgl. oben N 2).

4 Die Rückwirkung wurde ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage von der KoKo der BVers angeordnet (vgl. AS 2000 277).

chene Definition des Rechtsatzes in leicht veränderter Fassung. Begründet wurde dies damit, dass die Definition des Rechtsatzes zentrale Bedeutung für die praktische Anwendung der in Art. 163 BV vorgesehenen Formen der Erlasse der BVers habe. In der Verfassung fehle ein zentrales Element der traditionellen Definition, nämlich dass mit Rechtsätzen generell-abstrakte Normen gemeint seien (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3536]).

7 In den parlamentarischen Beratungen war Art. 22 grundsätzlich nicht umstritten. Diskutiert wurde aus systematischen und gesetzestechnischen Gründen einzig Art. 22 Abs. 3 (Prot. SPK-NR 6.9.2001 17; AmtlBull NR 2001 1334; Prot. SPK-StR 19.11.2001 17 ff.; Prot. SPK-StR 15.1.2002 59 ff.; Prot. SPK-StR 30.1.2002 25; AmtlBull StR 2002 14; Prot. SPK-NR 26.4.2002 9 f.). Der BR wollte das Recht der parlamentarischen Kommissionen, auf Verlangen vor dem Erlass bundesrätlicher VO konsultiert zu werden, ausschliesslich in Art. 151 ParlG (Art. 150 E-ParlG) regeln (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5438 ff, 5460]; AmtlBull NR 2001 1334 [Votum Bundeskanzlerin]). Das Parlament wollte mit Art. 22 Abs. 3 indessen zum Ausdruck bringen, dass seine Gesetzgebungsaufgabe nicht allein darin besteht, Gesetze und Parlamentsverordnungen zu erlassen, sondern auch darin, Einfluss auf die an den BR delegierte Rechtsetzung zu nehmen (2002 StR 14 [Votum Kommissionssprecher]; AmtlBull NR 2001 1334 [Votum Kommissionssprecherin]; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3536]).[5]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. BG (Abs. 1 und 2)

8 Art. 22 Abs. 1 übernimmt die Regelung des ersten Satzes von Art. 164 Abs. 1 BV, wonach die BVers «alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» in der Form des BG zu erlassen hat.[6] Dieser sog. materielle Gesetzesbegriff oder materielle Gesetzesvorbehalt bestimmt die gesetzespflichtigen Inhalte (Tschannen, Staatsrecht, § 45 Rz 8; differenzierend Feuz, Gesetzesbegriffe, 209 ff.). Dadurch wird sichergestellt, dass alle wichtigen bzw. grundlegenden Rechtsätze von der BVers im Verfahren der Gesetzgebung erlassen und dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Der Gesetzesvorbehalt wirkt v.a. als Delegationsschranke: die grundlegenden Vorschriften sind in einem formellen Gesetz zu regeln (vgl. auch das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip); kein wichtiger Regelungsbereich darf den direktdemokratischen Einwirkungsmöglichkeiten entzogen werden (BGE 131 II 13 E. 6.3). Die Verfassung definiert dabei selber nicht, welche Bestimmungen als *rechtsetzend* gelten. Diese Aufgabe übernimmt vielmehr – ähnlich wie bereits früher Art. 5 Abs. 2 GVG 1962 – Art. 22 Abs. 4 (dazu eingehender N 18 ff.).

9 Die Frage, welche Rechtsätze *wichtig* sind, lässt sich nicht generell beantworten, sondern ist abhängig von der zu regelnden Materie und dem konkreten Inhalt der betreffenden Bestimmungen. Diese Problematik kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden.

5 Im Visier des Konsultationsrechts standen die gesetzesvertretenden VO des BR, nicht jedoch die Vollzugsverordnungen, die der BR gestützt auf Art. 182 Abs. 2 BV in eigener Kompetenz erlassen kann (Prot. SPK-StR 19.11.2001, 19 [Votum StR Philipp Stähelin (CVP/TG)]).

6 Nicht übernommen wird der zweite Satz von Art. 164 Abs. 1 BV («Dazu gehören insbesondere die *grundlegenden* Bestimmungen über: a. die Ausübung der politischen Rechte; b. […]» [Hervorhebung durch die Verfasser]). Nach mehrheitlicher Doktrin sollen damit (entgegen dem grammatikalischen Wortlaut; es geht um zwei verschiedene Sätze) «wichtige» mit «grundlegenden» Bestimmungen gleichgesetzt werden (vgl. z.B. Biaggini, Art. 164 N 3 m.w.H.).

Weil Art. 22 Abs. 1 ParlG in Bezug auf den materiellen Gesetzesvorbehalt wörtlich dieselbe Regelung enthält wie Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV, ist anzunehmen, dass damit dasselbe gemeint ist. Es sei daher auf die Kommentare zur BV und die einschlägige staatsrechtliche Literatur verwiesen, wo auch auf grundlegende Entscheide gerichtlicher Instanzen eingegangen wird (vgl. u.a. TSCHANNEN, Art. 164; BIAGGINI, Art. 164). Anzumerken ist, dass aus dem Gebot, wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Gesetzesform zu erlassen, nicht der Umkehrschluss gezogen werden darf, BG dürften *nur* wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. «Die Verfassung verbietet der Bundesversammlung nicht, auch weniger Wichtiges, ja selbst ganz und gar Unwichtiges durch Gesetz zu regeln» (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45 Rz 26 m.H.). Art. 22 Abs. 2 stellt dies auf Gesetzesebene noch klar.

10 Umgekehrt darf daraus aber auch nicht geschlossen werden, die VO der BVers oder des BR dürften nur «weniger Wichtiges» oder «Unwichtiges» enthalten. Ein derart «naives» Verständnis von Art. 164 Abs. 1 BV würde zu Unrecht den zweiten Satz dieser Bestimmung (s. oben, FN 6) ausblenden und ginge auch an den Tatsachen vorbei. So legen z.B. die Ausführungsverordnungen zum Strahlenschutzgesetz (SR 814.501–814.501.513) diverse Grenzwerte fest und untermauern diese im Anh. mit umfangreichem Zahlenmaterial. Diese Regelungen sind für beruflich strahlenexponierte Personen (namentlich AKW-Personal, aber auch medizinisches Personal), ja sogar für sog. «Einzelpersonen der Bevölkerung»[7] von höchster Bedeutung, denn wenn diese Grenzwerte sachlich falsch festgelegt werden, werden Leben(serwartung) und Gesundheit dieser Personen unmittelbar beeinträchtigt. Es sind also zwar nicht «grundlegende», aber doch «wichtige» Regelungen mit klarer Grundrechtsrelevanz.[8] Müsste somit nicht der Gesetzgeber solche Grenzwerte und Zahlenmaterialien festlegen? Das wäre offensichtlich nicht zu realisieren. Aus der Betrachtung sind vielmehr folgende Schlüsse zu ziehen:

1. Wenn eine Regelung technische Materien betrifft und aus sachlichen Gründen detailliert ausgestaltet sein muss, so heisst das nicht, dass es dabei a priori um «unwichtige» oder «weniger wichtige»Regelungen geht.

2. Es lässt sich kaum mehr bestreiten, dass mit den nach Art. 164 Abs. 2 BV erlaubten Gesetzesdelegationen untergeordnete Instanzen auch zum Erlass «wichtiger» Bestimmungen ermächtigt werden können. Die in der Doktrin teilweise vertretene Auffassung, Art. 164 Abs. 1 BV bilde für «wichtige» Bestimmungen per se eine unüberwindbare Delegationsschranke,[9] lässt sich nicht halten. Einleuchtend ist vielmehr, dass «grundlegende» Vorschriften zu einem be-

7 Deren Strahlenexposition wird nach Art. 44 der Strahlenschutzverordnung (SR 814.501) zwar nicht individuell, sondern nach Immissionsgrenzwerten ermittelt; auch dazu enthält Anh. 4 zur VO beträchtliches Zahlenmaterial.

8 Damit ist zugleich gesagt, dass es entgegen anderslautenden Stimmen in der Doktrin (vgl. z.B. FEUZ, Gesetzesbegriffe, 113 ff. m.w.H.) durchaus Sinn macht, die Adjektive «grundlegend» und «wichtig» nicht synonym zu verstehen. «Grundlegend» ist im vorliegenden Zusammenhang z.B. Art. 9 des Strahlenschutzgesetzes (SR 814.05): «Zur Begrenzung der Strahlenschutzexposition jeder einzelnen Person sowie der Gesamtheit der Betroffenen müssen alle Massnahmen ergriffen werden, die nach der Erfahrung und dem Stand von Wissenschaft und Technik geboten sind.» Analoges gilt z.B. für Art. 4 Abs. 1 des Bankengesetzes (SR 952.0, BankG): «Die Banken müssen einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen.» Diese grundlegende Vorschrift wird gestützt auf die Delegation nach Art. 4 Abs. 2 BankG durch sehr detaillierte Vorschriften des BR über Eigenmittel und Liquidität konkretisiert (vgl. namentlich die Eigenmittelverordnung; SR 952.03). Diese Regelungen sind für die Stabilität des gesamten Finanzmarktes, ja für die gesamte Volkswirtschaft essenziell und insofern höchst «wichtig», aber eben nicht «grundlegend».

9 So z.B. FEUZ, Gesetzesbegriffe, 232 ff. m.w.H.

stimmten Regelungsbereich im formellen Gesetz zu verankern sind. Wenn man (wie die mehrheitliche Doktrin, vgl. oben FN 6) die «wichtigen» Bestimmungen mit «grundlegenden» Bestimmungen gleichsetzt, gelangt man freilich auch zu diesem Resultat.

11 Nicht ausgeschlossen ist, dass ein BG oder eine Parlamentsverordnung neben Bestimmungen rechtsetzender Natur auch *Einzelakte* enthält (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45 Rz 19; FEUZ, Gesetzesbegriffe, 50). So übertragen z.B. die Art. 23 ff. des Radio- und Fernsehgesetzes (SR 784.40; RTVG) einer konkreten Rechtsperson (nämlich der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG) eine Reihe von Pflichten, die materiell betrachtet Gegenstand einer Verfügung sein könnten[10], und auch Art. 25 Abs. 1 RTVG, wonach der BR der SRG eine Konzession erteilt, ist die Anordnung eines Einzelakts.[11]

12 Ausgeschlossen sind aber *Einzelfallgesetze* (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45 Rz 19 m.H.; FEUZ, Gesetzesbegriffe, 50). TSCHANNEN verweist auf drei Fälle, in denen der Bund seit dem Inkrafttreten der neuen BV dennoch Einzelfallgesetze erlassen habe (vgl. dazu Art. 29 N 13). Bei einem dieser Bsp.[12] ging es jedoch tatsächlich um generell-abstrakte Bestimmungen (vgl. N 32). Die Wahl der Gesetzesform war in diesem Fall also korrekt.

13 Auch *befristete Regelungen* sind neu in Gesetzesform zu erlassen, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Damit stellte sich nach Inkrafttreten der neuen BV wiederholt die Frage, mit welcher Erlassform altrechtliche (befristete) AVB zu verlängern oder aufzuheben seien. Ein typischer Fall betraf den ehemaligen BB vom 6.10.1978 zum früheren Atomgesetz (AS 1979 816). Seine Geltungsdauer wurde richtigerweise mit einem *BG* vom 6.10.2000 über die Änderung des BB zum Atomgesetz (AS 2001 283) bis zum 31.12.2010 verlängert.

14 Ebenso stellte sich bisweilen die Frage, in welcher Form ein (unbefristeter) BB aufzuheben sei, der (noch vor dem Erlass des BG vom 17.12.1976 über die politischen Rechte; SR 161.1) gestützt auf das BG vom 17.6.1874 betr. Volksabstimmung über BG und BB (AS 1874/75 116 ff.) dem Referendum unterstellt worden war. Diese Frage stellte sich z.B. bei der Aufhebung des BB vom 12.2.1949 über die Förderung der Heimarbeit: In seiner Botschaft vom 3.12.2010 beantragte der BR ohne nähere Begründung, diesen BB mit einem einfachen BB aufzuheben (BBl 2011 511). Im Sekretariat der RedK der BVers wurde noch rechtzeitig erkannt, dass dies die falsche Beschlussform gewesen wäre. Tatsächlich hatten der BR bzw. die Verwaltungsstellen, welche die Botschaft vorbereitet hatten, übersehen, dass der fragliche BB von 1949 bei seinem Erlass dem Referendum unterstand.[13] In der Folge wurde der fragliche BB richtigerweise mit einem *BG* vom

10 Zum Verfügungsbegriff vgl. Art. 5 VwVG (SR 172.021).

11 Vor Jahren stellte sich einmal die Frage, ob die SRG verpflichtet sei, die gesetzlich vorgesehene Konzession anzunehmen oder ob sie die Konzession zurückweisen könnte. Die Frage war zu verneinen. Die gesetzlich angeordnete Konzessionierung der SRG hat auch zur Folge, dass sie – im Unterschied zu anderen (nach Art. 38 ff. RTVG konzessionierten) Programmveranstaltern – nicht autonom auf ihre Konzession verzichten und ihre Tätigkeit einstellen kann.

12 BG vom 6.10.2000 über Massnahmen zur Bewältigung der vom Orkan «Lothar» verursachten Schäden an Obstbäumen in der Landwirtschaft (AS 2001 311).

13 Nach Art. 2 des BG vom 17.6.1874 betr. Volksabstimmung über BG und BB musste in einem BB nur ausdrücklich vermerkt werden, ob er «als *nicht* allgemeinverbindlich oder dringlich zu behandeln sei» [Hervorhebung durch die Verfasser]. Deshalb wurden bis zum Inkrafttreten des GVG 1962 hin und wieder unbefristete oder befristete BB mit generell-abstraktem Inhalt erlassen, ohne sie als «allgemeinverbindlich» i.S. von Art. 89 BV 1874 zu kennzeichnen. Im Fall des BB von 1949 über die Förderung der Heimarbeit war gemäss der Publikation in der AS (1949 540) nicht zu erkennen, dass er (weil allgemeinverbindlichen Inhalts) dem Referendum unter-

30.9.2011 über die Aufhebung des BB über die Förderung der Heimarbeit (AS 2012 493) aufgehoben. Dieses BG wurde nach Ablauf der Referendumsfrist rückwirkend auf den 1.1.2012 in Kraft gesetzt.

2. VO der BVers (Abs. 2)

15 Die BVers kann durch die BV oder durch BG zum Erlass von VO ermächtigt werden.[14] Bsp. hierfür auf *Verfassungsstufe*: Art. 159 Abs. 4 BV, wonach die BVers die Grenzbeträge für Subventionsbestimmungen und Verpflichtungskredite, welche ein qualifiziertes Beschlussquorum begründen, der Teuerung anpassen kann; Art. 196 Ziff. 3 Abs. 3 Satz 4 BV, wonach die BVers das Reglement des Fonds für Eisenbahngrossprojekte erlässt. Nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV kann die BVers aber auch VO zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie zur Wahrung der inneren Sicherheit erlassen. Derartige Vorschriften dürften i.d.R. von beträchtlicher «Wichtigkeit» sein, doch schliesst (wie oben in N 10 gezeigt) Art. 164 Abs. 2 BV nicht aus, dass eine Delegation zum Erlass «wichtiger» Bestimmungen ermächtigt. Überdies könnte man argumentieren, Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV stelle gegenüber Art. 164 Abs. 1 BV eine Spezialnorm dar.[15] Auf *Gesetzesstufe* sind etwa folgende Bsp. zu erwähnen: Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 70 Abs. 1 ParlG, welche die BVers zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zum ParlG ermächtigen;[16] Art. 14 Abs. 1 und 2 des PRG, welche sie zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zum PRG ermächtigen; Art. 149 des Militärgesetzes (SR 510.10), der die BVers zum Erlass von Vorschriften über die Organisation der Armee ermächtigt.[17]

16 Die Frage, ob die Genehmigung von Erlassen des BR in der Form der VO zu ergehen hat, wird weiter unten erörtert (N 43).

3. Konsultationsrecht bei VO des BR (Abs. 3)

17 Abs. 3 steht im Zusammenhang mit Art. 151 ParlG. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass er eine Aufgabe der BVers definieren will, während Art. 151 ParlG das Verfahren näher regelt. Vordergründig betrachtet sagt Art. 22 Abs. 3 in einer Passivkonstruktion («Die zuständigen Kommissionen […] werden auf Verlangen […] konsultiert, sofern […]») weitgehend dasselbe wie Art. 151 Abs. 1 ParlG in einem aktiv formulierten Satz («Die zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr […] zur Konsultation unterbreitet wird»). Dabei sind allerdings Unterschiede zu beachten. In Art. 22 Abs. 3 bezieht sich der

---

stellt worden war. Nur aus einer FN ging hervor, dass dieser BB zuerst im BBl («BBl 1949, I, 328») veröffentlicht worden war. Nur daraus konnten sehr aufmerksame Leserinnen und Leser erkennen, dass diese Publikation erfolgt war, um die Referendumsfrist auszulösen.

14 Solche VO unterliegen nicht dem Referendum (s. oben, N 4).

15 Soweit ersichtlich ist die VO der BVers vom 23.12.2011 über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen (SR 122) der erste Fall einer auf Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV gestützten Verordnung. Zur Begründung der Erlassform vgl. Ziff. 5.1 und 5.3 der Botschaft vom 20.4.2011 (BBl 2011 4495).

16 Die Ratsreglemente sind nicht VO der BVers, weil jeder Rat für sich ein Reglement erlässt. Daher besteht hierfür in Art. 36 ParlG eine besondere Delegationsnorm.

17 Weitere Bsp. finden sich auf dem Gebiet der Bundesrechtspflege: Art. 1 Abs. 5 BGG; Art. 1 Abs. 4 und Art. 13 Abs. 3 VGG; Art. 22 Abs. 1, Art. 41 Abs. 3 und Art. 46 Abs. 3 StBOG; Art. 17 PatGG. Gemäss diesen Bestimmungen ist die BVers etwa ermächtigt, auf dem Verordnungsweg die Richterzahl festzulegen oder das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts zu regeln.

Satz ganz generell auf den «Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen des Bundesrates», allerdings nur, «sofern die Dringlichkeit der VO es zulässt». Diese Voraussetzung kann nicht so verstanden werden, wie sie im dt. Wortlaut formuliert ist. Es ist nicht die «Dringlichkeit», die eine Konsultation (nach den konkreten Umständen) «zulässt», sondern vorausgesetzt wird, dass es nicht um eine dringl. VO geht. Der französische Wortlaut bringt dies korrekt zum Ausdruck. Die Pflicht zur Konsultation entfällt demnach, wenn eine VO des BR als so *dringlich* erscheint, dass eine Konsultation der zuständigen Kommission zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Verzögerung führen würde.

4. Rechtssatzbegriff (Abs. 4)

a) Grundsätzliche Bemerkungen

18 Art. 22 Abs. 4 konzipiert den Rechtssatzbegriff als Definition.[18] Diese bezieht sich auf den in den Abs. 1–3 verwendeten Begriff «rechtsetzend». Weil indessen bereits die Verfassung vorschreibt, dass «alle wichtigen *rechtsetzenden* Bestimmungen» in der Form des BG zu erlassen seien (Art. 164 Abs. 1 BV) und dass «völkerrechtliche Verträge, die […] wichtige *rechtsetzende* Bestimmungen enthalten» (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV [Hervorhebungen durch die Verfasser]), dem Referendum unterliegen, konkretisiert die Definition zudem die BV in zentralen Punkten. Indem die Definition auch auf Abs. 3 (Konsultation der BVers zu rechtsetzenden Bestimmungen des BR) Bezug nimmt, bringt sie zum Ausdruck, dass der Rechtssatzbegriff nicht nur für Erlasse der BVers gilt, sondern *auch für Erlasse der Exekutive*. Überdies schreibt Art. 2 Bst. e PublG (SR 170.512) grundsätzlich[19] vor, dass nicht nur die rechtsetzenden Erlasse der BVers und des BR in der AS zu publizieren sind, sondern auch die «übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden sowie von Organisationen und Personen des öffentlichen Rechts» ausserhalb der Verwaltung.[20] Auch die rechtsetzenden Beschlüsse internationaler Organisationen, die für die Schweiz verbindlich sind, sind in der AS zu publizieren (Art. 3 Abs. 1 Bst. c PublG). Der Rechtssatzbegriff ist also in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung, und Abgrenzungsfragen stellen sich v.a. für Rechtsakte unterhalb der Gesetzesstufe. Die Ausscheidung, welche Regelungen auf Gesetzes- und welche auf Verordnungsstufe zu verankern sind, folgt nicht dem Rechtssatzbegriff (vgl. dazu oben N 9).

19 Die Definition des Rechtssatzes umfasst kumulativ folgende Elemente bzw. Kriterien:

- das Subjekt «Bestimmungen, die […] Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen»;
- die Modalität «in unmittelbar verbindlicher [Weise]»;[21]
- die Modalität «in generell-abstrakter Weise».

---

18 Ob damit der wahre Regelungsgehalt richtig formuliert ist, bleibe vorderhand dahingestellt (vgl. dazu unten N 45).

19 Vom Publikationsgebot ausgenommen sind Erlasse, die «im Interesse der Landesverteidigung geheim gehalten werden müssen» (Art. 6 PublG).

20 Inwieweit solche Organisationen und Personen überhaupt zur Rechtsetzung ermächtigt werden dürfen, ist an dieser Stelle nicht zu diskutieren.

21 Der frz. Gesetzestext bezieht die Textelemente «générales et abstraites» auf die «dispositions» selbst und bringt die Modalität «in unmittelbar verbindlicher Weise» ungenau zum Ausdruck. Die Wendung «disposition […] d'application directe» könnte i.S.v. «self-executing», d.h. als Anordnung missverstanden werden, die keiner weiteren rechtsetzenden Umsetzung mehr bedarf und im Fall der Rechtsanwendung direkt anzuwenden sei. Der ital. Text («[…] in forma direttamente vincolante […]») stimmt hingegen mit dem dt. Text überein.

Aus der kumulativ konstruierten Definition folgt, dass Rechtsakte, bei denen auch nur eines der aufgeführten Textelemente fehlt, als «nicht rechtsetzend» zu betrachten sind.

b) «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen»

20 Mit dem Kriterium «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen» wird der Rechtssatz einerseits zu Rechtsakten oder Tätigkeiten abgegrenzt, die bloss empfehlenden Charakter haben.[22] Von Bedeutung ist andererseits, dass mit dem Element «Zuständigkeiten festlegen» das gesamte *Organisationsrecht* grundsätzlich zum Gegenstand von Rechtssätzen gemacht wird (dies allerdings nur, wenn auch die anderen Anforderungen des Rechtssatzbegriffs erfüllt sind).[23] Dass nicht nur Vorschriften des *Verhaltensrechts* Pflichten auferlegen bzw. Rechte verleihen, sondern auch solche des *Verfahrensrechts*, versteht sich von selbst. Zu betonen ist, dass das Kriterium «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen» keinen Bezug zu dogmatischen Kategorisierungen des Rechtssatzes («Konditionalprogramm», «Finalprogramm» etc.)[24] aufweist. Deshalb ist es unbestritten, dass auch Zielbestimmungen als rechtsetzend i.S. des ParlG betrachtet werden können.[25]

21 Auffällig ist, dass Art. 22 Abs. 4 im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 2 GVG 1962[26] nicht mehr erkennen lässt, wer Adressat der Bestimmung sein soll, d.h. von wessen Rechten und Pflichten die Rede ist. Indirekt lässt sich dies jedoch aus dem zweiten Kriterium («in unmittelbar verbindlicher Weise», s. unten N 22 ff.) erschliessen: Gemeint sind aussenstehende Dritte. TSCHANNEN bringt dies wie folgt auf den Punkt: «Gesetz und Verordnung als Erlassformen und das damit verbundene Rechtsschutzsystem sind auf das *Staat-Bürger-Verhältnis* (auf sog. Aussenrechtsverhältnisse) zugeschnitten; Normen, welche lediglich den *betrieblichen Bereich* des Gemeinwesens (sog. Innenrechtsverhältnisse) betreffen, fallen somit gewolltermassen aus dem Rechtssatzbegriff heraus» (TSCHANNEN,

22 Vgl. die diversen Präventionskampagnen des BAG oder die «Reisehinweise» des EDA. Grundlegend zur Problematik von Empfehlungen TSCHANNEN, Warnungen, 355 ff.

23 In der Literatur wird der Rechtssatzcharakter des Organisationsrechts verschiedentlich in Frage gestellt, vgl. FEUZ, Gesetzesbegriffe, 66 ff. m.w.H. Dass sich hinter der Anforderung, das Organisationsrecht müsse rechtssatzmässig verfasst sein, ein längst entdecktes Paradoxon verbirgt (Es dürfen nur Organe Recht setzen, die rechtssatzmässig verfasst sind, aber damit sie dies sind, muss man zuerst Recht setzen, aber das geht ja nur, wenn …) ist praktisch irrelevant, weil bereits aus Art. 164 Abs. 1 Bst. g zu folgern ist, dass das Organisationsrecht zumindest so weit zu den rechtsetzenden Bestimmungen gehört, als es um «grundlegende» Bestimmungen geht. Ein Blick in die Systematik der SR (Ziff. 172.2) genügt, um zu erkennen, in welchem Umfang das Organisationsrecht in rechtsetzenden Erlassen verfasst ist.

24 Konditionalprogramme sind nach dem Schema Tatbestand-Rechtsfolge («Wenn …, dann …») aufgebaut. Finalprogramme legen Ziele fest (vgl. z.B. Art. 2 des CO_2-Gesetzes; SR 641.71). Vgl. hierzu G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz 257 ff. m.w.H. Zielbestimmungen können allerdings von unterschiedlicher Qualität sein. Wenn etwa das neue Produktesicherheitsgesetz (SR 930.11) in Art. 1 Abs. 1 sagt: «Mit diesem Gesetz sollen die Sicherheit von Produkten gewährleistet und der grenzüberschreitende Warenverkehr erleichtert werden», so kann man darin kaum ein Final*programm* erkennen, zumal die beiden Ziele in ganz verschiedene Richtungen «zielen». Vielmehr geht es bei solchen Zielbestimmungen um erläuternde Absichtserklärungen, die ebenso gut in den Materialien stehen könnten.

25 Im Ergebnis gleich, aber mit leicht abweichender Begründung vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45 Rz 17. Selbstverständlich gilt dies nur, wenn die Zielbestimmungen verbindlich nicht empfehlend sein sollen.

26 «Als rechtsetzend gelten […] Normen, welche *natürlichen oder juristischen Personen* Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen […]» [Hervorhebung durch die Verfasser].

Staatsrecht, § 45 Rz 17).[27] Von Bedeutung ist dies insb. beim Zusammenspiel zwischen materiellem Subventionsrecht und Finanzhaushaltrecht: Für die Gewährung einer Subvention (wie für jede staatliche Tätigkeit) braucht es eine gesetzliche Grundlage; eine Budgetposition oder ein Kreditbeschluss betrifft nur das Innenverhältnis zwischen BVers als Budgetbehörde und dem BR als Exekutivbehörde und genügt deshalb nicht als Grundlage für die Gewährung einer Subvention. Man kann zwar eine geplante Ausgabe, für welche noch keine Rechtsgrundlage besteht, ins Budget aufnehmen, doch bleiben solche Kredite gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft tritt (vgl. Art. 32 Abs. 2 FHG).[28]

c) «in unmittelbar verbindlicher Weise»

22 Das zweite Kriterium «in unmittelbar verbindlicher Weise» will den Rechtssatz von Rechtsakten abgrenzen, die bloss «mittelbar» verbindliche Anordnungen treffen. Als solche sind namentlich verwaltungsinterne Weisungen, Richtlinien, Kreisschreiben und dgl. zu betrachten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3537]). In der Literatur werden solche Regulierungstypen unter dem Sammelbegriff der Verwaltungsverordnungen zusammengefasst. Dabei ist aber zu differenzieren:[29]

23 Ein Haupttypus der Verwaltungsverordnung ist die sog. *vollzugslenkende Verwaltungsverordnung*.[30] Diese richtet sich primär an das Verwaltungspersonal, kann aber «mittelbar» Aussenwirkung auf Dritte entfalten. So oder so ist sie weder für die Gerichte noch für die betroffene Verwaltung «verbindlich»;[31] d.h.: Festlegungen in einer solchen VO

27 Zu den Normen über den «betrieblichen Bereich des Gemeinwesens» zählen natürlich nicht die organisationsrechtlichen Bestimmungen, die «Zuständigkeiten festlegen», also z.B. grosse Teile des ParlG. Auch etwa das Finanzhaushaltrecht (das typische «Innenrechtsverhältnisse» betrifft) ist rechtssatzmässig verfasst (FHG und FHV; SR 611.01), weil es eben in weitem Umfang Zuständigkeiten festlegt. Was die Stellung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier an sich betrifft, ist davon auszugehen, dass sie gegenüber staatlichen Institutionen in einem «Aussenrechtsverhältnis» stehen.

28 Vgl. dazu das Gutachten des BJ vom 18.10.2010 über Grundbeiträge nach dem Universitätsförderungsgesetz (UFG; SR 414.20); Synchronisierung von Subventions- und Auszahlungsjahr (VPB 2014.2, 113 ff.).

29 In der Literatur finden sich zahlreiche Differenzierungen und Kategorisierungen, die sich teilweise decken, teilweise auch nicht (vgl. z.B. Pfisterer, Verwaltungsverordnungen, 72 ff.). Die nachfolgend genannten Typen sind selbstverständlich nicht abschliessend gemeint. Vorauszuschicken ist, dass Verwaltungsverordnungen – was die Materie betrifft – sowohl das Verhaltens- als auch das Verfahrens- und Organisationsrecht betreffen können.

30 Weiterführend hierzu Biaggini, Verwaltungsverordnung, passim, mit zahlreichen Hinweisen auf die gerichtliche Praxis.

31 Uhlmann/Binder sind zwar der Meinung, für die Verwaltung sei «grundsätzlich von einer Bindung auszugehen», doch komme es darauf an, ob es sich um eine blosse Vollzugshilfe oder um «rechtssatzähnliche Bestimmungen mit hohem normativem Gehalt» handle (Uhlmann/Binder, Verwaltungsverordnungen, 156 und 163 f.). Das BGer äussert sich in einer konstanten Rechtsprechung, namentlich im Bereich der Sozialversicherung, wie folgt: «Konkretisierungen in Verwaltungsweisungen richten sich grundsätzlich nur an die Durchführungsstellen und sind für das Sozialversicherungsgericht nicht verbindlich. Indes berücksichtigt das Gericht die Kreisschreiben insbesondere dann und weicht nicht ohne triftigen Grund davon ab, wenn sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen und eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben enthalten. Dadurch trägt es dem Bestreben der Verwaltung Rechnung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten. Auf dem Weg von Verwaltungsweisungen dürfen aber keine über Gesetz und VO hinausgehenden Einschränkungen eines materiellen Rechtsanspruchs eingeführt werden» (BGE 137 V 1 E. 5.2.3).

sind durch das Verwaltungspersonal zwar als Richtschnur zu beachten, namentlich, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu erreichen. Bei dieser «einheitlichen Verwaltungspraxis» darf bzw. soll die betreffende Behörde aber durchaus den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen und allenfalls von einer generell-abstrakten Festlegung abweichen. In Verwaltungsverordnungen darf die anordnende Stelle (i.d.R. die Aufsichtsbehörde oder die Amtsleitung) der betreffenden Behörde solche Festlegungen also nicht als absolut verbindlicher Weise auferlegen, so dass jeder Einzelfall ausnahmslos genau so zu entscheiden ist, wie eine bestimmte Festlegung lautet. Wenn dieses Ergebnis (nämlich «harte» Rechtsverbindlichkeit) angestrebt wird, geht es um rechtsetzende Bestimmungen, und es ist eine entsprechende Erlassform zu wählen.

24 Ein anderer Typus sind *aussengerichtete Richtlinien*. Dazu zählen z.B. die Richtlinien, welche die Eidg. Kommission für Arbeitssicherheit (EKAS) gestützt auf Art. 52*a* der VO über die Unfallverhütung (VUV, SR 832.30) erlässt. Diese Richtlinien wollen primär das Verhalten der Arbeitgeber (nicht der Vollzugsorgane) steuern, und wenn die Arbeitgeber die Richtlinien befolgen, wird vermutet, dass sie die übergeordneten (abstrakteren, aber verbindlichen) Rechtsvorschriften erfüllen (Art. 52*a* Abs. 2 und 3 VUV). Solche Richtlinien sind also eine besondere Art von «soft law»: mehr als empfehlend, aber doch noch nicht so verbindlich wie ein Rechtssatz. Dies bedeutet wiederum: Soll verbindliches Recht geschaffen werden, so muss dies in einer Erlassform geschehen, die für rechtsetzende Bestimmungen vorgesehen ist (Gesetz oder VO).

25 Eine dritte Kategorie sind *personal- oder organisationsrechtliche* Reglementierungen, die zwar für die (verwaltungsinternen) Rechtsadressaten rechtsverbindlich sind, aber Fragen von untergeordneter Bedeutung betreffen. Bspw. gab es bis zum Erlass des BG zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31) eine mit «Rundschreiben vom 22. Mai 1997» bekannt gemachte «Regelung zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher am Arbeitsplatz». Diese verbot dem Bundespersonal (in rechtsverbindlicher Weise!), in Büros zu rauchen, es sei denn, dass bei Mehrpersonenbüros alle darin arbeitenden Personen mit dem Rauchen einverstanden waren oder dass beim Rauchen in Einzelbüros die Personen nicht belästigt wurden, die in Nachbarbüros arbeiteten. Verboten wurde das Rauchen auch in Schalterräumen und Büros mit Kundenkontakt (klare «Aussenwirkung»). Derartige verbindliche «Dienstbefehle» können im Rahmen des gesetzten Rechts (vgl. Art. 20 ff. BPG) erlassen werden, soweit die Pflichten nicht sehr bedeutsam sind. «Wichtigere» organisationsrechtliche Regelungen sind aber in rechtssatzmässiger Form zu verankern. Die diesbezüglichen Grenzen sind allerdings unscharf (vgl. hierzu VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich 2008, 64 ff. und 150 f.).

26 In der Doktrin ist die Figur der Verwaltungsverordnung teilweise in Frage gestellt worden.[32] Man kann zwar – wie BIAGGINI (Verwaltungsverordnung, 29) – die Verwaltungsverordnung zu den «Rechtsnormen» zählen.[33] Aufgrund von Art. 22 Abs. 4 zählen sie aber nicht zu den rechtsetzenden Erlassen. Für die Weiterführung des bisherigen Regimes kann immerhin geltend gemacht werden, dass Rechtsverordnungen i.d.R. vom BR

32 Vgl. z.B. BIAGGINI, Verwaltungsverordnung, passim. Nach SEILER gibt es keine vernünftigen Gründe, die Verwaltungsverordnung von rechtsetzenden VO zu unterscheiden (SEILER, Rechtsetzung 348 f. und 356 ff. m.w.H.). TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER machen demgegenüber geltend, als «Führungsmittel eines Grossunternehmens» habe diese Kategorie von Regelungen (für den «staatlichen Innenbereich») zur «Optimierung der Verwaltungsabläufe» durchaus ihren Sinn (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungrecht, § 41 Rz 29 ff.).

33 SEILER will sie sogar (unter ungenauer Berufung auf BIAGGINI, Verwaltungsverordnung) zu den «Rechtssätzen» zählen (SEILER, Rechtsetzung, 349).

oder von einem Departement (also nicht von einer untergeordneten Verwaltungseinheit[34]) erlassen werden und einer präventiven Rechtskontrolle[35] unterliegen. Dies wird in der Doktrin, soweit ersichtlich, zu wenig berücksichtigt. Verwaltungsverordnungen werden hingegen regelmässig von untergeordneten Verwaltungseinheiten erlassen und unterliegen bloss (aber immerhin) einer nachträglichen Kontrolle durch gerichtliche Instanzen.[36] Die präventive Rechtskontrolle ist indessen eindeutig bürgerfreundlicher, denn sie erhöht die Chance, dass rechtswidrige Vollzugsregelungen gar nicht erst entstehen.

27 Abschliessend ist nochmals zu betonen, dass die Wahl der richtigen Erlassform in der Phase der Erlassvorbereitung (rechtsetzend – nicht rechtsetzend) massgeblich davon abhängt, welches Ergebnis eine Regulierung nach dem Willen des Organs, das den Erlass vorbereitet, zeitigen soll (Verbindlichkeit oder weiche, indirekte Steuerung mit Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall, «soft law»). Deshalb kann man z.B. den «Wandel» der Regulierung über das öffentliche Beschaffungswesen von der ursprünglichen Weisungskonzeption (vgl. AS 1971 677)[37] zur heutigen rechtsverbindlichen Regelung[38] nicht einfach darauf zurückführen, der Rechtssatz*begriff* unterliege im Lauf der Zeit unterschiedlichen «Anschauungen und Verhältnissen».[39] Vielmehr war es eine gewollte Entscheidung (gewiss aufgrund gewandelter Anschauungen), diese Regelungen zum Schutz der betroffenen Anbieterinnen und Anbieter mit Rechtsverbindlichkeit auszustatten.[40] Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in Gesetzen hin und wieder Bestimmungen verankert sind, die den Rechtsanwendungsbehörden explizit sowohl die Regulierung mit Verwaltungsverordnungen als auch mit Rechtsverordnungen zur Verfügung stellen (vgl. z.B. Art. 6 des Kartellgesetzes; SR 251, oder Art. 7 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes; SR 956.1). Der Sinn dahinter ist, die fragliche Regulierung in einer ersten Phase zunächst eher weich auszugestalten und damit Erfahrungen zu sammeln. Wenn sich dann im Lauf der Zeit eine stabile Praxis herausgebildet hat (die auch wiederkehrend aufgetretene Sonderfälle erfasst), kann man sie in eine verbindliche Erlassform umgiessen.

d) «in generell-abstrakter Weise»

28 Das dritte Kriterium «in generell-abstrakter Weise» will den Rechtssatz vom rechtsverbindlichen Einzelakt abgrenzen. Diesen stellt man sich idealtypisch als «individuell-konkret», d.h. als individuell adressierte Anordnung im Einzelfall i.S. von Art. 5 VwVG vor. Demgegenüber ist eine Anordnung dann generell-abstrakt, wenn ihr Adressatenkreis un-

34 Hierfür braucht es nach Art. 48 Abs. 2 RVOG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

35 Vgl. hierzu den Bericht des BR vom 5.3.2010 «Stärkung der präventiven Rechtskontrolle» (BBl 2010 2187).

36 Beispielhaft sei auf die Vielzahl von Kreisschreiben, Rundschreiben, Merkblättern und «Infos» der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) verwiesen. Diese sind äusserst detailliert (allein die «MWST-Info Nr. 12 Saldosteuersätze» umfasst 100 vollbedruckte Seiten) und klingen über weite Strecken wie Rechtssätze. Zur bundesgerichtlichen Praxis zu derartigen Verwaltungsverordnungen der ESTV vgl. BGE 123 II 16.

37 Die Weisungskonzeption ergab sich einerseits aus dem fehlenden Ingress, anderseits daraus, dass die Submissionsverordnung im Inhaltsverzeichnis der AS unter der Ziff. 172.05 «Weisungen an die Verwaltung» aufgeführt war.

38 BG vom 16.12.1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1). Dieses BG steht im Inhaltsverzeichnis der AS kurioserweise immer noch unter dem Zwischentitel «Weisungen an die Verwaltung».

39 So aber Feuz, Gesetzesbegriffe, 73 f.

40 Insb. wurde vorgesehen, dass die Ausschreibung und der Zuschlag eines Auftrags in Form einer anfechtbaren Verfügung zu ergehen haben (Art. 29 BöB).

bestimmt ist (s. dazu unten N 32) und ihr Gegenstand als abstrakte Fallkonstellation umschrieben wird (s. dazu unten N 33), die nach dem Erlass der Regelung immer wieder auftreten kann. Weil Gesetze und Parlamentsverordnungen neben Rechtssätzen unbestrittenermassen auch Einzelakte enthalten dürfen (siehe oben N 11),[41] erscheint das dritte Rechtssatzkriterium in legislatorischer Optik auf den ersten Blick nicht sehr bedeutsam. Dem ist jedoch nicht so. Vielmehr ist jede Erlassform an bestimmte Zuständigkeiten und Verfahren geknüpft,[42] die jeweils zwingend einzuhalten sind. Mit dem Blick auf «gemischte» Rechtsakte lässt sich dieser Aspekt wie folgt zuspitzen: Wenn ein Erlass mind. eine Bestimmung enthält, die «in generell-abstrakter Weise» Rechte, Pflichten oder Zuständigkeiten festlegt, daneben aber noch einen oder mehrere Einzelakt(e) enthält, ist er rechtsetzender Natur und demnach in eine rechtsetzende Erlassform zu kleiden.

29 Bei der Rechtsanwendung stellt sich die Frage der Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt auf andere Weise: Weil das Rechtsschutzsystem (mit quantitativ geringfügigen Ausnahmen[43]) als Anfechtungsobjekte nur Entscheide, nicht aber rechtsetzende Erlasse zulässt (vgl. insb. Art. 82 f. BGG sowie Art. 31 VGG), sich also auf Einzelakte konzentriert, stellt sich immer wieder die Frage, ob der Gegenstand einer Beschwerde ein (grundsätzlich nicht anfechtbarer) rechtsetzender Erlass oder ein (grundsätzlich anfechtbarer) Entscheid ist.[44] Ebenso stellt sich in Beschwerdefällen etwa die Frage, ob eine kantonale Vo.Iv. unzulässig ist, weil sie einen nicht rechtsetzenden Inhalt hat und das kantonale Recht die Vo.Iv. nur für rechtsetzende Erlasse vorsieht.[45] Art. 22 (mit der Überschrift «Gesetzgebung») richtet sich vordergründig zwar nur an rechtsetzende Instanzen des Bundes. Der Rechtssatzbegriff und insb. die Anforderung der Generell-Abstraktheit von Rechtssätzen ist aber auch für die Rechtsanwendung von elementarer Bedeutung.

30 In der Doktrin wird die Sinnhaftigkeit und Praktikabilität der Unterscheidung zwischen generell-abstraktem Rechtssatz und Einzelakt (bzw. damit verbunden: zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung) seit Jahrzehnten in Frage gestellt, wenn nicht gar bestritten.[46] Dabei ging es den meisten Autoren aber schwergewichtig um das «richtige» Verständnis des Gewaltenteilungsprinzips bzw. der Zuordnung der Staatsfunktionen. Viele griffen dabei weit auf die Gedankenwelt der Philosophen (von der Antike über die Renaissance und Aufklärung bis zur Gegenwart) zurück und handelten das Thema auf eine sehr theoretische Art ab, auch mit weitem Blick auf ausländische Rechtsordnungen. Der (im GVG 1962 positivierte) Rechtssatzbegriff wurde in dieser diskursiven Umgebung manchmal eher beiläufig und eben mit theoretischen Beispielen als unbrauchbar «erledigt» (was dazu führte, dass das Element «generell-abstrakt» vorübergehend aus dem Rechtssatzbegriff des GVG 1962 entfernt wurde, s. dazu oben, N 5). Es würde zu weit führen, auf diese Diskussionen näher einzugehen. Festzuhalten ist, dass Art. 22 Abs. 4

41 Weil der BR nach Art. 182 Abs. 1 BV ebenfalls zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigt werden kann, darf angenommen werden, dass auch solche VO neben Rechtssätzen auch Einzelakte enthalten können. Es wäre ja geradezu paradox, wenn man dies dem «Exekutivorgan» verbieten, der BVers aber erlauben dürfte.

42 Vgl. anstatt vieler Jaag, Abgrenzung, 121 ff.

43 Namentlich die Anfechtung kantonaler Erlasse (Art. 82 Bst. b BGG).

44 Dies galt v.a. unter dem Regime der bis Ende 2006 geltenden Bundesrechtspflege, vgl. z.B. BGE 126 II 300 E. 1 m.w.H.

45 Vgl. z.B. BGE 102 Ia 131 E. 5 m.w.H.

46 Vgl. z.B. Rhinow, Rechtsetzung, 202 ff.; Seiler, Gewaltenteilung, 89 ff., 286 ff. und 489 ff., wo die Diskussionen in der schweiz. Doktrin zusammenfassend dargestellt werden; G. Müller, Der verfassungswidrige Bundesbeschluss – Nachlese zum Parlamentsgesetz, LeGes 2004, H. 2, 159 ff., 161 f.

einer Erweiterung des Gesetzesbegriff auf andere als «generell-abstrakte» Regelungen, wie sie namentlich von COTTIER vorgeschlagen worden ist (COTTIER, Verfassung, 92 ff.), entgegensteht. Es bleibt somit Aufgabe der rechtsetzenden Instanzen, situativ zu entscheiden, ob sie eine generell-abstrakte Regelung erlassen wollen (dann zwingend in einer rechtsetzenden Erlassform) oder ob die Regelung einen andern Charakter haben soll (dann ist eine andere Erlassform zu wählen).

31 Einzuräumen ist (was in der Doktrin immer wieder in den Vordergrund geschoben wird),[47] dass die typologische Kategorisierung Rechtssatz-Einzelakt bzw. Rechtsetzung-Rechtsanwendung nicht die gesamte Staatstätigkeit erfassen kann. Nicht zu bestreiten ist ferner, dass auch wegleitende, vordergründig auf einen Einzelfall bezogene Gerichtsentscheide faktisch generell-abstrakte Wirkung haben können. Das kann jedoch nicht heissen, dass sich Gerichte uneingeschränkt in die Rolle des Gesetzgebers versetzen dürfen.[48] Und erst recht wäre es unzulässig, die Rechtsetzung exklusiv dem Parlament zuzuordnen (der BR als «Exekutive» erlässt zwecks Anwendung eines BG i.d.R. vorab eine generell-abstrakte Regelung in Form einer VO). All dies ändert jedoch nichts daran, dass der Erlass generell-abstrakter Rechtsnormen an die Formen und Verfahren gebunden ist, die Verfassung und Gesetz hierfür vorsehen.[49]

32 *Generell* ist eine Regelung dann, wenn der Adressatenkreis offen oder unbestimmt ist.[50] Die Anforderungen an dieses Kriterium dürfen jedoch nicht, wie dies in der Doktrin hin und wieder geschieht, überspannt werden. Wenn etwa FEUZ geltend macht, das «Lothar-Gesetz» (s. oben FN 12) habe einen einzelnen Fall mit bestimmbarem Adressatenkreis betroffen und sei deshalb nicht-rechtsetzender Natur gewesen (FEUZ, Gesetzesbegriffe, 74 ff.), so hat das theoretisch zwar vielleicht etwas für sich. Nur ein Teil der in der Schweiz produzierenden Landwirtschaftsbetriebe war von jenem Unwetter betroffen, doch diesen Teil (es waren wohl Hunderte von Betrieben[51]) hätte man nur mit unverhält-

47 Vgl. z.B. COTTIER, Verfassung, 79 ff.; SEILER, Gewaltenteilung, 66 ff., 87 ff., 99 ff., 285 ff.

48 Zu radikal, in dieser Hinsicht, SEILER: «Kurz: die Gerichte sind Normsetzer, genauso wie die andern staatlichen Behörden» (SEILER, Gewaltenteilung, 299). Ein krasser Fall ereignete sich 1985 im Kt. SO: Zwei Monate *nach* Verabschiedung eines neuen Steuergesetzes, welches für die Ehegattenbesteuerung einen Doppeltarif vorsah, entschied das zuständige Gericht (noch gestützt auf das alte Gesetz), Ehegatten seien (faktisch, soweit noch keine definitive Veranlagung erfolgt war, für alle Fälle rückwirkend bis 1982) in Anwendung des geltenden Tarifs nach dem Vollsplitting-System (d.h. zum halben Steuersatz) zu besteuern (was zu einem gewaltigen Verwaltungsaufwand und rund 100 Mio. Fr. Steuerausfällen führte). Näheres dazu bei ODERMATT, Gesetzesbegriff, 261 f.

49 Nur sehr beschränkt verleiht Art. 2 Abs. 2 ZGB einem Gericht die Kompetenz, im Rahmen der sog. Lückenfüllung «nach einer Regel zu entscheiden, die es als Gesetzgeber aufstellen würde». Dieses Prinzip gilt auch im öffentlichen Recht (vgl. z.B. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 25 Rz 7 ff. m.w.H.). Die Gesetzesdelegationen, die früher das *BGer* zum Erlass von Ausführungsverordnungen zum BG über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) und zum Enteignungsgesetz (EntG; SR 711) ermächtigten, richten sich seit dem Inkrafttreten der Justizreform an den *BR* (vgl. AS 2006 1205, Ziff. 6, sowie AS 2006 2197, Ziff. 65).

50 Grundlegend hierzu JAAG, Abgrenzung, 29 ff., insb. 51 ff. Namentlich kann es nicht darauf ankommen, dass die «Zahl» der Betroffenen im Zeitpunkt des Erlasses bereits bekannt ist: «Wird beispielsweise statuiert, dass diejenigen 100 Einwohner einer Gemeinde, die im nächsten Jahr das höchste Einkommen erzielen werden, eine Sondersteuer zur Deckung des Defizits in der Gemeinderechnung zu leisten haben, so ist hier die Zahl der Adressaten bestimmt; es sind deren 100. Trotzdem muss diese Anordnung als generell qualifiziert werden, weil die Personen – auch objektiv-logisch – noch nicht feststehen» (JAAG, Abgrenzung, 55).

51 In der Botschaft des BR vom 16.2.2000 (BBl 2000 1128) wurde die Zahl der geschädigten Bäume auf 50 000–80 000 geschätzt.

nismässigem Aufwand eruieren und je mit einer Subventionsverfügung beglücken können.[52] Abgesehen davon *wollte* der Gesetzgeber nicht per se und von Amtes wegen jedem betroffenen Landwirtschaftsbetrieb die Subvention von 140 Fr. pro geschädigten Baum zukommen lassen. Vielmehr formulierte er («in generell-abstrakter Weise») eine weitere Voraussetzung (Art. 3 Abs. 2 des Lothar-Gesetzes): «Er [der Beitrag] wird erst ab fünf Bäumen und nur für solche gewährt, die der Betrieb durch junge Hochstamm-Feldobstbäume oder Linden ersetzt hat.» Folgerichtig wurde der Beitrag nur auf Gesuch hin ausgerichtet (Art. 4 des Lothar-Gesetzes). Die gesamte Regelung war damit offensichtlich genereller Natur.

33 *Abstrakt* ist eine Regelung dann, wenn sie nicht auf einen bestimmten («konkreten») Sachverhalt zugeschnitten ist, sondern auf «unbestimmte Anordnungsobjekte»[53]. «Anordnungsobjekt sind diejenigen Personen oder Sachen, welche Gegenstand einer Anordnung bilden, in bezug auf welche den primären Adressaten, d.h. dem Anordungssubjekt, Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt werden» (JAAG, Abgrenzung, 71). Vereinfacht gesagt heisst dies: Abstrakte Regelungen kategorisieren Sachverhalte, die sich normalerweise noch nicht ereignet haben, mit denen aber zu rechnen ist, um das Verhalten der darin Involvierten vorauszubestimmen oder ihnen Rechte zu verleihen (vgl. G. MÜLLER, Inhalt, 82 ff.).

34 Zwischen die kategorisch, aber irgendwie auch skalenmässig entgegengesetzten Erlassformen Rechtssatz und Einzelakt schiebt sich noch eine wichtige Zwischenform, nämlich der *generell-konkrete Rechtsakt* (der namentlich als «Allgemeinverfügung» auftritt). Idealtypisch hat er zwar einen offenen Adressatenkreis, regelt aber einen konkreten Sachverhalt;[54] i.d.R. stützt sich der generell-konkrete Rechtsakt auf einen übergeordneten generell-abstrakten Erlass. Anschaulich lässt sich dies anhand des Strassenverkehrsrechts erläutern: Nach Art. 36 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) verpflichtet das Signal «STOP» den Fahrzeugführer, anzuhalten und den Fahrzeugen auf der Strasse, die sich nähern, den Vortritt zu gewähren. Das ist eine generell-abstrakte Norm. Wenn nun an einer bestimmten Strasseneinmündung ein STOP-Signal gesetzt wird, handelt es sich um einen *konkreten* Sachverhalt (Einmündung XY), doch die Regelung betrifft nicht einen individuell bestimmten Adressatenkreis, sondern jeden Fahrzeugführer, welcher die fragliche Einmündung passiert; die Regelung ist insofern *generell*.

35 Bundesrechtliche Allgemeinverfügungen werden wie individuell-konkrete Verfügungen im Verfahren nach dem VwVG erlassen. Dies bedeutet namentlich, dass sie innert 30 Tagen nach der amtlichen Publikation angefochten werden können. Gegenüber VO des BR oder untergeordneter Verwaltungseinheiten besteht hingegen keine Möglichkeit der direkten Anfechtung (d.h. unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall).

36 In legislatorischer Hinsicht (die im vorliegenden Kommentar im Vordergrund steht) stellen sich damit namentlich folgende Fragen:

- Wie kann man bei der Erlassvorbereitung Rechtssätze von generell-konkreten Bestimmungen (namentlich Allgemeinverfügungen) abgrenzen? Oder anders gefragt: Wie weit kann man sich beim Erlass von Allgemeinverfügungen der Regulierung vom Typus «in generell-abstrakter Weise» annähern, ohne bereits in die Kategorie des Rechtssatzes zu fallen?

52 Zudem hätte sich bei einem solchen Vorgehen die Frage nach der materiellen Rechtsgrundlage gestellt. Das Landwirtschaftsgesetz (LWG; SR 910.1) und seine Ausführungsbestimmungen sahen keine entsprechenden Subventionen vor.

53 Terminologie nach JAAG, Abgrenzung, 71 ff.

54 Weiterführend JAAG, Abgrenzung, 183 ff.

– Wie sind Rechtsakte zu qualifizieren, die zwar eindeutig zum Prozess der Rechtsetzung gehören, aber doch strukturell einen Einzelfall-Entscheid darstellen? Dazu gehören namentlich Entscheide über die Gültigkeit einer Vo.Iv. oder die Genehmigung eines rechtsetzenden Erlasses.

37 Die Praxis der Bundesbehörden zur Allgemeinverfügung kann den Eindruck erwecken, die Abgrenzung zum Rechtssatz bereite Schwierigkeiten. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) erliess z.B. am 18.9.2008 eine «*Allgemeinverfügung* über die Einschränkung des Inverkehrbringens von Guarkernmehl aus Indien» (BBl 2008 8030 [Hervorhebung durch die Verfasser]). Diese Verfügung bezog sich auf die Verwendung des fraglichen Mehls als Futtermittel. Tags zuvor hatte das BAG eine «*Verordnung* des BAG über Guarkernmehl mit Ursprung oder Herkunft in Indien» erlassen (AS 2008 8030 [Hervorhebung durch die Verfasser]).[55] Diese bezog sich auf die Verwendung des fraglichen Mehls als Nahrungsmittel. Materiell regelten die beiden Rechtsakte dasselbe: Das anhand einer Zolltarifnummer spezifizierte Mehl durfte nur unter bestimmten (gleich lautenden) Voraussetzungen in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, und die beiden Bundesämter erliessen ihre Rechtsakte offenkundig koordiniert, aber in unterschiedlichen Erlassformen. Welches war die korrekte Erlassform? Offensichtlich die VO, denn es ging nicht darum, das Inverkehrbringen eines individualisiert bezeichneten Produkts (eines bestimmten Herstellers, eines bestimmten Lieferanten oder einer bestimmten Marke) festzulegen, sondern das Produkt wurde gattungsmässig umschrieben («Guarkernmehl»). Wenn das BLW dennoch eine Allgemeinverfügung statt einer VO erliess, geschah dies, weil ihm Art. 4*b* Abs. 3 der damals geltenden Futtermittelverordnung (AS 1999 1780; Fassung gemäss VO vom 23.11.2005: AS 2005 5555) keine Ermächtigung zur Rechtsetzung verlieh.[56] Die Wahl der falschen Erlassform durch das BLW war also nicht die Folge unterschiedlicher rechtlicher Auffassungen oder juristischer Unbedarftheit, sondern einer sachlich unzulänglichen Kompetenzordnung.[57]

38 Auch in anderen Fällen, die sich jüngst ereignet haben, folgte die Wahl der Form einer Allgemeinverfügung nicht der rechtlichen Tugend, sondern gehorchte der Not.[58] Dies gilt z.B. für die Allgemeinverfügung des Eidg. Starkstrominspektorats ESTI vom 2.5.2011 über das Verbot des Inverkehrbringens von handgeführten, batteriebetriebenen Lasern der

55 Diese VO wurde am 12.5.2010 durch eine etwas differenziertere VO ersetzt, deren Geltungsdauer letzmals am 11.5.2012 bis zum 14.5.2014 verlängert wurde (vgl. SR 817.026.1). Hingegen verzichtete das BLW auf eine Verlängerung seiner auf ein Jahr befristeten Allgemeinverfügung.

56 Anders war und ist die Rechtslage für das BAG: Art. 68 Abs. 1 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV; SR 817.02) ermächtigt das BAG eindeutig dazu, Rechtssätze zu erlassen.

57 Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) war überzeugt, betr. Guarkernmehl als Futtermittel dieselben Schutzvorschriften erlassen zu müssen wie das BAG für das Guarkernmehl als Nahrungsmittel. Später stellte sich dann offenbar heraus, dass dieses Mehl gar nicht in nennenswertem Umfang an Tiere verfüttert wurde.

58 Was SEILER bezüglich der Auffassung, Verwaltungsverordnungen seien keine Rechtssätze, vermutet (nämlich, dass hinter dieser Auffassung das alte Dogma steckt, man *dürfe* Verwaltungsbehörden aus Gründen der Gewaltenteilung keine rechtsetzenden Befugnisse erteilen) (SEILER, Rechtsetzung, 349), findet hier auf eine ironische Art sein Spiegelbild: Wenn die Verwaltung sich genötigt sieht, rechtsverbindlich und generell-abstrakt handeln zu müssen, aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht zur Rechtsetzung ermächtigt ist, greift sie einfach zur an sich nicht adäquaten Figur der Allgemeinverfügung. SEILER zeigt mit überzeugender Begründung, dass das alte Dogma längst überholt ist und endlich zu verabschieden wäre (SEILER, Rechtsetzung, 349; SEILER, Gewaltenteilung, 295 ff.).

Klassen 3B und 4 (BBl 2011 3960). Auch dieses Verbot (das zur Bekämpfung von Laserblendungen von Piloten usw. sehr berechtigt ist) hat insofern ein «unbestimmtes Anordnungsobjekt» zum Gegenstand, als es sich nicht auf bestimmte Hersteller-, Lieferanten- oder Markenprodukte bezieht, sondern «abstrakt» auf alle fraglichen Geräte bestimmter Laser-Stärkeklassen, und betroffen von der Anordnung sind alle, die solche Geräte in Verkehr bringen wollen. Richtigerweise hätte das Verbot in «generell-abstrakter Weise» (d.h. in einer VO) ergehen müssen. Das war dem ESTI auch bewusst, doch weder das Elektrizitätsgesetz (EleG; SR 734.0) noch das Produktesicherheitsgesetz (PrSG; SR 930.11) als subsidiär anwendbarer Erlass verleihen dem ESTI rechtsetzende Kompetenzen. Eine analoge Konstellation steht hinter der Allgemeinverfügung des SECO vom 24.4.2012 über das Verbot des Inverkehrbringens von schlegelartigen Schneidwerkzeugen für tragbare handgeführte Freischneider/Motorsensen (BBl 2012 4624).

39 Korrekt (geradezu vorbildhaft) ist die Erlassform der Allgemeinverfügung hingegen für die sehr zahlreichen Anordnungen des BLW über die vorübergehende Zulassung bestimmter Pflanzenschutzmittel (vgl. z.B. die Verfügungen vom 18.4.2012 und vom 7.5.2012 [BBl 2012 4626 und 4934]). In diesen Verfügungen werden jeweils konkret bezeichnete Pflanzenschutzmittel («Karate with Zeon Technology [W 6098, 9,43%-Lambda Cyhalothrin]»; «Kendo [W 6098, 9,43%-Lambda Cyhalothrin]») für einen unbestimmten Adressatenkreis, aber für bestimmte Verwendungszwecke während eines bestimmten Zeitraums zugelassen.

40 Ein Sonderfall der Allgemeinverfügung ist mit Art. 16*d* Abs. 2 des BG über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) eingeführt worden. Dabei geht es um die Bewilligung für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die nach ausländischem Recht hergestellt worden sind und dem schweiz. Recht nicht entsprechen müssen.[59] Solche Bewilligungen sind nach den zitierten Vorschriften des THG explizit als Allgemeinverfügungen zu erlassen, obwohl es regelmässig um gattungsmässig, nicht individuell-konkret umschriebene Lebensmittel geht.[60] Dies führt in der Praxis zu einigermassen paradoxen Ergebnissen: Nach Art. 2 Bst. b VIPaV (s. FN 59) gilt z.B. *rechtssatzmässig*, dass «gebrannte Wasser zu Trinkzwecken [d.h. Spirituosen], die auf der Etikette nicht den Namen des schweizerischen Produktionsbetriebs oder des Importeurs […] enthalten», nicht unter das Cassis de Dijon-Prinzip fallen. Demgegenüber bestimmt eine *Allgemeinverfügung* des BAG vom 23.8.2012 (BBl 2012 7891), dass «Spirituosen, hergestellt nach deutschem Recht, die in Deutschland rechtmässig in Verkehr sind, […] in die Schweiz eingeführt bzw. in der Schweiz hergestellt und in Verkehr gebracht werden [dürfen], auch wenn sie nicht den in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften entsprechen.» Der Charakter der beiden Anordnungen ist in beiden Fällen generell-abstrakt, die unterschiedliche Erlassform nicht zu begründen. Doch das THG will eben explizit, dass die Bewilligungen zur Abweichung vom schweiz. Recht nicht rechtssatzmässig, sondern als Allgemeinverfügung ergehen.[61]

---

59 Nach Art. 16*a* f. THG können Produkte aus dem EU/EWR-Raum in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, auch wenn sie dem schweiz. Recht nicht entsprechen (einseitiges «Cassis de Dijon»-Prinzip). Davon gibt es jedoch eine Reihe von Ausnahmen (vgl. Art. 16*a* Abs. 2 THG und die VO über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften [VIPaV; SR 946.513.8]), und für die Lebensmittel gilt mit dem Bewilligungserfordernis ein besonderes Regime.

60 Vgl. die unter http://www.bag.admin.ch/themen/lebensmittel/10380/10383/index.html?lang=de erreichbare Liste der bisher erteilten Bewilligungen.

61 Die Wahl der an sich falschen Erlassform wurde gewählt, um Drittansprechern eine direkte Anfechtung zu ermöglichen (vgl. Botschaft vom 25.6.2008, BBl 2008 7275 ff., 7292 f. sowie 7325; diese legislatorische Absicht kommt allerdings nur verklausuliert zum Ausdruck). Das BGer ist

Schliesslich sei noch auf einen weiteren prominenten Fall der Allgemeinverfügung hingewiesen: die sog. Luftraumstruktur, die vom BAZL seit jeher als Allgemeinverfügung festgelegt wird. Bei der letzten Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0; vgl. Botschaft BR 20.5.2009 [BBl 2009 4915 ff.]) ist erwogen worden, die Luftraumstruktur künftig in Form einer VO festzulegen. Dahinter stand das Anliegen, die mit der Form der Allgemeinverfügung verknüpfte direkte Anfechtbarkeit aufzuheben. Richtigerweise wurde auf dieses sachlich unbegründete Manöver verzichtet.[62] Tatsächlich handelt es sich bei der Luftraumstruktur um einen geradezu exemplarischen Fall generell-konkreter Anordnungen: Die einzelnen Lufträume werden auf genaueste Art (horizontale und vertikale Koordinaten) festgelegt, und für jeden Raum wird bestimmt, wie er (u.U.: in welchen Zeiträumen) genutzt werden darf.[63] **41**

Der Erlass oder die Änderung einer Verfassungsbestimmung auf dem Weg der Vo.Iv. ist ein (besonderes) Rechtsetzungsverfahren. Insofern könnte man auf die Idee kommen, die *Ungültigerklärung einer Vo.Iv.* sei rechtsetzender Natur. Tatsächlich wird mit einem solchen Beschluss gegenüber einem unbestimmten Adressatenkreis (nämlich den Stimmberechtigten) in rechtsverbindlicher Weise angeordnet, dass über die fragliche Vo.Iv. nicht abgestimmt wird. Der Gegenstand dieser Anordnung ist indessen – obwohl er in seinem inneren Gehalt generell-abstrakt konzipiert ist – höchst konkret. Damit entpuppt sich die Ungültigerklärung einer Vo.Iv. als generell-konkreter Rechtsakt. Folgerichtig sind die Beschlüsse, mit denen im Bund bisher vier Vo.Iv. für ungültig erklärt worden sind, als einfache BB ergangen (vgl. BBl 1955 II 1463; BBl 1977 III 919; BBl 1995 III 570 und BBl 1996 I 1355).[64] **42**

Was die *Genehmigung rechtsetzender Erlasse* betrifft, ist vorab auf Folgendes hinzuweisen: Nach Art. 99 Bst. a und b des früheren Bundesrechtspflegegesetzes (AS 1969 767, 788) war die Verwaltungsgerichtsbeschwerde u.a. unzulässig gegen «Verfügungen über die Genehmigung von Erlassen» sowie «Verfügungen über Tarife, ausser […]». Daraus schloss ein Teil der Lehre (z.B. SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, 73), der Gesetzgeber betrachte solche Genehmigungsakte als Verfügung. Dem hielten andere (z.B. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, 105) entgegen, die Genehmigung von Erlassen und Tarifen sei Mitwirkung an einem Rechtsetzungsakt und eine abstrakte Normenkontrolle sei gegen bundesrechtliche Erlasse nicht zulässig;[65] die fraglichen Klauseln enthielten daher «unechte Ausnahmen».[66] Im neuen BGG (SR 173.110) und im VGG (SR 173.32) ist die erwähnte Aus- **43**

---

indessen auf mehrere Beschwerden von Verbänden nicht eingetreten, weil es ihnen die Legitimation zur Erhebung einer Konkurrentenbeschwerde absprach (vgl. BGer 2C_348/2011; 2C_457/2011; 2C_854/2011).

62 Stattdessen bestimmt jetzt ein neuer Art. 8*a* Abs. 2 LFG, dass allfälligen Beschwerden gegen Festlegungen der Luftraumstruktur die aufschiebende Wirkung absolut entzogen ist (vgl. dazu Botschaft BR 20.5.2009 [BBl 2009 4915]).

63 Zur Illustration sei auf die Verfügung des BAZL vom 7.6.2012 betr. temporäre Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz für Trainings und Vorführungen des PC-7 Teams und der Patrouille Suisse verwiesen (BBl 2012 6654).

64 Da diese BB alle noch unter der Herrschaft des GVG 1962 beschlossen wurden, wurden sie nicht explizit als einfache BB bezeichnet (vgl. hierzu die Ausführungen weiter oben N 2 f.).

65 Nach Art. 82 Bst. b BGG kann gegen kantonale Erlasse Beschwerde geführt werden. Dabei bildet jedoch der Erlass selbst das Anfechtungsobjekt.

66 So ausdrücklich RHINOW/KOLLER/KISS, Öffentliches Prozessrecht, Basel/Frankfurt am Main 1996, Rz 1474; ZIMMERLI/KÄLIN/KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 2004, 67.

nahmeklausel nicht mehr enthalten. In der Botschaft des BR vom 28.2.2001 (BBl 2001 4202, 4322) wird dies damit begründet, Genehmigungsakte von Erlassen hätten selber Erlasscharakter; dasselbe gelte für die Genehmigung von Tarifen, deren Anwendung durch Vertrag erfolgt. Das BGer ist dieser Auffassung in einem neueren Entscheid nicht gefolgt (BGE 135 II 38, Carbura). Wörtlich vertritt das BGer in E. 4.6 dieses Entscheids die Auffassung: «Verweigert oder widerruft die Aufsichtsbehörde die Genehmigung eines generell-abstrakten Akts, erfüllt dies gegenüber der Korporation oder Organisation, welche die fragliche Regelung getroffen hat, die Merkmale einer Verfügung. Damit wird gestaltend in die Rechtsverhältnisse des dezentralen Verwaltungsträgers eingegriffen, indem dem von ihm autonom beschlossenen Reglement die Rechtskraft versagt wird.» Diese Rechtsprechung steht im Einklang mit der Praxis der Bundesbehörden. Zahlreiche Bsp. zeigen, dass rechtsetzende Erlasse mit der Erlassform eines Einzelakts bzw. mit Verfügung genehmigt werden oder wurden.[67] Hingegen lässt sich aufgrund einer allerdings nicht sehr intensiven Recherche kein Bsp. finden, bei dem ein generell-abstrakter Erlass in Form eines rechtsetzenden Erlasses (Gesetz oder VO) genehmigt worden wäre.

e) Fazit

44 Die vorstehenden Ausführungen lassen den Schluss zu, dass sich die Praxis zum Rechtssatzbegriff nach Art. 22 Abs. 4 weitestgehend an die Vorgaben des Gesetzes hält. Die in der Doktrin verbreitete Meinung, der Rechtssatzbegriff habe keine klaren Konturen und führe bloss zu Abgrenzungsschwierigkeiten, findet bei genauerer Analyse der Praxis keine Bestätigung. Zwar kommt es in seltenen Fällen vor, dass für bestimmte Rechtsakte eine unzutreffende Erlassform gewählt wird. Dies geschieht jedoch nicht, weil man den Rechtssatzbegriff nicht versteht oder nicht vernünftig handhaben könnte. Vielmehr waren die «Pannen», die sich bisher ereignet haben, jeweils die Folge bestimmter sachlicher Zwangslagen, bei denen der Rechtssatzbegriff gewissermassen sehenden Auges verletzt wurde. Dass über die Wahl der richtigen Erlassform hin und wieder unterschiedliche Auffassungen bestehen, ist keine Besonderheit des Rechtssatzbegriffs, sondern juristischer Alltag. Auch dass man theoretisch (in allenfalls missbräuchlicher Weise) Einzelfall-Anordungen in generell-abstrakte Normen verpacken kann,[68] spricht nicht gegen den Rechts-

67 Vgl. z.B. den BB vom 20.3.2007 über die Genehmigung des CO_2-Abgabesatzes für Brennstoffe (BBl 2007 3377); BB vom 8.3.2011 über die Genehmigung zolltarifarischer Massnahmen (BBl 2011 2933; damit wurden drei Verordnungsänderungen genehmigt); Entscheid des UVEK vom 11.8.2011 über die Genehmigung der Anfluggebühren der Skyguide auf den Flughäfen Genf und Zürich (BBl 2011 6507); Entscheid des BAZL vom 15.4.2011 über die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich (BBl 2011 3841); Entscheid des BAZL vom 29.3.2005 über die Genehmigung eines vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich (BBl 2005 2645; darin wurden zahlreiche detaillierte Anordnungen vorgesehen, wie das vorläufige Betriebsreglement auszugestalten sei). Im Bereich der Krankenversicherung sehen Art. 46 Abs. 4 und Art. 48 Abs. 1 i.V.m. Art. 53 Abs. 1 des BG über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) ausdrücklich vor, dass kantonale Genehmigungsakte beim BVGer angefochten werden können. Soweit der BR Personalreglemente parastaatlicher Organisationen (z.B. FINMA; vgl. Art. 13 Abs. 2 Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1) genehmigt, tut er dies stets in Form eines nicht rechtsetzenden Bundesratsbeschlusses. Dasselbe gilt für die nach Art. 52 Abs. 3 Schlusstitel ZGB erforderliche Genehmigung kantonaler Erlasse in bestimmten Bereichen des Zivilrechts.

68 Eine Vorschrift, dass in Strassentunnels mit einer Länge von mehr als 16 km nur mit einer Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h gefahren werden darf, wäre z.B. eine klare Einzelfall-Anordnung, denn es gibt in der Schweiz nur einen Strassentunnel dieses Typs, den Gotthard-Strassentunnel.

satzbegriff. Man kann jede Rechtsvorschrift ad absurdum führen, wenn man das will. Insgesamt betrachtet erweist sich der Rechtssatzbegriff als nützliches Instrument, um den kontinuierlich fliessenden Strom von Rechtsakten in die richtigen Kanäle zu leiten.[69]

Zu guter Letzt: Obwohl der Rechtssatzbegriff in Art. 22 Abs. 4 als Definition konzipiert ist, setzt er normative Anforderungen an die Rechtsetzung. Diese sind, wie der Blick auf die Praxis zeigt, von grosser Bedeutung. SEILER geht mit seiner Forderung, aufgrund des Rechtssatzbegriffs müssten Rechtssätze (bzw. rechtsetzende Erlasse) stets generell-abstrakte Regelungen enthalten und so müsste der Rechtssatzbegriff richtigerweise formuliert sein (SEILER, Gewaltenteilung, 648; SEILER, Rechtsetzung, 352)[70], allerdings zu weit. Die Forderung nach generell-abstrakter Regelung (statt individueller Festlegung von Fall zu Fall) entspringt dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und dem Gebot rechtsgleicher Behandlung, nicht dem Rechtssatzbegriff. Richtig ist aber, dass für Regelungen, die etwas in generell-abstrakter Weise und verbindlich regeln wollen, die Form eines rechtsetzenden Erlasses zu wählen ist. Namentlich im Bereich des Steuerrechts besteht in dieser Hinsicht noch erhebliches Verbesserungspotenzial (vgl. FN 36). **45**

Art. 23

Änderungen der Bundesverfassung	**Die Bundesversammlung unterbreitet Änderungen der Bundesverfassung Volk und Ständen in der Form des Bundesbeschlusses zur Abstimmung.**
Modifications constitutionnelles	L'Assemblée fédérale soumet les modifications de la Constitution au vote du peuple et des cantons sous la forme d'un arrêté fédéral.
Modifiche della Costituzione federale	L'Assemblea federale sottopone le modifiche della Costituzione federale al voto del Popolo e dei Cantoni sotto forma di decreto federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1457); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 5979 ff., insb. 5981); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 f.).

69 Diese Abgrenzungsfunktion fiele dahin, wenn man stattdessen die Rechtsetzungsbefugnisse nach anderen Kriterien zuordnen würde, die in der Dogmatik seit längerem diskutiert werden (vgl. z.B. G. MÜLLER, Möglichkeiten, 10 ff. m.w.H.). Wie wollte man aufgrund von Kriterien wie Gewaltenteilung, Demokratie, Eignung des Regelungsorgans etc. VO von Allgemeinverfügungen unterscheiden?

70 Diese Ausführungen beziehen sich auf den Rechtssatzbegriff nach Art. 5 Abs. 2 GVG 1962; in jener Formel wurden die Normen selbst als «generell und abstrakt» qualifiziert, während die Definition nach Art. 22 Abs. 4 diese Elemente als Modalität aufnimmt («in generell-abstrakter Weise»).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000, 55; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3537, 3621, 3628); AmtlBull NR 2001 1334; AmtlBull StR 2002 14; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3550).

Literatur

AUER, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff.; EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff. (zit. EHRENZELLER, Regelung); FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002; GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgestzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff. (zit. GRAF, Erlassformen); HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. HANGARTNER/KLEY, Rechte); KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBl 2004, H. 5, 229 ff.; MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff. (zit. MAHON, L'article 163); G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis, Bern 2000, 249 ff.; ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff.; SÄGESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 1998, H. 6, 677; TSCHANNEN, Art. 163, in: St. Galler Kommentar, 2392 ff. (zit. TSCHANNEN, Art. 163).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits die BV von 1848 und 1874 sahen für Verfassungsänderungen das obligatorische Referendum vor. Total- oder Partialrevisionen der BV konnten nur in Kraft treten, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Bürger und der Mehrheit der Kte. angenommen wurden (Art. 114 BV 1848 und Art. 123 BV 1874). Unter der Herrschaft der BV 1848 legte die BVers dem Volk Anträge auf Verfassungsänderungen in Form von BG vor.[1] Nach dem Inkrafttreten der BV von 1874 bediente sich die BVers hierfür der Form des BB.[2] Bei Volksbegehren auf Änderung oder Ergänzung der BV enthielten die entsprechenden BB auch die Abstimmungsempfehlungen der BVers.[3]

2 Das GVG 1962 regelte die Rechtsformen, in welche die BVers ihre Erlasse zu kleiden hatte, in einem abschliessenden Katalog. Ausserhalb dieses Kataloges blieb indessen die Form, die sich für BB betr. Abänderung und Ergänzung der BV (inkl. Vorlagen betr. die Abstimmungen über Initiativen) eingebürgert hatte und für die eine gesetzliche Regelung entbehrlich erschien (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1457]).

3 Die erstmalige Festlegung der Erlassform für Verfassungsänderungen in Art. 23 gab weder in den Kommissionen noch in den Räten Anlass zu Diskussionen (AmtlBull NR 2001 1334; AmtlBull StR 2002 14).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

4 Nach Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV sind Änderungen der BV Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Art. 23 ParlG bestimmt, dass die BVers dies (nämlich die Unterbreitung zur

1 Vgl. BG vom 19.11.1865, das neun Teilrevisionen der BV von 1848 umfasste; die Volksabstimmung fand am 14.1.1866 statt (BBl 1879 I 418 ff.); BG vom 5.3.1872; in der Abstimmung vom 12.5.1872 von Volk und Ständen verworfen (BBl 1872 II 358 ff.); BG vom 31.1.1874; in der Abstimmung vom 19.4.1874 von Volk und Ständen angenommen (BBl 1874 I 699 ff.).

2 Bsp.: BB vom 28.3.1879 (BBl 1879 I 685); BB vom 17.9.1880 (BBl 1880 III 693).

3 Bsp.: BB vom 21.6.1900 (BBl 1990 III 670 ff.).

Abstimmung) in Form eines BB tut. Objekt der obligatorischen Abstimmung von Volk und Ständen ist jedoch nicht der Beschluss, mit dem die BVers eine Verfassungsänderung zur Abstimmung unterbreitet, sondern die jeweilige Verfassungsänderung selbst. Dennoch werden die Verfassungsänderungen formal als BB bezeichnet. Da die BV wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält, wäre nach dem System der Erlassformen gemäss Art. 163 f. BV eigentlich zu erwarten, dass ein verfassungsändernder Beschluss der BVers in der Form des BG zu ergehen hätte (vgl. dazu auch HANGARTNER/KLEY, Rechte, Rz 722). In den Materialien wird die Wahl der Form des BB gemäss Art. 163 Abs. 2 BV damit begründet, dass die Rechtsetzung auf Verfassungsebene nicht Sache der BVers, sondern des Verfassungsgebers (Volk und Stände) sei; die BVers unterbreite Volk und Ständen mit dem BB lediglich eine Verfassungsänderung zur Beschlussfassung (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3537]; s. auch GRAF, Erlassformen, 74). MAHON macht demgegenüber geltend, man könnte auch für BG so argumentieren: Erst wenn das fakultative Referendum nicht ergriffen wird oder das Volk dem Gesetz zustimmt, sei der Rechtsetzungsprozess abgeschlossen (MAHON, L'article 163, 54). Es fällt nicht leicht, den BB auf Änderung der BV in das Konzept von Art. 163 BV einzuordnen. EHRENZELLER spricht deshalb auch von einem BB eigener Ordnung (EHRENZELLER, Regelung, FN 10). Nach TSCHANNEN kommt dem referendumspflichtigen BB im vorliegenden Kontext eine rechtstechnische Hilfsfunktion zu; um eine Verfassungsvorlage dem obligatorischen Referendum zuzuleiten, müsse die BVers zum «Transportvehikel» des BB greifen (TSCHANNEN, Staatsrecht, § 45 Rz 43; TSCHANNEN, Art. 163 Rz 34). Volk und Stände befinden über die Verfassungsänderungen und nicht über den formal «umhüllenden» BB. Dies erkennt man insb. bei Verfassungsänderungen, die mit einer Vo.Iv. anbegehrt werden. In diesem Fall enthält der BB, mit dem die Initiative der Abstimmung unterbreitet wird, in der Anordnung der Abstimmung zuerst eine Klausel über die Gültigkeit der Vo.Iv.[4] Diese Klausel ist nicht Gegenstand der Abstimmung, denn wenn das Parlament eine Volksinitiative ungültig erklärt, ist dieser Entscheid endgültig und wird deshalb als einfacher BB erlassen.[5]

5 Dass Verfassungsänderungen formal als BB bezeichnet werden, ist keineswegs zwingend. Geradezu stossend, ja irreführend wird die heutige Bezeichnungs- und Publikationspraxis, wenn bei einer von Volk und Ständen angenommenen Vo.Iv., wie etwa im Fall der «Zweitwohnungsinitiative», im Ingress zu lesen ist:

> «Die Bundesversammlung […] beschliesst: (I) Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert: *Art. 75b*: Der Anteil von Zweitwohnungen […] ist auf höchstens 20 Prozent beschränkt.»[6]

In Tat und Wahrheit hat die BVers am 17.6.2011 nicht diesen Verfassungstext beschlossen, sondern bloss die Vo.Iv. zur Abstimmung unterbreitet, und dies mit der Empfehlung, diese Vo.Iv. abzulehnen.

6 Die irreführenden Angaben über die Urheberschaft und das Datum einer Verfassungsänderung könnten vermieden werden, wenn der Verfassungstext einer Vo.Iv. oder einer Vorlage der BVers vom BB getrennt wird, mit dem die BVers den Text Volk und Ständen zur

4 Vgl. z.B. Art. 1 des (ursprünglichen) BB vom 17.6.2011 über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (BBl 2011 4825).

5 Vgl. z.B. den BB vom 14.3.1996 über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» (BBl 1996 I 1355). Dass es in diesem Zh. um einen einfachen BB ging, ist aus dem Wortlaut nicht zu erkennen. Unter der Herrschaft des GVG 1962 waren aber die BB ohne Adjektiv «einfache Bundesbeschlüsse»; die dem Referendum unterliegenden BB waren «allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse»(AVB), vgl. hierzu Art. 22 N 3, sowie Art. 29 N 2.

6 BB vom 17.6.2011 über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (AS 2012 3627); das eigentlich massgebende Datum der Abstimmung (11.3.2012) wird im Titel nicht wiedergegeben!

Abstimmung unterbreitet. Diese Trennung müsste der BR schon in der jeweiligen Botschaft vorsehen. Konkret wäre der Verfassungstext als Anhang zum BB wiederzugeben, mit dem die BVers die Verfassungsänderung zur Abstimmung unterbreitet.[7] Dabei wären im Ingress des Verfassungstextes als beschliessendes Organ nicht die BVers, sondern Volk und Stände aufzuführen.[8] Es ist nicht einzusehen, weshalb bei Totalrevisionen[9] und Teilrevisionen der BV unterschiedliche Beschlussorgane aufgeführt werden. Die Verfassungsänderungen würden in den Räten in gleicher Weise beraten und beschlossen wie Gesetzesvorlagen (vgl. Art. 192 Abs. 2 BV), mit der einzigen Besonderheit, dass am Ende der Verfassungsvorlage nicht eine Referendumsklausel aufgenommen würde; diese Funktion hat der separate BB über die Unterbreitung zur Volksabstimmung.[10] Dieser BB würde (samt Anh.) nur im BBl publiziert; bei einem positiven Ergebnis der Abstimmung von Volk und Ständen würde der neue Verfassungstext in der AS in gleicher Weise publiziert wie die Änderung von BG; dabei wäre das Datum der Abstimmung von Volk und Ständen, nicht jenes des BB aufzuführen, mit dem die Abstimmung angeordnet wurde. Im Fall der «Zweitwohnungsinitiative» würde dies wie folgt aussehen:

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

(Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»)

Änderung vom 11. März 2012

Volk und Stände der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 139 Absatz 5 der Bundesverfassung
und auf den Bundesbeschluss vom 17. Juni 2011 über die Volksinitiative
«Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!»,

beschliessen:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 75b

Zweitwohnungen

[1] Der Anteil von Zweitwohnungen …

7 Damit würde sichtbar, dass der Beschluss, den Text zur Abstimmung zu unterbreiten, und die materielle Gestaltung eines neuen Verfassungstextes zwei ganz verschiedene Dinge sind.

8 Diese Besonderheit stünde im Einklang damit, dass Verfassungsänderungen *nur* mit der (obligatorischen) Abstimmung zustande kommen können. Bei Gesetzen ist dies anders: Wenn kein (fakultatives) Referendum zustande kommt, hat die BVers abschliessend über den Gesetzestext Beschluss gefasst; wenn es zu einem Referendum kommt und die Vorlage abgelehnt wird, wird der Beschluss des Parlaments umgestossen. Sowohl bei Total- als auch bei Teilrevisionen von BG wird deshalb richtigerweise die BVers als Beschlussorgan aufgeführt.

9 Vgl. den Ingress zur total revidierten BV vom 18.4.1999.

10 Der BB über die Unterbreitung zur Abstimmung hätte im Fall einer Behördenvorlage nur einen einzigen Artikel.: «Die im Anhang aufgeführte Verfassungsänderung wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.» Bei Volksinitiativen gäbe es zwei Artikel: «Art. 1: Die im Anhang aufgeführte Volksinitiative XY ist gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Art. 2: Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen [bzw.: anzunehmen].» Bei einem BB, mit dem ein Gegenentwurf zur Abstimmung unterbreitet würde, müsste folgende Klausel beigefügt werden: «Sofern die Volksinitiative XY nicht zurückgezogen wird, wird der Gegenentwurf zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139*b* BV Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.»

Die von der BVers nach Art. 194 Abs. 1 BV beschlossenen Verfassungsänderungen wären analog zu gestalten:

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

(Verfassungsartikel über die Forschung am Menschen)

Änderung vom 7. März 2010

Volk und Stände der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 140 Absatz 1 Buchstabe a der Bundesverfassung und auf den Bundesbeschluss vom 25. September 2009 zu einem Verfassungsartikel über die Forschung am Menschen,

beschliessen:

Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:

Art. 118b

Forschung am Menschen

[1] Der Bund erlässt Vorschriften über die Forschung am Menschen, soweit …

Mit einer solchen Ausgestaltung der Verfassungsvorlagen würde die Sonderform des verfassungsändernden BB obsolet. Der BB, mit dem die Vorlage zur Abstimmung unterbreitet wird, wäre richtigerweise als einfacher BB zu fassen; Art. 23 ParlG könnte gelegentlich angepasst werden (Streichen des Textelements «in der Form des Bundesbeschlusses»). **7**

Art. 24

siehe Aktualisierung Art. 24

Mitwirkung in der Aussenpolitik

[1] Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit.

[2] Sie genehmigt die völkerrechtlichen Verträge, soweit nicht der Bundesrat durch Bundesgesetz oder von der Bundesversammlung genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist.

[3] Sie genehmigt völkerrechtliche Verträge, die dem Referendum unterliegen, in der Form eines Bundesbeschlusses. Andere völkerrechtliche Verträge genehmigt sie in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

[4] Sie wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.

Participation à la définition de la politique extérieure

[1] L'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure.

[2] Elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale.

[3] Elle approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral, lorsqu'ils sont soumis à référendum et sous la forme d'un arrêté fédéral simple, lorsqu'ils ne le sont pas.

[4] Elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers.

Partecipazione alla politica estera

[1] L'Assemblea federale segue l'evoluzione internazionale e coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera.

[2] Approva i trattati internazionali nella misura in cui il Consiglio federale non sia autorizzato a concluderli autonomamente in virtù di una legge federale o di un trattato internazionale da essa approvato.

[3] Approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti al referendum. Approva gli altri trattati internazionali mediante decreto federale semplice.

[4] Collabora nelle associazioni parlamentari internazionali e cura le relazioni con i Parlamenti esteri.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik (Abs. 1) 5
2. Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2) 6
3. Erlassform für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3) 9
4. Internationale Tätigkeiten der BVers (Abs. 4) 16

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1457 ff., 1511, 1513 f.); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 648 ff., 708 f., 757); Stellungnahme BR 3.6.1991 (BBl 1991 III 812 ff., insb. 816 ff., 826 f.); AmtlBull NR 1991 1178, 1189 ff.; AmtlBull StR 1991 685, 702; Änderung GVG (AS 1992 2344 ff., insb. 2347 f.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 5979 ff.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000 55 f.; Prot. SPK-NR 26.10.2000, 20 ff.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3537 f., 3621, 3629); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5442 ff.); AmtlBull NR 2001 1334; Prot. SPK-StR 14.1.2002, 40; AmtlBull StR 2002 14; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3550).

Literatur

Arioli, Besonderheiten der Rechtsetzung durch Staatsverträge, in: LeGes 2004, H. 2, 9 ff. (zit. Arioli, Besonderheiten); Auer, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff.; Blum/Naegeli/Peters, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2013, H. 10, 527 ff. (zit. Blum/Naegeli/Peters, Beteiligungsrechte); Burckhardt, Art. 85, in: Burckhardt, Kommentar BV, 673 ff. (zit. Burckhardt, Art. 85); Eggimann, Die Erlassformen

der Bundesversammlung gemäss den Formvorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, Diss., Zürich 1978; EGLI, Art. 141*a*, in: St. Galler Kommentar, 2234 ff. (zit. EGLI, Art. 141*a*); EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff.; EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993 (zit. EHRENZELLER, Gewalt); FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002; GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgestzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; FRAOUA, La mise en oeuvre des traités internationaux, portée de l'art. 141*a* Cst., in: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts: Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinrich Koller, Basel 2006, 233 ff. (zit. FRAOUA, La mise en oeuvre); HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit. HANGARTNER/KLEY, Rechte); KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBl 2004 229 ff. (zit. KLEY/FELLER, Erlassformen); KÜNZLI, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: ZSR 2009 I, H. 1, 47 ff. (zit. KÜNZLI, Partizipationsrechte); MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3 41 ff. (zit. MAHON, L'article 163); MOERI, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Diss., St. Gallen 1990; G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, BTJP 1999, Bern 2000, 249 ff.; ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff.; SAXER, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Verfahren gemäss Art. 141*a* BV: auch ein Problem der Volksrechte, in: AJP 2005, H. 7, 821 ff. (zit. SAXER, Umsetzung); SCHINDLER, Art. 89 Abs. 3, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. SCHINDLER, Art. 89 Abs. 3); THÜRER/ISLIKER, Art. 166, in: St. Galler Kommentar, 2432 ff. (zit. THÜRER/ISLIKER, Art. 166); TRIPET, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'IDHEAP 270/2012, Chavannes-Lausanne 2012 (zit. TRIPET, Instrument); ZELLWEGER, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: Cottier et al. (Hrsg.), Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Bern 2001, 254 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik waren bereits unter den BV von 1848 und 1874 zwischen BVers und BR aufgeteilt (vgl. Art. 74 Ziff. 5 und 6 sowie Art. 90 Ziff. 8 und 9 BV 1848; Art. 85 Ziff. 5 und 6 sowie Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV 1874). Der BR hatte die Hauptverantwortung bei der operativen Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten. Er war namentlich zuständig, für die Schweiz Verträge mit dem Ausland auszuhandeln und diese durch Ratifikation abzuschliessen. Die BVers hatte die vom BR (oder von einem Bevollmächtigten) ausgehandelten Staatsverträge zu genehmigen (vgl. dazu BURCKHARDT, Art. 85, 673 ff.). Zudem übte sie die Oberaufsicht über die Führung der Aussenpolitik aus und hatte die allgemeine Gesetzgebungskompetenz inne, die sich auch auf die Aussenpolitik bezog (vgl. Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 649]).

2 Die Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921 (Art. 89 Abs. 3 BV 1874) und dessen Ausweitung 1977 (Art. 89 Abs. 3–5 BV 1874)[1] brachte eine Demokratisierung der Aussenpolitik und stärkte faktisch die Stellung des Parlaments im auswärtigen Bereich (Beschlussfassungsverfahren im Hinblick auf einen Volksentscheid; vgl. EHRENZELLER, Gewalt, 286 ff.). Gemäss Art. 6 Abs. 2 GVG 1962 waren BB zu Staatsverträgen, die nach Art. 89 Abs. 3–5 BV 1874 dem Referendum unterlagen, in die Form des AVB zu kleiden (vgl. Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1457]). Für die Genehmigung von Staatsverträgen, die nicht dem Referendum unterstellt waren, genügte ein einfacher BB nach Art. 8 Abs. 1 GVG 1962.

1 Zur Entstehungsgeschichte vgl. SCHINDLER, Art. 89 Abs. 3.

3 Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der völkerrechtlichen Verträge und namentlich im Hinblick auf einen – von Volk und Ständen später abgelehnten – Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum wollte die BVers 1991 ihre Einflussmöglichkeiten auf die Aussenpolitik intensivieren *(Pa.Iv. 90.228 Parlamentsreform)*. Die Mitwirkung sollte bereits in einem frühen Stadium, bei der Ausarbeitung von Rechtsetzungsakten einsetzen und sich nicht mehr nur auf die Genehmigung bereits ausgehandelter Verträge beschränken (vgl. Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 617, 649 f.]). Diese Bestrebungen mündeten in den neuen Art. 47bis*a* GVG 1962, der am 1.2.1992 in Kraft trat. Nach dieser Bestimmung verfolgten die beiden Räte die internationale Entwicklung und begleiteten die Verhandlungen der Schweiz mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen (Abs. 1). Zu diesem Zweck sahen die Abs. 2–6 Informations- und Konsultationsrechte namentlich der APK vor. Von Bedeutung war insb. die Pflicht des BR, die Kommissionen zu den Richt- und Leitlinien für Verhandlungsmandate zu konsultieren (Abs. 3).

4 Die total revidierte BV übernahm die bisherige Kompetenzaufteilung und Praxis des Zusammenwirkens zwischen BVers und BR im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Ausdrücklich in der Verfassung verankert wurde dabei die Mitwirkung der BVers bei der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV). Der BR äusserte sich grundsätzlich zustimmend zur vorgesehenen gesetzlichen Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im neuen ParlG (vgl. insb. die heutigen Art. 24, 148 Abs. 3 und 152 ParlG; Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5428, 5442 ff.]).[2] Art. 24, dessen Text im Wesentlichen auf Formulierungen der APK zurückgeht, war weder in den Kommissionen noch in den Räten umstritten (Prot. SPK-StR 14.1.2002, 40; AmtlBull NR 2001 1334; AmtlBull StR 2002 14).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik (Abs. 1)

5 Art. 24 Abs. 1 konkretisiert Art. 166 Abs. 1 BV, wonach sich die BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt: Die BVers verfolgt einerseits die internationale Entwicklung und wirkt andererseits an der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit. Die verschiedenen Formen dieser Mitwirkung werden namentlich in folgenden Bestimmungen geregelt:

- Art. 152 verankert Informations- und Konsultationsrechte der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Dieser Art. erlaubt es der BVers, ihre Mitwirkungsrechte in den auswärtigen Angelegenheiten frühzeitig und wirksam wahrzunehmen (vgl. Art. 152 N 18 ff.; TRIPET, Instrument, 38 ff.).
- Nach Art. 148 Abs. 3 unterbreitet der BR der BVers periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz (vgl. Art. 148 N 18 ff.). Gemäss Art. 48*a* Abs. 2 RVOG erstattet der BR der BVers zudem jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen und Bundesämtern abgeschlossenen Staatsverträge. Diese Berichterstattung erleichtert der BVers die Wahrnehmung ihrer Aufsicht im Bereich der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 BV; Art. 26 ParlG).
- Im aussenpolitischen Bereich kann die BVers auch mit «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» in der Form des einfachen BB mitwirken (vgl. z.B. unter dem früheren Recht den Entwurf des BB «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» [BBl 1999 3839]). Im Entwurf des einfachen BB zur Legislaturplanung führt der BR unter den

2 Der BR sprach sich indes dagegen aus, die Genehmigung des periodischen Berichts zur Aussenpolitik der Schweiz zwingend in die Form eines einfachen BB zu kleiden (vgl. Art. 148 Abs. 3 N 6 f.).

«weitere[n] Massnahmen […], welche zur Zielerreichung erforderlich sind» (Art. 146 Abs. 2 ParlG), auch aussenpolitische Massnahmen auf, die nur beschränkt durch Erlasse der BVers gestaltet werden können (*vgl. 04.438/04.449 Pa.Iv. Legislaturplanung*; Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1837, 1848]).

– Die BVers kann auch im Bereich der Aussenpolitik mittels parlamentarischer Vorstösse (pa. Iv., Mo., Po., Ip.) Einfluss nehmen (zur Praxis vgl. TRIPET, Instrument, 23 ff.).

2. *Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2)*

6 Dass die BVers völkerrechtliche Verträge genehmigt, soweit nicht der BR zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist, ergibt sich bereits aus Art. 166 Abs. 2 BV. Entsprechende Ermächtigungen können sich nach dem Wortlaut der Bestimmung aus BG[3] oder aus bereits genehmigten völkerrechtlichen Verträgen[4] ergeben. In der Praxis gibt es seit jeher auch Fälle, in denen der BR im Genehmigungsbeschluss zum Abschluss von Änderungen des betr. Vertrags oder weiterer damit zusammenhängender Verträge ermächtigt wird.[5] Bis zum Inkrafttreten der Anpassung des GVG 1962 an die neue BV (Art. 47bis*b* GVG 1962)[6] konnten derartige Ermächtigungen in einfachen BB enthalten sein.[7] Seither ist dies nicht mehr zulässig (zur Ermächtigung in referendumspflichtigen BB vgl. unten N 13).[8]

7 Der Begriff der völkerrechtlichen Verträge ist weit zu verstehen. Darunter fällt z.B. auch der Beitritt zu einer internationalen Organisation (vgl. Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV). Auch etwa die Rechtsakte, mit denen die Schweiz im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU bestimmte Regelungen des EU-Rechts übernimmt, sind völkerrechtliche Verträge i.S. von Art. 24 Abs. 2.[9] Hingegen ist die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags bzw. der Austritt aus einer internationalen Organisation kein völkerrechtlicher Vertrag, der vom Parlament zu genehmigen wäre (vgl. THÜRER/ISLIKER, Art. 166 Rz 57 m.w.H.).[10]

---

3 Zahlreiche BG enthalten solche sog. sektorielle Delegationsnormen, z.B. Art. 64 des Fernmeldegesetzes (SR 784.10). Dazu kommt die Ermächtigung nach Art. 7*a* Abs. 2 RVOG, die dem BR erlaubt, bestimmte Typen von Verträgen «von beschränkter Tragweite» selbstständig abzuschliessen (vgl. dazu SÄGESSER, RVOG, 120 ff.). Mit Botschaft vom 4.7.2012 beantragt der BR eine engere Fassung dieser Delegationsnorm (BBl 2012 7465 ff.).

4 Vgl. z.B. Art. 79 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0).

5 Vgl. z.B. Art. 2 des BB vom 14.12.1994 betr. das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (AS 1996 2353). Dort wird der BR ermächtigt, künftige Änderungen der Anh. dieses Übereinkommens zu genehmigen sowie sog. Regionalabkommen zu diesem Übereinkommen zu unterzeichnen, zu ratifizieren oder solchen beizutreten.

6 Damit wurde im Wesentlichen die Regelung eingeführt, die heute in Art. 7*a* RVOG enthalten ist (vgl. FN 3).

7 Vgl. z.B. den in FN 5 erwähnten Fall.

8 In der Dogmatik wird in dieser Hinsicht noch die Figur der «Vorausgenehmigung» von völkerrechtlichen Verträgen diskutiert (vgl. z.B. HANGARTNER/KLEY, Rechte, Rz 1093 f.). In der Praxis hat diese Figur jedoch seit einiger Zeit keine Bedeutung mehr.

9 Vgl. z.B. den BB vom 3.10.2008 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft betr. die Übernahme der Verordnung zur Errichtung von FRONTEX und der RABIT-Verordnung (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands [AS 2009 4583]); in der bundesrätlichen Botschaft wird die Genehmigungspflicht ausführlich begründet (Botschaft BR 13.2.2008 [BBl 2008 1468 f.]).

10 Zu den Beteiligungsrechten der Bundesversammlung und des Stimmvolkes bei der Kündigung völkerrechtlicher Verträge vgl. BLUM/NAEGELI/PETERS, Beteiligungsrechte, 527 ff.; KÜNZLI, Partizipationsrechte, 61 ff.

8 Auch die Kantone können in ihren Zuständigkeitsbereichen völkerrechtliche Verträge abschliessen (Art. 56 Abs. 1 BV). Wenn der BR oder ein Kanton dagegen Einsprache erhebt (weil z.B. Bundesrecht verletzt wird, vgl. Art. 56 Abs. 2 BV), ist es Sache der BVers, solche Verträge zu genehmigen (Art. 172 Abs. 3 BV; vgl. Art. 129*a* ParlG).

3. Erlassform für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)

9 Indem Art. 24 Abs. 3 für die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen die Form des einfachen BB vorschreibt, bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er diese Rechtsakte als nicht rechtsetzend betrachtet.[11] Tatsächlich beschliesst die BVers mit der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags nicht über den Vertragsabschluss als solchen, sondern ermächtigt den BR, den genehmigten Vertrag zu ratifizieren. Erst mit dieser Ratifikation (zu der der BR nicht verpflichtet ist, sondern die in seinem aussenpolitischen Ermessen liegt) erlangt der Vertrag völkerrechtliche Verbindlichkeit (vgl. HANGARTNER/KLEY, Rechte, Rz 1086).

10 Verweigert die BVers die Genehmigung, so wird dies nicht in Form eines (einfachen) BB beschlossen. Vielmehr kommt dieser Beschluss in der Praxis zustande, indem beide Räte auf den Entwurf des BR nicht eintreten oder diesen in der Gesamtabstimmung verwerfen, oder indem bei abweichenden Beschlüssen beider Räte ein Rat zum zweiten Mal Nichteintreten bzw. Ablehnung in der Gesamtabstimmung beschliesst (vgl. Art. 95 Bst. c N 12).[12] Dementsprechend werden solche Beschlüsse nicht im BBl publiziert (was eigentlich nicht sehr transparent ist). Im Fall der Verweigerung der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags eines Kantons (vgl. oben N 8) wird der BR aber (in der Form des Entwurfs für einen einfachen BB) einen Antrag auf Verweigerung der Genehmigung stellen müssen, wenn er die Voraussetzungen dafür als gegeben erachtet. In diesem Fall wird die BVers entweder dem BR folgen und den (einfachen) BB über die Verweigerung der Genehmigung beschliessen (analog etwa zur Verweigerung der Gewährleistung einer Kantonsverfassung) oder sie wird den Vertrag in einem (einfachen) BB genehmigen.

11 Völkerrechtliche Verträge werden i.d.R. je einzeln zur Genehmigung unterbreitet. Sind jedoch mehrere Verträge sachlich so miteinander verbunden, dass ein Vertrag nicht ohne den oder die anderen abgeschlossen werden kann, ist es zulässig, sie gemeinsam zur Genehmigung zu unterbreiten.[13] Erst recht gilt dies, wenn mehrere Verträge rechtlich zwin-

---

11 So auch KLEY/FELLER, Erlassformen, 240. Nach MAHON könnte man zwar die Auffassung vertreten, die Genehmigung eines Staatsvertrags stelle einen Akt der Rechtsetzung dar, denn eine solche Genehmigung sei praktisch dasselbe wie die Annahme einer Verfassungsänderung oder eines Gesetzes (MAHON, L'article 163, 54). Diese Betrachtungsweise ist jedoch nicht richtig, denn im Fall der Genehmigung eines Staatsvertrags befindet das Parlament eben nicht über den Vertrag als solchen (und kann namentlich keine Änderungen beschliessen). In einer vergleichbaren Situation befindet es sich bei der Genehmigung einer VO des BR (s. dazu Art. 22 N 43).

12 Vgl. z.B. die Ablehnung des mit einer Botschaft vom 8.3.2002 beantragten BB über die Genehmigung des Vertrags zwischen der Schweiz. Eidg. und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweiz. Eidg. über deutsches Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (BBl 2002 3375). Der NR trat auf den BB nicht ein (AmtlBull NR 2002 1041); der StR lehnte ihn in der Gesamtabstimmung ab (AmtlBull StR 2003 279).

13 Dies ist (bei referendumspflichtigen) Genehmigungsbeschlüssen auch unter dem Aspekt der Einheit der Materie zulässig, weil eben ein sachlicher Zusammenhang besteht. Vgl. z.B. den im Rahmen der «Bilateralen Abkommen II mit der EU» verabschiedeten BB vom 17.12.2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der

gend miteinander verbunden sind, wie dies bei der Genehmigung des ersten Pakets der bilateralen Abkommen mit der EU der Fall war.[14] Unzulässig ist es jedoch, mehrere Verträge nur aus politisch-taktischen Gründen in einen einzigen BB zu verpacken. Deshalb wurde das Paket der «Bilateralen Abkommen II mit der EU», das zwar als Ganzes einen (aussen)politischen Kompromiss mit der EU spiegelte, dem Parlament mit acht verschiedenen BB unterbreitet, und das Parlament fasste dementsprechend acht BB.[15] Hingegen beschloss die BVers am 13.6.2008 entgegen dem Antrag des BR, den BB zur Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und den BB über die Genehmigung der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien in einen BB zusammenzufassen (vgl. AS 2009 2411).[16]

12 Staatsverträge, die nach Art. 140 Abs. 1 Bst. b bzw. Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum unterliegen, sind in der Form des BB zu genehmigen. Dies steht im Einklang mit Art. 163 Abs. 2 BV. Auch in diesen Fällen geht es nur um die Genehmigung der jeweiligen Rechtsakte, nicht um deren Abschluss. Deshalb ist es auch im Fall eines Beitritts zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV) korrekt, den BB als solchen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.[17]

13 In referendumspflichtigen Genehmigungsbeschlüssen kann der BR ermächtigt werden, weitere Abkommen abzuschliessen.[18] Dies ist dann vorzusehen, wenn diese weiteren Abkommen eine grössere Tragweite haben als Vollzugsabkommen i.S.v. Art. 7*a* Abs. 2 Bst. b RVOG. Solche Ermächtigungen müssen in einem (referendumspflichtigen) BB verankert werden, weil damit von verfassungsmässig und gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten abgewichen wird. Wenn der BR in einem Sachbereich *generell* zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen ermächtigt werden soll, ist dies im jeweiligen Gesetz vorzusehen (vgl. das Bsp. in FN 3); eine solche Gesetzesänderung kann u.U. in jenem BB vorgenommen werden, mit dem ein sachlich zusammenhängender Staatsvertrag genehmigt wird (vgl. dazu unten N 15).

EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin; der Genehmigungsbeschluss umfasste vier Abkommen (AS 2008 447).

14 Bei diesem Paket konnte allerdings die Einheit der Materie kaum mehr gewahrt werden (vgl. hierzu Arioli, Besonderheiten, 15 f.); zur Begründung der Unterbreitung dieses Pakets in *einem* Beschluss vgl. die Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft vom 23.6.1999 (BBl 1999 6156 und 6435).

15 Zur Begründung vgl. Botschaft BR 1.10.2004 (BBl 2004 6287). Fundstellen der BB: AS 2005 1531 (landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse); AS 2006 5931 (Statistik); AS 2006 1109 (Europäische Umweltagentur); AS 2006 1039 (MEDIA); AS 2005 2185 (Doppelbesteuerung von EU-Beamten); AS 2008 447 (Schengen/Dublin); AS 2009 1297 (Betrugsbekämpfung); AS 2005 2557 (Zinsbesteuerung).

16 Die Zusammenfassung wurde zuerst im StR beschlossen; der NR folgte diesem Beschluss erst aufgrund eines Antrags der Einigungskonferenz (AmtlBull StR 2008 232 ff., insb. 243; AmtlBull NR 2008 605 ff., insb. 607).

17 Dies im Unterschied zu den BB betr. Revision der BV (s. hierzu Art. 23 N 4).

18 Vgl. z.B. Art. 2 des BB vom 11.12.2009 über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen): «Der Bundesrat wird ermächtigt, ein Zusatzprotokoll über die Anwendung von Artikel 23 des Übereinkommens in Unterhaltssachen abzuschliessen.»

14 Werden in einem Paket referendumspflichtige und nicht referendumspflichtige Staatsverträge zusammengefasst, so sind nach der Praxis alle im (referendumspflichtigen) BB zu genehmigen (und damit dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen).[19]

15 Nach Art. 141*a* BV können Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, in den (referendumspflichtigen) BB aufgenommen werden. Um solche Gesetzesänderungen geht es nicht nur, wenn sie zur Umsetzung des Vertrags unbedingt notwendig sind, sondern auch, wenn sie i.S. flankierender Massnahmen dazu dienen, negative Auswirkungen der Vertragsumsetzung zu kompensieren.[20] Auch in einem BB, in dessen Anhang BG geändert werden (die u.U. generelle Delegationen für den Abschluss von Staatsverträgen enthalten), können noch Delegationen für den Abschluss spezifischer Abkommen enthalten sein.[21]

4. Internationale Tätigkeiten der BVers (Abs. 4)

16 In Art. 24 Abs. 4 wird die BVers ermächtigt, in internationalen parlamentarischen Versammlungen mitzuwirken und die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten zu pflegen. In der VO der BVers vom 28.9.2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments (VPiB; SR 171.117) werden hauptsächlich die APK sowie institutionalisierte (ständige) Delegationen der BVers mit diesen Aufgaben betraut (s. dazu Art. 60 N 7 ff.).

Art. 25

Finanzen

[1] Die Bundesversammlung setzt die Aufwände und die Investitionsausgaben mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen fest. Sie beschliesst über neue oder nicht beanspruchte Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen oder mit besonderen Beschlüssen. Sie nimmt die Staatsrechnung ab.

[2] Sie wählt dafür die Form des einfachen Bundesbeschlusses.

[3] Sie legt in Kreditbeschlüssen den Zweck und die Höhe der Kredite fest. Ausserdem kann sie darin die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Kreditverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln.

---

19 Vgl. hierzu den in FN 13 erwähnten Fall betr. Schengen/Dublin; zur Begründung vgl. Botschaft BR 1.10.2004 (BBl 2004 6292).

20 Vgl. Egli, Art. 141*a* Rz 18 ff.; ein Bsp. bildet der BB vom 17.12.2004 über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweiz. Eidg. einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (AS 2006 979). Zur Problematik der Einheit der Materie in solchen Fällen vgl. Egli, Art. 141*a* Rz 22 ff.; vgl. zu dieser Problematik auch Saxer, Umsetzung, 821 ff.; Fraoua, La mise en oeuvre, 233 ff.

21 Vgl. z.B. den in FN 9 erwähnten BB vom 3.10.2008 betr. FRONTEX und RABIT-Verordnung, Art. 2 und 3 (Änderung des Zollgesetzes).

Finances

[1] L'Assemblée fédérale arrête les charges et les dépenses d'investissement au moyen du budget et de ses suppléments. Elle arrête de nouveaux crédits d'engagements et plafonds de dépenses autorisés antérieurement et non utilisés au moyen du budget et de ses suppléments, ou au moyen d'arrêtés distincts. Elle approuve le compte d'Etat.

[2] Elle prend les décisions concernées sous la forme d'arrêtés fédéraux simples.

[3] Elle fixe dans les décisions de crédit, le but et le montant du crédit. Elle peut en outre y définir les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le compte-rendu du Conseil fédéral.

Finanze

[1] L'Assemblea federale stabilisce le spese e le uscite per investimenti nel preventivo e nelle relative aggiunte. Stanzia ed eventualmente rinnova crediti d'impegno e limiti di spesa nel preventivo e nelle relative aggiunte ovvero mediante decreti speciali. Approva il consuntivo.

[2] A tal fine si avvale della forma del decreto federale semplice.

[3] Nei decreti di stanziamento, l'Assemblea federale specifica lo scopo e l'ammontare dei crediti. Vi può inoltre precisare le condizioni quadro d'impiego, i tempi d'attuazione del progetto e le modalità di resoconto da parte del Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Vorbemerkungen zur Kommentierung der Art. 25, 50, 51, 142 und 143	1
1. Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR im Finanzbereich	1
2. Zusammenspiel des ParlG mit dem FHG und der FHV	2
II. Die Kompetenz der BVers im Bereich der Staatsausgaben	3
1. Bedeutung der Staatsausgaben im modernen Staat	3
2. Die Schuldenbremse als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe	4
3. Ausgabenbremse und Kreditsperre als weitere Instrumente	6
4. Budget bzw. Voranschlag	8
a) Rechtsnatur des Budgets bzw. Voranschlags	8
b) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Einnahmenseite	10
c) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Ausgabenseite	11
d) Änderungsmöglichkeit bei der Budgetberatung	16
e) Budgetloser Zustand	17
f) Nachträge zum Voranschlag	19
III. Entstehungsgeschichte von Art. 25	20
IV. Auslegung, Anwendung in der Praxis	24
1. Systematische Einordnung	24
2. Festsetzung der Aufwände und Investitionsausgaben (Abs. 1 Satz 1)	26
3. Beschluss über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen (Abs. 1 Satz 2)	28
4. Abnahme der Staatsrechnung (Abs. 1 Satz 3)	34
5. Form des Beschlusses (Abs. 2)	37
6. Nähere Bestimmung der Kredite (Abs. 3)	39

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002; Prot. SPK-StR, 11.2.2002; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., 3550).
04.079 Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-StR 9./10.5.2005, 8; AmtlBull StR 2005 581; Prot. FK-NR 25./26.8.2005, 13 f.; AmtlBull NR 2005 992.
06.101 Finanzhaushaltgesetz. Kreditsperre: Botschaft BR 8.12.2006 (BBl 2007 301 ff.).

Literatur (zu Art. 25, 50, 51, 142 und 143)

AUBERT, Art. 85 Ziff. 10, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT Art. 85 Ziff. 10); AUBERT, Art. 167, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 1271 ff. (zit. AUBERT, Art. 167); AYER, La surveillance parlementaire des finances de la Confédération, Parlamentsdienste, Parlament, 243 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, in: Schindler/Tanquerel/Tschannen et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 171 ff. (zit. BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt); BIAGGINI, Art. 126, in: Biaggini, Kommentar BV, 582 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 126); BIAGGINI, Art. 148, in: Biaggini, Kommentar BV, 676 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 148); BIAGGINI, Art. 167, in: Biaggini, Kommentar BV, 741 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 167); BIAGGINI, Art. 183, in: Biaggini, Kommentar BV, 811 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 183); BURKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, in: Burkhardt, Kommentar BV, 686 ff. (zit. BURKHARDT, Art. 85 Ziff. 10); GRÜTER, Finanzkontrolle, in: Ladner et al. (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013, 643 ff.; GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, in: Schindler/Tanquerel/Tschannen (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 443 ff. (zit. GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht); HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. vollständig überarbeitete Aufl., Zürich 2012 (zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht); H. KOLLER, Die Finanzgewalt im System der staatlichen Funktionenordnung, in: Müller et al. (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, 507 ff. (zit. H. KOLLER, Finanzgewalt); H. KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, Basel/Frankfurt a.M. 1983 (zit. H. KOLLER, Haushalt); H. KOLLER, Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht (am Beispiel der Finanzaufsicht des Bundes über die Kantone im Nationalstrassenbau, in: Jahrbuch 2010: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, 35 ff. (zit. H. KOLLER, Verhältnis); S. KOLLER, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof?, Diss., Bern/Stuttgart/Wien 2002 (zit. S. KOLLER, Rechnungshof); LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, in: Schindler/Tanquerel/Tschannen et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 3 ff. (zit. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung); MADER, Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten? Die Fälle Swissair und UBS, in: Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht 2009, 107 ff. (zit. MADER, Aushöhlung); G. MÜLLER, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in: ZSR 1992, I. Halbband, 389 ff. (zit. G. MÜLLER, Probleme); G. MÜLLER, Die Gesetzmässigkeit der Bewilligung von Ausgaben, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festschrift für Alfred Rötheli, Solothurn 1990, 329 ff. (zit. G. MÜLLER, Gesetzmässigkeit); G. MÜLLER, Funktionen des Legalitätsprinzips im Organisationsrecht, in: Verwaltungsrecht und Management: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften 1995, Bd. 30, 14 ff. (zit. G. MÜLLER, Funktionen); T. MÜLLER, 100 Jahre Finanzdelegation, Bern 2002 (zit. T. MÜLLER, Finanzdelegation); SÄGESSER, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, H. 6, 125 ff. (zit. SÄGESSER, Oberaufsicht); SCHOTT/KÜHNE, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, in: ZBl 2010, H. 8, 409 ff. (SCHOTT/KÜHNE, Grenzen); STAUFFER, Art. 126, in: St. Galler Kommentar, 1944 ff. (zit. STAUFFER, Art. 126); STAUFFER, Art. 167, in: St. Galler Kommentar, 2460 ff. (zit. STAUFFER, Art. 167); STAUFFER, Art. 183, in: St. Galler Kommentar, 2681 ff. (zit. STAUFFER, Art. 183); VALLENDER, Finanzhaushaltrecht: Bund – Kantone – Gemeinden: Grundriss und Textausgaben, Bern/Stuttgart 1983 (zit. VALLENDER, Finanzhaushaltrecht); WYLER, Die Finanzplanung des Bundes: deren Entwicklung und Beurteilung von 1968–1993, Diss., Zürich 1996 (zit. WYLER, Finanzplanung).

I. Vorbemerkungen zur Kommentierung der Art. 25, 50, 51, 142 und 143

1. Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR im Finanzbereich

1 Die Frage, wer welche Kompetenzen im Finanzbereich hat, gehört zu den Grundfragen der Staatsorganisation. Art. 74 Ziff. 10 BV 1848 wies die Festsetzung von Voranschlag und Rechnung der BVers zu, Art. 90 Ziff. 14 BV 1848 übertrug dem BR die Obliegenheit (Aufgabe) der Entwerfung des Voranschlages und der Aufstellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Die Kompetenz, die Ausgaben des Bundes beschliessen zu können (auch Finanzgewalt genannt), zählt deshalb auch zu den ältesten parlamentarischen Kompetenzen.[1] Die bereits 1848 vorgenommene Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen wurde bis heute beibehalten und führte nie zu grossen Diskussionen: Art. 167 BV 1999 legt die Kompetenzen der BVers fest, Art. 183 BV 1999 jene des BR.[2] Eine grundsätzlich andere Aufgabenverteilung als die vorgesehene ist in einem demokratischen Staat auch nicht denkbar. Die Frage, wofür der Staat die Steuergelder einsetzen soll, ist eine hochpolitische. Da die zur Verfügung stehenden Mittel stets beschränkt und die Ausgabenwünsche potentiell unbegrenzt sind, muss die Vertretung von Volk und Ständen darüber entscheiden, in welche Staatsaufgaben die Steuermittel fliessen sollen.[3] Die Finanzbefugnisse sind denn auch in der Schweiz ein wesentliches Element, um die Vorrangstellung der BVers (Art. 148 BV) zu sichern (vgl. etwa BIAGGINI, Art. 148 N 2 ff.). Dass die Haushaltsführung andererseits als Teil der Verwaltungsführung nur Aufgabe von BR und Verwaltung sein kann, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

2. Zusammenspiel des ParlG mit dem FHG und der FHV

2 Die gesetzlichen Bestimmungen zu den Ausgabenkompetenzen der BVers finden sich nicht nur im ParlG, sondern auch in der Finanzhaushaltgesetzgebung (vgl. auch Botschaft BR 21.2.1968 [BBl 1968 I 471 f.]). Deshalb können die Bestimmungen des ParlG, welche die Finanzkompetenzen der BVers regeln (Art. 25, 50, 51, 142 und 143 ParlG), nur unter Einbezug der einschlägigen Normen des FHG und der FHV dargestellt und kommentiert werden. Art. 29 FHG bspw. legt fest, dass die BVers den jährlichen Voranschlag nach dem ihr vom BR jährlich bis Ende August unterbreiteten Entwurf beschliesst.[4] Darüber hinaus existieren für etliche im ParlG verwendete finanzhaushaltrechtliche Begriffe Legaldefinitionen im FHG oder in der FHV (z.B. der Begriff des Verpflichtungskredits in Art. 21 Abs. 2 FHG). Die Finanzhaushaltbestimmungen müssen auch deshalb einbezogen werden, weil einige Bestimmungen des ParlG (Art. 25, 142, 143) anlässlich der Totalrevision des FHG 2005 *(04.079)* revidiert wurden. Ausgangspunkt war jeweils die Revision eines Artikels des FHG; aus gesetzessystematischen Gründen musste die Änderung aber im ParlG vorgenommen werden. Teilweise war zwischen BVers und BR auch umstritten, ob eine Regelung ins ParlG oder ins FHG gehört, so etwa bei den Bestimmungen zum Finanzplan (vgl. Art. 143 N 3).

---

1 Zur Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts in der Schweiz vgl. H. KOLLER, Haushalt, 316 ff. Illustrativ zum Finanzwesen zu Beginn des Bundesstaates vgl. etwa BLUMER-MOREL, Bundesstaatsrecht, 510 ff.; ferner BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 686 ff. und FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 528 ff.

2 Zu Art. 167 und 183 BV vgl. STAUFFER, Art. 167; STAUFFER, Art. 183; BIAGGINI, Art. 167; BIAGGINI, Art. 183.

3 So sinngemäss AUBERT, Bundesstaatsrecht, 663; vgl. ferner STAUFFER, Art. 167 N 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht,494, Rz 1526.

4 Ein weiteres Bsp.: Die Kompetenzen der FinDel (Art. 51 ParlG) im Bereich des dringl. Kreditrechts sind in Art. 28 und 34 FHG enthalten. Ohne den Einbezug dieser Artikel kann man eine der wichtigsten Kompetenzen der FinDel gar nicht erfassen.

II. Die Kompetenz der BVers im Bereich der Staatsausgaben

1. Bedeutung der Staatsausgaben im modernen Staat

3 Ein Blick in den Voranschlag 2014 zeigt auf, in welch umfassender Weise der Bund heute Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger erbringt. Für das Jahr 2014 bewilligte die BVers Gesamtausgaben von rund 66,12 Milliarden CHF und budgetierte Gesamteinnahmen von rund 66,24 Milliarden CHF (vgl. BB I über den Voranschlag für das Jahr 2014 vom 12.12.2013 [BBl 2014 1485]).[5] Die enorme volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) zeigt sich auch in der Staatsquote – definiert als Summe der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP: sie beträgt für das Jahr 2014 32,7 Prozent (Botschaft BR vom 21.8.2013 zum Voranschlag 2014, Bd. 1, 93; *13.041*). Der heutige Staat wird deshalb auch als Leistungs- und Sozialstaat bezeichnet. BIAGGINI bspw. beurteilt die «*Bedeutung der Finanzen* und der Haushaltführung […] als enorm» (BIAGGINI, Art. 167 N 2; Kursivsetzung im Original, A.d.V.).[6] Dementsprechend ist sich die Lehre einig, dass die Kompetenz, die Staatsausgaben zu beschliessen, zu den zentralen Kompetenzen der BVers gehört.[7] Für FLEINER/GIACOMETTI und HÄFELIN/HALLER/KELLER übt die BVers im Finanzbereich eine Regierungsfunktion aus (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 528; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 494, Rz 1526). KLEYbspw. zählt den Finanzhaushalt, das Budget und den Finanzplan zu den staatsleitenden Prozessen ausserhalb der Rechtsetzung (vgl. BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 344).

2. Die Schuldenbremse als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe

4 Zentrale finanzpolitische Vorgabe der BV ist die Schuldenbremse, die seit ihrem Inkrafttreten am 2.12.2001 die finanzpolitische Diskussion bestimmt. Art. 126 Abs. 1 BV hält fest, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält.[8] Ziel der Schuldenbremse ist, die nominelle Bruttoverschuldung des Bundes zu stabilisieren. Der Verfassungsgeber geht dabei vom Modell aus, dass der Haushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein soll. Durch den sog. K-Faktor wird dabei die Wirtschaftslage erfasst: Bei einer Rezession darf ein gewisses Defizit budgetiert werden; bei guter Wirtschaftslage müssen dagegen Überschüsse erzielt werden. Dieser Mechanismus macht die Schuldenbremse zu einem automatischen Stabilisator und bewirkt, dass die Ausgabenentwicklung vom konjunkturellen Geschehen entkoppelt und verste-

---

5 Die Botschaften zum Voranschlag, zu den Nachträgen und den Rechnungen werden nicht im BBl veröffentlicht. Sie befinden sich aber unter http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/budget.php online auf der Homepage der EFV.

6 Ähnlich und illustrativ auch H. KOLLER, Finanzgewalt, 507 f., mit Verweis auf ähnliche Feststellungen von EICHENBERGER, Gewalt; vgl. weiter H. KOLLER, Finanzgewalt, 512: «Die *Finanzen sind zu eigentlichen Aktionsinstrumenten* geworden und entfalten in Wirtschaft und Gesellschaft ihre eigene und unmittelbare Wirksamkeit» (Kursivsetzung im Original, A.d.V.).

7 Der Bereich der Staatseinnahmen ist Teil der Kernfunktion der Gesetzgebung; vgl. zur Gesetzgebung statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 358 ff., 587 ff.

8 Vorliegend können nur die wichtigsten Aspekte der Schuldenbremse dargestellt werden. Umfassend zur Schuldenbremse äussern sich Bericht BR 29.11.2013: Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven, <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=51164>; Botschaft BR vom 5.7.2000 zur Schuldenbremse (BBl 2000 4653 ff.). Zur Auslegung des Verfassungstextes vgl. insb. STAUFFER, Art. 126; BIAGGINI, Art. 126; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 52 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 189 ff.

tigt wird. Mit der Einführung der Schuldenbremse ging der Bund von einer diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik über. Nach BIAGGINI begründet Art. 126 Abs. 1 BV einen an die Organe des Bundes (BVers und BR) gerichteten, allgemein gehaltenen Handlungsauftrag (BIAGGINI, Art. 126 N 5). Abs. 1 gibt der BVers höchstzulässige Ausgaben vor, die bei der Bewilligung des Budgets nicht überschritten werden dürfen. Mit den vollständig gebundenen Ausgaben (s. dazu unten N 13), die in jedem Fall getätigt werden müssen, gibt es auch eine untere Grenze der Ausgabenhöhe. Zwischen diesen beiden Grenzen besteht ein gewisser Spielraum. Dieser ist allerdings nicht allzu gross, da viele Ausgaben die zahlungsmässigen Konsequenzen früher getroffener Entscheide der BVers sind (z.B. frühere Beschlüsse zu Verpflichtungskrediten oder Zahlungsrahmen), die nur unter Inkaufnahme von erheblichen Nachteilen (Abbruchkosten, kostspielige Änderungen langfristiger Planungen, Kündigung internationaler Verträge) geändert werden können. Ist der Haushalt im Voranschlagsjahr nicht im Gleichgewicht, so ist nach Art. 126 Abs. 2 BV der Haushaltsausgleich durch Ausgabenkürzungen zu erreichen (s. dazu STAUFFER, Art. 126, N 16), da die Einnahmen in der kurzen Zeit der Budgetberatung gar nicht erhöht werden können; sie sind das Resultat der bestehenden Gesetzgebung und der Wirtschaftslage. Mittel- und langfristig kann das Ungleichgewicht auch durch die Erhöhung bestehender oder die Einführung neuer Steuern beseitigt werden.

5 Art. 126 Abs. 2 BV regelt die Umsetzung dieser Vorgabe, indem er verbindlich vorschreibt, dass der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen richtet. Besteht a.o. Zahlungsbedarf, kann gemäss Art. 126 Abs. 3 BV der Höchstbetrag nach Abs. 2 angemessen erhöht werden. Art. 15 FHG definiert die zulässigen Fälle von a.o. Zahlungsbedarf: a.) aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen; b.) Anpassungen am Rechnungsmodell, c.) verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen. Von politischer Bedeutung ist Bst. a. Gemäss Botschaft des BR zur Schuldenbremse vom 5.7.2000 (BBl 2000 4694) sind darunter eine schwere Rezession, Naturkatastrophen sowie kriegerische Ereignisse zu verstehen. Nach Art. 15 Abs. 2 FHG ist eine Erhöhung jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mind. 0,5 Prozent des Höchstbetrags der zu bewilligenden Gesamtausgaben erreicht (aktuell ca. 330 Millionen CHF). Ausserhalb der Bundesrechnung wird ein statistisches Konto (Ausgleichskonto) geführt, in welchem die Abweichungen zum Höchstbetrag nachgeführt werden (Art. 16 FHG). Über eine Erhöhung beschliesst die BVers mit absolutem Mehr nach Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV; d.h. die Zustimmung bedarf der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte (vgl. dazu BIAGGINI, Art. 159, in: Biaggini, Kommentar BV N 9 ff.).

3. Ausgabenbremse und Kreditsperre als weitere Instrumente

6 Ein seit längerem bestehendes Instrument, das mithelfen soll, den Haushalt im Gleichgewicht zu halten, ist die Ausgabenbremse. Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV schreibt vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen CHF oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen CHF nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen.[9]

9 Zur Ausgabenbremse vgl. BIAGGINI, Art. 159, in: Biaggini, Kommentar BV N 11, mit Verweis auf die Praxis; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 234 Rz 116; BIAGGINI/KIENER/GÄCHTER, 345; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 54.

7 Ein weiteres Instrument, um einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, ist die Kreditsperre.[10] Art. 37*a* FHG sieht vor, dass die BVers im BB über den Voranschlag Verpflichtungskredite, Zahlungsrahmen und Voranschlagskredite, soweit sie Ausgaben zur Folge haben, teilweise sperren kann. Nach Art. 37*b* FHG ist der BR befugt, die Kreditsperren ganz oder teilweise wieder aufzuheben, wenn eine schwere Rezession dies erfordert (Abs. 1 Bst. a) oder Zahlungen geleistet werden müssen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht oder die verbindlich zugesichert worden sind (Abs. 1 Bst. b). Nach Art. 37 Abs. 2 FHG bedarf die Kreditfreigabe wegen schwerer Rezession (Abs. 1 Bst. a) der Genehmigung durch die BVers.

4. Budget bzw. Voranschlag

a) Rechtsnatur des Budgets bzw. Voranschlags

8 Das Budget – synonym und im Finanzhaushaltrecht des Bundes sowie in diesem Kommentar wird auch der Begriff «Voranschlag» verwendet – ist der zentrale Ausgabenbeschluss der BVers.[11] In Bezug auf dessen Rechtsnatur ist sich die Lehre nicht einig. Der Voranschlag wird «als behördeninterne Weisung, als Verwaltungsverordnung, als Verwaltungsakt, als individuelle Anordnung, als Bündel solcher Anordnungen, als legislativer Regierungsakt oder als Plan bezeichnet» (STAUFFER, Art. 167 N 28).[12] Einigkeit herrscht in der Lehre aber darüber, dass der Budgetbeschluss anders als in anderen Ländern kein Gesetz ist. Auch das BGer ist dieser Auffassung gefolgt (vgl. BGE 110 Ib 156, 94 I 427). Der Voranschlag ist dem Gesetz nachgeordnet. Mit dem Budgetbeschluss kann das Parlament kein Gesetz derogieren und keine gesetzlichen Rechte Dritter ausser Kraft setzen. Auf der anderen Seite können Dritte auch keine direkten Ansprüche aus dem Budget ableiten, denn dieses betrifft nur das Binnenverhältnis zwischen Parlament und Regierung. Der Voranschlag wird in der Form des einfachen BB beschlossen, womit er nicht einem Referendum untersteht (s. unten N 37).[13]

9 Die Rechtswirkung der Budgetbewilligung unterscheidet sich nach Einnahmen und Ausgaben. Bei Letzteren ist entscheidend, wie stark sie schon durch früher gefällte Entscheide «vorbestimmt» sind.

b) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Einnahmenseite

10 Die Aufführung der geschätzten Einnahmen im Voranschlag hat keine eigene rechtliche Tragweite. Die Kompetenzen zur Erhebung der Bundessteuern sind bereits auf Verfassungsstufe festgeschrieben, und der Gesetzgeber hat die diesbezüglichen Rechte und Pflichten in formellen BG (z.B. dem DBG oder dem MWSTG) umfassend gere-

10 Vgl. dazu Botschaft BR zur Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (Kreditsperre) vom 8.12.2006 (BBl 2007 301 ff.); BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, 235 Rz 117 f.

11 Der Begriff des Ausgabenbeschlusses umschreibt einen Einzelakt der BVers (Art. 29 Abs. 1 ParlG), der dem BR die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen (Art. 21 FHG) oder zur Leistung von Zahlungen (Voranschlagskredite; Art. 20 Abs. 1 FHV) gibt. Die BVers beschliesst in der Form des einfachen BB.

12 Zu den in der Lehre vertretenen Auffassungen vgl. STAUFFER, Art. 167 N 28, mit Verweis auf weitere Literaturquellen; ferner Botschaft BR 21.2.1968 (BBl 1968 I 476); ausführlich auch H. KOLLER, Haushalt, 426 ff.; H. KOLLER, Finanzgewalt, 522 f.; BIAGGINI, Art. 167 N 14.

13 Vgl. dazu AUBERT, Bundesstaatsrecht, 670; BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 689 ff.; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 582 f.; STAUFFER, Art. 167 N 27 ff.

gelt.[14] Verabschiedet die BVers das Budget nicht rechtzeitig, führt dies aufgrund des Vorrangs des Gesetzes vor dem Budget nicht dazu, dass die Steuern nicht erhoben werden dürfen (vgl. etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht, 668; EICHENBERGER, Gewalt, 114; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 495, Rz 1527). BURCKHARDT hält deshalb fest, dass «die Bedeutung der ‹Aufstellung› des Voranschlages […] in der Bewilligung der *Ausgaben* beruht» (BURKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 687; Kursivsetzung im Original, A.d.V.). Der BR ist aber verpflichtet, die Einnahmen (und die Ausgaben) möglichst genau zu schätzen (LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 68 Rz 14).[15] Aufzuführen sind sie im Budget, weil nur so Transparenz herrscht über die Gesamtsituation des Haushaltes. Durch die Einführung der Schuldenbremse (Art. 126 BV) haben die geschätzten Einnahmen eine grössere Bedeutung erhalten, weil sie unter Einbezug der Konjunktur (K-Faktor) die verfassungsmässig zulässigen Höchstausgaben bestimmen (s. oben N 4).

c) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Ausgabenseite

11 Rechtliche Wirkung hat das Budget aber auf der Ausgabenseite.[16] Jede von BR und Verwaltung getätigte Ausgabe bedarf einer Ausgabenbewilligung der BVers.[17] Davon zu unterscheiden ist die Frage des Spielraums, welchen die BVers bei diesem Entscheid hat. Hier spielt die Frage der Gebundenheit der Ausgaben die wesentliche Rolle (s. dazu unten N 13). Gebunden werden können Ausgaben durch die Gesetzgebung oder durch früher gefällte Beschlüsse zu Verpflichtungskrediten, aufgrund derer BR und Verwaltung verbindliche Verpflichtungen eingegangen sind. Im Budget sind 55 Prozent der Ausgaben (rund 35 Milliarden CHF) stark und 45 Prozent schwach gebunden (vgl. dazu EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 86 f., http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php [17. 2. 2014]).

12 Die BVers hat bei der Ausgabenbewilligung den Gesetzmässigkeitsgrundsatz von Art. 5 BV zu beachten. Dessen umfassende Geltung ist heute unbestritten (vgl. STAUFFER, Art. 167 N 12 ff.; G. MÜLLER, Gesetzmässigkeit, 331 ff.). Folge des Gesetzmässigkeitsgrundsatzes ist der Vorrang des Gesetzes vor dem Budget sowie das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage.[18] Der Vorrang des Gesetzes bewirkt, dass die BVers bei Ausgabenbeschlüssen in umfassender Weise an die Rechtsordnung gebunden ist, und zwar auch an solche Rechtsnormen, die eine untere Behörde nach Massgabe einer ihr (z.B. in einer Rechtsverordnung) delegierten Kompetenz erlassen hat. Damit darf die BVers nur Ausgaben bewilligen für von der Rechtsordnung vorgesehene Aufgaben. Die Bewilligung hat zudem im gesetzlich vorgesehenen Verfahren zu erfolgen. Dessen Hauptelemente fin-

14 Vgl. für die direkte Bundessteuer Art. 128 BV sowie das DGB (SR 642.11), für die Mehrwertsteuer Art. 130 BV und das MWSTG (SR 641.20).

15 Zu den Pflichten bei der Bemessung und Begründung der Eingaben zum Voranschlag vgl. Art. 21 FHV.

16 Zur Verbindlichkeit des Voranschlags vgl. auch BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 688 ff.; zu den verschiedenen Arten von Ausgaben vgl. etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht, 662 ff.; KILCHENMANN, Haushalts- und Kreditrecht: Übersicht und Einführung, Rechtsdienst EFV, Bern 2011, 13 ff., <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/haushalt_kredit recht.php> (17. 2. 2014).

17 Als eine Ausnahme kann die Kompetenz der FinDel zur Bewilligung von dringl. Krediten nach Art. 28 und 34 FHG gesehen werden. Der BVers hat hier ein nachträgliches Genehmigungsrecht (s. dazu Art. 51 N 24).

18 Näheres zum Inhalt des Vorbehalts und zum Vorrang des Gesetzes bei BIAGGINI, Art. 5, in: Biaggini, Kommentar BV, N 8 ff., STAUFFER, Art. 167 N 12 ff.

den sich im ParlG sowie im FHG und in der FHV.[19] Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage bedeutet, dass Ausgabenbeschlüsse auf einer ihrem Inhalt und ihrer Bedeutung angemessenen Rechtsgrundlage beruhen müssen. Was dies im Einzelfall bedeutet, muss ausgelegt werden. Grosse und politisch wichtige Ausgaben bedürfen einer Grundlage in einem Gesetz, weil die Auswirkung die Mitwirkung des Volkes via Gesetzesreferendum (Art. 141 BV) verlangt. Bei kleineren Ausgaben kann auch eine Verordnungsbestimmung genügen, sofern sie sich auf ein Gesetz stützen kann, das die Grundzüge der Regelung enthält. Ist die Rechtsgrundlage anlässlich des Beschlusses über das Budget noch nicht vorhanden, so darf der Kredit zwar bewilligt werden; er wird aber gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft getreten ist (Art. 32 Abs. 2 FHG).[20]

13 Das Ausmass der Entscheidkompetenz der BVers bei der Ausgabenbewilligung unterscheidet sich nach dem Grad der Gebundenheit der Ausgabe. Ist eine Ausgabe in Bezug auf den Zweck, die Höhe und sowie die zeitliche Dauer der Leistung in einer Rechtsnorm (d.h. einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung) vollständig bestimmt (spezifiziert), so ist die BVers verpflichtet, die Ausgabe zu bewilligen.[21] Dies ist typischerweise bei den Bundesbeiträgen an die Sozialversicherungen der Fall.[22] Eichenberger hält fest, dass die BVers in Bezug auf solche Ausgaben über kein rechtserhebliches Budgetbewilligungsrecht verfügt. Für diesen Teil der Ausgaben ist das «Budget eine informatorische Übersicht über die Finanzgebarung der Bundesverwaltung» und die BVers fungiert als Oberaufsichtsinstanz in dem Sinne, dass sie überwacht, dass der BR diese gesetzlich vorgesehenen Ausgaben auch tatsächlich in den Voranschlag einstellt (Eichenberger, Gewalt, 115 f.). Auch vertragliche Verpflichtungen können nicht einseitig aufgehoben oder verändert werden. Diese beschränkten Möglichkeiten, bei der Budgetberatung wesentliche Änderungen im Staatsgeschehen vorzunehmen, ist der wesentliche Grund, weshalb das Budget in der Schweiz als «entpolitisiert» gilt (vgl. etwa Aubert, Bundesstaatsrecht, 669). Die wichtigen finanzpolitischen Entscheide werden bei der Gesetzgebung oder bei den Beschlüssen zu hohen Verpflichtungskrediten gefällt.

14 Daneben gibt es schwach gebundene Ausgaben, bei welchen der BR und die BVers beim Entscheid, ob eine Ausgabe bewilligt werden soll oder nicht, über ein gewisses Ermessen verfügen. Bei diesen Ausgaben hat der Gesetzgeber zwar durch die Schaffung der notwendigen gesetzlichen Grundlage über das «Ob», aber nicht vollständig über das «Wie» (des Aufgabenvollzugs) entschieden. In diesen Fällen kommen oft «Kann-Bestimmungen» zur Anwendung. Damit kann die BVers etwa die Lage des Haushalts in den Entscheid betr. die Höhe der Ausgabe einbeziehen. Befindet sich der Haushalt in einem Defizit, kann auf bestimmte Ausgaben verzichtet oder die Ausgabenhöhe reduziert werden. V.a. beim Funktionsaufwand oder bei Aufgabengebieten, die mit mehrjährigen Finanzbe-

19 Vorschriften finden sich aber auch in anderen Gesetzen. So regelt Art. 17 StBOG die Unterbreitung von Voranschlag und Rechnung durch den Bundesanwalt an die AB-BA.

20 Zur Frage der Gesetzmässigkeit bei der Bewilligung von Ausgaben vgl. insb. G. Müller, Gesetzmässigkeit, 329 ff.; G. Müller, Funktionen, 15 ff.; H. Koller, Finanzgewalt, 510.

21 So sieht das PRG in Art. 2 vor, dass die Ratsmitglieder der Eidg. Räte für die Vorbereitung der Ratsarbeiten ein Jahreseinkommen von 25 000 Franken erhalten (vgl. auch Biaggini, Art. 167 N 11).

22 So lautet Art. 78 Abs. 1 IVG (SR 831.20): «Der Ausgangswert des Bundesbeitrages beläuft sich auf 37,7 Prozent des arithmetischen Mittels der Ausgaben der Versicherung in den Jahren 2010 und 2011.» Zur Gebundenheit der Ausgaben vgl. auch EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 86 f., < http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> (14.2.2014).

schlüssen gesteuert werden, ist die Gebundenheit der Ausgaben schwächer.[23] In diesen Fällen liegt es im politischen Ermessen der BVers, wie viel der Bund bspw. für den Beratungsaufwand der Verwaltung ausgeben soll.[24]

15 Der Haushaltsvollzug liegt grundsätzlich in der Kompetenz des BR. Dieser ist allerdings nicht verpflichtet, die bewilligten Ausgaben in jedem Fall zu tätigen, denn die Ausgabenbewilligung stellt mit Ausnahme der vollkommen gebundenen Ausgaben eine Ermächtigung und keine Verpflichtung dar (vgl. BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 689; H. KOLLER, Haushalt, 374 f.; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 69 Rz 149). Der Haushaltvollzug ist im FHG und in der FHV detailliert geregelt. So sieht Art. 12 Abs. 4 FHG vor, dass BR und Verwaltung den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Dringlichkeit und Sparsamkeit zu führen und für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu sorgen haben. Ob sich BR und Verwaltung an diese Vorgaben halten, überprüft die BVers im Rahmen der parlamentarischen Finanzoberaufsicht (s. Art. 50 N 16 ff.).

d) Änderungsmöglichkeit bei der Budgetberatung

16 Aufgrund des hohen Anteils an gebundenen Ausgaben kann das Parlament jeweils in der Wintersession das Budget nur noch geringfügig ändern (BIAGGINI, Art. 167 N 11; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 68 Rz 146).[25] Auch bei den schwach gebundenen Ausgaben, etwa jenen für das Personal, ist der Handlungsspielraum klein angesichts der Tatsache, dass u.U. Arbeitsverträge gekündigt werden müssen (EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 88, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> [14. 2. 2014]).[26] Die meisten Diskussionen entbrennen um eher kleine Ausgaben bei Aufgaben, die politisch umstritten sind.[27] Die grossen Ausgabenposten sind zumeist gesetzlich gebunden – so etwa im Sozialversicherungsbereich[28] – oder sind der zahlungsmässige Vollzug früher vom Parlament bewilligter Verpflichtungskredite[29]. Dies führt i.d.R. dazu, dass Abänderungsanträge mit Verweis auf frühere Parlamentsbeschlüsse abgelehnt werden, selbst wenn es rechtlich möglich wäre, diese Beschlüsse zu ändern. Die Lehre ist sich denn auch einig, dass das Budget auf Bundes-

23 So hält Art. 9 Abs. 2 des BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe vom 19. 3. 1976 (SR 974.0). fest, dass bei den Rahmenkreditvorlagen u.a. die Lage der schweizerischen Wirtschaft und der Bundesfinanzen zu beachten sind.

24 Vgl. die Hinweise zu den schwach gebundenen Ausgaben in EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 88 f., <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> (17. 2. 2014).

25 Zu den Möglichkeiten in früheren Jahren vgl. EICHENBERGER, Gewalt, 289 ff.

26 Vgl. z.B. die Diskussionen bei der Beratung des Voranschlages 2014 *(13.041)*, als die Mehrheit der FK-NR eine Kürzung des Personalaufwands um 50 Millionen Franken beantragte (AmtlBull NR 2013 1925 ff.).

27 In den letzten Jahren waren z.B. die Ausgaben für den Heimatschutz und die Denkmalpflege wiederholt Thema (vgl. AmtlBull StR 2009 1031 f.). Teilweise beantragt wurde auch eine Umleitung von Mitteln von der konventionellen in die biologische Landwirtschaft (vgl. AmtlBull NR 2009 2050 f.).

28 Für 2014 sieht das BSV finanzierungswirksame Ausgaben von 13,489 Milliarden CHF vor. 99,5 Prozent davon sind Transferausgaben (Zusatzdokumentation EDI für den Voranschlag 2014, 131).

29 Ein gutes Bsp. sind etwa die Voranschlagskredite im Rüstungsbereich. Im Voranschlag 2014 beantragte der BR einen Voranschlagskredit von 464 Millionen CHF (Botschaft BR vom 21. 8. 2013 zum Voranschlag 2014, Bd. 2A, 97). Die entsprechenden Verpflichtungskredite wurden früher in den Rüstungsbotschaften bewilligt.

ebene nur eine geringe politische Bedeutung besitzt (AUBERT, Art. 167 N 7; ähnlich BIAGGINI, Art. 167 N 15). Der wichtigste Grund dafür liegt in der Struktur des Bundeshaushalts als Transferhaushalt. Ein hoher Anteil der Ausgaben ist durch die Gesetzgebung verbindlich vorgeschrieben und daher bei der Budgetberatung nicht antastbar, oder ist der zahlungsmässige Vollzug früher gefällter Entscheide der BVers zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen (vgl. H. KOLLER, Finanzgewalt, 510 f., 519 f.). Es erstaunt deshalb nicht, dass die Erhöhung des Spielraums bei der Budgetberatung ein Daueranliegen der FK ist (BIAGGINI, Art. 167 N 11).[30]

e) Budgetloser Zustand

17 Es stellt sich die Frage, welches die Konsequenzen sind, wenn das Parlament das Budget in der Wintersession nicht rechtzeitig verabschiedet. In diesem Fall tritt die Situation ein, dass zu Beginn des Voranschlagsjahres kein von der BVers bewilligtes Budget vorliegt: Verwirft die BVers Voranschläge oder Rechnungen in der Gesamtabstimmung, so beschliesst sie gemäss Art. 74 Abs. 5 ParlG Rückweisung an den BR (vgl. Art. 74 N 19). Da das Budget in der Wintersession behandelt wird, ist es faktisch kaum mehr möglich, dass der BR noch vor Ende des Jahres eine neue Budgetbotschaft vorlegt und die FK und die Räte darüber beschliessen.

18 Was in diesem Fall gilt, ist auf Bundesebene anders als in einigen Kantonen gesetzlich nicht geregelt. In der Lehre geht man davon aus, dass die BVers verpflichtet ist, den BR bis zur Verabschiedung des Budgets mit den unerlässlichen Mitteln auszustatten (H. KOLLER, Haushalt, 361 f.; BIAGGINI, Art. 167 N 15; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 68, Rz 146; AUBERT, Art. 85 Ziff. 10 N 140; AUBERT, Bundesstaatsrecht, 670). Dies ergibt sich schon aus der Rechtsnatur des Budgets, mit welchem man gesetzlich vorgesehene Aufgaben oder vertragliche Verpflichtungen nicht aufheben kann. Auch in der Rechtsordnung vorgesehene Verwaltungshandlungen sind auszuführen. Um den Entscheid der BVers, den Budgetentwurf des BR nicht zu genehmigen, aber nicht vollständig wirkungslos zu machen und die parlamentarische Budgethoheit nicht zu schwächen, dürfen bis zur Verabschiedung des Budgets bspw. keine Investitionsausgaben getätigt werden, ausser diese wären zuvor verbindlich zugesichert worden (vertragliche Verpflichtungen). Das Aufstarten neuer Projekte bspw. ist zu unterlassen. Da ein budgetloser Zustand viele Nachteile mit sich bringt, herrscht ein grosser Einigungsdruck. In der jüngeren Vergangenheit ist das Budget immer rechtzeitig verabschiedet worden.[31]

---

30 Vgl. dazu auch die *Mo. 05.3004 (Stärkung der Budgethoheit des Parlamentes)* der FK-NR, welche im NR zurückgezogen wurde (vgl. AmtlBull NR 2005 405).

31 Letzter Fall einer nicht rechtzeitigen Beschlussfassung war das Budget für das Jahr 1975. Mit BB vom 5.12.1974 hatten die Räte das Budget für das Jahr 1975 zwar bereits angenommen. Nachdem in der Volksabstimmung vom 8.12.1974 der BB vom 4.10.1975 «zur Verbesserung des Bundeshaushalts» gescheitert war (BBl 1975 I 484), war das Budget indessen nicht mehr realisierbar, und die Räte mussten am 11.12.1974 einen BB «über das Inkrafttreten des Voranschlags für das Jahr 1975 (Provisorisches Budget)» beschliessen (BBl 1974 II 1534 ff.). Auf Begehren des BR fand Ende Januar 1975 eine a.o. Session statt; am 30.1.1975 wurde der BB «über den Vollzug des Voranschlages der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1975 und die Bewilligung von Verpflichtungskrediten» angenommen (BBl 1975 I 603 ff.). Gemäss BURCKHARDT konnten die Budgets in den Jahren 1871, 1873, 1919, 1920 1922 und 1925 nicht rechtzeitig im Dezember für das Folgejahr beschlossen werden, wobei jeweils verschiedene Varianten der Rechtsfolgen dieses Sachverhaltes beschlossen wurden (BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 689).

f) Nachträge zum Voranschlag

Da die Budgetaufstellung in der Verwaltung bereits zu Beginn des Vorjahres beginnt (vgl. dazu Art. 18 FHV), ist klar, dass nicht alle Ausgaben vorausgesehen und vom BR im Rahmen der Budgetbotschaft beantragt werden können. Deshalb ist das Verfahren des Nachtrags unabdingbar. Enthält der Voranschlag keinen oder keinen genügenden Kredit, kann der BR einen Nachtragskredit beantragen (zur Beratung vgl. Art. 50 N 12 f.) (vgl. dazu Botschaft BR vom 5.4.2014 über den Nachtrag I zum Voranschlag 2014, http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/nachtragskredite.php [7.4.2014]; *14.007*).[32] **19**

III. Entstehungsgeschichte von Art. 25

Da Aufgaben und Kompetenzen im Finanzbereich auf Verfassungsstufe von Beginn weg klar geregelt waren, bestand keine Notwendigkeit, diese auf Gesetzesstufe näher zu umschrieben. Sie fanden denn auch keinen Eingang in das GVG. Dieses enthielt vorwiegend Verfahrens- und Organisationsbestimmungen (über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten und der Räte mit dem BR sowie über die Form der Erlasse) (vgl. Art. 1 N 1 ff.).[33] **20**

Art. 25 gab beim Erlass des ParlG zu keinen grossen Diskussionen Anlass.[34] Der Wortlaut von Abs. 1 wurde von der FK-StR im Rahmen des Mitberichts zum ParlG der SPK-StR übermittelt und von dieser so übernommen (vgl. Prot. SPK-StR, 11.2.2002; Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002). Im Rahmen der Revision des FHG 2005 *(04.079)* wurde lediglich der ursprüngliche Begriff der «Ausgaben» mit dem Begriff der «Aufwände» gemäss dem «Neuen Rechnungsmodell des Bundes» (NRM) ersetzt (Botschaft BR 24.11.2004 [BBl 2005 92]). **21**

Dem Parlament genügen i.d.R. die Zweckbestimmung und der Höchstbetrag eines Kredites als Steuerungsvorgabe für den Kreditvollzug. In Ausnahmefällen kann die BVers aber das Bedürfnis haben, im Kreditbeschluss zusätzlich normative Bestimmungen über Modalitäten und Auflagen einzufügen, die bei der Beanspruchung des Kredits zu beachten sind. Aus diesem Grund wurde anlässlich der Totalrevision des FHG 2005 *(04.079)* bei Abs. 3 ein zweiter Satz eingefügt. Eingebracht wurde er anlässlich der Kommissionsberatung von der FK-StR und führte zu keinen Diskussionen. Aus Gründen der Gesetzessystematik wurde die neue Bestimmung ins ParlG verschoben (vgl. Prot. FK-StR 9./10.5.2005, 8; AmtlBull StR 2005 581 f.; Prot. FK-NR 25./26.8.2005, 13 f.; AmtlBull NR 2005 992). **22**

Im Rahmen der Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20.11.2013 (BBl 2014 767 ff., *13.092*) beantragt der BR, den Eigenbereich der Verwaltung künftig mit Globalbudgets zu steuern. Die BVers bewilligt im Eigenbereich nur noch ein Globalbudget pro Verwaltungseinheit. Diesen Einheiten steht damit frei, innerhalb ihrer Globalbudgets unterjährige Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufwandarten (z.B. zwischen dem Betriebs- und dem Informatikaufwand) und/oder zwischen den einzelnen Leistungsgruppen vorzunehmen. Ziel des NFB ist u.a., den Verwaltungseinhei- **23**

32 Zu den Nachtragskrediten vgl. BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 233 Rz 115 ff.

33 Zur Geschichte der GVG von 1849 und 1902 vgl. auch Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.), ferner Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3535).

34 Vgl. AmtlBull NR 2001 1334, AmtlBull StR 2002 15.

ten einen «grösseren Spielraum für einen wirtschaftlichen und effizienten Einsatz der Mittel» zu gewähren (BBl 2014 828). Die Steuerung im Transferbereich (z.B. Subventionen) bleibt gleich. Durch Art. 25 Abs. 3 (s. unten N 39 f.) wird es der BVers weiterhin möglich sein, im Bedarfsfall detailliertere Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Funktionsbereich der Verwaltung, etwa im Personalbereich, zu erlassen, auch wenn dies in einem gewissen Widerspruch zum Grundansatz einer Globalsteuerung steht (vgl. BBl 2014 770, 798 f., 808 f.). Bei Redaktionsschluss des Kommentars war die parlamentarische Beratung noch im Gang.

IV. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematische Einordnung

24 Art. 25 ist im Zusammenhang mit den Bestimmungen des ParlG, welche das parlamentarische Budgetrecht regeln, zu sehen. Er legt in Konkretisierung von Art. 167 BV die Aufgaben der BVers im Bereich der Finanzen fest. Art. 25 bestimmt gleichzeitig die Instrumente (Kreditarten), mit denen die Aufgaben zu erfüllen sind, und schreibt vor, in welcher Beschlussform die BVers ihre Finanzkompetenzen ausübt. Art. 50 ParlG bestimmt, dass es die FK sind, welche diese Entwürfe für die Räte vorberaten. Art. 142 ParlG schliesslich legt die Fristen fest, innerhalb derer der BR der BVers die Entwürfe zu den Nachtragskrediten und Zusatzkrediten sowie die Staatsrechnung zu unterbreiten hat. Für die Unterbreitung des Voranschlags ist dies in Art. 29 FHG geregelt.

25 Da der Gesetzgeber im ParlG die Bestimmungen der BV nur wiederholen wollte, wenn dies aus Gründen der Klarheit notwendig war, führt das ParlG nur wenige Ergänzungen in Bezug auf die Aufgaben der BVers auf.[35] Deshalb äussert sich Art. 25 Abs. 1 auch nur kurz zu den Aufgaben der BVers im Bereich der Finanzen, auch wenn diesen eine hohe Bedeutung zukommt (s. N 3).

2. Festsetzung der Aufwände und Investitionsausgaben (Abs. 1 Satz 1)

26 Satz 1 hält fest, dass die BVers die Aufwände und die Investitionsausgaben mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen festsetzt, womit er klarstellt, dass diese nicht einzeln bewilligt werden. Nur diese konzentrierte Bewilligung aller Aufwände und Investitionsausgaben (Universalität des Budgets) zu einem bestimmten Zeitpunkt kann die notwendige Transparenz über die Situation des Bundeshaushalts herstellen.[36] Durch die Bewilligung im Rahmen des Voranschlages wird indirekt auch der Zeitpunkt der Bewilligung festgelegt: Für das Budget und den Nachtrag II ist dies die Wintersession; für den Nachtrag I, der zusammen mit der Staatsrechnung beraten wird, die Sommersession.[37]

27 Gemäss Art. 3 Abs. 3 FHG gilt als Aufwand der gesamte Wertverzehr innerhalb einer bestimmten Periode. Ein solcher Wertverzehr sind neben den laufenden Ausgaben (z.B. dem Lohn für das Personal) etwa die Abschreibungen auf Immobilien, die Einlagen in

35 Zur Aufnahme der Aufgaben der BVers (3. Titel) im ParlG vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3535 ff.).

36 Vgl. dazu schon Botschaft BR 21.2.1968 (BBl 1968 I 473), mit Verweisen auf Zeiten, in welchen dieses Prinzip nicht eingehalten wurde. Diese Notwendigkeit betonte schon Burckhardt, Art. 85 Ziff. 10, 686 f.

37 Das Gesetz legt nicht fest, in welcher Session Budget, Nachträge und Rechnung zu behandeln sind (vgl. auch Art. 142 N 11 ff.).

Rückstellungen und Spezialfinanzierungen (vgl. Botschaft BR 24.11.2004 [BBl 2005 70]; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 202 ff.). Investitionsausgaben sind Zahlungen an Dritte, welche Vermögenswerte schaffen, die unmittelbar Verwaltungszwecken dienen (Art. 3 Abs. 1 Bst. b FHG). Bei Investitionsausgaben werden bleibende Gegenwerte geschaffen (statt Geld besitzt der Bund bspw. ein Gebäude).

3. Beschluss über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen (Abs. 1 Satz 2)

28 Satz 2 befasst sich mit der Beschlussfassung bei den längerfristigen, über ein Budgetjahr hinausgehenden Kreditarten. Er schreibt vor, dass die BVers über neue oder nicht beanspruchte laufende Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen – damit in der Wintersession – oder mit besonderen Beschlüssen beschliesst.[38] Anders als bei den in Satz 1 geregelten Aufwänden (die im Wesentlichen auch [laufende] Ausgaben sind) und bei Investitionsausgaben können damit die längerfristigen Verpflichtungen wie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen nicht nur beim Beschluss über den Voranschlag[39] oder über die Nachträge, sondern auch mit besonderen Beschlüssen bewilligt werden. Ein solcher besonderer Beschluss wird nicht zusammen mit dem Budget beraten. Mit besonderen Beschlüssen werden die wichtigen Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, welche hohe Ausgaben nach sich ziehen und damit einer vertieften politischen Diskussion bedürfen, bewilligt. Der BR leitet der BVers dazu eine spezielle Botschaft zu, die dann von der fachlich zuständigen Sachbereichskommission vorberaten wird. Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen werden deshalb zu grossen Teilen von den für die Verkehrs-, Sicherheits- oder Bildungspolitik zuständigen Sachbereichskommissionen vorberaten, die damit eine wesentliche finanzpolitische Mitverantwortung tragen. Die FK können zu diesen hohen Ausgaben einen Mitbericht verfassen (vgl. Art. 50 N 26 ff.).

29 Der Passus «oder nicht beanspruchte Verpflichtungskredite» von Satz 2 wurde auf Wunsch der FK-StR eingefügt. Mit dieser Ergänzung sollte der Einfluss des Parlaments beim Vollzug des Verpflichtungskredites erhöht werden. Es handelte sich dabei um keine neue Regelung; zudem hat sie lediglich deklaratorischen Charakter (Prot. SPK-StR 11.2.2002, 32). Mit der Aufnahme dieses Passus wurde klargestellt, dass ein von der BVers bewilligter Verpflichtungskredit nicht in jedem Fall bereits einen Rechtsanspruch begründet. Ob ein solcher schon besteht, ist abhängig vom Stand der Kreditverwirklichung. Ist die Verwaltung zulasten dieses Verpflichtungskredites bereits Verpflichtungen eingegangen und hat z.B. Verträge mit Zahlungsversprechen abgeschlossen, kann dies von der BVers nicht mehr rückgängig gemacht werden, weil durch das von der BVers bewilligte Eingehen von Verpflichtungen wohlerworbene Rechte Dritter entstanden sind.[40] Der noch nicht verpflichtete Teil des Verpflichtungskredits kann hingegen zu einem späteren Zeitpunkt vom Parlament noch gekürzt (oder erhöht) werden (Prot. FK-StR 17.1.2002, 11). Im Lichte der teilweise sehr langen Dauer, während welcher Verpflichtungskredite abgewickelt werden, ist diese zusätzliche Eingriffsmöglichkeit gerechtfertigt. So können sich die Rahmenbedingungen, die zum Bewilligungszeitpunkt geherrscht

38 Näheres zu den einzelnen Kreditarten bei STAUFFER, Art. 167 N 16 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 495 Rz 1531 ff.

39 Vgl. die Bsp. in der Botschaft BR vom 21.8.2013 zum Voranschlag 2014, Bd. 2 A, 201 ff., Bd. 2B, 357 ff.

40 Vgl. Notiz EFV von 8.1.2002 an FK-StR. Näheres zu den wohlerworbenen Rechten bei HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz 1008 ff.

haben, zwischenzeitlich massiv verändert haben (z.B. Verschlechterung der Haushaltslage, andere Entwicklungen im Sachbereich).

30 Der Verpflichtungskredit ist im FHG und in der FHV definiert. Art. 21 Abs. 1 FHG schreibt vor, dass i.d.R. dann ein Verpflichtungskredit[41] einzuholen ist, wenn über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen. Art. 21 Abs. 2 gibt dem BR die Ermächtigung, bis zum festgesetzten Höchstbetrag für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Eine zeitliche Beschränkung gibt es nur, wenn der Kreditbeschluss dies vorsieht (Art. 21 Abs. 3 FHG). Verpflichtungskredite werden nur bei Verpflichtungen gegenüber Dritten, aber nicht für verwaltungsinterne Leistungserbringungen eingesetzt. Gemäss Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV unterliegen sie der Ausgabenbremse (s. oben N 6). Die verschiedenen Arten von Verpflichtungskrediten (Zusatzkredit, Gesamtkredit, Kreditverschiebung, Rahmenkredit, Jahreszusicherungskredit) sind in Art. 10 FHV umschrieben. Art. 11 FHV regelt abschliessend die Ausnahme von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredites. Es muss kein Verpflichtungskredit eingeholt werden, wenn die Gesamtkosten im Einzelfall weniger als 10 Millionen CHF betragen, für die längerfristige Miete von Liegenschaften, für die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs und für die Beschaffung von Dienstleistungen (Bst. a) sowie für die Anstellung von Bundespersonal (Bst. b). Wesentlich ist, dass der Verpflichtungskredit noch keine Zahlungsermächtigung darstellt. Der Mittelbedarf für die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtung muss stets noch mittels eines Voranschlagskredits (Art. 20 FHV) in den Voranschlag eingestellt und von der BVers bewilligt werden. Faktisch besteht für das Parlament oft ein Bewilligungszwang, weil die Verwaltung bereits Verpflichtungen eingegangen ist. Hier zeigt sich, dass der Voranschlag in weiten Teilen der zahlungsmässige Vollzug früherer Entscheide ist (s. oben N 16).

31 Art. 23 Abs. 1 FHG hält fest, dass die BVers durch VO bestimmt, in welchen Fällen ihr die Begehren um Verpflichtungskredite mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind. Mittels VO der BVers über die Verpflichtungskredite für Grundstücke und Bauten vom 18.6.2004 (SR 611.051) hat die BVers festgelegt, dass Verpflichtungskredite, bei denen die zu erwartenden Gesamtausgaben pro Projekt 10 Millionen CHF übersteigen, mit besonderer Botschaft vorzulegen sind (vgl. z.B. Botschaft BR über die Immobilien des EFD für das Jahr 2013 vom 22.5.1913 [BBl 2013 3485 ff.]; *13.043*). Bei Beträgen tiefer als 10 Millionen CHF kann der Verpflichtungskredit ohne besondere Botschaft im Rahmen des Voranschlags oder Nachtrags angefordert werden. Dieses Verfahren wird auch bei Vorhaben angewandt, die im Interesse der Landesverteidigung geheim gehalten werden.

32 Ein Zahlungsrahmen ist «ein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben» (Art. 20 Abs. 1 FHG). Zahlungsrahmen unterliegen der Ausgabenbremse (s. oben N 6). Sie erhöhen die Planungssicherheit der Ämter, welche die mit einem Zahlungsrahmen gesteuerten Aufgaben vollziehen, weil diese wissen, mit welchen Mitteln sie in den nächsten Jahren voraussichtlich rechnen dürfen. Dem Zahlungsrahmen kommt damit eine ähnliche Funktion zu wie der Finanzplanung (s. Art. 143 N 10). Gemäss Art. 20 Abs. 2 FHG können Zahlungsrahmen insb. dann festgesetzt werden, wenn Zusicherungen und Zahlungen in das glei-

41 Näheres zu den Verpflichtungskrediten bei Baumgartner/Beljean/Widmer, Finanzhaushalt, 228 ff.; EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 96 ff. <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> (16.2.2014).

che Jahr fallen, ein Ermessensspielraum besteht und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist. Der Zahlungsrahmen stellt aber keine Kreditbewilligung dar (Art. 20 Abs. 3 FHG). Zahlungsrahmen werden etwa im Bereich der Strukturverbesserung der Landwirtschaft, in der Tourismusförderung oder beim Verkehr, aber auch bei Betriebsleistungen an Organisationen wie die Stiftung Pro Helvetia oder das Verkehrshaus der Schweiz eingesetzt.[42]

33 Politisch bedeutsame Kreditbegehren kann der BR der BVers mit besonderen Botschaften vorlegen (Art. 23 Abs. 2 FHG). In der Praxis legt er der BVers alle Vorlagen, die hohe Ausgaben zur Folge haben wie die Rüstungsprogramme oder auch die Investitionen im Verkehrsbereich in besonderen Botschaften vor (vgl. z.B. Botschaft BR über die Beschaffung von Rüstungsmaterial 2013 vom 22.5.2013 [BBl 2013 3689 ff.]). Nach Art. 7 Abs. 2 FHV hat der BR der BVers mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite i.d.R innerhalb von 6 Monaten nach der Botschaft über die Legislaturplanung zu unterbreiten.[43] Dies soll zu einer besseren Verknüpfung von Sach- und Finanzplanung beitragen (vgl. dazu Art. 143 N 19 ff.).

4. Abnahme der Staatsrechnung (Abs. 1 Satz 3)

34 Satz 3 hält fest, dass die BVers die Staatsrechnung abnimmt, womit er den Verfassungsauftrag von Art. 167 Abs. 1 BV wiederholt.[44] Die Erstellung der Staatsrechnung weist die BV in Art. 183 Abs. 1 dem BR zu, der auch für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung zu sorgen hat (Art. 183 Abs. 2 BV) (Biaggini, Art. 183 N 2 ff.). Die Staatsrechnung ist der finanzielle Teil der Rechenschaftsablage des BR gegenüber der BVers; ihre Genehmigung durch die BVers erfolgt im Rahmen der Oberaufsicht. Aubert bezeichnet sie als «logische Folge» der Aufstellung des Voranschlages; eine Bewilligungsbehörde hat in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat zu prüfen, ob die vollziehende Behörde (BR und Verwaltung) sich an die Vorgaben gehalten hat (vgl. auch Aubert, Bundesstaatsrecht, Rz 1361).

35 Die rechtliche Bedeutung der Genehmigung der Staatsrechnung ist jene einer politischen Entlastung (Décharge) des BR. Genehmigt die BVers die Rechnung, so hat dies nicht zur Folge, dass die Mitglieder des BR von einer allfälligen zivil- oder strafrechtlichen Verantwortlichkeit entbunden wären. Rechenschaft kann die BVers vom BR aber nur fordern, wenn dieser für den beurteilten Sachverhalt auch verantwortlich gewesen ist (Eichenberger, Gewalt, 117; Biaggini, Art. 167 N 17; Aubert, Art. 85 Ziff. 10 N 145 ff.). Überschreitet der BR einen Kredit, so hat gemäss Eichenberger der BR da-

42 Zu den Zahlungsrahmen vgl. Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 75); Baumgartner/Beljean/Widmer, Finanzhaushalt 226 f.; EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 97, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> (14.2.2014).

43 Für die Legislaturperiode 2011–2015 waren dies die Botschaften zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ([BBl 2012 2075 ff.]; *12.021*) mit 3 Zahlungsrahmen von total 13,67 Milliarden CHF, zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 ([BBl 2012 3099 ff.]; *12.033*) mit einem Finanzvolumen von 23,9 Milliarden CHF, die Botschaft zur Finanzierung der schweizerischen Eisenbahninfrastruktur (SBB und Privatbahnen) ([BBl 2012 4015 ff.]; *12.038*) mit einem Finanzvolumen von rund 9,5 Milliarden CHF sowie die Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2013–2016 ([BBl 2012 2485 ff.]; *12.029*) mit einem Volumen von 11,35 Milliarden CHF.

44 Zur Staatsrechnung vgl. Burckhardt, Art. 85 Ziff. 10, 691 f.; Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, Rz 1535 f.; zum besonderen Oberaufsichtsrecht im Finanzwesen vgl. Eichenberger, Gewalt, 287 ff.

für nicht rechtlich einzustehen, sondern seine Handlungsweise vor dem Parlament zu rechtfertigen. Nimmt das Parlament die Rechtfertigung an, so entlastet es den BR politisch (EICHENBERGER, Gewalt, 117). Genehmigt die BVers die Rechnung oder Teile davon nicht, so kommt dies einer politischen Rüge gleich. Wenn die Rechnung dem Voranschlag entspricht und die einschlägigen Rechtsnormen eingehalten werden, so ist die BVers verpflichtet, die Rechnung abzunehmen (STAUFFER, Art. 167 N 39 ff.).

36 Die politische Bedeutung der Staatsrechnung ist noch geringer einzustufen als jene des Budgets, zumindest wenn keine massiven Kreditüberschreitungen begangen wurden (AUBERT, Art. 167 N 9; ebenso BIAGGINI, Art. 167 N 17). Sie hat mit der Einführung der Schuldenbremse jedoch zugenommen, da das Ausgleichskonto mit den tatsächlichen Zahlen der Staatsrechnung korrigiert wird (BIAGGINI, Art. 167 N 17; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 72 Rz 160). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hat die BVers die Staatsrechnung bis anhin genehmigt (vgl. AUBERT, Bundesstaatsrecht, 671).[45]

5. Form des Beschlusses (Abs. 2)

37 Abs. 2 hält fest, dass die BVers für die jeweilige Bewilligung die Form des einfachen BB (Art. 163 Abs. 2 BV, s. Art. 29 N 10 ff.) wählt.[46] Damit wird klargestellt, dass für die Ausgabenbewilligungen kein Referendum zur Anwendung kommt. Aufgrund des Wortlauts ist es der BVers verwehrt, Ausgabenbeschlüsse freiwillig einem Referendum zu erstellen. Ein solches ist ausgeschlossen sowohl beim Voranschlag und den Nachträgen als auch bei den besonderen Ausgabenbeschlüssen wie etwa der Bewilligung der Verpflichtungskredite im Bereich der Rüstungskredite oder der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. etwa H. KOLLER, Finanzgewalt, 520).[47] Diese Klarstellung der Art der Beschlussfassung drängt sich angesichts der Regelungen in den Kantone und Gemeinden in anderen Bereichen des Finanzrechts (Annahme des Budgets in den Gemeinden durch das Volk; Finanzreferendum auf Kantonsebene) auf.

38 Da der Bundeshaushalt zu wesentlichen Teilen ein Transferhaushalt ist – also Finanzmittel vom Bund bspw. an die Kantone weiterleitet – und 55 Prozent der Ausgaben des Bundes gesetzlich stark gebunden sind (EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 86, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> [16.2.2014]),[48] macht es wenig Sinn, auch auf Bundesebene ein Finanzreferendum vorzusehen, wie es die Kantone kennen. Dies u.a. auch deshalb, weil durch den hohen Anteil an gebundenen Ausgaben das Volk via Gesetzesreferendum (Art. 141 Abs. 1 BV) bereits eine Referendumsmöglichkeit besessen hat und sich in dessen Rahmen zur Finanzierungsfrage äussern konnte. Die Frage der Finanzierbarkeit und mögliche Aus-

45 Art. 1 Abs. 2 des BB I über die eidg. Staatsrechnung für das Jahr 1995 nahm von der Genehmigung der Staatsrechnung die Sonderrechnung der eidg. Versicherungskasse mit einem Einnahmenüberschuss von rund 1,2 Milliarden CHF aus (BBl 1996 III 104; vgl. dazu die Diskussion im NR: AmtlBull NR 1996 663 ff.).

46 Zum einfachen BB vgl. auch EICHENBERGER, Gewalt, 116 f.; AUBERT, Bundesstaatsrecht, 669; BIAGGINI, Art. 163 N 11.

47 Vgl. z.B. Art. 3 des BB über die Beschaffung von Rüstungsmaterial 2013 vom 5.12.2013, welcher festhält, dass der BB nicht dem Referendum untersteht (BBl 2014 171).

48 So macht der Transferbereich beim BSV, welches u.a. für die Durchführung der AHV, IV und EO zuständig ist, 99,5 Prozent der gesamten Ausgaben aus. Seine finanzierungswirksamen Ausgaben im Jahr 2014 betragen rund 13,489 Milliarden CHF (Zusatzdokumentation des EDI zum Voranschlag 2014, 131); s. auch oben N 13 ff.

wirkungen auf die Steuerbelastung sind bei Volksabstimmungen oft einer der zentralen Diskussionspunkte.[49]

6. Nähere Bestimmung der Kredite (Abs. 3)

39 Abs. 3 gibt nähere Vorgaben zur Beschlussfassung bei Kreditbeschlüssen. Nach Satz 1 hat die BVers in Ausgabenbeschlüssen mit dem Zweck und der Höhe des Kredits die Essentialien eines Kreditbeschlusses (Notiz EFV an FK-StR vom 25.5.2005) festzulegen. Diese nähere Festlegung des Kreditzwecks wird Spezifikation[50] genannt. Sie ist eine der Grundsätze bei der Aufstellung und beim Vollzug des Voranschlags (Art. 31 FHG) und wird in Art. 19 Abs. 1 Bst. d FHV näher umschrieben. Danach sind Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen nach Verwaltungseinheiten, nach der Artengliederung des Kontenrahmens und – soweit zweckmässig – nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen. Ein Kredit darf nur für den Zweck verwendet werden, der bei der Bewilligung festgelegt wurde.[51] Ein Voranschlagskredit ist damit auf zwei Arten bestimmt: durch die Höhe, welche einen Maximalbetrag darstellt, der im Kreditvollzug nicht überschritten werden darf, sowie durch die Umschreibung des Kreditzwecks (wofür darf der Kredit verwendet werden?). So sind auch beim Voranschlag die einzelnen Voranschlagspositionen spezifiziert.[52]

40 Satz 2 gibt der BVers in Form einer «Kann-Bestimmung» die Kompetenz, einen spezifizierten Einfluss auf die Kreditverwendung durch BR und Verwaltung zu nehmen, indem sie die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung näher regelt. Damit greift die BVers mit Anweisungen in den Haushaltsvollzug ein, der als ausführende Tätigkeit von der BV dem BR zugewiesen ist (Art. 174 BV), was die Frage nach der Grenze dieses Einwirkungsrechts aufwirft. Der Kommissionssprecher führte dazu Folgendes aus:

> «Solche Nebenbestimmungen liegen in der Finanzhoheit der eidgenössischen Räte und dürfen daher im Rahmen eines einfachen Bundesbeschlusses verabschiedet werden. Hingegen wäre es nicht zulässig, mit dieser Erlassform in Bereiche einzugreifen, die der Gesetzgebung vorbehalten sind. Unzulässig wäre es etwa, mit dem Kreditbeschluss die gesetzlich festgelegten Beitragsvoraussetzungen anzupassen» (AmtlBull StR 2005 581).

---

49 Näheres zu den Bemühungen, auf Bundesebene ein Finanzreferendum einzuführen, bei LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 77 f. Der NR lehnte am 3.12.2013 eine pa.Iv. *(12.459)* der SVP-Fraktion mit 115 zu 71 Stimmen (3 Enthaltungen) ab (AmtlBull NR 2013 1975). Zu dieser Frage vgl. auch Bericht SPK-NR 1.11.2007 (BBl 2007 8373 ff.).

50 Die nähere Umschreibung des Kreditzwecks nennt man qualitative Spezifikation, die Höhe des Kredits quantitative Spezifikation und die zeitliche Befristung des Kredits zeitliche Spezifikation. Letztere bedeutet, dass der nicht benutzte Teil eines Voranschlagskredits am Ende des Budgetjahrs verfällt (vgl. etwa VALLENDER, Finanzhaushaltrecht, 44).

51 Näheres zu den Budgetierungsgrundsätzen bei BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 220 f.

52 So enthält z.B. die Voranschlagsposition A2100.0001 die Personalbezüge (Löhne) und die Arbeitgeberbeiträge.

Art. 26

siehe Aktualisierung Art. 26

Oberaufsicht

[1] Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes.

[2] Sie übt die Oberaufsicht aus über den Finanzhaushalt im Bereich von Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967.

[3] Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht nach den folgenden Kriterien aus:

a. Rechtmässigkeit;

b. Ordnungsmässigkeit;

c. Zweckmässigkeit;

d. Wirksamkeit;

e. Wirtschaftlichkeit.

[4] Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.

Haute surveillance

[1] L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération.

[2] Elle exerce la haute surveillance financière inscrite dans le cadre de l'art. 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances.

[3] L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance dans le respect des critères suivants:

a. légalité;

b. régularité;

c. opportunité;

d. efficacité;

e. efficience économique.

[4] La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision. Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ni des décisions du Ministère public de la Confédération.

Alta vigilanza

[1] L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei tribunali della Confederazione, dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione e di altri enti incaricati di compiti federali.

[2] Esercita l'alta vigilanza sulla gestione finanziaria nell'ambito dell'articolo 8 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze.

[3] L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza attenendosi ai seguenti criteri:

a. legalità;

b. conformità all'ordinamento vigente;

c. adeguatezza;

d. efficacia;

e. economicità.

[4] L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del Ministero pubblico della Confederazione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage 1
2. Bedeutungszunahme der parlamentarischen Oberaufsicht 4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 13
1. Vorbemerkungen 13
a) Systematik der Bestimmung 13
b) Begriff der Oberaufsicht 16
2. Die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1) 18
a) Organe 18
b) Adressaten 19
aa) BR und Bundesverwaltung 20
bb) Die eidg. Gerichte und gerichtsähnliche Behörden 24
cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde 25
dd) Die anderen Träger von Aufgaben des Bundes 26
ee) Parlamentarische Mitwirkung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten 27
ff) Bundesaufsicht über die Kantone 29
3. Die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt (Abs. 2) 30
a) Bereich 30
b) Organe 32
4. Die Kriterien der Oberaufsicht (Abs. 3) 34
a) Rechtmässigkeit (Bst. a) 35
b) Ordnungsmässigkeit (Bst. b) 38
c) Zweckmässigkeit (Bst. c) und Wirtschaftlichkeit (Bst. e) 39
d) Wirksamkeit (Bst. d) 40
5. Die Grenzen der Oberaufsicht (Abs. 4) 41
a) Einleitung 41
b) Grundsatz der Gewaltenteilung 42
c) Abgrenzung zur Aufsicht 44
d) Begleitende und nachträgliche Ausübung der Oberaufsicht 46
aa) Gegenstand 47
bb) Adressaten 53
cc) Zeitliche Dimension 54

Note
e) Oberaufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2) 56
f) Kollegialprinzip als Schranke der Oberaufsicht? 61
g) Gesetzliche Autonomiebereiche 64
h) Gesetzliche Geheimhaltungsbereiche? 65

Materialien

Bericht BR betr. die Frage der Aufstellung einer eidgenössischen Rechnungskammer 10.12.1900 (BBl 1900 IV 879 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
89.006 Vorkommnisse im EJPD: Bericht PUK EJPD 22.11.1989 (BBl 1990 637 ff.).
89.243 Pa.Iv. GPK. Bildung einer Delegation: Änderung GVG 13.12.1991 (AS 1992 641 f.).
97.032 Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/97: Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16.5.1997 (BBl 1997 III 1378 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG Prot. SPK-NR 14./15.9.2000, 5 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.494 Pa.Iv. FK-NR. Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten: Änderung ParlG 17.12.2010 (AS 2011 5859 ff.).

Literatur

Aeschlimann, Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2009, H. 1, 4 ff. (zit. Aeschlimann, Aspekte); Albrecht, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 31 (zit. Albrecht, Oberaufsicht); Aubert, Art. 85 Ziff. 11, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. Aubert, Art. 85 Ziff. 11); Aubert, Art. 169, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1279 ff. (zit. Aubert, Art. 169); Bäumlin, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: ZSR 1966, II. Halbband, 165 ff. (zit. Bäumlin, Kontrolle); Biaggini, Art. 169, in: Biaggini, Kommentar BV, 749 ff. (zit. Biaggini, Art. 169); Brügger, 25 Jahre Finanzkontrollgesetz des Bundes, in: ZBl 1993, H. 3, 93 ff. (zit. Brügger, Finanzkontrollgesetz); Burckhardt, Art. 85, in: Burckhardt, Kommentar BV, 695 ff.; Eichenberger, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau (Hrsg.), Der Staat der Gegenwart, Basel 1980, 374 ff.; Frick, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Sägesser, Bundesbehörden, 85 ff. (zit. Frick, Oberaufsicht); Grüter/Riedi, Finanzaufsicht und Finanzkontrolle, in: Lienhard (Hrsg.), Finanzrecht, Basel 2011, 443 ff. (zit. Grüter/Riedi, Finanzaufsicht); Hangartner, Parlament und Regierung, in: ZBl 1990, H. 11, 473 ff. (zit. Hangartner, Parlament); Janett, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004, H. 2, 137 ff. (zit. Janett, Evaluationsfunktion); Kiener, Die Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen, Diss., Bern 1994 (zit. Kiener, Informationsrechte); Kiener, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gegenüber Regierung und Verwaltung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2000, H. 3, 6 (zit. Kiener, Kommissionen); Koller, Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht, in: Jahrbuch SVVOR 2010, Bern 2011, 35 (zit. Koller, Verhältnis); Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Habil., Bern 2005 (zit. Lienhard, Grundlagen); Lienhard, Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2008, H. 3, 5 ff. (zit. Lienhard, Steuerung); Mäder, Was kann eine GPK?, Jusletter 15.8.2011 <http://jusletter.weblaw.ch/_627?lang=de> (4.12.2013); Mahon, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: Aubert et.al (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1011 ff. (zit. Mahon, Principe); Mastronardi, Art. 143, in: St. Galler Kommentar, 2258 ff. (zit. Mastronardi, Art. 143); Mastronardi, Art. 169, in: St. Galler Kommentar, 2488 ff. (zit. Mastronardi, Art. 169); G. Müller, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in: ZSR 1992, H. 4/5, 389 ff. (zit. Müller, Probleme); G. Müller, Oberaufsicht der Bundesversamm-

lung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben, in: ZBl 2010, H. 12, 649 ff. (zit. MÜLLER, Oberaufsicht); NUSPLIGER, Regierung und Parlament, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, 149 ff. (zit. NUSPLIGER, Regierung); RITTER, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Grossbritannien, in: Ritter/Ziebura (Hrsg.), Faktoren der politischen Entscheidung: Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag, Berlin 1963, 294 (zit. RITTER, Kontrolle); RUCH, Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, in: ZBl 1992, H. 6, 241 ff. (zit. RUCH, Kontrolle); SÄGESSER, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, H. 6, 125 ff. (zit. SÄGESSER, Oberaufsicht); SÄGESSER, Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2010, in: Jahrbuch SVVOR 2010, Bern 2011, 167 ff. (zit. SÄGESSER, Entwicklungen 2010); SÄGESSER, Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2011, in: Jahrbuch SVVOR 2011, Bern 2012, 285 ff., insb. 291 f. (zit. SÄGESSER, Entwicklungen 2011); SÄGESSER, Zur Totalrevision des Grossratsgesetzes im Kanton Bern, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 2012, H. 12, 963 ff. (zit. SÄGESSER, Totalrevision); SEILER, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, in: ZBl 2000, H. 6, 281 ff. (zit. SEILER, Fragen); STAUFFER, Art. 167, in: St. Galler Kommentar, 2460 ff. (zit. STAUFFER, Art. 167); STEINMANN, Art. 191*c*, in: St. Galler Kommentar, 2845 (zit. STEINMANN, Art. 191*c*); TSCHÜMPERLIN, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: SJZ 2009, H. 10, 233 ff. (zit. TSCHÜMPERLIN, Aufsicht); ZIMMERLI, «Privatisierung» und parlamentarische Oberaufsicht, in: Wiegand (Hrsg.), BTJP 1998, 167 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

1 Die verfassungsrechtliche Grundlage für die parlamentarische Oberaufsicht findet sich in Art. 169 Abs. 1 BV. Danach übt die BVers die Oberaufsicht über den BR und die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus. Bereits die beiden früheren BV wiesen der BVers die Zuständigkeit für die «Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» zu (Art. 74 Ziff. 14 BV 1848; Art. 85 Ziff. 11 BV 1874). Das geltende Verfassungsrecht unterscheidet sich von diesen früheren Verfassungsbestimmungen lediglich dadurch, dass es die Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht präzisiert.

2 Die Oberaufsicht ist seit Bestehen des schweiz. Bundesstaats auf Verfassungsebene verankert, was ihre Bedeutung als wichtige dem Parlament zustehende Kompetenz (AUBERT, Art. 85 Ziff. 11 N 154) – neben jener der Gesetzgebung, der Finanzhoheit oder der Mitwirkung an der Staatsleitung – zum Ausdruck bringt.

3 Während der Vorarbeiten zur neuen BV wurden auf Bestreben des Parlaments substanzielle Elemente der Oberaufsicht thematisiert, nämlich die Fragen, ob die Oberaufsicht lediglich nachträglich oder auch begleitend ausgeübt werden könne (vgl. unten N 46 ff.) und welcher Instrumente die BVers zur Wahrnehmung ihres Oberaufsichtsrechts bedürfe. Der damalige Verfassungsgeber entschied sich für ein pragmatisches Vorgehen: Die begleitende Oberaufsicht wurde entgegen dem Ansinnen der GPK (Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16. 5. 1997 [BBl 1997 III 1383 f.]) nicht ausdrücklich im Verfassungstext verankert, aber in den Materialien als Weiterführung einer bestehenden Praxis bezeichnet (FRICK, Oberaufsicht, 86). Hinsichtlich der Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht setzte sich der StR in der Einigungskonferenz vom 11. 12. 1998 gegen den NR durch: Von Verfassung wegen verfügen nur die gesetzlich vorgesehenen Ausschüsse («Delegationen») parlamentarischer Aufsichtskommissionen über unbeschränkte Informationsrechte (Art. 169 Abs. 2 BV; vgl. SÄGESSER, Bundesbehörden, Entstehungsgeschichte vor N 585). Damit wurde eine politisch austarierte Lösung angestrebt, die zum einen dem Parlament als kontrollierender Behörde ermöglicht, seine Informationsrechte

durchzusetzen, zum anderen aber auch den berechtigten Geheimhaltungsinteressen des BR Rechnung trägt.

2. Bedeutungszunahme der parlamentarischen Oberaufsicht

4 Die Bedeutungszunahme der parlamentarischen Oberaufsicht steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der Aufgaben von Staat und Verwaltung: Dem Staat wurden in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Aufgaben im wirtschaftlichen, sozialen, gesellschaftlichen oder kulturellen Bereich übertragen (RITTER, Kontrolle, 294). Neue staatliche Aufgaben bedürfen der Implementierung, der Umsetzung und des Vollzuges, weshalb sie auch zu einem Ausbau der Verwaltungen und der Personalstellen sowie zu Änderungen in der Verwaltungsorganisation und im Verwaltungsaufbau führen. Die Zunahme der Verwaltungstätigkeit bedingt eine ausgebaute Aufsicht, die über geeignete Instrumente und hinreichende Ressourcen verfügen muss. Die Aufsicht der Regierung über die Verwaltung wurde in der Schweiz auf Bundesebene laufend intensiviert, bereits früh etwa durch die Schaffung einer Finanzkontrolle, den Aufbau einer Justizabteilung zur Prüfung von Rechtsfragen der Verwaltungstätigkeit oder der Beschwerdeinstruktion, die Kodifizierung eines Personalrechts für die Bundesangestellten und eines zentralen Personalamts, die Schaffung einer Zentralstelle für Organisationsfragen oder einer Verwaltungskontrollstelle des BR (VKB), wobei die beiden letztgenannten heute nicht mehr als eigenständige Verwaltungsorgane bestehen (vgl. auch Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1180]). Später kam eine ausgedehnte Organisationsgesetzgebung hinzu (RVOG mit den Vorläufererlassen), die neben Anweisungen für das Verwaltungshandeln auch zahlreiche Instrumente der Verwaltungskontrolle normiert. Der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns wurde zudem durch eine Archivgesetzgebung Rechnung getragen. Mehrere Verwaltungsreformen bezweckten eine Verstärkung der Verwaltungsführung sowie eine Klärung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im hierarchischen Aufbau der Bundesverwaltung. Geregelt wurde nicht nur die Aufsicht über die Verwaltungseinheiten, sondern auch über die Träger öffentlicher Aufgaben, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Schliesslich wurde der BR in der Verwaltungsführung gestärkt, indem ihn ausgebaute Stabsstellen (v.a. die BK) unterstützen und indem die Departemente für ihre Kontroll- und Koordinationsaufgaben über Generalsekretariate verfügen.

5 Ein bes. Augenmerk wurde seit Bestehen des Bundesstaates der Kontrolle des Finanzhaushaltes geschenkt. Die Entwicklung der entsprechenden Instrumente zur Ausübung von Aufsicht und Oberaufsicht erfolgte bereits früh und im Konsens zwischen BR und BVers, wohl deswegen, weil die wesentlichen Befugnisse im Bereich der Finanzen der Eidgenossenschaft der BVers zustehen. 1877 wurde ein Eidg. Kontrollbüro und 1882 die EFK geschaffen. In einem Gesetzesentwurf von 1899 unterbreitete der BR Vorschläge für eine gesetzliche Verankerung der FK und der FinDel sowie für eine Umschreibung von deren Aufgaben. Einer Delegation sollte danach die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Staatshaushaltes obliegen, wobei sie das «unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige» hat. Die Finanzkontrolle war zur Auskunftserteilung verpflichtet, und der Delegation waren alle Prot. und Beschlüsse des BR, welche sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Staatshaushalt bezogen, zur Verfügung zu stellen (Bericht BR betreffend die Frage der Aufstellung einer eidgenössischen Rechnungskammer 10.12.1900 [BBl 1900 IV 884 f.]; vgl. auch GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 518 f.). Mit der Totalrevision GVG 1902 wurden für die FK und die FinDel gesetzliche Grundlagen geschaffen (s. dazu die eingehendere Darstellung in Art. 51 N 1 ff.).

Das Parlament verfügte zum damaligen Zeitpunkt im Bereich der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt über herausragende Informationsrechte, war mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet und konnte sich durch die Möglichkeit des Beizugs von Sachverständigen auch auf andere Informationsquellen als jene von Regierung und Verwaltung stützen (SÄGESSER, Oberaufsicht, 125 f.).

6 Die Entwicklung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung hing auf Bundesebene stark mit der Zunahme der Verwaltungstätigkeit und der Aufsichtsinstrumente des BR zusammen; diese führten zu einer Verlagerung staatlicher Tätigkeiten zugunsten der Regierung. Dieser Umstand zeigte sich bes. während der beiden Weltkriege, die zufolge der entsprechenden Notlagen zu einer Zunahme der Kompetenzen des BR führten. Die staatsrechtliche Forderung nach einer institutionellen Stärkung des Oberaufsichtsrechts der BVers führte indessen erst in den 1960er Jahren zu wesentlichen Ergebnissen. Einer der Gründe dafür war, dass sich die Wissenschaft intensiv mit der Problematik befasste: 1962 wurde von der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte die Schaffung zweier Delegierten der BVers vorgeschlagen, deren Aufgabe in der weisungsunabhängigen Kontrolle der zivilen und der militärischen Verwaltung bestanden hätte. Dieser Vorschlag wurde zwar geprüft, aber nicht weiter verfolgt, weil Bedenken hinsichtlich der Einfügung in das bestehende System und über das Verhältnis zu bestehenden Behörden oder Kontrollorganen bestanden (vgl. Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1183 ff.]; BÄUMLIN, Kontrolle, 195 ff.).

7 Am 23.3.1962 wurde das GVG total revidiert. Dabei wurden mehrere Massnahmen verankert, die zu einer effektiveren Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht beitrugen. So wurde etwa bestimmt, bis wann die Botschaften und Berichte des BR der BVers zugestellt werden müssen, damit den Mitgliedern der vorberatenden Kommissionen ausreichend Zeit zum Studium bleibt. Der Geschäftsbericht des BR hat seither auch zum Stand der überwiesenen Mo. Auskunft zu geben (Art. 45 Abs. 4 GVG 1962; vgl. Art. 122 N 4 f.), und es wurde die Befugnis der Kommissionen vorgesehen, vom BR ergänzende Berichte zu den Vorlagen verlangen zu können. Obwohl diese Massnahmen aus heutiger Sicht eher bescheiden erscheinen, stellen sie eine zur damaligen Zeit nicht zu unterschätzende institutionelle Stärkung des Parlaments dar, die auch von dessen zunehmendem Selbstbewusstsein gegenüber Regierung und Verwaltung zeugt.

8 Grundlegende Entwicklungen der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung standen oft im Zusammenhang mit Ereignissen, die aus der Sicht der BVers zeigten, dass die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Regierung ungenügend erfolgte. Solche Vorfälle führten zu einem Ausbau der parlamentarischen Instrumente zur Wahrnehmung der Oberaufsicht. Anders als in der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt war die institutionelle Stärkung der BVers in der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung von Konflikten zwischen Regierung und Parlament begleitet. Letzteres setzte sich schrittweise durch und verfügt heute über weitgehende Mittel zur Durchsetzung seiner Kompetenzen in der Oberaufsicht.

9 Von bes. Bedeutung war die sog. «Mirage-Affäre» in den 1960er Jahren. Weil der Eindruck entstand, bei der massiven Überschreitung eines Finanzkredites für die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen des Typs Mirage sei das Parlament unzureichend oder sogar falsch informiert worden, wurden von NR und StR erstmals bes. Untersuchungskommissionen eingesetzt (Spezialkommission im NR; erweiterte Militärkommission im StR), die sich zur gemeinsamen Durchführung der Untersuchungen zu einer Arbeitsgemeinschaft formierten (Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 274 ff.]). Die Empfehlungen dieser Arbeitsgemeinschaft führten letztlich zu Änderungen im GVG 1962 (Art. 47ter ff.; eingefügt durch Änderung GVG 1.7.1966 [AS 1966 1325 ff.], in

Kraft seit 1.1.1967) (zum «Mirage-Skandal» und seinen Folgen vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Damit wurden nicht nur der Begriff der Oberaufsicht erstmals auf Gesetzesstufe verankert, sondern auch formellgesetzliche Grundlagen für die GPK, deren Aufgaben und Zuständigkeiten erlassen (vgl. Art. 52, N 2). Zur besseren Kontrolle der Bundesverwaltung wurde die Gliederung der GPK in Sektionen vorgesehen (Art. 47ter Abs. 2 GVG 1962). Die GPK erhielten das Recht, von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte einzuholen und nach Anhören des BR die für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Amtsakten der Bundesverwaltung zu verlangen (Art. 47[quater] Abs. 1 GVG 1962).

10 Ein weiterer Meilenstein war der Bericht der PUK zur Untersuchung der Vorkommnisse im EJPD vom 22.11.1989 (vgl. Art. 163 N 10). Er stellte ein Ungenügen der Oberaufsicht über die BA und die Bundespolizei fest, wobei die beschränkten Informationsrechte der GPK als ursächlich dafür betrachtet wurden. Um gleichwohl berechtigte Geheimhaltungsinteressen wahren zu können, wurde durch die Revision des GVG vom 13.12.1991 die GPDel, aber nicht die GPK, mit bes. weitreichenden Einsichtsrechten versehen, wobei sich deren Befugnisse nicht auf Akten hängiger Geschäfte der unmittelbaren Meinungsbildung des BR bezogen (Art. 47[quinquies] GVG 1962; vgl. Art. 153 N 7). 2011 wurden die Rechte der GPK zu weiten Teilen jenen der GPDel angeglichen (Sägesser, Entwicklungen 2011, 291 f.). Weiterhin nur der GPDel zugänglich sind die Prot. des BR sowie geheime Unterlagen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste (Art. 153 Abs. 6 ParlG; vgl. Art. 153 N 14).

11 Da die wesentlichen Diskussionen über Umfang und Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht im Zusammenhang mit der Verfassungsreform stattfanden, führte das Inkrafttreten des ParlG in erster Linie zu einer Umsetzung der Verfassungsbestimmung über die Oberaufsicht auf der Gesetzesebene. Entsprechend gab Art. 26 ParlG in den Eidg. Räten zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf Kommissionsebene wurden einige terminologische Fragen geklärt (vgl. Prot. SPK-NR 14./15.9.2000, 5 ff.).

12 Am 1.1.2012 trat schliesslich eine Vorlage in Kraft, die zu einer verstärkten Mitwirkung des Parlaments bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten führte. Die BVers wirkt seither bereits bei der Festlegung der strategischen Ziele durch den BR mit. Die entsprechende Berichterstattung des BR an das Parlament wurde intensiviert (Sägesser, Entwicklungen 2011, 302 ff. Vgl. dazu Art. 28 N 5).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen

a) Systematik der Bestimmung

13 In der Systematik des ParlG (vgl. Art. 1 N 8) findet sich Art. 26 im dritten Titel über die Aufgaben der BVers. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der parlamentarischen Aufsichtskommissionen und ihrer Delegationen sind nicht Gegenstand dieser Bestimmung, sondern werden im ParlG im vierten Kapitel innerhalb des vierten Titels über die Organisation der BVers normiert (Art. 50–53 ParlG). Die Berichterstattung der Aufsichtskommissionen an NR und StR wird durch Art. 55 ParlG geregelt. Die den Aufsichtskommissionen und ihren Delegationen zur Ausübung ihrer Aufgaben zustehenden Informationsrechte sind Gegenstand des zweiten Kapitels innerhalb des siebten Titels über den Verkehr zwischen der BVers und dem BR (Art. 153–158 ParlG) und werden im achten Titel über den Verkehr zwischen der BVers und den eidg. Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die BA geregelt (Art. 162 ParlG).

Art. 26 ist wie folgt gegliedert: Abs. 1 betrifft die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und nennt in teilweiser Präzisierung zur BV die Adressaten der Aufsichtstätigkeit. Bei Abs. 2 geht es um die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. Abs. 3 nennt die zur Ausübung der Oberaufsicht massgebenden Kriterien. Abs. 4 verankert bezogen auf die Oberaufsicht wichtige Elemente der Gewaltenteilung, die der Ausübung der Oberaufsicht Grenzen setzen. Die Abs. 3 und 4 gelten nach der Systematik der Bestimmung in gleichem Masse für die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt. **14**

Die Wirkungsweise der Oberaufsicht erschliesst sich erst vollständig im Zusammenhang mit den Informationsrechten, die zu ihrer Durchsetzung den parlamentarischen Aufsichtsorganen zustehen. Aus systematischen Gründen wird auf eine Darstellung der Informationsrechte an dieser Stelle verzichtet, und es wird stattdessen auf die Kommentierung der einschlägigen Bestimmungen des ParlG verwiesen. Nur soweit es der Gesamtzusammenhang verlangt, erfolgen hier zusätzliche Hinweise auf die parlamentarischen Informationsrechte. **15**

b) Begriff der Oberaufsicht

Die Oberaufsicht ist ein Element der Staatsleitung und kein Führungsmittel der BVers (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 423]). Sie soll die kontrollierten Organe veranlassen, die Gründe ihres Verhaltens bzw. Unterlassens offenzulegen, durchschaubar und verständlich zu machen, die Ergebnisse zu rechtfertigen und dafür Verantwortung zu übernehmen (FRICK, Oberaufsicht, 87). Die Oberaufsicht hat eine demokratische Funktion zu übernehmen: Eine wirksame Oberaufsicht vermag das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten oder wieder herzustellen. Die Oberaufsicht setzt einen gegenseitigen Lernprozess zwischen den an der Staatsleitung beteiligten Organen in Gang (SÄGESSER, Oberaufsicht, 135; Tätigkeitsbericht GPK 8. u. 26.5.1998 [BBl 1999 2542]; AmtlBull NR Separatdruck Reform BV 89 [Votum Alexander Tschäppät [SP/BE]). **16**

Bei der Oberaufsicht handelt es sich somit um eine politische Kontrolle des Parlaments über andere oberste Bundesbehörden, d.h. den BR, das BGer und die weiteren eidg. Gerichte sowie übrige Behörden des Bundes (SÄGESSER, Oberaufsicht, 134; Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 396]). Es geht um die Aufsicht über fremde Amtsführung (BÄUMLIN, Kontrolle, 244 ff.). Die Oberaufsicht dient der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit (EICHENBERGER, Gewalt, 110; MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 47). Eine solche politische Kontrolle meint dabei nicht nur, dass sich direkt an die Ausübung der Oberaufsicht keine rechtliche Verantwortlichkeit i.S. zivil-, straf-, verwaltungs- oder staatshaftungsrechtlicher Verfahren knüpft. Gemeint ist vielmehr auch, dass die Kontrolle mit Blick auf das Wichtige, Ganze und i.S. der Wahrnehmung einer Gesamtverantwortung erfolgt (MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 615 ff.; Bericht BR über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben 25.6.1997 [unv., 7]). Es geht nicht um eine Art richterlicher Kontrolle von Einzelfällen (BÄUMLIN, Kontrolle, 244). **17**

2. Die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1)

a) Organe

Vgl. Art. 52 N 8 ff. **18**

b) Adressaten

19 Nach Art. 169 Abs. 1 BV übt die BVers die Oberaufsicht aus über den BR und die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Art. 26 Abs. 2 präzisiert die Adressaten der Oberaufsicht.

aa) BR und Bundesverwaltung

20 Der BR ist in seiner Funktion als «Regierung» (Überschrift des zweiten Titels des RVOG) und damit hinsichtlich seiner Regierungsfunktionen Adressat der parlamentarischen Oberaufsicht. Dazu gehören bspw. Fragen der strategischen politischen Steuerung (bspw. Bericht PVK 15.10.2009 [BBl 2010 3083]), der Staatsleitung, der Funktionsweise des Kollegiums, der Führung durch den BR (bspw. Bericht GPK-NR/StR betr. UBS-Kundendaten 30.5.2010 [BBl 2010 3099]; Bericht GPK-StR betr. diplomatische Krise Schweiz-Libyen 3.12.2010 [BBl 2011 4215]), des Zusammenwirkens mit dem Parlament, der Beaufsichtigung verwaltungsexterner Träger öffentlicher Aufgaben (bspw. Bericht FK-NR betr. verselbständigte Einheiten 29.3.2010 [BBl 2010 3377]), des Handelns in a.o. Situationen (bspw. Bericht GPK-NR betr. Informationstätigkeit des BR und der Bundesverwaltung in a.o. Situationen 29.5.1997 [BBl 1997 III 1568]), der Planung der staatlichen Tätigkeit, der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit (bspw. Bericht der GPK-NR über die Informationstätigkeit des EDA 7.4.2005 [BBl 2005 5075]) oder der Besetzung herausragender Positionen in der Bundesverwaltung (bspw. Bericht GPK-NR über die Ernennung des Chefs der Armee 28.11.2008 [BBl 2009 3425]), ausnahmsweise auch Vorkommnisse, die den Zuständigkeitsbereich eines einzelnen Mitglieds des BR betreffen (bspw. Bericht der GPK-StR betr. Untersuchung von öffentlichen Aussagen des Vorstehers EJPD zu Gerichtsurteilen 10.7.2006 [BBl 2006 9051]).

21 Auch die Bundesverwaltung unterliegt der parlamentarischen Oberaufsicht. Da sie dem BR untersteht und dieser für ihre zweckmässige Organisation und für eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben zu sorgen hat (Art. 178 Abs. 1 BV), ist nicht die Bundesverwaltung, sondern der BR in der Ausübung dieser Verwaltungsfunktion Adressat der Oberaufsicht (Eichenberger, Gewalt, 111; Mastronardi, Art. 169 N 18; Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16.5.1997 [BBl 1997 III 1383]). Bereits die BV bringt das zum Ausdruck, indem sie BR und Bundesverwaltung als Einheit der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt.

22 Der BR bildet die Spitze der Verwaltung und ist verantwortlich für eine überdachende Verwaltungsführung sowie für eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben. Ihm obliegt es, die Einrichtung geeigneter Führungsinstrumente und -prozesse zu überwachen (Sägesser, Bundesbehörden, N 804). In einer hierarchisch gegliederten Verwaltung werden die tiefer gestellten Verwaltungseinheiten durch höher gestellte beaufsichtigt, und auch den Stabsstellen der Regierung sowie der Departemente kommen Aufsichtskompetenzen zu. Die damit verbundene Kompetenzdelegation an Verwaltungseinheiten führt dazu, dass sich die Aufsicht der Regierung auf die obersten Verwaltungseinheiten sowie auf bes. wichtige Situationen konzentriert (Sägesser, Bundesbehörden, N 1044). Entsprechend bedeutsam ist die parlamentarische Oberaufsicht über den BR, in dem sich sämtliche Aufsichtskompetenzen und die damit verbundene Verantwortung konzentrieren. Die parlamentarische Oberaufsicht kann sowohl Projekte und Querschnittbereiche (bspw. Verwaltungsreform, Einbezug der mit Rechtsfragen betrauten Verwaltungsstellen im Vorfeld von Regierungsbeschlüssen, Aspekte der Mehrsprachigkeit, Personalpolitik des Bundes, Einbezug in Vernehmlassungen, Informatiksteuerung usw.) als auch ein-

zelne Politikbereiche betreffen (bspw. die Steuerung der Sozialversicherungen durch den BR; vgl. Bericht GPK-StR 30.3.2012 [BBl 2012 8899]).

23 In ihrem Bericht vom 7.10.1996 über die Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Bundes hielt die PUK fest, dass der BR die Aufsicht über die Geschäftsführung der gesamten Bundesverwaltung hat, wozu auch die Finanzen, die Armee und die selbständigen Anstalten gehören (BBl 1996 V 384). Die Bundesverwaltung untersteht der demokratischen Kontrolle und damit der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie ist in die zentrale und in die dezentrale Verwaltung gegliedert (Art. 6 Abs. 1 RVOV; vgl. SÄGESSER, RVOG, Art. 2 N 60 f.). Die zentrale Verwaltung besteht aus der BK und den Departementen mit den ihnen unterstehenden weiteren Verwaltungseinheiten (Art. 7 RVOV). Die dezentrale Bundesverwaltung besteht aus den ausserparlamentarischen Kommissionen, den durch Gesetz organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (bspw. Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, EFK), den durch Gesetz errichteten rechtlich verselbständigten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten (bspw. ETH, Schweiz. Nationalmuseum, Pro Helvetia, Schweiz. Heilmittelinstitut Swissmedic, Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung, Schweiz. Institut für Geistiges Eigentum, Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde, FINMA (zur parlamentarischen Oberaufsicht über die FINMA im Besonderen vgl. UHLMANN, Gutachten zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und des Nationalrates betreffend Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde vom 28.8.2013, <www.parlament.ch> [4.4.2014]), Pensionskasse des Bundes Publica, Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat) sowie den vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrschten Aktiengesellschaften, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Art. 7*a* RVOV; vgl. auch SÄGESSER, Entwicklungen 2010, 181 ff.). Auch solche Kommissionen, Anstalten und Körperschaften unterliegen der parlamentarischen Oberaufsicht. Gesetzlich vorbehaltene Bereiche weisungsunabhängiger Aufgabenwahrnehmung setzen der Tragweite parlamentarischer Oberaufsicht jedoch Grenzen (vgl. dazu unten N 64). Die Tätigkeit von mit Weisungsunabhängigkeit ausgestatteten Organen soll nicht politisiert werden.[1]

bb) Die eidg. Gerichte und gerichtsähnliche Behörden

24 Der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen die eidg. Gerichte. Es handelt sich dabei um das BGer, das BStGer, das BVGer, das Bundespatentgericht sowie die Organe der Militärjustiz und wohl auch weitere gerichtsähnliche Instanzen, wie bspw. die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Das BGer übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des BStGer, des BVGer und des Bundespatentgerichts aus (Art. 1 Abs. 2 BGG). Es ist Adressatin der Oberaufsicht der BVers, was seinen eigenen Geschäftsbereich und jenen der seiner Aufsicht unterliegenden Gerichte anbelangt. Zu diesem Zweck vertritt es den eigenen Geschäftsbericht und die Berichte der eidg. Gerichte in NR und StR sowie in den parlamentarischen Aufsichtskommissionen (vgl. Art. 162 Abs. 2 ParlG).

1 Illustrativ das Bsp. der Ausgestaltung der Oberaufsicht über die damalige Eidg. Bankenkommission. Um eine politische Einflussnahme auf die Entscheide der Bankenkommission zu vermeiden, wurde darauf verzichtet, eine parlamentarische «Bankendelegation» zur Wahrnehmung der Oberaufsicht einzusetzen (vgl. Bericht WAK-StR 4.11.1994 [BBl 1995 III 100]; Stellungnahme BR 5.4.1995 [BBl 1995 III 109]).

cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde

25 Mit dem Inkrafttreten des StBOG auf den 1.1.2011 wurde die BA aus dem Bestand der dezentralen Bundesverwaltung herausgelöst; seither untersteht sie der Aufsicht einer bes. unabhängigen Behörde. Die BA stellt aufgrund ihrer Tätigkeiten keine gerichtliche Behörde dar (vgl. auch Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8141 f.]; VPB 2008.8, 138 ff. [Gutachten Müller vom 1.11.2007]; VPB 2008.9, 161 ff. [Gutachten Schmid vom 28.10.2007]). Aufsichtsbehörde und BA sind eigenständige, von den übrigen staatlichen Behörden getrennte Organe, die der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen (SÄGESSER, Entwicklungen 2010, 188 f.; BIAGGINI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Gutachten zuhanden der GPK-NR vom 5.6.2008, 20 f., <www.parlament.ch> [4.4.2014]).

dd) Die anderen Träger von Aufgaben des Bundes

26 Dem BR steht nicht nur die Aufsicht über die Bundesverwaltung zu, sondern auch über die anderen Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Art. 8 Abs. 3 und 4 RVOG; vgl. auch RUCH, Kontrolle, 245 ff.). Es handelt sich um Personen und Organisationen, denen Aufgaben des Bundes übertragen sind, ohne dass sie Teil der Bundesverwaltung oder der eidg. Gerichtsbarkeit wären (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597). Aufgaben des Bundes bestehen insoweit, als sie ihm durch die Verfassung zugewiesen werden oder sie einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 42 Abs. 1, Art. 43*a* Abs. 1 BV). Bundesaufgaben müssen nicht zwingend durch den Staat und seine Verwaltung wahrgenommen werden, sie können mittels Gesetz auch an Personen oder Organisationen übertragen werden. Zu denken ist bspw. an das Post- und Fernmeldewesen, an Radio und Fernsehen, das Eisenbahnwesen oder den Rüstungsbereich. Solche andere Träger von Bundesaufgaben sind daher namentlich die Post AG mit ihren drei Konzerngesellschaften Post Schweiz AG, Postfinance AG und Postauto AG, das Telekommunikationsunternehmen Swisscom AG, der Verein Schweiz. Radio- und Fernsehgesellschaft SRG mit seinen vier Regionalgesellschaften, die Schweiz. Bundesbahnen SBB und die RUAG Holding AG. Die staatliche Anbindung erfolgt durch die Vereinbarung strategischer Ziele und den Abschluss von Leistungsvereinbarungen.

ee) Parlamentarische Mitwirkung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten

27 In seiner Rolle als Eigner legt der BR die strategischen Ziele auf der Grundlage der jeweiligen Organisationserlasse für verselbständigte Einheiten fest (Art. 8 RVOG; Bericht BR zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) 13.9.2006 [BBl 2006 8276]). Durch strategische Ziele kann gezielt auf die Unternehmenspolitik und auf die Erfüllung der übertragenen Aufgaben Einfluss genommen werden (Bericht GPK-NR betr. Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom 8.5.2012 [BBl 2012 8547 f.]), ohne dass es zu einer Vermischung mit den Zuständigkeiten der Unternehmensorgane kommt. Als verselbständigt gelten sowohl gewisse Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung (bspw. Institut für Geistiges Eigentum, FINMA, Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat, Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde, Swissmedic, ETH-Bereich) als auch verwaltungsexterne Träger von Aufgaben (bspw. RUAG Holding AG, SBB, Post, Swisscom; vgl. Bericht FK-NR 29.3.2010 [BBl 2010 3385 f.]).

28 Die BVers übt ihre Oberaufsicht über die anderen Träger von Bundesaufgaben durch die Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele (vgl. auch Art. 28 N 24 ff.) und durch die Überprüfung der Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit der zuständigen Bun-

desstellen aus. Sie prüft, ob der Bund seine Rolle als Eigner oder Hauptaktionär richtig wahrnimmt und beurteilt die Wahrung der Eignerinteressen durch BR und Verwaltungsstellen.[2] Die BVers berät und behandelt die Berichte des BR über seine Aufsichtstätigkeit gegenüber den verselbständigten Einheiten. Zufolge der namhaften Abgeltungen unterliegen die Leistungsvereinbarung mit dem ETH-Bereich sowie jene mit den SBB der parlamentarischen Genehmigung (Art. 33 BG über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4.10.1991 [ETH-Gesetz; SR 414.110]; Art. 8 Abs. 2 BG über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20.3.1998 [SBBG; SR 742.31]). Der BVers ist es aber nicht möglich, kraft ihrer Oberaufsichtskompetenz direkt strategische Ziele und Leistungsvereinbarungen zu ändern oder Vorgaben für die Konzernpolitik zu machen. Sie hat dazu Empfehlungen an den BR als Aufsichtsbehörde zu richten oder kann mittels parlamentarischer Vorstösse auf eine Änderung der betreffenden Gesetzesgrundlagen hinwirken (vgl. z.B. *10.3836 [Mo. de Buman betr. Boni-Verbot für defizitäre Unternehmen vom 1.10.2010]*, im NR am 17.6.2011 abgelehnt [AmtlBull NR 2011 1265]).

ff) Bundesaufsicht über die Kantone

29 Sofern die Kantone an der Aufgabenerfüllung mitwirken – namentlich bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesrecht – gelten auch sie als Träger von Aufgaben des Bundes (AUBERT, Art. 169 N 14; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597). Die Bundesaufsicht gegenüber den Kantone bezweckt, dass die Kantone die ihnen durch das Bundesrecht auferlegten Aufgaben erfüllen und das Bundesrecht vollziehen (VPB 64 [2000] Nr. 24, 307 ff.). Ihre Grundlage ergibt sich allgemein aus dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit und dem Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht (Art. 49 Abs. 1 BV). Im Rahmen der Oberaufsicht kann die BVers bspw. den Vollzug von Bundesrecht durch die Kantone, den Umfang und die Vereinbarung kantonaler Verträge mit den Interessen und dem Recht des Bundes, die kantonale Mitwirkung auf Bundesebene, das Zusammenwirken von Bundesverwaltung und Kantonen, die Genehmigungspraxis des BR oder die Praxis des BGer im Zusammenhang mit Beschwerden über die Vereinbarkeit kantonalen Rechts mit Bundesrecht sowie den möglichen Auswirkungen auf die Gewährleistungspraxis der BVers prüfen.

3. Die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt (Abs. 2)

a) Bereich

30 Das ParlG verzichtet darauf, den Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt zu definieren und verweist stattdessen auf Art. 8 FKG. Mit der Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes, der Festsetzung des Voranschlags und der Abnahme der Staatsrechnung (Art. 167 BV) verfügt die BVers über weitreichende Finanzkompetenzen und hat entscheidenden Einfluss auf den Finanzhaushalt des Bundes (STAUFFER, Art. 167, 2462 N 4). Die Kompetenzen der BVers im Bereich des Finanzwesens sind daher nicht nur Ausfluss der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, sondern sie gehen darüber hinaus (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 546). Der BR führte in seinem Bericht vom 25.6.1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben dazu aus:

2 Die GPK-StR überprüfte im Rahmen ihrer Untersuchung zur Swissair-Krise bspw. die Wahrnehmung der Aufsicht im Bereich der Zivilluftfahrt durch die zuständigen Bundesbehörden sowie die Wahrnehmung der Aktionärsrechte durch den Bund (vgl. Bericht GPK-StR 19.9.2002 [BBl 2003 5411 f.]).

«Im Bereich der Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens tritt die verfassungsmässige Unterscheidung zwischen Oberaufsicht (Parlament) und Aufsicht (BR) in den Hintergrund. Das Parlament hat nämlich die uneingeschränkte Budgethoheit und die Kompetenz, die Staatsrechnung zu genehmigen. Die FK überwachen den Finanzhaushalt des Bundes im allgemeinen und beobachten dessen Entwicklung im Rahmen der Finanzplanung. Sie prüfen aufgrund detaillierter Dokumentationen und Auskünfte der Verwaltung die Voranschläge, Nachträge sowie die Staatsrechnung einschliesslich der Sonderrechnungen […]. Mit ihren Befugnissen zu Inspektionen nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei aussenstehenden Organisationen, die als Subventionsempfänger oder als Träger öffentlicher Aufgaben an der mittelbaren Staatsverwaltung teilhaben, kann von einer gestaltenden Aufsicht der Finanzkommission im Budgetprozess und einer nachträglichen Vollzugsaufsicht bei der Rechnungsabnahme gesprochen werden» (unv.; zit. nach Bericht FinDel 27.2.1998 [BBl 1998 III 3107]).

31 Der Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht bestimmt sich nach dem Umfang der Aufsicht durch die EFK. Ihrer Aufsicht unterliegen die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, die PD, die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen, Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde sowie Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist (Art. 8 Abs. 1 FKG).[3] Der Verweis auf Art. 8 FKG ist insofern missverständlich, als die PD als Parlamentsverwaltung (Art. 155 BV) nicht der Ober-, sondern der direkten Aufsicht durch die BVers (vgl. Art. 65 N 6) unterstehen.

b) Organe

32 Die FK beider Räte üben die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt aus (vgl. Art. 50 ParlG). Sie verfügen über die FinDel als gemeinsamen Ausschuss, dem die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts obliegt (vgl. Art. 51 Abs. 2 ParlG).

33 Die EFK als oberstes unabhängiges Finanzaufsichtsorgan steht sowohl der BVers als auch dem BR zur Verfügung. Sie unterstützt die BVers bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die übrigen Bundesbehörden (Art. 1 Bst. a FKG). Die Wortwahl der Bestimmung macht deutlich, dass die Ausübung der Finanzkompetenzen durch die BVers noch andere als oberaufsichtsrechtliche Aspekte beinhaltet, und die beiden Zuständigkeiten daher nicht deckungsgleich sind (vgl. auch oben N 30). Die EFK unterstützt den BR bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Art. 1 Bst. b FKG). Sie ist ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht berechtigt, Auskunft zu verlangen und in die Akten Einsicht zu nehmen (Art. 10 Abs. 1 FKG). Die EFK arbeitet eng mit dem Sekretariat der beiden FK und der FinDel zusammen. Ihren Prüfberichten kommt dabei eine herausragende Bedeutung zu (Bericht FinDel 27.2.1998 [BBl 1998 III 3107]). Das Sekretariat sorgt für die Verbindung zwischen den FK und der FinDel einerseits sowie der EFK andererseits (Art. 18 FKG), weshalb ihm eine wichtige Scharnierfunktion zukommt (Brügger, Finanzkontrollgesetz, 98 f.; Grüter/Riedi, Finanzaufsicht, 521).

4. Die Kriterien der Oberaufsicht (Abs. 3)

34 Die BVers übt die Oberaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, der Ordnungsmässigkeit, der Zweckmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Mit

3 Zum Sonderfall der Gerichte und gerichtsähnlichen Behörden vgl. unten N 56 ff.

der Verankerung dieser Kriterien im ParlG wurde die zuvor geübte Praxis gesetzlich verankert (ALBRECHT, Oberaufsicht, 34).

a) Rechtmässigkeit (Bst. a)

35 Bei der Rechtmässigkeitsprüfung wird untersucht, ob sich die der Oberaufsicht unterliegenden Behörden und Verwaltungsstellen an Verfassung, Gesetze und andere Rechtserlasse halten. Die Prüfung der richtigen Rechtsanwendung bezieht sich aber nicht nur auf die Erlasse der BVers (so aber Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]), sondern auf die Einhaltung des gesamten Rechts (HANGARTNER, Parlament, 498). Letztlich geht es um die Gewährleistung rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 1 BV).

36 Bei der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung steht die Prüfung von Abläufen, Verfahren, generellen Zuständigkeiten oder organisatorischen Massnahmen im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Verwaltungstätigkeit, der Verwaltungsführung, der stufengerechten Zuordnung von Zuständigkeiten (Art. 11–13 RVOV) oder des Nachweises des Verwaltungshandelns (Art. 22 RVOV) im Vordergrund. Bei der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt geht es um die Prüfung, ob die Staatsrechnung, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene und die Rechnungslegung den finanzhaushaltrechtlichen Grundlagen entsprechen. Die Rechtmässigkeitsprüfung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ist jedoch keine Justiztätigkeit, sondern unterscheidet sich hinsichtlich des Zweckes, des Inhaltes, der Wirkung und des Zeitpunktes von den Aufgaben der Gerichte.

37 Die parlamentarische Rechtmässigkeitskontrolle unterliegt gewissen Zurückhaltungspflichten: Nicht Gegenstand der parlamentarischen Rechtmässigkeitskontrolle sind eine systematische Überprüfung von Entscheiden der Regierung oder von Verwaltungsstellen oder die Auslegung von Rechtssätzen (gl.M. HANGARTNER, Parlament, 498 f.). Hingegen muss es dem Parlament möglich sein, eigene rechtliche Würdigungen und Beurteilungen vorzunehmen, wenn eindeutige und offensichtliche Rechtsverletzungen festgestellt werden. Solche im Rahmen der Oberaufsicht vorgebrachte behördliche Äusserungen führen nicht zu einer direkten Änderung von Erlassen oder Verfügungen der zuständigen Stellen (vgl. Art. 26 Abs. 4 Satz 1 ParlG) und sind daher auch nicht präjudizierend. Sie können aber den Anstoss zu einer Änderung gesetzlicher Grundlagen mittels Mo. oder auf dem Weg der pa.Iv. geben und die zuständigen Stellen veranlassen, ihre Praxis mit Wirkung für die Zukunft zu überdenken.

b) Ordnungsmässigkeit (Bst. b)

38 Das Kriterium der Ordnungsmässigkeit spielt v.a. in der Finanzaufsicht eine Rolle. Es geht um die zahlenmässige und rechnerische Richtigkeit des Bundeshaushalts.

c) Zweckmässigkeit (Bst. c) und Wirtschaftlichkeit (Bst. e)

39 Die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns wird geprüft, indem abgeklärt wird, ob die gewählten Massnahmen den gesetzten Zielen entsprechen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]). Mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung wird untersucht, ob der Einsatz der Mittel im richtigen Verhältnis zum Ergebnis steht, d.h. ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung haben. Gemeinsam ist den Kriterien der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit, dass es um die Prüfung geht, ob von Ermessensspielräumen sachgerecht Gebrauch gemacht wurde. Soweit es dabei auch um die Kontrolle der Anwendung der Erlasse der BVers geht, führt die Oberaufsicht indi-

rekt zu einer Selbstkontrolle des Parlaments (HANGARTNER, Parlament, 499 f.). Die Beurteilung der Zweckmässigkeit von Vorhaben stellt wesentlich auch eine politische Beurteilung dar und ist daher Teil der parlamentarischen Oberaufsicht. Die EFK als Kontrollorgan wurde in erster Linie zur Beurteilung von Fachfragen eingesetzt. Hat sie als Hilfsorgan der BVers auch die Zweckmässigkeit zu beurteilen, führt das zu einem nicht unproblematischen Wandel in ihrer Tätigkeit (vgl. auch BRÜGGER, Finanzkontrollgesetz, 100).

d) Wirksamkeit (Bst. d)

40 Die Wirksamkeit bezeichnet das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 627). Sie beurteilt sich anhand der Wirkungen, welche bestimmte Massnahmen in Gesellschaft und Wirtschaft erzielen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]) und bezieht sich nur auf Massnahmen von Behörden, die der Oberaufsicht unterliegen (vgl. dazu auch Art. 27 N 13). Bezweckt wird eine wirksame Wahrnehmung der Steuerungsfunktion staatlicher Organe (JANETT, Evaluationsfunktion, 137). Bei den Wirksamkeitsprüfungen orientieren sich die GPK an den Entwicklungen in den Verwaltungswissenschaften und der Evaluationsforschung (ALBRECHT, Oberaufsicht, 34).

5. Die Grenzen der Oberaufsicht (Abs. 4)

a) Einleitung

41 Satz 1 enthält eine auf die Oberaufsicht bezogene Präzisierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung. Aus diesem Grundsatz ergeben sich wichtige Anhaltspunkte einerseits zur Unterscheidung der Funktionen von Oberaufsicht und Aufsicht und andererseits zur Beantwortung der Frage, inwieweit die Oberaufsicht nicht nur nachträglich, sondern auch begleitend ausgeübt werden kann. Satz 2 enthält das Verbot der inhaltlichen Kontrolle richterlicher Entscheide. Damit sind aber die Grenzen der Oberaufsicht nicht abschliessend umschrieben. Die heutige Fassung ist unvollständig, weil sie weder weitere verfassungsrechtliche Vorbehalte noch durch das Gesetz eingeräumte Autonomiebereiche erwähnt. Um dies kenntlich zu machen, hätte Abs. 4 richtigerweise mit einem «insbesondere» eingeleitet werden müssen.

b) Grundsatz der Gewaltenteilung

42 Bezogen auf die parlamentarische Oberaufsicht lassen sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung kaum allgemeingültige Trennlinien ziehen oder der Umfang resp. der Wirkungsbereich des Oberaufsichtsrechts ableiten. Mangels ausgeprägter funktioneller Gewaltenteilung im schweiz. Verfassungsrecht ist eine Einwirkung der einen Behörde auf die andere jedenfalls nicht ausgeschlossen: Die BV kennt keine strikte Funktionsteilung zwischen Parlament und Regierung. Neben ihren verfassungsrechtlich zugewiesenen Kernfunktionen nehmen sie auch exekutive resp. legislative Funktionen wahr. Sie leisten daher je eigenständige Beiträge zur Politikgestaltung, sind aber auch auf gegenseitige Zusammenarbeit angewiesen (BÄUMLIN, Kontrolle, 245; MAHON, Principe, 1019; MASTRONARDI, Art. 143, 2258 ff.). Allerdings setzt das aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgende Gebot klarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Behörden gewisse Grenzen. Eine über die blosse Mitwirkung hinausgehende Mitentscheidung wäre verfassungsrechtlich problematisch und braucht von der der Oberaufsicht unterliegenden Behörde nicht akzeptiert zu werden. So wäre es bspw. nicht statthaft, im Rahmen der Ausübung der Oberaufsichtskompetenz Anordnungen für die

Verwaltungsorganisation zu erlassen, Verwaltungsanweisungen des BR einer vorgängigen parlamentarischen Genehmigung zu unterstellen, vom BR zu verlangen, dass er gewisse Entscheide vorab dem Parlament zustellt, oder ihm bindende Vorgaben für laufende Reorganisationen der Verwaltung zu machen. Eine parlamentarische Genehmigung von Rechtsverordnungen des BR ist nach der hier vertretenen Haltung nicht als Mittel zur Ausübung der Oberaufsicht zu betrachten. Vielmehr ist die Zulässigkeit eines solchen Genehmigungserfordernisses unter dem Aspekt der Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen BVers und BR zu beurteilen (gl.M. MASTRONARDI, Art. 169, 2500 N 47).

43 Zu beachten ist aber auch, dass sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung das Gebot ableiten lässt, wonach die den einzelnen staatlichen Behörden zugewiesenen Funktionen wirksam sein können. Andernfalls wären die Behörden nicht mehr in der Lage, die ihnen zustehenden Aufgaben in rechtsgenügender Weise wahrzunehmen. Wann die Grenze zwischen einer wirksamen Kompetenzausübung und einer Mitentscheidung überschritten ist, kann nur im Einzelfall und im Lichte eines aktuellen Verständnisses des Umfangs der parlamentarischen Oberaufsicht beurteilt werden. Es handelt sich sowohl um eine rechtliche als auch um eine politische Frage (SÄGESSER, Oberaufsicht, 132), die kaum allgemein beantwortet werden kann.

c) Abgrenzung zur Aufsicht

44 Die Oberaufsicht ist ein Mittel zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit jener Organe, die der Oberaufsicht unterstehen (Tätigkeitsbericht GPK 8. und 26.5. 1998 [BBl 1999 2542]). Sie umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern (Art. 26 Abs. 4 Satz 1). Das Parlament kann kraft seiner Oberaufsichtskompetenz auch nicht anstelle dieser Behörden handeln (Tätigkeitsbericht GPK 8. und 26.5. 1998 [BBl 1999 2542]) oder ihnen verbindliche Weisungen in der Sache selbst erteilen (früher Art. 47^{quater} Abs. 4 GVG 1962). Die Oberaufsicht tritt nicht an die Stelle der Aufsicht, macht diese nicht überflüssig, sondern setzt im Gegenteil eine wirksame Aufsicht voraus. Die Oberaufsicht kann daher nicht die Verantwortung für das Verwaltungshandeln übernehmen (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1189]).

45 Der Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht liegt auch in der Art der Sanktion: Die Organe zur Wahrnehmung der Oberaufsicht können Mängel im Verwaltungsgeschehen feststellen und Empfehlungen abgeben (vgl. Art. 158 ParlG). Sie können Mängel aber nicht *unmittelbar* und selber beheben (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1188]). Sie können indessen mittels parlamentarischer Vorstösse oder über eine Anpassung gesetzlicher Grundlagen – welche jedoch die in der BV angelegten Zuständigkeiten zu wahren haben – *mittelbar* einwirken.

d) Begleitende und nachträgliche Ausübung der Oberaufsicht

46 Im Rahmen der Vorarbeiten für die neue BV gab die Frage, ob die parlamentarische Oberaufsicht nur nachträglich oder auch begleitend ausgeübt werden könne, zu ausführlichen Diskussionen Anlass. Der BR vertrat die Haltung, die Oberaufsicht beschränke sich i.d.R. auf nachträgliche Kontrollen, weil eine mitschreitende Oberaufsicht faktisch zu Mitentscheidungen im Kompetenzbereich der Regierung führen würde, wodurch die Verantwortlichkeiten verwischt und die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung unterlaufen werde (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 396]). Ein gegenteiliger Antrag der GPK, die begleitende Oberaufsicht explizit rechtlich zu verankern (Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16.5.1997 [BBl 1997 III 1383 f.]), wurde vom Parlament abgelehnt,

weil es sich um geltende Praxis und eine Selbstverständlichkeit handle (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 606 ff.; FRICK, Oberaufsicht, 89 ff.). Obwohl man das aus Gründen der Klarheit bedauern kann, ist dies sachlich richtig, weil die Zulässigkeit einer begleitend ausgeübten Oberaufsicht nach ihrem Gegenstand, den Adressaten und der zeitlichen Dimension differenziert zu beantworten ist. Es ist aber nicht so, dass eine begleitende Ausübung der Oberaufsicht über eine explizite formellgesetzliche Kompetenznorm verfügen müsste. Eine mitschreitende Oberaufsicht ist zulässig, wenn aufgrund bes. Umstände eine intensivere Mitwirkung durch parlamentarische Organe angezeigt ist. Anders als bei einer flächendeckenden begleitenden Oberaufsicht wird die Verantwortlichkeit der zuständigen Aufsichtsstellen dadurch nicht in Frage gestellt.

aa) Gegenstand

47 Im Bereich der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes besteht die FinDel als mit umfassenden Kompetenzen ausgestattetes Organ (vgl. Art. 51 N 12 ff.) zur mitschreitenden Oberaufsicht, der die EFK als Fachorgan zur Verfügung steht (Bericht BR über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben [unv.; 10; zit. in Bericht FinDel 27.2.1998 (BBl 1998 III 3107)]). Sie erhält laufend sämtliche Beschlüsse des BR und kann diese einer Prüfung unterziehen. Prot. der Sitzungen des BR sind ihr auf Verlangen herauszugeben. Auch gewisse Personalgeschäfte bedürfen der Zustimmung der FinDel. Damit diese ihre Aufgabe wirksam wahrnehmen kann, hat ihr die BK den Beschluss des BR zum betreffenden Personalgeschäft zu übermitteln. Die Departemente haben der FinDel weitere Unterlagen wie Stellenbeschreibungen, Bewertungsanträge, Einreihungsempfehlungen oder -entscheide zuzustellen. Seit einer Vereinbarung zwischen BR und FinDel vom 19.11.2009 (in Kraft seit 1.1.2010) übt die FinDel eine begleitende Oberaufsicht auch insoweit aus, als ihr personalrechtliche Erlasse verselbständigter Einheiten des Bundes vor der Antragstellung an den BR zur Konsultation vorzulegen sind, soweit deren Personal dem BPG unterstellt ist oder deren spezialgesetzliche Regelung öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse unter der obersten Verantwortung des BR begründet (Bericht FinDel 17.3.2010 [BBl 2010 5237 f.]). Schliesslich bedürfen dringl. Ausgabenbeschlüsse des BR einer vorgängigen Zustimmung der FinDel (Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 FHG, in Kraft seit 1.5.2011 [AS 2011 1381]). Nach früherer Regelung bestand eine Bewilligungspflicht nur, wo dies möglich war. Durch die geltende Bestimmung wurde die mitschreitende Kontrolle durch das Parlament gestärkt (vgl. SÄGESSER, Entwicklungen 2011, 289).

48 Im Bereich der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung ist die Oberaufsicht grundsätzlich nicht i.S. einer ständigen mitschreitenden Kontrolle zu verstehen (gl.M. MÜLLER, Probleme, 397 ff.), wonach zu hängigen Regierungs- oder Verwaltungsgeschäften Stellung genommen und Empfehlungen hinsichtlich deren Erledigung abgegeben würden. Eine solche Oberaufsicht entspräche nicht dem Verständnis des Verfassungsgebers und wäre unzulässig (für das kantonalbernische Recht vgl. NUSPLIGER, Regierung, 154). Im Unterschied zur Aufsicht, die grundsätzlich ständig und systematisch erfolgt, ist die Oberaufsicht punktuell und wird nicht kontinuierlich ausgeübt. Es geht um das Bedeutsame, Wichtige oder Grundsätzliche (MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 615 ff.). Das schliesst nicht aus, dass sich die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht auch mit Einzelfällen des Verwaltungshandelns befassen, doch sollte das mit Blick auf das Ganze und i.S. einer Typizität erfolgen (BÄUMLIN, Kontrolle, 244). Die GPK befassen sich daher mit Einzelfällen, soweit diese eine systematische Bedeutung aufweisen. Sie setzen jedes Jahr Schwerpunkte, in denen sie vertiefte Untersuchungen durchführen, wobei mittelfristig eine ausgewogene Verteilung der Oberaufsichtstätigkeiten auf die verschiedenen Zweige der Bundestätigkeit und die Politikfelder

angestrebt wird (vgl. Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4.9.2003 [unv.; Kap. Vorgehensgrundsätze]).

49 Mit der Änderung vom 17.6.2011 (AS 2011 4537; in Kraft seit 1.11.2012) zu Art. 153 ParlG wurde den GPK das Recht zur Einsichtnahme in Unterlagen zugestanden, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des BR dienen (vgl. dazu auch oben N 10). Damit erhielten die GPK Zugriff auf die Anträge und Mitberichte der Departemente zhd. des BR (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1825]; vgl. auch Art. 153 N 14 ff.). Weiterhin vorbehalten bleiben die Prot. der Sitzungen des BR (Art. 153 Abs. 6 Bst. a ParlG). Zur Wahrung des Grundsatzes der Nachträglichkeit der parlamentarischen Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung sowie im Interesse des Ausschlusses einer möglichen Einflussnahme auf den bevorstehenden Entscheid der Regierung ist eine Einsichtnahme in die Unterlagen durch die GPK erst nach dem Beschluss des BR zulässig. Die Möglichkeit der GPK zur nachträglichen (gl.M. AUBERT, Art. 169 N 18) Einsichtnahme in Anträge und Mitberichte der Departemente im Einzelfall und auf Verlangen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1831]) wahrt den Grundsatz der Nachträglichkeit der Oberaufsicht (vgl. SÄGESSER, Entwicklungen 2011, 291 f.).

50 Im Zuge der vorerwähnten Vorlage wurde die GPDel hinsichtlich der Modalitäten der Einsichtnahme in die Beschlüsse des BR der FinDel gleichgestellt (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1832]; vgl. auch oben N 10). Danach erhält auch die GPDel laufend sämtliche Beschlüsse des BR einschliesslich der Anträge und der Mitberichte nach der Beschlussfassung des BR (Art. 154 Abs. 3 ParlG). Die GPDel ist damit nicht mehr primär ein Gremium zur Überwachung der Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes, der Nachrichtendienste sowie in weiteren geheimen Bereichen (vgl. Art. 53 Abs. 2 ParlG). Sie ist vielmehr auch als Organ zur mitschreitenden Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Regierung ausgestaltet worden.

51 Ausdruck einer mitschreitenden Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung sind auch der jederzeitige direkte Verkehr der GPK mit allen Behörden, Amtsstellen und Trägern von Bundesaufgaben zum Erhalt von Auskünften und Unterlagen (Art. 153 Abs. 1 ParlG), Inspektionen, Dienststellenbesuche und andere Untersuchungen, die während eines laufenden Geschäftsjahres stattfinden, sowie Evaluationen (Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4.9.2003).

52 In der Praxis gibt die Frage der Einsichtnahme parlamentarischer Oberaufsichtsorgane in Expertenberichte, die zhd. der Regierung oder von Amtsstellen erstellt wurden, immer wieder zu Diskussionen Anlass. Gegen eine Einsichtnahme wird eingewendet, sie stelle eine mitschreitende Oberaufsicht dar und beeinflusse den weiteren Gang des Geschäfts (vgl. auch MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 153). Eine richtig verstandene Oberaufsicht nimmt indessen nicht nur vom Expertenbericht, sondern stets auch von der Stellungnahme der Regierung oder der betroffenen Verwaltungsstelle Kenntnis, um über umfassende Grundlagen für die Meinungsbildung zu verfügen. Liegt innert eines angemessenen Zeitrahmens keine Stellungnahme vor, kann den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen die Einsichtnahme in Expertenberichte nicht verweigert werden.

bb) Adressaten

53 Zufolge der verfassungsrechtlich gewährleisteten richterlichen Unabhängigkeit würde eine laufende Kontrolle von Gerichtsurteilen durch parlamentarische Oberaufsichtsorgane zu einer unzulässigen Überprüfung von Einzelfällen führen (vgl. dazu auch unten N 56 ff.). Im Bereich exekutiver Kollegialbehörden bestehen für eine laufende Einsichtnahme parlamentarischer Aufsichtsgremien in entscheidrelevante Unterlagen nach der

Beschlussfassung der Regierung nicht dies. verfassungsrechtlichen Grenzen. Soweit dadurch die Freiheit in der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Regierung nicht zum Voraus beeinträchtigt wird, ist sie daher nicht unzulässig (vgl. auch unten N 61 ff.).

cc) Zeitliche Dimension

54 Namentlich bei langdauernden Vorhaben oder Vorhaben mit hohen finanziellen Auswirkungen sowie bei Grossprojekten ist eine punktuelle begleitende Ausübung der Oberaufsicht zulässig und mitunter sogar erforderlich. Sie vermag aus einer übergeordneten Gesamtsicht wichtige Impulse zu setzen und führt zu einer periodischen Rechenschaft. Dieses gelegentliche «Innehalten» liegt auch im Interesse der in der Sache zuständigen Behörde, indem sie den bisherigen Verlauf eines Vorhabens und die noch bevorstehenden Schritte würdigt. Auf diese Weise vermag sie rechtzeitig korrigierend einzugreifen, falls sich das als nötig erweisen sollte (SÄGESSER, Totalrevision, 968).

55 Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang v.a. die Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT). Die Oberaufsicht der BVers wird begleitend durch die NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) wahrgenommen (Art. 20 Abs. 3 Alpentransit-Gesetz vom 4.10.1991 [AtraG; SR 742.104]), die sich aus je zwei Mitgliedern der FK, der GPK und der KVF beider Räte zusammensetzt. Im Bereich der NEAT obliegt die Aufsicht dem BR und den zuständigen Stellen in der Bundesverwaltung. Die NAD beurteilt, ob und wie der BR seine Aufsichtsfunktionen über die NEAT wahrnimmt, wobei sie dazu Schwerpunkte setzt und ihre Oberaufsicht selektiv ausübt (Bericht NAD 26.4.2013 [BBl 2013 6078]). Gestützt auf die Unterlagen der Bundesverwaltung (vgl. Art. 3 Alpentransit-Finanzierungsbeschluss vom 16.9.2008 [BBl 2008 8555]) verfasst sie einen jährlichen Bericht über die wesentlichen Projektentwicklungen der NEAT zhd. der FK, der GPK und der KVF. Der NAD stehen dieselben Einsichtsrechte zu wie der FinDel und der GPDel (vgl. Art. 154 14).

e) Oberaufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2)

56 Das ParlG verbietet ausdrücklich die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA. Die gesonderte Erwähnung der BA erfolgt, weil diese nicht als richterliche Behörde betrachtet wird (vgl. Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8141 f.; oben N 24]). Bei der Beurteilung der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde über die BA haben die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht daher die Gewaltenteilung zu beachten. Sie beurteilen die Ausübung der Aufsicht und die generelle Funktionsweise der Behörden (Bericht GPK-NR 5.9.2007 [BBl 2008 1992]).

57 Auch ohne gesetzliche Bestimmung setzt bereits die verfassungsrechtlich gewährleistete richterliche Unabhängigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht Grenzen (SEILER, Fragen, 281; STEINMANN, Art. 191*c*, 2845 N 10). Eine inhaltliche Kontrolle richterlicher Urteile ist ausgeschlossen (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 396]), und eine Einmischung der BVers in die eigentliche Entscheidungsfindung verstiesse gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit sowie gegen das Prinzip der Gewaltenteilung (Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8161]). Die parlamentarische Oberaufsicht über die Justizbehörden bedeutet nicht das Recht zur Rechtsprechung (KIENER, Informationsrechte, 233). Im Bereich der Justiz kommt der parlamentarischen Oberaufsicht in erster Linie die Funktion zu, den ordnungsgemässen Geschäftsgang und die Angelegenheiten der Justiz*verwaltung* zu überwachen. Tendenzen der Rechtsprechung können mit den Gerichtsbehörden erörtert werden, weil dadurch Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Gesetze gezogen und allfällige Mängel oder Lücken erkannt werden (Bericht GPK-

StR 28.6.2002 [BBl 2002 7630]; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]; kritisch dazu BIAGGINI, Art. 169 N 11). In der Praxis prüfen die GPK auch Rügen auf Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 596), was aus der Sicht des BGer in Konflikt zur richterlichen Unabhängigkeit steht (AESCHLIMANN, Aspekte, 4; TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, 235). Vom Inhalt abgeschlossener Verfahren kann insoweit Kenntnis genommen werden, als es um eine Erfolgs- und Effizienzkontrolle geht; das Parlament überprüft diesfalls nur die Vollzugstauglichkeit seiner Erlasse (KIENER, Informationsrechte, 233). Das Parlament darf die politische Bedeutung gerichtlicher Urteile würdigen und vom Gericht auch eine Begründung für eine bestimmte Praxis verlangen. Insofern steht nicht die unzulässige Überprüfung eines Einzelfalles, sondern eine zulässige Würdigung der Rechtsprechung im Vordergrund (SEILER, Fragen, 291).

58 Illustrativ ist in diesem Zusammenhang etwa die *Ip. Danioth (90.757) vom 1.10.1990 betr. Kruzifix-Entscheid des BGer.* Anlässlich der Beratung im StR äusserte der Vertreter des BR, es sei nicht die Aufgabe des BR, «dieses Urteil des BGer und seine Erwägungen in allen seinen Facetten und konkreten Bedeutungen auszuloten. Das verbietet uns schon das Prinzip der Gewaltenteilung. Hingegen soll auch dieses Urteil Gegenstand wissenschaftlicher Diskussionen sein» (AmtlBull StR 1991 166; Votum BR Arnold Koller). Ein Mitglied des StR erachtete es zudem als bedenklich, «wenn wir hier in diesem Rate nun beginnen oder damit weiterfahren, Urteile des BGer materiell zu diskutieren. Der Grundsatz der Gewaltenteilung und der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz verbieten uns dies. […] Ich finde auch die Tendenz bedenklich, wenn wir durch solche Diskussionen versuchen wollten, auf die heikle Rechtsprechung des BGer Einfluss zu nehmen, indem wir ihm etwa vorschreiben wollen, was ein Präjudiz sei oder gerade nicht oder was es in künftigen Urteilen doch gefälligst besser zu machen habe oder nicht» (AmtlBull StR 1991 166 f. [Votum StR René Rhinow [FDP/BL]).

59 Das der BVers zustehende Begnadigungs- und Amnestierecht (Art. 173 Abs. 1 Bst. k BV) stellt keinen Eingriff in die Unabhängigkeit der Justiz dar. Es geht nicht um die Überprüfung und Aufhebung eines Urteils, sondern um den Verzicht des dem Staat zustehenden Anspruchs auf Verfolgung und Strafvollzug (Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, 404).

60 Ein generelles Akteneinsichtsrecht der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane in einem laufenden Gerichtsverfahren würde eine erhebliche Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit bedeuten (gl.M. AESCHLIMANN, Aspekte, 5; SEILER, Fragen, 292). Dass. gilt sinngemäss für die BA, die zwar keine Gerichtsbehörde ist, aber von Gesetzes wegen über fachliche Unabhängigkeit verfügt, und der kraft Aufsichts- oder Oberaufsichtsrechts keine Weisungen im Einzelfall über die Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln erteilt werden dürfen (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Wie aber ist ein Akteneinsichtsrecht parlamentarischer Oberaufsichtsorgane in einem laufenden Gerichts- oder in einem Ermittlungsverfahren der BA zu beurteilen, wenn die entsprechenden Dokumente relevant für eine Untersuchung durch die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane sein können? Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang der folgende Fall (vgl. auch Jahresbericht GPK und GPDel 23.1.2009 [BBl 2009 2614 ff.]): In einem aufsichtsrechtlichen Entscheid vom 18.12.2007 kam die I. Beschwerdekammer des BStGer zum Schluss, die BA habe durch die Gewährung der Einsichtnahme und die Herausgabe von Akten aus einem laufenden gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren an die GPK-NR das Untersuchungsgeheimnis verletzt. In ihrer Feststellung vom 24.6.2008 zhd. des BStGer hielt die GPK-NR fest, es sei unzutreffend, dass ihr generell kein Recht auf eine

Information aus einem hängigen Ermittlungsverfahren zustehe. Die BA sei verpflichtet gewesen, «die Existenz von Dokumenten anzuzeigen, die in einem ersichtlichen Zusammenhang zur hängigen Untersuchung der GPK standen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht zweckdienlich waren» (BBl 2009 4131). In einer Vereinbarung zwischen den GPK und dem BStGer vom 15.5.2009 wurde festgehalten, dass die GPK über die Akteneinsicht erst nach Beizug der Aufsichtsbehörde über die BA (damals das BStGer) entscheiden. Für den Fall, dass die Notwendigkeit der Akteneinsicht in ein laufendes Strafverfahren bejaht wird, bestimmen die GPK Delegierte, die zhd. der Kommissionen in Anwesenheit einer Vertretung der AB-BA von diesen Rechten Gebrauch machen und die Kommissionen anschliessend informieren (Jahresbericht GPK 2009 [BBl 2010 2729]). Mit dem Inkrafttreten des StBOG per 1.1.2011 und der damit verbundenen Verselbständigung der BA wurde die Vereinbarung gegenstandslos und aufgehoben. Auf den Abschluss einer neuen Vereinbarung zwischen GPK und der AB-BA wurde verzichtet. Sie kann dennoch einen Anhaltspunkt geben, wie vorgegangen werden könnte, wenn im Einzelfall Dokumente aus laufenden Verfahren für eine Untersuchung durch parlamentarische Oberaufsichtsbehörde wesentlich sind. Allerdings sollte eine solche Einsichtnahme im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit nur ausnahmsweise anerkannt werden, nach Anhörung der betroffenen Behörde und soweit die Akteneinsicht nicht durch einen bes. Bericht ersetzt werden kann.

f) Kollegialprinzip als Schranke der Oberaufsicht?

61 Der BR hat von Verfassung und Gesetzes wegen (Art. 177 Abs. 1 BV; Art. 12 Abs. 1 RVOG) alle wichtigen Entscheide als Kollegium zu treffen (SÄGESSER, RVOG, Art. 12, 195 N 8). Nach früherem Rechtsverständnis stellte die mit dem Kollegialprinzip untrennbar verbundene Notwendigkeit einer ungestörten Meinungsbildung im BR einen von der parlamentarischen Oberaufsicht grundsätzlich ausgenommenen Vorbehaltsbereich dar. Lediglich in Ausnahmefällen sollte diese Schranke aufgehoben werden können; nur dann, wenn die BVers zur Abklärung bes. schwerwiegender Vorkommnisse eine PUK einsetzte. Ansonsten blieb den ordentlichen parlamentarischen Aufsichtsorganen eine Einsichtnahme während der Dauer der Meinungsbildung versagt. Ihnen stand erst ein nachträgliches Einsichtsrecht zu, wenn der Meinungsbildungsprozess abgeschlossen und in diesem Sinne nicht mehr «hängig» war (Art. 47^{quinquies} Abs. 5 GVG 1962). Die Möglichkeit zur Einsichtnahme parlamentarischer Organe während des Meinungsbildungsprozesses des BR war somit das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Interesse nach einer möglichst weitgehenden parlamentarischen Erkundungsfreiheit und jenem nach einem möglichst ungestörten Meinungsbildungsprozess des BR (SÄGESSER, Oberaufsicht, 133).

62 Nach geltender gesetzlicher Regelung sind den Delegationen von FK und GPK laufend sämtliche Beschlüsse des BR einschliesslich der Anträge und Mitberichte der Departemente zuzustellen (vgl. Art. 154 Abs. 3 ParlG). Diese Bestimmung steht in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlich verankerten Kollegialprinzip, das nicht nur von den Mitgliedern der Regierung, sondern auch von den übrigen staatlichen Organen zu respektieren ist. Das würde es eigentlich nahelegen, eine mitschreitende Ausübung der Oberaufsicht nur sehr zurückhaltend und ausnahmsweise auszuüben, wenn durch bes. Umstände gerechtfertigt (SÄGESSER, Oberaufsicht, 133), nicht aber ständig und hinsichtlich sämtlicher Beschlüsse der Regierung. Die geltende gesetzliche Regelung ist immerhin dahingehend zu verstehen, dass eine Einsichtnahme erst nach der Beschlussfassung durch den BR möglich ist, hingegen nicht zuvor.

In diesem Sinne ist die Aussage missverständlich, wonach kein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bestehe, der durch parlamentarische Aufsichtsorgane nicht ausforschbar sei (KIENER, Kommissionen, 9). Sie könnte so verstanden werden, dass den parlamentarischen Aufsichtsorganen keinerlei Grenzen auferlegt sind, wenn sie sich auf entsprechende gesetzliche Kompetenzbestimmungen berufen können. Dem ist letztlich nicht so, weil sowohl der Gesetzgeber als auch die mit der Ausübung der Oberaufsicht betrauten parlamentarischen Organe die in der Verfassung angelegte Gewaltenteilung und weitere verfassungsrechtliche Zuständigkeitsbestimmungen zu beachten haben (SÄGESSER, Oberaufsicht, 134). **63**

g) Gesetzliche Autonomiebereiche

Es gibt grundsätzlich keine Staatstätigkeit, die der Aufsicht und damit der Oberaufsicht vollständig entzogen wäre. Allerdings begründen gesetzlich eingeräumte Autonomiebereiche, wie das bspw. bei Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung und bei verwaltungsexternen Aufgabenträgern der Fall ist, Zurückhaltungspflichten (KOLLER, Verhältnis, 43; LIENHARD, Grundlagen, 188; LIENHARD, Steuerung, 8; MÜLLER, Oberaufsicht, 659). Das gilt namentlich für die Weisungsungebundenheit in der Aufgabenerfüllung, welche eine inhaltliche Kontrolle ausschliesst. Im Bereich von durch den Gesetzgeber eingeräumten Autonomiebereichen ist daher nicht nur die Aufsicht von Rechts wegen zurückhaltender auszuüben, sondern auch die Oberaufsicht, die nicht weiter reicht als die Leitungs- und Aufsichtsbefugnisse des BR (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Bericht BR zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) 13.9.2006 [BBl 2006 8281]; BIAGGINI, Art. 169 N 3; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597, N 1044 ff.). In der Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsungebunden sind bspw. die FINMA (Art. 21 Abs. 1 Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22.6.2007 [FINMAG; SR 956.1]), die Schweiz. Nationalbank hinsichtlich geld- und währungspolitischer Aufgaben (Art. 6 Nationalbankgesetz vom 3.10.2003 [NBG; SR 951.11]), die Eidg. Wettbewerbskommission (Art. 19 Kartellgesetz vom 6.10.1995 [KG; SR 251]), die Eidg. Kommunikationskommission (Art. 56 Abs. 2 Fernmeldegesetz vom 30.4.1997 [FMG; SR 784.10]) oder der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (Art. 26 Abs. 3 DSG). **64**

h) Gesetzliche Geheimhaltungsbereiche?

Das Amtsgeheimnis schliesst Informationen und Einsichtnahmen, die im Rahmen der Oberaufsicht erfolgen, nicht aus. Allerdings sind zur Gewährleistung des Geheimnisschutzes von Gesetzes wegen die geeigneten Massnahmen zu treffen (vgl. Art. 153 Abs. 7 ParlG; auch ALBRECHT, Oberaufsicht, 39). Sind indessen im konkreten Fall keine oder nicht hinreichende Vorkehrungen zum Geheimnisschutz getroffen worden, fehlt es an der Einhaltung einer gesetzlichen Bedingung für die Geltendmachung und Durchsetzung des Informationsanspruchs im Rahmen der Oberaufsicht. Massgebend ist nach der hier vertretenen Haltung die Sicht des Geheimnisherrn, da er den Inhalt vertraulicher Informationen kennt und deshalb in der Lage ist, die zum Geheimnisschutz erforderlichen Vorkehrungen präzise zu bezeichnen. Der Geheimnisherr muss auf der Einhaltung des notwendigen Geheimnisschutzes bestehen. Ansonsten würde er in strafrechtswidriger Weise ein Geheimnis offenbaren, worunter jedes Zugänglichmachen und deshalb auch das Unterlassen der notwendigen Massnahmen zum Geheimnisschutz zu verstehen sind (SÄGESSER, Oberaufsicht, 136; a.M. MOSER, Art. 153 N 34). **65**

Art. 27

siehe Aktualisierung Art. 27

Überprüfung der Wirksamkeit

Die durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung sorgen dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sie können hierzu:

a. verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen lässt;

b. die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen;

c. selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben.

Evaluation de l'efficacité

Les organes de l'Assemblée fédérale visés par la loi veillent à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. A cet effet, ils peuvent:

a. exiger du Conseil fédéral qu'il fasse effectuer des évaluations de l'efficacité;

b. examiner les évaluations de l'efficacité effectuées sur mandat du Conseil fédéral;

c. attribuer eux-mêmes des mandats d'évaluation de l'efficacité.

Verifica dell'efficacia

Gli organi dell'Assemblea federale designati dalla legge provvedono affinché sia verificata l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. A tal fine possono:

a. chiedere che il Consiglio federale faccia svolgere verifiche dell'efficacia;

b. esaminare i controlli dell'efficacia svolti su mandato del Consiglio federale;

c. far svolgere essi stessi verifiche dell'efficacia.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1999	1
2. Art. 170 BV	4
3. ParlG	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Einleitungssatz	11
2. Einforderung der Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen durch den BR (Bst. a)	15
3. Prüfung der im Auftrag des BR durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. b)	17
4. Aufträge für Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. c)	18
5. Fazit und Ausblick	26

Materialien

87.028 GPK NR/StR. Bericht über Inspektionen 1986: Bericht GPK-StR 19.11.1986 (BBl 1987 II 719 ff.).

88.028 GPK NR/StR. Bericht über Inspektionen 1987: Bericht GPK-StR 12.11.1987 (BBl 1988 II 748 ff.).
89.006 Vorkommnisse im EJPD: Bericht PUK 22.11.1989 (BBl 1990 I 637 ff).
90.221 Pa.Iv Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle: Bericht GPK 12.2.1990 (BBl 1990 I 1065 ff.); Stellungnahme BR 14.2.1990 (BBl 1990 II 1092 ff.); AmtlBull NR 1990 891 ff.; Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1530 ff.). AmtlBull NR 1992 239 ff.
96.091 Bundesverfassung. Reform: EJPD, Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation», Bern, 1991; Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 477 ff.); Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Prot. GPK-Koordinationsgruppe 29.1.1997; Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BBl 1997 III 282 ff.); Stellungnahme GPK 12.5.1997; Bericht GPK 6./16.5.1997 (BBl III 1997 1378 ff., insb. 1388 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1997 (BBl 1997 III 1498); Entwürfe Verfassungskommissionen der Eidg. Räte 21./27.11.1997; AmtlBull NR 1998 127 f.; AmtlBull StR 1998 508.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen-SPK 4.11.1998; Prot. GPK-Koordinationsgruppe 10.5.1999; Sekretariat GPK, Normentwürfe, 22.8.1999; Stellungnahme Sekretariat GPK/FK, 15.11.1999; Prot. GPK 10./11./12.5.2000; Stellungnahme GPK 11.5.2000; Prot. SPK-NR 14./15.9.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3549 f.); Jahresbericht GPK 22.5.2001 (BBl 2001 5586 ff., insb. 5633 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5447 ff.); Prot. SPK-NR 6./7.9.2001; AmtlBull NR 2001 1335, 1340 ff.; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002; Mitbericht FK-StR 17.1.2002; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 15.; Prot. SPK-NR 25./26.4.2002.

Literatur

Albrecht, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 35 f. (zit. Albrecht, Oberaufsicht); Bussmann, Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung, in: ius.full 2006, H. 1, 42 ff. (zit. Bussmann, Gesetzesevaluation); Bussmann, The Emergence of Evaluation in Switzerland, in: Evaluation 2008, H. 4, 493 ff.; Bussmann, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz, in: Schäffer (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung, Wien 2007, 1 ff. (zit. Bussmann, Institutionalisierung); Bussmann/Klöti/Knoepfel (Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt am Main 1997; Delley, L'évaluation législative: instrument de l'action parlementaire, in: Parlamentsdienste, Parlament, 337 ff. (insb. 348 f.); Jacob, Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: Etude des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas, Bruxelles 2005 (zit. Jacob, Evaluation); Janett, Parlamentarische Verwaltungskontrolle durch Evaluation – Ein Erfahrungsbericht aus der Schweiz, in: Bussjäger (Hrsg.), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, Wien 2008, 117 ff.; Janett, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004, H. 2, 137 ff.; Mader, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun, in: LeGes 2005, H. 1, 29 ff.; Mader, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in: Widmer/Beywl/Fabian (Hrsg.): Evaluation – Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden 2009, 52 ff. (zit. Mader, Einbettung); Mastronardi, Art. 170, in: St. Galler Kommentar, 2503 ff. (zit. Mastronardi, Art. 170); Mastronardi, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basel/Frankfurt am Main 1991; Mastronardi, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, in: LeGes 1996, H. 1, 25 ff. (zit. Mastronardi, Legitimation); Moor, Du modèle de la séparation des pouvoirs à l'évaluation des politiques publiques, in: Zen-Ruffinen/Auer (Hrsg.), De la Constitution: Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert, Basel 1996, 627 ff., insb. 641); Morand, L'évaluation des effets des mesures étatiques, in: Thürer/Aubert et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1119 ff.; Morand, Formes et fonctions de l'évaluation législative, LeGes 1999, H. 2, 79 ff. (insb. 86 ff.) (zit. Morand, Formes); Sägesser, Art. 170, in: Sägesser, Bundesbehörden, 345 ff. (zit. Sägesser, Art. 170); Schwab, L'évaluation au service du Parlement, in: LeGes 2005, H. 1, 39 ff.; Vatter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle in der Schweiz: Geschichte, Stand, Perspektiven: Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle, Bern 1995; Widmer/De Rocchi, Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen, Zürich/Chur 2012 (zit. Widmer/De Rocchi, Evaluation).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1999

1 Die Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ist um die Jahrtausendwende in der BV und im ParlG neu und prominent als Aufgabe festgeschrieben worden. Die BVers sammelte allerdings bereits vorher – primär im Rahmen der Oberaufsicht – Erfahrungen mit Wirksamkeitsüberprüfungen. Treibende Kraft für die Etablierung parlamentarischer Wirksamkeitsüberprüfungen war insb. die GPK-StR. Basierend auf Erkenntnissen aus ihren Inspektionen wirkte sie seit den 1980er-Jahren auf eine Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht hin und forderte, dass neben der Ordnungs-, Rechts- und Zweckmässigkeit der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vermehrt auch die Wirkungen staatlicher Massnahmen thematisiert werden. Sowohl im Hinblick auf die Aufsicht des BR als auch die Oberaufsicht des Parlaments hatte die GPK-StR erheblichen Optimierungsbedarf festgestellt und u.a. angeregt, eine Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu schaffen, die insb. Fragen der Wirksamkeit staatlichen Handelns abklären sollte (vgl. Bericht GPK-StR 19.11.1986 [BBl 1987 II 719 ff.]; Bericht GPK-StR 12.11.1987 [BBl 1988 II 748 ff.]).[1]

2 Zunächst stand für die GPK wie auch für den BR und das Parlament die Schaffung einer *gemeinsamen* Verwaltungskontrollstelle im Vordergrund. V.a. aufgrund der Bedenken, welche die FinDel gegenüber einem entsprechenden Erlassentwurf des BR geäussert hatte, beschloss der BR im Oktober 1989 dann aber, eine eigene Verwaltungskontrolle einzurichten (Bericht GPK 12.2.1990 [BBl 1990 I 1081 ff.]). Diese trat Mitte 1990 in Funktion (AmtlBull NR 1990 893). Hierauf gab das Parlament einer am 12.2.1990 unterbreiteten pa.Iv. der GPK Folge *(90.221)* und schuf die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK)[2], welche im Auftrag der GPK über Fragen der Organisationsstruktur und der Geschäftsabläufe hinaus auch Fragen der Konzepte, der Aufgabenerfüllung und der Wirksamkeit staatlichen Handelns abklären sollte (Bericht GPK 12.2.1990 [BBl 1990 I 1068 ff.]). Hierzu wurde das GVG 1962 mit Art. 47^{sexies} ergänzt, welcher Stellung, Aufgaben und Informationsrechte der PVK regelte sowie den GPK die Aufgabe zuwies, die Arbeit der PVK mit jener der übrigen Oberaufsichtskommissionen und der Kontrollorgane des BR zu koordinieren. Unterstützt von der seit 1991 operativen PVK intensivierten die GPK in der Folge ihre Oberaufsichtstätigkeit und gaben Fragen der Wirksamkeit ein erhöhtes Gewicht. So bildeten sie etwa eine spezifische Sektion für diese Thematik (Sektion Wirksamkeit, s. AmtlBull NR 1992 239 ff.).

3 Aufgrund der zunehmenden Komplexität der öffentlichen Aufgabenerfüllung und gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen erhielt die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Massnahmen im Laufe der 1990er-Jahre zusätzliches Gewicht (MAS-

1 Zusätzlich unterstrichen wurde die Notwendigkeit einer verstärkten parlamentarischen Oberaufsicht durch die Erkenntnisse anlässlich der Untersuchungen der PUK-EJPD *(89.006)*. Die PUK-EJPD deckte Ende der 1980er-Jahre eine sehr weitreichende nachrichtendienstliche Fichierungspraxis auf, welche nicht der gesetzlichen Zielsetzung entsprach, aber von den bestehenden Kontrollmechanismen nicht erfasst worden war (vgl. dazu auch Art. 163, N 10). Der Berichterstatter der GPK formulierte die Problematik im NR eindringlich: «Die Erfahrungen der letzten Monate zeigten deutlich und auch schmerzvoll, dass wesentliche Aufgaben der Verwaltungskontrolle heute nicht wahrgenommen werden, mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Ressourcen nicht wahrgenommen werden können. Das Instrumentarium für die Ausübung der Oberaufsicht ist dem stark angestiegenen Umfang der Verwaltung und der Verwaltungstätigkeit nie angepasst worden» (AmtlBull NR 1990 891).

2 Seit Inkrafttreten der ParlVV (Art. 10) am 3.10.2003 «Parlamentarische Verwaltungskontrolle».

TRONARDI, Art. 170 Rz 1). Die Konzepte des New Public Management (NPM) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) fanden Eingang in die wissenschaftliche und politische Diskussion und prägten verschiedene Verwaltungsreformen der 1990er-Jahre, v.a. auf kantonaler Ebene. Vor diesem Hintergrund wurde mit der neuen BV die Überprüfung der Wirksamkeit «in weltweit ziemlich einzigartiger Weise» auf Verfassungsstufe verankert (MADER, Einbettung, 52) und später in Art. 27 des ParlG übernommen.

2. Art. 170 BV

4 Gemäss Art. 170 BV sorgt die BVers dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung, die in der BV 1874 keine Entsprechung fand, war in den beiden Verfassungsentwürfen des BR noch nicht vorgesehen und wurde erst auf Betreiben der SPK in die neue Verfassung aufgenommen. Die SPK nahmen dabei ein Anliegen auf, welches eine von ihnen eingesetzte Expertenkommission eingebracht hatte (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 477 ff.]). Allerdings sprachen sie sich gegen deren Vorschlag aus, ein von BR und BVers unabhängiges Evaluationsorgan zu schaffen. Vielmehr legten sie das Instrument der Wirksamkeitsüberprüfung in die Hand der Behörden (Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 284 ff.]). Die SPK setzten sich damit gegen die Auffassungen von BR und GPK durch, welche eine Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung auf Verfassungsstufe abgelehnt hatten (Bericht GPK 6./16.5.1997 [BBl III 1997 1388 ff.]); SÄGESSER, Art. 170, 347).

5 Laut Zusatzbericht der SPK zur Verfassungsreform vom 6.3.1997 sollte der Verfassungsartikel eine gewisse Garantie geben, dass Wirksamkeitsüberprüfungen staatlicher Massnahmen tatsächlich vorgenommen werden. Wirksamkeitsüberprüfungen sind demnach nicht nur als Instrument der Regierung, sondern auch des Parlaments zu verstehen. Sie sollen dabei sowohl im Rahmen der Oberaufsicht eingesetzt werden, als auch die Gesetzgebung des Parlaments zum Gegenstand haben (BBl 1997 III 284 ff.). Um deutlich zu machen, dass die Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen über die parlamentarische Oberaufsicht im engeren Sinne hinausgeht, wurde die Bestimmung im Laufe der Beratungen in einen eigenen Artikel gefasst und nicht, wie ursprünglich von den SPK vorgeschlagen, als Absatz im Artikel zur Oberaufsicht integriert.[3]

3. ParlG

6 Art. 27 ParlG setzt den neuen Art. 170 BV um.[4] Er hat keine unmittelbare Entsprechung im GVG, baut jedoch auf Art. 47sexies Abs. 2 GVG 1962 auf, wonach die PVK gestützt auf Einzelaufträge der GPK die Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung überprüft (s. dazu oben N 2).[5] Die neuen Bestimmungen wurden in den Kommissionen

3 Entsprechend äusserte sich z.B. der Berichterstatter im StR: «Die Evaluation hat eine selbständige Bedeutung.» Sie geht über die Oberaufsicht hinaus, weil nämlich nicht nur Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung auf die Wirksamkeit überprüft werden, sondern das Parlament auch eine Überprüfung der eigenen Massnahmen oder der Gesetzgebung an sich veranlassen kann» (AmtlBull StR 1998 508).

4 Im Hinblick auf die prospektive Wirksamkeitsüberprüfung dient auch Art. 141 ParlG der Umsetzung von Art. 170 BV.

5 Die Aufgaben und Kompetenzen der PVK sind seit der Schaffung des ParlG auf Verordnungsstufe geregelt (Art. 10 ParlVV).

und in den Räten eingehend diskutiert, v.a. was den Gegenstand der Wirksamkeitsüberprüfungen und die Zuständigkeiten bei deren Durchführung betrifft.

7 Im Gesetzesentwurf der SPK-NR war zunächst lediglich vorgesehen, Art. 170 BV «mit Leben [zu] erfüllen», indem in Art. 44 Abs. 1 Bst. e alle Kommissionen beauftragt werden, für die Überprüfung der Wirksamkeit der von ihnen vorberatenen Erlasse zu sorgen und dabei die Koordination mit der Oberaufsicht sicherzustellen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3469]). Begründet wurde dies mit dem Grundsatz, wonach auf eine Wiederholung der BV verzichtet wird, wenn keine Präzisierung der Verfassungsnorm oder der zu verwendenden Erlassform notwendig ist (BBl 2001 3535).

8 Der BR betonte in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK-NR hinsichtlich des Gegenstandes der Wirksamkeitsüberprüfung indes die eigenständige, *über die Oberaufsicht hinaus weisende Bedeutung von Art. 170 BV* (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5447]). Namentlich wies er darauf hin, dass sie institutionell weitergehe, indem sie nicht nur das Handeln und Nichthandeln der Behörden, die der Oberaufsicht unterstehen, erfasse, sondern auch dasjenige der BVers selbst. Um dies zu verdeutlichen, schlug der BR vor, im Art. zur Oberaufsicht einen Abschnitt zur Wirksamkeitsüberprüfung zu formulieren. Die Kommissionen und Räte folgten dieser Argumentation, betonten aber die über die Oberaufsicht hinaus weisende Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfung noch zusätzlich, indem sie die Bestimmungen in einen eigenständigen Art. fassten (Prot. SPK-NR 6./7.9.2001).

9 Zudem legte der BR im Hinblick auf die *Zuständigkeiten von Legislative und Exekutive* Wert darauf, dass Wirksamkeitsüberprüfungen weiterhin in erster Linie durch die mit der Umsetzung von Massnahmen des Bundes und dem Vorverfahren der Gesetzgebung betrauten Stellen durchgeführt werden (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5447 f.]). Im Weiteren beantragte er, dass das Parlament Wirksamkeitsüberprüfungen vom BR verlangen, Wirksamkeitsüberprüfungen des BR prüfen und selber Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen kann (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5448]). Diese Formulierung wurde vom Gesetzgeber in der Folge wörtlich übernommen.

10 Strittig waren schliesslich auch die *parlamentsinternen Zuständigkeiten* für Wirksamkeitsüberprüfungen, welche das Parlament selber durchführt. Die SPK-NR betonte dabei den umfassenden Verfassungsauftrag. Die mit der Gesetzgebung betrauten Kommissionen müssten sich im Hinblick auf die künftige Gesetzgebung immer wieder die Frage stellen, ob die von ihnen bearbeiteten Gesetze die beabsichtigte Wirkung erzielten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3594]). Die FK-StR befürchtete dagegen eine unnötige Betriebsamkeit und hohe Ausgaben, wenn alle Kommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen könnten (Mitbericht FK-StR 17.1.2002). Zuletzt setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass neben den Aufsichtskommissionen auch die Sachbereichskommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen und dafür die Unterstützung der PVK und der EFK beanspruchen können. Im Interesse der Koordination müssen die Sachbereichskommissionen bei den zuständigen Organen der Aufsichtskommissionen Antrag stellen (vgl. Art. 44 N 19).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einleitungssatz

11 Art. 27 richtet sich an die «durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung», womit alle parlamentarischen Kommissionen gemeint sind. Das ParlG verlangt, dass *diese* im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche für Wirksamkeitsüberprüfungen sor-

gen (Art. 44 Abs. 1 Bst. e; vgl. Art. 44 N 11 und 19). Bei den Aufsichtskommissionen steht dabei die Überprüfung des Vollzugs im Rahmen der Oberaufsicht über die gesamte Bundesverwaltung im Vordergrund.[6] Bei den Sachbereichskommissionen besitzt aufgrund ihrer Funktion die Überprüfung der Gesetzgebung ein besonderes Gewicht.

12 Unter der in Verfassung und Gesetz gleich lautenden Formulierung «Überprüfung der Wirksamkeit» ist die *methodische Ermittlung und Beurteilung* der Wirkungen staatlicher Massnahmen zu verstehen. Im Vordergrund stehen dabei die Instrumente der Evaluation, wobei der im deutschsprachigen Text gewählte Begriff «Überprüfung» zum Ausdruck bringt, dass in methodischer Hinsicht ein möglichst offener Ansatz gewählt werden soll (BUSSMANN, Gesetzesevaluation, 45; vgl. auch MASTRONARDI, Art. 170 Rz 3 ff.; SÄGESSER, Art. 170 Rz 638).[7] Nach einer im Kern bis heute gültigen Umschreibung der Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation aus dem Jahr 1991, welche auch die aktuelle Praxis leitet, stützen sich Wirksamkeitsüberprüfungen «auf nachvollziehbare Überlegungen und Aussagen, deren Grundlagen bekannt, zugänglich und überprüfbar sind». Sie sollen möglichst «alle relevanten Wirkungen» einschliessen und «nicht einseitig durch spezifische, partikuläre Interessen geprägt sein» (zit. nach MADER, Einbettung, 53). Evaluationen verfolgen einen wissenschaftlichen Ansatz, stossen jedoch – wie vielerorts in der wissenschaftlichen Forschung – aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge, unvollständigen Datengrundlagen und beschränkten Ressourcen an Grenzen. Sie liefern daher kaum eigentliche Beweise für Wirkungszusammenhänge; Ziel sind jedoch «einigermassen gesicherte Plausibilitäten» (MADER, Einbettung, 63).

13 Die Formulierung in Art. 27, wonach «Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden», wiederholt Art. 170 BV. Im Lichte des Verfassungsartikels ist der Begriff «Wirksamkeit» weit zu interpretieren. Gemäss den Materialien zu Verfassungs- und Gesetzesbestimmung können Wirksamkeitsüberprüfungen namentlich die Zweckmässigkeit, Umsetzung, Wirtschaftlichkeit sowie die Wirkungen von Massnahmen des Bundes untersuchen.[8]

14 Ebenfalls weit zu interpretieren ist der Gegenstand der Überprüfung, «die Massnahmen des Bundes». Unter den Massnahmen des Bundes sind «absichtsgeleitete Einwirkungen bzw. Nichteinwirkungen des Bundes auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu verstehen». Eingeschlossen sind «alle Formen staatlichen Handelns, unabhängig ihres recht-

6 Da die Gesetzgebung (lege lata) nicht Gegenstand der Oberaufsicht ist, liegt deren Evaluation nicht in der unmittelbaren Zuständigkeit der Aufsichtskommissionen. Im Rahmen der Wirksamkeitsüberprüfungen der GPK ergeben sich aber immer wieder Erkenntnisse, welche die Zweckmässigkeit der geltenden Gesetzgebung in Frage stellen. Die GPK empfehlen dem BR in solchen Fällen, die Gesetzgebung zu überprüfen oder weisen die Sachbereichskommissionen auf möglichen Handlungsbedarf hin. Aus den Materialien geht hervor, dass diese Praxis der GPK unbestritten ist, nicht zuletzt angesichts der letztlich nie ganz scharfen Abgrenzung zwischen Gesetzgebungs- und Oberaufsichtstätigkeit.

7 Zu den Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfungen vgl. INTERDEPARTEMENTALE KONTAKTGRUPPE «WIRKUNGSPRÜFUNGEN», Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung: Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, Anh. 3.

8 Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Begriff der Wirksamkeit vgl. INTERDEPARTEMENTALE KONTAKTGRUPPE «WIRKUNGSPRÜFUNGEN», Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung, Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, Anh., 3; MORAND, Formes, 86 ff., sowie – spezifisch zu Art. 170 BV – SÄGESSER, Art. 170 Rz 627 ff.

lichen Status (z.B. Gesetz, Verordnung, Weisung, Verfügung, Konzession, informelles Handeln)». Betroffen sind Massnahmen aller Organe des Bundes und aller Träger von Bundesaufgaben, namentlich des Parlamentes, der Regierung, der Bundesverwaltung, der Gerichte, der ausgelagerten Einheiten sowie der Kantone, soweit sie Massnahmen des Bundes umsetzen (BUSSMANN, Gesetzesevaluation, 45; vgl. auch SÄGESSER, Art. 170, 348 f.; Art. 26 N 19 ff.).

2. Einforderung der Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen durch den BR (Bst. a)

15 Art. 27 Bst. a gibt dem Parlament zur Umsetzung von Art. 170 BV die Befugnis, «vom Bundesrat die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen [zu] verlangen». Das Parlament kann dabei Wirksamkeitsüberprüfungen im Einzelfall einfordern oder Evaluationsklauseln erlassen, wie sie bspw. im Öffentlichkeitsgesetz (Art. 19; SR 152.3) oder im BG über den Finanz- und Lastenausgleich (Art. 18; SR 613.2) zu finden sind. Gemäss einer Bestandesaufnahme der EFK aus dem Jahr 2011 sind solche Klauseln in 62 Gesetzen und VO verankert (EFK, Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung, Bern 2011, 10).

16 Den Geschäftsberichten des BR zufolge wurden 29 der insgesamt 77 aus der Sicht des BR politisch wichtigen Wirksamkeitsüberprüfungen der Legislaturperiode 2008–2011 vom Parlament verlangt. Drei dieser Untersuchungen dienten der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse, 26 Untersuchungen basierten auf einer gesetzlichen Evaluationsklausel. Gemäss EFK haben Evaluationsklauseln in den Jahren 2006–2009 insgesamt 116 Evaluationen ausgelöst (EFK, Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung, Bern 2011, 11). Aus diesen Zahlen darf man allerdings nicht schliessen, dass das Parlament seine Kompetenz, vom BR die Durchführung von Evaluationen zu verlangen, in den letzten Jahren sehr aktiv genutzt hat. Der grösste Teil der gesetzlichen Evaluationsklauseln geht nämlich auf Vorschläge des BR in den entsprechenden Vorlagen zurück. Die übrigen Evaluationsklauseln erliess der BR in eigener Kompetenz auf Verordnungsstufe.

3. Prüfung der im Auftrag des BR durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. b)

17 Das Parlament «[prüft] die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen» (Bst. b) auf unterschiedliche Weise. Eine systematische Metaevaluation, welche die Planung, Durchführung und Nutzung von Wirksamkeitsüberprüfungen des BR überprüft, hat das Parlament in der Zeit seit Inkrafttreten des ParlG anfangs 2003 bis Mitte 2012 – soweit ersichtlich – nur einmal durchgeführt (Bericht GPK-NR 20.5.2005 [BBl 2005 3217 ff.]). Häufiger werden Wirksamkeitsüberprüfungen des BR indessen in Untersuchungen einbezogen, die das Parlament selber in Auftrag gibt (Bst. c). Dabei wird geprüft, inwieweit die Ergebnisse der Wirksamkeitsüberprüfungen des BR dessen Folgerungen tatsächlich rechtfertigen[9] Zudem untersuchen vom Parlament in Auftrag gegebene Evaluationen u.U. auch, ob der BR das Instrument der Wirksamkeitsüberprüfungen strategisch angemessen eingesetzt hat.[10]

9 Vgl. z.B. Bericht PVK 16.6.2011 (BBl 2012 1219 ff.); Bericht GPK-NR 21.10.2011 (BBl 2012 1207 ff.).

10 Vgl. z.B. Bericht PVK 28.10.2011 (BBl 2012 8913 ff.); Bericht GPK-StR 30.3.2012 (BBl 2012 8899 ff.).

4. Aufträge für Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. c)

Die Kommissionen können «selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben» (Bst. c), d.h. regierungs- und verwaltungsunabhängige Stellen[11] mit der Durchführung entsprechender Untersuchungen beauftragen. Aus den Materialien geht hervor, dass der Gesetzgeber dabei in erster Linie Evaluationsaufträge an die PVK und die EFK im Auge hatte (vgl. in diesem Zh. z.B. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3550]). **18**

Seit Inkrafttreten des ParlG bis im März 2012 gaben parlamentarische Kommissionen insgesamt 32 Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag, wovon alle Departemente wie auch die BK betroffen waren. In 28 Fällen ging der Auftrag zur Durchführung der Überprüfung an die PVK, in vier Fällen an die EFK[12]. Angesichts der gegen Widerstände erstrittenen Kompetenz der Sachbereichskommissionen, ebenfalls Wirksamkeitsüberprüfungen durchzuführen (Art. 44 Abs. 1 Bst. e ParlG); (vgl. oben N 10; vgl. auch Art. 44 N 9), ist bemerkenswert, dass nur drei dieser Evaluationen auf Antrag einer Sachbereichskommission durchgeführt wurden;[13] 28 Evaluationen wurden dagegen von den GPK beider Räte in Auftrag gegeben, und eine Evaluation erfolgte auf Antrag der FinDel. **19**

In der Praxis hat sich bei Evaluationen, welche die GPK mit Unterstützung der PVK durchführen, ein Ablauf etabliert, der eine Trennung zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischer Wertung gewährleistet und damit klare Verantwortlichkeiten schafft. Zentral ist dabei einerseits, dass das Parlament bzw. die Kommissionen über die Auftragsdefinition und die politische Wertung der Untersuchungsergebnisse entscheiden. Andererseits ist wichtig, dass der Ablauf eine unabhängige Untersuchung ermöglicht, welche wissenschaftlichen Grundsätzen verpflichtet und in einem Bericht dokumentiert ist, der von der PVK in alleiniger Verantwortung erstellt wird. **20**

In einem ersten Schritt werden die *Themen* der Wirksamkeitsüberprüfungen bestimmt. Dabei priorisieren die GPK in einem mehrstufigen Prozess Themenvorschläge, welche von Kommissionsmitgliedern, von der PVK[14], von anderen parlamentarischen Organen oder externen Eingaben stammen. Die PVK bewertet die Themenvorschläge anhand vorgegebener Kriterien (namentlich Eignung des Zeitpunkts, Existenz von Problemhinweisen, Relevanz bestehender Informationslücken) zhd. der GPK. Die GPK bestimmen auf dieser Basis die Evaluationsthemen, welche sie als Schwerpunkte in ihre Jahresplanung aufnehmen, und weisen sie einer bestimmten Subkommission zu. **21**

Danach zeigt die PVK in einer *Projektskizze* detailliert auf, welche Schwerpunkte und Fragestellungen behandelt werden können. Auf dieser Basis entscheidet die zuständige Subkommission der GPK über den definitiven Evaluationsauftrag. Die PVK führt die Evaluation selbständig durch (Art. 10 Abs. 5 ParlVV). Sie kann externe Sachverständige beiziehen (Art. 10 Abs. 3 ParlVV), wofür sie selbständig über einen Expertenkredit verfügt (Art. 10 Abs. 4 ParlVV). Die PVK kann sich auf die Informationsrechte der GPK be- **22**

11 Zur Bedeutung verwaltungsunabhängiger Evaluationen vgl. BUSSMANN, Institutionalisierung, insb. 8 ff.

12 Berücksichtigt sind in diesem Zusammenhang parlamentarische Aufträge an die EFK für Wirtschaftlichkeitsprüfungen bzw. Evaluationen. Nicht erfasst sind enger gefasste Prüfaufträge, welche die FinDel der EFK im Rahmen der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt erteilte.

13 Ein Evaluationsantrag der SPK-NR wurde zudem von der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (vgl. ALBRECHT, Oberaufsicht, 35 f.; Art. 44 N 10) abgelehnt, weil sich die GPK selber mit der fraglichen Thematik befassen wollten.

14 Gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV hat die PVK einen entsprechenden Themensuchauftrag.

rufen (vgl. Art. 153 N 19)[15] und diese Rechte externen Sachverständigen einräumen (Art. 10 Abs. 3 ParlVV). Evaluationen der PVK stützen sich stets auf empirische Daten, welche auf der Grundlage anerkannter Methoden der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung[16] erhoben und analysiert werden. Die PVK stellt Ergebnisse, Datengrundlage und Methodik der Evaluationen in einem Bericht dar.

23 Die zuständige Kommission zieht die politischen Folgerungen aus dem PVK-Bericht und erstellt zumeist einen eigenen Bericht, in welchem sie *Empfehlungen an den BR* richtet. Sie veröffentlicht zusammen mit ihrem Bericht auch den zugrunde liegenden Evaluationsbericht der PVK, sofern der Publikation aus ihrer Sicht keine schützenswerten Interessen entgegenstehen (Art. 10 Abs. 6 ParlVV).[17]

24 Der *BR* ist verpflichtet, zu den Empfehlungen der GPK *Stellung zu nehmen*. Sind die GPK mit der Stellungnahme nicht zufrieden, können sie vom BR zusätzliche Antworten einfordern. Oft entsteht auf diese Weise ein eigentlicher Dialog zwischen Parlament und Regierung. Erscheint den GPK der Handlungsbedarf aufgrund der Evaluationsergebnisse bes. gross, können sie Vorstösse einreichen, welche vom BR die Prüfung oder die Ausarbeitung von Gesetzesrevisionen verlangen. Die Prüfung von Gesetzesänderungen wurde in den letzten Jahren etwa aufgrund einer Evaluation zur Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes gefordert. Konkret reichte die GPK-NR drei Po. ein.[18]

25 Etwa zwei bis drei Jahre nach Abschluss der Evaluation nehmen die GPK eine *Nachkontrolle* vor; i.d.R. verlangen sie von der Regierung einen Bericht, der darlegt, wie ihre Empfehlungen umgesetzt wurden. Bei Bedarf unterstützt die PVK die GPK, indem sie die erzielten Fortschritte überprüft.

5. Fazit und Ausblick

26 Seit Wirksamkeitsprüfungen als Aufgabe der BVers gesetzlich verankert worden sind, hat das Parlament sowohl als Auftraggeber von Evaluationen als auch durch die Einfügung von Evaluationsklauseln der Entwicklung von Wirksamkeitsüberprüfungen in der Schweiz wesentliche Impulse verliehen (MADER, Einbettung, 61). Die parlamentarische Evaluation basierend auf Art. 27 dürfte indessen auch in Zukunft von Bedeutung sein: Angesichts der wachsenden Ansprüche an staatliche Leistungen bei tendenziell knappen Mitteln ist davon auszugehen, dass Regierung und Verwaltung die Wirksamkeit in Zukunft vermehrt als Legitimation für politische Massnahmen verwenden, ob es nun um

15 Wenn die PVK direkt im Auftrag einer Sachbereichskommission tätig ist, verfügt sie gemäss Art. 67 ParlG nur über die wesentlich weniger weit gehenden allgemeinen Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gemäss Art. 150 ParlG. Diese reichen für die Durchführung einer fundierten Wirksamkeitsüberprüfung i.d.R. nicht aus. Will die PVK bei Wirksamkeitsüberprüfungen für Sachbereichskommissionen die Informationsrechte der GPK beanspruchen, müssen die GPK formell als Auftraggeber fungieren (Sekretariat GPK, Neuregelung der Rechtsgrundlage der PVK im Rahmen der neuen Parlamentsverordnung, 15.10.2002).

16 Z.B. vergleichende Fallstudien, Dokumentenanalyse, leitfadengestützte Interviews, quantitative Inhaltsanalyse (an Stelle vieler vgl. WIDMER/DE ROCCHI, Evaluation 94 ff.).

17 Bis auf einen Arbeitsbericht im Jahr 1995 sind alle PVK-Berichte publiziert worden (vgl. Arbeitsbericht «Überprüfung des Projektvollzugs der schweizerischen Osteuropahilfe» vom 15.6.1995). Die Ergebnisse dieses Berichts sind indessen in den GPK-Bericht «Osteuropahilfe» einbezogen worden (vgl. Bericht GPK-NR 21.11.1995 [BBl 1996 II 909 ff.]).

18 Vgl. *12.3649 Po. GPK-NR. Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (1); 12.3650 Po. GPK-NR: Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (2); 12.3651 Po. GPK-NR. Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes (3).*

die Rechenschaft über ergriffene oder die Begründung neuer Massnahmen geht. Will das Parlament seine institutionelle Rolle wahrnehmen und der Regierung als verwaltungsunabhängiges Gegenüber begegnen, wird es seine Kompetenz in der Wirksamkeitsüberprüfung somit weiterhin pflegen müssen.

Der Anspruch von Art. 170 BV und Art. 27 ParlG wird in der parlamentarischen Praxis bis jetzt aber noch nicht vollständig erfüllt. Um diesem stärker nachzukommen, müsste einerseits die Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfungen im Parlament erhöht werden, v.a. im Zuständigkeitsbereich der Sachbereichskommissionen. Andererseits müssten Wirksamkeitsüberprüfungen systematischer in den parlamentarischen Prozess integriert werden. Dies setzte allerdings voraus, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vermehrt anerkennen, dass staatliche Massnahmen ihre Legitimität nicht ausschliesslich daraus gewinnen, dass sie von gewählten Volksvertretern in einem demokratischen Prozess beschlossen werden, sondern immer mehr auch dadurch, dass sie die beabsichtigten Ergebnisse tatsächlich erzielen.[19] **27**

Art. 28

siehe Aktualisierung Art. 28

Grundsatzentscheide und Planungen

[1] Die Bundesversammlung wirkt mit:

a. bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit;

b. bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997.

[1bis] Sie wirkt mit, indem sie:

a. sich mit Berichten des Bundesrates über seine Tätigkeiten gemäss Absatz 1 informieren lässt oder solche Berichte zur Kenntnis nimmt;

b. dem Bundesrat Aufträge erteilt:

1. eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern, oder

2. für die verselbstständigten Einheiten strategische Ziele festzulegen oder diese Ziele zu ändern;

c. Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fasst.

[2] Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

[3] Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden.

19 Jacob spricht in diesem Zusammenhang von einer «désacralisation» der gesetzgebenden Funktion des Parlaments (Jacob, Evaluation, 143), vgl. auch Mastronardi, Legitimation, 25 ff.

[4] Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.

Décision de principe et planifications

[1] L'Assemblée fédérale participe:

a. aux planifications importantes des activités de l'Etat;

b. à la fixation des objectifs stratégiques des entités devenues autonomes au sens de l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

[1bis] Dans ce cadre, l'Assemblée fédérale exerce les tâches suivantes:

a. elle s'informe des activités au sens de l'al. 1 en prenant connaissance des rapports que lui adresse le Conseil fédéral pour information ou en en prenant acte;

b. elle charge le Conseil fédéral:

1. d'établir une planification ou de modifier les priorités d'une planification,

2. de fixer les objectifs stratégiques des entités devenues autonomes ou de les modifier;

c. elle prend des décisions de principe ou de planification.

[2] Les arrêtés de principe et de planification sont des décisions préliminaires qui fixent les objectifs à atteindre, les principes ou critères à respecter ou les mesures à prévoir.

[3] Les arrêtés de principe et de planification sont pris sous la forme d'un arrêté fédéral simple. S'ils sont de portée majeure, ils peuvent être pris sous la forme d'un arrêté fédéral.

[4] Si le Conseil fédéral s'écarte d'un mandat ou d'un arrêté de principe et de planification, il doit en exposer les motifs.

Decisioni di principio e pianificazioni

[1] L'Assemblea federale coopera:

a. alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato;

b. alla determinazione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome di cui all'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

[1bis] Essa coopera:

a. informandosi mediante i rapporti che le sottopone il Consiglio federale sulle attività di cui al capoverso 1 o prendendo atto di tali rapporti;

b. impartendo al Consiglio federale il mandato di:

1. intraprendere una pianificazione o di modificarne le priorità, o

2. definire gli obiettivi strategici delle unità rese autonome o di modificare tali obiettivi;

c. prendendo decisioni di principio o programmatiche.

[2] Le decisioni di principio e programmatiche sono decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate.

[3] Le decisioni di principio e programmatiche sono emanate sotto forma di decreto federale semplice. Per le decisioni di principio e programmatiche di ampia portata può essere scelta la forma del decreto federale.

[4] Qualora si scosti da mandati o decisioni di principio e programmatiche il Consiglio federale deve indicarne i motivi.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vorgeschichte bis zur BV 1999	1
2. Totalrevision BV	2
3. ParlG	3
4. Änderung des ParlG vom 17.12.2010 (Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele des BR für die verselbstständigten Einheiten des Bundes)	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Vorbemerkungen zur Gesetzessystematik	6
2. Die Mitwirkung bei Grundsatzentscheiden bzw. Planungen als Aufgabe der BVers (Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a)	8
3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1bis)	10
a) Kenntnisnahme von Berichten des BR (Abs. 1bis Bst. a)	10
b) Aufträge an den BR (Bst. b Ziff. 1)	13
c) Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1bis Bst. c und Abs. 3)	14
4. Rechtswirkung von Aufträgen und Grundsatz- und Planungsbeschlüssen (Abs. 2 und 4)	19
5. Mitwirkung der BVers bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 1 Bst. b, Abs. 1bis)	24

Materialien

96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1997 (BBl 1997 III 1484 ff.); Prot. Kommission-StR 17.-19.9.1997.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 26./27.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3489 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff.); AmtlBull 2001 NR 1335 ff.; AmtlBull 2002 StR 15 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.494 Pa.Iv. FK-NR. Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten: Bericht FK-NR 29.3.2010 (BBl 2010 3377 ff.); Änderung ParlG 17.12.2010 (AS 2011 5859 ff.).

Literatur

Aubert, Art. 173, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1303 ff. (zit. Aubert, Art. 173); Biaggini, Art. 141, in: Biaggini, Kommentar BV, 647 ff. (zit. Biaggini, Art. 141); Biaggini, Art. 173, in: Biaggini, Kommentar BV, 764 ff. (zit. Biaggini, Art. 173); Biaggini, Art. 180, in: Biaggini, Kommentar BV, 803 ff. (zit. Biaggini, Art. 180); Brühlmeier et al., Politische Planung: mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern etc. 2001; Cottier, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne – Zum Recht der Regierungsrichtlinien, Finanzpläne, Rüstungsprogramme und Gesamtkonzeptionen im Bund, in: ZSR 1984 I, H. 4, 386 ff. (zit. Cottier, Rechtsnatur); Ehrenzeller, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff.; Eichenberger, Ohnmacht des Parlaments gegenüber der Politischen Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit, in: Lendi/Linder (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern/Stuttgart 1979; Graf, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; Graf, Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2004, H. 3, 14 ff.; Graf, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestal-

tung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Sägesser, Bundesbehörden, 111 ff. (zit. GRAF, Politikgestaltung); HARDMEIER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 79 ff. (zit. HARDMEIER, Mitwirkung); LANZ, Politische Planung und Parlament, Bern 1977; LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, in: St. Galler Kommentar, 2549 ff. (zit. LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g); LENDI, Gesamtplanung und Sachplanungen, in: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982 (zit. LENDI, Gesamtplanung); LENDI, Regierung und politische Planung, in: DICKE/FLEINER (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann, Freiburg 1987, 559 ff. (zit. LENDI, Regierung); MATTLE, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Diss., Zürich 2011 (zit. MATTLE, Mitwirkung); G. MÜLLER, Politische Planung, in: Hb. des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, 235 ff. (zit. G. MÜLLER, Planung); G. MÜLLER, Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2005, H. 2, 16 ff.; G. MÜLLER, Staatsleitung und Gewaltenteilung im Kanton Aargau, in: Festschrift 100 Jahre Aargauischer Anwaltsverband, Zürich/Basel/Genf 2005, 27 ff.; SCIARINI, La participation des parlaments à la planification politique – Bilan et perspectives, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2004, H. 3, 16 ff.; WYLER, Die Finanzplanung des Bundes – deren Entwicklung und Beurteilung von 1968–1993, Diss., Zürich 1996.

I. Entstehungsgeschichte

1. Vorgeschichte bis zur BV 1999

1 Die BVers hat seit Beginn ihres Bestehens an der Planung der Staatstätigkeiten intensiv und kontinuierlich mitgewirkt, auch ohne dass dies als eigenständige Parlamentsfunktion theoretisch analysiert und explizit bezeichnet worden ist: Angenommene Mo.[1] sind seit 1848 – in den Worten des Art. 28 Abs. 2 ParlG des 21. Jh. – «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.» Dabei handelte es sich allerdings vorwiegend um punktuelle Vorentscheidungen; das Element der systematischen Gesamtsicht, welches mit dem Begriff der «Planung» üblicherweise verbunden wird, fehlte noch weitgehend. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Staatsaufgaben entstand seit den 1960er Jahren das Bedürfnis sowohl nach einer Gesamtplanung als auch nach sektorieller Planung für bestimmte wichtige Politikbereiche. Planung wird zum «Mittel, um den Überblick zu fördern und Zusammenhänge sichtbar zu machen, Teilziele in eine sinnvolle Ordnung zu bringen, Unterziele auf Oberziele auszurichten und in Bezug auf gleichgeordnete Ziele Prioritäten zu setzen; sie erweist sich insgesamt als eine für die Lösung komplexer politischer Probleme unverzichtbare Methode» (G. MÜLLER, Planung, 236). Mit dieser zunehmenden Bedeutung der politischen Planung[2] einher ging die ausdrückliche Thematisierung einer Mitwirkung der BVers an der Planung der Staatstätigkeiten. Diese Diskussion fand im Zusammenhang mit der parlamentarischen Behandlung der Richtlinien der Regierungspolitik für eine Legislaturperiode in den 1970er Jahren statt (s. dazu Art. 146 N 1–7).

1 Zur im 19. Jh. z.T. abweichenden Terminologie s. Art. 118 N 2. Auch der positive Vorprüfungsentscheid zu einer pa.Iv. – zunächst ebenfalls als Mo. bezeichnet (s. Art. 107 N 2–4) – ist ein derartiger Vorentscheid.

2 BIAGGINI spricht von «der Planungseuphorie der 1970er Jahre» (BIAGGINI, Art. 180 N 7).

2. Totalrevision BV

Mit der Totalrevision BV 1999 fand die politische Planung Eingang in die BV. Der BR schlug vor, dass der BR die staatlichen Tätigkeiten plant und koordiniert (vgl. Art. 168 Abs. 1 Satz 2 E-BV [BBl 1997 I 626]). Die SPK beider Räte folgten einer Anregung ihrer Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» (Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 [BBl 1996 II 470 f.]) und beantragten, dass analog zu dieser Kompetenz des BR die Befugnis der BVers zur Mitwirkung an der politischen Planung in die BV aufgenommen werden müsse (Bericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 288 f.]); sie setzten sich damit gegen die Opposition des BR durch.[3] Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV lautete nun: «Sie [d.h. die BVers] wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit». Gemäss Bericht der SPK blieb damit die Planung der Staatstätigkeiten «primär Aufgabe der Exekutive» […]. Das Parlament soll keine flächendeckende Planung vornehmen müssen, sondern vielmehr punktuell bei wichtigen Planungen die Schwerpunkte anders setzen, wo es dies für notwendig erachtet.» Es müsse indessen auch im Interesse der Regierung sein, auf diese Weise «ihre Planungen besser politisch zu verankern und ihnen damit auch mehr Wirkung zu verleihen.» **2**

3. ParlG

Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV lässt offen, in welcher Form die BVers an den «wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» mitwirkt. Die SPK-NR hat mit ihrem Entwurf von Art. 28 die verschiedenen möglichen Formen der parlamentarischen Mitwirkung und ihre Rechtswirkungen definiert. Indem sie den Begriff der «Planungen» mit dem Begriff der «Grundsatzentscheide» verbunden hat, hat sie ein Konzept für die generelle Mitwirkung der BVers an der staatsleitenden Politikgestaltung aufgestellt, das nicht nur für die Planungen im engeren Sinn, sondern für Vorentscheidungen in allen Politikbereichen Anwendung findet (zur Auslegung im Einzelnen s. unten N 8 f.). Die SPK-NR dachte dabei insb. auch an die Mitwirkung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3495 f.), was besonders intensive Diskussionen auslöste (s. dazu Art. 148 N 6 f.). **3**

Der Entwurf von Art. 28 wurde von den Räten unverändert angenommen. Der BR hatte mit seiner Stellungnahme vom 22. 8. 2001 indessen beantragt, einen wesentlichen Teil des vorgeschlagenen Art. zu streichen: den Begriff «Grundsatzentscheide» in der Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. c (entspricht Abs. 1bis Bst. c i.d.F. vom 17. 12. 2010) sowie die Abs. 2–4. Einerseits sah der BR in den «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» einen Eingriff in seine Planungskompetenz,[4] andererseits lehnte er die Begründungspflicht für Abweichungen von Aufträgen gemäss Abs. 4 ab. Zudem lagen seiner Stellungnahme **4**

3 Der BR befürchtete, dass durch verbindliche Vorentscheide nicht nur der Handlungsspielraum des BR, sondern auch der BVers selbst eingeschränkt werde. Die Kohärenz der Gesamtplanung könnte beeinträchtigt und die Verantwortungen verwischt werden (Stellungnahme BR 9. 6. 1997 [BBl 1997 III 1499]). Der Widerstand des BR äusserte sich allerdings nur in der Verfassungskommission des StR (Prot. 17.–19. 9. 1997, 21 ff.), nicht aber in der Kommission des NR und auch nicht in den Ratsplena.

4 Der BR wollte allerdings auf die Möglichkeit parlamentarischer Grundsatz- und Planungsbeschlüsse nicht ganz verzichten: Gemäss seinem Antrag zu Art. 147 Abs. 2 ParlG hätte aber nur er selbst der BVers «die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss vorlegen» dürfen (Stellungnahme BR 22. 8. 2011 [BBl 2001 5463]).

Missverständnisse zugrunde: «Grundsatzbeschluss» und «Planungsbeschluss» waren für den BR zweierlei und sollten klar unterschieden werden;[5] im Weiteren sah er eine Verwechslungsgefahr zwischen diesen Beschlüssen und dem «einfachen Bundesbeschluss»[6] (BBl 2001 5440 f., 5461). Der NR folgte dem Entwurf seiner Kommission mit 85 zu 10 Stimmen (AmtlBull NR 2001 1335 ff.); im StR hielt die Bundeskanzlerin als Vertreterin des BR am Antrag des BR nicht fest (AmtlBull StR 2002 15 f.).

4. Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 (Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele des BR für die verselbstständigten Einheiten des Bundes)

5 Mit seinem Bericht vom 13. 9. 2006 «zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)» hatte der BR dargelegt, nach welchen Kriterien die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben an verselbstständigte Einheiten des Bundes ausgelagert werden soll und wie er seine eigene Funktion als Eigner wahrzunehmen gedenkt, d.h. insb. wie die Steuerung der ausgelagerten Einheiten erfolgen soll (06.072; BBl 2006 8233). Die Beratung dieses Berichtes war Anlass für die FK-NR, ihrerseits eine Gesetzesänderung auszuarbeiten, welche verschiedene Fragen betr. die Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbstständigten Einheiten klären sollte (Bericht FK-NR 29. 3. 2010 [BBl 2010 3377 ff.]). Einerseits sollten die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Oberaufsicht des Parlamentes über die Art und Weise, wie der BR die verselbstständigten Einheiten steuert, verbessert werden (s. dazu Art. 26 N 27 f.). Andererseits unterbreitete die FK-NR Vorschläge für ein geeignetes Instrumentarium, mit dem das Parlament bei der Formulierung der strategischen Ziele des BR für die einzelnen verselbstständigten Einheiten mitwirken kann. Diese strategischen Ziele sind als Grundsatzentscheide i.S. von Art. 28 zu betrachten; die Anträge der FK-NR ergänzten also Art. 28. Die Eidg. Räte haben die Vorlage der FK-NR am 17. 12. 2010 angenommen; die Anträge betr. das ParlG unverändert, die übrigen Anträge mit leichten Änderungen (AS 2011 5859 ff.). Zur Erläuterung der Änderungen von Art. 28 s. unten N 24 ff.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen zur Gesetzessystematik

6 Art. 28 – im dritten Titel des ParlG «Aufgaben der Bundesversammlung» – definiert die allgemeine Aufgabe der Mitwirkung der BVers bei Grundsatzentscheiden und Planungen sowie die möglichen Formen dieser Mitwirkung. Im siebten Titel des ParlG «Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat» werden in Art. 143 (Finanzplan), Art. 146 und 147 (Legislaturplanung) sowie Art. 148 (Weitere Planungen und Berichte) insb. die Pflichten des BR zur Unterbreitung von Berichten und Planungen an die BVers festgelegt und die Verfahren näher geregelt, in welchen derartige Berichte und Planungen von der BVers behandelt werden.

7 Die Sachüberschrift von Art. 28 lautet «Grundsatzentscheide und Planungen», Abs. 1 Bst. a hingegen definiert als Aufgabe der BVers nur die Mitwirkung an «den wichtigen

5 Aufgrund der Beratungen der SPK-NR (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 6 ff.) und ihres Berichtes vom 1. 3. 2001 (BBl 2001 3489 ff.) war klar, dass «Grundsatz- und Planungsbeschluss» als Einheit zu verstehen sind.

6 Die beiden Begriffe liegen auf unterschiedlichen Ebenen: der einfache BB bezeichnet die Form des Erlasses, in den ein «Grundsatz- und Planungsbeschluss» zu kleiden ist.

Planungen der Staatstätigkeit». In Abs. 1bis, der die Formen der Mitwirkung festlegt, erwähnt Bst. b als Gegenstand von Aufträgen an den BR ebenfalls nur «Planungen». Bst. c hingegen spricht analog der Sachüberschrift des Artikels von «Grundsatz- oder Planungsbeschlüssen»[7]. Grundsatz- und Planungsentscheide sind nicht von einander abgrenzbar. Im konkreten Einzelfall wirkt zwar der eine oder der andere Begriff zutreffender;[8] im Grunde definieren aber beide Begriffe dieselbe Zuständigkeit und Aufgabe der BVers und sollten daher als *ein* verbundener Begriff verwendet werden.[9] Systematisch wäre es besser, wenn auch in Abs. 1 Bst. a und Abs. 1bis Bst. b beide Begriffe zusammen verwendet werden: Die BVers wirkt mit «bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit und kann Grundsatzentscheide treffen;» die BVers erteilt dem BR Aufträge, «eine Planung vorzunehmen bzw. einen Grundsatzentscheid zu treffen oder eine Planung bzw. einen Grundsatzentscheid zu ändern.»

2. *Die Mitwirkung bei Grundsatzentscheiden bzw. Planungen als Aufgabe der BVers (Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a)*

8 Die Zuständigkeit der BVers im Bereich von Grundsatzentscheiden bzw. Planungen ergibt sich nicht nur aus Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV, der ihre Mitwirkung an den «wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» ausdrücklich vorsieht. Die Rechtfertigung und der tiefere Sinn dieser Mitwirkung ergibt sich vielmehr auch aus den Zuständigkeiten der BVers zum Letztentscheid (unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen) insb. in der Gesetzgebung und bei der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen. Gesetzgebung ist das Resultat eines längeren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses, der nicht erst dann beginnt, wenn der BVers ein Gesetzesentwurf unterbreitet wird. Zu diesem Zeitpunkt sind bereits wesentliche Weichenstellungen erfolgt, die sowohl die Inhalte wie das Verfahren betreffen; es sind Grundsatzbeschlüsse und Vorentscheide gefallen, welche das spätere Resultat des Gesetzgebungsprozesses massgeblich vorbestimmen können; u.U. wurde auch ein Vorentscheid gefällt, der BVers *keinen* Entwurf zu unterbreiten. Verzichtet die BVers auf jede Mitwirkung in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses, so wäre ihre Zuständigkeit für die Gesetzgebung faktisch erheblich eingeschränkt. Art. 28 bringt zum Ausdruck, dass die BVers «als oberstes Repräsentationsorgan von Volk und Ständen» beteiligt sein muss an der «staatsleitenden Politikgestaltung» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3489 f.]). Diese Teilhabe der BVers an der Staatsleitung ist auch in der Lehre allgemein anerkannt.[10]

9 Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der BVers bei Grundsatzentscheiden bzw. Planungen in Politikbereichen, die sich nicht oder nur beschränkt durch Gesetzgebung gestalten lassen, insb. in der Aussenpolitik, teilweise auch in der Sicherheitspolitik:

---

7 I.d.F. des ParlG vom 13.12.2002 hiess es «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse». Durch die Änderung des ParlG vom 17.12.2010 (s. dazu N 5) ist aus dem «und» ein «oder» geworden, was als gesetzgeberisches Versehen betrachtet werden muss. Eine Begründung ist aus den Materialien nicht ersichtlich.

8 Der BB vom 3.6.1987 über die Totalrevision der BV (BBl 1987 II 963) wurde eher als «Grundsatzbeschluss» empfunden (hatte aber durchaus auch planenden Charakter), der BB über die Legislaturplanung gemäss Art. 146 ParlG ist wohl eher ein «Planungsbeschluss» (dessen Inhalt aber genauso als Sammlung von «Grundsatzbeschlüssen» gesehen werden kann).

9 So auch LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 98.

10 S. u.a. BIAGGINI, Art. 173 N 19; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, N 1525; RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, Rz 2338 f.; LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 89 f.

«Die Politikgestaltung erfolgt hier weitgehend durch (mehr oder weniger explizite) Konzepte und Grundsatzbeschlüsse ohne Rechtssatzcharakter» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3489]). Die BV sieht im Bereich der Aussenpolitik eine analoge Zusammenarbeit zwischen BVers und BR vor wie bei der generellen Planung der staatlichen Tätigkeiten: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» (Art. 184 Abs. 1 Satzteil 1) und «die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik» (Art. 166 Abs. 1 Satzteil 1).[11]

3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1bis)

a) Kenntnisnahme von Berichten des BR (Abs. 1bis Bst. a)

10 Die schwächste Form der Mitwirkung der BVers an der Planung der staatlichen Tätigkeiten und an Grundsatzentscheiden[12] ist die Beratung und Kenntnisnahme von Berichten des BR über seine Planung bzw. seine Grundsatzentscheide. Durch die Änderung des ParlG vom 17.12.2010 (s. oben N 5) ist auch die blosse Information durch den BR neu als Mitwirkung bezeichnet worden, aufgrund einer gesetzgeberischen Fehlüberlegung[13]: Wer sich nur informieren lässt, der bleibt passiv, Mitwirkung hingegen impliziert aktives Verhalten. Die minimale Mitwirkung besteht in einer mit der Kenntnisnahme verbundenen Beratung, welche einzelnen Ratsmitgliedern, Fraktionen oder Kommissionen eine Meinungsäusserung ermöglicht. Der BR kann diese Meinungsäusserungen analysieren und seine Schlussfolgerungen ziehen; es bleibt aber unklar, ob die durch den BR vorgelegten Ziele und Konzepte tatsächlich von einer repräsentativen Mehrheit eines Rates getragen werden. Der Rat (oder ggf. eine Kommission, s. dazu unten N 12) beschliesst formell nur die Kenntnisnahme, die keine politische Beurteilung beinhaltet.[14] Die blosse Kenntnisnahme bleibt damit rechtlich und politisch unverbindlich (für Bsp. s. Art. 148 N 9, 15).

11 Die Beratung und Kenntnisnahme von Berichten des BR bietet Gelegenheit, dem BR Aufträge zu erteilen; einzelne Ratsmitglieder oder Kommissionen können Mo. oder Po. (vgl. Art. 120 und 123 ParlG) oder Anträge auf Rückweisung eines Berichts mit dem Auftrag zur Überarbeitung in einem bestimmten Sinn einreichen (vgl. Art. 75 ParlG). Im Rahmen umfassenderer Planungen und Konzepte ist dieses Verfahren aber unbefriedigend, weil es keine systematische und transparente Beratung und Beschlussfassung über einen viele Elemente beinhaltenden Bericht des BR erlaubt. Die SPK-NR hat in ihrem Bericht vom 1.3.2001 zum ParlG als unbefriedigendes Bsp. einer Kenntnisnahme verbunden mit der Beratung von Mo. die Behandlung des Berichtes über die Legislaturplanung (s. dazu Art. 146 N 9) und als Bsp. einer Kenntnisnahme verbunden mit mehreren

11 Für weitere Ausführungen s. Art. 24 N 5 und 152 N 18 ff.

12 Letztere sind vom Wortlaut von Abs. 1bis Bst. a und von Abs. 1, auf den hier verwiesen wird, zwar nicht erfasst, aufgrund der Systematik des ganzen Artikels aber mitgemeint (s. oben N 7).

13 Gl.M. MATTLE, Mitwirkung, 30. Die Änderung geschah, anders als jene in Abs. 1bis Bst. c (s. N 7 FN 7), mit Absicht: Die FK-NR begründete sie in ihrem Bericht vom 23.6.2009 damit, dass die Festlegung der strategischen Ziele für die verselbstständigten Einheiten «in einzelnen Fällen aber von derart untergeordneter Bedeutung» sein kann, «dass die Räte dadurch nicht belastet werden sollten» (BBl 2009 3397). Diese Argumentation übersieht, dass die Behandlung derartiger Berichte von den Ratsbüros zur abschliessenden Behandlung an die Kommissionen zugewiesen wird (gemäss Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS).

14 Unzulässig ist eine Kenntnisnahme in zustimmendem oder in ablehnendem Sinne. S. dazu Art. 148 N 4 f., 13.

Rückweisungsanträgen die Beratung des aussenpolitischen Berichts im NR im Jahre 1994 aufgeführt (BBl 2001 3492).

Auch die von Art. 152 Abs. 2 ParlG vorgesehenen Konsultationen der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen können der Mitwirkung der BVers bei wichtigen Planungen der Staatstätigkeiten bzw. Grundsatzentscheiden i.S. von Art. 28 zugerechnet werden (so der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 [BBl 2001 3490]). Ähnliche Konsultationen können auch ohne explizite gesetzliche Grundlage ausserhalb des Bereiches der Aussenpolitik stattfinden.[15] Auch im Rahmen von Konsultationen nehmen die Kommissionen formell Kenntnis von Vorhaben des BR und können in Form von Empfehlungen bzw. Anträgen an den BR an der Entscheidfindung des BR mitwirken. Im Übrigen dienen auch bereits rein informelle Aussprachen der ständigen Kommissionen mit den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern, wie sie zu Beginn einer Legislaturperiode regelmässig stattfinden (Graf, Politikgestaltung, 116), der Mitwirkung des Parlamentes i.S.v. Art. 28. **12**

b) Aufträge an den BR (Bst. b Ziff. 1)

Die BVers nimmt ihre Aufgabe der Mitwirkung an «wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» am häufigsten in der Form von Aufträgen an den BR wahr. Mit «Aufträgen» ist kein konkretes Instrument gemeint; «Auftrag» ist wie in Art. 171 BV ein Oberbegriff für die einzelnen konkreten Auftragsinstrumente, die im fünften Titel des ParlG («Verfahren in der Bundesversammlung») näher definiert sind. Diese Instrumente sind insb. die Mo. (Art. 120 ParlG) und das Po. (Art. 123 ParlG); wie jede Mo. und jedes Po. kann aber auch der mit dem Beschluss auf Rückweisung eines Beratungsgegenstandes an den BR verbundene Auftrag (Art. 75 Abs. 3 ParlG) als «Auftrag» i.S. von Art. 28 betrachtet werden. Der Begriff der «Planungen» in Art. 28 Abs. 1bis Bst. b ist weit zu verstehen und schliesst «Grundsatzentscheide» jeder Art ein (s. dazu oben N 7).[16] **13**

c) Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1bis Bst. c und Abs. 3)[17]

Wie oben dargestellt (N 10–12), bleibt die blosse Kenntnisnahme von wichtigen Planungen und Konzepten des BR rechtlich und politisch unverbindlich; die Verbindung der Kenntnisnahme umfangreicher Planungen mit punktuellen Aufträgen führt zu einem unbefriedigenden Verfahren. Diese Mängel haben die SPK-NR veranlasst, als weitere Form der Mitwirkung des Parlamentes an wichtigen Planungen bzw. Grundsatzentscheiden den Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form eines i.d.R. einfachen BB im ParlG ausdrücklich vorzusehen. Die Rechtswirkung solcher BB hat zu umfangreichen theoretischen Diskussionen Anlass gegeben (s. unten N 19 ff.); für die Form des BB sprach aber in erster Linie eine praktische Überlegung: «Das normale Verfahren der Beratung eines **14**

15 Bsp.: Das EFD hat im Auftrag des BR im Vorfeld einer geplanten Botschaft und Gesetzesänderung die FK, GPK und SPK zu einem Bericht über das neue Führungsmodell für die Bundesverwaltung konsultiert (s. *13.092 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*, Botschaft des BR vom 20.11.2013 [BBl 2014 767 ff.]).

16 Die Eingrenzung des Auftrages auf die Änderung der «Schwerpunkte» einer Planung geht auf einen Antrag des BR bei der Beratung des ParlG zurück, der nicht bekämpft wurde, weil er keine praktische Relevanz hat: Der Auftraggeber bestimmt, was ein «Schwerpunkt» ist (a.M., aber ohne die «Schwerpunkte» von der übrigen Planung abzugrenzen: Hardmeier, Mitwirkung, 82). Abgesehen davon ging dieser Antrag des BR aber auch von einem zu engen Verständnis des Begriffs der «Planung» aus (s. N 4).

17 Zur Frage des «und» oder «oder» s. oben N 7 FN 7.

Erlassentwurfes, insbesondere die Detailberatung der einzelnen vorgeschlagenen Bestimmungen, ist Voraussetzung dafür, dass sich die Bundesversammlung bzw. ihre Organe und einzelnen Mitglieder *in einem transparenten und demokratischen Entscheidungsprozess zu den einzelnen Elementen einer wichtigen Planung oder der Gesamtkonzeption z.B. der Aussenpolitik äussern* können» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3494; Hervorhebung im Original, A.d.V.]).

15 In der Praxis sind in einzelnen Fällen bereits vor der Ausarbeitung des ParlG Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in die Form eines einfachen BB gekleidet worden. Bsp. sind:

- BB vom 3.6.1987 «über die Totalrevision der Bundesverfassung» (BBl 1987 II 963);
- Entwurf des BR vom 27.1.1999 für einen BB «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» (BBl 1999 V 3839).[18]

16 Das Gesetz sieht für die Legislaturplanung einen Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form des einfachen BB vor (s. Art. 146 N 8 ff.). Abgelehnt wurden die Anträge der SPK-NR in ihrem Entwurf zum ParlG, diese Form auch für die jährliche Finanzplanung und für eine periodische Festlegung der Ziele der Aussenpolitik vorzusehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3595 ff., 3662 ff.]; s. Art. 143 N 4 f. [Finanzplan] und Art. 148 N 6 f. [Weitere Planungen und Berichte]).

17 Ausser für die Behandlung der Legislaturplanung hat Art. 28 Abs. 1bis Bst. c in der Praxis nur vereinzelt Anwendung gefunden:

- Mit Botschaft vom 12.5.2010 unterbreitete der BR den Entwurf für einen BB «über die Planung von Massnahmen zur Begrenzung volkswirtschaftlicher Risiken durch Grossunternehmen» (BBl 2010 3375).[19]
- Der BR legte zusammen mit dem «Armeebericht 2010» den Entwurf eines BB «über den Armeebericht 2010» vor, mit welchem nicht nur vom Bericht Kenntnis genommen, sondern auch ein Grundsatz- und Planungsbeschluss gefasst werden sollte, der den BR beauftragt, «dem Parlament bis spätestens Ende 2012 eine Botschaft zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Weiterentwicklung der Armee anzumelden» (BBl 2010 8961). Die BVers ergänzte im BB vom 29.9.2011 den Entwurf des BR mit drei «Eckwerten», die dabei einzuhalten sind (BBl 2011 7621).

Es gibt auch Mischformen von BB, die der Ausübung verschiedener Parlamentsfunktionen dienen. Ein Bsp. ist der BB vom 8.12.2008 «über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern» (BBl 2009 435 f.). Gemäss Entwurf des BR (BBl 2008 3045 f.) handelte es sich um einen klassi-

18 Konzipiert als indirekter Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Ja zu Europa!». Der Entwurf scheiterte, weil der StR am 28.9.2000 darauf zum zweiten Mal nicht eintrat (AmtlBull StR 2000 623 ff.). – Ein weiteres interessantes Bsp. ist der BB «betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz» vom 9.12.2002 (BBl 2003 157). In formaler Hinsicht war der BB zwar nicht als Grundsatz- und Planungsbeschluss, sondern als BB über die Kenntnisnahme eines Berichtes des BR ausgestaltet. Die BVers nahm aber mit Art. 2 differenziert Kenntnis von einzelnen Absichten des BR betr. die verschiedenen Zeitpunkte der schrittweisen Marktöffnung für Postdienste. Dazu wurden in den Räten Abänderungsanträge gestellt und entsprechende Detailberatungen durchgeführt (AmtlBull NR 2002 1604 ff.; AmtlBull StR 2002 1164 ff.). Formal betrachtet wollte man also durch diese Abänderungsanträge von durch die BVers geänderten Absichten des BR Kenntnis nehmen – genau betrachtet ein sinnwidriges Unterfangen. Die durchaus sinnvolle Funktion der Beratung und Beschlussfassung war jene der Behandlung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses i.S. von Art. 28.

19 Gemäss Ingress ausdrücklich gestützt auf Art. 28 und 148 ParlG. Die Räte traten auf den Entwurf nicht ein (AmtlBull StR 2010 482; AmtlBull NR 2010 829).

schen Finanzierungsbeschluss gemäss Art. 25 ParlG. Die BVers fügte eine Bestimmung i.S. eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses bei, welche den BR verpflichtet, im Jahr 2009 einen weiteren Rahmenkredit zu unterbreiten mit dem Ziel, dass bis zum Jahr 2015 0,5% des Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet wird. – Neben diesen vereinzelten Anwendungen von Art. 28 Abs. 1bis Bst. c ist verschiedentlich auch vergeblich gefordert worden, dass die BVers vom Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses Gebrauch macht.[20]

18 Art. 28 Abs. 3 sieht vor, dass für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse «von grosser Tragweite» auch die Form des dem fakultativen Referendum unterstehenden BB gewählt werden kann. Die SPK-NR begründete dies in ihrem Bericht zum ParlG damit, dass «das Demokratieprinzip des schweizerischen Staatsrechts verlangt, dass materielle Kriterien (wie insbesondere die Wichtigkeit einer Regelung) darüber entscheiden, ob das Parlament oder gegebenenfalls das Volk für eine Regelung zuständig ist.» Nachdem die BV die Form des BG nur für rechtsetzende Bestimmungen vorsehe, brauche es eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die Unterstellung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen unter das fakultative Referendum, analog der gesetzlichen Grundlage für referendumsfähige Einzelakte (Art. 29 Abs. 2 ParlG; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3497 f.]). Verfassungsgrundlage für Art. 28 Abs. 3 ist Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV, welcher das fakultative Referendum für BB ermöglicht, «soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen».[21] In der Praxis ist noch nie ein «reiner» Grundsatz- und Planungsbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Der Bericht der SPK-NR zum ParlG weist aber auf Mischformen hin, d.h. auf referendumsfähige BB, die neben Einzelakten und rechtsetzenden Bestimmungen als wesentliche Elemente auch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse enthielten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3498]).[22]

20 *08.3731 Mo. Malama. Neuer sicherheitspolitischer Bericht. Einbindung des Parlamentes*. Die Mo. verlangte vom BR «sicherheitspolitische Leitsätze in Form von Kernaussagen zur Strategie der Schweizer Sicherheitspolitik; diese beschreiben die wesentlichen Eckwerte der schweizerischen Sicherheitspolitik und sind dem Parlament zur Beschlussfassung zu unterbreiten.» Der BR beantragte Ablehnung der Mo.: «Das Parlament steuert die Sicherheitspolitik durch die Gesetzgebung und das Budget. Die Einführung einer dritten Kategorie – sicherheitspolitische Leitsätze – wäre der Klarheit abträglich. Im Übrigen liefe dies auch auf eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen der Exekutive und der Legislative zugunsten der Letzteren hinaus, wozu der Bundesrat keinen Anlass erkennt.» Die Mo. wurde am 1.10.2010 abgeschrieben, weil seit zwei Jahren hängig. – *09.515 Pa.Iv. Joder. Die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft*. Die pa.Iv. forderte einen Grundsatz- und Planungsbeschluss «betreffend die Verhandlungen der Schweiz mit der EU und der WTO i.S. Agrarfreihandel». Der NR gab zwar Folge (AmtlBull NR 2010 1997 ff.), der StR stimmte hingegen nicht zu (AmtlBull StR 2011 507 ff.).

21 S. dazu Lanz/Mastronardi, Art. 173 Abs. 1 Bst. g N 101, mit weiteren Literaturhinweisen. Biaggini stellt fest, dass Art. 28 «die Figur des (mit der Aufhebung von BV 141 Abs. 2 auf Verfassungsebene verschwundenen) ‹fakultativ-fakultativen› Referendums weiterführt» (Biaggini, Art. 141 N 12).

22 BB vom 19.12.1986 «betreffend das Konzept Bahn 2000» (AS 1988 364); BB vom 4.10.1991 «über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale» (AS 1993 47). Beide BB mussten, weil sie auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten, unter der BV 1999 in BG umgewandelt werden (AS 2005 4773; AS 2009 4225).

4. Rechtswirkung von Aufträgen und Grundsatz- und Planungsbeschlüssen (Abs. 2 und 4)

19 Art. 28 Abs. 2 definiert die Rechtswirkung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen prägnant und selbstredend. Die Definition trifft auch auf Aufträge gemäss Abs. 1bis Bst. b zu, auch wenn die Aufträge in Abs. 2 nicht aufgeführt sind – ein systematischer Mangel des Gesetzestextes (zur Einheit von «Grundsatzentscheiden und Planungen» s. oben N 7). Das bedeutet auch, dass sich die Rechtswirkung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses in der Form eines einfachen BB von jener einer Mo. nicht unterscheidet (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3491]).[23] Bei komplexen, umfangreichen Planungs- und Grundsatzentscheiden empfiehlt sich die Wahl der Form des BB in erster Linie aus praktischen Gründen; sie führt zu einem qualifizierteren Verfahren (s. oben N 14). Dieses Verfahren ändert zwar nichts an der Rechtswirkung, schafft aber «eine erhöhte politische Verbindlichkeit wichtiger Planungen oder Gesamtkonzeptionen» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3494]).

20 In den Diskussionen über die Rechtswirkung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen zeigt sich häufig ein fundamentales Missverständnis. So gab z.B. der BR in seinem Bericht vom 10.3.1986 über die Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung den «vom Parlament beschlossenen Planungen […] einen quasi-gesetzlichen Stellenwert; es darf von ihnen nur im Rahmen eines neuen formellen Planungsbeschlusses abgewichen werden» (BBl 1986 II 26). Als die SPK beider Räte bei der Ausarbeitung der BV 1999 den Antrag stellten, die BVers solle «die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik» festlegen, bezeichnete dies der BR als «Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik» (Stellungnahme BR 9.6.1997 [BBl 1997 III 1496]).[24] Die SPK-NR bezeichnete diese Argumentation in ihrem Bericht vom 1.3.2001 als zu «einfache Antinomie zwischen rechtlicher Verbindlichkeit einerseits und Unverbindlichkeit andererseits[…], wobei die Vorstellung von rechtlicher Verbindlichkeit offensichtlich geprägt ist von der imperativen Verbindlichkeit des Gesetzes» (BBl 2001 3496). Unter Berufung auf die Lehre (Cottier, Rechtsnatur; Lendi, Gesamtplanung) plädierte die SPK-NR ausführlich für ein «differenzierteres Verständnis der rechtlichen Verbindlichkeit», die «letztlich ‹nur› eine politische Verbindlichkeit ist» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3496]).[25] Am Ende der Darlegung wird die Rechtswirkung des Grundsatz- und Planungsbeschlusses mit einem einfachen Satz auf den Punkt gebracht: *«Vorentscheide sind nicht definitive*

23 Der Bericht der SPK-NR verweist in diesem Zusammenhang auf den Bericht des BR vom 6.11.1985 «über die Totalrevision der Bundesverfassung»: «Ob die Bundesversammlung auch den neuen Auftrag in die Form der Motion kleidet oder ob sie dafür den einfachen Bundesbeschluss wählt, ist rechtlich belanglos» (BBl 1985 III 113).

24 Diese Auffassung hinderte den BR nicht, der BVers nur zwei Jahre später den Entwurf eines BB «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» (BBl 1999 V 3839) zu unterbreiten.

25 So auch Biaggini, Art. 173 N 21. Demgegenüber schliesst Sägesser aus dem Umstand, dass Planungsbeschlüsse «in einem legislativen Verfahren zustande kamen», dass «ihnen nicht bloss politische, sondern rechtliche Verbindlichkeit zukommt» (Sägesser, Bundesbehörden, Rz 725). Die Argumentation ist m.E. nicht hilfreich, solang der Begriff der «rechtlichen Verbindlichkeit» nicht differenziert betrachtet wird. Treffend die Analyse von Lendi (Regierung, 576), wonach die ganze juristische Diskussion über die Verbindlichkeit von geringer Relevanz ist: «Nicht die Verbindlichkeit respektiv die Erlassform der Pläne der politischen Planung ist zu diskutieren, sondern die Verteilung der Begründungspflicht im Falle des Abweichens.»[…] «Diese Sicht sprengt die traditionelle Diskussion der ‹Selbstbindung› der Pläne, da sie zur Disposition der ‹besseren Planung› stehen.»

Entscheide; wesensgemäss besteht zwischen Vorentscheid und Endentscheid ein Handlungsspielraum». Der Umfang dieses Spielraums «richtet sich nach verschiedenen Faktoren, insbesondere nach der Qualität des Verfahrens der Beschlussfassung und nach dem Konkretisierungsgrad» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3497; Hervorhebung durch den Autor]).

21 Gegen eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments ist auch immer wieder vorgebracht worden, dass diese zu einer unerwünschten «Selbstbindung» des Parlaments führe.[26] Dieser negativen Wertung von «Bindung» – wer will sich denn schon «selbst binden»? – muss entgegengestellt werden, dass jede Teilhabe an einem Entscheid den Entscheidträger in gewisser Weise «bindet»; ein in diesem Sinne «ungebundenes» Parlament bzw. Ratsmitglied wäre ein einflussloses Parlament bzw. Ratsmitglied. Die «Bindung» durch den Entscheid ist politischer Natur in dem Sinne, dass ein späterer anderslautender Entscheid in derselben Sache ggf. in der politischen Auseinandersetzung begründet werden sollte, um die politische Glaubwürdigkeit nicht zu beeinträchtigen. Aber niemand kann das Parlament bzw. ein Ratsmitglied hindern, aufgrund veränderter Umstände oder neuer Überlegungen auch nach kurzer Zeit in derselben Sache zu einem anderen Entscheid zu kommen, nicht nur nach Grundsatz- und Planungsentscheiden, sondern auch nach verbindlicheren gesetzgeberischen Entscheiden.[27]

22 Die Rechtswirkung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses «von grosser Tragweite» in der Form des referendumsfähigen BB, der ggf. vom Volk angenommen wurde (Art. 28 Abs. 3), unterscheidet sich grundsätzlich nicht von jener eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses in der Form des einfachen BB. Aufgrund des noch erheblich qualifizierteren Verfahrens ist das Ausmass der politischen Verbindlichkeit indessen als erheblich höher einzuschätzen; eine spätere Abweichung vom Beschluss darf deswegen wohl nur aufgrund unbestritten veränderter objektiver Umstände in Betracht gezogen werden, muss diesfalls aber auch möglich sein, ohne das Volk vorgängig über eine Änderung des Grundsatz- und Planungsbeschlusses abzustimmen zu lassen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3498]).[28]

23 Art. 28 Abs. 4 auferlegt dem BR eine Begründungspflicht für den Fall, dass er von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen abweicht. Damit wird zugleich das Recht des BR festgehalten, vom Auftrag abzuweichen. Art. 28 Abs. 4 entspricht Art. 122 Abs. 3 ParlG, wonach der BR die Abschreibung einer angenommenen Mo. auch dann begründet beantragen kann, wenn der Auftrag der Mo. nicht erfüllt ist.[29] In rechtlicher Hinsicht wäre diese Bestimmung nicht notwendig: Weil es sich um *Vor*entscheide handelt, besteht für den BR bei der Umsetzung im Hinblick auf den späteren definitiven Entscheid notwendigerweise ein Handlungsspielraum; Abweichungen aufgrund von veränderten Umständen oder Einschätzungen müssen möglich sein. Die ausdrückliche Statuierung einer Begründungspflicht des BR ist ebenfalls redundant, weil die Oberaufsicht der BVers über den BR und die Bundesverwaltung impliziert, dass der BR für sein Handeln und jenes der Bundesverwaltung gegenüber der BVers allgemein rechenschaftspflichtig

26 «Mit zunehmender Entscheidungskompetenz wächst das Problem der Selbstbindung des Parlaments» (Lanz/Mastronardi, Art. 173 Abs. 1 Bst. g N 93).

27 S. zum fragwürdigen Begriff der «Selbstbindung» auch Lendi in FN 25.

28 A.M. Aubert, Art. 173 N 22; Mattle, Mitwirkung, 80.

29 Mattle bemerkt zu Recht kritisch, dass im Falle der Nichterfüllung des Auftrages einer Mo. ein förmlicher Antrag des BR nötig ist, im Falle der Abweichung von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss hingegen nicht (Mattle, Mitwirkung, 80).

ist. Art. 28 Abs. 4 ist dennoch für das Verständnis nützlich bzw. kann helfen, falschen Einstellungen vorzubeugen, sei es der im Parlament gelegentlich spürbaren Vorstellung des BR als Befehlsempfänger und reinem Vollzugsgehilfen der BVers, sei es einer gelegentlich auf Seite des BR oder der Verwaltung zu vermutenden Haltung, über unliebsame Aufträge des Parlamentes ohne Begründung hinweggehen zu können (s. dazu Art. 122 N 2). In der Praxis sind einzelne Abweichungen des BR von Aufträgen gemäss Art. 28 Abs. 4 zu verzeichnen.[30]

5. Mitwirkung der BVers bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 1 Bst. b, Abs. 1bis)

24 Die Mitwirkung der BVers bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten des Bundes ist ein Spezialfall der parlamentarischen Mitwirkung bei Planungen bzw. Grundsatzentscheiden. Die gesonderte Bestimmung für diesen Spezialfall erlaubt eine präzise Definition des Geltungsbereiches: Dieser umfasst gemäss Art. 8 Abs. 5 RVOG, auf den die Bestimmung verweist, die Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die erstens nicht der zentralen Bundesverwaltung angehören, zweitens durch die Bundesgesetzgebung geschaffen worden sind oder vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden, und drittens mit Verwaltungsaufgaben betraut sind.[31] Der beschlossene Text von Art. 8 Abs. 5 RVOG hat zwar entgegen dem Entwurf der FK-NR die Pflicht des BR zur Festlegung strategischer Ziele und damit die Möglichkeit zur Einwirkung der BVers auf diese Ziele relativiert, indem der BR nur «soweit zweckmäs-

30 Nachdem der BR erkennen liess, dass er den BB vom 29.9.2011 «über den Armeebericht 2010» (s. oben N 17) nicht vollständig umzusetzen gedenkt, doppelte die SiK-NR mit einer Mo. (12.3983) nach: «Der Bundesrat wird beauftragt, den Bundesbeschluss vom 29. September 2011 ohne Abstriche umzusetzen. Dies gilt insbesondere für den jährlichen Ausgabenplafond der Armee, welcher wie vom Parlament beschlossen auf 5 Milliarden Franken festzusetzen ist.» Der BR beantragte Ablehnung der Mo. und führte dazu aus: «Der Bundesrat wird […] erneut seiner in Artikel 28 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes statuierten Pflicht nachkommen, das Abweichen von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss des Parlamentes zu begründen.» Bei der Behandlung im NR äusserte sich BR Ueli Maurer ähnlich (AmtlBull NR 2013 493). – Im Falle des oben in N 17 erwähnten Grundsatz- und Planungsbeschlusses vom 8.12.2008, die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0,5% des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen, legte der BR am 21.10.2009 statt dem verlangten Entwurf eines Rahmenkredites zuerst einen Bericht vor, mit welchem er darlegte, dass die Forderung aufgrund der Finanzlage des Bundes nicht erfüllt werden könne (09.078; BBl 2009 7651 ff.). Der StR wies den Bericht am 8.3.2010 an den BR zurück mit dem Auftrag an den BR, die gemäss BB vom 8.12.2008 verlangte Botschaft zu unterbreiten (AmtlBull StR 2010 121 ff.). Der NR folgte zehn Tage später dem Rückweisungsantrag ganz knapp nicht (AmtlBull NR 2010 514 ff.); der StR beschloss am 17.6.2010 definitiv die Rückweisung (AmtlBull StR 2010 702). In den Diskussionen in den Räten wurde nicht nur entwicklungspolitisch, sondern auch institutionell argumentiert: Der BR habe den Auftrag der BVers zu erfüllen. Darauf legte der BR am 17.9.2010 die Botschaft und den Entwurf eines BB vor, mit welchem der Auftrag aus dem Dezember 2008 erfüllt wurde (10.085; BBl 2010 6751 ff.).

31 Konkret handelt es sich um folgende Einheiten (Stand 2007): ETH-Bereich, Eidg. Institut für geistiges Eigentum (IGE), Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB), Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI), Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA), Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde, Identitas, Pro Helvetia, RUAG Holding AG, Skyguide, Schweiz. Bundesbahnen (SBB), Schweiz. Exportrisikoversicherung (SERV), Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung, Die Schweiz. Post, Swisscom, Swissmedic, Schweiz. Nationalmuseum (Anhang zum Bericht FK-NR 29.3.2010 [BBl 2010 3405 ff.]).

sig» solche Ziele festlegen muss. Sollten aber die Beurteilungen des BR und der BVers (bzw. der zuständigen Kommissionen) über diese Zweckmässigkeit auseinander gehen, so könnte die BVers spezialgesetzlich festlegen, dass der BR strategische Ziele festlegen muss.

25 Die drei Formen der Mitwirkung der BVers bei Grundsatzentscheiden und Planungen gemäss Abs. 1bis gelten auch für die Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten: Die BVers lässt sich mit entsprechenden Berichten des BR informieren[32] oder nimmt diese Berichte zur Kenntnis (Bst. a), sie kann dem BR Aufträge erteilen (Bst. b) oder sie kann Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fassen (Bst. c). Die Abs. 2–4 sind auf Aufträge bzw. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse zur Festlegung strategischer Ziele ebenfalls anwendbar. Was die Aufträge betrifft, so präzisiert Bst. b Ziff. 2, dass es sich um Aufträge für die Festlegung strategischer Ziele oder für deren Änderung handelt; die konkreten Instrumente für die Erteilung solcher Aufträge sind die Mo. oder das Po.[33]

26 In der Praxis werden die Berichte des BR gemäss Abs. 1bis Bst. a und Art. 148 Abs. 3bis ParlG[34] durch die zuständigen Kommissionen abschliessend behandelt (gemäss Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS). Die zuständigen Subkommissionen der GPK und der FK tagen jeweils im April jedes Jahres zu diesem Zweck gemeinsam und erstatten ihren Plenarkommissionen Bericht. An den Subkommissionssitzungen nehmen der oder die CEO und/oder die Präsidentin oder der Präsident des Verwaltungsrates der betroffenen Unternehmung sowie eine Vertretung des Departementes teil, welches die Eignerinteressen des Bundes gegenüber dem Unternehmen vertritt.[35] Seit Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 am 1. 1. 2012 sind noch keine Mo. i.S.v. Art. 28 Abs. 1bis Bst. b eingereicht worden.

32 In diesem Fall kann allerdings nicht von Mitwirkung gesprochen werden. Für die Kritik dieser missglückten Bestimmung vgl. oben N 10).

33 Zur Rechtswirkung angenommener Mo. und Po. s. Art. 120 und 123 ParlG. Die Argumentation der FK-NR ist inkohärent, indem sie in ihrem Bericht vom 29. 3. 2010 einerseits ausführt, dass die Festlegung strategischer Ziele durch das Gesetz (das kann die Konsequenz einer Mo. sein, welche der BR nicht in eigener Zuständigkeit umsetzen will) «weder sinnvoll noch praktikabel» sei (BBl 2010 3388), andererseits aber richtig festhält: «Vorbehalten ist auch in diesem Bereich die generelle Möglichkeit des Gesetzgebers, über eine Gesetzesänderung dem Bundesrat eine Kompetenz wieder zu entziehen» (BBl 2010 3398).

34 Zum Verhältnis von Art. 28 und Art. 148 ParlG: Art. 28 bestimmt die Aufgabe der BVers und die Formen, in welchen sie diese Aufgaben wahrnimmt, Art. 148 Abs. 3bis ParlG legt die Pflicht des BR zur periodischen Berichterstattung fest. Der BR unterbreitet einerseits der BVers einen integrierten Bericht mit Kurzberichterstattungen über alle verselbstständigten Einheiten, andererseits direkt den FK und GPK jährliche vertiefte Berichte über die Einheiten von besonderer Bedeutung und alle vier Jahre vertiefte Berichte über die anderen Einheiten (vgl. Jahresbericht 2012 der GPK vom 24. 1. 2013 [BBl 2013 3608 ff.]).

35 S. die Darstellung des Ablaufs im Bericht der FK-NR vom 29. 3. 2010 (BBl 2010 3392 f.).

Art. 29

Einzelakte

[1] Die Bundesversammlung erlässt Einzelakte, die dem Referendum nicht unterstehen, in der Form des einfachen Bundesbeschlusses.

[2] Einzelakte der Bundesversammlung, für welche die notwendige gesetzliche Grundlage weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz besteht, werden in der Form des Bundesbeschlusses dem Referendum unterstellt.

Actes particuliers

[1] L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'un arrêté fédéral simple les actes particuliers qui ne sont pas sujets au référendum.

[2] Les actes particuliers de l'Assemblée fédérale pour lesquels ni la Constitution ni une loi fédérale ne fournissent la base légale nécessaire sont adoptés sous la forme d'un arrêté fédéral sujet au référendum.

Singoli atti

[1] L'Assemblea federale emana singoli atti non sottostanti al referendum sotto forma di decreto federale semplice.

[2] Singoli atti dell'Assemblea federale per i quali non sussiste la necessaria base giuridica né nella Costituzione federale né in una legge federale sono sottoposti al referendum mediante decreto federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis	5
1. Begriff der Einzelakte	5
2. Einzelakte in Form des einfachen BB (Abs. 1)	10
3. Einzelakte in Form des BB (Abs. 2)	13

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1458 f., 1511, 1514); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 5979 ff.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000 58; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3540 f., 3621, 3630); AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3551).

Literatur

Auer, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff.; Brühwiler, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: ZBl 1963, H. 4, 57 ff. (zit. Brühwiler, Verfahrensordnung); Eggimann, die Erlassformen der Bundesversammlung gemäss den Formvorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, Diss., Zürich 1978 (zit. Eggimann, Erlassformen); Ehrenzeller, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff. (zit. Ehrenzeller, Regelung); Feuz, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002 (zit. Feuz, Gesetzesbegriffe); Graf, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; Jaag, Die

Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985; KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBl 2004, H. 5, 229 ff. (zit. KLEY/FELLER, Erlassformen); MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff. (zit. MAHON, L'article 163); G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, BTJP, Bern 2000, 249 ff. (zit. G. MÜLLER, Formen); G. MÜLLER, Der verfassungswidrige Bundesbeschluss – Nachlese zum Parlamentsgesetz, in: LeGes 2004, H. 2, 159 ff. (zit. G. MÜLLER, Bundesbeschluss); MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV, Rz 1 ff. (zit. MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1); ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff. (zit. ODERMATT, Erlassformen); SÄGESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h, in: St. Galler Kommentar, 2556 f. (zit. SÄGESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h); SÄGESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 1998, H. 6, 677.

I. Entstehungsgeschichte

1 Art. 89 Abs. 1 der BV 1874 unterteilte die Erlassformen der BVers in BG und BB; Art. 89 Abs. 2 unterschied zwischen AVB, die dem Referendum unterstanden, und anderen (einfachen) BB. Der Verfassung liessen sich keine Kriterien entnehmen, wie die Erlassformen gegeneinander abzugrenzen waren. Einig war man sich in der Praxis vom Grundsatz her, dass das BG für Rechtssätze und der einfache BB für Einzelakte, insb. Regierungs- und Verwaltungsakte, vorgesehen war. Umstritten war v.a. die Rechtsnatur des AVB (MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1, Rz 1 ff.; vgl. auch Art. 22 N 2).

2 Das GVG 1962 brachte hinsichtlich der Erlassformen eine Klärung und zählte diese in Art. 4 ff. GVG abschliessend auf.[1] Nach Art. 8 Abs. 1 GVG 1962 war die Form des einfachen BB für Erlasse bestimmt, für welche keine andere Rechtsform vorgeschrieben war. Da rechtsetzende Normen in die Form des BG (Art. 5 GVG 1962) oder des AVB (Art. 6 f. GVG 1962) zu kleiden waren, stand für Einzelakte grundsätzlich nur noch der einfache BB zur Verfügung. Gegen diesen konnte das Referendum nicht ergriffen werden (Art. 8 Abs. 2 GVG 1962). Damit sollte es nicht mehr im Belieben der BVers stehen, inhaltlich einfache BB (ohne entsprechende Verfassungsgrundlage; vgl. Art. 6 Abs. 2 GVG 1962) aus politischen oder wirtschaftlichen Erwägungen mit der Referendumsklausel zu versehen und sie so formell zu AVB zu machen (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1458]; FEUZ, Gesetzesbegriffe, 35). Ein Antrag von NR Alois Grendelmeier (LdU/ZH), der für Fälle von ganz besonderer Tragweite die Referendumsmöglichkeit in Art. 8 Abs. 2 GVG 1962 vorbehalten wollte, wurde in den parlamentarischen Beratungen – u.a. auch mit Hinweis auf das in der Volksabstimmung vom 30.9.1956 verworfene Finanzreferendum – klar abgelehnt (StenBull NR 1961, 258 f., 261 ff., 268; vgl. auch BRÜHWILER, Verfahrensordnung, 64; EGGIMANN, Erlassformen, 67). In der Praxis wurden wichtige Einzelakte indessen vereinzelt direkt mittels AVB dem Referendum unterstellt, so z.B. der BB vom 13.12.1991 über die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Stilllegung des Versuchsatomkraftwerks Lucens (BBl 1991 IV 1108)[2]. In einzelnen Fällen wurde zu-

1 Vom Katalog nicht erfasst wurde der BB über eine Änderung der BV (vgl. hierzu Art. 23 N 2).

2 Obwohl es sich dabei um die materiellrechtliche Grundlage für eine Einzelfall-Subvention und nicht um einen Kreditbeschluss handelte (vgl. Botschaft BR 18.3.1991 [BBl 1991 II 420, 429]), wurde der Erlass nie in der AS publiziert. Anders war dies im gleich gelagerten Fall des BB vom 17.3.1989 über eine Vereinbarung betr. Nichtrealisierung des Kernkraftwerks Kaiseraugst (AS 1989 1413, vgl. hierzu Botschaft BR 9.11.1988 [BBl 1988 III 1253, 1268]).– Im Fall des BB vom 19.12.1986 betr. das Konzept BAHN 2000 (AS 1988 364) hatte der BR beantragt, diesen Planungsbeschluss als einfachen BB zu erlassen; daneben schlug er einen separaten AVB über

dem auf Gesetzesstufe vorgesehen, bestimmte Einzelakte dem Referendum zu unterstellen, ohne die Form des AVB zu nennen, so z.B. für die Genehmigung der Rahmenbewilligung für den Bau einer Kernanlage (Art. 48 Abs. 4 des Kernenergiegesetzes [KEG] vom 21.3.2003 [SR 732.1])[3].

3 Im Rahmen der Totalrevision der BV wollte der BR an den bisherigen Erlassformen festhalten (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 1, 388 ff.]; Art. 154 f. Verfassungsentwurfs BR [BBl 1997 I 623 f.]). Unter Hinweis auf die Staatspraxis, wonach der AVB vereinzelt auch für eigentliche Verwaltungsakte verwendet wurde, vertrat der BR in der Nachführungsvorlage die Ansicht, dass die Ausdehnung des AVB auf Verwaltungsakte nicht explizit in der Verfassung geregelt werden müsse (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 389]). In der Vorlage zur Reform der Volksrechte wollte er mit der Einführung des fakultativen Finanz- und Verwaltungsreferendums (vgl. Art. 131*a* Verfassungsentwurf BR [BBl 1997 I 637]) indes die Lücke im System der Volksrechte schliessen, die der Gesetzgeber 1962 mit der Vorschrift geschaffen hatte, dass das BG und der AVB rechtsetzende Normen enthalten müssen (Art. 5 f. GVG) (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 466]).[4] Mit der von den SPK der Eidg. Räte beantragten Neuregelung der Erlassformen in Art. 163 i.V.m. den Referendumsklauseln in Art. 141 BV (vgl. dazu auch Art. 22 N 4) trug die BVers dem Anliegen Rechnung, auch wichtige Sach- und Finanzbeschlüsse (z.B. Konzessionen für technische Grossanlagen) dem fakultativen Referendum unterstellen zu können: Einerseits sind BB neu nach Art. 163 Abs. 2 BV (e contrario) für nicht rechtsetzende Inhalte vorgesehen, andererseits unterstellt Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV die BB dem fakultativen Referendum, «soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen».[5]

4 Mit der Teilrevision des GVG 1962 vom 8.10.1999, die eine Anpassung an die neue BV bezweckte, wurde in Art. 4 Abs. 2 GVG die Bestimmung von Art. 163 Abs. 2 BV übernommen und Art. 8 GVG aufgehoben (AS 2000 274; rückwirkend in Kraft seit 1.1.2000; Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4817 f.]). In der anschliessenden Totalrevision des GVG 1962 wurde die Bestimmung von Art. 163 Abs. 2 BV sinngemäss in Art. 29 Abs. 1 ParlG eingefügt. Eine Neuerung stellt Art. 29 Abs. 2 dar. Diese Bestimmung erlaubt dem Parlament, einen Einzelakt, der aus Sicht des Legalitätsprinzips dem Volk vorgelegt werden muss, mittels BB dem fakultativen Referendum zu unterstellen, auch wenn weder die Verfassung noch ein BG dies vorsehen (vgl. hierzu Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3540 f.]). Art. 29 war weder in den Kommissionen noch in den

---

den Bau neuer Linien der SBB vor; dieser stützte sich auf den damals in Kraft stehenden Art. 2 des SBB-Gesetzes (AS 1945 785), wonach der Bau neuer Linien mit einem dem Referendum unterstehenden BB zu beschliessen war (vgl. dazu Botschaft BR 16.12.1985 [BBl 1986 I 193 ff., 261 ff.]). Das Parlament vereinigte die beiden BB indessen zu einem einzigen AVB, was mit Blick auf den Bau neuer Linien richtig war.

3 Dabei ist zu beachten, dass das GVG 1962 beim Erlass des KEG noch in Kraft war.

4 Die Reformvorlage Volksrechte scheiterte indessen im Sommer 1999 in beiden Räten bereits in der Eintretensdebatte. Das fakultative Finanz- und Verwaltungsreferendum wurde später nicht in den BB über die Änderung der Volkrechte vom 4.10.2002 aufgenommen (AS 2003 1949).

5 In Art. 48*a* Abs. 2 (Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten) und Art. 53 Abs. 3 (Genehmigung von Gebietsveränderungen zwischen den Kte.) ordnet die BV ausdrücklich an, diese Akte seien «in der Form eines Bundesbeschlusses» zu beschliessen. Obwohl die BV in diesen Fällen die Unterstellung unter das fakultative Referendum nicht ausdrücklich vorsieht, wird in der herrschenden Doktrin angenommen, die Anordnung der Form des «Bundesbeschlusses» meine in diesen Verfassungsbestimmungen den referendumspflichtigen, nicht den einfachen BB (vgl. KLEY/FELLER, Erlassformen, 241 m.w.H.; MAHON, L'article 163, 51 f.).

Räten umstritten und wurde ohne Diskussionen angenommen (AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16).

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

1. Begriff der Einzelakte

Art. 163 Abs. 2 BV verwendet den Begriff «Einzelakte» nicht, sondern sagt nur (e contrario), dass nicht rechtsetzende Erlasse in der Form des BB zu ergehen haben und dass solche BB als «einfache Bundesbeschlüsse» zu bezeichnen sind, wenn sie dem Referendum nicht unterstehen (sollen). Weil aber Art. 29 Abs. 1 verlangt, dass *Einzelakte*, die dem Referendum nicht unterstehen, in Form des einfachen BB zu erlassen seien, muss man daraus schliessen, der Gesetzgeber meine mit dem Begriff der Einzelakte *nur Rechtsakte, die nicht rechtsetzend sind* (zum Begriff «rechtsetzend» vgl. Art. 22 N 18 ff.). Dieser Schluss steht im Einklang damit, dass die BV in Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV der BVers die Kompetenz zuweist, über Einzelakte zu entscheiden, soweit ein BG dies ausdrücklich vorsieht.[6] Daraus darf jedoch nicht der Rückschluss gezogen werden, der Gesetzgeber dürfe die BVers gestützt auf Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV nur zum Erlass einfacher BB ermächtigen. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, den Erlass von wichtigen Einzelakten in Form von BB dem Referendum zu unterstellen (so auch SÄGESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h Rz 118). **5**

In der Literatur wird z.T. die Meinung vertreten, BB dürften neben Einzelakten auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten (G. MÜLLER, Formen, 256; EHRENZELLER, Regelung, 20 f.; ihnen folgend KLEY/FELLER, Erlassformen, 232). Dabei ist geltend gemacht worden, schon unter der Geltungsdauer des GVG 1962 habe es BB gegeben, die rechtsetzende Bestimmungen enthielten. Dabei wurde aber einerseits auf altrechtliche AVB verwiesen, die per definitionem (vgl. dazu Art. 22 N 3) rechtsetzender Natur waren;[7] andererseits wurde auf zahlreiche BB verwiesen, die noch vor Erlass des GVG 1962 ergangen waren[8]. Insofern sind diese Hinweise nicht stichhaltig. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass praktisch alle altrechtlichen AVB (die unter der Herrschaft des GVG 1962 ergangen waren und je nachdem *auch* Einzelakte enthielten) inzwischen in BG umgewandelt worden sind. Als wichtigste Fälle seien erwähnt: **6**

6 Vgl. hierzu SÄGESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h Rz 115 f., wo auch dargelegt wird, dass bereits die BV bestimmte Einzelakte (nicht rechtsetzender Natur) in die Hand der BVers legt. Ein Bsp. auf Gesetzesstufe bildet Art. 48 Abs. 2 des Kernenergiegesetzes (SR 732.1), wonach Rahmenbewilligungen für Kernanlagen der BVers zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

7 So z.B. EHRENZELLER, mit dem Hinweis auf den BB vom 4. 10. 1991 über den Bau der NEAT (EHRENZELLER, Regelung, 20 f.). In solchen Fällen stellte sich die Frage aber eigentlich umgekehrt: Durfte ein AVB als Beschlussform für rechtsetzende Akte auch noch oder nur Einzelakte enthalten? Vgl. zu dieser Streitfrage, die bis zum Erlass der neuen BV kontrovers beurteilt wurde, KÖLZ, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Justiz-Departement des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund: Beiträge solothurnischer Juristen und Historiker, Solothurn 1981, 13 ff., 41 ff. (die Figur des AVB hatte ihren Ursprung in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung von 1863 und in der solothurnischen Kantonsverfassung von 1869).

8 So G. MÜLLER, durch Verweis auf eine andere Publikation, in der er zahlreiche BB auflistete, die teilweise generell-abstrakt abgefasste Anweisungen enthielten (G. MÜLLER, Formen, 256). Diese BB sind inzwischen (zum allergrössten Teil) längst nicht mehr in Kraft oder in Gesetze umgewandelt worden.

– BB vom 4.10.1991 über den Bau der schweiz. Eisenbahn-Alpentransversale (AS 1993 47; heute: «Alpentransit-Gesetz AtraG»; SR 742.104);

– BB vom 19.12.1986 betr. das Konzept BAHN 2000 (AS 1988 364; heute: BG betr. das Konzept BAHN 2000; SR 742.100) (vgl. dazu auch FN 2).

Der heute noch geltende BB vom 21.6.1960 über das Nationalstrassennetz (SR 725.113.11) hätte mit Ziff. II des BG vom 22.3.2013 zur Änderung des Nationalstrassengesetzes (Referendumsvorlage in: BBl 2013 2523) aufgehoben worden sollen. An seine Stelle hätte ein (einfacher) BB vom 10.12.2012 über das Nationalstrassennetz[9] treten sollen. Indessen sah Art. 2 Abs. 2 jenes BB vor, der BR könne ihn nur in Kraft setzen, wenn gegen die Änderung vom 22.3.2013 des Nationalstrassenabgabegesetzes (Referendumsvorlage in: BBl 2013 2527) kein Referendum zu Stande kommt oder die Änderung in einer Volksabstimmung angenommen wird. Diese Gesetzesvorlage ist in der Volksabstimmung vom 24.11.2013 jedoch abgelehnt worden (vgl. BBl 2014 1773). Folglich bleibt der BB vom 21.6.1960 über das Nationalstrassennetz noch in Kraft, bis er durch einen neuen Netzbeschluss in Form eines einfachen BB abgelöst wird.[10]

7 Schliesslich ist noch auf Folgendes hinzuweisen:

– Mit der letzten Revision des Staatsvertragsreferendums (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 sowie Art. 141*a* BV) ist die Möglichkeit geschaffen worden, die BB über die Genehmigung von Staatsverträgen mit rechtsetzenden Umsetzungserlassen zu kombinieren (vgl. Art. 24 N 15). Es besteht also gar kein Bedarf mehr, solche Genehmigungsbeschlüsse mit Klauseln rechtsetzenden Inhalts zu ergänzen.[11]

– Nach Art. 25 Abs. 3 ParlG kann die BVers in Kreditbeschlüssen die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den BR näher regeln. Damit sind solche Bestandteile von Kreditbeschlüssen heute ausdrücklich erlaubt.[12]

– Auch mit Grundsatz- und Planungsbeschlüssen nach Art. 28 Abs. 1bis Bst. b und Abs. 2 ParlG kann die BVers dem BR bestimmte Anweisungen erteilen, die u.U. generell-abstrakt abgefasst sind.[13]

8 Mit Blick auf diese Rechtstatsachen wäre es geradezu widersinnig anzunehmen, Art. 29 Abs. 1 erlaube es trotz der ausdrücklichen Beschränkung auf Einzelakte, in (einfachen) BB auch rechtsetzende Bestimmungen aufzunehmen. Zwar können rechtsetzende Er-

9 Als Zusatzinformation publiziert in den Erläuterungen des BR zur Volksabstimmung vom 24.11.2013 über die Änderung des Nationalstrassenabgabegesetzes (Autobahnvignette), 38 ff.

10 Der vor Inkrafttreten des GVG erlassene BB vom 21.6.1960 lässt in seiner Ursprungsfassung (AS 1960 872) nicht erkennen, ob er als rechtsetzender Erlass konzipiert war. In Änderungserlassen ist er jeweils als AVB behandelt worden, der jedoch dem Referendum nicht unterstand (vgl. z.B. AS 1987 52).

11 Der von Ehrenzeller (Regelung, 21) aufgeführte, dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellte BB vom 8.10.1999 über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (AS 2002 1527), der tatsächlich im Parlament mit einer rechtsetzenden Klausel angereichert worden war, wäre heute in Form eines derartigen «Kombi»-Beschlusses zu erlassen.

12 Genau besehen handelt es sich bei solchen Anweisungen gar nicht um rechtsetzende Bestimmungen, weil sie sich nicht an aussenstehende Dritte richten, sondern nur das Verhältnis zwischen BVers und BR betreffen (vgl. dazu Art. 22 N 21). Dass die Bestimmung so gemeint ist und dem Parlament nicht etwa erlauben soll, Kreditbeschlüsse mit rechtsetzenden Inhalten anzureichern, ergibt sich aus den Materialien (vgl. AmtlBull StR 2005 581 f., ad Art. 65 Ziff. 1 des Finanzhaushaltgesetzes (Art. 25 Abs. 3 ParlG).

13 Für die Rechtsnatur derartiger Anweisungen gilt das in FN 12 Gesagte sinngemäss.

lasse (BG und VO) *auch* Einzelakte enthalten (vgl. dazu Art. 22, N 11). Das Umgekehrte ist hingegen nicht zulässig, v.a. auch, weil bereits Art. 163 Abs. 2 BV den BB auf nicht rechtsetzende Bestimmungen beschränkt.[14] In diesem Zusammenhang ist auch noch auf Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV hinzuweisen, wonach die BVers zur Bewältigung a.o. Lagen «Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse» erlassen kann. Auch diese Verfassungsbestimmung lässt erkennen, dass der einfache BB im Verständnis der BV nicht dazu gedacht ist, rechtsetzende Bestimmungen zu enthalten.

9 Art. 29 Abs. 1 darf nicht dahingehend missverstanden werden, alle Beschlüsse der BVers, die nicht rechtsetzender Natur sind, seien als «Einzelakte» i.S. dieser Bestimmung zu verstehen und daher immer in der Form des einfachen BB zu erlassen. Vielmehr gibt es eine ganze Reihe von Parlamentsbeschlüssen, die nicht in dieser Form gefasst werden, z.B. Wahlen der VBVers (Art. 157 Abs. 1 Bst. a BV)[15] oder Begnadigungen durch die VBVers (Art. 157 Abs. 1 Bst. c BV).[16] Auch wenn die beiden Räte durch separate, aber übereinstimmende Beschlüsse dem BR eine Mo. überweisen, tun sie das nicht in Form eines einfachen BB. Die Form des einfachen BB kommt nur zum Tragen, wenn ein Einzelakt bzw. ein nicht rechtsetzender Erlass im Verfahren nach Art. 74 ff. ParlG[17] beschlossen und in entsprechender Form publiziert[18] wird. Deshalb ist G. MÜLLER zuzustimmen, dass Art. 29 Abs. 1 (anders als der frühere Art. 8 GVG 1962 nach der damaligen gesetzgeberischen Absicht) keine «Auffangnorm» darstellt (G. MÜLLER, Formen, 255).[19]

2. Einzelakte in Form des einfachen BB (Abs. 1)

10 Der klaren Anordnung von Art. 163 Abs. 2 BV, wonach BB, die dem Referendum nicht unterstehen (sollen), als «einfache Bundesbeschlüsse» zu «bezeichnen» seien, wird in der Praxis nicht nachgelebt. Vielmehr werden die referendumspflichtigen und die nicht referendumspflichtigen BB in ihren Überschriften unterschiedslos einfach als «Bundesbeschlüsse» bezeichnet.[20] Nur wenn ein BB (in seinem Erlasskörper) die Klausel enthält,

---

14 Bei referendumspflichtigen BB wäre aber immerhin gewährleistet, dass mit der Aufnahme rechtsetzender Bestimmungen nicht das Referendum ausgehöhlt wird.

15 Wahlbeschlüsse werden zwar im BBl bekannt gemacht, aber nicht in Form eines einfachen BB (vgl. z.B. BBl 2013 237).

16 Weitere Bsp. bei KLEY/FELLER, Erlassformen, 230 f. sowie 243 ff.

17 KLEY/FELLER nennen dieses Verfahren etwas ungenau «Verfahren der Gesetzgebung» (KLEY/FELLER, Erlassformen, 230). *Ob* dieses Verfahren zur Anwendung kommt, ergibt sich aus entsprechenden materiellrechtlichen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften, die den Erlass eines BB vorsehen, oder aus dem ParlG selbst (vgl. z.B. Art. 163 Abs. 2 ParlG betr. die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission oder Art. 32 Abs. 2 ParlG betr. Parlamentssitzungen ausserhalb von Bern).

18 Dies ist z.B. nicht der Fall, wenn die BVers eine Vo.Iv. nach Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV gültig erklärt (vgl. dazu Art. 23 N 4 und Art. 98 N 10 ff.); nur wenn die BVers eine Vo.Iv. ungültig erklärt, kommt es zu einem selbstständigen (einfachen) BB (vgl. z.B. BBl 1996 I 1355; vgl. hierzu auch Art. 22 N 42). Auch die Einfügung der Dringlichkeitsklausel in ein BG führt (entgegen der Meinung von KLEY/FELLER, Erlassformen, 238) nicht zu einem selbstständigen BB.

19 Bezogen auf die Frage, ob der BB nach Art. 163 Abs. 2 BV eine Auffangnorm darstelle, s. auch MAHON, L'article 163, 49 f. EHRENZELLER hält jedoch daran fest, der einfache BB sei eine «Auffangerlassform» (EHRENZELLER, Regelung, 21).

20 Dies ist eigentlich ein Unding und insb. für Personen, die mit den Erlassformen des Bundesrechts nicht vertraut sind, eine Zumutung: Als Laie erwartet man unter der «simplen» Bezeichnung «Bundesbeschluss» eigentlich den «einfachen» (dem Referendum nicht unterstehenden) BB und nicht den «besonderen», der dem Referendum untersteht. Zur Frage, wie Gesetzesklauseln zu formulieren sind, die einen BB dem Referendum unterstellen wollen, vgl. MAHON, L'article 163, 52 sowie ODERMATT, Erlassformen, 110 f.

der Beschluss unterstehe nicht dem Referendum,[21] besteht Gewissheit, dass es sich um einen einfachen BB handelt.

11 In der Form des einfachen BB werden namentlich folgende Einzelakte erlassen:[22]

- Gewährleistung von Kantonsverfassungen (Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV);[23]
- Genehmigung von Einsätzen der Armee für Assistenzdienste;[24]
- Genehmigung der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den SBB;[25]
- Genehmigung von VO des BR[26].

12 Bezüglich des letzten Punktes, der Genehmigung von VO des BR, stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn die BVers die vorgelegte VO nicht genehmigen und zugleich bestimmte Änderungen verlangen will. Naheliegend ist, dass die BVers in einem solchen Fall die Genehmigung mit einem einfachen BB verweigert und den BR mit einer Mo. verpflichtet, die vorgeschlagene VO in einer bestimmten Weise zu ändern. Die so geänderte VO müsste dann wiederum zur Genehmigung vorgelegt werden. Im Fall der Einführung der CO_2-Abgabe auf Brennstoffen[27] ging die BVers – um das Verfahren zu beschleunigen – einen anderen Weg: Sie genehmigte den vom BR beantragten Abgabesatz, «soweit er wie folgt festgesetzt wird:» (es folgten dann – in *Abweichung* vom Vorschlag des BR – drei verschiedene abgestufte Abgabesätze, die davon abhängig gemacht wurden, ob die CO_2-Emissionen zu bestimmten Zeitpunkten bestimmte Limiten übersteigen) (BB vom 20.3.2007 über die Genehmigung des CO_2-Abgabesatzes für Brennstoffe [BBl 2007 3377]). Dieses Vorgehen wurde als «Vorausgenehmigung» einer neuen VO des BR betrachtet (AmtlBull NR 2006 1025 u. 1060]). Dass dieses Vorgehen grundsätzliche Fragen aufwarf, kam in den Ratsplena nur am Rand zur Sprache.[28] Tatsächlich riss die BVers die Festlegung des Abgabesatzes mit diesem Vorgehen an sich und regelte die Abgabesätze *an Stelle* des BR. Richtigerweise hätte sie dies mit einer Änderung des CO_2-Gesetzes tun müssen.[29] Dies wird bei einem künftigen analogen Fall zu beachten sein.[30]

---

21 Vgl. z.B. Art. 3 des BB vom 3.12.2012 über die Weiterführung des Einsatzes der Armee im Assistenzdienst im Ausland zum Schutz der Schweizer Botschaft in Tripolis (BBl 2013 231).

22 Weitere Bsp. bei KLEY/FELLER, Erlassformen, 238 ff.

23 Vgl. z.B. BBl 2012 3861.

24 Vgl. FN 21 sowie BBl 2012 8387. Solche Genehmigungen können durchaus mit Auflagen versehen werden.

25 Vgl. den BB vom 24.9.2012 über die Leistungsvereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Aktiengesellschaft Schweizerische Bundesbahnen (SBB) für die Jahre 2013–2016 (BBl 2012 8397); die genehmigte Leistungsvereinbarung ist kurioserweise erst in BBl 2013 (1115) publiziert worden.

26 Vgl. z.B. den BB vom 24.9.2012 über die Genehmigung der Änderungen der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung *(too big to fail)* (BBl 2012 8395).

27 Vgl. Botschaft BR vom 22.6.2005 über die Genehmigung des CO_2-Abgabesatzes für Brennstoffe (BBl 2005 4885 ff.). Nach Art. 7 Abs. 4 des damals geltenden CO_2-Gesetzes vom 8.10.1999 (AS 2000 979) unterlag die Festsetzung dieses Abgabesatzes der Genehmigung durch die BVers.

28 Selbst der Vertreter des BR machte keine grundsätzlichen Bedenken geltend.

29 Vgl. hiezu auch BGE 104 Ib 412, E. 4. Das BGer konnte im konkreten Fall zwar offen lassen, in welcher Form die BVers eine Änderung der zur Genehmigung vorgelegten VO des BR zu beschliessen hätte. Es machte aber ziemlich deutlich, dass es dafür die Form eines rechtsetzenden Erlasses als richtig betrachten würde. Die (positive) Genehmigung in Form eines einfachen BB erschien dem BGer korrekt (E. 4b).

30 Art. 29 Abs. 2 des heute geltenden CO_2-Gesetz vom 23.12.2011 (SR 641.71) legt den Abgabesatz konkret fest und ermächtigt den BR (ohne Genehmigung durch die BVers), ihn bis zu einem

3. Einzelakte in Form des BB (Abs. 2)

Art. 29 Abs. 2 sieht vor, dass Einzelakte, für welche die notwendige gesetzliche Grundlage weder in der BV (z.B. Art. 81 BV, Öffentliche Werke) noch in einem BG besteht, in der Form des (referendumspflichtigen) BB zu erlassen sind. Mit dieser Bestimmung werden sog. Einzelfall-Gesetze aufgefangen. Solche Gesetze drängen sich dort auf, wo ein Einzelakt erlassen wird, der nach dem Legalitätsprinzip eigentlich auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müsste, für den man aber keine generell-abstrakte (und damit für weitere Fälle anwendbare) Regelung schaffen will. Unter der Herrschaft des GVG 1962 wurden derartige Erlasse in die Form des AVB[31] bzw. – nach Inkrafttreten der neuen BV – in die Form des BG[32] gekleidet. Da nun das ParlG in Art. 22 Abs. 4 für die Beschlussform des BG ausdrücklich vorsieht, dass generell-abstrakte Bestimmungen geschaffen werden (s. Art. 22 N 11 f. u. 18 ff.)[33], musste in Art. 29 Abs. 2 die Möglichkeit der Einzelfall-Gesetzgebung in Form des BB eröffnet werden.[34] **13**

Typische Fälle für solche BB sind a.o. Subventionen, die nach den massgebenden Rechtsgrundlagen nicht ausgerichtet werden könnten, die man aber in einem Einzelfall aus Billigkeitsgründen dennoch ausrichten will.[35] Auch das umgekehrte Bedürfnis kann auftreten, dass man den a.o. grossen Aufwand für die Bewältigung eines Einzelfalls durch eine a.o. Abgabe gedeckt haben will.[36] Solche Einzelfall-Abgaben sind jedoch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung heikel und nur zulässig, wenn sie wirklich eine gewissermassen erratische Situation betreffen.[37] **14**

---

bestimmten Betrag zu erhöhen. Im Bereich der CO_2-Gesetzgebung kann der Fall also nicht mehr auftreten. In einem anderen Rechtsgebiet könnte sich die Streitfrage allerdings wieder stellen. Es ist jedoch anzunehmen, dass die BVers inskünftig auf gesetzliche Regeln verzichten wird, die eine Genehmigung von VO des BR vorsehen; wenn schon soll die BVers ermächtigt werden, selber eine VO zu erlassen (vgl. dazu Bericht SPK-NR 16.2.2007 zur pa.Iv. *06.455 Lustenberger. Vorausgenehmigung von Erlassen des Bundesrates durch die Bundesversammlung. Rechtsgrundlagen*; AmtlBull NR 2007 Beilagen 298 f.).

31 Bspw. der bereits weiter oben, in FN 2 erwähnte BB vom 17.3.1989 über eine Vereinbarung betr. Nichtrealisierung des Kernkraftwerks Kaiseraugst (AS 1989 1413).

32 BG vom 23.6.2000 über die Sanierung der Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (AS 2001 132) sowie das BG vom 19.12.2008 über die Leistungen des Bundes zur Behebung der Unwetterschäden im Jahr 2005 im Kanton Obwalden (AS 2009 4217).

33 BG können zwar *auch*, aber nicht nur Einzelakte enthalten.

34 Zu den Hintergründen der Regelung vgl. auch SÄGESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h Rz 118.

35 Darum ging es in den beiden weiter oben genannten Fällen (vgl. FN 32 sowie Botschaft BR 11.8.1999 [BBl 1999 9105] und Botschaft BR 14.5.2008 [BBl 2008 4329]). Nach Auffassung von TSCHANNEN hätte man das BG betr. OW (das nach Inkrafttreten des ParlG beschlossen wurde) besser als BB nach Art. 29 Abs. 2 erlassen (TSCHANNEN, Staatsrecht § 45 Rz 19). Für die Gesetzesform sprach indessen, dass vorgesehen war, bei der Umsetzung des Gesetzes Gesuche auf bestimmte Kriterien hin zu überprüfen und u.U. abzulehnen (vgl. Botschaft BR 14.5.2008 [BBl 2008 4338]). Im Fall der Einzelfall-Beiträge an öffentliche Werke nach Art. 81 BV *kann*, muss aber nicht zum referendumspflichtigen BB gegriffen werden (vgl. LENDI, Art. 81, in: St. Galler Kommentar, 1422 ff. Rz 22 ff., Rz 26). Zu den typischen Einzelfall-Subventionen unter der Herrschaft des GVG 1962, vgl. oben N 2).

36 Darum ging es im Fall des BB vom 17.12.2010 über die Auferlegung der Kosten für die Behandlung zweier Amtshilfegesuche des Internal Revenue Service der Vereinigten Staaten von Amerika auf die UBS AG (AS 2011 1707). Laut der Botschaft des BR vom 28.4.2010 ging es damals um einen Aufwand von ca. 40 Mio. CHF (BBl 2010 3211).

37 Im Fall der Amtshilfe betr. UBS AG (vgl. oben FN 36) machte dies der BR in der Botschaft mit folgenden Worten klar: «Zwar ist es ein Grundgedanke des schweizerischen Rechts, dass Abgaben gerade nicht im Einzelfall erhoben werden, sondern gestützt auf eine allgemeingültige Be-

15 Damit die Beschlussform des referendumspflichtigen Einzelfall-Beschlussess richtig gehandhabt wird, ist auf Folgendes zu achten:

– Der referendumspflichtige Einzelfall-Beschluss kommt nur in Frage, wenn wirklich ein Einzelfall geregelt werden soll[38] und der Bund im fraglichen Bereich über eine Sachkompetenz verfügt.[39]

– Für Einzelfall-Beschlüsse nicht rechtsetzenden Inhalts, für die bereits im ParlG die Form des einfachen BB vorgesehen ist, kann der referendumspflichtige Einzelfallbeschluss nicht verwendet werden. Dies gilt namentlich für Finanzbeschlüsse nach Art. 25 ParlG.[40]

16 In einem pointierten Zeitschriftenbeitrag hat G. MÜLLER Art. 29 Abs. 2 ParlG als unnötig, ja verfassungswidrig bezeichnet. Die Bestimmung hätte in dem Sinn formuliert werden müssen, die BVers könne «wichtige» Einzelakte bzw. «Einzelakte von grosser politischer Tragweite»[41] in Form des BB direkt dem Referendum unterstellen. Auch Art. 22 Abs. 4 ParlG (Umschreibung der rechtsetzenden Bestimmungen) sei unnötig, ja verfassungswidrig, denn die BV habe die Aufnahme von individuell-konkreten Akten in ein BG nicht ausschliessen wollen (G. MÜLLER, Bundesbeschluss, 162). Einzuräumen ist, dass ein BG nach herrschender Auffassung *auch*, aber nicht nur Einzelakte enthalten darf (vgl. oben FN 33). Die Behauptung, die BV habe auch reine Einzelfall-Gesetze erlauben wollen, belegt G. MÜLLER indessen nicht. In Anbetracht dessen, dass die BV in Art. 163 die rechtsetzenden von den «übrigen» Rechtsakten unterscheidet und der Gesetzgeber in einleuchtender Weise festgelegt hat, was «rechtsetzend» zu

---

stimmung. Auf die Schaffung einer generell-abstrakten Rechtsgrundlage zur Auferlegung der Kosten im vorliegenden Fall soll indessen verzichtet werden, weil der Bundesrat davon ausgeht, dass sich vergleichbare Fälle in absehbarer Zeit nicht ereignen werden. Sollte es dennoch solche Fälle geben, müsste die Frage einer allgemeingültigen Rechtsgrundlage neu geprüft werden» (Botschaft BR 28.4.2010 [BBl 2010 3216]).

38 Deshalb hätte der BB vom 23.3.2007 über die Kompensation der CO_2-Emissionen von Gaskombikraftwerken (AS 2008 5) in Gesetzesform erlassen werden müssen, denn er war offensichtlich generell-abstrakt konzipiert (vgl. dessen Art. 1 Abs. 1: «Projektierte oder im Bewilligungsverfahren stehende Kraftwerke mit Gas- und Dampfturbinen (Gaskombikraftwerke) dürfen nur bewilligt werden, wenn […]»). Mit Art. 22 des jetzt geltenden CO_2-Gesetzes (SR 641.71) ist diese Scharte ausgewetzt.

39 Das Tatbestandselement in Art. 29 Abs. 2, «die notwendige gesetzliche Grundlage» für den vorgesehenen Einzelakt fehle (auch) in der BV, darf nicht als Rechtsfolge verstanden werden, den Bund zu Einzelakten in Sachbereichen zu ermächtigen, in denen ausschliesslich die Kte. zuständig sind, oder ihn gar zu ermächtigen, voraussetzungslos in Grundrechte einzugreifen. G. MÜLLER ist zwar der Meinung, der Wortlaut der Bestimmung lasse diesen Schluss zu (G. MÜLLER, Bundesbeschluss, 160), doch widerspricht diese Lesart offensichtlich dem Grundsatz einer verfassungskonformen Auslegung. Was mit diesem Tatbestandselement gemeint ist, zeigt der Hinweis auf Art. 81 BV (FN 35).

40 Es wäre tatsächlich unzulässig, Finanzbeschlüsse von Fall zu Fall dem Referendum zu unterstellen und so ein gewissermassen stochastisches Finanzreferendum einzuführen. In diesem Sinn kann der Kritik von KLEY/FELLER an Art. 29 Abs. 2 gefolgt werden, eine fakultativ-fakultative Referendumsmöglichkeit sei fragwürdig (KLEY/FELLER, Erlassformen, 243). Wenn man Art. 29 Abs. 2 aber in Bezug auf das Legalitätsprinzip richtig handhabt, kommt es nicht zu dieser Art «Hüst und Hott». Dass man gleich gelagerte Einzelfälle auch gleich behandeln muss, folgt aus dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV).

41 Dies stand beim Erlass der Bestimmung jedoch nicht im Vordergrund (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3540 f.]), und die Subventions-Bsp. (FN 35) können diese Behauptung nicht untermauern. Auch die Überbindung der Kosten für die Amtshilfe betr. UBS AG war kein «Akt von grosser politischer Tragweite».

bedeuten hat, kann man die jahrzehntealte dogmatische Streitfrage nach dem «richtigen» Gesetzesbegriff allerdings auf sich beruhen lassen, denn letztlich ist es nicht derart wichtig, ob man einem formalen oder einem materialen Gesetzesbegriff folgt. SEILER bringt es salomonisch wie folgt auf den Punkt: «Man kann sowohl an einem generell-abstrakten Gesetzesbegriff festhalten und daneben dem Parlament oder dem Volk das Recht geben, in einer anderen Rechtsform wichtige Einzelentscheide zu treffen, als auch die Gesetzesform für wichtige Einzelentscheide zulassen. Wichtig ist nur die Erkenntnis, dass man die Kompetenzlehre nicht auf dem Gesetzesbegriff aufbauen kann, wenn darüber keine Klarheit besteht» (SEILER, Gewaltenteilung, 319).

Art. 30

Weitere Aufgaben	**Die Bundesversammlung nimmt die weiteren Aufgaben wahr, die ihr die Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung zuweisen.**
Autres attributions	L'Assemblée fédérale exerce les autres attributions qui lui sont dévolues par la Constitution et la législation fédérale.
Altri compiti	L'Assemblea federale adempie gli altri compiti che le sono attribuiti dalla Costituzione federale e dalla legislazione federale.

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3535); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

1 Es sind allein Gründe der Gesetzessystematik, die zur Aufnahme von Art. 30 ins ParlG geführt haben:[1] «Artikel 30 macht deutlich, dass die Aufzählung der Aufgaben der Bundesversammlung im Parlamentsgesetz nicht abschliessend ist». Der Bericht zum ParlG weist weiter darauf hin, dass «die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundesversammlung bereits auf Verfassungsebene durch Artikel 163–173 BV umfassend geregelt sind» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3535]). Der dritte Titel des ParlG («Aufgaben der Bundesversammlung»; Art. 22–30) hat folgende ergänzende Funktionen:

«a. Präzisierungen und Konkretisierungen der Aufgaben der Bundesversammlung, soweit die Verfassung nicht hinlänglich klar bestimmt ist; und

b. die Bestimmung der Form der Erlasse, in welcher die Bundesversammlung ihre Kompetenzen wahrnimmt, soweit Artikel 163 BV diese Form nicht bereits festlegt» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3535]).

2 Es gibt verfassungsmässige Zuständigkeiten der BVers, die keiner Präzisierung auf Gesetzesstufe bedürfen und für welche die Form der Ausübung durch die BVers klar ist. Eine blosse Wiederholung der BV auf Gesetzesstufe wäre daher nicht zweckmässig;

1 Der Artikel gab denn auch bei der Entstehung des ParlG zu keinen Diskussionen Anlass.

Art. 30 kann sich mit einem Verweis auf diese «weiteren Aufgaben» begnügen. Es sind dies:

- die Wahlen (Art. 168 BV);[2]
- zwei spezifische Aufgaben im Rahmen der Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen (Art. 172 Abs. 2 und 3 BV: Gewährleistung von Kantonsverfassungen, Genehmigung der Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland);[3]
- die Massnahmen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 Bst. a–c BV);[4]
- die Anordnung des Aktivdiensts (Art. 173 Abs. 1 Bst. d BV);[5]
- die Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts (Art. 173 Abs. 1 Bst. e BV);[6]
- der Entscheid über die Gültigkeit von Vo.Iv. (Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV);[7]
- der Entscheid über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden (Art. 173 Abs. 1 Bst. i BV);
- die Begnadigungen und Amnestien (Art. 173 Abs. 1 Bst. k BV).[8]

3 Art. 30 führt auch «weitere Aufgaben» der BVers an, die ihr nicht unmittelbar die BV, sondern «die Bundesgesetzgebung» zuweist; es handelt sich dabei um Aufgaben, die sich nicht auf Art. 153–173 Abs. 1 BV, sondern auf die Auffangkompetenz gemäss Art. 173 Abs. 2 BV («Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind»)

---

2 Organisations- und Verfahrensbestimmungen, welche die Wahrnehmung dieser Aufgabe regeln: Art. 40*a*, 130–140*a* ParlG. Über Wahlvorschläge, die Bestätigung von Wahlen und die (in der Praxis noch nie angewendete) Feststellung der Amtsunfähigkeit wird mit formlosen «Beschlüssen» entschieden.

3 Zum Verfahren betr. die Genehmigung von Verträgen s. Art. 129*a* ParlG. Beschlüsse zur Wahrnehmung der beiden Aufgaben werden in die Form des einfachen BB gekleidet.

4 Zu einem einzelnen Aspekt des Verfahrens s. Art. 7*d* RVOG. Art. 171 Abs. 1 Bst. c BV legt die Form der Erlasse selbst fest (VO der BVers oder einfacher BB).

5 Zum Verfahren s. Art. 77 und 83 Militärgesetz (SR 510.10). Die BVers entscheidet in der Form des einfachen BB.

6 Käme es in der Praxis zu einer sog. Bundesexekution gegen einen Kt., so wäre sie in der Form eines einfachen BB zu beschliessen.

7 Zum Verfahren s. Art. 98 ParlG. Die BVers entscheidet im Rahmen des BB über die Vo.Iv. über die Gültigkeit. Erklärt die BVers eine Vo.Iv. ungültig, so wird aus dem BB ein einfacher BB.

8 S. dazu und zum vorangehenden Alinea die Organisationsbestimmung in Art. 40 ParlG. Angesichts der Praxis der VBVers, mit formlosen «Beschlüssen» über Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte (letztmals am 4. 10. 1989; s. AmtlBull NR 1989 [VBVers] 1834) zu entscheiden, wäre de lege ferenda eine Aufnahme dieser beiden Aufgaben in den dritten Titel des ParlG wünschbar. Es wäre festzulegen, dass derartige Entscheide in der Form eines einfachen BB ergehen (s. dazu Art. 148 FN 17). Bei Gelegenheit könnte auch geklärt werden, ob Amnestien gemäss der früheren (seltenen) Praxis und der fast einhelligen Lehre in die Form eines einfachen BB oder, wie es m.E. aus heutiger Sicht naheliegender erscheint, in die Form eines BG zu kleiden sind (s. Art. 40 FN 9).

oder auf Art. 173 Abs. 3 BV («Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen») abstützen. Allerdings hat Art. 173 Abs. 2 «kaum praktische Bedeutung», und die Bedeutung von Abs. 3 ist «heute gering» (Biaggini, Art. 173 N 32 ff.).[9]

9 Biaggini führt zwei Bsp. an: 1. Gemäss Art. 79 VwVG (SR 172.021) entscheidet die BVers über Beschwerden gegen Beschwerdeentscheide und Verfügungen, wenn ein BG dies vorsieht (seit der Aufhebung der Beschwerde gegen die Verweigerung der Zustimmung zur strafrechtlichen Verfolgung von Magistratspersonen gemäss Änderung des ParlG vom 17.6.2011 [AS 2011 4627] sieht allerdings kein BG eine derartige Beschwerde mehr vor). 2. Gemäss Art. 13 ParlG entscheidet das Ratsplenum über eine Einsprache eines Ratsmitglieds gegen eine Disziplinarmassnahme (was allerdings m.E. entgegen der Ansicht von Biaggini nicht als Rechtsprechungsaufgabe zu qualifizieren ist). – Zwei weitere Aufgaben der BVers können indessen nicht aus einer der verfassungsmässigen Zuständigkeiten gemäss Art. 163–173 Abs. 1 abgeleitet werden und stützen sich daher auf Art. 173 Abs. 3 BV: Der an Kommissionen delegierte Entscheid über ein Gesuch für die Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds oder einer Magistratsperson (Art. 17–21 ParlG; Art. 14 und 14bis VG); die an die BeK der VBVers delegierte Rehabilitierung gemäss BG vom 10.6.2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371; s. dazu Art. 40 N 13).

4. Titel: Organisation der Bundesversammlung

1. Kapitel: Allgemeines

Art. 31

Organe

Die Organe der Bundesversammlung sind:

a. der Nationalrat;

b. der Ständerat;

c. die Vereinigte Bundesversammlung;

d. die Präsidien;

e. die Büros;

f. die Koordinationskonferenz und die Verwaltungsdelegation;

g. die Kommissionen und ihre Subkommissionen sowie Delegationen;

h. die Fraktionen.

Organes

Les organes de l'Assemblée fédérale sont:

a. le Conseil national;

b. le Conseil des Etats;

c. l'Assemblée fédérale (Chambres réunies);

d. les collèges présidentiels;

e. les bureaux des conseils;

f. la Conférence de coordination et la Délégation administrative;

g. les commissions, les sous-commissions et les délégations;

h. les groupes parlementaires.

Organi

Gli organi dell'Assemblea federale sono:

a. il Consiglio nazionale;

b. il Consiglio degli Stati;

c. l'Assemblea federale plenaria;

d. le presidenze delle Camere;

e. gli Uffici;

f. la Conferenza di coordinamento e la Delegazione amministrativa;

g. le Commissioni e le loro sottocommissioni e delegazioni;

h. i gruppi parlamentari.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3
1. Die Organe der BVers 3
2. Rechtliche Stellung der Organe der BVers 7
a) Zum Organbegriff im ParlG 7
b) Handlungsfähigkeit 9
c) Haftung 10

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3541); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bis 2002 kannte das Parlamentsrecht keine Bestimmung über die Organe der BVers. Die gesetzgeberische Absicht hinter Art. 31 war in erster Linie die Schaffung einer Übersicht über die Organisation der BVers. In zweiter Linie sollte in Konkretisierung von Art. 162 BV der Geltungsbereich der absoluten Immunität abgesteckt werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3541]); obwohl nicht ausdrücklich im Bericht erwähnt, definiert Art. 31 auch den örtlichen Schutzbereich der absoluten Immunität für die übrigen in Art. 162 BV erwähnten Mandatsträgerinnen und -träger.

2 Mit dem Erlass von Art. 31 wurden keine neuen Organe geschaffen; er enthält lediglich eine Aufzählung jener Organe, welche sich im Laufe der Jahre als Organe der BVers etabliert haben und die bis dahin bereits auf Verfassungsebene oder im GVG 1962 und in den Ratsreglementen verankert waren.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Die Organe der BVers

3 Die systematische Stellung von Art. 31 zu Beginn des 4. Titels «Organisation der Bundesversammlung» gibt der Bestimmung den Charakter einer rein deklaratorischen Übersicht. Die aufgezählten Organe werden anschliessend in den Kap. 2 bis 5 im Detail umschrieben; ihre Zusammensetzung, Aufgaben sowie Rechte und Pflichten werden dort festgeschrieben.

4 Art. 31 erwähnt in den Bst. a, b und c als erstes die *Räte* selbst sowie im Falle ihrer gemeinsamen Verhandlungen die *VBVers*. Weiter gelten gemäss Bst. d die *Präsidien* als Organe, wobei nebst den Ratspräsidien in corpore i.S. von Art. 152 BV resp. Art. 34 ParlG auch die Nationalratspräsidentin resp. der Nationalratspräsident oder die Ständeratspräsidentin resp. der Ständeratspräsident alleine darunter fallen (vgl. dazu ausführlich Art. 34 N 7). Die Kommissionspräsidien werden damit nicht erfasst.

5 Ebenfalls als Organe gelten die *Büros* der Räte (Bst. e). Auch der Zusammenschluss beider Büros, die *KoKo* und die *VwD*, welche ein Ausschuss aus beiden Büros ist (s. Art. 38 N 5 ff.), gelten als Organe der BVers (Bst. f); Bst. g nennt die *Kommissionen* im Allgemeinen und als Spezialfälle die *Subkommissionen* und die *Delegationen*. Bst. h schliesslich erwähnt die *Fraktionen*. Damit wird klargestellt, dass die Fraktionen öffentlich-

rechtlicher Natur sind und nicht wie die Parteien privatrechtliche Vereine (s. dazu eingehender Art. 61 N 19).

Die Aufzählung in Art. 31 Bst. a–h ist abschliessend (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3541]). Nicht als Organe der BVers gelten demzufolge parlamentarische Gruppen (Art. 63 ParlG) sowie die PD und deren Leitung, die Generalsekretärin oder der Generalsekretär (Art. 65 ParlG). Auch einzelne Ratsmitglieder sind nicht Organe der BVers i.S. von Art. 31 (vgl. Art. 72 Abs. 1 ParlG, welcher zwischen Mitgliedern und Organen unterscheidet). **6**

2. Rechtliche Stellung der Organe der BVers

a) Zum Organbegriff im ParlG

Verschiedenste Bestimmungen des Parlamentsrechts beziehen sich auf den in Art. 31 ParlG festgehaltenen Organbegriff: **7**

- Gemäss ParlG haben die Organe der BVers Informationspflichten (Art. 5 Abs. 1 ParlG).
- Der Schutz der absoluten Immunität gemäss Art. 162 BV gilt für Äusserungen in den Räten und in deren Organen (Art. 16 ParlG).
- Die Organe sind weisungsbefugt gegenüber den in ihrem Auftrag arbeitenden Dienststellen der PD (Art. 65 Abs. 3 ParlG).
- Sie können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen (Art. 68 Abs. 1 ParlG).
- Dort, wo das Gesetz dies vorsieht, werden den Organen Rechte (Verfahrensrechte, insb. das Antrags-, Vorstoss- u. Initiativrecht: Art. 44 Abs. 1 u. Art. 72 Abs. 1 ParlG) und Aufgaben (Anstellung von Personal: Art. 66 ParlG; Wirksamkeitsprüfungen: Art. 27 ParlG) übertragen.
- Organe können Empfänger von finanziellen Mitteln sein (Art. 37 Abs. 2 Bst. c ParlG).

Der Begriff wird jedoch nicht in all diesen Bestimmungen konsequent verwendet. So sind etwa in den Art. 65 und 68 ParlG die Fraktionen nicht mitgemeint.

Dem Organbegriff von Art. 31 kommt somit eine eigenständige, nur innerhalb der Parlamentsorganisation wirkende Tragweite zu. Er ist enger gefasst als der verfassungsrechtliche Begriff des «staatlichen Organs», welcher schlechthin alle Behörden und Personen umfasst, durch welche der Staat handelt (Art. 5 Abs. 3, Art. 9 und Art. 146 BV; zum Begriff vgl. Botschaft BR 20.11.1997 [BBl 1997 I 1, 13]), und er ist nicht identisch mit dem Begriff im zivilrechtlichen Sinne, welcher Organe als handlungsfähige Teile einer juristischen Person versteht (vgl. Art. 54 ZGB). **8**

b) Handlungsfähigkeit

Die Organe handeln im Namen der BVers. Die BVers ist wiederum ein Organ des Bundes. Es stellt sich die Frage, inwiefern Organe der BVers den Bund verpflichten können, so z.B. in der Form eines Vertrages zur Erstellung eines Gutachtens. Da die Vertretungen der Räte und der Kommissionen gegen aussen gemäss den Geschäftsreglementen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. d GRS) Aufgabe der jeweiligen Präsidentinnen bzw. Präsidenten ist, ist davon auszugehen, dass letztlich nur diese rechtlich verbindlich handeln können. **9**

c) Haftung

10 Der Organbegriff von Art. 31 ist auch nicht identisch mit dem Organbegriff des Staatshaftungsrechts (Art. 146 BV). Sofern die in Art. 31 aufgezählten Organe unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, dürften sie dennoch von Art. 1 Abs. 1 Bst. f VG erfasst werden und ebenfalls dem VG unterstehen (BIAGGINI, Art. 146 Rz 6; zur Haftung vgl. auch Art. 21*a* ParlG). Als Handlung, die zu vermögensrechtlichen Schäden führen könnten, ist allenfalls ein personalrechtlicher Entscheid der VwD vorstellbar.

Art. 32

Sitz der Bundesversammlung

[1] Die Bundesversammlung versammelt sich in Bern.

[2] Sie kann mit einfachem Bundesbeschluss beschliessen, ausnahmsweise an einem anderen Ort zu tagen.

Siège de l'Assemblée fédérale

[1] L'Assemblée fédérale siège à Berne.

[2] Exceptionnellement, elle peut décider par voie d'arrêté fédéral simple de siéger ailleurs qu'à Berne.

Sede dell'Assemblea federale

[1] L'Assemblea federale si riunisce in Berna.

[2] Con decreto federale semplice può decidere di riunirsi eccezionalmente altrove.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Bern als Bundesstadt 1
2. Versammlungsort der BVers 5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 8

Materialien

Bis 1934: Beschluss der BVers. betr. die Leistungen des Bundesortes und die Art der Bezeichnung desselben 27.11.1848 (AS 1848/50 47 f.); BB 2.7.1875 (AS 1874/75 598 f.); GarG 23.12.1851 (AS 1851/53 33 ff.).
3019 Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz: Botschaft BR 9.10.1933 (BBl II 1933 II 497 ff.); GarG 23.3.1934 (AS 1934 ff.).
91.409 Pa.Iv. Ziegler. Bundesstadt im Turnus: AmtlBull NR 1991 2457 ff.
99.3202 Empf. Marty Dick. Jahr 2000. Session der eidgenössischen Räte in der italienischen Schweiz: AmtlBull StR 1999 484 ff.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3541 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.3304 Empfehlung. Session der eidgenössischen Räte in der romanischen Schweiz: AmtlBull StR 2003 987 f.
04.451 Pa.Iv. Session in Flem/Flims: Bericht Büro-StR 20.9.2004 (BBl 2004 5215 ff.); Stellungnahme BR 24.9.2004 (BBl 2004 5223 f.); AmtlBull StR 2004 489 f.; AmtlBull NR 2004 1488 ff.
05.032 Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2004. Bericht: Bericht BR 11.3.2005 (BBl 2005 2175 ff., insb.: 2177 f.); AmtlBull StR 2005 557; AmtlBull NR 2005 669 ff.

Literatur

BURCKHARDT, Art. 115, in: Burckhardt, Kommentar BV, 803 f.; KREIS, Bundesstadt, in: HLS <http://hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10102.php> (31.3.2014) (zit. KREIS, Bundesstadt); MALINVERNI, Art. 115 BV, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; STADLER, Die Hauptstadtfrage in der Schweiz: 1798–1848, in: SZeitschriftG 1971, Bd. 21, 526 ff. (zit. STADLER, Hauptstadtfrage).

I. Entstehungsgeschichte

1. Bern als Bundesstadt

1 Der Verfassungsentwurf von 1832 sah eine Abkehr des Rotationsprinzips des Austragungsortes der Tagsatzungen vor und bestimmte Luzern als Bundesstadt. Diese gemässigt zentralistische Idee einer eigentlichen Hauptstadt der Schweiz scheiterte aber am Widerstand föderalistischer wie auch radikal-zentralistischer Kreise (KREIS, Bundesstadt). Die BV 1848 delegierte in der Folge alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden (d.h. von BVers, BR u. BGer) bezog, als Gegenstand der Bundesgesetzgebung an die BVers (Art. 108 BV 1848).[1] Gestützt darauf erliessen die Eidg. Räte am 27.11.1848 einen BB, welcher die Leistungen der künftigen Bundesstadt definierte. Nur einen Tag später, am 28.11.1848, bezeichneten sie die sowohl im NR als auch im StR bereits im ersten Wahlgang erkorene Stadt Bern als Bundessitz (STADLER, Hauptstadtfrage, 577 f.). Den in der Ausmarchung unterlegenen anderen beiden Städten Luzern und Zürich wurde i.S. des Ausgleichs eine andere Bundesanstalt bzw. die eidg. Hochschule in Aussicht gestellt (KREIS, Bundesstadt).

2 Nach dem konservativen Umschwung bei den kantonalen Wahlen im Kt. BE von 1850 wurden öffentliche Unruhen befürchtet. In der Folge wurde 1851 zum Schutz der Bundesbehörden das GarG 1851 erlassen. Dieses hielt fest, dass sich die Räte in Ausnahmesituationen in einem beliebigen Kanton versammeln können (KREIS, Bundesstadt; s. Art. 33 N 6).[2]

3 Am 22.6.1875 einigten sich der BR und der Einwohnergemeinderat der Stadt Bern und trafen eine Übereinkunft betr. die Leistungen der Stadt Bern an den Bundessitz. Diese Übereinkunft wurde von der BVers in der Folge mit dem BB betr. die Leistungen der Stadt Bern an den Bundessitz vom 2.6.1875 genehmigt (AS 1874/75 598 f.). Die der Stadt Bern durch die beiden BB vom 27. und 28.11.1848 auferlegten Pflichten entfielen.[3]

---

1 Art. 108 BV 1848 wurde als Art. 115 materiell unverändert in die BV 1874 übernommen. Die aktuelle BV enthält zum Sitz der Bundesbehörden keine Aussage mehr.

2 Konkret hielt das GarG 1851 fest, dass der BR die BVers an einem anderen Ort einberufen kann, wenn er wegen öffentlicher Unruhe die Sicherheit der Bundesbehörden am Bundessitz für gefährdet erachtet (Art. 9) und dass der Präsident des NR oder im Verhinderungsfall der Präsident des StR sofort die gesetzgebenden Räte in einem beliebigen Kt. zu versammeln hat, falls infolge von Aufruhr oder anderer Gewalttat der BR ausserstande sein sollte zu handeln (Art. 10). Diese Bestimmungen wurden unverändert in die Art. 12 und 13 des GarG von 1934 übernommen. Am 23.3.1962 wurden sie sodann im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 durch Art. 13bis (später Art. 13*a*) ergänzt, welcher festhielt, dass die erwähnte Regelung auch dann Anwendung finden soll, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden oder die Handlungsmöglichkeiten des BR aus anderen Gründen (Kriegsereignisse, Besetzung, Bombardierung usw.) gefährdet ist.

3 Eine vom NR am 20.6.2003 in der Form eines Postulats überwiesene Motion 03.3090 von NR Rudolf Joder (SVP/BE) verlangte, eine Rechtsgrundlage in geeigneter Form für den besonderen Status der Bundesstadt Bern auszuarbeiten. Aufgrund des Berichts einer hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe und weiteren Studien beschloss der BR am 20.10.2004 jedoch, die Arbeiten für eine gesetzliche Verankerung dieses Status› einzustellen (BBl 2005 2177 f.). Die als Postulat überwiesene Motion wurde in der Folge abgeschrieben.

4 Im Jahr 1991 verlangte NR Jean Ziegler (SP/GE) erfolglos eine Änderung der BV, um Bern nicht länger als ständige Bundesstadt anzuerkennen und stattdessen ein System einzuführen, nach dem sich die Eidg. Räte abwechslungsweise an verschiedenen Orten versammeln (AmtlBull NR 1991 2457 ff.).

2. Versammlungsort der BVers

5 Seit ihrer ersten Einberufung am 6.11.1848 versammelten sich die Eidg. Räte stets in Bern. Ein erstes Mal ausserhalb der Bundesstadt tagten sie im Jahr 1993, nachdem es wegen der Einberufung einer Sondersession zu Verzögerungen bei den notwendig gewordenen Renovationsarbeiten im Nationalratssaal gekommen war. Um die Arbeiten doch noch zeitgerecht abschliessen zu können, hiess der NR am 17.6.1993 einen Ordnungsantrag von NR Bernard Comby (FDP/VS) und NR Judith Stamm (CVP/LU) gut und entschied entgegen dem Antrag der KoKo, die Herbstsession 1993 (20.9.–8.10.1993) in Genf durchzuführen (AmtlBull NR 1993 1338 ff.). Tags darauf schloss sich der StR diesem Beschluss mit Stichentscheid des Präsidenten an, bedauerte aber, nicht besser in den Entscheidprozess einbezogen worden zu sein (AmtlBull StR 1993 577 ff.).

6 Die zweite auswärtige Session fand in der Frühjahrssession 2001 (5.–23.3.2001) in Lugano statt. Initiiert worden war die Verlegung durch eine Empfehlung von StR Dick Marty (FDP/TI), welche zur Verständigung unter den verschiedenen Regionen und Kulturen eine Session im Kt. TI forderte und am 8.6.1999 auf Antrag des ständerätlichen Büros überwiesen wurde (AmtlBull StR 1999 484 ff.). Auch der NR nahm das Anliegen wohlwollend auf und unterstützte am 18.6.1999 einen entsprechenden Ordnungsantrag der Tessiner Ratsmitglieder (AmtlBull NR 1999 1272 ff.).

7 Die Art und Weise der Beschlussfassung über die beiden Verlegungen warf Fragen auf betr. die Form des Einbezugs beider Räte in den Entscheidungsprozess sowie betr. der Seriosität der Entscheidgrundlagen. Vor diesem Hintergrund beschlossen die Eidg. Räte im Rahmen der Schaffung des ParlG diskussionslos, die Stadt Bern als Sitz der BVers im Gesetz festzuschreiben und das Vorgehen in Bezug auf die Durchführung auswärtiger Sessionen zu verankern (AmtlBull NR 2001 1337 und AmtlBull StR 2002 16).[4]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

8 Das ParlG hält am Grundsatz fest, dass sich die BVers in Bern versammelt (Abs. 1). Abweichungen von diesem Grundsatz dürfen nur ausnahmsweise erfolgen und müssen durch einfachen BB beschlossen werden (Abs. 2). Mit der Erlassform des einfachen BB soll gemäss Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 sichergestellt werden, dass ein übereinstimmender Beschluss beider Räte erfolgt und das übliche Verfahren zwischen den Räten greift. Da der BB im Rahmen einer pa.Iv. vorgelegt werden muss, braucht es einen erläuternden Bericht, der insb. Aufschluss zu geben hat über die finanziellen Konsequenzen und die staatspolitische Bedeutung. Wie bei jeder pa.Iv. erhält der BR Gelegenheit zur Stellungnahme (BBl 2001 3542).[5]

---

4 Im RVOG von 1997 wurde in Art. 58 Bern als Amtssitz des BR, der Departemente und der BK festgelegt (AS 1997 2022).

5 Theoretisch könnte auch der BR mit einer Botschaft beantragen, dass die BVers an einem anderen Ort als Bern tagt und einen entsprechenden Erlassentwurf vorlegen. In der Praxis erscheint dieses Szenario jedoch (ausser im Notfall) wenig wahrscheinlich.

In Anwendung von Art. 33 Abs. 3 ParlG (s. Art. 33 N 13) wäre es denkbar, dass die Präsidentin oder der Präsident des NR die Räte zu einer Sitzung an einen anderen Ort als Bern einberuft, falls die Umstände (z.B. eine radioaktive Kontaminierung) eine Durchführung der Sitzung in Bern nicht erlauben. Bei der Übernahme der entsprechenden Bestimmungen des GarG von 1934 ins ParlG wurde zwar der explizite Verweis auf einen allfälligen anderen Einberufungsort gestrichen; es versteht sich aber von selbst, dass Art. 32 Abs. 2 in einer dringl. Notlage nicht anwendbar und entsprechend kein einfacher BB erforderlich wäre.[6] **9**

In Anwendung der Bestimmung von Abs. 2 hat die BVers bisher nur einmal beschlossen, sich nicht in Bern zu versammeln, und zwar mit dem Entscheid, die Herbstsession 2006 (18.9.–6.10.2006) in Flem/Flims (Graubünden) abzuhalten. Die damit in der Geschichte des Bundesstaats dritte Verlegung des Tagungsortes (s. N 5 ff.) war durch eine von allen Mitgliedern des StR unterschriebene und am 30.9.2003 vom StR einstimmig angenommene Empfehlung von StR Christoffel Brändli (SVP/GR) initiiert worden (03.3304; AmtlBull StR 2003 987 f.). Diese forderte, während den bevorstehenden grösseren Umbauarbeiten im Parlamentsgebäude die Durchführung einer Session der eidg. Räte im romanischen Sprachraum zu prüfen. Eine solche könne einen wichtigen Beitrag zum Verständnis für Minderheiten leisten und würde es ermöglichen, der vierten Landessprache, aber auch dem Berggebiet die Referenz zu erweisen. Nach vertieften Abklärungen (inkl. der Prüfung einer alternativen Durchführung der Session an anderen Standorten in der Stadt Bern) sprachen sich in ihren Sommersitzungen von 2004 beide Ratsbüros für eine Durchführung der Herbstsession 2006 in Flem/Flims aus (Bericht Büro-StR 20.9.2004 [BBl 2004 5218]). Der für die Verschiebung des Tagungsorts nötige, im Rahmen der *pa.Iv. 04.451* des Büros des StR ausgearbeitete BB stiess schliesslich im StR auf keine und im NR nur auf sehr wenige Gegenstimmen (AmtlBull StR 2004 489 f.; AmtlBull NR 2004 1488 ff.). **10**

Mit den drei seit 1993 ausserhalb von Bern durchgeführten Sessionen haben die eidg. Räte nun in allen Sprachregionen der Schweiz getagt. Ob es in näherer Zukunft erneut zur Durchführung einer Session extra muros kommt, ist offen. Ein im Jahr 2012 von NR Yannick Buttet (CVP/VS) eingebrachtes Begehren zur Durchführung einer Session im Kt. VS zur Überwindung des «Alpengrabens» und «zur Stärkung der eidg. Solidarität» wurde in der Frühjahrssession 2013 zwar vom NR knapp angenommen, in der Herbstsession 2013 vom StR aber verworfen (*12.431 Pa.Iv. Buttet*, AmtlBull NR 2013 494 f. und AmtlBull StR 2013 708 ff.). Ausschlaggebend waren v.a. Kostenargumente und die Meinung, dass eine Session ausserhalb des Parlamentsgebäudes die Ausnahme bleiben muss und nur dann ins Auge gefasst werden sollte, wenn die Ratssäle nicht zur Verfügung stehen.[7] Gerade der StR sendete indes jüngst ein positives Signal für eine Session extra muros aus. Er unterstützte in der Frühjahrssession 2014 grundsätzlich das Anliegen von StR Robert Cramer (GPS/GE), zum Gedenken des 200-jährigen Bestehens der heutigen Landesgrenzen der Schweiz (Beitritt der Kt. NE, GE und VS) und zur Feier der Schweizer Vielfalt im Jahr 2015 im Kt. VS eine Session durchzuführen (*13.450 Pa.Iv. Cramer*; AmtlBull StR 2014 39 ff.). Nachdem sich der Staatsrat des Kantons VS aber nicht in der Lage sah, die notwendige Infrastruktur für eine Session im Jahr 2015 zur Verfügung zu stellen, scheiterte das Begehren in der Sommersession 2014 im Nationalrat (AmtlBull NR 1253 f.). **11**

6 Das GarG von 1934 wurde mit Inkraftsetzung des ParlG aufgehoben. Zum Inhalt von Art. 12 und 13 s. FN 2.

7 Vgl. auch die Antwort des Büro-NR auf das schliesslich zurückgezogene Postulat von NR Jean-Claude Rennwald (SP/JU) (*06.3528*; AmtlBull NR 2007 636 f.) und die Interpellation von Alice Glauser (SVP/VD) (*10.4131*; AmtlBull NR 2011 543).

Art. 33

Einberufung

[1] Der Nationalrat und der Ständerat werden von ihren Büros einberufen.

[2] Die Vereinigte Bundesversammlung wird von der Koordinationskonferenz einberufen.

[3] Die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des Ständerates ist verpflichtet, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist oder der Bundesrat nicht in der Lage ist zu handeln.

Convocation

[1] Le Conseil national et le Conseil des Etats sont convoqués par leurs bureaux respectifs.

[2] L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est convoquée par la Conférence de coordination.

[3] Le président du Conseil national ou, s'il est empêché, le président du Conseil des Etats, est tenu de réunir les conseils lorsque la sécurité des autorités fédérales est compromise ou que le Conseil fédéral n'est plus en mesure d'exercer son autorité.

Convocazione

[1] Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati sono convocati dai rispettivi Uffici.

[2] L'Assemblea federale plenaria è convocata dalla Conferenza di coordinamento.

[3] Il presidente del Consiglio nazionale o, se impedito, il presidente del Consiglio degli Stati è tenuto a convocare le Camere se la sicurezza delle autorità federali è in pericolo o se il Consiglio federale non è in grado di agire.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Die Entwicklung bis 2000	1
a) Einberufung der Räte	1
b) Einberufung der VBVers	5
c) Einberufung im Falle von öffentlichen Unruhen oder anderer Gewalttaten	6
2. ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Einberufung der Räte (Abs. 1)	8
2. Einberufung der VBVers (Abs. 2)	12
3. Einberufung bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei Handlungsunfähigkeit des BR (Abs. 3)	13

Materialien

GarG 23.12.1851 (AS 1851/53 33 ff.).
3019 Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz: Botschaft BR 9.10.1933 (BBl II 1933 II 497 ff.); GarG 23.3.1934 (AS 1934 ff.).

11784 Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Prot. Büro-StR 29.1.1974; AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 f.; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb.702 f.); AmtlBull 1991 NR 1183; AmtlBull 1991 StR 695 f.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 31.8.2000; Prot. SPK-StR 14.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3542); AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 86, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV.

I. Entstehungsgeschichte

1. Die Entwicklung bis 2000

a) Einberufung der Räte

1 Das GRS 1849 und das GRN 1850 hielten fest, dass die Räte zu jeder Versammlung durch Einladungsschreiben des BR einzuberufen seien (Art. 2). Der BR verschickte zwar für alle Sessionen das Einladungsschreiben. Er konnte aber nur bei den a.o. Sessionen das Datum der Session bestimmen, da die Daten der ordentlichen Sessionen vom Gesetz oder durch Parlamentsbeschluss bestimmt wurden (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 66, FN 16; vgl. auch Art. 2 N 2).[1]

2 Im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 wurde der Zeitpunkt aller ordentlichen Sessionen im Gesetz festgeschrieben (vgl. Art. 2 N 4). Zudem wurde die Bestimmung, wonach der BR die Räte zu den ordentlichen und a.o. Sessionen einlädt, auf Gesetzesebene heraufgestuft (vgl. Art. 2 GVG 1962).

3 Mit der GVG-Revision vom 14.3.1974 wurde den Räten in Art. 1 Abs. 1 neu die Möglichkeit gegeben, neben den gesetzlich festgeschriebenen ordentlichen Sessionen weitere Sessionen zu beschliessen (Sondersessionen) (vgl. auch Art. 2 N 6). Für das Versenden des Einladungsschreibens zu diesen Sessionen wurde das Sekretariat der BVers[2] zuständig erklärt (Art. 2 GVG 1962). Durch wen die Einladung der Räte zu den ordentlichen und a.o. Sessionen erfolgen sollte, war nach dieser Revision nicht mehr geregelt; de facto wurde jedoch das Einladungsschreiben für alle Sessionen bereits seit den 1960er Jahren durch das Sekretariat BVers verschickt (Prot. Büro-StR 29.1.1974, 3). Der BR, der weiterhin für die Einberufung der Räte zu a.o. Sessionen zuständig war (Art. 1 Abs. 2 GVG 1962), überprüfte, ob die Voraussetzungen für die Einberufung einer a.o. Session erfüllt waren (Prot. Büro-StR 29.1.2974, 3), und legte das Datum der Session fest.[3]

1 FLEINER/GIACOMETTI – welche richtigerweise streng zwischen der Einladung (dem Versenden des Einladungsschreibens) und der Einberufung unterscheiden – halten daher fest, dass der BR die Räte zwar zu allen Sessionen *einlud*, er sie aber nur zu a.o. Sessionen *einberufen* konnte (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 66 FN 16).
2 Vgl. Art. 64 N 2 f.
3 Die Fraktionspräsidentenkonferenz konnte dem BR im Zusammenhang mit den a.o. Sessionen immerhin einen Terminvorschlag unterbreiten (vgl. AmtlBull NR 1984 1891).

4 Im Rahmen der Teilrevision vom 4.10.1991 wurde das GVG 1962 dahingehend geändert, dass jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen kann (vgl. Art. 2, N 7). Die Bestimmung, wonach der BR die Räte zu a.o. Sessionen einberuft, wurde aus dem GVG 1962 entfernt, da sie als anachronistisch erachtet wurde (Bericht SPK-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 702]). In Art. 2 GVG 1962 wurde festgehalten, dass die PD für die Einladung der Räte zu den Sessionen zu sorgen haben. Der Zeitpunkt der Sondersessionen sowie der a.o. Sessionen wurde ab dann de facto von den Ratsbüros festgelegt.

b) Einberufung der VBVers

5 In den ersten Jahren des Bundesstaates wurden die Ratsmitglieder vom Nationalratspräsidenten zu den Sitzungen der VBVers eingeladen (Art. 9 GVG 1849). Als im Zuge der GVG-Revision vom 23.3.1984 die KoKo geschaffen wurde, wurde diese mit der Einberufung der VBVers beauftragt (Art. 37 Abs. 1 GVG 1962).

c) Einberufung im Falle von öffentlichen Unruhen oder anderer Gewalttaten

6 Die Einberufung der Räte im Falle von öffentlichen Unruhen war bis zum Inkrafttreten des ParlG im GarG geregelt. Das GarG 1851 und das GarG 1934 statuierten in Art. 9 (1851) resp. Art. 12 (1934), dass der BR berechtigt ist, die BVers an einen anderen Ort als nach Bern einzuberufen, falls er wegen öffentlichen Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden für gefährdet erachtet. Zudem hielten die Art. 10 (1851) resp. Art. 13 (1934) fest, dass der Präsident des NR oder bei dessen Verhinderung der Vizepräsident (ab 1934: der Präsident des StR) die Räte unverzüglich einzuberufen hat, wenn der BR in Folge von Aufruhr oder anderer Gewalttaten handlungsunfähig ist. Im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 wurde in das GarG zusätzlich die Bestimmung aufgenommen, dass diese Regelungen auch Anwendung finden, wenn die Sicherheit der Behörden oder die Handlungsmöglichkeiten des BR aus anderen Gründen gefährdet sind (Art. 13bis GarG von 1934).

2. ParlG

7 Mit Art. 33 Abs. 1 wurde die bestehende Einberufungspraxis – die Einberufung der Räte durch ihre Büros – gesetzlich festgeschrieben. In Abs. 2 wurde die bis dahin geltende Bestimmung über die Einberufung der VBVers aufgenommen, und in Abs. 3 wurde festgehalten, dass die Präsidentin oder der Präsident des NR oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des StR verpflichtet ist, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet oder der BR handlungsunfähig ist. Alle Bestimmungen gaben in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einberufung der Räte (Abs. 1)

8 Art. 33 Abs. 1 hält fest, dass die Räte von ihren Büros einberufen werden (für die einzige Ausnahme vgl. Abs. 3). Die Ratsbüros haben die Räte, so Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 33 Abs. 1, regelmässig zu ordentlichen Sessionen einzuberufen (vgl. Art. 2 N 13); zu a.o. Sessionen haben sie sie einzuberufen, falls der BR oder ein Viertel der Mitglieder eines Rates dies verlangen (Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 33 Abs. 1; vgl. Art. 2 N 20). Schliesslich können die Büros ihren jeweiligen Rat, zwecks Abbau der Geschäftslast, zu Sondersessionen einberufen (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 1, vgl. Art. 2 N 17).

Da die ordentlichen und a.o. Sessionen gemeinsame Sessionen beider Räte sind, legt die KoKo fest, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und a.o. Sessionen stattfinden (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG). Das Büro-NR als Teil der KoKo hat dabei allerdings die Vorschrift von Art. 33*d* GRN zu beachten, wonach sich der Rat «zu den vier ordentlichen dreiwöchigen Sessionen der Bundesversammlung» versammelt. Ausserdem müssen folgende gesetzliche Vorschriften beachtet werden: **9**

- «Die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrats findet am siebenten Montag nach der Wahl statt.» (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BPR).
- Falls ein dringl. Nachtrags- oder Zusatzkredit den Betrag von 500 Millionen Franken überschreitet und für seine nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der FinDel die Einberufung der BVers zu einer a.o. Session verlangt wird, hat die a.o. Session von Gesetzes wegen in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Einberufungsbegehrens der Session stattzufinden (Art. 28 Abs. 3 resp. Art. 34 Abs. 4 FHG).

Die Sessionsprogramme werden von den Ratsbüros, unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse betr. die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände, festgelegt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS; für die a.o. Sessionen vgl. Art. 2 N 20). **10**

Für das Versenden des Einladungsschreibens ist die Generalsekretärin resp. der Generalsekretär der BVers zuständig. **11**

2. Einberufung der VBVers (Abs. 2)

Einberufungsorgan der VBVers ist, so Abs. 2, die KoKo (für die einzige Ausnahme vgl. Abs. 3). Im Unterschied zu den Räten wird die VBVers somit nicht von ihrem Büro einberufen. Die KoKo legt auch die Tagesordnung fest (vgl. Art. 39 N 11). **12**

3. Einberufung bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei Handlungsunfähigkeit des BR (Abs. 3)

Abs. 3 verpflichtet die Präsidentin resp. den Präsidenten des NR oder – im Verhinderungsfall – die Präsidentin resp. den Präsidenten des StR, die Räte unverzüglich einzuberufen, falls die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet oder der BR handlungsunfähig ist, d.h. wenn es ihm trotz aller getroffenen Massnahmen (vgl. Art. 6 Abs. 3 RVOG) nicht gelingt, die Regierungstätigkeit sicherzustellen. **13**

2. Kapitel: Nationalrat und Ständerat

Art. 34

Präsidien	**Das Präsidium jedes Rates wird gebildet aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten und der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten.**
Collèges présidentiels	Le collège présidentiel de chaque conseil se compose du président, du premier vice-président et du second vice-président.
Presidenze	La presidenza di ciascuna Camera consta del presidente nonché del primo e del secondo vicepresidente.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklungen auf Ebene der BV (Zusammensetzung) 1
2. Entwicklung auf Ebene der Ratsreglemente 4
3. ParlG 5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6
1. Das Präsidium als Organ der Eidg. Räte 6
2. Wahl der Mitglieder des Präsidiums 8
3. Amtsdauer der Mitglieder des Präsidiums 16
4. Aufgaben des Präsidiums 18

Materialien

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, insb. 487 f.
79.056 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: AmtlBull NR 1979 977 ff.; Änderung GRN 27.9.1979 (AS 1979 1546 ff.).
94.428 Pa.Iv. SPK-NR. Bundesversammlung. Revision BV: Bericht SPK-NR 21.10.1994 (BBl 1995 I 1133 ff., insb. 1150 ff.); AmtlBull NR 1999 1273 ff.
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff., insb. 266 f.); AmtlBull NR 1998 101; AmtlBull StR 1998 277.
99.418 Pa.Iv. Büro-NR. Präsidium des Nationalrates: Bericht Büro-NR 26.8.1999 (BBl 1999 9613 ff.).
99.437 Pa.Iv. Büro-SR. Präsidium des Ständerates: Bericht Büro-StR 3.9.1999 (BBl 1999 9620 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 25.5.2000; Prot. SPK-StR 14.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3542 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 3508 ff., insb. 3511 f.); AmtlBull StR 2003 644; GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3468 ff., insb. 3473 f.); AmtlBull NR 2003 1146; GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 78, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 78); AUBERT, Art. 82, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; BIAGGINI, Art. 152, in: Biaggini, Kommentar BV, 689 f. (zit. BIAGGINI, Art. 152); SÄGESSER, Art. 152, in: Sägesser, Bundesbehörden, 203 ff.; LANZ, Art. 152, in: St. Galler Kommentar, 1551 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklungen auf Ebene der BV (Zusammensetzung)

1 Bestimmungen zum Vorsitz der Räte, welcher bis zum Ende des 20. Jh. jeweils aus einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten gebildet wurde, finden sich bereits in der Verfassung von 1848.[1]

2 Aufgrund der zunehmenden Belastung der Ratspräsidentinnen resp. -präsidenten und Ratsvizepräsidentinnen resp. -präsidenten sowohl im Bereich der Ratsführung als auch im Bereich der Repräsentation und der Beziehungen zu ausländischen Parlamenten diskutierte die SPK-NR 1994 bei der Revision der Bestimmungen der BV, die sich auf die BVers beziehen, auch eingehend die Verstärkung des Ratspräsidiums (Bericht SPK-NR 21.10.1994 [BBl 1995 I 1150 ff.]).[2] Eine Minderheit der SPK-NR sprach sich dabei für die Verlängerung der Amtsdauer des Ratspräsidiums auf zwei Jahre aus und versprach sich damit die Stärkung der personellen Kontinuität (notwendig für die Pflege der internationalen Kontakte und die Öffentlichkeitsarbeit) und die klarere Identifizierung der Ratsführung mit einer Person gegen aussen. Die Mehrheit der SPK-NR befürwortete dagegen die personelle Erweiterung des Präsidiums, um die Aufgaben auf mehrere Schultern zu verteilen. In bester Tradition des Milizsystems und des Kollegialitätsprinzips und ohne Gefahr der zu grossen persönlichen Machtentfaltung sollte damit eine Stärkung in der Kontinuität der Ratsführung erreicht werden (Bericht SPK-NR 21.10.1994 [BBl 1995 I 1150 ff.]).

3 Nachdem die Erweiterung des Präsidiums im Rahmen einer von der SPK-NR durchgeführten Vernehmlassung auf mehr Sympathien gestossen war als die Verlängerung der Amtsdauer, und weil diese Lösung eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen politischen Gruppierungen ermöglichte, beantragten die SPK beider Räte im Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6.3.1997, das Dreierpräsidium in der BV zu verankern (BBl 1997 III 266 f.). Dieser Antrag wurde in der Folge von den Verfassungskommissionen übernommen und von beiden Räten ohne Diskussion gebilligt (AmtlBull NR 1998 101; AmtlBull StR 1998 277).[3] Die Regelung war v.a. für den NR neu, während im StR nur die Funktionen umbenannt wurden: Die zukünftigen Präsidenten nahmen schon vorher als erster und zweiter Stimmenzähler im Büro Einsitz und konnten sich somit während

1 Vgl. Art. 67 Abs. 1 BV 1848 «Der Nationalrath wählt aus seiner Mitte für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung einen Präsidenten und Vicepräsidenten» (praktisch analog Art. 71 Abs. 1 BV 1848 für den StR; wörtlich übernommen in Art. 78 bzw. 82 BV 1874). – In weiteren Abs. wurde festgehalten, dass der Präsident für die nächste ordentliche Sitzung weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar ist und dass das gleiche Mitglied nicht während zwei aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen Vizepräsident sein kann. In Bezug auf den StR galt zudem die Bestimmung, dass der Präsident sowie der Vizepräsident nicht aus dem gleichen Kanton sein dürfen wie der Präsident des vorangehenden Amtsjahres und dass das Amt des Vizepräsidenten nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren von Ratsmitgliedern aus dem gleichen Kanton bekleidet werden darf (sog. Kantonsklausel). – Entgegen dem Wortlaut von Abs. 1 wurden die Präsidenten jeweils für ein Jahr (und nicht für jede Sitzung) gewählt (vgl. AUBERT, Art. 78 N 16 f.).

2 Die Frage der Stärkung des Ratspräsidiums war zuvor bereits in der Expertenkommission «Wahlen» erörtert worden. Auf einen Vorschlag zur Verlängerung des Mandats war aus Rücksicht auf das Milizprinzip aber schliesslich verzichtet worden (Schlussbericht Totalrevision, 487).

3 Vgl. Art. 152 BV: «Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten und die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten. Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen.» Fallen gelassen wurde die Kantonsklausel für den StR (vgl. FN 1).

einem längeren Zeitraum als die Präsidenten des NR auf das Amt des Präsidenten vorbereiten (Bericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 267]).[4]

2. Entwicklung auf Ebene der Ratsreglemente

4 Die auf Verfassungsebene beschlossene Erweiterung des Präsidiums wurde mit den Teilrevisionen des GRN *(99.418)* resp. des GRS *(99.437)* vom 8.10.1999 auf Reglementsebene übernommen. Im GRN wurde mit der Erweiterung des Präsidiums vorübergehend gleichzeitig auch die Funktion der Vizepräsidentinnen resp. -präsidenten präziser definiert. Es wurde eine Aufgabenteilung festgeschrieben, wonach sich die erste Vizepräsidentin resp. der erste Vizepräsident v.a. um die Leitung des Rates und die Vertretung nach aussen kümmert, und die zweite Vizepräsidentin resp. der zweite Vizepräsident um Fragen der Organisation und des Verfahrens, die sich im Plenum, im Büro, bei der Geschäftsberatung in den Kommissionen und bei der Koordination mit dem StR stellen (Art. 11 Abs. 1bis GRN 1990; Bericht Büro-NR 26.8.1999 [BBl 1999 9615 f.]). Weil sich diese Regelung in der Praxis aber nicht bewährte, wurde sie nicht ins GRN vom 3.10.2003 übernommen (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3474]).

3. ParlG

5 Ergänzend zur Verankerung des Vorsitzes in der Verfassung wurde mit der Bestimmung über die Zusammensetzung der Präsidien beider Räte das Präsidium 2003 neu auf Ebene des ParlG festgeschrieben (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3542 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das Präsidium als Organ der Eidg. Räte

6 Art. 34 bezeichnet das Gremium bestehend aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten und der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten als Präsidium und verankert es als Organ der BVers. Das Präsidium entspricht jenem Personenkreis, der in Art. 152 BV unter dem Stichwort «Vorsitz» des Rates aufgeführt ist.[5]

7 Seltsamerweise führt das ParlG nur das Präsidium, nicht jedoch die Präsidentin oder den Präsidenten als Organ auf, obwohl die dem Präsidium als Kollegium zukommenden Aufgaben (vgl. unten N 18) verglichen mit den bedeutenden, eigenständigen Kompetenzen der Präsidentin oder des Präsidenten sehr bescheiden sind.[6] Die hervorgehobene Stellung

4 Aufgrund der Erweiterung übernahm im StR neu die erste Stimmenzählerin oder der erste Stimmenzähler die Funktion der zweiten Vizepräsidentin oder des zweiten Vizepräsidenten und die zweite Stimmenzählerin oder der zweite Stimmenzähler jene der Stimmenzählerin oder des Stimmenzählers.

5 Art. 152 BV enthält einzig Bestimmungen zur Wahl und zur Zusammensetzung der genannten Personen, äusserst sich hingegen nicht zu deren Kompetenzen.

6 Bedeutend sind v.a. die im ParlG und den Geschäftsreglementen festgehaltenen Kompetenzen der Präsidentin resp. des Präsidenten zur Ratsleitung: die Leitung der Verhandlungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. a GRS), die Festlegung der Tagesordnung im Rahmen der Sessionsplanung (Art. 7 Abs. 1 Bst. b GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. b GRS), die Ordnungsrufe (Art. 39 GRN; Art. 34 GRS) und das Verhängen von Disziplinarmassnahmen (Art. 13 Abs. 1 ParlG, s. Art. 13 N 10 ff.), der Stichentscheid bei Abstimmungen (Art. 80 ParlG, s. Art. 80 N 3 ff.), das Prüfen der Verhandlungsfähigkeit (Art. 38 GRN; Art. 31 GRS), die Überprüfung der formalen Rechtmässig-

der Präsidentin resp. des Präsidenten zeigt sich auch in den Geschäftsreglementen, die unter dem Abschnitt «Präsidentin oder Präsident und Präsidium» nur der Präsidentin oder dem Präsidenten Aufgaben zuweisen. Die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten unterstützen oder vertreten lediglich ihn resp. sie. Entsprechend wäre es folgerichtig, wenn der Präsidentin oder dem Präsidenten ebenfalls Organstellung zukommen würde, wie das in den Berichten von 2003 zu den Geschäftsreglementen impliziert wird (s. Art. 31 N 4).[7]

2. Wahl der Mitglieder des Präsidiums

8 Die Mitglieder des Präsidiums werden im NR sofort nach dessen Konstituierung, in den Folgejahren wie im StR zu Beginn jeder Wintersession gewählt (Art. 6 Abs. 1 GRN; Art. 3 Abs. 1 GRS). Die Wahlen erfolgen einzeln und nacheinander und zwar in der Reihenfolge Präsident/in, erste/r Vizepräsident/in, zweite/r Vizepräsident/in.[8] Wählbar sind nur die Mitglieder des jeweiligen Rates (vgl. Art. 152 BV). Die «Allgemeinen Bestimmungen für Wahlen» (Art. 130 und 131 ParlG) sind anwendbar.

9 Der NR ist gehalten, der Stärke der Fraktionen und den Amtssprachen angemessen Rechnung zu tragen (Art. 6 Abs. 2 GRN). Die Berechnung kann anders als bei der Bestellung der Kommissionen nicht aufgrund der zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Fraktionsstärken, sondern nur unter Berücksichtigung eines längeren Zeitraums erfolgen, was naturgemäss einen gewissen Spielraum offen lässt.

10 Eine Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen (Art. 152 BV; Art. 3 Abs. 2 GRS). Der Aufstieg vom zweiten zum ersten Vizepräsidium und dann zur Ratspräsidentin resp. zum Ratspräsidenten bildet die Regel (im StR erweitert, indem die zweite Vizepräsidentin resp. der zweite Vizepräsident vorgängig noch das Amt der Ersatzstimmenzählerin resp. des Ersatzstimmenzählers und der Stimmenzählerin resp. des Stimmenzählers durchlaufen), ist aber nicht zwingend vorgeschrieben. Theoretisch könnte eine scheidende Ratspräsidentin resp. ein scheidender Ratspräsident nach nur einem Jahr erneut zur Präsidentin resp. zum Präsidenten gewählt werden (vgl. Biaggini, Art. 152 N 5).

11 Bei der Wahl des *Nationalratspräsidenten* ist in den ersten Jahren nach der Einführung der Proporzwahlen (1919) noch kein wirklicher «Turnus» ersichtlich.[9] Bereits ab 1927

keit von eingereichten Vorstössen und pa.Iv. (Art. 23 GRN; Art. 19 GRS), die Dringlichkeitserklärung von Anfragen (Art. 30 Abs. 2 Bst. b GRN) und die Ausübung des Hausrechts in den Ratssälen (Art. 61 und 62 GRN; Art. 47 und 48 GRS; Art. 69 ParlG, s. Art. 69 N 8 ff.). Daneben ist die Präsidentin resp. der Präsident zuständig für die Bestimmung des Erstrates (zusammen mit der Präsidentin resp. des Präsidenten des anderen Rates; s. Art. 84 ParlG), die Vertretung nach aussen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. d GRS), die vom Büro an sie resp. ihn übertragene Zuweisung von Geschäften an die Kommissionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS) sowie die Leitung des Präsidiums und des Büros (Art. 7 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. c GRS).

7 Vgl. die Erläuterungen zu Art. 7 GRN im Bericht SPK-NR 10.4.2003 resp. zu Art. 4 GRS im Bericht SPK-StR 31.3.2003: «Der Titel des 1. Abschnitts [«Präsidentin oder Präsident und Präsidium»] zeigt, dass es hier um zwei unterschiedliche Organe geht: einerseits die Präsidentin oder den Präsidenten und andererseits um das dreiköpfige ‹Präsidium›.» (BBl 2003 3473 resp. 3512). In diesem Sinne auch Biaggini, Art. 152 N 6.

8 Vgl. die explizite Reihenfolge der Wahlen im Rahmen der im GRN festgeschriebenen konstituierenden Sitzung (Art. 1 Abs. 2 Bst. e, f und g). Im StR erfolgt im Anschluss daran die Wahl der übrigen Mitglieder des Büros (Art. 3 Abs. 1 GRS; s. Art. 35 ParlG).

9 Vgl. dazu und zum folgenden auch die Übersicht der NR-Präsidentinnen und -Präsidenten seit 1848 im Faktenblatt «Nationalratsspräsident/in», verfügbar unter <www.parlament.ch> (31.3.2014).

kristallisierte sich jedoch die heute noch aktuelle Formel heraus, gemäss welcher die Fraktion der BGB (heute SVP-Fraktion), die KVP (später CVP-Fraktion, zzt. CVP/EVP-Fraktion), die Fraktion der SP und die Fraktion der FDP (heute FDP-liberale Fraktion) – stets in dieser Reihenfolge – die vier Präsidenten resp. Präsidentinnen einer Legislaturperiode stellen (vgl. auch Notiz des Sekretariates Büro-NR vom 9.9.2004).[10]

12 Nach mehreren erfolglosen Anläufen der Grünen Fraktion, aufgrund der Wahlgewinne von 2003 und 2007 die bestehende Formel aufzubrechen und ihrerseits einen Präsidenten zu stellen, einigte sich das Büro-NR im August 2008 darauf, in der Wintersession 2010 ein Mitglied der Grünen Fraktion als zweite Vizepräsidentin ins Präsidium zu wählen (Prot. Büro-NR 28.8.2008). Entsprechend wurde in der Wintersession 2012 erstmals ein Mitglied der Grünen Fraktion zur Nationalratspräsidentin gekürt (AmtlBull NR 2012 1835). Als Folge dieser Zwischenschaltung verschiebt sich der Turnus, so dass gemäss Absprache zwischen den Fraktionen zukünftig die FDP-Liberale Fraktion die erste Präsidentin resp. den ersten Präsidenten einer Legislaturperiode stellt.[11] Ob dieser Turnus (evtl. mit regelmässig eingeschobener Berücksichtigung mittelkleiner Fraktionen) weiterhin Bestand haben wird, hängt massgeblich vom Ausgang künftiger Wahlen ab.

13 Bei der Wahl des *Ständeratspräsidenten* ist vor 1914 noch kein wirklicher «Turnus» erkennbar. Von 1916 bis 1927 folgten auf zwei Präsidenten aus der Freisinnig-demokratischen Gruppe ein Präsident aus der Christlichdemokratischen Gruppe. 1928–1947 stellten sodann beide Gruppen abwechselnd den Präsidenten. Ab 1948 wurden die kleineren Gruppen (SP, Liberale und BGB) jeweils etwa alle sieben Jahre berücksichtigt, ab 1971 z.T. in kürzeren Abständen.[12] Seit 2007 wird alle sechs Jahre zuerst ein Mitglied der Gruppe SVP, dann ein Mitglied der Gruppe SP und anschliessend abwechselnd je zweimal ein Mitglied der Gruppe FDP-Liberale und der Gruppe CVP-EVP zur Präsidentin resp. zum Präsidenten gewählt, was aktuell den folgenden Turnus ergibt: SVP – SP – FDP-Liberale – CVP (resp. CVP-EVP) – FDP-Liberale – CVP (resp. CVP-EVP).[13] Auch im StR werden Veränderungen der Kräfteverhältnisse unter den Gruppen Auswirkungen auf die zukünftige Ausgestaltung des Turnus haben.

14 Da die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten in der Praxis vorgängig das zweite und das erste Vizepräsidum durchlaufen (im StR zuvor zusätzlich noch das Amt der Ersatzstimmenzählerin resp. des Ersatzstimmenzählers und der Stimmenzählerin resp. des Stimmenzählers), fällt die Entscheidung betr. «Turnus» i.d.R. bereits bei der Wahl des zweiten Vizepräsidiums (im NR) bzw. der Ersatzstimmenzählerin oder des Ersatzstimmenzählers (im StR).[14]

---

10 Gemäss einer einvernehmlichen Regelung durften zwischen 1947 und 1995 die Liberalen oder die Unabhängigen zulasten der SVP-Fraktion den ersten Präsidenten jeder dritten Legislaturperiode vorschlagen (vgl. Notiz des Sekretariates Büro-NR vom 9.9.2004).

11 Konkret bedeutet das neu die Reihenfolge: FDP-Liberale Fraktion, SVP-Fraktion, CVP (resp. CVP/EVP)-Fraktion, SP-Fraktion.

12 Vgl. die Übersicht der StR-Präsidentinnen und -Präsidenten seit 1848 im Faktenblatt «Ständeratspräsident/in», verfügbar unter <www.parlament.ch> (31.3.2014).

13 Vgl. Prot. Büro-StR 28.11.2007 und Notiz des Sekretariates Büro-StR vom 14.11.2011.

14 Falls im StR zusätzlich zu den ordentlichen Büromitgliedern ein Büromitglied aus einer Fraktion gewählt werden muss, welche im StR mind. fünf Mitglieder umfasst und unter den ordentlichen Mitglieder des Büros nicht vertreten ist (Art. 5 Abs. 1 Bst. d GRS), und dieses Mitglied anschliessend gemäss aktueller Praxis die Stufen bis zum Präsidium durchläuft, fällt die Vorentscheidung bereits bei dieser Wahl.

15 Die von einer Fraktion vorgeschlagene Person wird i.d.R. von den übrigen Fraktionen resp. Gruppen (mehr oder weniger geschlossen) unterstützt. Die Fraktionen zeigen sich im NR insb. in den letzten Jahren bemüht, jeweils regelmässig ein Mitglied aus dem lateinischen Sprachraum vorzuschlagen. Während v.a. die Kantone BE (26), ZH (23) und VD (19) bereits mehrmals eine Nationalratspräsidentin resp. einen Nationalratspräsidenten stellten, gingen die Kantone JU und OW bisher leer aus. Die Ständeratspräsidentinnen und Ständeratspräsidenten stammten am häufigsten aus den Kantonen VD (17), BE (14), TG (12), ZH (11) und SG (11). Bis heute noch nicht zu Ehren kamen die Kantone NW und JU, wobei StR Claude Hêche (SP/JU) als amtierender Vizepräsident allerdings voraussichtlich 2014/2015 das Amt des Ständeratspräsidenten bekleiden wird.[15]

3. Amtsdauer der Mitglieder des Präsidiums

16 Die Amtsdauer beträgt ein Jahr (Art. 152 BV). Die kurze Amtsdauer trägt dem Milizprinzip Rechnung und verhindert (i.V.m. der Wiederwahlbeschränkung) die Konzentration von Macht. Sie ermöglicht zudem eine bessere Berücksichtigung der Fraktionen und der Amtssprachen (Art. 6 Abs. 2 GRN) sowie der Landesgegenden. Die Nachteile dieses Systems liegen in der fehlenden Kontinuität der Ratsführung, der Schwächung der Räte im Verhältnis zum BR und bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Parlamenten (vgl. Biaggini, Art. 152 N 4 und oben N 2).

17 Bei einer Vakanz während der Amtsdauer nimmt der Rat eine Ersatzwahl vor. Im Falle der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgt nur eine Ersatzwahl (in der Praxis eines Mitgliedes aus ders. Fraktion), wenn sie oder er vor Beginn der Sommersession aus dem Amt scheidet (Art. 6 Abs. 3 GRN; Art. 3 Abs. 3 GRS).[16] Wird das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten ab Beginn der Sommersession vakant, gilt die in den Reglementen festgeschriebene ordentliche Stellvertretungsregelung (Art. 7 Abs. 2 und 3 GRN; Art. 4 Abs. 2 und 3 GRS).

4. Aufgaben des Präsidiums

18 Das ParlG überträgt den Präsidien als Organe explizit nur zwei Aufgaben:[17] Einerseits die Vermittlung und Entscheidung bei Streitigkeiten über das Ausmass der parlamentarischen Informationsrechte zwischen einem Ratsmitglied und dem BR (Art. 7 Abs. 3–6 ParlG) oder einer Kommission und dem BR (Art. 150 Abs. 4–7 ParlG)[18] und andererseits die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weiterer Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder (Präsidien beider Räte zusammen; s.

15 Vgl. dazu auch die Faktenblätter «Nationalratspräsident/in» und «Ständeratspräsident/in», vgl. FN 9 und 12.

16 Diese Bestimmung wurde mit der GRN-Revision vom 27.9.1979 eingeführt *(79.056/79.057)*. Zur Anwendung kam sie zuletzt im NR nach dem aus gesundheitlichen Gründen erfolgten vorzeitigen Rücktritt des Nationalratspräsidenten Jean-Philippe Maitre (CVP/GE), als am 8.3.2005 Thérèse Meyer (CVP/FR) zur neuen Nationalratspräsidentin gewählt wurde (AmtlBull NR 2005 183 f.).

17 Zu den umfassenderen Aufgaben der Präsidentin resp. des Präsidenten s. oben FN 6.

18 Zuständig ist das Präsidium jenes Rates, dem das Ratsmitglied oder die Kommission angehört. Die Vermittlungs- und Entscheidkompetenz des Präsidiums wurde anlässlich der Schaffung des ParlG eingeführt (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3488 f.]). Sie wurde in der Praxis bisher noch nie angewendet (s. hierzu auch Art. 7 N 24 ff. und Art. 150 N 26 f.).

Art. 18 und 19 ParlG). Die Beschlüsse des Präsidiums erfordern jeweils die Zustimmung von mind. zwei Mitgliedern (Art. 7 Abs. 5 GRN; Art. 4 Abs. 4 GRS).[19]

Im Weiteren schreibt das ParlG in Art. 152 vor, dass der BR neben den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen auch die Ratspräsidien über wichtige aussenpolitische Entwicklungen informieren muss. Und schliesslich halten die Geschäftsreglemente – allerdings ohne nähere Präzisierung – fest, dass das Präsidium die Präsidentin oder den Präsidenten bei der Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufgaben unterstützt (Art. 7 Abs. 4 GRN; Art. 4 Abs. 4 GRS). In der Praxis kommt es denn auch vor, dass die Präsidentin oder der Präsident bei wichtigen Entscheiden oder bei Unsicherheiten in Bezug auf die Ratsleitung Rücksprache mit den beiden Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten nimmt. **19**

Art. 35

Ratsbüros

[1] Jeder Rat bestellt für seine Leitung und für weitere ratseigene Angelegenheiten ein Büro.

[2] Das Büro jedes Rates setzt sich zusammen aus dem Präsidium jedes Rates und weiteren durch die Geschäftsreglemente bestimmten Mitgliedern.

[3] Rechte und Pflichten, welche dieses Gesetz den Kommissionen zuweist, gelten auch für die Büros.

Bureaux des conseils

[1] Chaque conseil institue un bureau chargé de sa direction et des autres affaires qui le concernent.

[2] Le bureau de chaque conseil se compose des membres du collège présidentiel et d'autres députés désignés par les règlements des conseils.

[3] Les droits et obligations des bureaux sont identiques à ceux qui sont dévolus aux commissions par la présente loi.

Uffici delle Camere

[1] Ciascuna Camera designa un Ufficio per la propria direzione e per altre incombenze interne.

[2] L'Ufficio di ciascuna Camera consta della presidenza della medesima e di altri membri designati dai regolamenti delle Camere.

[3] I diritti e i doveri che la presente legge assegna alle commissioni valgono anche per gli Uffici.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 8
1. Zusammensetzung und Bestellung (Abs. 1 und 2) 8
2. «Leitung» und «ratseigene Angelegenheiten» (Abs. 1) 14
3. Prov. Büro des NR 22
4. Rechte und Pflichten (Abs. 3) 24

19 Die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weiterer Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder, über welche beide Präsidien zusammen entscheiden, bedarf der Zustimmung von fünf Mitgliedern (Art. 19 Abs. 1 ParlG).

Materialien

Bis 1927: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.). GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).
4688 Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung: StenBull NR 1946 208 ff., 237 ff., 255 ff., 278 ff., 282; GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
5088 Geschäftsreglement des Ständerates. Revision: GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.).
8487 Geschäftsreglement des Nationalrates: Prot. NR 17.9. und 4.10.1962, 302 ff., 329 ff.; GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.).
8488.Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1000 ff., 1203 ff., 1258 ff., 1551; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).
90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff.).
93.3160 Po. Zusammensetzung des Büros: AmtlBull StR 1993 729 f.
99.418 Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht Büro-NR 26.8.1999 (BBl 1999 9613 ff.); GRN 8.10.1999 (AS 1999 2612 ff.).
99.431 Pa.Iv. Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten ins Büro: AmtlBull NR 1999 2590 f.
99.437 Präsidium des Ständerates. Anpassung des Geschäftsreglementes: Bericht Büro-StR 3.9.1999 (BBl 1999 9620 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 2003 3508 ff.); GRS 20.6.2003(AS 2003 3508 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3468 ff.); GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits die ersten Ratsreglemente schufen die Institution der Büros, welche zu Beginn aus dem jeweiligen Präsidenten und den Stimmenzählern bestanden (vier resp. ab 1903 acht im NR und zwei im StR). Übertragen wurde den Büros die Ernennung von nicht durch den Rat bestellten Kommissionen (Art. 21 GRN 1850; Art. 19 GRS 1849)[1] sowie den Stimmenzählern die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse (Art. 20 und 72 GRN 1850; Art. 18 und 62 GRS 1849).[2] Im Rahmen der Reglementsrevisionen von 1903 im StR und 1920 im NR wurde festgeschrieben, dass auch der Vizepräsident dem Büro angehört. Damit wurde ein «offenbarer Fehler» korrigiert und dem Vizepräsidenten die Gelegenheit gegeben, sich besser auf das Amt des Präsidenten vorzubereiten (AmtlBull NR 1920 802).

2 Vor dem Hintergrund des 1918 eingeführten Proporzwahlverfahrens wurde 1920 im NR parallel zum Büro eine aus dem Präsidenten und den Fraktionspräsidenten zusammengesetzte Fraktionspräsidentenkonferenz geschaffen, mit welcher der Präsident die in einer

1 Während der NR dem Büro bereits in der ersten Session die Kommissionswahlen übertrug, wählte der StR die ständigen Kommissionen zunächst selbst und delegierte nur die Wahl der nichständigen Kommissionen an das Büro. Die Kompetenz, alle Kommissionen zu bestellen, übertrug der StR seinem Büro erst 1991. S. dazu ausführlicher Art. 43 N 1 ff.

2 Dem Büro des NR kam überdies der Rekursentscheid betr. Verfügungen des Präsidenten über die Hinlänglichkeit von Entschuldigungen zu (Art. 9 GRN 1850).

Session zu behandelnden Geschäfte und deren Reihenfolge zu besprechen hatte (Art. 16 GRN 1920).[3] Die Fraktionspräsidentenkonferenz diente zu Beginn lediglich der gegenseitigen Verständigung und der vorzeitigen Information über die zu behandelnden Geschäfte (AmtlBull NR 1920 804 f.; vgl. auch BOVET, Règlement, Art. 16).[4]

3 Mit den Geschäftsreglements-Revisionen der beiden Räte von 1946 wurde die Fraktionspräsidentenkonferenz resp. im StR das Büro allein zuständig für die Bezeichnung der Sessionsgeschäfte (im NR nach Anhörung des BR; Art. 18 GRN 1946; Art. 11 GRS 1946). Im Rahmen der GRS-Revision von 1946 wurde zudem das Büro des StR um einen Ersatzstimmenzähler erweitert, womit es neu fünf Mitglieder umfasste.[5]

4 Mit der Aufhebung der Fraktionspräsidentenkonferenz im NR und dem Transfer von deren Aufgaben ins Büro wurde das Büro-NR 1991 um die Fraktionspräsidenten erweitert. Im Gegenzug wurden die acht Stimmenzählenden auf vier ordentliche und vier Ersatzstimmenzählenden aufgeteilt und nur noch die vier ordentlichen Stimmenzähler zum Büro gezählt (Art. 9 GRN 1991).[6]

5 Nach der Verankerung des Dreierpräsidiums in Art. 152 BV wurde 1999 in den beiden Ratsreglementen auch die Erweiterung der Büros um die zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten festgeschrieben (GRN-Revision 8. 10. 1999 *[99.418]* resp. GRS-Revision 8.10.199 *[99.437]*; Art. 9 Abs. 1 GRN 1990; Art. 5 Abs. 1 GRS 1986; s. auch Art. 34 N 3).

6 Obwohl die Büros seit Beginn des Bundesstaates existieren und bereits in den ersten Ratsreglementen normiert sind, wurden sie erst mit dem ParlG gesetzlich verankert. Der Gesetzgeber wollte aufgrund ihrer Bedeutung eine gesetzliche Grundlage schaffen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3543]).

7 Anlässlich der Totalrevision des GRS von 2003 wurde schliesslich festgehalten, dass jede Fraktion der BVers, welche im StR mindestens fünf Mitglieder umfasst, Anspruch auf einen Sitz im Büro hat. Damit sollte gewährleistet werden, dass diese an der Planung

3 Damit wurde eine Praxis festgeschrieben, die sich nach und nach etabliert hatte. Als Vorbilder dienten der im deutschen Parlament existierende Ältestenrat sowie die Reglementsbestimmung des «französischen Reglements», wonach sich die Präsidenten und Vizepräsidenten der Kommissionen sowie die Präsidenten der Gruppen allwöchentlich zur Beratung der Traktandenliste versammeln (AmtlBull NR 1920 802).

4 Abstimmungen in der Fraktionspräsidentenkonferenz schienen anfangs nicht vorstellbar – bereits aufgrund der in Abhängigkeit zur Grösse unterschiedlich zu gewichtenden Fraktionen (AmtlBull NR 1920 804 f.).

5 Eine Erweiterung der Büros auf sieben Mitglieder wurde im Jahre 1991 im Rahmen der Vorlage *90.229* entgegen dem Antrag der vorbereitenden Kommission im Rat knapp mit 19 zu 16 Stimmen verworfen (Bericht SPK-StR 14. 8. 1991 [BBl 1991 IV 358 ff., insb. 369]; AmtlBull StR 1991 714).

6 Die vier Ersatzstimmenzählenden vertreten die Stimmenzählenden im Falle ihrer Abwesenheit im Büro-NR und ermitteln zusammen mit den Stimmenzählenden die Resultate bei Wahlen im NR und in der VBVers (s. unten FN 17). – Im Jahr 2003, anlässlich der Totalrevision des GRN, prüfte die SPK-NR, ob anstelle der Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler neu die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen in das Büro Einsitz nehmen sollten, wie dies bereits eine am 20. 12. 1999 vom NR abgelehnte *Pa.Iv. Hämmerle (99.431)* gefordert hatte (AmtlBull NR 1999 2590 f.). Die Kommission entschied sich dann aber gegen eine Erweiterung. Eine entsprechende Reform hätte dazu geführt, dass das Büro-NR von 14 auf 22 Mitglieder angewachsen wäre, was seine Aktionsfähigkeit nach Ansicht der Kommissionsmehrheit beeinträchtigt hätte (Bericht SPK-NR 10. 4. 2003 [BBl 2003 3474]).

der Ratsarbeiten beteiligt sind und die wichtigen diesbezüglichen Informationen erhalten (Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3513]).[7]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung und Bestellung (Abs. 1 und 2)

8 Mit der Verankerung der Büros im ParlG wurde festgelegt, dass das dreiköpfige Präsidium Teil des Büros ist. Dem *Büro des NR* gehören gemäss Ratsreglement zusätzlich die vier Stimmenzählerinnen resp. -zähler (ohne die vier Ersatzstimmenzählerinnen resp. -zähler)[8] und die Präsidentinnen oder Präsidenten der Fraktionen an (Art. 8 Abs. 1 GRN). Die Stellvertretung ist im Büro-NR so geregelt, dass sich die Stimmenzählenden jeweils durch die Ersatzstimmenzählenden und die Fraktionspräsidentinnen oder Fraktionspräsidenten durch ein Mitglied der Fraktion vertreten lassen können.[9]

9 Das *Büro des StR* umfasst nebst dem Präsidium auch die Stimmenzählerin oder den Stimmenzähler und die Ersatzstimmenzählerin oder den Ersatzstimmenzähler sowie allenfalls ein weiteres Mitglied aus jenen Fraktionen, welche im StR mindestens fünf Mitglieder umfassen und in einer anderen Funktion nicht sonst schon im Büro vertreten sind (Art. 5 Abs. 1 GRS).[10] Anders als im NR gibt es in Bezug auf das Büro des StR keine Stellvertretungsregelung. Ein verhindertes Mitglied des Büros kann sich in der Praxis nicht ersetzen lassen.

10 In der Praxis nimmt an den Sitzungen des Büros des NR zusätzlich – mit beratender Stimme – die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler als Vertretung des BR teil (insb. für die Festlegung des Sessionsprogramms und der Traktanden, die den BR betreffen resp. eine Koordination mit diesem erfordern). An den Sitzungen des Büros des StR ist der BR wegen den meist überschneidenden Sitzungszeiten der beiden Büros i.d.R. nicht

---

7 Bereits 1993 – anlässlich der Behandlung des Po. *93.3160*, welches zu prüfen verlangte, ob den im StR vertretenen Regierungsparteien nicht auch dann ein Sitz im Büro einzuräumen sei, wenn sie noch über keinen verfügen – wurde im StR verkündet, dass künftig eine Vertreterin oder ein Vertreter der nicht im Büro vertretenen Gruppen – ohne Stimmrecht – zu jenen Bürositzungen eingeladen werden würde, in denen wesentliche organisatorische Fragen oder grundsätzliche Probleme zur Debatte standen (AmtlBull StR 1993 730). Und auch im Anschluss an die Kampfwahl um den Sitz eines Ersatzstimmenzählers in der Wintersession 2002, bei welcher der Kandidat der SVP-Fraktion dem Bewerber der CVP-Fraktion unterlag, gab der Ratspräsident die Erklärung ab, er werde dem Büro beantragen, bis zum Legislaturende einen Vertreter der SVP ohne Stimmrecht an die Bürositzungen einzuladen (AmtlBull StR 2002 946).

8 Massgebend für die Verteilung der Sitze der Stimmenzählenden (sowie der Ersatzstimmenzählenden) auf die Fraktionen ist dabei analog zur Verteilung der Kommissionssitze die proportionale Verteilung gemäss dem Nationalratsproporz (Art. 15 GRN mit sinngemässer Anwendung von Art. 40 und 41 BPR). Zzt. (Stand: 31.3.2014) stellen im NR die grössten vier Fraktionen (SVP, SP, CVP-EVP und FDP-Liberale) je eine Stimmenzählerin oder einen Stimmenzähler und entsprechend auch je eine Ersatzstimmenzählerin oder einen Ersatzstimmenzähler.

9 Die Stellvertretungsregelung wurde mit der Revision des GRN vom 4.10.1991 eingeführt *(90.288)*, wobei sich eine Fraktionspräsidentin resp. ein Fraktionspräsident zunächst nur durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten der Fraktion vertreten lassen konnte. Diese einschränkende Regelung wurde mit dem GRN 2003 gelockert, da sie in der Praxis zu Schwierigkeiten führte und v.a. dem Umstand nicht Rechnung trug, dass bisweilen auch Mitglieder des StR im Präsidium einer Fraktion Einsitz haben (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3474]).

10 In der Praxis wurde das Büro-StR 2008/2009 um ein Mitglied der SVP-Fraktion und 2009/2010 um ein Mitglied der SP-Fraktion ergänzt, da die beiden Fraktionen ansonsten nicht im Büro vertreten gewesen wären.

vertreten, und die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler nimmt nur ausnahmsweise teil.[11]

11 Im NR werden die Mitglieder des Präsidiums zum Auftakt der Legislaturperiode und danach zu Beginn jeder Wintersession einzeln gewählt (Art. 6 Abs. 1 GRN). Die vier Stimmenzählenden und im Anschluss die vier Ersatzstimmenzählenden werden in der Praxis bei Legislaturbeginn nach der Bestellung des Präsidiums gesamthaft für jeweils vier Jahre gewählt. Für die Wahlen sind Art. 130 und 131 ParlG anwendbar. Die Fraktionspräsidentinnen oder Fraktionspräsidenten sind ex officio Büromitglieder. Durch die veränderbare Anzahl an Fraktionen kann daher auch die Mitgliederzahl des Büros variieren.

12 Der StR wählt analog zum Präsidium auch die übrigen Mitglieder des Büros einzeln zu Beginn jeder Wintersession (Art. 3 Abs. 1 GRS). Dabei steigt traditionsgemäss der resp. die Ersatzstimmenzählende zum resp. zur Stimmenzählenden und anschliessend vom zweiten Vizepräsidenten resp. von der zweiten Vizepräsidentin über den ersten Vizepräsidenten resp. die erste Vizepräsidentin zum Präsidenten resp. zur Präsidentin auf.[12]

13 Wird im StR das Amt eines Mitglieds des Büros und im NR das Amt eines Mitglieds des Präsidiums während der Amtsdauer frei, findet für den Rest der Amtsdauer eine Ersatzwahl statt (Art. 6 Abs. 3 GRN; Art. 3 Abs. 3 GRS; s. auch Art. 34 N 17). Diese Regelung findet im NR in der Praxis auch für die Stimmenzählenden und Ersatzstimmenzählenden Anwendung. Im Falle der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgt in beiden Räten nur eine Ersatzwahl (in der Praxis eines Mitglieds aus ders. Fraktion), wenn die Vakanz vor der Sommersession eintritt (Art. 6 Abs. 3 GRN, Art. 3 Abs. 3 GRS).

2. «Leitung» und «ratseigene Angelegenheiten» (Abs. 1)

14 Gemäss der Bestimmung in Abs. 1 ist das Büro des jeweiligen Rates zuständig für die *Leitung* (zusammen resp. ergänzend zur Präsidentin oder zum Präsidenten, der oder dem die Sitzungsleitung zukommt; s. Art. 34 FN 6) und weitere *ratseigene Angelegenheiten*.

15 Bestimmungen betr. die *Kompetenz der Büros als Leitungsorgane* finden sich im ParlG allerdings nur verstreut und relativ spärlich. Explizit erwähnt werden die Zuständigkeit für Disziplinarmassnahmen bei schwerwiegendem Verstoss gegen die Ordnungs- und

11 Zuletzt z.B. an der Sitzung des Büro-StR vom 3.6.2013 im Zusammenhang mit der Frage der Traktandierung des dringl. BG über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den USA im Rahmen der Sommersession 2013 (vgl. Prot. Büro-StR 3.6.2013). – In Ausnahmefällen vertritt der Vizekanzler resp. die Vizekanzlerin die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler und somit den BR an den Sitzungen des Büro-StR.

12 Die konkrete Zusammensetzung des Büros erfolgt somit in Abhängigkeit vom Turnus in Bezug auf das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten, welcher zzt. so ausgestaltet ist, dass die Gruppen SVP und SP je einmal und die Gruppen FDP-Liberale und CVP (resp. CVP-EVP) anschliessend je zweimal zum Zuge kommen: SVP – SP – FDP-Liberale – CVP (resp. CVP-EVP) – FDP-Liberale – CVP (resp. CVP-EVP) (s. Art. 34 N 13 f.). Seit 2007 ergibt sich somit ein Sechs-Jahres-Zyklus. Da sich das Büro ordentlich aus fünf Mitgliedern zusammensetzt, fällt theoretisch stets das Mitglied jener Fraktion weg, welche erst in sechs Jahren für das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten vorgesehen ist. Handelt es sich dabei aber (wie in zwei von sechs Jahren der Fall) um ein Mitglied aus der Gruppe SVP oder SP, muss aufgrund der Bestimmungen in Art. 5 Abs. 1 GRS ein Zusatzmitglied aus der ordentlich nicht vertretenen Gruppe SVP oder SP gewählt werden. Dies ist nicht der Fall, wenn es sich um ein Mitglied der Gruppen FDP-Liberale und CVP-EVP handelt, die somit in vier von sechs Jahren abwechselnd nur mit einem statt mit zwei Mitgliedern vertreten sind.

Verfahrensvorschriften (Art. 13 Abs. 2 ParlG; s. Art. 13 N 13 ff.), für die Einberufung der Räte (Art. 33 Abs. 1 ParlG; s. Art. 33 N 8 ff.), für den Entscheid über Ausnahmen betr. unzulässige pa.Iv. (Art. 108 ParlG; s. Art. 108 N 6 ff.) und die Kompetenz zur Wahl der Mitglieder und Präsidien der Kommissionen (Art. 43 Abs. 1 ParlG; s. Art. 43 N 16 f.).[13] Über die wichtige Zuständigkeit für die Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidenten hinaus weisen auch die Geschäftsreglemente den Büros folgende Kompetenzen in Bezug auf die Kommissionen zu:

- Bestimmung der Sachbereiche der ständigen Kommissionen und Einsetzung von Spezialkommissionen (Art. 9 Bst. b GRN; Art. 6 Bst. b GRS);[14]
- Bestimmung der Mitgliederzahl der Kommissionen des NR (Art. 9 Bst. f GRN; im StR ist die Mitgliederzahl vorgegeben: Art. 7 Abs. 2 GRS);[15]
- Zustimmung zur Einsetzung von Subkommissionen (Art. 14 Abs. 1 GRN; Art. 11 Abs. 1 GRS);
- Festlegung des Jahressitzungsplans der Kommissionen (Art. 9 Bst. e GRN; Art. 6 Bst. f GRS);
- Zuteilung der Beratungsgegenstände an die Kommissionen mit einer Behandlungsfrist zur Vorberatung, zum Mitbericht oder zur abschliessenden Behandlung (Art. 9 Bst. c GRN; Art. 6 Bst. c GRS).[16]

16 Auf Stufe der Ratsreglemente werden den Büros zudem folgende weitere wichtige *Leitungsaufgaben* zugewiesen:

- Planung der Tätigkeiten des Rates und Festlegung des Sessionsprogramms unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse über die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände (Art. 9 Bst. a GRN; Art. 6 Bst. a GRS);
- Ermittlung der Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen (Art. 9 Bst. h GRN; Art. 6 Bst. h GRS);[17]

---

13 Die Ratsmitglieder haben dem Büro zudem ihre Tätigkeiten im Zusammenhang mit den Offenlegungspflichten gemäss Art. 11 Abs. 1 ParlG (s. Art. 11 N 6 ff.) zu melden.

14 In Bezug auf die Spezialkommissionen s. Art. 42 N 27 f.

15 Seit Inkrafttreten des GRN vom 3. 10. 2003 bestehen die Kommissionen des NR aus 25 Mitgliedern (mit Ausnahme der am 5. 12. 2011 aufgelösten 13-köpfigen KöB und der auf dasselbe Datum geschaffenen neunköpfigen IK). Seit Inkrafttreten der GRN-Revision vom 3. 10. 2008 *(07.400)* am 2. 3. 2009 bis zum Legislaturende 2011 wurde die Mitgliederzahl in zehn Kommissionen von 25 auf 26 Mitglieder aufgestockt. Dies als Übergangsbestimmung zu Art. 15 GRN infolge einer neuen Berechnungsmethode für die Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen.

16 Die Zuteilung der Beratungsgegenstände an die Kommissionen erfolgt gewöhnlich im Rahmen der Bürositzungen am ersten Tag einer ordentlichen Session. Einige Geschäfte – wie etwa während der Session angenommene Mo. oder vorzuprüfende Berichte – werden den Kommissionen am letzten Sessionstag durch die Präsidenten resp. Präsidentinnen der beiden Räte zugewiesen (vgl. Kompetenzübertragung von den Büros an die Präsidenten in Art. 9 Bst. c GRN resp. Art. 6 Bst. c GRS). – Darüber hinaus koordinieren die Büros die Tätigkeiten der Kommissionen, wobei dem Büro-NR bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommissionen die Entscheidungsgewalt zusteht (Art. 9 Bst. d GRN; Art. 6 Bst. d GRS). Das Büro-StR prüft darüber hinaus auf Antrag der FK, ob eine vorberatende Kommission beauftragt werden soll, eine Stellungnahme der FK einzuholen (Art. 6 Bst. e GRS).

17 Für die Ermittlung von Abstimmungsresultaten sind im NR die vier Stimmenzählenden, welche bei Abwesenheit durch die Ersatzstimmenzählenden ersetzt werden, zuständig; im StR liegt die Zuständigkeit bei der oder dem Stimmenzählenden und der oder dem Ersatzstimmenzählenden. Seit der Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage im Jahr 1994 im NR und im Jahr 2014 im StR kommen sie im Normalfall jedoch nur noch bei Wahlen zum Einsatz. In diesem

– Prüfung der Unvereinbarkeiten gemäss Art. 14 ParlG (Art. 9 Bst. i GRN; Art. 6 Bst. i GRS).[18]

17 Die Zuständigkeit der Büros für *weitere ratseigene Angelegenheiten* verdeutlicht zusammen mit der in den Ratsreglementen festgehaltenen Auffangkompetenz zur «Behandlung weiterer Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates» (Art. 9 Bst. j GRN; Art. 6 Bst. j GRS), dass die Büros für Fragen der Organisation und des Verfahrens des jeweiligen Rates zuständig sind, insofern sie nicht durch Gesetz oder Reglement abschliessend beantwortet werden. Im Rahmen dieser Kompetenz nehmen die Büros Stellung zu an sie gerichteten Vorstössen und pa.Iv. und stellen entsprechende Anträge ans jeweilige Plenum,[19] geben Empfehlungen ab, wie sich die Ratsmitglieder bei der Annahme von Geschenken und Vorteilen verhalten sollen;[20] und das Büro des NR bestimmt jeweils die Redezeit für die Fraktionen bei der organisierten Debatte. Gestützt auf diese Zuständigkeit legte das Büro des NR zudem im Jahr 2004 eine Begrenzung des Umfangs eines Vorstosses (2400 Zeichen) und einer Frage für die Fragestunde (500 Zeichen) fest und führte die gebündelten Abstimmungen zu parlamentarischen Vorstössen und zu Vorprüfungen von pa.Iv. sowie das Schnellverfahren bei unbestrittenen parlamentarischen Vorstössen am letzten Sessionstag ein.[21] Auch der Erlass von Form- und Verfahrensvorschriften für Minderheitsanträge durch das Büro des StR im Jahr 2007 gründet in dieser Auffangkompetenz.[22]

18 In der Praxis kann das Büro in eine Grauzone vorstossen, in denen sich die Frage der Zulässigkeit einer Massnahme resp. der Notwendigkeit einer reglementarischen oder gesetzlichen Bestimmung sowie der Zuständigkeiten stellt.[23]

Fall werden im NR und in der VBVers die Stimmenzählenden des NR um die vier Ersatzstimmenzählenden ergänzt (s. Art. 82 ParlG).

18 Die Prüfung, ob eine Unvereinbarkeit zwischen dem Amt eines Ratsmitgliedes u.a. Tätigkeiten vorliegt, erfolgt beim Amtsantritt. Sofern im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte vorliegen, muss das Büro auch prüfen, ob im Laufe der Amtsperiode neue Unvereinbarkeiten entstehen. Im NR obliegt die Prüfung der Unvereinbarkeit nach den Gesamterneuerungswahlen dem prov. Büro (Art. 4 Abs. 1 Bst. b GRN). S. dazu auch Art. 14 ParlG.

19 Dabei handelt es sich bspw. um pa.Iv. zur Einsetzung einer PUK oder um Vorstösse, etwa zu Unvereinbarkeiten, zum Rederecht, zum Register der Interessensbindungen, zu Übersetzungen in den Kommissionssitzungen etc. (vgl. Art. 118 N 28 ff.; Art. 122 N 5).

20 Vgl. Schreiben der Büros an die Ratsmitglieder in Bezug auf das Korruptionsstrafrecht vom 11. 12. 2007.

21 Das Büro des NR beschloss an seiner Sitzung vom 29./30. 8. 2001, das seit der Wintersession 2000 getestete Verfahren der gebündelten Abstimmung über parlamentarische Vorstösse und pa. Iv. definitiv einzuführen. Ein Ordnungsantrag von NR Paul Günter (SP/BE), der die Frage der definitiven Einführung dem Plenum unterbreiten wollte, scheiterte am 19. 9. 2001 im NR mit 69 zu 74 Stimmen (AmtlBull NR 2001 1074). – Bereits auf die Herbstsession 1981 wurde die Praxis eingeführt, dass Vorstösse stillschweigend gemäss dem Antrag des BR angenommen oder abgelehnt werden, falls die Urheberin oder der Urheber diesem zustimmt und kein anderes Ratsmitglied einen anderen Antrag stellt (vgl. *84.059*; Bericht Kommission NR 15. 6. 1984 [BBl 1984 II 968], s. auch Art. 118 N 12).

22 Vgl. Notiz Büro-StR an die Ratsmitglieder vom 21. 6. 2007.

23 Das Büro-NR traktandierte bspw. 2010 und 2011 zuweilen derart viele Vorstösse in organisierten Debatten, bei denen die Fraktionen über die Zuteilung der Zeit auf die Rednerinnen und Redner bestimmen, dass das reglementarisch festgelegte Rederecht der Urheberin oder des Urhebers eines Vorstosses bereits rechnerisch nicht immer eingehalten werden konnte (vgl. bspw. Ergänzung zur Tagesordnung vom 3. 3. 2010: Vorstossliste zur a.o. Session «Zuwanderung» mit 132 Vorstössen, für deren Behandlung eine organisierte Debatte von 90 Minuten zur Verfügung stand).

19 Gemäss Praxis der letzten Jahre fiel die *Vorbereitung von parlamentsrechtlichen Erlassen* i.d.R. in den Aufgabenkreis der SPK, während die Büros sich primär mit Fragen des *Vollzugs des Parlamentsrechts* befassten, welchem auch geringfügige Änderungen der Geschäftsreglemente, der ParlVV und der PRG zugeordnet werden können.[24] In beiden Fällen besteht Koordinationsbedarf.[25]

20 Im Büro des NR besteht durch die personell starke Vertretung der Fraktionspräsidentinnen resp. -präsidenten bes. Gefahr, dass der Blick für die Institution des Parlaments und für die Interessen der einzelnen Ratsmitglieder zuweilen mit den Interessen der Fraktionsleitungen kollidiert.[26]

21 Ordentliche Bürositzungen finden i.d.R. jeweils in der dritten Woche vor der Session am Freitagnachmittag statt (zur Festlegung des Sessionsprogramms, sowie ggf. zur Verabschiedung von Antworten auf an das Büro gerichtete parlamentarische Vorstösse, zur Behandlung von pa.Iv. zur Einsetzung einer PUK etc.). Kurze Sitzungen werden zudem regelmässig am Montag unmittelbar vor Sessionsbeginn (u.a. für Anpassungen des Sessionsprogramms, Zuweisung der Geschäfte) sowie im NR am frühen Donnerstagmorgen der ersten Sessionswoche (u.a. für Dringlichkeitserkärung von Interpellationen) durchgeführt. Die im Spätsommer stattfindenden Sitzungen zur Vorbereitung der Herbstsession werden traditionsgemäss im Heimatkanton der Präsidentin oder des Präsidenten abgehalten (NR Donnerstagnachmittag und Freitagvormittag; StR Freitagnachmittag und evtl. Samstagvormittag) und dienen insb. im NR bei Bedarf auch zur Behandlung grundsätzlicher Fragen.[27]

3. Prov. Büro des NR

22 Im NR wird nach den Gesamterneuerungswahlen ein prov. Büro gebildet, welches von der Alterspräsidentin oder vom Alterspräsidenten präsidiert wird, d.h. vom Mitglied, das die längste ununterbrochene Amtsdauer aufweist (Art. 2 und 3 GRN).[28] Es umfasst weitere acht von der Alterspräsidentin oder vom Alterspräsidenten proportional nach Stärke

24 Diese Aufteilung entspricht der Praxis seit 1991 und ergibt sich aus der Zuteilung der Aufgabengebiete durch das Büro vom 5.12.2011. – Seit Inkrafttreten des ParlG haben die Büros die Änderungen der Geschäftsreglemente in Bezug auf die Aufhebung der KöB (Büro-StR resp. Büro-NR, vgl. *07.493* resp. *09.429*) und das Verfahren bei bekämpften Vorstössen (Büro-NR, vgl. *10.458*) sowie die Änderungen des PRG in Bezug auf die Entschädigungen der Ratsmitglieder (vgl. *10.458 und 04.400, 07.491 11.468*) resp. die Beiträge an die Fraktionen (vgl. *09.437*) vorbereitet. Zuständig waren die Büros zudem für sämtliche parlamentsrechtliche Erlasse, welche durch die VwD initiiert worden waren, namentlich der Entwurf der ParlVV (vgl. *03.423*) und deren Änderungen in Bezug auf die Zutrittsausweise (vgl. *04.401*), das Extranet der BVers (vgl. *06.436*),die Führungsstrukturen in den PD (vgl. *07.435*) und die Neuregelung der Distanz- und Übernachtungsentschädigungen *(13.402)*.

25 Vgl. etwa 07.400; Brief SPK-NR an Büro-NR 17.1.2007.

26 Vgl. das in FN 23 zitierte Bsp. der zahlreichen im Rahmen von organisierten Debatten traktandierten Vorstösse.

27 Themen der letzten Jahre waren z.B. die Behandlung von Vorstössen, die Zulässigkeit von Fraktionserklärungen (vgl. Prot. Büro-NR 20./21.8.2009) und die Ruhe und Ordnung im Saal (vgl. Prot. Büro-NR 26./27.8.2010).

28 Bis 2003 «das älteste Mitglied des Rates» (Art. 1 GRN 1990). Die SPK-NR wies in ihrem Bericht vom 10.4.2003 zur Totalrevision des GRN darauf hin, dass in der Vergangenheit einige Male «das älteste Mitglied zum ersten Mal in den Rat gewählt worden war.» Es wäre «offensichtlich von Vorteil, wenn das für die Konstituierung verantwortliche Ratsmitglied den Rat seit längerer Zeit kennt» (BBl 2003 3472).

der Fraktionen ernannte Mitglieder (Art. 3 Abs. 1 Bst. a GRN).[29] Das GRN überträgt dem prov. Büro die Prüfung, ob einerseits die Wahlen der Mehrheit der Mitglieder unangefochten oder für gültig erklärt worden sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. a GRN) und ob andererseits Unvereinbarkeiten der neu gewählten Mitglieder vorliegen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b GRN). Zudem ist es bis zur Wahl des neuen Büros für die Ermittlung der Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen zuständig (Art. 4 Abs. 1 Bst. c GRN). Das Programm für die nach den Gesamterneuerungswahlen stattfindende Wintersession wird in der Praxis aus Praktikabilitätsgründen noch vom Büro der ablaufenden Legislaturperiode verabschiedet (vgl. auch Art. 4 Abs. 2 GRN).

Der StR kennt keine Gesamterneuerung und daher auch kein prov. Büro. Die Prüfung von Unvereinbarkeiten wird in der Praxis durch das bisherige Büro übernommen. **23**

4. Rechte und Pflichten (Abs. 3)

Gemäss Abs. 3 von Art. 35 gelten die im ParlG den Kommissionen zugewiesenen Rechte und Pflichten auch für die Büros. Die Büros haben entsprechend das Recht, pa.Iv., Vorstösse und Anträge einzureichen sowie Bericht zu erstatten. Sie können aussenstehende Sachverständige beiziehen, Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören, Besichtigungen vornehmen und Arbeitsgruppen einsetzen (vgl. Art. 45 ParlG). In der Praxis machen die Büros insb. vom Recht auf Ergreifung von Initiativen und das Einreichen von Anträgen Gebrauch.[30] Die Sitzungen des Büros sind wie die Sitzungen der Kommissionen vertraulich, und bei wichtigen Ergebnissen der Beratungen ist die Öffentlichkeit zu informieren (vgl. Art. 47 und 48 ParlG). Wie in den Kommissionen stimmt auch im Büro die Präsidentin oder der Präsident mit. Bei Stimmengleichheit fällt sie oder er den Stichentscheid. **24**

Art. 36

Geschäftsreglemente	**Jeder Rat erlässt ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren.**
Règlements des conseils	Chaque conseil se donne un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure.
Regolamenti delle Camere	Ciascuna Camera emana un proprio regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Gesetzliche Verankerung der Geschäftsreglemente 1
2. Inhaltliche Entwicklung der Geschäftsreglemente seit 1848 2

29 In der Praxis bestimmen die Fraktionen selbst, wen sie in das prov. Büro delegieren. Es können auch neu gewählte und zu diesem Zeitpunkt also noch nicht vereidigte Ratsmitglieder im prov. Büro Einsitz nehmen.

30 Zum Ergreifen von Initiativen vgl. FN 24. Anträge reichen die Büros insb. ein, wenn bei Parlamentsrechts-Revisionen Bestimmungen zur Diskussion stehen, die ihre Funktion tangieren (s. z.B. die Anträge des Büro-NR zur Vorlage 10.440, AmtlBull NR 2012 2100 ff.).

Note
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 10
1. Rechtsnatur und Revisionen 10
2. Besonderheiten der beiden Räte 13

Materialien

Bis 1927: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).
4688 Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung: StenBull 1946 NR 208 ff., 237 ff., 255 ff., 278 ff., 282; GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
5088 Geschäftsreglement des Ständerates. Revision: GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.).
8487 Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.).
8488 Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AB 1973 NR 1000 ff., 1203 ff., 1258 ff., 1551; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
11 784 Geschäftsverkehrsgesetz: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
90.228 Pa. Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).
90.229 Pa. Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 2003 3508 ff.); GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3468 ff.); GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Gesetzliche Verankerung der Geschäftsreglemente

1 Die Geschäftsreglemente erhielten erst mit der GVG-Revision vom 14.3.1974 eine gesetzliche Grundlage (Art. 8bis); bereits zuvor war das GVG 1962 aber davon ausgegangen, dass es Geschäftsreglemente gab.[1] Der Gesetzgeber nahm die Verankerung auf Gesetzesebene vor, weil nachgeordnete Erlasse einer ausdrücklichen Grundlage im Gesetz bedürfen (Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 [BBl 1973 II 828]).

2. Inhaltliche Entwicklung der Geschäftsreglemente seit 1848

2 Was die Entstehungsgeschichte der Geschäftsreglemente betrifft, so führten gemäss DÜBLIN langwierige und verworrene Debatten über Wahlanstände im NR bereits am ersten Sitzungstag (6.11.1848) dazu, dass eine Kommission aus fünf Mitgliedern zur Abfassung eines prov. Reglements bestellt wurde. Dieses wurde sehr rasch erarbeitet und bereits am dritten Sitzungstag verabschiedet. Der StR dagegen beschloss zu Beginn,

1 Art. 47bis Abs. 7 GVG 1962 verwies seit der Revision vom 1.7.1966 für weitere Verfahrensbestimmungen explizit auf die Geschäftsreglemente, ohne eine gesetzliche Grundlage zu bilden (Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 [BBl 1997 II 828]).

vorläufig kein Reglement auszuarbeiten und die Leitung vorerst dem Präsidenten zu überlassen (DÜBLIN, Anfänge, 22 f.).

1849 (StR) und 1850 (NR) beschlossen die Räte im Anschluss an den Erlass des GVG 1849 ihre ersten (definitiven) Geschäftsreglemente, welche bewusst an kantonale Traditionen anknüpften. Die Geschäftsreglemente bauten primär auf den Rechten und Pflichten der Ratsmitglieder auf und enthielten wenig Bestimmungen zu den Kommissionen: Verfahrensrechte hatten in erster Linie die Ratsmitglieder (DÜBLIN, Anfänge, 22 ff.; VON WYSS, Maximen, 10 ff.). **3**

Die Revisionen der Geschäftreglemente 1903 dienten massgeblich der Regelung des Kommissionswesens, wobei die Kommissionen und Büros mehr Gewicht erhielten (Art. 12 ff. und 47 ff. GRN 1903; Art. 11 ff. und 31 ff. GRS 1903). Zudem wurde die prioritäre Stellung der Kommissionsberichterstatter und -mitglieder in den Ratsberatungen festgeschrieben (Art. 57 GRN 1903; Art. 42 GRS 1903; vgl. auch VON WYSS, Maximen, 14). **4**

Nach der Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des NR im Jahre 1918, fanden 1920 Bestimmungen zu den Fraktionen Aufnahme in das GRN: Bei den Wahlen der Kommissionen musste fortan die Stärke der Fraktionen berücksichtigt werden. Zudem wurde die für das Sessionsprogramm zuständige Fraktionspräsidentenkonferenz eingeführt (s. Art. 35 N 2). Die GRN-Revision von 1920 stand darüber hinaus im Zeichen der strafferen Führung der Ratsdebatten. So wurde in diesem Zusammenhang erstmals das Rederecht eingeschränkt, indem die maximale Rededauer auf 30 Minuten festgesetzt und entschieden wurde, dass Ratsmitglieder im Gegensatz zum BR und den Kommissionssprechern nur noch zweimal zum gleichen Gegenstand sprechen durften (Art. 60 und 65 GRN 1920; s. auch VON WYSS, Maximen, 17). Die Einschränkung des Rederechts i.S. einer Kürzung und Straffung der Ratsdebatten war in der Folge auch eine Massnahme, die bei der GRN-Revision von 1946 mit der Redezeitbeschränkung auf 20 Minuten im Zentrum stand (Art. 66 GRN 1946). **5**

Mit der Revision der GRS von 1927 und 1947 übernahm der StR weitgehend die Bestimmungen des nationalrätlichen Reglements (mit Ausnahme der Redezeitbeschränkung und der Verankerung der Fraktionen) (VON WYSS, Maximen, 18 f.). **6**

Durch die GRN-Revision von 1946 wurde die öffentliche Debatte im Plenum gemäss VON WYSS stark formalisiert. Dies habe dazu geführt, dass die Kommissionen, in denen die Debatte freier und direkter geführt werden konnte, an Gewicht gewannen, wogegen die einzelnen Ratsmitglieder als «Verfahrenspartei» etwas zurückgedrängt wurden. Der StR dagegen sei von dieser Entwicklung weniger stark beeinflusst worden (VON WYSS, Maximen, 19). **7**

In den Geschäftsreglementsrevisionen ab 1962 wurde im NR die Redezeit weiter beschränkt und ausdifferenziert – seit den 1990 eingeführten Behandlungskategorien in Abhängigkeit zur Bedeutung und Umstrittenheit eines Geschäftes. Mit der Revision der Geschäftsreglemente von 1991 wurde sowohl im NR als auch im StR das System der ständigen Kommissionen eingeführt, indem alle Sachbereiche der eidg. Politik auf zwölf ständige Kommissionen aufgeteilt wurden (s. Art. 42 N 14 ff.). Bei den Revisionen seit 1962 setzte sich im Grossen und Ganzen die bereits für die erste Hälfte des 20. Jh. beschriebene Entwicklung fort, wonach der «individualistische Geist» des parlamentarischen Verfahrens zunehmend durch einen «kommissionsorientierten Geist» i.S. eines Arbeitsparlaments verdrängt wurde (VON WYSS, Maximen, 26). **8**

9 Nachdem auf der Grundlage des fünften Titels («Bundesbehörden») der BV von 1999 eine Neuordnung des gesamten Parlamentsrechts vorgenommen und Ende 2002 das ParlG erlassen wurde, drängte sich 2003 auch die Totalrevision der beiden Ratsreglemente auf. Diese wurden in Bezug auf Systematik und Terminologie an die BV und das ParlG angepasst, brachten inhaltlich aber keine grundlegenden Neuerungen. Die Ratsreglemente konnten erheblich gekürzt werden, da zahlreiche Bestimmungen der bisherigen Ratsreglemente mit dem ParlG auf Gesetzesebene heraufgestuft worden waren – insb. aus zwei Gründen: Einerseits schreibt Art. 164 BV vor, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden im Gesetz geregelt werden müssen; andererseits gibt es Bestimmungen, die – obwohl nicht «grundlegend» i.S.v. Art. 164 BV – zweckmässigerweise für beide Räte gelten (insb. Regelungen der Beziehungen der BVers nach aussen, v.a. gegenüber dem BR) (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3470] bzw. Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3510]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechtsnatur und Revisionen

10 Die Geschäftsreglemente enthalten die Ausführungsbestimmungen über die Organisation und das Verfahren des jeweiligen Rates. Sie regeln somit hauptsächlich die spezifischen «Ratsinterna». Die Geschäftsreglemente sind von ihrer Rechtsnatur her VO, allerdings mit der Besonderheit, dass der Erlass dieser VO einem Rat allein obliegt, d.h. nicht der Zustimmung des anderen Rates bedarf. Es handelt sich um eine VO des NR bzw. um eine VO des StR (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3542]).

11 Bei Total- oder Teilrevisionen des GRN ist im NR eine zweite Lesung erforderlich, sofern es sich nicht um eine geringfügige Änderung handelt (Art. 53 GRN). Der Entscheid über die Notwendigkeit einer zweiten Lesung obliegt dem Büro auf Antrag der vorberatenden Kommission.[2]

12 Seit dem Inkrafttreten des ParlG bis Ende 2013 wurde das GRN bereits acht Mal und das GRS immerhin drei Mal revidiert.[3]

---

2 Vgl. die Erläuterung zu Art. 53 im Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3484). Bsp.: *08.447 Pa.Iv.* SPK-NR. *Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*: Die SPK-NR beantragte mit Schreiben vom 19.8.2011 an das Büro-NR, auf die Durchführung einer zweiten Lesung zu verzichten; das Büro-NR stimmte zu.

3 Die Revisionen des GRN betrafen Änderungen der Beratung der Legislaturplanung (*04.438*; Änderung GRN 22.6.2007), verschiedene Änderungen wie z.B. die Neuregelung der Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen, die Behandlungsfristen und die vorgeschriebenen Behandlungszeiten für Vorstösse, eine neue Behandlungskategorie mit gekürzter Redezeit in der Eintretensdebatte (*07.400*; Änderung GRN 3.10.2008), das Erfordernis der Anwesenheit sämtlicher Mitglieder des BR bei der Behandlung des Geschäftsberichtes (*07.463*; Änderung GRN 19.12.2008), die Auflösung der KöB (*09.429*; Änderung GRN 1.10.2010), die Berücksichtigung von Krankheit, Unfall und Schwangerschaft als Gründe für den Vermerk «entschuldigt» auf den Namenslisten bei Abstimmungen (*09.532*; Änderung GRN 1.10.2010), das diskussionslose Abstimmen über vom BR angenommene, aber von einem Ratsmitglied bekämpfte Vorstösse (*10.458*; Änderung GRN 17.12.2010), die Schaffung einer neu für die Prüfung der Gesuche für die Aufhebung der Immunität zuständigen neunköpfigen IK (*08.447*; Änderung GRN 30.9.2011) sowie verschiedene Bestimmungen im Rahmen der Revision «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» (insb. die Einführung der «Aktuellen Debatte» als Alternative zur a.o. Session und die Umwandlung einer dringl. Ip. in eine dringl. A [*10.440*; Änderung

2. Besonderheiten der beiden Räte

13 Aufgrund der Ausformung des schweiz. Zweikammersystems (Art. 149 und 150 BV: der NR als Vertretung «des Volkes», der StR als Vertretung «der Kantone») und bereits aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Räte ergeben sich bedeutende Unterschiede zwischen dem NR und dem StR (s. Einleitung N 30 f.). So ist der NR naturgemäss lebhafter und lauter. Neue Ideen, die häufig von kleineren Minderheiten zuerst vorgetragen werden, finden dort eher ihren Ausdruck. Parteipolitische Auseinandersetzungen werden eher im NR ausgetragen. Demgegenüber ist der StR ruhiger. Er wird massgeblich dominiert von den Vertreterinnen oder Vertretern der grösseren Parteien, die sich allerdings nicht primär als Parteivertreterinnen oder Parteivertreter verstehen. Der Dialog zwischen den einzelnen Mitgliedern ist wichtig: Man hört zu und nimmt unmittelbar Stellung zu vorangegangenen Voten (GRAF, Bundesversammlung, in: HLS, Bd. 3, Basel 2005, 36 ff.; RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, Rz 2314 f.).

14 Trotz der Verschiedenartigkeit der Räte gab es in deren Geschäftsreglementen von Beginn an starke Parallelen. Im Verlauf der Zeit haben sich die Reglemente von NR und StR weiter angenähert (s. oben N 6 ff.) und sind heute in Aufbau und Inhalt weitgehend identisch. Beide beinhalten je ein Kapitel zur Konstituierung (GRN) resp. zum Eintritt in den Rat (GRS), zu den Organen (mit konkretisierenden Bestimmungen bezüglich Präsidentin resp. Präsident, Präsidium, Büro, Kommissionen und Delegationen), zum Verfahren (Vorberatung, Zuweisung und Überprüfung von Beratungsgegenständen; Beratungsgegenstände und ihre Behandlung; Organisation der Ratssitzungen; Beratungen im Rat; Abstimmungen) sowie zum Hausrecht (Zutritt zum Ratssaal und seinen Vorräumen; Verhalten von Dritten im Ratssaal). In einigen Punkten weichen die Reglemente aber auch voneinander ab, wobei sich die wichtigsten Differenzen auf folgende Aspekte beziehen:

15 Bestimmungen zur konstituierenden Sitzung, zur Alterspräsidentin resp. zum Alterpräsidenten und zum prov. Büro (s. Art. 35 N 22) finden sich nur im GRN (Art. 1 ff. GRN). Dies, weil der StR gemäss Art. 150 BV nach kantonalem Recht gewählt wird und daher anders als der NR gar keine Gesamterneuerung kennt.

16 Während im StR zu jedem Geschäft sämtliche Ratsmitglieder so lang wie gewünscht sprechen können, erfolgt die Beratung im NR in einer von sechs Behandlungskategorien, bei denen die Redezeit und (ausser in Kategorie I) das Rederecht je nach Bedeutung und Umstrittenheit des Behandlungsgegenstandes z.T. stark begrenzt wird.[4] Im StR sprechen die Ratsmitglieder von ihrem Platz, im NR von der Tribüne aus, wo sich auch die Pulte für die Berichterstatter befinden (Art. 41 bis 49 GRN; Art. 35 und 36 GRS). Anders als im StR, wo die Vertreterin oder der Vertreter des BR gewohnheitsmässig am Ende der Beratung das letzte Wort hat, obliegt die letzte Wortmeldung im NR seit der GRN-Revision 2003 den Berichterstattenden (Art. 52 GRN).

GRN 21.6.2013]). – Die Revisionen des GRS beschränkten sich auf die Aufhebung der KöB (*07.493*; Änderung GRS 20.3.2008), die Delegation der Prüfung der Gesuche für die Aufhebung der Immunität an die RK (*08.447*; Änderung GRS 17.6.2011) sowie das Festschreiben der Begründungspflicht bei pa.Iv., Mo. und Po. und die Umwandlung einer dringl. Ip. in eine dringl. A im Rahmen der Vorlage «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» (*10.440*; Änderung GRS 21.6.2013).

4 Die Beschränkung des Rederechtes nach Behandlungskategorie wurde mit der Totalrevision des GRN von 1990 eingeführt und 2007 noch verfeinert. Als Kompensation des eingeschränkten Rederechts kennt der NR das rege benutzte Instrument der Zwischenfrage, bei dem der Rednerin oder dem Redner am Schluss eines Votums zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze Zwischenfrage gestellt werden kann (Art. 42 GRN).

17 Der Stellenwert der Fraktionen ist im NR weit bedeutender als im StR, was sich auch in den Reglementen widerspiegelt. Zwar sind auch die Mitglieder des StR Mitglieder der Fraktionen der BVers und diese haben in Bezug auf die Mehrheitsbildung einen gewissen Stellenwert. Anders als im NR spielen sie aber in Bezug auf das Verfahren im Rat keine Rolle (kein auf die Fraktionen beschränktes Rederecht, keine Fraktionsvorstösse).[5]

18 Der NR kennt bereits seit 1994 die elektronische Stimmabgabe und seit 2007 die vollständige Veröffentlichung der Abstimmungsprotokolle (Art. 56 bis 60 GRN). Der StR, in welchem die Mitglieder bis anhin durch Handerheben abstimmten, beschloss nach kontroversen Debatten und Abstimmungspannen während der Wintersession 2012 am 22.3.2013 zwar, ebenfalls die elektronische Stimmabgabe einzuführen. Entsprechend erfolgt die Stimmabgabe seit der Frühjahrssession 2014 auch im StR elektronisch. Der StR entschied aber, die Abstimmungsprotokolle lediglich bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen, Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr oder wenn mind. zehn Ratsmitglieder es verlangt haben, zu veröffentlichen (Art. 43 ff., insb. Art. 44 und 44*a* GRS; vgl. 11.490; s. in diesem Zusammenhang auch Art. 82 N 11). Die vom NR abweichende «Ratskultur» des StR äussert sich auch noch in anderen traditionellen Elementen, etwa dem Namensaufruf zu Sitzungsbeginn (Art. 32 Abs. 1 GRS)[6] oder dem expliziten Erfordernis der «schicklichen Kleidung» (Art. 33 GRS).

19 Ein im StR eingereichter Vorstoss «wird in der Regel in der auf die Einreichung folgenden ordentlichen Session behandelt» (Art. 24 GRS); diese Regel kann weitgehend eingehalten werden. Im NR ist dies aufgrund der grossen Zahl der Vorstösse nicht möglich (s. Art. 118 N 7 ff.). Das Reglement verpflichtet den NR jedoch, pro Session während mind. acht Stunden Vorstösse zu behandeln und Vorprüfungen von pa.Iv. vorzunehmen (Art. 28

5 Vgl. auch Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3511]. Im GRS findet sich konkret die Verankerung des Anspruches der Fraktionen mit mindestens fünf ständerätlichen Mitgliedern auf eine Vertretung im Ratsbüro (Art. 5 Abs. 1 Bst. d GRS) und das Recht der Fraktionen, beim Ausscheiden eines Kommissionsmitgliedes eine Stellvertretung zu bestimmen, solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat (Art. 14 Abs. 2 GRS). (Wenn im StR von Fraktionen die Rede ist, so sind in der Praxis die ständerätlichen «Gruppen» gemeint.) Die Fraktionen können ihre interne Organisation autonom bestimmen. Sie haben aber alle Angelegenheiten, die allein den StR betreffen, an ihre ständerätlichen «Gruppen» delegiert (vgl. Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3513] und Art. 61 N 18). – Im GRN nehmen die Fraktionen weit grösseren Raum ein und zwar wie folgt: Berücksichtigung der Stärke der Fraktionen bei der Wahl des Präsidiums (Art. 6 Abs. 2 GRN); Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten vom Amtes wegen Büromitglieder (Art. 8 Abs. 1 GRN); Wahl von Kommissionsmitgliedern und -präsidium aufgrund des Vorschlags der Fraktionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. g GRN); Verteilung der Kommissions- und Delegationssitze auf die Fraktionen (Art. 15 Abs. 1 GRN); a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen, falls eine neue Fraktion gebildet wird oder sobald eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist (Art. 17 Abs. 5 GRN); Recht der Fraktion, eine Stellvertretung zu bestimmen, wenn ein Kommissionsmitglied sich für eine einzelne Sitzung vertreten lässt oder wenn ein Kommissionsmitglied aus dem Rat ausscheidet (solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat) (Art. 18 Abs. 1 und 2 GRN); das Recht, einen Vorstoss oder eine pa.Iv. einzureichen (Art. 25 GRN); das privilegierte Rederecht der Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen (ausser in der in der Praxis praktisch nur für die Behandlung von Vo.Iv. vorgesehenen Behandlungskategorie I erhalten mit Ausnahme der Berichterstattenden und der Antragsstellenden höchstens die von den Fraktionen bezeichneten Mitglieder das Wort) (vgl. v.a. Art. 41 Abs. 4, Art. 44 Abs. 1 Bst. c, Art. 46 GRN) und das Recht auf Fraktionserklärung vor der Schlussabstimmung (Art. 43 Abs. 3 GRN).

6 Im NR tragen sich die Mitglieder in eine Präsenzliste ein (Art. 40 Abs. 1 GRN).

Abs. 1 GRN).[7] Zudem enthält das GRN verbindliche Fristen zur Beratung von im StR angenommenen Mo. und Kommissionsvorstössen (Art. 28*a* Abs. 1 GRN).

Nur im NR existiert schliesslich auch das Instrument der Fragestunde, während welcher die Ratsmitglieder vom BR innert weniger Tage mündlich Auskunft über Angelegenheiten des Bundes erhalten (Art. 31 GRN; s. Art. 125 N 18 f.).[8] **20**

Art. 37

siehe Aktualisierung Art. 37

Koordinationskonferenz

[1] Das Büro des Nationalrates und das Büro des Ständerates bilden die Koordinationskonferenz.

[2] Die Koordinationskonferenz hat folgende Aufgaben:

a. Sie legt fest, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und die ausserordentlichen Sessionen stattfinden.

b. Sie sorgt für den Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten und zwischen diesen und dem Bundesrat.

c. Sie kann Weisungen erlassen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an die Organe der Bundesversammlung.

d. Sie wählt die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung.

e. Sie genehmigt nach den in Artikel 61 genannten Kriterien die Bildung neuer Fraktionen.

[3] Der Bundesrat kann mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen.

[4] Die Beschlüsse der Koordinationskonferenz bedürfen der Zustimmung der Büros des Nationalrates und des Ständerates. Die Wahl nach Absatz 2 Buchstabe d erfolgt mit der absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

[5] Die Koordinationskonferenz, erweitert durch die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen beider Räte, plant und koordiniert die parlamentarischen Aussenbeziehungen. Die Präsidentinnen oder Präsidenten anderer betroffener Organe der Bundesversammlung werden mit beratender Stimme beigezogen.

7 Der NR übertraf diese, mit dem GRN vom 3.10.2008 (07.400; Inkrafttreten 2.3.2009) eingeführte Vorgabe bis anhin durchschnittlich um mehr als fünf Stunden.

8 Weitere Besonderheiten des NR sind das Festschreiben der Sitzungszeiten (Art. 34 GRN), die Übersetzung der Mitteilungen und Vorschläge der Präsidentin oder des Präsidenten in eine zweite Amtssprache durch das Ratssekretariat und die Simultanübersetzung der Ratsverhandlungen als Ganzes in alle drei Amtssprachen (Art. 37 GRN) sowie die Möglichkeit, eine Frist für die Einreichung von Anträgen zu setzen (Art. 50 Abs. 2 GRN). – Eine Besonderheit des StR ist der Umstand, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder durch das Geschäftsreglement normiert ist und nicht wie im NR durch das Büro festgelegt wird (Art. 7 Abs. 2 GRS).

Conférence de coordination

[1] La Conférence de coordination se compose du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des Etats.

[2] La Conférence de coordination exerce les attributions suivantes:

a. elle détermine les semaines au cours desquelles se déroulent les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires;

b. elle veille aux rapports entre les conseils et aux rapports entre les conseils et le Conseil fédéral;

c. elle peut édicter des directives sur l'attribution de ressources humaines ou financières aux organes de l'Assemblée fédérale;

d. elle nomme le secrétaire général de l'Assemblée fédérale; cette nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies);

e. elle approuve la création des nouveaux groupes parlementaires en veillant au respect des critères énoncés à l'art. 61.

[3] Le Conseil fédéral peut participer aux délibérations, avec voix consultative.

[4] Les décisions de la Conférence de coordination sont soumises à l'approbation des bureaux des deux conseils. La nomination prévue à l'al. 2, let. d, a lieu à la majorité absolue des votants.

[5] La Conférence de coordination, élargie aux présidents des commissions des deux conseils compétentes en matière de politique extérieure, planifie et coordonne les relations extérieures de l'Assemblée fédérale. Les présidents d'autres organes de l'Assemblée fédérale concernés y sont invités avec voix consultative.

Conferenza di coordinamento

[1] L'Ufficio del Consiglio nazionale e l'Ufficio del Consiglio degli Stati costituiscono la Conferenza di coordinamento.

[2] La Conferenza di coordinamento ha i compiti seguenti:

a. stabilisce le settimane in cui si svolgono le sessioni ordinarie e le sessioni straordinarie;

b. cura le relazioni tra le due Camere e tra queste e il Consiglio federale;

c. può impartire istruzioni per l'assegnazione di personale e di mezzi finanziari agli organi dell'Assemblea federale;

d. elegge il segretario generale dell'Assemblea federale. L'elezione va confermata dall'Assemblea federale plenaria;

e. approva la costituzione di nuovi gruppi parlamentari secondo i criteri di cui all'articolo 61.

[3] Il Consiglio federale può partecipare alle sedute con voto consultivo.

[4] Le decisioni della Conferenza di coordinamento richiedono l'approvazione degli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. L'elezione secondo il capoverso 2 lettera d avviene a maggioranza assoluta dei membri votanti.

[5] La Conferenza di coordinamento, con la partecipazione dei presidenti delle commissioni delle due Camere competenti in materia di politica estera, pianifica e coordina le relazioni parlamentari internazionali. I presidenti di altri organi interessati dell'Assemblea federale partecipano ai lavori con voto consultivo.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Änderung des GVG vom 23.3.1984 1
2. Änderung des GVG vom 4.10.1991 3
3. Änderung des GVG vom 8.10.1999 5
4. ParlG 7
5. Änderung des ParlG vom 21.6.2013 10
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 11
1. Zusammensetzung (Abs. 1 und 3) und Beratungsweise (Abs. 4) 11
2. Aufgaben (Abs. 2 und 5) 14
a) Allgemeines 14
b) Planung der Tätigkeiten der BVers; Festlegen der Sessionsdaten und Geschäftsverkehr zwischen den Räten (Abs. 2 Bst. a und b) 15
c) Erlass von Weisungen (Abs. 2 Bst. c) 17
d) Wahl der Generalsekretärin resp. des Generalsekretärs (Abs. 2 Bst. d und Abs. 4) 18
e) Genehmigung der Bildung neuer Fraktionen (Abs. 2 Bst. e) 19
f) Planung und Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen (Abs. 5) 21

Materialien

78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidg. Räte «Zukunft des Parlaments»: Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
88.233 Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste: Bericht Büros-NR/StR 15.7.1988 (BBl 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1989 257 f.), BB über die PD 7.10.1988 (AS 1989 334 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1163 ff.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344).
99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff.); AmtlBull NR 1999 1090 ff., 1835 ff., 1959, 2051 f., AmtlBull StR 1999 612 ff., 845 f., 890, 946; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.); VO 8.10.1999 (AS 2000 284 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3562 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6809 ff.), AS 2013 XY.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 23.3.1984

1 Die 1974 von den Büros beider Räte zur Prüfung von Reformmöglichkeiten eingesetzte Studienkommission «Zukunft des Parlaments» forderte 1978 in ihrem Schlussbericht zur Verbesserung der Koordination und Planung der Parlamentsarbeit die Einsetzung einer Koordinationskommission beider Räte mit umfassenden Befugnissen (Bericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1104 f.]).[1] Anlässlich der Beratungen zur pa.Iv. Par-

1 Den Anstoss zur Einsetzung der Studienkommission gaben eine Mo. (1972) und ein Po. (1973) von NR Julius Binder (CVP/AG) sowie eine Eingabe von StR Franz Muheim (CVP/UR) (1973) (vgl. Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1002]).

lamentsreform *(78.233)* wurden die Vorschläge der Studienkommission geprüft und in der Folge die Koordinationskonferenz (KoKo) geschaffen (GVG-Revision vom 23.3.1984; Inkrafttreten am 1.1.1985). Der Gesetzgeber wollte dabei in einem ersten Schritt bewusst zurückhaltender vorgehen als die Studienkommission und übertrug dem neuen – aus der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR (welche 1991 mit dem Büro des NR fusionierte) und dem Büro des StR gebildeten – Organ weniger weitreichende Aufgaben als von der Studienkommission gefordert (Bericht Kommission NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1142]). Die KoKo wurde zuständig erklärt für die Beratung der jährlichen Terminpläne der Sessionen, die gegenseitige Abstimmung der Programme beider Räte, den Geschäftsverkehr zwischen den Räten und zwischen diesen und dem BR sowie die Aussenbeziehungen der BVers (Art. 8ter GVG 1962). Ebenfalls in ihren Kompetenzbereich fielen die Zustimmung zur Behandlung eines Geschäfts durch beide Räte in der gleichen Session (das sog. Sonderverfahren [Art. 11 Abs. 2 GVG 1962]) und die Einberufung einer Sitzung der VBVers zur Entgegennahme von Erklärungen des BR zu wichtigen Angelegenheiten der Aussen- und Innenpolitik (Art. 37 und 37bis Abs. 1 GVG 1962).[2]

2 Damit die Vertreter des NR, welche in der KoKo in der Überzahl sind, die Vertreter des StR nicht überstimmen können, wurde auf Antrag aus dem StR die Bestimmung eingeführt, dass die Beschlüsse sowohl der Zustimmung der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR (resp. ab 1991 des Büros des NR) als auch des Büros des StR bedürfen (AmtlBull StR 1983 485; AmtlBull NR 1983 1799; AmtlBull StR 1984 47).

2. Änderung des GVG vom 4.10.1991

3 Im Laufe der GVG-Revision vom 4.10.1991 (90.228), welche u.a. eine effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit anstrebte, wurde der KoKo neu die Kompetenz zur Planung der Legislaturgeschäfte und der Jahresplanung zugewiesen (Art. 8ter Abs. 2 GVG 1962). Um bei der Planung der Tätigkeit der BVers eine optimale Koordination mit dem BR zu erreichen, wurde ferner das Recht der Bundespräsidentin resp. des Bundespräsidenten und der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers festgeschrieben, mit beratender Stimme an den Sitzungen teilzunehmen (Art. 8ter Abs. 7 GVG 1962).

4 Nach dem Willen der die Vorlage ausarbeitenden nationalrätlichen Kommission und des NR hätten darüber hinaus auch die Aufgaben der 1988 neu geschaffenen Verwaltungskommission (Vorstehen der Geschäftsleitung der PD und Aufsicht über die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der PD) auf die KoKo übergehen sollen (AmtlBull NR 1991 1183 f.). Nachdem sich der StR in Anlehnung an einen im NR noch unterlegenen Antrag der Verwaltungskommission für die Beibehaltung eines kleineren Gremiums und eine Übertragung der Kompetenzen an die «Verwaltungsdelegation» als Subkommission der

2 Die Studienkommission hatte 1978 angeregt, einer Koordinationskommission auch folgende Aufgaben zu übertragen:
- Prüfung der Voranzeigen über bevorstehende Parlamentsgeschäfte, Erstellen einer Dringlichkeitsordnung unter diesen Geschäften im Einvernehmen mit dem Bundesrat;
- Vorbesprechung der Prioritätsordnung zuhanden der beiden Ratspräsidenten;
- Prüfung aktueller politischer Fragen oder Ereignisse im Hinblick auf ihre Behandlung im Parlament;
- Hinweise auf die Vorbereitung persönlicher Vorstösse in den Fraktionen; Koordination der Behandlung der Vorstösse in beiden Räten; Kontrolle der Erledigung überwiesener Vorstösse durch den Bundesrat

(vgl. Bericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1104 f.]).

KoKo ausgesprochen hatte, schloss sich die Grosse Kammer dem StR aber an (AmtlBull StR 1991 695 ff.; AmtlBull NR 1991 1598; s. auch Art. 38 N 1 ff. und Art. 64 N 11).[3]

3. Änderung des GVG vom 8. 10. 1999

5 Mit der BV von 1999 ging die administrative Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers, insb. über die PD, vom BR an die BVers über (Art. 155 BV). Im Rahmen der dadurch notwendig gewordenen Ausführungsgesetzgebung wurde mit der GVG-Revision vom 8. 10. 1999 *(99.419)* der KoKo die Kompetenz zur Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs übertragen, welche der Bestätigung durch die VBVers bedarf (Inkrafttreten 1. 1. 2000).[4]

6 Die SPK-NR, welche die Vorlage ausgearbeitet hatte, und der NR waren noch weiter gegangen und wollten die Wahl durch die VBVers durchführen lassen, um die Legitimation der gewählten Person zu stärken.[5] Die Auffassung des StR, dass nicht politische, sondern fachliche Kriterien im Vordergrund stehen sollten und eine Wahl durch die KoKo mit anschliessender Bestätigung durch die VBVers zweckmässiger sei, setzte sich erst ganz knapp in der Einigungskonferenz durch (AmtlBull StR 1999 614 f.; AmtlBull NR 1999 1835, 1959; AmtlBull NR 1999 2051; AmtlBull StR 1999 946; vgl. auch Art. 64 N 15).

4. ParlG

7 Das ParlG übernahm im Wesentlichen die Bestimmungen des GVG 1962. Neu festgeschrieben wurde indessen die gesetzliche Grundlage für Weisungen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an Organe der BVers (Art. 37 Abs. 2 Bst. c). Ebenfalls neu aufgenommen wurde die Kompetenz der KoKo zur Prüfung, ob die Bedingungen für die Bildung einer Fraktion gemäss Art. 61 ParlG erfüllt sind oder nicht (Art. 37 Abs. 2 Bst. e; s. Art. 62 N 45 f.). Verzichtet wurde dagegen auf die Weiterführung der Aufgabe, eine Legislaturplanung für die Tätigkeiten der BVers zu erstellen, da es in der Praxis nie eine solche Planung gegeben hatte (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3543]). Während die bisherigen Bestimmungen der Bundespräsidentin resp. dem Bundespräsidenten oder der Bundeskanzlerin resp. dem Bundeskanzler das Recht gewährte, mit beratender Stimme an den Sitzungen der KoKo teilzunehmen, wurde der Entscheid über die Teilnahme mit dem ParlG neu dem BR überlassen (Art. 37 Abs. 3).[6]

8 Eine leichte Modifikation erfuhr im Weiteren die Regelung betr. die Wahl der Generalsekretärin resp. des Generalsekretärs in Bezug auf den Grundsatz, dass die Beschlüsse der KoKo die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Büros jedes Ra-

3 Ebenfalls gescheitert ist die vorberatende Kommission mit dem Antrag, den Entscheid, welcher Rat ein Geschäft zuerst berät, neu von der KoKo statt den Ratspräsidentinnen resp. Ratspräsidenten fällen zu lassen (AmtlBull NR 1991 1187 f., AmtlBull StR 1991 699, AmtlBull NR 1991 1598).

4 Bis dahin waren die Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre wie alle Chefbeamtinnen und Chefbeamten in der Überklasse vom BR gewählt worden, wobei die betroffenen Ratsorgane (bei der Generalsekretärin oder beim Generalsekretär die KoKo) vorher angehört werden mussten (Art. 3 Abs. 1 des BB über die PD vom 7. 10. 1988).

5 Wahlvorschläge hätten dabei nur von der KoKo eingebracht werden können (Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 [BBl 1999 4819]).

6 Damit sollte bspw. ermöglicht werden, dass bei der Planung und Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen durch die KoKo gemäss Abs. 5 die Vorsteherin oder der Vorsteher des EDA an den Sitzungen teilnehmen kann (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3544 f.]).

tes bedürfen. Da es bei einer Wahl problematisch sein kann, wenn sich die Ratsbüros nicht einig sind, schrieb der Gesetzgeber neu fest, dass die Mehrheit der Stimmenden beider Büros entscheiden soll (Art. 37 Abs. 4). Diese in den Räten diskussionslos eingeführte Ausnahmeregelung führte zwar dazu, dass die ständerätlichen Mitglieder des Büros majorisiert werden (Prot SPK-NR 25.5.2000; AmtlBull NR 2001 1337 ff.; Prot SPK-StR 14.1.2002; AmtlBull StR 2002 16 ff.). Das ist aber auch bei der Bestätigung der Wahl durch die VBVers für den StR als Ganzes der Fall und entspricht der Systematik bei Wahlen durch die BVers.[7]

9 Geringfügig geändert wurden die Bestimmungen schliesslich in Bezug auf die Zuständigkeit der KoKo für die Beziehungen der BVers zu auswärtigen Parlamenten und internationalen Organisationen: Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten zwischen ihr und den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und zur verbesserten Koordination wurde beschlossen, dass sie anlässlich solcher Fragen durch die Präsidentinnen oder die Präsidenten dieser Kommissionen erweitert wird und die Präsidentinnen oder die Präsidenten anderer betroffener Organe der BVers mit beratender Stimme beigezogen werden können.[8]

5. Änderung des ParlG vom 21.6.2013

10 Im Rahmen der ParlG-Revision vom 21.6.2013 *(10.440)* wurde präzisiert, dass eine ordentliche oder eine a.o. Session i.d.R. in beiden Räten in denselben Kalenderwochen stattfindet (Art. 2 Abs. 4 ParlG, s. Art. 2 N 21). Dies, nachdem das Büro des NR in den vorangehenden Jahren den NR zu a.o. Sessionen einberufen hatte, ohne diese Planung gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. a mit dem Büro StR abzustimmen (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809 ff.]). In diesem Zusammenhang wurde auch der Wortlaut von Art. 37 Abs. 1 Bst. a angepasst: Neu hat die KoKo festzulegen, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und die a.o. Sessionen stattfinden.[9]

---

7 In der SPK-NR wurde zudem argumentiert, dass die Generalsekretärin oder der Generalsekretär zwar die PD leite, was beide Kammern betrifft, während den Sessionen aber im NR präsent sei, weshalb dieser an der Wahl ein grösseres Interesse habe und eine gewisse Besserstellung verdiene (Prot. SPK-NR 25.5.2000).

8 Die APK beider Räte hatten zhd. der vorberatenden Kommission des NR und in den Räten beantragt, mit einem eigenen Gesetzesartikel ein separates Organ zur Koordination der Aussenbeziehungen der BVers zu schaffen, bestehend aus den Präsidien beider Räte, den Präsidentinnen und Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen sowie der ständigen Delegationen, welche die BVers in internationalen parlamentarischen Versammlungen vertreten. Das Anliegen wurde abgelehnt, weil nicht für blosse Koordinationszwecke ein zusätzliches parlamentarisches Organ mit zusätzlichen Sitzungen geschaffen werden sollte. Zudem wurde es als unverhältnismässig betrachtet, den Präsidentinnen und Präsidenten der zzt. sechs Delegationen Sitz und Stimme in diesem Koordinationsorgan zu geben (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3545]; AmtlBull NR 2001 1337 ff.; AmtlBull StR 2002 16 f.).

9 Die Planung der Tätigkeiten der BVers (s. unten N 15) und das inhaltliche Abstimmen der Sessions- und Jahresplanung der beiden Räte dagegen sind seither im ParlG nicht mehr explizit als Aufgabe der KoKo erwähnt. – Ursprünglich hatten die Büros die Vorstellung, nicht nur das Sessionsprogramm der folgenden Session zu beschliessen, sondern auch Einfluss auf den Ablauf der Geschäfte in den zukünftigen Sessionen zu nehmen. Die Ratsbüros haben deshalb parallel zur Verabschiedung der Sessionsprogramme jeweils von den Sekretariaten erstellte Jahresplanungen genehmigt. Die Erfahrung zeigte jedoch, dass die Kommissionen ihre Prioritäten oft ändern müssen und sich nicht immer planen lässt, wie lange die Kommissionsberatungen zu den einzelnen Geschäften dauern. Aufgrund des beschränkten Nutzens der Jahresplanungen haben die Ratsbüros sie 2012 deshalb abgeschafft (Prot. Büro-NR 4.5.2012).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung (Abs. 1 und 3) und Beratungsweise (Abs. 4)

11 Die KoKo setzt sich zusammen aus den Büros beider Räte (Abs. 1).[10] Es handelt sich um eine gemeinsame Kommission der beiden Räte (vgl. Art. 153 Abs. 2 BV). Somit sind die beiden Räte trotz unterschiedlicher Mitgliederzahl der Büros von NR und StR (das Büro des NR umfasst zurzeit 14 und das Büro des StR fünf Mitglieder, Stand 31.3.2014) gleichberechtigt.[11] Entsprechend hält Abs. 4 von Art. 37 den Grundsatz fest, dass die Beschlüsse der KoKo der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Büros des NR und des StR bedürfen.[12]

12 Seit der Schaffung der KoKo im Jahr 1984 ist es ständige Praxis, dass die beiden Büros, deren ordentliche Sitzungen gewöhnlich am gleichen Tag stattfinden, ihre Beschlüsse selbständig fassen und diese Beschlüsse als solche der KoKo gelten. Für den Fall, dass die beiden Büros abweichende Beschlüsse treffen, sieht das Gesetz für die Differenzenbereinigung keine Regel vor (anders als z.B. beim Verfahren bei der relativen Immunität; s. Art. 17*a* Abs. 2 ParlG). In der Praxis kommen in solchen Fällen die Büros jeweils zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, um analog zu einem Rückkommen die entsprechende Frage nochmals zu erörtern. Sodann entscheidet jedes Büro für sich, wobei die ablehnende Haltung eines Büros zur Folge hätte, dass der Beschluss nicht zustande gekommen ist (vgl. Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 11142 f.]; AmtlBull StR 1984 47). Eine gemeinsame Sitzung der beiden Büros findet ansonsten seit Inkrafttreten des ParlG i.d.R. nur einmal pro Jahr zur Planung und Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen statt (s. unten N 21).

13 Der BR ist berechtigt, an den Sitzungen der KoKo mit beratender Stimme teilzunehmen (Abs. 3).[13] Während in der Praxis die Bundeskanzlerin i.d.R. an den Sitzungen des Büros des NR teilnimmt, verzichtete der BR in den letzten Jahren auf eine Teilnahme an den seltenen gemeinsamen Sitzungen der Büros als KoKo.[14]

2. Aufgaben (Abs. 2 und 5)

a) Allgemeines

14 Art. 37 Abs. 2 enthält eine abschliessende Aufzählung der Aufgaben der KoKo. Darüber hinaus sorgen die beiden Büros gemeinsam für die nötige Koordination zwischen den Räten bei der Regelung von Fragen, die für beide Räte nach Möglichkeit einheitlich beantwortet werden sollten. Dazu gehört bspw. die Koordination von Antworten auf parlamentarische Vorstösse, die an ein Büro gerichtet sind und die Organisation oder das Ver-

10 Zu den Ratsbüros (insb. zu Zusammensetzung, Bildung und Amtsdauer) s. Art. 35 N 8 ff.

11 Vgl. Art. 46 Abs. 2 ParlG, der vorschreibt, dass für Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder jedes Rates erforderlich ist.

12 Zur Ausnahme betr. Bestätigung der Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs vgl. unten N 18.

13 Dabei gelten die allgemeinen Bestimmungen betr. die Teilnahme des BR an den Kommissionssitzungen (vgl. Art. 160 ParlG). Der BR hat das Recht, Anträge zu stellen, darf aber nicht an den Abstimmungen teilnehmen.

14 Der BR hat sich noch nie bei der Sitzung der KoKo zur Planung und Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des EDA vertreten lassen, wie es im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 als sinnvoll bezeichnet worden ist (BBl 2001 3544), vgl. N 22.

fahren in beiden Räten betreffen.[15] Um eine möglichst einheitliche Praxis der beiden Räte zu erreichen, haben die Büros (mangels gesetzlicher Grundlage nicht die KoKo) zudem gemeinsame Auslegungsgrundsätze zur Anwendung von Art. 14 Bst. e und f des ParlG erlassen («Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft in den Eidgenössischen Räten: Auslegungsgrundsätze des Büros des Nationalrates und des Büros des Ständerates zur Anwendung von Artikel 14 Buchstaben e und f des Parlamentsgesetzes vom 17.2.2006» [BBl 2010 3257], s. Art. 14 N 6).[16] Eine eigentliche Beschlusskompetenz, die über eine letztlich freiwillige Koordination hinausgeht, nimmt die KoKo wahr bei der Inkraftsetzung von Änderungen des ParlG und weiterer parlamentsrechtlicher Erlasse.[17] Weil die Umsetzung dieser Erlasse nicht durch die Bundesverwaltung, sondern durch die PD vorbereitet wird, delegiert der Gesetzgeber diese Aufgabe an die KoKo (vgl. Art. 174 Abs. 2 ParlG).

b) Planung der Tätigkeiten der BVers; Festlegen der Sessionsdaten und Geschäftsverkehr zwischen den Räten (Abs. 2 Bst. a und b)

15 Die KoKo beschliesst den Jahresplan der Sitzungen der Räte und Kommissionen, wobei u.a. die Sessionsdaten von NR und StR zu koordinieren sind.[18] Zudem plant die KoKo die Tätigkeiten, welche die beiden Räte zusammen ausserhalb der ordentlichen Sitzungen der VBVers durchführen. In der Praxis handelt es sich dabei etwa um Jubiläumsfeierlichkeiten oder Empfänge bedeutender Persönlichkeiten.[19]

16 Der Geschäftsverkehr zwischen den Räten sowie zwischen den Räten und dem BR (Abs. 2 Bst. b) erledigt sich in der Praxis inzwischen i.d.R. ohne Beschlüsse der KoKo. Die Sessionsprogramme der beiden Räte werden vor ihrer Verabschiedung koordiniert (in der Praxis durch die Ratssekretariate). Dabei wird u.a. die Anwesenheit der verfügbaren Mitglieder des BR in den Räten so eingeplant, dass eine möglichst reibungslose Differenzbereinigung der für die Schlussabstimmung gemeldeten Geschäfte erfolgen kann.[20]

---

15 Bsp. eines parlamentarischen Vorstosses, der die Organisation oder das Verfahren in den beiden Räte betrifft: *09.1157* A Schmidt Roberto. Stilvollere Wahl des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin.

16 Die KoKo überprüft die Auslegungsgrundsätze gemäss deren Randziffer 19 jeweils 18 Mte. vor der Gesamterneuerungswahl des NR.

17 Bspw. wurde das ParlG durch Verfügung der KoKo vom 16.9.2003 auf den 1.12.2003 in Kraft gesetzt.

18 Seit der ParlG-Revision vom 21.6.2013 *(10.440)* müssen eine ordentliche oder eine a.o. Session i.d.R. in beiden Räten in denselben Kalenderwochen stattfinden, s. oben N 10.

19 Vgl. bspw. das Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat» im Jahr 1998 inkl. Jubiläumssitzung vom 6.11.1998 (AmtlBull NR 1998 [VBVers] 2297 ff.); Ansprachen zu «50 Jahren Allgemeine Erklärung der Menschenrechte» (AmtlBull NR 1998 [VBVers] 3008 ff.); Empfang und Ansprache von Alt-BR Joseph Deiss in der Funktion des Präsidenten der 65. Sitzung der Uno-Generalversammlung vom 15.12.2010 (AmtlBull NR 2010 [VBVers] 2194 ff.) oder Rede des UNO-Generalsekretärs Ban Ki-moon zum zehnjährigen Jubiläum des Schweizer UNO-Beitritts vom 11.9.2012 (nicht im AmtlBull festgehalten). – Die Planung der Tätigkeiten der BVers ist seit der ParlG-Revision vom 21.6.2013 *(10.440)* nicht mehr explizit als Aufgabe der KoKo erwähnt, wird in der Praxis aber weiterhin bestehen bleiben.

20 Sitzungen der VBVers werden gewöhnlich am Mittwochmorgen der dritten Sessionswoche anberaumt, bei Wahlen, die den BR betreffen, zusätzlich am Mittwochmorgen der zweiten Sessionwoche. Die Feierlichkeiten für frisch gewählte Bundesratsmitglieder und die Bundespräsidentin resp. den Bundespräsidenten sind jeweils für den Donnerstagnachmittag der dritten Woche einer ordentlichen Session vorgesehen. – Die Feierlichkeiten für die frisch gewählte Bundespräsidentin resp. den frisch gewählten Bundespräsidenten fanden ursprünglich bereits jeweils am Donnerstagnachmittag der zweiten Woche einer ordentlichen Session statt. Die beiden Büros (resp.

c) Erlass von Weisungen (Abs. 2 Bst. c)

17 Mit dem ParlG wurde eine gesetzliche Grundlage für Weisungen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an Organe der BVers geschaffen. Trotz dieser eindeutigen Kompetenzzuweisung wurden die drei zurzeit rechtskräftigen Weisungen indessen nicht von der KoKo, sondern von der VwD erlassen (s. Art. 38 N 14).

d) Wahl der Generalsekretärin resp. des Generalsekretärs (Abs. 2 Bst. d und Abs. 4)

18 Die KoKo ist zuständig für die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs. In der Praxis beauftragt sie die VwD damit, die Stelle auszuschreiben und aus den Kandidierenden eine Vorauswahl zu treffen, welche in der Folge von der KoKo angehört wird. Bei der Wahl durch die KoKo wird, wie in Art. 37 Abs. 4 explizit festgehalten, bewusst von dem für gemeinsame Kommissionen beider Räte geltenden Erfordernis der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder aus jedem Rat abgewichen. Die Wahl erfolgt stattdessen mit der absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder (vgl. oben N 5 f.). Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen für Wahlen in der BVers (vgl. Art. 130 und 131 ParlG).[21] Bei der anschliessend erforderlichen Bestätigung der Wahl durch die VBVers genügt das einfache Mehr.[22] Von der Kompetenz, das Arbeitsverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs aufzulösen, hat die KoKo bisher noch nie Gebrauch gemacht.[23]

e) Genehmigung der Bildung neuer Fraktionen (Abs. 2 Bst. e)

19 Da sich die Fraktionen aus den Mitgliedern beider Räte zusammensetzen, ist es Sache der KoKo zu prüfen, ob die Bedingungen für die Bildung einer Fraktion gemäss Art. 61 ParlG erfüllt sind oder nicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3544]). Die KoKo hat insb. zu prüfen, ob die Ratsmitglieder, die sich zu einer Fraktion zusammenschliessen wollen, eine ähnliche politische Ausrichtung haben (s. Art. 61 N 37 ff., 45).

20 Bedeutend ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen der *Neubildung* resp. der *Neuformierung* einer Fraktion und dem *Anschluss* von Ratsmitgliedern an eine Fraktion. Die *Neubildung* resp. *Neuformierung* einer Fraktion (z.B. die Umbenennung der Fraktion CVP/EVP/glp aufgrund der «Abspaltung» der Mitglieder der GLP in die

---

die KoKo) haben 2011 beschlossen, diesen Termin in die dritte Woche zu verschieben, damit die Kantone über mehr Planungssicherheit verfügen (Prot. Büro-NR 26.8.2011; Prot. Büro-StR 18.11.2011).

21 Anwendbar ist ferner Art. 139 ParlG und aufgrund des dort enthaltenen Verweises auf Art. 132 ParlG auch das Verfahren im Falle der Notwendigkeit mehrerer Wahlgänge gemäss Art. 132 Abs. 3 und 4 ParlG.

22 Art. 37 Abs. 2 Bst. d ParlG wird wörtlich wiederholt in Art. 26 Abs. 1 ParlVV. Im Bericht SPK-NR 1.3.2001 wird fälschlicherweise impliziert, dass auch die Bestätigung der Wahl das absolute Mehr erfordert: «Die Wahl [der Generalsekreätrin oder des Generalsekretärs duch die KoKo, A. d.V.] erfolgt mit der absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder, wie dies auch bei der Bestätigung der Wahl durch die VBVers der Fall ist» (BBl 2001 3544); vgl. in diesem Zusammenhang auch die bisherigen Bestätigungen einer Generalsekretärin resp. eines Generalsekretärs vom 8.3.2000 (AmtlBull NR 2000 [VBVers] 470 f.), vom 19.12.2007 (AmtlBull NR 2007 [VBVers] 2101 f.) und vom 12.12.2012 (AmtlBull NR 2012 [VBVers] 2292).

23 Die Amtsdauer einer Generalsekretärin oder eines Generalsekretärs beträgt vier Jahre. Sie beginnt am 1.1. nach Beginn der Legislaturperiode des NR und endet am 31.12. nach Beginn der folgenden Legislaturperiode. Die Amtsperiode einer Generalsekretärin oder eines Generalsekretärs verlängert sich um jeweils weitere vier Jahre, wenn die KoKo das Arbeitsverhältnis bis zum 30.6. des letzten Amtsjahres nicht aufgelöst hat (vgl. Art. 26 Abs. 2 und 3 ParlVV).

Fraktion CVP-EVP nach der Gesamterneuerungswahl des NR im Jahr 2011) muss durch die KoKo genehmigt werden. Keine Genehmigung bedarf hingegen der *Anschluss* von Mitgliedern einer Partei an eine bestehende Fraktion (z.B. der Anschluss der Mitglieder der Lega dei Ticinesi an die SVP-Fraktion) (s. Art. 61 N 37).

f) Planung und Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen (Abs. 5)

21 Die KoKo hat im Weiteren die Aufgabe, die parlamentarischen Aussenbeziehungen zu planen und zu koordinieren (Abs. 5). Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und zur verbesserten Koordination der Arbeiten wird die KoKo bei dieser Aufgabe durch die Präsidentinnen und Präsidenten der APK beider Räte erweitert, und die Präsidentinnen oder Präsidenten anderer betroffener Organe können mit beratender Stimme beigezogen werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3544 f.]; vgl. hierzu auch oben N 9).

22 In den letzten Jahren fand die Sitzung zur Planung und Koordination der Aussenbeziehungen jeweils im Vorfeld der ordentlichen Bürositzungen vom Februar statt und dauerte nur wenige Minuten. Inhaltlich wurde jeweils – in Abwesenheit einer Vertretung des BR (vgl. oben, N 13) – von der Liste der geplanten internationalen Aktivitäten der BVers im kommenden Jahr Kenntnis genommen. Die Präsidenten resp. Präsidentinnen der APK liessen sich häufig entschuldigen (vgl. zuletzt Prot. KoKo vom 15.2.2013 und 14.2.2014). Die Teilnahme an den Sitzungen sowie die kurze Sitzungsdauer deuten darauf hin, dass die Planung und Koordination im besten Fall mühelos, im schlechtesten Fall eher oberflächlich erfolgt.

23 Darüber hinaus werden der KoKo im ParlG folgende Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen:

- Einberufung der VBVers (Art. 33 Abs. 2 ParlG, s. Art. 33 N 12);[24]
- Wahl von drei Mitgliedern jedes Rates in die VwD (Art. 38 Abs. 1 ParlG, s. Art. 38 N 5);
- Wahl der Präsidien von gemeinsamen Kommissionen beider Räte und von Kommissionen der VBVers (Art. 43 Abs. 2 ParlG, s. Art. 43 N 18);
- Gewährleistung, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der GPK beider Räte nicht ders. Fraktion angehören (Art. 43 Abs. 2bis ParlG, s. Art. 43 N 19);[25]
- Beschluss, Entwürfe zu Verfassungsänderungen und nicht dringl. BG ausnahmsweise in beiden Räten in der gleichen Session erstmals zu beraten (Art. 85 Abs. 2 ParlG, s. Art. 85 N 3 f.).

Art. 38

Verwaltungsdelegation

[1] Die Verwaltungsdelegation besteht aus je drei von der Koordinationskonferenz gewählten Mitgliedern der Büros beider Räte. Die Verwaltungsdelegation bezeichnet eines ihrer Mitglieder als Delegierte oder als Delegierten. Sie konstituiert sich selbst.

[2] Der Verwaltungsdelegation obliegt die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung.

[3] Die Verwaltungsdelegation beschliesst mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

24 Zum Verhältnis der KoKo zum Büro des VBVers in diesem Zusammenhang s. Art. 39 N 11.
25 Mit dieser Aufgabe wurde die KoKo aufgrund der ParlG-Revision vom 21.6.2013 *(10.440)* betraut.

Délégation administrative

[1] La Délégation administrative se compose de trois membres du bureau de chaque conseil désignés par la Conférence de coordination. La Délégation administrative désigne l'un de ses membres pour assumer les fonctions de délégué. Elle se constitue elle-même.

[2] La Délégation administrative assume la direction suprême de l'administration du Parlement.

[3] La Délégation administrative prend ses décisions à la majorité des votants.

Delegazione amministrativa

[1] La Delegazione amministrativa consta di tre membri di ciascun Ufficio delle Camere nominati dalla Conferenza di coordinamento. Essa designa un proprio membro in veste di delegato. Si costituisce da sé.

[2] La Delegazione amministrativa è incaricata della direzione suprema dell'amministrazione parlamentare.

[3] Le sue decisioni sono prese a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Zusammensetzung (Abs. 1) und Beschlussform (Abs. 3) 5
2. Aufgaben (Abs. 2) 9

Materialien

10707 Stellung und Organisation der Parlamentsdienste. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10400: Bericht Kommission-NR 6.10.1970 (BBl 1970 II 1065 ff.); AmtlBull NR 1971 2 ff.; AmtlBull StR 1971 601 ff.; AmtlBull NR 1971 1651 ff.; BB über die PD 9.3.1972 (AS 1972 697 ff.).
88.233 Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste: Bericht Büros-NR/StR 15.7.1988 (BBl 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1989 257 f.); BB über die PD 7.10.1988 (AS 1989 334 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1163 ff.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344).
99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.), VO der BVers betr. die Änderung des BB über die PD 8.10.1999 (AS 2000 284 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Im Rahmen der Revision des GVG vom 7.10.1988 *(88.233)* wurden die PD reorganisiert (s. Art. 64 N 11). In diesem Zusammenhang wurde als neues Führungs- und Aufsichtsorgan eine Verwaltungskommission geschaffen mit der Aufgabe, der Geschäftsleitung der PD vorzustehen sowie deren Geschäftsführung und Finanzgebaren zu beaufsichtigen und dazu ggf. Richtlinien zu erlassen. Als Mitglieder der Verwaltungskommission wurden die beiden Ratspräsidenten resp. -präsidentinnen und die beiden Vizepräsidentinnen resp. -präsidenten und ein weiteres Mitglieder jedes Rates definiert.[1] Zudem wurde die **1**

1 Die paritätische Zusammensetzung mit je drei Mitgliedern des NR und des StR (inkl. alternierendes Präsidium durch Nationalrats- und Ständeratspräsidentinnen resp. -präsidenten) wurde bewusst gewählt, da zu Beginn der 1970er Jahre im Rahmen einer GVG-Revision (*10707*; Bericht

gesetzliche Grundlage für die Delegation von gewissen Aufgaben an eines oder mehrere ihrer Mitglieder geschaffen (Art. 8quater GVG 1962). Der im Rahmen desselben Geschäfts verabschiedete BB über die PD vom 7.10.1988 konkretisierte die Aufgaben der Verwaltungskommission[2] und hielt fest, dass (abwechslungsweise aus NR und StR) ein Mitglied für eine Amtsdauer von zwei Jahren als Beauftragter mit an ihn übertragenen Aufgaben[3] zu bestimmen ist.

2 Im Zuge der Revision des GVG vom 4.10.1991 (90.228) wurde die Verwaltungskommission formell aufgehoben und die entsprechenden Aufgaben ohne materielle Änderung dem neuen Gremium der VwD übertragen, deren Mitglieder von der KoKo zu bestimmen sind (s. Art. 37 N 4) und die somit den Charakter einer gemeinsamen Subkommission der KoKo erhielt.[4]

3 Mit Art. 155 der BV von 1999 ging die Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers vom BR an die BVers über. Im Gefolge der dadurch notwendig gewordenen Gesetzesrevision vom 8.10.1999 (99.419, vgl. Art. 64 N 15) wurde der bisher auf die Aufsicht und Planung fokussierende Aufgabenbeschrieb der VwD angepasst und festgelegt, dass ihr neu «die oberste Leitung» über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers obliegt (Art. 8ter GVG 1962). Mit dieser umfassenderen Formulierung wollte der Gesetzgeber einerseits eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die der VwD nun neu zustehenden Entscheidungskompetenzen schaffen und andererseits verdeutli-

---

Kommission-NR 6.10.1970 [BBl 1970 II 1065 ff.]) dasselbe Anliegen im StR u.a. wegen der ungleichen Verteilung (11 NR und 6 StR) abgelehnt worden war (AmtlBull StR 1971 601 ff.). Vgl. Bericht Büros-NR/StR 15.7.1988 [BBl 1988 III 93].

2 Art. 3 Abs. 2 des BB über die PD vom 7.10.1988 hielt folgende Aufgaben der Verwaltungskommission fest: Überwachung der Planung und Verwirklichung des Dienstleistungsangebots der PD, Prüfung der Geschäftsführung, Genehmigung der Anträge der Geschäftsleitung für den Voranschlag und Überwachung des Rechnungswesens und der Einhaltung des Voranschlages, Überwachung des Personalwesen und Wahl von Beamten, Entscheid in Zweifelsfällen über die Zugriffsberechtigung in den Bereichen Dokumentation und Informatik.

3 Gemäss Art. 4 des BB über die PD vom 7.10.1988 kamen dem Delegierten folgende Aufgaben zu: Vertretung der Verwaltungskommission gegenüber den PD, Durchsetzung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungskommission, Berichterstattung über die Einhaltung der Zielsetzungen und des Voranschlages der PD und entsprechend Antragstellung, in dringenden Fällen Wahrnehmung von der Verwaltungskommission zustehenden Befugnissen bei Personalgeschäften nach Rücksprache mit dem Präsidenten.

4 Die Bestimmungen zur VwD wurden als Abs. 4 in den Art. 8ter des GVG vom 4.10.1991 über die KoKo integriert. – Der Gesetzgeber bestimmte, dass sich die VwD aus «drei Mitgliedern» jedes Rates zusammenzusetzen hat, verzichtete aber darauf, wie bisher explizit festzuhalten, dass die Präsidentin resp. der Präsident und die Vizepräsidentin resp. der Vizepräsident dazugehören müssen. Diese Änderung, die anlässlich der StR-Debatte zur GVG-Änderung vom 4.10.1991 *(90.228)* vom Berichterstatter als Entlastungsmöglichkeit für die Präsidentin resp. den Präsidenten bezeichnet worden war (AmtlBull StR 1991 697), hatte schliesslich kaum praktische Auswirkungen: Seit 1992 gehörten die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der beiden Räte (zu Beginn zusammen mit einer Stimmenzählerin oder einem Stimmenzähler und ab 1999 mit der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten) fast immer der VwD an (die einzige Ausnahme: 1993/94 war StR Niklaus Küchler (CVP/OW), Vizepräsident des StR, nicht Mitglied der VwD) (vgl. die Kommissionszusammensetzungen in den jeweiligen «Übersichten der Verhandlungen» der BVers). – Gemäss Gesetzestext wurden die Mitglieder der VwD für «die Dauer einer Legislaturperiode» gewählt (Art. 8ter Abs. 4 GVG 1962). In der Praxis musste aber jedes Jahr der abtretende Präsident ersetzt und die VwD neu konstituiert werden.

chen, dass die VwD auch über den engeren Bereich der PD hinaus Zuständigkeiten bei Verwaltungsgeschäften der BVers (z.B. Ausübung des Hausrechts über die Räumlichkeiten der BVers und Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlages und die Rechnung der BVers) wahrzunehmen hat (Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4817]).[5]

Mit dem ParlG wurde die Bestimmung zur VwD formal geringfügig revidiert und in einen eigenen Art. überführt. Hinzugefügt wurde ein Abs., wonach die VwD mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder beschliesst (Art. 38 Abs. 3 ParlG; s. auch unten N 8). Während die bisherige Bestimmung zudem vorgesehen hatte, dass die KoKo einem oder mehreren Mitgliedern besondere Aufgaben übertragen kann, wurde – in Übereinstimmung mit der Regelung auf Verordnungsebene – neu festgeschrieben, dass die VwD eines ihrer Mitglieder zum Delegierten bezeichnet (Art. 38 Abs. 1).[6] **4**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung (Abs. 1) und Beschlussform (Abs. 3)

Obwohl der Gesetzgeber lediglich vorschreibt, dass die VwD aus drei von der KoKo gewählten Mitgliedern der Büros besteht, setzt sie sich in der Praxis aus den Präsidentinnen resp. Präsidenten, den Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten und den zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten der beiden Räte zusammen. Die personelle Besetzung der VwD ist somit identisch mit jener des Büros der VBVers (s. Art. 39 N 7) und mit dem Gremium, welches gemäss Art. 19 ParlG für die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weiterer Ermittlungsmassnahmen zuständig ist (Präsidien beider Räte, s. Art. 34 N 18). **5**

Die VwD konstituiert sich in der Praxis jährlich jeweils in der Wintersession nach den Wahlen der Präsidien der Räte. Durch die sich ergebende jährliche Rotation mit dem Austritt der ehemaligen Präsidentinnen resp. Präsidenten und dem Neuzugang der zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten wird die Kontinuität des Organs tendenziell geschwächt. Weil das Gremium relativ klein ist, können die jährlichen Wechsel zudem **6**

5 Im Gesetz wurde zudem festgehalten, dass der VwD bei Streitigkeiten betr. Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung die Entscheidungskompetenz zukommt (Art. 8^{novies} Abs. 1 GVG 1962, heute Art. 68 ParlG). – Im Rahmen desselben Geschäfts wurde am 8.10.1999 auch die VO (vormals der BB) über die PD angepasst und die Aufgaben der VwD in Art. 7 insb. um die Ausübung des Hausrechts und die Zuständigkeit für alle weiteren Verwaltungsgeschäfte der BVers und der PD (sofern sie nicht anderen Organen der BVers oder der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär vorbehalten sind oder an sie delegiert werden) ergänzt.

6 Auf Verordnungsebene wurde als Folge des neuen BPG (Inkrafttreten 1.1.2002) bereits 2001 die Zuständigkeit der VwD im Personalbereich für die Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse des obersten Kaders der PD aufgeführt und die Regelung der begleitenden Kontrolle bei der Umsetzung der Personalpolitik bei den PD und die Berichterstattung festgeschrieben (VO der BVers zur Änderung des BB über die PD vom 14.12.2001, Art. 7 Abs. 2 Bst. b und b^{bis}, Art. 9 Abs. 2 Bst. f; *01.456*). Dies vor dem Hintergrund, dass das BPG und seine Ausführungsbestimmungen auch Anwendung auf das Personal der PD finden, soweit die BVers für ihr Personal nicht ergänzende oder abweichende Bestimmungen erlässt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BPG). – Die das ParlG konkretisierende ParlVV von 2003 (in welcher die VO über die PD u.a. Ausführungsbestimmungen zusammengeführt wurden) hält nur noch die obersten Leitungsgremien der Parlamentsverwaltung und ihre Zuständigkeiten fest. Organisation und Aufgaben der PD werden dagegen in einer durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär zu erlassenden Geschäftsordnung geregelt, welche der Genehmigung der VwD bedarf (Art. 20 f. ParlVV).

(trotz i.d.R. politischer Ausgewogenheit) Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung haben.[7]

7 Die VwD bezeichnet eines ihrer Mitglieder, in der Praxis jeweils alternierend die zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten des NR oder des StR für eine Amtsdauer von zwei Jahren als Delegierte resp. Delegierten der VwD (s. Art. 65 N 5).

8 Die als Organ der beiden Räte paritätisch zusammengesetzte VwD entscheidet gemäss Abs. 3 mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Diese nehmen als Vertretung der BVers und nicht nur als Vertretung eines Rates Einsitz in dieses Leitungsgremium. Es ist folglich bei den selten notwendig werdenden Abstimmungen kein Erfordernis, dass die Mehrheit der Mitglieder beider Räte einem Beschluss zustimmen.

2. Aufgaben (Abs. 2)

9 Der VwD obliegt gemäss Abs. 2 die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung.[8] Diese Aufgabe ist umfassender als die oberste Leitung über die PD, die der VwD in Art. 65 ParlG übertragen wird (s. Art. 65 N 2 ff.) Sie umfasst auch Zuständigkeiten in Bezug auf die Verwaltungsgeschäfte der BVers. Konkret überträgt das ParlG der VwD etwa die Ausübung des Hausrechts in den Räumlichkeiten der BVers (ausgenommen der Ratssäle) und der PD (s. Art. 69 ParlG),[9] die Wahrnehmung von Befugnissen, die durch rechtssetzende Ausführungsbestimmungen dem BR oder ihm nachgeordneten Dienststellen zugewiesen sind (s. Art. 70 ParlG) sowie die Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags und für die Rechnung der BVers (s. Art. 142 ParlG).

10 Darüber hinaus weist das ParlG der VwD auch Entscheidkompetenzen betr. die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Ratsmitgliedes nach Art. 7 und 8 des VG (s. Art. 21*a* ParlG) und bei Differenzen in Bezug auf den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch Organe der BVers resp. durch die PD zu (s. Art. 68 ParlG). Ebenfalls wahrzunehmen hat die VwD eine Aufsicht in Bezug auf das Finanzgebaren der Fraktionen, indem ihr diese gemäss Art. 10 Abs. 2 VPRG jeweils über die Verwendung der Fraktionsbeiträge zu berichten haben.

11 Die Aufgaben der VwD werden in Art. 20 ParlVV konkretisiert, wobei dort vornehmlich die Zuständigkeiten der VwD in ihrer Funktion als oberste Leitung über die PD normiert sind (zu den diesbezüglichen Aufgaben der VwD s. Art. 65 N 2 ff.). Herauszustreichen gilt es jedoch die in Art. 20 Abs. 2 Bst. f ParlVV festgehaltene Auffangbestimmung, wonach die VwD für alle weiteren Verwaltungsgeschäfte zuständig ist, soweit sie nicht anderen Organen der BVers oder der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär vorbehalten oder an sie delegiert sind.

---

7 Die alternierende Vertretung der Fraktionen in den Präsidien ergibt sich aus einem Turnus, der in den beiden Räten unterschiedlich ausgestaltet ist (zum Turnus in Bezug auf die Präsidien s. Art. 34 N 11 ff.). Da zudem keine Koordination zwischen dem Turnus von NR und StR erfolgt, sind nicht immer alle grossen Fraktionen in den Präsidien resp. in der VwD vertreten. Als Folge davon ist eine sinngemässe Anwendung von Art. 43 Abs. 3 ParlG (Zusammensetzung nach der Stärke der Fraktionen) nicht durchgängig gewährleistet. Im Jahr 2008/2009 war z.B. kein Mitglied der SVP-Fraktion, in den Jahren 2010/2011 und 2011/2012 kein Mitglied der SP-Fraktion und im Jahr 2012/2013 kein Mitglied der FDP-Liberalen Fraktion in der VwD vertreten.

8 Zum Begriff der «obersten Leitung» s. Art. 65 N 3.

9 Die VwD beschloss gestützt darauf bspw. am 18.11.2011 interne Richtlinien für die Benutzung der Räume des Parlamentsgebäudes für ausserparlamentarische Veranstaltungen.

Gestützt auf diese Auffangbestimmung befasst sich die VwD mit Verwaltungsgeschäften der BVers wie Baufragen, Sicherheitsmassnahmen und den Rechten und Pflichten der Medienschaffenden und Lobbyisten im Parlamentsgebäude. Entscheide fällte sie in jüngster Zeit aber bspw. auch in Bezug auf die Informatik-Ausrüstung der Ratsmitglieder, das Extranet der BVers, die Verwendung der offiziellen Mailadressen der Ratsmitglieder für den sicheren Mailverkehr und die angestrebte Papierreduktion (vgl. Prot. VwD vom 3.2.2012, 31.8.2012, 9.11.2012 und 14.2.2014). **12**

Einige dieser Beschlüsse tangieren zweifelsohne auch die Rechte der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in ihrer Funktion als Mitglieder anderer Organe (wie der Räte oder Kommissionen) oder allenfalls auch die Zuständigkeit anderer Leitungsorgane (wie der Ratsbüros oder der KoKo). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten muss im konkreten Einzelfall geprüft werden. Die Erfüllung von Aufgaben anderer Organe (und der Ratsmitglieder) darf auf jeden Fall nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden. Andere Organe sollten im Zweifelsfall in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden.[10] **13**

Obwohl das ParlG die Befugnis für Weisungen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an die Organe der BVers der KoKo überträgt, wurden diese in der Praxis gestützt auf die VO der BVers zum PRG von der VwD erlassen.[11] **14**

Es kommt in der Praxis wiederholt vor, dass die VwD in ihrem Zuständigkeitsbereich gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkennt. Als Organ der beiden Räte beantragt die VwD in der Praxis in solchen Fällen jeweils dem Büro-NR oder dem Büro-StR, eine pa.Iv. auszuarbeiten (s. Art. 35 FN 24).[12] **15**

Die an den Sitzungen der VwD behandelten Traktanden werden i.d.R. durch die Geschäftsleitung der PD vorbereitet. **16**

10 Zur Frage der Weisungsbefugnis der VwD in Bezug auf Sekretariate der Organe der BVers s. Art. 65 N 9 f.

11 Vgl. Weisung der VwD vom 13.2.2004 betr. Entschädigungen an Mitglieder des NR und StR im Inland; Weisungen der VwD vom 15.2.2008 betr. Beizug von Expertinnen und Experten durch Kommissionen und Delegationen; Weisung der VwD vom 4.9.2009 betr. internationale Aktivitäten von ständigen und nicht ständigen parlamentarischen Delegationen. Gestützt auf letztere erlassen die ständigen Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen ihrerseits Reglemente, die der VwD zur Genehmigung unterbreitet werden müssen (vgl. bspw. Reglement der Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (ERD) vom 25.1.2011).

12 In den Büros werden die Anträge der VwD i.d.R. sehr positiv aufgenommen. Vgl. die letzten Bsp.: Kompetenz der VwD zur Verleihung des Botschaftertitels an den Verantwortlichen für den Bereich Internationale Beziehungen des Parlaments (Büro-StR *13.401* [am 24.9.2013 zurückgezogen, da erfüllt]), Anpassung der Distanz- und Übernachtungsentschädigung für Ratsmitglieder (Büro-StR *13.402*) und Ausweitung der Zugriffsrechte der Ratsmitglieder auf das Extranet (Büro-NR *13.403* [am 14.2.2014 zurückgezogen zugunsten der pa.Iv. *14.402*]).

3. Kapitel: Vereinigte Bundesversammlung

Art. 39

Büro der Vereinigten Bundesversammlung

[1] Das Büro der Vereinigten Bundesversammlung besteht aus den Präsidien der beiden Räte.

[2] Den Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des Ständerates.

[3] Das Büro bereitet die Sitzungen der Vereinigten Bundesversammlung vor.

[4] Es kann Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung einsetzen. Sie bestehen aus zwölf Mitgliedern des Nationalrates und aus fünf Mitgliedern des Ständerates.

Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)

[1] Le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) se compose des collèges présidentiels des deux conseils.

[2] Le bureau est présidé par le président du Conseil national ou, s'il est empêché, par le président du Conseil des Etats.

[3] Le bureau prépare les séances de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

[4] Il peut instituer des commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Celles-ci se composent de douze membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des Etats.

Ufficio dell'Assemblea federale plenaria

[1] L'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria consta delle presidenze delle due Camere.

[2] Le sedute sono dirette dal presidente del Consiglio nazionale o, se questi è impedito, dal presidente del Consiglio degli Stati.

[3] L'Ufficio prepara le sedute dell'Assemblea federale plenaria.

[4] Può istituire commissioni dell'Assemblea federale plenaria. Queste commissioni constano di dodici membri del Consiglio nazionale e di cinque membri del Consiglio degli Stati.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Zusammensetzung und Vorsitz (Abs. 1 und 2)	7
2. Aufgaben (Abs. 3 und 4)	9
a) Vorbereitung der Sitzungen (Abs. 3)	10
b) Einsetzung von Kommissionen (Abs. 4)	13

Materialien

Bis 1942: Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857/60 148 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. AmtlBull NR 1976 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Das erste Wahlreglement für die VBVers vom 27.1.1859 legte fest, dass das für die Ermittlung der Wahlergebnisse zuständige Wahlbüro aus dem Präsidenten und den vier Stimmenzählern des NR[1] und den zwei Stimmenzählern des StR besteht (Art. 1).

2 Um Verfahrensbestimmungen zur Behandlung von Begnadigungsgesuchen festzuschreiben, erliess die VBVers am 9.11.1942 ein neues Reglement. Dieses erweiterte das Büro der VBVers um den Präsidenten des StR und die beiden Vizepräsidenten (Art. 2). Damit umfasste es neu die Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Stimmenzähler beider Räte (acht im NR und zwei im StR) und somit denselben Personenkreis wie die beiden Ratsbüros. Das Büro der VBVers wurde zuständig erklärt für die Information der Presse über die geheimen Beratungen von Begnadigungsgesuchen (Art. 5).

3 Die Leitung der Verhandlungen in der VBVers kam von Beginn an dem Nationalratspräsidenten zu.[2] Als Ersatz für den Nationalratspräsidenten übernahm im Ereignisfall jeweils der Vizepräsident des NR den Vorsitz.[3] Bei der Revision des GVG von 1962 sah der Gesetzgeber im Hinblick auf die verfassungsmässige Gleichstellung der beiden Kammern jedoch neu den Präsidenten des StR für die Leitung der VBVers im Fall der Verhinderung des Nationalratspräsidenten vor (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1479]).

4 Das 1976 erlassene Reglement der VBVers enthielt neu detailliertere Bestimmungen über die Wahlen (Art. 3–9) und konkretisierte, dass das Büro neben der Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsresultate die organisatorische Vorbereitung der Sitzungen der VBVers besorgt (Art. 1 Abs. 3) und für die Vorberatung von Entscheidungen in Kompetenz- und Administrativstreitigkeiten eine Kommission ernennt (Art. 12).

---

1 Mit der GRN-Revision vom 5.6.1903 wurde die Anzahl Stimmenzähler im NR von vier auf acht erhöht (Art. 13). Auf eine entsprechende Anpassung des Wahlreglements wurde verzichtet, weil das GVG von 1902 in Art. 15 vermerkte, dass für die Beratungen und die Wahlen in der VBVers die Bestimmungen des GRN gelten. Das Wahlreglement von 1859 wurde 1902 somit de facto ausser Kraft gesetzt.

2 Im GVG 1849 kam das jedoch nur implizit, durch die Kompetenz zur Einladung zum Ausdruck: «[…] so besorgt der Präsident des Nationalraths die Einladung» (Art. 9). Seit dem GVG 1902 hiess es dann explizit: «[…] so besorgt der Präsident des Nationalrates die Einladung und leitet die Verhandlungen» (Art. 15).

3 Argumentiert wurde 1942 noch dahingehend, dass sich die beiden Räte gemäss Art. 92 BV 1872 unter der Leitung des *Präsidenten des NR* zu einer gemeinsamen Verhandlung vereinigen und dessen Stellvertreter der Vizepräsident des NR sei. Bezug genommen wurde zudem auf die Praxis, wonach insb. in den Jahren 1860 bis 1870 der damalige Nationalratspräsident Escher krankheitshalber oft durch den Vizepräsidenten ersetzt worden sei (Prot. VBVers 9.11.1942, 126 ff.).

Mit dem Transfer der Bestimmungen des Reglements der VBVers ins ParlG wurde (aufgrund eines Antrags in der vorberatenden Kommission SPK-NR) das Büro der VBVers verkleinert (Prot. SPK-NR 16.11.2000; AmtlBull NR 2001 1339, AmtlBull StR 2002 17). Dieses umfasst seither nur noch die Präsidien beider Räte, jedoch nicht mehr die Stimmenzählenden. Entsprechend ist das Büro der VBVers auch nicht mehr zuständig für das Ermitteln der Wahl- und Abstimmungsresultate; dies obliegt den Stimmenzählenden und den Ersatzstimmenzählenden (Art. 41 Abs. 2 ParlG). **5**

Dem Büro der VBVers wurde die Kompetenz zugewiesen, neben den durch das Gesetz vorgesehenen Kommissionen der VBVers weitere Kommissionen einzusetzen. Diese setzen sich neu aus zwölf Mitgliedern des NR und aus fünf Mitgliedern des StR statt wie zuvor aus neun Mitgliedern des NR und vier Mitgliedern des StR zusammen. Die Vergrösserung der Kommissionen der VBVers (ständige Begnadigungskommission sowie Ad hoc-Kommissionen für Kompetenz- und Administrativstreitigkeiten), war jedoch umstritten: Der StR schloss sich erst in der Differenzbereinigung der knappen Mehrheit des NR an. Er tat dies v.a. deshalb, weil sich im Rahmen der Reform der Bundesrechtspflege die Schaffung einer GK mit zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR abzeichnete und er nicht Kommissionen der VBVers von unterschiedlicher Grösse kreiieren wollte (Prot. SPK-NR 16.11.2001; AmtlBull NR 2001 1339; Prot. SPK-StR 14.1.2002; AmtlBull StR 2002 16; Prot. SPK-NR 25.4.2002; AmtlBull NR 2002 956; Prot. SPK-StR 25.6.2002; AmtlBull StR 2002 927; s Art. 40*a* N 4 ff.). **6**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung und Vorsitz (Abs. 1 und 2)

Das Büro der VBVers als Leitungsorgan der VBVers setzt sich aus den Präsidien beider Räte zusammen. Es wird somit aus demselben Personenkreis gebildet wie die VwD als Organ der beiden Räte (s. Art. 38 N 5 ff.). Die Zusammensetzung aus je drei Mitgliedern der beiden Räte ist eine Besonderheit, da Organe der VBVers, z.B. die durch das Büro der VBVers eingesetzten Kommissionen der VBVers, im Gegensatz zu den Organen beider Räte i.d.R. nicht paritätisch aus jedem Rat zusammengesetzt sind und die Mitglieder des NR die Mitglieder des StR gemäss dem Prinzip der einfachen Mehrheit der Stimmenden majorisieren können (s. Art. 37 N 8). **7**

Der Vorsitz in der VBVers kommt der Nationalratspräsidentin oder dem Nationalratspräsidenten zu. Bei Bedarf wird sie oder er durch die Ständeratspräsidentin oder den Ständeratspräsidenten vertreten und erst im erneuten Verhinderungsfall durch die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten des NR (vgl. oben N 3). **8**

2. Aufgaben (Abs. 3 und 4)

Dem Büro der VBVers kommen nur wenige Aufgaben zu. Neben der Vorbereitung der Sitzungen und der Einsetzung von Kommissionen (vgl. unten N 10 ff. resp. 13 ff.) ist es zuständig für Angelegenheiten, die den Vollzug des Parlamentsrechts in der VBVers betreffen.[4] In der Praxis erteilt das Büro der VBVers auch die Zustimmung zur Einsetzung **9**

4 Im Februar 2009 gab es etwa eine Aussprache mit dem Schweizer Fernsehen, welches für die Sendung «Reporter» während den Bundesratswahlen 2008 unautorisierte Mikrofonaufnahmen im Nationalratssaal machte. Das Büro der VBVers erteilte dem Schweizer Fernsehen im Anschluss eine Rüge (vgl. Medienmitteilung Büro-VBVers 13.2.2009).

von Subkommissionen in Bezug auf Kommissionen der VBVers.[5] Ebenfalls in seinen Aufgabenkreis könnte theoretisch die Stellungnahme zu Vorstössen fallen, welche die Praxis der VBVers betreffen. Gemäss Art. 140*a* ParlG kann das Büro der VBVers schliesslich der VBVers bei Bedarf beantragen, die Amtsunfähigkeit von Mitglieder des BR sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers festzustellen (s. Art. 140*a* N 6).

a) Vorbereitung der Sitzungen (Abs. 3)

10 Gemäss Abs. 3 von Art. 39 obliegt dem Büro der VBVers die Vorbereitung der Sitzungen. Die *inhaltliche* Vorbereitung der an den Sitzungen behandelten Geschäfte ist damit nicht gemeint, da diese jeweils einer spezifischen Kommissionen übertragen oder – wie bspw. die Bundesratswahlen – inhaltlich gar nicht vorberaten werden.[6] Zuständig ist das Büro der VBVers jedoch für die *formale* Vorbereitung der Sitzungen, insb. für organisatorische und Verfahrensfragen.[7] In diesem Zusammenhang kann es zur Gewährleistung einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung und zur Klärung von offenen Fragen auch verfahrensrechtliche Weisungen resp. Verwaltungsverordnungen erlassen. So werden in der Praxis den Mitgliedern der BVers etwa im Vorfeld von Bundesratswahlen Mitteilungen zum Verfahren ausgeteilt m.w.H. auf die einschlägigen Bestimmungen und weiteren Konkretisierungen (Definition der Begrifflichkeiten, Vorgehen bei Nichtannahme der Wahl, Zulässigkeit von Erklärungen und Ordnungsanträgen, Vorgehen bei Abstimmungen über Ordnungsanträge etc.).[8]

11 Zur formalen Vorbereitung der Sitzungen gehört im Grunde auch die Kompetenz, die Tagesordnung der VBVers festzulegen. In der Praxis wird diese aber bereits bei der Einberufung von den Büros der beiden Räte resp. der KoKo festgelegt (gewöhnlich bei der Verabschiedung der Sessionsprogramme der Räte, in deren Rahmen in aller Regel die Sitzungen der VBVers stattfinden).[9] In der Tat wäre die Einberufung einer Sitzung der VBVers ohne gleichzeitige Festlegung der Tagesordnung kaum zielführend.[10]

---

5 So hat das Büro der VBVers am 12.5.2006 bspw. der Einsetzung einer Subkommission der GK zugestimmt (vgl. Prot. Büro-VBVers 12.6.2006).

6 So bereitet die GK die Wahlen von Richterinnen und Richtern der eidg. Gerichte und die BeK entsprechende Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte selbst vor.

7 Das Büro-VBVers legte z.B. fest, wie abtretende Richterinnen und Richter zu würdigen sind (Prot. Büro-VBVers 26.8. und 8.9.2009). Zudem traf es auch einen Entscheid über die Art und Weise der Verabschiedung von Medienschaffenden im NR und StR, obwohl dafür eigentlich die KoKo zuständig wäre (Prot. Büro-VBVers 4. und 6.11.2009). Darüber hinaus beriet das Büro der VBVers z.B. am 25.9.2003 einen Ordnungsantrag zur Verschiebung einer Ersatzwahl einer Richterin resp. eines Richters des BGer vor (vgl. Prot. Büro-VBVers 25.9.2003; AmtlBull NR 2003 1767). Dies, obwohl Art. 21 Abs. 1 Bst. b GRN festlegt, dass Ordnungsanträge nicht vorberaten werden. – Formal zuständig ist das Büro-VBVers auch für die Entgegennahme von Kandidaturen für die von der VBVers durchgeführten Wahlen (in Bezug auf Ergänzungswahlen in eidg. Gerichte vgl. Art. 137 Abs. 2 ParlG). In der Praxis wird diese Aufgabe jedoch vom Sekretariat des Büros erledigt. – Die aufwändige Medienberichterstattung bei Bundesratswahlen machte es in letzter Zeit nötig, organisatorische Massnahmen in Bezug auf die Akkreditierung von Medienleuten und das Hausrecht zu treffen. Zuständig dafür war jeweils die VwD.

8 Werden die Verfahrensmitteilungen des Büros der VBVers im Hinblick auf eine nächste Bundesratswahl nicht oder nur unwesentlich überarbeitet, wird deren Verabschiedung in der Praxis an die Präsidenten resp. Präsidentinnen der beiden Räte delegiert.

9 Sitzungen der VBVers werden gewöhnlich zu fixen Terminen, am Mittwochmorgen der dritten Woche einer ordentlichen Session anberaumt, bei Bundesratswahlen zusätzlich am Mittwochmorgen der zweiten Woche einer ordentlichen Session.

10 Es wäre z.B. denkbar, dass der Zeitpunkt der Durchführung und die Tagesordnung einer Sitzung der VBVers umstritten ist, etwa im Zusammenhang mit der Besetzung von Vakanzen im BR (so stellte sich nach den Rücktritten der BR Leuenberger und Merz im Jahr 2010 zunächst die Frage,

Die Sitzung der VBVers wird durch die Nationalratspräsidentin bzw. den Nationalratspräsidenten geleitet. Diese oder dieser kann bei Bedarf die Sitzung jederzeit unterbrechen, um mit dem Büro der VBVers über organisatorische oder Verfahrensfragen zu beraten, z.B. zur Frage des Zeitpunkts der Fortsetzung der Wahlgeschäfte. In heikleren Fälle dürfte es sich bewähren, auch die Fraktionspräsidentinnen resp. Fraktionspräsidenten oder die KoKo zu einer entsprechenden Sitzung einzuladen.[11] **12**

b) Einsetzung von Kommissionen (Abs. 4)

Das Büro der VBVers hat die Kompetenz, Kommissionen der VBVers einzusetzen, welche sich aus zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR zusammensetzen. Die Wahl dieser Mitglieder obliegt allerdings den jeweiligen Büros.[12] **13**

Aufgrund der bestehenden gesetzlichen Verankerung der GK und der BeK kommt diese Kompetenz des Büros nach aktueller Rechtslage nur im Zusammenhang mit der Bestätigung von Wahlen zum Tragen, die der BVers übertragen werden (s. Kommentar zu Art. 140 ParlG). Nach geltendem Recht handelt es sich dabei einzig um die Bestätigung der Wahl des Direktors der EFK und des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten.[13] Dem Büro obliegt es dabei, eine Kommission einzusetzen, welche die Wahl begutachtet und der VBVers die Bestätigung oder die Nichtbestätigung der Wahl beantragt. Seit Bestehen der GK hat das Büro der VBVers in der Praxis jeweils ihr die Begutachtung der zu bestätigenden Wahl übertragen und darauf verzichtet, eine neue Kommission der VBVers einzusetzen.[14] **14**

Denkbar ist im Weiteren, dass das Büro der VBVers eine Kommission zur Vorberatung einer an die VBVers gerichteten pa.Iv. zur Ausarbeitung eines Reglements der VBVers einsetzt.[15] **15**

---

ob die Vakanzen miteinander oder nacheinander zu besetzen seien). Nicht zuletzt aus Koordinationsgründen erscheint es sinnvoll, wenn die KoKo als politisch breiter abgestütztes – und die Mitglieder des Büros der VBVers umfassendes – Organ zusammen mit der Einberufung der VBVers auch gleich die Tagesordnung festlegen kann. Ein Ordnungsantrag (z.B. Verschiebung der Wahl) könnte allenfalls in einem Rat thematisiert werden, indem das Büro beauftragt wird, das Büro des anderen Rates einzuladen, eine Sitzung der KoKo abzuhalten und eine Sitzung der VBVers einzuberufen. Bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen in Bezug auf einen solchen Ordnungsantrag wäre es sinnvoll, wenn die KoKo von sich aus eigens eine VBVers einberufen würde, um den Ordnungsantrag aus Praktikabilitätsgründen vorzeitig zu behandeln.

11 Vgl. z.B. den Sitzungsunterbruch und die Einladung zu einer Sitzung der KoKo durch den Präsidenten der VBVers als Reaktion auf die beantragte Bedenkzeit im Zusammenhang mit der Wahl von NR Francis Matthey (SP/NE) in den BR anstelle der von der SP-Fraktion vorgeschlagenen NR Christiane Brunner (SP/GE) vom 3.3.1993 (AmtlBull NR 1993 [VBVers] 666).

12 Gemäss Prot. der SPK-NR handelt es sich dabei um einen «Schönheitsfehler», der darin gründet, dass es zu umständlich ist, dafür das Büro VBVers einzuberufen (Prot. SPK-NR 16.11.2000). Für die Wahl der Mitglieder durch die Büros dürfte neben praktischen Gründen aber auch der Umstand verantwortlich sein, dass die beiden Büros politisch breiter abgestützt sind als das Büro der VBVers als Vereinigung der beiden Präsidien.

13 Vgl. Art. 2 Abs. 2 des BG über die Eidg. Finanzkontrolle (SR 614.0) resp. Art. 26 Abs. 1 des BG über den Datenschutz (SR 235.1). Eine Begutachtung der Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers durch eine Kommission ist unnötig: Die Wahl wird nicht durch eine andere Behörde, sondern durch ein Organ der BVers vorgenommen (s. Art. 140 N 9).

14 Vgl. Prot. Büro-VBVers 28.8.2007,Umfrage Büro-VBVers 16.3.2011, Prot. Büro-NR 22./23.8.2013 und Prot. Büro-SR 23.8.2013.

15 In den 1990er Jahren wurden pa.Iv., welche das Verfahren in der VBVers betrafen, wiederholt von einer Spezialkommission vorberaten (z.B. *93.414 Pa.Iv. Guinand. Änderung des Wahlverfahrens für Bundesräte*; AmtlBull NR 1994 [VBVers] 1994 f.). Da inzwischen die meisten Be-

16 Angesichts der begrenzten Kompetenzen stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit des Organs des Büros der VBVers. Die dem Büro der VBVers zugewiesenen Aufgaben könnten u.U. der KoKo übertragen werden (welche diesbezüglich ggf. mit der einfachen Mehrheit der Stimmenden zu entscheiden hätte). Eine solche Lösung würde zumindest die Kompetenz zur Einberufung der VBVers und zur formalen Vorbereitung der Sitzungen bündeln und dadurch allfälligen Abgrenzungsproblemen vorbeugen (vgl. oben N 10 f.).

Art. 40

Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte

[1] Die Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte berät Begnadigungsgesuche und Entscheide über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden vor.

[2] Sie wählt zu ihrer Präsidentin oder ihrem Präsidenten abwechslungsweise ein Mitglied des Nationalrates oder des Ständerates.

[3] Sie überweist Begnadigungsgesuche dem Bundesrat zum Bericht und zur Antragstellung.

[4] Sie kann Einsicht nehmen in das Gesuch sowie in die Untersuchungs-, Gerichts- und Vollzugsakten.

Commission des grâces et des conflits de compétences

[1] La Commission des grâces et des conflits de compétences procède à l'examen préalable des recours en grâce et des conflits de compétences opposant les autorités suprêmes de la Confédération.

[2] Elle élit alternativement à sa présidence un membre du Conseil national et un membre du Conseil des Etats.

[3] Elle transmet les recours en grâce au Conseil fédéral pour rapport et proposition.

[4] Elle peut consulter les dossiers de l'instruction et du procès ainsi que le jugement.

Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza

[1] La Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza esamina preliminarmente le domande di grazia e le decisioni in merito a conflitti di competenza tra le supreme autorità federali.

[2] Elegge come presidente, a turno, un membro del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati.

[3] Trasmette le domande di grazia al Consiglio federale affinché presenti un rapporto corredato di proposta.

[4] Può prendere visione delle domande nonché degli atti istruttori, giudiziari ed esecutivi.

---

stimmungen zum Verfahren in der VBVers im ParlG festgeschrieben sind, können heute viele Anliegen auch mit einer an den NR oder StR gerichteten pa.Iv. eingebracht werden.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 8
1. Rechtsnatur der Begnadigung; Unterschied zwischen Begnadigung und Amnestie 8
2. Zusammensetzung und Aufgaben der BeK 10
3. Verfahren der Behandlung von Begnadigungsgesuchen 14
4. Praxis 20

Materialien

Bis 1908: GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); Botschaft BR betreffend Erlass eines BG über die Begnadigung 3.7.1906 (BBl 1906 IV 27 ff.); StenBull StR 1906 973 ff., 978; StenBull StR 1908 339 f.; StenBull NR 1908 515 f.
4326. Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Revision: Prot. VBVers 9.11.1942, 115 ff.; Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1480 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3545); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Aubert, Art. 173, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1304 ff.; Biaggini, Art. 173, in: Biaggini, Kommentar BV, 764 ff. (zit. Biaggini, Art. 173); Brunner, Die Begnadigung nach eidgenössischem Recht und dem Entwurfe eines schweizerischen Strafgesetzbuches, Diss., Zürich 1923; Burkhard, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Diss., Zürich 1952 (zit. Burkhard, Kommissionen); Clerc, L'amnistie en Suisse, Separatdruck aus: Mélanges en l'honneur du doyen Pierre Bouzat, Paris 1980 (Clerc, Amnistie); Lüthi, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 51 ff. (Lüthi, Stellung); Gass, Achter Titel: Begnadigung, Amnestie, Wiederaufnahme des Verfahrens, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), Strafrecht II: Art. 111–392 StGB, Basler Kommentar, 3. Aufl., Basel 2013, 3241 ff. (Gass, Begnadigung); Kiss/Koller, Art. 173 Abs. 1 Bst. a, in: St. Galler Kommentar, 2558 ff. (zit. Kiss/Koller, Art. 173 Abs. 1 Bst. a); Surber, Das Recht der Strafvollstreckung, Diss., Zürich 1998 (zit. Surber, Recht); Vokinger, Amnestie und Begnadigung, in: SJZ 1975, 74 f. (Vokinger, Amnestie); Wallimann-Bornatico, Il parlamento e la prassi dell'amnistia, in: Parlamentsdienste, Parlament, 271 ff.

I. Entstehungsgeschichte

Die Ausübung des Begnadigungsrechts und der Entscheid über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen BR und BGer wurden bei der Gründung des Bundesstaats als Zuständigkeit der VBVers in der BV verankert (Art. 74 Ziff. 7 und 17 und Art. 80 BV 1848). Seit jeher ist das Begnadigungsrecht ein Recht des Souveräns: In monarchischen Staaten steht es dem Fürsten zu,[1] in der Schweiz dem Volk, bzw. aus Praktikabilitätsgründen der Volksvertretung, also dem Parlament. Auf Gesetzesstufe war **1**

1 In den Nachbarstaaten der Schweiz als zu Republiken gewordenen früheren Monarchien ist das Recht an die Staatspräsidentin bzw. den Staatspräsidenten übergegangen (Gass, Begnadigung, 3241 ff.)

das Begnadigungswesen im jungen Bundesstaat praktisch seit Anbeginn im BG vom 27.8.1851 über die Bundesstrafrechtspflege (AS 1851 743 ff.) geregelt.[2] Der Katalog von Fällen, in welchen der VBVers das Recht auf Amnestie oder Begnadigung zustand, war umfangreich: Hochverrat, Aufruhr und Gewalttat gegen die Bundesbehörden, Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht, sowie politische Verbrechen und Vergehen, die eine bewaffnete eidg. Intervention veranlassten. Mit Art. 29 GVG 1902 wurden erstmals die für die Vorberatung von Begnadigungsgesuchen zuständigen Kommissionen im Gesetz erwähnt; zuständig für die Ernennung der zu diesem Zeitpunkt noch nicht ständigen, also ad hoc eingesetzten Kommissionen waren die «vereinigten Bureaux der beiden Räte» (AS 1902/03 394).

2 Mit der BV 1874 fiel der Entscheid über Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Kantonen in den Aufgabenbereich des BGer (Art. 113 Ziff. 1). Nach der Verfassungsrevision von 1874 erliess das Parlament in zahlreichen verwaltungsrechtlichen Gesetzen Strafbestimmungen, deren Übertretung zunehmend der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellt wurde (StenBull StR 1906 978). In der Folge hatte sich die VBVers schon bald mit Gesuchen zu befassen, die aus der Anwendung dieser Strafnormen resultierten. Einzelne Strafbestimmungen in neuen Gesetzen drohten hohe Minimalstrafen an, was ebenfalls zur Zunahme der Gesuche beitrug (Botschaft BR betreffend Erlass eines BG über die Begnadigung 3.7.1906 [BBl 1906 IV 153 ff.]). Nachdem den Gesuchen in einzelnen Fällen Erfolg beschieden war, mehrte sich deren Zahl «sehr rasch und in unheimlicher Weise» (StenBull StR 1906 979).[3] Nach mehreren Interventionen von Mitgliedern der BVers legte der BR am 3.7.1906 eine Botschaft betreffend den Erlass eines BG über die Begnadigung vor (BBl 1906 IV 153 ff.).[4] Nach zwei Jahren Verhandlungen stellten die Eidg. Räte am 2. und 6.10.1908 auf Antrag der Einigungskonferenz das Scheitern der Vorlage fest; die Räte hatten sich nicht einigen können, ob die teilweise Übertragung der Zuständigkeit für die Begnadigung vom Bund an die Kantone verfassungsmässig ist. Im Übrigen wurde auf die zu diesem Zeitpunkt bereits eingeleiteten Arbeiten an einem eidg. StGB verwiesen. Gemäss Antrag der Einigungskonferenz wurde indessen eine BeK als gemeinsame ständige Kommission mit 11 Mitgliedern (7 Mitglieder des NR und 4 Mitglieder des StR) eingesetzt; diese sollte eine «sicherere Praxis» gewährleisten (StenBull StR 1908 339 f.; StenBull NR 1908 515 f.).[5]

---

2 Konkret war Folgendes geregelt: Für Gesuche gibt es keine aufschiebende Wirkung (Art. 170); die Begnadigung kann vom urteilenden Gericht oder Gerichtshof empfohlen werden (Art. 171); das Gesuch hat in Form einer Bittschrift an den BR zu erfolgen, der nach Anhörung der in der Sache zuständigen Untersuchungsrichter und Beamten der BA das Gesuch mit seinem Antrag vor die BVers bringt (Art. 172); der BR kann auch von sich aus auf Begnadigung antragen (Art. 172); die Begnadigungsbeschlüsse sind nicht zu motivieren (Art. 173); die Begnadigung bewirkt ganze oder teilweise Aufhebung der Strafe, sie übt jedoch keinen Einfluss auf die zivilrechtlichen Folgen des Verbrechens oder Urteils aus (Art. 174).

3 Dabei ging es etwa um Patentübertretungen, Übertretungen des Zündhölzchen-, Viehseuchen-, Zoll- und des Forstpolizeigesetzes sowie – hauptsächlich – um Vergehen gehen die Militärsteuerpflicht.

4 Der BR schlug vor, die BVers von der Behandlung eines grossen Teils der Begnadigungsgesuche zu entlasten. Einerseits sollte diese Zuständigkeit an die Kantone, andererseits an den BR delegiert werden.

5 BURKHARD kritisiert die Regelung in den beiden Geschäftsreglementen: «[D]ie beiden Reglemente des Nationalrates von 1920 und 1946 führen die Begnadigungskommission unter den andern ständigen nationalrätlichen Kommissionen auf, während sie in den beiden ständerätlichen Reglementen von 1920 und 1946 überhaupt nicht erwähnt ist. – Hingegen ist die Begnadigungskommission richtig im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 9. November 1942

Die Neuregelung der Begnadigung im StGB dauerte mehrere Jahrzehnte. Ein erster VE einer Expertenkommission wurde zwar bereits 1896 publiziert; der BR unterbreitete der BVers seine Botschaft aber erst am 23.7.1918 (BBl 1918 IV 1 ff.). Der Entwurf schlug vor, «die Ausübung des Begnadigungsrechtes nach der Gerichtsbarkeit zu teilen, von der die zu erlassende Strafe verhängt worden ist» und strebte eine «sehr starke Beschränkung der Möglichkeit der Begnadigung» an (BBl 1918 IV 98). Das von der BVers nach 19 Jahren Beratung beschlossene StGB vom 21.12.1937 (AS 1938 757 ff.) folgte im ersten Punkt dem BR, behielt die Zuständigkeit der BVers zur Begnadigung aber nur noch «in den Fällen, in denen die Bundesassisen oder das Bundesstrafgericht oder eine Verwaltungsbehörde des Bundes geurteilt haben» und übertrug die Zuständigkeit «in den Fällen, in denen eine kantonale Behörde geurteilt hat, [an] die Begnadigungsbehörde des Kantons» (Art. 394 StGB) – auch wenn der Kanton dabei Bundesrecht vollzieht. Abgelehnt wurde die vom BR vorgeschlagene Beschränkung der Begnadigungsmöglichkeit auf Urteile zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Monaten; stattdessen wurde festgehalten, dass durch Begnadigung «alle durch rechtskräftige Urteile auferlegten Strafen ganz oder teilweise erlassen oder die Strafen in mildere Strafarten umgewandelt werden» können (Art. 396 StGB). Diese Bestimmungen (heute Art. 381–385 StGB; SR 311.0) sind in den Grundzügen bis heute unverändert geblieben. **3**

Infolge der Verhängung von drei Todesstrafen wegen Landesverrats[6] und den dadurch ausgelösten Begnadigungsgesuchen zeigte sich 1942 das Problem, dass keine spezifischen Verfahrensvorschriften zu deren Behandlung existierten. Entsprechende Angaben wurden im Reglement der VBVers festgelegt, welches am 9.11.1942 nach einer intensiven, v.a. der Problematik der Todesstrafe gewidmeten Debatte (Prot. VBVers 9.11.1942, 115 ff.) einstimmig angenommen und sofort in Kraft gesetzt wurde (AS 1942 1053 ff.). **4**

Mit dem GVG vom 23.3.1962 wurden die ständige BeK (Art. 38) und eine ad hoc einzusetzende Kommission für die Vorbereitung von Entscheidungen in Kompetenzstreitigkeiten (Art. 39) im Gesetz verankert. Die Verankerung im GVG wurde damit begründet, dass die Kommission nicht von der VBVers bestellt wird, sondern ihre Mitglieder von den Räten selbständig gewählt und abgeordnet werden (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1480]). **5**

Das Reglement der VBVers vom 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.) übernahm weitgehend die Bestimmungen über die Behandlung der Begnadigungsgesuche aus dem Reglement vom 9.11.1942; allerdings wurden die spezifischen Bestimmungen über die Behandlung von Gesuchen zur Aufhebung einer Todesstrafe jetzt weggelassen. **6**

Art. 164 BV bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des BG zu erlassen sind: Deshalb mussten viele Bestimmungen des RVBVers ins ParlG aufgenommen werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3545]). Die Amtsdauer der anderen ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre. Dies galt fortan auch für die BeK, ohne dass dies im Gesetz festgelegt werden musste, weil die entsprechende Bestimmung des GRN sinngemäss auch für die VBVers und ihre Kommissionen gilt (Art. 41 Abs. 1 **7**

[…] aufgeführt, wobei die Abordnung des Nationalrates von sieben auf neun erhöht worden ist, während diejenige des Ständerates bei vier blieb (Art. 4 Abs. 1)» (BURKHARD, Kommissionen, 31, FN 143)

6 Die Todesstrafe war zwar durch das StGB vom 21.12.1937 (in Kraft ab 1.1.1942) abgeschafft worden und das MStG sah sie nur im Kriegsfall vor. Der BR führte sie aber für den militärischen Landesverrat gestützt auf die ihm zu Beginn des Zweiten Weltkriegs erteilten Vollmachten mit einer Verordnung vom 28.5.1940 (AS 1940 525) wieder ein.

ParlG). In Art. 40 wurde auch auf die bisherige explizite Regelung der geheimen Beratung über ein Begnadigungsgesuch verzichtet, da die generelle Bestimmung von Art. 4 Abs. 2, wonach zum Schutz wichtiger Sicherheitsinteressen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes die geheime Beratung beantragt werden kann,[7] auch bei der Behandlung von Begnadigungsgesuchen Anwendung finden kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3546]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechtsnatur der Begnadigung; Unterschied zwischen Begnadigung und Amnestie

8 Durch die Begnadigung wird ganz oder teilweise auf den Vollzug einer gegen eine bestimmte Person ausgesprochenen Strafe verzichtet: Die Gnade erhält gegenüber der Strafe den Vorrang. Diese Wohltat steht im Interesse der durch die Strafe betroffenen Person und muss durch diese beantragt werden. Bei der Begnadigung handelt es sich um einen a.o. Eingriff in den Gang der Justiz; sie «soll die sonst unerbittliche Strenge des Gesetzes dort lockern, wo die Strafverfolgung eine aussergewöhnliche Härte bedeuten würde» (s. dazu näher N 18). Das Institut der Begnadigung durchbricht die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Judikative, indem das Parlament in die Strafrechtspflege eingreift (Gass, Begnadigung, 2761).

9 Die Amnestie ist mit der Begnadigung zwar eng verwandt, von ihr aber doch zu unterscheiden: Durch eine Amnestie wird auf die strafrechtliche Verfolgung oder auf den Vollzug einer gegen eine Vielzahl von Personen ausgesprochenen Strafe verzichtet, wenn diese Personen durch einen gemeinsam begangenen Rechtsbruch oder durch die Umstände ihres Handelns verbunden sind. Die Amnestie ist «eine Massenbegnadigung» (Gass, Begnadigung, 2779). Im Vordergrund steht nicht das individuelle Interesse der Amnestierten, sondern das öffentliche Interesse. Im 19. Jh. beschloss die BVers drei «friedenspolitisch motivierte ‹Schlussstrichamnestien› – es ging darum, den gesellschaftlich-politischen Frieden wiederherzustellen (Umsturzversuche im Zusammenhang mit den Neuenburger Ereignissen und Umsturzversuche im Tessin)» (Gass, Begnadigung, 2781).[8] Weil die Amnestie anders als die Begnadigung in Art. 157 BV nicht als Zuständigkeit der VBVers bezeichnet wird, wird eine Amnestie durch die getrennt tagenden Eidg. Räte und nicht durch die VBVers erlassen.[9]

---

7 Durch einen Sechstel der Mitglieder der VBVers, durch die Mehrheit der Kommission oder durch den BR.

8 Ebenso motivierte Amnestiebegehren sind im 20. Jh. jedoch gescheitert, z.B. nach dem Generalstreik 1918, nach der Teilnahme von Schweizern im Spanischen Bürgerkrieg 1936–1939, nach der Besetzung des Kernkraftwerks Kaiseraugst 1975 (Gass, Begnadigung, 2781 m.w.Bsp.).

9 In der Lehre wird einerseits mehrheitlich ausgeführt, dass für eine Amnestie die Form des einfachen BB zu wählen sei (u.a.: Clerc, Amnistie, 7 f.; a.M. Vokinger, Amnestie, 75). Andererseits wird erklärt, dass eine Steueramnestie nicht als Amnestie i.S. von Art. 173 Abs. 1 Bst. k zu betrachten und in Gesetzesform zu kleiden ist (Biaggini, Art. 173 N 30). Die Praxis von Amnestien, die nicht als Steueramnestien zu bezeichnen sind, ist spärlich und liegt zudem heute Jahrzehnte zurück. Es erscheint fraglich, ob im Lichte von Art. 163 und 164 BV sowie Art. 22 ParlG die Wahl der Form eines einfachen BB ausserhalb von Steueramnestien in jedem Fall gerechtfertigt wäre. Es muss in jedem Einzelfall geklärt werden, ob eine Amnestie rechtsetzenden Charakter hat und daher in die Form des BG zu kleiden ist, oder ob sie als Allgemeinverfügung betrachtet werden kann, für die die Form des einfachen BB zu wählen ist.

2. Zusammensetzung und Aufgaben der BeK

Die BeK ist eine ständige Kommission der VBVers. Sie setzt sich aus zwölf Mitgliedern des NR und aus fünf Mitgliedern des StR zusammen (Art. 39 Abs. 4 ParlG). Die Mitglieder der BeK werden vom jeweiligen Büro nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 43 Abs. 3 ParlG; Art. 17 Abs. 1 GRN). Die BeK konstituiert sich selbst. Sie wählt gemäss Abs. 2 für eine Amtsdauer von zwei Jahren (Art. 17 Abs. 2 GRN i.V.m. Art. 41 Abs. 1 ParlG) alternierend ein Mitglied des NR oder des StR zu ihrem Präsidenten oder zu ihrer Präsidentin. Seit 2008 wählt die BeK auch ein Vizepräsidium.[10] Das Präsidium und das Vizepräsidium dürfen nicht dem gleichen Rat angehören (Art. 43 Abs. 2 ParlG). Ein Kommissionsmitglied kann sich für eine einzelne Sitzung vertreten lassen. **10**

Die BeK berät Begnadigungsgesuche zhd. der VBVers vor. Gegenstand einer Begnadigung durch die VBVers können Entscheide der Strafkammer des BStGer[11] oder einer Verwaltungsbehörde des Bundes sein (Art. 381 StGB), sowie Entscheide in Militärstrafsachen, die vom BStGer beurteilt wurden (Art. 232*b* MStG). Durch Begnadigung können alle durch ein rechtskräftiges Urteil auferlegten Strafen ganz oder teilweise erlassen oder die Strafen in mildere Strafarten umgewandelt werden (Art. 383 Abs. 1 StGB und Art. 232*d* Abs. 1 MStG).[12] Der Gnadenerlass bestimmt den Umfang der Begnadigung (Art. 383 Abs. 2 StGB und Art. 232*d* MStG), wobei Verfahrenskosten oder Ersatzforderungen nicht Gegenstand einer Begnadigung sein können (implizit Art. 383 Abs. 1 StGB und explizit Art. 232*d* Abs. 3 MStG). **11**

Des Weiteren ist die BeK für die Vorberatung von Entscheiden über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Behörden des Bundes zuständig: BR, BGer und BVers (Art. 157 Abs. 1 Bst. b BV i.V.m. Art. 173 Abs. 1 Bst. i BV). Der Verfassungsgeber erachtete es als gerechtfertigt, dass die BVers als Volksvertretung und «oberste Gewalt im Bund» den Konflikt beilegt, wenn diese Behörden in einen Streit involviert sind. Förmliche Zuständigkeitskonflikte mit der BVers, die ja auch als Konfliktpartei in Betracht kommt, werden a priori vermieden, da sie ohnehin letztlich entscheiden kann.[13] Zuständigkeitskonflikte sind insb. dann aufgetreten, wenn zwischen BR und BGer über die Zuständigkeit zur Behandlung einer Beschwerde wegen Verletzung individueller Verfassungsrechte Uneinigkeit herrschte.[14] Bis 1874 waren der BR als erste Instanz und die BVers als zweite Instanz für Beschwerden wegen Verletzung individueller Verfassungsrechte zuständig (Art. 90 Ziff. 2 i.V.m. Art. 105 BV 1848). Diese Kompetenz wurde mit der BV 1874 dem BGer übertragen (Art. 113 Ziff. 3 BV 1874). Die Restkompetenzen des BR und im Beschwerdefall der BVers beschränkten sich nunmehr auf Streitigkeiten **12**

10 Unterlagen zur BeK-RehaKo-Sitzung vom 5.3.2008; diese Neuerung wurde auf Vorschlag des Büros des StR eingeführt.

11 Das BStGer beurteilt erstinstanzlich Strafsachen, welche das Gesetz ausdrücklich der Gerichtsbarkeit des Bundes unterstellt (Art. 23 und 24 StPO): Verbrechen und Vergehen gegen Bundesinteressen, Sprengstoffdelikte, sowie Wirtschaftskriminalität, organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei mit interkantonalem oder internationalem Bezug. Dazu kommen Zuständigkeiten, welche sich u.a. aus dem Luftfahrtgesetz, dem Kernenergiegesetz, dem Rohrleitungsgesetz oder dem Finanzmarktaufsichtsgesetz ergeben (http://www.bstger.ch/de/il-tribunale/index.html [28.11.2013]).

12 Militärische Disziplinarstrafen können nicht Gegenstand einer Begnadigung sein (Art. 232*a* MStG).

13 Kiss/Koller, Art. 173 Abs. 1 Bst. a N 120 f.

14 Art. 73 i.V.m. Art. 79 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) (AS 1969 737).

über die unentgeltliche Ausrüstung der Wehrmänner, über die konfessionsneutrale, kostenlose Volksschule sowie über das Recht auf «schickliche Beerdigung». Der letzte Entscheid der VBVers in dieser Sache stammt aus dem Jahr 1989 und ist in der Jurisprudenz auch unter dem Titel «Kruzifix-Entscheid» bekannt: Obwohl sich das BGer und der BR über die Zuständigkeit geeinigt hatten, trat die BVers auf die Beschwerde ein, hob den Entscheid des BR auf und überwies den Fall an das BGer.[15] Seit Inkraftsetzung der Totalrevision der Bundesrechtspflege im Jahr 2007 (AS 2006 1205 ff.) nimmt der BR keine Staatsrechtspflege mehr wahr, weshalb es zwischen dem BGer und dem BR voraussichtlich nicht mehr zu Zuständigkeitskonflikten kommen wird. Von daher ist diese Schlichtungskompetenz eine «schlummernde» Kompetenz der BeK und der VBVers.[16]

13 Die BeK entschied zudem abschliessend über Rehabilitierungsgesuche aufgrund des BG vom 20.7.2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371). Gemäss Art. 6 Abs. 1 dieses Gesetzes wurde die BeK als Rehabilitierungskommission (RehaKo) eingesetzt. Die BVers hat damit eine Befugnis, die nicht rechtsetzender Natur ist, gemäss Art. 153 Abs. 3 BV an eine Kommission übertragen.[17] Durch dieses Gesetz wurde die Voraussetzung geschaffen, um die seinerzeitigen Strafurteile rückwirkend aufzuheben und die Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfer vollständig zu rehabilitieren. Es wurde davon ausgegangen, dass solche Urteile unter heutigen Gesichtspunkten so nicht rechtmässig erlassen werden könnten. Die einzelnen Fälle wurden vom BJ geprüft, dessen Stellungnahmen der Kommission als Grundlage für ihre definitiven Beschlüsse dienten. In elf Sitzungen stellte die BeK als RehaKo die Rehabilitierung in 137 Fällen fest. Das Gesetz sieht vor, dass Gesuche innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes (am 1.1.2004) einzureichen sind; bei entschuldbaren Gründen für die Verspätung kann die Kommission auch auf Gesuche eintreten, die spätestens innerhalb von acht Jahren nach diesem Datum eingereicht werden. Die RehaKo hat über ihre Tätigkeit berichtet,[18] bevor sie diese am 31.12.2011 einstellte.[19]

---

15 BGE 116 Ia 252; Biaggini, Art. 173 N 27.

16 Unterlagen zur BeK-RehaKo-Sitzung vom 7.4.2008; Prot. BeK 20.5.2008.

17 Art. 157 BV zählt die Kompetenzen der VBVers abschliessend auf. Die Rehabilitierung gemäss Rehabilitierungsgesetz kann nicht als Begnadigung betrachtet werden (*99.464 Pa.Iv. Rehabilitierung der Flüchtlingshelfer und der Kämpfer gegen Nationalsozialismus und Faschismus*: Bericht RK-NR 29.10.2002 [BBl 2002 7790 ff.]). Daher kritisiert Lüthi zu Recht, dass die Zuständigkeit für die Rehabilitierung, die durch die getrennt tagenden Eidg. Räte bzw. im Falle einer Kompetenzdelegation an Kommissionen durch getrennt tagende Kommissionen beider Räte wahrgenommen werden müsste, einer Kommission der VBVers übertragen wurde (vgl. Lüthi, Stellung, 59). Vgl. auch die ähnliche Diskussion über die Zuständigkeit für den Entscheid über Gesuche für die Aufhebung der Immunität (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7363 f.]).

18 Vgl. Rehabilitierung von Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfern zur Zeit des Nationalsozialismus: Bericht der Rehabilitierungskommission über ihre Tätigkeit in den Jahren 2004–2008 vom 2.3.2009 (BBl 2009 3323 ff.), Rehabilitierung von Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfern zur Zeit des Nationalsozialismus: Nachtrag zum Bericht der Rehabilitierungskommission vom 2.3.2009 und Schlussbericht über ihre Tätigkeit in den Jahren 2004–2011 vom 29.2.2012 (BBl 2012 4173 ff.).

19 Nicht Sache der BeK war die Rehabilitierung der Schweizer Spanienfreiwilligen: Während die Rehabilitierung im oben erwähnten Fall in einem zweiphasigen Prozess erfolgte, wurde bei der Rehabilitierung der Spanienfreiwilligen auf den zweiten Schritt, d.h. die individuelle und konkrete Feststellung, dass der Erlass auf ein bestimmtes Urteil bzw. einen bestimmten Entscheid Anwendung findet, verzichtet (BG vom 20. März 2009 über die Rehabilitierung der Freiwilligen im Spanischen Bürgerkrieg [AS 2009 3697 ff.]; SR 321.1). Dasselbe gilt für die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen: Im Unterschied zur Situation bei den Flüchtlingshelfern und

3. Verfahren der Behandlung von Begnadigungsgesuchen

14 Ein Begnadigungsgesuch kann die oder der Verurteilte, ihr oder sein gesetzlicher Vertreter und – mit Einwilligung der oder des Verurteilten – deren oder dessen Verteidiger, Ehegatte, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner stellen (Art. 382 Abs. 1 StGB und 232*c* Abs. 1 MStG). Bei politischen Verbrechen und Vergehen sowie bei Straftaten, die damit in Zusammenhang stehen, ist überdies der BR zur Einleitung des Begnadigungsverfahrens befugt (Art. 382 Abs. 2 StGB und 232*c* Abs. 1 MStG). Die Begnadigungsbehörde kann bestimmen, dass ein abgelehntes Gesuch während eines bestimmten Zeitraums nicht erneuert werden darf (Art. 382 Abs. 3 StGB und 232*c* Abs. 3 MStG).

15 Die BeK überweist das Gesuch samt den Unterlagen dem BR zwecks Bericht und Antragstellung (Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, § 19 N 28 f.). Begnadigungsgesuche, die mehr als einen Monat vor einer Session eingereicht werden, werden in der Praxis üblicherweise in dieser Session traktandiert. Das BJ (bis 1999 erfolgte die Instruktion durch die BA)[20] bereitet die Berichte des BR zu Begnadigungsgesuchen zhd. der VBVers vor (Art. 7 Abs. 6 Organisationsverordnung vom 17. 11. 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement [OV-EJPD]; SR 172.213.1). In Militärstrafsachen erfolgt die Vorbereitung durch den Oberauditor zhd. der Begnadigungsinstanz (Art. 22 VO vom 24. Oktober 1979 über die Militärstrafrechtspflege [MStV]; SR 322.2).

16 Der Bericht des BR wird der BeK spätestens zwei Wochen vor der Kommissionssitzung unterbreitet. Letztere findet i.d.R. am Mittwoch der ersten oder der zweiten Sessionswoche unter Teilnahme einer Vertretung aus dem Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des BJ statt. Gestützt auf den Bericht des BR stellt die Kommission der VBVers Antrag. Der Kommission stehen für ihre Beratungen die Begnadigungsgesuche, die Untersuchungs-, Gerichts- und Vollzugsakten sowie die Urteile zur Einsichtnahme zur Verfügung.

17 Die Kommission befindet vorab über ihre Zuständigkeit, d.h. ob der Gegenstand des Gesuchs eine von der Strafkammer des BStGer, von einer Verwaltungsbehörde des Bundes oder eine vom BStGer in einer Militärstrafsache ausgesprochene Strafe oder Nebenstrafe ist.

18 Das StGB regelt die materiellen Voraussetzungen der Begnadigung nicht; die zuständige Instanz entscheidet deshalb nach freiem Ermessen. Die VBVers gewährt die Begnadigung i.d.R. nur, wenn erhebliche Tatsachen, Umstände oder Beweismittel erst nach der Verurteilung bekannt geworden sind oder diese von der urteilenden Behörde nicht berücksichtigt wurden oder nicht berücksichtigt werden konnten. Ferner müssen die Umstände des konkreten Falls den Vollzug der ausgefällten Strafe als ungerechtfertigt hart erscheinen lassen.[21] Anlass für eine Begnadigung kann auch sein, dass zwischen Tatbe-

---

Spanienfreiwilligen wurden bei den administrativ versorgten Menschen kaum je Gerichtsurteile gefällt; eine administrative Versorgung wurde nicht aufgrund einer Straftat, sondern als Reaktion auf ein als sozial abweichend empfundenes Verhalten angeordnet (BG vom 21. 3. 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen [BBl 2014 2853 ff.]). Ob im letzteren Fall der Begriff «Rehabilitierung» angesichts der Tatsache, dass administrativ versorgte Menschen keine Straftaten begingen, richtig ist, bleibt dahingestellt.

20 Prot. BeK zum Fall 99–06 vom 3. 3. 1999 (vertraulich). Die Kommission hatte befunden, dass in einem ihr vorliegenden Gesuch die Instruktion durch die BA zu Interessenkonflikten führen könnte, weil diese Partei war (im konkreten Fall als Untersuchungs- und Anklagebehörde).

21 Ein Bsp. liefert das letzte gutgeheissene Begnadigungsgesuch: Infolge eines Autounfalls hatte sich die existentielle Situation des Gesuchstellers derart verändert, dass ihm die VBVers (entge-

gehung und Vollzug der Strafe vergleichsweise viel Zeit verstrichen ist. Zudem muss die oder der Verurteilte der Begnadigung würdig sein, d.h. sie oder er soll eine rechtstreue Gesinnung und Sühnebereitschaft zeigen und nicht «arbeitsscheu» sein. Die Begnadigung ist jedoch nie Korrektur am Urteil (Gass, Begnadigung, 2762; übernommen etwa in den Erwägungen der BeK zu 04.058 [AmtlBull NR 2004 [VBVers] IV Beilagen 145 f.]). In der Praxis haben sich gewisse Grundsätze und Kriterien herausgebildet, wonach folgende Voraussetzungen Anlass für eine Begnadigung sein können: Das hohe Alter der oder des Verurteilten, eine dauernde Invalidität (falls der Strafvollzug nicht wegen Krankheit unterbrochen werden konnte), das Interesse des öffentlichen Friedens nach politischen Unruhen, ein auf fehlerhafte Erwägungen gestütztes Urteil, dessen Anfechtung aus einsehbaren Gründen unterblieben ist (Surber, Recht, 363 ff.).

19 Die VBVers entscheidet i.d.R. am Mittwoch der letzten Sessionswoche über die Gesuche: Ihre Einberufung erfolgt durch die KoKo (Art. 33 Abs. 2 ParlG) nach Erhalt des Berichts und Antrags der BeK. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des GRN (Art. 41 Abs. 1 ParlG). Die meisten Gesuche werden im schriftlichen Verfahren behandelt.[22]

4. Praxis

20 Seit Inkrafttreten des ParlG am 1.12.2003 bis Ende 2013 befasste sich die BeK mit sieben Begnadigungsgesuchen, welche durch die VBVers alle abgewiesen wurden. Den Strafurteilen lagen folgende Widerhandlungen zugrunde: Steuerhinterziehung in Umgehung des Mineralölsteuergesetzes, Einfuhr von Tieren in Umgehung der Bestimmungen des Mehrwertsteuer- und des Tierschutzgesetzes, Zollhehlerei in Umgehung des Zollgesetzes, Urkundenfälschung in Verbindung mit Betrug und Geldwäscherei, Sprengstoffgefährdung in Verbindung mit anderen Delikten, Bestechung in Verbindung mit Vorteilsnahme; ungetreue Amtsführung und Anstiftung zur Urkundenfälschung und zuletzt Lebensmittelimport in Umgehung von Zoll-, Mehrwertsteuer-, Alkohol- und Tierseuchengesetz (vgl. *04.058, 05.038, 06.036, 07.018, 07.032, 07.035, 08.032*). Es ging dabei um vier Geldstrafen zwischen CHF 3000 und 21 000 und um drei Freiheitsstrafen zwischen 24 Monaten und 30 Monaten und 15 Tagen; eine der Freiheitsstrafen verbunden mit einer Busse von CHF 10 000 und einer Ersatzforderung von über CHF 150 000.

21 Ab 2007 lässt sich eine Abnahme der Gesuche um Begnadigung feststellen. Dies könnte u.a. darauf zurückzuführen sein, dass das BJ im Jahr 2005 in einem Begnadigungsverfahren feststellte, dass der Verwaltungsaufwand in klarem Missverhältnis zu der dem Verfahren zugrundeliegenden Busse der Zollverwaltung von wenigen tausend Franken steht. Seither macht die Zollverwaltung die Verurteilten auf die hohen Anforderungen der Begnadigung aufmerksam und bietet ihnen die Möglichkeit, hohe Bussen in Raten zu bezahlen. Im Weiteren dürfte die Abnahme von Gesuchen aufgrund von Verurteilungen durch die Strafkammer des BStGer auf die inzwischen bekannte Praxis der VBVers zurückzuführen sein, die für eine Begnadigung sehr hohe Hürden setzt. Die infolge des Ausbaus der Bundesstrafgerichtsbarkeit erwartete Steigerung der Bedeutung der Begnadigung (Biaggini, Art. 173 N 29) ist also vorerst nicht eingetreten.

---

gen der Abweisungsempfehlung des BR) eine Busse von CHF 8000 erliess, zumal er Steuernachforderungen für illegalen Fleischimport vollumfänglich bezahlt hatte (*02.018*; AB 2002 NR [VBVers] 483).

22 Das letzte Begnadigungsgesuch, das umstritten war und eine Debatte auslöste, war jenes eines Flugzeugentführers, der eine Geisel getötet hatte. Das Gesuch wurde am 21.12.1999 abgelehnt (*99.066*; AB 1999 NR [VBVers] 2692 ff.).

Art. 40*a*

Gerichtskommission

[1] Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung:

a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte;

b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;

c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte.

[2] Sie schreibt offene Richterstellen und die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts sowie der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben.

[3] Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung.

[4] Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest.

[5] Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission.

[6] Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis.

Commission judiciare

[1] La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes:

a. les juges des tribunaux fédéraux;

b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération;

c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération.

[2] La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération et de procureurs généraux suppléants de la Confédération. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.

[3] La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.

[4] Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

[5] Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.

[6] Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant ou d'un juge, elles les communiquent à la Commission judiciaire.

Commissione giudiziaria

[1] La Commissione giudiziaria è competente per la preparazione dell'elezione e della destituzione:

a. dei giudici dei tribunali della Confederazione;

b. dei membri dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione;

c. del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione.

[2] Mette a pubblico concorso i posti di giudice vacanti e i posti di procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione. Nel bando di concorso è indicato il grado di occupazione, per quanto la legge consenta l'esercizio a tempo parziale della funzione.

[3] La Commissione giudiziaria sottopone all'Assemblea federale plenaria le proprie proposte di elezione e di destituzione.

[4] Stabilisce in dettaglio il rapporto di lavoro dei giudici, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione.

[5] In seno alla Commissione, ogni gruppo ha diritto ad almeno un seggio.

[6] Le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze comunicano alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale dei giudici, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Gescheiterte Anläufe zur Schaffung einer Richterwahlkommission 1
2. Vom Konzept einer Justizkommission zur GK 4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 8

Materialien

75.415 Mo. Auer. Wahlen in das Bundesgericht: AmtlBull NR 1976 829 ff.
94.408 Pa.Iv. Ruf. Vorbereitung der Wahlen in die eidgenössischen Gerichte. Einsetzung einer ständigen Kommission: AmtlBull NR 1995 [VBVers] 2332 ff.
01.023 Totalrevision der Bundesrechtspflege: Botschaft BR 28.2.2001 (BBl 2001 4202 ff., insb. 4257 ff.); Zusatzbericht RK-StR 16.11.2001 (BBl 2002 1181 ff.); AmtlBull StR 2001 905 ff.; AmtlBull StR 2002 197 ff., AmtlBull NR 2002 1220 ff.; AmtlBull StR 2002 1063 ff.; AmtlBull NR 2002 2015 f.
08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Botschaft BR 10.9.2008 (BBl 2008 8125 ff., insb. 8156); AmtlBull StR 2009 588 ff.; AmtlBull NR 2009 2253 ff.; Änderung ParlG 19.3.2010 (AS 2010 3267).

Literatur

KLEY, Art. 9, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz: Basel Kommentar, Basel 2008, 120 ff. (zit. KLEY, Art. 9); MARTI, Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, in: Justice – Justiz – Giustizia 2010, H. 1, <www.richterzeitung.ch> (22. 11. 2013) (zit. MARTI, Gerichtskommission); MARTY, Qui a peur du Conseil de la magistrature?, in: Justice – Justiz – Giustizia 2009, H. 2, <www.richterzeitung.ch> (22. 11. 2013) (zit. MARTY, Conseil); SEILER, Art. 9, in: Seiler/von Werdt/Güngerich, Bundesgerichtsgesetz (BGG): Stämpflis Handkommentar, Bern 2007, 37 ff. (zit. SEILER, Art. 9); THÜR, Auslese unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in: Schumacher (Hrsg.), Geschlossene Gesellschaft? Macht und Ohnmacht der Justizkritik, Zürich 1993, 57 ff. (zit. THÜR, Auslese).

I. Entstehungsgeschichte

1. Gescheiterte Anläufe zur Schaffung einer Richterwahlkommission

1 Die Diskussion über die Schaffung einer Kommission zur Vorbereitung von Richterwahlen reicht zurück bis in die 1970er-Jahre. Damals oblagen die Wahlvorbereitungen allein den Fraktionen der BVers, welche sich in ihrem Umfeld auf die Suche nach geeigneten Kandidierenden machten und der VBVers oft erst am Vortag der Wahl Vorschläge unterbreiteten. Am 24. 6. 1976 behandelte der NR eine von NR Felix Auer (FDP/BL) eingereichte und von immerhin 101 Mitgliedern mitunterzeichnete Mo., welche zum Ziel hatte, die Vorbereitung von Richterwahlen sorgfältiger und transparenter zu gestalten (AmtlBull NR 1976 829 ff.). Dazu sollte – so die Forderung der Mo. – eine aus erfahrenen Juristen beider Räte zusammengesetzte Vorbereitungskommission eingesetzt werden, welche die Wahlvorschläge der Fraktionen rechtzeitig begutachten würde (AmtlBull NR 1976 830). In ihrer Stellungnahme räumte die Fraktionspräsidentenkonferenz zwar ein, dass Richterwahlen «gelegentlich in Eile vorgenommen oder allzu sehr als eine Angelegenheit der zum Zuge kommenden Fraktionen aufgefasst wurden», bezweifelte jedoch die Nützlichkeit einer Wahlvorbereitungskommission mit dem Hauptargument, dass letztlich doch die Fraktionen die Verantwortung für die Wahlvorbereitung und die Wahl trügen und diese nicht einer Kommission abtreten könnten. In der Folge stimmte der Motionär der Umwandlung seines Vorstosses in ein Po. zu (AmtlBull NR 1976 831).

2 Ausgelöst durch das Po. Auer setzten jene Fraktionen, welche an den Gerichten vertreten waren, im Jahr 1983 eine «interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Richterwahlen»[1] ein. Sie sah ihre Aufgabe darin, darüber zu wachen, «dass die Kandidatinnen und Kandidaten für die Eidgenössischen Gerichte den hohen Anforderungen des Amtes in beruflicher und charakterlicher Hinsicht gewachsen sind» (Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Richterwahlen, Richtlinien für die Wahl der Mitglieder der Eidgenössischen Gerichte, 28. 9. 1987), und beurteilte anhand schriftlicher Unterlagen und mündlich eingeholter Informationen, ob die ihr von den Fraktionen gemeldeten Personen diese Voraussetzungen erfüllten. Gemäss ihren Richtlinien griff die Arbeitsgruppe explizit nicht in die Verteilung der Sitze unter den Fraktionen ein. Wahlvorschläge wurden der VBVers nach wie vor ausschliesslich von den Fraktionen unterbreitet. Als informelles Gremium verfügte die Arbeitsgruppe über keinerlei gesetzliche Grundlage, wurde von den PD jedoch administrativ unterstützt (Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Richterwahlen, Richtlinien für die Wahl der Mitglieder der Eidgenössischen Gerichte, 28. 9. 1987).

1 Bis Ende 1987 «interfraktionelles Kontaktgremium» genannt.

3 Die Tatsache, dass die Arbeitsgruppe nur Vertreterinnen und Vertreter jener Fraktionen in ihre Reihen aufnahm, welche bereits an den Gerichten vertreten waren,[2] stiess in den folgenden Jahren immer wieder auf Kritik (vgl. THÜR, Auslese, 57 ff.). Aus nahe liegenden Gründen stammte die Kritik v.a. von jenen Fraktionen, denen ein Einsitz in die Arbeitsgruppe verwehrt blieb. 1994 verlangte eine pa.Iv. von NR Markus Ruf (SD/BE) die Schaffung einer gemeinsamen Kommission von NR und StR zur Vorbereitung von Richterwahlen, in welcher sämtliche Fraktionen der BVers vertreten sein sollten. Die vorberatende Spezialkommission der VBVers beantragte mit 4 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der pa.Iv. keine Folge zu geben. Man wolle «das Vorschlagsrecht für die Wahlen in die eidgenössischen Gerichte weiterhin in der Verantwortung der Fraktionen belassen», lautete unverändert das Hauptargument. Weil er sie nicht für mehrheitsfähig hielt, zog NR Ruf seine pa.Iv. zurück (AmtlBull NR 1995 [VBVers] 2334).

2. Vom Konzept einer Justizkommission zur GK

4 Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023) wurden mit dem BStGer und dem BVGer zwei neue Vorinstanzen des BGer geschaffen. Der BR sah in seiner Botschaft vom 28.2.2001 sich selbst als Wahlorgan der Mitglieder dieser neuen Gerichte vor, u.a. weil er befürchtete, «dass die Wahl und Wiederwahl einer derart grossen Anzahl von Richterinnen und Richter für das Parlament zu einer Belastung werden» könnte (BBl 2001 4257). Die Räte teilten diese Auffassung nicht. Die RK-StR, welche sich als Kommission des Erstrates mit der Vorlage befasste, war einhellig der Auffassung, dass die Richterinnen und Richter durch die BVers gewählt werden sollten (AmtlBull StR 2001 919). Zu deren Entlastung sah die RK-StR die Schaffung einer neuen, vorwiegend aus Nicht-Parlamentariern zusammengesetzten Justizkommission vor (vgl. dazu auch MARTY, Conseil). Präsidiert werden sollte sie von einer «anerkannten Persönlichkeit mit Richtererfahrung», unter den weiteren Mitgliedern stellte sich die RK-StR je ein Mitglied des NR und des StR sowie vier Mitglieder aus dem akademischen Umfeld, der Anwaltschaft und der Richterschaft vor (Zusatzbericht RK-StR 16.11.2001 [BBl 2002 1199 f.]). Die Justizkommission sollte «als intermediäres Gremium ergänzend zur Bundesversammlung tätig» sein und «eine Art Brücke zwischen Justiz und Parlament» bilden (Zusatzbericht RK-StR 16.11.2001 [BBl 2002 1182]).[3] Die RK-StR versprach sich dadurch eine Professionalisierung und zugleich eine Entpolitisierung des Auswahlverfahrens für Richterinnen und Richter. Als zweite Hauptaufgabe sollte die Justizkommission die BVers auch bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte unterstützen (Zusatzbericht RK-StR 16.11.2001 [BBl 2002 1189 f.]).

2 Die grüne Partei versuchte z.B. im Jahr 1991 – vier Jahre nachdem sie Fraktionsstärke erlangt hatte – vergeblich, in der Arbeitsgruppe Einsitz zu erhalten. Das Büro lehnte einen entsprechenden Antrag ab (AmtlBull NR 1991 [VBVers] 2584) Erst nachdem die VBVers im Sommer 1997 in einer Kampfwahl einen Kandidaten der grünen Partei als nebenamtlichen Bundesrichter gewählte hatte (AmtlBull NR 1997 [VBVers] 1616), wurde ein Vertreter der Grünen in die Arbeitsgruppe aufgenommen und der Fraktion ein Anspruch auf Richterstellen zugebilligt.

3 Trotz ihres Namens hätte die Justizkommission wenig mit einer parlamentarischen Kommission gemeinsam gehabt. Bemerkenswerterweise hiess dieses Organ in der französischen Version des Berichts der RK-StR und im Entwurf für ein entsprechendes BG denn auch «Conseil de la magistrature» und nicht «Commission de la magistrature». Offenbar ging der Begriff «Justizrat» den deutschsprachigen Kommissionsmitgliedern jedoch aus staatspolitischen Überlegungen zu weit (vgl. MARTY, Conseil, FN 4).

Im StR fand das so konzipierte neue Organ keine Zustimmung. Neben verfassungsrechtlichen Bedenken wurde v.a. die Befürchtung geäussert, dass die BVers dadurch die Verantwortung für die Richterwahlen faktisch an Dritte übertragen und vom Wahlorgan zur «Absegnungsinstanz» degradiert würde. Der Rat stimmte einem Antrag von StR Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI) zu, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen und i.S. der Schaffung einer parlamentarischen Richterwahlkommission ohne Oberaufsichtskompetenzen zu überarbeiten. Die Revision des GVG, welche die RK-StR ihrem Rat in der Frühjahrsession 2002 präsentierte, hielt sich an diese Vorgaben. Vorgeschlagen wurde die Bildung einer Kommission der VBVers,[4] welche für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung von Richterinnern und Richtern der eidg. Gerichte zuständig ist (AmtlBull StR 2002 201 f.). Ganz rückte die RK-StR von der Idee eines externen Expertengremiums jedoch nicht ab: Die neue GK sollte in ihrer Tätigkeit von einem Beirat unterstützt werden. **5**

Während der StR dieses Konzept einstimmig guthiess, lehnte der NR den Beirat ab. Wiederum wurde befürchtet, «dass sich die Macht in entscheidender Weise auf ein ausserparlamentarisches, konsultatives Gremium verlagern könnte» (AmtlBull NR 2002 1221). Nach einer erneuten Diskussion darüber, welches Organ künftig die Oberaufsicht über die Gerichte wahrnehmen solle, beantragte die RK-StR, diese Aufgabe der neuen GK zu übertragen. Im StR wehrten sich insb. die Mitglieder der GPK dagegen, die sich schliesslich durchsetzten: Mit 19 zu 18 Stimmen sprach sich der Rat knapp gegen Oberaufsichtskompetenzen für die neue Kommission aus (AmtlBull StR 2002 1063 ff.). Ein letzter Versuch des StR, den Beirat durch eine abgeschwächte Kann-Formulierung zu retten, scheiterte im NR endgültig (AmtlBull NR 2002 2015). Der Artikel über die GK wurde als Art. 54bis GVG eingeführt. Mit Inkrafttreten des ParlG wurde er materiell unverändert in Art. 40*a* übernommen. Die GK wurde im März 2003 eingesetzt. **6**

Im Rahmen der Neuorganisation der Strafbehörden des Bundes *(08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz)* beschlossen die Räte – wiederum entgegen dem ursprünglichen Antrag des BR, der diese Kompetenz bei sich belassen wollte (Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8156]) –, dass auch der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen von der VBVers gewählt werden sollten (AmtlBull StR 2009 592, AmtlBull NR 2009 2262). Gleichzeitig wurde die BA in ihrer Tätigkeit von der Exekutive unabhängig; seit dem 1.1.2011 untersteht sie der Aufsicht einer unabhängigen, ausserparlamentarischen Behörde, deren sieben Mitglieder ebenfalls von der VBVers gewählt werden. Für die Vorbereitung all dieser Wahlen wurde die GK zuständig und Art. 40*a* entsprechend angepasst (Änderung ParlG 19.3.2010 [AS 2010 3267]). **7**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Als Kommission der VBVers setzt sich die GK gemäss Art. 39 Abs. 4 ParlG aus zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR zusammen. Die Büros der Räte wählen die Mitglieder aus ihren Räten (Art. 43 Abs. 1). Das Präsidium der GK wird von der KoKo gewählt, wobei die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören dürfen (Art. 43 Abs. 2 ParlG). Seit der Gründung der GK wird das Präsidium abwechslungsweise von einem Mitglied des **8**

4 Entsprechend Art. 39 Abs. 4 ParlG wurde eine Zusammensetzung aus zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR vorgeschlagen.

NR oder des StR wahrgenommen. Für die BeK – ebenfalls eine Kommission der VBVers – ist dies in Art. 40 Abs. 2 ParlG explizit so geregelt, für die GK gibt es lediglich eine entsprechende Praxis.

9 Abs. 1 findet bezüglich Wahl auf sämtliche Richterinnen und Richter der eidg. Gerichte Anwendung, bezüglich Amtsenthebung nur auf jene, für die eine rechtliche Grundlage vorhanden ist, d.h. auf die Richterinnen und Richter des BVGer, des BStGer und des Bundespatentgerichts (BPatGer).[5] Für die Richterinnen und Richter des BGer und des Militärkassationsgerichts (MKG) gibt es keine Möglichkeit der Amtsenthebung.[6] Abs. 1 findet auch Anwendung auf den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sowie die Mitglieder der AB-BA, für welche in Art. 21 und 26 StBOG bezüglich Amtsenthebung analoge Regelungen getroffen wurden wie für die Richterinnen und Richter.

10 Der Begriff «Wahl» wird in Abs. 1 als Oberbegriff verstanden. Die GK bereitet nicht nur Ergänzungswahlen (Art. 173 ParlG), sondern auch Wiederwahlen (Art. 136 ParlG) und Präsidiumswahlen (Art. 138 ParlG) vor und unterbreitet der VBVers Wahlvorschläge.

11 Für die Vorbereitung von Amtsenthebungen hat sich die GK gestützt auf ein in ihrem Auftrag erstelltes Gutachten[7] am 3.3.2011 Handlungsgrundsätze auferlegt, denen allerdings kein rechtsetzender Charakter zukommt (BBl 2012 1271 ff.). In der Praxis ist es noch nie zur Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens gekommen.

12 Abs. 2 hält den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung frei werdender Richterstellen fest. Dadurch erhalten sämtliche Interessentinnen und Interessen an einem Richteramt Gelegenheit, sich zu bewerben und nicht nur jene, welche über Verbindungen zu einer Fraktion der BVers verfügen. Die Regel der öffentlichen Ausschreibung aller Stellen wird in der Praxis streng befolgt, auch wenn z.B. kurz nacheinander zwei gleiche Stellen am gleichen Gericht frei werden. Die Ausschreibung erfolgt stets im Internet (auf der Homepage der GK unter www.parlament.ch), in je einer Tageszeitung der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz und auf dem Stellenausschreibungsportal des Bundes.[8] Gleichzeitig beliefert die GK die Sekretariate der Fraktionen der BVers mit dem Ausschreibungstext. Teilpensen sind nur für das BVGer, das BStGer und das BPatGer möglich.[9]

13 Abs. 3 verpflichtet die GK, der BVers Wahlvorschläge zu unterbreiten. In den ersten Monaten nach ihrer Gründung entsprach das Selbstverständnis der GK noch weitgehend je-

5 Vgl. Art. 10 VGG, Art. 49 StBOG und Art. 14 PatGG: «Die Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn er oder sie: a. vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.»

6 Mitglieder des MKG und des BGer können wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der Eidg. Räte strafrechtlich verfolgt werden (Art. 14 Abs. 1 VG). Diese Kommissionen können auch die vorläufige Einstellung im Amt beantragen (Art. 14 Abs. 5 VG), die jedoch nicht einer Amtsenthebung gleichzusetzen ist; vgl. dazu auch Seiler, Art. 9 N 8; Kley, Art. 9 N 5 f.

7 Kiener et al., Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, in: VPB 2008.25, 316 ff., <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/04084/index.html?lang=de> (27.3.2014).

8 Für das MKG begnügt sich die GK aufgrund des sehr spezifischen und limitierten Kreises der potentiellen Kandidierenden mit einer öffentlichen Ausschreibung im Internet.

9 Nebenamtliche Richterstellen, wie es sie am BGer, am BPatGer und am BStGer gibt, werden als solche ausgeschrieben und gelten nicht als Teilpensen.

nem ihres Vorgängerorgans. Sie war darum bemüht, sich möglichst nicht in die Angelegenheiten der Fraktionen einzumischen und verzichtete anlässlich der Wahl zweier neuer Mitglieder des BGer in der Herbstsession 2003 darauf, der VBVers eigene Wahlvorschläge zu unterbreiten. StR Rolf Schweiger (FDP/ZG) führte als Präsident der GK in der VBVers aus:

> «Wir stellen uns nun auf den Standpunkt, dass es die Fraktionen sein müssen, welche Wahlvorschläge zu unterbreiten haben. Es haben die Fraktionen zu sein, welche von ihrer Warte aus auch die persönlichen Eigenschaften und die fachlichen Fähigkeiten der Kandidatinnen und Kandidaten zu prüfen haben […]. Der Gerichtskommission kann somit nur obliegen zu überprüfen, ob die Beurteilungen der Fraktionen in Bezug auf die persönliche Integrität und in Bezug auf die fachlichen Fähigkeiten richtig gemacht wurden» (AmtlBull NR 2003 [VBVers] 1769).

Nach der Wahl kamen der GK Zweifel, ob sie sich richtig verhalten habe. Ein beim BJ in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigte, dass die GK verpflichtet sei, der VBVers *eigene* Wahlvorschläge zu unterbreiten und dass die blosse Prüfung vorliegender Bewerbungen i.S. eines «nihil obstat», wie dies die Arbeitsgruppe früher getan hatte, nicht genüge (BJ, Funktion der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung. Vorbereitung von Richterwahlen, Gutachten 6.11.2003, in: VPB 69.3, <http://www.vpb.admin.ch/deutsch/doc/69/69.3.html> [27.3.2014]). Seit der Wintersession 2003 unterbreitet die GK für sämtliche Wahlen eigene Wahlvorschläge. Den Fraktionen kommt in der Praxis bis heute dennoch ein sehr grosses Gewicht zu. So machte die GK bei politisch umstrittenen Wahlen oft von der Möglichkeit Gebrauch, der VBVers mehr Personen vorzuschlagen, als Stellen zu besetzen sind, um nicht parteipolitisch Stellung nehmen zu müssen (vgl. Art. 137 N 9). Seit dem letzten Legislaturwechsel (Dez. 2011) ist die Kommission allerdings dazu übergegangen, auch bei politisch umstrittenen Wahlen jeweils nur eine Person zur Wahl vorzuschlagen. Diese neue, vor zehn Jahren noch undenkbare Praxis ergab sich mit der neuen personellen Zusammensetzung der GK von selbst und ohne dass eine grundsätzliche Diskussion darüber stattgefunden hätte.

14 Gestützt auf die Gerichtsorganisationgesetze regelt die BVers das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des BVGer, des BStGer, und des BPatG sowie des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der stellvertretenden Bundesanwälte und Bundesanwältinnen in einer VO (vgl. Art. 13 Abs. 3 VGG; Art. 17 PatGG; Art. 22 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 3 StBOG). Art. 40*a* Abs. 4 ermächtigt die GK zur Festlegung der *Einzelheiten* des in den entsprechenden Verordnungen geregelten Arbeitsverhältnisses. In der Praxis findet diese Bestimmung somit nur für eine bestimmte Gruppe von Richterinnen und Richtern Anwendung, nämlich für jene des BVGer sowie für die hauptamtlichen Richterinnen und Richter des BStGer und des BPatG.[10] Unter den Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses werden nach Art. 2 Abs. 2 der Richterverordnung (SR 173.711.2) Beginn, Beschäftigungsgrad, Anfangslohn und berufliche Vorsorge verstanden. Für die Festlegung des Anfangslohns werden der GK durch Art. 5 der Richterverordnung min. und max. Beträge sowie weitere Beurteilungskriterien vorgegeben. Bei der Festlegung des Beginns des Arbeitsverhältnisses und des Beschäftigungsgrads nimmt die GK soweit als möglich auf die Bedürfnisse der Gerichte und die Wünsche der Kandidierenden Rücksicht. Da die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte obligatorisch bei der Pensionskasse des Bundes versichert sind, ist der Handlungsspielraum der

10 Für die Richterinnen und Richter des BGer (haupt- und nebenamtliche) sowie die nebenamtlichen Richterinnen des BStGer und des BPatG werden die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses auf Verordnungsstufe abschliessend geregelt (SR 172.121.1; SR 172.121.2). Dasselbe gilt auch für die Mitglieder der AB-BA (SR 173.712.24).

GK bezüglich der beruflichen Vorsorge minim. Sie könnte höchstens in beschränktem Umfang spezielle Regeln für die Gesamtheit der Richterinnen und Richter festlegen, was sie in der Praxis aber noch nie getan hat. Für die Mitglieder der BA finden sich in der entsprechenden Verordnung (SR 173.712.23) analoge Bestimmungen.

15 Abs. 5 garantiert den einzelnen Fraktionen nicht nur eine Gewichtung nach ihrer Stärke, wie es für Kommissionen allgemein geregelt ist (Art. 43 Abs. 3 ParlG), sondern darüber hinaus mindestens einen Sitz. Die GK befolgt diese Regel auch für die Zusammensetzung ihrer Subkommission, welche den Auftrag hat, aufgrund eingegangener Bewerbungsunterlagen eine Vorauswahl der Kandidierenden vorzunehmen.

16 Abs. 6 ist vor dem Hintergrund von Abs. 1 zu verstehen: Die GPK und die FinDel bringen der GK Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, zur Kenntnis, weil die GK zwar für die Vorbereitung von Amtsenthebungen zuständig ist, jedoch selber über keine Oberaufsichtskompetenzen verfügt (vgl. N 4 f.). Abs. 6 gewährleistet somit, dass die relevanten Informationen von den Aufsichtsorganen zur GK fliessen. Die GK ist nicht verpflichtet, auf eine Mitteilung der GPK oder der FinDel hin tätig zu werden. Sie entscheidet nach pflichtgemässem Ermessen, ob sie ein Amtsenthebungsverfahren eröffnet (Kiener et al., Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, in: VPB 2008.25, 316 ff., insb. 331, <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/04084/index.html?lang=de> [27. 3. 2014]). Dazu ist es bis anhin noch nie gekommen: Im bisher einzigen Anwendungsfall von Abs. 6 entschied die GK, auf eine Meldung der GPK-NR hin nichts zu unternehmen (Medienmitteilung GK 4. 7. 2008).[11]

17 Dass die Mitglieder der AB-BA in Abs. 6 nicht genannt werden, ist ein gesetzgeberisches Versehen. Da auch für sie die Möglichkeit der Amtsenthebung besteht (Art. 26 StBOG), erstreckt sich die entsprechende Informationspflicht der Aufsichtsorgane auch auf sie.

18 Eine über Abs. 6 hinausgehende Zusammenarbeit zwischen GK und GPK ist gesetzlich nicht geregelt und findet in der Praxis auch nicht statt. Die vier Aufsichtskommissionen (die GPK und die FK beider Räte) beschlossen im Jahr 2010, bei der Oberaufsicht über die Gerichte enger zusammen zu arbeiten und zu diesem Zweck gemeinsame Informationssitzungen abzuhalten (vgl. Jahresbericht 2010 der GPK und der GPDel der Eidg. Räte vom 27. 1. 2011 [BBl 2011 4045 ff., insb. 4107]). Die GK wurde in diese neue Form des regelmässigen Austausches bedauerlicherweise nicht einbezogen. Bedenkt man, dass die Kommission nicht nur für die ausnahmsweise Einleitung von Amtsenthebungsverfahren, sondern auch für die immer wiederkehrende Vorbereitung von Wiederwahlen zuständig ist, wäre ein regelmässiger Kontakt zu den GPK sicher angezeigt.

19 Im Jahr 2008 bemühte sich die GK darum, die Oberaufsicht in ihren Kompetenzbereich zu ziehen und somit die Idee der RK-StR aus dem Jahr 2001 in anderer Form wiederzubeleben (vgl. N 4 f.). In einem nicht publizierten Bericht vom 11. 11. 2008 empfahl sie

11 Die GPK-NR hatte der GK ihren Bericht «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» vom 5. 9. 2007 (BBl 2008 1979 ff.) übermittelt und sich dabei explizit auf Art. 40*a* Abs. 6 berufen. Der Bericht enthielt Aussagen über das Verhalten des damaligen Präsidenten der Beschwerdekammer des BStGer.

den beiden RK, die notwendigen Schritte zu unternehmen,[12] um die auf sieben Kommissionen[13] verteilte Zuständigkeit bezüglich der Gerichte radikal zu vereinfachen und vorzusehen, dass die GK neu als einzige Kommission für alle Gerichtsbelange zuständig und im Hinblick auf die Übernahme von Aufsichtsfunktionen ausgestattet wird (Bericht GK 11.11.2008, 9 ff.).[14] Bis heute wurde dieses Anliegen von den RK nicht aufgenommen und ist inzwischen auch für die GK kein Thema mehr.

20 Ob die GK die Erwartungen, die mit ihrer Gründung verbunden worden waren, erfüllt (oder nicht erfüllt hat), muss differenziert beurteilt werden. Unbestritten ist, dass es ohne die Vorbereitungsarbeiten der GK nicht möglich gewesen wäre, die ersten Wahlen an die seit 2003 neu entstandenen Gerichte (BStGer, BVGer, BPatGer) in geordneten Bahnen durchzuführen. Bei Mehrfachvakanzen kann die GK ebenfalls eine koordinierende Funktion wahrnehmen, sofern sie diese Rolle überhaupt wahrnehmen will (vgl. N 13). Steht hingegen eine einfache Ersatzwahl aufgrund eines angekündigten Rücktritts einer Richterin an, kann nicht ohne Weiteres bejaht werden, dass die Tätigkeit der GK bei den Wahlvorbereitungen im Vergleich zu früher einen Mehrwert bringt. Weil die Kommission den politischen Aspekten der Wahl einen derart hohen Stellenwert beimisst, dass sie keinen eigenen Wahlvorschlag verabschiedet, ohne vorher die Fraktionen um eine Stellungnahme gebeten zu haben, liegt die Vermutung nahe, dass viele Wahlen auch heute noch ebenso gut – oder ebenso rudimentär – ohne Mitwirkung der GK vorbereitet werden könnten.

21 Zu einer professionelleren und transparenteren Wahlvorbereitung hat die Gründung der GK insofern beigetragen, dass frei werdende Richterstellen öffentlich ausgeschrieben werden, dass die Kandidierenden eine Empfangsbestätigung ihrer Bewerbungen erhalten, über das weitere Vorgehen und den Stand ihrer Bewerbungen informiert werden und nicht zuletzt auch dann Bescheid erhalten, wenn sie aus Sicht der Kommission nicht in die engere Wahl kommen. Die fachliche und persönliche Beurteilung der Kandidatinnen und Kandidaten nimmt die GK jedoch nicht mit anderen oder professionelleren Methoden vor, als dies vor ihrer Gründung die Fraktionen und die interfraktionelle Arbeitsgruppe taten: Sie beurteilt die Bewerbungen anhand der eingereichten Dossiers und lädt jene Kandidatinnen und Kandidaten, welche in die engere Wahl kommen zu einem kurzen Gespräch in der Kommission ein. Weder zieht die Kommission Spezialisten zur Beurteilung der fachlichen Eignung eines Kandidaten bei, noch lässt sie Assessments durchführen oder beurteilt die Kandidierenden anhand eines feststehenden Kriterienkatalogs.

22 Die Frage, ob die GK zur Entpolitisierung der Wahlen beigetragen hat – eine weitere Hoffnung, welche die Räte ursprünglich mit der Gründung der Kommission verbanden (vgl. N 4) – muss nach gut zehn Jahren Kommissionsarbeit negativ beantwortet werden.[15] Es kam zwar in der Praxis in einzelnen Fällen vor, dass die VBVers auf Vorschlag der GK

12 Als Kommission der VBVers kann die GK nicht selber eine pa.Iv. beschliessen oder eine Mo. einreichen.

13 GK, GPK-StR, GPK-NR, FK-StR, FK-NR, RK-StR, RK-NR.

14 Dabei war der GK bewusst, dass sie bei der Wahrnehmung dieser oberaufsichtlichen Funktion nicht als Kommission der VBVers, sondern als gemeinsame Kommission beider Räte aufgetreten wäre und folglich die Beschlussfassung und Antragstellung in Oberaufsichtsbelangen unter den national- und ständerätlichen Mitgliedern getrennt hätte erfolgen müssen (vgl. Art. 46 Abs. 2 ParlG), während die Verabschiedung von Wahlvorschlägen wie heute durch alle Mitglieder der Kommission gemeinsam erfolgt wäre.

15 Vgl. dazu auch MARTI, Gerichtskommission.

eine Kandidatin oder einen Kandidaten einer übervertretenen Partei in ein Richteramt wählte.[16] Das hatte allerdings nicht damit zu tun, dass dank der GK der parteipolitischen Zugehörigkeit der Kandidierenden grundsätzlich weniger Gewicht beigemessen wurde, als dies vor ihrer Gründung der Fall war, sondern war in diesen Fällen dadurch begründet, dass die jeweils untervertretenen Parteien entweder über keine Kandidierenden verfügten oder dass diese selbst aus Sicht der betroffenen Fraktion zu wenig qualifiziert waren. Von einer Entpolitisierung der Richterwahlen könnte erst dann die Rede sein, wenn die GK bspw. parteilose Kandidatinnen und Kandidaten ungeachtet der Unterstützung einer Fraktion genauso vorschlagen würde wie Parteiangehörige oder wenn sie trotz des Vorliegens von Kandidaturen von untervertretenen Parteien einer Kandidatin oder einem Kandidaten einer übervertretenen Fraktion aufgrund fachlicher und persönlicher Überlegungen den Vorzug geben würde. Beides hat die GK bis anhin noch nie getan. Es wäre jedoch falsch, dies als Versagen der Kommission auszulegen. Vielmehr ist die Hoffnung auf eine «Entpolitisierung» der Richterwahlen reichlich naiv, solange nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzte Organe die Wahlen vorbreiten und durchführen. Eine Entpolitisierung im oben genannten Sinn wurde und wird – allen Absichtserklärungen zum Trotz – in der Praxis weder von der GK noch der VBVer je ernsthaft als Ziel verfolgt.

Art. 41

Verfahren in der Vereinigten Bundesversammlung

[1] Soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist, gelten für das Verfahren in der Vereinigten Bundesversammlung die Bestimmungen des Geschäftsreglements des Nationalrats sinngemäss.

[2] Die Stimmenzählenden und die Ersatzstimmenzählenden der beiden Räte ermitteln die Wahl- und Abstimmungsresultate.

[3] Ist das Geschäftsreglement des Nationalrates nicht anwendbar, so kann sich die Vereinigte Bundesversammlung ein eigenes Reglement geben.

Procédure

[1] Sauf disposition contraire de la présente loi, la procédure de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est régie par le règlement du Conseil national, qui s'applique par analogie.

[2] Les scrutateurs et les scrutateurs suppléants des deux conseils établissent les résultats des élections et des votes.

[3] Si le règlement du Conseil national n'est pas applicable, l'Assemblée fédérale peut se donner un règlement propre.

Procedura nell'Assemblea federale plenaria

[1] Per quanto non disciplinato altrimenti dalla presente legge, alla procedura nell'Assemblea federale plenaria si applicano per analogia le disposizioni del regolamento del Consiglio nazionale.

[2] Gli scrutatori e gli scrutatori supplenti di ambo le Camere accertano i risultati delle elezioni e votazioni

[3] Per quanto non sia applicabile il regolamento del Consiglio nazionale, l'Assemblea federale plenaria può dotarsi di un proprio regolamento.

16 Bsp.: In der Herbstsession 2009 wählte die VBVers auf Antrag der GK einen Kandidaten der FDP an das BVGer, obwohl diese Partei am Gericht deutlich übervertreten war (vgl. Bericht der GK vom 10.9.2009 zu 09.203 [Bundesverwaltungsgericht. Wahl eines Mitglieds]).

Inhaltsübersicht

Note
I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

Bis 1903: Prov. GRN 1848 (AS 1850/51 30 ff.); Prov. Wahlregulativ VBVers 15.11.1848 (BBl IV 1849 122 f.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 21.12.1849 (AS 1848/50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); Prot. VBVers 24.7.1858, 280 ff.; Prot. VBVers 31.7.1858, 290 ff.; VBVers 27.1.1859 (AS 1857/60 148 ff.); Prot. VBVers 27.1.1859, 302 ff.; Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857/60 148 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).
4326 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Revision: Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.449 Pa.Iv. Reglement der VBVers. Aufhebung: Bericht Büro-VBVers 25.9.2003 (BBl 2003 7819 ff.); RVBVers 1.10.2003 (AS 2004 3421).

I. Entstehungsgeschichte

Die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen zum Verfahren in der VBVers entspricht weitgehend der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen zum Verfahren der BR-Wahlen und ist demzufolge bei Art. 130 ParlG dargestellt (s. Art. 130 ParlG). **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Abs. 1 legt fest, dass das GRN sinngemäss auf das Verfahren in der VBVers Anwendung findet, soweit das Gesetz (sechster Titel: Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit: Art. 130–140*a* ParlG) nichts anderes regelt. Gestützt auf diese Bestimmung sind in der VBVers etwa Ordnungsanträge (Art. 51 GRN) oder – falls sich Ratsmitglieder beleidigend äussern, nicht zur Sache sprechen oder durch ihr Verhalten die Ratsverhandlungen stören – Ordnungsrufe der Präsidentin oder des Präsidenten (Art. 39 GRN) zulässig.[1] **2**

Das Verfahren in der VBVers wird – ergänzend zu den Bestimmungen im Gesetz und im GRN – auch durch Weisungen resp. Mitteilungen des Büros der VBVers mit dem Charakter von Verwaltungsverordnungen normiert. Die Mitteilung zum Verfahren von Bundesratswahlen präzisiert z.B. die je nach Zeitpunkt unterschiedlichen Folgen eines Verzichtes auf die Wahl und schreibt die Unzulässigkeit von Wortmeldungen während eines Wahlgangs fest (s. auch Art. 39 N 10). **3**

1 Zulässig wäre theoretisch auch eine Zwischenfrage am Schluss eines Votums einer Rednerin oder eines Redners (Art. 42 GRN). Das Instrument der Zwischenfrage wurde bisher aber noch nie genutzt.

4 In Bezug auf das Verfahren bei Abstimmungen[2] hat das Büro der VBVers (Art. 39 ParlG) in seinem Bericht zur Aufhebung des Reglements der VBVers für zwei Fälle, in welchen die sinngemässe Anwendung nicht restlos Klarheit schafft, eine Auslegung festgehalten (Bericht Büro VBVers 25.9.2003 [BBl 2003 7820 f.]): Hinsichtlich der gemäss Art. 56 GRN i.d.R. vorgesehenen *elektronischen Stimmabgabe* hat es vor dem Hintergrund, dass die Mitglieder des StR nicht an das elektronische Abstimmungssystem angeschlossen sind, entschieden, dass zuerst die Mitglieder des StR ihre Stimmen durch Handerheben resp. Aufstehen abgeben und dass anschliessend die Mitglieder des NR mit dem elektronischen Abstimmungssystem stimmen; die beiden Resultate werden sodann addiert. Bezüglich *Namensaufruf* hat das Büro VBVers festgelegt, dass dafür die Unterstützung von 40 Ratsmitgliedern notwendig ist (dies in Addition der Vorgaben aus den beiden Räten: gemäss Art. 60 Abs. 2 GRN braucht es die Unterstützung von 30 und gemäss Art. 46 Abs. 1 GRS von 10 Ratsmitgliedern).

5 Zahlreiche bereits im Reglement von 1859 festgehaltene Detailbestimmungen zum Verfahren in der VBVers gelten auch heute noch, sind aber nicht mehr explizit geregelt. So teilen die Stimmenzählenden bspw. für jeden Wahlgang anders bezeichnete Stimmzettel den Ratsmitgliedern nur an ihrem Platz im Rat aus. Auf Geheiss der Präsidentin oder des Präsidenten sind es anschliessend die Weibel, welche die Stimmzettel einsammeln und den Stimmenzählenden abliefern. Nach der Sitzung werden die Stimmzettel vernichtet (s. Art. 130 N 6).

6 Die Wahlen in der VBVers verlaufen stets nach einem genauen Drehbuch: Nach der Sitzungseröffnung und der Feststellung, dass die absolute Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte anwesend ist, nimmt die Präsidentin oder der Präsident vor den Wahlen etwaige Verabschiedungen vor. Bei Wahlen in den BR wird im Fall eines Rücktritts zuerst in Anwesenheit des Gesamtbundesrates von der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der BVers das Rücktrittsschreiben verlesen. Anschliessend erfolgt die Würdigung durch die Präsidentin oder den Präsidenten und die Ansprache des zurücktretenden Mitglieds des BR. Die eigentliche Wahl findet in der Folge in Abwesenheit des Gesamtbundesrates statt. Bei Wahlen von Richterinnen oder Richtern wird die Sitzung der VBVers gewöhnlich vor dem Auszählen der Stimmen geschlossen. Die Resultate werden in der Folge getrennt in beiden Räten bekannt gegeben.

7 In Abs. 2 wird festgehalten, dass die Stimmenzählenden und die Ersatzstimmenzählenden der beiden Räte die Wahl- und Abstimmungsergebnisse ermitteln. Die Aufnahme dieser Bestimmung im Artikel über das Verfahren in der VBVers wurde nötig, da die Stimmenzählenden und die Ersatzstimmenzählenden seit dem Inkrafttreten des ParlG nicht mehr dem vormals für die Ermittlung der Ergebnisse zuständigen Büro der VBVers angehören, weshalb dieses von dieser Aufgabe befreit wurde (vgl. *01.401*; Prot. SPK-NR 16.11.2000, s. Art. 39 N 5).[3]

8 Kommen die beiden Räte zur VBVers im Nationalratssaal zusammen, nehmen die Stimmenzählerin oder der Stimmenzähler sowie die Ersatzstimmenzählerin oder der Ersatzstimmenzähler des StR neben den vier Stimmenzählenden und den vier Ersatzstimmenzählenden des NR auf dem Podium auf den Sitzen der Berichterstatterinnen resp.

2 Abstimmungen werden in der Praxis bei Ordnungsanträgen durchgeführt. Theoretisch wären sie auch bei Begnadigungsgesuchen oder Zuständigkeitskonflikten möglich.

3 Die neue Formulierung entspricht zudem der Praxis, dass sich die Präsidentin oder der Präsident der VBVers nicht an der Ermittlung der Ergebnisse beteiligt.

Berichterstatter Platz.[4] Bei Wahlen sind die insgesamt zehn Stimmenzählenden und Ersatzstimmenzählenden auch zuständig für das Austeilen der Wahlzettel. Die Auszählung erfolgt nach dem Einsammeln der Wahlzettel durch die Weibel unter der Koordination der Chefin oder des Chefs der Stimmenzählenden im sog. Bundesratszimmer, das sich neben dem Vorzimmer West befindet.

Im Hinblick auf allfälligen zukünftigen Regelungsbedarf schuf der Gesetzgeber in Abs. 4 die nötige gesetzliche Grundlage, damit sich die VBVers bei Bedarf wieder ein Reglement geben kann. Für ein derartiges Reglement ist zzt. kein Bedarf absehbar. Allfällige Änderungsvorschläge für das Verfahren in der VBVers können im NR und StR als pa.Iv. für Änderungen oder Ergänzungen des ParlG eingebracht werden.[5] **9**

4 Seit Beginn der 49. Legislaturperiode (5.12.2011) nehmen in Übereinstimmung mit der Gesetzesbestimmung die Stimmenzählerin oder der Stimmenzähler sowie die Ersatzstimmenzählerin oder der Ersatzstimmenzähler des StR konsequent an der Ermittlung der Ergebnisse teil. Zuvor delegierte der StR i.d.R. die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten anstelle der Ersatzstimmenzählerin oder des Ersatzstimmenzählers zur Ermittlung der Ergebnisse.

5 Sollte tatsächlich der Erlass eines Reglementes der VBVers verlangt werden, so könnte dies in Form einer pa.Iv. erfolgen und das Büro der VBVers müsste eine Kommission der VBvers einsetzen (s. Art. 39 N 15). – In der Praxis nahm bereits vor der Festschreibung der Bestimmungen zum Verfahren in der VBVers im ParlG das Büro des NR oder des StR statt des Büros der VBVers Stellung zu Vorstössen, welche eine Änderung des Reglements der VBVers verlangten; so z.B. zur *Mo. 87.953 (Wahl der bisherigen Bundesräte. Änderung des Wahlreglements)* oder zur *Mo. 98.3349 (Wiederkandidierende Bundesräte. Wahlverfahren).* – Zur Problematik von Mo., welche eine Änderung des Parlamentsrechts verlangen, s. Art. 118 N 29.

4. Kapitel: Kommissionen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 42

Ständige Kommissionen und Spezialkommissionen

[1] Jeder Rat setzt aus seiner Mitte die vom Gesetz und den Geschäftsreglementen vorgesehenen ständigen Kommissionen ein.

[2] In Ausnahmefällen können die Räte Spezialkommissionen bestellen.

Commissions permanentes et commissions spéciales

[1] Chaque conseil constitue en son sein les commissions permanentes prévues par la loi et par son propre règlement.

[2] Exceptionnellement, les conseils peuvent instituer des commissions spéciales.

Commissioni permanenti e commissioni speciali

[1] Ciascuna Camera istituisce al proprio interno le commissioni permanenti previste

dalla legge e dal proprio regolamento.

[2] In casi eccezionali le Camere possono istituire commissioni speciali.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Ständige und nicht ständige Kommissionen bis 1991	1
2. Gescheiterte Versuche, ein System ständiger Kommissionen einzuführen	10
3. GRN-Revision vom 4.10.1991 und GRS-Revision vom 24.9.1991: Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen	14
4. Verankerung der parlamentarischen Kommissionen in der BV	17
5. ParlG	22
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	24
1. System der ständigen Kommissionen	24
2. Spezialkommissionen als Ausnahmefall	27
3. Auswirkungen des Systemwechsels	29

Materialien

Bis 1903: GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GVG 21.12.1849 (AS 1848–1850 275 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902–1903 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.).
11747 Geschäftsreglement des Nationalrates: Änderung GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes». Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1065 ff., 1110 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 11143 ff.).
78.234 Pa. Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Änderung GRN 24.7.1986 (AS 1987 2 ff.).
79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates. Anträge der Kommission Parlamentsreform: AmtlBull NR 1979 985 ff.; GRN 27.9.1979 (AS 1979 1546 ff.).
84.059 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht Kommission-NR 15.6.1984 (BBl 1984 II 971 ff.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); Bericht Kommission-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff.); AmtlBull NR 1991 1197; AmtlBull StR 1991 720; Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9./15.9.2000, 8 f.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3547); AmtlBull NR 2001 1340; AmtlBull StR 2002 18; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: Änderung GRS 20.6.2003 (AS 2003 3645).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Änderung GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623).
07.493 Pa.Iv. Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates: Bericht Büro-StR 15.2.2008 (BBl 2008 1863); Änderung GRS 20.3.2008 (AS 2008 1215).
08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345); Änderung GRN (AS 2011 4633).
09.429 Pa.Iv. Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten: Bericht Büro-NR 26.8.2010 (BBl 2010 5977); Änderung GRN (AS 2010 4543).

Literatur

BURKHARD, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Zürich 1952 (zit. BURKHARD, Kommissionen); GRAF, Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion., in: Parlamentsdienste, Parlament, 203 ff. (zit. GRAF, Motion); LÜTHI, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 51 ff. (zit. LÜTHI, Stellung); LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Bern/Stuttgart/Wien 1997 (zit. LÜTHI, Legislativkommissionen); LÜTHI, Art. 153, in: St. Galler Kommentar, 2330 ff. (zit. LÜTHI, Art. 153); NUSPLIGER, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, in: Parlamentsdienste, Parlament, 223 ff. (zit. NUSPLIGER, Kommissionen).

I. Entstehungsgeschichte

1. Ständige und nicht ständige Kommissionen bis 1991

1 Die schweizerische BVers arbeitet seit ihrem Bestehen mit Kommissionen. «Seit Beginn ihrer Tätigkeit» haben sich gemäss BURKHARD «sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat angewöhnt, die Vorberatung beinahe sämtlicher Geschäfte an Kommissionen zu überweisen» (BURKHARD, Kommissionen, 37). So hat der NR schon am ersten Sitzungstag zwei Kommissionen eingesetzt (DÜBLIN, Anfänge, 25 f.). CRON definierte Kommissionen als «Ausschüsse der Vollversammlung, die zur Vorbereitung bestimmter Gegenstände zwecks Berichterstattung an die Versammlung bestellt werden» (CRON, Geschäftsordnung, 134). Dabei arbeitete die BVers sowohl mit sog. «ständigen» Kommissionen als auch mit «nicht ständigen» Kommissionen, welche nur für die Beratung eines bestimmten Geschäftes eingesetzt und dann wieder aufgelöst wurden.

2 Als erste ständige Kommission der BVers wurde die «Bittschriftenkommission» eingesetzt, welche schon in der Zeit der Tagsatzung existiert hatte. Im GRN 1850 ist denn auch nur diese eine Kommission erwähnt. Art. 69 hält fest: «Die eingehenden Bittschriften werden in der Regel an eine, wenigstens aus fünf Mitgliedern bestehende Bittschriftenkommission zur Vorberathung gewiesen. Diese Kommission wird alljährlich zu Anfang der ordentlichen Sizung gewählt.» Im GRS 1849 ist die Bittschriftenkommission in Art. 30 erwähnt. Auch sie bestand aus fünf Mitgliedern und hatte die an den StR gerichteten Bittschriften zu behandeln. Die übrigen Kommissionen wurden gemäss CRON «von Fall zu Fall zur Berichterstattung über einen Gegenstand bestellt» (CRON, Geschäftsordnung, 135).

Mit der Zeit wurden mehr ständige Kommissionen gebildet, welche insb. mit der Behandlung wiederkehrender Geschäfte betraut wurden. Seit 1876 werden z.B. das Budget, die Nachtragskredite und die Staatsrechnung jedes Jahr der gleichen Kommission zugewiesen. Das war die Geburtsstunde der FK. In den Geschäftsreglementen der Räte von 1903 sind bereits je sieben ständige Kommissionen aufgelistet: Neben Petitionskommission und FK bestellten beide Räte je eine Alkoholkommission, eine Kommission für Eisenbahnkonzessionen und eine Zolltarifkommission. Das GRS 1903 führt zusätzlich eine Militärkommission und eine Bundesbahnkommission an. Das GRN 1903 nennt zudem eine Kommission zur Prüfung der Wahlakten sowie eine Kommission für den Geschäftsbericht des BR und des BGer. **3**

Als «ständig» wurden jene Kommissionen bezeichnet, welche die Räte für eine ganze Legislaturperiode einsetzten. Bis 1890 war das noch anders gewesen: Damals wurden die Kommissionen jedes Jahr neu bestellt. Als ständige Kommissionen bezeichnete man jene, welche alljährlich unter dem gleichen Namen wieder neu bestellt wurden (BURKHARD, Kommissionen, 23; CRON, Geschäftsordnung, 136). Das GVG und beide Ratsreglemente sahen zudem vor, dass «noch andere Kommissionen für die Dauer einer ganzen Legislaturperiode bestellt» (Art. 28 GVG 1902; Art. 48 GRN 1903; Art. 34 GRS 1903) werden können. **4**

Das Kommissionensystem hat sich also früh entwickelt. Kommissionen erwiesen sich als unverzichtbar für die Arbeit der BVers, auch wenn ihnen zuerst mit einer gewissen Skepsis begegnet wurde.[1] Dieses Misstrauen hielt sich relativ hartnäckig. So sprach BURKHARD 1950 davon, dass sich gewisse Kommissionen zu eigentlichen «Nebenparlamenten» entwickelt und sich Rechte erobert hätten, «die das Parlament praktisch nicht mehr ausübt, wie bspw. die Entgegennahme von vertraulichen Informationen durch den Bundesrat» (BURKHARD, Kommissionen, 188). Hier schimmert ein plenumszentriertes Parlamentsverständnis durch, wonach alles im Plenum ausgiebig debattiert werden muss. Gemäss DUBS war die Einsetzung von Kommissionen jedoch bereits im 19. Jahrhundert insb. auch zur Qualitätssicherung der Gesetzgebung unabdingbar: «Die Vorprüfung der gesetzgeberischen Traktanden durch Kommissionen hat bei uns umso grössere Bedeutung, als die Vorlagen leider fast durchgängig sehr mangelhaft zu sein pflegen» (DUBS, Recht, 73). VON WYSS hebt zudem hervor, dass der zunehmende Einfluss der Kommissionen auch mit der «Technisierung» und «Formalisierung» der Debatten zusammenhängt, wie sie insb. mit der GRN-Revision von 1920 eingeleitet worden sei (VON WYSS, Maximen, 19). **5**

Während das GRN 1903 bereits neun Bestimmungen betr. die Kommissionen enthält, gibt es dazu im GVG 1849 und im GVG 1902 nur wenige Angaben. Im GVG wurden primär die Rechte spezifischer Kommissionen gegenüber BR und Verwaltung geregelt. Allgemeine Bestimmungen betr. die Kommissionen blieben rudimentär. Aufgaben und Verfahren waren in den Geschäftsreglementen der Räte geregelt, z.T. mit identischen Bestimmungen. Im GVG 1849 ist lediglich festgehalten, dass Kommissionen Mitglieder des BR zur Auskunftserteilung einladen dürfen. Im GVG 1902 sind die FK und Alkoholkommissionen sowie deren Delegation namentlich genannt, wohl weil ihre Auskunftsrechte gegenüber BR und Verwaltung geregelt werden mussten. Zudem wurde in Art. 28 GVG 1902 – wie in den Geschäftsreglementen – den Räten explizit die Befugnis gege- **6**

1 DÜBLIN zitiert für die Anfänge des Bundesstaates aus verschiedenen Zeitungen, in denen kritisiert wurde, dass sich die Räte von den vorberatenden Kommissionen hätten überrumpeln lassen und in den Räten gar keine richtige Diskussion mehr stattgefunden habe (DÜBLIN, Anfänge, 26).

ben, auch noch andere Kommissionen für die Dauer einer ganzen Legislaturperiode zu wählen. Die Zahl ständiger Kommissionen nahm laufend zu; die Liste in den Geschäftsreglementen wurde immer länger. Vor der grundlegenden Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 zählte der NR 11 ständige Kommissionen (vgl. Art. 15 GRN 1990).

7 Die Nennung in den Reglementen bedeutete indessen nicht, dass v.a. die *ständigen* Kommissionen für die Kommissionsarbeit der BVers bedeutend waren. Diese Kommissionen wurden in erster Line für regelmässig wiederkehrende Geschäfte eingesetzt. Ging es darum, z.B. ein neues Gesetz zu schaffen, dann wurde für die Vorberatung dieses Geschäfts in vielen Fällen eine *Spezial*kommission eingesetzt. Wichtige politische Geschäfte wurden deshalb häufig nicht in den ständigen Kommissionen behandelt, sondern in eigens für das Geschäft ad hoc eingesetzten Kommissionen. Diese Zahl konnte sehr hoch sein: Cron zählte bereits im Sommer 1945 42 nicht ständige Kommissionen (Cron, Geschäftsordnung, 147). Wie der Bericht der NR-Kommission vom 16.5.1991 zeigt, blieb diese Zahl konstant hoch: In der Zeitspanne von Wintersession 1987 bis Wintersession 1990 wurden im NR 57 nicht ständige Kommissionen neu gebildet (BBl 1991 III 630). Aus dem Bericht geht auch hervor, dass diese nicht ständigen Kommissionen insgesamt zwar weniger Geschäfte behandelten als die ständigen Kommissionen, jedoch behandelten sie mehr politisch bedeutsame Geschäfte, welche öffentliches Interesse erregten oder für Interessengruppen wichtig waren. Die Zahlen im StR ergeben ein ähnliches Bild (Bericht Kommission-StR 14.8.1991 [BBl 1991 IV 373]).

8 Damit die an einem Geschäft speziell interessierten Ratsmitglieder an den Kommissionsberatungen teilnehmen konnten, wurde bisweilen für eine wichtige Vorlage eine Spezialkommission gebildet, obwohl die Vorlage einem Sachbereich einer ständigen Kommission hätte zugewiesen werden können. Das war auch vom Reglement so vorgesehen: Art. 15 GRN 1990 stipulierte, dass «zur Prüfung der Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite die ständigen Kommissionen erweitert oder nichtständige Kommissionen bestellt werden.» Dieses System brachte den Ratsmitgliedern sehr viel Flexibilität. Sie konnten aus einer grossen Anzahl Kommissionssitze jene auswählen, welche ihren Interessen am meisten entsprachen (Lüthi, Legislativkommissionen, 40). Das führte indessen manchmal zu Frustrationen bei den Präsidenten und Präsidentinnen der ständigen Kommissionen. Die ständigen Kommissionen bekamen häufig nur die weniger interessanten wiederkehrenden Geschäfte zugewiesen und waren z.T. nicht ausgelastet. So titelte die «Sonntags-Zeitung» vom 24.6.1991 «Kommissionskoloss statt ständige Verkehrskommission». Die Zeitung berichtete darüber, dass für die Vorberatung der Vorlage für eine neue Alpentransversale (sog. NEAT) im NR eine 31 Mitglieder zählende Spezialkommission eingesetzt wurde. In einer solch grossen Kommission konnten die verschiedenen regionalen Interessen offenbar besser berücksichtigt werden als in der 23 Mitglieder umfassenden ständigen Verkehrskommission (Lüthi, Legislativkommissionen, 40).

9 Die BVers arbeitete also bis 1991 mit einem Mischsystem aus ständigen Kommissionen, welche insb. wiederkehrende Geschäfte behandelten, und nicht ständigen Kommissionen, welche für die Vorberatung einzelner, politisch z.T. bedeutsamer Vorlagen eingesetzt und danach wieder aufgelöst wurden. Dieses System befriedigte insb. das Bedürfnis der Ratsmitglieder, sich dort einbringen zu können, wo es für sie am meisten lohnenswert war. Das ist auch ein Grund, warum sich dieses System so lange halten konnte, obwohl seine Mängel schon im Verlaufe des 20. Jahrhunderts offensichtlich wurden.

2. Gescheiterte Versuche, ein System ständiger Kommissionen einzuführen

Die Einführung eines Systems mit vorwiegend ständigen Kommissionen wurde bereits 1978 im Bericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments» vorgeschlagen (Bericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1068]). Konkret wurde angeregt, 17 Kommissionen für alle wichtigen Aufgabenbereiche des Bundes zu bilden. Ad hoc eingesetzte Kommissionen sollte es nur noch für Geschäfte geben, die ein in sich geschlossenes Gebiet regeln oder sich nicht in den Zuständigkeitsbereich einer ständigen Kommission einordnen lassen. Die Studienkommission konkretisierte ihre Vorschläge so weit, dass sie sogar einen Sitzungsplan für die neuen Kommissionen erstellte. **10**

Die Reform des Kommissionensystems bildete einen zentralen Bestandteil der von der Studienkommission unterbreiteten Reformvorschläge. Das erstaunt nicht, denn beurteilt man das System der ad hoc eingesetzten Kommissionen nicht nur aus der Sicht des einzelnen Ratsmitgliedes, sondern auch aus der Perspektive der Wirksamkeit des Parlamentes, fällt die Bilanz nicht sehr positiv aus. So heisst es im Bericht der Studienkommission von 1978: «Ad hoc Kommissionen können oft nur mit unverhältnismässigem Aufwand die Zusammenhänge einer Einzelvorlage zu anderen Geschäften herausarbeiten und vermögen die Kontinuität der politischen Entscheidungen in gleichen und ähnlichen Fällen nicht zu gewährleisten. Ständige Kommissionen arbeiten vielfach effizienter und stärken das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung. Die konstante Behandlung verwandter Geschäfte durch dieselbe Kommission fördert die Sachkunde der Kommissionsmitglieder und die Kontinuität der politischen Willensbildung innerhalb des Sachbereichs» (BBl 1978 II 1069). **11**

Trotz dieser Erkenntnis wurde der Schritt zu einem System ständiger Kommissionen Ende der Siebziger- und zu Beginn der Achtzigerjahre noch nicht gemacht. Die Kommission des NR, welche mit der Prüfung der Vorschläge der Studienkommission betraut wurde, schlug dem Rat eine äusserst bescheidene Reform des Kommissionensystems vor. Im Wesentlichen wurden die Aufgabenbereiche sowie die Bezeichnungen von einigen ständigen Kommissionen geändert. Zudem wurde im Reglement neu festgehalten, dass die ständigen Kommissionen «die wiederkehrenden Geschäfte, die übrigen Vorlagen sowie in der Regel die parlamentarischen Initiativen ihres Sachbereichs und verwandter Gebiete prüfen» (Art. 15 Abs. 2 GRN 1974). Als Abgrenzung dazu wurde auch definiert, wofür nicht ständige Kommissionen eingesetzt werden sollten, nämlich «zur Prüfung der Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite» (Art. 15 Abs. 3 GRN 1974). Mit diesen Änderungen wurden gewisse Ungleichgewichte des bisherigen Systems beseitigt, aber seine Struktur bewahrt, wie die Kommission in ihrem Bericht selber schrieb (AmtlBull NR 1979 985). Tatsächlich kann man festhalten, dass diese Revision des GRN vom 27.9.1979 den Mischcharakter des Kommissionensystems eher zementierte, indem nun die Funktionen von ständigen und nicht ständigen Kommissionen explizit im Reglement festgeschrieben und für wichtige politische Geschäfte primär nicht ständige Kommissionen vorgesehen wurden. Schon die Schaffung von zwei weiteren ständigen Kommissionen weckte im Rat aber Befürchtungen, dass «Fachwissenghettos» geschaffen würden, «wo Leute immer mehr von wenigem wissen, bis sie alles von nichts mehr wissen» (AmtlBull NR 1979 994). Ein Wechsel zu einem System ständiger Kommissionen, wie er der Studienkommission Parlamentsreform vorschwebte, war damals also noch völlig chancenlos. **12**

Das nun rechtlich zementierte Mischsystem vermochte nicht zu befriedigen. Deshalb hatte sich die Kommission «Parlamentsreform» aufgrund eines vom NR überwiesenen **13**

Po., das eine bessere Aufgabenteilung zwischen ständigen und Spezialkommissionen verlangte, bereits 1984 wieder mit dem Kommissionensystem zu befassen. Die Kommission des NR stellte in ihrem Bericht vom 15.6.1984 zwar fest, dass nach wie vor die ad hoc eingesetzten Kommissionen dominierten und einige ständige Kommissionen unterbeschäftigt seien, empfahl dem Rat jedoch, vorläufig auf eine Änderung des Reglements zu verzichten, insb. auch, weil sich die Fraktionen in ihren Stellungnahmen zuhanden der Kommission gegen einen weitergehenden Systemwechsel ausgesprochen hätten (BBl 1984 II 972 f.).

3. GRN-Revision vom 4.10.1991 und GRS-Revision vom 24.9.1991: Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen

14 Zu Beginn der Neunzigerjahre war die Zeit reif für den Systemwechsel. In Umsetzung der pa.Iv. von NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) und StR René Rhinow (FDP/BL) (*90.228* und *90.229*) verabschiedeten die Räte in der Herbstsession 1991 eine Parlamentsreform, in welcher die Neuregelung des Kommissionensystems einen wichtigen Bestandteil bildete. In jedem Rat wurden neben den FK und GPK zehn ständige Kommissionen geschaffen, welche einen bestimmten Sachbereich der Bundespolitik abdecken. Die Reform wurde weitgehend auf Reglementsebene vorgenommen. Art. 15 GRN 1990 listete ab 4.10.1991, Art. 10 GRS 1986 ab 24.9.1991 neu die einzelnen Kommissionen sowie die generellen Aufgaben der Kommissionen auf. In Art. 15*a* GRN 1990 bzw. Art. 11 GRS 1986 wurde neu festgehalten, dass Spezialkommissionen nur noch «in Ausnahmefällen» eingesetzt werden sollten.

15 Gemäss dem Bericht der Kommission des NR vom 16.5.1991 hatte die Reform folgende Ziele: Zunächst sollte die Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes gestärkt werden. Mit Hilfe von ständigen Kommissionen sollte das Parlament eine aktivere Rolle im Gesetzgebungsprozess wahrnehmen können, indem es nicht nur auf Bundesratsvorlagen reagiert. Im Weiteren erhofften sich die Reformer eine Förderung des Sachverstandes der Kommissionsmitglieder: Diese sollten sich durch eine kontinuierliche Beschäftigung mit demselben Themenbereich ein spezialisiertes Wissen aneignen können. Schliesslich erhofften sich die Reformer auch effizientere Arbeitsabläufe: In einem Jahresplan sollten für jede Kommission in jedem Quartal zwei Sitzungen reserviert werden (BBl 1991 III 636 ff.). Damit entfielen nicht nur die mühsamen Terminfestlegungssitzungen[2], sondern es konnte durch eine konzentrierte Sitzungsplanung auch verhindert werden, dass Kommissionsmitglieder für die Beratung eines Geschäftes für ein bis zwei Stunden nach Bern reisten.

16 In den Räten war diese Reform des Kommissionensystems nicht unumstritten. In beiden Räten wurden Anträge gestellt, wonach die Einsetzung von Spezialkommissionen nicht nur «in Ausnahmefällen» möglich sein sollte. Im NR wurde ein entsprechender Antrag mit 85 zu 57 Stimmen, im StR gar nur ganz knapp mit 17 zu 15 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 1991 1197; AmtlBull StR 1991 720). Etliche Ratsmitglieder fürchteten offenbar, nicht mehr über genügend Flexibilität zu verfügen, um ihre Wunschkommissionen auszusuchen. Kritik wurde insb. von Mitgliedern der SVP vorgebracht. So befürch-

2 Um die Termine für die Kommissionssitzungen festlegen zu können, berief der Kommissionspräsident resp. die Kommissionspräsidentin während der Session frühmorgens vor Sitzungsbeginn die Kommission zusammen. In der Regel war auch das zuständige Mitglied des BR anwesend. Dabei wurden die möglichen Termine aufgerufen und jene festgelegt, an denen die meisten Mitglieder verfügbar waren.

teten einerseits insb. Vertreter der Landwirtschaft, dass sie nicht mehr bei der Vorberatung der für sie relevanten Geschäfte teilnehmen könnten. Andererseits kam in den geäusserten Voten auch eine grundsätzliche Skepsis gegenüber einem aktiven Arbeitsparlament zum Ausdruck.[3] Dieses Mal waren die Gegnerinnen und Gegner der Reform jedoch in der Minderheit und das System ständiger Kommission konnte bereits im Hinblick auf die neue Legislaturperiode in der Wintersession 1991 eingeführt werden.

4. Verankerung der parlamentarischen Kommissionen in der BV

17 Die Ende der Neunzigerjahre vorgenommene Totalrevision der BV bot sodann Gelegenheit, die Kommissionen auch auf Verfassungsebene zu verankern. Neu bildete Art. 153 BV den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Kommissionen und ihre Tätigkeiten. In der Verfassungsbestimmung ist festgehalten, dass jeder Rat Kommissionen einsetzt. Die Verfassung sagt jedoch nichts zu den Aufgaben und zum Verfahren in den Kommissionen (LÜTHI, Art. 153, N 1).

18 In den Abs. 2 und 3 nimmt die Verfassungsbestimmung zwei Anliegen auf, welche bereits in den pa.Iv. *90.228* und *90.229* (vgl. N 14) eingebracht worden waren. Abs. 2 bestimmt, dass das Gesetz gemeinsame Kommissionen vorsehen kann. Solche gemeinsamen Kommissionen existierten in der Praxis bereits im Bereich der Oberaufsicht (FinDel und GPDel). Die neue BV brachte die verfassungsmässige Verankerung.

19 In Abs. 3 wurde die Voraussetzung geschaffen, dass das Gesetz einzelne Befugnisse an Kommissionen delegieren kann, nicht aber die Gesetzgebung. Damit sind die Möglichkeiten zur Kompetenzdelegation an Kommissionen in einem engen Rahmen gehalten. Es bleiben vor allem Befugnisse im Bereich der Oberaufsicht, der Ausübung parlamentarischer Konsultationsrechte, der parlamentarischen Selbstverwaltung oder im Bereich der Organisation des Parlamentes, die sich für eine Delegation an Kommissionen eignen (LÜTHI, Art. 153 N 10).

20 Abs. 4 von Art. 153 verankert für die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein verfassungsunmittelbares Informationsrecht. Der Umfang der einzelnen Rechte musste jedoch durch den Gesetzgeber bestimmt werden. Erst das ParlG legte fest, wie weit die Informationsrechte der einzelnen Organe gehen (LÜTHI, Stellung, 52).

21 Der verfassungsrechtliche Rahmen ist somit sehr allgemein gehalten. Dem Gesetzgeber blieb ein grosser Spielraum, um diesen Rahmen zu füllen.

5. ParlG

22 Bei der Regelung der Kommissionen im ParlG waren einerseits zentrale Bestimmungen betr. Aufgaben und Verfahren der Kommissionen von der Reglements- auf Gesetzesstufe zu heben, andererseits waren Verfassungsbestimmungen zu konkretisieren. Im neuen ParlG wurde den Kommissionen ein ganzes Kapitel gewidmet, dessen erster Abschnitt (Art. 42–49) allgemeine Bestimmungen enthält, welche für alle Kommissionen Anwen-

3 Z.B.NR Christoph Blocher (SVP/ZH) befürchtete, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer mehr «zu verwaltungsinternen Leuten, zu ‹Bürokraten unter sich› entwickeln» würden. Das Parlament würde zu einem «Sammelbecken von Leuten, die entweder nicht willens oder nicht fähig sind, einen privaten Beruf auszuüben» (AmtlBull NR 1991 1175).

dung finden. Spezifika der FK, GPK und der RedK sind in den nachfolgenden Abschnitten (Art. 50–59) geregelt.

23 In Art. 42 wurde klargestellt, dass die Räte primär mit ständigen Kommissionen arbeiten und Spezialkommissionen eine Ausnahme darstellen. Das mit der Reform von 1991 (vgl. N 14 ff.) auf Reglementsstufe geschaffene System wurde nun auch gesetzlich verankert. Nach 10 Jahren Praxis gab diese Form des Kommissionensystems zu keinen Diskussionen mehr Anlass. Anträge, welche die Rückkehr zum alten System forderten, wurden keine gestellt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. System der ständigen Kommissionen

24 Art. 42 Abs. 1 sieht vor, dass jeder Rat aus seiner Mitte die vom Gesetz und den Geschäftsreglementen vorgesehenen ständigen Kommissionen einsetzen kann. Im ParlG sind die FK, die GPK und die RedK genannt und ihre Aufgaben geregelt (Art. 50–59 ParlG).[4] Eine Auflistung der übrigen Kommissionen findet sich erst auf Reglementsstufe (Art. 10 GRN 2003; Art. 7 GRS 2003).[5] Mit dem Verzicht der Nennung insb. der primär mit der Gesetzgebung[6] betrauten Kommissionen auf Gesetzesstufe wollte der Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität wahren. Es sollte relativ einfach möglich sein, bei Bedarf neue Kommissionen zu schaffen und bestehende umzubenennen oder aufzuheben. So konnte die Aufhebung der KöB 2008 im StR und 2010 im NR mit einer Revision des jeweiligen Geschäftsreglements abgewickelt werden (*07.493 Pa.Iv. Auflösung der Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates*; AS 2008 1215; BBl 2008 1861; *09.429 Pa.Iv. Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten*; AS 2010 4543; BBl 2010 5977).[7] Es ist auch denkbar, dass eine bestimmte Kommission nur in einem Rat geschaffen wird. So hat der NR für die Behandlung von Immunitätsgesuchen eine Immunitätskommission geschaffen, während der StR beschlossen hat, diese Aufgabe weiterhin seiner RK anzuvertrauen (Art. 10 Ziff. 12 GRN i.d.F. vom 30.9.2011; *08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*; AS 2011 4633).

25 Ansonsten erweist sich das 1991 geschaffene System als äusserst beständig. Mit Ausnahme der KöB nennen Art. 10 GRN bzw. Art. 7 GRS noch die gleichen Kommissionen wie im Jahre 1991. Da die Kompetenz zur Festlegung der Sachbereiche der ständigen Kommissionen bei den Ratsbüros liegt (Art. 9 Abs. 1 Bst. b GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. b GRS), können diese flexibel auf allfällig ungleiche Auslastungen zwischen den Kommissionen reagieren. Im Jahre 2011 nahmen die Büros eine generelle Überprüfung der Zuweisung der Sachbereiche vor. Dabei wurden einige Korrekturen vorgenommen (vgl. Prot. Büro NR 18.11.2011). Insgesamt handelte es sich jedoch nur um punktuelle Ver-

4 Im Weiteren sind auch die Kommissionen der VBVers im ParlG genannt. Es sind die BeK (Art. 40 ParlG) sowie die GK (Art. 40*a* ParlG).

5 Es sind dies die APK, WBK, SGK, UREK, SiK, KVF, WAK, SPK und RK. Im NR kommt noch die Immunitätskommission (IK) dazu.

6 Auch die APK als nicht primär mit Gesetzgebung betraute Kommissionen sind erst auf Reglementsstufe aufgeführt. Somit könnte ein Rat auch mehr als eine «für die Aussenpolitik zuständige Kommission» gem. Art. 152 ParlG einsetzen.

7 Die KöB waren zu wenig ausgelastet, insb. weil ETH-Projekte durch die Eingliederung ins ordentliche Budget neu durch die FK behandelt wurden.

schiebungen.[8] Grössere Korrekturen sollten aus Gründen der Wahrung der Kontinuität vermieden werden.

26 Bewährt hat sich auch die Erstellung eines jährlichen Sitzungsplanes, der die Sitzungsdaten von allen Kommissionen für ein ganzes Jahr festlegt: Es muss nicht mehr wie vor dem Systemwechsel kurzfristig in den Sessionen nach Daten für die Kommissionssitzungen gesucht werden, sondern die Kommissionsmitglieder, aber auch die Mitglieder des BR und der Verwaltung können sich die Daten langfristig reservieren. In der Regel tagt jede Kommission pro Quartal an zwei zweitägigen Sitzungen (im StR je eine zwei- und eine eintägige Sitzung). Die Kommissionssekretariate erstellen in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten resp. der Präsidentin die Traktandenliste für diese zwei Sitzungen, wobei die Liste durchaus 15–20 Traktanden umfassen kann. Kleinere Geschäfte können so in einer zweitägigen Sitzung untergebracht werden.

2. Spezialkommissionen als Ausnahmefall

27 In Art. 42 Abs. 2 wurde die 1991 neu in die Geschäftsreglemente aufgenommene Bestimmung, wonach Spezialkommissionen nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden sollen, auf Gesetzesstufe gehoben. Aufgrund der intensiven Diskussionen über diese Bestimmung in den Räten (vgl. N 16) hätte man annehmen können, dass die Räte nach wie vor versuchen würden, für wichtige Geschäfte Spezialkommissionen einzusetzen. Das System der ständigen Kommissionen konnte sich aber durchsetzen: Spezialkommissionen wurden in den letzten Jahren selten eingesetzt, z.B. für die Vorberatung besonders umfangreicher Vorlagen, die aufgrund ihres themenübergreifenden Inhaltes keiner bestimmten Kommission zugewiesen werden konnten.[9] Ebenso wurden Spezialkommissionen für die Vorberatung verschiedener Entlastungsprogramme (vgl. *03.047* und *04.080*) sowie zur Vorberatung der Vorlagen zur Personenfreizügigkeit eingesetzt (vgl. *04.066* und *04.067*).

28 Lediglich reglementarisch vorgesehen ist die Legislaturplanungskommission, welche jeweils in der ersten Session einer Legislaturperiode als Spezialkommission zur Vorberatung des Berichtes des BR über die Legislaturplanung bestellt wird (Art. 13 GRN; Art. 10 GRS). In der Legislaturperiode 2007–2011 war mit der Legislaturplanungskommission nur eine einzige Spezialkommission tätig, während früher bisweilen über 50 Spezialkommissionen pro Legislaturperiode eingesetzt worden sind (vgl. N 7).

3. Auswirkungen des Systemwechsels

29 Wie dargelegt (vgl. N 1), hat die BVers schon immer mit Kommissionen gearbeitet. Das macht Sinn, verfügt die BVers doch seit Bestehen des Bundesstaates über weitgehende Rechte zur Mitgestaltung der Gesetzgebung, indem sie Vorlagen der Regierung nicht nur ablehnen oder zurückweisen, sondern diese auch selber mit Änderungsanträgen inhaltlich umgestalten kann. Diese Detailarbeit kann kaum in Plenardebatten bewältigt werden, sondern muss von vorberatenden Organen vorbereitet werden. Auch das Konkordanzsystem begünstigt die gemeinsame Suche nach Lösungen in Kommissionen. Die

8 So wurden z.B. zur Entlastung der häufig überlasteten RK der «Datenschutz» von der RK an die SPK übertragen, das «geistige Eigentum» von der RK an die WAK, die «innere Sicherheit» von der RK an die SiK und «Gleichstellungsfragen» von der RK an die WBK.

9 Klassische Bsp. hierfür sind die Verfassungskommissionen *(96.091)* und die Kommissionen, welche zur Beratung des Neuen Finanzausgleiches eingesetzt wurden *(01.074, 05.070, 06.094)*.

BVers konnte denn auch schon vor dem Übergang zu einem System ständiger Kommissionen als «Arbeitsparlament» bezeichnet werden (vgl. dazu OCHSNER, Bundesversammlung). Die BVers unterscheidet sich somit fundamental von sog. Redeparlamenten, in welchen der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Regierungspartei und Opposition im Parlamentsplenum grössere Bedeutung zukommt als der Gesetzgebungsarbeit in Kommissionen. Mit der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen im Jahre 1991 wurden die Rahmenbedingungen für die Kommissionsarbeit wesentlich verbessert und die Kommissionen weiter gestärkt (LÜTHI, Stellung, 64).

30 Vom Systemwechsel erhofften sich die Reformer insb. auch Auswirkungen auf das Verhältnis der BVers zum BR: Gemäss GRAF war die vorgenommene Reform «Ausdruck eines deutlichen Willens zur Verschiebung des Gewichts der Gewalten im Gesetzgebungsprozess zugunsten des Parlaments» (GRAF, Parlamentsreform, 38). Die Vertreterinnen und Vertreter von Regierung und Verwaltung stehen seit der Reform einer konstant zusammengesetzten Gruppe von Ratsmitgliedern gegenüber, welche bestimmte Sachbereiche kontinuierlich verfolgen und sich einen entsprechenden Sachverstand aufbauen können. Regierung und Verwaltung treffen somit auf kompetentere, aber auch kritischere Gesprächspartner. Wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass die Kommissionen seit der Reform vermehrt Anträge stellen, die nicht dem Entwurf des BR entsprechen (LÜTHI, Legislativkommissionen, 92). Es konnte auch nachgewiesen werden, dass die wesentliche Arbeit in den Kommissionen geleistet wird, indem hier die Weichen für Änderungen an Regierungsvorlagen gestellt werden: Im Zeitraum von der Wintersession 1995 bis zur Herbstsession 1997 waren die Kommissionen (inkl. Kommissionsminderheiten) im NR für 83% der Änderungen an den Regierungsvorlagen verantwortlich, im StR gar für 90% (JEGHER/LANFRANCHI, Einfluss, 92). Eine Regierungsvorlage wurde im Normalfall also nicht aufgrund von Anträgen geändert, welche von einzelnen Parlamentsmitgliedern im Plenum gestellt worden sind, sondern aufgrund von Anträgen aus der vorberatenden Kommission. Es konnte auch gezeigt werden, dass die Mehrheitsanträge der Kommissionen im Rat eine beeindruckend hohe Erfolgsquote aufweisen: In 91–99% der Fälle waren die verschiedenen Kommissionen mit ihren Anträgen im Plenum erfolgreich (LÜTHI, Legislativkommissionen, 79).

31 Der Systemwechsel erlaubte den Kommissionen, selbst initiativ zu werden. Mit dem Instrument der Kommissionsinitiative können Kommissionen auf bestimmte Entwicklungen reagieren und gesetzgeberisch tätig werden. Erst die Schaffung von ständigen Kommissionen ermöglichte dem Instrument der Kommissionsinitiative, das Potenzial zu entfalten, das in ihm schlummerte. Die Instrumente waren schon vorher vorhanden; es fehlten jedoch die Strukturen, die es erlaubten, sie anzuwenden (GRAF, Motion, 220 f.).

32 Schliesslich sind die Kommissionen durch den Systemwechsel repräsentativer zusammengesetzt als früher, was mind. zwei Ursachen hat. Erstens sind die Sachbereiche der Kommissionen relativ breit gefasst, so dass die einzelnen Vorlagen verglichen mit der Zeit vor dem Systemwechsel nicht mehr so leicht von einem Sachverstand beeinflusst werden können, der von spezifischen Interessengruppen gespiesen ist. So wird z.B. die Landwirtschaftspolitik von der WAK behandelt. Längst nicht alle Landwirte oder landwirtschaftsnahen Parlamentsmitglieder erhalten Zugang zu dieser Kommission, die für die gesamte Wirtschaft wichtig ist. Während Ad hoc-Kommissionen, welche sich vor dem Systemwechsel mit Landwirtschaftsvorlagen beschäftigten, einen durchschnittlichen Anteil von 40% Landwirtschaftsvertreter aufwiesen, machte die klassische Bauernlobby in der neugeschaffenen WAK des NR gerade noch 24% aus (LÜTHI, Legislativkommissionen, 170). Zweitens haben ca. 2/3 der Mitglieder des NR nur einen Kommissionssitz. Nur ca. 1/3 nimmt Einsitz in zwei Kommissionen. Das bedeutet, dass sie sich zu Beginn der Legislaturperiode entscheiden müssen, in welchem Themenbereich sie sich engagie-

ren wollen. Für bestimmte Interessenvertreter bedeutet das, dass sie auf Kommissionsebene nicht mehr Zugang zu allen Geschäften haben, die für die von ihnen repräsentierten Interessengruppen relevant sind. Während das alte System ein Maximum an Einzelfalllobbyismus ermöglichte, wurde es für gewisse Interessenvertreter mit dem neuen System schwerer, sich einzubringen. In Interviews mit Ratsmitgliedern, welche sowohl das alte als auch das neue System erlebt haben, kam das deutlich zum Ausdruck: Verschiedene Ratsmitglieder berichteten, dass sie versuchten, als Stellvertreter oder Stellvertreterin in der Kommission, welche das für sie interessante Geschäft behandelte, Einsitz zu nehmen. Nicht immer aber sind die Kommissionsmitglieder bereit, für einen Stellvertreter resp. eine Stellvertreterin Platz zu machen (LÜTHI, Legislativkommissionen, 173).

33 Allerdings kann aufgrund oben stehender Beobachtungen nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass mit dem Systemwechsel die Tätigkeit der Lobbyisten generell erschwert wurde. Indem die Themen langfristig von den gleichen Parlamentsmitgliedern behandelt werden, haben nicht nur BR und Verwaltung kontinuierliche Ansprechpartnerinnen und -partner, sondern auch die Lobbyisten. Aufgrund der starken Bedeutung der Kommissionstätigkeit im parlamentarischen Entscheidungsprozess sind ständige Kommissionen heute ein wichtiges Einfallstor für «sektoriellen Lobbyismus». Nach wie vor kommt es in gewissen Bereichen zudem vor, dass in einer Kommission Vertreterinnen und Vertreter einer bestimmten Interessengruppe übervertreten sind. So wurde anlässlich der Beratung einer pa.Iv. im StR moniert, dass in der SGK des StR 6 von 13 Mitgliedern Vertreterinnen und Vertreter von Krankenversicherungen seien, was die Beratungen der Krankenversicherungsgesetzgebung massgeblich beeinflussen würde (*08.471 Pa.Iv. Fetz. Ausstandspflicht für Krankenversicherungsmandatäre bei Geschäften, welche die soziale Krankenversicherung betreffen*; AmtlBull StR 2009 391). Es wurde deshalb auch schon vorgeschlagen, dass ParlG mit einer Bestimmung zu ergänzen, wonach bei der Zusammensetzung der Kommissionen darauf zu achten sei, dass nicht die Vertreterinnen und Vertreter einer bestimmten Interessengruppe übervertreten sind. Der NR sprach sich jedoch mit 99 zu 74 Stimmen insb. auch aus praktischen Gründen gegen diese Initiative aus: In der Praxis wäre es nicht immer einfach, bestimmte Parlamentsmitglieder eindeutig einer bestimmten Interessengruppe zuzuordnen (*09.467 Pa.Iv. Freysinger. Angemessene Vertretung der Interessengruppen in den Kommissionen*; AmtlBull NR 2010 431).

34 Die BVers verfügt somit seit 1991 über Kommissionen, die unabhängig vom BR handeln können. Sie sind verglichen mit früher regierungskritischer und eher repräsentativ zusammengesetzt. Die Kommissionen als Organe des Parlamentes haben an Bedeutung gewonnen – sowohl gegenüber Regierung und Verwaltung als auch innerhalb des Parlamentes. Die Debatten in den Fraktionen und im Plenum werden denn auch meistens von den Mitgliedern der Kommission dominiert, welche das zur Diskussion stehende Geschäft vorberaten haben. Einzelanträge von Ratsmitgliedern, welche nicht der vorberatenden Kommission angehört haben, gibt es zwar immer noch häufig; mit der zunehmenden Spezialisierung ist es für das einzelne Ratsmitglied aber sicher schwieriger geworden, sich thematisch breit einzubringen. Wichtige Vorentscheide fallen somit in parlamentarischen Organen, deren Repräsentativität im Verhältnis zum Gesamtparlament sicher eingeschränkt ist: Nicht alle sozialen, wirtschaftlichen und regionalen Interessen können in Kommissionen in der gleichen Breite abgebildet werden wie im Ratsplenum. Allerdings war es bereits zu Beginn des Bundesstaates nicht möglich, dass sich jedes Parlamentsmitglied bei der Willensbildung zu jeder Frage gleichermassen beteiligen konnte (vgl. N 5). Seither ist das Themenfeld noch viel weiter und dadurch die Spezialisierung erst recht unerlässlich geworden. Immerhin ist die Repräsentativität von Parlamentskommissionen doch noch erheblich grösser als die Repräsentativität der Verwaltung, die einen mehr exekutivstaatlich geprägten Entscheidungsprozess weitgehend steuern würde.

Art. 43

Bestellung der Kommissionen

[1] Die Mitglieder der Kommissionen sowie deren Präsidien (Präsidentin oder Präsident und Vizepräsidentin oder Vizepräsident) werden vom jeweiligen Büro gewählt.

[2] Die Präsidien von gemeinsamen Kommissionen beider Räte und von Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung werden von der Koordinationskonferenz gewählt, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident dürfen nicht dem gleichen Rat angehören.

[2bis] Die Koordinationskonferenz sorgt dafür, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte nicht derselben Fraktion angehören.

[3] Die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien richten sich nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat. Soweit möglich werden die Amtssprachen und Landesgegenden angemessen berücksichtigt.

[4] Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen wird von den Geschäftsreglementen bestimmt.

Constitution des commissions

[1] Le bureau de chaque conseil désigne les membres des commissions ainsi que les membres de leurs collèges présidentiels (président et vice-président).

[2] Sauf disposition contraire de la loi, la Conférence de coordination désigne les présidents et les vice-présidents des commissions communes aux deux conseils et des commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Le président et le vice-président ne peuvent être membres du même conseil.

[2bis] La Conférence de coordination veille à ce que le président de la Commission de gestion du Conseil national et le président de la Commission de gestion du Conseil des Etats fassent partie de groupes parlementaires différents.

[3] La composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence dépendent de la force numérique des groupes parlementaires au sein du conseil. Il est également tenu compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays.

[4] Les règlements des conseils précisent la durée du mandat des membres des commissions permanentes.

Designazione delle commissioni

[1] I membri e le presidenze (presidente e vicepresidente) delle commissioni sono eletti dal rispettivo Ufficio.

[2] Le presidenze delle commissioni congiunte delle due Camere e delle commissioni dell'Assemblea federale plenaria sono nominate dalla Conferenza di coordinamento, sempre che la legge non preveda altrimenti. Il presidente e il vicepresidente non possono appartenere alla stessa Camera.

[2bis] La Conferenza di coordinamento provvede affinché i presidenti delle Commissioni della gestione delle due Camere non facciano parte dello stesso gruppo parlamentare.

[3] La composizione delle commissioni e l'assegnazione delle presidenze si improntano alla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera. Per quanto possibile, è tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

[4] La durata del mandato dei membri delle commissioni permanenti è determinato dai regolamenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Wahlorgan	1
2. Kriterien der Zusammensetzung	8
3. Amtsdauer	12
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	16
1. Wahlorgane (Abs. 1 und 2)	16
2. Bestellung der Präsidien der GPK (Abs. 2bis)	19
3. Kriterien der Zusammensetzung (Abs. 3)	20
4. Amtsdauer (Abs. 4)	26

Materialien

Bis 1946: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.).
8487 Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.).
10 637 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate: Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz NR 19.11.1970 (BBl 1970 II 1498 ff.); Änderung GVG 23.6.1971 (AS 1972 82 ff.).
11.177/11.281 Initiative Jaeger-St. Gallen/Initiative Schmid Arthur betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes. Wahl der ständigen Kommissionen: Bericht Kommission-NR 16.8.1973 (BBl 1973 II 431 ff.); AmtlBull NR 1973 III 1093 ff.
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1974 1002; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); AmtlBull NR 1984 443 ff.; AmtlBull StR 1984 153 ff.; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Bericht erweitertes Büro 15.5.1986 (BBl 1986 II 1341 ff.); AmtlBull StR 1986 495; GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 721); Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).
90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff., insb. 388); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9./15.9.2000, 10 f.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3548); AmtlBull NR 2001 1339; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Totalrevision. Bericht SPK-NR 20.4.2003 (BBl 2003 3468 ff., insb. 3475); GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.8.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1890 f.); AmtlBull NR 2008 979; Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: AmtlBull NR 2012 2076 ff.; AmtlBull StR 2013 81 u. 472; Prot. SPK-NR 15./16.11.2012; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

1. Wahlorgan

1 Wer wählt die parlamentarischen Kommissionen? Das GRN 1850 und das GRS 1849 sahen beide vor, dass die Kommissionen entweder in geheimer oder offener Wahl «durch die Versammlung selbst» ernannt werden resp. die «Bezeichnung der Mitglieder dem Büro überlassen» wird. Beide Reglemente sahen zudem vor, dass der «Erstgewählte» (GRS) bzw. der «Erstbezeichnete» (GRN) als Präsident fungieren und die Kommission zusammenberufen soll.

2 Gemäss BURKHARD übertrug der NR schon in seiner ersten Session (6.11.1848–29.11.1848) die Kommissionswahlen dem Büro (BURKHARD, Kommissionen, 46). Der StR hingegen wählte die ständigen Kommissionen i.d.R. in geheimer Wahl selber und delegierte nur die Wahl der nichtständigen Kommissionen an das Büro. Dabei erwies sich die Wahl der Kommissionen im Ratsplenum als zeitaufwändig, da die Kandidaten das absolute Mehr erreichen mussten.[1] So brauchte etwa die Wahl in die siebenköpfige Militärkommission des StR vom 3.6.1878 fünf Wahlgänge (BURKHARD, Kommissionen, 55).

3 Die Wahl der als besonders wichtig erachteten FK durch die Ratsplena war bis 1962 in Art. 24 GVG vorgesehen. Mit der Totalrevision von 1962 sah der BR jedoch den Zeitpunkt gekommen, um die Spezialregelung für die FK aufzuheben: «Nachdem der Nationalrat die Kompetenz für die Ernennung aller übrigen ständigen Kommissionen an das Bureau delegiert und sich diese Regelung bewährt hat, besteht heute kein Grund mehr dafür, dem Rat von Gesetzes wegen eine Ausnahme von dieser Regel vorzuschreiben. Ein besonderes politisches Bedürfnis, für die Wahl in die Finanzkommissionen eigene Regeln aufzustellen, kann nicht geltend gemacht werden» (BBl 1960 I 1483).

4 Es wurde somit den Räten überlassen, wie sie ihre FK wählen wollten. Während das GRN 1962 bestimmte, dass das Büro die Mitgliederzahl, die Mitglieder und die Präsidenten aller Kommissionen bestimmt (Art. 48 Abs. 1), sah das GRS bis 1991 vor, dass der Rat die ständigen und das Büro die nichtständigen Kommissionen bestellt (s. z.B. Art. 10 und 11 GRS 1974). Ein erster Versuch, das zu ändern, scheiterte anlässlich der Totalrevision des GRS 1986. Im Bericht des erweiterten Büros vom 15.5.1986 wurde vorgeschlagen, dass das Büro künftig nicht nur die Mitglieder der nichtständigen, sondern auch der ständigen Kommissionen und Delegationen wählt. Die Erfahrung habe gezeigt, dass den Wahlvorschlägen des Büros im Rat bisher kaum je widersprochen wurde (BBl 1986 II 1341). Im Rat wurde dieser Antrag jedoch abgelehnt mit der Begründung, die Kommissionen seien zu bedeutend, um ihre Wahl dem Büro überlassen zu können, zumal das Büro «hie und da doch auch etwas autoritäre Anwandlungen» habe (AmtlBull StR 1986 495). Erst mit der Einführung des Systems ständiger Kommissionen im Jahre 1991 übertrug auch der StR dem Büro die Kompetenz, alle Kommissionen zu bestellen (BBl 1991 IV 388).

5 Die Kompetenz der Büros, alle Kommissionen zu wählen, wurde erst mit dem ParlG auf Gesetzesstufe gehoben (Art. 43 Abs. 1 ParlG).

---

1 Ursprünglich konnte jedes Ratsmitglied seine Vorschläge auf eine im Rat zirkulierende Liste setzen. Später wurden die Kommissionen auf Grund von Listenvorschlägen gewählt, wobei i.d.R. die einzelnen Fraktionen ihre eigenen Kandidaten vorschlugen. In den beiden ersten Wahlgängen wurden jene als gewählt erklärt, welche das absolute Mehr erreicht hatten; in den folgenden Wahlgängen schied immer der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus. Dieses Verfahren wurde solange fortgesetzt, bis so viele Kandidaten das absolute Mehr erreicht hatten, als Mitglieder in eine Kommission zu wählen waren (BURKHARD, Kommissionen, 55).

Mit der Totalrevision des GRN 2003 wurde die 1974 in das Reglement aufgenommene Bestimmung gestrichen, wonach der Rat entscheidet, wenn eine Fraktion auf einem vom Büro abgelehnten Wahlvorschlag beharrt (Art. 14 Abs. 5 GRN 1974). Die Frage, inwieweit die Fraktionen bestimmen können, wer sie in den Kommissionen vertritt, bewegte den NR bei verschiedenen Reglementsrevisionen. So wurde bei der Revision von 1974 im Rat darüber gestritten, ob das Büro «auf Vorschlag» der Fraktionen oder «nach Anhörung» der Fraktionen wählen soll. Der Rat entschied sich für die Variante «nach Anhörung»: Das Büro sollte Wahlvorschläge der Fraktionen ablehnen dürfen. Diese sollten jedoch neu das Recht haben, an den Rat zu gelangen, wenn eines ihrer Mitglieder abgelehnt wurde. Hintergrund der Diskussionen war die im NR gemachte Erfahrung, dass Kommissionen allzu einseitig zusammengesetzt sein können, wenn man das Zepter allein den Fraktionen überlässt. Der Berichterstatter im NR verwies dabei auf die Vorlage zum «Milchbeschluss»: «Nun stellt sich nachträglich heraus, dass in der betreffenden Kommission 13 der 15 Mitglieder Landwirte sind, was eine personelle Änderung zur Folge hat. Das heisst: die Vorschläge der Fraktion können nicht akzeptiert werden, womit die Sache an das Plenum geht» (AmtlBull NR 1974 1002). **6**

Die Diskussion von 1974 dürfte auch durch die Nichtwahl des Militärdienstverweigerers NR Arthur Villard (SP/BE) in die Militärkommission beeinflusst gewesen sein. Dieses Ereignis hatte zwei pa.Iv. zur Folge, welche eine Änderung des Wahlmodus verlangten: Die Initiative von NR Franz Jaeger (LdU/SG) verlangte, dass der NR wie der StR die Wahl der Kommissionen selber vornehmen sollte. NR Arthur Schmid (SP/AG) dagegen verlangte, dass die Fraktionen ihre Vertretung in den Kommissionen allein bestimmen können. Die vorberatende Kommission schlug vor, an der Wahl der Kommissionen durch das Büro festzuhalten (BBl 1973 II 431). Der Rat stimmte seiner Kommission nach einer ausführlichen Debatte zu (AmtlBull NR 1973 1108). **7**

2. Kriterien der Zusammensetzung

Bereits im GRN 1920 findet sich der Grundsatz, dass «bei der Bestellung der Kommissionen der Mitgliederzahl der Fraktionen Rechnung getragen werden» (Art. 49) soll. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Einführung des Proporzwahlrechtes im Jahre 1919 und der damit zusammenhängenden Erweiterung des Parteienspektrums zu sehen (Burkhard, Kommissionen, 74). Im GRS wurde keine entsprechende Regelung aufgenommen. 1971 fand die Bestimmung hingegen Eingang ins GVG, welches damals erst wenige allgemeine Angaben zu den Kommissionen enthielt. Im Rahmen einer Vorlage zur Finanzierung der Fraktionssekretariate wurde in Art. 11ter GVG 1962 festgehalten, dass bei der Bestellung der Kommissionen die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke im Rat berücksichtigt werden sollen (Änderung GVG 23.6.1971 [AS 1972 82]). **8**

Anlässlich der Revision des GVG vom 23.3.1984 fand eine weitere Auflage Eingang in das Gesetz: Neu war nun vorgesehen, dass die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien sich nach der Stärke der Fraktionen im Rat und, «soweit möglich, nach den Amtssprachen und Landesgegenden» richten soll (Art. 8^{quater} GVG 1962). Der Gesetzgeber orientierte sich in diesem Zusammenhang an einer bestehenden Bestimmung im GRN, welche bereits bei der Totalrevision des Reglements von 1946 aufgenommen worden war (Art. 50 GRN 1946).[2] Die 1984 ins GVG aufgenom- **9**

2 Das GRS kannte keine entsprechende Bestimmung. Im StR wurden aber Diskussionen darüber geführt, ob es angebracht sei, dass die beiden Vertreter eines Standes in ders. Kommission sitzen. 1946 lehnte der Rat jedoch einen Antrag ab, eine entsprechende Bestimmung in das GRS aufzunehmen (Burkhard, Kommissionen, 81).

mene Bestimmung wurde redaktionell leicht modifiziert ins ParlG übernommen. Ein Antrag, dass bei der Bestellung der Kommissionen auch das Geschlecht als Kriterium gelten soll, wurde im Nationalrat mit 66 zu 38 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1339).

10 Abs. 2bis fand mit der am 21.6.2013 verabschiedeten Teilrevision des ParlG *(10.440 Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments)* Aufnahme in das Gesetz. Mit der Einfügung dieser Bestimmung wurde eine pa.Iv. von NR Lukas Reimann (SVP/SG) umgesetzt *(11.428 Pa.Iv. Sicherstellung der Unabhängigkeit der GPK und GPDel)*. Gemäss dieser Initiative sollte im ParlG vorgesehen werden, dass die Präsidenten der GPK von NR und StR sowie der GPDel jeweils unterschiedlichen Fraktionen angehören. Die SPK-NR arbeitete die entsprechende Bestimmung betr. die Präsidien der GPK aus, verzichtete jedoch auf eine ihrer Ansicht nach nicht praxistaugliche Bestimmung betr. die Besetzung des Präsidiums der GPDel. In einem Organ mit nur sechs Mitgliedern bestehen schlicht zu wenig Auswahlmöglichkeiten (Prot. SPK-NR 15./16.11.2012).

11 Die GPK wehrten sich gegen die Aufnahme von Art. 43 Abs. 2bis in das ParlG. Ihre Vertreterin hob im NR die überparteiliche Arbeitsweise der GPK hervor, weshalb gerade für die GPK eine solche Bestimmung überflüssig sei (AmtlBull NR 2012 2076). Im Rat überwog jedoch die Auffassung, wonach jeder Anschein der Parteilichkeit der für die Oberaufsicht verantwortlichen Kommissionen vermieden werden sollte: Die Bestimmung fand mit 112 zu 27 Stimmen Aufnahme in das Gesetz. Mit 112 zu 32 Stimmen abgelehnt wurde ein Antrag, wonach eine entsprechende Bestimmung für alle Kommissionen vorzusehen wäre (AmtlBull NR 2012 2078). Das hätte nach Ansicht der Ratsmehrheit eine allzu grosse Einschränkung der Handlungsfreiheit der Ratsbüros bedeutet. Der StR sträubte sich vorerst gegen diese seiner Ansicht nach überflüssige Bestimmung, um ihr dann im Differenzbereinigungsverfahren doch zuzustimmen (AmtlBull StR 2013 81 u. 472).

3. Amtsdauer

12 Das ParlG legt keine Amtsdauer für Kommissionsmitglieder fest, sondern verweist zur Festlegung ders. auf die Geschäftsreglemente. Das war nicht immer so: Die Beschränkung der Amtsdauer war eine der wenigen allgemeinen Bestimmungen betr. die Kommissionen, welche Eingang in das GVG fanden. In das totalrevidierte GVG von 1962 wurde neu folgende Bestimmung eingefügt: «Die aus einer ständigen Kommission auf Grund der Bestimmungen des Reglementes oder aus anderen Gründen ausscheidenden Mitglieder sind während mindestens dreier Jahre in die gleiche Kommission nicht wiederwählbar» (Art. 54 Abs. 2 GVG 1962). Der BR hatte in seiner Botschaft sogar eine Wartefrist von vier Jahren vorgeschlagen, mit der Begründung, dass es der Unabhängigkeit des Parlamentes diene, wenn in den ständigen Kommissionen für einen regelmässigen Wechsel gesorgt werde (BBl 1960 I 1509). Er störte sich daran, dass die in den Reglementen festgelegte Amtsdauer (sechs Jahre im StR, vier Jahre im NR) so ausgelegt wurde, «dass das Kommissionsmitglied nach einem kurzen Unterbruch wieder in die Kommission gewählt werden kann» (BBl 1960 I 1509).

13 Die Diskussion, wie viel Spezialistentum notwendig sei, hat die BVers immer wieder umgetrieben. Unter dem Titel «Das Dilemma: Spezialistentum oder demokratischer Turnus?» fasst BURKHARD die hierzu in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wiederholt geführten Diskussionen zusammen, um schliesslich festzustellen, dass das Spezialistentum einen Sieg davongetragen habe. Das Spezialistentum sei eine Notwendigkeit geworden: «Man versucht, damit gegenüber der ständig arbeitenden Bundesverwaltung Terrain

aufzuholen» (BURKHARD, Kommissionen, 89). In den regelmässig aufkommenden Diskussionen betr. Amtszeitbeschränkungen kam jedoch die Furcht vor einem «Zweiklassenparlament» mit spezialisierten und weniger spezialisierten Mitgliedern immer wieder deutlich zum Ausdruck.

14 Bei der GVG-Revision vom 23.3.1984 wurde die inzwischen in den Reglementen beider Räte auf sechs Jahre festgelegte Amtsdauer für die Mitgliedschaft in ständigen Kommissionen auf Gesetzesstufe gehoben. Die «als zu einschränkend empfundene dreijährige Wartezeit» (BBl 1982 I 1144) wurde auf zwei Jahre verkürzt (AmtlBull NR 1984 443; AmtlBull StR 1984 153).

15 Bei der Einführung des Systems ständiger Kommissionen im Jahre 1991 kam man von Amtszeitbeschränkungen ab. Sinn des neuen Systems war es ja gerade, dass sich die Mitglieder in ständigen Kommissionen Sachverstand aufbauen konnten (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 640 f.]). Die Amtsdauer wurde fortan nur noch in beiden Geschäftsreglementen festgehalten, wobei der NR eine vierjährige Amtsdauer mit Wiederwahlmöglichkeit festlegte (Art. 18 Abs. 1 GRN i.d.F. vom 4.10.1991). Der StR hielt zuerst noch an der alten Regelung fest (Art. 10 Abs. 6 GRS i.d.F. vom 24.9.1991) und folgte dem NR erst nach sechs Jahren (Art. 10 Abs. 6 GRS i.d.F. vom 20.6.1997).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Wahlorgane (Abs. 1 und 2)

16 Wahlorgan für die Mitglieder der Kommissionen sowie deren Präsidien sind die Büros. Im NR handelt es sich dabei um eine abschliessende Kompetenz. Gemäss Ausführungen im Bericht der SPK-NR vom 10.4.2003 ermöglicht das den Büros aber nicht, nach Belieben von sich aus ein anderes Fraktionsmitglied in die Kommission zu wählen. Im Falle eines Konfliktes zwischen dem Büro und einer Fraktion würde der zu besetzende Sitz vakant bleiben, solange die Fraktion keinen anderen Wahlvorschlag einbringt (BBl 2003 3475). Im StR hingegen kann ein Ratsmitglied gem. Art. 6 Abs. 3 GRS 2003 innert drei Tagen eine Wahl bestreiten und ein anderes Ratsmitglied vorschlagen. In diesem Fall entscheidet der Rat. Hierfür gibt es keine Anwendungsfälle. Da es keine ständigen Stellvertreter und Stellvertreterinnen gibt, werden diese nicht von den Büros gewählt. Auf Reglementsstufe wird klargestellt, dass nur punktuelle, jedoch nicht ständige Stellvertretungen möglich sind: gemäss Art. 18 GRN und Art. 14 GRS kann sich ein Ratsmitglied für eine einzelne Sitzung bzw. für eine Sitzung oder einzelne Sitzungstage vertreten lassen.[3]

17 In der Praxis ist die Wahlkompetenz der Büros formaler Natur und die Wahlvorschläge der Fraktionen werden genehmigt. Für die Fraktionen hingegen ist die Verteilung der

3 Dabei wird die Formulierung «für eine einzelne Sitzung» im NR sehr grosszügig ausgelegt, indem manchmal Stellvertreter oder Stellvertreterinnen nur für ein einzelnes Traktandum oder gar eine einzelne Abstimmung aus einer anderen Kommissionssitzung herbeigeholt werden. Der StR wollte durch die Formulierung im GRS, wonach sich ein Mitglied für «eine Sitzung oder einzelne Sitzungstage» vertreten lassen kann, hingegen deutlich machen, dass eine Stellvertretung mind. einen ganzen Sitzungstag umfassen muss (BBl 2003 3515). Die sehr flexible Praxis im NR ist von den Fraktionen so begründet worden, dass verhindert werden soll, dass eine wichtige Abstimmung wegen eines abwesenden Mitglieds verloren geht. Überhaupt keine Vertretungen sind möglich in den GPK und in der PUK (Art. 18 Abs. 4 GRN und Art. 14 Abs. 4 GRS). Andere Kommissionen wählen hingegen ständige Stellvertreter oder Stellvertreterinnen (so die IK gemäss Art. 13*a* Abs. 2 GRN und die FinDel nach Art. 51 Abs. 1 ParlG).

Kommissionssitze auf die Fraktionsmitglieder eines der anspruchsvollsten Geschäfte zu Beginn der Legislaturperiode. Gerade für Mitglieder des NR, welche z.T. nur in einer einzigen Kommission Einsitz nehmen können, kann die Zuteilung ausschlaggebend sein für die Entwicklung des politischen Profils. Es kommt durchaus vor, dass Fraktionsspitzen die Sitzzuteilung als Disziplinierungsmittel nutzen. So beschwerten sich im Jahre 2007 Mitglieder der SVP, welche später in die BDP übertraten, darüber, dass ihnen die Einsitznahme in ihrer Lieblingskommission vorenthalten wurde, obwohl sie schon lange dem Parlament angehörten. Der Fraktionschef hingegen argumentierte, dass in einer «Mannschaft nicht jeder Stürmer sein kann» (NZZ 7. 12. 2007).

18 Gemeinsame Kommissionen beider Räte bedürfen gem. Art. 153 Abs. 2 BV einer gesetzlichen Grundlage. In den entsprechenden Gesetzesbestimmungen ist auch die Wahl der Mitglieder dieser Kommissionen zu regeln. Was die Wahl der Präsidien gemeinsamer Kommissionen betrifft, so bestimmt Art. 43 Abs. 2 ParlG die KoKo als Wahlorgan, sofern die gesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen. So wählt die KoKo das Präsidium der PUK (Art. 164 Abs. 2 ParlG). Die RedK hingegen konstituiert sich gem. Art. 56 Abs. 3 ParlG selbst und bestimmt auch ihr Präsidium selber. Als allgemeine Regel für gemeinsame Kommissionen ist in Art. 43 Abs. 2 ParlG vorgesehen, dass Präsident und Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören dürfen.

2. Bestellung der Präsidien der GPK (Abs. 2bis)

19 Mit der gesetzlichen Vorschrift, wonach die Präsidenten der GPK des NR und des StR unterschiedlichen Fraktionen angehören müssen, sollen die GPK vor ungerechtfertigten Vorwürfen der Parteilichkeit besser geschützt werden. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung in das ParlG wollten die Räte denn auch keine Kritik an den GPK üben, welche zum Zeitpunkt der Aufnahme der Bestimmung beide von Mitgliedern der CVP präsidiert wurden. Insbesondere im StR wurde betont, dass die GPK die Ausstandspflicht gem. Art. 11*a* ParlG sehr streng handhaben würden (AmtlBull StR 2013 81). Mit der neu vorgeschriebenen überparteilichen Zusammensetzung der Präsidien wollten die Räte jedoch in erster Linie gegen aussen signalisieren, dass dem Parlament eine überparteiliche Oberaufsicht wichtig ist. Die GPK haben häufig politisch heikle Untersuchungen zu führen, wobei die beiden Kommissionen bisweilen eng zusammenarbeiten. Der Vorwurf der Parteilichkeit und Absprachen könnte unter diesen Voraussetzungen schnell entstehen, v.a. wenn die Vorsteherin oder der Vorsteher eines Departements, das durch eine Untersuchung der GPK betroffen ist, ders. Partei angehören wie die Präsidenten beider GPK.

3. Kriterien der Zusammensetzung (Abs. 3)

20 Die Berücksichtigung der Fraktionsstärke bei der Zusammensetzung der Kommissionen und der Zuteilung der Kommissionspräsidien ist als einziges zwingendes Kriterium vorgeschrieben. Der Verteilschlüssel für die Zusammensetzung der Kommissionen muss bei jeder Änderung der Fraktionsstärken neu berechnet werden. Das geschieht im Hinblick auf die Gesamterneuerung der Kommissionen in der ersten Session der neuen Legislaturperiode (Art. 17 Abs. 1 GRN 2003; im StR Praxis), aber auch bei Änderungen der Fraktionsstärken während der Legislaturperiode. Im zweiten Fall wird einem veränderten Verteilschlüssel jedoch erst bei einer auftretenden Vakanz in einer Kommission Rechnung getragen, es sei denn, die Auswirkungen seien so stark, dass im NR eine ausserordentliche Gesamterneuerung vorgenommen werden muss (vgl. N 23).

Noch bei der Gesamterneuerung im Jahr 2007 hatte das GRN vorgesehen, dass die Sitze in den *einzelnen* Kommissionen proportional auf die Fraktionen verteilt wurden. Diese Regelung konnte zur Folge haben, dass eine Fraktion in allen ständigen Kommissionen mit 25 Mitgliedern einen zusätzlichen Sitz erhielt oder verlor, wenn sich die Mitgliederzahl einer Fraktion um bloss ein Mitglied veränderte. Genau das geschah bei der Gesamterneuerung im Jahre 2007, als sich ein PdA-Mitglied der Grünen Fraktion anschloss, worauf die Grüne Fraktion in jeder Kommission einen zusätzlichen Sitz erhielt. Das führte eine Minderheit der SPK-NR dazu, im Rahmen einer hängigen Parlamentsrechtsrevision eine Änderung vorzuschlagen, welche vom Rat beschlossen wurde: Neu werden die 284 Sitze aller ständigen Kommissionen zusammen proportional den Fraktionen zugewiesen (BBl 2008 1890 f.; AmtlBull NR 2008 979 u. 1485).[4] Dabei kommt das Proporzverteilungssystem nach Hagenbach-Bischoff zum Zug, wie es gem. Art. 40 und 41 BPR für die Wahlen in den Nationalrat angewendet wird (Art. 15 Abs. 1 GRN). Aufgrund dieser Neuerung entsenden die Fraktionen nicht in jede Kommission genau gleich viele Mitglieder: Die Fraktionen müssen sich über die Verteilung der Restmandate verständigen, wobei in einem Konfliktfall das Büro zu entscheiden hat. **21**

Auch im StR werden die Sitze aller ständigen Kommissionen insgesamt proportional den Gruppen zugewiesen. Allerdings ist hier das Proporzverteilungssystem nicht geregelt; in der Praxis wird ein Bruchzahlverfahren angewendet, wonach die theoretischen Sitzansprüche unabhängig von der Grösse der Gruppe auf- resp. abgerundet werden (dazu kritisch: Art. 61 FN 30). **22**

2008 wurde im NR auch das Instrument der a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen eingeführt (Art. 17 Abs. 5 GRN 2003). Zwar wurde am Grundsatz festgehalten, dass die Kommissionsmitglieder für eine gesamte Amtsdauer gewählt sind und somit nicht aus der Kommission ausscheiden müssen, wenn sie die Fraktion wechseln. Allerdings sollte neu eine Gesamterneuerung dann vorgenommen werden, wenn die Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist (BBl 2008 1891; AmtlBull NR 2008 979). **23**

In der Revision von 2008 wurde ein Vorschlag abgelehnt, wonach auch Ratsmitglieder ohne Fraktionszugehörigkeit Anspruch auf einen Kommissionssitz haben sollten. **24**

Insgesamt zeigen diese jüngsten Diskussionen über die Zusammensetzung der Kommissionen im NR, dass die Ratsmitglieder in Zeiten der parteipolitischen Polarisierung der repräsentativen Zusammensetzung nach Fraktionen im NR sehr grosse Bedeutung zumessen. Die Definition der Repräsentativität kann aber zu Diskussionen Anlass geben. Kommt hinzu, dass die Büros bei der Bestellung der Kommission ja auch die Landesgegenden und Amtssprachen zu berücksichtigen haben. Das «soweit möglich» signalisiert jedoch, dass es sich gegenüber der parteipolitischen Repräsentation um zweitrangige Kriterien handelt. Tatsächlich sind in diesem Zusammenhang in erster Linie die Fraktionen in die Pflicht genommen, welche darauf achten sollten, dass sie den Büros nicht zu einseitige Zusammensetzungen melden. Auf diese Pflicht der Fraktionen verwies auch das Büro in seiner Antwort auf die Anfrage de Buman vom 19.12.2003 *(03.1151)*. NR Do- **25**

4 Diese Änderung war keineswegs unumstritten und wurde nur ganz knapp angenommen, wobei die Resultate mit jeder Abstimmung knapper wurden: In der ersten Lesung votierte der Rat mit 92 zu 70 Stimmen für die Neuerung, in der zweiten Lesung noch mit 97 zu 83 Stimmen (AmtlBull NR 2008 979, 1485). In der Schlussabstimmung schaffte das revidierte Reglement die Hürde nur noch ganz knapp mit 99 zu 93 Stimmen (AmtlBull NR 2008 1576).

minique de Buman (CVP/FR) stellte die Frage, wieso in der 47. Legislaturperiode im NR alle zwölf Kommissionspräsidien mit Ausnahme der WAK durch eine Person aus der Deutschschweiz besetzt seien.

4. Amtsdauer (Abs. 4)

26 Art. 43 Abs. 4 hält fest, dass die «Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen» von den Geschäftsreglementen bestimmt wird (Art. 17 GRN, Art. 13 GRS). Dadurch ist auch klargestellt, dass die Mitglieder für eine feste Amtsdauer gewählt sind. Der Kommissionssitz geht also nicht verloren, wenn ein Mitglied die Fraktion wechselt. Daran hat der NR auch 2008 anlässlich seiner Diskussionen betr. die Bestellung der Kommissionen grundsätzlich festgehalten (vgl. N 23). Der Rat sprach sich mit 132 zu 50 Stimmen deutlich gegen einen Einzelantrag aus, welcher eine Reglementsbestimmung verlangte, wonach die Amtsdauer eines Kommissionsmitgliedes enden würde, wenn es aus seiner Fraktion ausscheidet. Somit brachte der Rat zum Ausdruck, dass im schweizerischen Parlamentarismus Abgeordnete nicht als «Parteisoldaten» zu fungieren haben, sondern dass der Ausübung eines freien Mandats ohne stetigen Druck seitens der Fraktion grosse Bedeutung zugemessen wird. In der Debatte wurde auch auf das in Art. 161 BV verankerte Instruktionsverbot verwiesen (AmtlBull NR 2008 1485). Allerdings wurde das System der festen Amtsdauer im Nationalrat durch die 2008 vorgenommenen Änderungen insofern aufgeweicht, als nun eine Gesamterneuerung erfolgen muss, wenn sich durch Fraktionswechsel zu grosse Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung der Kommissionen ergeben (vgl. N 23).

27 Dass die Kommissionsmitglieder unbeschränkt in dies. Kommission wiederwählbar sind, ist in einem kommissionenzentrierten Parlament, wie es die BVers insb. seit 1991 darstellt, naheliegend. Die Bestimmungen in den früheren GVG, welche die Amtsdauer der Mitglieder beschränkten, waren noch geprägt von einer grossen Skepsis gegenüber parlamentarischem Spezialistentum (vgl. N 12). Dieses ist aber Merkmal eines ausgeprägten Arbeitsparlaments wie es die BVers ist. Im amerikanischen Kongress bspw., welcher über ein sehr starkes Kommissionensystem verfügt, wird es als Zeichen des grossen Einflusses einer Kommission gewertet, wenn sie keinen allzu grossen «turnover» aufweist, d.h. wenn ihre Mitglieder möglichst lange in der Kommission bleiben (vgl. LÜTHI, Legislativkommissionen, 90 ff.). Auch in der BVers ist es inzwischen üblich, dass die Mitglieder länger als eine Legislaturperiode der gleichen Kommission angehören. Es gibt zahlreiche Bsp., wonach Mitglieder der BVers während ihrer ganzen Parlamentstätigkeit der gleichen Kommission angehören. Wer z.B. einen Sitz in der WAK ergattert hat, gibt ihn nicht so schnell wieder her: Etliche Mitglieder dieser Kommission gehören ihr zurzeit (2012) seit Beginn ihrer Amtszeit im Jahr 1999 an, also nun schon die vierte Legislaturperiode.[5]

5 So z.B. in der WAK-NR: NR Hildegard Fässler (SP/SG), NR Lucrezia Meier-Schatz (CVP/SG), NR Peter Spuhler (SVP/TG) oder NR Caspar Baader (SVP/BL). Leider fehlt bisher eine Untersuchung, welche die Dauer der Mitgliedschaft der Ratsmitglieder in den Kommissionen systematisch auswertet.

Art. 44

Aufgaben

[1] Im Rahmen der ihnen durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen Zuständigkeiten haben die Kommissionen folgende Aufgaben:

a. Sie beraten die ihnen zugewiesenen Geschäfte zuhanden ihres Rates vor.

b. Sie beraten und entscheiden über die ihnen vom Gesetz zur abschliessenden Beratung zugewiesenen Geschäfte.

c. Sie verfolgen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen.

d Sie arbeiten Vorschläge in ihren Zuständigkeitsbereichen aus.

e. Sie sorgen für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihren Zuständigkeitsbereichen. Sie unterbreiten den zuständigen Organen der Bundesversammlung entsprechende Anträge oder erteilen dem Bundesrat entsprechende Aufträge.

f. Sie berücksichtigen die Resultate von Wirksamkeitsüberprüfungen.

[2] Die Kommissionen berichten ihrem Rat über die ihnen zugewiesenen Geschäfte und stellen Antrag.

Attributions

[1] Dans les limites des compétences qui leur sont conférées par la loi ou par les règlements des conseils, les commissions:

a. procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués;

b. examinent et tranchent les objets sur lesquels elles sont appelées à statuer définitivement en vertu de la loi;

c. suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétences;

d. élaborent des propositions visant à résoudre des problèmes relevant de leur domaine de compétences;

e. veillent, dans leur domaine de compétences, à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées; à cette fin, elles soumettent des propositions aux organes concernés de l'Assemblée fédérale ou donnent un mandat au Conseil fédéral;

f. tiennent compte des résultats des évaluations de l'efficacité.

[2] Les commissions font rapport au conseil dont elles dépendent sur les objets qui leur ont été attribués et lui soumettent leurs propositions.

Compiti

[1] Nell'ambito delle competenze attribuite loro dalla legge o dai regolamenti delle Camere, le commissioni:

a. esaminano preliminarmente, a destinazione della rispettiva Camera, gli oggetti loro attribuiti;

b. deliberano e decidono sugli oggetti che la legge assegna loro per deliberazione definitiva;

c. seguono gli sviluppi sociali e politici nei loro settori di competenza;

d. elaborano proposte nei loro settori di competenza;

e. provvedono al controllo dell'efficacia nei settori di loro competenza. Sottopongono proposte agli organi competenti dell'Assemblea federale o conferiscono mandati al Consiglio federale;

f. tengono conto dei risultati dei controlli dell'efficacia.

[2] Le commissioni fanno rapporto alla rispettiva Camera sugli oggetti loro attribuiti e presentano proposte in merito.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Behandlung der zugewiesenen Geschäfte 1
2. Definition der Aufgaben und des Selbstbefassungsrechts auf Reglementsstufe 4
3. Definition der Aufgaben im Gesetz 7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 11
1. Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeiten (Abs. 1) 11
2. Zugewiesene Geschäfte (Abs. 1 Bst. a) 12
3. Abschliessende Kompetenzen (Abs. 1 Bst. b) 14
4. Selbstbefassungsrecht (Abs. 1 Bst. c und d) 15
5. Wirksamkeitsprüfungen (Abs. 1 Bst. e und f) 19
6. Abs. 2 21

Materialien

Bis 1903: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).
10 637 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate: Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz 19.11.1970 (BBl 1970 II 1498 ff.); Änderung GVG 23.6.1971 (AS 1972 82 ff.).
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Kommissionsbericht 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1065 ff. u. 1110 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.), Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 721); AmtlBull NR 1991 1195; Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).
90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff., insb. 388); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9./15.9.2000, 10 f.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3548 ff.); AmtlBull NR 2001 1339 ff.; AmtlBull StR 2002 18 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 715.

Literatur

Lüthi, Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? in: Blumenthal/Bröchler (Hrsg.), Müssen Parlamentsreformen scheitern? Wiesbaden 2009, 171 ff. (zit. Lüthi, Bundesversammlung); Mastronardi, Art. 170, in: St. Galler Kommentar, 2503 ff. (zit. Mastronardi, Art. 170); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

1. Behandlung der zugewiesenen Geschäfte

Parlamentarische Kommissionen sind zwar bereits in den ersten Reglementen der Räte erwähnt; es finden sich jedoch nur wenige Hinweise auf ihre Zuständigkeiten. Im GRN 1850 steht nichts über die Aufgaben der Kommissionen; im GRS 1849 ist immerhin festgehalten, dass die Kommissionen jene Gegenstände «begutachten», «welche von der Versammlung zur Vorberathung an sie gewiesen werden» (Art. 28). Aus diesem Satz geht deutlich hervor, dass die Kommissionen vorberatende Organe der Räte darstellten, welche sich nur mit dem zu beschäftigen hatten, was die Räte ihnen zuwiesen. Den Kommissionen kam kein Selbstbefassungsrecht zu, wie dies auch CRON klar festhält: «Die Kommissionen können nur gültig über solche Gegenstände beraten, die ihnen vom Rat überwiesen worden sind» (CRON, Geschäftsordnung, 149). Auch im GVG 1902 finden sich keine allgemeinen Bestimmungen zu den Aufgaben der Kommissionen. Erst mit der Änderung des GVG vom 23.6.1971 wurde auch auf Gesetzesebene festgehalten, dass die Kommissionen vorberaten, Bericht erstatten und Antrag stellen (Art. 11ter GVG 1962). **1**

Kommissionen handelten also im Auftrag der Räte und hatten ihre Tätigkeiten auf deren Bedürfnisse abzustimmen. Letzteres kommt auch in Art. 30 GVG 1902 zum Ausdruck: «Die Präsidenten der beiden Räte sollen dafür sorgen, dass die Kommissionen für jede Session eine genügende Anzahl von Geschäften vorbereitet haben.» In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und auch noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts ging man davon aus, dass Kommissionen ihre Beratungen innerhalb eines Quartals abschliessen und ihre Anträge für die kommende Session bereithalten sollten. Die Erfahrung zeigte aber, dass die Kommissionen für die Vorberatung umfangreicher Geschäfte mehr als ein Quartal brauchten. Die Erkenntnis, dass der Rat «bei der Festsetzung seiner Traktandenliste von der Arbeitsleistung seiner Kommissionen abhängig ist» (BURKHARD, Kommissionen, 118) führte zur Aufnahme dieser Bestimmung ins GVG. Im GRN 1903 wird die Bestimmung noch präzisiert: «Der Präsident des Rates wird darüber wachen, dass die Kommissionen den Gang ihrer Arbeit tunlichst beschleunigen; er ist befugt, vor dem Beginne einer Session diejenigen Kommissionen zu bezeichnen, welche ihre Berichterstattung bis zur Sessionseröffnung bereit zu halten haben» (Art. 55). Im GRS beschränkte man sich darauf, mehr oder weniger die Gesetzesbestimmung zu wiederholen (Art. 17 GRS 1903). Die Aufforderung an die Kommissionen, ihre Arbeit «tunlichst zu beschleunigen», hielt sich bis zur Totalrevision von 1974 im GRN. Dann wurde sie durch eine moderatere Bestimmung ersetzt, wonach die Kommissionen auf eine «beförderliche Erledigung» der Geschäfte zu achten hatten (Art. 18 Abs. 3 GRN 1974). **2**

Mit der Teilrevision des GVG vom 23.3.1984 wurde die Bestimmung aufgenommen, wonach Kommissionen zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises pa.Iv. und Vorstösse einreichen können (Art. 8^{quater} Abs. 5 GVG 1962), was sie in der Praxis durchaus schon vorher taten. Damit kam jedoch erstmals auf Gesetzesebene das Selbstbefassungsrecht der Kommissionen zum Ausdruck. Dieses konnte aber aus praktischen Gründen bis 1991 nur eingeschränkt ausgeübt werden, da für wichtige Geschäfte keine ständigen Kommissionen existierten (s. Art. 42 N 7). Die Kommissionen konnten also in erster Linie im Zusammenhang mit der Beratung von Bundesratsvorlagen Vorstösse einreichen. Dennoch ist im Bericht der Kommission des NR vom 10.11.1981 den ständigen Kommissionen ein umfassendes Selbstbefassungsrecht zugesprochen worden: «Ständige Kommissionen prüfen die laufenden Geschäfte ihres Sachbereichs zuhanden des Plenums und befassen sich mit grundsätzlichen Fragen und zukünftigen Aufgaben» (BBl 1982 I 1144). Diese **3**

Aussage war geprägt vom Bericht der Studienkommission «Zukunft des Parlamentes», auf den auch explizit verwiesen wurde (BBl 1978 II 1065). Allerdings machte das Parlament nur einen halben Schritt, indem es ständige Kommissionen nach wie vor nur für weniger bedeutende, wiederkehrende Geschäfte einsetzte.

2. Definition der Aufgaben und des Selbstbefassungsrechts auf Reglementsstufe

4 Erst mit der Einführung des Systems ständiger Kommissionen von 1991 wurden die Aufgaben der Kommissionen umfassender definiert. Art. 15 Abs. 2 GRN bzw. Art. 10 Abs. 2 GRS definierten neu vier Aufgabenbereiche der ständigen Kommissionen (Änderung GRN 4. 10. 1991; Änderung GRS 24. 9. 1991): Kernaufgabe der Kommissionen bildete nach wie vor die Vorberatung der ihnen vom Büro zugewiesenen Geschäfte aus ihren Sachbereichen. Als weitere Aufgabe wurde zusätzlich aber auch explizit festgehalten, dass die Kommissionen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen regelmässig zu verfolgen haben. Stellen sie Probleme fest, dann haben die Kommissionen die Aufgabe, Anregungen und Vorschläge zur Problemlösung in ihren Sachbereichen auszuarbeiten. Im Bericht der Kommission des NR wurde dazu festgehalten, dass diese Aufgaben «zwar noch nicht völlig selbstverständlich, aber doch auch nichts Neues» sind, «arbeiten doch einige ständige Kommissionen schon heute in diesem Sinn» (BBl 1991 III 713).

5 Mit der Teilrevision der Ratsreglemente von 1991 wurden die Kommissionen weiter verpflichtet, ihre Tätigkeiten mit den Kommissionen beider Räte, die dies. oder ähnliche Fragen bearbeiten, insb. mit den FK und GPK zu koordinieren (Art. 15 Abs. 2 Bst. d GRN 1990; Art. 10 Abs. 2 Bst. d GRS 1990). Es wurde erkannt, dass ständige Kommissionen auch mit Fragen konfrontiert sein können, welche die parlamentarische Oberaufsicht betreffen.

6 Keine Aufnahme in die Reglemente fand die von der Kommission vorgeschlagene Bestimmung, wonach die Kommissionen die Auswirkung der Rechtsetzung zu überprüfen hätten. Gegen diese Bestimmung wehrte sich die GPK. Deren Vertreter argumentierte im NR, dass Sachbereichskommissionen nicht geeignet wären, die Wirksamkeit der Gesetzgebung zu überprüfen, hierfür brauche es den umfassenderen Blick der Oberaufsichtskommissionen. Der Rat folgte dieser Argumentation mit 82 zu 40 Stimmen und strich diese Bestimmung aus dem Aufgabenkatalog der Kommissionen (AmtlBull NR 1991 1195).

3. Definition der Aufgaben im Gesetz

7 Mit der Schaffung des ParlG wurde der bisher in den Reglementen festgehaltene Aufgabenkatalog auf Gesetzesstufe gehoben. Die Bestimmungen betr. die Vorberatung, die Verfolgung der Entwicklungen sowie die Erarbeitung von Vorschlägen fanden in Art. 44 Aufnahme. Für die Koordination wurde ein eigener Artikel geschaffen (vgl. Art. 49 ParlG).

8 Der Katalog von Art. 44 wurde zusätzlich durch zwei Aufgaben ergänzt, welche auf zwei Neuerungen in der BV beruhen. So wurde in Art. 44 Abs. 1 Bst. b Art. 153 Abs. 3 BV berücksichtigt, wonach das Gesetz einzelne Befugnisse nicht rechtsetzender Natur an Kommissionen übertragen kann.

9 Art. 44 Abs. 1 Bst. e und f ParlG dienen zur Umsetzung von Art. 170 BV, wonach die BVers dafür zu sorgen hat, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit über-

prüft werden. Wie oben dargelegt, wurde bereits 1991 vergeblich versucht, die Sachbereichskommissionen zur Überprüfung der Wirksamkeit der Rechtsetzung zu verpflichten (vgl. N 6). Schon damals wehrten sich die GPK. Dieser Konflikt mit den Oberaufsichtskommissionen wiederholte sich zehn Jahre später bei der Erarbeitung des ParlG: Die SPK-NR konzipierte die Wirksamkeitsprüfung als Aufgabe aller ständigen Kommissionen. Sie formulierte eine Bestimmung, wonach die Kommissionen für die Überprüfung der Wirksamkeit der von ihnen vorberatenen Erlasse der BVers zu sorgen haben. Eine Kommissionsminderheit beantragte jedoch die Streichung dieser Bestimmung und schlug vielmehr vor, dass die Sachbereichskommissionen den Aufsichtskommissionen beantragen können, die Wirksamkeit eines bestimmten Gesetzes zu überprüfen. Die Wirksamkeitsprüfungen sollten nicht von den Sachbereichskommissionen selber, sondern von «unabhängigen Kontrollorganen» durchgeführt werden (BBl 2001 3549). Nach Auffassung der Mehrheit «müssen sich die mit der Ausarbeitung von Gesetzen betrauten Organe im Hinblick auf die zukünftige Gesetzgebung immer wieder die Frage stellen, ob die von ihnen erarbeiteten Gesetze die beabsichtigte Wirkung erzielen» (BBl 2001 3549).

10 Diese Bestimmung gab in den Räten viel zu reden (AmtlBull NR 2001 1339 ff.; AmtlBull StR 2002 18 ff.). Als Resultat wurde in die Liste der Aufgaben der Kommissionen als Bst. e eine Verfahrensregel aufgenommen: Die Kommissionen können der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen die Durchführung einer Wirksamkeitsüberprüfung beantragen oder dem BR einen entsprechenden Antrag stellen. Damit ist implizit die Aufgabe verbunden, für die Wirksamkeitsüberprüfung zu sorgen, was die SPK-NR ursprünglich beantragt hatte. Sechs Jahre später fand die gesetzgeberisch korrekte, explizite Definition dieser Aufgabe der Kommissionen doch noch Aufnahme ins Gesetz. Anlass dazu bot die Abschaffung der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen und die damit verbundene Aufhebung von Art. 54 ParlG (AS 2009 725). Die Kommissionen haben nun gemäss dieser Änderung von Art. 44 Abs. 1 Bst. e für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihrem Zuständigkeitsbereich zu «sorgen» und stellen ihre Anträge direkt den «zuständigen Organen der Bundesversammlung».

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeiten (Abs. 1)

11 Der Einleitungssatz von Art. 44 Abs. 1 ParlG stellt klar, dass die Kommissionen die nachfolgend aufgelisteten Aufgaben im Rahmen der ihnen durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen Zuständigkeiten wahrnehmen. Die Sachbereichszuteilung gibt somit den Rahmen der Aufgabenerfüllung vor. Für Spezialkommissionen mit klar eingegrenztem Auftrag bedeutet das zudem, dass sie nicht Aufgaben wahrnehmen können, deren Erfüllung faktisch nur ständigen Kommissionen möglich ist. Die Legislaturplanungskommissionen (Art. 13 GRN; Art. 10 GRS) z.B. sind für die Vorberatung des Berichtes des BR zur Legislaturplanung zuständig und sind nach Beendigung dieser Vorberatung wieder aufzulösen. Sollten sie im Rahmen ihrer Beratungen gesetzgeberischen Handlungsbedarf feststellen, so haben sie nicht selber die gesetzgeberischen Vorarbeiten an die Hand zu nehmen, sondern können entweder einen Antrag an die zuständige Sachbereichskommission richten oder eine pa.Iv. im Rat einreichen (s. Art. 107 N 18).

2. Zugewiesene Geschäfte (Abs. 1 Bst. a)

12 Die Vorberatung der durch die Ratsbüros zugewiesenen Geschäfte gehört zu den Kernaufgaben der Parlamentskommissionen. Sie präsentieren den Ratsplena das Ergebnis ihrer Vorberatung in Form von Anträgen. Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN und Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS teilen die Ratsbüros den Kommissionen die Beratungsgegenstände zwar mit einer Behandlungsfrist zu. Dieser Frist kann jedoch nur die Bedeutung einer Empfehlung zukommen: Gemäss Art. 21 Abs. 1 GRN und Art. 17 Abs. 1 GRS können die Räte einen Beratungsgegenstand nicht behandeln[1], ohne dass er von der zuständigen Kommission vorberaten worden ist. In der Praxis ist es allerdings so, dass die Kommissionen den Gang ihrer Arbeiten «tunlichst beschleunigen», wie das früher im GVG gefordert wurde (s. N 2). Meistens spielt die Kontrolle der Parteien untereinander, so dass Vorlagen nicht für Jahre in der Schublade verschwinden.

13 Die Bestimmung, wonach die meisten Beratungsgegenstände von den Kommissionen vorberaten werden müssen, bevor sie im Rat behandelt werden, überträgt den Kommissionen die Herrschaft über das Verfahren und damit über die zeitliche Planung. Das hat auch schon zu kritischen Vorstössen geführt. So wurde 1982 mit einer Motion eine Revision der Geschäftsreglemente verlangt, welche es erlauben sollte, dass Ratsgeschäfte durch Beschluss des Rates auch ohne Überweisung an eine Kommission behandelt werden können *(82.448 Mo. Müller-Aargau. Vorberatung durch Kommissionen. Einschränkung)*. Der Motionär beklagte, dass die geltenden Bestimmungen es den Kommissionen erlauben, Geschäfte zu verschleppen. Die Vorberatungen durch die Kommissionen würden sich insb. bei brisanten Geschäften als überflüssig erweisen, da die Meinungen bereits gemacht seien. Das Büro des NR sprach sich zwar gegen diesen Vorstoss aus, doch auch in seiner Berichterstattung kam eine gewisse Skepsis gegenüber der Kommissionsarbeit zum Ausdruck. So führte der Berichterstatter aus, dass «der ‹Eigengesetzlichkeit›, die gewisse Kommissionen entwickeln, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte» (AmtlBull NR 1984 281). Das Misstrauen der parlamentarischen Leitungsorgane gegenüber starken Kommissionen zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der BVers. Das Spannungsverhältnis zwischen starken Parlamentskommissionen und parlamentarischen Leitungsorganen, welche die Kontrolle über den Parlamentsbetrieb ausüben wollen, ist einem dezentralisierten Parlamentsbetrieb systemimmanent.

3. Abschliessende Kompetenzen (Abs. 1 Bst. b)

14 Von der Schaffung der Möglichkeit, dass Parlamentskommissionen abschliessend beraten, hat man sich bei der Reform der BV eine Entlastung des Plenums und somit eine Effizienzsteigerung erhofft (LÜTHI, Stellung, 52). Weil aber der Erlass rechtsetzender Bestimmungen nicht an Kommissionen delegiert werden kann (Art. 153 Abs. 3 BV), bleiben nicht viele Beratungsgegenstände, die von den Kommissionen abschliessend beraten werden können. Eine gewisse Bedeutung hat die Kompetenzdelegation im Bereich der Konsultationsrechte: So werden parlamentarische Kommissionen konsultiert zu Verordnungsentwürfen (Art. 151 ParlG), zu Verhandlungsmandaten des BR bei internationalen Verhandlungen (Art. 152 Abs. 3 ParlG), zur vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 152 Abs. 3bis ParlG) oder zu Leistungsaufträgen für Ämter und Gruppen (Art. 44 RVOG). Ebenso werden im Bereich der Oberaufsicht abschliessende

1 Die Ausnahmen sind in den Reglementsbestimmungen aufgezählt, wozu insb. die Vorstösse und die Wahlvorschläge gehören.

Kompetenzen ausgeübt: Gemäss Art. 158 ParlG können Aufsichtskommissionen und -delegationen im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten. Im Weiteren hat auch die FinDel abschliessende Kompetenzen: Gemäss Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 2 FHG muss die FinDel ihre Zustimmung geben, wenn der BR dringliche Verpflichtungskredite oder Nachträge beschliessen will. Schliesslich werden abschliessende Kompetenzen auch dann wahrgenommen, wenn parlamentarische Organe personalrechtliche Entscheide im Bereich der PD treffen (Art. 37 Abs. 1 Bst. c ParlG, Art. 66 ParlG). Ein neueres Bsp. für eine Kompetenzdelegation an eine Parlamentskommission stellt die Behandlung von Immunitätsgesuchen dar. Am 17.6.2011 stimmten die Räte einem neuen Art. 17*a* des ParlG zu, wonach die zuständigen Kommissionen beider Räte über Gesuche für die Aufhebung der Immunität abschliessend entscheiden (Änderung ParlG 17.6.2011 [AS 2011 4627 ff.]).

4. Selbstbefassungsrecht (Abs. 1 Bst. c und d)

15 Die Wahrnehmung der Aufgaben gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. c und d ist faktisch nur *ständigen* Kommissionen möglich. Weil die Kommissionen früher nur für die Beratung einer Bundesratsvorlage bestellt und danach wieder aufgelöst wurden, konnten sie die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen nicht langfristig verfolgen. Die Einführung des Systems ständiger Kommissionen stellt deshalb eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass das Parlament nicht nur reagieren, sondern auch agieren kann. Die i.d.R. zweimal zwischen den Sessionen tagenden Kommissionen können auf aktuelle Ereignisse reagieren und den Räten Vorstösse und Initiativen unterbreiten, wenn sie Handlungsbedarf sehen. Für die kurzfristige Traktandierung aktueller Themen gibt es etliche Bsp.

16 Ein Bsp. dafür, wie ein von einer Parlamentskommission kurzfristig aufgegriffenes aktuelles Problem zu einer Gesetzgebung führte, stellt die Regelung der Kaderlöhne in bundesnahen Betrieben dar: Im Frühjahr 2001 wurden in den Medien die Saläre der Mitglieder des Managements der SBB und der Post veröffentlicht, was grossen Wirbel verursachte. Die SPK-NR griff das Thema umgehend auf. Sie vertrat die Ansicht, dass die Rahmenbedingungen für die Entschädigungen in bundesnahen Betrieben gesetzlich zu verankern seien. Da der BR sich gegen eine Regelung aussprach, erarbeitete die Kommission mit dem Instrument der Kommissionsinitiative die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen, welche bereits in der Sommersession 2003 – also lediglich zwei Jahre nach Problemerkennung – von den Räten verabschiedet wurden (Lüthi, Bundesversammlung, 192; *02.424 Pa.Iv. Bundesnahe Unternehmungen. Kaderlöhne und Verwaltungsratshonorare*; Bericht SPK-NR 25.4.2002 [BBl 2002 7496 ff.]).

17 Die Frage der Kaderlöhne in bundesnahen Betrieben wurde nach dem Medienwirbel in verschiedenen Kommissionen traktandiert. Neben der SPK befassten sich auch die KVF und die FinDel mit dem Thema. Damit der BR seinen zu diesem Thema verfassten Bericht nicht in drei Kommissionen präsentieren musste, veranstalteten die drei Organe und eine Delegation der GPK eine gemeinsame Sitzung (BBl 2002 7500). Gerade bei der Wahrnehmung des Selbstbefassungsrechts haben die Kommissionen besonders auf die Koordination zu achten.

18 In anderen Fällen führte eine Traktandierung eines aktuellen Problems zu einer öffentlichen Verlautbarung einer Kommission: Im Sommer und Herbst 2011 beschäftigte die Stärke des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro die schweizerische Öffentlichkeit. Der BR erachtete die Nationalbank als zuständig. Dem Parlament lag hierzu keine Vorlage vor. Dennoch setzte die WAK-NR das Thema auf ihre Traktandenliste. Die Kommission kam zwar zum gleichen Schluss wie der BR, d.h. dass eine politische Intervention

nicht angesagt sei. Allerdings teilte sie der Öffentlichkeit mit, dass sie sich von der Nationalbank wünscht, dass diese möglichst bald die Wechselkursuntergrenze des Frankens zum Euro von 1.20 auf 1.30 anhebt (Medienmitteilung WAK-NR 11.10.2011).

5. Wirksamkeitsprüfungen (Abs. 1 Bst. e und f)

19 Gemäss Art. 170 BV sorgt die BVers dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die Bestimmung ist vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Frage nach der Wirksamkeit staatlichen Handelns in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu sehen. Angesichts der Bedeutung, welche diesem Instrument zugemessen wurde, sollte die BVers «dafür sorgen», dass es auch wirklich angewendet wird. Die Bestimmung wird in engem Zusammenhang mit der Funktion der parlamentarischen Oberaufsicht gesehen (Mastronardi, Art. 170 N 1). Diese Auffassung setzte sich, wie oben dargelegt (N 9), auch bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmung im ParlG durch: Will eine Sachbereichskommission eine Evaluation bei der PVK oder der EFK in Auftrag geben, so muss sie gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. e beim zuständigen Organ, d.h. bei der GPK bzw. bei der FinDel, einen entsprechenden Antrag stellen.[2] Diesen Organen der Oberaufsicht kommt somit eine wichtige Selektions- und Koordinationsfunktion zu. Diese Verfahrensweise mag mit ein Grund sein, weshalb das Instrument der Wirksamkeitsprüfung auf Stufe Parlament nicht die Bedeutung erlangt hat, die ihm der Verfassungsgeber geben wollte: Häufig stellen sich Fragen nach der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen im Rahmen einer konkreten Gesetzgebung. Für die Sachbereichskommissionen ist es naheliegender und effizienter, einen externen Experten oder den BR mit der Durchführung von entsprechenden Abklärungen, die nicht Wirksamkeitsprüfungen genannt werden, zu beauftragen. Die Regelung, wonach Anträge für die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen an die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht zu richten sind, trägt dieser Realität nicht Rechnung.

20 Ein weiterer Grund für die eher «stiefmütterliche» Nutzung des Instruments «Wirksamkeitsprüfung» mag darin bestehen, dass sich bei der Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen der Gesetzgeber auch selbst in Frage stellen muss (Lüthi, Stellung, 60). Die Antwort auf die Frage, warum mit einem bestimmten Gesetz nicht das erreicht werden konnte, was der Gesetzgeber eigentlich wollte, besteht denn auch nicht selten darin, dass das Gesetz so unklar formuliert war, dass es verschiedene Auslegungen zuliess.[3]

6. Abs. 2

21 Dass die Kommissionen ihren Räten zu berichten und Antrag zu stellen haben, ergibt sich aus ihrer Aufgabe, die zugewiesenen Beratungsgegenstände vorzuberaten.

2 Zur Praxis der Durchführung von Evaluationen durch Sachbereichskommissionen vgl. Art. 27 N 18 u. 19.

3 Nicht selten ist das vom Gesetzgeber auch beabsichtigt: Hinter nicht präzis gehaltenen Gesetzesformulierungen verstecken sich häufig verschiedene Vorstellungen der beteiligten Akteure, welche verschiedene Umsetzungen ermöglichen wollen.

Art. 45

Allgemeine Rechte

[1] Die Kommissionen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben:

a. parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Anträge einreichen sowie Berichte erstatten;

b. aussenstehende Sachverständige beiziehen;

c. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören;

d. Besichtigungen vornehmen.

[2] Die Kommissionen können aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen. Diese erstatten der Kommission Bericht und stellen Antrag. Mehrere Kommissionen können gemeinsame Subkommissionen einsetzen.

Pouvoirs en général

[1] Pour exercer leurs attributions, les commissions peuvent:

a. déposer des initiatives et des interventions parlementaires, faire des propositions et présenter des rapports;

b. faire appel à des experts externes;

c. entendre les représentants des cantons et des milieux intéressés;

d. procéder à des visites.

[2] Les commissions peuvent constituer en leur sein des sous-commissions. Celles-ci font rapport à la commission plénière et lui soumettent leurs propositions. Plusieurs commissions peuvent constituer une sous-commission commune.

Diritti generali

[1] Per l'adempimento dei loro compiti, le commissioni possono:

a. presentare iniziative, interventi e proposte nonché elaborare rapporti;

b. far capo a periti esterni;

c. sentire rappresentanti dei Cantoni e delle cerchie interessate;

d. procedere ad ispezioni.

[2] Le commissioni possono istituire al proprio interno sottocommissioni. Le sottocommissioni presentano rapporto alla commissione corredandolo di una proposta. Più commissioni possono istituire sottocommissioni congiunte.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Späte Verankerung von Kommissionsrechten auf Gesetzesstufe	1
2. Hinweise auf Kommissionsrechte in den Geschäftsreglementen	4
3. Zusammenfassung der allgemeinen Rechte in einem Katalog im ParlG	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Rechte zur Erfüllung der Aufgaben	7
2. Einreichung von pa.Iv., Vorstössen und Berichten (Abs. 1 Bst. a)	8
3. Beizug von Sachverständigen (Abs. 1 Bst. b)	9

Note
4. Anhörungen (Abs. 1 Bst. c) 10
5. Besichtigungen (Abs. 1 Bst. d) 12
6. Einsetzung von Subkommissionen (Abs. 2) 13

Materialien

Bis 1927: GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1202); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 719 f.); Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).
90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-StR 14.8.1991 (BBl 1991 V 358 ff); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.).
96.456 Pa.Iv. Rhinow. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: Bericht SPK-NR 15.2.1999 (BBl 1999 2761 ff., insb. 2762, 2768 ff.); Änderung GVG 22.12.1999 (AS 2000 2093 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3550 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Totalrevision: Bericht SPK-NR 20.4.2003 (BBl 2003 3468).

Literatur

Graf, Neue Geschäftsreglemente von Nationalrat und Ständerat, in: Parlament/Parlement/Parlemento, 2003, H. 3, 18 (zit. Graf, Geschäftsreglemente); Lüthi, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, in: LeGes 2009, H. 3, 363 ff. (zit. Lüthi, Spannungsfeld); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

1. Späte Verankerung von Kommissionsrechten auf Gesetzesstufe

1 Das GVG 1902 erwähnt bereits Informationsrechte der FinDel und der Alkoholkommissionen (Art. 26 und 27). Bezüglich der übrigen Kommissionen findet sich immerhin die Bestimmung, dass die Kommissionen beider Räte befugt sind, «Mitglieder des Bundesrates behufs Erteilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen einzuladen» (Art. 20). Das GVG 1962 präzisierte, dass sämtliche Kommissionen den BR zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einladen und vom BR ergänzende Berichte zu Vorlagen verlangen können (Art. 47).

2 Gemäss Cron konnten die Kommissionen zur Abklärung von Spezialfragen Gutachten von Sachverständigen einholen (Cron, Geschäftsordnung, 148). Eine rechtliche Verankerung dieser Bestimmung findet sich aber bis 1966 weder auf Gesetzes- noch auf Reglementsstufe. Gemäss Burkhard ergibt sich dieses Recht jedoch aus den Aufgaben der Kommissionen: «Die Kommissionen haben die Aufgabe, eine ihnen überwiesene Vorlage nach allen Seiten hin zu überprüfen. Daraus entspringt das Recht der Kommissionen, zur Abklärung wichtiger Fragen Fachleute zuzuziehen» (Burkhard, Kommissionen, 134). Als im Nachgang zur «Mirage-Affäre» (s. Art. 163 N 1 ff.) mit der GVG-Revision vom 1.7.1966 die Rechte der Kommissionen ausgebaut wurden, wurde in

Art. 47bis Abs. 1 GVG 1962 das Recht der Kommissionen verankert, Sachverständige beizuziehen und schriftliche Gutachten einzuholen. Im Bericht der GPK-NR vom 13.4.1965 wird argumentiert, dieses Recht ergebe sich aus der Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes: «Nachdem die Bundesversammlung zur Gesetzgebung berufen ist und für ihre Gesetze und Beschlüsse die Verantwortung zu übernehmen hat, muss sie auch über die nötigen Mittel verfügen können, um die sachliche Richtigkeit ihrer Gesetze abzuklären und zu garantieren. Schon bisher haben denn auch parlamentarische Kommissionen in Einzelfällen Experten beigezogen» (BBl 1965 I 1202).

Mehr i.S. einer Pflicht als eines Rechts wurde aufgrund einer pa.Iv. von StR René Rhinow (FDP/BL) 1999 mit der Revision vom 22.12.1999 eine weitere Bestimmung ins GVG aufgenommen. Diese sah vor, dass die Kommissionen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einladen können (Art. 47bis Abs. 1 GVG 1962). Mit der Reform wollte man der Kritik der Kantone entgegenkommen, dass sie zu wenig in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einbezogen würden (BBl 1999 2762). **3**

2. Hinweise auf Kommissionsrechte in den Geschäftsreglementen

Auch in den Reglementen finden sich über lange Zeit nur wenige Informationen über die Rechte der Kommissionen. Eine der wenigen Regelungen ist eine Negativbestimmung: Art. 51 GRN 1920 sieht vor, dass Kommissionsreisen auf das Notwendigste zu beschränken sind. Aus den Ausführungen von Cron zu dieser Bestimmung geht hervor, dass die Kommissionen in den ersten Jahrzehnten der BVers offenbar sehr reisefreudig waren.[1] **4**

Erst mit der Parlamentsreform von 1991 wurde in den Geschäftsreglementen (Änderung GRN 4.10.1991; Änderung GRS 24.9.1991) das Recht verankert, dass Kommissionen Subkommissionen einsetzen können (Art. 15*b* GRN 1990, Art. 10*a* GRS 1986). Im Bericht der SPK-NR vom 16.5.1991 wurde dazu festgehalten, dass in der Praxis zwar schon recht häufig Subkommissionen eingesetzt würden, dieses Arbeitsinstrument aber noch vermehrt gefördert werden sollte (BBl 1991 III 719). **5**

3. Zusammenfassung der allgemeinen Rechte in einem Katalog im ParlG

Die Zusammenfassung der allgemeinen Rechte der Kommissionen in Art. 45 ParlG gab weder in den Räten noch in den Kommissionen zu Diskussionen Anlass. **6**

1 Konkret führte Cron aus: «Für die Einführung dieser Bestimmung im Nationalratsreglement waren die oft kritisierten Zustände unter dem alten Reglement massgebend, das diese Bestimmung nicht enthielt. NR Freiburghaus, der diesen Artikel vorschlug, brachte dabei den Vorbehalt an, dass notwendige Reisen (Augenschein usw.) ohne weitere Erlaubnis angesetzt werden können. Eine Sanktion ist dieser Bestimmung nicht beigegeben, so dass sie mehr als Wunsch an die Kommissionen gerichtet ist» (Cron, Geschäftsordnung, 140). Bei Burkhard findet sich immerhin der Hinweis, dass Ratspräsidenten diese Bestimmung tatsächlich anwendeten: So habe der damalige Nationalratspräsident den GPK zwei Besichtigungsreisen untersagt (Burkhard, Kommissionen, 137). Gemäss Bovet blieb das Thema «Kommissionsreisen» ein Dauerbrenner bis in die 1940er Jahre hinein: So habe 1941 der damalige Präsident des NR interveniert, wenn Kommissionen ohne ersichtliche Notwendigkeit «dans des localités trop excentriques» tagen wollten (Bovet, Règlement, 33).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechte zur Erfüllung der Aufgaben

7 Art. 45 Abs. 1 ParlG sieht vor, dass den Kommissionen Rechte «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» zustehen. Das bedeutet z.B., dass eine Kommission Sachverständige im Hinblick auf eine zu erarbeitende Gesetzgebung in ihrem Zuständigkeitsbereich anhören darf. Zur Ausübung der Rechte braucht es die Zustimmung der Mehrheit der Kommission: Kommissionsminderheiten dürfen z.B. keine Kommissionsinitiativen einreichen (vgl. Art. 107 N 19). Die Informationsrechte gegenüber BR und Verwaltung erscheinen nicht in Art. 45, sondern werden im Kapitel «Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat» (Art. 150 ff. ParlG) geregelt. Die zur Verfügung stehenden Sekretariatsdienstleistungen finden sich im Artikel über die Aufgaben der Parlamentsdienste (Art. 64 ParlG).

2. Einreichung von pa.Iv., Vorstössen und Berichten (Abs. 1 Bst. a)

8 Bst. a nimmt das früher in Art. 8^{quinquies} Abs. 5 GVG 1962 verankerte Initiativ- und Antragsrecht der Kommissionen auf. Das Recht der Kommissionen, Initiativen und Vorstösse einzureichen, ist in Zusammenhang mit dem Selbstbefassungsrecht der Kommissionen, insb. auch mit Art. 44 Abs. 1 Bst. c ParlG (s. Art. 44, v.a. N 15–18), zu sehen. Stellen die Kommissionen unabhängig davon, ob eine Vorlage des BR vorliegt oder nicht, Handlungsbedarf in einem bestimmten Bereich fest, müssen ihnen Instrumente zur Verfügung stehen, um handeln zu können. In der Praxis hat insb. das Instrument der Kommissionsinitiative grosse Bedeutung erlangt. Sie erlaubt den Kommissionen, Gesetzgebungsprozesse auszulösen (vgl. Art. 107 ff. ParlG).

3. Beizug von Sachverständigen (Abs. 1 Bst. b)

9 Bst. b nimmt das bisher in Art. 47bis Abs. 1 GVG 1962 verankerte Recht zum Beizug von Sachverständigen auf. Gerade wenn die Kommissionen selber gesetzgeberisch aktiv werden wollen, kann es sinnvoll sein, Experten oder Expertinnen beizuziehen. Aber auch eine externe Beurteilung einer Bundesratsvorlage kann sinnvoll sein. Gemäss einer Weisung der VwD vom 15. 2. 2008 können die Kommissionen ihr Recht, Experten an Sitzungen einzuladen oder Gutachten einzuholen, bis zu einer bestimmten finanziellen Obergrenze selber ausüben. Wird diese Obergrenze überschritten, ist die Bewilligung des Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin bzw. der VwD einzuholen. In der Praxis ist in erster Linie der Beizug von Experten für einzelne Sitzungen relevant, wofür i.d.R. die Finanzkompetenz der Kommissionen ausreicht. Aber es wurden auch schon umfangreichere Studien oder Gutachten in Auftrag gegeben, für welche die Kommission eine Bewilligung einholen musste.[2] In Einzelfällen liessen Kommissionen die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes durch Experten vornehmen. Das kann dann hilfreich sein, wenn starke inhaltliche Differenzen mit dem zuständigen Departement bestehen und die Verwaltung nicht kooperativ ist.[3] Im Normalfall kann aber auf die kooperative Bundesverwaltung zurückgegriffen werden (s. Art. 112 Abs. 1; Lüthi, Spannungsfeld, 369).

---

2 So gab z.B. die SPK-NR 2001 im Hinblick auf die Erarbeitung neuer Bestimmungen zur Entschädigung der Ratsmitglieder ein Gutachten in Auftrag: «Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit», Eco'Diagnostic, Genf 2001.

3 So wird kolportiert, dass BR Otto Stich in den Neunzigerjahren es der Verwaltung untersagte, die WAK-NR bei der Erarbeitung eines Mehrwertsteuergesetzes zu unterstützen (s. Art. 112 N 3). Die WAK zog für die Erarbeitung des Entwurfes Experten bei.

4. Anhörungen (Abs. 1 Bst. c)

Die erst 1999 ins GVG aufgenommene Bestimmung, wonach die Kommissionen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassentwürfen die Kantone und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einladen können, findet sich in Bst. c, wobei sie nun aber etwas allgemeiner gefasst ist: Die Bestimmung von 1999 beschränkte sich auf die Vollzugsproblematik. Die Erarbeitung des ParlG bot Gelegenheit, diese etwas eng gefasste Formulierung zu erweitern und ein allgemeines Recht auf Anhörung von interessierten Kreisen und Kantonen, welches sich nicht auf die Vollzugsproblematik beschränkt, zu verankern (LÜTHI, Stellung, 57). **10**

Die Anhörung von interessierten Kreisen – dazu gehören i.d.R. vorab die Vertreter von Verbänden, deren Klientel von einer bestimmten Gesetzgebung direkt betroffen ist – gehört zur langjährigen Praxis von Kommissionen. Die Anhörung von Vertretern von Kantonen kann dann Sinn machen, wenn ein Gesetz in grossem Ausmass durch die Kantone vollzogen wird. In der Praxis melden sowohl Interessenvertreter wie auch Kantone (häufig vertreten durch die Konferenz der Kantonsregierungen) ihr Interesse an, angehört zu werden (s. N 3).[4] **11**

5. Besichtigungen (Abs. 1 Bst. d)

Bst. d hält das in der Praxis schon lange praktizierte, aber bis dahin ungeschriebene Recht fest, Besichtigungen vorzunehmen. Die Vornahme von Besichtigungen ist nicht für alle Kommissionen gleich relevant. Grosse Bedeutung hat dieses Instrument in der SiK, welche z.B. regelmässig Truppenbesuche unternimmt. Auslandreisen gehören insb. für die APK zum Programm: Gemäss Weisung der VwD vom 4.9.2009 können «nicht-ständige Delegationen der APK des National- und Ständerates […] jedes Jahr eine Informationsreise durchführen.» **12**

6. Einsetzung von Subkommissionen (Abs. 2)

Abs. 2 verankert das Recht, Subkommissionen einzusetzen, auf Gesetzesstufe, da es gemäss Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 ein zentrales Verfahrensrecht der Kommissionen darstellt (BBl 2001 3551). Das Recht zur Einsetzung von Subkommissionen ist insb. im Zusammenhang mit dem Selbstbefassungsrecht der Kommissionen zu sehen: Wenn eine Kommission selber gesetzgeberisch aktiv werden will, werden die dazu notwendigen Vorarbeiten zweckmässigerweise häufig von einer Subkommission geleistet. **13**

Subkommissionen können nicht direkt an den Rat gelangen, sondern erstatten der Plenarkommission Bericht und stellen Antrag. Somit informieren sie auch höchstens nach Rücksprache mit der Plenarkommission die Öffentlichkeit. Subkommissionen erhalten von der Plenarkommission einen Auftrag, der ihre Aufgabe umschreibt und ihr eine Frist für die Berichterstattung an die Kommission setzt (Art. 14 Abs. 2 GRN, Art. 11 Abs. 2 GRS). Bei den meisten Subkommissionen handelt es sich somit nicht um ständige Organe: Ihre Existenz endet mit der Erfüllung des Auftrags. Gemäss Art. 14 Abs. 3 GRN können die FK und die GPK aber auch ständige Subkommissionen einsetzen, welche im **14**

4 Unabhängig davon gilt der verfassungsmässig (Art. 147 BV) und gesetzlich (Art. 112 Abs. 2 ParlG und Art. 4 und 5 VlG) garantierte Anspruch der Kantone und Interessenverbände auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, wenn eine Kommission einen Erlassentwurf ausarbeitet (vgl. Kommentar zu Art. 112 Abs. 2).

Auftrag der Kommission einzelne Aufgabenbereiche betreuen. Zur Erfüllung ihres Auftrags stehen den Subkommissionen die gleichen Rechte gegenüber BR und Verwaltung zu wie den Plenarkommissionen.

15 Die Bestellung der Subkommission geschieht i.d.R. nach dem gleichen Verteilschlüssel, welcher für die Plenarkommissionen gilt. Gemäss Praxis und aktuellem Beschluss des Büros (Prot. Büro-NR, 4.5.2012) sollen die Kommissionen aber Subkommissionen auch in Abweichung vom Verteilschlüssel zusammenstellen können. Obwohl Subkommissionen Unterorgane der Plenarkommission sind, wird im NR den Fraktionen so viel Spielraum zugestanden, dass sich Subkommissionsmitglieder für einzelne Sitzungen durch Ratsmitglieder, welche nicht der Plenarkommission angehören, vertreten lassen können (Art. 18 Abs. 1 GRN). Im StR können sich Subkommissionsmitglieder jedoch nur durch Mitglieder aus ihrer Kommission vertreten lassen (Art. 14 Abs. 5 GRS).

16 Eine gewisse Skepsis gegenüber einer allzu intensiven Subkommissionstätigkeit kommt in Art. 14 Abs. 1 GRN bzw. Art. 11 Abs. 1 GRS zum Ausdruck: Danach können Subkommissionen nur mit Zustimmung der Büros eingesetzt werden. Bei der Totalrevision der Ratsreglemente 2003 waren diese Bestimmungen umstritten. Die Aufnahme einer solchen Genehmigungspflicht wurde von den Ratsbüros gefordert, während sich die SPK, welche die Reglemente ausarbeiteten, dagegen aussprachen (vgl. Graf, Geschäftsreglemente, 18). Die SPK erachteten eine solche Genehmigungspflicht vor dem Hintergrund der Bestimmungen in Art. 44 und 45 ParlG als fragwürdig. Kommissionen sind verfassungsmässig vorgesehene Organe, welche bestimmte gesetzlich vorgesehene Aufgaben haben, zu deren Erfüllung sie gemäss Gesetz Subkommissionen einsetzen dürfen (Lüthi, Stellung, 58). Die Ratsbüros konnten die Genehmigungspflicht für Subkommissionssitzungen jedoch durchsetzen. Hingegen drangen sie mit der noch weiter gehenden Forderung nach einer Bewilligungspflicht von Zusatzsitzungen von Kommissionen nicht durch. Kommissionen können somit unbürokratisch zusätzliche Sitzungen ausserhalb des Sitzungsplanes festlegen, wenn es die Geschäftslast erfordert.

17 Dieser Konflikt zwischen Kommissionen und Ratsbüros ist typisch für ein dezentralisiertes Arbeitsparlament: Die Kommissionen entwickeln sich als einflussreiche Machtzentren auf Kosten der Leitungsorgane des Rates und insb. auch auf Kosten der Fraktionen, welche in diesen Leitungsorganen durch ihre Präsidien vertreten sind. Durch «Disziplinierungsmassnahmen» versuchen die Leitungsorgane, ihren Einfluss geltend zu machen (vgl. hierzu auch Art. 44 N 13). Betrachtet man die Praxis, ist die Frage zu stellen, ob die Bestimmung tatsächlich Wirkung entfaltet, oder ob sie nur zu bürokratischem Leerlauf zwischen Büros und Kommissionen führt. Es ist festzustellen, dass die Büros fast alle Gesuche für Einsetzung einer Subkommission bewilligen. Bewilligt das Büro ausnahmsweise eine Subkommission nicht, wird die Aufgabe mit naturgemäss grösserem Aufwand von der Plenarkommission wahrgenommen. Das war z.B. der Fall, als die SPK-NR zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Parteienfinanzierung eine Subkommission einsetzen wollte. Nachdem das Büro diese Subkommission nicht bewilligt hatte, entschied die Kommission, die Prüfung von verschiedenen Varianten direkt in der Plenarkommission vorzunehmen (Prot. SPK-NR, 15./16.10.2009).

18 Bezüglich der Bestimmung, dass Kommissionen gemeinsame Subkommissionen einsetzen können, wird im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 präzisiert, dass sowohl zwei Kommissionen des gleichen Rates, als auch die Schwesterkommissionen beider Räte gemeinsame Subkommissionen einsetzen können. Die FinDel und die GPDel stellen ständige gemeinsame Subkommissionen, gebildet aus den Schwesterkommissionen der beiden Räte, dar (BBl 2001 3551). Im Bereich der Sachbereichskommissionen kann es zweckmässig sein, für die Vorbereitung einer bestimmten Gesetzgebung eine nicht stän-

dige gemeinsame Subkommission von zwei Schwesterkommissionen einzusetzen, so insb. auch im Bereich des Parlamentsrechts (z.B. Erarbeitung eines ersten Entwurfs für ein neues ParlG). Im Bereich der Oberaufsicht kommt es vor, dass Subkommissionen von GPK und FK gemeinsam Anhörungen und Befragungen zu einem bestimmten Teil des Geschäftsberichts durchführen (vgl. Art. 49 N 15).

Art. 46

Verfahren in den Kommissionen

[1] In den Kommissionen gelten die Verfahrensregeln ihres Rates, sofern das Gesetz oder das Geschäftsreglement nichts anderes vorsieht.

[2] Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

[3] Personen im Dienste des Bundes müssen schriftliche Unterlagen und visuelle Präsentationen zuhanden der Kommissionen in der Regel in zwei Amtssprachen vorlegen. Aussenstehende Sachverständige sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise werden mit der Einladung zu einer Kommissionssitzung darauf aufmerksam gemacht, dass sie der Mehrsprachigkeit der Kommission nach Möglichkeit Rechnung tragen sollten.

Procédure

[1] Sauf disposition contraire de la loi ou du règlement du conseil dont elles dépendent, les commissions sont soumises aux règles de procédure qui s'appliquent à leur conseil.

[2] Sauf disposition contraire de la loi, les décisions des commissions communes aux deux conseils sont adoptées à la majorité des votants de l'un et l'autre conseil.

[3] En règle générale, les personnes au service de la Confédération soumettent à la commission concernée les documents écrits et les présentations visuelles en deux langues officielles. Dans l'invitation à la séance, il est précisé aux experts externes ainsi qu'au représentants des cantons et des milieux intéressés qu'il doivent tenir compte, dans la mesure du possible, du plurilinguisme au sein de la commission.

Procedura nelle commissioni

[1] Nelle commissioni si applicano le norme procedurali della rispettiva Camera, sempre che la legge o i regolamenti delle Camere non prevedano altrimenti.

[2] Le decisioni delle commissioni congiunte richiedono l'approvazione della maggioranza dei membri votanti di ciascuna Camera, sempre che la legge non preveda altrimenti.

[3] Di norma, le persone al servizio della Confederazione presentano alle Commissioni i documenti scritti e il materiale per le presentazioni in due lingue ufficiali. Nell'invito a una seduta di commissione se rendono attenti i periti esterni, nonché i rappresentanti dei Cantoni e delle cerchie interessate al fatto che devono, per quanto possibile, tener conto del plurilinguismo in seno alla commissione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Keine Verfahrensregeln auf Gesetzesstufe 1
2. Regelung des Stimmverhaltens des Präsidenten 2
3. Mehrsprachigkeit in den Kommissionen 3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Orientierung am Verfahren der Räte 4
2. Bestimmung für gemeinsame Kommissionen 6
3. Mehrsprachige Unterlagen für Kommissionen 9

Materialien

Bis 1946: GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform. Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 769).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3550 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments. AmtlBull NR 2012 2095; AmtlBull StR 2013 82; Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2013; Prot. SPK-NR 10./11.5.2012; Änderung ParlG vom 21.6.2013 (AS 2013 3687).

I. Entstehungsgeschichte

1. Keine Verfahrensregeln auf Gesetzesstufe

1 Es ist naheliegend, dass in den Kommissionen die Verfahrensregeln angewendet werden, welche die Mitglieder aus den Räten kennen. Gesetzliche Bestimmungen zum Verfahren in den Kommissionen waren deshalb nicht nötig. Wenn eine Kommission trotzdem das Bedürfnis nach eigenen Verfahrensregeln hatte, so konnte sie sich ein Reglement geben. Die Kompetenz der ständigen Kommissionen, sich ein Reglement zu geben, wurde 1984 im GVG 1962 verankert (Art. 8^{quinquies} Abs. 1 GVG 1962). Dabei handelte es sich nicht um eine neue Kompetenz; die Geschäftsreglemente sahen diese Möglichkeit schon früher vor (Art. 15 Abs. 3 GRN 1974 und Art. 10 Abs. 4 GRS 1975).

2. Regelung des Stimmverhaltens des Präsidenten

2 In einem wichtigen Punkt wurde offenbar schon seit Beginn des Bundesstaates nicht die Verfahrensregel der Räte angewendet, und zwar bei der Beantwortung der Frage, wie die Stimme des Präsidenten zu zählen ist. Im Rat stimmt der Präsident nicht, in den Kommissionen sah man das offenbar anders bzw. es war nicht ganz klar: Aus den Ausführungen von Cron geht hervor, dass hierüber oft Meinungsverschiedenheiten herrschten, so dass der NR im Jahre 1920 beschloss, eine Bestimmung in das Reglement aufzunehmen (Cron, Geschäftsordnung, 149). Im GRN von 1920 wurde in Art. 55 festgehalten, dass der Präsident mitstimmt. Allerdings wurde nicht geregelt, wie vorzugehen ist, wenn Stimmengleichheit herrscht. Offenbar berichteten die Kommissionen im Falle von Stimmengleichheit gleichwertig über die beiden Standpunkte. Probleme stellten aber gemäss Bovet die Eventualabstimmungen dar (Bovet, Règlement, 33): Wie soll das Abstimmungsprozedere weitergehen, wenn in einer Eventualabstimmung ein Patt resultiert? Im Gegensatz zum NR regelte der StR diese Frage, indem er 1927 in Art. 45 seines Regle-

mentes festhielt, dass bei Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten doppelt zählt. Der NR ergänzte bei der Reglementsrevision von 1946 in Art. 56 seine Bestimmung, indem nun vorgesehen wurde, dass der Präsident mitstimmt und er bei Stimmengleichheit den Stichentscheid gibt. Diese Bestimmung ist so noch heute in Art. 16 Abs. 3 GRN und Art. 12 Abs. 3 GRS enthalten.

3. Mehrsprachigkeit in den Kommissionen

Abs. 3 fand bei der Teilrevision des ParlG vom 21.6.2013 Aufnahme in das Gesetz. Er wurde als Antrag aus den Reihen der SPK-NR bei der Beratung der Vorlage *10.440 (Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments)* eingebracht. Der Antrag beruhte auf dem Ärger insb. französischsprachiger Ratsmitglieder, welche sich immer wieder mit umfangreichen Dokumenten in nur dt. Sprache konfrontiert sahen (Prot. SPK-NR 10./11.5.2012). Sie vertraten deshalb die Ansicht, dass eine gesetzliche Regelung gerechtfertigt sei, wonach Unterlagen für Kommissionsberatungen immer in zwei Amtssprachen vorliegen müssen. Sie stiessen mit diesem Anliegen auf offene Ohren: Der NR stimmte der Regelung am 10.12.2012 oppositionslos zu, der StR tat dasselbe am 7.3.2013 (AmtlBull NR 2012 2095, AmtlBull StR 2013 82). **3**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Orientierung am Verfahren der Räte

Art. 46 Abs. 1 hält den Grundsatz fest, dass das Verfahren in den Kommissionen sich aus den Verfahrensregeln des entsprechenden Rates ableitet. So wird z.B. bei der Reihenfolge der Abstimmungen das gleiche Verfahren angewendet wie im Ratsplenum (Art. 78 und 79 ParlG). Gesetz und Reglemente können jedoch andere Verfahrensregeln vorsehen, so – wie oben dargelegt (N 2) – betr. das Abstimmungsverhalten der Präsidenten. Teilweise ergeben sich aus der gegenüber den Räten unterschiedlichen Aufgabenstellung andere Verfahrensweisen für die Kommissionen. So kann es sich als notwendig erweisen, dass eine Kommission im Gegensatz zur Bestimmung in Art. 76 Abs. 3 ParlG auf einen Eintretensbeschluss zurückkommt, z.B. dann, wenn der BR zu einer pa.Iv. Stellung genommen hat. Zudem ist es den Kommissionen nach wie vor möglich, interne Bestimmungen, die jedoch nur Gültigkeit für das entsprechende Organ haben, zu erlassen. So gibt es z.B. Handlungsgrundsätze der GPK, der GPDel, der FinDel und der GK. Solche Handlungsgrundsätze können kommissionsinterne Verfahrensabläufe regeln. Sie dürfen jedoch nicht gegen Gesetz und Geschäftsreglemente verstossen. Da sie nicht rechtsetzender Natur sind, können sie auch nicht Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern begründen. **4**

Auf den ersten Blick ist nicht klar, ob in den Kommissionen ein Anwesenheitsquorum gilt. Für die Räte gilt gemäss BV ein Anwesenheitsquorum bei den Verhandlungen (Art. 159 Abs. 1 BV). Ein solches auch für Kommissionen zu verlangen, würde jedoch zu weit gehen, handelt es sich doch bei den Kommissionen um Organe, die i.d.R nur Anträge stellen. Verschiedene Bestimmungen im ParlG, gemäss denen für bestimmte Beschlüsse in Kommissionen die «Mehrheit der stimmenden Mitglieder» verlangt wird (Art. 46 Abs. 2 ParlG, Art. 51 Abs. 6 ParlG) weisen zudem darauf hin, dass auch kein allgemeines Beschlussquorum verlangt wird. Anders sieht es aus, wenn Kommissionen nicht nur als vorberatende Organe fungieren, sondern abschliessende Kompetenzen wahrnehmen. So ist für die IK ein Beschlussquorum vorgesehen (Art. 17*a* Abs. 3 ParlG). **5**

Dasselbe gilt für die Einigungskonferenz, deren Antrag an die Räte die definitive Beschlussfassung weitgehend präjudiziert (Art. 92 Abs. 1 ParlG).

2. Bestimmung für gemeinsame Kommissionen

6 Für die gemeinsamen Kommissionen erwies sich eine Regelung des Abstimmungsverfahrens als notwendig. In Art. 46 Abs. 2 ist festgehalten, dass im Falle einer formellen Beschlussfassung getrennt nach Räten abzustimmen ist. Das ist insb. dann wichtig, wenn gemeinsame Kommissionen oder Subkommissionen im Bereich der Rechtsetzung tätig sind und Anträge an die Räte stellen: Gemäss Art. 156 BV verhandeln NR und StR getrennt, und für Beschlüsse der BVers ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

7 Anders stellt sich die Situation im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht dar, wo es entsprechende Ausnahmebestimmungen gibt. So entscheiden z.B. die FinDel und die GPDel mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder (Art. 51 Abs. 6 ParlG; Art. 53 Abs. 5 ParlG). Oberaufsicht wird in vielen Fällen nicht durch Beschlüsse der Räte ausgeübt, sondern durch Empfehlungen und Berichte der Oberaufsichtsorgane. Dabei stehen nicht die Grundsätze des Zweikammersystems im Vordergrund, sondern das einheitliche Auftreten als parlamentarisches Organ gegenüber der Regierung.

8 Auch die Einigungskonferenz, welche ihren Antrag an beide Räte richtet mit dem Ziel, das Differenzbereinigungsverfahren abzuschliessen, entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder (Art. 92 Abs. 2 ParlG).

3. Mehrsprachige Unterlagen für Kommissionen

9 Art. 46 Abs. 3 ParlG stellt eine Ergänzung zu Art. 8 Abs. 2 SpG dar. In dieser Bestimmung des SpG ist vorgesehen, dass für die Behandlung in den Räten und in ihren Kommissionen Botschaften, Berichte, Erlassentwürfe und Anträge i.d.R. in Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen müssen. Damit sind die für die Kommissionsarbeit wichtigen Präsentationen und schriftlichen Zusatzunterlagen nicht erfasst. Art. 46 Abs. 3 ParlG soll deshalb dazu dienen, dem bisher nur in Weisungen bestehenden und nicht immer beachteten Gebot, Kommissionsunterlagen immer in zwei Amtssprachen zu unterbreiten, zum Durchbruch zu verhelfen. Alle Personen im Dienste des Bundes sind verpflichtet, Unterlagen für Kommissionsberatungen immer in zwei Amtssprachen zu unterbreiten. Visuell präsentierte Unterlagen (gemeint sind z.B. «Power Point»-Präsentationen) müssen nicht doppelsprachig vorliegen, jedoch in einer anderen Amtssprache mündlich präsentiert werden (AmtlBull StR 2013 82). Die Formulierung «in der Regel» gibt genügend Spielraum, sollte die Zeit für die nötige Vorbereitung einmal zu knapp bemessen sein. In dringenden Fällen müssen die Kommissionen Geschäfte auch kurzfristig behandeln können, auch wenn die Dokumente nicht doppelsprachig vorliegen.

10 Während sich der erste Satz von Abs. 3 an Personen im Dienste des Bundes richtet, sind die Adressaten des zweiten Satzes die Kommissionen selber, bzw. in der Praxis die Kommissionssekretariate. Verwaltungsexterne Personen, welche an Sitzungen parlamentarischer Kommissionen eingeladen werden, müssen durch die für die Sitzungseinladung zuständigen Kommissionssekretariate auf die Mehrsprachigkeit aufmerksam gemacht werden. Gemeint sind insb. die Vertreter gesamtschweizerischer Organisationen und Verbände, von denen eine Berücksichtigung der Mehrsprachigkeit erwartet werden kann. Von einer als Experte eingeladenen Einzelperson oder einem Vertreter eines nicht mehrsprachigen Kantons können jedoch nicht mehrsprachige Unterlagen eingefordert werden (vgl. Prot. Subkommission SPK-NR, 20.4.2013, 23).

Art. 47

siehe Aktualisierung Art. 47

Vertraulichkeit

[1] Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben.

[2] Die Kommissionen können beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen.

Confidentialité

[1] Les délibérations des commissions sont confidentielles; en particulier, il est interdit de divulguer les positions défendues par les différentes personnes ayant participé aux séances, ainsi que la manière dont elles ont voté.

[2] Les commissions peuvent décider de procéder à des auditions publiques.

Natura confidenziale delle deliberazioni

[1] Le deliberazioni delle commissioni sono confidenziali; in particolare non viene divulgata la posizione assunta dai singoli partecipanti, né reso noto come essi hanno votato.

[2] Le commissioni possono decidere di procedere ad audizioni pubbliche.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen	1
2. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Allgemeines zum Sitzungsgeheimnis	10
2. Geltungsbereich des Sitzungsgeheimnisses	13
3. Gegenstand der Vertraulichkeit	15
4. Verhältnis zum BG über die Öffentlichkeit (BGÖ)	18
5. Verletzung des Sitzungsgeheimnisses	19
6. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)	20

Materialien

Bis 1946: GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
11.747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1203 ff.; AmtlBull NR 1974 1000 ff.; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: AmtlBull StR 1975 354 ff.; GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission des Eidg. Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1088 f. und 1118).
90.228/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 724 f.); AmtlBull NR 1991 1178 ff.; AmtlBull NR 1991 1597 ff.; AmtlBull StR 1991 685 ff.; Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3551 f.); AmtlBull NR 2002 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff).
08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht Kommission-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345 ff.); AmtlBull NR 2011 65 ff.

Literatur

AUBERT, Art. 158, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1200 ff.; AUBERT, Art. 94, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 94); CRAMER, Der unhistorische Gesetzgeber, in: AJP 2006, H. 5, 519 ff. (zit. CRAMER, Gesetzgeber); J.P. MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit: Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung, München 1993 (zit. J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit); VON WYSS, Art. 158, in: St. Galler Kommentar, 2362 ff. (zit. VON WYSS, Art. 158).

I. Entstehungsgeschichte

1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen

1 Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen ist bereits seit 1848 in der BV verankert (s. Art. 94 BV 1848). Die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen war hingegen weder im Gesetz noch in den Ratsreglementen geregelt. Gemäss CRON bestand aber bereits seit 1848 nur eine «beschränkte Öffentlichkeit, indem der Zutritt z.B. auch Zeitungskorrespondenten verboten ist, dagegen Sekretäre beigezogen werden können» (CRON, Geschäftsordnung, 148). Der Beizug dieser Sekretäre wurde im GRN vom 5.6.1903 (Art. 53) und im GRS vom 14.12.1927 (Art. 46) normiert. Das GRN vom 4.4.1946 (Art. 55) und das GRS vom 4.10.1975 (Art. 16) räumten den Kommissionen neu das Recht ein, neben den Sekretären auch Protokollführer und Übersetzer beizuziehen.[1]

2 Am 16.12.1964 erliessen die Büros von NR und StR Grundsätze über die Informationen über die Kommissionssitzungen (vgl. Parlamentsdienste [Hrsg.], Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung, Stand vom 1.7.1972, [Bern] 1972, 277). Gemäss diesen Beschlüssen waren die Sitzungen der Kommissionen weiterhin vertraulich und zwar «im Interesse der Sache» (Ziff. 1). Ziff. 2 legte fest, dass bei wichtigen Vorlagen die Öffentlichkeit über zutage getretene Tendenzen, Abstimmungsergebnisse inkl. Stimmenverhältnis zu informieren sind. Die Information sollte über ausführlichere Pressemitteilungen erfolgen. Ziff. 3 sah für a.o. Situationen Pressekonferenzen vor. Grund für eine Pressekonferenz war nach Ansicht der Büros bspw. die Vermeidung von unvollständigen, unrichtigen und missverständlichen Informationen.

3 Die Räte übernahmen mit den Totalrevisionen des GRN vom 4.10.1974 und des GRS vom 16.9.1975 die von den Büros am 16.12.1964 verabschiedeten Grundsätze diskussionslos (AmtlBull NR 1973 1255; AmtlBull StR 1975 498 f.). Damit fanden der Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und die Grundsätze über die Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Kommissionberatungen Eingang auf Reglementsstufe (Art. 22 GRN 1974; Art. 17 GRS 1975).[2]

4 Im Rahmen dieser Revisionen wurde auch geregelt, wer aus welchen Gründen und wann Anspruch auf den Erhalt oder die Einsicht in die Kommissionsprotokolle und -unterlagen erhält (vgl. Art. 23 ff. GRN 1974; Art. 19 ff. GRS 1975). Der Bericht des Büros-NR hält dazu fest:

> «Wiederholte Diskussionen zeigen, dass Normen über die Kommissionsprotokolle nötig sind. Dem Interesse an der Wahrung des eigentlichen Amtsgeheimnisses sowie der Vertraulichkeit der Kommissionsarbeit stehen gewisse Interessen der übrigen Ratsmitglieder und das Bedürfnis der Wissenschaft und der Rechtsanwendung gegenüber, die Motive des Gesetzgebers zu kennen. Um

1 Zum Beizug von aussenstehenden Sachverständigen und von Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise s. Art. 45 N 1 ff.

2 Generell gab es früher sehr wenig Bestimmungen, welche die Kommissionen und ihre Arbeitsweise betrafen (s. Art. 42 N 6).

diese Interessen zum Ausgleich zu bringen, muss unterschieden werden zwischen den eigentlichen vertraulichen Protokollen und jenen, die nach definitiver Erledigung einer Vorlage zugänglich werden» (AmtlBull NR 1973 1206; Erläuterungen zu Art. 54, 55, 55*a* E-GRN 1974).

Umstritten war die Frage, ob die Kommission des anderen Rates die Prot. erhält (vgl. AmtlBull NR 1973 1256 ff.). Ein Einzelantrag, welcher diese Ausdehnung verlangte, wurde vom NR angenommen (AmtlBull NR 1973 1260). Für die zweite Lesung des Reglementes wurden die Bestimmungen über die Abgabe der Kommissionsprotokolle redaktionell überarbeitet und auf die in der Kommission vertretenen Fraktionen ausgedehnt. Der neue Vorschlag des Büros wurde diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 1974 1005 ff.). Im GRS wurden ein Jahr später mit der Revision vom 16.9.1975 die analogen Regeln geschaffen (vgl. AmtlBull StR 1975 499 ff.).

5 Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen war in den Räten nach der reglementarischen Festlegung immer wieder ein Thema. So begründete im Rahmen der Revision des GRN vom 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.: *90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform*) die Kommission ihr ausdrückliches Festhalten an der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen etwa wie folgt: «Dafür spricht vor allem, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit erlaubt, ohne bereits definitiv festgelegte Positionen in die Verhandlungen einzusteigen und in einem diskursiven Prozess einen politischen Konsens anzustreben» (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 724]).

6 Weil es sich um ein wesentliches Element der Kommissionstätigkeit handelt, das einer formellen gesetzlichen Grundlage bedarf, wurde die Vertraulichkeit der Kommissionberatungen mit dem ParlG auf Gesetzesstufe verankert. Mit der Vertraulichkeit der Sitzungen wird nach Ansicht der Kommission gewährleistet, dass der Meinungsbildungsprozess möglichst frei und unbeeinträchtigt von Medieneinflüssen stattfinden kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3551]). Zusammen mit der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen wurde auch die Frage der Indiskretionen aus Kommissionssitzungen diskutiert. So beantragte NR Ulrich Schlüer (SVP/ZH), auf die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen zu verzichten, denn nur so könne die Kluft zwischen Theorie und Praxis geschlossen werden (AmtlBull NR 2002 1345 ff.). Die Problematik selbst wurde im Rat nicht bestritten. Es wurde aber die Meinung vertreten, dass die Öffentlichkeit der Kommissionsberatungen nicht die Lösung sei. Vielmehr solle das Parlament die Verstösse gegen die im Gesetz geregelte Vertraulichkeit tatsächlich ahnden (AmtlBull NR 2002 1346). Der NR lehnte den Antrag mit 89 zu 36 Stimmen ab. Ebenfalls abgelehnt wurde mit 87 zu 53 Stimmen, dass die Kommissionen Sitzungen zumindest vereinzelt öffentlich durchführen können (AmtlBull NR 2002 1345 ff.). Im StR wurde der Grundsatz der Vertraulichkeit diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 2002 19).

7 In den folgenden Jahren kam es immer wieder zu Indiskretionen. Deshalb forderte die SPK-NR 2006 das Büro auf, gegen Verletzungen des Sitzungsgeheimnisses vorzugehen (vgl. Bericht der SPK-NR vom 19.8.2010 [BBl 2010 7350]). In der Folge kündigte das Büro in einem Schreiben vom 6.3.2007 an, künftig gegen Verstösse gegen das Parlamentsrecht vorzugehen. Vor diesem Hintergrund erteilte das Büro im März 2008 sieben Ratsmitgliedern einen Verweis wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses bzw. vorzeitiger Information der Öffentlichkeit über Kommissionsbeschlüsse. Die Ratsmitglieder erhoben Einsprache, und der Rat hiess alle sieben Einsprachen am 20.3.2008 gut (AmtlBull NR 2008 443). Dieser Vorfall führte dazu, dass das Thema der Vertraulichkeit und das Vorgehen gegen Indiskretionen intensiv diskutiert und in der Frühjahrssession 2008 drei pa.Iv. eingereicht wurden. Zwei pa.Iv. verlangten die Veröffentlichung der Kommissionsprotokolle *(08.410 Pa.Iv. Fraktion V. Veröffentlichung der Kommissionsprotokolle; 08.427 Pa.Iv. Noser Kommissionsprotokolle veröffentlichen)* und damit den Verzicht auf

die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen. Die dritte pa.Iv. *(08.422 Pa.Iv. Lustenberger. Kommissionsgeheimnis schützen)* forderte hingegen, das Kommissionsgeheimnis besser zu schützen. Die Kommissionsmehrheit beantragte, den ersten beiden Initiativen keine Folge zu geben und am Prinzip der Vertraulichkeit festzuhalten. Der NR entschied gemäss diesen Anträgen und gab der pa.Iv. *08.410* mit 106 gegen 56 Stimmen und der pa.Iv. *08.427* mit 98 gegen 60 Stimmen keine Folge (vgl. AmtlBull NR 2008 1361). Die Mehrheit der SPK-NR sah das Mittel zur Verbesserung des Schutzes der Vertraulichkeit auch nicht in schärferen Disziplinarmassnahmen, sondern in einem besseren Verfahren zur wirksamen Durchsetzung der Disziplinarmassnahmen (BBl 2010 7351) (s. auch Art. 13 N 6). Aus diesem Grund beschloss die SPK-NR, eine Kommissionsinitiative *08.447 (Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität)* einzureichen. Daraufhin zog der Initiant der pa.Iv. *08.422* seine Initiative zurück. Im Zusammenhang mit der Behandlung der pa. Iv. der SPK-NR hielten die vorberatenden Kommissionen und der NR erneut am Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen fest. Das von der Kommission vorgeschlagene Verfahren zur wirksamen Durchsetzung von Disziplinarmassnahen fand im NR hingegen keine Zustimmung (AmtlBull NR 2011 73 ff.) (zu Einzelheiten s. Art. 13 N 6).

2. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)

8 Bereits die Studienkommission der Eidg. Räte «Zukunft des Parlamentes» schlug in ihrem Bericht die Möglichkeit vor, Hearings und Besichtigungen öffentlich zu erklären, da es dabei um die Beschaffung von objektiven Entscheidgrundlagen gehe (vgl. Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1088 f. und 1118]). Dieser Vorschlag fand in der anschliessenden Revision des Geschäftsreglementes indessen keine Berücksichtigung (AmtlBull NR 1979 983 ff.; *79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates*. Anträge der Kommission Parlamentsreform). Erst mit der Revision des GRN vom 4. 10. 1991 und der Revision des GRS vom 24. 9. 1991 wurde beschlossen, dass die Kommissionen Anhörungen von Interessenvertreterinnen und -vertretern und Expertinnen und Experten öffentlich durchführen können (vgl. Art. 24 Abs. 2 GRN 1990; Art. 16 Abs. 2 GRS 1986). Diese Möglichkeit drängte sich nach Ansicht der Kommission-NR v.a. dann auf, «wenn ständige Kommissionen die Gesetzgebungsarbeiten vermehrt in eigener Regie betreiben und das Vorverfahren der Gesetzgebung nicht dem Bundesrat überlassen.» Eine Minderheit vertrat die Ansicht, dass auch die Anhörungen von Expertinnen bzw. Experten und Interessenvertreterinnen bzw. -vertretern unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden sollen, «denn auch diese könnten unter Umständen davon abgehalten werden, ihre Auffassungen offen darzulegen, was dem Informationsgehalt für die Kommission abträglich wäre» (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBl 1991 III 725]). Der Antrag der Minderheit wurde im NR in der ersten Lesung mit Stichentscheid des Präsidenten angenommen (AmtlBull NR 1991 1205 f.). Die Mehrheit setzte sich erst in der zweiten Lesung des GRN mit 51 zu 48 Stimmen durch (AmtlBull NR 1991 1604 f.). Im StR wurde die Neuerung diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 1991 722).

9 Mit dem ParlG wurde die öffentliche Anhörung mit Art. 47 Abs. 2 auf Gesetzesstufe verankert. Die Abschaffung der öffentlichen Anhörungen stand nicht zur Diskussion (AmtlBull NR 2002 1345 ff.; AmtlBull StR 2002 19).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines zum Sitzungsgeheimnis

10 Die Studienkommission der Eidg. Räte «Zukunft des Parlamentes» vertrat in ihrem Bericht vom 29.6.1978 die Auffassung, dass die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der offenen Meinungsbildung der Kommissionsmitglieder, der umfassenden Auskunft durch BR und Verwaltung und der Erhöhung der Effizienz und der Sachbezogenheit der Kommissionsarbeit dient (BBl 1978 II 1088 f.). Diese Ansicht vertritt auch ein Teil der Lehre (vgl. AUBERT, Art. 158 N 7; VON WYSS, Maximen, 197 ff., AUBERT, Art. 94 N 7; TSCHANNEN, Staatsrecht, 456 f. § 34 Rz 40) und die Mehrheit der BVers (vgl. oben N 1 ff.). Für VON WYSS bspw. steht die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen «im Zusammenhang mit der Funktion der Kommissionen, ein Forum im Parlament zu bilden, in dem politische Kompromisse in einem flexiblen Verfahren und im kleinen Rahmen gesucht werden können.» Diese Funktion könnte seiner Ansicht nach durch öffentliche Sitzungen verloren gehen, weil die Kompromissfindung in andere Foren verlegt werden würde, welche nicht öffentlich, zudem aber auch nicht durch ein demokratisches Verfahren legitimiert sind (VON WYSS, Art. 158 Rz 6). Die Vertraulichkeit trägt nach Ansicht der SPK-NR wesentlich dazu bei, dass die BVers eine zentrale Stellung im politischen Entscheidungsprozess einnehmen kann. Ein weiteres zentrales Argument für die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen umschreibt sie wie folgt:

> «*Die Kommissionen haben verfassungsmässigen Anspruch auf alle diejenigen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben benötigen (Art. 153 Abs. 4 BV). Dabei kann es grundsätzlich immer auch um Informationen gehen, welche nicht öffentlich gemacht werden dürfen.* Gemäss dem Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ, SR 152.3) wird der öffentliche Zugang zu amtlichen Dokumenten in vielen Fällen eingeschränkt, z.B. wenn dieser Zugang die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde einschränkt, die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz oder die Privatsphäre Dritter beinträchtigen kann (Art. 7 BGÖ, der zahlreiche weitere Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip aufzählt). Den Kommissionen können derartige Informationen nicht mit einem Hinweis auf das Amtsgeheimnis vorenthalten werden, weil die Kommissionsmitglieder selbst dem Amtsgeheimnis unterstehen. *Falls hingegen Kommissionsprotokolle oder -unterlagen ganz oder teilweise öffentlich werden, so verlieren die Kommissionen den Anspruch auf Zugang zu all diesen Informationen und können ihre Aufgaben nur noch eingeschränkt wahrnehmen*» (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7355 f.; Kursivsetzung im Original, A.d.V.]).

Aus diesem Grund spielt die Vertraulichkeit insb. für die Wahrnehmung der Oberaufsicht eine zentrale Rolle (vgl. GPK/GPDel, Geschäftsbericht 2005 vom 20.6.2006 [BBl 2006 4311]).

11 Kritisiert wird die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen v.a., weil die Öffentlichkeit von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen wird. J.P. MÜLLER bezeichnet dies sogar als «demokratisch bedenklich» (J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 162 f.), weil viele Anträge von Kommissionen von den Räten übernommen werden und somit die Beschlüsse der Kommission «präjudizierende Wirkung» (J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 162 f.) haben (vgl. Art. 42 N 30). Gemäss den Befürworterinnen und Befürwortern führt die Öffentlichkeit von Kommissionsberatungen zu mehr Transparenz; und die Öffentlichkeit habe ein Anrecht darauf zu erfahren, welche Prozesse zu bestimmten Entscheiden führen. Nur auf diese Weise könnten die Wähler und Wählerinnen verfolgen, ob die von ihnen gewählten Personen auch wirklich ihre Anliegen vertreten (vgl. CRAMER, Gesetzgeber, 519 ff.).[3]

3 Nach Auflistung der Argumente pro und contra Vertraulichkeit kommt CRAMER zum Schluss, dass «angesichts der fraglichen Sinnhaftigkeit der Geheimhaltung und ihrer mangelnden Durch-

Die häufigeren Verletzungen des Sitzungsgeheimnisses werden von dieser Warte aus als Ausdruck einer veränderten Parlamentskultur gesehen: Immer mehr Mitglieder des Parlamentes wollen gegenüber der Öffentlichkeit transparent machen, wie die Prozesse ablaufen, und wollen für ihren Entscheid einstehen (s. in diesem Zusammenhang auch Bericht der SPK-NR 22.8.2008 zu *08.410 Pa.Iv. Fraktion V. Veröffentlichung der Kommissionsprotokolle* und zu *08.427 Pa.Iv. Noser. Kommissionsprotokolle veröffentlichen, Argumente der Minderheit*).

12 Dieser Kritik wird teilweise Rechnung getragen mit der Berichterstattungspflicht in den Räten (s. Art. 48 ParlG; Art. 19 GRN; Art. 16 GRS) und der Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit (Art. 20 GRN; Art. 15 GRS). Sie bilden das Gegenstück zur Vertraulichkeit der Kommissionsberatung. Die Kommission muss nach der Sitzung über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen berichten. Dies umfasst die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis und die hauptsächlichen in der Kommission vertretenen Argumente. Die Information erfolgt über eine Medienmitteilung oder über eine Pressekonferenz (vgl. Art. 5 ParlG). Es bleibt vertraulich, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen und abgestimmt haben. Die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind gehalten, der offiziellen Mitteilung nicht vorzugreifen (vgl. Art. 20 Abs. 3 GRN; Art. 15 GRS). Nach dieser Mitteilung kann jedes Kommissionsmitglied seine Ansichten offen legen. Die Mitglieder geben i.d.R. mit der Unterzeichnung von Minderheitsanträgen (vgl. Art. 76 Abs. 4 N 30 ff.) ihre Positionen bekannt (vgl. Art. 20 Abs. 4 GRN; Art. 15 Abs. 4 GRS). Die Kommissionsmitglieder sind selbstverständlich weiterhin an das Sitzungsgeheimnis gemäss Art. 47 und 8 ParlG gebunden.

2. Geltungsbereich des Sitzungsgeheimnisses

13 Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzung gilt für alle Personen, welche an der Sitzung teilnehmen oder die Prot. und Unterlagen zugestellt erhalten. Dazu gehören die Kommissionsmitglieder, die Präsidentin oder der Präsident der entsprechenden Kommission des anderen Rates, die an der Sitzung teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden, die zuständigen Stellen der PD und weitere eingeladene Sitzungsteilnehmer und -teilnehmerinnen (s. Art. 6 Abs. 1 ParlVV)[4]. Art. 160 Abs. 2 ParlG hält fest, dass sich Mitglieder des BR in Kommissionssitzungen durch Personen im Dienste des Bundes vertreten lassen können. Wenn immer also eine Vertreterin oder ein Vertreter ohne ein Mitglied des BR an einer Kommissionssitzung teilnimmt, so tun sie dies in Vertretung der Mitglieder des BR. In dieser Funktion hat der Bedienstete anschliessend über die Sitzung zu informieren und dabei auch die Prot. weiterzugeben (s. aber Art. 169 N 5). Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes, welche oder welcher an den Ratsverhandlungen den BR vertritt, (Art. 159 Abs. 1 ParlG) benötigt die Prot. aus den Kommissionen, um die Argumente und den bisherigen Verlauf der Arbeiten zu kennen und sich entsprechend vorbereiten zu können. Zudem haben alle Ratsmitglieder Zugang zu allen Prot. und Unterlagen, welche Ratsgeschäfte betreffen (Art. 6 Abs. 4

setzbarkeit das Interesse an einer genauen Eruierung des Willens des Gesetzgebers das ohnehin diffuse Interesse des einzelnen Parlamentsmitgliedes an der Vertraulichkeit seiner Äusserung in einer Kommission» überwiegt. Entsprechend verlangt er die Offenlegung der Kommissionprotokolle (Cramer, Gesetzgeber, 521).

4 Art. 6 Abs. 1 Bst. d ParlVV regelt die Verteilung der Prot., macht aber keine Vorgaben zu der Verwendung der Prot. in der Verwaltung.

ParlVV). Einen noch weitergehenden Zugang geniessen die Fraktionssekretariate (Art. 6*b* ParlVV). Das Sitzungsgeheimnis gilt auch für alle Personen, welche bspw. für die Zwecke der Wissenschaft und die Rechtsanwendung (vgl. Art. 7 ParlVV) Zugang zu den Unterlagen erhalten.

14 Vertraulich sind nicht nur die Beratungen der Kommissionen und Subkommissionen, sondern auch jene der ständigen und nicht ständigen Delegationen, gelten für diese doch dieselben Regeln wie für die Kommissionen (vgl. Art. 12 GRN und Art. 9 GRS). Die gleichen Rechte und Pflichten wie für die Kommissionen gelten auch für die Büros und somit auch für die KoKo und die VwD (vgl. Art. 35 Abs. 3 ParlG).

3. Gegenstand der Vertraulichkeit

15 Art. 47 legt insb. fest, dass nicht bekannt gegeben wird, wer in der Kommissionssitzung wie Stellung genommen und abgestimmt hat. Damit werden die Stellungnahmen unabhängig von ihrem Inhalt vertraulich erklärt und unter das Amtsgeheimnis gestellt. Mit der Vertraulichkeit wird der Meinungsbildungsprozess in einem geschützten Rahmen gewährleistet – womit der Gesetzgeber und damit die BVers auch zum Ausdruck bringt, dass dies ein hohes Schutzgut darstellt (vgl. auch BGE vom 11.1.2013).

16 Es sind aber nicht nur die Beratungen in der Kommissionen, welche erfasst werden, sondern auch die Unterlagen, welche der Kommission zugestellt werden (vgl. auch Art. 8 ParlVV). Selbstverständlich werden Unterlagen, welche bereits öffentlich sind, nicht durch die Zustellung an eine Kommission vertraulich. Vertraulich ist aber die Zusammenstellung der abgegebenen Unterlagen, das sogenannte Dokumentationsverzeichnis.

17 Spricht man parlamentsrechtlich von vertraulichen Unterlagen, versteht man darunter interne Informationen gemäss der Informationsschutzverordnung des BR vom 4.7.2007 (ISchV; SR 510.411). Parlamentsrechtlich vertrauliche Unterlagen sind nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich. Erhält eine Kommission vom BR als vertraulich oder geheim klassifizierte Unterlagen, kann der BR besondere Geheimnisschutzvorkehrungen verlangen, z.B. die Zustellung nur an einen kleinen Kreis (s. Art. 150 N 25). Vertraulich oder geheim klassifizierte Unterlagen werden den Ratsmitgliedern nicht elektronisch zugestellt. Die «normalen» Kommissionsunterlagen werden hingegen elektronisch via das sog. «Extranet» bereitgestellt (vgl. Art. 6*a* ParlVV).

4. Verhältnis zum BG über die Öffentlichkeit (BGÖ)

18 Das BG über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17.12.2004 (BGÖ; SR 152.3) gilt nicht für die Akten der BVers (vgl. Art. 2 BGÖ).[5] Für die Akten der BVers und ihrer Organe gelten die Bestimmungen des Parlamentsrechtes. Die Akten der Sitzungen der BVers sind nach Art. 5 ParlG öffentlich; die Akten der parlamentarischen Kommission gemäss Art. 47 ParlG vertraulich. Die Zugangsrechte und die Akteneinsicht sind in Art. 6 ff. ParlVV abschliessend geregelt (vgl. oben N 13). Die Aufsichtskommissionen regeln die Verteilung der Prot. und Unterlagen und die Akteneinsichtsrechte für ihren Bereich selber (vgl. Art. 6 Abs. 5 ParlVV und Art. 6*a* Abs. 3 ParlVV). Nach Abschluss der Beratungen kann für die Zwecke der Wissenschaft und der Rechtsanwendung in Ratsgeschäfte Einsicht gewährt werden (s. Art. 7 Abs. 1 ParlVV).

5 Die PD unterstehen dem BGÖ nur so weit sie nicht unmittelbar für die BVers oder einzelne Organe derselben tätig sind. Dies trifft nur bei wenigen Akten der PD zu.

5. Verletzung des Sitzungsgeheimnisses

19 Die Verletzung des Sitzungsgeheimnisses stellt eine Amtsgeheimnisverletzung gemäss Art. 320 StGB dar (s. Art. 8 N 11) und wird in der Praxis entweder strafrechtlich oder – wenn das Ratsmitglied, welches voraussichtlich die Indiskretion begangen hat, bekannt ist – disziplinarrechtlich geahndet. Bei Verletzung des Sitzungsgeheimnisses leitete das Büro vereinzelt ein Disziplinarverfahren ein und erteilte auch einen Verweis (s. Art. 13 N 18). Zudem wurde in den vergangenen Jahren wiederholt Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (s. Art. 320 StGB) und wegen Bekanntgabe geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB) eingereicht.[6] Die Ermittlungsbehörden stellten das Verfahren i.d.R. aber ein, weil nicht festgestellt werden konnte, gegen wen sich das Verfahren richtet.[7] Die Verletzung des Amtsgeheimnisses wird gemäss Art. 13 Abs. 2 ParlG disziplinarrechtlich gleich behandelt wie ein schwer wiegender Verstoss gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften und kann durch das Büro disziplinarrechtlich geahndet werden. In den letzten Jahren hat das Büro aber keinen solchen Verweis mehr erteilt (s. Art. 13 N 18).

6. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)

20 Eine Kommission kann gestützt auf Abs. 2 beschliessen, Anhörungen von Expertinnen und Experten und Interessenvertreterinnen und -vertretern öffentlich durchzuführen. Mit dieser Möglichkeit will man Transparenz bei der Beschaffung der Entscheidgrundlagen herstellen (vgl. auch oben N 8). In den letzten Jahren wurde von diesem Recht nicht mehr Gebrauch gemacht. Der Grossteil der öffentlichen Anhörungen fand in den 1990er Jahren statt. So wurden öffentliche Hearings durchgeführt im Vorfeld der Beschaffung der F/A-18-Flugzeuge im Jahre 1992, im Rahmen der Debatte über die Genschutz-Initiative (1995), am 24. 10. 1996 zu Fragen rund um den «Rinderwahnsinn» (1996) und zum «Einsatz der Armee zum Schutz der Grenze» (1998). Die letzte öffentliche Anhörung fand im Jahr 2002 statt zur Totalrevision des RTVG (02.093). Die Bsp. zeigen, dass öffentliche Anhörungen jeweils im Rahmen der Behandlung von Geschäften stattfanden, welche in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wurden.

Neuer Artikel 47a: siehe Aktualisierung Art. 47a

6 Weitere Bsp. von Vorfällen: 2009 reichte die APK-NR Strafanzeige ein, weil Kommissionsprotokolle und -unterlagen zum Geschäft Beziehungen Schweiz – Libyen in den Medien veröffentlicht worden waren (vgl. Pressemitteilung APK-NR vom 24. 9. 2009). 2012 reichte die SiK-NR Strafanzeige ein, weil sich die Sonntagspresse auf Sitzungsprotokolle der Subkommission TTE (Neues Kampfflugzeug) berief (vgl. Pressemitteilung SiK-NR vom 16. 5. 2012). 2013 reichte die GPK-NR Strafanzeige ein, weil Auszüge aus einem Subkommissionsprotokoll in den Medien veröffentlicht worden waren (vgl. Pressemitteilung GPK-NR 1. 3. 2013).

7 In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass in den Räten und in deren Organen die absolute Immunität gilt (s. Art. 16 ParlG); ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Strafverfolgung wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Stellung als Ratsmitglied oder mit seiner amtlichen Tätigkeit in Zusammenhang steht, nur mit Ermächtigung der zuständigen Kommissionen eingeleitet werden kann (s. Art. 17 ParlG).

Art. 48

Information der Öffentlichkeit	**Die Kommissionen informieren die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen.**
Information du public	Les commissions informent le public des résultats de leurs délibérations.
Informazione dell'opinione pubblica	Le commissioni informano l'opinione pubblica sui risultati delle loro deliberazioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Information durch die Präsidentin oder den Präsidenten	2
2. Information über wesentliche Ergebnisse	5
3. Kein Vorgreifen durch die Sitzungsteilnehmer und -teilnehmerinnen	7

Materialien

11 747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1205; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1652 ff.).
75.047 Pa.Iv. Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 2002 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3552 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Von Wyss, Art. 158, in: St. Galler Kommentar, 2363 ff. (zit. von Wyss, Art. 158), vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

Bis in die Siebzigerjahre des 20. Jh. finden sich weder im Gesetz noch in den Geschäftsreglementen Bestimmungen betr. die Frage, ob und wie die Kommissionen zu informieren haben. Gemäss Burkhard war es offenbar jedoch bereits in der Mitte des 20. Jahrhunderts «zur Gewohnheit geworden» (Burkhard, Kommissionen, 143), dass die Kommissionen nach Abschluss der Kommissionsberatungen ein Communiqué veröffentlichten.[1] Auch in den Beratungen über ein neues Reglement des NR im Jahre 1973 findet sich ein Hinweis, dass sich die Kommissionen an gewisse Informationsgrundsätze hielten. Dort steht nämlich, dass es sich bei den Bestimmungen im neuen Art. 22 über die **1**

1 Gemäss Burkhard gab es sogar eine gewisse Erwartungshaltung der Presse auf ausführliche Information: «So umfasste das Communiqué über die erste Session der nationalrätlichen Bundesfinanzreformkommission ganze neun Zeilen, was in der Öffentlichkeit recht unwillig aufgenommen wurde, und offenbar seinen Eindruck auf die Mitglieder der Kommission nicht verfehlte, beeilten sie sich doch, nach Abschluss ihrer zweiten Session auf dem Bürgenstock diese ‹Sünde› durch die Veröffentlichung eines Communiqués von rund 40 Druckzeilen wieder gutzumachen» (Burkhard, Kommissionen, 143). Burkhard zitierte zur Erläuterung seiner Aussagen den «Tagesanzeiger», welcher sich darüber mokiert hatte, dass die Mitteilungsfreudigkeit der «Nationalratsherren» im umgekehrten Verhältnis zur zurückgelegten Distanz zur Bundeskuppel stehe.

Information und das Sitzungsgeheimnis um die Übernahme der «von den beiden Ratsbüros vor längerer Zeit aufgestellten Grundsätze» handle (AmtlBull NR 1973 1205). Die Bestimmungen, welche diskussionslos Eingang in das GRN 1974 fanden, entsprechen im Wesentlichen den heutigen Bestimmungen in Art. 20 GRN und Art. 15 GRS. Der StR nahm 1975 eine analoge Bestimmung in sein Reglement auf (Art. 17).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Information durch die Präsidentin oder den Präsidenten

2 Mit der Schaffung des ParlG wurde der Grundsatz, dass die Kommissionen über die Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren haben, auf Gesetzesstufe gehoben. Auf Gesetzesstufe nicht geregelt sind die Modalitäten dieser Information. In diesem Zusammenhang wird auf die Reglemente bzw. auf die Organisationsautonomie der Kommissionen verwiesen (BBl 2001 3552).

3 Vor dem Hintergrund von Art. 5 Abs. 1 ParlG, welcher die Räte und ihre Organe zur Information über ihre Tätigkeit verpflichtet, ist Art. 48 rechtlich redundant. Rechtfertigen lässt sich die Wiederholung jedoch insb. im Zusammenhang mit Art. 47, welcher die Vertraulichkeit der Beratungen der Kommissionen vorsieht. Das Öffentlichkeitsprinzip gemäss Art. 158 BV gilt «grundsätzlich sowohl für die Räte als auch für ihre Organe» (von Wyss, Art. 158 N 6). In diesem Lichte lässt sich Art. 47 ParlG nur rechtfertigen, wenn Art. 48 zumindest einen Anspruch der Öffentlichkeit auf mittelbare Information über die Kommissionstätigkeiten herstellt. Das gilt übrigens in noch verstärktem Ausmass dann, wenn Kommissionen abschliessend entscheiden (vgl. Art. 17*a* Abs. 6 ParlG).

4 I.d.R. wird nach einer Kommissionssitzung eine schriftliche Medienmitteilung publiziert. Verantwortlich hierfür ist der Kommissionspräsident oder die Kommissionspräsidentin. Er oder sie wird in der Mitteilung – neben dem Kommissionssekretär oder der Kommissionssekretärin – auch als Auskunftsperson angegeben. Bei wichtigen Geschäften werden Medienkonferenzen abgehalten. Auch hier vertritt i.d.R. der Präsident oder die Präsidentin die Kommission. Häufig lässt er oder sie sich dabei durch ein weiteres Kommissionsmitglied mit anderer Muttersprache begleiten. Das entspricht Abs. 1 von Art. 20 GRN bzw. 15 GRS, wonach die Präsidentin oder der Präsident oder von der Kommission beauftragte Mitglieder die Medien schriftlich oder mündlich zu unterrichten haben.

2. Information über wesentliche Ergebnisse

5 In Abs. 1 von Art. 20 GRN bzw. 15 GRS ist festgehalten, dass «über die wesentlichen Ergebnisse der Kommissionsberatungen» zu informieren sei. In Abs. 2 wird das dahingehend präzisiert, dass «in der Regel über die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis sowie über die hauptsächlichen in den Beratungen vertretenen Argumente» informiert wird. Die Begriffe «wesentlich» und «hauptsächlich» lassen einen gewissen Spielraum offen. Wenn die Kommission z.B. eine Detailberatung einer umfangreichen Vorlage durchgeführt hat, so informiert sie nicht über jede einzelne Abstimmung, sondern nur über die wichtigsten. Hat die Kommission an einer zweitägigen Sitzung eine grössere Anzahl Geschäfte beraten, dann wird heute in der Praxis der Begriff «wesentliche Ergebnisse» i.d.R. dahingehend interpretiert, dass in erster Linie über die wichtigeren Geschäfte informiert wird, über weniger wichtige nur ganz kurz oder gar nicht. Die Auswahl ist jedoch nicht immer einfach: Art. 48 hält klar fest, dass «die Öffentlichkeit» zu informieren sei und nicht nur die Medien. Medienmitteilungen sollen zwar prägnant

verfasst sein und insb. über die für eine breitere mediale Öffentlichkeit interessanten Geschäfte berichten. Es darf aber nicht vergessen gehen, dass häufig auch spezifische Kreise Interesse an einem bestimmten Geschäft haben. Hier gilt es, die richtige Balance zu finden und nicht nur ausschliesslich auf das Medienecho zu fokussieren.

Bei ihrer Information haben die Präsidien darauf zu achten, dass sie nicht bekannt geben, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmer Stellung genommen haben und wie sie abgestimmt haben. Hier sind die Kommissionsmitglieder durch das Prinzip der Vertraulichkeit geschützt (Art. 47 ParlG). **6**

3. Kein Vorgreifen durch die Sitzungsteilnehmer und -teilnehmerinnen

Bereits 1974 (GRN) bzw. 1975 (GRS) haben die Räte in ihren Reglementen festgehalten, dass die Sitzungsteilnehmer den Mitteilungen der Kommissionen nicht vorgreifen sollen (Art. 22 Abs. 2 resp. Art. 17 Abs. 2). Diese Bestimmung findet sich nach wie vor in Abs. 3 von Art. 20 GRN bzw. Art. 15 GRS. In der Praxis ist diese Bestimmung nicht immer einfach durchzusetzen, und es wurde bereits ein Verweis wegen deren Nichtbeachtung erteilt: Am 19. 3. 2008 erteilte das Büro des NR zwei Ratsmitgliedern einen Verweis (vgl. Art. 13 ParlG), weil diese unmittelbar nach einer Sitzung der SGK eine Medienkonferenz abgehalten hatten, um Kommissionsbeschlüsse zu kommentieren, über welche die Kommission erst einige Stunden später offiziell informierte. Die beiden Ratsmitglieder erhoben allerdings Einspruch beim Rat, welcher den Verweis des Ratsbüros mit 113 zu 63 Stimmen aufhob (AmtlBull NR 2008 443). **7**

Art. 49

Koordination zwischen den Kommissionen

[1] Die Kommissionen jedes Rates koordinieren ihre Tätigkeit untereinander sowie mit den Kommissionen des anderen Rates, die dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten.

[2] Die Informationsbeschaffung oder die Abklärung einer Frage kann in gemeinsamen Sitzungen erfolgen oder einer Kommission übertragen werden.

[3] Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen können den Geschäftsbericht und die Rechnung gemeinsam vorberaten.

[4] Bei sachübergreifenden Geschäften können andere Kommissionen Berichte an die vorberatenden Kommissionen richten.

Coordination des travaux des commissions

[1] Les commissions de chaque conseil coordonnent leurs travaux; chaque commission coordonne également ses travaux avec ceux des commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues.

[2] Les commissions peuvent se réunir en séances communes pour obtenir des informations ou examiner une question particulière, ou confier ces missions à une commission en particulier.

[3] Les Commissions de gestion et les Commissions des finances peuvent procéder ensemble à l'examen préalable du rapport de gestion et des comptes.

[4] Si un objet concerne plusieurs domaines de compétences, les autres commissions peuvent adresser un rapport aux commissions chargées de procéder à son examen préalable.

Coordinamento tra le commissioni

[1] Le commissioni di ciascuna Camera coordinano le attività tra di loro nonché con le commissioni dell'altra Camera che trattano le stesse o analoghe questioni.

[2] La raccolta di informazioni o il chiarimento di una questione può avvenire in sedute congiunte od essere affidato a un'unica commissione.

[3] Le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze possono procedere congiuntamente all'esame preliminare del rapporto di gestione e del consuntivo.

[4] In caso di affari intersettoriali, altre commissioni possono presentare rapporti alle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Änderung des GVG vom 1.7.1966: Erstmalige Aufnahme einer Koordinationsbestimmung für ständige Kommissionen 1
2. Änderung des GVG vom 4.10.1991: Koordinationsbestimmung für alle Kommissionen 4
3. ParlG: Umfassende Koordinationsbestimmung 7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 9
1. Allgemeiner Koordinationsauftrag (Abs. 1) 9
2. Gemeinsame Informationsbeschaffung (Abs. 2) 11
3. Gemeinsame Sitzungen der FK und GPK (Abs. 3) 14
4. Mitberichte (Abs. 4) 16

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1207); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1329 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1144; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 751; AmtlBull StR 1991 698 u. 922; AmtlBull NR 1991 2038.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3552); AmtlBull StR 2002 18; Mitbericht FK-StR an SPK-StR 17.1.2002; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.8.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1878 f.); Änderung GVG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 1.7.1966: Erstmalige Aufnahme einer Koordinationsbestimmung für ständige Kommissionen

1 In einem dezentralisierten Arbeitsparlament braucht es eine gewisse Koordination zwischen den verschiedenen Kommissionen, damit das Parlament als Ganzes effizient arbeiten und gegen aussen glaubwürdig auftreten kann. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Koordination der Kommissionstätigkeiten wurde jedoch erst 1966 geschaffen. Allerdings

finden sich Hinweise, dass schon vorher eine Koordination in Form von Mitberichtsverfahren praktiziert wurde, so z.B. bei CRON: «Zwei Kommissionen können grundsätzlich nicht zugleich mit ein und demselben Gegenstand befasst werden. Wenn jedoch der Rat der Ansicht ist, dass dies im Interesse der Sache ist, dann kann er das Geschäft der einen Kommission überweisen und der andern das Recht einräumen, ihre Ansicht darüber abzugeben» (CRON, Geschäftsordnung, 149). In der Praxis dürften Mitberichte damals aber entsprechend der geringen Bedeutung der ständigen Kommissionen eher selten gewesen sein. Auch wurde offenbar nicht davon ausgegangen, dass eine Kommission von sich aus einen Bericht an eine andere Kommission oder an den Rat richtet.

2 Bei der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 wurde es als notwendig erachtet, dass die ständigen Kommissionen «unter Wahrung ihrer gegenseitigen Unabhängigkeit ihre Tätigkeit und ihre Untersuchungen» aufeinander abstimmen. Das wurde in Art. 54 Abs. 2 GVG 1962 neu so festgehalten. In Abs. 3 wurden die Kommissionen zusätzlich aufgefordert, Feststellungen, welche in den Aufgabenkreis anderer Kommissionen fallen, diesen zur Kenntnis zu bringen. Die Begriffe «Untersuchungen» und «Feststellungen» lassen darauf schliessen, dass es primär um die Koordination zwischen den FK und den GPK ging, welche damals die wichtigsten ständigen Kommissionen darstellten. Das geht auch klar aus dem Bericht der GPK-NR vom 13.4.1965 hervor, der im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen die beiden Aufsichtskommissionen nennt (BBl 1965 I 1207).

3 Diese Koordinationsbestimmungen wurden anlässlich der Revision des GVG vom 23.3.1984 bei der Neuformulierung der Bestimmungen über die Kommissionen so übernommen. Nach wie vor war der Koordinationsauftrag auf die ständigen Kommissionen beschränkt, wobei im Bericht ausdrücklich festgehalten wurde, dass damit nicht nur GPK und FK gemeint seien: «Danach haben neben den besonderen Kontrollkommissionen auch die andern ständigen Kommissionen in verstärktem Mass bei der Behandlung der Geschäfte aus ihrem Sachbereich politische Kontrollfunktionen auszuüben» (BBl 1982 I 1144).

2. Änderung des GVG vom 4.10.1991: Koordinationsbestimmung für alle Kommissionen

4 Bei den Bestimmungen von 1966 und 1984 stand die Koordination der Aufgaben zwischen den Kommissionen des gleichen Rates im Vordergrund. Das geht auch aus der Formulierung hervor, dass jede Kommission «einer ständigen Kommission ihres Rates» Feststellungen mitteilen soll (Art. 8^{quinquies} Abs. 3 GVG 1962). Anlässlich der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen mit der Parlamentsreform von 1991 erhielt die Koordinationsfrage eine grössere Bedeutung, wobei nun neu auch der Austausch mit den Kommissionen des anderen Rates Thema war. Die Kommission des NR schlug vor, die bisherige Regelung betr. die Koordination der Aufgaben der Kommissionen des gleichen Rates beizubehalten und mit Bestimmungen betr. die Koordination zwischen den jeweiligen Schwesterkommissionen der beiden Räte zu ergänzen. So wurde eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach die Kommissionen die Mitglieder der Kommission des anderen Rates ohne Stimm-, Antrags- und Rederecht zu den Beratungen einladen können. Die Kommissionen beider Räte, denen dasselbe Geschäft zugewiesen wurde, sollten zudem gemeinsame Sitzungen zur Informationsbeschaffung und zur Diskussion über das Eintreten durchführen können (BBl 1991 III 751).

5 Im StR stiessen diese ausführlichen Koordinationsbestimmungen nicht auf Gegenliebe, und er nahm eine Verdichtung vor: Vorgeschlagen wurde eine allgemeine Koordinationsbestimmung für alle, auch für die nichtständigen Kommissionen. Danach sollten die

Kommissionen beider Räte ihre Arbeit koordinieren. Zudem sollten sie gemeinsame Sitzungen zur Informationsbeschaffung und zur Anhörung des Eintretensreferates abhalten können. Während der zweite Satz klar auf die Koordination zwischen den jeweiligen Schwesterkommissionen beider Räte abzielt, ist nicht ganz klar, ob der erste Satz auch die Koordination der Tätigkeit der verschiedenen Kommissionen desselben Rates umfasst. Dafür spricht, dass die Bestimmung den bisherigen Wortlaut übernommen hat und auch der Berichterstatter im StR auf die bisherige Regelung, welche genau diese Koordination im Visier hatte, verwies. Eher dagegen spricht, dass der Berichterstatter von Kommissionen redet, «denen dasselbe Geschäft zur Vorbereitung zugewiesen wurde» (AmtlBull StR 1991 698).

6 Klar ist, dass der StR bezüglich der Koordination der Schwesterkommissionen der beiden Räte nicht so weit gehen wollte wie der NR: Die Schwesterkommissionen sollten zwar zur Informationsbeschaffung und zur Anhörung des Eintretensreferates zusammen tagen können, jedoch sollten sie die Eintretensdiskussion nicht zusammen führen. Gemäss StR sprachen zunächst praktische Gründe dagegen, da die Beratungen der beiden Räte zuweilen Monate auseinander liegen. Im Weiteren wurde auch eine Einschränkung des Zweikammersystems befürchtet: «Von der gemeinsamen Diskussion ist eben nur ein kurzer Weg zur gemeinsamen Beratung» (AmtlBull StR 1991 698). Diese verdichtete Koordinationsbestimmung wurde von beiden Räten so beschlossen (AmtlBull NR 1991 2038; AmtlBull StR 1991 922).

3. ParlG: Umfassende Koordinationsbestimmung

7 Bei der Schaffung des ParlG war der Zeitpunkt gekommen, um im Gesetz zu verdeutlichen, dass die parlamentarischen Kommissionen ihre Tätigkeiten sowohl mit der Schwesterkommission des anderen Rates, als auch mit den anderen Kommissionen des gleichen Rates koordinieren müssen. Nach Ansicht der SPK-NR stellte es an sich kein Problem dar, wenn sich verschiedene Kommissionen unter verschiedenen Blickwinkeln zu denselben Fragen äussern. «Problematisch wird es […] dann, wenn in verschiedenen Kommissionen die gleichen Abklärungen vorgenommen werden und die gleichen Personen inner- oder ausserhalb der Verwaltung zu denselben Fragen hinzugezogen werden» (BBl 2001 3552).

8 Die von der SPK-NR vorgeschlagenen Koordinationsbestimmungen waren in den Räten unbestritten. Aufgrund eines Mitberichtes der FK-StR an die SPK vom 17.1.2002 kam noch ein Abs. 5 hinzu: Danach hat eine Kommission die Stellungnahme der FK ihres Rates einzuholen, wenn ein von ihr ausgearbeiteter Erlassentwurf oder Änderungsanträge zu einem Erlassentwurf des BR erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Gemäss dem Berichterstatter im StR ging es um «eine bessere Verbindung von Sach- und Finanzpolitik» (AmtlBull StR 2002 18). Der Bestimmung war jedoch kein langes Leben beschieden. In der Praxis erwiesen sich die in der Bestimmung postulierten Anforderungen als zu anspruchsvoll, so dass Art. 49 Abs. 5 im Rahmen der Vorlage *07.400 Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen* aufgehoben wurde (AS 2009 725 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeiner Koordinationsauftrag (Abs. 1)

9 Abs. 1 enthält einen Auftrag zur Koordination der Arbeiten sowohl mit den Kommissionen des gleichen Rates wie auch mit den Kommissionen des anderen Rates. Sinn der Koordination ist die Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Zum einen sollen nicht verschie-

dene parlamentarische Organe die gleiche Arbeit leisten, zum andern sollen BR und Verwaltung nicht zum gleichen Thema in verschiedenen Kommissionen die gleichen Informationen geben müssen.

10 Innerhalb desselben Rates steht die Koordination der Sachbereichskommissionen mit den FK und GPK im Vordergrund. GPK und FK üben ihre Aufgaben in allen Sachbereichen aus und kommen so naturgemäss mit den Tätigkeiten aller anderen Kommissionen in Berührung. So können die GPK aufgrund einer Untersuchung z.B. feststellen, dass in einem bestimmten Bereich gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, worauf die zuständige Sachbereichskommission zu benachrichtigen wäre. Umgekehrt stellen Sachbereichskommissionen im Rahmen ihrer gesetzgeberischen Tätigkeiten bisweilen fest, dass nicht ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, sondern ein Vollzugsproblem besteht. In diesem Fall kann ein Schreiben an die GPK sinnvoll sein.[1]

2. Gemeinsame Informationsbeschaffung (Abs. 2)

11 Was die Zusammenarbeit zwischen den beiden Schwesterkommissionen der beiden Räte betrifft, so steht die Informationsbeschaffung im Vordergrund. Um die Informationsbeschaffung zu vereinfachen, werden z.B. der Kommission des Zweitrates die Protokolle der Kommission des Erstrates zur Verfügung gestellt. Hat die Erstratskommission bereits Anhörungen durchgeführt, dann können sich die Mitglieder der Kommission des Zweitrates im Protokoll über diese Anhörungen informieren. Bei Vo.Iv. ist es üblich, dass nur die Kommission des Erstrates das Initiativkomitee anhört.

12 Gemeinsame Sitzungen der beiden Schwesterkommissionen zur Informationsbeschaffung sind in der Praxis selten. Bisweilen schickt zwar die eine Kommission die Einladung für eine Anhörung an die andere Kommission. Schon aus terminlichen Gründen können die Mitglieder der Kommission des anderen Rates i.d.R. aber nur in beschränkter Zahl an solchen Sitzungen teilnehmen.[2]

13 In der Zurückhaltung gegenüber gemeinsamen Sitzungen zeigt sich die grosse Bedeutung des Zweikammersystems. Die Kommissionsmitglieder legen grössten Wert auf getrennte Beratung und sind auch bezüglich gemeinsamer Sitzungen zur Informationsbeschaffung sehr zurückhaltend. Die bei der Einführung des Systems ständiger Kommissionen diskutierte Idee, das Eintretensreferat des Vertreters des BR gemeinsam anzuhören, hat z.B. in der Praxis nie Anwendung gefunden.

3. Gemeinsame Sitzungen der FK und GPK (Abs. 3)

14 Art. 49 Abs. 3 sieht vor, dass FK und GPK Geschäftsbericht und Rechnung gemeinsam vorberaten können. Diese Bestimmung wurde durch die damals intensiv geführte Diskussion über Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget geprägt. Vor dem Hintergrund

1 So stellte die SPK-NR anlässlich der Behandlung einer pa.Iv. betr. das Öffentlichkeitsgesetz fest, dass es sich bei dem von der Initiantin dargelegten Problem nicht primär um ein gesetzgeberisches Problem handelte, sondern dass die zuständige Stelle vielmehr über zu wenig Ressourcen verfügte, um das geltende Gesetz korrekt zu vollziehen (Schreiben SPK-NR an GPK-NR 30.11.2010 zu *10.468 Pa.Iv. Brigit Wyss. Überprüfung des Schlichtungsverfahrens im Öffentlichkeitsgesetz.*).

2 So hat z.B. die WAK-NR die gesamte WAK-StR sowie drei Mitglieder der SGK-NR zu ihrer Anhörung vom 31.1.2012 zur Vorlage *11.057 Versicherungsgesetz* eingeladen. Folge geleistet haben allerdings nur zwei Mitglieder der SGK-NR (Prot. WAK-NR 30./31.1.2012).

dieser Diskussion war es nach Ansicht der SPK-NR angezeigt, dass GPK und FK enger zusammenarbeiten sollten. Die Kommission hielt dazu fest, dass sowohl gemeinsame Sitzungen der FK und GPK eines Rates als auch gemeinsame Sitzungen dieser Kommissionen beider Räte möglich sein sollten (BBl 2001 3552).

15 In der Praxis findet diese Bestimmung lediglich in Teilbereichen und nur auf der Stufe der Subkommissionen Anwendung. So führen z.B. die zuständigen Subkommissionen von FK und GPK zum Geschäftsbericht und zur Rechnung der ETH gemeinsam Anhörung und Befragung durch (vgl. Art. 45 N 18). Den Entscheid über den Antrag an ihre Plenarkommissionen zur Genehmigung des Jahresberichtes und der Rechnung der ETH fällen die jeweiligen Subkommissionen aber wieder getrennt. Bisweilen nimmt der Präsident oder die Präsidentin einer für einen bestimmten Bereich zuständigen Subkommission an den Beratungen ders. Subkommission der anderen Kommission teil.

4. Mitberichte (Abs. 4)

16 Dass eine Kommission das Bedürfnis hat, einer anderen Kommission des eigenen Rates zu einem bestimmten Geschäft einen Mitbericht zu unterbreiten, kommt immer wieder vor. Häufig sind es die GPK und die FK, welche aufgrund der Erkenntnisse aus ihren Untersuchungen bzw. aufgrund finanzpolitischer Überlegungen der für die Vorberatung eines bestimmten Geschäftes zuständigen Kommission einen Mitbericht unterbreiten.[3]

17 Für die mitberichtende Kommission ist es dabei von Bedeutung, dass sie ihren Bericht zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der zuständigen Kommission übermitteln kann. Dann sind die Chancen grösser, dass die zuständige Kommission das Anliegen der mitberichtenden Kommission aufnehmen kann. In der Praxis ist das aufgrund der gedrängten Zeitpläne nicht immer ganz einfach.

18 Neben der Möglichkeit für die Kommissionen, von sich aus einen Mitbericht zu verfassen, ist in den Geschäftsreglementen auch vorgesehen, dass das Ratsbüro einer Kommission ein Geschäft zum Mitbericht zuweist (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS). In diesem Fall ist darauf zu achten, dass die mitberichtende Kommission genügend Zeit erhält, um den Mitbericht zu verfassen.

19 Mitberichte können von der vorberatenden Kommission am sinnvollsten in die Beratung integriert werden, wenn sie konkrete Anträge enthalten. Die vorberatende Kommission muss über diese Anträge abstimmen.

20 Die Bestimmung sieht explizit vor, dass Mitberichte an die vorberatende Kommission und nicht direkt an den Rat zu richten sind. Es wäre nicht i.S. einer effizienten Vorbereitung der Beratungen des Rates, wenn regelmässig mehrere Kommissionen im Rat Anträge stellen. Dennoch hat jede Kommission aufgrund von Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG das Recht, in ihrem sachlichen und funktionalen Zuständigkeitsbereich ihrem Rat unmittelbar einen Antrag zu stellen, auch wenn sie nicht die für die Vorberatung federführende Kommission ist. Das kann z.B. dann angezeigt sein, wenn eine mitberichtende Kommission mit ihrem Anliegen bei der vorberatenden Kommission nicht durchgedrungen ist.

---

3 So unterbreitete z.B. die GPK-NR der SPK-NR einen Mitbericht zur Vorlage betr. Staatsleitungsreform *(01.080)*. Darin kam die GPK aufgrund verschiedener von ihr durchgeführten Untersuchungen zum Schluss, dass die Stellung der BK gestärkt werden müsste. Die GPK stiess in der SPK auf offene Ohren: Die SPK-NR unterbreitete daraufhin dem Rat verschiedene Änderungen des RVOG mit dem Ziel, die BK zu stärken (Prot. SPK-NR 3.2.2011 und 8.9.2011).

2. Abschnitt: Finanzkommissionen

Art. 50

Aufgaben der Finanzkommissionen

[1] Die Finanzkommissionen (FK) befassen sich mit der Haushaltsführung des Bundes; sie beraten die finanzielle Planung, den Voranschlag und dessen Nachträge und die Staatsrechnung vor. Sie üben die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Artikel 26 Absatz 2 aus, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

[2] Sie können zu Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung Berichte an die vorberatenden Kommissionen richten. Solche Erlassentwürfe können ihnen zum Mitbericht oder zur Vorberatung zugewiesen werden.

Attributions des Commissions des finances

[1] Les Commissions des finances (CdF) s'occupent de la gestion financière de la Confédération; elles procèdent à l'examen préalable de la planification financière, du budget et de ses suppléments et du compte d'Etat. Sauf disposition contraire de la loi, elles exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération conformément à l'art. 26, al 2.

[2] Elles peuvent adresser à la commission chargée de l'examen préalable un rapport concernant les projets d'acte importants sur le plan de la politique financière. Les projets d'acte peuvent leur être soumis pour co-rapport ou examen préalable.

Compiti delle Commissioni delle finanze

[1] Le Commissioni delle finanze (CdF) si occupano della gestione finanziaria della Confederazione; esaminano preliminarmente la pianificazione finanziaria, il preventivo e le relative aggiunte, nonché il consuntivo della Confederazione. Esercitano l'alta vigilanza sull'intera gestione finanziaria secondo l'articolo 26 capoverso 2, sempre che la legge non preveda altrimenti.

[2] In merito ai disegni di atti legislativi che rivestono importanza sotto il profilo della politica finanziaria possono presentare rapporti alle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Tali disegni possono essere loro sottoposti per corapporto o attribuiti per esame preliminare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GVG von 1849, 1902 und 1962	1
2. ParlG	4
3. Änderung des ParlG vom 3.10.2008	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Arbeitsweise der FK	8
2. Aufgaben der FK (Abs. 1)	10
a) Allgemeines	10
b) Beratung von Finanzplan, Voranschlag, Nachträgen und Rechnung	12
c) Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht (Satz 2)	16
aa) Allgemeines	16
bb) Abgrenzung zur Oberaufsicht durch die GPK	22
cc) Abgrenzung zur Finanzaufsicht durch die FinDel	25
3. Mitberichte der Finanzkommissionen (Abs. 2)	26

Materialien

Bis 1902: GVG 22.12.1849 (AS 1848/49 279 ff.); BB vom 23.12.1876 zum Budget für das Jahr 1877 (AS 1876/77 563 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1483), GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot. SPK-StR 11.2.2002; Prot. SPK-StR 15.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3555); AmtlBull NR 2001 1347; AmtlBull StR 2002 19; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., 3557).
07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Stellungnahme FK-NR vom 5.2.2008; Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb.1878); AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 715; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. GVG von 1849, 1902 und 1962

1 Die Festsetzung des Voranschlags und die Abnahme der Staatsrechnung gehören seit den Anfängen des Bundesstaates zu den Kernkompetenzen des Parlaments (s. Art. 25 N 1).[1] Schon Art. 16 GVG 1849 erwähnte deshalb im Zusammenhang mit der Regelung der Fristen für die Zustellung der Unterlagen zu Voranschlag und Rechnung (s. Art. 142 N 9 ff.) Kommissionen, die für die Vorberatung von Voranschlag und Staatsrechnung zuständig waren. Seit 1877 wurden «das Büdget, die Nachtragskredite und die Staatsrechnung eines gegebenen Jahres der gleichen Kommission zur Prüfung und Berichterstattung zugewiesen» (BB vom 23.12.1876 zum Budget für das Jahr 1877 [AS 1876/77 565, Ziff. 11]).

2 Eine klare und umfassende Regelung erfuhren die FK im GVG 1902. Nach Art. 24 GVG 1902 waren Voranschläge, Nachtragskreditbegehren und Staatsrechnungen nicht mehr nur für ein Jahr, sondern während einer Amtsperiode der gleichen Kommission (FK) zur Prüfung und Berichterstattung zuzuweisen. Jeder Rat hatte seine FK selber zu wählen und kein Mitglied durfte ihr mehr als sechs Jahre lang angehören. Im Laufe der Amtsperiode austretende Mitglieder waren sobald als möglich zu ersetzen. Die FK bezeichneten ihre Präsidenten selbst. Sie waren zusammen mit der damals im Gegensatz zu den FK noch jedes Jahr neu zu bestellenden GPK (Art. 23 Abs. 2 GVG 1902) und der RedK (Art. 9 GVG 1902) die einzigen im GVG genannten Kommissionen. Art. 28 GVG 1902 gab den Büros die Befugnis, auch noch andere Kommissionen für die ganze Dauer einer Legislaturperiode zu bestellen. Auch die FinDel wurde bereits im GVG 1902 verankert (vgl. Art. 25 GVG 1902).

3 Art. 46 des Entwurfs des BR vom 25.4.1960 für die Totalrevision des GVG übernahm die Vorschrift des Art. 24 GVG 1902, wonach von beiden Räten FK einzusetzen sind. Streichen wollte der BR die Regelung, dass jeder Rat seine FK selbst zu wählen habe. Nachdem der NR die Kompetenz für die Ernennung aller übrigen ständigen Kommissionen an das Büro delegiert hatte, sah er für die bisherige Ausnahmeregelung keinen Grund mehr. Auch die Wahl der Präsidenten sollte geändert werden; diese Aufgabe sollten

1 Zur Entstehungsgeschichte vgl. auch STAUFFER, Art. 126 N 1 ff.; STAUFFER, Art. 167 N 2 f.; SÄGESSER, Oberaufsicht, 125.

ebenfalls die Büros übernehmen (Botschaft GVG 23.3.1962 [BBl 1960 I 1483]). Während die Wahl der Präsidenten durch die Büros in den Räten eine Mehrheit fand, folgte die BVers dem ersten Änderungsvorschlag des BR nicht. So hielt Art. 48 GVG 1962 fest, dass «für die Prüfung des Voranschlages des Bundes, der Nachtragskredite und der Kreditübertragungen sowie der Staatsrechnung […] jeder Rat für die Dauer einer Legislaturperiode eine Finanzkommission» wählt. Der NR delegierte mit Art. 48 und 49 GRN 1962 die Wahl der FK (wie auch aller anderen ständigen Kommissionen) dennoch an sein Büro; im StR wurden die ständigen Kommissionen aber bis zur Einführung des Systems der ständigen Kommissionen im Jahr 1991 durch den Rat bestellt (s. Art. 43 N 3 f.).

2. ParlG

4 In Art. 50 ParlG wurde gegenüber Art. 48 GVG 1962 klargestellt, dass sich die FK nicht nur mit Budget und Rechnung, sondern «mit der Haushaltsführung des Bundes insgesamt befassen und ihnen auch die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt zukommt. Die Finanzkommissionen befassen sich mit den grundlegenden Fragen der finanziellen Führung des Bundes». Neu wurde die Vorberatung der finanziellen Planung in den Aufgabenkatalog aufgenommen. Damit ist nicht nur der Finanzplan (vgl. Art. 143 N 11 f.) gemeint, sondern es ist von finanzieller Planung allgemein die Rede (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]).

5 In Art. 50 Abs. 2 wurde neu festgehalten, dass Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen den FK zum Mitbericht vorzulegen sind oder zur Vorberatung zugewiesen werden können. Es wurde jedoch darauf verzichtet, den FK die Kompetenz zu geben, alle Vorlagen vorzuberaten, die das Haushaltsgleichgewicht beeinflussen, weil dies hätte zur Folge haben können, dass viele Geschäfte von der WAK zur FK gewechselt hätten. Diskutiert wurde auch die Zusammenlegung der FK und GPK in eine «Aufsichts- und Finanzkommission (AFK)». Der Vorschlag wurde von den GPK eher positiv aufgenommen, von den FK aber abgelehnt, da sie u.a. an der Miliztauglichkeit zweifelten. Als vorteilhafter erachtet wurde eine bessere Koordination der Oberaufsicht, die zuvor als mangelhaft empfunden worden war (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]).

3. Änderung des ParlG vom 3.10.2008

6 Art. 50 Abs. 2 ist im Zusammenhang mit Art. 49 Abs. 5 ParlG zu sehen, der vorsah, dass eine Kommission vor Unterbreitung oder Antragstellung eines Erlassentwurfs an den Rat eine Stellungnahme der FK ihres Rates einzuholen hat, wenn der Erlassentwurf einer Kommission oder Änderungsanträge einer Kommission zu einem Erlassentwurf des BR erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Mittels einer pa.Iv. *(06.467)* beantragte NR Fabio Abate (FDP/TI), die zwingende Bestimmung von Art. 50 Abs. 2, dass die FK einen Mitbericht verfassen müssen («sind ihnen zum Mitbericht vorzulegen»), in eine Kann-Formulierung abzuändern. Dazu musste der Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 abgeändert und Art. 49 Abs. 5 gestrichen werden. Begründet wurde die pa.Iv. u.a. damit, dass es oft zeitliche Probleme mit dem Sitzungskalender der beteiligten Kommissionen gebe, und dass es für die FK schwierig sei, sich in der notwendigen Tiefe mit der Vorlage auseinanderzusetzen. Die SPK-NR nahm das Anliegen in eine Sammelvorlage auf (*07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen* [BBl 2008 1869 ff., 1878 f.]).

7 Die FK-NR war im Grundsatz einverstanden, verlangte in ihrer Stellungnahme zhd. der SPK-NR aber, dass der Entscheid über die Abfassung eines Mitberichts bei den FK lie-

gen müsse (vgl. Stellungnahme FK-NR vom 5.2.2008). Die SPK-NR übernahm diesen Antrag nicht mit der Begründung, dass er unnötig sei. Die Zuweisung zu einem Mitbericht könne nur eine Einladung, aber keine Pflicht für das Verfassen eines Mitberichts sein. Abgelehnt wurde von der SPK-NR auch ein Antrag auf einen neuen Abs. 3, gemäss welchem die FK ihre Anträge vor dem Ratsplenum hätte vertreten können. Die SPK-NR hielt fest, dass dieser Abs. 3 überflüssig sei. Gemäss Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG besitze jede Kommission das Recht, Anträge im Rat einzureichen und diese auch zu vertreten. Die Bestimmung führte in den Räten zu keinen Diskussionen (vgl. AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 713).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Arbeitsweise der FK

8 Die FK haben ihre innere Organisation in ihren «Handlungsgrundsätzen» vom 11.10./25.11.2011 geregelt (<www.parlament.ch> [17.2.2014]). Sie arbeiten mit ständigen Subkommissionen, welchen die FK die Vorberatung von Geschäften zuweist, wobei sie die Entscheidkompetenz behält (vgl. auch Art. 14 Abs. 3 GRN; Art. 11 GRS). Nach der Vorberatung stellen die Subkommissionen jeweils Antrag. Die Handlungsgrundsätze der FK sehen in Ziff. 1.5 vor, dass die FK ausnahmsweise eine Subkommission beauftragen können, sich – z.B. im Rahmen der Mitberichte – direkt an eine andere Kommission zu wenden. In Bezug auf die Auftragserfüllung sind die Subkommissionen im Rahmen der geltenden Vorgaben (ParlG, Handlungsgrundsätze) frei. Während in der FK-NR ein Kommissionsmitglied durch ein anderes Ratsmitglied aus derselben Fraktion vertreten werden kann, ist in der FK-StR eine Vertretung nur durch ein anderes Kommissionsmitglied möglich (vgl. Art. 14 Abs. 5 GRS).

9 Beide FK verfügen über je vier Subkommissionen, denen feste Zuständigkeitsbereiche zugewiesen sind. Die Subkommissionen 1 betreuen die Behörden (BVers, BR und BK) und eidg. Gerichte sowie das EFD, die Subkommissionen 2 das EDA und das WBF, die Subkommissionen 3 das EDI und das VBS sowie die Subkommissionen 4 das EJPD und das UVEK. Die Subkommissionen befassen sich mit allen Beratungsgegenständen, die einem Departement zugeordnet werden können (Staatsrechnung, Budget, Nachträge, Finanzplan, Entwürfe von Mitberichten in der FK-NR). Um sich über ein Amt oder eine Aufgabe eines Amtes, einer Behörde oder eines Gerichtes zu informieren, führen die Subkommissionen auch Informationssitzungen durch (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 11.10./25.11.2011, Ziff. 1.5, <www.parlament.ch> [17.2.2014]).

2. Aufgaben der FK (Abs. 1)

a) Allgemeines

10 Abs. 1 zählt die wesentlichen Aufgaben der FK auf. Einleitend wird die Hauptaufgabe genannt: Die FK befassen sich mit der Haushaltführung des Bundes. Diese Aufgabe verwirklicht sich in der Vorberatung der finanziellen Planung (vgl. Art. 143 ParlG), des Voranschlags, der Nachträge zum Voranschlag sowie der Staatsrechnung (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 142 ParlG). Damit nehmen die FK die Funktion einer Budget- und Rechnungskommission wahr (LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 163).

11 Satz 2 gibt den FK des Weiteren die Aufgabe, die finanzielle Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Art. 26 Abs. 2 ParlG auszuüben, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Durch Art. 20 Abs. 3 AtraG wurde die Oberaufsicht über die Erstellung

der beiden Alpentransversalen der NAD übertragen.[2] Zur Abgrenzung von der durch die FinDel ausgeübten Oberaufsicht s. N 25.

b) Beratung von Finanzplan, Voranschlag, Nachträgen und Rechnung

12 Im Frühjahr benötigt die Vorberatung der Staatsrechnung und des Nachtrags I in den Subkommissionen und Kommissionen einen erheblichen Anteil der eingesetzten Zeit; die Vorberatung des Voranschlags, des Finanzplans sowie des Nachtrags II beanspruchen einen grossen Teil der Beratungszeit im Herbst. Die Subkommissionen wenden für die Vorberatung der Staatsrechnung jeweils eine Subkommissionssitzung auf, für die Vorberatung des Voranschlags, des Finanzplans und des Nachtrags II jeweils zwei Sitzungen. Die Subkommissionen des StR führen bei der Vorberatung des Voranschlags teilweise nur eine Sitzung durch (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 11.10./25.11.2011, Ziff. 2.2, <www.parlament.ch> [14.2.2014]).

13 Die erste Sitzung bei der Beratung des Voranschlags dient bei den meisten Subkommissionen dazu, sich den Voranschlag des jeweiligen Departements vorstellen zu lassen und für die zweite Sitzung weitere Informationen einzuholen. An der zweiten Sitzung werden sodann die Anträge zhd. der Gesamtkommission beraten. Die Anträge der Mehrheit der Subkommission und die eingereichten Minderheitsanträge werden vom Sekretariat der FK auf einer synoptischen Zusammenstellung («Fahne») aufgeführt. Aufgenommen werden auch die Nachmeldungen des BR zum Voranschlag; bei diesen handelt es sich um Anträge, welche nach der formellen Verabschiedung des Budgets durch den BR Ende August noch nachgereicht werden (vgl. Art. 142 N 10), damit sie die FK und die BVers noch beraten können.[3]

14 Nach den Subkommissionssitzungen werden die Ergebnisse in der Plenarsitzung beraten, zu welcher die jeweiligen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher eingeladen werden. In einem ersten Schritt setzen die Subkommissionspräsidentinnen und -präsidenten die Kommission über die Beratungen der Subkommissionen in Kenntnis und orientieren über nicht bestrittene Anträge. Bei diesen handelt es sich oft um den budgetmässigen Nachvollzug parlamentarischer Entscheidungen, die noch nicht in die Botschaft zum Voranschlag von Ende August aufgenommen werden konnten. In einem weiteren Schritt begründen die Antragstellenden die Minderheitsanträge und die Subkommissionspräsidentin resp. der Subkommissionspräsident die Auffassung der Mehrheit. Danach folgen eine Fragerunde und die Stellungnahme der Fraktionen oder einzelner Mitglieder. Bevor die Voranschlagsposition mittels Abstimmung bereinigt wird, nimmt das zuständige Mitglied des BR Stellung. Insb. die Subkommissionspräsidentin oder der -präsident, aber auch Urheberinnen oder Urheber von Minderheitsanträgen erhalten Gelegenheit zu einer Replik. In der Praxis werden in der FK-NR viele Minderheitsanträge aus der Subkommission weitergezogen als Minderheitsanträge an das Ratsplenum. Bei der Staatsrechnung findet lediglich eine kurze Berichterstattung von ca. 20 Minuten durch die Subkom-

2 Gemäss Art. 20 Abs. 3 AtraG stehen der NAD im Rahmen dieses Beschlusses die Rechte und Pflichten gemäss Art. 51, 154 und 155 ParlG zu. Nach Abs. 4 legt sie den FK, GPK und KVF jährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor. In den Handlungsgrundsätzen der NAD vom 6.12.2004 wird der Koordination zwischen der NAD und den sog. Stammkommissionen (FK, GPK, KVF) näher geregelt.

3 Beim Voranschlag 2014 *(13.041)* beantragte der BR bspw. mit Schreiben vom 4.9.2013 zusätzliche Mittel für die Aufnahme von Flüchtlingen. Dies führte zu verschiedenen auf der «Fahne» gekennzeichneten Änderungen beim Voranschlag 2014, der von der BVers so bewilligt wurde (AmtlBull StR 2013 965).

missionspräsidentinnen oder -präsidenten statt. Dazu wird keine Vertretung der Departemente eingeladen.

15 Die FK arbeiten bei der Vorberatung von Staatsrechnung, Voranschlag, Nachtrag sowie Finanzplan mit einem Referentensystem (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 11.10./25.11.2011, Ziff. 2.2, <www.parlament.ch> [14.2.2014]). Die Referentin oder der Referent befasst sich während der ganzen Legislaturperiode intensiv mit dem ihr oder ihm zugewiesenen Bundesamt. Ziel des Referentensystems ist es, innerhalb der Subkommission eine gewisse Expertise und spezielle Kompetenz bei der Betreuung des Bundesamts aufzubauen. In den Subkommissionssitzungen zu Budget und Rechnung erhält i.d.R. die Referentin oder der Referent der Subkommission zuerst das Wort, um der Verwaltung Fragen zu stellen.

c) Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht (Satz 2)

aa) Allgemeines

16 Satz 2 von Abs. 1 führt als weitere Aufgabe die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Art. 26 Abs. 2 ParlG auf, der seinerseits in Bezug auf den Kreis der Kontrollunterworfenen auf Art. 8 FKG verweist (vgl. Art. 26 N 5 und 30 ff.).[4] Dieser legt unter Vorbehalt der Sonderregelungen von Art. 19 FKG und der spezialgesetzlichen Regelungen fest, wer der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt ist. Damit deckt sich der Aufsichtsbereich der parlamentarischen Finanzoberaufsicht mit jenem der EFK.[5]

17 Der Aufsicht der EFK unterstehen nach Art. 8 Abs. 1 FKG die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung (Bst. a), die PD (Bst. b), die Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen (Bst. c), Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde (Bst. d), und Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Art. 8 Abs. 2 FKG unterstellt auch die eidg. Gerichte, die FINMA, die eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), die AB-BA und die BA der Aufsicht durch die EFK, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die BVers dient. Abs. 3 schliesslich hält fest, dass die EFK auch dort die Finanzaufsicht ausübt, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Kontrolle eingerichtet ist. Sofern es sich nicht um eine Institution handelt, die Funktionen wahrnimmt, bei denen die Unabhängigkeit von einer politischen Einflussnahme (vgl. z.B. die Bedeutung der Medienfreiheit für die SRG) für die Funktionserfüllung wesentlich ist, sind damit durch Art. 26 Abs. 2 i.V.m. Art. 8 FKG alle Institutionen, welche Bundesmittel verwenden, der parlamentarischen Finanzoberaufsicht unterstellt.

18 Nicht der Aufsicht der EFK und damit der Finanzoberaufsicht der BVers unterstellt sind gemäss Art. 19 FKG die Schweizerische Nationalbank, die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), ausgenommen die Militärversicherung (vgl. dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, Rz 105 ff.).[6] Weitere Sonderregelungen bedürfen nach Art. 19 Abs. 2 FKG einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Solche sind vorhanden für

4 Ausführlich dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 499 ff.; Botschaft betreffend die Revision des BG über die eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 22.6.1998 (BBl 1998 III 4703, 4719). Zu den verschiedenen Begriffen von Aufsicht und Oberaufsicht etwa H. Koller, Verhältnis, 35 ff., insb. 44; G. MÜLLER, Probleme, 392.

5 Mit Ausnahme der PD, welche der Aufsicht der VwD unterstehen. S. dazu Art. 65 N 6.

6 Zu den Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht vgl. SÄGESSER, Oberaufsicht, 127 f.

die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) (vgl. Art. 36 Abs. 6 RTVG. Näheres bei GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, Rz 110 ff.).

19 Art. 26 Abs. 3 ParlG legt fest, nach welchen Kriterien die parlamentarische Oberaufsicht ausgeübt wird: Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (vgl. Art. 26 N 34 ff.).[7] Bei der Finanzoberaufsicht kommen v.a. die Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zur Anwendung, da deren Beachtung oder Nichtbeachtung direkten Einfluss auf den Mittelverbrauch für die Erfüllung einer Aufgabe haben. Diese Prüfkriterien sind auch Verhaltensgebote für die der Finanzoberaufsicht Unterstellten; in diesem Fall kommt auch noch das Kriterium der Rechtmässigkeit hinzu. So haben nach Art. 12 Abs. 4 FHG der BR und die Verwaltung den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit zu führen sowie für einen wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der Mittel zu sorgen. Kritik üben die FK insb., wenn Aufgaben nicht wirtschaftlich erfüllt werden.

20 Die Vorberatung von Budget und Rechnung enthält immer auch Elemente der Finanzoberaufsicht. Insb. die Beratung der Rechnung ist Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion (vgl. Art. 25 N 34 ff.). Abgesehen davon werden Finanzoberaufsichtsfragen bei Bekanntwerden von Problemen speziell traktandiert.[8] Thematisiert werden sie des Weiteren im Rahmen der Informationssitzungen der Subkommissionen oder beim Verfassen von Mitberichten, wenn geklärt wird, ob die Finanzaufsicht sichergestellt ist und die notwendigen Finanzführungsinstrumente vorhanden sind.

21 Falls Finanzaufsichtsprobleme festgestellten werden, wenden sich die FK mittels Brief an den BR oder an das zuständige Mitglied des BR oder reichen einen parlamentarischen Vorstoss (Mo., Po.) ein. So war die *Mo. 05.3470 (Festlegung und Durchsetzung von Normen und Standards im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien)* der FK-NR das Ergebnis einer Informationssitzung der zuständigen Subkommission EFD im Jahr 2004.

bb) Abgrenzung zur Oberaufsicht durch die GPK

22 Nach Art. 52 Abs. 1 ParlG üben die GPK die Oberaufsicht nach Art. 26 Abs. 1, 3 und 4 ParlG aus. Durch Art. 52 Abs. 1 wird klargestellt, dass die Finanzoberaufsicht nach Art. 26 Abs. 2 ParlG nicht in den Zuständigkeitsbereich der GPK, sondern in jenen der FK fällt. Da die Kompetenz zur Bewilligung der Ausgaben der BVers zukommt (Art. 167 BV), ist nach G. MÜLLER die Finanzoberaufsicht anderer Natur als die allgemeine Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Verwaltung (G. MÜLLER, Probleme, 407 f.). Die Oberaufsicht der GPK findet im Zuständigkeitsbereich des BR statt, denn nach Art. 174 BV ist der BR die oberste leitende und vollziehende Behörde, und nach Art. 2 Abs. 1 RVOG ist ihm die Verwaltung unterstellt (s. dazu auch Art. 26 N 20 f.). Demgegenüber bezieht sich die Finanzoberaufsicht auf einen Bereich, bei welchem die grundlegende Kompetenz eine parlamentarische – nämlich die parlamentarische Budgethoheit – ist. Dennoch lassen sich die beiden Bereiche nicht klar trennen, und in der Praxis stellen sich immer wieder Abgrenzungsfragen. So enthalten Fragen der Geschäftsfüh-

7 Zu den Kriterien vgl. ausführlicher MASTRONARDI, Kriterien, 352 ff.

8 So diskutierte die FK-NR bspw. mit der Vorsteherin des EFD die Massnahmen, welche nach dem Abbruch des Informatikprojekts Insieme in die Wege geleitet wurden, um das neu gestartete Projekt Insieme (mittlerweile Fiscal-IT genannt) ziel- und zeitgerecht zu führen (vgl. Medienmitteilung FK-NR vom 16.10.2012, <www.parlament.ch> [14.2.2014]).

rung häufig auch Fragen der Finanzführung, und Probleme bei der Finanzaufsicht entstehen oft aus Problemen bei der Geschäftsführung (vgl. dazu etwa MASTRONARDI, Kriterien, 109, 162 ff.).[9] Dies ist regelmässig bei Problemen in Informatikprojekten der Fall (Bsp. Informatikprojekt Insieme der ESTV). Beide Oberaufsichtskommissionen verfügen über die gleichen in Art. 153 ParlG geregelten Informationsrechte, und auch die Durchsetzungsinstrumente in Form von Vorstössen (Mo., Po.) sind dieselben. Die FK haben bei der Vorberatung des Voranschlags aber wohl durchschlagskräftigere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Anliegen in der Hand, weil sie unmittelbar beantragen können, eine Verwaltungseinheit über Budgetkürzungen zu sanktionieren.

23 Wie von Art. 49 Abs. 1 ParlG (s. Art. 49 N 9 f.) verlangt, koordinieren sich die Oberaufsichtskommissionen regelmässig. Entsprechende Aufträge wurden in den jeweiligen Handlungsgrundsätzen insb. auch den Sekretariaten der GPK/GPDel sowie der FK/FinDel und NAD (Sekretariat der parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alp Transit [SPFA]) erteilt. Die Sekretariate klären an vier Koordinationssitzungen pro Jahr die Frage, ob sich die FK, GPK oder FinDel um ein Geschäft kümmern soll. An diesen Sitzungen wird auch über Zwischen- und Schlussergebnisse von Besuchen oder Sitzungen der jeweiligen Organe orientiert und es werden Verfahrensfragen diskutiert. Stellen sich Koordinationsfragen zwischen diesen Sitzungen, so erfolgt die Koordination sofort, wenn notwendig auch unter Einbezug der Präsidenten oder Präsidentinnen von FK/FinDel und GPK/GPDel. Die Aufteilung erfolgt i.d.R. gemäss dem Hauptauftrag der Kommissionen oder Delegationen: Handelt es sich eher um Fragen des Finanzgebarens, so wird die FK oder v.a. die FinDel tätig, handelt es sich um Fragen der Geschäftsführung (z.B.: Wie hat der BR ein Geschäft wie etwa die Botschaft zur Rettung der UBS[10] vorbereitet?), so befasst sich damit die GPK. Um möglichst zu verhindern, dass zu gleicher Zeit Besuche mehrerer Subkommissionen mit ähnlichem Inhalt beim selben Amt durchgeführt werden, sprechen sich die Sekretariate stets über den Termin und den Inhalt des Besuches ab. Sofern von Nutzen, werden auch Prot. und Unterlagen ausgetauscht.

24 Zu Fragestellungen, die sowohl die Geschäftsführung wie auch das Finanzgebaren betreffen, führen FK und GPK gestützt auf Art. 49 Abs. 3 ParlG auch gemeinsame Sitzungen durch (vgl. Art. 49 N 14 f.). So treffen sich die zuständigen Subkommissionen von FK und GPK zu gemeinsamen Sitzungen, um zu prüfen, ob und wie der BR seine Aufsicht über die wichtigsten verselbstständigten Einheiten wie die SBB, Post, Swisscom, RUAG und Skyguide wahrnimmt, und ob sich aus Sicht des Parlaments Handlungsbedarf ergibt. Die beiden FK und GPK werden jeweils mittels Berichterstattung über die Ergebnisse in Kenntnis gesetzt (vgl. z.B. Medienmitteilung der FK-StR vom 7.5.2013, <www.parlament.ch> [7.2.2014]).

cc) Abgrenzung zur Finanzaufsicht durch die FinDel

25 Neben den FK nimmt auch die FinDel Aufgaben der Finanzoberaufsicht wahr. Ihre Kernaufgabe ist die mitschreitende Finanzaufsicht, die während des ganzen Budgetjahres durchgeführt wird. So führt sie regelmässig Aussprachen mit den einzelnen Mitgliedern

9 So stellt sich etwa die Frage, ob es eine Frage der Geschäftsführung oder der Finanzoberaufsicht ist, wenn eine Amtsdirektorin oder ein Amtsdirektor die finanzielle Steuerung ihres resp. seines Amtes völlig vernachlässigt. Man kann mit guten Argumenten sowohl die GPK als auch die FK als zuständig ansehen.

10 Vgl. *08.077. Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems*: Botschaft BR 5.11.2008 (BBl 2008 8943 ff.) sowie Bericht GPK 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff.).

des BR zu wichtigen im jeweiligen Departement anstehenden Fragen, die finanzielle Auswirkungen haben, durch. FK und FinDel können sich gegenseitig bitten, sich um gewisse Fragen zu kümmern (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 11.10./25.11.2011, Ziff. 5.1, <www.parlament.ch> [7.2.2014]; FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Ziff. 6.3, <www.parlament.ch> [7.2.2014]). Die FinDel erstattet den FK nach jeder ordentlichen Tagung mündlich Bericht über ihre wesentlichsten Feststellungen (FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Ziff. 6.3, <www.parlament.ch> [7.2.2014]). Sie übermittelt Protokollauszüge der Beratung von Geschäften an die FK, wenn diese für die Beratung von Rechnung und Voranschlag oder für Informationssitzungen von Nutzen sein könnten.

3. Mitberichte der Finanzkommissionen (Abs. 2)

26 Abs. 1 gibt der FK die Aufgabe, sich mit der finanziellen Planung des Bundes zu befassen. Zentrales Instrument der Einflussnahme auf die Finanzplanung innerhalb des Parlamentes sind die in Abs. 2 vorgesehenen Berichte an die primär mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen. Diese befassen sich mit Gesetzesprojekten, die z.T. hohe Ausgaben nach sich ziehen, oder beraten im Rahmen von Vorlagen hohe Verpflichtungskredite vor (z.B. Rüstungsprogramme). In der Praxis werden solche Berichte Mitberichte genannt.

27 Mit einer Kann-Formulierung überlässt es Abs. 2 den FK, ob sie einen Mitbericht verfassen wollen oder nicht. Die Formulierung macht deutlich, dass es keine Pflicht zum Verfassen eines Mitberichtes gibt (s. dazu oben N 7). Die ausdrückliche Erwähnung der Mitberichte an dieser Stelle macht deutlich, dass es die FK sind, welche am meisten Mitberichte verfassen, da sich die Frage der Finanzierbarkeit bei vielen Vorlagen stellt (vgl. Art. 49 N 16; Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1879]). Art. 49 Abs. 4 ParlG erlaubt es indessen allen Kommissionen, sich mit einem Mitbericht an andere Kommissionen zu wenden, wenn sie dies als notwendig erachten. Nach Abs. 2 können Vorlagen von finanzpolitischer Bedeutung der FK aber auch zur Vorberatung zugewiesen werden. So wurde die Totalrevision des FHG im Jahre 2005 *(04.079)* von den FK vorberaten.

28 Die Bedeutung des Instruments des Mitberichts ergibt sich aus der Tatsache, dass die meisten Ausgaben des Bundes gesetzlich oder vertraglich gebunden sind (s. dazu auch Art. 25, insb. N 11). Grössere Anschaffungen wie Rüstungsbeschaffungen oder Investitionen im Bildungsbereich[11] oder beim Verkehr dauern mehrere Jahre und werden über Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen gesteuert. In den jährlichen Voranschlag werden jeweils nur noch die jährlichen Zahlungstranchen aufgenommen.[12] Die FK und die BVers können – sofern sie ihren früheren Beschluss nicht abändern wollen (vgl. dazu Art. 25 N 29) – höchstens noch ein wenig die jährlichen Zahlungstranchen ändern; bei gesetzlich vollständig gebundenen Ausgaben ist ihnen selbst dies verwehrt (s. dazu Art. 25 N 13). Die finanzpolitisch entscheidende Diskussion findet auf Bundesebene deshalb bei Gesetzesvorlagen oder bei der Vorberatung mehrjähriger Finanzbeschlüsse statt; hier werden von den Sachbereichskommissionen (KVF, SiK, WBK, UREK, SGK) oft milliardenschwere Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beraten. Bei diesen fi-

11 Ein gutes Bsp. in diesem Zusammenhang ist die Botschaft vom 22.12.2012 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 (BBl 2012 3099 ff.; *12.033*), mit welcher der BR Mittel in der Höhe von rund 23,8 Milliarden Franken beantragte.

12 Gemäss Art. 21 Abs. 5 FHG ist der Mittelbedarf aus Verpflichtungen als Aufwand oder Investitionsausgabe in den jeweiligen Voranschlag einzustellen. Vgl. dazu auch Art. 25 N 26.

nanzpolitisch entscheidenden Weichenstellungen ist die FK auf das Instrument der Mitberichte verwiesen. Damit ist auch klar, dass die finanzpolitische Gesamtverantwortung bei allen Kommissionen und nicht nur bei den FK liegt.

29 Gemäss Ziff. 2.3 der Handlungsgrundsätze der FK vom 11.10./25.11.2011 entscheiden die Kommissionen auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten, ob sie zu einer Vorlage einen Mitbericht verfassen wollen. Grundlage für den Entscheid sind die Mitteilungen der BK über die demnächst vom BR zhd. des Parlaments verabschiedeten Vorlagen. Anlass zu einem Mitbericht können neben den finanzpolitischen Auswirkungen auch die Art der Finanzierung eines Vorhabens (z.B. die Errichtung eines Fonds)[13], das Vorhandensein der notwendigen Controlling- oder Kontrollinstrumente, die vorgesehenen Standards oder die Verfahrensweise sein. Regelmässig Mitberichte verfassen die FK zu den Rüstungsbotschaften, zu den Immobilienbotschaften aus dem VBS sowie zu den grossen mehrjährigen Finanzbeschlüssen (Art. 7 Abs. 2 FHV).[14] Als Mitbericht von hoher Bedeutung kann jener zur sog. «Too-big-to-fail-Vorlage» eingestuft werden, mit welchem die FK-NR forderte, dass aus Sicht des Bundeshaushalts die Vorlage unbedingt umzusetzen sei (vgl. Botschaft BR vom 20.4.2011 zur Änderung des Bankengesetzes (Stärkung der Stabilität im Finanzsektor; too big to fail [BBl 2011 4717 ff.]; *11.028*); Medienmitteilung der FK-NR vom 18.5.2011, <www.parlament.ch> [7.2.2014]).

30 Die Wirkung der Mitberichte wird als eher bescheiden eingestuft, vielleicht wird sie aber auch unterschätzt. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen vermag ein Mitbericht das Abstimmungsergebnis u.U. zu beeinflussen. Die federführenden Kommissionen folgen i.d.R. aber eher der sach- als der finanzpolitischen Argumentation. Die FK hat im System die Funktion eines Warners. I.d.R. spricht sie sich gegen die Aufstockung von Krediten aus und beantragt, dem BR zu folgen, der schon aufgrund der Verfassungsbestimmung der Schuldenbremse (Art. 126 BV) verpflichtet ist, eine finanzpolitisch nachhaltige Vorlage zu präsentieren.

Art. 51

Finanzdelegation

[1] Die Finanzkommissionen wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und für jedes Mitglied eine ständige Stellvertreterin oder einen ständigen Stellvertreter in die Finanzdelegation (FinDel). Die Delegation konstituiert sich selbst.

[2] Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes.

[3] Der Verkehr der Finanzdelegation mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle richtet sich nach den Artikeln 14, 15 und 18 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967.

[4] Die Finanzdelegation erstattet den Finanzkommissionen Bericht und stellt Antrag.

13 Vgl. Medienmitteilung der FK-NR zur Schaffung des Gripen-Fonds vom 1.3.2013, <www.parlament.ch> (7.2.2014).

14 Zu Beginn der Legislaturperiode 2011–2015 wurden im Rahmen von vier Finanzbeschlüssen Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen in der Höhe von 23 Prozent der Gesamtausgaben eines Jahres beschlossen.

[5] Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen.

[6] Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Délégation des finances

[1] Les Commissions des finances nomment la Délégation des finances (DélFin), composée de trois membres de chaque commission, et désignent un suppléant permanent pour chacun de ses membres. La délégation se constitue elle-même.

[2] La Délégation des finances examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération.

[3] Les relations qui unissent la Délégation des finances au Contrôle fédéral des finances sont régies par les art. 14, 15 et 18 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances

[4] La Délégation des finances fait rapport aux Commissions des finances et leur soumet ses propositions.

[5] Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux Commissions des finances ou aux commissions compétentes.

[6] Elle prend ses décisions à la majorité des votants.

Delegazione delle finanze

[1] Le Commissioni delle finanze nominano al proprio interno tre membri ciascuna quali membri della Delegazione delle finanze (DelFin) e un supplente permanente per ogni membro. La Delegazione si costituisce da sé.

[2] La Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria.

[3] Le relazioni della Delegazione delle finanze con il Controllo federale delle finanze sono rette dagli articoli 14, 15 e 18 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze.

[4] La Delegazione delle finanze fa rapporto alla Commissione delle finanze, corredandolo di proposte.

[5] Può occuparsi di altri oggetti in deliberazione e sottoporre per conoscenza i suoi accertamenti alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni.

[6] Decide a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. GVG von 1902 1
2. GVG von 1962 3
3. ParlG 4
4. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 5
5. Änderung des FHG vom 17.12.2010 (Ziff. I 3 des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen) 6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 7
1. Wahl der Mitglieder und Konstituierung (Abs. 1) 7
2. Stellung und innere Organisation 10

Note
3. Auftrag der FinDel (Abs. 2) 12
a) Nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts . . . 12
b) Bewilligung dringlicher Kredite 23
c) Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten des Bundes 32
4. Verhältnis zur EFK (Abs. 3) 38
5. Verhältnis zu den FK (Abs. 4) 43
6. Weitere Beratungsgegenstände der FinDel (Abs. 5) 44
7. Entscheidungsfindung (Abs. 6) 45

Materialien

Bis 1902: BB vom 5.7.1876 (AS 1875/76 383 ff.); Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 483 f., 510 f.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
1910 Rechnungshof. Bericht zum Postulat des Ständerates: Bericht BR 18.11.1924 (BBl 1924 III 816 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3555); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff,, 3557 ff.).
01.462 Pa.Iv. Die demokratische Kontrolle sichern. Änderung des Finanzhaushaltgesetzes: Bericht SPK-NR 25.3.2004 (BBl 2004 2779 ff.), Stellungnahme BR 19.5.2004 (BBl 2004 2799 ff.); AmtlBull NR 2004 816; AmtlBull StR 2004 642; AmtlBull NR 2005 1895.
04.079 Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-NR 14./15.2.2005, 54 ff.; Prot. FK-NR 3.10.2005, 3; Prot. FK-StR 21./22.5.2005, 23 f.; AmtlBull NR 2005 387 ff., 988 ff., 1343 ff.; AmtlBull StR 2005 576 ff., 775 ff.; FHG 7.10.2005 (AS 2006 1275).
09.402 Pa.Iv. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen: Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1563 ff., insb. 1579 f., 1588 ff.); Stellungnahme BR 21.10.2010 (BBl 2010 2803 ff., insb. 2810 ff.), Prot. SPK-NR 7./8.5.200; Prot. SPK-NR 13.8.2009; Prot. SPK-NR 16.10.2009; Prot. SPK-NR 13.1.2010; Prot. SPK-NR 4./5.2.2010; Prot. SPK-StR 26./27.3.2009; AmtlBull NR 2010 1302 ff.; AmtlBull StR 2010 1062 f.; Änderung FHG 17.12. 2010 (Ziff. I 3 des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen) [AS 2011 1381 ff.]).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. GVG von 1902

1 Die FinDel wurde bereits durch das GVG vom 9.10.1902 geschaffen. Ihre Einsetzung steht im Zusammenhang mit einer lange dauernden Diskussion zwischen BR und BVers über die Frage, ob auch die Schweiz wie andere europäische Staaten einen Rechnungshof einführen soll. Durch BB vom 5.7.1876 lud der NR den BR ein, zu untersuchen, ob in Anwendung von Art. 85 Ziff. 4 und 11 BV 1874 ein eidg. Rechnungshof zu errichten sei und im bejahenden Falle, welche Befugnisse und Verrichtungen demselben zu übertragen seien (AS 1875/76 383).[1] Die Absicht war, dem Rechnungshof wie in anderen Staa-

1 Die BVers pflegte im 19. Jh. derartige Po. in den BB über die Genehmigung des Geschäftsberichts des BR aufzunehmen.

ten die Kontrolle der Staatsfinanzen zu übertragen. Der BR war aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen gegen die Errichtung eines Rechnungshofs und schlug stattdessen vor, neben einer der Bundesverwaltung zugeordneten Finanzkontrolle (Kontrollbureau) auch auf Seite des Parlaments ein Organ der Finanzaufsicht einzurichten. In Art. 16bis E-GVG vom 30.3.1899 machte er folgenden Vorschlag: Neben den beiden FK sei eine Delegation von fünf Mitgliedern zu bilden; drei sollten aus der nationalrätlichen und zwei aus der ständerätlichen FK stammen. Dieser Delegation solle die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Staatshaushalts obliegen (Botschaft BR 30.3.1899 [BBl 1899 II 469 ff., insb. 483 f., 510 f.].[2] Die BVers übernahm diesen Vorschlag mit einigen Änderungen. So hält Art. 25 GVG 1902 fest, dass die FK beider Räte aus ihrer Mitte für die betreffende Amtsperiode eine Delegation wählen, in welche jede Kommission drei Mitglieder abordnet und die sich selbst konstituiert.

2 Die FinDel verfügte von Beginn weg über weitreichende Einsichtsrechte (s. dazu Art. 154 N 4 f.). So hatte sie bereits damals das unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Ämter. Auch die EFK hatte ihr jeden möglichen Aufschluss (Auskunft) zu erteilen. Schliesslich war ihr für besondere Prüfungen und Aufwendungen das nötige Personal zur Verfügung zu stellen (Art. 26 GVG 1902).

2. GVG von 1962

3 Die Bestimmungen betreffend die FinDel erfuhren im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 keine wesentlichen Änderungen. Nachdem im Jahre 1955 ein Vorstoss für eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Delegation jedes Rates auf vier gescheitert war, behielt der Entwurf des BR die bisherige Delegationsstärke bei. Neu vorgesehen wurde, dass die FinDel nicht mehr in einem vierteljährlichen Sitzungsrhythmus, sondern alle zwei Monate tagen soll. Damit wurde de jure nachvollzogen, was de facto schon länger der Fall war. Bezüglich der Einsichtsrechte kam es zu keinen Änderungen. Der BR hielt in der Botschaft lediglich fest, dass das Einsichtsrecht einen Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt aufweisen müsse (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1484]).

3. ParlG

4 Bei der Beratung des Entwurfs des ParlG wurden einige wenige Änderungen vorgenommen. Neu verankert wurde die bereits bestehende Praxis der Berichterstattung; die FinDel soll einmal jährlich einen Bericht an die FK erstatten, der auch im BBl veröffentlicht wird. Abs. 5 wurde geschaffen, um sicherzustellen, dass die FinDel von sich aus tätig werden kann, also keinen Auftrag der FK benötigt, um aktiv zu werden; Abs. 6 wurde eingeführt, um klarzustellen, dass in der FinDel nicht getrennt nach Räten abgestimmt wird (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555 f.]). In der Beratung gaben diese Neuerungen zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1347; AmtlBull StR 2002 19). Nicht geändert wurden die Bestimmungen betr. die Zusammensetzung (Abs. 1) und die Aufgaben (Abs. 2) der FinDel. Im StR gaben die Rechte der FinDel und des BR im Bereich der dringl. Kreditsprechung (Art. 18 und 31 FHG i.d.F. vom 6.10.1989

2 Näheres zu dieser Diskussion bei VON SALIS, Bundesrecht, 584 ff.; Bericht des BR an die BVers zum Po. vom 10.12.1918 betreffend die Einrichtung eines eidg. Rechnungshofes (BBl 1924 III 816 ff.), der die Diskussion zusammenfasst; BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 692; T. MÜLLER, Finanzdelegation, 14 ff.

[AS 1990 985]) zu einer intensiven Diskussion Anlass. Der StR hielt schliesslich mit 24 zu 15 Stimmen am damals geltenden Recht fest.[3]

4. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005

5 Bei der Beratung der Totalrevision des FHG im Jahr 2005 waren die Rechte des BR und der FinDel im Bereich der dringl. Kredite erneut Gegenstand ausführlicher Diskussionen. Bereits 2004 war der StR auf eine von der SPK-NR ausgearbeitete und vom NR angenommene Teilrevision des FHG nicht eingetreten. Diese Revision wurde im Nachgang zum «Swissair-Fall» eingeleitet und hätte die Zuständigkeit der FinDel auf 250 Millionen CHF beschränkt und für die Freigabe höherer Beträge die vorgängige Zustimmung der BVers verlangt (Bericht SPK-NR 25.3.2004 [BBl 2004 2779]; Stellungnahme BR 19.5.2004 [BBl 2004 2799]; AmtlBull NR 2004 816, AmtlBull StR 2004 642). Mit Verweis auf den Entscheid des StR, auf diese Teilrevision nicht einzutreten, beantragte der BR im Bereich der dringl. Kreditsprechung keine Änderung der Kompetenzen (Botschaft BR 24.11.2004 [BBl 2005 78]). Die SPK-NR richtete einen Mitbericht an die FK-NR, in dem sie eine Änderung der geltenden Ordnung i.S. ihres Erlassentwurfs vom 25.3.2004 beantragte. Nachdem sich die FK-NR mit 10 zu 9 Stimmen in einem Grundsatzentscheid für eine Änderung gegenüber dem geltenden Recht ausgesprochen hatte, übernahm sie mit 15 zu 6 Stimmen einen Minderheitsantrag aus der SPK-NR (Prot. FK-NR 14./15.2.2005, 54 ff.). Die neue Lösung sah für Art. 28 FHG vor, dass die FinDel für dringl. Nachträge bis zu einem Betrag von 0,5 Prozent der im laufenden Jahr budgetierten Einnahmen (damals rund 250 Millionen CHF) zuständig gewesen wäre, für höhere Beträge wäre die Kompetenz auf die BVers übergegangen. Nach Art. 34 Abs. 2 FHG hätte die BVers zu beschliessen gehabt, wenn der Aufwand oder die Investitionsausgabe den Betrag von 0,5 Prozent der im laufenden Jahr budgetierten Einnahmen überstiegen hätte und nicht durch einen von der BVers bewilligten Verpflichtungskredit gedeckt gewesen wäre. Wäre dies der Fall gewesen, so hätte keine betragliche Limite bestanden. Verzichtet werden sollte auf eine nachträgliche Genehmigung durch die BVers. Eine Minderheit Marianne Kleiner (FDP/AR) beantragte, dem BR zu folgen. Der NR schloss sich mit 88 zu 67 Stimmen der Mehrheit der FK-NR an (AmtlBull NR 2005 387 ff.). Die FK-StR und der StR wollten am geltenden Recht festhalten. Argumentiert wurde, dass sich die bestehende Ordnung bewährt habe. Verwiesen wurde auch auf die alte Erkenntnis, dass «die Not nicht geregelt werden könne» (Prot. FK-StR 21./22.5.2005, 23 f.; AmtlBull StR 2005 576 ff.).[4] In der dritten Beratung lenkte die Mehrheit der FK-NR und danach

3 Anlass für die Diskussion gab der «Fall Swissair» (s. *01.067 Redimensionierungskonzept für die nationale Zivilluftfahrt. Finanzierung*; Botschaft BR 7.11.2001 [BBl 2001 6439 ff.]) (s. dazu N 30), der sich erst nach der Beratung des ParlG im NR zugetragen hatte. Die Mehrheit der SPK-StR wollte die Kompetenz von BR und FinDel für die Freigabe von dringl. Nachträgen auf 2 Prozent der Einnahmen des Bundes des laufenden Jahres beschränken (Art. 18 Abs. 1 FHG i.d.F. vom 6.10.1989), bei Beträgen über dieser Schwelle sollte die BVers entscheiden. Der BR sollte zudem verpflichtet werden, die Einberufung einer a.o. Session zu verlangen, wenn die BVers nicht tagt (Abs. 1ter). Ein Antrag von StR Hans-Rudolf Merz (FDP/AR) verlangte die Streichung und Beibehaltung des geltenden Rechts und obsiegte nach eingehender Debatte (s. AmtlBull StR 2002 226 ff.). Diese Diskussion wurde 2004, 2005 und 2010 fortgesetzt (siehe N 5 f.).

4 Vertieft diskutiert wurde die Frage der Rechtswirkung der nachträglichen Genehmigung durch die BVers (AmtlBull StR 2005 578, 775 f.; s. N 27) und jene, ob sich aus der Kompetenz des BR für den Erlass von Notverordnungen und -verfügungen gemäss Art. 185 Abs. 3 BV auch die Kompetenz ergibt, ohne Beizug der BVers Ausgaben zu beschliessen. Ein Gutachten des BJ vom 5.8.2005 an die FK-StR (nicht publiziert) kam, u.a. mit dem Verweis auf die parlamentarische

der NR mit 112 zu 48 Stimmen ein und stimmte dem Beschluss des StR zu, um wegen dieser Streitfrage nicht die gesamte Totalrevision des FHG zu gefährden (Prot. FK-NR 3.10.2005, 3; AmtlBull NR 2005 1343 ff.).

5. Änderung des FHG vom 17.12.2010 (Ziff. I 3 des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen)

6 Nach dem «Fall Swissair» (vgl. oben N 4, FN 3, N 5) war es ein weiteres Mal die Bewilligung eines hohen dringl. Nachtragskredits, jenes für die Unterstützung der UBS AG (vgl. *08.077 Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems*: Botschaft BR 5.11.2008 [BBl 2008 8943 ff.]), welche dazu führte, dass die Zuständigkeit der Kreditbewilligung durch BR und FinDel in Frage gestellt wurde. Die SPK-NR unterbreitete den Entwurf von Gesetzesänderungen, mit welchen u.a. die Zuständigkeiten des BR, der FinDel und der Räte im Bereich der Bewilligung dringl. Verpflichtungskredite (Art. 28 FHG) und Voranschlagskredite (Art. 34 FHG) modifiziert werden sollten (Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1563]). Die Räte folgten dem Antrag der SPK-NR (AmtlBull NR 2010 1301 ff.; AmtlBull StR 2010 1062 f.). Ziel der Vorlage war, dem BR zwar die notwendigen Instrumente zur Bewältigung a.o. Lagen zu belassen, die demokratische Grundordnung aber rasch wieder herzustellen. Die SPK-NR versprach sich von dieser Regelung «vor allem auch einen *präventiven Effekt*»: «Geeignete präzise Befristungen […] veranlassen Bundesrat und Verwaltung zu einer gründlichen Prüfung der tatsächlichen Notwendigkeit dringlicher Massnahmen» (BBl 2010 1578). Im Bereich der Kreditbewilligung wurde – mit Zustimmung des BR – der dringl. Vorschuss aus Art. 28 und 34 FHG 2005 gestrichen (BBl 2010 2810): Der BR muss nun in jedem Fall die Zustimmung der FinDel einholen. Nicht beschränkt wurde die Höhe der Kredite, für deren Bewilligung die Zuständigkeit bei der FinDel liegt, auch wenn dies von einer Minderheit der SPK-NR verlangt wurde. Neu muss das Parlament aber von der KoKo zu einer innert drei Wochen nach dem Entscheid der FinDel stattfindenden a.o. Session einberufen werden (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG), wenn die Kredithöhe 500 Millionen CHF überschreitet und die Einberufung von einem Viertel der Mitglieder eines Rates verlangt wird (gemäss Art. 151 Abs. 2 BV).[5]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Wahl der Mitglieder und Konstituierung (Abs. 1)

7 Die Wahl der je drei Mitglieder und drei ständigen Ersatzmitglieder gilt für die ganze Legislaturperiode und findet im Anschluss an die Konstituierung der beiden FK statt.[6] Ziel

---

Budgethoheit (Art. 167 BV), zum Schluss, dass dies nicht der Fall sei.S. dazu auch MADER, Aushöhlung, 3 ff., sowie SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, 409 ff.; s. zur Rekapitalisierung der UBS AG insb. 432 ff.

5 Der BR beantragte eine Frist von fünf Wochen. Die Erstellung einer Botschaft sowie die parlamentarische Vorberatung benötigten gemäss BR mind. fünf Wochen (Stellungnahme BR 21.4.2010 [BBl 2010 2810 ff.]). Die SPK-NR war aufgrund einer Analyse von Präzedenzfällen zum Schluss gekommen, dass drei Wochen in der Praxis genügen (Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1588]). Im NR setzte sich die SPK-NR mit 138 zu 4 Stimmen gegen den BR durch; im StR wurde darüber gar nicht abgestimmt (AmtlBull NR 2010 1301 ff.; AmtlBull StR 2010 1062 f.).

6 Die Wahl der Ersatzmitglieder wurde im Rahmen der Beratung des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in a.o. Lagen (s. oben N 6) ins Gesetz aufgenom-

ist, dass die FinDel angesichts ihrer Kompetenzen und ihrer kleinen Mitgliederzahl möglichst immer vollständig tagt. Der Wortlaut macht klar, dass die Ersatzmitglieder nur ein bestimmtes ordentliches Mitglied vertreten dürfen. Die Zusammensetzung richtet sich nach der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat (FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Rz 1–3, <www.parlament.ch> [14.2.2014]).

8 In der Praxis sprechen sich die Fraktionen jeweils ab, wer Einsitz in der FinDel nehmen soll. In der FK-NR wird je ein Mitglied aus den drei stärksten Fraktionen gewählt. Dies gilt auch für die Stellvertretung der Mitglieder der beiden stärksten Fraktionen. Für die drittstärkste Fraktion wurde in der Praxis ab 2007 ein Mitglied aus der viertstärksten Fraktion zum ständigen Ersatzmitglied gewählt, da beide Fraktionen nahezu gleich stark waren. Die FK-StR wählt aufgrund der Fraktionsstärke stets eine Vertreterin oder einen Vertreter der RL-Fraktion und der CeG-Fraktion. Für den dritten Sitz wird abwechslungsweise ein Mitglied der SP- oder der SVP-Fraktion gewählt. Der Stellvertreter oder die Stellvertreterin für dieses Mitglied kommt aus der jeweils anderen Fraktion. Diese Abmachung gilt seit Jahren und wurde bis anhin immer eingehalten. In den letzten Jahren kam es jeweils zu einer stillen Wahl.

9 Die FinDel konstituiert sich selbst. Die Konstituierung im ersten Jahr der Legislaturperiode findet jeweils nach der Wahl durch die beiden FK statt. Anders als in den Kommissionen werden die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nur für ein Jahr gewählt; sie dürfen nicht demselben Rat angehören. Der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin wurde bis anhin stets im nächsten Jahr in das Präsidentenamt gewählt. Es wird darauf geachtet, dass sie oder er wenn möglich nicht der gleichen Fraktion angehört wie die Präsidentin oder der Präsident.[7]

2. Stellung und innere Organisation

10 Die FinDel ist eine ständige Delegation der beiden FK. Sie hat einen eigenen gesetzlichen Auftrag, der sich von jenem der FK unterscheidet. Einige der Aufgaben der FinDel könnten die FK mangels gesetzlicher Grundlage gar nicht übernehmen, so etwa die Bewilligung von dringl. Krediten (s. N 23 ff.). Zudem verfügen die FK über keine Weisungsrechte gegenüber der FinDel. Sie können aber beantragen, dass die FinDel gewisse Fragen betr. den Bundeshaushalt untersucht. Die FinDel verfügt auch über weitergehende Informationsrechte als die FK (s. Art. 153 und 154 ParlG). Es können ihr als besondere Delegation einer Aufsichtskommission gemäss Art. 169 Abs. 2 BV vom BR keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden (s. Art. 154 N 4 ff.)

11 Die innere Organisation der FinDel wurde bei der Erarbeitung des ParlG als «nicht gesetzeswürdig» erachtet (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]). Die FinDel regelt sie in ihren Handlungsgrundsätzen vom 29.6.2009. Die Delegation arbeitet mit einem Refe-

---

men. Die FK-NR hatte der SPK-NR in ihrem Mitbericht beantragt, die Gelegenheit zu nutzen, um die bis dahin bestehende Lücke betr. die Wahl der Ersatzmitglieder zu schliessen. Die Stellvertretungsregelung war zuvor im Reglement für die FK und FinDel (SR 171.126) geregelt gewesen, welches aufgehoben wurde (AS 2011 5861). Die darauf gestützte Praxis wurde nach der Aufhebung nicht geändert. Die Änderung führte zu keiner Diskussion (Mitbericht FK-NR an SPK-NR 8.4.2010; vgl. AmtlBull NR 2010 1301; AmtlBull StR 2010 1062).

7 Zu dieser Praxis gab es einige wenige Ausnahmen. So präsidierte im Jahre 2010 NR Arthur Loepfe (CVP/AI) die FinDel, Vizepräsident war StR Urs Schwaller (CVP/FR). Zur Wahl und Zusammensetzung der FinDel vgl. FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Rz 1–3 (www.parlament.ch [14.2.2014]).

rentensystem, in welchem jedes Mitglied ein Departement speziell betreut. Es wird dabei darauf geachtet, dass das Mitglied i.d.R. nicht der gleichen Partei angehört wie die Vorsteherin oder der Vorsteher des zugeteilten Departements. Intern arbeitet die FinDel auch mit Subdelegationen. Anlässlich der Konstituierung wird bestimmt, welche Mitglieder die drei Subdelegationen bilden. Die Mitglieder sind i.d.R. während mindestens zwei Jahren für dieselben Departemente bzw. für dieselben departementsübergreifenden Themen zuständig. Die Aufträge erhalten die Subdelegationen von der FinDel (vgl. FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Rz 7–10, 14, <www.parlament.ch> [14.2.2014]). Die FinDel führt pro Jahr sechs ordentliche Tagungen durch. Während den Sessionen trifft sie sich jeweils zu a.o. Morgensitzungen, um bspw. Personal- oder dringende Kreditgeschäfte zu behandeln.

3. Auftrag der FinDel (Abs. 2)

a) Nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts

12 Das ParlG formuliert wie schon die GVG von 1902 und 1962 den Auftrag der FinDel nur rudimentär, indem es in Art. 51 Abs. 2 ParlG lediglich festhält, dass der FinDel die «nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes» obliegt. Der Wortlaut von Abs. 2 vermag die Aufgaben der FinDel nur unzureichend zu beschreiben, weil er lediglich den generellen Auftrag benennt. Die sich aus dem Auftrag ergebenden einzelnen Aufgaben finden sich in anderen Gesetzen, etwa im FHG (dringl. Kreditbewilligung) oder in einer Vereinbarung mit dem BR (Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten). Generell sind Inhalt und Umfang der Prüfung, der Kreis der Prüfunterworfenen, die angelegten Prüfkriterien sowie die Informationsrechte nur durch eine Zusammenschau mit anderen Gesetzesnormen erkennbar (Art. 26 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 8 FKG [Prüfunterworfene]; Art. 1 FHG [Finanzhaushalt als Gegenstand des Prüfungsauftrags], Art. 26 Abs. 2 [Prüfkriterien] sowie Art. 154 ParlG [Informationsrechte]). Der FinDel obliegt damit ein Teilbereich der in Art. 26 Abs. 2 ParlG festgeschriebenen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. Sie nimmt ihren Auftrag wie im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht üblich mit einer gewissen Distanz zu den Prüfungsunterworfenen wahr (s. dazu Art. 26 N 25) (vgl. statt vieler H. Koller, Verhältnis, 39). Daneben sind mit dieser Aufgabe auch die FK betraut (zur Abgrenzung s. Art. 50 N 25). Wesentlich ist, dass der gesetzliche Auftrag der FinDel keine flächendeckende Aufsicht über den Finanzhaushalt beinhaltet; diese ist dem BR übertragen, der nach Art. 8 Abs. 3 RVOG die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübt.

13 Die Begriffe «Prüfung», «Aufsicht», «Kontrolle» und «Überwachung» werden in der Literatur, Praxis und Gesetzgebung nicht einheitlich verwendet. Man kann von einem eigentlichen Begriffswirrwarr sprechen. Der Begriff «prüfen» bzw. «Prüfung» wird oft synonym zum Begriff «kontrollieren» bzw. «Kontrolle» verwendet.[8] Wesentliches Element jedes Kontroll- oder Prüfbegriffs ist, dass ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen wird. Analysiert und unterschieden werden kann die Tätigkeit der Kontrolle oder Prüfung auf verschiedene Dimensionen hin. In Bezug auf die Herkunft der Kontrollierenden wird oft zwischen interner und externer Kontrolle unterschieden. Zur internen Kontrolle

8 So trägt bspw. die oberste Rechnungskontrollbehörde der Schweiz den Namen «Eidgenössische Finanzkontrolle». In Art. 6 Abs. 1 FKG (Aufgaben der Finanzkontrolle) wird aber weitgehend der Begriff «prüfen» verwendet. Für die Praxis spielen diese Unterscheidungen keine wesentliche Rolle. Zu den verschiedenen Begriffen vgl. S. Koller, Rechnungshof, 83 ff.; H. Koller, Verhältnis, 38 ff., mit Verweisen auf die Literatur.

im Finanzbereich gehören die Finanzinspektorate der Departemente (Art. 11 FKG), die als Führungsinstrument der obersten Geschäftsleitung unterstellt sind. Organe der externen Kontrolle kommen von ausserhalb der beaufsichtigten Einheit und prüfen bzw. kontrollieren einen Sachverhalt. Zur externen Kontrolle können die EFK aber auch die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht wie FinDel, GPK oder FK gezählt werden, die eine politische Kontrolle ausführen.[9]

14 Der Begriff «Prüfung», wie ihn Art. 51 Abs. 2 ParlG verwendet, bringt somit zum Ausdruck, dass die FinDel im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches prüft, ob sich BR und Verwaltung bei der Erfüllung oder Ausführung einer Aufgabe an die einschlägigen Regeln und Vorgaben (gesetzliche Vorgaben, Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) gehalten haben. Der Begriff «Überwachung» umschreibt die Aufgabe, ein Handeln von BR und Verwaltung nicht nur einmalig zu prüfen, sondern die Fortentwicklung über einen gewissen Zeitraum zu verfolgen. Überwacht werden typischerweise Projekte (Euro 08, Weltausstellungen[10]). Bei diesen verlangt die FinDel in einem gewissen Rhythmus Stand- oder Controllingberichte, um den Fortgang des Projekts zu überwachen.[11]

15 Als Oberaufsichtsorgan berät die FinDel keine Gesetzeserlasse (bspw. im Sozialversicherungsbereich) oder Investitionsvorlagen mit hohen Kostenfolgen (bspw. im Verkehrsbereich) vor. Dies ist die Hauptaufgabe der Sachbereichskommissionen (z.B. SGK oder KVF). Die Arbeit der FinDel setzt später beim Vollzug ein. Sie prüft als Organ der mitschreitenden Finanzoberaufsicht stichprobenartig, ob BR und Verwaltung beim Vollzug dieser Gesetze oder bei der Abwicklung dieser Verpflichtungskredite bspw. das Gebot der Sparsamkeit einhalten oder das Projekt z.B. methodisch richtig abwickeln. Die Antwort auf die Frage, ob dies der Fall ist oder nicht, hängt nicht vom politischen Standpunkt der Mitglieder ab. Die Entscheidungen werden in der FinDel deshalb auch nicht aufgrund politischer Grundhaltungen gefällt. Die meisten Beschlüsse fällt die FinDel im Konsens. Bestehen unterschiedliche Auffassungen, so sind diese nicht auf die (partei-) politische Grundhaltung der Mitglieder zurückzuführen, sondern auf eine unterschiedliche Einschätzung einer Sachlage und der daraus zu ziehenden politischen Reaktion (Brief an Departementsvorstehende, Ansetzen einer Aussprache mit dem oder der Departementsvorstehenden, Information anderer Kommissionen).

16 Art. 26 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 8 FKG legt den Bereich der Oberaufsicht fest (s. dazu Art. 26 N 30 ff.). Dieser deckt sich mit dem Aufsichtsbereich der EFK (vgl. dazu Grüter/Riedi, Finanzaufsicht, 499 ff.): Wo die EFK die Finanzaufsicht wahrnimmt, übt die BVers die Finanzoberaufsicht aus. Erfasst werden neben BR und Verwaltung sowie der dezentralen Bundesverwaltung bspw. auch die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen, die Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde, aber auch Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Aufgrund von Art. 8 Abs. 2 FKG erfasst diese Kompetenz auch die eidg.

9 Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft des BR vom 30.3.1994 zur Änderung des FKG (BBl 1994 II 721, 724 f.). Zu den Aufgaben der Kontrolle im Staat s. Mastronardi, Kriterien, 3 ff. Zur Unterscheidung zwischen der Aufsicht (des BR) und der Oberaufsicht des Parlaments vgl. bspw. Biaggini, Art. 169 N 2; H. Koller, Verhältnis, 35 ff. Näheres zur Organisation der Finanzaufsicht auf Bundesebene bei Grüter/Riedi, Finanzaufsicht, 525 ff.

10 Vgl. bspw. den Bericht FinDel an FK- NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2005 vom 28.2.2006 (BBl 2006 4137).

11 Vgl. z.B. für das Projekt Polycom Bericht FinDel an FK- NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2006 (BBl 2007 3356 ff.).

Gerichte (s. dazu vertieft Art. 26 N 24, 44, 54 ff.; zu den Grenzen vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3540]).

17 Die FinDel prüft und überwacht alle Begebenheiten, die mit dem Vollzug des Budgets in Zusammenhang stehen. Man spricht denn auch von der «mitschreitenden Finanzaufsicht» der FinDel.[12] Gegenstand kann alles sein, was einen Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt des Bundes aufweist oder Einfluss auf denselben haben könnte. Da staatliches Handeln nahezu immer auch einen Bezug zum Finanzhaushalt hat, etwa durch den dadurch ausgelösten Personalaufwand, ist diese Kompetenz in den meisten Fällen herleitbar. Der Umfang des Finanzhaushalts (rund 66,2 Milliarden CHF im Jahr 2014) bewirkt aber, dass sich die FinDel nur mit Beratungsgegenständen befassen kann, die von grundsätzlicher Bedeutung für den Staatshaushalt oder das Verwaltungshandeln sind oder bei denen sehr hohe Beträge auf dem Spiel stehen.[13] Der FinDel ist es keinesfalls möglich, eine flächendeckende Überwachung des Bundeshaushaltes wahrzunehmen. Hinweise auf solche Bezüge zum Staatshaushalt erhält die FinDel z.B. durch die Zustellung aller Beschlüsse des BR gemäss Art. 154 Abs. 3 ParlG (s. Art. 154 N 11 f.; zur Abgrenzung der Oberaufsicht von GPK und FK vgl. Art. 50 N 22 f.).

18 Zu den Aufgaben der FinDel gehört auch die finanzielle Überwachung der als geheim klassifizierten Bereiche der Staatstätigkeit. In diesem Bereich besteht eine enge Zusammenarbeit mit der GPDel, die in einer Vereinbarung geregelt ist (vgl. z.B. Bericht FinDel an FK- NR/StR zur Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2003 [BBl 2004 2637 f.]; Bericht FinDel an FK- NR/StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2004 [BBl 2005 3046 f.]). Die FinDel ist dafür zuständig, weil ihr aufgrund von Art. 169 Abs. 2 BV keine Geheimhaltungsverpflichtungen entgegengehalten werden können.[14]

19 Eine weitere Aufgabe ist in Art. 54 FHG festgehalten. Abs. 1 schreibt vor, dass finanzielle Leistungen, die Dritte aufgrund von Forschungs- und Entwicklungsaufträgen oder auf Grund von Kooperationsverträgen erbringen, ausserhalb der Erfolgsrechnung auf Bilanzkonten abgerechnet werden können. Art. 54 Abs. 2 FHG gibt dem BR die Kompetenz, das Verfahren und die Voraussetzungen für den Abschluss solcher Aufträge und Vereinbarungen zu regeln. Die Regelung bedarf der Zustimmung der FinDel; diese konsultiert dazu die EFK.

20 Die Prüfkriterien sind jene der Oberaufsicht, festgehalten in Art. 26 Abs. 3 ParlG (Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit; s. Art. 26 N 34 ff.). Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus die Vorschriften, welche den Finanzhaushalt regeln (FHG und FHV), aber auch die gesetzlichen Vorschriften betr. das öffentliche Beschaffungswesen (insb. das BöB) oder das Personalwesen des Bundes (BPG und BPV), da deren Vollzug direkte Auswirkungen auf den Finanzhaushalt zeitigt.

---

12 Die mitschreitende Finanzaufsicht unterscheidet sich damit von der vorgängigen Kontrolle (Budgetbewilligung) und der nachträglichen Kontrolle (Staatsrechnung). Beide obliegen den FK bei der Vorberatung von Budget und Staatsrechnung (s. Art. 50 N 12 f.)

13 Im Jahr 2005 führte die FinDel eine Aussprache mit dem Verwaltungsratspräsidenten des AHV-Ausgleichsfonds und dem Direktor des BSV über die Situation des AHV-Ausgleichsfonds. Diskutiert wurden die Auswirkungen der Defizite der IV auf die AHV (vgl. dazu Bericht FinDel an FK- NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2005 vom 28.2.2006 (BBl 2006 4099, 4129).

14 Vgl. dazu die «Vereinbarung der FinDel und der GPDel betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste» vom 6.12.2006 (Stand vom 1.11.2011), <www.parlament.ch> (23.1.2014); zu Art. 169 Abs. 2 BV vgl. Biaggini, Art. 169 N 23 f.

21 Die FinDel verfügt in Bezug auf die Art und Weise, wie sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt, über einen weiten Ermessensspielraum. Voraussetzung für den Beginn einer Prüfung ist, dass ein für die Oberaufsicht prüfbarer Entscheid vorliegt (s. dazu Art. 26 N 46 f., 54 f.). Ist dies der Fall, so kann sie so viele Aussprachen mit den Verantwortlichen ansetzen oder Berichte anfordern, wie sie für nötig hält. Die Regelmässigkeit der Befassung ist abhängig von der Bedeutung des Geschäfts. Sie kann einen jährlichen Bericht (z.B. Standberichte zum Ausbau des Netzes Polycom; vgl. dazu bspw. Bericht FinDel an FK- NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2007 vom 19.3.2008 [BBl 2008 5543]) anfordern oder Aussprachen an jeder ordentlichen Tagung ansetzen.

22 Als Delegation verfügt die FinDel über weitreichende Informationsrechte, die in Art. 154 ParlG geregelt sind. Art. 154 Abs. 1 ParlG hält fest, dass den Delegationen keine Informationen vorenthalten werden dürfen. So erhält die FinDel aufgrund von Art. 154 Abs. 3 auch laufend sämtliche Beschlüsse des BR (s. Art. 154 N 11 f.).

b) Bewilligung dringlicher Kredite

23 Eine wichtige Aufgabe der FinDel ist die Prüfung der dringl. Kreditbegehren des BR.[15] Da die Vorberatung von (nicht dringl.) Nachtragskrediten in den Aufgabenbereich der FK (vgl. Art. 50 Abs. 1 ParlG; Art. 50 N 12) gehört, kann die Bewilligung der dringl. Kredite durch die FinDel als ausserordentliches – aber in Art. 28 und 34 FHG gesetzlich klar geregeltes – Verfahren bezeichnet werden. Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der BR gestützt auf Art. 28 Abs. 1 FHG die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredits erteilen. Nach dem zweiten Satz von Abs. 1 muss er vorgängig aber die Zustimmung der FinDel einholen. Eine analoge Regelung gilt auch für die Aufwände oder Investitionsausgaben (Art. 34 Abs. 1 FHG).

24 Der Gesetzeswortlaut macht klar, dass die Kompetenz von BR und FinDel nur bei Dringlichkeit gegeben ist. Der BR muss als erster zur Auffassung gelangen, dass eine solche gegeben ist. Deshalb hat die Verwaltungseinheit diese im Antrag auch eingehend nachzuweisen (Art. 27 Abs. 3 FHV). Bejaht der BR die Dringlichkeit und stimmt er dem Kreditbegehren zu, wird der Antrag der FinDel überwiesen. Diese prüft dann ihrerseits die Dringlichkeit als Eintretensvoraussetzung. Die Dringlichkeit ergibt sich durch die Unmöglichkeit des ordentlichen Verfahrens in zeitlicher Hinsicht, jedoch nicht durch sachliche Wichtigkeit oder politische Wünschbarkeit (Stauffer, Art. 167 N 20; zum Prüfschema der FinDel vgl. weiter Bericht SPK-NR 15.3.2004 [BBl 2004 2785 f.]). Sie ist dann gegeben, wenn nur durch die sofortige Bewilligung des anbegehrten Kredites ein finanzieller oder sonstiger Schaden für die Eidgenossenschaft abgewendet werden kann.

25 Neben der Dringlichkeit im engeren Sinn ist für die FinDel auch der politische Gehalt des Kreditbegehrens beim Entscheid, ob sie den Kredit behandelt, von Bedeutung. Handelt es sich «lediglich» um den Vollzug einer politisch bereits diskutierten Aufgabe oder um

15 Zum Dringlichkeitsverfahren vgl. etwa Stauffer, Art. 167 N 19 ff.; ferner Rhinow/Schefer, Verfassungsrecht, Rz 3257; Lienhard/Zielniewicz, Finanzverfassung, Rz 153 ff.; Mader, Aushöhlung. Nicht korrekt ist die Ausführung in Rz 168; die FinDel behandelt die Kreditbegehren nach dem Beschluss des BR. Eine Übersicht über die 1990–2003 bewilligten Kredite gibt der Bericht SPK-NR vom 25.3.2004 (BBl 2004 2786 ff.), eine Übersicht über die von der FinDel in den Jahren 2000–2008 bewilligten Kredite findet sich im Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1574 f.).

eine eher finanztechnische Angelegenheit (z.B. Kreditbegehren infolge einer Anpassung des Rechnungsmodells), so tritt die FinDel eher auf das Kreditbegehren ein, als wenn es sich um eine politisch bedeutsame oder umstrittene Kreditbewilligung handelt. Politisch bedeutsam ist ein Kreditbegehren, wenn die Aufgabe, für welche die Ausgabe getätigt werden soll, politisch umstritten ist und einer Diskussion im Parlament bedarf. Darüber hinaus ist klar, dass hohe Beträge, bei denen ein Entscheidungsspielraum besteht, eher einer politischen Diskussion bedürfen als reine Vollzugshandlungen bei vollständig gebundenen Ausgaben, bei welchen die Räte gar keine Entscheidungskompetenz besitzen (s. die Ausführungen zu den stark und schwach gebundenen Ausgaben in Art. 25 N 13 ff.).[16] Bei einer politisch umstrittenen Aufgabe ist in einer Güterabwägung ein evtl. eintretender finanzieller Schaden, der durch eine nicht sofortige Bewilligung eintreten kann (z.B. infolge einer Verzögerung der Arbeiten), dem Nutzen einer vertieften politischen Diskussion gegenüberzustellen.[17] Wenn immer möglich, will die FinDel die Kompetenz der FK und der Räte bewahren. Um dies zu erreichen, hat sie auch schon nur einem Teilbetrag eines Kreditbegehrens zugestimmt und den BR für den Restbetrag auf den ordentlichen Weg verwiesen. Die FinDel hat den BR auch schon gerügt, wenn durch eine mangelhafte Planung die Situation eingetreten ist, dass die FinDel aufgrund der dadurch verursachten Dringlichkeit den Kredit beraten und bewilligen muss, um finanziellen Schaden abzuwenden. Diese kritische Haltung soll BR und Verwaltung dazu anhalten, sorgfältig zu planen und die Kredite im Rahmen des Voranschlages oder einer der beiden Nachträge anzubegehren.[18] Kommt die FinDel zum Schluss, dass die Dringlichkeit nicht gegeben ist, so verweist sie den BR auf den ordentlichen Weg mit einer Vorberatung durch die FK und der Beschlussfassung der Räte in der Sommersession (Nachtrag I) oder der Wintersession (Nachtrag II).[19]

26 Erachtet die FinDel die zeitliche Dringlichkeit als gegeben, beurteilt sie das Kreditbegehren materiell. Sie beurteilt dabei den Kreditzweck (wofür wird der Kredit benötigt?) und in Verbindung damit auch die Kredithöhe (sofern der Betrag nicht gesetzlich fixiert ist), da es Sinn der parlamentarischen Budgetbewilligung ist zu bestimmen, für welche Aufgaben wie viel Geld ausgegeben werden soll (s. Art. 25 N 1). Vor diesem Hintergrund ist der in Art. 28 Abs. 1 und 34 Abs. 1 FHG verwendete Begriff «Zustimmung» etwas irreführend, weil eine solche im allgemeinen Sprachverständnis[20] als gesamthafte Zustimmung verstanden wird. Die FinDel kann aber den Kredit wie das Parlament im ordentlichen Verfahren kürzen oder erhöhen.

16 So bewilligte die FinDel 2004 etwa einen Nachtragskredit für die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) bei der Krankenversicherung von 130 Millionen CHF. Grund für den Vorschuss war, dass mehrere Kantone mehr Geld anforderten, wozu sie aufgrund der Rechtsgrundlagen auch berechtigt waren (vgl. Bericht FinDel an FK-NR/StR über die Oberaufsicht im Jahre 2004 vom 16.2.2005 (BBl 2005 3034 f.). Zur grundsätzlichen Problematik der Dringlichkeit s. auch SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, 411 ff., 440 ff.

17 Eine gute Umschreibung der Problematik findet sich im Bericht SPK-NR 25.3.2004 (BBl 2004 2791). Diese Problematik wurde auch in der parlamentarischen Debatte mehrfach angesprochen; vgl. etwa Votum NR Ruedi Lustenberger (CVP/LU) (AmtlBull NR 2004 816).

18 Zu diesem präventiven Effekt vgl. auch den Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BB 2010 1578).

19 So hat die FinDel die Dringlichkeit eines Kreditbegehrens für die Ausrichtung des Frankophoniegipfels im Jahre 2010 verneint und vom BR verlangt, dass er das ordentliche Verfahren einhält (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2010 [BBl 2011 3873 f.]).

20 Zur grammatikalischen Auslegung vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 31, Rz 91.

27 Gemäss Art. 28 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 2 FHG[21] unterbreitet der BR die Kredite dem Parlament zur nachträglichen Genehmigung (vgl. Bericht SPK-NR 5.2.2010 mit einer Übersicht über die gewährten Kredite [BBl 2010 1574 ff.]). Die von der FinDel bewilligten Kredite werden in die Botschaft zum Nachtrag aufgenommen, gekennzeichnet als Vorschuss. Genehmigen die Räte den Kredit nachträglich nicht, so kommt dies einer politischen Rüge an die FinDel gleich. Rechtlich gesehen hat das Parlament den Kredit mit der Bewilligung durch die FinDel gesprochen. Der BR wartet jedoch – soweit dies möglich ist – mit der Zahlung, bis das Parlament den Kredit nachträglich genehmigt hat (vgl. Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1579]).

28 Zentral ist die Frage, welche rechtliche Wirkung die nachträgliche Genehmigung resp. Nichtgenehmigung eines von der FinDel bewilligten Kredits hat. Diese Frage wurde im Rahmen der diversen Reformen, welche die dringl. Kreditrechte zum Thema hatten (s. oben N 4 f.), mehrfach diskutiert. Anlässlich der Differenzbereinigung bei der Totalrevision des FHG 2005 (04.079) hielt der Präsident der FK-StR dazu Folgendes fest:

> «Verweigert die Bundesversammlung diese nachträgliche Genehmigung, so bleibt dies im Aussenverhältnis ohne rechtliche Folgen. Die Verweigerung müsste aber im Innenverhältnis als Auftrag verstanden werden, soweit möglich allfällige rechtliche Bindungen für die Zukunft aufzulösen» (AmtlBull StR 2005 776).

Diese Auffassung stützt auch die EFV[22] und Mader (vgl. Mader, Aushöhlung, 8.) Durch den Abschluss bspw. eines Vertrages, der sich auf einen durch die FinDel bewilligten Kredit stützt, werden wohlerworbene Rechte begründet.[23]

29 Die Entscheidungsrechte des Parlaments wurden im Nachgang des Falls UBS (s. N 26 und FN 26) dahingehend gestärkt, dass bei Überschreiten des Betrages von 500 Millionen CHF für Verpflichtungskredite und Aufwände oder Investitionsausgaben (Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 3 FHG) innert einer Woche nach Zustimmung der FinDel die Einberufung einer a.o. Session für die nachträgliche Genehmigung verlangt werden kann. Die Session muss in der dritten Kalenderwoche nach Einreichung des Begehrens für ihre Einberufung stattfinden. Gemäss Art. 2 Abs. 3 ParlG kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates die Einberufung der BVers verlangen. Das Verfahren erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Räte den Entscheid der FinDel noch ändern können, falls sie zu einer anderen Auffassung als diese gelangen würden. Die BVers hat bei den zwei grössten und umstrittensten Kreditbewilligungen in der Geschichte der FinDel (Swissair und UBS) den Entscheid der FinDel allerdings gestützt, wenn auch nicht im heute geltenden Verfahren.

30 Die zwei bekanntesten Kredite, welche die FinDel in ihrer 112-jährigen Geschichte gesprochen hat, sind – wie eben erwähnt – jener für die Rettung der Swissair, bei welchem

---

21 Eine Übersicht über die Diskussion zu diesen zwei Art. findet sich im Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1578 ff.).

22 Unveröffentlichtes Papier des Rechtsdienstes EFV vom 16.05.2008; vgl. auch Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1579); Stauffer, Art. 167 N 22. Zur Rechtswirkung der nachträglichen Genehmigung vgl. auch Votum StR Rolf Schweiger (FDP/ZG) (AmtlBull StR 2005 577).

23 Die sog. wohlerworbenen Rechte ergeben sich aus Art. 5 Abs. 3 und 9 BV. Vgl. dazu Biaggini, Art. 5, in: Biaggini, Kommentar BV, N 22 ff.; Biaggini, Art. 9, in: Biaggini, Kommentar BV, N 13 ff.; vgl. auch BGE 129 I 161, 170. Für den Zusammenhang mit dem Wegfall der Rechtsgrundlage, die aufgrund von Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erlassen wurde, vgl. Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1580 f.).

die FinDel Kredite in Milliardenhöhe bewilligen musste,[24] und jener für die Stützung der UBS AG.[25] Bei Letzterem wurde die FinDel kurzfristig zu einer a.o. Sitzung einberufen,[26] an der sie zur Stützung der UBS AG einen Investitionskredit von 6 Milliarden Franken bewilligen musste (vgl. BB über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15.12.2008 [BBl 2009 439]). Dies ist der bis anhin höchste je bewilligte Betrag.

31 Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass es nach STAUFFER neben diesem Dringlichkeitsverfahren kein verfassungsmässiges Finanznotrecht gibt. Dieses lässt sich auch nicht aus Art. 185 Abs. 3 BV ableiten. Aufgrund von Art 167 BV muss die BVers jede Ausgabe bewilligen, was ein Verfahren zur dringl. Kreditbewilligung unabdingbar macht (STAUFFER, Art. 167 N 25; MADER, Aushöhlung, 7).[27]

c) Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten des Bundes

32 Ein Teilbereich der mitschreitenden Finanzaufsicht der FinDel ist die Aufsicht im Personalbereich des Bundes. Die diesbezüglich wichtigste Kompetenz der FinDel, der Genehmigungsvorbehalt für die Schaffung von Stellen, die höher als in der Lohnklasse 31 eingestuft sind, ist nicht gesetzlich festgehalten, sondern beruht auf der «Vereinbarung 2009 betreffend die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten mit dem BR», (<www.parlament.ch> [17.2.2014]).[28] Die erste Vereinbarung dieser Art wurde bereits im Jahr 1951 abgeschlossen (vgl. AYER, 253 ff.; T. MÜLLER, Finanzdelegation, 45 ff.); ein erstes Mal revidiert wurde sie im Jahr 2002 (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002 vom 26.2.2003 [BBl 2003 6951 ff.]).

33 Die Vereinbarung 2009 unterscheidet drei Teilbereiche: die mitschreitende Finanzaufsicht bei Personalmassnahmen, die nur mit Zustimmung der FinDel in Kraft treten (Ziff. 2), die nachträgliche Oberaufsicht (Reporting) über Entscheide bzw. Aufwände in der Bundesverwaltung, über die der BR der FinDel jährlich Bericht zu erstatten hat (Ziff. 3) sowie die mitschreitende Oberaufsicht über personalrechtliche Erlasse bei ver-

24 Vgl. dazu Botschaft BR über die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt vom 7.11.2001 (BBl 2001, 6439 ff., insb. 6473 ff.; *01.067*); Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2001 vom 26.2.2002 (BBl 2002 4568 ff.); Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002 vom 26.3.2003 (BBl 2003 6947 ff.).

25 Vgl. dazu Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1568 ff.); Botschaft BR zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom 5.11.2008 (BBl 2008 8943; *08.077*).

26 Vgl. Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008 vom 30.4.2009 (BBl 2009 5387 ff.) zu den weiteren Umständen des Geschäfts.

27 So auch Rechtsgutachten BJ vom 5.8.2005 an die FK-StR. Vgl. dazu auch Votum StR Hans Lauri (SVP/BE), AmtlBull StR 2005 776; BIAGGINI, Art. 167 N 4.

28 Vgl. dazu Bericht der FinDel an die FK des NR und StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012 vom 12.4.2013 (BBl 2013 9365 ff.); Bericht der FinDel an die FK des NR und StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008 vom 30.4.2009 (BBl 2009 5348 ff.) Die Vereinbarung 2009 wird im Jahr 2014 überarbeitet aufgrund einer Änderung der BPV vom 1.5.2013 (vgl. AS 2013 1515 ff.). Der BR änderte die Bestimmung von Art. 79 Abs. 3 dahingehend, dass keine höheren Entschädigungen möglich sind als die in Art. 79 Abs. 1 und 2 BPV vorgesehenen. Damit konnte auch die in Art. 79 Abs. 7 BPV vorgesehene Zustimmung der FinDel aufgehoben werden. Ziff. 2.2. der Vereinbarung wird nun entsprechend angepasst werden.

selbstständigten Einheiten des Bundes. Diese hat der BR der FinDel vor seinem definitiven Beschluss zur Konsultation zu unterbreiten (Ziff. 4) (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012 vom 12.4.2013 [BB 2013 9370]).

34 Im Rahmen der mitschreitenden Aufsicht muss die Schaffung neuer Stellen, die höher als in der Lohnklasse 31[29] eingereiht sind, der FinDel vorgelegt werden. Gehäuft tritt diese Situation ein, wenn grosse Verwaltungseinheiten zusammengelegt werden.[30] Die FinDel entscheidet dabei über die Frage, ob das Pflichtenheft einer Funktion die zugewiesene Lohnklasse rechtfertigt. Sie besitzt ein Genehmigungsrecht; d.h. sie kann lediglich zustimmen oder ablehnen, nicht aber direkt bestimmen, was geändert werden muss.[31] Lehnt sie ab, so begründet sie dies, wodurch die antragstellende Departementsvorstehende resp. der antragstellende Departementsvorsteher die Gründe erfährt und ev. einen neuen Antrag stellen kann, dem die FinDel zustimmen kann. In diesem Sinne hat die FinDel in gewissen Fällen einen direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung, wenn der Antragsteller die Ablehnungsgründe aufnimmt, um dann eine Genehmigung zu erreichen. Die FinDel versucht, eine starke Zunahme der Einreihungen in hohe Lohnklassen zu verhindern und diesbezüglich bremsend zu wirken (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2010 vom 8.4.2011 [BBl 2011 3872 f.]). Die Erzielung eines solchen Effekts und die Bremsung der Personalkosten lag auch der ersten Vereinbarung (Vereinbarung 51) zugrunde (Näheres dazu bei T. MÜLLER, Finanzdelegation, 45 ff.). Die FinDel genehmigt aber nicht die Anstellung von bestimmten Personen; diese Kompetenz kommt allein dem BR und den Departementen (vgl. Art. 2 BPV) zu.

35 Zentrales Entscheidelement für die FinDel ist der Antrag des EPA, welches die Anträge der Departemente zuhanden des Vorstehers oder der Vorsteherin des EFD prüft (vgl. zu den Aufgaben des EPA Art. 18 Abs. 3 BPV). Das EPA ist im Personalbereich neben der Vorsteherin des EFD die zentrale Ansprechstelle der FinDel. Die FinDel führt mit dem EPA regelmässige Aussprachen durch. Stimmt das EPA, welches für eine kohärente Personalpolitik zuständig ist, einem Einreihungsantrag eines Departements zu, so stimmt i.d.R. auch die FinDel zu. Lehnt das EPA den Antrag eines Departements ab, so befasst sich die FinDel intensiv mit dem Antrag und hört die Direktorin resp. den Direktor des

29 Zur Höhe der Gehälter vgl. Art. 36 BPV (SR 172.220.113). Der Höchstbetrag in Lohnklasse 32 beträgt 215 920 CHF (Stand: Januar 2014).

30 So wurde das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) und das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zusammengelegt zum Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Dazu musste eine neue Struktur gebildet werden (vgl. dazu die Medienmitteilung SBFI 18.2.2014: «Das SBFI passt seine Organisation an», <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=52033> [13.2.2014]; Bericht FinDel an FK-NR/StR 4.4.2014 [Vorabzug; <www. parlament.ch>], 56).

31 Vgl. AUBERT, Art. 85 Ziff. 10, N 152, welcher diese Kompetenz als «Seltenheit» im öffentlichen Bundesrecht bezeichnet. Die Vereinbarung beruht auf langjähriger Praxis. Die erste Vereinbarung dieser Art war die «Vereinbarung 51» (vgl. dazu T. MÜLLER, Finanzdelegation, 45 ff., 103 ff.). Die Regelung steht nun in einem gewissen Spannungsverhältnis mit Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV, wonach die grundlegenden Bestimmungen betr. die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in der Form des BG zu erlassen sind. Diesbezüglich ist zu beachten, dass beim Erlass der «Vereinbarung 51» die Situation bestand, dass gemäss Art. 85 Ziff. 3 BV 1874 die Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der BK, die Errichtung der bleibenden Beamtungen und die Bestimmung ihres Gehaltes in den Geschäftskreis der beiden Räte fiel. Die BV 1874 unterschied sich in diesem Pkt. von der BV 1999.

EPA an, bevor sie entscheidet (vgl. Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2010 [BBl 2011 3869 ff.]).

36 Ein Genehmigungsvorbehalt besteht bei den Lohnklassen 32 bis 38 auch bei vorzeitigen Pensionierungen im Rahmen von Umstrukturierungen (Art. 105 BPV) oder Arbeitsmarktzulagen (Art. 50 BPV). Die FinDel muss entscheiden, ob der Bund ohne die Gewährung einer Zulage bei der Besetzung der Stelle nicht mehr wettbewerbsfähig wäre. Aufgrund von Ziff. 2.2 müssen in den Lohnklassen 1–38 auch die Umbenennung von Funktionen zur stellvertretenden Direktorin oder zum stellvertretenden Direktor bzw. zur stellvertretenden Generalsekretärin oder zum stellvertretenden Generalsekretär der FinDel vor Inkrafttreten zur Genehmigung vorgelegt werden (s. auch die Hinweise in FN 28).

37 Im nachträglichen Reporting nach Ziff. 2 der Vereinbarung hat der BR wichtige Entscheide oder Aufwände im Personalbereich mittels eines standardisierten Berichtes darzustellen. Im Bericht «Kaderlohnreporting» werden auch die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmungen und Anstalten des Bundes (z.B. der RUAG, der FINMA oder der SRG) aufgeführt. Erfasst werden Einheiten gemäss Art. 6*a* BPG. Der Bericht wird veröffentlicht.[32] Er richtet sich an den BR, aber auch an die FinDel, welche ihre Einschätzung jeweils in ihrem Jahresbericht bekannt gibt (vgl. Art. 13 Abs. 1 Kaderlohnverordnung [SR 172.220.12]).[33] Weniger Bedeutung in der Praxis hat die in Ziff. 4 vorgesehene mitschreitende Oberaufsicht über die personalrechtlichen Erlasse bei verselbstständigten Einheiten des Bundes.[34]

4. Verhältnis zur EFK (Abs. 3)

38 Art. 15 Abs. 1 FKG sieht vor, dass die EFK direkt mit der FinDel verkehrt. Diese arbeitet intensiv mit der EFK zusammen (zur EFK vgl. etwa Biaggini, Art. 167, N 19; zur Zusammenarbeit FinDel-EFK vgl. Grüter/Riedi, Finanzaufsicht, 518 ff.). Stellt die EFK besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung fest, so hat die EFK die FinDel zu unterrichten (Art. 15 Abs. 3 FKG). Die enge Beziehung zwischen FinDel und EFK zeigt sich auch darin, dass die FinDel und nicht die FK das Budget der EFK vorberät. Falls nötig, vertritt sie es auch vor den Räten (Art. 142 Abs. 3 ParlG) (s. Art. 144 N 24). Die FinDel ist mit dem BR zusammen auch Adressat des Jahresberichts der EFK (Art. 14 Abs. 3 FKG).

39 EFK und FinDel unterstützen sich gegenseitig.[35] Die EFK ist das Untersuchungsinstrument der FinDel. So hat die FinDel das Recht, die EFK zu beauftragen, bestimmte Sachverhalte vertieft zu untersuchen und Bericht zu erstatten. Die EFK kann diesen Auftrag aber ablehnen, wenn er die Durchführung ihres Revisionsprogramms verhindert, da Art. 1 Abs. 2 FKG festhält, dass die EFK im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften

32 Vgl. dazu *02.424 Pa.Iv. Bundesnahe Unternehmen. Kaderlöhne und Verwaltungsratshonorare*: Bericht SPK-NR 25.4.2002 (BBl 2002 7496 ff.); Bericht FinDel an FK-NR/StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012 12.4.2013 (BBl 2013 9369), Bericht FinDel an FK-NR/StR über die Oberaufsicht im Jahre 2010 vom 8.4.2011 (BBl 2011 3871 f.).

33 Zur Einschätzung vgl. etwa Bericht der FinDel an die FK des NR und StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre vom 20.4.2011 (BBl 2012 7010 ff.)

34 Zur Umschreibung der verselbstständigten Einheiten des Bundes vgl. Art. 8 Abs. 5 RVOG. Siehe auch die Hinweise im Bericht der FinDel an die FK des NR und StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012 vom 12.4.2013 (BBl 2013 9370 f.)

35 Zur Rolle des Sekretariats der FinDel vgl. Grüter/Riedi, Finanzaufsicht, 521 ff.

selbstständig und unabhängig ist (vgl. dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 475). In der Praxis erklärt sich die EFK i.d.R. bereit, die Aufträge der FinDel auszuführen. Dies hängt damit zusammen, dass die FinDel jeweils sorgfältig prüft, ob die Auftragserteilung sinnvoll und auch machbar ist. Es ist auch die FinDel, welche über Anträge anderer Kommissionen für die Erteilung eines Auftrags an die EFK befindet.[36] Sinn und Zweck der Regelung ist, dass der EFK zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufträge genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Es soll verhindert werden, dass die EFK Aufträge erhält, die v.a. politisch motiviert sind, aber hinsichtlich ihres gesetzlichen Auftrages weniger relevant oder auch nur objektiv schwer durchführbar sind. Auf der anderen Seite erhält die Arbeit der EFK wesentlichen politischen Rückhalt durch die enge Beziehung mit der FinDel. Die politische Unterstützung – auch über deren enge Verflechtung mit den FK – erhöht die Wirkungsmacht der EFK.

40 Art. 14 FKG schreibt vor, dass die EFK über jede von ihr abgeschlossene Prüfung einen Bericht verfasst. Diesen Bericht einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung stellt sie der FinDel zu. Nachdem die FinDel den Bericht behandelt hat, kann die EFK den Bericht veröffentlichen. Die Behandlung der Berichte der EFK ist Bestandteil der in Abs. 2 festgelegten Prüfungsaufgabe der FinDel (s. oben N 13 f.). Die EFK-Berichte sind sowohl Beratungsgegenstand wie Informationsquelle für die Arbeit der FinDel.

41 In der Praxis behandelt die FinDel nur die politisch bedeutsamen Berichte der EFK. Unbestrittene Berichte, bspw. über Revisionen, die keine Probleme aufgezeigt haben, werden nicht beraten. Die Grösse des Bundeshaushaltes (Einnahmen und Ausgaben von rd. 132 Milliarden CHF) zwingt die FinDel zur einer Konzentration auf die politisch wesentlichen Berichte (s. dazu auch oben N 12 und 17). Das Sekretariat der FinDel bereitet das Geschäft vor, indem es den Bezug zu anderen oder früheren Geschäften herstellt. An der Sitzung erläutert die Vertreterin oder der Vertreter der EFK die Zusammenfassung des Berichts näher und steht für Fragen zur Verfügung. Beschliesst die FinDel, tätig zu werden, so wendet sie sich mit einem Schreiben an die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements oder bespricht die Situation mit dieser oder diesem an einer Aussprache. In wichtigen Fällen wendet sie sich an den BR. Erachtet sie den Bericht als nützlich für die Arbeit der FK, so übermittelt sie diesen einen Protokollauszug für deren Beratung der Staatsrechnung oder des Budgets.

42 Art. 18 FKG regelt die Aufgaben des Sekretärs der FinDel und hält in Abs. 1 fest, dass diesem zwecks Leitung des Sekretariats der FK und der FinDel für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung der Amtshilfe die gleichen Befugnisse zustehen wie der EFK. I.V.m. Art. 10 Abs. 1 FKG können der Sekretärin oder dem Sekretär der FK deshalb auch keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden. Dies gilt auch aufgrund von Art. 67 ParlG.[37]

36 Vgl. Art. 44 Abs. 3 Bst. e ParlG. Aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 3. 10. 2008 *(07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen)*, mit Wirkung seit 2. 3. 2009 (AS 2009 725 ff.).

37 Die redundante Regelung im FKG geht auf die Zeit zurück, als das Sekretariat der FK und FinDel administrativ noch der EFK und dem EFD zugeordnet war (s. Art. 64 N 15).

5. Verhältnis zu den FK (Abs. 4)

Die Mitglieder der FinDel sind gleichzeitig Mitglieder der beiden FK, die sie auch wählen. Auch wenn die FinDel eine vom ParlG eingesetzte Aufsichtsdelegation ist (s. oben N 10), so sind die beiden FK und die FinDel doch eng verbunden. Abs. 4 statuiert eine Berichterstattungspflicht der FinDel an die FK. Die Handlungsgrundsätze der FK wie der FinDel sehen eine regelmässige Berichterstattung der FinDel vor (vgl. FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Ziff. 6.3, <www. parlament.ch> [14.2.2014]); FK, Handlungsgrundsätze vom 11.10./25.11.2011, Ziff. 5.3, <www.parlament.ch> [14.2.2014]). Nach jeder ordentlichen Tagung der FinDel findet in den FK eine mündliche Berichterstattung über die wesentlichen Erkenntnisse der FinDel statt. Die Mitglieder der FK erhalten so Gelegenheit, Fragen zu stellen. Die Kommissionen können die FinDel auch ersuchen, bestimmte Fragen vertieft zu prüfen (vgl. FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, Ziff. 6.3, <www.parlament.ch> [14.2.2014]). Auch der Jahresbericht der FinDel richtet sich an die beiden FK. **43**

6. Weitere Beratungsgegenstände der FinDel (Abs. 5)

Abs. 5 sichert der FinDel ein Selbstbefassungsrecht zu. Sie braucht damit kein Mandat der FK, um sich mit einem konkreten Gegenstand zu befassen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]). Voraussetzung ist lediglich, dass dieses Geschäft einen Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt des Bundes aufweist (s. oben N 17). **44**

7. Entscheidungsfindung (Abs. 6)

Die FinDel verfügt über spezifische Entscheidungsrechte (s. oben N 23, 32). Diese Spezifizität macht auch eine explizite Regelung der Entscheidungsfindung notwendig. Abs. 6 hält deshalb fest, dass sie mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder entscheidet; Art. 46 Abs. 2 ParlG, der vorsieht, dass Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte grundsätzlich der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat bedürfen, ist also nicht anwendbar. Im Normalfall sollte die FinDel vollständig tagen, weil für jedes Mitglied ein ständiges Ersatzmitglied gewählt wird (s. oben N 7). In der Praxis beschliesst die FinDel meistens im Konsens.[38] **45**

38 Diese Praxis relativiert die verfassungsrechtliche Problematik der Entscheidungsfindungsregel der FinDel. Art. 156 Abs. 2 BV schreibt vor, dass bei Beschlüssen der BVers die Übereinstimmung beider Räte erforderlich ist. Abs. 6 steht bei jenen Entscheiden der FinDel, welche rechtsverbindlichen Charakter haben, also bei der Genehmigung dringl. Kredite, im Widerspruch zu dieser Vorgabe. Der Gesetzgeber hat dies angesichts der Grösse und Aufgabe der FinDel in Kauf genommen, ohne diese Frage diskutiert zu haben. So äussert sich der Bericht der SPK-NR gar nicht zu dieser Problematik (s. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555 f.). Vgl. auch die analogen Diskussionen im Zusammenhang mit der Regelung der Behandlung von Gesuchen für die Aufhebung der Immunität (BBl 2010 7363 f.) und im Zusammenhang mit der Genehmigung der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen (Art. 152 FN 3).

3. Abschnitt: Geschäftsprüfungskommissionen

Art. 52

siehe Aktualisierung Art. 52

Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen

[1] Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) üben die Oberaufsicht über die Geschäftsführung nach Artikel 26 Absätze 1, 3 und 4 aus.

[2] Sie legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit.

Attributions des Commissions de gestion

[1] Les Commissions de gestion (CdG) exercent la haute surveillance sur la gestion conformément à l'art. 26, al. 1, 3 et 4.

[2] Elles exercent leur activité de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité.

Compiti delle Commissioni della gestione

[1] Le Commissioni della gestione (CdG) esercitano l'alta vigilanza sulla gestione secondo l'articolo 26 capoversi 1, 3 e 4.

[2] Impostano la loro attività di controllo sui criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Systematik 5
2. Abs. 1 7
a) Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung 7
b) Die Organe der Geschäftsaufsicht 8
c) Die Aufgaben der GPK 12
d) Zusammensetzung und Organisation der GPK 17
aa) Kommissionsmitglieder 17
bb) Ständige Subkommissionen 19
cc) Nichtständige Untersuchungsorgane 21
e) Prot. der GPK 24
3. Abs. 2 27
a) Prüftätigkeit 27
b) Die Hilfsorgane der GPK 29
aa) Sekretariat 29
bb) Parlamentarische Verwaltungskontrolle 31
cc) Beizug der Bundesverwaltung 33
dd) Beizug externer Experten 34

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.)
90.221 Pa.Iv. Geschäftsprüfungskommissionen. Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle: Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1530 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3556); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 26.

I. Entstehungsgeschichte

1 Nach Art. 16 GVG 1849 hatte der BR bis zum 1. Mai jeden Jahres seinen Geschäftsbericht und die Jahresrechnung den «von den Räthen zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen» zu übergeben. Diese Norm betraf nicht nur den Verkehr zwischen BVers und BR durch die Festlegung eines Zeitpunkts, sondern setzte eine eingehende Prüfung der bundesrätlichen Rechenschaftsinstrumente durch parlamentarische Kommissionen voraus.

2 Die GPK verfügen erst seit der Änderung des GVG vom 1.7.1966 über eine formellgesetzliche Grundlage; vorher waren sie lediglich in den Reglementen von NR und StR vorgesehen. Anlass für die Schaffung einer Gesetzesgrundlage waren die sog. «Mirage-Affäre» in den 1960er-Jahren und die daraus resultierenden Empfehlungen der besonderen Untersuchungskommissionen hinsichtlich der Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die BVers (vgl. Art. 26 N 9). In ihrem Bericht von 1965 schlug die GPK-NR in der Folge die Aufnahme von Bestimmungen u.a. über die GPK, deren Aufgaben, Organisation und Rechte in das GVG 1962 vor (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1214]). Die Art. 47ter und 47^{quater} GVG traten am 1.1.1967 in Kraft.

3 Mit einer weiteren Änderung des GVG 1962 wurde 1984 eine Bestimmung eingefügt, wonach der Geschäftsbericht des BR nicht nur über den Stand der Behandlung der dem BR überwiesenen Mo. Auskunft geben soll, sondern auch über die geplanten Gesetzgebungsvorhaben und internationalen Verträge (Ergänzung von Art. 45 Abs. 4 GVG 1962). Damit sollte dem Parlament eine frühzeitige und verbesserte Wahrnehmung seiner Kontrollfunktionen ermöglicht werden (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1158]). In ihrem Bericht zur Parlamentsreform schlug die vorberatende Kommission des NR zudem einen verbesserten Schutz der Beamten vor, die vor Kommissionen aussagen. Danach sollte bereits die Eröffnung eines Verfahrens wegen Äusserungen vor Kommissionen von deren Zustimmung abhängig sein (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1127, 1159 f.]). Der BR wandte sich mit grundsätzlichen Überlegungen dagegen; so sah er im Vorschlag der Kommission eine Verwischung der Verantwortlichkeiten (Stellungnahme BR 5.5.1982 [BBl 1982 II 343 f.]). Schliesslich setzte sich eine Fassung durch, wonach eine Verfahrenseinleitung erst nach der Anhörung der zuständigen Kommission erfolgen kann (Art. 47bis Abs. 5 GVG 1962). 1990 wurde durch eine weitere Teiländerung des GVG 1962 die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) als Hilfsinstrument der GPK eingerichtet (Art. 47^{sexies} GVG 1962, in Kraft seit 1.10.1990; zur PVK vgl. Kommentar zu Art. 27).

4 Während der Vorarbeiten zum ParlG gaben v.a. die Fragen eines Zusammenschlusses von GPK und FK zu einer einzigen Aufsichtskommission und die Institutionalisierung von Koordinationspflichten zu Diskussionen Anlass. Die GPK schlossen in ihrer Stellungnahme einen Zusammenschluss mit den FK als längerfristige Option nicht aus. Sie bevorzugten aber eine gesonderte Vorlage. Aus diesem Grund und weil sich die FK dagegen äusserten, beschränkte sich die SPK-NR in ihrem Bericht auf eine Institutionalisierung der Koordination (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3554]; vgl. auch Art. 50 N 23). Die Bestimmung über die Aufgaben der GPK im Entwurf der SPK-NR (BBl

2001 3636) wurde materiell unverändert geltendes Recht. Auf die Weiterführung einer formellgesetzlichen Grundlage für das Sekretariat der GPK und für die PVK wurde verzichtet.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematik

5 Die Bestimmung befindet sich im ParlG im dritten Abschnitt des vierten Kapitels über die Kommissionen. Die Oberaufsicht als Aufgabe der BVers ist im dritten Titel (Art. 26 ParlG) verankert. Die für die Ausübung der Oberaufsicht den GPK zur Verfügung stehenden Informationsrechte werden im zweiten Kapitel des siebten Titels über den Verkehr mit dem BR (Art. 153, 156, 157 und 158 ParlG) und im achten Titel über den Verkehr mit dem BGer und den eidg. Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die BA (Art. 162 ParlG) beschrieben. Weitere Bestimmungen des ParlG geben in allgemeiner Weise Auskunft über die Bestellung der Kommissionsmitglieder (Art. 43 ParlG), die Aufgaben der Kommissionen (Art. 44 ParlG) und deren Rechte (Art. 45 ParlG), das Verfahren in den Kommissionen (Art. 46 ParlG), die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen (Art. 47 und Art. 153 Abs. 7 ParlG) oder die Information der Öffentlichkeit (Art. 48 ParlG). Sie finden auch auf die GPK Anwendung. Sodann enthalten die Ausführungsbestimmungen zum ParlG gewisse die GPK betreffende Sondernormen (s. N 17 f. und 23 ff.).

6 Die GPK präzisieren ihren Auftrag, die Ziele ihrer Tätigkeiten, die Vorgehensgrundsätze und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechte in Ausführung zu den gesetzlichen Bestimmungen in nicht amtlich publizierten «Handlungsgrundsätzen» (vgl. Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4.9.2003, <www.parlament.ch> [4.4.2014]). Von Gesetzes wegen haben sie zudem «Weisungen» zum Geheimnisschutz zu schaffen (vgl. Art. 153 Abs. 7 ParlG). Dabei handelt es sich um bedeutsame Ausführungsbestimmungen, die nach den allgemeinen Delegationsgrundsätzen eigentlich vom Parlament als ermächtigende Behörde und in der Form einer VO der BVers erlassen und amtlich publiziert werden müssten. Die geltende Praxis ist nach der hier vertretenen Haltung nicht stufengerecht, entspricht nicht den Erlassformen des Bundes und führt zu einer problematischen Entmachtung des Parlaments zugunsten der Aufsichtskommissionen (SÄGESSER, Oberaufsicht, 131 f.; a.M. MOSER, Art. 153 N 39).

2. Abs. 1

a) Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung

7 Für die Umschreibung der Oberaufsicht verweist die Bestimmung auf Art. 26 ParlG (vgl. Art. 26 N 16 f.). Dieser Verweis ist aus Gründen der Verständlichkeit, der inneren Widerspruchsfreiheit des Erlasses sowie einer durchgehenden Systematik richtig. Da es um die Oberaufsicht über die Geschäftsführung geht, wird Abs. 2 von Art. 26 ParlG, der die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt betrifft, vom Verweis nicht mitumfasst.

b) Die Organe der Geschäftsaufsicht

8 Da die Oberaufsicht verfassungsrechtlich der BVers zugewiesen ist (Art. 169 BV), sind NR und StR die obersten Organe der Oberaufsicht. Die BVers kann als Arbeitsparlament bezeichnet werden, weil die Vorberatung von Geschäften weitgehend durch zahlreiche ständige Kommissionen erfolgt. Das ist auch im Bereich der Oberaufsicht der Fall. Die

Aufsichtskommissionen haben die ihnen zustehenden Aufgaben daher zhd. des Parlaments wahrzunehmen, d.h. sie üben die ihnen übertragenen Zuständigkeiten lediglich vertretungsweise im Auftrag des Parlaments aus (vgl. dazu ausdrücklich Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4.9.2003, <www.parlament.ch> [4.4.2014]). In der Praxis kommt den parlamentarischen Aufsichtskommissionen die hervorragende Rolle in der Wahrnehmung der Oberaufsicht zu, und sie verfügen über eine starke institutionelle sowie organisatorische Stellung. Allerdings verbindet sich damit auch die Gefahr, dass die Kommissionen nach einer gewissen Eigenständigkeit mit verselbständigtem Autoritätsanspruch streben und dadurch das Ratsplenum faktisch entmachten, indem die politische Verantwortlichkeit primär durch sie vollzogen wird. Das kann zu einer Art Teilhabe an der Regierungsgewalt führen (Eichenberger, Verantwortlichkeit, 384; Sägesser, Oberaufsicht, 131), was unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung problematisch ist.

9 Dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Zweikammersystem mit einander gleichgestellten Räten entsprechend (Art. 148 Abs. 2 BV), besteht im NR und im StR je eine GPK als eigene und ständige Kommission(vgl. Art. 10 Ziff. 2 GRN und Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 GRS, welche die ständigen Kommissionen für den jeweiligen Rat auflisten).[1] Die beiden GPK koordinieren ihre Tätigkeiten miteinander (Art. 49 Abs. 1 ParlG), was namentlich auch bei der Festlegung des Jahresprogramms von Bedeutung ist. Sie können bei Bedarf zur Informationsbeschaffung, zur Abklärung einzelner Fragen oder zur Vorberatung eines Geschäfts gemeinsame Sitzungen abhalten (Art. 49 Abs. 2 ParlG). Sie können auch Arbeitsgruppen, bestehend aus Mitgliedern beider GPK, einsetzen (bspw. Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht»; vgl. Bericht GPK-NR und GPK-StR 1.7.2011 [BBl 2011 6573]). Die Beschlussfassung erfolgt in den beiden Kommissionen getrennt.

10 Die GPK sind nicht die einzigen Parlamentsorgane zur Wahrnehmung der Oberaufsicht, auch wenn unverkennbar ist, dass die GPK von Gesetzes wegen als die ordentlichen und primären Geschäftsaufsichtsorgane der BVers betrachtet werden. Oberaufsichtsfunktionen stehen von Gesetzes wegen auch der GPDel (vgl. Kommentar zu Art. 53, den Ratspräsidien im Interesse der Vermittlung oder zur Durchsetzung von Einsichtsrechten (vgl. Art. 7 Abs. 6, Art. 150 Abs. 7 ParlG) oder einer PUK zur Klärung besonderer Vorkommnisse im Rahmen der Oberaufsicht (vgl. Art. 163 ff. ParlG) zu. Für den Bereich der Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) wurde im Jahr 1991 ein besonderes Aufsichtsorgan geschaffen (NEAT-Aufsichtsdelegation; vgl. Art. 26 N 55). Die früher gemäss Art. 54 ParlG bestehende Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und –delegationen (KPA), welche sich mit der materiellen Koordination der Prüfungsprogramme und der Koordination der Wirksamkeitsprüfungen befasste, erwies sich als ein zu schwerfälliges Gremium und bewährte sich in der Praxis nicht (AmtlBull StR 2008 715; Votum Hansheiri Inderkum [CVP/UR]). Art. 54 ParlG wurde daher mit BG vom 3.10.2008 (in Kraft seit 2.3.2009) aufgehoben. Auch die Ratsmitglieder verfügen über gewisse Informationsrechte (vgl. Art. 7 Abs. 1 ParlG) und können mit einer Ip. oder einer A den BR auffordern, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben (Art. 125 Abs. 1 ParlG). Für die Mitglieder des NR besteht zudem die Möglichkeit, im Rahmen der Fragestunde zu Beginn der zweiten und dritten Sessionswoche Fragen an den BR zu richten (Art. 31 GRN).

11 Mitunter stellen sich aufsichtsrechtliche Fragen auch in einem Fachbereich, der in der Zuständigkeit einer parlamentarischen Kommission liegt, die vom Gesetzgeber nicht mit

1 Dass. folgt aber auch aus dem Wortlaut von Art. 52 Abs. 1, welcher für die GPK den Plural verwendet.

der Ausübung der Oberaufsicht betraut ist. Das führt dazu, dass sich auch andere als Aufsichtskommissionen aus Gründen des Sachzusammenhanges mit spezifischen Themen oder Fragestellungen der Oberaufsicht befassen (bspw. Bericht WAK-StR zur Oberaufsicht über die Eidg. Bankenkommission 4.11.1994 [BBl 1995 III 100], aber auch die Erarbeitung von Vorlagen zu Rechtsfragen, welche die Ausübung der Oberaufsicht betreffen, wie bspw. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3485 ff.]). In solchen Fällen ähnlicher oder gleicher Fragestellung besteht eine Verpflichtung zur Koordination mit den Aufsichtskommissionen (vgl. Art. 49 Abs. 1 ParlG). Umgekehrt ermöglicht eine Koordination der Aufsichtskommissionen mit den primär mit der Gesetzgebung betrauten Kommissionen, dass Erkenntnisse aus Untersuchungen im Bereich der Oberaufsicht im Gesetzgebungsprozess aufgegriffen und berücksichtigt werden können. Auch bringen die GPK im Rahmen der Oberaufsicht gemachte Feststellungen der GK zur Kenntnis, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen oder Richtern, der Bundesanwältin resp. des Bundesanwalts und der stellvertretenden Bundesanwältinnen resp. Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen (Art. 40*a* Abs. 6 ParlG). Dasselbe ist auch ohne explizite gesetzliche Norm anzunehmen bei Wahlen, die der Genehmigung durch die BVers unterliegen (bspw. Direktorin resp. Direktor der EFK; Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter) und in der Praxis von der GK der VBVers vorzubereiten sind (s. Art. 140 N 8).

c) Die Aufgaben der GPK

12 Der Gesetzgeber betraut in Art. 52 Abs. 1 die GPK mit der Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des BR und der Bundesverwaltung, der eidg. Gerichte, der AB-BA, der BA und anderer Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 26 Abs. 1 ParlG). Es handelt sich um eine *organisationsrechtliche* Norm, die die parlamentsinternen Zuständigkeiten regelt. Die materiellen Grundlagen für die Oberaufsicht der BVers finden sich demgegenüber in der BV und in Art. 26 ParlG (vgl. Art. 26 N 13).

13 Die Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung und jene über den Finanzhaushalt (welche bei den FK liegt; vgl. Art. 50 ParlG) haben mitunter Berührungspunkte, weshalb eine gegenseitige Absprache hinsichtlich der Geschäftsplanung oder in einzelnen Geschäften Sinn macht. Die GPK arbeiten daher eng mit den Organen der Finanzaufsicht zusammen (FK, FinDel, EFK) und führen auch Aussprachen durch.[2] Soweit die GPK über Informationen verfügen, die für die Aufgaben der Finanzaufsichtsorgane von Bedeutung sind, leiten sie diese gemäss ihren Handlungsgrundsätzen von sich aus an sie weiter. Eine Zusammenarbeit ist auch im Rahmen von Arbeitsgruppen der Kommissionen möglich. Der gemeinsamen Arbeitsgruppe der beiden GPK zum Risikomanagement der Bundesverwaltung gehört auch ein Vertreter der FinDel an. In der gemeinsamen Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» haben zwei Vertreter der FK Einsitz (Jahresbericht 2012 [BBl 2013 3530]). Ein die Bereiche von GPK und FK gleichermassen betreffendes Querschnittthema ist bspw. die Informatik. Zur Untersuchung des Informatiksystems «Insieme» der Eidg. Steuerverwaltung haben die GPK und die FK erstmals gemeinsam eine Inspektion durchgeführt und am 6.12.2012 eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt (Jahresbericht GPK und GPDel 24.1.2013 [BBl 2013 3523]).

14 Zur Erfüllung ihres Auftrages stehen den GPK mehrere Mittel zur Verfügung. Die Prüfung der Geschäftsberichte stand lange Zeit im Vordergrund und war deswegen in

2 Vgl. z.B. Aussprache vom 16.10.2012 der GPK-NR mit einer Vertretung der FinDel zur Vergabepraxis in der Bundesverwaltung.

Art. 47ter Abs. 1 GVG 1962 noch explizit als Hauptaufgabe der GPK vorgesehen. Obwohl die Mitwirkung der BVers in der Beratung und der Form der Beschlussfassung zur Legislaturplanung des BR wesentlich verstärkt wurde (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3596 ff.]) und der Geschäftsbericht u.a. auch über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren informiert, betrachten die GPK offenbar die Prüfung des Geschäftsberichts nicht mehr als vorrangig (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3556]). Das erstaunt angesichts der Bedeutung der erwähnten Planungsinstrumente und dürfte wohl kaum dem Aufwand zur Erfüllung der Berichterstattung seitens der Bundesverwaltung gerecht werden.

15 Die GPK führen Inspektionen durch, nehmen Dienststellenbesuche wahr, behandeln Sonderberichte des BR, der Departemente oder weiterer Stellen und nehmen Evaluationen vor (Jahresbericht GPK und GPDel 24.1.2013 [BBl 2013 3525]) oder führen Nachkontrollen zu Inspektionen durch (bspw. im Bereich der Personalpolitik; vgl. Bericht GPK-NR 25.11.2011 [BBl 2012 4121]). Diese Instrumente zur Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht haben zunehmend an Bedeutung gewonnen (Mastronardi, Art. 169 N 24).

16 Die GPK und die FK können den Geschäftsbericht und die Rechnung gemeinsam vorberaten (Art. 49 Abs. 3 ParlG), worunter sowohl gemeinsame Sitzungen der beiden GPK oder der beiden FK im Interesse einer effizienten Beratung als auch gemeinsame Sitzungen von GPK und FK eines Rates verstanden werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3552]). Letzteres ist v.a. eine Folge des Ausbaus einer ergebnisorientierten Steuerung von Verwaltungstätigkeiten. Die verstärkte Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung führt zu einer Verbindung zwischen Leistungserstellung und Finanzierung (Lienhard, Grundlagen, 252). Durch eine gemeinsame Beratung von Geschäftsbericht und Rechnung wird die Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzplanung auf parlamentarischer Ebene ermöglicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3552]).

d) Zusammensetzung und Organisation der GPK

aa) Kommissionsmitglieder

17 Die GPK-StR verfügt fest über 13 Mitglieder (Art. 7 Abs. 2 GRS); im NR liegt es in der Zuständigkeit des Büros, die Mitgliederzahl der Kommissionen zu bestimmen (Art. 9 Abs. 1 Bst. f GRN). Seit 1991 besteht die GPK-NR aus 25 Mitgliedern.

18 Die Kommissionsmitglieder und die Präsidien (Präsidentin resp. Präsident und Vizepräsidentin resp. Vizepräsident) werden vom jeweiligen Büro der beiden Räte auf der Grundlage von Wahlvorschlägen der Fraktionen bestimmt (Art. 43 Abs. 1 ParlG). Dabei richtet sich die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien in erster Linie nach der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat, wobei soweit möglich die Amtssprachen und die Landesgegenden angemessen berücksichtigt werden (Art. 43 Abs. 3 ParlG). Die Wahl in die GPK erfolgt auf eine Amtsdauer von vier Jahren mit der Möglichkeit zur Wiederwahl (Art. 17 Abs. 1 GRN; Art. 13 Abs. 1 GRS). Die Amtsdauer der Präsidentin resp. des Präsidenten einer GPK beträgt lediglich zwei Jahre unter Ausschluss einer direkten Wiederwahl in dass. Amt (Art. 17 Abs. 2 GRN; Art. 13 Abs. 2 GRS). Nach Art. 43 Abs. 2bis sorgt die KoKo dafür, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der GPK beider Räte nicht derselben Fraktion angehören. Damit sollte unterstrichen werden, dass die «Überparteilichkeit […] im Interesse der Arbeit der GPK über jeden Zweifel erhaben» ist (AmtlBull NR 2012 2076, Votum NR Bea Heim [SP/SO]).

Das ändert allerdings nichts daran, dass die Zusammensetzung der GPK nach parteipolitischen Gesichtspunkten erfolgt.

bb) Ständige Subkommissionen

19 Für die GPK ist die Einsetzung *ständiger* Subkommissionen vorgesehen. Während dies unter dem früher geltenden Recht noch ausdrücklich auf Gesetzesstufe vorgesehen war (nach Art. 47ter Abs. 2 GVG 1962 hatte jede GPK ständige Sektionen zu bilden), finden sich heute die entsprechenden Rechtsgrundlagen in den Geschäftsreglementen der beiden Räte. So ist die GPK-NR befugt, in eigener Kompetenz aus ihrer Mitte ständige Subkommissionen einzusetzen (Art. 14 Abs. 3 GRN). Im StR bedarf es dazu der Zustimmung des Büros (Art. 11 Abs. 1 GRS). Ständige Subkommissionen beraten einzelne Aufgabenbereiche vor, führen zhd. der jeweiligen GPK die eigentliche Untersuchungstätigkeit durch oder unterbreiten Entwürfe zu Berichten und Empfehlungen. Die Beschlussfassung und die formelle Verabschiedung von Berichten und Entwürfen zhd. der zuständigen Behörden sind Sache der GPK selber. Zurzeit (Stand Legislaturperiode 2011–2015) bestehen je fünf ständige Subkommissionen, die sich bei der GPK-NR aus je zwölf und bei der GPK-StR aus je sechs Mitgliedern zusammensetzen. Sie bestehen zu folgenden Bereichen: EDA/VBS, EFD/WBF, EDI/UVEK, EJPD/BK und Gerichte/BA.

20 Im Unterschied zu anderen Kommissionen können sich die Mitglieder der GPK und deren Subkommissionen nicht durch ein anderes Mitglied desselben Rats vertreten lassen, weder für eine einzelne Sitzung noch für einzelne Sitzungstage (Art. 18 Abs. 4 GRN; Art. 14 Abs. 4 GRS). Der Ausschluss einer Stellvertretungsmöglichkeit ist als Massnahme zum Schutz der Vertraulichkeit zu verstehen. Die Kommissionsmitglieder sollen zudem über hinreichende Sachkunde und Erfahrung verfügen, so dass eine kontinuierliche politische Willensbildung innerhalb des Sachbereichs und Grundsatzdiskussionen möglich sind (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1069]). Für den Bereich der Oberaufsicht kommt hinzu, dass eine Kontinuität der Sitzungsteilnahme auch zufolge der erhöhten Anforderungen an die Vertraulichkeit angezeigt ist (Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3516]).

cc) Nichtständige Untersuchungsorgane

21 Für eine bestimmte Untersuchung oder für Untersuchungshandlungen kann ein sog. «kleines Untersuchungsorgan» als Arbeitsgruppe einer GPK oder als gemeinsames Organ beider GPK durch Beschluss der Kommission eingesetzt werden (Ziff. 4 Bst. a Weisungen GPK über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27.1.2012, <www.parlament.ch> [4.4.2014] [zit. Weisungen 2012]). Es handelt sich um ein nichtständiges Organ, in dem die Fraktionen angemessen vertreten sein müssen und das sich aus fünf bis sieben Mitgliedern zusammensetzt. Es hat der betreffenden GPK oder den beiden GPK Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Ziff. 4 Bst. b Weisungen 2012).

22 Die Einsetzung einer solchen Arbeitsgruppe ist zwingend zu prüfen (vgl. Ziff. 4 Bst. c Weisungen 2012), wenn bei Untersuchungen eine erhöhte Gefahr von Indiskretionen besteht,[3] es sich um eine Untersuchung mit besonderer politischer Tragweite handelt oder wenn die Persönlichkeitsrechte von durch die Untersuchung betroffenen Personen in besonderem Masse gefährdet sind.[4] Erfolgte in einer laufenden Untersuchung eine schwer-

3 Bspw. bei Unterlagen, die der Entscheidungsfindung des BR dienen (vgl. dazu Art. 26 N 49).
4 Vgl. etwa die Untersuchung über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Armeechef (vgl. Bericht GPK-NR 28.11.2008 [BBl 2009 3431]).

wiegende Indiskretion, so ist über die Einsetzung einer Arbeitsgruppe bereits an der nächsten Sitzung der GPK Entscheid zu fassen (Ziff. 4 Bst. d Weisungen 2012). Damit soll gewährleistet werden, dass der weitere Verlauf von Untersuchungen nicht gestört wird, frei von Beeinflussungsversuchen sowie von politischem oder medialem Druck erfolgen kann und zu keinen Vorverurteilungen führt, bevor sich die Kommissionen eine abschliessende Meinung bilden konnte.

23 Zur Wirkung von Untersuchungen der GPDel auf andere Verfahren und Abklärungen, insb. bei Untersuchungsgegenständen, die die Bundesverwaltung betreffen und zu denen eine Administrativuntersuchung hängig ist, vgl. Kommentar zu Art. 154*a*.

e) Prot. der GPK

24 Wie die übrigen parlamentarischen Kommissionen sind auch die GPK zur Protokollierung ihrer Sitzungen verpflichtet (Art. 4 Abs. 1 ParlVV). Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich (Art. 47 Abs. 1 ParlG). Angesichts der Sensibilität von Informationen im Bereich der Oberaufsicht und im Interesse der Geheimhaltung (Bericht SPK-StR 16.5.2003 [BBl 2003 5056]) bestehen für die Aufsichtskommissionen und deren Delegationen besondere Vorschriften hinsichtlich der Zugänglichkeit zu den Kommissionsprotokollen. Sie haben die ratsinterne Verteilung ihrer Prot. und die Zugriffsberechtigung darauf über das geschützte Informatiksystem (Extranet) einschränkend zu regeln (Art. 6 Abs. 5 und Art. 6*a* Abs. 3 ParlVV), und sie bestimmen abschliessend über die Gewährung des Zugangs. Es handelt sich um eine von mehreren Massnahmen, um dem Geheimnisschutz Nachachtung zu verleihen, wozu die GPK nach Art. 153 Abs. 7 ParlG verpflichtet sind.

25 Die GPK haben die Zugänglichkeit zu ihren Prot. in ihren Weisungen vom 18.5.2004 geregelt und sich dabei am Grundsatz der Organzugehörigkeit orientiert (Weisungen GPK über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen 18.5.2004, <www.parlament.ch> [4.4.2014] [zit. Weisungen 2004]). Danach werden die Prot. der Kommission nur den Mitgliedern der GPK des eigenen Rats abgegeben, nicht aber auch den Mitgliedern der GPK des andern Rats. Das gilt auch für jene Mitarbeitenden des Sekretariats, die mit der Sache, um die es geht, betraut sind. Die Prot. einer Subkommission oder einer Arbeitsgruppe werden den betreffenden Mitgliedern abgegeben (Ziff. 4 Bst. a Weisungen 2004). Für das Extranet gilt dies. Zugriffsberechtigung (Ziff. 4 Bst. c Weisungen 2004). Weitere Sitzungsteilnehmende erhalten einen Protokollauszug, der die Beratungen betrifft, bei denen sie anwesend waren, und der ihnen persönlich zugestellt wird (Ziff. 4 Bst. b Weisungen 2004). Eine Ausnahme zufolge der Funktion besteht für die Präsidentin resp. den Präsidenten der GPK, der resp. dem alle Prot. der Organe ihrer resp. seiner Kommission offenstehen (Ziff. 6 Bst. a Weisungen 2004), somit auch die Prot. der Subkommissionen und der Arbeitsgruppen. Soweit ein Mitglied einer GPK die Einsichtnahme in Prot. eines Kommissionsorgans verlangt, dem es selber nicht angehört, entscheidet die Präsidentin resp. der Präsident des betreffenden Organs abschliessend und holt dabei auch die Ansicht der betroffenen Bundesorgane, namentlich des BR, ein (Art. 7 Abs. 4 ParlVV; Ziff. 6 Bst. b Weisungen 2004). Allenfalls ist eine Einsichtsgewährung mit Auflagen und Bedingungen zu versehen, und Personendaten sind zu anonymisieren (Art. 7 Abs. 6 ParlVV). Dass. gilt sinngemäss, wenn ein Mitglied der GPK Einsicht in Prot. der GPK und deren Organe des anderen Rats wünscht. Es besteht somit kein Einsichtsrecht der Mitglieder der GPK in sämtliche Prot. Den Mitgliedern der GPK steht überdies kein Einsichtsrecht in die Prot. der GPDel zu; diese werden ausschliesslich ihren Mitgliedern und den betroffenen Mitarbeitenden des Sekretariats abgegeben (Ziff. 8 Bst. a Weisungen 2004).

Die Einsichtnahme in Prot. der GPK durch andere als Kommissionsmitglieder steht im Ermessen der Präsidentin resp. des Präsidenten der jeweiligen GPK und erfolgt unter Berücksichtigung verschiedener Interessen (Ziff. 7 Bst. a und b Weisungen 2004). Soweit es um Belange geht, mit denen sich beide GPK befasst haben, setzt die Gewährung oder Nichtgewährung der Einsichtnahme im Interesse einer einheitlichen Praxis und Handhabung der Vertraulichkeit die vorgängige Koordination zwischen den beiden Kommissionen voraus. **26**

3. Abs. 2

a) Prüftätigkeit

Die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit werden im Kommentar zu Art. 26 erläutert (vgl. Art. 26 N 34 ff.). Anders als in Art. 26 ParlG bleiben in Art. 52 Abs. 2 die Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit unerwähnt, weil sie in der Praxis bei der Ausübung der Geschäftsaufsicht nicht im Vordergrund stehen. Die Bestimmung bezweckt dadurch eine sinnvolle Aufgabentrennung zwischen den GPK und den FK (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3556]; vgl. auch Art. 50 N 22 ff.). Zuständigkeitskonflikte und Schnittstellen sollen im Interesse einer effizienten Wahrnehmung der Oberaufsicht vermieden und Koordinationsmassnahmen zwischen den Organen der Geschäfts- und jenen der Finanzaufsicht minimiert werden. **27**

Art. 52 Abs. 2 ist aber nicht dahingehend zu verstehen, dass es den GPK verwehrt wäre, die Geschäftsaufsicht auch nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit auszuüben, falls sich das aus Gründen des Sachzusammenhanges, der Problemstellung oder einer wirksamen Wahrnehmung der Oberaufsicht im Einzelfall als sinnvoll erweisen sollte. Eine vorgängige Absprache mit der FK ist indessen Voraussetzung. Insofern besteht ein Gebot, die Geschäftsaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit auszuüben, aber kein Verbot, auch die weiteren Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit beizuziehen. Das Gesetz bezeichnet die üblichen Kriterien der Geschäftsaufsicht denn auch lediglich als Schwerpunkte der Prüftätigkeit. In ihren Handlungsgrundsätzen sehen die GPK vor, dass sie auch die Leistungsfähigkeit und Angemessenheit des Regierungs- und Verwaltungshandelns überprüfen. **28**

b) Die Hilfsorgane der GPK

aa) Sekretariat

Die beiden GPK und die GPDel verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat, das die Kommissionen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in fachlicher, organisatorischer und administrativer Hinsicht unterstützt. Das Sekretariat besteht aus wissenschaftlichen Mitarbeitenden und administrativem Personal (16,05 Etat-Stellen per 1.1.2014, ohne 4,3 Stellen der PVK, vgl. N 3). Es untersteht der Leitung der Kommissionssekretärin resp. des Kommissionssekretärs. Dieser Funktion kommt herausragende Bedeutung zu, weil sie mit Einsicht in bes. sensible Unterlagen verbunden ist und eine Stabsfunktion an der Schnittstelle der beiden GPK sowie der GPDel wahrnimmt. Die Kommissionssekretärin resp. der Kommissionssekretär wird daher von der VwD nach Anhörung der Präsidentinnen oder Präsidenten der GPK und der GPDel bestellt (Art. 27 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 ParlVV). Es handelt sich um ein Amt, das Personen mit Schweizer Staatsangehörigkeit vorbehalten ist (Art. 31 Bst. d ParlVV). **29**

30 In administrativer Hinsicht bildet das Sekretariat von GPK und GPDel Teil der Parlamentsverwaltung. In der Ausübung seiner Tätigkeiten untersteht es den fachlichen Anweisungen der Kommissionen und übt seine Aufgaben daher unabhängig von Weisungen von BR und Bundesverwaltung sowie von den Leitungsorganen der PD aus (vgl. Art. 65 N 9 f.).

bb) Parlamentarische Verwaltungskontrolle

31 Die PVK besteht seit 1990 als ständiges Kompetenzzentrum der BVers für Evaluationen. Sie führt selber Evaluationen im Rahmen der Oberaufsicht durch und leistet damit einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag für die Arbeit der parlamentarischen Aufsichtsorgane (vgl. Kommentar zu Art. 27). Die PVK weist die GPK von sich aus auf abklärungsbedürftige Themen hin (Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV), weshalb ihr insoweit auch eine proaktive und vorausschauende Funktion zukommt. Sie verfügt über dieselben weitgehenden Informationsrechte wie das Sekretariat der GPK (Art. 10 Abs. 3 ParlVV; vgl. dazu Art. 153 N 25). Die Berichte der PVK werden auf Beschluss der für die betreffende Untersuchung zuständigen parlamentarischen Aufsichtsorgane veröffentlicht, sofern keine schützenswerte Interessen entgegenstehen (Art. 10 Abs. 6 ParlVV).

32 Die PVK wird im Auftrag der GPK tätig (allenfalls auch im Auftrag anderer parlamentarischer Kommissionen; Art. 10 Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2 ParlVV) und ist für die Bearbeitung der Aufträge unabhängig (Art. 10 Abs. 5 ParlVV). Sie untersteht lediglich administrativ dem Sekretariat der beiden GPK und der GPDel.

cc) Beizug der Bundesverwaltung

33 Die GPK und in ihrem Auftrag das Sekretariat können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen (Art. 155 Satz 2 BV; Art. 68 ParlG). Zwar wurde anlässlich der parlamentarischen Beratung der Verfassungsbestimmung über den Beizug der Bundesverwaltung auch an den Bereich der Oberaufsicht gedacht (AmtlBull NR Separatdruck Reform BV 69; Votum Oscar Fritschi [FDP/ZH]). Ein Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung hat aber gerade in diesem Bereich mit Bedacht und Zurückhaltung zu erfolgen, damit die Ausübung der Oberaufsicht ohne Beeinträchtigung oder Beeinflussung erfolgen kann. Zu denken ist bspw. an die Erstellung eines Verzeichnisses der relevanten Akten durch die zuständige Stelle oder die Erteilung von Fachauskünften (vgl. auch Art. 18 Abs. 2 und 3 ParlVV, die von administrativen Dienstleistungen und von der Einholung von Sach- und Rechtsauskünften sprechen). Die Durchführung von Untersuchungshandlungen oder die Verfassung des Berichts einer GPK bleiben indessen Sache der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane und deren Hilfsdienste selbst.

dd) Beizug externer Experten

34 Den GPK steht es grundsätzlich frei, im Rahmen ihrer Aufgaben und der verfügbaren finanziellen Mittel externe Expertinnen oder Experten zur Abklärung einzelner bestimmter Sach- und Rechtsfragen beizuziehen oder bei ihnen eine Stellungnahme dazu einzuholen. Die eigentlichen oberaufsichtsrechtlichen Schritte, wie namentlich die Durchführung einer Untersuchung, sind jedoch Sache der Kommissionen und ihrer Organe selber und können nicht als Ganzes übertragen werden, weil es bei der Oberaufsicht in erster Linie um eine politische Kontrolle durch das Parlament geht (vgl. Art. 26 N 17). Den betroffenen Bundesbehörden und Amtsstellen ist Einsicht in Expertengutachten zu gewähren und die Gelegenheit einzuräumen, sich dazu zu äussern. Eine wohlverstandene Oberaufsicht nimmt von allenfalls unterschiedlichen Standpunkten Kenntnis, würdigt diese und ver-

fasst gestützt auf eine umfassende Meinungsbildung einen Bericht oder verabschiedet Empfehlungen.

Soweit Expertinnen und Experten Einsicht in vertrauliche Unterlagen erhalten, sind ihnen die entsprechenden Rechte ausdrücklich einzuräumen, verbunden mit einer schriftlichen Geheimhaltungserklärung, die zeitlich über das Bestehen des Auftrags hinausreicht, weil Vertraulichkeitspflichten so lange bestehen, als ein materielles Geheimhaltungsinteresse vorliegt. **35**

Die PVK ist ausdrücklich ermächtigt, für ihre Arbeiten externe Expertinnen oder Experten beizuziehen und ihnen die notwendigen Rechte einzuräumen (Art. 10 Abs. 3 Satz 2 ParlVV). Sie verfügt über einen eigenen Expertenkredit, über dessen Verwendung sie den GPK jährlich Rechenschaft abzulegen hat (Art. 10 Abs. 4 ParlVV). **36**

Damit hinreichend Transparenz besteht, sollten die GPK und die PVK in ihren Berichten offenlegen, inwieweit sie bei ihren Arbeiten auf externe Expertinnen und Experten zurückgegriffen haben und um welche Expertinnen und Experten es sich handelte. **37**

Art. 53

Geschäftsprüfungsdelegation

[1] Die Geschäftsprüfungskommissionen wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Die Delegation konstituiert sich selbst.

[2] Die Delegation überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste und überprüft das staatliche Handeln in Bereichen, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

[3] Sie übernimmt weitere besondere Aufträge, welche ihr eine Geschäftsprüfungskommission überträgt.

[3bis] Der Bundesrat informiert die Delegation spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit.

[4] Die Delegation erstattet den Geschäftsprüfungskommissionen Bericht und stellt Antrag.

[5] Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Délégation des Commissions de gestion

[1] Les Commissions de gestion nomment une délégation des Commissions de gestion (DélCdG), composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même.

[2] La délégation surveille les activités relevant de la sécurité de l'Etat et du renseignement et examine l'action de l'Etat dans les domaines qui doivent rester secrets parce que la prise de connaissance d'informations par des personnes non autorisées pourrait porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

[3] Chacune des Commissions de gestion peut lui confier d'autres mandats spécifiques.

[3bis] Le Conseil fédéral informe la délégation dans les 24 heures au plus lorsqu'il prend une décision visant à sauvegarder les intérêts du pays ou à préserver la sécurité extérieure ou intérieure.

[4] La délégation fait rapport aux Commissions de gestion et leur soumet ses propositions.

[5] Elle prend ses décisions à la majorité des votants.

Delegazione delle Commissioni della gestione

[1] Le Commissioni della gestione nominano al proprio interno tre membri ciascuna quali membri della Delegazione della gestione (DelCG). La Delegazione si costituisce da sé.

[2] La Delegazione sorveglia l'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi delle attività informative ed esamina l'azione dello Stato nei settori che devono rimanere segreti poiché la loro conoscenza da parte di persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

[3] Svolge gli altri incarichi speciali che le sono conferiti da una Commissione della gestione.

[3bis] Il Consiglio federale informa la Delegazione al più tardi 24 ore dopo avere emanato una decisione a salvaguardia degli interessi del Paese o della sicurezza interna o esterna.

[4] La Delegazione presenta alle Commissioni della gestione un proprio rapporto corredato di proposte.

[5] Decide a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis Ende 1991 1
2. Konstituierende Sitzung der GPDel vom 4.3.1992 8
3. Leitbild der GPDel vom 12.8.1992: begleitende Oberaufsicht 9
4. Erste formelle Inspektion und weitere Untersuchungen (1993 ff.) 13
5. ParlG 16
6. Änderung des ParlG vom 17.12.2010: Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV 17
7. Änderung des ParlG vom 17.6.2011: Präzisierung des Tätigkeitsbereichs der GPDel 19
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 22
1. Zusammensetzung, Wahl und Konstituierung (Abs. 1) 22
2. Tätigkeitsbereich der GPDel (Abs. 2) 25
3. Weitere Aufgaben im Auftrag der GPK (Abs. 3) 29
4. Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV (Abs. 3bis) 31
5. Berichterstattung (Abs. 4) 33
6. Einfache Mehrheit bei Entscheiden der GPDel (Abs. 5) 36

Materialien

89.006 Vorkommnisse im EJPD: Bericht PUK EJPD 22.11.1989 (BBl 1990 I 637 ff); Stellungnahme BR 4.12.1989 (BBl 1990 I 879 ff.); AmtlBull NR 1989 2037 ff.

89.243 Pa.Iv. der Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation; Bericht Kommission-StR 12.12.1990 (BBl 1991 I 1034 ff.); Stellungnahme BR 20.2.1991 (BBl 1991 I 1467 ff.); AmtlBull StR 1991 458 ff; Änderung GVG 13.12.1991 (AS 1992 641 f.).
90.022 Vorkommnisse im EMD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Bericht PUK-EMD 17.11.1990 (BBl 1990 III 1293 ff.); Stellungnahme BR 23.11.1990 (BBl 1990 III 1585 ff.); AmtlBull StR 1990 917 ff.
92.081 Leitbild der GPDel: Leitbild GPDel 12.8.1992 (BBl 1993 II 297 ff.); AmtlBull NR 1993 1197 ff.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3556); AmtlBull NR 2001 1347; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
09.402 Pa.Iv. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen: Prot. SPK-NR 19./20.2.2009, 4./5.2.2010; Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1563 ff.); Stellungnahme BR 21.4.2010 (BBl 2010 2803 ff.); AmtlBull NR 2010 1208, 1301; Mitbericht GPK-StR an SPK-StR 12.10.2010; Prot. SPK-StR 29.10.2010; AmtlBull StR 2010 1061 f.; AmtlBull NR 2010 1930; Änderung RVOG, ParlG und FHG 17.12.2010 (AS 2011 1381).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 1817 ff., insb. 1826 f.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff., insb. 1846 f.); AmtlBull StR 2011 230 ff.; AmtlBull NR 2011 1130 ff.; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis Ende 1991

1 Die Entstehungsgeschichte der GPDel geht auf die Abklärungen der PUK zu den Vorkommnissen im EJPD vom Herbst 1987 bis zum sofortigen Rücktritt von Elisabeth Kopp aus dem BR am 12.1.1989 zurück *(89.006. Vorkommnisse im EJPD)*. Die PUK, welche nach dem Rücktritt von BR Elisabeth Kopp im Jahre 1989 eingesetzt worden war, ging mit den Strafverfolgungsbehörden des Bundes streng ins Gericht: Die BA sei im Kampf gegen die Geldwäscherei und gegen das organisierte Verbrechen zu nachlässig gewesen, wogegen die damalige Bundespolizei vor dem Hintergrund eines verzerrten und überholten Bedrohungsbildes und unter Missachtung der persönlichen Freiheiten vorbeugend Hunderttausende von Bürgerinnen und Bürgern fichiert habe (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 637 ff.]). Gleichzeitig kam sie aber auch zum Schluss, eine «Mitursache [liege] gewiss auch darin, dass diese Bereiche von den politisch verantwortlichen Behörden nicht genügend beaufsichtigt und kontrolliert wurden, und dass das Parlament die gesetzlichen Mittel für eine Kontrolle gar nicht zur Verfügung hat» (BBl 1990 I 870). Die PUK beantragte deshalb mit einer pa.Iv. *(89.243)*, dass die GPK in besonderen Fällen eine gemeinsame Delegation bestimmen können, die das Recht hat, geheime Akten einzusehen und Beamte einzuvernehmen, welche der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen.

2 Der BR stellte sich vehement gegen diesen Vorschlag. Seiner Meinung nach hätte eine solche Delegation gegenüber der gesamten Bundesverwaltung Befugnisse, die denen eines Untersuchungsrichters ähnlich seien, was «ein erheblicher Eingriff in die schweizerische Form der Gewaltenteilung [wäre]» (Stellungnahme BR 4.12.1989 [BBl 1990 I 893]). Das Parlament hatte kein Gehör für die Argumente des BR und sprach sich über alle Fraktionen hinweg für die Initiative aus. In der Debatte im NR zum Bericht der PUK EJPD bemühte sich Kommissionspräsident Moritz Leuenberger (SP/ZH), die Befürchtungen des BR zu zerstreuen: Es gehe weder darum, eine ständige PUK einzusetzen, noch darum, dauernd in Verwaltungsangelegenheiten herumzuschnüffeln, sondern einzig darum, dem Parlament die Wahrnehmung seiner Oberaufsicht zu ermöglichen (AmtlBull NR 1989 2046). Gleichwohl wurde in Bezug auf das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive insofern ein Paradigmenwechsel vollzogen, als gemäss der Initiative der PUK

künftig das Parlament das letzte Wort haben sollte, wenn es um die Einsicht in geheime Dokumente geht.

3 Kaum waren die Untersuchungen der PUK EJPD abgeschlossen, setzte das Parlament im März 1990 eine weitere PUK ein; diesmal zur Untersuchung der Vorkommnisse im EMD (seit 1998 VBS) resp. seiner Geheimorganisationen, Nachrichtendienste und Personenkarteien. Die PUK EMD brachte namentlich zwei Geheimorganisationen zu Tage: die P-26, eine geheime Widerstandsorganisation für den Fall einer sowjetischen Invasion, und den a.o. Nachrichtendienst P-27. Beide Organisationen waren weder der Armee noch der Verwaltung unterstellt und operierten ausserhalb jeglicher politischer Kontrolle (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293]). Die Untersuchungskommission sah deshalb eine zusätzliche Notwendigkeit, die parlamentarische Oberaufsicht zu verstärken, und forderte in einer zweiten pa.Iv. *(90.265)* erneut, eine ständige Delegation zu bilden, welche die Oberaufsicht über jene Tätigkeiten der Verwaltung wahrnimmt, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Man stellte sich eine «Sicherheitsdelegation» vor, die nicht den GPK, sondern direkt der BVers unterstehen sollte.

4 In seiner Stellungnahme zum Bericht der PUK EMD zeigte sich der BR diesmal weniger ablehnend (Stellungnahme BR 23.11.1990 [BBl 1990 III 1585]). Er stimmte der Bildung einer solchen Delegation zu, bestand aber aus Sorge um die Wahrung der Geheimhaltung darauf, dass diese nicht grösser als die FinDel sein dürfe. In den anschliessenden parlamentarischen Debatten äusserten sich gewisse Ratsmitglieder skeptisch zur Bildung eines ständigen Organs mit a.o., einer PUK vergleichbaren Befugnissen, und sahen darin einen Versuch zur Einsetzung eines «politischen Gerichts» (AmtlBull StR 1990 921). Der Initiative wurde indessen in der Wintersession 1990 in beiden Räten mit grosser Mehrheit Folge gegeben (AmtlBull NR 1990 2397; AmtlBull StR 1990 922).

5 Gleichzeitig legte die mit der Umsetzung der pa.Iv. der PUK EJPD beauftragte Ad hoc-Kommission des StR ihren Bericht vor. Aus Angst, zwei Kategorien von GPK-Mitgliedern zu schaffen, war in diesem Bericht nicht mehr die Rede von einer Delegation, sondern lediglich vom Ausbau der allgemeinen Informationsrechte der GPK. Der Entwurf sah somit vor, dass die GPK «mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder auch dann Akten von Bundesbehörden [sollen] herausverlangen können, wenn der Bundesrat das Amtsgeheimnis nicht aufheben will. Im gleichen Verfahren sollen die Geschäftsprüfungskommissionen Beamte des Bundes und Privatpersonen als Zeugen befragen können» (Bericht Kommission-StR 12.12.1990 [BBl 1991 I 1034]). Der BR hielt in seiner Stellungnahme an seiner Position fest und sprach sich gegen eine generelle Ausweitung der Kompetenzen der GPK, d.h. ohne Einschränkungen mit Bezug auf deren Anwendungsbereich, aus. Er hielt das Vorhaben für verfassungswidrig und gab zu bedenken, dass die Kompetenz der GPK, sich Dokumente des Vorverfahrens von Bundesratsgeschäften offenlegen zu lassen, das Kollegialitätsprinzip und die Regierungsfunktion gefährden würde (Stellungnahme BR 20.2.1991 [BBl 1991 I 1467]).

6 Angesichts der Unnachgiebigkeit des BR und der inzwischen von der PUK EMD eingereichten pa.Iv. machte die Kommission-StR reinen Tisch, liess ihren ersten Entwurf fallen und schlug einen typisch schweiz. Kompromiss vor: Analog zur FinDel sollte eine Delegation der GPK mit erweiterten Rechten die Oberaufsicht über den Bereich der Nachrichtendienste und des Staatsschutzes ausüben. Sie sollte zudem von den GPK auch mit Untersuchungen in anderen Verwaltungsbereichen beauftragt werden können, wenn zwei Drittel der GPK-Mitglieder dies beschliessen. Auf Wunsch des BR wurden verschiedene Einschränkungen der Befugnisse der Delegation vorgesehen: So sollte sie keine Akten herausfordern können, die der Meinungsbildung des BR dienen; zudem

sollte der BR für Meldungen ausländischer Behörden den Quellenschutz vorbehalten können (AmtlBull StR 1991 458 ff.).

Das Parlament beriet den Entwurf zum neuen Art. 47quinquies GVG in der Herbstsession 1991. Obschon verschiedene Ratsmitglieder befürchteten, dass hier ein Instrument zur «permanenten Inquisition» (AmtlBull StR 1991 468) eingeführt und die Exekutive geschwächt werde, fand die Vorlage der ständerätlichen Kommission breite Unterstützung. Das Eintreten blieb unbestritten. Auch wenn beide Räte dem Entwurf in seinen Grundzügen ohne Änderungen zustimmten, gab insb. die Möglichkeit der Delegation, Privatpersonen und kantonale Beamte als Zeugen einzuvernehmen, zu Diskussionen Anlass. In der ersten Lesung strich der StR diesen Passus. StR Hans Danioth (CVP/UR), ein künftiges Mitglied der Delegation, war der Meinung, diese Möglichkeit ebne den Weg zu einer «Parajustiz» und mache aus Parlamentariern «Amateur-Sherlock-Holmes» (AmtlBull StR 1991 466). In den Augen des NR aber war es für die Glaubwürdigkeit der Untersuchungen der künftigen Delegation unerlässlich, dass sie gegenüber verschiedenen Personenkategorien die gleichen Informationsrechte geltend machen kann. Um die Gesetzesrevision so rasch wie möglich unter Dach und Fach zu bringen, beantragten die zuständigen Kommissionen einen weiteren Kompromiss: Privatpersonen sollten als Zeugen, Kantonsbeamte hingegen nur als Auskunftspersonen befragt werden können. Am 13.12.1991 wurde die Vorlage von beiden Räten in der Schlussabstimmung einstimmig angenommen (AmtlBull StR 1991 468; AmtlBull NR 1991 1549 ff.). **7**

2. Konstituierende Sitzung der GPDel vom 4.3.1992

Gemäss dem neuen Art. 47quinquies GVG bestimmten die GPK-NR und die GPK-StR je drei Mitglieder für die neue Delegation. Darunter befanden sich zwei ehemalige Mitglieder der PUK EMD. Die SP war vertreten mit einem Mitglied, die CVP ebenfalls. Die FDP stellte zwei Mitglieder und die SVP eines. Als Nichtregierungspartei war die Grüne Partei mit einem Mitglied vertreten. Die konstituierende Sitzung fand am 4.3.1992 statt. Diese Zusammensetzung widerspiegelte die vom Gesetzgeber angestrebte Ausgewogenheit des neuen Organs: Es sollte möglichst klein sein, um die Geheimhaltung wahren zu können, und gleichzeitig sollten darin möglichst viele politische Kräfte und mindestens eine Nichtregierungspartei vertreten sein. Von dieser Regel ist die Delegation seit ihrer Konstituierung nicht abgewichen. **8**

3. Leitbild der GPDel vom 12.8.1992: begleitende Oberaufsicht

Als Erstes erarbeitete die Delegation ein Leitbild, um die Vorgaben der neuen Rechtsgrundlage zu präzisieren und den Rahmen dieser für das Schweizer Parlament neuen Tätigkeit zu definieren. Im Frühjahr 1992 legte die Delegation den Vorstehern des EJPD und des EMD einen ersten Entwurf zur Konsultation vor. In ihrer Stellungnahme machten die beiden Departementsvorsteher geltend, dass nur das Gesetz massgebend und deshalb jegliche Vereinbarung zwischen dem BR und der Delegation unnötig sei. Der BR hatte die Bildung der Delegation zwar diplomatisch begrüsst, zeigte mit dieser Haltung aber, dass er gegenüber dem neuen Organ sehr skeptisch war. Die GPDel wollte jedoch, dass das Leitbild von beiden Seiten akzeptiert wird, um eine Unité de doctrine zu schaffen und einen konstruktiven Dialog zu fördern. **9**

Anlass zu Diskussionen gab in diesem Dokument, das die Grenze zwischen Regierungsverantwortung und parlamentarischer Oberaufsicht abstecken sollte, v.a. die Umschreibung des Auftrags der Delegation. Die Delegation schlug eine funktionale Umschreibung **10**

des gesetzlichen Auftrags vor und verstand unter dem Begriff «Staatsschutz» «alle präventiven und repressiven Tätigkeiten des Bundes […], die zum Zweck haben, die ‹innere Sicherheit› der Schweiz zu gewährleisten. Darunter fallen insb. die Bekämpfung des Terrorismus, des gewalttätigen Extremismus, des organisierten Verbrechens und des verbotenen Nachrichtendienstes». Unter «Nachrichtendienste» verstand die Delegation das Sammeln und Auswerten von Informationen, um mit deren Hilfe die «äussere Sicherheit» der Schweiz zu gewährleisten. Der BR bevorzugte demgegenüber eine organisatorische Umschreibung, bei der die Dienste bezeichnet werden, welche dieser Kontrolle unterstehen. Die Delegation ergänzte ihr Leitbild deshalb entsprechend. Demnach sollte das Augenmerk ihrer Kontrolltätigkeit v.a. dem Polizeidienst der BA gelten, daneben aber auch den verschiedenen Nachrichtendiensten der Armee und allenfalls dem Politischen Sekretariat im EDA, den Zentralstellendiensten der BA sowie allen anderen Dienststellen, die im Bereich Nachrichtendienst und Staatsschutz tätig werden (Leitbild GPDel 12.8.1992 [BBl 1993 II 297]).

11 Ein weiterer wichtiger Punkt war, dass sich die Delegation nicht auf nachträgliche Kontrollen beschränkte, sondern auch fortlaufend und unaufgefordert über die wichtigsten Entwicklungen und möglichen Probleme informiert werden wollte. Deshalb wurden regelmässige Treffen mit den zuständigen Departementsvorsteherinnen oder Departementsvorstehern und Leiterinnen oder Leiter der betroffenen Dienststellen vorgesehen. Die Delegationsmitglieder hofften, auf diese Weise weiteren Staatsaffären vorbeugen und die Glaubwürdigkeit der Geheimdienste wiederherstellen zu können. Wie NR Karl Tschuppert (FDP/LU) als Präsident der GPDel im Juni 1993 gegenüber dem Ratsplenum ausführte, dürfte sich der Aufwand für dieses neue Organ lohnen, wenn damit das Vertrauen des Bürgers in die politischen Institutionen und in das rechtsstaatliche Handeln im innersten Geheimbereich des Staates wiedergewonnen werden könne (AmtlBull NR 1993 1199).

12 Das Leitbild von 1992 wurde am 1.3.2006 durch die Handlungsgrundsätze der GPDel vom 16.11.2005 abgelöst, (<www.parlament.ch> [4.4.2014]; vgl. hierzu auch Jahresbericht GPK und GPDel 20.1.2006 [BBl 2006 4293 ff., insb. 4356 f.]). Sie werden von der Delegation nach wie vor angewendet.

4. Erste formelle Inspektion und weitere Untersuchungen (1993 ff.)

13 Im Frühling 1993 leitete die Delegation die erste formelle Inspektion ein, und zwar über den Pilotenaustausch, den der militärische Nachrichtendienst zwischen der Schweiz und Südafrika in den 1980er Jahren organisiert hatte. Die Beziehungen des schweiz. Nachrichtendienstes mit Südafrika zur Zeit des Apartheid-Regimes sollten zwischen 1999 und 2003 wiederholt Gegenstand vertiefter Untersuchungen der Delegation sein. Sie legte insgesamt vier Berichte zu diesem Thema vor.[1]

14 Das Projekt des VBS zur Aufklärung von Satellitenkommunikationen (Projektname Onyx) begleitete die GPDel ab 1999; sie veröffentlichte in den Jahren 2003 und 2007 Be-

1 Der Pilotenaustausch mit Südafrika: Bericht über die Abklärungen der GPDel 28.9.1993 (BBl 1994 I 100 ff.); Beziehungen zu Südafrika: Rolle des Schweizer Nachrichtendienstes: Bericht GPDel 12.11.1999 (BBl 2000 563 ff.); Trainings von Militärpiloten im Ausland im Zeitraum 1993–2000: Schlussbericht GPDel 14.11.2000 (im BBl nicht veröffentlicht, vgl. www.parlament.ch); Untersuchung über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes: Bericht GPDel 18.8.2003 (BBl 2004 2267 ff.).

richte dazu.[2] Im Jahr 2010 wies die GPDel nach einer längeren Inspektion nach, dass sich gravierende Missstände bei der Datenqualität im Staatsschutzinformation ISIS entwickelt hatten.[3]

15 Die GPDel wurde jeweils auch im Nachgang zu grösseren Nachrichtendienstskandalen aktiv. So untersuchte sie die Affären «Bellasi» (1999), «Achraf» (2005), «Covassi» (2007) und den Datendiebstahl im Nachrichtendienst des Bundes (2013). In allen Fällen publizierte die Delegation ihren Bericht oder zumindest eine Zusammenfassung davon.

5. ParlG

16 Art. 53 ParlG übernahm den Inhalt von Art. 47^{quinquies} GVG 1962, unter Weglassung der als nicht gesetzeswürdig beurteilten Regelung über die Details der Berichterstattung der GPDel an die GPK (Art. 47^{quinquies} Abs. 7 und 8 GVG 1962). Neu war auch, dass eine GPK (mit einfacher Mehrheit der stimmenden Mitglieder) der GPDel einen Auftrag für eine Untersuchung ausserhalb des Bereichs des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste übertragen konnte. Gemäss Art. 47^{quinquies} Abs. 3 GVG war dafür die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder beider GPK erforderlich gewesen, was die SPK als verfassungswidrig bezeichnete, weil Art. 159 BV die Fälle der Abweichung vom Grundsatz des einfachen Mehrs abschliessend aufzählt (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3556]; vgl. Art. 78 N 5 ff.). Der Entwurf zu Art. 53 gab in den SPK zu keinen Diskussionen Anlass und blieb auch vonseiten des BR sowie in den Räten unbestritten. Im NR wurden zwei Erklärungen abgegeben: NR Rudolf Imhof (CVP/BL), Präsident der GPK, appellierte an den Rat, im Rahmen der Behandlung des Budgets der GPDel die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und NR Barbara Haering (SP/ZH) gab die Erklärung ab, dass sie auf den beabsichtigten Antrag verzichte, «die Geschäftsprüfungsdelegation aus der GPK herauszulösen und ihr eine eigenständige Stellung als Sicherheitskommission zu geben.» Ihre Absicht wäre gewesen, damit die Kontrolle der Nachrichtendienste aufzuwerten – dagegen habe sich Opposition aus der GPK erhoben, welche den Verlust von Synergieeffekten zwischen GPK und GPDel befürchtete (AmtlBull NR 2001 1347).

6. Änderung des ParlG vom 17.12.2010: Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV

17 Die Vorgänge bei der Rekapitalisierung der UBS im Zusammenhang mit der weltweiten Krise des Finanzsystems im Spätherbst 2009 waren Anlass zu einer generellen Überprüfung der Zuständigkeiten des BR, in a.o. Lagen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV VO oder Verfügungen ohne Grundlage in einem BG zu erlassen. Während der BR im Falle der UBS-Rekapitalisierung von seinem verfassungsunmittelbaren *Verordnung*srecht Gebrauch gemacht hatte, hatte er im sog. «Fall Tinner» mehrmals entsprechende *Verfügungen* erlassen:[4] Am 14.11.2007 hatte er die Zerstörung sämtlicher Akten

2 Satellitenaufklärungssystem des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Projekt Onyx): Bericht GPDel 10.11.2003 (BBl 2004 1499 ff.); Rechtmässigkeit und Wirksamkeit des Funkaufklärungssystems Onyx: Bericht GPDel 9.11.2007 (BBl 2008 2545 ff.).

3 Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS: Bericht GPDel 21.6.2010 (BBl 2010 7665 ff.).

4 Das folgende Résumé der Geschehnisse basiert auf: Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1573 f.).

des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen den Vater und die Gebrüder Tinner wegen Zuwiderhandlung gegen das Güterkontroll- und gegen das Kriegsmaterialgesetz angeordnet. Obwohl der BR das EJPD ausdrücklich beauftragt hatte, die GPDel über diesen Beschluss in Kenntnis zu setzen, kam das zuständige Departement dieser Pflicht nicht nach und die GPDel erfuhr vom Entscheid des BR erst Mte. später über eine Indiskretion in den Medien. Auch die FinDel erhielt keine Kenntnis von diesen geheimen Beschlüssen und den diesbezüglichen Anträgen, obwohl sie gemäss dem damals geltenden Art. 154 Abs. 3 ParlG diese Unterlagen «laufend» hätte erhalten sollen. Mit Bericht vom 19.1.2009 (BBl 2009 5007 ff.) untersuchte die GPDel diese Vorgänge und gelangte zur Feststellung, dass die Voraussetzungen zur Anwendung von Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV nicht gegeben waren. Das hinderte den BR nicht, am 24.6.2009 erneut zu beschliessen, einen Teil des bei der BA als Fotokopie aufgefundenen Beweismaterials aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren gegen den Vater und die Gebrüder Tinner zu vernichten. Die GPDel bestritt am 30.6.2009 die Rechtmässigkeit dieses Beschlusses und ersuchte den BR mit Nachdruck, auf seinen Entscheid zurückzukommen. Der BR liess am 1.7.2009 verlauten, dass es aus seiner Sicht fraglich sei, ob es der GPDel im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht zustehe, solche Forderungen an die Exekutive zu richten. Die GPDel stellte am folgenden Tag fest, dass bisher ihr Empfehlungsrecht gegenüber dem BR unbestritten war. Letztlich gehe es bei dieser zentralen staatspolitischen Frage um die Rollenverteilung zwischen dem Parlament und der Regierung. Diese Frage sei im Parlament zu diskutieren.

18 Bereits am 19.2.2009 hatte die SPK-NR als Reaktion auf die UBS- und Tinner-Affären die Ausarbeitung von Gesetzesänderungen beschlossen. Die Anliegen der GPDel konnten in diese Gesetzesarbeiten einfliessen. Die SPK schlug mit ihrem Bericht und Entwurf für ein «Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit des Staates» vom 5.2.2010 (*09.402*; BBl 2010 1563 ff.) vor, dass der BR den Entwurf einer Notverfügung spätestens 48 Stunden vor seinem Beschluss dem zuständigen Organ der BVers zur Konsultation unterbreiten muss, oder dass er, falls eine Konsultation in bes. dringenden Fällen zeitlich nicht möglich ist, spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss das zuständige Organ der BVers informieren muss. Der BR opponierte dem Konsultationsrecht vehement (Stellungnahme BR 21.4.2010 [BBl 2010 2803 ff.]) und fand damit Unterstützung in der GPK-StR (Mitbericht an SPK-StR 12.10.2010) und im StR (AmtlBull StR 2010 1061 f.); dieser setzte sich in der Differenzbereinigung durch (AmtlBull NR 2010 1930). Die nachträgliche Informationspflicht blieb unbestritten, und die neuen Art. 7*e* RVOG und Art. 53 Abs. 3bis GVG traten am 1.5.2011 in Kraft (AS 2011 1381).

7. Änderung des ParlG vom 17.6.2011: Präzisierung des Tätigkeitsbereichs der GPDel

19 Die Oberaufsichtsaufgaben der Delegation waren gemäss Art. 47^{quinquies} GVG 1962 und später Art. 53 Abs. 2 ParlG eher restriktiv gehalten und beschränkten sich auch in der Praxis – dem Wortlaut des Gesetzes getreu[5] weitgehend auf die Bereiche des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Die pa.Iv. «Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen», die von den Eidg. Räten am 17.6.2011 einstimmig angenommen wurde, führte zu einer Anpassung von Art. 53 Abs. 2 an die Praxis der GPDel. In ihrem

5 «Die Delegation überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste.»

Bericht führte die GPK-StR dazu aus: «Die Tätigkeit der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ist [...] nicht nur auf die Kontrolle der Tätigkeit von Organen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste im engeren Sinne begrenzt. Sie befasst sich regelmässig auch mit den weiteren Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit sowie einzelfallweise mit Vorkommnissen, die ausserhalb des herkömmlichen Sicherheitsbereichs den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können (z.B. Fall Tinner, Non-Proliferation)» (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1818]).

20 Im Zusammenhang mit der Inspektion der GPK-StR zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2010 4215]) befasste sich die Delegation z.B. mit den Plänen zur Exfiltration der beiden Schweizer Geiseln durch eine Sondereinheit der Schweizer Armee. Dies nicht etwa, weil es sich um Aktivitäten im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste handelte, was ja nicht der Fall war, sondern weil es um sensible Informationen aus dem Geheimbereich des Staates ging. Ebenso betraf der Kern der Inspektion zum Fall «Tinner»[6] nicht die Tätigkeit der Nachrichtendienste oder des Staatsschutzes, sondern die geheime Anwendung von Notrecht durch den BR. In beiden Fällen stellte der BR die Berechtigung der Delegation nicht in Frage.

21 Gemäss dem am 1.11.2011 in Kraft gesetzten Abs. 2 von Art. 53 erstreckt sich die Oberaufsicht der GPDel nunmehr auf alle Bereiche des staatlichen Handelns, die der Geheimhaltung unterliegen. Genau dies hatte die PUK EMD bereits vor mehr als 20 Jahren gefordert, als sie in ihrer pa.Iv. die Schaffung einer Delegation vorschlug, welche die Oberaufsicht «über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen» (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1578]), wahrnehmen sollte. Der BR hatte sich in seiner Stellungnahme vom 2.2.2011 gegen die Ausweitung der Aufgaben der GPDel ausgesprochen; eine «ständige flächendeckende Überwachung der Exekutive in den Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit» sei unnötig und unverhältnismässig (BBl 2011 1846 f.). Die Räte setzten sich über diesen Einwand hinweg, ohne dass es zu einer Abstimmung kam, weil die Vertretung des BR nicht am Antrag festhielt (AmtlBull StR 2011 230 ff.; AmtlBull NR 2011 1130 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung, Wahl und Konstituierung (Abs. 1)

22 Gemäss Art. 53 Abs. 1 besteht die GPDel aus je drei Mitgliedern der beiden GPK. Zu Beginn jeder Legislaturperiode wählen die beiden GPK an ihrer konstituierenden Sitzung jene drei Kommissionsmitglieder, welche sie in die GPDel entsenden wollen. Das erfolgt frühestens in der zweiten Woche der ersten Wintersession nach Legislaturbeginn.

23 Die Wahl erfolgt gestützt auf die Vorschläge der Fraktionen. Bislang gab es noch nie mehr Anwärterinnen und Anwärter als Sitze. In der GPDel sind grundsätzlich alle Regierungsparteien gemäss ihrer parteipolitischen Stärke vertreten, ebenso wie eine Nichtregierungspartei. Deren Sitz wurde bisher durch Vertreter der Grünen Fraktion besetzt. Die BDP ist nicht in der GPDel vertreten, obwohl sie seit 1.11.2008 Regierungspartei ist. Im Falle einer Vakanz (z.B. Austritt oder Todesfall) erfolgt eine Ersatzwahl durch jene GPK, aus welcher das Mitglieder stammte.

6 Bericht GPDel 19.1.2009: Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung (BBl 2009 5007 ff., insb. 5062).

24 Die GPDel konstituiert sich selber. Die konstituierende Sitzung findet unmittelbar im Anschluss an die Wahl ihrer Mitglieder statt. Dabei bestimmt die GPDel ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten sowie die Vize-Präsidentin oder den Vize-Präsidenten selbst. Aufgrund ihres Selbstkonstituierungsrechts kann die GPDel auch die Amtsdauer ihres Präsidiums selber bestimmen. Üblich sind zwei Jahre. Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vize-Präsidentin oder der Vize-Präsident können nicht beide der gleichen GPK entstammen (Art. 12 GRN und Art. 9 GRS i.V.m. Art. 43 Abs. 2 zweiter Satz ParlG). Sie gehören in der Praxis auch nie der gleichen Fraktion an.

2. Tätigkeitsbereich der GPDel (Abs. 2)

25 Mit der Revision des ParlG vom 17.6.2011 wurde der Aufgabenbereich der Delegation, welcher sich bis dahin gemäss dem Wortlaut des Gesetzes auf die Überwachung der Tätigkeit der staatlichen Organe im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste beschränkte, der langjährigen Praxis der Delegation angepasst und mit dem zweiten Halbsatz von Abs. 2 ergänzt (vgl. oben N 19 ff.).

26 Die Delegation überwacht wie bis anhin die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Was unter Staatsschutz zu verstehen ist, ist nach wie vor auslegungsbedürftig, zumal es keine gesetzliche Definition des Begriffs gibt. Gemeinhin sind darunter Vorgänge zu verstehen, die die innere wie auch die äussere Sicherheit der Schweiz betreffen. Unter Nachrichtendienst lassen sich neben dem Nachrichtendienst des Bundes (NDB) und dem Militärischen Nachrichtendienst (MND) weitere Tätigkeiten anderer Bundesbehörden subsumieren, welche auch (noch) mit sensitiver Informationsbeschaffung betraut sind oder Schnittstellen mit Nachrichtendiensten haben. Die Oberaufsicht der GPDel über den Staatsschutz erstreckt sich auch auf den Staatsschutz der Kantone, soweit diese das BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS; SR 120) nach den Vorgaben des Bundes vollziehen. Die im kantonalen Recht vorgesehenen Aufsichtsrechte bleiben dabei gewahrt.

27 Der zweite Halbsatz von Abs. 2 bringt zum Ausdruck, dass die Delegation das staatliche Handeln auch in Bereichen überprüft, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Dabei handelt es sich um eine Auffangklausel, mit welcher der Gesetzgeber zum Ausdruck bringt, dass es keine Geheimbereiche der staatlichen Tätigkeit mehr gibt, die nicht der Oberaufsicht durch die Delegation unterstehen. Die GPK-StR führte in ihrem Bericht vom 2.2.2011 dazu aus: «Die Delegation soll insb. auch Vorgänge untersuchen können, die im Wesentlichen ausserhalb des herkömmlichen Bereichs der inneren und äusseren Sicherheit und des Tätigkeitsbereichs der Organe des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste liegen, die aber ebenfalls staatliches Handeln erfordern, weil sie (z.B. im Bereich der internationalen Beziehungen oder der Finanzpolitik) den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können» (BBl 2011 1827). Solche Vorgänge sind zwar selten, doch es gibt sie immer wieder, so bspw. im Fall Tinner (vgl. oben N 20), bei der Rekapitalisierung der UBS[7] oder im Fall Libyen (vgl. oben N 20).

28 Gemäss ihren Handlungsgrundsätzen (vgl. oben N 12) übt die Delegation ihre Kontrolltätigkeit laufend aus. Ihre Oberaufsichtstätigkeit ersetzt die Aufsichtspflicht des BR in den beaufsichtigten Bereichen jedoch nicht.

7 Bericht GPK-StR/NR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2010 3099).

3. Weitere Aufgaben im Auftrag der GPK (Abs. 3)

29 Jede der beiden GPK kann der Delegation besondere Aufträge übertragen. Dies erfolgt in der Praxis insb. dann, wenn die Informationsrechte der GPK zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen. In den letzten Jahren wurde die GPDel wiederholt von einer oder von beiden GPK beauftragt, bspw. Einsicht in die Prot. oder in die Mitberichte des BR zu nehmen oder diese Dokumente zu verlangen, um gestützt darauf bei laufenden Inspektionen spezifische Fragen im Zusammenhang mit dem Entscheidfindungsprozess des BR zu klären (z.B. bei der Finanzkrise, im Fall Libyen, beim Rücktritt des SNB-Präsidenten[8]). Die GPDel nahm diese Aufträge bisher immer an und berichtete der oder den GPK in adäquater Form (anonymisiert) über das Ergebnis ihrer Abklärungen.

30 Ein untypisches Bsp. stellt der Fall der «Holenweger-Papiere» dar. Hier wurden Teile der von der GPK-NR beschlossenen Abklärungen im Sommer 2008 der Delegation übertragen, nachdem die Arbeiten der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-NR wegen Indiskretionen nicht mehr weiter geführt werden konnten. Die GPDel nahm diesen Auftrag i.S. einer Ausnahme an.

4. Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV (Abs. 3bis)

31 Gemäss Art. 184 Abs. 3 BV ist der BR befugt, VO oder Verfügungen zu erlassen, «wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert»; gemäss Art. 185 Abs. 3 BV hat er zudem dieselbe Kompetenz, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» VO oder Verfügungen des BR oder nachgeordneter Dienststellen bedürfen wie jedes staatliche Handeln i.d.R. einer Grundlage in einem BG; diese Erfordernis entfällt, wenn die Voraussetzungen von Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV gegeben sind (dazu näher: THÜRER/TRUONG/SCHWENDIMANN, Art. 184, in: St. Galler Kommentar, 2702 ff.; SAXER, Art. 185, in: St. Galler Kommentar, 2720 ff.). Diese Zuständigkeiten des BR sind zwar zur Wahrung der Handlungsfähigkeit des Staates in a.o. Lagen notwendig, aber unter dem Gesichtspunkt der Wahrung von Rechtsstaat und Demokratie problematisch. Dies hat den Gesetzgeber veranlasst, nähere Bestimmungen über die Ausübung dieser verfassungsunmittelbaren Zuständigkeiten zu erlassen, welche seit dem 1.5.2011 in Kraft sind (s. N 17 f.). Was die VO betrifft, so sollen Art. 7*c* und Art. 7*d* RVOG dafür sorgen, dass die normale demokratische Kompetenzordnung so rasch wie möglich wieder hergestellt wird. Was die Verfügungen betrifft, so legt Art. 7*e* RVOG fest, dass der BR das zuständige Organ der BVers spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über die Verfügung informiert. Art. 53 Abs. 3bis ParlG bezeichnet die GPDel als das zuständige Organ der BVers. Diese Informationspflicht bildet «die Voraussetzung dafür, dass die zuständigen parlamentarischen Organe gegebenenfalls im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aktiv werden können: Sie können die Verfügung des Bundesrates im Rahmen der nachträglichen Oberaufsicht einer gründlichen Prüfung unterziehen und gegebenenfalls die Änderung der rechtlichen Grundlagen initiieren» (Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1586]).

8 Bericht GPK-NR/StR 15.3.2013: Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9.1.2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension (BBl 2013 5627 ff.).

32 Über die Praxis der Anwendung dieser Bestimmung können hier keine Aussagen gemacht werden, da es sich um vertraulich bzw. geheim zu behandelnde Vorgänge handelt.[9] Die GPDel sah sich bisher zu keiner öffentlichen Kritik an der Praxis des BR veranlasst.

5. Berichterstattung (Abs. 4)

33 Die Delegation erstattet den GPK, den Eidg. Räten und der Öffentlichkeit regelmässig Bericht über die Geschäftsführung des BR, der Bundesverwaltung und anderer Träger von Bundesaufgaben im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Davon ausgenommen ist der Geheimbereich.

34 Die GPDel kann als Organ beider Räte in den Räten nicht direkt Anträge, Vorstösse oder pa.Iv. einreichen, weil dieses Recht den Ratsmitgliedern und -organen grundsätzlich nur im eigenen Rat zusteht. Aus diesem Grund stellt sie einer der beiden GPK Antrag, damit diese ihren Anliegen im jeweiligen Rat in geeigneter Form zum Durchbruch verhilft. Dies geschah letztmals mit der pa. Iv. *07.404* der GPK-StR (BBl 2008 4015), welche die Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement zum Ziel hatte und zu diesem Zweck das BG über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes (ZNDG; SR 121) schuf. Die GPDel beantragt den GPK auch die Veröffentlichung der Ergebnisse einer Inspektion, soweit keine schützenswerten Interessen entgegenstehen. Die betroffene Behörde erhält vorgängig die Möglichkeit, sich zu allfälligen formellen und inhaltlichen Fehlern sowie zu Geheimhaltungsinteressen zu äussern (Art. 157 ParlG). Liegen solche vor, verzichtet die GPDel entweder gänzlich oder teilweise auf die Veröffentlichung ihrer Abklärungen und Inspektionsergebnisse. Es kommt auch vor, dass sie bloss einen Kurzbericht veröffentlicht.[10]

35 Die Delegation ist einer aktiven Informationspolitik verpflichtet, die den jeweils vorherrschenden Gegebenheiten Rechnung trägt; sie will damit auch Gerüchten und Spekulationen vorbeugen. Ohne anderweitigen Beschluss ist ausschliesslich die Präsidentin oder der Präsident für die Information zuständig. Schliesslich informiert die GPDel über ihre Tätigkeit zusammen mit den GPK im regulären Jahresbericht. Dieser wird i.d.R. zu Beginn des nachfolgenden Kalenderjahres von den GPK veröffentlicht.

6. Einfache Mehrheit bei Entscheiden der GPDel (Abs. 5)

36 Gemäss Abs. 5 entscheidet die Delegation mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder. Eine Ausnahme dazu enthält Art. 154*a* ParlG, wonach die GPDel mit der Zustimmung von zwei Dritteln all ihrer Mitglieder entscheiden kann, dass der BR ihre Ermächtigung benötigt, um eine Administrativ- oder Disziplinaruntersuchung zu eröffnen. Beide Bestimmungen finden in der Praxis jedoch keinen Niederschlag. Die Delegation folgt bei ihren Beratungen und Entscheiden dem Konsensprinzip.

9 Die Liste der seit 1.1.2000 erlassenen Verfügungen im Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1572) zeigt, um welche Art von Verfügungen es sich handeln kann.

10 Vgl. Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes. Bericht GPDel 30.8.2013 (Zusammenfassung), www.parlament.ch (4.4.2014).

4. Abschnitt: Berichterstattung im Rat

Art. 54

aufgehoben

abrogé

abrogato

Materialien

96.454 Pa.Iv. Kommission 95.067-NR. Koordination unter den parlamentarischen Kontrollkommissionen: Bericht PUK PKB 7.10.1996 (BBl 1996 V 429 ff., 465); AmtlBull NR 1996 2270; AmtlBull StR 1996 1043.
96.3151 Mo. Raggenbass. Zusammenführung, allenfalls intensivere Koordination der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission: AmtlBull NR 1996 1198 f.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen SPK-NR/StR 4.11.1998; Prot. Subkommissionen SPK-NR/StR 17.2.1999; prot. SPK-NR 14./15.9.2000, 29 f., Beilagen (Anträge der FK-NR sowie GPK-NR/StR); Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3553 ff., 3557); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Prot. SPK-NR 22.5.2008; Prot. SPK-StR 17.6.2008; AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 714 f.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

1 Eine der Schlussfolgerungen der PUK «über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB)» war, dass die Koordination unter den Kontrollkommissionen verbesserungswürdig sei; sie reichte eine entsprechende pa.Iv. *(96.454)* ein, welcher die Räte Folge gaben (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 425 f., 429, 465]); AmtlBull NR 1996 2270; AmtlBull StR 1996 1043). Im selben Jahr überwies der NR eine Mo. als Po. *(96.3151)*; diese forderte eine Gesetzesänderung, «welche die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen zusammenführt oder zumindest intensiver koordiniert» (AmtlBull NR 1996 1198 f.).[1]

2 Die SPK-NR prüfte bei der Ausarbeitung des ParlG zwei Varianten zur Umsetzung der pa.Iv. der PUK-PKB und des Po.: Einerseits die Schaffung einer «Aufsichts- und Finanzkommission (AFK)», welche die Funktionen von FK und GPK übernommen hätte, andererseits eine gesetzlich institutionalisierte Koordinationspflicht. Als Vorteile der AFK wurden die «enge Verknüpfung von Geschäftsprüfung und Finanzaufsicht», ein Effizienzgewinn als Folge der Vermeidung von Doppelspurigkeiten und letztlich ein «Bedeutungsgewinn für die Oberaufsicht» gesehen. Als Nachteile der Zusammenlegung von FK und GPK wurde eine zu grosse Belastung der Kommission, die Reduktion der Zahl der zu verteilenden Kommissionssitze und eine Dominanz der einfacher anwendbaren finanziellen Kriterien gegenüber den inhaltlichen Kriterien bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht befürchtet. Die FK lehnten die Zusammenlegung zhd. der SPK-NR ab. Die GPK betrachteten sie als zwar längerfristig interessante, aber noch näher zu überprüfende Perspektive; kurzfristig sinnvoll sei hingegen die gesetzlich institutionalisierte Koordinationspflicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3554 f.]).

1 Positiv zu diesen Vorschlägen äusserte sich auch die FinDel in ihrem Bericht vom 28.2.1997 «über die Finanzaufsicht im Bund 1996»; mit Hinweis auf einige Bsp. konkreter Koordinationsprobleme (BBl 1997 III 8 ff.).

3 Die SPK-NR (Prot. SPK-NR 14./15.9.2000, 29 f., Beilagen [Anträge der FK-NR sowie GPK-NR/StR]) und später die Räte nahmen folgenden Art. 54 in das Gesetz auf:[2]

«Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen

[1] Die Präsidien der Finanz- und der Geschäftsprüfungskommissionen (Aufsichtskommissionen) und ihrer Delegationen (Aufsichtsdelegationen) bilden die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA). Sie wird nach Bedarf erweitert durch die Präsidien der übrigen betroffenen Kommissionen.

[2] Sie tritt zweimal jährlich sowie nach Bedarf zusammen.

[3] Sie stellt die materielle Koordination der Prüfungsprogramme sicher und entscheidet über Kompetenzkonflikte und Berichterstattung.

[4] Sie entscheidet über Anträge der Kommissionen, die Wirksamkeit von Erlassen durch die mit dieser Aufgabe betraute Dienststelle der Parlamentsdienste, die Eidgenössische Finanzkontrolle oder Dritte überprüfen zu lassen, und gewährleistet in Zusammenarbeit mit dem Bundesrat die Kohärenz der Wirksamkeitsüberprüfungen.»

4 Mit der Änderung des ParlG vom 3.10.2008 wurde Art. 54 aufgehoben. Der Berichterstatter der SPK-StR begründete die Aufhebung wie folgt:

> «Dieser Beschluss geht auf einen Vorschlag der KPA selber sowie der Organe zurück, die ihre Präsidenten und Präsidentinnen in die KPA entsenden. Die KPA hat sich in der Praxis nicht bewährt, sie wird als sehr schwerfälliges Gremium empfunden» (AmtlBull StR 2008 715).

Auch nach Aufhebung von Art. 54 verpflichtet der für alle Kommissionen geltende Art. 49 ParlG die Aufsichtskommissionen und -delegationen zur Koordination (zur entsprechenden Praxis s. Art. 50 N 23).

Art. 55

Die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommissionen berichten ihrem Rat einmal jährlich über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit.

Une fois par an, les Commissions des finances et les Commissions de gestion rendent compte au conseil dont elles dépendent des principaux résultats de leurs travaux.

Le Commissioni delle finanze e della gestione riferiscono una volta all'anno alla propria Camera sui risultati principali dei loro lavori.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zum ParlG	1
2. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6

2 Zu Diskussionen Anlass gab dabei nur Abs. 4 betr. die Zuständigkeit für die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen (s. dazu Art. 44 N 9 f.).

Materialien

Bericht der Kommission des Nationalrathes über die Geschäftsführung des Bundesrathes während des Jahres 1849 (BBl 1850 III 291 ff.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 f.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
10637 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz NR betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz-NR 23.6./19.11.1970 (BBl 1970 II 1498 ff.); Änderung GVG 23.6.1971 (AS 1972 81 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); AmtlBull NR 1983 101 ff.; AmtlBull StR 1983 481 ff.; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
80.040 Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1979: Bericht GPK 15.4./19.5.1980 (BBl 1980 II 365 ff.).
88.233 Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste: Bericht Büro-NR und StR 15.7.1988 (BBl 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1989 257 f.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1178 ff.; AmtlBull StR 1991 685 ff.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot SPK-StR 14./15.1.2002; Stellungnahme Sekretariate FK und GPK 15.11.1999; VE ParlG 31.1.2000; Stellungnahme GPK 30.5.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff.).

Literatur

ALBRECHT, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 31 ff. (zit. ALBRECHT, Oberaufsicht); BÄUMLIN, Die Kontrolle des Parlaments über die Regierung und Verwaltung, Basel 1966 (zit. BÄUMLIN, Kontrolle); BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance et contrôles de l'administration, Basel 2008 (zit. BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance); HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation, Zürich 1980 (zit. HANGARTNER, Grundzüge); MÄDER, Was kann eine GPK?, Jusletter 15.8.2011, <www.weblaw.ch/jusletter/Artikel.asp?ArticleNr=9472> (31.3.2014) (zit. MÄDER, GPK).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zum ParlG

1 Von 1849 bis 1921 berichteten die zuständigen Kommissionen des NR und StR im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichtes des BR jeweils schriftlich über die Ergebnisse ihrer Prüfung. So wurden jährlich, neben dem Geschäftsbericht des BR, vor der Sommersession umfangreiche Berichte dieser Kommissionen zur Geschäftsführung des BR und des BGer im BBl veröffentlicht.[1]

2 Der «Mirage-Skandal» von 1964, welcher etliche verwaltungsinterne Missstände aufdeckte und die Probleme der parlamentarischen Kontrolle sichtbar machte, brachte den Anstoss zu verschiedenen Reformen, hauptsächlich im Bereich der parlamentarischen Kontrolle (s. Art. 163 N 1 ff.). In der Folge regte die GPK-NR, die mit der Ausarbeitung der entsprechenden Revisionsvorlage beauftragt worden war, im Jahr 1965 verschiedene Änderungen des GVG 1962 zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle an (BÄUMLIN, Kontrolle, 199, 201 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 508 ff.). Sie schlug in ihrem Bericht an den NR vom 13.4.1965 u.a. vor, die Berichterstattung der Kommissio-

1 Bericht der Commission des Ständerathes über die Geschäftsführung des Bundesrathes und des Bundesgerichtes während des Jahres 1855., sowie über die Staatsrechnung vom gleichen Jahre, vom 30.5.1856 (BBl 1856 II 57 ff.).

nen an die Räte neu rechtlich zu regeln (BBl 1965 I 1215). Die BVers folgte diesem Vorschlag und führte im Rahmen der GVG-Teilrevision vom 1.7.1966 unter Ziff. 4 «Berichterstattung an die Räte» einen neuen Art. 53bis ein:

[1] *Die Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Alkoholkommissionen berichten ihrem Rat über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit bei der Behandlung des Geschäftsberichtes und der Staatsrechnung bzw. des Geschäftsberichtes und der Rechnung der Alkoholverwaltung.*

[2] *Sie können ausserhalb dieser Geschäfte den Räten besondere Berichte erstatten, wenn bestimmte Umstände dies rechtfertigen.*

3 Mit der GVG-Teilrevision vom 23.3.1984 wurde Art. 53bis Abs. 2 aufgehoben. Der Inhalt war ab dahin in die für alle ständigen Kommissionen geltende Regelung mit einbezogen, gemäss derer «die Kommissionen dem Rat über die ihnen zugewiesenen Vorlagen und Aufträge berichten» und Antrag stellen. Ausserdem «berichten die ständigen Kommissionen ihrem Rat von sich aus, wenn die Umstände es nahelegen» (geregelt in Art. 8quater Abs. 3 und Art. 8quinquies Abs. 4 GVG i.d.F. vom 23.3.1984, in Art. 8quinquies Abs. 3 und Art. 8sexies Abs. 4 i.d.F. vom 7.10.1988 sowie in Art. 8quinquies Abs. 3 und 5 GVG i.d.F. vom 4.10.1991).

4 Nachdem sich die Berichterstattung der GPK bis dahin auf den in der Sommersession in den Räten erstatteten Bericht über die Prüfung der Geschäftsführung des BR und der eidg. Gerichte beschränkt hatte, gingen sie 1980 dazu über, den Räten zusätzlich einen schriftlichen Bericht über die wichtigsten Inspektionen vorzulegen und kurz über die Aufsichtseingaben vom Vorjahr zu orientieren. Dies, da die GPK der Ansicht waren, dass ihre Berichterstattung über die laufende Verwaltungskontrolle im Rahmen der Geschäftsberichtsdebatte oft zu kurz komme (Bericht GPK 15.4./19.5.1980 [BBl 1980 II 365 ff.]). Die im BBl veröffentlichten Berichte der GPK an die Eidg. Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben orientierten über die wichtigsten Ergebnisse der laufenden Verwaltungskontrolle im vergangenen Jahr, d.h. über jenen Teil der Aufgaben der GPK, der *nicht* der Prüfung der Geschäftsberichte des BR und der eidg. Gerichte diente.[2] Dieser Zweck ist bis heute grundsätzlich derselbe geblieben, die Titel haben sich im Lauf der Zeit jedoch verändert: Ab 1996 Berichte der GPK der Eidg. Räte über ihre Tätigkeit und seit 2000 Jahresberichte der GPK und der GPDel.[3]

2. ParlG

5 Der heutige Wortlaut von Art. 55 geht auf den Entwurf der SPK-NR für das ParlG zurück, der in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass gab (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3557, 3637]). Die Berichterstattung der GPK wurde gemäss der bereits bestehenden Praxis im ParlG festgeschrieben; neu wurde die Berichterstattung der FK ins Gesetz aufgenommen.

---

2 Bsp.: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1982 vom 14.4.1983 (BBl 1983 II 365).

3 Bsp.: Bericht der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit (Mai 1999/Mai 2000) vom 23.5.2000 (BBl 2000 4601); Jahresbericht 2000/2001 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 22.5.2001 (BBl 2001 5586).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

6 Die periodische Berichterstattung dient dazu, die Tätigkeit der Aufsichtskommissionen im Rat und in der Öffentlichkeit transparent zu machen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3557]). Damit war die SPK dem Anliegen der GPK gerecht geworden, welche ihre Arbeit in den Eidg. Räten besser verankern wollte. In einer Stellungnahme vom 20.5.2000 hatte die GPK moniert, dass der Austausch mit den Eidg. Räten oft zu kurz käme, weil sich die GPK mit ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen i.d.R. direkt an den BR oder die übrigen Träger von Aufgaben des Bundes wenden. Entsprechend stellten die GPK in Aussicht, ihre Arbeit in Zukunft verstärkt in NR und StR einzubringen, wobei es neben der Verankerung der Berichterstattung im ParlG noch andere Möglichkeiten gäbe, z.B. die Einreichung von parlamentarischen Vorstössen (Stellungnahme der GPK, 20.5.2000, 6). Heute schaffen die GPK insb. dadurch Transparenz über die Tätigkeit der Aufsichtskommissionen, dass sie regelmässig die Ergebnisse ihrer Untersuchungen publizieren[4], parlamentarische Vorstösse einreichen[5] und ausnahmsweise, indem ihre Berichte in den Räten beraten werden.[6]

7 In einem gemeinsamen schriftlichen «Jahresbericht» informieren die GPK und die GPDel das Parlament in der heutigen Praxis über die Hauptereignisse ihrer Tätigkeit; diesem ist auch der Jahresbericht der PVK angehängt (s. z.B. Jahresbericht vom 27.1.2012 der GPK und GPDel der Eidg. Räte [BBl 2012 6783 ff]; zur PVK vgl. Art. 27 N 18 ff.). Als Hauptereignisse gelten die wichtigsten während des Berichtsjahres vorgenommenen Kontrollen sowie deren Ergebnisse und die daraus zu ziehenden Lehren. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Folgen gelegt, die den Empfehlungen der Kommissionen und der Delegation gegeben wurden. Der Bericht enthält überdies Informationen über die Arbeitsmethoden und -prozesse und über die Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Aufsichtsgeschäften. Ausserdem gibt der Jahresbericht z.B. Auskunft über das Jahresprogramm, über veröffentlichte Briefe und Berichte an den BR und im Allgemeinen über den Auftrag und die Organisation der GPK und der GPDel. Er enthält i.d.R. auch Informationen, die vorher noch nicht veröffentlicht worden sind.

8 Die GPK heissen den Jahresbericht der GPK und der GPDel in einer Plenarsitzung anfangs des darauf folgenden Jahres gut, richten diesen an die Räte und beschliessen den Zeitpunkt der Veröffentlichung. Der Berichtsentwurf wird gemäss Art. 157 ParlG den betroffenen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Der Bericht wird einmal jährlich, i.d.R. jeweils in der Frühlingssession, in den beiden Räten vorgestellt und erörtert und von diesen zur Kenntnis genommen. Die Berichte werden im BBl veröffentlicht und sind auf der Internetseite der GPK und der GPDel abrufbar (MÄDER, GPK, 10; BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance, 123).

9 Im Weiteren legt die FinDel alljährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor. Der Bericht stellt die Tätigkeit der FinDel in den einzelnen Aufgabenbereichen (vgl. dazu

4 Bsp.: Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen: Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 4215 ff.). Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat: Bericht GPK-StR 30.3.2012 (BBl 2012 8899).

5 Bsp.: *Mo. 10.3391–10.3395, Po. 10.3389* und *10.3390* der GPK-NR z.B. sowie Mo. *10.3630–10.3634, Po. 10.3628* und *10.3629* der GPK-StR (Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA).

6 Bsp.: Bericht GPK-StR 19.9.2002 (BBl 2003 5403 ff.; *02.063 Swissair-Krise. Bericht*); Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes: Bericht GPK-NR 5.9.2007 (Dazu: *07.3576 Dringl. Ip. GPK-Bericht über die Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes*).

Art. 51 N 12 ff.) und deren wichtigste Erkenntnisse bei den einzelnen Geschäften dar. Der Bericht richtet sich gemäss Art. 51 Abs. 4 ParlG an die FK. Diese diskutieren ihn jeweils an der 1. Sitzung des 2. Quartals; i.d.R. stellt an der gleichen Sitzung die Direktorin oder der Direktor der EFK die wichtigsten Elemente des jährlichen Berichts der EFK vor. Deren Bericht richtet sich nach Art. 14 Abs. 3 FKG an den BR und die FinDel. Der Bericht der FinDel wird nach der Kenntnisnahme durch die FK im BBl veröffentlicht. Ziel des Berichts ist, neben den FK auch den Räten und der Öffentlichkeit Bericht zu erstatten.

10 Keinen schriftlichen Bericht erstatten die FK. Die FK betrachteten einen schriftlichen Bericht über die wesentlichen Tätigkeiten des vergangenen Jahres nicht für ein sinnvolles finanzpolitisches Instrument. Sie hielten insb. den Aufwand für das Verfassen gegenüber dem Nutzen eines solchen Berichts für unverhältnismässig. Die FK waren der Auffassung, dass eine mündliche Berichterstattung den Forderungen von Art. 55 ParlG Genüge tut (Prot. FK-NR 31.1/1.2.2005, 12 ff.; Prot. FK-StR 1.2.2005, 10 ff.). Diese Lösung lässt sich damit vertreten, dass die FK den Räten und der Öffentlichkeit im Rahmen von Voranschlag, Nachträgen und Finanzplan sowie im Rahmen von Mitberichten an die Sachbereichskommissionen ohnehin regelmässig über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit Bericht erstatten und damit Transparenz herstellen. In der Praxis berichten die FK kurz in mündlicher Form im Rahmen der Staatsrechnung über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit.[7]

11 Die Art und Weise der Berichterstattung wird vom ParlG nicht näher geregelt. Das ParlG überlässt den Aufsichtskommissionen bei der Ausübung der Oberaufsicht generell einen grossen Spielraum. Damit trägt es dem dynamischen Umfeld der Bundesaufgaben und den sich darauf ergebenden unterschiedlichsten Problemstellungen der Oberaufsicht Rechnung (Albrecht, Oberaufsicht, 41). Die Kommissionen können demnach selbst festlegen, wie sie Bericht erstatten wollen.

7 Vgl. dazu die Ausführungen der Kommissionssprecher der FK-NR (NR Marlyse Dormond Béguelin [SP/VD]; NR Felix Walker [CVP/SG]) anlässlich der Beratung der Staatsrechnung 2004 (AmtlBull NR 2005 611, 613).

5. Abschnitt: Redaktionskommission

Art. 56

Zusammensetzung und Organisation

[1] Die Redaktionskommission (RedK) ist eine gemeinsame Kommission beider Räte.

[2] Sie besteht aus drei Subkommissionen entsprechend den Amtssprachen des Bundes.

[3] Die Kommission konstituiert sich selbst.

[4] Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Composition et organisation

[1] La Commission de rédaction (CdR) est une commission commune aux deux conseils.

[2] Elle se compose de trois sous-commissions, à raison d'une par langue officielle.

[3] Elle se constitue elle-même.

[4] Elle prend ses décisions à la majorité des votants.

Composizione e organizzazione

[1] La Commissione di redazione (CdR) è una commissione congiunta delle due Camere.

[2] Consta di tre sottocommissioni, una per ogni lingua ufficiale.

[3] La Commissione si costituisce da sé.

[4] Prende le sue decisioni a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte (zu Art. 56 und 57)	1
1. GVG von 1902: Schaffung einer RedK	1
2. GVG von 1962	8
3. Änderung des GVG vom 14.3.1974: Einsetzung einer gemeinsamen ständigen RedK beider Räte	16
4. Änderung des GVG vom 23.3.1984	18
5. ParlG	19
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	21
1. Abs. 1 und 4	21
2. Abs. 2	23
3. Abs. 3	26

Materialien

Bis 1946: Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/1903 386 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.).
5264 Bereinigte Gesetzessammlung. Rechtskraft: Botschaft BR 14.8.1947 (BBl 1947 II 689 ff.); StenBull NR 1948 15 f.
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1477); Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960; Prot. Kommission-StR 24./25.8.1961; Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961; Prot. Kommission-StR 14./

15.11.1961; Prot. Kommission-NR 30./31.1.1962; StenBull NR 1961 253, 276 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12 ff.; StenBull StR 1962 75 ff. und 101; StenBull NR 1962 258; StenBull StR 1962 107 und 167; StenBull NR 1962 327; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11784 Pa.Iv. Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz. Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Stellungnahme BR 31.10.73 (BBl 1973 II 876 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 ff.; AmtlBull NR 1974 299; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 394; AmtlBull StR 1974 84; AmtlBull NR 1974 429; Prot. erweitertes Büro-StR 29.1.1974; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1155); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); AmtlBull NR 1983 71 und 101; AmtlBull StR 1983 481; AmtlBull NR 1983 1798; AmtlBull StR 1984 47; AmtlBull NR 1984 154; AmtlBull NR 1984 443; AmtlBull StR 1984 153; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht VE PG 31.1.2000; Prot. SPK-NR 26.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3558), Prot. SPK-StR 14./15.1.2002; Prot SPK-StR 8.4.2002; Prot. SPK-NR 25./26.4.2002; AmtlBull NR 2001 1347 ff; AmtlBull StR 2002 7 ff.; AmtlBull 2002 NR 957f; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.420 Pa.Iv. Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission: Bericht RedK 30.4.2003 (BBl 2003 3963 ff.); Schreiben SPK an RedK 30.5.2002; Prot. RedK 2.10.2002; Schreiben RedK an die Mitglieder und Suppleanten 23.4.2003; Stellungnahme BR 28.5.2003 (BBl 2003 4291 ff.); AmtlBull StR 2003 651; Prot. Büro-NR 27./28.8.2003; AmtlBull NR 2003 1428 ff.; VO BVers über die RedK 3.10.2003 (AS 2003 3601 ff.).

Literatur

STENGEL, Die Parlamentsdienste im Bund: Ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Zürich 1977 (zit. STENGEL, Parlamentsdienste); WEBER, Koordination der Gesetzgebung im Hinblick auf Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion, in: ZSR 1950, H. 69, 251 ff. (zit. WEBER, Koordination).

I. Entstehungsgeschichte (zu Art. 56 und 57)

1. GVG von 1902: Schaffung einer RedK

1 Den Materialien kann nicht abschliessend entnommen werden, wer die Erlasstexte vor der Schaffung der RedK einer redaktionellen Überprüfung unterzogen hat. Das GVG von 1849 enthielt keine Bestimmungen über die endgültige Redaktion der BG und AVB. Erst das GVG vom 9.10.1902 hat die Frage der Schlussredaktion geregelt. Die Anregung dazu erfolgte bereits im Jahre 1888: Durch BB vom 25.6.1888 betr. den Geschäftsbericht des BR und des BGer vom Jahre 1887 wurde der BR eingeladen, Bericht und Antrag zu stellen, wie die endgültige Redaktion der BG und die Bereinigung ihrer Texte in den drei Landessprachen zweckmässiger organisiert werden kann (BBl 1888 III 799).[1] Gemäss SEEGER wurde bis ins Jahr 1896 keine befriedigende Lösung der Angelegenheit gefunden (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 113 ff.). Der Präsident der vereinigten Kommission des NR und des StR, NR Robert Comtesse (FDP/NE), wies in einem Schreiben an den BR vom 25.11.1896 betr. die Revision des GVG vom 22.12.1849 auf folgenden Punkt hin:

> «Es ist mit Recht darüber Klage geführt worden, dass die Bundesgesetze öfters an Redaktionsmängeln leiden, dass die Texte nicht übereinstimmen oder Widersprüche aufweisen, was oft deren Anwendung durch den Richter erschwert. Die gesetzgeberischen Erlasse, welche aus den Beratungen der Kammern hervorgehen, müssen absolut diejenige Klarheit, Genauigkeit und Übereinstimmung besitzen, welche unerlässlich ist, um dem Bürger die diesfalls mit Recht geforderte Ge-

1 Es handelte sich um den BB über die Genehmigung des Geschäftsberichtes, in welchen im 19. Jh. häufig Aufträge an den BR aufgenommen wurden.

währ zu bieten. Könnte nicht eine Schlussnahme in dem Sinne getroffen werden, dass jedes Gesetz, bevor es zur Veröffentlichung dem Bundesrate überwiesen wird, noch durch eine Redaktionskommission zu prüfen wäre, welcher die Aufgabe zufiele, die Texte klar zu fassen und zu bereinigen und Übereinstimmung zwischen dem deutschen und französischen Texte herzustellen, wohlverstanden ohne dabei materielle Änderungen an den Anträgen und Amendements vorzunehmen?» (Botschaft 30.3.1899 [BBl 1899 II 497 f.]).

2 Nach Art. 8 GVG 1902 gingen die BG und AVB[2] nach Schluss der Beratung neu an die RedK, sofern die Räte nichts anderes beschlossen.[3] Die neu geschaffene RedK hatte den endgültigen Wortlaut des deutschen und französischen Gesetzes oder AVB festzustellen, insb. die beiden Texte in Übereinstimmung zu bringen und Widersprüche formaler Art mit bestehenden Gesetzen zu beseitigen.[4] Zu sachlichen Änderungen an den Beschlüssen der Räte war sie nicht befugt.

3 Gemäss Art. 9 GVG 1902 bestand die RedK aus den Berichterstattern der Kommissionen beider Räte, dem zweiten Vizekanzler[5] und den Übersetzern beider Räte. Sie konnte zudem andere Bundesbeamte oder Experten zu ihren Beratungen beiziehen. Der Bundeskanzler und der erste Vizekanzler waren in ihrer Funktion als Protokollführer nicht von Amtes wegen Mitgliedern der RedK; sie waren aber berechtigt, an den Sitzungen der RedK als Experten teilzunehmen (Stengel, Parlamentsdienste, 17 ff.). Sie konnten im Verhinderungsfalle ihre Anträge und Bemerkungen auch schriftlich einreichen (Art. 9 GVG 1902). Die RedK wurde einberufen und geleitet vom Berichterstatter der Kommission jenes Rates, welchem die Priorität zustand (Art. 9 GVG 1902). Die Zusammensetzung der RedK änderte sich somit bei jeder Vorlage.

4 Für den italienischen Text galt eine Spezialregelung. Gemäss Art. 12 GVG 1902 war der italienische Wortlaut der Durchsicht[6] einer Kommission zu unterstellen, «welche aus je

2 Gemäss Cron galt dies auch für dringl. AVB. Im Dringlichkeitsfall konnten die Räte das BG oder einen AVB direkt in der Schlussabstimmung annehmen, unter Vorbehalt der Bereinigung durch die RedK (Cron, Geschäftsordnung, 209).

3 Von der Überweisung an die RedK wurde dann abgesehen, wenn eine Vorlage bes. dringlich, oder wenn sie kurz und von untergeordneter Bedeutung war (Seeger, Gesetzgebungsverfahren, 116; Cron, Geschäftsordnung, 215).

4 Seeger hielt bereits 1915 fest, dass «die schwierigste Aufgabe der Redaktionskommission darin besteht, zwischen dem deutschen und französischen Text eine Übereinstimmung herzustellen. Es kann sich bei der Abfassung des französischen Textes nicht um eine bloss wörtliche Übersetzung aus dem deutschen handeln oder umgekehrt (wenn das Original französisch ist); denn dadurch würde häufig der Sinn nicht richtig wiedergegeben werden können. Der französische Text hat sich den Eigenarten der französischen, der deutsche denjenigen der deutschen Sprache anzupassen» (Seeger, Gesetzgebungsverfahren, 116). Den Beratungen in den Räten lag der italienische Text nicht zugrunde. Die Beratung und Beschlussfassung erfolgten nur über den deutschen und französischen Text; nur bei wichtigen Gesetzesvorlagen wurde der italienische Text den Räten zur Abstimmung unterbreitet, wie z.B. bei den Vorlagen OR und ZGB (Seeger, Gesetzgebungsverfahren, 113).

5 Stengel erwähnt, dass im Jahr 1895 die Stelle eines zweiten Vizekanzlers neu geschaffen wurde (Stengel, Parlamentsdienste, 17). Seine Hauptaufgabe bestand darin, die frz. Fassung der vom BR ausgehenden Erlasse zu überprüfen (BB vom 28.6.1895 betr. Abänderung des BB vom 21.8.1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des BR [AS 1895/1896 188]). Der zweite Vizekanzler sollte gemäss Botschaft auch berufen sein, «an der Textesbereinigung der aus den Beratungen der Bundesversammlung hervorgegangenen Erlasse teilzunehmen.» «Er vorab wird daher zu den Sitzungen der Redaktionskommission einzuladen sein» (Botschaft BR 30.3.1899, BBl 1899 II 485).

6 Gemäss Cron war der italienische Erlass nicht nur zur Durchsicht, sondern auch zur Genehmigung der Kommission zu unterbreiten (Cron, Geschäftsordnung, 214).

einem Mitgliede des Nationalrates und des Ständerates italienischer Zunge, dem zweiten Vizekanzler oder einem anderen des Italienischen mächtigen höheren Beamten und dem Übersetzer des Entwurfs besteht». Bei der italienischsprachigen Kommission bestand die Besonderheit darin, dass die dem NR und StR angehörenden Kommissionsmitglieder von den Präsidenten dieser Räte jeweils für die Dauer der laufenden Amtsperiode bezeichnet wurden. Wann die italienische Kommission den italienischen Text prüfte, geht aus dem Gesetz nicht hervor. In der Botschaft wurde dazu ausgeführt, dass der redaktionellen Durchsicht der italienischen Texte während der Session der BVers nichts im Weg stehe (Botschaft BR 30.3.1899 [BBl 1899 II 486]). Nach GIACOMETTI/FLEINER erfolgte die Bereinigung des italienischen Wortlautes durch diese besondere Kommission aber erst nach der Schlussabstimmung (GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, 562; Art. 8 ff. GVG 1902, FN 153).

5 Gemäss SEEGER unterschied das GVG 1902 zwischen Differenzen materieller Art (Art. 5 Abs. 1) und Differenzen redaktioneller Art (Art. 8). Das Verfahren zur Beseitigung dieser Arten von Differenzen gestaltete sich unterschiedlich (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 105; gl.M. CRON, Geschäftsordnung, 214). SEEGER führt dazu aus, dass nach Bereinigung der Vorlage durch die RedK die Berichterstatter der Kommissionen den Räten Bericht über die Anträge der RedK unterbreiteten. Bestand zwischen den Räten keine Übereinstimmung, so fand zur Erledigung der Redaktionsdifferenzen ein zu der materiellen Differenzberatung analoges Verfahren[7] statt. Seeger erklärte, «erst nachdem auch die Redaktionsdifferenzen behoben sind, findet die Beratung eines Gesetzes- oder Beschlussentwurfes durch die Schlussabstimmung ihre endgültige Erledigung» (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 116).[8]

6 Im Rahmen der Behandlung der Vorlage *5264 Bereinigte Gesetzessammlung. Rechtskraft* nahm der NR am 9.3.1948 ein Po. seiner Kommission an. Darin wurde der BR eingeladen, «zu prüfen, auf welchem Wege inskünftig dem Erfordernis nach einer einheitlichen und klaren Gesetzesredaktion und Gesetzestechnik vermehrte Beachtung geschenkt werden könnte» (StenBull NR 1948 15). Als Begründung für das Po. wurde festgehalten, dass «bei der Fabrikation der Gesetze eine gewisse Sprachverwilderung Platz gegriffen hat, nicht nur rein sprachlich, sondern namentlich auch in Bezug auf die juristische Terminologie» (StenBull NR 1948 15). Das Po. zeigte die Schwachstelle des damals geltenden Art. 9 GVG 1902 auf. Durch den ständigen Wechsel in der Zusammensetzung der RedK entbehrte die Arbeit jeder Kontinuität. Deshalb forderte die Kommission, «einen oder zwei Experten aus wissenschaftlichen Kreisen zu bestellen, die dauernd dieser Kommission angehören würden und deren Aufgabe es in erster Linie wäre, in Zusam-

7 S. z.B. Bericht der RedK des Zivilgesetzbuches an die Bundesversammlung vom 20.11.1907 (BBl 1907 VI 367). Die RedK befasste sich in der Zeit vom Juni bis November 1907 mit der Bereinigung des ZGB und legte am 20.11.1907 einen fünfseitigen Bericht über das Ergebnis ihrer Arbeit vor. Die RedK legte in ihrem Bericht dar, dass sie sprachliche Verbesserungen vornahm, die Übereinstimmung in den drei Sprachen anstrebte und auch offenbare Widersprüche korrigierte. Dieser Bericht wurde vor der Schlussabstimmung den Räten vorgelegt (StenBull NR 1907 755). Das ZGB wurde in allen drei Amtssprachen zugleich den Räten zur Schlussabstimmung vorgelegt (GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, 562 ff.). Vgl. auch Bericht der RedK des Obligationenrechtes an die Bundesversammlung vom 14.3.1911 (BBl 1911 I 845).

8 Beim Bankengesetz von 8.11.1934 wurde die Schlussabstimmung vor der Bereinigung des Erlasses durch die RedK vorgenommen. Der Präsident des NR ermächtigte die RedK, allfällige rein redaktionelle Bereinigungen *nach* der Schlussabstimmung vorzunehmen (StenBull StR 1934 466). Dieses Vorgehen erklärte BOVET in seinen Ausführungen zum GRN von 17.12.1920 in dringl. Fällen für zulässig (BOVET, Règlement, 45).

menarbeit mit dem 2. Vizekanzler für diese einheitliche, verbesserte Redaktion und Gesetzestechnik zu sorgen» (StenBull NR 1948 15 f.)

Gemäss dem Bericht des BR an die BVers über seine Geschäftsführung im Jahre 1952 vom 9.4.1953 (Geschäftsbericht BR 1952, 2) konnte das Po. des NR vom 9.3.1948 betr. einheitliche Gesetzesredaktion abgeschrieben werden. Der BR führte dazu aus, dass «sämtliche Erlassentwürfe und Botschaften auf der BK hinsichtlich Redaktion und Gesetzestechnik überprüft werden». Fehler von einiger Bedeutung würden mit dem Erlassredaktor besprochen und für eine spätere Belehrung eines weiteren Kreises notiert. Über grundsätzliche Fragen, die von allgemeinem Interesse waren, würden Kreisschreiben erlassen. Weiter erklärte der BR in seinem Bericht, dass der Vizekanzler im Jahr 1952 Ratschläge[9] über die Titelwahl bei Erlassen der Bundesbehörden mit vielen Bsp. über festgestellte Fehler an alle im Bundesdienste stehenden Redaktoren von Gesetzesentwürfen verschickt habe. Im Weiteren folgten Abhandlungen über den Ingress, über die Gesetzessprache, über Aufbau und Gliederung, Strafbestimmungen, Schluss- und Übergangsbestimmungen (Geschäftsbericht BR 1952, 2). **7**

2. GVG von 1962

Obwohl der BR in seiner Botschaft vom 25.4.1960 die Frage aufwarf, ob dem Erfordernis einer einheitlichen und klaren Gesetzesredaktion und Gesetzestechnik nicht am ehesten durch Schaffung einer gleich zusammengesetzten und permanenten ständigen RedK entsprochen werden könnte,[10] verzichtete er darauf, diesbezüglich konkrete Vorschläge zu unterbreiten. In diesem Sinne konkret wurde aber die Kommission des StR mit ihrem Antrag für eine ständige RedK, deren Mitglieder auf die Dauer einer Legislaturperiode gewählt werden sollten. Sie sollte aus drei Mitgliedern des NR (zwei aus der deutschen und eines aus der französischen Schweiz) und aus zwei Mitgliedern des StR (je eines aus der deutschen und französischen Schweiz) sowie aus den jeweiligen Berichterstattern der beiden Räte bestehen. Ferner sollten der Bundeskanzler, der Vizekanzler oder die beiden Vizekanzler, der Generalsekretär der BVers und der Chef des Sekretariats für italienische Sprache der BK den Sitzungen der RedK als ständige Experten mit beratender Stimme beiwohnen. Sie sollten auch das Recht haben, Anträge zu stellen. Die RedK sollte zudem weitere Experten beiziehen können (StenBull StR 1961 265). **8**

9 Aus dieser Sammlung von Belehrungen und Ratschlägen sind sehr wahrscheinlich die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR) entstanden. Die GTR regeln die formale Gestaltung der Erlasse des Bundes. Sie dienen der Sicherstellung eines einheitlichen Erscheinungsbildes der Erlasse, die im BBl, in der AS und in der SR veröffentlicht werden. Die GTR werden von der BK in Zusammenarbeit mit dem BJ und dem Sekretariat der RedK erarbeitet. Die letzte Totalrevision der GTR datiert von 2013, <http://www.bk.admin.ch/themen/gesetz/00050/index.html?lang=de> (26.1.2014).

10 Konkret schrieb der BR: «Das jetzige System hat den Nachteil, dass ausser den Vertretern der Bundeskanzlei die Kommissionsmitglieder von Fall zu Fall wechseln, so dass die gewünschte Kontinuität in der Beurteilung redaktioneller, gesetzestechnischer und gesetzessystematischer Fragen nur zum Teil gewahrt zu werden vermochte. Durch Schaffung einer permanenten Kommission, bestehend aus einem auf längere Zeit gewählten Kern sachverständiger Parlamentarier und eventuell einer Persönlichkeit ausserhalb des Parlaments, verstärkt durch die Vertreter der Bundeskanzlei und die jeweiligen Berichterstatter der vorberatenden Kommissionen, könnte dieser unbefriedigende Zustand ohne Zweifel weitgehend behoben werden» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1478]).

9 Einen wesentlichen Anteil an den neuen Anträgen der Kommission des StR dürfte der damalige Vizekanzler Weber gehabt haben, der im Anschluss an die Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 24./25.8.1961 in einem Schreiben an diese Kommission seine Sicht darlegte. Weber wies darauf hin, dass die bisherige Zusammensetzung bewirkte, dass bei jeder Vorlage die Zusammensetzung der RedK wechselte und die redaktionellen Änderungsvorschläge daher von den beiden Vizekanzlern ausgingen, die die nötige Erfahrung aus vielen solchen Sitzungen mitbrachten. Daher sei es nicht leicht, in der Praxis der RedK eine konstante Linie einzuhalten (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 2).[11]

10 Ein weiteres Problem sah Weber darin, dass über die Verhandlungen der RedK keine Prot. geführt werden, was die Bildung einer konstanten Praxis erschwere (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 2). Weiter warf er die Frage auf, was zu geschehen hätte, wenn die RedK Widersprüche *materieller* Art feststellt. Oder wie vorzugehen sei, wenn sich in der RedK Meinungsverschiedenheiten ergeben zur Frage, ob eine Änderung materieller oder formaler Natur ist. Er fragte auch, ob die RedK dem Rat auch Minderheitsanträge unterbreiten könne. Gemäss Art. 10 GVG 1902 wäre dies möglich, aber seines Wissens sei es noch nie vorgekommen. BR Ludwig von Moos habe dazu gesagt, dass die RedK keine Anträge zu stellen, sondern nur eine Mitteilung zu machen habe. In einem solchen Fall müsse sich die vorberatende Kommission mit der Angelegenheit befassen. Gemäss WEBER war dieses Vorgehen aber nirgends geregelt (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 2 f.). Eine Regelung war seiner Auffassung nach aber notwendig; mit einer Mitteilung allein sei es nicht getan (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 6).

11 Schliesslich erachtete es Weber auch als unbefriedigend, wenn die RedK die Texte *vor* der Schlussabstimmung bereinigen muss, während die BK oder andere beauftragten Stellen *erst nach* der Schlussabstimmung noch redaktionelle Änderungen am Wortlaut und offensichtliche Fehler korrigieren dürfen (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 3). Dieses Vorgehen hatte seine Grundlage in den Geschäftsreglementen: Gemäss GRN und GRS von 1946 konnte jeder Rat auf die Überweisung der Vorlage an die RedK verzichten, wenn diese damit einverstanden war. Stattdessen konnte jeder Rat die BK oder eine andere Stelle mit der Festsetzung des endgültigen Wortlauts *nach erfolgter Schlussabstimmung* betrauen (Art. 78 Abs. 2 GRN 1946; Art. 61 GRS 1946).[12] Weber wies ferner darauf hin, dass es die Räte in der Praxis aus Zeitnot zunehmend den Kommissionsreferenten überlassen haben, ob die RedK einberufen wird oder nicht. Auch fände keine ausdrückliche Überweisung der Vorlage zur Festsetzung des endgültigen Wortlautes mehr statt. In dieser Situation habe sich die BK als generell ermächtigt, aber auch als verpflichtet betrachtet, alle Vorlagen, die nicht den Weg über die RedK genommen haben, vor der Publikation noch redaktionell zu überprüfen (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 3).

---

11 Weber nahm in seinem Schreiben auch auf einen Aufsatz Bezug, den er 1950 unter dem Titel «Koordination der Gesetzgebung im Hinblick auf Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion» in der ZSR veröffentlicht hatte (vgl. WEBER, Koordination).

12 Auch die ständerätliche Kommission fragte sich, ob diese Bestimmungen der Geschäftsreglemente nicht in Widerspruch zum GVG 1902 stehen, welches die redaktionelle Bereinigung *vor der Schlussabstimmung* verlangte (StenBull StR 1961 266).

Die Kommission des NR folgte dem Beschluss des StR über die Zusammensetzung der RedK nicht. Eine RedK mit zwölf oder mehr Mitgliedern war ihrer Ansicht nach zu schwerfällig. Die Kommission gelangte daher zum Schluss, auf eine so grundlegende Änderung zu verzichten, und lehnte den Beschluss des StR ab (StenBull NR 1962 15). Der NR folgte seiner Kommission (StenBull NR 1962 14). **12**

Der StR lenkte angesichts der klaren Beschlussfassung des NR ein und verzichtete auf die Schaffung einer ständigen RedK (StenBull StR 1962 76 ff.). StR Rudolf Mäder (CVP/SG) beklagte im Rat: «So wird praktisch alles beim alten bleiben. […] Die Hauptlast und die Hauptverantwortung wird bei der Bundeskanzlei, beim Bundeskanzler, beim Vizekanzler und beim Generalsekretär der Bundesversammlung liegen» (StenBull StR 1962 77). Die redaktionelle Bereinigung würde somit bei jener Stelle bleiben, die bereits die Entwürfe des BR auf ihre Redaktion zu überprüfen hatte. «Diese Kontrolle quasi über sich selbst ist sicher unzweckmässig […]. Eine permanente parlamentarische Redaktionskommission hätte für sich als ausserhalb der Verwaltung stehende Instanz gewissermassen als oberste Aufsichtsbehörde für die Gesetzesredaktion amten können, und es würde ihr kraft ihrer Stellung auch gegenüber den Verwaltungsabteilungen eine grössere Unabhängigkeit und Autorität zukommen als einem Beamten der Bundeskanzlei» (StenBull StR 1962 76 f.). **13**

Im Wesentlichen weitergeführt wurde auch die bereits mit Art. 12 GVG 1902 gefundene Sonderregelung für eine ständige RedK für die italienische Sprache. NR Franco Maspoli (CVP/TI), schilderte im NR die Praxis der Überprüfung der italienischsprachigen Gesetzestexte, die sich bewährt habe. Der italienische Text lag im Gegensatz zum französischen und deutschen Text nur selten bereits als Botschaftsentwurf vor. Er war weder Gegenstand einer Diskussion in den Departementen noch im BR. Ebenso wenig lag er den Kommissionen oder im Plenum vor. Er wurde daher auch nicht den zahlreichen Kontrollen unterzogen, wie sie für den deutschen und französischen Text vorgesehen waren. Die italienische RedK tagte in der Praxis bereits nach dem Erstrat und nicht wie die deutsche und französische – falls diese überhaupt tagten – zwischen Beendigung der Differenzen und der Schlussabstimmung (StenBull NR 1961 277 f.). **14**

Auch bei der Definition der Aufgaben der RedK scheiterte ein Versuch der Kommission des StR, eine Neuerung einzuführen. Gemäss ihrem vom StR angenommenen Antrag für Art. 30 Abs. 3 E-GVG 1962 sollte die RedK den Räten Anträge unterbreiten, wenn sie in einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken feststellt, die materielle Änderungen nach sich ziehen (StenBull StR 1961 268). Der NR lehnte es ab, dass die RedK den Räten Anträge mit materiellen Änderungen unterbreiten kann. Die RedK würde damit Befugnisse erhalten, die nur einer Einigungskommission zustehen. Diese Lösung könnte auch zu Komplikationen mit den Kommissionen führen, die mit der materiellen Beratung der Vorlage betraut sind (StenBull NR 1962 16). Im Ergebnis der Beratungen wurde in Art. 32 Abs. 2 GVG 1962 festgehalten, dass die Berichterstatter der zuständigen vorberatenden Kommissionen den Räten entsprechende Anträge unterbreiten, wenn die RedK materielle Mängel feststellt. **15**

3. Änderung des GVG vom 14. 3. 1974: Einsetzung einer gemeinsamen ständigen RedK beider Räte

Die Fraktionspräsidentenkonferenz verfolgte mit ihrer Initiative vom 1. 10. 1973 u.a. das Ziel, eine gemeinsame ständige RedK beider Räte mit je einer Sektion für jede Amtssprache einzusetzen. Mit dieser Initiative konnten somit die Ideen, die bereits bei der Totalrevision des GVG 1962 diskutiert worden waren, umgesetzt werden. Als Vorbild diente **16**

die ständige RedK der italienischen Sprache: Diese RedK hielt ihre Sitzungen immer zwischen den Sessionen ab und tagte stets in gleicher Zusammensetzung, was zur Folge hatte, dass die Texte einlässlich geprüft, feste Regeln angewendet und auf eine einheitliche Terminologie geachtet werden konnte. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung zog die Konsequenz aus dieser Praxis (vgl. Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 [BBl 1973 II 830 f.]). Der Vorschlag blieb in den Räten im Wesentlichen unbestritten.

17 Konkret gab es u.a. die folgenden Neuerungen: Die RedK wurde neu in Unterkommissionen für jede Amtssprache gegliedert. Ihre Mitglieder wurden für vier Jahre in die RedK gewählt und konnten wiedergewählt werden (Art. 31 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 14.3.1974). Im Weiteren wurde ein Koordinationsausschuss aus den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Unterkommission und Vertretern von BK und Generalsekretariat bestellt (Art. 31 Abs. 4 GVG i.d.F. vom 14.3.1974). Mit der neuen Bestimmung wurde ausserdem geklärt, dass ausschliesslich Ratsmitglieder der RedK angehören (je sechs Mitglieder jeden Rates, wovon je zwei deutscher, französischer und italienischer Sprache; Art. 31 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 14.3.1974). Die Fachleute der Amtssprachen und der Gesetzestechnik sollten als Expertinnen und Experten resp. Beraterinnen und Berater zur Verfügung stehen. Mit dieser Klarstellung wurde auch die Verantwortung geregelt. Ferner wurde die Bestimmung gelockert, wonach die BG und AVB erst *nach Schluss der Beratung* an die RedK gehen. Neu war vorgesehen, dass die RedK *vor Verabschiedung der Erlasse* den Wortlaut überprüft (Art. 31 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 14.3.1974). Diese Änderung erlaubte es der RedK, die Beratungsgegenstände in einem früheren Stadium als bisher zu überprüfen. Gemäss Art. 32 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 14.3.1974 hatte die RedK die Texte neu *in den drei Amtssprachen* in Übereinstimmung zu bringen. Ferner wurden die erforderlichen Änderungsanträge den Räten neu durch die RedK und nicht mehr durch die Kommissionsberichterstatterinnen bzw. Kommissionsberichterstatter gestellt, falls die RedK auf Lücken oder materielle Widersprüche stiess (Art. 32 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 14.3.1974). Eine weitere Neuerung bestand schliesslich darin, dass die RedK erhebliche Textänderungen in beiden Räten vor der Schlussabstimmung erläutern liess (Art. 32 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 14.3.1974). Diese Anträge der Fraktionspräsidentenkonferenz wurden von den Räten ohne Änderung angenommen.

4. Änderung des GVG vom 23.3.1984

18 Das Ziel der Gesetzesänderung im Rahmen der Vorlage *78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform* bestand in der Präzisierung der Aufgaben der RedK. In Art. 32 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 wurden die Fälle, in denen die RedK auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stossen konnte, neu nach Verfahrensstadien unterschieden. Wurden die Mängel noch während des Differenzbereinigungsverfahrens bemerkt, so benachrichtigte die RedK die vorberatenden Kommissionen. War die Differenzbereinigung bereits beendet, so hatte die RedK im Einvernehmen mit den Präsidentinnen und Präsidenten der vorberatenden Kommissionen den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge zu stellen (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1156]). Mit dieser neuen Regelung wurde eine Lücke im damaligen Recht geschlossen. Im bisherigen GVG war nur jener Fall geregelt gewesen, in welchem das Differenzbereinigungsverfahren bereits beendet war.

5. ParlG

Anders als im bisherigen GVG sollten im ParlG auf Gesetzesstufe nur noch die Kernaufgaben der RedK festgehalten werden; die Details der Verfahrensweise sollten neu auf Verordnungsstufe geregelt werden (BBl 2001 3558). Entsprechend sind die Bestimmungen betr. die Zusammensetzung und die Aufgaben im ParlG auf das Wesentliche gekürzt worden. Die Details finden sich in der VO der BVers vom 3.10.2003 über die RedK (VO RedK, AS 2003 3601 ff.). **19**

Nach Art. 57 Abs. 3 ParlG hat die RedK, wenn sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stösst, die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten zu benachrichtigen. Der VE des ParlG vom 31.1.2000 sah in Art. 55 Abs. 2 VE lediglich vor, dass die RedK materielle Änderungen zu unterlassen hat. Wie die RedK vorzugehen hat, wenn sie auf materielle Lücken stösst, sollte nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden. Mit Schreiben vom 9.8.2000 unterbreitete die RedK der SPK-NR eine Neuformulierung für Art. 55 Abs. 3 VE, der wie folgt lautete: «Die RedK unterlässt materielle Änderungen. Stösst sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie die vorberatenden Kommissionen und kann diesen Anträge stellen.» Ein Kommissionsmitglied intervenierte in der Folge heftig und regte an, bei festgestellten Fehlern vor der Schlussabstimmung anstelle der Kommissionspräsidentin resp. des Kommissionspräsidenten jene zu informieren, die das Gesetz unterschreiben. Diese garantierten mit ihrer Unterschrift, dass das Gesetz in allen Teilen dem Willen des Parlaments entspricht. Die vorberatenden Kommissionen hätten demgegenüber ihre Aufgaben bereits erledigt (Prot. SPK-NR 26./27.10.2000, 49). Auf dessen Antrag beschloss die SPK-NR, dass nicht die Kommissionspräsidentinnen oder -präsidenten, sondern die Ratspräsidien benachrichtig werden sollen (Prot. SPK-NR 26./27.10.2000, 52). Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 führte dazu aus, «dass die Ratspräsidien dafür besorgt sein werden, dass die Korrekturvorschläge durch die zuständigen Organe geprüft werden. In der Praxis werden sie das Geschäft an die vorberatende Kommission zur Überarbeitung geben» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3559]). **20**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1 und 4

Gemäss Art. 153 Abs. 2 BV kann das Gesetz gemeinsame Kommissionen beider Räte vorsehen. Die RedK ist eine gemeinsame Kommission beider Räte gemäss diesem Art. Das Gesetz kann gemäss Art. 153 Abs. 3 BV einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen: Für einen Teil der Zuständigkeiten der RedK (Art. 58 ParlG) liegt eine derartige Kompetenzdelegation vor. Die spezialgesetzlichen Bestimmungen für gemeinsame Kommissionen – v.a. Art. 43 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 2 ParlG – sind auf die RedK aber nicht anwendbar; insb. bedürfen die Beschlüsse der RedK nicht der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat, da sich die RedK nach den drei Amtssprachen und nicht nach Ratszugehörigkeit zusammensetzt. Auch werden die Präsidien der RedK bzw. ihrer Subkommissionen nicht durch die KoKo bestimmt (Art. 43 Abs. 2 ParlG), sondern die RedK konstituiert sich selbst (s. unten N 26). **21**

Der verfassungsmässige Grundsatz, wonach für Beschlüsse der BVers die Übereinstimmung der getrennt beratenden Räte erforderlich ist (Art. 156 BV), gilt zwar grundsätzlich auch für Beschlüsse der Kommissionen, und zwar sowohl im Rahmen der Vorberatung der Ratsverhandlungen als auch im Bereich der durch den Gesetzgeber an Kommissionen **22**

delegierten Befugnisse (Art. 153 Abs. 3 BV). Sonst könnte durch gemeinsame Vorberatung der Kommissionen beider Räte oder durch abschliessende Beschlussfassung gemeinsamer Kommissionen der Zweck von Art. 156 BV, die doppelte Repräsentation von Volk und Ständen, vereitelt werden. Im Falle der RedK erscheint dennoch eine Ausnahme gerechtfertigt. Erstens stehen ihr keine materiellen Änderungen zu (Art. 57 Abs. 3 ParlG); ihre Befugnisse sind also «nicht rechtsetzender Natur» (Art. 153 Abs. 3 BV).[13] Zweitens könnte eine getrennte Beschlussfassung das Zustandekommen übereinstimmender Beschlüsse der Räte in unzweckmässiger Weise erheblich erschweren, wenn die RedK den Räten nach Abschluss der Differenzbereinigung für die Schlussabstimmung Antrag für die endgültige Fassung des Wortlautes der Erlasse stellt (Art. 57 Abs. 1 ParlG).

2. Abs. 2

23 Die RedK besteht aus drei Subkommissionen – entsprechend den Amtssprachen des Bundes. Anstelle des früheren Begriffs «Unterkommissionen» wird seit Inkrafttreten des ParlG der Begriff «Subkommissionen» verwendet.

24 Nach Art. 2 VO der BVers über die RedK setzt sich jede Subkommission aus je zwei Mitgliedern des NR und des StR zusammen. Die Büros wählen je zwei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter; für die Ständeräte der Subkommission der italienischen Sprache können dies Mitglieder des NR sein.

25 Das Büro-NR hat am 18.11.2011 entschieden, dass an der bisherigen Praxis festzuhalten ist, wonach die Sitze in der RedK bei der Berechnung der Sitze, die den verschiedenen Fraktionen zugeteilt werden, nicht miteinbezogen werden, da für die Ausübung des Amtes nicht die Fraktionszugehörigkeit, sondern die sprachlichen und gesetzestechnischen Kompetenzen ausschlaggebend sind (Prot. Büro-NR vom 18.11.2011, 10).

3. Abs. 3

26 Die Kommission konstituiert sich selbst, was bedeutet, dass sie ihre Organisation selber festlegt. Gemäss Art. 1 VO der BVers über die RedK wählt die RedK ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten selbst, wobei die Amtsdauer zwei Jahre beträgt und Wiederwahl möglich ist. Diese Regelung weicht von Art. 43 Abs. 1 ParlG ab, nach welchem die Präsidien einer Kommission vom jeweiligen Büro gewählt werden. Auch Art. 43 Abs. 2 ParlG findet hier keine Anwendung, da die Präsidien der gemeinsamen RedK nicht von der KoKo gewählt werden.

27 Nach Art. 2 VO der BVers über die RedK wählt jede Subkommission ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten für zwei Jahre, wobei Wiederwahl möglich ist.

28 Zu Beginn des Legislaturwechsels führt jede Subkommission, sobald ihre Mitglieder bekannt sind, eine konstituierende Sitzung durch, in welcher u.a. der Präsident oder die Präsidentin der Subkommission gewählt wird. Aus den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der drei Subkommissionen wird anschliessend die Präsidentin bzw. der Präsident für die

13 Nicht korrekt war hingegen die Unterbreitung des Berichts vom 30.4.2003 samt Entwurf der VO über die RedK durch die RedK (BBl 2003 3963 ff.). Der RedK steht als Kommission beider Räte kein Initiativrecht zu. Mitglieder des einen Rates können nicht bei der Einreichung von Initiativen im anderen Rat mitwirken.

RedK (Gesamtpräsidentin bzw. -präsident) gewählt. Die drei Präsidentinnen oder Präsidenten sprechen sich untereinander ab, wer Gesamtpräsidentin bzw. Gesamtpräsident wird. In jüngster Zeit wird wieder vermehrt darauf geachtet, dass bei der Wahl dieser Funktion die drei Sprachen regelmässig berücksichtigt werden, nachdem für lange Zeit die deutsche Subkommission die Gesamtpräsidentin bzw. den Gesamtpräsidenten gestellt hatte.

29 In der Praxis kommt die Gesamtpräsidentin oder der -präsident nur dann zum Einsatz, wenn sie oder er eine Plenarsitzung zu leiten hat oder wenn wichtige Anliegen der RedK zu vertreten sind. Plenarsitzungen werden einberufen, wenn grundsätzliche Fragen zu entscheiden sind. Als Bsp. zählen der Bericht über die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter in der Gesetzessprache (*92.077 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in der Gesetzessprache*. Bericht RedK 22.9.1992 (BBl 1993 I 129 ff.)[14], die Beratung des VE zum ParlG für die Stellungnahme der RedK oder die Vorberatung des Entwurfs der VO der BVers über die RedK.

30 Die Subkommissionen ziehen nach Art. 4 VO der BVers über die RedK auch Vertreterinnen und Vertreter aus der Bundesverwaltung für die Sitzung bei (vgl. auch Art. 68 ParlG). Obwohl beiziehen nicht zwingend teilnehmen bedeutet, sind in der deutschen Subkommission immer eine Person aus dem Rechtsdienst und eine Vertretung des deutschen Sprachdienstes der BK anwesend. Das Sekretariat der deutschen Subkommission lädt bei umfangreichen und komplizierten Beratungsgegenständen sowie bei Erlassentwürfen, bei denen noch offene Fragen bestehen, häufig das federführende Amt aus der Bundesverwaltung ein. Das Sekretariat der französischen Subkommission, die in jüngster Zeit oft Sitzungen ausserhalb von Bern abhält, verzichtet meistens darauf, die Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter aus der Bundesverwaltung einzuladen. Es stellt ihnen i.d.R. aber vor der Kommissionssitzung seine Bemerkungen und Fragen zur Stellungnahme zu. Ein weiterer Grund, weshalb das Sekretariat der französische Subkommission öfters auf die Einladung einer Vertretung aus der Bundesverwaltung verzichtet, liegt darin, dass diese Personen meistens deutscher Muttersprache sind und ihnen in den Augen der französischen Subkommission die sprachliche Kompetenz fehlt, um den Diskussionen sprachlich folgen zu können. Der Rechtsdienst und der französische Sprachdienst der BK nehmen an den Sitzungen der französischen Subkommission regelmässig teil. In der italienischen Subkommission gilt die Besonderheit, dass an ihren Sitzungen allein die Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen der italienischen Redaktionskommission der BK teilnehmen. In den letzten Jahren hat das BJ nicht mehr an den Sitzungen der deutschen Subkommission teilgenommen. Diese stellt dem BJ aber jeweils die Sitzungsunterlagen zu und unterbreitet ihm allfällige Fragen zur Abklärung.

31 Neben den Vertreterinnen und Vertreter aus der Verwaltung können auch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der vorberatenden Kommissionen beigezogen werden (Art. 4 VO der BVers über die RedK). Der Beizug von Berichterstatterinnen und Berichterstattern ist in jüngerer Vergangenheit nicht mehr vorgekommen.

14 Kenntnisnahme vom Bericht: AmtlBull NR 1992 1984 ff.; AmtlBull StR 1992 1026 ff.

Art. 57

siehe Aktualisierung Art. 57

Aufgaben und Verfahren

[1] Die Redaktionskommission überprüft den Wortlaut der Erlasse und legt deren endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest.

[2] Sie sorgt dafür, dass die Texte verständlich und knapp formuliert sind. Sie prüft, ob sie den Willen der Bundesversammlung wiedergeben, und achtet darauf, dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen.

[3] Der Redaktionskommission stehen keine materiellen Änderungen zu. Stösst sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten.

Attributions et fonctionnement

[1] La Commission de rédaction vérifie les textes et en arrête la version définitive avant le vote final.

[2] Elle veille à ce que les textes soient intelligibles et concis. Elle s'assure qu'ils sont conformes à la volonté de l'Assemblée fédérale et vérifie leur concordance dans les trois langues officielles.

[3] La Commission de rédaction ne peut pas procéder à des modifications de fond. Lorsqu'elle constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions de fond, elle en informe les présidents des conseils.

Compiti e procedura

[1] La Commissione di redazione verifica i testi degli atti legislativi e ne stabilisce la versione definitiva per la votazione finale.

[2] Provvede affinché i testi siano chiari e concisi e si assicura che siano conformi alla volontà dell'Assemblea federale. Bada affinché vi sia concordanza delle versioni nelle tre lingue ufficiali.

[3] La Commissione di redazione non procede a modifiche materiali. Se accerta lacune, imprecisioni o contraddizioni materiali, ne informa i presidenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Aufgaben der RedK (Abs. 1 und 2) 2
2. Materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche (Abs. 3) 14

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 56.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 56.

I. Entstehungsgeschichte

Für die Entstehungsgeschichte vgl. Art. 56 N 1 ff. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Aufgaben der RedK (Abs. 1 und 2)

Die RedK überprüft alle Erlasse, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, sowie die VO der BVers (damit auch die Reglemente des StR bzw. des NR; vgl. Art. 36 ParlG). Diese Erlasse unterliegen auch einer Schlussabstimmung (s. Art. 81 N 5 f.). **2**

In der Praxis melden die Sekretariate der vorberatenden Kommissionen dem Sekretariat der RedK aufgrund einer Umfrage, die jeweils in der letzten Woche einer Session durchgeführt wird, welche Beratungsgegenstände in der nächsten Session voraussichtlich in die Schlussabstimmung gelangen werden; i.d.R. werden zwischen 20 und 40 Beratungsgegenstände gemeldet, die mehrere Erlasse enthalten können. In diesem Stadium des Verfahrens liegt oft schon ein Beschluss eines Rates vor. Es kann aber vorkommen, dass ein Beratungsgegenstand im sog. Sonderverfahren (s. Art. 85 Abs. 2 N 3) in beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden soll oder dass ein Beratungsgegenstand bereits in beiden Räten beraten worden ist, aber noch die Differenzbereinigung durchzuführen ist. Im ParlG bzw. in der VO der BVers über die RedK wird daher bewusst offen gelassen, zu welchem Zeitpunkt die RedK die Erlasse zu überprüfen hat. In der Praxis tagen die drei Subkommissionen der RedK zu einem Zeitpunkt, in welchem der Erlassentwurf von den Räten noch nicht fertig beraten ist und durchaus noch geändert werden kann. Eine Schwierigkeit der Arbeit der RedK besteht deshalb darin, dass sie bei der Vorbereitung der Erlasse nie an einem definitiven Text arbeiten kann. Das erschwert zwar auf der einen Seite die Tätigkeit, vereinfacht aber bei erkannten Unklarheiten die Möglichkeiten des Eingreifens, da das Anliegen der RedK je nach Verfahrensstadium noch bei der vorberatenden Kommission eingebracht werden kann (s. unten N 15 ff.). **3**

Für die Herstellung der Beratungsunterlagen (Sitzungsunterlagen) bringt das Sekretariat der RedK die gemeldeten Beratungsgegenstände auf den neusten Stand. Als Basistext dient der Erlassentwurf aus der Botschaft oder bei einer pa.Iv. der Entwurf aus dem entsprechenden Bericht. In den Entwurf werden nun alle bisherigen Ratsbeschlüsse, die aus der synoptischen Darstellung («Fahne») ersichtlich sind, eingebaut. Daraus wird ein Sitzungsdokument im Format A3 erstellt, welches links den deutschen und rechts den französischen Erlass enthält. Dieses Sitzungsdokument dient als Grundlage für die Arbeit der deutschen und französischen Subkommissionen. **4**

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der RedK überprüfen den Erlass zunächst daraufhin, ob die Beschlüsse der Räte korrekt interpretiert und dargestellt sind. Anschliessend prüfen sie den Erlass in sprachlicher, gesetzestechnischer und gesetzessystematischer Hinsicht. Dabei wird darauf geachtet, ob die Texte verständlich geschrieben sind und ob die Begriffe innerhalb einer Sprachversion einheitlich verwendet werden. Gleichzeitig wird kontrolliert, ob die Sätze nicht kürzer und klarer formuliert werden können. In der Praxis zeigen sich oft Abweichungen zwischen den Erläuterungen in der Botschaft zu den einzelnen Artikeln und den im Erlass formulierten Bestimmungen.[1] In die- **5**

1 So fand sich in den Erläuterungen in der Botschaft zur Änderung des Markenschutzgesetzes und zu einem Bundesgesetz über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen («Swissness»-Vorlage) *(09.086 Markenschutzgesetz. Änderung sowie Swissness-Vorlage)* die

sem Fall gilt es herauszufinden, was wirklich gemeint ist und ob der Erlasstext durch die RedK allenfalls selbst angepasst werden kann oder ob die zuständige Kommission die Anpassung beantragen muss. Ferner nimmt das Sekretariat der RedK einen Vergleich zwischen dem deutschen und französischen Text vor und prüft, ob es keine Übersetzungsfehler gibt. Auch bei dieser Kontrolle werden nicht selten Widersprüche und Unklarheiten in den beiden Erlassen entdeckt. Überprüft werden auch die Erlassform[2], die Gliederung eines Erlasses und die Verknüpfung mehrerer Erlasse. Weitere Prüfpunkte betreffen die Übergangsbestimmungen, die sog. Koordinationsbestimmungen[3] sowie die Inkrafttretensbestimmungen; insb. die Formulierung von Koordinationsbestimmungen ist eine schwierige Aufgabe der RedK bzw. des Sekretariates. GYGI hält dazu etwa fest: Dem Übergangsrecht wird «seitens des Rechtsetzers nicht immer die gebotene Aufmerksamkeit zuteil, nicht zuletzt deswegen, weil dieser Stoff widerborstig ist» (GYGI, Verwaltungsrecht: Eine Einführung, Bern 1986, 108).

6 Als Hilfsmittel für das Erkennen von parallel laufenden Revisionen steht eine seit 2002 intern geführte Liste über sämtliche Änderungen von Erlassen, die in der Schlussabstimmung verabschiedet worden sind, und von Bestimmungen, die seit der letzten Session in Kraft gesetzt worden sind, zur Verfügung. Dank dieser Liste kann geprüft werden, ob es Revisionen gibt, die ungewollt überschrieben werden könnten. In diesem Fall versucht das Sekretariat der RedK zusammen mit dem Sekretariat der zuständigen Kommission und der zuständigen Stelle der Bundesverwaltung den Willen des Gesetzgebers herauszufinden und zu klären, ob die Bestimmung tatsächlich bereits wieder zu revidieren ist oder ob beide Bestimmungen gelten müssen.

7 Sollen beide Bestimmungen in Kraft treten, kann zur Vermeidung einer Kollision eine Lösung darin bestehen, dass ein Artikel lediglich umnummeriert wird.[4] Ist eine Umnummerierung nicht möglich, so müssen die beiden Erlassentwürfe koordiniert werden. Das Sekretariat der RedK übernimmt die Formulierung der sog. konsolidierten Fassung, welche im Erlass als Koordinationsbestimmung aufgenommen wird. Bei der Formulierung sind sämtliche Verfahrensphasen zwischen der Schlussabstimmung und dem Inkrafttreten einer Norm zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, dass ein Erlass in einem Referendum scheitern könnte, ist in die Überlegungen einzubeziehen. Die Koordinationsbestimmung ist so zu formulieren, dass die Bestimmungen der Erlasse unabhängig von der Reihenfolge ihres Inkrafttretens einen Sinn ergeben.

Aussage, dass in Art. 20 Abs. 2 des Wappenschutzgesetzes die Aufzählung nicht abschliessend gemeint sei. Die Formulierung des entsprechenden Artikels liess aber diese Auslegung nicht zu.

2 Bei der gemäss BV nicht mehr bekannten Erlassform des AVB, den es in der Rechtssammlung aber weiterhin gibt, ist darauf zu achten, ob seine Änderung bzw. Aufhebung in der Erlassform eines Gesetzes oder einer VO der BVers zu erfolgen hat; vgl. dazu *10.110 Förderung der Heimarbeit. Aufhebung:* Der BR legte in seiner Botschaft eine falsche Erlassform vor (BBl 2011 511 und 523). Die WAK-NR beauftragte dank eines Hinweises des Sekretariats der RedK die Verwaltung, den Erlass als Gesetz auszugestalten. Die korrekte Erlassform wurde von der WAK-NR am 11.8.2011 als Antrag aufgenommen. Der NR stimmte diesem Antrag am 22.9.11 zu (AmtlBull NR 2011 1607).

3 Eine Koordinationsbestimmung ist notwendig, wenn in parallel laufenden Verfahren dieselbe Gesetzesbestimmung mit unterschiedlichem Inhalt enthalten ist. Mit der Koordinationsbestimmung wird festgehalten, wie eine Bestimmung lauten muss, wenn die eine Revision vor der anderen Revision in Kraft gesetzt wird, und was ab jenem Zeitpunkt zu gelten hat, in welchem beide Gesetzesänderungen in Kraft gesetzt sein werden.

4 Die Umnummerierung von Artikeln betrifft in letzter Zeit auch Texte von Vo.Iv. Auf eine solche Umnummerierung wird in einer FN hingewiesen. Vgl. z.B. *Vo.Iv. 11.025 Schutz vor Passivrauchen*.

Alle Bemerkungen, Fragen und Unklarheiten werden auf dem Sitzungsdokument notiert. Diese Unterlagen werden den Mitgliedern der deutschen Subkommission der RedK für die Sitzung zugestellt. Die französische und italienische Subkommissionen arbeiten ähnlich. Die italienische Subkommission und das BJ erhalten eine Kopie der Sitzungsunterlagen. An der Sitzung der deutschen Subkommission kommt es häufig vor, dass v.a. der deutsche Sprachdienst der BK neue Formulierungsvorschläge einbringt, die eigentlich bereits im Stadium der Ausarbeitung der Botschaft hätten eingebracht werden können, die aber zum Teil von den Bundesämtern abgelehnt worden sind. An der Sitzung der deutschen Subkommission werden alle aufgeworfenen Punkte diskutiert, und es wird darüber Beschluss gefasst; das Ergebnis wird auf dem Sitzungsdokument festgehalten. Über die Sitzungen der Subkommissionen der RedK werden keine analytischen Prot. geführt (Art. 3 Abs. 4 VO der BVers über die RedK). Die Anträge der Subkommissionen werden für die Beratung im Rat nicht auf die «Fahne» aufgenommen. Diese Anträge[5] der RedK erscheinen erst im Schlussabstimmungstext[6], es sei denn, sie mussten inzwischen aufgrund neuer Beschlüsse der Räte oder aufgrund der Textkontrolle auf Deutsch, Französisch und Italienisch angepasst werden. **8**

Hat jede Subkommission ihre Anträge erarbeitet und die «endgültige» Fassung für den Schlussabstimmungstext festgelegt, so müssen diese Anträge in den drei Amtssprachen noch in Übereinstimmung gebracht werden (Art. 3 Abs. 1 VO der BVers über die RedK). Dies erfolgt während der Session durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariates der RedK, welche die Texte auf Deutsch, Französisch und Italienisch kollationieren[7]. Treten bei dieser Textkontrolle weitere Unklarheiten und Unstimmigkeiten auf, so versucht zuerst das Sekretariat der RedK, diese zusammen mit dem Sekretariat der vorberatenden Kommission bzw. mit dem zuständigen Bundesamt zu klären. Findet man keine Lösung, so werden die drei Präsidentinnen oder Präsidenten der Subkommissionen der RedK kontaktiert, welche einen Entscheid fällen müssen. Dieses Vorgehen ist pragmatisch, entspricht aber nicht wortgetreu Art. 3 Abs. 2 VO der BVers über die RedK, da dieser Absatz nicht zwischen Kleinigkeiten und erheblichen Mängeln unterscheidet.[8] In der Praxis ist es nicht möglich und wohl auch nicht erwünscht, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten wegen jeder Kleinigkeit aufgesucht und um einen Entscheid gebeten werden. Das Sekretariat der RedK hat daher in den letzten Jahren vermehrt einen Teil dieser Koordinationsaufgaben selbst übernommen. **9**

Nach dem Kollationieren werden die Erlasse dem zuständigen Bundesamt oder bei einer pa.Iv. auch dem zuständigen Kommissionssekretariat zur abschliessenden Kontrolle unterbreitet. In dieser Phase kann es durchaus hektisch werden, insb. wenn sich die Akteu- **10**

5 Der Begriff «Anträge» versteht sich aus der Überlegung heraus, dass die Texte von den beiden Räten vor der Schlussabstimmung stillschweigend gutgeheissen werden (s. Art. 81 N 6 f.).

6 Bei der Beratung der BV 1999 (96.091) wollten die Verfassungskommissionen des NR und des StR von den Änderungen der RedK vor der Schlussabstimmung Kenntnis erhalten. Das Sekretariat der beiden Subkommissionen der deutschen und französischen Sprache wurde daher in die Verfassungskommissionen des NR und des StR eingeladen. Die Verfassungskommissionen diskutierten die wichtigsten Anträge der RedK (Prot. Verfassungskommission-NR 12./13. 11. 1998, 42 ff., 3. 12. 1998, 19 ff.; Prot. Verfassungskommission-StR 9. 11. 1998, 10 ff., 3. 12. 1998. 10 f.).

7 Beim Kollationieren werden die Erlassentwürfe verglichen und auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft.

8 Art. 3 Abs. 2 VO der BVers über die RedK lautet wie folgt: «Stimmen die Anträge der Subkommissionen nicht überein, so entscheiden die Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen unter der Leitung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten.»

rinnen und Akteure über vorgenommene Textanpassungen nicht einigen können und bereits die dritte Sessionswoche angebrochen ist.

11 Hat das Sekretariat der RedK alle strittigen Punkte bereinigen können – auch unter Beizug der Präsidentinnen oder Präsidenten der Subkommissionen –, so werden die Erlasse dem Zentralen Sekretariat der PD zhd. der beiden Räte für die Schlussabstimmung übermittelt. Das Sekretariat der RedK muss die Erlasse bis spätestens am Donnerstagmittag der dritten Sessionswoche abgeliefert haben. Dieser Abgabetermin wirkt sich auch auf die Verfahren der vorberatenden Kommissionen und auf das Sessionsprogramm aus. So wissen alle Beteiligten der Kommissionen, bis wann z.B. die Einigungskonferenz stattgefunden haben muss, damit das Sekretariat der RedK die Erlasse noch rechtzeitig fertig stellen kann. Eine Ausnahme betr. des erwähnten Abgabetermins findet sich einzig beim BB, der als direkter Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. konzipiert ist. Da dieser BB einen eigenen Termin für die Schlussabstimmung erhält, muss das Sekretariat der RedK diesen speziellen Termin im Auge behalten und den Erlass rechtzeitig für diese Schlussabstimmung vorbereiten (s. Art. 101 Abs. 3 ParlG).

12 Die RedK hat in ihrer Arbeit nicht nur die Änderungen und Anpassungen zu prüfen, die durch die Eidg. Räte erfolgen, sondern sie muss den gesamten Erlass für die Schlussabstimmung vorbereiten. Dabei hat sie auch Versäumnisse des BR oder der Bundesverwaltung bei der Erarbeitung von Gesetzestexten nachzuholen. Die Arbeit der RedK stellt einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit dar.[9]

13 Hat die RedK erhebliche Textänderungen vorgenommen, so sind diese von einer Vertreterin oder einem Vertreter der RedK in jedem Rat vor der Schlussabstimmung zu erläutern (Art. 3 Abs. 3 VO der BVers über die RedK). Solche Erklärungen der RedK vor der Schlussabstimmung sind häufig notwendig.[10]

2. Materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche (Abs. 3)

14 Abs. 3 ist unglücklich formuliert. Gemäss Abs. 3 hat die RedK die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten zu benachrichtigen, falls sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stösst. Mit dieser Bestimmung wird aber nicht geklärt, wie das Problem der materiellen Lücken, Unklarheiten oder Widersprüchen tatsächlich gelöst werden soll. In Art. 5 VO der BVers über die RedK wird Art. 57 Abs. 3 präzisiert: Art. 5 VO der BVers der RedK unterscheidet, ob die Differenzbereinigung noch im Gang ist (Abs. 1) oder bereits beendet ist (Abs. 2). Die Bestimmung in Art. 57 Abs. 3 ParlG wird in der Praxis nur in jenen Fällen angewendet, in welchen die Differenzbereinigung bereits beendet ist (Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). Ist die Differenzbereinigung noch im Gang, so macht es keinen Sinn, die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten – wie von

9 Vgl. hierzu das Votum von Bundeskanzlerin Huber-Hotz zur VO der BVers über die RedK (AmtlBull StR 2003 652).

10 Bsp. seit 2010: *10.049 BG über Banken und Sparkassen (Sicherung der Einlagen). Änderung* (AmtlBull StR 2010 1356; AmtlBull 2010 NR 2185); *11.033 VO BVers über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen* (AmtlBull StR 2011 1309; AmtlBull NR 2011 2282); *10.443 Pa.Iv. Indirekter Gegenentwurf zur Vo.Iv. «gegen die Abzockerei»* (AmtlBull StR 2012 269; AmtlBull NR 2012 553); *11.049 Bundespersonalgesetz. Änderung* (AmtlBull StR 2012 1259 f.; AmtlBull NR 2012 2281); *11.018 Massnahmen gegen Zwangsheiraten. Bundesgesetz* (AmtlBull StR 2012 639; AmtlBull NR 2012 1238); *12.076 Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen. Volksinitiative. Änderung des StGB, des MStG und des JStG* (AmtlBull StR 2013 1170; AmtlBull NR 2013 2232).

Art. 57 Abs. 3 gefordert – zu informieren. In diesem Stadium kann sich die RedK an die vorberatenden Kommissionen wenden.

15 Je nach Verfahrensstadium und Situation stehen der RedK unterschiedliche Instrumente zur Intervention zur Verfügung. Stösst die RedK in einem Erlassentwurf auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so kann sie den vorberatenden Kommissionen Antrag stellen (Art. 5 Abs. 1 VO der BVers über die RedK). Hält die zuständige Kommission noch vor der Session eine Sitzung ab und ist der Beratungsgegenstand auf der Traktandenliste aufgeführt, kann die RedK die Kommission in einem Schreiben auf den entdeckten Mangel hinweisen und ihr einen Antrag unterbreiten. Die RedK kann in ihrem Schreiben bereits eine ausformulierte Bestimmung als Antrag aufnehmen. Sie kann aber auch beantragen, dass ein Sachverhalt geprüft wird. Gibt es keine Sitzungen der Kommission mehr und ist die unklare Bestimmung noch in der Differenzbereinigung oder hat der Zweitrat den Beratungsgegenstand noch gar nicht behandelt, so kann ein Mitglied der RedK in seinem Rat einen Einzelantrag einreichen.[11]

16 Wenn die einzelne unklare Bestimmung nicht mehr in der Differenzbereinigung steht, die Differenzbereinigung des Erlassentwurfs aber noch nicht abgeschlossen ist, so kann die RedK der zuständigen Kommission einen Antrag auf Rückkommen unterbreiten (vgl. Art. 89 Abs. 3 ParlG).

17 Ist die Differenzbereinigung bereits beendet, so stellt die RedK – im Einvernehmen mit den Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen – den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge (Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). In dieser Phase der Beratung ist somit einzig noch die RedK zur Intervention befugt. Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK verlangt, dass die Anträge «rechtzeitig» eingereicht werden. In der Praxis bedeutet «rechtzeitig» so rasch wie möglich, in Anbetracht der Tatsache, dass zwischen Beendigung der Differenzbereinigung und der Schlussabstimmung nur ein halber Tag liegen kann. Seit Einführung dieser Bestimmung gab es erst zwei Fälle, in welchen Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK angewendet worden ist. Der eine Fall betraf die Managed-Care Vorlage[12] und der andere Fall das Kollektivanlagengesetz[13].

18 Der Ablauf nach Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK sieht wie folgt aus: Die RedK erhält nach Beendigung der Differenzbereinigung eine Meldung, dass der Erlass einen Fehler enthält. Diese Meldung kann von der vorberatenden Kommission, vom zuständigen Bundesamt oder von einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Person eingebracht werden. Das Sekretariat der RedK klärt anhand des Dossiers ab, ob ein Fehler vorliegen könnte. Sie nimmt Kontakt mit dem Sekretariat der vorberatenden Kommissionen und mit dem zuständigen Bundesamt auf. Diese müssen der RedK bestätigen,

11 Vgl. z.B. Antrag StR Hannes Germann (SVP/SH) zu *11.019 Standortförderung 2012–2015*, Vorlage 8 (AmtlBull StR 2011 825).

12 Im Geschäft *04.062* (Managed-Care) entstand eine materielle Lücke, weil die Einigungskonferenz aus einer verbindlichen Vorschrift eine Kann-Bestimmung machte. Zur Begründung des Antrags der RedK s. AmtlBull NR 2011 1806 und AmtlBull StR 2011 1030.

13 Im Kollektivanlagengesetz (12.037) wurde auf der «Fahne» in Art. 19 Abs. 1 der Begriff «Streichen» verwendet. Dies bedeutete im konkreten Fall, dass der Vorschlag des bundesrätlichen Entwurfs zu streichen ist, und Abs. 1 des geltenden Rechts weiterhin gelten soll. Erst nachdem die RedK den Erlasstext für die Schlussabstimmung abgeliefert hatte, fiel dem zuständigen Bundesamt auf, dass nicht der Begriff «Streichen», sondern der Ausdruck «Aufgehoben» hätte auf der «Fahne» stehen müssen, weil Abs. 1 des geltenden Rechts hätte aufgehoben werden müssen (AmtlBull NR 2012 1782 und AmtlBull StR 2012 936).

dass der Erlass fehlerhaft und noch zu korrigieren ist. Das Bundesamt wird aufgefordert, dem Sekretariat der RedK einen Formulierungsvorschlag und eine Begründung auf Deutsch und Französisch zu unterbreiten. Zeitgleich sind die beiden Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen über die Korrektur und das weitere Vorgehen zu informieren; diese müssen ihre Zustimmung zum Vorgehen der RedK geben. Liegt diese vor, so sind umgehend die Ratssekretariate zu informieren. Die Präsidentinnen oder Präsidenten der Subkommissionen der RedK müssen ebenfalls ihre Zustimmung zum Vorgehen geben. Weiter sind das Zentrale Sekretariat der PD sowie die Mitarbeiter der italienischen Subkommission zu informieren. Falls der Antrag erst am Freitag, d.h. am Tag der Schlussabstimmung traktandiert werden kann, ist zu beachten, dass der NR dem Antrag zu Beginn der Sitzung um 8.00 Uhr zustimmen kann, damit der StR wie üblich zu Beginn seiner Sitzung um 8.15 Uhr die Schlussabstimmung durchführen kann, nachdem er dem Antrag seinerseits zugestimmt hat. Das Sekretariat der RedK formuliert den Antrag und die Begründung in Deutsch und Französisch gestützt auf die Unterlagen, die es vom Bundesamt erhalten hat. In jedem Rat bringt ein Mitglied der RedK den Antrag ein.

19 Falls ein derartiger Antrag der RedK bestritten und vom einem Rat abgelehnt wird – was in der Praxis noch nie vorgekommen ist –, gilt der Antrag als abgelehnt. Den Räten wird der ursprüngliche Schlussabstimmungstext unterbreitet.

20 Werden die Fehler erst nach der Schlussabstimmung entdeckt, so können sie nur noch durch Berichtigung (s. Art. 58 ParlG) oder durch eine formelle Gesetzesrevision behoben werden.

Art. 58

Berichtigungen nach der Schlussabstimmung

[1] Werden in einem Erlass nach der Schlussabstimmung formale Fehler oder Formulierungen, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergeben, festgestellt, so ordnet die Redaktionskommission bis zur Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts die gebotenen Berichtigungen an. Diese sind kenntlich zu machen.

[2] Nach der Veröffentlichung eines Erlasses in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts kann die Redaktionskommission die Berichtigung offensichtlicher Fehler und Änderungen gesetzestechnischer Art anordnen. Diese sind kenntlich zu machen.

[3] Über wesentliche Berichtigungen erfolgt eine Mitteilung an die Mitglieder der Bundesversammlung.

Erreurs constatées après le vote final

[1] S'il est constaté après le vote final qu'un acte contient des erreurs de forme ou qu'il n'est pas conforme aux résultats des délibérations parlementaires, la Commission de rédaction ordonne les corrections nécessaires avant qu'il soit publié dans le Recueil officiel des lois fédérales. Ces modifications sont signalées.

[2] Après qu'un acte a été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales, la Commission de rédaction peut ordonner la correction d'erreurs manifestes ou de simple forme. Ces modifications sont signalées.

[3] Les membres de l'Assemblée fédérale sont informés des corrections importantes.

Rettifiche dopo la votazione finale

[1] Se, dopo la votazione finale, in un atto legislativo si accertano errori formali o formulazioni che non rispecchiano l'esito dei dibattiti parlamentari, la Commissione di redazione ordina le necessarie rettifiche prima della pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali. Tali rettifiche devono essere indicate come tali.

[2] Dopo la pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali, la Commissione di redazione può ordinare rettifiche soltanto di errori manifesti, nonché modifiche di mera tecnica legislativa. Tali rettifiche e modifiche devono essere indicate come tali.

[3] I parlamentari vengono informati delle rettifiche importanti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1974	1
2. Änderung des GVG vom 14.3.1974	2
3. Änderung des GVG vom 23.3.1984	3
4. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Berichtigungen nach der Schlussabstimmung (Abs. 1)	8
a) Was darf berichtigt werden?	8
b) Kennzeichnung der Berichtigungen	12
2. Berichtigungen nach der Veröffentlichung in der AS (Abs. 2)	14
3. Information der Ratsmitglieder über wesentliche Berichtigungen (Abs. 3)	17
4. Berichtigung in Referendumsvorlagen	18

Materialien

11784 Pa.Iv. Fraktionspräsidentenkonferenz: Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25; AmtlBull NR 1974 299; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 394; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); AmtlBull NR 1983 101; AmtlBull StR 1983 481 ff.; AmtlBull NR 1983 1798; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht zum VE PG 21.1.2000; Prot. SPK-NR 26./27.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3558); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2002 5428); AmtlBull NR 2001 1348; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002; AmtlBull StR 2002 19, SPK-NR 25.4.2002, AmtlBull NR 2002 956 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.); Prot. Plenarsitzung RedK 14.6.2000, Stellungnahme RedK 9.8.2000 an SPK-NR.

Literatur

ROTACH, Die Berichtigung von Rechtserlassen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, in: LeGes 2004, H. 1, 199 ff. (zit. ROTACH, Berichtigung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1974

Bei BURCKHARDT finden sich zahlreiche Bsp. dafür, wie in der Zeit zwischen 1902 und 1918 in Erlassen Druck- und Redaktionsfehler korrigiert worden sind (BURCKHARDT, **1**

Bundesrecht, 504). Eine einheitliche Praxis, wer für die Vornahme der Korrektur zuständig war, lässt sich nicht erkennen. So wies der BR die BK an, in einem Erlass von 1902 einen Fehler zu berichtigen (AS 1904/1905 126). 1906 erklärte das EJPD, welche Fassung im fehlerhaften OR richtig sei (Bericht EJPD 10.5.1906 zit. nach BURCKHARDT, Bundesrecht, 504). Ein weiteres Bsp. zeigt, dass der BR auf Antrag der RedK Fehler im ZGB 1911 durch einen Bundesratsbeschluss berichtigte (AS 1911 207). Ferner sei ein Übersetzungsfehler auf Antrag des EJPD durch einen Bundesratsbeschluss erledigt worden (AS 1911 718). Als sich im BG betr. die Besoldung der Beamten und Angestellten der SBB von 1912 herausstellte, dass die drei Sprachfassungen nicht übereinstimmten, beschloss der BR am 29.10.1912, dass die deutsche Fassung massgebend sei. Interessant ist auch, dass der BR durch einen Beschluss vom 16.2.1918 den französischen und italienischen Text der BRB vom 8.9.1914 bzw. 10.8.1915 berichtigte und die korrigierte Fassung rückwirkend auf den Tag der damaligen Veröffentlichung in Kraft setzte.

2. Änderung des GVG vom 14.3.1974

2 Erst mit der Änderung des GVG vom 14.3.1974 wurde eine Rechtsgrundlage für nachträgliche Korrekturen in das Gesetz aufgenommen: Art. 33 GVG i.d.F. vom 14.3.1974 übertrug die Kompetenz zur Berichtigung der RedK.[1] Gemäss Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz vom 1.10.1973 erfolgte die Korrektur offensichtlicher Fehler bis dahin jeweils durch Beschluss der beiden Ratsbüros und wurde in der Gesetzessammlung ausdrücklich vermerkt (BBl 1973 II 831). Beide Räte stimmten Art. 33 GVG i.d.F. vom 14.3.1974 diskussionslos zu.

3. Änderung des GVG vom 23.3.1984

3 Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 wurde eine neue Bestimmung aufgenommen, welche festhielt, was in der Praxis bereits Anwendung gefunden hatte. Gemäss Art. 33 GVG i.d.F. vom 14.3.1974 konnten *nach* der Veröffentlichung eines Erlasses in der Gesetzessammlung keine redaktionellen Änderungen mehr vorgenommen werden. Es musste der Weg über eine ordentliche Gesetzesrevision beschritten werden. Ein neuer Art. 33 Abs. 2 GVG sah nun vor, dass zwar weiterhin eine formelle Gesetzesrevision durchzuführen war, in den Räten aber ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen sollte. Die Räte sollten über eine derartige Änderung ohne weitere Sitzung der vorberatenden Kommissionen beschliessen können (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1156]). Der BR begrüsste in seiner Stellungnahme die neue Bestimmung, zumal er beim Verfahren miteinbezogen werden sollte (Stellungnahme BR 5.5.1982 [BBl 1982 II 341]). Die Räte beschlossen noch eine Ergänzung von Art. 33 Abs. 2 GVG, wonach zusätzlich auch die Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen miteinbezogen werden müssen (AmtlBull NR 1983 101; AmtlBull StR 1983 481; AmtlBull NR 1983 1798 ff.).[2]

1 Art. 33 i.d.F. vom 14.3.1974 lautete wie folgt: «Werden in einem verabschiedeten Erlass nachträglich sinnstörende Versehen festgestellt, so kann die Redaktionskommission, bis zur Veröffentlichung in der Gesetzessammlung, die gebotene Verbesserung anordnen. Diese ist in der Gesetzessammlung kenntlich zu machen».

2 Art. 33 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 lautete wie folgt: «Ein später entdecktes Versehen dieser Art kann nur durch eine Gesetzesänderung behoben werden. Die eidgenössischen Räte beschliessen eine derartige Änderung ohne weitere Kommissionsberatung in derselben Session, wenn die Redaktionskommission im Einvernehmen mit den Präsidenten der vorberatenden Kom-

Das Vorgehen für eine Berichtigung nach der Veröffentlichung im Verfahren über eine formelle Gesetzesrevision, welche auf dem Wege einer pa.Iv. zu erfolgen hatte, erwies sich laut dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 in der Praxis als sehr umständlich und aufwändig. Zudem war die Einschränkung auf sinnstörende Versehen oft nicht praxistauglich. So kann ein Versehen durchaus Sinn machen, aber nicht dem Ergebnis der parlamentarischen Beratungen entsprechen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3559]). Der BVers hätte somit theoretisch jedes Mal ein neuer Erlassentwurf unterbreitet werden müssen, selbst wenn nur eine Fussnote falsch war. In der Praxis war man daher nicht allzu gesetzestreu und nahm solche Berichtigungen ohne gesetzliche Ermächtigung vor (Prot. SPK-NR 26.10.2000, 17). Als Bsp. für eine Berichtigung nach dem Verfahren gemäss Art. 33 Abs. 2 des GVG i.d.F. vom 23.3.1984 gilt der BB vom 22.3.1996 über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten.[3] **4**

4. ParlG

Ein Ziel der Totalrevision des GVG bestand darin, der RedK im ParlG die Kompetenz zu übertragen, Berichtigungen anordnen zu können, ohne das aufwändige Verfahren einer formellen Gesetzesrevision durchführen zu müssen, wie es im GVG 1962 noch vorgesehen war; v.a. sollte sie «Formulierungen, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergeben» (Art. 58 Abs. 1), berichtigen können. In den Vorberatungen erwies sich diese Bestimmung als ziemliche Knacknuss. **5**

Ein Mitglied der SPK-NR hatte Mühe damit, dass die RedK nach der Schlussabstimmung Verhandlungsprotokolle nochmals anschauen und aufgrund der Voten Änderungen vornehmen können sollte. Die RedK dürfe, so seine Haltung, nicht als übergeordnete Kommission noch einmal eine inhaltliche Prüfung vornehmen. Das Kommissionsmitglied beantragte die Streichung des entsprechenden Art. 55*a* E-ParlG (Prot. SPK-NR 26.10.2000, 18). Nach heftiger Diskussion wurde bei Art. 55*a* Abs. 1 E-ParlG ein zusätzlicher Satz aufgenommen. Dieser sah vor, dass über die erfolgte Berichtigung eine Mitteilung an die Mitglieder der BVers zu erfolgen hatte. Dies hielt eine Minderheit nicht davon ab, im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 der RedK nur die Berichtigung von formalen Fehlern zuzugestehen (BBl 2001 3467 und 3638). **6**

Der NR stimmte am 3.10.2001 dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu (AmtlBull NR 2001 1348). Die beschlossene Fassung hätte allerdings zur Folge gehabt, dass über eine erfolgte Berichtigung immer eine Mitteilung an die Mitglieder der BVers notwendig gewesen wäre. Um keine Papierflut auszulösen, beantragte ein Kommissionsmitglied der SPK-StR eine Änderung von Art. 58 Abs. 3 E-ParlG, wonach die Mitglieder der BVers nur über *wesentliche* Berichtigungen zu informieren sind (Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 52). Der StR stimmte am 5.3.2002 dem Antrag seiner Kommission zu. Der Präsident der SPK-StR erklärte im Rat, dass in der VO der Begriff «wesentlich» noch zu definieren sei (AmtlBull StR 2002 19). Der NR schloss sich am 18.6.2002 dem StR an (AmtlBull NR 2002 958). **7**

---

missionen, soweit diese noch der Bundesversammlung angehören, und dem Bundesrat den Antrag stellt und ihn kurz erläutert. Die Änderung wird nach der Schlussabstimmung sofort im Bundesblatt veröffentlicht und tritt am Tag nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.»

3 *02.426 Pa.Iv. BG über eine Berichtigung des BB über die Kontrolle von Transplantaten (Art. 20 und 33)* (BBl 2002 4377 und 4451; AS 2002 3335 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Berichtigungen nach der Schlussabstimmung (Abs. 1)

a) Was darf berichtigt werden?

8 Nach Art. 58 Abs. 1 kann die RedK nach der Schlussabstimmung bis zur Veröffentlichung in der AS formale Fehler oder Formulierungen, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergeben, berichtigen. Die Berichtigungen sind kenntlich zu machen. Art. 6 Abs. 1 VO der BVers über die RedK enthält in einer nicht abschliessenden Aufzählung Bsp. für die in Art. 58 Abs. 1 verwendeten Begriffe. Nach Art. 6 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK gilt als *formaler Fehler* namentlich ein «falscher Verweis, ein gesetzestechnischer Fehler oder eine terminologische Unstimmigkeit». Führt ein falscher Verweis in der Praxis zu Unklarheiten oder Anwendungsschwierigkeiten, so ist er zu berichtigen. *Keinen formalen Fehler* stellen z.B. Grammatik-, Rechtschreibe- oder Darstellungsfehler (Formatierungsfehler, Layout) dar (Bericht RedK 30.4.2003 [BBl 2003 3967]). Der Begriff «sinnstörende Versehen» wurde durch «formale Fehler» ersetzt, damit auch Fehlerkategorien erfasst sind, die nicht sinnstörend sind (Prot. SPK-NR 26./27.10.2000, 53).

9 Unter einem *gesetzestechnischen Fehler* ist z.B. eine falsche gesetzestechnische Anweisung in einem Erlass zu verstehen, die dazu führen kann, dass beim Einbau des AS-Textes in den Grunderlass eine falsche Fassung entsteht (Art. 6 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK). Ist trotz falscher Anweisung klar ersichtlich, wie die geänderte Bestimmung in den Grunderlass einzubauen ist, so bedarf es keiner Berichtigung (ROTACH, Berichtigung, 211).

10 Unter *terminologischen Unstimmigkeiten* ist gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK u.a. die Verwendung verschiedener Begriffe für denselben Sachverhalt zu verstehen, obwohl kein Grund besteht, einen anderen als den bereits eingeführten Begriff in den Erlass aufzunehmen. In der Praxis kann die unterschiedliche Bezeichnung, die versehentlich vorgenommen worden ist, zu unnötigen Schwierigkeiten führen. Ein wichtiger Grundsatz besagt, dass in einem Erlass eingeführte Begriffe durchgehend gleich zu verwenden sind (ROTACH, Berichtigung, 213). Die RedK legt bei der Überprüfung der Erlasse immer ein Augenmerk auf diese Problematik. Oft finden durch neue Anträge plötzlich Begriffe Einzug in einen Erlass, die terminologisch nicht hineinpassen. In der Praxis können solche Unstimmigkeiten bereits vor der Schlussabstimmung aufgefangen werden und bilden selten Gegenstand für eine Berichtigung.

11 Art. 6 Abs. 1 Bst. b VO der BVers über die RedK präzisiert, was unter *«Formulierung, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergibt»*, zu verstehen ist. Danach fallen unter diese Kategorie ein «Übersetzungsfehler oder eine frühere Fassung, die aufgrund der Differenzbereinigung nicht mehr dem Willen des Gesetzgebers entspricht». Bei einem *Übersetzungsfehler* kann davon ausgegangen werden, dass wenigstens eine der Sprachfassungen richtig ist. Da in der Praxis oft der deutsche Text den Ausgangstext bildet, finden sich die Übersetzungsfehler eher in den französischen oder italienischen Versionen (ROTACH, Berichtigung, 214). Wird eine fehlerhafte Übersetzung nicht berichtigt, so ist der Sinn der Bestimmung durch Auslegung zu ermitteln. Gemäss Art. 9 Abs. 1 PublG sind bei einer Auslegung die Sprachfassungen als gleichwertig zu betrachten.

b) Kennzeichnung der Berichtigungen

Die Berichtigung von Erlassen, die noch nicht in der AS veröffentlicht worden sind, ist in der AS kenntlich zu machen (Art. 6 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). Nach Zustimmung der RedK zur Berichtigung weist das Sekretariat der RedK die BK – konkret das «Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen» (KAV) – an, den Erlass im Hinblick auf die Veröffentlichung in der AS zu berichtigen und in einer FN auf die erfolgte Berichtigung hinzuweisen. Da in der Praxis nicht immer alle Sprachen von einer Berichtigung betroffen sind, beschlossen die drei Subkommissionspräsidenten der RedK am 2.3.2004, dass die Kompetenz für die Anordnung von Berichtigungen nach der Schlussabstimmung für Fehler, die nur eine Sprache betreffen, intern an die betroffene Subkommission delegiert wird (Beschlussprotokoll RedK vom 2.3.2004). **12**

Im geltenden Gesetz wird im Unterschied zu Art. 33 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 nicht gesagt, ab wann die Berichtigung in Kraft tritt bzw. ab wann die korrigierte Fassung anwendbar ist. In der Praxis traten trotz der ungeklärten Frage bis jetzt keine Schwierigkeiten auf. **13**

2. Berichtigungen nach der Veröffentlichung in der AS (Abs. 2)

Nach der Veröffentlichung eines Erlasses in der AS sind Berichtigungen nur noch zurückhaltend vorzunehmen. Die Fälle werden daher in Abs. 2 eingeschränkt auf «offensichtliche Fehler» und auf «Änderungen gesetzestechnischer Art». Gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK wird unter einem *offensichtlichen Fehler* eine Formulierung verstanden, die im Lichte der Materialien betrachtet zweifelsfrei nicht den Beschlüssen der Räte entspricht.[4] Als *Änderung gesetzestechnischer Art* gilt gemäss Art. 7 Abs. 1 Bst. b VO der BVers über die RedK die Beseitigung einer Kollision oder einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Ausserkraftsetzung von einzelnen Bestimmungen oder ganzen Erlassen. Durch die sich immer schneller drehende Gesetzgebungsmaschinerie nehmen parallel laufende Änderungen gleicher Bestimmungen zu. Damit wird die Gefahr von Kollisionen oder ungewollten Ausserkraftsetzungen immer grösser.[5] **14**

Gemäss Art. 7 Abs. 2 VO der BVers über die RedK weist die RedK die BK an, in der AS eine Berichtigung in Form eines Korrigendums zu veröffentlichen. Für Fälle, in welchen die Voraussetzungen des Art. 7 für eine Korrektur nicht erfüllt sind, bleibt als einzige Möglichkeit der Weg über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. **15**

Mit Art. 8 VO der BVers über die RedK erhält die BK die Kompetenz, inhaltlich bedeutungslose Grammatik-, Rechtschreib- oder Darstellungsfehler jederzeit selber zu berichtigen. Diese Korrekturen werden nicht kenntlich gemacht. Die RedK wird über diese Korrekturen nicht informiert. Da der Begriff «inhaltlich bedeutungslos» nicht definiert ist, entscheidet die BK selbst, was darunter zu verstehen ist. Dies führte in der Praxis[6] dazu, dass einzelne Korrekturen die Grenze der inhaltlichen Bedeutungslosigkeit über- **16**

4 Vgl. *12.3264 Ip. Carobbio: Art. 175 der BV. Vertretung der Landessprachen im BR.*

5 Vgl. die nachträgliche Korrektur des Psychologieberufegesetzes vom 18.3.2011 (09.075) gemäss Art. 58 Abs. 2 ParlG: Das Bsp. zeigt die ungewollte Überschreibung von Änderungen des Patentanwaltgesetzes durch das Psychologieberufegesetz auf. Es bestand nie die Absicht, den Begriff der Patentanwälte in der Aufzählung des StGB bzw. der StPO zu überschreiben (AS 2013 975).

6 S. Prot. SPK-NR 31.10.2013 über die Änderung des BG über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt *(13.069)*.

schritten haben. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Kompetenz der BK nicht eingeschränkt werden sollte.

3. Information der Ratsmitglieder über wesentliche Berichtigungen (Abs. 3)

17 Nach Abs. 3 sind die Mitglieder der BVers zu benachrichtigen, wenn in einem Erlass nach der Schlussabstimmung *wesentliche* Berichtigungen nach den Verfahren gemäss den Abs. 1 und 2 vorgenommen werden. Die Mitglieder der BVers sollen überprüfen können, ob die Korrekturen, welche durch die RedK nach der Schlussabstimmung erfolgt sind, dem Willen der BVers entsprechen.

4. Berichtigung in Referendumsvorlagen

18 Wiegt ein Versehen nach Art. 6 Abs. 1 VO der BVers über die RedK in einem Erlass, der dem Referendum unterliegt, schwer, so bestimmt Abs. 3 dieser VO, dass die RedK die BK anweist, bei Referendumsvorlagen im BBl eine Berichtigung in der Form eines Korrigendums zu veröffentlichen. Die Berichtigung in den Abstimmungserläuterungen des BR ist nicht Sache des Parlaments.

19 Im ParlG wird der Begriff «schwerwiegendes Versehen» nicht erwähnt. Gemäss Bericht RedK vom 30.4.2003 ist ein Fehler dann als schwerwiegend zu betrachten, wenn er für das Ergreifen des Referendums oder den Verzicht darauf von Bedeutung sein kann (BBl 2003 3967). Da ein solcher Fehler bei Referendumsvorlagen gemäss Art. 6 Abs. 3 VO der BVers über die RedK im BBl in Form eines Korrigendums zu berichtigen ist, stellt sich die Frage, ob die Referendumsfrist neu anzusetzen ist und ob dies allenfalls in allen drei Sprachen erfolgen muss.

20 Der BR hielt in seiner Stellungnahme vom 28.5.2003 fest, dass er die Möglichkeit einer Berichtung durch die RedK auch bei Referendumsvorlagen begrüsse. Er war der Ansicht, dass die RedK bei einer solchen Berichtigung auch zu entscheiden hat, ob das Korrigendum auf eine oder zwei Amtssprachen beschränkt werden kann (vgl. VPB 53.19) und ob die Referendumsfrist erstreckt werden muss. Hierfür müssten die gesamten Umstände gewürdigt werden, insb. sei zu berücksichtigen, ob bereits ein Referendum ergriffen wurde oder bereits zustande gekommen ist oder ob im Vertrauen auf die Richtigkeit des fehlerhaft publizierten Textes die Ergreifung des Referendums gerade unterlassen wurde (Stellungnahme BR 28.5.2003 [BBl 2003 4291]). Der BR vertrat die folgende Ansicht: «Die Rechtsfolge – Neuauslösung der Referendumsfrist oder Verzicht darauf – wird nach Treu und Glauben und dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Einzelfall festzulegen sein. Weder darf dabei das Referendumsrecht geschmälert werden, noch darf umgekehrt offenbar missbräuchlicher Berufung auf fehlerhafte Publikation zum blossen Zweck der Verzögerung des Inkrafttretens eines Erlasses Raum gegeben werden» (BBl 2003 4291).

21 Ein Bsp.: Im BBl vom 4.4.2006 (BBl 2006 3587 ff.) wurde die deutsche Referendumsvorlage zum BG vom 24.3.2006 über Radio und Fernsehen mit einer fehlerhaften Bestimmung publiziert. Die RedK bat zur Frage der Neuauslösung der Referendumsfrist die BK um eine kurze Stellungnahme (Brief RedK an BK 4.7.2006). Die BK legte in ihrem Schreiben vom 5.7.2006 dar, dass das Versehen als so gravierend anzusehen ist, dass eine Berichtigung nach Art. 6 Abs. 3 VO der BVers über die RedK angebracht sei. Die Berichtigung und die Neuauslösung der Referendumsfrist sollten sich aber auf das deutschsprachige BBl beschränken (Stellungnahme BK vom 5.7.2006). Die RedK veranlasste in der Folge am 7.7.2006 bei der BK die Berichtigung der Referendumsvorlage

im BBl (BBl 2006 6301). Mit Schreiben der RedK vom 14.7.2006 wurden die Mitglieder der BVers gestützt auf Art. 58 Abs. 3 ParlG über die Berichtigung im BBl informiert.

Die Tragweite der Rechtsfolge der möglichen Neuauslösung der Referendumsfrist wegen einer solchen Berichtigung ist im Hinblick auf die Ausübung der politischen Rechte erheblich. De lege ferenda wäre eine Regelung im BPR angezeigt. **22**

Art. 59

Ausführungsbestimmungen	**Eine Verordnung der Bundesversammlung regelt im Einzelnen die Zusammensetzung und die Aufgaben der Redaktionskommission sowie das Verfahren zur Überprüfung der Erlassentwürfe vor der Schlussabstimmung und zur Anordnung von Berichtigungen nach der Schlussabstimmung und nach der Veröffentlichung.**
Dispositions d'exécution	Une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise la composition et les attributions de la commission, la procédure de vérification des textes avant le vote final, et la procédure selon laquelle elle ordonne les corrections après le vote final et après la publication.
Disposizioni d'esecuzione	Un'ordinanza dell'Assemblea federale disciplina in dettaglio la composizione e i compiti della Commissione di redazione, nonché la procedura di esame dei testi prima della votazione finale e la procedura per ordinare le rettifiche dopo la votazione finale e dopo la pubblicazione.

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 56.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 56.

Die Funktion von Art. 59 beschränkt sich darauf, die notwendige gesetzliche Grundlage für die VO der BVers über die RedK zu liefern. Für die Auslegung und Anwendung der einzelnen Bestimmungen der VO wird auf die Erläuterung der Art. 56–58 ParlG verwiesen: **1**

- Für die Art. 1 und 2 VO (Wahl, Amtsdauer und Zusammensetzung der RedK) auf Art. 56 ParlG;
- für die Art. 3, 4 und 5 VO (Aufgaben und Verfahren, Beizug von Sachverständigen sowie materielle Lücken, Unklarheiten und Widersprüche) auf Art. 57 ParlG;
- für die Art. 6, 7 und 8 VO (Verfahren für eine Berichtigung) auf Art. 58 ParlG.

6. Abschnitt: Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen

Art. 60

Organisation, Aufgaben und Verfahren von Delegationen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten, werden in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt.

Une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise les attributions des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les Parlements d'Etats tiers, ainsi que leur organisation et la procédure applicable.

L'organizzazione, i compiti e la procedura di delegazioni che rappresentano l'Assemblea federale in assemblee parlamentari internazionali o nelle relazioni bilaterali con parlamenti di Stati terzi sono disciplinati in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Erste internationale Kontakte	1
2. Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates	5
3. Die Änderung des GVG vom 14.3.1974	6
4. Die Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen	7
a) Die Delegation beim Europarat	8
b) Die Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee	9
c) Die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament	10
d) Die Delegation bei der Interparlamentarischen Union (IPU)	12
e) Die Delegation bei der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache (APF)	13
f) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE	15
g) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO	16
5. ParlG	18
6. VO der BVers über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (VpDel)	19
7. VO der BVers über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB)	21
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	23
1. Wozu eine parlamentarische Aussenpolitik?	23
2. Charakteristik und Besonderheiten der parlamentarischen Aussenpolitik	26
3. Mitgliedschaft in internationalen parlamentarischen Versammlungen	31
4. Bilaterale Kontakte zu anderen Parlamenten	35
5. Internationale Konferenzen	38

Materialien

8682 Europarat. Beitrittsbeschluss: Botschaft BR 15.1.1963 (BBl 1963 I 113 ff.); BB 19.3.1963 (AS 1963 772).
8885 Delegation beim Europarat. Bestellung: Antrag Büro-NR 11.12.1963 (Prot. NR 17.12.1963 Beilage Nr. 84*a*); Antrag Büro-StR (Prot. StR 18.12.1963, Beilage Nr. 22*a*).
11 784 Pa.Iv. Fraktionspräsidenten-Konferenz. Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 ff.; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
76.059 Pa.Iv. Bundesbeschluss über die Delegation beim Europarat: Prot. Büro NR 27.2.1976; AmtlBull NR 1976 631 f.; AmtlBull StR 1976 323; BB 24.6.1976 (AS 1976 1690 ff.).
86.227 Pa.Iv. Interparlamentarische Union: Bericht Büro-NR 28.2.1986 (BBl 1986 II 637 ff.); AmtlBull NR 1986 1244 f.; AmtlBull StR 1986 835 f.; BB 19.12.1986 (AS 1987 23 f.).
87.225 Pa.Iv. de Chastonay. Internationale Vereinigung der Parlamentarier französischer Sprache: AmtlBull 1988 NR 1461 ff.; AmtlBull NR 1989 1107 ff.; AmtlBull StR 1989 543 f.; BB 6.10.1989 (AS 1989 1972 f.).
PV-NATO: Prot. Büro-StR 22.6.1998; Prot. Büro-NR 18.2.2000.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3560 f., 3638); Prot. SPK-StR 14.01.2002; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.410 Pa.Iv. Verordnung der Bundesversammlung über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten: Bericht APK-StR 23.1.2003 (BBl 2003 I 3943 ff.); AmtlBull StR 2003 653 f.; AmtlBull NR 2003 1429 ff.; VpDel 3.10.2003 (AS 2003 3617 ff.).
09.472 Pa.Iv. Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten: Bericht APK-StR 12.5.2011 (BBl 2011 6443 ff.); AmtlBull StR 2011 633 f.; AmtlBull NR 2012 876 ff.; VPiB 28.9.2012 (AS 2012 5365 ff.).

Literatur

BUMMEL, Internationale Demokratie entwickeln, Stuttgart 2005 (zit. BUMMEL, Demokratie); EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993 (zit. EHRENZELLER, Gewalt); EHRENZELLER, Mehr oder weniger Volksrechte in der Aussenpolitik?, NZZ, 8.7.2000, 89 f. (zit. EHRENZELLER, Volksrechte); EPPLER, Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2013, H. 6 f., 30 ff.; FLEURY/CUENDET/BUILLARD ET AL., L'Assemblée fédérale et la conduite de la politique étrangère de la Suisse de 1848 à nos jours, NFP 42 Synthesis, Bern 2000; GOETSCHEL, Aussenpolitik im Wandel. Synthese des NFP 42, Bern 2000 (zit. GOETSCHEL, Aussenpolitik), GOETSCHEL/BERNATH//SCHWARZ, Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002; HABEGGER, Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union, Baden-Baden 2005 (zit. HABEGGER, Parlamentarismus); HABEGGER, Die Mitwirkung der Parlamentarischen Versammlung an den Konventionen des Europarats, in: Sutter/Zelger (Hrsg.), 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2005, 43 ff.; LEY, Zur Politisierung des Völkerrechts, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 50, 2012, 191 ff. (zit. LEY, Politisierung); KISSLING, Die Interparlamentarische Union im Wandel: Rechtspolitische Ansätze einer repräsentativ-parlamentarischen Gestaltung der Weltpolitik, Diss., Frankfurt a.M. 2006 (zit. KISSLING, Wandel); MARSCHALL, Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden 2005; MARSCHALL, Neoparlamentarische Demokratie jenseits des Nationalstaates? Transnationale Versammlungen in internationalen Organisationen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2006, H. 4, 683 ff.; MOERI, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Diss., St. Gallen 1990 (zit. MOERI, Kompetenzen); OBRECHT, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale, Würzburg 2006, 237 ff.; STIEGMAIER, Parlamente als Akteure im Mehr-Ebenen-System, Saarbrücken 2012; UHLIG, Die Interparlamentarische Union 1889–1914: Friedenssicherungsbemühungen im Zeitalter des Imperialismus, Stuttgart 1988 (zit. UHLIG, Interparlamentarische Union); VON WINTER, Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über «Global Governance» und Demokratie, Berlin 2005; ZEHNDER, Parlamentarische Tätigkeit im globalen Kontext, unv. Masterarbeit, Bern 2007.

I. Entstehungsgeschichte

1. Erste internationale Kontakte

Die Aussenpolitik ist ein Politikbereich, in welchem die BVers zwar über Mitgestaltungsrechte verfügt, welcher aber – insb. was die Ausführung und die Vertretung des Landes nach aussen betrifft – primär im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegt (vgl. hierzu insb. Art. 24 N 1 ff.). Daneben gibt es aber auch eine eigenständige parlamentarische Aussenpolitik, die dem Austausch mit anderen Parlamenten und der Mitwirkung in internationalen parlamentarischen Organisationen und Konferenzen gewidmet ist. **1**

Die erste internationale parlamentarische Organisation formierte sich bereits gegen Ende des 19. Jh. Am 29./30. 6. 1889 fand im Hotel Continental in Paris die Gründungsversammlung der Interparlamentarischen Union (IPU) statt (UHLIG, Interparlamentarische Union, 69 ff.; KISSLING, Wandel, 33 f.). Zwar nahm kein Schweizer Parlamentarier an der Gründungsversammlung in Paris teil. Einzelne Mitglieder der Eidg. Räte engagierten sich aber aus eigener Initiative schon früh in dieser Bewegung. Davon zeugt ein von sechs NR und einem StR unterzeichnetes Beitrittsschreiben vom 20. 1. 1890 (UHLIG, Interparlamentarische Union, 829 f., Anh. 11). Seit der dritten Interparlamentarischen Konferenz in Rom im November 1891 nahmen regelmässig einige Mitglieder der BVers an den Konferenzen der IPU teil. Auf Initiative und Einladung dieser Schweizer Parlamentarier hin fand die vierte Interparlamentarische Konferenz vom 29.–31. 8. 1892 im Nationalratssaal in Bern statt. NR Albert Gobat (Rad./BE) wurde anlässlich dieser Konferenz als erster ehrenamtlicher Generalsekretär der IPU gewählt. Das Zentralbüro der Organisation hatte seinen Sitz in der Folge in Bern (UHLIG, Interparlamentarische Union, 133 ff.; KISSLING, Wandel, 41), bis aufgrund einer Ratsentscheidung von 1909 das Büro und der Sitz der Union von Bern nach Brüssel verlegt wurden (KISSLING, Wandel, 51).[1] **2**

Nach dem Zweiten Weltkrieg fiel die Schweiz aussenpolitisch eher durch Zurückhaltung auf, insb. was die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen betrifft (vgl. z.B. GOETSCHEL, Aussenpolitik, 4). Entsprechend wurden auch für die BVers die aktive Pflege von internationalen Beziehungen und die Mitwirkung in den internationalen parlamentarischen Organisationen, welche nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden, erst relativ spät zum Thema. **3**

Lange galten internationale Kontakte als Nebenerscheinungen der parlamentarischen Tätigkeit, welche keiner besonderen Regelung bedurften. Mit dem Beitritt der Schweiz zum Europarat 1963 wurde die BVers erstmals in formeller Weise Mitglied in einer internationalen parlamentarischen Organisation. Sie stand damit vor der Aufgabe, eine permanente Delegation zu ernennen, welche die BVers in der betroffenen Organisation vertreten konnte.[2] Damit entstand das Bedürfnis nach verbindlichen Regelungen. **4**

1 Für eine Auflistung der Hauptsitze s. http://www.ipu.org/finance-f/headquarters.htm (6. 1. 2014). – Für weiterführende Informationen zu den Anfängen der Schweizer Gruppe in der IPU s. UHLIG, Interparlamentarische Union, 182 ff.

2 Die bundesrätliche Botschaft vom 15. 1. 1963 hielt dazu fest: «Was die Ernennung der sechs Vertreter und der sechs Ersatzmänner in der Beratenden Versammlung anbelangt, steht es gemäss Artikel 25 des Statuts Ihnen zu, sie zu bezeichnen oder den Wahlmodus festzulegen» (BBl 1963 I 114).

2. Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates

5 Im März 1963 beschlossen die Eidg. Räte den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates (BB 19.3.1963 [AS 1963 772]; Inkrafttreten 6.5.1963). Mit diesem Beschluss wurde u.a. festgelegt, dass die BVers mit einer Delegation von sechs Mitgliedern und sechs Stellvertretern in der «Beratenden Versammlung» des Europarates (wie die «Parlamentarische Versammlung» damals noch genannt wurde) Einsitz nehmen soll. Die Eidg. Räte hatten bereits seit 1960 eine Beobachterdelegation an die Sessionen der «Beratenden Versammlung» entsandt. Nun galt es jedoch, gemäss den reglementarischen Erfordernissen der internationalen Organisation die Mitglieder für eine offizielle Schweizer Delegation zu bestimmen. Das war eine neue Herausforderung und es gab keine gesetzliche Grundlage, auf die man sich abstützen konnte.[3] Man behalf sich deshalb mit einem Beschlussentwurf der Büros beider Räte, welcher den beiden Räten in der Wintersession 1963 zur Annahme unterbreitet wurde. Er wurde am 17.12.1963 im StR und am 18.12.1963 im NR diskussionslos und ohne Gegenstimmen angenommen (Prot. NR 17.12 1963, 450 f.; Prot. StR 18.12.1963, 222).

3. Die Änderung des GVG vom 14.3.1974

6 Aufgrund der «Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes» vom 1.10.1973 beschlossen die Eidg. Räte im März 1974 verschiedene Änderungen und Ergänzungen des GVG 1962. Im Rahmen dieser Revision wurde mit Art. 8bis Abs. 1 nachträglich eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die beiden bereits bestehenden Delegationen (s. N 2 und 5) geschaffen. Zugleich sollte sie zukunftsorientiert auch als Grundlage für allfällige weitere Delegationen dieser Art dienen.[4] Die Revision wurde von beiden Räten in der Frühjahrsession 1974 einstimmig gutgeheissen (AS 1974 1051 ff.).

4. Die Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen

7 Von 1963 bis 1998 wurden insgesamt sieben Delegationen eingesetzt, welche die BVers[5] in internationalen parlamentarischen Versammlungen vertreten. Zwei davon wurden

3 Berichterstatter StR Dominik Auf der Maur (CVP/SZ) beschrieb die Situation wie folgt: «Bei dem hier zur Diskussion stehenden Geschäft handelt es sich um etwas Aussergewöhnliches, weil Sie dabei nicht zu einer Vorlage des Bundesrates, sondern zu einem Antrag des Büros der beiden Räte Stellung zu nehmen haben, und zwar zu einem Antrag über die Bestellung der Delegation beim Europarat. Aussergewöhnlich ist dieses Geschäft auch deshalb, weil es in den Geschäftsreglementen der Räte aus verständlichen Gründen bei den zu behandelnden Geschäften nicht vorgesehen ist» (Prot. StR 17.12.1963, 220).

4 StR Heinrich Oechslin (CVP/SZ) erläuterte dies als Berichterstatter der vorberatenden Kommission am 5.3.1974 im StR folgendermassen: «Mit dieser neuen Bestimmung soll den verschiedenen sogenannten nachgeordneten Erlassen auf dem Gebiete des Parlamentsrechtes eine ausdrückliche Grundlage im Geschäftsverkehrsgesetz und eine übersichtlichere und einheitlichere Regelung gegeben werden […]. Für den Beschluss der Räte vom 17./18. Dezember 1963 über die Delegation beim Europarat lässt sich überhaupt schwerlich eine Grundlage finden. Artikel 8bis (neu) enthält somit eine allgemeine Grundlage nicht nur für die bestehenden, sondern auch für notwendig werdende Erlasse über Organisation und Verfahren der eidgenössischen Räte. Diese Bestimmung bringt auch der schweizerischen Gruppe der Interparlamentarischen Union eine sachgerechte, nicht nur aufgrund selbstgegebener privatrechtlicher Statuten beruhende Rechtsform» (AmtlBull StR 1974 27).

5 Anders als die Kommissionen sind die Delegationen immer aus Mitgliedern beider Räte zusammengesetzt.

1991 in eine Delegation mit zwei Aufgabenbereichen zusammengeführt. Obwohl seit 1974 eine gesetzliche Grundlage für die Schaffung solcher Delegationen bestand, erfolgte die Einsetzung weiterhin nicht in allen Fällen durch die Verabschiedung eines BB, wie es nach Art. 8bis Abs. 1 GVG 1962 vorgesehen war.

a) Die Delegation beim Europarat

8 Die Einsetzung dieser ersten internationalen Delegation der BVers im Jahr 1963 wurde weiter oben geschildert (s. N 5). Nachdem mit der Revision des GVG von 1974 nachträglich eine gesetzliche Grundlage für die Einsetzung von Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen geschaffen worden war, wurde die Europaratsdelegation im Jahr 1976 auf der Basis dieser Rechtsgrundlage mit einem BB neu verankert (AS 1976 1690 ff.). Dabei wurden zugleich die bisherigen Bestimmungen von 1963 leicht überarbeitet und flexibilisiert.

b) Die Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee

9 Im Jahr 1977 wurde eine Delegation der BVers beim EFTA-Parlamentarierkomitee bestimmt. Dies geschah allerdings nicht mittels eines BB. Der erste Bericht der Schweizer EFTA-Delegation (*78.066*; AmtlBull StR 1978 717 f., AmtlBull NR 1979 190) hält zur Entstehungsgeschichte des Parlamentarierkomitees der EFTA-Mitgliedstaaten Folgendes fest:

> «Ce comité, qui a été créé en octobre 1977 par une décision du Conseil des ministres de l'AELE et de l'AELE-Finlande, avait tenu sa première séance le 25 novembre de cette même année, à Genève, sous la présidence de Mme Girard-Montet, conseiller national. Le comité a été institué sur l'initiative de députés qui, depuis 1963, se réunissaient régulièrement, mais de manière informelle, en marge de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg, aux fins d'examiner certaines affaires traitées dans le cadre de l'AELE.»

Das Schweizer Parlament vollzog 1977 letztlich nur nach, was zuvor in den Gremien der EFTA beschlossen worden war.[6]

c) Die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament

10 Die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament wurde im Frühjahr 1981 konstituiert. Auch für die Einsetzung dieser Delegation ist kein formeller Beschluss des Parlaments auffindbar. In ihrem ersten Bericht (*84.031*; AmtlBull StR 1984 318 ff.) hält die Delegation im Jahr 1984 zur Entstehungsgeschichte fest:

> «1980 bot das Europäische Parlament den Parlamenten aller befreundeten Nicht-EG-Staaten die Aufnahme bilateraler Beziehungen an. Die eidgenössischen Räte gingen auf dieses Angebot ein und ernannten im Frühjahr 1981 eine Zehnerdelegation aus beiden Räten» (AmtlBull StR 1984 318).

11 Im Rahmen der Parlamentsreform von 1991 wurde die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament mit der Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee

6 Der damalige stellvertretende Generalsekretär der BVers, John Clerc, führte anlässlich einer Sitzung des Büro-NR im September 1998 dazu aus: «Lorsqu'il est question de savoir comment on est entré au Comité des parlementaires de l'AELE ou à l'Assemblée de l'OSCE je peux vous donner une réponse parfaitement claire. Nous sommes membre de l'AELE. Un jour l'AELE a décidé de créer un comité de parlementaires et puisque la Suisse est membre de l'AELE elle est automatiquement membre du comité» (Prot. Büro-NR 2.9.1998).

zusammengelegt.[7] Anstoss dazu gab ein Po. *(90.920 Koordination der EFTA- und EG-Delegationen der Eidg. Räte)*, welches StR Carl Miville (SP/BS) am 6.12.1990 eingereicht hatte (AmtlBull StR 1991 136 ff.).

d) Die Delegation bei der Interparlamentarischen Union (IPU)

12 Mit dem «Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1986 über die Delegation der Bundesversammlung bei der Interparlamentarischen Union» wurde die BVers als Schweizer Gruppe bei der IPU eingesetzt (AS 1987 23 f.). Die ersten Aktivitäten von Mitgliedern der BVers in der IPU gehen zwar auf das Jahr 1891 zurück (s. oben N 2); bis anhin war die Schweizer Gruppe bei der IPU aber als privatrechtlicher Verein organisiert gewesen. Mit dem BB wurde nun in aller Form die BVers als Mitglied der IPU eingesetzt. Von nun an war es Sache der Büros von NR und StR, die acht Mitglieder dieser «ständigen Kommission der beiden Räte» (Art. 2 BB 19.12.1986), welche das Schweizer Parlament in der IPU vertreten sollten, je für die Dauer einer Legislaturperiode zu bestimmen. Der BB wurde im StR einstimmig, im NR mit 86 gegen 3 Stimmen angenommen (AmtlBull NR 1986 1245; AmtlBull StR 1986 836).

e) Die Delegation bei der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache (APF)

13 Der «Bundesbeschluss über die Schweizerische Gruppe der Internationalen Vereinigung der Parlamentarier französischer Sprache (IVPFS)» wurde am 23.6.1989 im NR mit einem Stimmenverhältnis von 89 zu 1 angenommen; im StR am 3.10.1989 mit 25 Stimmen gegen 1 Stimme (AmtlBull NR 1989 1110; AmtlBull StR 1989 544). Der Berichterstatter StR Luregn Mathias Cavelty (CVP/GR) hob dabei hervor, dass die Delegation Mitglieder aller Landessprachen umfassen sollte (AmtlBull StR 1989 543).[8] Allerdings fehlte bereits im Entwurf zum BB (AmtlBull NR 1989 1107) ohne Angabe von Gründen Art. 2 Abs. 2 aus dem im Text der pa.Iv. *87.225* von NR Pierre de Chastonay (CVP/VS) enthaltenen Vorentwurf, welcher zur Zusammensetzung der Delegation festgehalten hatte: «Die Fraktionen sind in der Delegation entsprechend ihrer Stärke in der Bundesversammlung vertreten. Den beiden Räten, den Amtssprachen und den Landesgegenden wird Rechnung getragen» (AmtlBull NR 1988 1461). Abs. 2 fehlte, ohne dass die Nummerierung berichtigt worden wäre. Auf Abs. 1 folgte direkt Abs. 3.

14 Die 1989 gemachten Zusicherungen gerieten schnell in Vergessenheit. Als der BB von 1989 im Jahr 2003 aufgehoben und durch die VpDel ersetzt wurde, fand sich in der VO die Bestimmung: «[…]; die Delegation besteht ausschliesslich aus Parlamentarierinnen

7 Der Bericht der Kommission-NR vom 16.5.1991 (BBl 1991 III 658) und der Bericht der Kommission-StR vom 14.8.1991 (BBl 1991 IV 368) enthielten eine entsprechende Empfehlung an die Ratsbüros, welcher bei der Bestellung der Kommissionen und Delegationen durch die Ratsbüros in der Wintersession 1991 Folge geleistet wurde (Übersicht Wintersession 1991, 137).

8 Cavelty sagte wörtlich: «Die schweizerische Gruppe [der AIPFL] hat nie die Meinung vertreten, eine Sprache sei höhergestellt als eine andere. Aber sie ist der Ansicht, dass es mehr Sprachen gibt, die eine universale Rolle spielen können, und dazu gehört das Französisch. Die schweizerische Gruppe ist nie ein frankophones Kulturgetto gewesen, das man separatistischer Absichten hätte verdächtigen können und das nur Personen französischer Muttersprache offengestanden wäre. Die schweizerische Gruppe darf und wird auch nie zu einem solchen Kulturgetto werden. Die Initiative de Chastonay sieht denn auch vor, dass Vertreter aller Landessprachen in die offizielle Delegation der Bundesversammlung aufgenommen werden können» (AmtlBull StR 1989 543). Analog äusserte sich auch StR Arthur Hänsenberger (FDP/BE) (AmtlBull StR 1989 544).

und Parlamentariern französischer Sprache» (VpDel Art. 5 Abs. 1 Bst. d). Im Bericht der APK-StR wird dies folgendermassen erläutert: «Die Bestimmungen in Absatz 1 entsprechen der bisherigen Praxis» (BBl 2003 3947).

f) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

15 Im Jahr 1991 beschlossen die damaligen Ratspräsidenten NR Ulrich Bremi (FDP/ZH) und StR Arthur Hänsenberger (FDP/BE), dass die BVers durch eine Delegation an den Treffen der neugegründeten Parlamentarischen Versammlung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (PV-KSZE) – in der Folge Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) genannt – vertreten sein soll. Die Ratsmitglieder wurden darüber informiert, und niemand erhob dagegen Einspruch.[9] Eine rechtliche Verankerung erhielt diese Delegation erst im Jahr 2003 mit der VpDel. Bis heute stellt die Zusammensetzung der Delegation eine Besonderheit dar, welche sich nicht logisch erklären lässt. Während in den anderen vergleichbaren Delegationen dem NR wegen seiner grösseren Zahl von Mitgliedern mehr Sitze zugeteilt wurden als dem StR, setzt sich die Delegation bei der PV-OSZE paritätisch aus gleich vielen Mitgliedern des StR wie des NR zusammen.[10]

g) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO

16 Seit Beginn der 1990er Jahre nahmen einzelne Vertreterinnen und Vertreter der BVers auf Einladung der Parlamentarischen Versammlung der NATO (PV-NATO) ohne spezifischen Status an Sessionen und Seminaren dieser Versammlung teil. Aufgrund des fehlenden Status war es ihnen allerdings nicht möglich, sich aktiv an den Diskussionen zu beteiligen, auch wenn es sich um Themen handelte, die unmittelbar die Schweiz betrafen wie etwa die Geldwäscherei oder die nachrichtenlosen Vermögen. Aufgrund dieser Erfahrungen beantragten die Präsidenten der beiden SiK den Büros beider Räte mit Schreiben vom 29.7.1998, bei der PV-NATO den Status eines assoziierten Mitglieds zu beantragen. Die KoKo hiess den Antrag an ihrer Sitzung vom 5.2.1999 gut. Die PV-NATO behandelte das Gesuch am 31.5.1999 und beschloss einstimmig, dem Schweizer Parlament den Status als assoziiertes Mitglied zu gewähren (Schreiben Generalsekretär PV-NATO an NR-Präsidentin 6.7.1999).

17 Diese Delegation zeichnete sich von Beginn an durch Besonderheiten aus. Zunächst war und ist die Schweiz anders als bei den anderen internationalen parlamentarischen Organisationen hier nicht Vollmitglied, sondern hat den Status eines assoziierten Mitglieds. Ferner werden die Mitglieder dieser Delegation nicht wie bei den übrigen Delegationen von

9 John Clerc, stellvertretender Generalsekretär der BVers, führte in der bereits weiter oben (vgl. FN [6]) erwähnten Sitzung des Büro-NR im September 1998 aus: «Lorsqu'il est question de savoir comment on est entré au Comité des parlementaires de l'AELE ou à l'Assemblée de l'OSCE je peux vous donner une réponse parfaitement claire. […]. Quant à l'OSCE, il y eu une conférence à Madrid en 1991. Un papier avait été élaboré, auquel Peter Sager a contribué de manière décisive. Les présidents Bremi et Hänsenberger avaient décidé que nous participerions à l'Assemblée de l'OSCE. Un rapport a été envoyé aux 246 membres du Parlement. Il n'y eut pas la moindre objection. Nous sommes ainsi devenus membres de l'Assemblée de l'OSCE» (Prot. Büro-NR 2.9.1998).

10 Ebenfalls paritätisch zusammengesetzt ist sonst einzig noch die Delegation bei der PV-NATO. Hier handelt es sich aber um einen nachvollziehbaren Sonderfall, da diese Delegation ausschliesslich aus Mitgliedern der SiK besteht, wobei sich die vierköpfige Delegation aus den Präsidentinnen oder Präsidenten und den Vizepräsidentinnen und -präsidenten der Kommissionen beider Räte zusammensetzt (zur PV-Nato vgl. unten N 16 f.).

den Büros aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen aus dem Kreis aller Ratsmitglieder bestimmt. Delegationsmitglieder der PV-NATO waren zunächst vielmehr von Amtes wegen die beiden Präsidentinnen oder Präsidenten der SiK. Nachdem die Erfahrung gezeigt hatte, dass die Schweiz mit einer Delegation von nur zwei Mitgliedern nicht in allen Kommissionssitzungen der PV-NATO vertreten sein konnte, beantragte die Delegation im Dezember 2001 eine Erhöhung der Delegationsmitglieder von zwei auf vier. Neu sollten sich zu den Präsidentinnen und Präsidenten der SiK auch noch deren Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten gesellen. Diese Erweiterung wurde gutgeheissen. 2003 wurde die Delegation zur PV-NATO in die VpDel aufgenommen und damit den andern Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen gleichgestellt.

5. ParlG

18 Der Entwurf der SPK-NR für das ParlG beschränkte sich ursprünglich darauf, eine neue gesetzliche Basis für eine einheitliche Regelung für die verschiedenen im Verlauf der Zeit etwas unkoordiniert entstandenen ständigen Delegationen bei internationalen Organisationen zu schaffen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3560 f.]). StR Maximilian Reimann (SVP/AG) stellte in der ständerätlichen Kommission den Antrag, die gesetzliche Basis zu erweitern (Prot. SPK-StR, 14.1.2002). Gemäss seinem Antrag sollte Art. 60 zusätzlich die Einsetzung einer neuen Kategorie von Delegationen für den bilateralen Austausch mit Parlamenten wichtiger Drittstaaten, insb. der Nachbarländer ermöglichen. Anders als die bereits bestehenden parlamentarischen Gruppen gemäss Art. 63 ParlG, die den Beziehungen zu anderen Staaten gewidmet sind (oft als «Freundschaftsgruppen» bezeichnet), welche aber nicht offiziell im Namen der BVers auftreten können, sollte es sich hier um repräsentative Delegationen handeln, die nach dem Fraktionsproporz zusammengesetzt sind und deren Aktivitäten vom Parlament entschädigt und von einem Sekretariat unterstützt werden. Diese substantielle Erweiterung wurde von beiden Räten gutgeheissen und fand somit Eingang ins ParlG (AmtlBull StR 2002 20; AmtlBull NR 2002 957). Art. 24 Abs. 4 ParlG, welcher die aussenpolitischen Aufgaben der BVers definiert, bezieht sich entsprechend ebenfalls auf beide Bereiche, die internationalen parlamentarischen Versammlungen wie auch die bilaterale Beziehungspflege mit ausländischen Parlamenten.

6. VO der BVers über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (VpDel)

19 Die APK-StR erarbeitete gemäss der Vorgabe von Art. 60 einen Entwurf für eine VO (03.410; Bericht APK-StR 23.1.2003 [BBl 2003 3943 ff.]). Der Entwurf sah zunächst für alle sechs bereits bestehenden Delegationen der BVers bei internationalen parlamentarischen Organisationen, welche sich bis anhin auf unterschiedliche Beschlussformen abgestützt hatten, eine einheitliche rechtliche Basis vor. Darüber hinaus wurde in Art. 3 E-VpDel gemäss dem Auftrag von Art. 60 neu auch die Grundlage für die Einsetzung von Delegationen für die Pflege der Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten geschaffen. Es wurden Kriterien formuliert, nach welchen die Auswahl der betreffenden Staaten erfolgen soll. Die Zuständigkeit für die Einsetzung von bilateralen Delegationen wurde der KoKo übertragen.

20 Während der StR den Entwurf der vorberatenden Kommission unverändert guthiess (AmtlBull StR 2003 653 f.), standen im NR zwei Minderheitsanträge zur Debatte. Mehrere Mitglieder der SVP beantragten die Streichung von Art. 3, welcher die Grundlage für die Einsetzung von ständigen bilateralen Delegationen bildet. Sie befürchteten, dass damit

neue Reiseprivilegien für Parlamentsmitglieder geschaffen würden, und dass mit der Einsetzung von derartigen bilateralen Delegationen ein Schritt in Richtung Berufsparlament vollzogen würde. Der Rat lehnte den Antrag mit 83 gegen 21 Stimmen ab. Ebenso wurde ein Antrag von Mitgliedern der GPS und der SP abgelehnt, welcher verlangte, bei der Bestellung der Delegationen auch die kleinen Fraktionen angemessen zu berücksichtigen. Mit 54 gegen 40 Stimmen lehnte es der Rat ab, für die parteipolitische Zusammensetzung der Delegationen andere Regeln zu schaffen, als sie für die ständigen Kommissionen gelten (AmtlBull NR 2003 1429 ff.). Die VO wurde somit wie von der ständerätlichen Kommission vorgeschlagen in der Herbstsession 2003 von beiden Räten gutgeheissen und trat am 1.12.2003 gleichzeitig mit dem neuen ParlG in Kraft (AS 2003 3617 ff.).

7. VO der BVers über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB)

2009 reichte die APK-StR eine pa.Iv. *(09.472)* ein, die zum Ziel hatte, die VpDel vom **21**
3.10.2003 zu revidieren und den Erfordernissen der Zeit anzupassen. Dabei sollte u.a. geklärt werden, ob für die Pflege der Beziehungen mit ausländischen Parlamenten zusätzliche ständige Delegationen erforderlich sind, wie die Abstimmung zwischen den Delegationen verbessert und die Beziehungen zwischen den Delegationen und den APK verstärkt werden kann. Die wesentlichen Änderungen, welche die überarbeitete VO mit dem neuen Titel «Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB) vom 28.9.2012» (AS 2012 5365 ff.) gegenüber dem bisherigen Regime der VpDel bringt, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Zuständigkeit der APK im Bereich der Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments wird verstärkt. Die bereits bestehenden fünf Delegationen für Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarstaaten bleiben zwar bestehen und werden neu namentlich in der VO aufgeführt. Darüber hinaus sollen jedoch keine weiteren ständigen Delegationen zur Pflege von bilateralen Beziehungen mehr eingesetzt werden. Die Kompetenz der KoKo zur Einsetzung von weiteren bilateralen Delegationen wird aufgehoben und die Pflege der Beziehungen zu allen andern Parlamenten als jenen der Nachbarstaaten wird der APK zugeschrieben.

- Die Aktivitäten der ständigen Delegationen und der APK sollen besser koordiniert und der Erfahrungsaustausch intensiviert werden. Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Delegationen werden künftig in der APK vorberaten, bevor sie an die Eidg. Räte überwiesen werden.

- Wenn ein Mitglied des BR nach eigenem Ermessen einzelne Mitglieder der Eidg. Räte zur Teilnahme an bilateralen Besuchen oder internationalen Konferenzen einlädt, dann richtet neu das Parlament Taggelder für die eingeladenen Ratsmitglieder aus.

Andere Vorschläge aus dem Entwurf der APK-StR (vgl. Bericht APK-StR 12.5.2011 **22**
[BBl 2011 6443 ff.]) wurden im NR abgelehnt, so etwa die Idee, zwei neue ständige APK-Delegationen zu schaffen, welche für den Empfang von parlamentarischen Besuchsdelegationen aus dem Ausland zuständig sein sollten. Ebenso lehnte es der NR ab, die Möglichkeit von finanziellen Beiträgen des Parlamentes an die Aktivitäten von parlamentarischen Gruppen («Freundschaftsgruppen») in Erwägung zu ziehen. Ein erneuter Versuch, künftig durch einen differenzierteren Verteilschlüssel auch die kleineren Fraktionen der BVers bei der Aufteilung der Sitze in den internationalen Delegationen zu berücksichtigen, scheiterte knapp. Ebenso unterlag ein Antrag, dass für die bes. zeit- und arbeitsintensive Tätigkeit in der Europaratsdelegation in Ausnahmefällen ein Mitglied des NR den Platz eines StR einnehmen kann, wenn sich in der betreffenden Fraktion im StR kein Mitglied finden lässt, welches das Mandat ausüben kann und will. Die Erfahrung der letzten Jahre hatte gezeigt, dass verschiedene Fraktionen Mühe bekundeten, die für den StR reservierten Sitze zuzuteilen (vgl. AmtlBull NR 2012 881 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Wozu eine parlamentarische Aussenpolitik?

23 Der demokratische Entscheidungsprozess im traditionellen Sinn spielt sich im nationalen Rahmen ab. Die zunehmende internationale Verflechtung und Zusammenarbeit hat jedoch zur Folge, dass in nahezu allen Politik- und Lebensbereichen internationales Recht geschaffen wird und staatliche Hoheitsrechte auf internationale Institutionen übertragen werden. Aussen- und Innenpolitik lassen sich immer weniger voneinander abgrenzen. Vereinbarungen auf supranationaler Ebene wirken sich auch auf die innenpolitischen Rahmenbedingungen aus. Die Souveränität des Nationalstaats wird dabei zunehmend relativiert. Internationale Verträge, Vereinbarungen und Konventionen, welche internationales Recht begründen, werden i.d.R. zwischen Regierungsdelegationen ausgehandelt. Dem nationalen Parlament und allenfalls der stimmberechtigten Bevölkerung bleibt im Wesentlichen nur die Möglichkeit, das Resultat dieser Verhandlungen pauschal anzunehmen oder abzulehnen. Ohne geeignete Gegenmassnahmen verliert das nationale Parlament kontinuierlich an politischer und rechtlicher Steuerungskraft. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, braucht es ein Parlament, welches in den Fragen der Aussenpolitik kompetent und engagiert ist. Es muss die Einengung seines traditionellen Einfluss- und Entscheidungsbereiches kompensieren durch eine aktive Mitgestaltung der Aussenpolitik, um im Verhältnis der Gewalten nicht zunehmend an Einfluss zu verlieren (s. dazu BUMMEL, Demokratie, 14; EHRENZELLER, Gewalt, u.a. 325 ff. und 371 ff.; EHRENZELLER, Volksrechte; HABEGGER, Parlamentarismus, 16 ff.; LEY, Politisierung, 191 ff.).

24 Um das Mitwirkungsrecht in aussenpolitischen Fragen gegenüber der Regierung sinnvoll und effektiv wahrnehmen zu können – wie auch für eine glaubhafte Vertretung der aussenpolitischen Maximen gegenüber der eigenen Bevölkerung – muss das Parlament eigene aussenpolitische Kompetenz aufbauen. Die parlamentarische Aussenpolitik ermöglicht es den zuständigen Organen und Mitgliedern des Parlaments, eigene aussenpolitische Erfahrung zu sammeln und Zugang zu Informationen aus erster Hand zu erhalten, um sich eine eigene Meinung zu bilden und die Aussenpolitik des BR als kompetente Partner kritisch begleiten zu können. Sie bildet damit eine wesentliche Voraussetzung für die Mitgestaltung und Überwachung der nationalen Aussenpolitik durch das Parlament (vgl. hierzu MOERI, Kompetenzen, 303 ff.).

25 Daneben dient die parlamentarische Aussenpolitik aber auch anderen Zwecken und Zielen. Dazu gehören u.a. folgende Aspekte:

a. Die Mitgestaltung und die Einflussnahme auf die politische Arbeit in den interparlamentarischen Organisationen, sei es bei der Erarbeitung von Resolutionen, Empfehlungen, bei Monitoringaufgaben, bei Wahlbeobachtungen in Mitgliedstaaten oder bei Wahlvorgängen in den betr. Organisationen;

b. die Vertretung der Interessen der Schweiz an internationalen parlamentarischen Treffen: Ähnlich wie bei internationalen Regierungskontakten und -konferenzen geht es auch bei internationalen Parlamentskonferenzen darum, Positionen des eigenen Landes zu vertreten, der Schweiz damit innerhalb der internationalen Gemeinschaft ein Profil zu geben, sie ggf. gegen Angriffe zu verteidigen und allfällige Falschinformationen zu berichtigen;[11]

11 Anschauliche Bsp. dafür bieten die Diskussionen um nachrichtenlose Vermögen, Geldwäscherei, das Bankgeheimnis oder die Steuerpolitik, wie sie in quasi allen internationalen parlamentarischen Organisationen auf die Tagesordnung kamen.

c. die Pflege der Beziehungen und der Informationsaustausch mit anderen Staaten durch den bilateralen Besuchsaustausch auf parlamentarischer Ebene sowie parlamentarische Kontakte und Gespräche mit Regierungsvertretern und Botschaftern anderer Staaten;

d. die Etablierung einer ergänzenden Kommunikationsebene: Kontakte zwischen Parlamentariern unterliegen anderen Gesetzmässigkeiten und Regeln als offizielle Regierungskontakte. Sie bieten einen grösseren Freiraum für offene Meinungsäusserung und für die Exploration von neuen Wegen und Ideen. Dadurch können sie sich z.B. bei der Suche nach Lösungsmöglichkeiten bei akuten Problemen oder angespannten Beziehungen als ergänzende Diskussionsplattform anbieten (vgl. in diesem Zusammenhang auch HABEGGER, Parlamentarismus, 33 ff.);[12]

e. der Aufbau eines parlamentarischen Beziehungsnetzes: Ein etabliertes Beziehungsnetz mit Parlamentsvertretern aus anderen Staaten, wie es im Rahmen eines kontinuierlichen Engagements in internationalen parlamentarischen Versammlungen und durch die Pflege von bilateralen Kontakten entsteht, kann sich insb. in Konfliktsituationen als hilfreich erweisen. Allfällige Fürsprecher für Positionen der Schweiz in andern nationalen Parlamenten oder Alliierte in internationalen Organisationen lassen sich nicht kurzfristig finden, wenn ein akutes Problem auftritt. Hilfreich sind jedoch langjährige Beziehungen, welche auf gegenseitigem Vertrauen beruhen und einen privilegierten Informations- und Kommunikationsfluss ermöglichen. Solche Beziehungen entstehen vorzugsweise bei der gemeinsamen Arbeit in interparlamentarischen Komitees und Fraktionen, wie sie die meisten internationalen parlamentarischen Organisationen kennen.

2. *Charakteristik und Besonderheiten der parlamentarischen Aussenpolitik*

26 Es liegt nicht am Parlament, internationale Verhandlungen zu führen, ebenso wenig liegt es in der Kompetenz von interparlamentarischen Organisationen, verbindliche Normen zu setzen. Soweit es die Ebene von verbindlichen Entscheiden und Normsetzung betrifft, dient die internationale Tätigkeit von Delegationen des Parlaments vielmehr dazu, geeignete Voraussetzungen zu schaffen für eine kompetente Beteiligung des Parlaments an der Mitgestaltung und Formulierung der nationalen Aussenpolitik, welche durch die Regierung umgesetzt und nach aussen vertreten wird. Entscheidend ist daher die Rückbindung an den nationalen Entscheidungsprozess. Nur wenn die Erfahrungen, welche Parlamentsmitglieder im internationalen Austausch sammeln, auch in die Diskussionen und Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene in die APK und Ratsplena einfliessen, können sie wirklich nutzbar gemacht werden (vgl. hierzu MOERI, Kompetenzen, 307 f.).

27 Internationale parlamentarische Aktivitäten können nur in dem Ausmass bedeutungsvoll werden, wie ihnen die beteiligten Akteure selbst Bedeutung und Aufmerksamkeit zumessen. Nur wenn sich die Parlamentsmitglieder mit demselben Engagement an internationalen Aktivitäten beteiligen, wie sie dies auf nationaler Ebene tun, kann die interparlamentarische Tätigkeit Anspruch erheben, von anderen internationalen und nationalen Akteuren ernst genommen zu werden. Dies ist deshalb nicht selbstverständlich, weil ein Engagement auf internationaler Ebene von der Wählerschaft im eigenen Land selten honoriert wird, ja der nationalen politischen Karriere sogar eher abträglich sein kann. Ein starkes Engagement auf internationaler Ebene ist fast zwangsläufig mit entsprechenden

12 Ein Bsp. aus schweiz. Erfahrung ist der Konflikt um das Anflugregime für den Flughafen Zürich. Parlamentsdelegationen aus der Schweiz und aus Deutschland haben sich schon verschiedentlich getroffen, um nach Lösungen für dieses zwischennachbarliche Problem zu suchen. Bsp. aus der internationalen Politik sind etwa die Treffen und Besprechungen im Rahmen der IPU zwischen Parlamentsvertretungen aus Nord- und Südkorea oder zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern aus den beiden Inselhälften von Zypern.

Abwesenheiten auf der nationalen Bühne verbunden. Die Parlamentsmitglieder werden von ihrer Wählerschaft als Vertreterinnen und Vertreter ihres Wahlkreises in die Eidg. Räte nach Bern gewählt und nicht als Vertreterinnen und Vertreter in eine internationale parlamentarische Organisation. Bei der Mitgliedschaft in einer internationalen parlamentarischen Versammlung handelt es sich immer um ein indirektes Mandat.[13]

28 Eine entscheidende Rolle kommt auch den Fraktionen der BVers zu. Sie legen fest, welche ihrer Mitglieder an internationalen Aktivitäten teilnehmen. Die Tatsache, dass sich in Ad hoc-Delegationen für Auslandbesuche überdurchschnittlich oft Ratsmitglieder befinden, welche kurz vor ihrem Rücktritt stehen, lässt darauf schliessen, dass hie und da einem verdienten Fraktionsmitglied als Abschiedsgeschenk ein Platz in einer Reisedelegation für einen Auslandbesuch zugeteilt wird.[14] Für die Beteiligten mag es ein interessantes Erlebnis sein, für den Aufbau eines internationalen Beziehungsnetzes und für die Stärkung seiner aussenpolitischen Kompetenz wird es dem Parlament allerdings kaum von Nutzen sein.

29 Kontinuität ist in den internationalen Beziehungen von herausragender Bedeutung. Es erschwert den Aufbau von Beziehungen zu ausländischen Partnern und anderen Parlamenten, wenn ein Land bei jedem Treffen durch andere Personen vertreten wird. Das Schweizer System, welches sich dadurch auszeichnet, dass die Präsidialämter, welche bei der Pflege von internationalen Beziehungen eine zentrale Rolle spielen (Präsidium der Räte, der APK und der internationalen Delegationen), einer Rotation mit relativ kurzen Zyklen unterliegen, ist nicht sonderlich geeignet für den Aufbau eines tragfähigen internationalen Beziehungsnetzes mit anderen Parlamenten.

30 Die Reisetätigkeit von Parlamentsmitgliedern bietet oft Anlass zu Kritik, sei es am Stammtisch, in den Medien, in der öffentlichen Diskussion oder auch im Parlament selbst (s. z.B. *13.4078: Ip. SVP. Internationale Beziehungen der Bundesversammlung* oder *01.5136. Frage Fehr Hans. Fragwürdige Parlamentarierreisen*). Kritisiert werden dabei in erster Linie die «Verschwendung von Steuergeldern» für «parlamentarischen Tourismus» oder heikle Meinungsäusserungen von Schweizer Parlamentsmitgliedern im Ausland, welche im Widerspruch zu den offiziellen Positionen der Schweiz stehen.[15] In der öffentlichen Wahrnehmung wird dabei nicht immer klar zwischen offiziellen Reisen, die vom Parlament organisiert und finanziert werden, und privaten Auslandbesuchen von Parlamentsmitgliedern, die in eigener Initiative und auf eigene Kosten erfolgen, unter-

13 Habegger spricht in diesem Zusammenhang von «Doppelmandat» (Habegger, Parlamentarismus, 20 f.). Dieser Begriff bringt jedoch nicht zum Ausdruck, dass es sich um Mandate von unterschiedlicher Qualität hinsichtlich ihrer Legitimationsbasis handelt. Das Mandat als Mitglied im staatlichen Parlament beruht auf einer Volkswahl, während das Mandat als Mitglied einer internationalen parlamentarischen Versammlung durch den Beschluss eines Ratsbüros zugeteilt wird.

14 Vgl. dazu die «Chronologie der Aussenbeziehungen/Relations extérieures 1949–2013», <www.parlament.ch> (6.1.2014).

15 Bsp., die Eingang in die Medienberichterstattung fanden, sind etwa der Auftritt von NR Oskar Freysinger (SVP/VS) am «Kongress gegen die Islamisierung unserer Länder» in Paris am 18.12.2010, der Iranbesuch von NR Geri Müller (GPS/AG), Vizepräsident der APK-NR, und NR Daniel Vischer (GPS/ZH) im Februar 2007 oder die Reise von Mitgliedern der parlamentarischen Gruppe Schweiz-Armenien nach Armenien mit Besuch der umstrittenen Region Berg-Karabach im Jahr 2012. Vgl. z.B. http://www.derbund.ch/schweiz/standard/Der-Walliser-Messias-von-Europas-radikalen-IslamGegnern/story/19187096; http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/baden/man-zielt-darauf-ab-mir-schaden-zuzufuegen-126126730; http://www.20min.ch/schweiz/news/story/29343033 (Berg Karabach).

schieden.[16] Das Parlament kann solcher Kritik, soweit sie die offizielle Reisetätigkeit betrifft, mit angemessener Transparenz hinsichtlich der Verwendung von öffentlichen Geldern für internationale Tätigkeiten begegnen sowie mit einer umfassenden Planung und Vorbereitung der offiziellen internationalen Kontakte. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Koordination der internationalen Tätigkeiten aller Akteure im Parlament selbst, wie auch die Konsultation und Absprache mit betroffenen Regierungsstellen.

3. Mitgliedschaft in internationalen parlamentarischen Versammlungen

31 Die verschiedenen parlamentarischen Versammlungen, welchen die BVers als Mitglied beigetreten ist (vgl. Art. 2 VPiB), unterscheiden sich stark voneinander hinsichtlich ihrer Geschichte, ihrer institutionellen Stellung und Kompetenzen sowie ihrer Arbeitsweise. Die meisten von ihnen bilden den parlamentarischen Pfeiler innerhalb einer umfassenderen internationalen Organisation, welche auch eine Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten umfasst. Im Fall des Europarates kommt sogar ein gemeinsamer Gerichtshof von grosser Bedeutung dazu. Allerdings kann es sich, wie etwa bei der IPU, auch um eine rein parlamentarische Organisation ohne Regierungsbeteiligung handeln. Die Mitgliedschaft kann von globaler Reichweite sein (IPU) oder sich auf eine geografische Region beschränken (Europarat, EFTA). Die Versammlung kann Teil eines thematisch fokussierten Interessenbündnisses sein (EFTA, Nato, OSZE) oder auch einfach auf der Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe (Frankophonie) beruhen.

32 Die am weitesten entwickelte internationale parlamentarische Versammlung ist die PV des Europarates, welche sich mit vier Sessionen pro Jahr, mit acht ständigen Kommissionen, eigenen permanenten Sitzungslokalitäten, einem professionellen Sekretariat von rund 200 Mitarbeitenden und einem sehr detaillierten Reglement[17] den Strukturen und der Arbeitsweise eines nationalen Parlamentes annähert (Habegger, Parlamentarismus, 20 [allerdings nicht spezifisch auf die PV Europarat bezogen] und 85 ff.). Im Vergleich zu anderen internationalen parlamentarischen Versammlungen verfügt sie auch über weitreichende Kompetenzen. Die PV des Europarates verabschiedet Resolutionen und Empfehlungen an das Ministerkomitee. Sie überwacht mit ihrem Monitoringkomitee, ob sich die Mitgliedländer an die Verpflichtungen halten, die sie beim Beitritt zum Europarat eingegangen sind. Sie verfügt ferner über beträchtliche Wahlkompetenzen. Die Versammlung wählt nicht nur den Generalsekretär oder die Generalsekretärin des Europarates und zahlreiche weitere ranghohe Funktionäre des Europarates; sie ist insb. auch verantwortlich für die Wahl der Richterinnen und Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

33 Interparlamentarische Organisationen haben keine normsetzenden Kompetenzen ausser jenen, die ihre eigene Organisation und Arbeitsweise betreffen. Das indirekte Mandat bildet keine ausreichende Legitimationsbasis, um verbindliche Normen für die Mitgliedstaaten zu erlassen. Indem sie mit ihren Berichten und Debatten die öffentliche Aufmerksamkeit auf Probleme richten, welche international koordiniert angegangen werden müssen, können parlamentarische Versammlungen jedoch Entwicklungen initiieren und Lösungsvorschläge an das Ministerkomitee oder an die zuständigen Entscheidungsorgane der Mitgliedstaaten übermitteln. Eine zunehmend wichtigere Aufgabe kommt parla-

16 Dazu gehören u.a. auch die Auslandreisen von parlamentarischen Gruppen gemäss Art. 63 ParlG.

17 Vgl. Règlement de l'Assemblée <http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-FR.asp> (6.1.2014).

mentarischen Versammlungen im Bereich der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle zu, indem sie problematische Entwicklungen und Missstände in einem Mitgliedstaat, bei internationalen Projekten oder in internationalen Organisation untersuchen und öffentlich thematisieren. Welche politischen Auswirkungen die Aufdeckung und Veröffentlichung von Missständen durch ein interparlamentarisches Gremium zur Folge haben kann, hat u.a. StR Dick Marty (FDP/TI) durch seine Arbeit in der PV des Europarates in exemplarischer Weise unter Beweis gestellt. Verschiedene Berichte und Resolutionsentwürfe, die er in der PV des Europarates zur Diskussion brachte, haben weit über den Kreis der Europaratsmitglieder hinaus grosse Folgewirkungen erzielt.[18] Interparlamentarische Organisationen können allein durch die Wirkungskraft einer öffentlichen Debatte über bestehende Missstände auch ohne weitreichende Machtmittel und Sanktionsmöglichkeiten einen erheblichen Druck aufbauen und Veränderungen bewirken. Im Kontext der Monitoring- und Kontrollaufgaben sind auch die Wahlbeobachtungen zu erwähnen, an welchen sich verschiedene parlamentarische Versammlungen beteiligen. Auch sie zielen darauf ab, durch internationale Aufmerksamkeit die Respektierung von demokratischen Minimalstandards zu garantieren.

34 Eine Besonderheit im Schweizerischen Parlamentsrecht besteht darin, dass aus den Eidg. Räten ausscheidende Mitglieder der Europaratsdelegation gemäss Art. 11 VPiB am Ende einer Legislaturperiode, wenn sie ihr Mandat auf nationaler Ebene bereits beendet haben, das indirekte Mandat als Mitglieder der PV des Europarates noch rund zwei Monate weiter ausüben können. Da neue Mitglieder erst anlässlich der ersten Teilsession im neuen Jahr, welche i.d.R. Ende Januar stattfindet, formell eingesetzt werden können, würden sonst Sitze von zurücktretenden oder nicht wiedergewählten Mitgliedern der Schweizer Delegation während rund zwei Monaten verwaist bleiben. Das Reglement der PV des Europarates seinerseits gesteht ihren Mitgliedern ebenfalls das Recht zu, nach Ende ihres nationalen Mandats den Platz in der PV-ER beizubehalten, bis ein neues Mitglied des betr. Parlaments ernannt wird – im Maximum bis zu einer Dauer von sechs Monaten (Art. 10.3 Règlement de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, 1.2013).

4. Bilaterale Kontakte zu anderen Parlamenten

35 Neben der Ausweitung der parlamentarischen Tätigkeit in internationalen Organisationen hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jh. zunehmend auch der bilaterale Austausch zwischen nationalen Parlamenten entwickelt und institutionalisiert. Seit Ende der 1960er Jahre nahmen parlamentarische Besuchsreisen ins Ausland und der Empfang von ausländischen Parlamentsdelegationen in der Schweiz gewohnheitsmässigen Charakter an. Zunächst handelte es sich primär um Besuchsreisen der Ratspräsidien, mit oder ohne Begleitdelegation. Seit Beginn der 1990er Jahre kamen jährliche Studienreisen von Delegationen der APK dazu (vgl. hierzu «Chronologie der Aussenbeziehungen/Relations extérieures 1949–2013», <http://www.parlament.ch> [6.1.2014]). In jüngerer Zeit wird zunehmend auch der internationale Austausch zwischen ständigen Parlamentskommis-

18 In diesem Zusammenhang sind u.a. die folgenden beiden Resolutionen zu erwähnen: Résolution 1507: Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe (Discussion par l'Assemblée le 27 juin 2006; texte adopté par l'Assemblée le 27 juin 2006); Résolution 1597: Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne (Discussion par l'Assemblée le 23 janvier 2008; texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2008).

sionen aus anderen Fachbereichen wie Migration, Sozialpolitik, Wirtschaft oder Bildung und Kultur zum Thema.

36 Dieser Bereich der bilateralen Kontakte wurde zunächst mit parlamentsinternen Weisungen, Regelungen und Einzelentscheidungen der Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten oder der Büros geregelt. Dabei galt es insb. festzulegen, wer berechtigt ist, im Namen und auf Kosten des Parlaments Auslandreisen zu unternehmen. Art. 60 ParlG verlangte dann eine Regelung für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen auf Verordnungsebene. Art. 4 VPiB sieht für diesen Aufgabenbereich fünf ständige Delegationen für die Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarstaaten der Schweiz vor. Für den Austausch mit den Parlamenten anderer Staaten ermöglicht Art. 5 VPiB die Einsetzung von «nicht ständigen Delegationen», womit «ad hoc» für einen spezifischen Besuch bei einem Parlament eines anderen Staates zusammengesetzte Delegationen der BVers gemeint sind.

37 Eine wichtige Rolle spielen in Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen auch die parlamentarischen Gruppen gemäss Art. 63 ParlG. Mitglieder der Eidg. Räte können aus eigener Initiative parlamentarische Gruppen bilden, welche den Beziehungen zu einem andern Staat, einer geographischen Region oder einer Volksgruppe gewidmet sind.[19] Diese Gruppen, oft als «Freundschaftsgruppen» bezeichnet, können allerdings die BVers nicht offiziell vertreten und sie erhalten weder finanzielle noch erwähnenswerte administrative Unterstützung seitens des Parlaments. Zwar müssen parlamentarische Gruppen allen Mitgliedern der Räte offenstehen. In der Praxis finden sich in solchen Gruppen jedoch vorwiegend ähnlich gesinnte Ratsmitglieder zusammen, die einem bestimmten Land oder einer Region freundschaftlich verbunden sind. Entsprechend funktionieren sie eher wie Lobbygruppen. Einige von ihnen organisieren für ihre Mitglieder auf eigene Kosten Besuchsreisen in die Staaten und Regionen, denen sie gewidmet sind. In Medienberichten über Auslandbesuche von Delegationen, denen Parlamentsmitglieder angehören, wird oft nicht unterschieden, ob es sich um offizielle Delegationen des Parlaments handelt, deren Reisen vom Parlament geplant und finanziert werden, oder ob es sich um Privatreisen von Parlamentsmitgliedern handelt, wie sie von parlamentarischen Gruppe organisiert werden (zu den parlamentarischen Gruppen vgl. auch Art. 63 N 1 ff.).

5. Internationale Konferenzen

38 Neben den Sessionen und Sitzungen der internationalen parlamentarischen Organisationen, denen die Schweiz als Mitglied angehört und an deren Treffen sie durch ständige Delegationen vertreten ist, finden weitere internationale Konferenzen statt, zu welchen die Parlamentspräsidien oder andere Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments eingeladen werden. Einige davon haben sich institutionalisiert und finden in regelmässigen Abständen statt. Dazu gehören insb. die folgenden Treffen von Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten:

– Die «Conférence européenne des Présidents de Parlements», organisiert von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, zu welcher die Präsidentinnen und Präsidenten beider Räte eingeladen sind. Sie findet seit 1975 in einem Zweijahresrhythmus statt;

19 Die im Internet einsehbare Liste führt über 20 derartige Gruppen auf, z.B. Schweiz – Armenien, Schweiz – Aserbaidschan, Schweiz – Baskenland, Schweiz – China usw. (<www.parlament.ch> [10.12.2013]).

– die «Conférence des Sénats d'Europe», welche seit dem Jahr 2000 jährlich auf Einladung eines europäischen Landes mit einem Zweikammersystem stattfindet. Die Schweiz ist jeweils durch die Präsidentin oder den Präsidenten des StR vertreten;

– die «Conférence mondiale des Présidents de Parlements nationaux», zu welcher die IPU einlädt. Sie fand erstmals im Jahr 2000 statt und wird seither in einem Fünfjahresrhythmus durchgeführt. Die Schweiz ist i.d.R. durch die Präsidentinnen oder Präsidenten beider Räte vertreten.

– die «Réunion des Présidentes de Parlement», zu welcher seit 2005 in jährlichem Rhythmus die IPU alle Präsidentinnen einer nationalen Parlamentskammer einlädt. Die Schweiz ist jeweils an der Konferenz vertreten, wenn zumindest einer der beiden Räte von einer Frau präsidiert wird.

39 Abgesehen von solchen institutionalisierten Konferenzen finden immer öfter auch Konferenzen verschiedener interparlamentarischer oder intergouvernementaler Organisationen zu spezifischen Fachthemen statt, zu welchen Vertretungen von nationalen Parlamenten eingeladen werden. Gemäss Art. 5 VPiB liegt es je nach Grösse der «nicht ständigen Delegationen» in der Kompetenz der Ratspräsidentinnen oder -präsidenten, der Büros oder der KoKo, eine Bewilligung für die Teilnahme einer offiziellen Delegation der Schweiz zu erteilen.

5. Kapitel: Fraktionen

Art. 61

Bildung

[1] Die Fraktionen setzen sich zusammen aus den Ratsmitgliedern gleicher Parteizugehörigkeit.

[2] Parteilose und Angehörige unterschiedlicher Parteien können, sofern sie eine ähnliche politische Ausrichtung haben, eine Fraktion bilden.

[3] Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten.

[4] Die Fraktionen melden der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der Bundesversammlung ihre Konstituierung, die Mitglieder, den Vorstand und ihre Sekretärin oder ihren Sekretär.

Constitution

[1] Un groupe parlementaire réunit les députés membres d'un même parti.

[2] Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes.

[3] Un groupe doit comprendre au moins cinq membres du même conseil.

[4] Chaque groupe informe le secrétaire général de l'Assemblée fédérale de sa constitution et lui communique la liste de ses membres, la composition de son comité directeur et le nom de son secrétaire.

Costituzione

[1] I gruppi constano dei parlamentari di uno stesso partito.

[2] I senza partito e i membri di partiti diversi possono unirsi in gruppo se sono di analogo orientamento politico.

[3] Un gruppo può essere costituito se vi aderiscono almeno cinque membri di una Camera.

[4] I gruppi annunciano al Segretario generale dell'Assemblea federale la loro costituzione, l'elenco dei membri, la composizione della presidenza e il nome del segretario.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zum GRN 1946	1
2. Änderung des GVG von 1971	5
3. Änderung des GVG und GRN von 1974	10
4. Änderung des GVG von 1984 und des GRN von 1990	12
5. ParlG	14
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	15
1. Funktionen der Fraktionen	15
2. Fraktionen als Organe der BVers	19
3. Fraktion und Partei (Abs. 1)	26
4. Fraktionen aus Parteilosen oder Mitgliedern unterschiedlicher Parteien (Abs. 2)	37

Note
5. Mindestgrösse (Abs. 3) 41
6. Konstituierung (Abs. 4) 44

Materialien

1204. Revision der Geschäftsordnungen der eidg. Räte: StenBull NR 1920 771 ff., 993; GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.).
4688. Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung: StenBull NR 1946 208 ff., 237 ff., 255 ff., 278 ff., 282; GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.).
10 637 Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und des Taggeldgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 23.6./19. 11. 1970 (BBl 1970 II 1498 ff.); Stellungnahme BR 17.2.71 (BBl 1971 I 413 ff.); AmtlBull NR 1971 204 ff.; AmtlBull StR 1971 288 ff.; Änderung GVG und Taggeldgesetz 23. 6. 1971 (AS 1971 1415 f.).
11 747: Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1000 ff., 1203 ff., 1258 ff., 1551, GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
11 784 Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1. 10. 1973 (BBl 1973 IV 1671 ff.); AmtlBull NR 1973 1671 ff.; AmtlBull NR 1974 299 f.; AmtlBull StR 1974 25 ff.; AmtlBull NR 1974 394; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 429; AmtlBull StR 1974 84.
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 11118 ff.); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).
86.246: Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht 17. 8. 1989 (BBl 1989 III 1397 ff.); GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3561 f.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 160, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1210 ff. (zit. AUBERT, Art. 160); BIAGGINI, Art. 154, in: Biaggini, Kommentar BV, 698 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 154); BIAGGINI, Art. 160, in: Biaggini, Kommentar BV, 713 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 160); BIAGGINI, Art. 161, in: Biaggini, Kommentar BV, 717 ff. (BIAGGINI, Art. 161); FELLER, Die Entstehung der politischen Parteien in der Schweiz, in: SZG 1958, H. 8, 433 ff.; GRAF, Art. 154, in: St. Galler Kommentar, 2342 ff. (zit. GRAF, Art. 154); HIRTER, Parteien und Parlamentsfraktionen in der Schweiz: Enge Zusammenarbeit trotz grosser Autonomie, in: Helms (Hrsg.), Parteien und Fraktionen: Ein internationaler Vergleich, Opladen 1999, 241 ff.; KETTIGER, Fraktionsausschuss nur bei Parteiausschluss, NZZ 18. 12. 2007, 17 (zit. KETTIGER, Fraktionsausschluss); LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikularinteressen im Nationalrat, in: Parlamentsdienste, Parlament, 53 ff. (zit. LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin); MEIER-GROB, Die Fraktionen in der Bundesversammlung: Ein mehrschichtiges Phänomen, in: Parlamentsdienste, Parlament, 261 ff. (zit. MEIER-GROB, Fraktionen); MÜNCH, Wesen und Bedeutung der Parlamentsfraktion aus schweizerischer Sicht, in: Archiv des öffentlichen Rechts 1995, H. 3, 382 ff. (zit. MÜNCH, Wesen); SÄGESSER, Art. 154, in: SÄGESSER, Bundesbehörden, 221 ff. (zit. SÄGESSER, Art. 154); SÄGESSER, Art. 160, in: SÄGESSER, Bundesbehörden, 252 ff. (zit. SÄGESSER, Art. 160); SÄGESSER, Eine zweite SVP-Fraktion wäre möglich, NZZ 8. 1. 2008, 17 (zit. SÄGESSER, SVP-Fraktion); SCHIESS RÜTIMANN, Politische Parteien. Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Bern 2011 (zit. SCHIESS RÜTIMANN, Parteien); SCHMID, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz, Basel/Frankfurt a.M. 1981 (zit. SCHMID, Parteien); SCHMID/SCHOTT, Art. 137, in: St. Galler Kommentar, 2133 ff. (zit. SCHMID/SCHOTT, Art. 137).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zum GRN 1946

Beziehungsnetze und gegenseitige Absprachen zwischen gleich oder ähnlich gesinnten Ratsmitgliedern gab es seit Bestehen der BVers. Diese Vereinigungen blieben zunächst aber ohne schärfere Konturen und spielten oft nur im Verborgenen. Fraktionen im heutigen Wortsinn, mit klar umgrenzbarem Mitgliederkreis und fester Organisationsstruktur, entstanden erst gegen Ende des 19. Jh. (DÜBLIN, 108 ff. und MÜNCH, Wesen, 402).[1] **1**

Als Folge des 1919 eingeführten Proporzwahlrechts fanden 1920 die Fraktionen Aufnahme in das GRN. Bei der Bestellung der Kommissionen musste neu der Mitgliederzahl, d.h. der Stärke der Fraktionen Rechnung getragen werden (Art. 12 GRN 1920). Zudem wurde festgelegt, dass der Präsident vor jeder Session die Fraktionspräsidenten versammelt und mit ihnen die in der Session zu behandelnden Geschäfte sowie die Reihenfolge der Beratungen bespricht (Art. 16 GRN 1920). Schliesslich hielt das GRN fest, dass der Präsident den Rat erst dann zur Schliessung der Beratung zu einem Geschäft befragt, wenn die Fraktionen Gelegenheit zur Darlegung ihrer Ansichten gehabt haben (Art. 69 GRN 1920).[2] **2**

Eine Mindestmitgliederzahl von Ratsmitgliedern für die Bildung einer Fraktion wurde zunächst nicht festgelegt. In der Praxis wurden zur Gründung und Aufrechterhaltung drei Mitglieder als ausreichend erachtet (CRON, Geschäftsordnung, 96). Bei der Konstituierung des NR nach den Wahlen von 1939 beantragte die Fraktionspräsidentenkonferenz jedoch erfolgreich, die minimale Mitgliederzahl einer Fraktion von drei auf fünf zu erhöhen. Die Debatte machte deutlich, dass damit vor allem den vier Mitgliedern der «Fédération socialiste suisse» (Linksabspaltung der SP) der Fraktionsstatus aberkannt werden sollte (Prot. NR 5. 12. 1939, 31 ff.). **3**

Im totalrevidierten GRN von 1946 schrieb der NR erstmals die Grundzüge zur Konstituierung einer Fraktion fest, indem er bestimmte, dass zur Bildung einer Fraktion der Zusammenschluss von mindestens fünf Mitgliedern notwendig ist und dies dem Präsidenten zhd. des Rates gemeldet werden muss (Art. 18 GRN 1946).[3] Darüber hinaus wertete das GRN die Fraktionspräsidentenkonferenz auf, die sich nun nicht mehr nur zum Sessionsprogramm äussern konnte, sondern dieses nach Anhörung des BR festlegte (Art. 18 GRN 1946, s. Art. 35 N 2 f.). **4**

---

1 MÜNCH weist darauf hin, dass die Institution des Parlaments in seiner modernen Gestalt auf dem in der Aufklärungsphilosophie des 18. Jh. wurzelnden liberalen Repräsentationsgedanken beruht, welcher auf das Individuum fokussiert, das es aus überkommenen Einbindungen in festgefügte Strukturen zu lösen gilt. Die liberale Repräsentationstheorie sah den Parlamentarier nicht als Vertreter eines Wahlkreises, eines Standes oder einer Partei, sondern den freien selbstverantwortlichen Repräsentanten des ganzen Volkes, der nur seinem auf das Gemeinwohl gerichteten Gewissen verpflichtet ist und frei von Bindungen an Gruppeninteressen entscheidet. Fraktionen und Parteien seien vor diesem Hintergrund zunächst eher verpönt gewesen (MÜNCH, Wesen, 402).

2 Zur Diskussion stand in der vorberatenden Kommission auch das «Institut des Fraktionsredners»; danach hätten die Fraktionen jeweils nur einen Redner bezeichnet (AmtlBull NR 1920 793).

3 Im Laufe der Beratungen scheiterte ein Antrag von NR Felix Moeschlin (LdU/ZH), der den fraktionslosen Ratsmitgliedern dieselben Rechte zugestehen wollte wie den Fraktionsmitgliedern (StenBull NR 1946 221 ff.).

2. Änderung des GVG von 1971

5 Infolge der «Mirage-Affäre» (s. Art. 163 N 1 ff.) wurde nicht nur der Ausbau der Verwaltungskontrolle an die Hand genommen, sondern es wurden auch Verbesserungen der Arbeitsvoraussetzungen für die Ratsmitglieder angestrebt. In diesem Kontext kam es zu Bemühungen, die Stellung der Fraktionen zu verbessern. So nahm der NR am 6.10.1965 ein Po. von NR Fritz Blatti (FDP/BE) an, welches die Stärkung der auf das Allgemeininteresse ausgerichteten Fraktionen forderte, um ein Gegengewicht zu den wirtschaftlichen Gruppierungen zu setzen, welche politische Fragen i.d.R. unter dem Blickwinkel der einzelnen Organisation betrachten. Das Po. betonte, dass die Fraktionen im Parlament die gleiche Bedeutung haben wie die Parteien in der Demokratie. Konkret geprüft werden sollte dabei die Möglichkeit von Beiträgen aus der Bundeskasse zum Ausbau der Sekretariate (AmtlBull NR 1965 516 ff.).

6 Nachdem den Fraktionen in der Praxis fortan Arbeitserleichterungen in der Form von Arbeitsräumen für sich und ihre Sekretariate gewährt wurden, wurde das Anliegen erst wieder 1968 von der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR (s. Art. 35 N 2) aufgenommen. Sie nahm zuerst die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für Bundesbeiträge an die Hand. Während ein Gutachten der Justizabteilung des EJPD die Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage postulierte, kam ein Gutachten von Professor Jean-François Aubert zum Schluss, dass Fraktionen als Sekundärorgane durch den Gesetzgeber geschaffen werden können. Es verwies dabei auf den analogen Fall der nicht in der BV aufgeführten Kommissionen und betonte, dass der in der BV vorgesehene Proporz Fraktionen notwendig mache (Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 23.6./19.11.1970 [BBl 1970 II 1501 f.]).

7 Nach mehreren Aussprachen über die anfangs kontrovers diskutierte Frage der Opportunität von Bundesbeiträgen reichte die Fraktionspräsidentenkonferenz schliesslich 1970 einstimmig eine Initiative zur Schaffung der erforderlichen klaren Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe ein (*10 637* Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 23.6./19.11.1970 [BBl 1970 II 1498 ff.]). Auch der BR sprach sich für das Anliegen aus und betonte, «dass den Fraktionen bei der Vorbereitung der laufenden Ratsgeschäfte eine Schlüsselstellung zukommt. Für den Ablauf der parlamentarischen Verhandlungen sind die Fraktionen ebenso wichtig, wie die Parteien es für das Funktionieren demokratischer Institutionen sind» (Stellungnahme BR 17.2.1971 [BBl 1971 I 415]). Bei der Beratung im NR wurde deutlich, dass die Stärkung der Fraktionen auch als Antwort auf die in den vorangehenden Jahren ausserordentlich gewachsene Belastung der Ratsmitglieder gesehen werden muss. Verschiedene Redner sahen das Schicksal des Milizparlaments vom erfolgreichen Abschluss der Vorlage abhängig. Zur Informationsbeschaffung, zur Vorbereitung und Vorberatung, zur Klärung von Fragen und zum Kontakt mit der Öffentlichkeit seien die Fraktionen unabdingbar (AmtlBull NR 1971 204 ff.).

8 Auf bedeutend mehr Skepsis als im NR, der die Vorlage in der Gesamtabstimmung ohne Gegenstimme annahm, stiess die Finanzierung der Fraktionen im StR. Sie wurde als «Sündenfall» und sichere Vorstufe einer mit allen Mitteln zu verhindernden Parteifinanzierung bezeichnet, die letztlich zur Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und zur Entfremdung vom Volk führe. Ebenfalls ein grosses Fragezeichen wurde hinter die Einschätzung des NR gesetzt, dass für den «Griff in die Staatskasse» keine Verfassungsgrundlage notwendig sei. Als Alternative versuchten die Kritiker erfolglos, eine Erhöhung der Entschädigung für Ratsmitglieder ins Spiel zu bringen. Schliesslich nahm aber auch der StR die Vorlage an (AmtlBull StR 1971 288 ff.).

Mit der Revision vom 23.6.1971 verankerte der Gesetzgeber die Fraktionen somit im GVG. Er hielt fest, dass diese die Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit aus beiden Räten umfassen, wobei Angehörige mehrerer Parteien zusammen eine Fraktion bilden können (Art. 11quater Abs. 1 GVG 1962). Als Aufgabe wies er ihnen (zusammen mit den Kommissionen) die Vorberatung der Ratsgeschäfte zu.[4] Die Finanzierung der Fraktionssekretariate wurde mit der gleichzeitigen Revision des «BG über die Vergütungen an die Mitglieder des Nationalrates und der Kommissionen der eidgenössischen Räte» geregelt. Zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate erhielten die Fraktionen pauschal CHF 5000 sowie CHF 1000 pro Mitglied (AS 1972 81 ff.).[5] **9**

3. Änderung des GVG und GRN von 1974

Im Bemühen, den Parlamentsbetrieb zu rationalisieren, initiierte die Fraktionspräsidentenkonferenz des NR 1973 erfolgreich eine Änderung des GVG *(11 784)*, mit welcher nach den Fraktionen auch die Fraktionssekretariate gesetzlich verankert wurden (Art. 42bis GVG 1962). Weiter wurde ihnen in Bezug auf den Erhalt von Unterlagen zu Ratsgeschäften und die Benützung des Dokumentationsdienstes die gleichen Rechte wie den Ratsmitgliedern zugesprochen (Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz-NR 1.10.1973 [BBl 1973 II 822 ff.]; AmtlBull NR 1973 1671 ff.; AmtlBull NR 1974 299 f.; AmtlBull StR 1974 25 ff.; AmtlBull NR 1974 394; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 429; AmtlBull StR 1974 84). **10**

Das GRN von 1974 nahm im Wesentlichen die bestehenden Bestimmungen zu den Fraktionen auf.[6] **11**

4. Änderung des GVG von 1984 und des GRN von 1990

Mit der am 23.3.1984 verabschiedeten GVG-Revision, welche u.a. die Neuformulierung der Stellung und Aufgaben der Kommissionen, Fraktionen und parlamentarischen Gruppen beinhaltete, wurde neu auf Gesetzesstufe festgeschrieben, dass die Mindestmitgliederzahl einer Fraktion bei fünf Mitgliedern aus einem Rat liegt und bei der Konstituierung der Vorstand und das Sekretariat dem Generalsekretariat der PD gemeldet werden müssen (Art. 8sexies GVG 1962, bis dahin Art. 13 GRN 1974). Als Aufgaben der Fraktionen wurden die Vorberatung insb. der Ratsgeschäfte und der Wahlen sowie die Förderung der rationellen Geschäftserledigung festgelegt. Neu war die Bestimmung, dass sich für **12**

4 Art. 11quater Abs. 2 und 3 GVG i.d.F. vom 23.6.1971 präzisierten:
«[2] Die Fraktionen beraten die Kommissionsgeschäfte, bereiten die von der Bundesversammlung zu treffenden Wahlen vor und können alle weiteren Ratsgeschäfte erörtern.
[3] Sie trachten nach zweckmässiger Behandlung der Geschäfte in den Räten.» – MÜNCH führt die späte gesetzliche Erfassung der Fraktionen auch auf die Tatsache zurück, dass diese «nicht – wie das Parlament selbst – durch Rechtssatz geschaffen werden mussten, sondern sich ohne Zutun des Gesetzgebers im Parlamentsleben herausgebildet haben» (MÜNCH, Wesen, 401).

5 Bereits seit dem 1.1.1969 wurden gestützt auf das am 4.10.1968 verabschiedete «BG über die Vergütungen an die Mitglieder des Nationalrates und der Kommissionen der eidgenössischen Räte» auch Taggelder für die Fraktionssitzungen vor der Session ausbezahlt.

6 Neu wurde eine privilegierte Redezeit der Fraktionssprecherinnen oder Fraktionssprecher festgeschrieben, die nun wie die Antragsteller über 15 Minuten Redezeit verfügten, im Gegensatz zu den zehn Minuten (resp. fünf Minuten bei einer zweiten Wortmeldung) der übrigen Ratsmitglieder (Art. 61 GRN 1974). Aufgenommen wurde zudem auch die Regelung, dass den Fraktionen sämtliche Unterlagen für die Kommissionen zu rechtsetzenden Erlassen zugänglich sind (Art. 18 Abs. 4 GRN 1974).

die Bestellung der Kommissionen kleinere Fraktionen ähnlicher politischer Richtung miteinander verbinden können.

13 Mit dem GRN 1990 wurden Beratungskategorien für die Behandlung von Geschäften eingeführt, wobei das Rederecht bei der in der Praxis häufig angewendeten Kategorie III neben den Antragstellern und den Berichterstattern einzig noch den Fraktionssprechern zukam (Art. 68 GRN 1990).

5. ParlG

14 Im ParlG von 2002 wurde erstmals der Organ-Charakter der Fraktionen gesetzlich festgeschrieben (s. Art. 31 N 5 und unten N 19 ff.). Das ParlG legte zudem neu eine «ähnliche politische Ausrichtung» als Voraussetzung für den Zusammenschluss von Ratsmitgliedern zu einer Fraktion fest.[7] Die Möglichkeit, für die Bestellung der Kommissionen Fraktionsgemeinschaften zu bilden, wurde abgeschafft. Weggelassen wurde im Weiteren die bisher als Aufgabe der Fraktionen aufgeführte Förderung der rationellen Geschäftserledigung, da die Bestimmung rechtlich nicht sehr aussagekräftig sei. Schliesslich wurde darauf verzichtet, die Vorbereitung von Wahlen speziell zu erwähnen, da auch Wahlen Ratsgeschäfte sind (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3561 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Funktionen der Fraktionen

15 Fraktionen sind politisch motivierte Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern im Parlament, die der Bündelung der Kräfte und der Vorstrukturierung der parlamentarischen Arbeit nach parteipolitischen Gesichtspunkten dienen (Biaggini, Art. 154 N 2; Graf, Art. 154 N 2; von Wyss, Maximen, 62). Indem sie die Meinungen der politischen Lager kanalisieren, beschleunigen sie «den Meinungsbildungsprozess im Parlament und ermöglichen die einfachere Kompromissfindung und Beschlussfassung» (von Wyss, Maximen, 62). Statt einer Fülle von Einzelmeinungen entsteht eine überschaubare Anzahl verschiedener Fraktionsstandpunkte. Diese werden im Idealfall zu Verhandlungspositionen und somit zum Ausgangspunkt gegenseitiger Zugeständnisse, womit sie eine effiziente Lösungsfindung ermöglichen (Münch, Wesen, 385).

16 Fraktionen bilden die Voraussetzung für die repräsentative Besetzung der parlamentarischen Kommissionen und vereinfachen die Organisation des Ratsbetriebs (vgl. dazu und zum folgenden Biaggini, Art. 154 N 2; Graf, Art. 154 N 2). Als feste und zentrale Bestandteile eines Parlaments sind sie in der Verfassung verankert (Art. 154 BV). Für die Ratsmitglieder, die als Einzelne in ihrer Wirkungskraft eingeschränkt sind, stellen sie eine unerlässliche Aktionsbasis dar (s. Art. 62 N 3 f.). Eine wichtige Funktion nehmen sie zudem als Bindeglieder zu den politischen Parteien, aber auch zu Regierung, Verwaltung, Interessenverbänden und Medien ein.

17 Der Stellenwert der Fraktionen ist im NR weit bedeutender als im StR, was sich in den Reglementen widerspiegelt. Zwar sind auch die Mitglieder des StR Mitglieder der Fraktionen der BVers, welche somit auch im StR in Bezug auf die Mehrheitsbildung einen

7 Die Prüfung dieser Voraussetzung übertrug der Gesetzgeber der KoKo, welche die Bildung neuer Fraktionen nach den in Art. 61 ParlG genannten Kriterien zu genehmigen hat, s. Art. 37 N 19 und unten N 45 f.

gewissen Stellenwert haben. Anders als im NR spielen sie aber in Bezug auf das Verfahren im Rat keine Rolle: Das Rederecht kann nicht auf Fraktionssprecher beschränkt werden und in der Praxis gibt es keine Fraktionsvorstösse.[8]

18 Im StR ist in der Praxis nicht von Fraktionen, sondern von «Gruppen» die Rede.[9] Die Fraktionen können ihre interne Organisation autonom bestimmen, haben aber alle die allein den StR betreffenden Angelegenheiten an ihre ständerätlichen «Gruppen» delegiert (vgl. Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3513]; SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 734; VON WYSS, Maximen, 63).

2. Fraktionen als Organe der BVers

19 Während die Fraktionen früher lediglich private Vereinigungen waren, sind sie heute – anders als die privatrechtlich organisierten Parteien – ausdrücklich als Organe der BVers normiert (vgl. oben N 1 ff.; BIAGGINI, Art. 154 N 3; MÜNCH, Wesen, 405; SÄGESSER, Art. 154 N 261). Sie sind als solche in Art. 31 Bst. h ParlG explizit aufgeführt und mithin als auf öffentlichem Recht beruhende staatliche Institutionen anerkannt (z.T. abweichend SCHIESS RÜTIMANN, Parteien; vgl. unten N 23). Äusserungen in den Fraktionen fallen unter den Immunitätsschutz gemäss Art. 162 BV (s. Art. 16 N 17), und Ratsmitglieder können für die Teilnahme an Sitzungen der Fraktionen Taggelder beanspruchen (Art. 3 Abs. 1 PRG).

20 In Bezug auf die innere Organisation steht den Fraktionen «grösste Autonomie» zu (vgl. VPB 38.82 [1974], 5; BIAGGINI, Art. 154 N 8). Fraktionen sind frei bei der Wahl ihrer Organisation (Anzahl und Aufgaben der Vorstandsmitglieder, Frage weiterer Organe), sollten als Organe der obersten Behörde eines demokratischen Staates jedoch selbst auf demokratischen Prinzipien aufbauen und dürfen den Grundsatz des freien Mandats nicht

8 Vgl. auch Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 2003 3511). Im GRS findet sich die Verankerung des Anspruches der Fraktionen mit mindestens fünf ständerätlichen Mitgliedern auf eine Vertretung im Ratsbüro (Art. 5 Abs. 1 Bst. d GRS) und das Recht der Fraktionen, beim Ausscheiden eines Kommissionsmitgliedes eine Stellvertretung zu bestimmen, solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat (Art. 14 Abs. 2 GRS). Im GRN nehmen die Fraktionen dagegen weit grösseren Raum ein: Der Stärke der Fraktionen wird bei der Wahl des Präsidiums Rechnung getragen (Art. 6 Abs. 2 GRN); Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sind von Amtes wegen Büromitglieder (Art. 8 Abs. 1 GRN); die Wahl von Kommissionsmitgliedern und -präsidien erfolgt aufgrund der Vorschläge der Fraktionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. g GRN); die Kommissions- und Delegationssitze werden auf die Fraktionen verteilt (Art. 15 Abs. 1 GRN); falls eine neue Fraktion gebildet wird oder sobald eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist, kommt es zu einer a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen (Art. 17 Abs. 5 GRN); die Fraktionen haben das Recht, eine Stellvertretung zu bestimmen, wenn ein Kommissionsmitglied sich für eine einzelne Sitzung vertreten lässt oder wenn ein Kommissionsmitglied aus dem Rat ausscheidet (solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat); (Art. 18 Abs. 1 und 2 GRN) sie haben ferner das Recht, einen Vorstoss oder eine pa.Iv. einzureichen (Art. 25 GRN); es existiert ein privilegiertes Rederecht der Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen (ausser in der praktisch nur für die Behandlung von Vo.Iv. vorgesehenen Behandlungskategorie I erhalten mit Ausnahme der Berichterstatterinnen oder Berichterstatter und die Antragstellerin oder der Antragsteller höchstens die von den Fraktionen bezeichneten Mitglieder das Wort) (vgl. v.a. Art. 41 Abs. 4, Art. 44 Abs. 1 Bst. c, Art. 46 GRN) und ein Recht auf Fraktionserklärung vor der Schlussabstimmung (Art. 43 Abs. 3 GRN).

9 So hielt bspw. StR Hans Altherr (FDP/AR) am 28.2.2012 als Präsident fest, dass der StR keine Fraktionen und entsprechend auch keine Fraktionskollegen kenne (AmtlBull StR 2012 27).

verletzen (vgl. BIAGGINI, Art. 154, N 8; MÜNCH, Wesen, 407; zum Instruktionsverbot s. Art. 62, N 5 ff.). In der Praxis geben sich alle Fraktionen Reglemente, in denen sie ihre Verfahren und ihre Organisation regeln.

21 Nach VON WYSS sind Fraktionen als Organe der BVers explizit keine privatrechtlichen Vereine, auch wenn ihr Selbstkonstituierungsrecht und ihre Nähe zu den politischen Parteien diesen Eindruck erwecken können. Fraktionen seien zwar wie Vereine (mit Präsidium und Vorstand) organisiert und würden den Erwerb und den Verlust der Mitgliedschaft in Reglementen regeln, nähmen aber Aufgaben für die BVers wahr. Folglich sind gemäss VON WYSS Bestimmungen des öffentlichen Rechts anwendbar, wobei bei Bedarf wie bei öffentlich-rechtlichen Kooperationen das Vereinsrecht als Auslegungshilfe verwendet werden kann (VON WYSS, Maximen, 67).

22 MÜNCH sieht in den Fraktionsreglementen ebenfalls keine privatrechtlichen Verträge und bezeichnet sie als rechtsetzende Akte eines staatlichen Organs mit grundsätzlich öffentlich-rechtlichem Charakter. Dabei sei nicht auszuschliessen, dass zwischen den Fraktionsmitgliedern neben den öffentlichrechtlichen auch zivilrechtliche Rechtsbeziehungen etwa in Form einer einfachen Gesellschaft oder eines Vereins begründet werden (MÜNCH, Wesen, 407). Ähnlich ist die Einschätzung der Justizabteilung des EJPD, wonach die Qualifikation der Fraktion als Organ des Parlaments nicht bedeute, dass Fraktionen ausschliesslich dem öffentlichen Recht unterstellt sind und beim Fehlen einer öffentlich-rechtlichen Regelung die Anwendung von Zivilrecht als subsidiäres Recht unzulässig ist (VPB 38.82 [1974], 7).

23 Teilweise anderer Ansicht ist SCHIESS RÜTIMANN. Gemäss ihr dürfen sich Fraktionen als Vereine konstituieren. Sie hält fest, dass die gesetzlichen Bestimmungen den Fraktionen einen Spielraum bei der Verfolgung ihres Zweckes lassen und keine abschliessende Aufzählung der Aufgaben der Fraktionen enthalten (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 720 ff.). Die rechtliche Ausgestaltung der Fraktionen und die in den Fraktionsreglementen zum Ausdruck kommende Unabhängigkeit der Fraktionen von BVers und Parteien sprechen nach SCHIESS RÜTIMANN für die Qualifikation als Verein (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 727). Sie betont aber auch, dass eine Konstituierung als Verein nicht bedeutet, dass alle Aspekte des Verhältnisses zwischen der Fraktion und ihren Mitgliedern auschliesslich durch vereinsrechtliche Bestimmungen geregelt werden (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 721).

24 Trotz den unterschiedlichen Einschätzungen in Bezug auf die Rechtsnatur decken sich die Auffassungen weitgehend im Hinblick der Ermittlung der Zuständigkeiten für die Beurteilung eines Streitfalls. Betrifft der Streitgegenstand unmittelbar die Funktion der Fraktion, ihre Rechte und Pflichten in der BVers und damit die Willensbildung oder die Organisation des Geschäftsbetriebs des Parlaments, ist öffentliches Recht anwendbar, ansonsten kommt das Privatrecht zur Anwendung[10] (MÜNCH, Wesen, 407 FN 104; SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 731; VON WYSS, 67; VPB 38.82 [1974], 7).

10 Dem Privatrecht unterstellt wären gemäss SCHIESS RÜTIMANN Konflikte im Zusammenhang mit den Beiträgen, welche die Fraktionsmitglieder der Partei oder Fraktion überweisen, oder mit der Verteilung der öffentlichen Beiträge zwischen Fraktion und Partei und innerhalb der Fraktion sowie Konflikte im Zusammenhang mit den Mitarbeitenden des Fraktionssekretariats abgeschlossenen Arbeitsverhältnissen (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 729). Gemäss VPB 38.82 (1974) wären z.B. die Regelung rein fraktionsinterner Angelegenheiten oder der rechtsgeschäftliche Verkehr zwischen Fraktionen und ihren Sekretariaten dem Privatrecht unterstellt (VPB 38.82 [1974], 7).

Einige Fragezeichen bestehen jedoch weiterhin. Mit BIAGGINI kann festgehalten werden, dass noch nicht abschliessend geklärt ist, «welche Konsequenzen der öffentlichrechtliche Status der Fraktionen auf der Seite der rechtlichen Verpflichtungen hat» (BIAGGINI, Art. 154, N 7).[11] Zu untersuchen wäre zudem die Frage der Notwendigkeit einer Prüfungs- und Genehmigungspflicht der Fraktionsreglemente im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit BV und Gesetz (insb. betr. das Instruktionsverbot, s. Art. 62 N 5 ff.). Eine solche an die KoKo oder ein anderes geeignetes Gremium zu delegierende Kompetenz würde eine gesetzliche Grundlage bedingen. **25**

3. Fraktion und Partei (Abs. 1)

Abs. 1 hält fest, dass sich Fraktionen «aus den Ratsmitgliedern gleicher Parteizugehörigkeit» zusammensetzen. Der Bericht der SPK-NR zum ParlG führt weiter aus, dass «Mitglieder einer Partei eine Fraktion zu bilden haben und sich nicht etwa auf mehrere verteilen dürfen» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3561]). Das ParlG statuiert somit in Bezug auf die Fraktionen als erstes Kriterium die gleiche Parteizugehörigkeit.[12] Dieses Kriterium wurde in der Praxis bisher auch streng so ausgelegt. Die Büros haben es bisher abgelehnt, dass ein einzelnes Ratsmitglied die Fraktion wechseln darf, ohne den Austritt aus der bisherigen Partei zu geben.[13] **26**

Trotz dieses Umstandes ist die Identität von Partei- und Fraktionszugehörigkeit aber nicht zwingend (vgl. auch SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 735 und 744; vgl. unten N 30 ff.). Fraktionen und Parteien nehmen in Konkretisierung ihrer in der Verfassung vorgezeichneten Trennung unterschiedliche Funktionen wahr: Die in der BV unter dem Titel «Volk und Stände» aufgeführten Parteien (Art. 137 BV) strukturieren die Meinungs- und Willensbildung *des Volkes* (vgl. auch SCHMID/SCHOTT, Art. 137 N 12 ff.), die unter dem Abschnitt «Organisation» des Kapitels «Bundesversammlung» aufgeführten Fraktionen (vgl. Art. 154 BV) dagegen strukturieren die Meinungsbildung *im Parlament*. **27**

Trotz dieses funktionalen Unterschieds sind Partei und Fraktion in ihren Aufgabengebieten eng aufeinander bezogen und miteinander verbunden. So sind etwa die Aktivitäten **28**

11 Es spricht viel dafür, dass die von BIAGGINI in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob und inwieweit die Tätigkeit der Fraktionen «als ‹staatliches Handeln› (Art. 5 BV) bzw. ‹staatliche Aufgabe› (Art. 35 BV) einzustufen ist und den entsprechenden Bindungen (Willkürverbot; Gleichbehandlung von Mann und Frau, usw.) unterliegt», bejaht werden kann.

12 Massgebend für die Fraktionszugehörigkeit ist die Mitgliedschaft in der gesamtschweizerischen Partei. Da aufgrund der förderalen Struktur der schweiz. Parteien die Mitgliedschaft in einer Orts-, Bezirks- oder Kantonspartei auch die Mitgliedschaft in der gesamtschweizerischen Partei beinhaltet, können Mitglieder derselben Partei aufgrund einer unterschiedlichen Angliederung der Orts-, Bezirks- oder Kantonsparteien an eine gesamtschweizerischen Partei unterschiedlichen Fraktionen angehören. So ist etwa die CSP des Oberwallis oder des Kantons SG der CVP-Schweiz angegliedert, die CSP des Unterwallis und des Kantons FR dagegen der gesamtschweizerischen CSP. Je nach Herkunft würden die Mitglieder der CSP somit jener Fraktion zugehören, welche die CVP alleine oder im Verbund bildet, oder wären frei, sich einer anderen Fraktion (z.B. der SP- oder Grünen Fraktion) anzuschliessen (vgl. das Bsp. von NR Hugo Fasel, der als CSP-Mitglied aus dem Kt. FR von 1995 bis 2008 Mitglied der Grünen Fraktion war).

13 Das Büro des NR hat am 11.12.1996 die Bildung der «Demokratischen Fraktion» (aus Mitglieder der Partei der «Schweizer Demokraten») vorerst abgelehnt, weil der Tessiner NR Massimo Pini immer noch Mitglied der FDP war, die eine eigene Fraktion bildete (Prot. Büro-NR 11.12.1996, 3 ff.). Ratsmitglieder, die bisher die Fraktion gewechselt haben, haben auch den Austritt aus der Partei erklärt.

der Parteien zu einem grossen Teil auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess ausgerichtet und der von den Parteien in Gang gesetzte und beeinflusste öffentliche Meinungs- und Willensbildungsprozess findet häufig durch Vermittlung der Fraktionen im Parlament seinen Abschluss (vgl. auch *89.242* Bericht Kommission-NR 6.11.1989 [BBl 1989 1587]). SCHMID führt aus, dass die Fraktionen in den Parteien i.d.R. ein wichtiges meinungsbildendes Element und eine Koordinationsstelle innerparteilicher Prozesse von grosser Bedeutung bilden. Umgekehrt sichere die Partei der Fraktion die Verbindung zu den Parteimitgliedern und zur Öffentlichkeit. Durch die Dynamik des politischen Systems seien Partei und Fraktion gezwungen, sich immer wieder zu finden, wenn sie ihre Stellung nicht selbst untergraben wollen (SCHMID, Parteien, 51).

29 In der Praxis bestehen zwischen Fraktionen und den Parteien denn auch enge – in erster Linie personelle – Verflechtungen und Beziehungen, welche die Zusammenarbeit, oft auch in Form einer Feinabstimmung der gegenseitigen Vorstellungen, erleichtern. Bei den meisten Fraktionen wird die Verbindung mit der Partei bereits auf Stufe der Fraktionsreglemente resp. Parteistatuten deutlich, indem z.B. die Fraktionschefin oder der Fraktionschef Mitglied der Parteiführung und die Parteipräsidentin oder der Parteipräsident Mitglied des Fraktionsvorstandes ist (vgl. auch SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 834).

30 Obwohl in der Praxis Fraktion und Partei nicht immer voneinander abgegrenzt werden, ist daran festzuhalten, dass Fraktionen Funktionen des Parlaments erfüllen, nicht Aufgaben der Parteien (vgl. VPB 38 [174] Nr. 82, 5).[14] Fraktionen sind nicht Teile von Parteien, sondern Bindeglieder zwischen Parteien und Ratsmitgliedern. Sie verfolgen ihre Ziele eigenständig und erlassen Reglemente in eigener Regie.

31 Das ParlG regelt nicht, unter welchen Voraussetzungen eine Fraktion ein Ratsmitglied aufnehmen muss oder ausschliessen kann oder ob ein gewähltes Ratsmitglied einer Fraktion fernbleiben oder aus ihr austreten darf (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 744). Eine gewisse Unabhängigkeit zwischen Partei und Fraktion ergibt sich allerdings bereits aufgrund des Instruktionsverbots, welches den rechtlichen Zwang im Hinblick auf die Art und Weise, wie das Ratsmitglied sein Mandat auszuüben hat, ausschliesst (zum Instruktionsverbot s. Art. 62, N 5 ff.). Dem Ratsmitglied muss folglich auch freistehen, ob es der Fraktion seiner Partei im Parlament beitreten will oder nicht. Dies, obwohl alle Fraktionsreglemente einen Automatismus vorsehen und die Aufnahme mit dem Amtsantritt als Ratsmitglied[15] oder mit der Wahl in die BVers[16] verknüpfen. Aufgrund des Instruktionsverbotes muss dem Ratsmitglied weiter möglich sein, jederzeit aus seiner Fraktion auszutreten, ohne rechtlich zur Aufgabe seines Mandats verpflichtet zu sein (vgl. MÜNCH, Wesen, 413; BIAGGINI, Art. 154 N 5).

14 Trotz den in den Fraktionsreglementen statuierten Verbindungen mit der Partei, sieht kein Reglement Eingriffsmöglichkeiten von Parteiorganen vor. Gemäss SCHIESS RÜTIMANN schränkt einzig das Fraktionsreglement der SVP mit Art. 16 die Selbstbestimmung der Fraktionen ein, indem der Leitende Ausschuss der SVP Schweiz die Höhe des von den Fraktionsmitgliedern an die Fraktion abzuliefernden Mandatsbeitrages festlegt (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, 364).

15 Vgl. Fraktionsreglemente der SP (Art. 1 Abs. 1), der Grünen (Art. 2 Abs. 1) und der GLP (Kap. 1).

16 Vgl. Fraktionsreglement der FDP-Liberalen vom Dezember 1997 (zuletzt geändert am 16.11.2012; Kap. 2.1), Fraktionsreglement der CVP-EVP vom 5.12.2012 (Art. 2) und Fraktionsreglement der SVP vom 17.12.2012 (Art. 3).

Der Austritt aus einer Fraktion hat ohne spezifische Regelung in den entsprechenden Parteistatuten keinen Einfluss auf die Parteizugehörigkeit. Und auch der Austritt aus der Partei führt nicht automatisch zum Austritt aus der Fraktion (abweichend dazu KETTIGER, Fraktionsausschluss).[17] **32**

In gewissem Widerspruch dazu steht das Reglement der SP-Fraktion vom 26.9.1995 (zuletzt geändert am 18.12.2007), welches in Art. 1 Abs. 1 die Mitgliedschaft in der Fraktion an die Mitgliedschaft der Partei bindet und keine Möglichkeit zum Austritt erwähnt. Entsprechend müsste ein Mitglied der SP-Fraktion aus der Partei austreten, um die Fraktion verlassen zu können.[18] Ebenfalls gegen dieses Prinzip verstösst das Reglement der SVP-Fraktion vom 17.12.2012, welches in Art. 6 festhält, dass ein Austritt oder Ausschluss aus der Partei auch den Verlust der Fraktionsmitgliedschaft zur Folge hat.[19] Die Fraktionsreglemente der BDP, der CVP-EVP, der FDP-Liberalen, der Grünen und der SVP sehen die Möglichkeit eines Ausschlusses aus der Fraktion vor, wobei eine Zweidrittelmehrheit (im Fall der BDP und der SVP sogar eine Dreiviertelmehrheit) erforderlich ist (vgl. Fraktionsreglement der BDP vom 30.9.2012, Art. 2; Fraktionsreglement der CVP-EVP vom 5.12.2012, Art. 2; Fraktionsreglement der FDP-Liberalen vom Dezember 1997 [zuletzt geändert am 16.11.2012], Kap. 2.1; Fraktionsreglement der Grünen vom 18.2.2012, Art. 2 Abs. 4 und Fraktionsreglement der SVP vom 17.12.2012, Art. 6 und 8). Einige Reglemente präzisieren die Ausschlussgründe.[20] **33**

Nach Ansicht von SCHIESS RÜTIMANN sind die Aufnahme in eine Fraktion resp. der Ausschluss aus einer Fraktion nicht justiziabel. Der Beschluss einer Fraktion, ein Ratsmitglied nicht aufzunehmen oder ein Fraktionsmitglied auszuschliessen, dürfe nicht überprüft werden. Sehen die Fraktionsreglemente – wie das zurzeit der Fall ist – keine fraktionsinternen Beschwerdemöglichkeiten vor, sei der Entscheid endgültig (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 745).[21] Dem ist entgegenzuhalten, dass parlamentarische Organe durchaus über Einflussmöglichkeiten verfügen. Die KoKo kann bspw. beschliessen, **34**

17 Der Austritt von NR Martin Bäumle (GLP/ZH) aus der Grünen Partei im Jahr 2004 führte z.B. nicht automatisch zum Ausschluss aus der Grünen Fraktion. Und auch im Fall von NR Ricardo Lumengo (parteilos/BE) waren der Austritt aus der SP und der Austritt aus der SP-Fraktion im Jahr 2010 zwei separate Vorgänge.

18 Ein Austritt aus der Partei führt aber nicht automatisch zum Austritt aus der Fraktion, wie das Bsp. von NR Ricardo Lumengo verdeutlicht (vgl. oben FN 17).

19 Kein Fraktionsreglement verweist jedoch bezüglich Mitgliedschaft auf die Statuten der Partei oder lässt ein Organ der Partei entscheiden. Diese klare Trennung zwischen Partei und Fraktion ist zu begrüssen (vgl. SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 748).

20 Gemäss Reglement der CVP-EVP Fraktion vom 5.12.2012 ist ein Ausschluss möglich, «wenn ein Mitglied in schwerwiegender Weise den Zielen der Fraktion entgegenwirkt oder ihr Ansehen gefährdet» (Art. 2), gemäss Reglement der Grünen Fraktion vom 18.2.2012, «wenn ein Mitglied der Fraktion gegen die Interessen der Fraktion und/oder der Partei verstösst» (Art. 2 Abs. 4). Das Reglement der SVP-Fraktion vom vom 17.12.2012 sieht einen Ausschluss vor für Fraktionsmitglieder, «welche den Interessen der SVP-Schweiz oder Fraktion in grober Weise zuwiderhandeln». Diese Gründe dürften in Einklang stehen mit der Einschätzung von MÜNCH. Er leitet aus dem Instruktionsverbot ab, dass auch ein Ausschluss aus der Fraktion nicht bereits dann möglich sei, wenn das Ratsmitglied bei einzelnen Vorlagen von den Fraktionsparolen abweicht (MÜNCH, Wesen, 413). Denkbar sei allerdings ein Ausschluss, wenn die politische Grundüberzeugung insgesamt mit der Ausrichtung der Fraktion nicht mehr vereinbar ist und vom Vorliegen «wichtiger Gründe» (Art. 72 Abs. 3 ZGB) auszugehen ist. KETTIGER hält im Unterschied zur Praxis und zu übrigen Lehrmeinungen den Ausschluss von Parteimitgliedern aus einer Fraktion grundsätzlich für verfassungs- und gesetzeswidrig (KETTIGER, Fraktionsausschluss).

21 SCHIESS RÜTIMANN führt v.a. aus, dass Verfassung und Gesetz sich nicht über die Stellung der Ratsmitglieder in der Fraktion äussern und für Fragen der internen Organisation der Fraktion we-

dass aufgrund eines ungerechtfertigten Ausschlusses oder eines freiwilligen Austrittes aufgrund von mobbingartigen Zuständen in der Fraktion die entsprechenden Ratsmitglieder sich einer anderen Fraktion anschliessen oder eine eigene Fraktion bilden können. Die Büros hätten zudem die Möglichkeit, die Wahlvorschläge einer Fraktion für die Kommissionen zurückzuweisen (z.B. wenn nicht alle Fraktionsmitglieder gleich behandelt werden).

35 Die Beziehung zwischen Fraktion und Partei kann mit SCHMID zusammenfassend als ein durch rechtliche Unabhängigkeit und faktische gegenseitige Rücksichtnahme geprägtes Verhältnis bezeichnet werden (SCHMID, Parteien, 52); insb. vor dem Hintergrund des in der Verfassung verankerten Instruktionsverbotes gewähren die Fraktionen die Unabhängigkeit des parlamentarischen Handelns trotz Parteigebundenheit.

36 Art. 154 BV («Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.») und Art. 61 Abs. 1 ParlG beschränken den Kreis der potenziellen Fraktionsmitglieder auf die Ratsmitglieder. Ungeachtet der Gewaltenteilung nehmen zum Zweck des gegenseitigen Austausches regelmässig auch Bundesratsmitglieder an Sitzungen derjenigen Fraktion teil, welche sich aus den Mitgliedern ihrer Partei zusammensetzt (vgl. BIAGGINI, N 5). Die Reglemente der SP- und der SVP-Fraktion halten sogar fest, dass auch ihre Mitglieder des Bundesrates der Fraktion angehören, wobei diese Bestimmung in Abweichung von Verfassung und Gesetz keine Rechtskraft entfalten kann. SCHIESS RÜTIMANN weist ferner darauf hin, dass in den Fraktionen den nicht im Parlament sitzenden Mitgliedern der Parteileitung eine wichtige Stellung zukommt, indem sie an den Fraktionssitzungen teilnehmen und/oder Einsitz im Vorstand der Fraktion haben (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 741).[22]

4. Fraktionen aus Parteilosen oder Mitgliedern unterschiedlicher Parteien (Abs. 2)

37 Abs. 2 sieht in Abkehr vom strikten Konnex zwischen Fraktions- und Parteimitgliedschaft bei der Fraktionsbildung vor, dass Parteilose und Angehörige unterschiedlicher Parteien eine Fraktion bilden können, sofern sie eine «ähnliche politische Ausrichtung» haben. Diese Regelung hat v.a. das Ziel, in der stark segmentierten Parteienlandschaft der Schweiz auch kleinen Parteien die Bildung einer Fraktion zu ermöglichen. Der nicht restlos klar formulierte Abs. 2 schliesst auch die Möglichkeit des Anschlusses eines Mitglieds einer Partei oder eines Parteilosen an eine bestehende Fraktion mit ein (vgl. auch BIAGGINI, Art. 154 N 5).[23]

---

der ein Rechtsmittel noch eine Rekursinstanz bezeichnen (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 745).

22 Eine solche Erweiterung kann als problematisch eingeschätzt werden, weil Personen an der Willensbildung der Fraktionen teilnehmen, die Verfassung und Gesetz nicht als Fraktionsmitglieder definieren. Mit SCHIESS RÜTIMANN ist aber festzuhalten: «Da alle Entscheide der Bundesversammlung formell durch diese und nicht durch die Fraktionen getroffen werden und weder Verfassung noch Gesetz den Fraktionen Vorgaben über die interne Willensbildung machen, dürfen die Fraktionsreglemente den Kreis der Fraktionsmitglieder und Sitzungsteilnehmer weit ziehen» (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 741 ff.).

23 SCHIESS RÜTIMANN weist darauf hin, dass mit der Formulierung von Abs. 2 zu wenig klar wird, dass er nur Anwendung findet auf Parteien, deren Parlamentarierinnen und Parlamentier sich geschlossen mit den Mitgliedern einer oder mehrerer anderer Parteien zusammenschliessen (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 736).

Mit dem Kriterium der ähnlichen politischen Ausrichtung wollte der Gesetzgeber «Alibi- **38**
fraktionen» vermeiden, die Rechte beanspruchen,[24] aber aufgrund der disparaten politischen Ausrichtung ihrer Mitglieder die den Fraktionen zukommende Funktion der Vorstrukturierung der Ratsarbeit nicht erfüllen können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3661 f.]). Vorstrukturierende Funktion und Handlungsfähigkeit können Fraktionen nur innerhalb eines gewissen politischen Spektrums entfalten. Auch das Kriterium der ähnlichen politischen Ausrichtung macht sich aber notgedrungen an den Grundhaltungen der Parteien fest und muss diesbezüglich ausgelegt werden, damit eine freie Fraktionsbildung ausgeschlossen werden kann.

In der Praxis gab und gibt es seit Inkrafttreten des ParlG verschiedentlich Fraktionen, die **39**
sich aus Mitgliedern von unterschiedlichen Parteien zusammensetzten resp. zusammensetzen. Dabei kann unterschieden werden zwischen *Neubildungen* von Fraktionen mit Mitgliedern aus zwei oder mehreren Parteien[25] und dem *Anschluss* von Mitgliedern einer Partei an eine aus Mitgliedern einer anderen Partei bestehenden Fraktion.[26] Neubildungen bedürfen der Genehmigung durch die KoKo, Anschlüsse hingegen nicht (Prot. Büro-NR 29.11.2007, 1.12.2011), s. Art. 37 N 20 und unten N 45 f.). Als Neubildung gilt in der Praxis auch die Neuformierung einer Fraktion als Folge einer Abspaltung oder Aufnahme von Mitgliedern einer anderen Partei.[27]

Im Nachgang der Nichtwiederwahl von BR Christoph Blocher im Dezember 2007 zeig- **40**
ten sich innerhalb der SVP-Fraktion Spaltungstendenzen. Dabei wurde die Frage aktuell, ob allenfalls aus der Fraktion ausgeschlossene Mitglieder der SVP-Partei eine eigene Fraktion bilden dürften. Der Rechtsdienst der PD hielt zwar fest, dass sich nach Wortlaut des Gesetzes und gestützt auf die bisherige Praxis eine Fraktion aus Mitgliedern der gleichen Partei nicht in mehrere Fraktionen aufteilen darf.[28] Er kam jedoch gemäss Medienberichten[29] zur Einschätzung, dass die KoKo im Lichte allgemeiner Verfassungsgrundsätze ausnahmsweise die Bildung einer neuen Fraktion genehmigen könnte, wenn (mindestens fünf) Mitglieder aus einer Fraktion ausgeschlossen werden und dies beantra-

24 Zu den Privilegien resp. Rechten (und Pflichten) der Fraktionen s. Art. 62 N 9 ff.

25 2003–2007 bildeten Mitglieder der EVP und der EDU die EVP-EDU-Fraktion; 2007–2011 bildeten Mitglieder der CVP, der EVP und der glp die Fraktion CVP/EVP/glp, ab 2011 bilden die Mitglieder der CVP und der EVP die Fraktion CVP-EVP.

26 2003–2007 schlossen sich die Mitglieder der LPS der aus den Mitgliedern der FDP bestehenden freisinnig-demokratischen Fraktion, das Mitglied der Lega der SVP-Fraktion und das Mitglied der CSP und der SGA (Sozialistische Grüne Alternative) der Grünen Fraktion an; 2007–2011 schlossen sich das Mitglied der Lega und zeitweise das Mitglied der EVP der SVP-Fraktion und das Mitglied der CSP und der Linken der Grünen Fraktion an; ab 2011 schliessen sich die beiden Mitglieder der Lega sowie ein parteiloses Mitglied der SVP-Fraktion und die beiden Mitglieder der CSP der Fraktion CVP-EVP an. Ab 3.12.2013 schliesst sich zudem auch das Mitglied des MCR der SVP-Fraktion an. – Ebenfalls keiner Genehmigung bedarf die reine Umbenennung einer Fraktion (vgl. Umbenennung der «Freisinnig-Liberalen» in «FDP-Liberale» Fraktion Ende 2008).

27 Nachdem sich die 2007 gebildete Fraktion CVP/EVP/GLP nach dem Abgang der Mitglieder der GLP 2011 neu als Fraktion CVP-EVP formierte, musste sie von der KoKo neu genehmigt werden.

28 Die im Bericht der SPK-NR zum ParlG als Übernahme des geltenden Rechts bezeichnete Spezifizierung, dass «Mitglieder einer Partei eine Fraktion zu bilden haben und sich nicht etwa auf mehrere verteilen dürfen» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3561]) entspricht dabei allerdings lediglich der bis dahin geltenden Praxis und findet sich in keiner rechtlichen Bestimmung.

29 Vgl. etwa Gemperli, SVP-Spitze auf Schmusekurs, NZZ, 17.12.2007, und Holenstein, Zweite Fraktion wäre zulässig, Basler Zeitung, 18.12.2007.

gen. Die Auslegung stützte sich dabei auf den Zweck der Fraktionsbildung (die Vorstrukturierung der parlamentarischen Arbeit nach parteipolitischen Gesichtspunkten) und auf übergeordnete verfassungsrechtliche Überlegungen.[30]

5. Mindestgrösse (Abs. 3)

41 Nach Abs. 3 braucht es mindestens fünf Mitglieder aus einem der beiden Räte, um eine Fraktion zu bilden. Also genügen bspw. vier Mitglieder des NR und ein Mitglied des StR nicht zur Gründung einer Fraktion. Die Festsetzung einer Mindestgrösse ist erforderlich, um eine Aufsplitterung der Fraktionen zu verhindern. Mit allzu vielen und allzu kleinen Fraktionen ginge die Überschaubarkeit des parlamentarischen Willenbildungsprozesses verloren und die Parlamentsarbeit würde erheblich erschwert (Vgl. GRAF, Art. 154 N 3).

42 Die seit 1939 auf fünf festgelegte Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion könnte jedoch auch verkleinert oder erhöht werden. Im Jahr 2006 scheiterte ein Versuch, die Min-

30 Als tangierter Verfassungsgrundsatz käme etwa der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder (Art. 149 und Art. 8 BV) in Frage. Dieser könnte als verletzt betrachtet werden, da aus einer Fraktion ausgeschlossene Ratsmitglieder, falls sie keine Fraktion bilden dürfen, faktisch von der Kommissionsarbeit ausgeschlossen werden und somit in der Ausübung der individuellen Rechte als Ratsmitglieder schwer beeinträchtigt sind. Indirekt verletzt würden damit auch die politischen Rechte der Wählerinnen und Wähler (und folglich Art. 34 BV), da deren Wahlentscheid weniger Gewicht hätte als der Wahlentscheid anderer Wahlberechtigter. Der Ausschluss einzelner Ratsmitglieder von der Kommissionsarbeit kann als vertretbar erscheinen, wenn die Ratsmitglieder aus eigenem Wille aus einer Fraktion austreten oder wenn eine Partei aufgrund des zu geringen Wähleranteils nicht die für die Bildung der Fraktion erforderliche Anzahl von Ratsmitgliedern erreicht. Problematisch wird er jedoch, wenn die Fraktionslosigkeit auf «Fremdeinwirkung» zurückzuführen ist, insb. wenn fünf oder mehrere Ratsmitglieder betroffen sind, welche aufgrund ihrer Anzahl eine eigene Fraktion bilden könnten. – Auch SÄGESSER erachtet es als zulässig, dass von einer Fraktion ausgeschlossene Mitglieder der gleichen Partei eine zweite Fraktion gründen. Entscheidend ist für ihn die Tatsache, dass keine «Alibifraktionen» entstehen (SÄGESSER, SVP-Fraktion, 17). Anderer Ansicht ist KETTIGER, welcher in Berufung auf den Willen des Gesetzgebers nur eine Fraktion pro Partei für zulässig hält. Allerdings hält er den Ausschluss von Parteimitgliedern aus einer Fraktion für verfassungs- und gesetzeswidrig. Dieser sei nur möglich, wenn die Mitglieder zuvor aus der Partei ausgeschlossen werden. Parteizugehörigkeit führt zu Anspruch auf Fraktionszugehörigkeit. (KETTIGER, Fraktionsausschluss). Diese Auslegung widerspricht aber zumindest der gängigen Praxis (vgl. N 20). – SCHIESS RÜTIMANN kritisiert, dass aus einer Fraktion ausgeschlossene Ratsmitglieder besser gestellt sein sollten als Ratsmitglieder, die keine Fraktion bilden können, weil ihre Partei nicht über genügend Ratsmitglieder verfügt oder weil keine anderen Ratsmitglieder mit ähnlicher politischer Ausrichtung zur Bildung einer gemeinsamen Fraktion bereit sind. Aus einer Fraktion ausgeschlossene Ratsmitglieder könnten aus der Partei austreten und sich einer anderen Fraktion anschliessen, oder, falls genügend zahlreich ggf. eine neue Fraktion bilden (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 737). – Die Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder aufgrund des faktischen Ausschlusses von Ratsmitgliedern von der Kommissionsarbeit konnte nur in der Phase zur Diskussion stehen, in der die Kommissionen noch nicht bestellt waren, wie dies im Dezember 2007 der Fall war. Nach der Wahl in eine Kommission wäre der zu Beginn einer Legislaturperiode ad personam für vier Jahre zugeteilte Kommissionssitz selbst bei einem Partei- und/oder Fraktionsaustritt nicht verloren gegangen. Das wäre nach aktueller Rechtslage anders. Mit der Änderung des GRN vom 3. 10. 2008 beschloss der NR nämlich, eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen für den Rest der Amtsdauer durchzuführen, 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 oder wenn eine neue Fraktion gebildet wird (Bericht SPK-NR, 21. 2. 2008 [BBl 2008 1869 ff.], vgl. Art. 17 Abs. 5 Bst. a GRN).

destzahl für die Fraktionsbildung auf drei Mitglieder eines Rates zu reduzieren (vgl. *04.420 Pa.Iv. Huguenin. Parlamentsgesetz. Revision von Artikel 61 Absatz 3*).[31] Bei Inkrafttreten des ParlG formierten sich in der BVers sechs, ab Dezember 2011 sieben Fraktionen.

Im Unterschied zur Fraktionsbildung ist die Fraktionsauflösung im ParlG nicht geregelt. Eine Fraktion verliert jedoch ihren Status, wenn ihre Mitgliederzahl unter fünf fällt (vgl. auch MÜNCH, Wesen, 409 f.). **43**

6. Konstituierung (Abs. 4)

Gemäss Abs. 4 können sich die Fraktionen selbst konstituieren. Sie müssen die Konstituierung jedoch der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der BVers melden, wobei die Mitglieder, der Vorstand sowie die Sekretärin oder der Sekretär der Fraktion zu nennen sind. In Anlehnung an diese Bestimmung haben die Fraktionen auch Veränderungen in Bezug auf die Mitglieder (z.B. bei Anschlüssen von Ratsmitgliedern an eine bestehende Fraktion) oder in Bezug auf die Sekretärinnen oder Sekretäre zu melden. **44**

Da insb. das Kriterium der «ähnlichen politischen Ausrichtung» gemäss Abs. 2 erfüllt sein muss, hat zusätzlich zur Meldung der Konstituierung einer neuen Fraktion eine entsprechende Prüfung stattzufinden. Weil eine Fraktion i.d.R. aus Mitgliedern beider Räte besteht, übertrug der Gesetzgeber diese Prüfung der KoKo resp. in der Praxis den beiden Ratsbüros (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3561]; s. Art. 37 N 19). Diese haben sich gemäss BIAGGINI bei der Auslegung der «ähnlichen politischen Ausrichtung» Zurückhaltung aufzuerlegen (BIAGGINI, Art. 154 N 5). **45**

Seit Inkrafttreten des ParlG wurde die «ähnliche politische Ausrichtung» bei neu konstituierten Fraktionen von beiden Ratsbüros in keinem Fall in Frage gestellt, und die Bildung von neuen Fraktionen wurde jeweils diskussionslos genehmigt. Über die Anschlüsse von Mitgliedern einer Partei an eine bestehende Fraktion wurden die Büros nur informiert, da ihre Kompetenz auf die Genehmigung neuer Fraktionen beschränkt ist (vgl. oben N 39). **46**

Art. 62

Aufgaben und Rechte

[1] Die Fraktionen beraten die Ratsgeschäfte vor.

[2] Sie haben das Recht, parlamentarische Initiativen, Vorstösse, Anträge und Wahlvorschläge einzureichen.

[3] Die Geschäftsreglemente können weitere Rechte für Fraktionen vorsehen.

31 Die Befürworterinnen resp. Befürworter einer Reduktion argumentierten, dass die Effizienz des Parlamentsbetriebes erhöht würde, wenn möglichst viele Ratsmitglieder in Fraktionen organisiert wären und an Kommissionsarbeiten teilnehmen könnten und sich dadurch weniger als Einzelkämpfer im Plenum profilieren müssten. Die Verfechter des Status quo verwiesen demgegenüber erfolgreich darauf, dass ein wichtiger Zweck der Fraktionen, die Förderung der rationellen Geschäftserledigung, nur bei einer nicht zu tiefen Mindestzahl gewährleistet sei. Sie betonten, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werde, wenn eine Fraktion von bloss drei Mitgliedern denselben Grundbetrag erhalte und dieselben Rechte (insb. Rederechte, Vertretung im Ratsbüro) geniessen wie eine Fraktion mit etwa 60 Mitgliedern (AmtlBull NR 2006 656 ff.).

[4] Die Fraktionen können Sekretariate einrichten. Diese erhalten dieselben Unterlagen wie die Ratsmitglieder und unterstehen dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 8.

[5] Die Fraktionen erhalten einen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate. Näheres regelt das Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988.

Attributions

[1] Les groupes examinent les objets avant qu'ils soient soumis aux conseils.

[2] Ils peuvent déposer des initiatives et des interventions parlementaires, présenter des propositions et proposer des candidats aux élections.

[3] Les règlements des conseils peuvent leur conférer des attributions supplémentaires.

[4] Les groupes peuvent se doter d'un secrétariat. Celui-ci reçoit les mêmes documents que les députés; il est soumis aux dispositions sur le secret de fonction prévues à l'art. 8.

[5] Il est alloué aux groupes une contribution destinée à couvrir leurs frais de secrétariat. Les modalités sont fixées par la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires.

Compiti e diritti

[1] I gruppi esaminano in via preliminare gli oggetti sottoposti alle Camere.

[2] Hanno il diritto di presentare iniziative, interventi, proposte e candidature.

[3] I regolamenti delle Camere possono prevedere altri diritti per i gruppi.

[4] I gruppi possono istituire segreterie. Queste ottengono gli stessi documenti dei parlamentari e sottostanno al segreto d'ufficio giusta l'articolo 8.

[5] I gruppi ricevono un contributo a copertura delle spese di segreteria. I particolari sono disciplinati dalla legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Vorberatung der Ratsgeschäfte (Abs. 1) 2
2. Fraktionsdisziplin 5
3. Rechte der Fraktionen (Abs. 2 und 3) 9
4. Sekretariate der Fraktionen (Abs. 4) 14
5. Beiträge an die Fraktionen (Abs. 5) 16

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 61.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 61.

I. Entstehungsgeschichte

Zur Entstehungsgeschichte vgl. den Kommentar zu Art. 61. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorberatung der Ratsgeschäfte (Abs. 1)

Die Bestimmung in Abs. 1, wonach Fraktionen die Ratsgeschäfte vorberaten, ist Vorgabe und Abbild der Praxis zugleich. Mit der Vorberatung der Ratsgeschäfte strukturieren und kanalisieren die Fraktionen die partikulären Interessen der Ratsmitglieder und reduzieren (wie die Kommissionen mit ihren Vorschlägen für mehrheitsfähige Lösungen) bedeutend die Komplexität des parlamentarischen Entscheidungsprozesses (vgl. Art. 61 N 15).[1] In den Fraktionen bilden sich Standpunkte heraus, bevor sich die Meinungen einzelner Fraktionsmitglieder verfestigt haben, und werden unwesentliche Meinungsverschiedenheiten beglichen, bevor sie ins Plenum und in die Öffentlichkeit gelangen. Argumentationen werden überprüft, zusammengefasst und bereinigt (MÜNCH, Wesen, 385 f.). Die Vorberatung der Ratsgeschäfte in den Fraktionen fördert somit die rationelle Geschäftserledigung. **2**

Konkret werden in den Fraktionen die Positionen der Fraktionsmitglieder zu den Vorlagen und zu den Wahlen abgesprochen, die Spezialistinnen und Spezialisten für die Betreuung der Geschäfte bestimmt, welche in den Kommissions- und Ratsdebatten zentrale Koordinationsfunktionen wahrnehmen, die Rollen für die Voten im Plenum verteilt und parlamentarische Vorstösse vorbereitet (vgl. LINDER, Demokratie, 231; VON WYSS, Maximen, 62 ff.). Neben der inhaltlichen Diskussion wird auch das taktische Verfahren thematisiert, um allein oder in Kooperation mit anderen Fraktionen möglichst viel von den eigenen politischen Vorstellungen zu realisieren (LINDER, Demokratie, 223). **3**

Darüber hinaus sind Fraktionen Generatoren von Meinungen (MÜNCH, Wesen, 385) und geben den Ratsmitgliedern Gelegenheit zur Informationsbeschaffung und zum Informations- und Gedankenaustausch. Die Ratsmitglieder erhalten Rückmeldungen auf persönliche Ideen sowie Rat und Unterstützung für Vorstösse (LINDER, Demokratie, 231). Obwohl in den Fraktionen auch Konkurrenz und Rivalitäten auftreten (VON WYSS, Maximen, 62 ff.), haben sie als Zusammenschluss von Menschen mit der Möglichkeit der Pflege sozialer Beziehungen eine integrierende Funktion.[2] **4**

2. Fraktionsdisziplin

Parolen und Beschlüsse der Fraktion haben dann mehr Bedeutung, wenn sie möglichst einheitlich gefasst werden.[3] Ein offenes Diskussionsklima und gute Gesprächskultur **5**

1 Die Existenz von Fraktionen führt dazu, dass Kommissionsmitglieder als Vertreter verschiedener Parteirichtungen aufgefasst werden, welche nicht nur ihre persönliche Meinung, sondern die gemeinsame Meinung einer Gruppierung in Kommission einbringen. – Wie die Verhandlungen in den Kommissionen sind die Sitzungen der Fraktionen nicht öffentlich. Anders als Kommissionssitzungen werden Fraktionssitzungen jedoch nicht amtlich protokolliert; die Debatten sind somit für die Forschung schwieriger greifbar.

2 MEIER-GROB betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung und Verantwortung der Fraktionen zur Herstellung eines «menschlichen Dazugehörigkeitsgefühls» (vgl. MEIER-GROB, Fraktionen, 269).

3 Parteien thematisieren immer wieder die schwache Präsenz der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei wichtigen Ratssitzungen oder Abstimmungen, mangelnde Geschlossenheit bei Ab-

allein führen dabei kaum zu Geschlossenheit. Ratsmitglieder äussern nicht nur wegen persönlichen Vorlieben abweichende Meinungen, sondern weil sie neben den Interessen der nationalen Partei auch andere Interessen vertreten, z.B. jene ihrer Kantonalpartei, ihrer Region oder ihres Interessenverbandes. Fraktionen versuchen entsprechend oft disziplinierend einzugreifen – und relativieren somit das in der Verfassung verankerte Instruktionsverbot resp. den Grundsatz des freien Mandats.[4] Sie bilden politische Machtkomplexe und binden ihre Mitglieder sowohl im Meinungsbildungsprozess als auch in ihren Handlungsfreiheiten in den Räten an die Willensbildung der Fraktionen an und schränken sie dadurch ein (VON WYSS, Maximen, 71). Ratsmitglieder können zwar nicht juristisch, aber politisch sanktioniert werden. Über ein disziplinierendes Druckmittel verfügen die Fraktionen resp. die Fraktionsleitung insb. dadurch, dass sie entscheiden, wer in welchen Kommissionen Einsitz hat, wer für gewisse Geschäfte die Führungs- und Koordinationsrolle einnimmt, wer im NR zu welchen Geschäften für die Fraktion spricht und wer im Plenum wo sitzt.[5] Für das Funktionieren des Parlaments ist es förderlich, dass die Tragweite des verfassungsmässigen freien Mandats in der Parlamentswirklichkeit relativiert wird und die strukturierende Funktion der Fraktionen zum Tragen kommen kann (MÜNCH, Wesen, 414).[6]

6 Eine gewisse Fraktionsdisziplin ergibt sich indes bereits durch das Bewusstsein der Ratsmitglieder, dass eine Fraktion umso mehr Einfluss ausüben kann, je geschlossener sie auftritt, und dass sich politische Ziele im Verbund besser durchsetzen lassen. Die Ratsmitglieder sind sich im Klaren, dass die Einflussmöglichkeiten steigen, wenn sie durch fraktionsweise Zusammenarbeit faktisch teilweise auf die freie Mandatsübung verzichten; i.d.R. wird sich ein Ratsmitglied hüten, Fraktionsleitung sowie –kolleginnen und -kollegen unbesehen vor den Kopf zu stossen (MÜNCH, Wesen, 416). Nicht zulässig ist aufgrund des Instruktionsverbots die unfreiwillige Bindung an Fraktionsbeschlüsse. Das Ratsmitglied muss immer die Freiheit haben, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob es sich der Position der Fraktion anschliesst oder nicht. Zwischen Fraktionszugehörigkeit und freiem Mandat besteht indessen zweifellos ein Spannungsverhältnis. Mit MÜNCH lässt sich festhalten, dass sich rechtlich keine Fraktionsdisziplin erzwingen, deren Durchsetzung durch eine starke Fraktionsleitung sich aber faktisch nicht verhindern lässt (MÜNCH, Wesen, 414).

7 Wie weit die Fraktionen ihre Mitglieder zu einer geschlossenen Haltung politisch verpflichten können, wurde in der Folge der Wahl von BR Evelyne Widmer-Schlumpf an Stelle des von der Fraktion zur Wiederwahl vorgeschlagenen BR Christoph Blocher im Dezember 2007 deutlich. Die SVP verankerte als Reaktion auf die Wahl in ihren Statuten, dass Parteimitglieder, die sich zum Mitglied des BR wählen lassen, ohne von der

---

stimmungen und Wahlen im Parlament und das Äussern unterschiedlicher Auffassungen in der Öffentlichkeit (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 770).

4 Art. 161 Abs. 1 BV hält fest: «Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen.» Den Ratsmitgliedern kann entsprechend nicht rechtsverbindlich vorgeschrieben werden, wie sie im Parlament zu sprechen, wählen oder stimmen haben. Die Ratsmitglieder verfügen über ein freies Mandat. Rechtlich gebunden sind sie nur an Verfassung und Gesetz.

5 Weitere mögliche disziplinierende Massnahmen sind z.B. die vorgängige Prüfung der einzureichenden Vorstösse durch den Fraktionsvorstand oder das Fraktionspräsidium, die Treueverpflichtung oder als ultima ratio die Drohung mit einem allfälligen Ausschluss.

6 Vgl. auch die Einschätzung von LÜTHI/MEYER/HIRTER, wonach die Fraktionsdisziplin zwar in Kontrast zur Idee des freien Mandats und zur liberalen Repräsentationstheorie stehe, angesichts der realen Funktionen von Parteien und Fraktionen im politischen System aber positiv zu bewerten sei (LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin, 60).

Fraktion vorgeschlagen worden zu sein, in Zukunft aus der Partei ausgeschlossen werden. Anlässlich der Ersatzwahl für den zurückgetretenen BR Samuel Schmid ein Jahr später, in der Wintersession 2008, zeigte sich, dass diese Bestimmung erheblichen Fraktionszwang, aber auch politische Gegenreaktionen bei den anderen Fraktionen auslöste (vgl. *08.3551 Ip. Nordmann Roger: Vorzeitige Verzichtserklärung für die Wahl in den Bundesrat*; *08.505 pa.Iv. Lustenberger Ruedi, Stärkung der Wahlfreiheit der VBVers* [AmtlBull NR 2009 1748 f.]).

8 Anders als im parlamentarischen System, in welchem Regierung und Regierungsfraktionen eng aneinander gebunden sind, können in der Schweiz sämtliche Fraktionen Gesetzesvorhaben der Regierung kritisieren.[7] Der Handlungsspielraum einer Fraktion wird dadurch, dass ihre Partei an der Regierung beteiligt ist, kaum eingeschränkt. Im schweiz. politischen System des möglichst weitgehenden Einbezugs aller relevanten politischen und gesellschaftlichen Kräfte in den Entscheidungsprozess kann der Handlungsspielraum der Fraktionen aber dadurch eingeschränkt werden, dass wesentliche Vorentscheide bereits im vorparlamentarischen Verfahren getroffen werden; derartige breit abgestützte Kompromisse werden in der Praxis durch das Parlament und seine Fraktionen kaum mehr in Frage gestellt (Münch, Wesen, 400 f.). Allerdings sind derartige breit abgestützte Kompromisse seit ca. 1990 seltener geworden (Schwarz/Linder, Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweiz. Nationalrat 1996–2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern 2006) und das Parlament ist auch weniger bereit, das Produkt des vorparlamentarischen Prozesses einfach zu übernehmen (Lüthi, Parlament, 188).

3. Rechte der Fraktionen (Abs. 2 und 3)

9 Abs. 2 führt das Recht der Fraktionen auf Einreichung von pa.Iv., Vorstössen, Anträgen und Wahlvorschlägen auf. Er verdeutlicht somit in Klarstellung der Formulierung in Art. 160 BV, dass die Fraktionen auch Anträge zu einem in Beratung stehenden Geschäft stellen können.[8]

10 Initiativen, Vorstösse und Anträge von Fraktionen werden in der Praxis einzig im NR eingereicht (für die unterschiedliche Bedeutung der Fraktionen im NR und StR s. Art. 61 N 17). Im Jahr 2012 reichten die Fraktionen im NR insgesamt 87 Vorstösse und 12 pa. Iv. ein, was (allerdings nur) einem Anteil von 4 resp. 11 Prozent entspricht. In geringem Masse stellen in der Praxis im NR Fraktionen auch Anträge zu hängigen Beratungsgegenständen. Bei Wahlgeschäften werden die Wahlvorschläge in der Praxis in aller Regel von den Fraktionen eingereicht; bei von der GK vorberatenen Wahlgeschäften gibt es neben dem Wahlvorschlag der GK ggf. konkurrierende Wahlvorschläge von Fraktionen (s. z.B. AmtlBull NR 2013 [VBVers] 1783).

---

7 Dies wird auch durch das Regierungssystem begünstigt: Da der BR auf eine feste Amtsdauer gewählt ist und nach einer Niederlage im Parlament nicht zurücktreten muss, können es sich einzelne Fraktionsmitglieder oder auch ganze Fraktionen erlauben, eine Vorlage der Regierung abzulehnen. Sie laufen nicht Gefahr, dass die eigene Partei nicht mehr in der Regierung vertreten ist. Sie gehen im Gegensatz zu ausländischen politischen Systemen auch kein Risiko ein, dass das Parlament aufgelöst wird und sie bei den Neuwahlen allenfalls nicht wiedergewählt werden.

8 Art. 160 BV Abs. 2 beschränkt das Antragsrecht auf die Ratsmitglieder und den BR. Sägesser und Aubert gehen allerdings davon aus, dass das Antragsrecht der Fraktionen als verfassungsmässiges Recht bezeichnet werden kann (Aubert, Art. 160 N 16; Sägesser, Art. 160 N 353; vgl. auch Biaggini, Art. 160 N 13).

11 Von zentraler Bedeutung ist die Bestimmung von Art. 43 Abs. 3 ParlG, wonach sich die Zusammensetzung in den Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richten (s. Art. 43 N 20 ff.). Das GRN statuiert dabei explizit, dass die Fraktionen bei der Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien durch das Büro das Vorschlagsrecht besitzen (Art. 9 Abs. 1 Bst. g GRN). Diese Regelung führt dazu, dass Fraktionen Anspruch auf eine verhältnismässige Vertretung haben und praktisch alle Organe des Parlaments nach Fraktionenproporz bestellt werden.[9]

12 Die politische Leitungsfunktion der Fraktionen in den Räten kommt darin zum Ausdruck, dass die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten ex officio im Büro des NR und somit auch in der KoKo Einsitz haben (Art. 8 Abs. 1 Bst. c GRN).[10]

13 Abs. 3 schafft die explizite gesetzliche Grundlage zur Festschreibung weiterer Rechte für Fraktionen in den Geschäftsreglementen. Dazu gehören bspw. das im NR privilegierte Rederecht der Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen (ausser in der in der Praxis nur für die Behandlung von Vo.Iv. vorgesehenen Behandlungskategorie I erhalten mit Ausnahme der Berichterstattenden und der Antragstellenden höchstens die von den Fraktionen bezeichneten Mitglieder das Wort [vgl. v.a. Art. 41 Abs. 4, Art. 44 Abs. 1 Bst. c, Art. 46 GRN]) und das Recht auf Fraktionserklärungen vor der Schlussabstimmung (Art. 43 Abs. 3 GRN) (s. auch Art. 36 FN 5).

4. Sekretariate der Fraktionen (Abs. 4)

14 Abs. 4 bildet die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von Fraktionssekretariaten. Diese handeln im Auftrag der Fraktionen, die als parlamentarische Organe gemäss Art. 64 ParlG Anspruch auf Dienstleistungen der PD haben. Mitarbeitende der Fraktionssekretariate haben via Extranet nicht nur umfassende Zugriffsrechte auf Kommissionsprotokolle und -unterlagen zu Ratsgeschäften, sondern seit der Änderung des ParlG vom 20.3.2009 auch auf die Prot. und Unterlagen zu kommissionseigenen Geschäften der Sachbereichskommissionen (Bericht Büro-NR 18.9.2008; AS 2009 2795; vgl. Art. 6 Abs. 4 und Art. 6*b* ParlVV). Sie unterstehen dem Amtsgeheimnis gemäss Art. 8 ParlG.

15 Das Gesetz macht keine Vorgaben und schreibt auch nicht vor, dass Fraktionssekretariate finanziell und personell von den Parteisekretariaten getrennt sein müssen. Es lässt offen,

---

9 Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 hält fest, dass es sich um einen Anspruch der Fraktionen handelt (BBl 2001 3548). Biaggini ist vorsichtiger und relativiert, dass ein Fraktionsaustritt oder -ausschluss als Rechtsfolge des in Art. 161 BV formulierten Instruktionsverbotes nicht zum Verlust des Kommissionsmandats führt und der «Fraktionenproporz» in solchen Fällen nicht konsequent umgesetzt bleibt (Biaggini, Art. 154 N 6 und Biaggini, Art. 161 N 6). Dieser Einwand wurde durch die mit der ParlG-Revision vom 3.10.2008 eingeführte Bestimmung entschärft, dass neu eine a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen stattfindet, 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 (vgl. Art. 17 Abs. 5 GRN). – Der Anspruch der Fraktionen auf verhältnismässige Vertretung gilt grundsätzlich auch bei der Bestellung von Subkommissionen. Der Anspruch gilt in Bezug auf Subkommissionen jedoch nicht absolut und die Kommissionen können in Einzelfällen von der verhältnismässigen Vertretung abweichen (vgl. Schreiben Büro-NR an die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten vom 8.5.2012).

10 Soweit sie nicht Mitglieder des StR sind. In diesem Fall werden sie durch ein nationalrätliches Mitglied des Fraktionsvorstandes ersetzt.

ob die Sekretariate administrative oder inhaltliche Unterstützung leisten (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 750).

5. Beiträge an die Fraktionen (Abs. 5)

16 Die Fraktionen erhalten vom Bund einen jährlichen Beitrag. Sowohl im ParlG als auch im PRG, welches die Aufsplittung in einen Grundbeitrag und einen Beitrag pro Fraktionsmitglied statuiert (Art. 12 PRG), ist verankert, dass dieser zweckgebunden für die Deckung der Kosten der Sekretariate zu verwenden ist. Die Abgeltungen dürfen nicht zu einer indirekten Parteifinanzierung führen. Zulässig sind weder direkte Zuschüsse an die Partei, noch die Weiterleitung von Fraktionsbeiträgen in Parteikassen zur Finanzierung von Parteiaktivitäten, die nicht zur Vorbereitung der parlamentarischen Arbeit dienen (vgl. *89.242* Bericht Kommission-NR 6.11.1989, BBl 1889 III 1591).

17 Die Höhe des Beitrags regelt die VO zum PRG (Art. 10 Abs. 1 VPRG). Mit Beschluss vom 11.12.2009 wurde er auf Antrag der Mehrheit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten im Rahmen einer Initiative des Büro-NR erhöht und besteht aktuell aus einem Grundbeitrag von CHF 144 500 und einem Beitrag pro Fraktionsmitglied von CHF 26 800 (Art. 10 VPRG; vgl. 09.437, Bericht Büro-NR 21.8.2009 [BBl 2009 6197 ff.]; AS 2009 6571). Die Mehrheit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten hielt eine Erhöhung der Fraktionsbeiträge für geboten, um die gestiegenen Anforderungen an eine professionelle Infrastruktur und personelle Unterstützung der Fraktionen erfüllen zu können. Anvisiert wurde insb. eine stärkere Unabhängigkeit von Verbänden oder Interessenorganisationen, indem die politischen Grundlagenarbeit vermehrt durch die Fraktionen selbst erbracht werden kann (Bericht Büro-NR 21.8.2009 [BBl 2009 6198 f.]).

18 Art. 10 Abs. 2 der VPRG legt fest, dass die Fraktionen der VwD jeweils bis Ende März über die Verwendung der Beiträge im vergangen Rechnungsjahr berichten. Der Bericht des Büro-NR vom 21.8.2009 konkretisiert, dass die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten verantwortlich sind und dabei insbesondere die bedeutenden Kostenblöcke wie Personal (Lohn und Sozialleistungen), Honorare an externe Experten sowie Miet- und Infrastrukturkosten aufzuzeigen sind.

19 SCHIESS RÜTIMANN bemängelt zu Recht das Fehlen einer detaillierten Abrechnungspflicht[11] und kritisiert, dass die VwD die ihr abgelieferten Berichte nicht veröffentlicht und somit gegenüber der Öffentlichkeit keine Transparenz hergestellt wird (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 756 f.). Diese Transparenz wäre vor dem Hintergrund der Unzulässigkeit der indirekten Parteifinanzierung geboten (s. oben N 16). Als Minimum müsste zumindest die Überprüfung der Zweckbindung der Fraktionsbeiträge durch die FinDel in Betracht gezogen werden, wie sie bereits im Bericht der Kommission des NR vom 6.11.1989 erwähnt wurde (BBl 1889 III 1591), in der Praxis aber nicht stattfindet.

11 Der Bericht des Büro-NR führt ohne Belege aus, dass die Fraktionsbeiträge gegenwärtig zu rund 80 Prozent für die Bestreitung der Personalkosten der Sekretariate und zu 20 Prozent zur Deckung der Infrastrukturkosten und den Beizug externer Beraterinnen oder Berater verwendet werden (Bericht Büro-NR 21.8.2009 [BBl 2009 6198]).

6. Kapitel: Parlamentarische Gruppen

Art. 63

siehe Aktualisierung Art. 63

[1] Die Ratsmitglieder, welche sich für einen bestimmten Sachbereich interessieren, können sich zu parlamentarischen Gruppen zusammenschliessen. Die Gruppen müssen allen Ratsmitgliedern offen stehen.

[2] Die Gruppen melden ihre Konstituierung und ihre Mitglieder den Parlamentsdiensten. Diese führen ein öffentliches Register der parlamentarischen Gruppen.

[3] Die parlamentarischen Gruppen erhalten, soweit möglich, administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer.

[4] Sie können nicht im Namen der Bundesversammlung auftreten.

[1] Les députés qui s'intéressent à un domaine précis peuvent former des intergroupes parlementaires. Ceux-ci sont ouverts à tous les députés.

[2] Les intergroupes annoncent leur création et leur composition aux Services du Parlement. Ceux-ci gèrent un registre public des intergroupes parlementaires.

[3] Les intergroupes ont droit, dans la mesure du possible, à des facilités d'ordre administratif et à des locaux pour leurs réunions.

[4] Ils ne peuvent représenter l'Assemblée fédérale.

[1] I parlamentari che si interessano a un dato settore possono riunirsi in intergruppi parlamentari. Gli intergruppi devono essere aperti a tutti i parlamentari.

[2] Gli intergruppi annunciano la propria costituzione e i propri membri ai Servizi del Parlamento, i quali tengono un registro pubblico degli intergruppi.

[3] Per quanto possibile, gli intergruppi ottengono agevolazioni amministrative e sale di riunione per i loro lavori.

[4] Gli intergruppi non possono agire in nome dell'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1146 f.); AmtlBull NR 1983 82 ff., AmtlBull StR 1983 486; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff., insb. 770).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 30.3.2000; Prot. SPK-StR 15.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3562); AmtlBull NR 2001 1352; AmtlBull StR 2002 21, ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3560).

Literatur

EICHENBERGER, Die Parlamentarische Gruppe im eidgenössischen Parlamentsbetrieb, in: Wirtschaft und Recht 1962, 287 ff. (zit. EICHENBERGER, Gruppe); FRISCHKNECHT, Parlamentarische Gruppen, in: HLS, Bd. 9, Basel 2010, 549 f.

I. Entstehungsgeschichte

1 Eine parlamentarische Gruppe ist ein informelles, fraktionsübergreifendes Austauschforum von Parlamentsmitgliedern, welche an einem bestimmten politischen Thema interessiert sind. Die Gruppen existierten bereits lange vor ihrer rechtlichen Regelung im Jahr 1984. Der «landwirtschaftliche Klub», die spätere «landwirtschaftliche Gruppe», geht etwa auf die 1880er Jahre zurück (GRUNER/BAECHTOLD, Bundesversammlung 1920–1968, 46).[1] Während diese Gruppe noch heute besteht, hatten viele andere keinen Bestand.

2 Nach einem Konflikt um die Aufnahme eines Ratsmitglieds in eine neu gegründete Gruppe wurde bei der laufenden Revision des GVG vom 23.3.1984 *(78.233)* erstmals eine Regelung betr. die parlamentarischen Gruppen aufgenommen.[2] Die Kernelemente der noch heute geltenden Rahmenbedingungen wurden in einem neuen Art. 8^{septies} festgehalten: parlamentarische Gruppen, die den PD gemeldet werden und allen Ratsmitgliedern offen stehen, erhalten soweit möglich administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer.

3 Bei der Vorberatung des neuen ParlG wurde in der SPK-NR erwogen, den Artikel zu den parlamentarischen Gruppen aufzuheben und bloss noch eine Verpflichtung zur Eintragung im öffentlichen Register im Artikel über die Offenlegungspflichten (Art. 11 ParlG) zu statuieren. Eine knappe Kommissionsmehrheit wollte am Artikel jedoch festhalten (Prot. SPK-NR 30./31.3.2000).

4 Ergänzend zur Formulierung im GVG 1962 wurde im ParlG festgehalten, dass die Gruppen nicht im Namen der BVers auftreten dürfen (Abs. 4). In französischer Sprache wurde die Bezeichnung «groupement» durch «intergroupe» ersetzt – wohl um Verwechslungen mit den Fraktionen («groupe parlementaire») zu vermeiden.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Parlamentarische Gruppen, welche administrative Erleichterungen gemäss Abs. 3 nutzen wollen, müssen alle Ratsmitglieder aufnehmen, welche ihnen beitreten wollen (Abs. 1). Dies ist jedoch nicht mit einer allgemeinen Meldepflicht für sämtliche Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern gleichzusetzen. Bei nicht gemeldeten Gruppen, welche sich als Verein konstituiert haben, wäre jedoch eine Offenlegung der Interessenbindung gemäss Art. 11 ParlG angezeigt.

6 Die PD veröffentlichen im Internet (www.parlament.ch) ein Verzeichnis der gemeldeten parlamentarischen Gruppen mit Angabe des Präsidiums und Sekretariats (Abs. 2). Anfragen zu aktuellen Mitgliederlisten leiten die PD an die Sekretariate der jeweiligen Grup-

1 Im BBl findet sich der erste Hinweis auf den «landwirtschaftlichen Klub» 1886 (vgl. BBl 1886 II 649).

2 Vgl. *81.402 Po. Uchtenhagen. Parlamentarische Gruppen*: (AmtlBull NR 1982 541 f.; AmtlBull StR 1984 277).

pen weiter. Die im GVG noch enthaltene Vorgabe, wonach die Mitgliederlisten öffentlich sein müssen, gilt weiterhin. Es gibt keinen Grund für eine vertrauliche Behandlung.

7 Früher wurden mehrere Sekretariate von Gruppen von den PD und der Bundesverwaltung geführt; heute wird diese Arbeit fast ausschliesslich von Interessenorganisationen wahrgenommen.[3] So beschränkt sich die Leistung des Staates nur noch auf die kostenlose Bereitstellung von Sitzungszimmern im Bundeshaus (Abs. 3). Die Gruppen treffen sich aber oft auswärts, weil sich der Gedankenaustausch an anderen Orten mit Essen und Trinken, Ausflügen o.ä. kombinieren lässt (vgl. z.B. «All diese Imbisse!», Basler Zeitung, 31.5.2011).

8 Die parlamentarischen Gruppen sind keine Organe der BVers (Abs. 4; zu den Organen der BVers vgl. Art. 31 ParlG). Vor diesem Hintergrund entschied die VwD im Jahre 2012, die Verwendung des Logos der BVers nicht zu gestatten. Die Bezeichnung «parlamentarische Gruppe» wird von mindestens einem Zusammenschluss verwendet, der nicht mehr im Verzeichnis der PD eingetragen ist.[4]

9 In der Praxis schliessen sich Ratsmitglieder sowohl zu breiten Politikfeldern (Gesundheits- oder Familienpolitik, Tourismus und Verkehr) als auch zu eng gefassten Themen (Feuerwehr oder Glasfasernetz Schweiz) zusammen. Das gleiche Thema kann sogar von zwei politisch unterschiedlich ausgerichteten Gruppen bearbeitet werden («Parlamentarische Gruppe Drogenpolitik» und «Parlamentarische Gruppe Suchtpolitik, Prävention und Jugendschutz»). Viele Gruppen befassen sich mit einem Land oder einer Weltregion (z.B. mit Armenien oder Lateinamerika; vgl. Art. 60 N 37).

10 Das Interesse an Zusammenschlüssen wächst; die Anzahl Gruppen nimmt laufend zu: 1962 gab es zehn parlamentarische Gruppen (Eichenberger, Gruppe, 287), 1981 waren es 18 (BBl 1982 I 1146) und 2014 sind 106 Gruppen verzeichnet (www.parlament.ch).

11 Noch immer gilt die Einschätzung von Gruner, wonach sich der Einfluss der parlamentarischen Gruppen auf die Politik nur schwer abschätzen lässt (Gruner/Baechtold, Bundesversammlung 1920–1968, 47).

3 Entsprechend schwer auffindbar sind die früheren Unterlagen der Gruppen, sofern sie überhaupt noch existieren.

4 Die parlamentarische Gruppe «Handel und Industrie» lässt sich nicht mehr im Register aufführen, obwohl sie weiterhin aktiv ist (Parma/Sigg, Die käufliche Schweiz, Zürich 2011, 104).

7. Kapitel: Parlamentsverwaltung

Art. 64

Aufgaben der Parlamentsdienste

[1] Die Parlamentsdienste unterstützen die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

[2] Sie erfüllen folgende Aufgaben:

a. Sie planen und organisieren die Sessionen und die Sitzungen der Kommissionen.

b. Sie besorgen die Sekretariatsgeschäfte, die Übersetzungsarbeiten und die Protokollierung der Beschlüsse und Verhandlungen der Räte, der Vereinigten Bundesversammlung und der Kommissionen.

c. Sie führen eine Dokumentation und bieten Dienstleistungen im Bereich der Dokumentation und der Informationstechnologien an.

d. Sie beraten die Ratsmitglieder, insbesondere die Präsidien der Räte und der Kommissionen in Sach- und Verfahrensfragen.

e. Sie informieren die Öffentlichkeit über die Bundesversammlung und ihre Tätigkeiten.

f. Sie unterstützen die Bundesversammlung bei der Pflege ihrer internationalen Beziehungen.

g. Unter Vorbehalt der Zuständigkeiten von Ratsorganen besorgen sie alle übrigen Aufgaben der Parlamentsverwaltung.

Tâches des Services du Parlement

[1] Les Services du Parlement assistent l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions.

[2] Ils sont chargés:

a. de planifier et d'organiser les sessions ainsi que les séances des commissions;

b. d'exécuter les travaux de secrétariat, les travaux de traduction et l'établissement des procès-verbaux des décisions et des délibérations des conseils, de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et des commissions;

c. de tenir à jour une documentation et de fournir des services dans les domaines de la documentation et des technologies de l'information;

d. de conseiller les députés, notamment les collèges présidentiels des conseils et des commissions, tant sur le fond qu'en ce qui concerne la procédure;

e. d'informer le public sur l'Assemblée fédérale et ses travaux;

f. d'assister l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions en matière de relations internationales;

g. sous réserve des attributions organes des conseils, d'assumer toutes les autres tâches relevant de l'administration du Parlement.

Compiti dei Servizi del Parlamento

[1] I Servizi del Parlamento coadiuvano l'Assemblea federale nell'adempimento dei suoi compiti.

[2] Essi:

a. pianificano e organizzano le sessioni e le sedute delle commissioni;

b. sbrigano i lavori di segretariato, di traduzione e di verbalizzazione delle decisioni e dei dibattiti delle Camere, dell'Assemblea federale plenaria e delle commissioni;

c. gestiscono un centro di documentazione e offrono servizi nel settore della documentazione e delle tecnologie dell'informazione;

d. prestano consulenza ai parlamentari, in particolare alle presidenze delle Camere e alle commissioni, in questioni tecniche e procedurali;

e. informano l'opinione pubblica sull'Assemblea federale e sulle sue attività;

f. coadiuvano l'Assemblea federale nella cura delle sue relazioni internazionali;

g. fatte salve le competenze degli organi delle Camere, sbrigano tutti gli altri compiti dell'amministrazione parlamentare.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis zur Totalrevision des GVG 1962 1
2. Totalrevision des GVG 1962 3
3. Folgen der «Mirage-Affäre» 4
4. Versuch einer Verfassungsrevision im Jahr 1970 und BB über die PD vom 9.3.1972 6
5. Reorganisation der PD 7.10.1988 11
6. Parlamentsreform vom 4.10.1991 12
7. Totalrevision BV und Ausführungsgesetzgebung 13
8. Entwicklung seit 2000 16
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 18
1. Parlamentsverwaltung und PD 18
2. Aufgaben der PD im Allgemeinen 21
3. Dienste der PD und ihre Aufgaben 24
a) Generalsekretariat 24
b) Sekretariate der Aufsichtskommissionen und -delegationen 27
c) Wissenschaftliche Dienste 28
d) Aussenbeziehungen und Sprachen 31
e) Ressourcen, Sicherheit und Logistik 33

Materialien

1021 Organisation der Bundeskanzlei: BG 28.6.1919 (AS 1919 873 ff.).
1204 Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.).
3207 Geschäftsreglement des Nationalrats. Abänderung des Art. 23: StenBull NR 1934 971 f.; Änderung GRN 14.12.1934 (AS 1934 1414).
7994. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); Bericht EJPD an Kommission-NR 4.1.1961; Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960, 23./24.1.1961; Prot.

Kommission-StR 24./25.8.1961, 14./15.11.1961; StenBull NR 1961 248 ff., StenBull StR 1961 258 ff., StenBull NR 1962 17, StenBull StR 1962 79; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Prot. Arbeitsgemeinschaft-NR/StR 9./10.2.1965; AmtlBull NR 1965 461 ff.; AmtlBull StR 1966 56 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
9598 Geschäftsprüfungskommissionen. Bundesbeschluss über das Sekretariat: BB 14.6.1967 (AS 1967 1005 ff.).
9610 Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss: BB 27.6.1967 (AS 1967 1008 ff.).
9798 Mo. Conzett. Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung: Prot. NR 12.3.1968; Prot. StR 18.9.1968.
10400 Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung: Bericht BR 12.11.1969 (BBl 1969 II 1305 ff.).
10707 Stellung und Organisation der Parlamentsdienste. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10400: Kurt Eichenberger, Rechtsgutachten an Kommission-NR über Fragen der Einrichtung einer «Parlamentsverwaltung» der Eidgenössischen Räte, August 1970; Bericht Kommission-NR 6.10.1970 (BBl 1970 II 1065 ff.); AmtlBull NR 1971 2 ff., AmtlBull StR 1971 601 ff., AmtlBull NR 1971 1651 ff.; BB 9.3.1972 (AS 1972 697 ff.).
11784 Pa.Iv. Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
88.233 Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste: Bericht Büros-NR/StR 15.7.1988 (BBl 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1989 257 f.); BB 7.10.1988 (AS 1989 334 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1163 ff.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344).
92.402 Pa.Iv. Parlamentsgebäude. Erweiterungsbau: Bericht Kommission-NR 30.1.1992 (nicht publiziert); AmtlBull NR 1993 466 f.
98.076 Bundespersonalgesetz: Botschaft BR 14.12.1998 (BBl 1999 1597 ff.); Prot. SPK-NR 25./26.2.1999, 15./16.4.1999; Prot. SPK-StR 1./2.11.1999, 22.11.1999; BPG 24.3.2000 (AS 2001 894 ff.).
99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff.); AmtlBull NR 1999 1090 ff., 1835 ff., AmtlBull NR 1959, 2051 f.; AmtlBull StR 1999 612 ff., 845 f., 890, 946; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.); VO 8.10.1999 (AS 2000 284 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3562 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
01.456 Pa.Iv. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Änderungen: VO 14.12.2001 (AS 2001 3590 ff.).
03.423 Pa.Iv. Verordnung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung: ParlVV 3.10.2003 (AS 2003 3605 ff.).
07.435 Pa.Iv. Änderung der Führungstrukturen in den Parlamentsdiensten: Bericht Büro-NR 15.5.2007 (BBl 2007 4273 ff.); Änderung ParlVV 22.6.2007 (AS 2007 3475 f.).

Literatur

Biaggini, Art. 155, in: Biaggini, Kommentar BV, 700 f. (zit. Biaggini, Art. 155); Burckhardt, Art. 105, in: Burckhardt, Kommentar BV, 744 ff. (zit. Burckhardt, Art. 105); Graf, Art. 155, in: St. Galler Kommentar, 2343 ff. (zit. Graf, Art. 155); Stengel, Die Parlamentsdienste im Bund. Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Bern/Stuttgart 1977 (zit. Stengel, Parlamentsdienste).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zur Totalrevision des GVG 1962

1 Art. 93 BV 1848, später wörtlich übernommen von Art. 105 BV 1874, lautete:

[1] Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.

[2] [Wahl und Amtsdauer des Bundeskanzlers]

[3] Die Bundeskanzlei steht unter der besonderen Aufsicht des Bundesrates.

[4] Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

Unter «Kanzleigeschäften» waren insb. administrative Tätigkeiten (wie die Protokollführung, die Promulgation der Erlasse der BVers, die Übermittlung der Akten zwischen den Räten, die Bereitstellung und Verteilung der Ratsunterlagen, usw.), aber wohl von Beginn an auch die Beratung insb. bei Verfahrensfragen zu verstehen. Der Bundeskanzler nahm im Saal des NR, sein Stellvertreter im Saal des StR Platz. Beim Personalbestand des Bundesstaates zu seiner Gründungszeit[1] war es nahe liegend, dass diese Funktionen für BVers und BR durch dieselbe Amtsstelle wahrgenommen wurden.[2] Die «*besondere* Aufsicht» des BR über die BK gem. Abs. 3 war aufgrund der Materialien als *subsidiäre* Aufsicht zu verstehen: Die BK unterstand primär der BVers; die BVers delegierte die Leitung aber an den BR für die (langen) Zeiträume, während welcher sie nicht versammelt war.[3]

2 Die stetige Zunahme der Bundesaufgaben und der damit einhergehende Ausbau der Bundesverwaltung führte im Laufe der Zeit dazu, dass der Anteil der Tätigkeiten der BK für den BR immer grösser wurde und ihre Funktionen für die BVers in die zweite Linie traten.[4] Parallel dazu bildeten sich *erste Ansätze zu eigenen Diensten der BVers*. Zuerst ausserhalb der BK: Mit Art. 24–26 GVG 1902 wurden ständige FK sowie die FinDel geschaffen, und es wurde die EFK neben dem BR auch der FinDel unterstellt (s. Art. 51). In der Praxis wurde den FK und der FinDel ein ständiger Sekretär zur Verfügung gestellt, welcher dem Personal der EFK angehörte.[5] Mit Art. 6 des BG «betreffend die Organisation der Bundeskanzlei» vom 28.6.1919 wurde der BK «für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein Sekretär (Besoldungsklasse II oder I) zugeteilt.» Die Protokollführung wurde daraufhin im NR durch zwei nebenamtliche, im Hauptberuf als Journalisten tätige Sekretäre (deutscher und französischer Sprache) über-

1 «Wir haben nun mit Beziehung auf die Bundeskanzlei bloss noch zu berichten, dass das zur Zeit auf derselben angestellte Personal aus dem Kanzler, dem Stellvertreter desselben, dem Archivar, dem Registrator, zwei Kanzleisekretären, drei Übersetzern und fünf Kanzlisten besteht.» (Bericht Kommission-NR über die Geschäftsführung des BR während des Jahres 1849, BBl 1850 III 305).

2 Die mit der Ausarbeitung des provisorischen GRN 1848 beauftragte Kommission des NR wollte allerdings die Protokollführung im NR Ratsmitgliedern übertragen (BBl 1848–1849 I 113 ff.), analog der teilweise bis in die Gegenwart geltenden Regelung in einigen Kantonsparlamenten.

3 Stengel, Parlamentsdienste, 9 und 74 ff.; Burckhardt, Art. 105, 745.

4 Der Wandel zeigt sich in der Darstellung der BK im Staatskalender: Bis 1891 wurde sie in einem eigenen Kapitel neben der «Administration des Bundesrates» aufgeführt, also nicht als Teil der Letzteren verstanden. 1901 wird sie erstmals als Unterkapitel unter dem Titel «Bundesrat» präsentiert (vgl. Graf, Art. 155, 2344).

5 Ausdrücklich festgehalten wurde das im «Regulativ über die eidgenössische Finanzkontrolle» vom 2.4.1927 (AS 1927 86 ff.). S. dazu auch Stengel, Parlamentsdienste, 21 ff.

nommen (Art. 22 und 23 GRN 1920); im StR blieb der Vizekanzler dafür verantwortlich.[6] 1934 kehrte der NR zur alten Ordnung zurück und übertrug die Protokollführung wieder dem Bundeskanzler oder einem seiner Stellvertreter in der Eigenschaft als «Sekretäre des NR» (StenBull NR 1934 971 f.); der weiterhin existierende «Sekretär der BVers» kümmerte sich daneben um administrative Angelegenheiten wie die Einladungen zu den Rats- und Kommissionssitzungen usw. (s. dazu eingehend STENGEL, Parlamentsdienste, 34 ff.). Mit Hans Brühwiler wurde 1954 erstmals ein Jurist als Sekretär der BVers gewählt; die Stellung des Sekretariates, das in den Fünfzigerjahren fünf Personen beschäftigte, änderte sich damit, indem es zunehmend vom Bundeskanzler unabhängige Beratungsfunktionen gegenüber den Ratspräsidenten und -mitgliedern wahrnahm (STENGEL, Parlamentsdienste, 46 ff.).

2. Totalrevision des GVG 1962

3 Der BR stellte in seiner Botschaft für eine neues GVG vom 25.4.1960 fest, dass das GVG 1902 davon ausgegangen sei, «dass die Kanzleiarbeiten der BVers sozusagen ‹im Nebenamt› von der Bundeskanzlei besorgt werden.» Inzwischen habe sich die Geschäftslast der BVers derart entwickelt, «dass ein ständiges Sekretariat Arbeit genug hat mit der Vorbereitung und sekretariatsmässigen Betreuung der Sessionen. Durch die Verankerung des Sekretariats im Gesetz soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bundesversammlung über ihren eigenen Verwaltungsapparat verfügt und dafür nicht auf die Mitwirkung des Bundesrates und der von ihm abhängigen Verwaltung angewiesen ist. […] Die direkte Unterstellung des Sekretariates unter die Ratspräsidien […] dient dem Gedanken der Gewaltentrennung» (BBl 1960 I 1505 f.). Die vorberatende Kommission des NR erwog ernsthaft, den Sekretär von der VBVers wählen zu lassen (Prot. Kommission NR 29./30.8.1960, 47 ff.), und verzichtete auf einen entsprechenden Antrag erst nach Vorlage eines Berichtes des EJPD vom 4.1.1961 und entschiedener Abwehr von BR Ludwig von Moos, der diese Lösung als mit Art. 105 BV nicht vereinbar erachtete (Prot. Kommission NR 23./24.1.1961, 2 ff.). Der NR und später der StR folgten diesen Überlegungen, setzten aber gegenüber dem Entwurf des BR trotz seiner Gegenwehr Akzente in Richtung einer Stärkung des Sekretariates der BVers: Es wurde nicht als blosser «Dienstzweig der Bundeskanzlei» definiert, sondern mit einer bewusst offeneren Formulierung «innerhalb der Bundeskanzlei» angesiedelt; der Sekretär erhielt den Titel «Generalsekretär», welcher nicht bloss «im Einzelfall» seine Weisungen von den Präsidenten beider Räte erhält, sondern ihnen allgemein «untersteht» (AS 1962 783). In den Ratsdebatten wurde festgehalten, dass damit nur eine fachliche, nicht aber eine organisatorische und beamtenrechtliche Unterstellung gemeint war (StenBull NR 1961 279 ff.; StenBull StR 1961 269 ff.).

3. Folgen der «Mirage-Affäre»

4 Die «Mirage-Affäre» (vgl. Art. 163 N 1 ff.) führte zu einem weiteren Ausbau des Sekretariates der BVers. Im Rahmen der GVG-Revision vom 1.7.1966 wurde mit Art. 40bis ein «Dokumentationsdienst», mit Art. 47^{quinquies} ein ständiges Sekretariat der GPK und mit Art. 49 das seit langem bestehende ständige Sekretariat der FK und der FinDel[7] im Ge-

6 S. dazu, insb. auch zu den Persönlichkeiten dieser Ratssekretäre: STENGEL, Parlamentsdienste, 29 ff.

7 Die Stellung dieses Sekretariats wurde kurze Zeit später mit Art. 18 des BG über die Eidg. Finanzkontrolle vom 28.6.1967 zusätzlich präzisiert. Danach wurde dieser Sekretär zwar vom BR gewählt; diese Wahl bedurfte aber der Bestätigung durch die FinDel.

setz verankert. Die von NR und StR eingesetzte «Arbeitsgemeinschaft Mirage» zitierte in ihrem Bericht vom 1.9.1964 «über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit» aus einem Referat von Prof. Kurt Eichenberger am Schweizerischen Juristentag 1954: «Ein parlamentseigener Dokumentations- und Rechtsdienst wird im Bund unumgänglich sein, wenn mit einer Regeneration des Parlaments Ernst gemacht werden will» (BBl 1964 II 341). Gemäss Bericht der GPK-NR vom 13.4.1965 «soll die Bundesversammlung über einen eigenen Dokumentationsdienst verfügen, um selber die Mittel für ihre Meinungsbildung bestimmen zu können» (BBl 1965 I 1197), d.h. um diesbezüglich nicht allein vom BR abhängig zu sein. In den Ratsdebatten wurde diese Forderung nach «Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste» neben dem Ausbau der Verwaltungskontrolle als gleichrangig, wenn nicht sogar als wichtiger eingeschätzt. NR Max Imboden (Rad./BS) legte dar: «Weit wichtiger als die Erweiterung der Kontrolltätigkeit des Parlamentes ist daher ein anderes. Das Parlament muss im Recht zur Eigenentscheidung und in den Möglichkeiten zur Übernahme eigener Verantwortung gestärkt werden» (AmtlBull NR 1965 475; vgl. auch Votum NR Walther Hofer [BGB/BE], AmtlBull NR 1965 496). Auf den Begriff des «Rechtsdienstes» wurde zwar verzichtet; aus dem Bericht der GPK-NR vom 13.4.1965 lässt sich aber schliessen, dass der Dienst auch diese Funktion wahrnehmen sollte, indem er «allgemein-rechtliche Fragen (Verfassungsmässigkeit des Entwurfs, Delegationsgrundsätze, Kompetenzordnung usw.)» zu prüfen hätte (BBl 1965 I 1200). Der Berichterstatter im StR stellte allerdings die Frage, «was dieser Dokumentationsdienst eigentlich zu leisten hat. Soll er vorwiegend Bibliothek und Nachweisstelle sein, oder soll er mit Sichtungen oder gar Bearbeitungen den Parlamentariern an die Hand gehen?» (AmtlBull StR 1966 74).[8] Die Detailregelung wurde durch das Gesetz an einen einfachen BB[9] delegiert.

5 Mit dem «Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen» vom 14.6.1967 und dem «Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung» vom 27.6.1967 wurden diese Dienste administrativ dem Sekretariat der BVers zugeteilt. Funktional waren sie aber den Präsidenten der GPK bzw. der neu geschaffenen Dokumentationskommission (mit je fünf Mitgliedern des NR und des StR) unterstellt; der Generalsekretär der BVers hatte keine Weisungsbefugnis. Der Sekretär der GPK bzw. der Chef des Dokumentationsdienstes wurden nach Anhörung der beiden GPK bzw. nach Anhörung der Dokumentationskommission vom BR gewählt. Den beiden Diensten wurden ausdrücklich Informationsrechte zugewiesen.[10] Ausdrücklich vor-

8 Das «Protokoll der Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft für den Ausbau der Verwaltungskontrolle» (bestehend aus Vertretern der FK und GPK beider Räte) vom 9./10.2.1965 zeigte deutliche Differenzen bei der Beantwortung dieser Frage auf: Generalsekretär Brühwiler, unterstützt v.a. von Mitgliedern der GPK-NR, dachte an 2–3 Juristen mit gutachterlichen Funktionen (13), Vizekanzler (und damit Sekretär des StR und der GPK-StR). Weber sah demgegenüber eine «Gefahr» darin, dass die Auffassungen der Juristen des BR und des Parlaments unterschiedlich sein könnten (14). Bescheiden waren auch die Ambitionen in den «Thesen der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission für die Diskussion in der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft» vom 21.1.1965: Danach sollte der Dokumentationsdienst «mit einer Arbeitskraft auskommen. […] Der Beamte soll den Parlamentariern behilflich sein, das Gewünschte aus den verschiedenen Bibliotheken zu beschaffen».

9 Diese Erlassform erstaunt nicht nur im Lichte des (späteren) Art. 163 BV, sondern wurde auch bereits kritisiert von STENGEL, Parlamentsdienste, 112. Richtig wäre ein nicht referendumspflichtiger AVB gem. Art. 7 GVG gewesen: die damalige Bezeichnung der Parlamentsverordnung (vgl. Art. 22 N 3).

10 Art. 6 des BB über den Dokumentationsdienst der BVers vom 27.6.1967: «Der Dokumentationsdienst kann mit Zustimmung des Auftraggebers bei den Departementen und ihren Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft ver-

behalten blieb allerdings, dass der BR die Beamten vom Amtsgeheimnis entbindet.[11] STENGEL kritisiert in seiner Bilanz über diese Phase des Ausbaus der PD im Zeitraum von 1964–1967, dass im Ergebnis die verschiedenen Dienste[12] unabhängig nebeneinander bestanden, je verschiedenen Aufsichtsorganen unterstellt waren und somit weder eine einheitliche Führung noch zumindest eine Koordination sichergestellt waren (STENGEL, Parlamentsdienste, 110–112). Vor allem aber wurden auch die zu Beginn dieser Reformphase geweckten Erwartungen nur sehr beschränkt erfüllt; insb. der Personalbestand der Dienste blieb äusserst bescheiden.[13]

4. Versuch einer Verfassungsrevision im Jahr 1970 und BB über die PD vom 9.3.1972

Mit ihrer Vorlage vom 6.10.1970 unternahm die nach ihrem Präsidenten Theodor Gut (Rad./ZH) genannte «Kommission Gut» des NR den ersten entschiedenen Versuch für die Herstellung völliger Unabhängigkeit der PD vom BR. Mit der Einsetzung dieser Kommission hatte das Büro des NR auf den am 12.11.1969 vorgelegten Bericht des BR zur Erfüllung einer Mo. von NR Hans Conzett (BGB/ZH) vom 4.10.1967 reagiert. Diese von allen Fraktionspräsidenten mitunterzeichnete Mo. hatte einen weiteren Ausbau des Sekretariates der BVers und «Bericht über eine Revision von Artikel 105 BV» verlangt. Der BR stellte in seinem Bericht fest, dass «die gewünschte Verselbständigung des Sekretariates der Bundesversammlung – soweit sie nicht schon gegeben ist – praktisch im Rahmen der geltenden Verfassung in weitgehendem Masse sich verwirklichen lässt.» Daraus zog er den Schluss, dass eine Verfassungsrevision nicht nötig sei. Die Kommission des NR kam einstimmig zum gegenteiligen Ergebnis. Sie anerkannte zwar die derzeitige gute Zusammenarbeit von Bundeskanzler und Generalsekretär an, wies aber auch auf anderweitige Erfahrungen in nicht ferner Vergangenheit hin, als die BK im Eigeninteresse und im Interesse des BR auf die Arbeit des Sekretariates der BVers eingewirkt habe. Die Frage habe auch grundsätzliche symbolische Bedeutung: «Aber die heutige Rechtsstellung der Parlamentsdienste widerspricht dem von der Verfassung gewollten Vorrang der Legislative vor der Exekutive. Die Weiterführung dieses Zustands würde einen unrichtigen Eindruck erwecken und am Selbstbewusstsein des Parlamentes als oberster Staatsgewalt zweifeln lassen» (BBl 1970 II 1072). Nicht zuletzt gehe es auch darum, eine Inkongruenz zwischen Verfassungstext und Praxis zu beseitigen. Die Kommission unterbreitete dem NR neben der Verfassungsrevision (neuer Art. 94[bis][14] und nötige Anpassungen von Art. 105 BV 1874) die Ausführungsgesetzgebung in Form einer Revision von Art. 40 GVG 1962 und eines (einfachen)[15] «Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste». **6**

---

pflichtet.» Ähnlich Art. 3 des BB über das Sekretariat der GPK vom 14.6.1967. Diese Bestimmungen wurden in Art. 4 des BB über die PD vom 9.3.1972 und Art. 2 des BB über die PD vom 7.10.1988 übernommen.

11 Kein solcher Vorbehalt galt für das Sekretariat der FK und der FinDel, das der EFK beigeordnet war. Gemäss Art. 18 Abs. 2 FKG vom 28.6.1967 standen diesem Sekretär dieselben Befugnisse zu wie der EFK, die gem. Art. 10 «ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht» zu jeglicher Akteneinsicht berechtigt war.

12 Sekretariat der BVers, Dokumentationsdienst, Sekretariat GPK, Sekretariat FK und FinDel.

13 Wissenschaftlich qualifiziertes Personal im Jahre 1968: ein Generalsekretär, je ein Sekretär FK/FinDel und GPK, ein Chef Dokumentationsdienst und ein Mitarbeiter (1972 vier weitere Mitarbeiter) (STENGEL, Parlamentsdienste, 116 ff.).

14 «Die Bundesversammlung verfügt über eigene Sekretariate und Hilfsdienste».

15 Zur problematischen Erlassform vgl. FN 9.

7 Die sich bei der Ausführungsgesetzgebung stellenden wichtigen Fragen wurden eingehend geprüft[16] und weitgehend gleich beantwortet wie 30 Jahre später bei der Entstehung des heute geltenden Rechts. Als Wahl- und Aufsichtsorgan für die PD sollte eine «Verwaltungskommission» als Kommission beider Räte dienen. Prof. Eichenberger hatte darauf aufmerksam gemacht, «dass damit ein neues Element in das schweizerische Parlamentsrecht gebracht würde: Es würde eine Kommission in eine endgültige und alleinige Entscheidungskompetenz gerufen» (BBl 1970 II 1077).[17] Auf eine Wahl des Generalsekretärs durch die VBVers wurde verzichtet. Eine Oberaufsicht der FK und GPK über die PD wurde abgelehnt, weil ein Parlamentsorgan nicht anderen Parlamentsorganen unterstellt sein kann (BBl 1970 II 1091; AmtlBull NR 1971 17 f.). Die Kommissionssekretäre wurden «für die Ausübung ihrer Funktionen» den Kommissionen unterstellt, für die sie tätig sind, also nicht dem Generalsekretär bzw. der Verwaltungskommission. Dass sich daraus Konflikte ergeben können, wurde bereits thematisiert (BBl 1970 II 1091; vgl. dazu Art. 65 N 9, 10). Anstelle einer Spezialgesetzgebung über das Beamtenrecht in den PD sollte ein genereller Verweis dieses Problem lösen: «Die Parlamentsdienste […] und ihre Beamten unterstehen sinngemäss den Bestimmungen für die Bundesverwaltung und ihre Beamten»; für den Vollzug der Bestimmungen sollte anstelle des BR die Verwaltungskommission, anstelle eines Departementsvorstehers der Generalsekretär zuständig sein (Art. 40 Abs. 1 E-GVG; Art. 2 Abs. 1 Satz 3 E-BB über die PD, BBl 1970 II 1089). Die Verwaltungskommission sollte den Voranschlag des Parlamentes erstellen (Art. 40 Abs. 6 E-GVG).

8 Neben den grundsätzlicheren Überlegungen stand noch ein ganz konkretes und recht banales Motiv hinter der Vorlage der Kommission: der Ärger über die Kommissionsprotokolle. Es wurde kritisiert, dass in der bisherigen Praxis die protokollierenden Sachbearbeiter aus der Verwaltung die Voten der BR und Verwaltungsvertreter grosszügig verbesserten und die Voten der Kommissionsmitglieder sinnstörend zusammenfassten und übermässig kürzten (BBl 1970 II 1080; AmtlBull NR 1971 3, 12). Ein eigener Protokollierungsdienst sollte da Abhilfe schaffen.

9 Der StR zeigte für die grundsätzlichen staatsrechtlichen Motive des NR wenig Verständnis, sah kaum ein praktisches Bedürfnis und betrachtete folglich den Aufwand für eine möglicherweise riskante Volksabstimmung über eine Verfassungsrevision als ungerechtfertigt (AmtlBull StR 1971 601 ff.). Der Widerstand war derart klar, dass der NR einschwenken musste, wobei als Begründung dienen konnte, dass der unbestrittene Ausbau der PD wegen weitgehend nur formalrechtlicher Differenzen nicht gefährdet werden sollte (AmtlBull NR 1971 1651 ff.). Als einziges Ergebnis verblieb ein neuer BB über die PD vom 9.3.1972. Darin wurden die früheren BB über das Sekretariat GPK und den Dokumentationsdienst integriert. Neu war die Zuständigkeit des Generalsekretärs für die Wahl des nicht vom BR zu wählenden Personals; neu war zudem die Schaffung eines Protokollierungs- und eines Kommissionsdienstes (Art. 20: «für die nicht mit eigenen Sekretariaten versehenen ständigen und, soweit möglich und notwendig, für die nichtständigen Kommissionen»). In der Folge konnte der Personalbestand der PD, insb. durch einen Ausbau des Kommissions-, des Protokollierungs- und des Dokumentationsdienstes erhöht werden.[18]

---

16 Prof. Kurt Eichenberger unterbreitete der Kommission im August 1970 ein «Rechtsgutachten über Fragen der Einrichtung einer ‹Parlamentsverwaltung› der Eidgenössischen Räte».

17 Der Entwurf sah eine Kommission mit elf Mitgliedern des NR und sechs Mitgliedern des StR vor. Prof. Eichenberger kritisierte das als «mit der Verfassung unvereinbar»(s. FN 16); das Zweikammersystem verlange Parität.

18 1976: ca. 45 Personen; doppelt so viel wie 1971 und fünfmal soviel wie 1967 (Stengel, Parlamentsdienste, 183 f.).

Der Zeitraum von 1972–1988 brachte bloss formelle Änderungen der Rechtsgrundlagen der PD. Mit Änderung des GVG vom 14.3.1974 wurde mit Art. 8bis nachträglich die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen, um Bestimmungen zur Ausführung des GVG (u.a. über die PD) durch BB aufstellen zu können, die nicht dem Referendum unterstehen. Mit Änderung des GVG vom 23.3.1984 wurde in Kap. IIbis «Organisation» ein 4. Abschnitt «Parlamentsdienste» mit einem einzigen Art. 8octies eingefügt. Damit wurden die Grundzüge der Organisation der PD an einer Stelle zusammengefasst, ohne dass eine materielle Änderung bezweckt wurde (BBl 1982 I 1148). **10**

5. Reorganisation der PD 7.10.1988

Im Herbst 1987 beschlossen die beiden Ratsbüros, eine Reorganisation der PD an die Hand zu nehmen. In ihrem Bericht vom 15.7.1988 diagnostizierten die Ratsbüros, gestützt auf das Gutachten einer privaten Personal- und Organisationsberatungsfirma, «z.T. bedeutende Schwachstellen» insb. bei der Organisationsstruktur, der Führung und der Infrastruktur (z.B. bei der Einführung der Informatik). Mit Änderung des GVG vom 7.10.1988 wurde mit Art. 8quater der Vorschlag von 1970 wieder aufgenommen und eine Verwaltungskommission, bestehend aus den Ratspräsidenten, Vizepräsidenten und je einem weiteren Mitglied beider Räte geschaffen.[19] Zugleich kam es zu einer Totalrevision des BB über die PD. Dabei wurde die Sonderstellung des Dokumentationsdienstes mit seiner eigenen Aufsichtskommission aufgehoben. Die Dokumentation der Kommissionen, die bisher dem Dokumentationsdienst oblag, wurde den neu gebildeten «Fachdiensten für Kommissionen» übertragen. Neu waren auch die «Zentralen Dienste», «verantwortlich für Personal- und Rechnungswesen, Sicherheitsfragen, das Raumkonzept und für den Einsatz der Informatik» (Art. 14). Was die Wahlkompetenzen des BR im Bereich der PD betrifft, so wurden diese angesichts von Art. 105 BV 1874 formell nicht in Frage gestellt, aber faktisch weiter ausgehöhlt: Der BR musste nicht nur wie bereits bisher vor einer Wahl das zuständige Ratsorgan anhören; neu bedurfte die Wahl auch der nachträglichen Bestätigung durch das zuständige Ratsorgan (Art. 3 Abs. 3). **11**

6. Parlamentsreform vom 4.10.1991

Die Parlamentsreform von 1991 brachte nur kleine Änderungen der rechtlichen Grundlagen,[20] aber einen starken Ausbau des Personalbestandes der PD, insb. als Folge der Aufwertung der ständigen Kommissionen und damit ihrer Sekretariate sowie der Schaffung eines eigenen Übersetzungsdienstes. Der Bericht der Parlamentsreform-Kommission des NR sah einen personellen Ausbau der PD um 61 Stellen vor; diese Absichten wurden allerdings teilweise nicht realisiert, insb. wurden die vorgesehenen 18 Dolmetscher für eine Simultanübersetzung in den Kommissionssitzungen nie angestellt (BBl 1991 III 700 f.). Ebenfalls nicht realisiert wurde ein beträchtlicher Ausbau des Raumangebotes für das Parlament, sei es auf Kosten der allgemeinen Bundesverwaltung durch einen Umbau der **12**

19 Der bisherige Art. 8octies über die PD wurde zu Art. 8novies. Anstelle der wichtigsten Organisationseinheiten der PD werden neu deren Aufgaben gesetzlich definiert. Neu wird zudem eine Geschäftsleitung, welcher der Generalsekretär vorsteht, im Gesetz verankert.

20 Mit Art. 8novies Abs. 1 Bst. b GVG 1962 wurden die «Übersetzungsarbeiten» für das Parlament neu den PD übertragen. Die Kompetenzen der erst vor zwei Jahren geschaffenen «Verwaltungskommission» wurden entgegen dem Antrag der Parlamentsreform-Kommission (BBl 1991 III 703) nicht der Koordinationskonferenz, sondern der VwD als Subkommission der Koordinationskonferenz übertragen (AmtlBull NR 1991 1183 f.).

Bundeshäuser West und Ost oder sei es durch einen Neubau am Aarehang auf der Südseite des bestehenden Parlamentsgebäudes (BBl 1991 III 700 f.). Der bekannte Tessiner Architekt Mario Botta hatte eine Machbarkeitsstudie für diesen Neubau vorgelegt, welche einiges Aufsehen erregte. Aufgrund der schlechten Finanzlage des Bundes und Widerständen aus der Stadt Bern wurde der Entwurf der Parlamentsreform-Kommission vom 30. 1. 1992 für einen BB über einen Projektierungskredit von drei Millionen Franken zurückgezogen[21] und die entsprechende pa.Iv. auf Antrag der Kommission vom NR am 17. 3. 1993 diskussionslos abgeschrieben (AmtlBull NR 1993 466 f.).

7. Totalrevision BV und Ausführungsgesetzgebung

13 Im Bericht der Parlamentsreform-Kommission des NR vom 16. 5. 1991 war bereits eine «zweite Phase» der Parlamentsreform angekündigt worden, in welcher u.a. auch die «vollständige Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Parlament» realisiert werden sollte (BBl 1991 III 628 f.). Mit Bericht vom 21. 10. 1994 legte die SPK-NR eine Revision verschiedener Verfassungsbestimmungen im Bereich der BVers vor, darunter auch einen Art. 94bis: «Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste und kann weitere Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen» (BBl 1995 I 1133 ff.). Weil kurz vor Abschluss der Arbeiten der SPK an dieser Vorlage die Arbeiten des EJPD an der Totalrevision der BV wieder ernsthaft aufgenommen worden waren, drängte sich eine Integration dieser Partialrevisionen in die Totalrevision auf. Mit ihrem Zusatzbericht vom 6. 3. 1997 zur Verfassungsreform haben die SPK beider Räte die Anliegen der Vorlage von 1994 in Form von Abänderungsanträgen zum Entwurf des BR für eine «nachgeführte» BV eingebracht. Die Verfassungskommissionen und die Eidg. Räte sind diesen Anträgen weitgehend gefolgt (s. GRAF, Art. 155).

14 Die Berichte der SPK von 1994 und 1997 legten nochmals die Gründe für eine vollständige Unterstellung der PD unter die BVers dar: Die wichtigere fachliche Unterstellung sei zwar bereits gewährleistet, aber auch die administrative Unterstellung sei notwendig, weil diese fachliche Auswirkungen haben könne (insb. im Personalbereich) (BBl 1995 I 1163 f., 1997 III 269). Die Berichte skizzierten auch bereits die Grundsätze der Ausführungsgesetzgebung: Die für die allgemeine Bundesverwaltung geltenden Regelungen sollten weiterhin auch für die Parlamentsverwaltung Anwendung finden, sofern für Letztere nicht besondere Bedürfnisse bestehen und daher abweichende Bestimmungen zu erlassen sind (sog. «Opting out»). Durch generelle Verweise im GVG sollten bisher dem BR oder ihm nachgeordneten Dienststellen übertragene Zuständigkeiten im Bereich der Parlamentsverwaltung Organen der BVers oder dem Generalsekretär der BVers übertragen werden. Der Beizug der allgemeinen Bundesverwaltung für Dienstleistungen für das Parlament solle gewährleistet werden, um den Aufbau einer Parallelverwaltung zu vermeiden. Der Einwand, diese Grundsätze genügten dem Grundsatz einer strikten Gewaltenteilung nicht, basiere auf einem falschen Verständnis der Gewaltenteilung: Die Gewalten stehen sich weder isoliert noch gleichgestellt gegenüber, sondern seien zur Kooperation aufgerufen. Dabei stehe es der BVers als Gesetzgeber zu, «den Rahmen dieser Kooperation zu bestimmen und also auch Dienstleistungen der Exekutivverwaltung zu beanspruchen» (BBl 1995 I 1166).

15 Mit Bericht vom 7. 5. 1999 legte die nationalrätliche SPK den Entwurf der Ausführungsgesetzgebung zu Art. 155 BV vor. Vor allem folgende drei Fragen waren bei der parlamentarischen Beratung umstritten:

21 *92.402 Pa.Iv. Kommission; 90.228. Parlamentsgebäude. Erweiterungsbau.* Der Bericht vom 30. 1. 1992 wurde nicht publiziert.

– Die SPK setzte sich mit ihrem Vorschlag, dass bei Differenzen über den Beizug der allg. Bundesverwaltung die VwD abschliessend zu entscheiden habe, gegen den Antrag des BR durch, der die volle Verfügungsgewalt über «seine» Verwaltung beanspruchte (AmtlBull NR 1999 1095 f.; AmtlBull StR 1999 615).

– SPK-NR und NR übertrugen die Wahl des Generalsekretärs der BVers der VBVers, ohne damit allerdings dieser Funktion die Stellung einer Magistratsperson zukommen lassen zu wollen (BBl 1999 4819 f.). Der StR war demgegenüber der Ansicht, dass es sich um keine politische Wahl handeln sollte und dass die fachliche Qualifikation bei einer Wahl durch die KoKo eine grössere Rolle spielen würde (AmtlBull StR 1999 614 f.). Der NR hielt zweimal an seinem Beschluss fest (AmtlBull NR 1999 1835, 1959). Der Kompromissvorschlag des StR, wonach die Wahl durch die KoKo der Bestätigung durch die VBVers bedarf, obsiegte erst als mit 13 zu 12 Stimmen beschlossener Antrag der Einigungskonferenz (AmtlBull NR 1999 2051; AmtlBull StR 1999 946).

– Die SPK-NR wollte das Sekretariat der FK und der FinDel, welches bisher administrativ der EFK und damit dem EFD zugeordnet war, voll in die PD integrieren. Dem opponierte die FK, welche durch eine Trennung ihres Sekretariates von der EFK die bewährte Funktionsweise der parlamentarischen Oberaufsicht gefährdet sah.[22] Der NR folgte zuerst seiner FK (obwohl damit der Sekretär der FK und FinDel nach wie vor durch den BR gewählt worden wäre!). Der StR übertrug demgegenüber die Zuständigkeit zur Wahl der VwD. Als Kompromiss obsiegte eine vom NR beigefügte Ergänzung, wonach die Wahl durch die VwD der Bestätigung durch die FinDel bedarf. Zudem wurde das Sekretariat in Art. 18 Abs. 2 FKG den PD nicht untergeordnet, sondern «beigeordnet»: In der letzten Beratung des StR wurde von verschiedenen Votanten, u.a. StR (und Professor für Staats- und Verwaltungsrecht) Ulrich Zimmerli (SVP/BE), festgestellt, dass dieser Begriff rechtlich unklar bleibe; er könne nur bedeuten, dass die administrativen Vorgesetzten der PD diesem Sekretariat keine fachlichen Weisungen erteilen dürfen (AmtlBull NR 1999 1095 f., AmtlBull StR 1999 617 ff., AmtlBull NR 1999 1835 f.; AmtlBull StR 1999 846 ff.).[23]

8. Entwicklung seit 2000

16 Der Entwurf des BR vom 14. 12. 1998 für ein BPG trug der mit der BV 1999 begründeten neuen verfassungsrechtlichen Stellung der PD noch nicht Rechnung:[24] Der BR wäre Arbeitgeber auch des Personals der PD geblieben. Die SPK-NR nahm auf Antrag der VwD die nötigen Anpassungen vor: Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. b BPG ist die BVers Arbeitgeber für die PD. Das BPG brachte den grundlegenden Wandel, dass die Wahl der Beamtinnen und Beamten auf Amtsdauer abgelöst wird durch eine grundsätzlich jederzeit kündbare Anstellung auf der Grundlage eines individuellen Vertrags. Es stellte sich die Frage, ob in den PD für bestimmte Funktionen weiterhin eine Wahl auf Amtsdauer vorzusehen wäre. Der BR hatte diese Wahl auf Amtsdauer für von ihm gewähltes Personal vorgesehen, «das vom Anstellungsorgan unabhängig sein muss» (BBl 1999 1639 f.). Dieser Grund für eine Wahl auf Amtsdauer hätte im Bereich der Parlamentsverwaltung bei der damals diskutierten Schaffung einer parlamentarischen Ombudsstelle relevant werden können (Prot. SPK-StR 22. 11. 1999). Für das Amt des Generalsekretärs der BVers, das man bei dieser Diskussion primär im Auge hatte, konnte dieser Grund allerdings nicht in

22 S. dazu Bericht der FinDel vom 29. 2. 2000 an die FK von StR und NR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1999 (BBl 2000 3411 ff.). – In den Ratsdebatten wurde wiederholt der Vorwurf erhoben, es gehe auch um die Wahrung von Privilegien und um persönliche Interessen von Beamten der PD. StR Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI) erwähnte direkt den damaligen Sekretär der FK und der FinDel (AmtlBull NR 1999 1098; AmtlBull StR 1999 847 f.).

23 Siehe dazu auch Art. 65 N 9 f.

24 Die «Eidgenössischen Gerichte» wurden hingegen bereits als selbstständiger Arbeitgeber anerkannt.

Betracht fallen; es wurden daher im Gesetz keine Voraussetzungen für die Wahl auf Amtsdauer im Bereich des Parlamentes und der Gerichte festgelegt. Als möglicher Grund wurde in der Kommission angeführt, «dass die Beamten gegenüber Druckversuchen von den momentanen Umständen und Personen, denen sie unterstellt sind, unempfindlicher sind» (Prot. SPK-NR 15./16.4.1999). Bei der Anpassung des BB über die PD (neu: VO der BVers über die PD) an das am 1.1.2002 in Kraft tretende BPG vom 24.3.2000 mit VO der BVers vom 14.12.2001 wurde diskussionslos die Wahl des Generalsekretärs der BVers auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren festgelegt.

17 Das 7. Kap. (Art. 64–70) des ParlG vom 13.12.2002 brachte keine materiellen Änderungen gegenüber der Partialrevision des GVG vom 22.12.1999 und gab in den Räten auch zu keinen Diskussionen Anlass.[25] Keine wesentlichen inhaltlichen Neuerungen brachte auch die gestützt auf einen Entwurf des Büros des StR vom 16.5.2003 (BBl 2003 5051 ff.) beschlossene ParlVV vom 3.10.2003, welche die VO der BVers über die PD und verschiedene Bestimmungen der früheren Ratsreglemente zusammenfasste und systematisch neu gliederte. Als nicht unwesentliche formale Neuerung kann betrachtet werden, dass die Organisation der PD nicht mehr in der VO selbst geregelt wird, sondern an eine durch den Generalsekretär erlassene und durch die VwD zu genehmigende Geschäftsordnung der PD delegiert wird. Mit der kleinen Änderung der ParlVV vom 22.6.2007 wurde die Führungsstruktur in den PD leicht verändert (s. Art. 65 N 8).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Parlamentsverwaltung und PD

18 Der Begriff der «Parlamentsverwaltung» in der Überschrift des 7. Kap. geht weiter als der in den folgenden Gesetzesartikeln verwendete Begriff der «Parlamentsdienste». Zur Parlamentsverwaltung gehören auch die Verwaltungsfunktionen der VwD als oberste Leitung der PD sowie die Dienstleistungen, welche Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung im unmittelbaren Auftrag von parlamentarischen Organen erbringen.

19 Der Name «Parlamentsdienste» ist ein «Erbe aus der Zeit in der Bundeskanzlei, die (anders als die Departemente) keine Ämter, sondern nur Dienste unter sich haben kann» (Biaggini, Art. 155 N 2). Der Name ist auch Ausdruck eines Selbstverständnisses der PD als ausgesprochener Dienstleistungsbetrieb, was sich aus der Nähe und dem unmittelbaren Kontakt zwischen den parlamentarischen Auftraggebern und den meisten Dienststellen der PD ergibt. Mit der Einführung des Begriffes der «Parlamentsverwaltung» im ParlG wollte die SPK-NR zum Ausdruck bringen, «dass die Parlamentsdienste als deren hauptsächlicher Bestandteil nicht etwa nur explizit bestellte Dienstleistungen erbringen, wie ihre Bezeichnung vermuten lassen könnte. Die PD sind wie die allgemeine Bundesverwaltung und jede moderne Verwaltung nicht ausschliesslich ausführendes Instrument. Sie haben auch die Aufgabe, selbständig und aktiv die Interessen der Institution des Parlamentes und seiner Organe zu wahren und zu fördern und nehmen damit wie jede andere

25 Die Empfindlichkeit des BR beim Thema «Beizug der Bundesverwaltung» (Art. 68) zeigte sich darin, dass er beantragte, am Wortlaut des 1999 beschlossenen Art. 8^{novies} Abs. 1bis GVG (Beizug für «Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb notwendig sind») festzuhalten, obwohl die SPK-NR mit ihrer neuen Formulierung (Beizug zur Erfüllung der Aufgaben) keine Änderung beabsichtigte (BBl 2001 5451; Prot. SPK-NR 6.9.2001, 24 ff.). Die Bundeskanzlerin hielt an diesem Antrag während der Beratungen in den Räten nicht fest.

Verwaltung auch eine – allerdings parteipolitisch strikt neutrale – politikgestaltende Rolle wahr» (BBl 2001 3563).

Es muss unterschieden werden zwischen Verwaltungsfunktionen der PD einerseits und Tätigkeiten der PD andererseits, welche im unmittelbaren Auftrag parlamentarischer Organe erfolgen und daher nicht der Parlamentsverwaltung, sondern dem Parlament selbst zuzurechnen sind. Diese Unterscheidung ist z.B. von Bedeutung bei der Beantwortung der Frage, ob das BGÖ Anwendung findet oder nicht: Das Gesetz gilt zwar für die PD (Art. 2 Abs. 1 Bst. c), ist aber nicht anwendbar für Dokumente (Berichtsentwürfe, Arbeitspapiere, usw.), welche z.B. ein Kommissionssekretariat oder die Bundesverwaltung für eine Kommission erstellt (BBl 2003 1985). **20**

2. Aufgaben der PD im Allgemeinen

Abs. 1 definiert die allgemeine Aufgabe der PD: Sie unterstützen die BVers bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (gem. Art. 22–30 ParlG). Die Vorgängerbestimmung (Art. 8[novies] Abs. 1 GVG i.d.F. vom 7.10.1988) hatte die Dienstleistungen der PD noch explizit «den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern» zur Verfügung gestellt. Das gilt nach wie vor, auch wenn jetzt nur die BVers als Ganzes erwähnt wird: Die BVers besteht aus ihren gleichberechtigten Ratsmitgliedern und Organen. **21**

Abs. 2 formuliert einen Aufgabenkatalog der PD. Der Katalog ist nicht abschliessender Natur, umfasst Bst. g als Auffangbestimmung doch alle nicht explizit aufgeführten Aufgaben. Ausdrücklich erwähnt werden insb. diejenigen Dienstleistungen, die durch unmittelbar dem Parlament unterstellte Dienste erbracht werden müssen, damit das Parlament seine Aufgaben möglichst unabhängig von der Regierung und ihrer Verwaltung erfüllen kann. Nicht erwähnt werden administrative und technische Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb ebenfalls unverzichtbar sind, deren Ausführung durch Dienste der allgemeinen Bundesverwaltung aber die unabhängige Aufgabenerfüllung des Parlamentes nicht wesentlich beeinträchtigen kann (z.B. Unterhalt der Bauten, usw.). Die PD ziehen für diese Dienstleistungen teilweise die allgemeine Bundesverwaltung bei (vgl. Art. 68). **22**

Die PD beschäftigten am 1.1.2014 290 Personen (ohne 21 Praktikanten und Lernende) auf 213 Stellen (zum Vergleich: 209 Stellen am 1.1.2011, 131 Stellen am 1.1.1999, 63 Stellen am 1.1.1990). **23**

3. Dienste der PD und ihre Aufgaben[26]

a) Generalsekretariat

Zum Generalsekretariat gehören die Sekretariate des NR und des StR. Diese erfüllen für die Räte, die Ratsbüros und Präsidenten insb. die Aufgaben gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. a ParlG (Erstellen der Entwürfe der Sessionsprogramme und der Tagesordnungen), Bst. b **24**

26 Gemäss Art. 24 Abs. 2 Bst. a ParlVV erlässt der Generalsekretär die «Geschäftsordnung über die Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste». Die geltende «Geschäftsordnung der Parlamentsdienste (GOPD)» vom 3.11.2003 bedurfte gem. Art. 20 Abs. 2 Bst. c ParlVV der Genehmigung durch die VwD. Sie ist – anders als die Organisationsverordnungen der Departemente und der BK – nicht in AS und SR veröffentlicht. Die GOPD wird im Laufe des Jahres 2014 (nach Redaktionsschluss dieses Werkes) revidiert werden. Die damit verbundene Reorganisation wird an der Darstellung der einzelnen Dienste und ihrer Aufgaben in N 24–33 nichts ändern; es wird lediglich kleine Änderungen der Terminologie und der Zuordnung der Dienste an übergeordnete Bereiche geben.

(Erstellen der Beschlussprotokolle der Räte) und Bst. d (Beratung in Sach- und Verfahrensfragen; z.B. Vorschläge für die Reihenfolge der Abstimmungen gem. Art. 78 und 79 ParlG, Vorbereitung der öffentlichen Auftritte und der Korrespondenz der Präsidenten, usw.). Das Sekretariat der VBVers nimmt die analogen Aufgaben für die VBVers und deren Büro wahr.

25 Die Sekretariate des NR und der VBVers werden gem. Art. 22 Abs. 2 ParlVV durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der BVers geleitet. Einige Aufgaben im Sekretariat des NR werden zudem durch die Sekretärin oder den Sekretär des NR wahrgenommen. Die Sekretärin oder der Sekretär des StR leitet das Sekretariat des StR; sie oder er ist zugleich stellvertretende Generalsekretärin oder stellvertretender Generalsekretär und nimmt die Stellvertretung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs in der VBVers wahr (Art. 23 ParlVV). Den Ratssekretariaten sind zurzeit (Stand 1.1.2014) 5.65 Stellen zugeordnet (inkl. Generalsekretär und stellvertretender Generalsekretär).

26 Dem Generalsekretariat zugeordnet sind der Rechtsdienst (1.9 Stellen), das Zentrale Sekretariat (4.9 Stellen) und der Dienst für Information und Kommunikation (14.8 Stellen). Der letztere Dienst nimmt insb. die Aufgaben gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. e ParlG wahr und gliedert sich in den Informationsdienst, den Dienst für Öffentlichkeitsarbeit (dazu gehört u.a. die Organisation der Besuche des Parlamentsgebäudes) und den Internet-Dienst.

b) Sekretariate der Aufsichtskommissionen und -delegationen

27 Das Sekretariat der GPK und das Sekretariat der Parlamentarischen Aufsicht über Finanzen und Alptransit erfüllen für die GPK, GPDel, FK, FinDel und die NEAT-Aufsichtsdelegation insb. die Aufgaben gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. a ParlG (Erstellen der Entwürfe der Planung der Kommissions- und Delegationsarbeiten), Bst. b (Erstellen der Kommissions- und Delegationsprotokolle), Bst. d (Beratung in Sach-, Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen; z.B. Unterstützung bei der Wahl von Untersuchungsobjekten, Ausarbeitung von Berichtsentwürfen, usw.) und Bst. e (Information der Öffentlichkeit über die Arbeiten der Kommissionen durch Medienmitteilungen und -konferenzen). Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist in Art. 10 ParlVV verankert; sie unterstützt die GPK u.a. Kommissionen bei der Prüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes (vgl. Art. 27 und Art. 44 Bst. e ParlG) und führt entsprechende Evaluationen durch; sie ist dem Sekretariat der GPK administrativ unterstellt. Dieser Bereich umfasst 30.55 Stellen (Stand 1.1.2014).

c) Wissenschaftliche Dienste

28 Der Kommissionendienst besteht aus den Sekretariaten der WBK, SGK, UREK, SiK, KVF, WAK, SPK und RK (für ihre Aufgaben vgl. N 27). Der Dienst umfasst insgesamt 26 Stellen (Stand 1.1.2014); der Stellenbestand der einzelnen Kommissionssekretariate liegt zwischen 2.55 (KVF) und 3.85 (RK) Stellen. Dazu kommen die Sekretariate der GK (1.1 Stelle) und der RedK (2.8 Stellen). Letzteres bereitet insb. zuhanden der RedK die Schlussabstimmungstexte vor (s. Art. 57). Ein letztes Relikt der früheren Besorgung von Sekretariatsfunktionen durch Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung ist die durch eine Vereinbarung zwischen PD und BK geregelte Betreuung der Subkommission der RedK für die ital. Sprache durch den ital. Sprachdienst der BK.

29 Der Dokumentationsdienst (17.5 Stellen; ab 1.9.2014 Parlamentsbibliothek) steht den Ratsmitgliedern und den Organen der BVers für Auskünfte und Abklärungen zur Verfügung. Er sammelt und erschliesst die für die BVers wichtigen Dokumente und sorgt für einen effizienten Umgang mit Wissen und Information (Wissensmanagement). Er führt

die Parlamentsbibliothek (die noch bis Ende 2008 als eines der letzten Überbleibsel der früheren Einheit von BK und PD in der BK verblieben war).

Der Dienst für das AmtlBull der BVers (29.55 Stellen) gibt das AmtlBull heraus und besorgt im Auftrag der Kommissionssekretariate die Protokollführung in den Kommissionen. **30**

d) Aussenbeziehungen und Sprachen

Der Dienst für Aussenbeziehungen (12.35 Stellen inkl. Bereichsleitung) erfüllt die Aufgabe gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. f ParlG: Er unterstützt die BVers bei der Pflege ihrer internationalen Beziehungen. Insbesondere bereitet er die Besuche schweizerischer Parlamentsdelegationen bei ausländischen Parlamenten und die Besuche ausländischer Delegationen bei der BVers vor. Er besorgt das Sekretariat der meisten ständigen Delegationen der BVers in internationalen Versammlungen (vgl. Art. 60 ParlG) und auch das Sekretariat der APK, das im Übrigen dieselben Aufgaben wahrnimmt wie die anderen Kommissionssekretariate (vgl. N 27). Seit 2013 trägt der Leiter des Bereichs den Botschaftertitel, um als Ansprechperson und Vermittler der internationalen Aktivitäten der BVers mit den ausländischen Partnern auf gleicher hierarchischer Stufe verkehren zu können.[27] **31**

Der Sprachdienst (10 Stellen) besorgt die Übersetzungen für das Parlament, seiner Organe und die PD; der Dolmetscherdienst (2.25 Stellen) gewährleistet die Simultanübersetzung aus allen drei Amtssprachen in die anderen Amtssprachen während der Sitzungen des NR und der VBVers. **32**

e) Ressourcen, Sicherheit und Logistik

Der Bereich «Ressourcen, Sicherheit und Logistik» (52.5 Stellen, Stand 1.1.2014) umfasst den Dienst «Human Resources und Finanzen», den Dienst «Sicherheit und Projektmanagement», den «Dienst für Informatik und neue Technologien» und den «Betrieb und Weibeldienst». Dem «Dienst für Informatik und neue Technologien» kommt für die Entwicklung der Dienstleistungen der PD und für die Arbeitsweise des einzelnen Ratsmitgliedes zentrale Bedeutung zu, was sich auch darin zeigt, dass diese Dienstleistungen immer wieder Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen sind. **33**

Art. 65

Leitung der Parlamentsdienste

[1] Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungsdelegation.

[2] Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung führt die Parlamentsdienste.

[3] Sind Dienststellen der Parlamentsdienste für Organe der Bundesversammlung tätig, so arbeiten sie nach deren Weisungen.

27 Nachdem der BR im Jahr 2011 einen entsprechenden Antrag der VwD abgelehnt hatte, unterbreitete das Büro des StR am 17.5.2013 mit einer pa.Iv. *(13.401)* den Entwurf einer Änderung der ParlVV, womit die VwD für die Verleihung dieses Botschaftertitels zuständig erklärt werden sollte (BBl 2013 6553 ff.). Der BR lenkte darauf mit seiner Stellungnahme vom 3.7.2013 ein (BBl 2013 6609 ff.) und erklärte sich bereit, seinerseits diesen Titel zu verleihen. Darauf zog das Büro des StR seine pa.Iv. zurück.

Direction des Services du Parlement

[1] Les Services du Parlement sont placés sous la surveillance de la Délégation administrative.

[2] Ils sont dirigés par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

[3] Lorsque les services des Services du Parlement travaillent pour le compte d'un organe de l'Assemblée fédérale, ils suivent ses instructions.

Direzione dei Servizi del Parlamento

[1] I Servizi del Parlamento sottostanno alla vigilanza della Delegazione amministrativa.

[2] Sono diretti dal segretario generale dell'Assemblea federale.

[3] Quando operano per organi dell'Assemblea federale, le unità amministrative dei Servizi del Parlamento si attengono alle istruzioni tecniche dei medesimi.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. VwD: oberste Leitung und Aufsicht (Abs. 1) 2
2. Leitung durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär (Abs. 2) . . 7
3. Trennung von fachlicher und administrativer Unterstellung (Abs. 3) 9

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

1 Siehe Art. 64 (insb. N 3, 5, 7, 11, 15, 17).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. VwD: oberste Leitung und Aufsicht (Abs. 1)

2 Abs. 1 konkretisiert Art. 155 Satz 1 BV, wonach die BVers über PD «verfügt»: Oberste Leitung und Aufsichtsorgan über die PD ist die VwD (zu ihrer Zusammensetzung s. Art. 38 ParlG) als Organ der BVers, in Analogie zur Leitung der allgemeinen Bundesverwaltung durch den BR (Art. 178 Abs. 1 BV) und zur Leitung der Gerichtsverwaltung durch das BGer (Art. 188 Abs. 3 BV).

3 Abs. 1 spricht allerdings bloss von «Aufsicht»; der Begriff der «obersten Leitung» erscheint erst in dem diese Gesetzesbestimmung näher ausführenden Art. 20 ParlVV (wie bereits auch in Art. 8ter Abs. 4 GVG i.d.F. vom 8.10.1999, der Vorgängerbestimmung auf Gesetzesebene). «Oberste Leitung» geht weiter als «Aufsicht»: «Oberste Leitung» umfasst alle Führungskompetenzen, «Aufsicht» ist als «Überprüfen, Überwachen […] ein Mittel der Verwaltungsführung und daher Teil der […] Verwaltungsführung» (SÄGESSER, RVOG, 156).

Art. 20 ParlVV führt die Zuständigkeiten der VwD weiter aus. Sie ist zuständig für den Entwurf des Voranschlags und für die Rechnung[1] der BVers. Sie hat bestimmte personalrechtliche Kompetentenzen (s. Art. 66 ParlG). Sie genehmigt die Geschäftsordnung der PD und verfügt damit über die Organisationskompetenz[2] über die PD. Sie regelt das «Controlling und Reporting im Personalbereich der Parlamentsdienste». Sie übt das Hausrecht aus (s. Art. 69 ParlG). Als Auffangbestimmung ist festgelegt, dass sie für alle weiteren Verwaltungsgeschäfte zuständig ist, «die nicht anderen Organen der [BVers] oder der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär vorbehalten sind oder an sie delegiert sind». Sie hat also z.B. die fachliche Leitung der Kommissionssekretariate durch die Kommissionen (s. Art. 65 Abs. 3 ParlG) oder die personalrechtlichen Zuständigkeiten der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs (s. Art. 66 ParlG) zu beachten. **4**

Die Wahrnehmung von Führungsverantwortung durch ein kollektives Organ, wie es die VwD darstellt, kann einer klaren Zuweisung von Verantwortlichkeit abträglich sein. Art. 21 ParlVV sieht daher eine Delegierte oder einen Delegierten der VwD vor, die oder der als Ansprechperson zur Verfügung steht und dank der Amtsdauer von zwei Jahren auch eine gewisse Kontinuität gewährleistet (BBl 1988 III 87). **5**

Die Geschäftsführung der PD und ihres obersten Leitungs- und Aufsichtsorgans untersteht nicht der Oberaufsicht der BVers bzw. der mit der Oberaufsicht über die Geschäftsführung beauftragten GPK (Art. 26 Abs. 1 ParlG). Demgegenüber ist der Finanzhaushalt der PD gem. Art. 8 Abs. 1 Bst. b FKG der Aufsicht der EFK unterstellt. Zwischen VwD und FinDel war im Jahre 1999 strittig, ob letztere für eine Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Parlamentes und der PD zuständig sei. Die FinDel wollte ihre Zuständigkeit für die Genehmigung gewisser personalrechtlicher Massnahmen gemäss ihrer Vereinbarung mit dem BR (s. Art. 51 N 32 ff.) auch gegenüber den PD geltend machen. Die VwD setzte sich mit ihrer Auffassung durch, das Parlament könne nicht eine Oberaufsicht über sich selbst ausüben: Ein parlamentarisches Organ kann nur seinem Rat oder der BVers, nicht aber einem anderen parlamentarischen Organ Rechenschaft schuldig sein. In einer Vereinbarung zwischen VwD und FinDel wurden aber Mitspracherechte der FinDel bei der Klassierung von Mitarbeitenden in der Überklasse festgehalten (Jahresbericht FinDel 29. 2. 2000 [BBl 2000 3413]).[3] **6**

2. Leitung durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär (Abs. 2)

Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der BVers leitet die PD. Zur Wahl, personalrechtlichen Stellung und zu den Zuständigkeiten vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. d, Art. 66 und Art. 70 Abs. 3 ParlG. **7**

Die Stellvertretung wird durch die stellvertretende Generalsekretärin oder den stellvertretenden Generalsekretär wahrgenommen (Art. 23 Abs. 2 ParlVV). Gemäss Art. 24 ParlVV wird die Generalsekretärin oder der Generalsekretär bei der Erfüllung ihrer oder seiner Führungsaufgaben durch eine Geschäftsleitung unterstützt, deren Zusammensetzung in der Geschäftsordnung der PD (GOPD) festgelegt ist (neben Generalsekretär und stellver- **8**

1 Gemäss Wortlaut von Art. 20 ParlVV «für den Entwurf des Voranschlags und *der* Rechnung»: Der Genitiv bei «Rechnung» ist nicht korrekt, da die Staatsrechnung keinen (abänderbaren) Entwurf darstellt.

2 Zur Entstehungsgeschichte s. Art. 64 N 17.

3 Siehe auch Jahresbericht FinDel vom 17. 3. 2010 über einen «Informationsbesuch» der FinDel bei der VwD im Dezember 2009 (BBl 2010 5250).

tretender Generalsekretärin, vier Bereichsleiter und der Chef des Dienstes für Information und Kommunikation). Die Geschäftsleitung ist ein beratendes Gremium ohne eigene Entscheidungsbefugnisse (BBl 2007 4275).

3. Trennung von fachlicher und administrativer Unterstellung (Abs. 3)

9 Die Sonderregelung von Abs. 3 begrenzt die Weisungsbefugnisse gem. Abs. 1 und 2. Die Sekretariate der Räte, der Kommissionen und Delegationen sind Dienststellen der PD, welche die Aufgabe haben, diese Organe für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Sie sind dafür diesen Organen verantwortlich und arbeiten nach deren Weisungen.[4] Die Räte kennen keine innere Hierarchie, sondern bestehen aus verfassungsrechtlich gleich gestellten Ratsmitgliedern und gleich gestellten Organen, die einander keine Weisungen zu erteilen haben[5], sondern allein dem Rat untergeordnet sind. Im Konfliktfall entscheidet allein der Rat bzw. die BVers, solange Gesetz oder Ratsreglemente nicht ausdrücklich etwas anderes vorsehen.

10 Es muss unterschieden werden zwischen der selbstverständlich zulässigen und notwendigen administrativen Unterstellung der erwähnten Sekretariate unter die Hierarchie der PD und unzulässigen Weisungen an diese Sekretariate, welche Auswirkungen haben können auf die Erfüllung der Aufgaben der Organe, für die sie tätig sind. Zulässig sind z.B. Weisungen, die ausschliesslich die äussere Form von Kommissionsberichten und -anträgen regeln: Die Erfüllung der Aufgaben einer Kommission wird dadurch nicht beeinträchtigt. Unzulässig wäre hingegen eine Weisung, welche den Inhalt eines Entwurfs eines Kommissionsberichts, einer Medienmitteilung einer Kommission oder die Dokumentation einer Kommission beeinflussen will.[6] Eine Kommission muss sich allerdings bei ihren Weisungen gegenüber ihrem Sekretariat an den durch die BVers beschlossenen Rahmen des Voranschlags halten; sie kann also z.B. nicht von sich aus die Anstellung zusätzlichen Personals veranlassen[7] oder unbeschränkt bei Experten aufwändige Untersuchungen in Auftrag geben[8], obwohl diese Beschränkungen Auswirkungen auf die Erfüllung

4 Vergleiche auch Art. 18 Abs. 2 FKG, wonach das Sekretariat der FK und FinDel «administrativ den Parlamentsdiensten beigeordnet» ist. Der rechtlich unklare Begriff der administrativen Beiordnung will ausdrücken, dass dieses Sekretariat – wie alle anderen Sekretariate auch – in fachlicher Beziehung allein den FK und der FinDel unterstellt ist. Zur Entstehungsgeschichte s. Art. 64 N 15.

5 Gl.M: Mahon/Sow, Relation de subordination des collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement au service d'un organe de l'Assemblée fédérale, avis de droit établi à la demande des Services du Parlement, 19.9.2013 (nicht publiziert): «[…] ni la loi, ni l'interprétation de celle-ci permettent de conclure à la superiorité hiérarchique formelle de la Délégation administrative face aux commissions, […]. La Délégation administrative ne peut donc pas légitimement imposer sa décision lorsque la tâche en jeu est sujette à interprétation ou se trouve dans une zone grise difficile à appréhender» (27; betr. «zone grise», s. FN 9).

6 Die Weisung der VwD an die Kommissionssekretariate vom 18.11.2011, bestimmte Dokumentenkategorien grundsätzlich nicht mehr in Papierform, sondern nur noch in elektronischer Form im Extranet anzubieten, wurde daher z.B. von den SPK beider Räte als unzulässig betrachtet: Solange Kommissionsmitglieder das elektronische Angebot nicht nutzen können oder wollen, würden sie bei ihrer Sitzungsvorbereitung und damit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ernsthaft benachteiligt (Prot. SPK-NR 12.1.2012; Prot. SPK-SR 19.1.2012).

7 Hingegen kann eine Kommission eine entsprechende Änderung des Entwurfs des Voranschlages der VwD beantragen, wie das die GPK bei der Beratung des Voranschlags 2011 erfolgreich getan haben (AmtlBull NR 2010 1734 ff., 1934 ff., 2005; AmtlBull StR 2010 1121 ff., 1217 f., 1299 ff.).

8 Die VwD erlässt daher Weisungen betr. Beizug von Expertinnen und Experten durch Kommissionen und Delegationen.

ihrer Aufgaben haben können. Die Abgrenzung zwischen rein administrativer und fachlich-inhaltlicher Unterstellung kann im konkreten Einzelfall nicht immer eindeutig sein; im Zweifelsfall sollte angesichts der verfassungsrechtlichen Stellung der Kommissionen ihrer Autonomie der Vorrang gegeben werden.[9]

Art. 66

Anstellung des Personals der Parlamentsdienste	**Organe der Bundesversammlung sowie die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung werden durch Verordnung der Bundesversammlung ermächtigt, das Personal der Parlamentsdienste anzustellen.**
Engagement du personnel des Services du Parlement	Une ordonnance de l'Assemblée fédérale habilite les organes de l'Assemblée fédérale et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale à engager le personnel des Services du Parlement.
Assunzione del personale dei Servizi del Parlamento	Gli organi dell'Assemblea federale e il segretario della medesima sono autorizzati per ordinanza dell'Assemblea federale ad assumere il personale dei Servizi del Parlamento.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Anstellungsverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers 2
2. Anstellungsverhältnisse des übrigen Personals der PD 4

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

S. Art. 64, insb. N 3, 5, 9, 11, 15, 16. **1**

9 Gl.M. Mahon/Sow (s. FN 5): « Bien souvent, les tâches en question revêtent une double nature, administrative et matérielle. » Die Expertise plädiert für « l'harmonisation des positions des deux hiérarchies, harmonisation qui, on le rappelle, ne peut être atteinte que par une retenue dans l'exercice du pouvoir de donner des directives » (32).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Anstellungsverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers

2 Art. 66 bildet die gesetzliche Grundlage für die in Art. 26 und 27 ParlVV festgelegten Zuständigkeiten für die Wahl bzw. Anstellung des Personals der PD. Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs durch die KoKo und die Bestätigung dieser Wahl durch die VBVers ist ebenfalls auf Gesetzesstufe in Art. 37 Abs. 2 Bst. d ParlG geregelt. Art. 26 ParlVV wiederholt diese Bestimmung und regelt zusätzlich die Amtsdauer der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs: Diese beträgt vier Jahre, beginnend am 1. Januar nach Beginn der Legislaturperiode des NR. Eine explizite Wiederwahl ist nicht notwendig; die Amtsperiode verlängert sich automatisch um weitere vier Jahre, wenn die KoKo das Arbeitsverhältnis bis zum 30. Juni des letzten Amtsjahrs nicht aufgelöst hat. Es liegt somit eines der wenigen Anstellungsverhältnisse im Bund vor,[1] die nach der tiefgreifenden Reform des Bundespersonalrechts durch das BPG vom 24. 3. 2000 nicht durch einen jederzeit kündbaren Anstellungsvertrag, sondern durch einen hoheitlichen Wahlakt des Arbeitgebers begründet werden, so wie das unter der Herrschaft des BG über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. 6. 1927 (AS 1927 439 ff.) für alle Bundesbeamten der Fall gewesen war. Gemäss Art. 14 BPG i.d.F. vom 14. 12. 2012 (AS 2013 1496) ist das BPG auch für den Generalsekretär anwendbar, mit Ausnahme insb. der Vorschriften über die ordentliche Kündigung. Eine Kündigung ist nur möglich im Rahmen der alle vier Jahre fälligen Wiederwahl, «wenn dafür sachlich hinreichende Gründe vorliegen» (Art. 14 Abs. 2 Bst. c BPG). Während der Amtsdauer ist hingegen eine fristlose Kündigung «aus wichtigen Gründen» (Art. 14 Abs. 3 BPG) möglich. Als «sachlich hinreichende Gründe» gelten Gründe gem. Art. 10 BPG; der Begriff der «wichtigen Gründe» für eine fristlose Kündigung verweist auf Art. 337 OR. Eine erfolgreiche Beschwerde gegen eine Kündigung begründet den Anspruch auf eine Entschädigung, die mind. sechs Monatslöhne und höchstens einen Jahreslohn beträgt (Art. 34*b* und 34*c* BPG).[2]

3 Die Begründung der Wahl auf Amtsdauer der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers kann, wie bei der Beratung des BPG im Jahre 1999 festgehalten wurde (vgl. Art. 64 N 16), nicht die Unabhängigkeit vom Wahlorgan sein. Die Wahl auf Amtsdauer kann dagegen als Ausdruck der besonderen, strikt überparteilichen Stellung der Leitung der PD verstanden werden; diese Leitung soll durch allfällige (partei-)politisch motivierte Bestrebungen innerhalb des Wahlorgans nicht jederzeit in Frage gestellt werden können. Für diese Auslegung findet sich allerdings nur ein einziger expliziter Hinweis in Form eines Votums eines Mitglieds der SPK-NR bei der Beratung des BPG (vgl. Art. 64 N 16).[3] Massgebender für die Beibehaltung der Wahl auf Amtsdauer dürfte der

1 Andere Bsp.: Direktor EFK (Art. 2 Abs. 2 FKG); Oberauditor der Armee (Art. 17 MStP); Bundesanwalt und seine Stellvertreter (Art. 20 StBOG); Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (Art. 26 DSG); Generalsekretär des BGer und sein Stellvertreter (Art. 19 PVBger).

2 Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen gem. Art. 19 Abs. 4 BPG könnte die VwD gestützt auf Art. 70 Abs. 3 ParlG in sinngemässer Anwendung der entsprechenden Ausführungsbestimmungen des BR (Art. 78 und 79 BPV) eine Entschädigung vereinbaren.

3 Ähnlich war die Begründung der SPK-StR, als diese die vom BR mit seinem Entwurf einer Teilrevision des Beamtengesetzes vom 4. 10. 1993 (*93.077 Beamtengesetz. Teilrevision*. BBl 1993 IV 512) angestrebte Abschaffung der Wahl auf Amtsdauer für die Chefbeamten erfolgreich bekämpfte: «Gerade für diese 485 höchsten Kaderbeamten hat die Amtsdauer eine besondere Bedeutung. Sie führen nämlich auf oberster Stufe hoheitliche Aufgaben aus. Die Amtsdauer schützt

Umstand sein, dass die SPK-NR bei der Neuregelung der Wahl des Generalsekretärs ursprünglich die VBVers als Wahlorgan vorgesehen hatte (vgl. Art. 64 N 15): Eine Wahl auf Amtsdauer erschien bei dieser Lösung analog den anderen von der VBVers vorgenommenen Wahlen als selbstverständlich. Als im Rahmen der Differenzbereinigung das Wahlorgan geändert wurde, wurde die Form des Anstellungsverhältnisses nicht mehr hinterfragt.[4]

2. Anstellungsverhältnisse des übrigen Personals der PD

4 Art. 27 ParlVV legt die Zuständigkeiten für die Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse des übrigen Personals der PD fest. Zuständig ist der Generalsekretär, ausser für das oberste Kader: Die VwD ist zuständig für die Regelung der Arbeitsverhältnisse mit der Sekretärin des StR (gem. Art. 23 ParlVV zugleich stellvertretende Generalsekretärin), mit den der Geschäftsleitung der PD angehörenden Bereichsleitern sowie mit den Sekretären der GPK und der FK/FinDel. Vor der Anstellung der Sekretärin des StR ist das Büro des StR, vor der Anstellung der Kommissions- und Delegationssekretärinnen oder -sekretäre sind die jeweiligen Präsidentinnen oder Präsidenten anzuhören. Die Anstellung des Sekretärs der FK/FinDel durch die VwD ist durch die FinDel zu bestätigen. Die ParlVV muss der entsprechenden Regelung in Art. 18 Abs. 2 FKG Rechnung tragen. Diese seltsame Sonderregelung lässt sich nicht sachlich, sondern nur historisch (s. Art. 64 N 2, 15) begründen. Das gilt auch für den Sonderfall der Leitungen der Sekretariate der FK/FinDel und GPK, die anders als die anderen Sekretariate ständiger Kommissionen durch ein Parlamentsorgan angestellt und als Folge auch in einer höheren Lohnklasse eingestuft werden. Die FK bzw. FinDel und die GPK waren jahrzehntelang die einzigen ständigen Kommissionen von grösserer Bedeutung; die Sachbereichskommissionen erlangten erst seit 1991 eine vergleichbare Bedeutung (s. Art. 42 insb. N 34). Ob sich die Sonderstellung der Sekretariate der FK/FinDel und der GPK/GPDel in sachlicher Hinsicht heute noch begründen lässt, ist fraglich.

5 Die Zuständigkeit eines parlamentarischen Wahl- bzw. Anstellungsorgans öffnet parteipolitischen Einflüssen grösseren Raum, was in einem gewissen Widerspruch steht zur notwendigen strikten parteipolitischen Neutralität der PD. Im Falle der Wahl des Generalsekretärs gibt es allerdings keine Alternative zu einem parlamentarischen Wahlorgan. Bei der Anstellung der übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung der PD ist die Zuständigkeit der VwD ein Ausdruck der Aufsicht über die PD; sie beschränkt damit die Macht des Generalsekretärs und ermöglicht es der VwD darauf zu achten, dass die aus mehreren Personen bestehende Leitung der PD parteipolitisch nicht einseitig zusammengesetzt ist.

– und das ist die Hauptbegründung – vor nicht sachgerechten Druckversuchen seitens Privater, seitens auch des Parlaments, aber auch vor Pressionen eines Departementschefs. Kurz, die Amtsdauer dient dazu, dass die Pflicht unabhängig erfüllt wird, und sie gewährleistet auch Kontinuität in der Verwaltung und im Amt» (Votum Berichterstatter StR Bruno Frick [CVP/SZ]; AmtlBull StR 1995 67). Nur vier Jahre später, bei der Beratung des neuen BPG, schien diese staatspolitische Argumentation vergessen worden zu sein.

4 Der Bericht der Ratsbüros vom 9.11.2001 über die Anpassungen des BB über die PD an das neue BPG stellt allerdings die Behauptung auf: «Die Bestätigungserfordernis hat zur Folge, dass eine Wahl auf Amtsdauer erfolgen muss» (BBl 2002 4). Diese Schlussfolgerung erscheint nicht als zwingend.

Art. 67

Informationsrechte **Die Dienststellen der Parlamentsdienste verfügen über dieselben Informationsrechte wie die Organe der Bundesversammlung, in deren Auftrag sie tätig sind.**

Droit à l'information Lorsque les Services du Parlement travaillent pour le compte d'un organe de l'Assemblée fédérale, ils sont investis du même droit à l'information que cet organe.

Diritti d'informazione Le unità amministrative dei Servizi del Parlamento dispongono degli stessi diritti d'informazione degli organi dell'Assemblea federale per cui operano.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 150.

I. Entstehungsgeschichte

1 Siehe Art. 64, insb. N 5.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Art. 67 stellt klar, dass parlamentarische Organe ihre Informationsrechte (vgl. Art. 150, 153, 154, 166) nicht nur unmittelbar wahrnehmen können, sondern dass sie auch ihnen unterstellte Dienststellen der PD (insb. die Kommissionssekretariate, aber z.B. auch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle oder den Dokumentationsdienst) mit der Informationsbeschaffung beauftragen dürfen. Handelt die Dienststelle der PD im Auftrag einer Kommission, so stehen ihr dieselben Informationsrechte zu wie der Kommission. In rechtlicher Hinsicht ist das im Grunde eine Selbstverständlichkeit, auf deren Festschreibung im Gesetz auch verzichtet werden könnte. Auch der BR beschafft sich die für seine Entscheidfindung nötigen Informationen allermeistens nicht durch persönliches Handeln seiner Mitglieder, sondern durch in seinem Auftrag handelnde Dienststellen der Verwaltung. Die Verankerung der Informationsrechte der PD im Gesetz erscheint dennoch als nützlich, weil die Existenz der PD erst jüngeren Datums ist und die Vorstellung eines Parlaments, das nur durch seine Mitglieder und Organe handeln kann, wohl nach wie vor nicht gänzlich aus den Köpfen verschwunden ist.[1]

1 Vgl. die Begründung zur gesetzlichen Verankerung der Informationsrechte der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle im Bericht der GPK-NR/SR vom 12.2.1990 (*90.221 Pa.Iv. Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle*; BBl 1990 I 1084 f., 1089 f.). Was den Sekre-

Ähnlich wie beim Beizug der Verwaltung durch die PD (vgl. Art. 68 Abs. 1 ParlG) stellt sich die Frage, ob eine Dienststelle der PD Informationen für ein parlamentarisches Organ nur in dessen expliziten Auftrag beschaffen kann, oder ob auch ein impliziter Auftrag genügt. Hier wie dort gilt, dass in der Praxis i.d.R. der implizite Auftrag an die Dienststelle der PD genügt, ein parlamentarisches Organ bei der Erfüllung seiner Aufgaben bestmöglich zu unterstützen. Hingegen kann auf einen expliziten Auftrag des parlamentarischen Organs nicht verzichtet werden, wenn der BR, ein Departement oder eine Dienststelle der Bundesverwaltung einen solchen Auftrag ausdrücklich verlangt. Wird eine Auskunft verweigert, so kann das den Auftrag erteilende Ratsmitglied oder -organ seine Informationsrechte gem. Art. 8, 150, 153 oder 154 (s. dort) geltend machen und ggf. durchsetzen. **3**

Art. 68

Beizug der Bundesverwaltung

[1] Die Organe der Bundesversammlung und in deren Auftrag die Parlamentsdienste können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

[2] Der Beizug erfolgt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei.

[3] Bei Differenzen entscheidet die Verwaltungsdelegation nach Anhörung des Bundesrates.

Recours aux services de l'administration fédérale

[1] Les organes de l'Assemblée fédérale et, sur mandat de ces derniers, les Services du Parlement, peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige.

[2] Ils font appel à ces services d'entente avec le département compétent ou avec la Chancellerie fédérale.

[3] En cas de désaccord, la Délégation administrative statue après avoir entendu le Conseil fédéral.

Collaborazione dell'Amministrazione federale

[1] Gli organi dell'Assemblea federale e, su loro mandato, i Servizi del Parlamento possono far capo, per l'adempimento dei loro compiti, ai servizi dell'Amministrazione federale.

[2] Le modalità di collaborazione sono stabilite d'intesa con il dipartimento competente o la Cancelleria federale.

[3] In caso di divergenze decide la Delegazione amministrativa, sentito il Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

tär der FK/FinDel betrifft, so schrieb der BR in seiner Botschaft vom 25.11.1966 zum Entwurf des FKG: «Da die Finanzdelegation nebenamtlich arbeitet, muss sie dem Sekretär bestimmte Aufträge erteilen können, die er für sie selbständig auszuführen hat. Das bedingt, dass dem Sekretär für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung von Amtshilfe die gleichen Befugnisse zustehen müssen wie der Finanzdelegation bzw. der Finanzkontrolle» (BBl 1966 III 725).

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

1 Siehe Art. 64, insb. N 13–15.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Art. 68 Abs. 1 setzt Art. 155 Satz 1 und 2 BV um, wonach die BVers Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen kann, wobei das Gesetz die Einzelheiten zu regeln hat. Das «Beiziehen» der Verwaltung macht deutlich, dass es sich um einen fallweisen Beizug ohne eigentliche Weisungsbefugnisse handelt; im Gegensatz zum «Verfügen» über die PD. Das Gesetz präzisiert gegenüber der Verfassung, dass der Beizug nur zur Erfüllung der Aufgaben der BVers bzw. der PD dienen darf; das ist allerdings weniger eine (ohnehin selbstverständliche) Beschränkung als eine den Beizug rechtfertigende Zweckbestimmung.

3 Der Begriff «Dienststellen der Bundesverwaltung» umfasst die Bundesverwaltung gem. Art. 2 Abs. 1–3 RVOG, also auch die dezentrale Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 RVOG), nicht aber Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung, welchen durch Gesetz Verwaltungsaufgaben übertragen sind (Art. 2 Abs. 4 RVOG; z.B. SBB, Post, usw. Zur Auslegung von Art. 2 RVOG im Einzelnen, s. SÄGESSER, RVOG).

4 Das Gesetz delegiert die Befugnis zum Beizug aus naheliegenden praktischen Gründen von der BVers an ihre Organe. Der Beizug kann unmittelbar durch Organe[1] der BVers erfolgen, indem z.B. eine Kommission während einer Sitzung der anwesenden Verwaltung einen Auftrag erteilt. Oder der Beizug erfolgt im Auftrag dieser Organe durch die PD, indem die den Organen der BVers zur Verfügung stehenden Dienststellen der PD Aufträge an die Verwaltung weiterleiten. Die PD können die Verwaltung im expliziten oder impliziten Auftrag von Parlamentsorganen beiziehen. Es ist schon aus praktischen Gründen nicht möglich, dass Dienststellen der PD für jeden einzelnen Beizug der Verwaltung (z.B. für die Beschaffung eines Dokumentes für eine Kommissionsdokumentation) einen ausdrücklichen Auftrag eines Parlamentsorgans vorweisen müssen; es genügt i.d.R. ein impliziter Auftrag, der sich aus der Aufgabe der PD zur Unterstützung der BVers und ihrer Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ergibt.[2] Die PD können gestützt auf diesen allgemeinen Auftrag allerdings nicht in abschliessender eigener Kompetenz über die Bundesverwaltung verfügen; das ergibt sich auch bereits aus Art. 68 Abs. 3, der die Entscheidungskompetenz bei Differenzen der VwD (nach Anhörung des BR) zuspricht. Wenn der BR, ein Departement oder eine Dienststelle der Bundesverwaltung in einem möglicherweise umstrittenen Fall einen expliziten Auftrag des parlamentarischen

1 Richtig ist der kritische Hinweis von BIAGGINI, dass hier die Fraktionen – ebenfalls Organe der BVers – nicht gemeint sind (BIAGGINI, Art. 155 N 4).

2 Anderer Auffassung war der BR in seiner Stellungnahme vom 7.6.1999 (BBl 1999 5982) zum entsprechenden Passus im Bericht der SPK-NR vom 7.5.1999 (BBl 1999 4820).

Organs zum Beizug der Verwaltung ausdrücklich verlangen sollte, so wird darauf nicht verzichtet werden können.

5 Von besonderer Bedeutung ist der Beizug der Verwaltung bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen auf dem Wege der pa.Iv..; dafür wurde mit Art. 112 Abs. 1 (s. Art. 112 N 8 ff.) eine spezielle gesetzliche Grundlage geschaffen. Art. 68 dient insb. als gesetzliche Grundlage für den Beizug der Bundesverwaltung für administrative Dienstleistungen, z.B. in den Bereichen Sicherheit, Informatik und Bauten (Unterhalt, Renovationen). Als Bsp. sei der Beizug im Bereich der Sicherheit näher erläutert. Für die Wahrung der Sicherheit des Parlamentsgebäudes stehen permanent ca. 25 Stellen aus dem zum Bundesamt für Polizei gehörenden Bundessicherheitsdienst zur Verfügung; während der Sessionen werden zusätzliche 17 Stellen benötigt[3]. Eine detaillierte Vereinbarung zwischen der VwD und dem EJPD definiert den Auftrag und regelt die Finanzierung (finanzielle Abgeltung durch die PD) sowie die Organisation der Zusammenarbeit zwischen VwD und Dienststellen der PD einerseits und dem Bundessicherheitsdienst andererseits.

6 Der Beizug der Verwaltung durch die BVers steht in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld: Einerseits hat die BVers verfassungsmässigen Anspruch auf die Dienstleistungen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt; andererseits statuiert die BV, dass der BR die Bundesverwaltung leitet (Art. 178 BV; Art. 35 ff. RVOG). Weder darf der BR durch eine Verweigerung von Dienstleistungen die BVers und ihre Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben behindern, noch dürfen die BVers und ihre Organe durch ihren Beizug der Verwaltung deren Funktionsfähigkeit bei der Unterstützung des BR und beim Gesetzesvollzug ernsthaft beeinträchtigen (vgl. den Zusatzbericht beider SPK zur Verfassungsreform vom 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 269]).

7 «Der Bundesrat und die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten» (Art. 36 Abs. 1 RVOG). Damit diese Führungsfunktion im Grundsatz gewahrt bleibt, erfolgt der Beizug der Bundesverwaltung «im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei» (Abs. 2). Das «Einvernehmen» bezieht sich indessen nur auf das Zurverfügungstellen von personeller oder sachlicher Infrastruktur; es bedeutet nicht, dass das Departement übereinstimmt mit dem inhaltlichen Zweck des Einbezuges der Verwaltung (vgl. Votum Kommissionsberichterstatterin StR Vreni Spoerry in AmtlBull StR 1999 615). Sollte das Einvernehmen einmal nicht hergestellt werden können, so entscheidet im Konfliktfall die VwD nach Anhörung des BR (Abs. 3). Der Anspruch der BVers als «oberste Gewalt» geht also vor.

8 Die Einschätzung von Biaggini, dass die Probleme, die durch den «‹gewaltenübergreifenden› Beizug» verursacht werden könnten, «nicht überschätzt werden sollten», trifft durchaus zu (Biaggini, Art. 155 N 5). Die Bedeutung von *Abs. 2* und *Abs. 3* ist entsprechend primär von symbolischer und präventiver Natur: In der Praxis wird i.d.R. vom «Einvernehmen» ausgegangen, häufig auch stillschweigend, d.h. ohne explizite Anfrage an das Departement.[4] Zu einem Verfahren vor der VwD gemäss Abs. 3, im Bericht der SPK-NR vom 7. 5. 1999 als «ultima ratio» bezeichnet (BBl 1999 4821), ist es noch nie gekommen.

---

3 Mündliche Auskunft von Daniele Malnati, Chef Sicherheit und Infrastruktur der PD.

4 Insbesondere bei technisch-administrativen Dienstleistungen und bei einzelnen Auskünften. Eine explizite Anfrage erfolgt jedoch immer beim Beizug der Verwaltung zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes auf dem Wege der pa.Iv. (s. Art. 112 N 10).

Art. 69

siehe Aktualisierung Art. 69

Hausrecht

[1] Das Hausrecht in den Ratssälen wird durch die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten, das Hausrecht in den übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt.

[2] Jedes Ratsmitglied kann für je zwei Personen, die für eine bestimmte Dauer Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes wünschen, eine Zutrittskarte ausstellen lassen. Diese Personen und ihre Funktionen sind in ein öffentlich einsehbares Register einzutragen.

Droit de disposer des locaux et accès au Palais du Parlement

[1] Les présidents des conseils règlent l'utilisation des salles des conseils; la Délégation administrative gère les autres locaux de l'Assemblée fédérale et de ceux des Services du Parlement.

[2] Tout député peut faire établir une carte d'accès pour deux personnes qui désirent, pour une durée déterminée, accéder aux parties non publiques du Palais du Parlement. Le nom et les fonctions de ces personnes font l'objet d'une inscription dans un registre accessible au public.

Diritto di polizia

[1] Nelle sale delle Camere il diritto di polizia è esercitato dai presidenti delle Camere; negli altri locali dell'Assemblea federale e dei Servizi del Parlamento, dalla Delegazione amministrativa.

[2] I parlamentari possono farsi rilasciare per due persone da loro designate una tessera ciascuna che, per una durata determinata, autorizza ad accedere alle parti non aperte al pubblico del Palazzo del Parlamento. I nomi e le funzioni di queste persone devono essere iscritti in un registro pubblicamente consultabile.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2000	1
2. ParlG	3
3. Neuere Diskussionen	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Hausrecht im Allgemeinen	5
2. Hausrecht in den Ratssälen und den übrigen Räumlichkeiten der BVers und der PD (Abs. 1)	8
3. Dauerzutritt für Gäste (Abs. 2)	15

Materialien

GarG 1851: Botschaft BR 1.12.1851 (BBl 1851 III 247); GarG 23.12.1851 (AS 1851–53 33 ff.).
3019 Politische und polizeiliche Garantieren. Bundesgesetz: GarG 26.3.1934 (AS 1934 5099).
99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809, insb. 4822 f.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 1./2.2.2001, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 29./30.10.2001, 19.11.2001, 14./15.1.2002, 25.6.2002; AmtlBull NR 2001 1315; AmtlBull NR 2002 958, 1917; AmtlBull StR 2002 10, 927; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543).

09.486 Pa.Iv. Graf-Litscher. Lobbying und Transparenz im Bundeshaus: Prot. SPK-NR 13./14.1.2010, 20./21.5.2010, 19./20.8.2010, 13./14.1.2011; Prot. SPK-StR 22.3.2010; AmtlBull NR 2011 468.

Literatur

CHOCOMELI, Gastauftritte im Parlament: Auswärtige Redner und Rednerinnen vor den Eidgenössischen Räten, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2013, H. 3, 31 ff. (zit. CHOCOMELI, Gastauftritte); KOLLER, Der Bund, das Parlament und die Stühle, Bern 2011 (zit. KOLLER, Bund).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2000

Bereits das GarG 1851 hatte in Art. 11 festgelegt: **1**

[1] *Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben.*

[2] *Während der Sizungen der Bundesversammlung übt jeder Rath die Polizei in seinem Sizungslokale aus.*

Der Zweck der Bestimmung war derselbe wie jener des ganzen Gesetzes: «Es soll mithin dafür gesorgt werden, dass namentlich die obern Bundesbehörden in keiner Weise, sei es durch Gewaltthat Einzelner oder von Massen, sei es durch Einschreiten kantonaler Behörden gegen sie, ihrer amtlichen Wirksamkeit entzogen werde» (Botschaft BR 1.12.1851 [BBl 1851 III 248]).

Das totalrevidierte GarG (vom 26.3.1934) übernahm die Bestimmung wortwörtlich in seinem Art. 14. Auf dieser Grundlage verfügten die Eidg. Räte nur über die Ratssäle und das nur während der Sessionen. Die Verfügungsgewalt über die übrigen Räumlichkeiten sowie über die Ratssäle ausserhalb der Sessionen lag beim BR. Das zeigt sich z.B. darin, dass die mit dem Neubau des Parlamentsgebäudes in den Jahren 1898–1902 verbundenen Einrichtungsfragen in der Hand des BR lagen.[1] Erst ab Anfang der Neunzigerjahre beanspruchten die Ratspräsidenten gegenüber dem BR das Hausrecht über das Parlamentsgebäude und setzten dieses in der Folge auch faktisch weitgehend durch.[2] Die rechtliche Klarstellung erfolgte aber erst mit der BV 1999 und den nötigen Anpassungen des GVG an die neue BV 1999. Der Bericht der SPK-NR vom 7.5.1999 wies auf die Notwendigkeit einer klaren gesetzlichen Grundlage in Hinblick auf allfällige rechtliche Auseinandersetzungen mit Dritten bei der Ausübung des Hausrechts hin (BBl 1999 4822 f.). Mit Art. 8[decies] GVG 1962 wurde der Norminhalt des heutigen Art. 69 Abs. 1 ParlG ins Gesetz aufgenommen. **2**

1 KOLLER, Bund, 2: Der BR konnte im Jahre 1902 sogar trotz einer Beschwerde von 17 Mitgliedern des StR die von ihm bevorzugte Sitzordnung im StR durchsetzen.

2 «Emanzipierte Parlamentsdienste» in NZZ 22.7.1994: «Handstreichartig haben die Parlamentsvorsitzenden vor zwei Jahren den Bundesrat wissen lassen, sie seien die Hausherren des Parlamentsgebäudes, und sie haben damit die allerdings erst in jüngster Zeit umstrittene Frage, wem das Bundeshaus eigentlich gehöre, ohne vorherige Konsultation zugunsten der Legislative entschieden».

2. ParlG

3 Die SPK-NR schlug in ihrem Entwurf vom 1.3.2001 einen Art. 5 vor, welcher die gesetzliche Grundlage für eine Akkreditierung der im Parlamentsgebäude zugelassenen Lobbyistinnen und Lobbyisten schaffen wollte. Sowohl die Öffentlichkeit als auch die Ratsmitglieder selbst hätten ein Interesse daran zu wissen, welche Personen in wessen Auftrag auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen versuchen. Der NR folgte diesem Vorschlag mit 105 zu 32 Stimmen (AmtlBull NR 2001 1315). Der StR lehnte das damit vorgesehene «Lobbyistenregister» ab; es sollte vermieden werden «dass von Amtes wegen entschieden werden muss, ob es sich um einen Lobbyisten oder eine Lobbyistin handelt». Die gewünschte Transparenz werde auch hergestellt, wenn in Art. 69, also im Kontext der Regelung des Hausrechts und damit der Zutrittsberechtigung zum Parlamentsgebäude, ein öffentlich einsehbares Register der je zwei zutrittsberechtigten Gäste der Ratsmitglieder vorgesehen werde (Votum Berichterstatter StR Franz Wicki [AmtlBull StR 2002 10]). In der Differenzbereinigung wollte der NR vorerst je ein Register für Lobbyisten und Gäste einrichten, lenkte aber schliesslich ein, nachdem der StR präzisiert hatte, dass das Gästeregister neben den Namen auch die Funktionen der Gäste angeben müsse.

3. Neuere Diskussionen

4 Mit ihrer pa.Iv. vom 24.9.2009 verlangte NR Edith Graf-Litscher (SP/TG) erneut eine Akkreditierung der Lobbyisten und ein öffentliches Lobbyisten-Register. Die Diskussionen verliefen ähnlich wie acht Jahre zuvor: Die SPK-NR gab der pa.Iv. Folge, die SPK-StR verweigerte ihre Zustimmung; im Ergebnis nahm die VwD auf Vorschlag der SPK-NR eine neue Auslegung von Art. 69 Abs. 2 vor und legte eine neue Praxis betr. die Angaben im Gäste-Register und ihre Publikation fest (s. N 15). Die Initiantin zog ihre pa.Iv. darauf zurück (AmtlBull NR 2011 468; und hier abgedruckter Bericht der SPK-NR vom 4.2.2011, der den Ablauf im Einzelnen schildert).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Hausrecht im Allgemeinen[3]

5 Wer das Hausrecht ausübt, verfügt über einen bestimmten Raum, d.h. über ein Gebäude oder über Gebäudeteile und über dazu gehörende Teile einer Liegenschaft (Vorplatz, Hof, usw.). Diese Verfügungsgewalt schliesst insb. den Erlass von Regelungen über die Nutzung dieses Raumes, den Zutritt zu diesem Raum und das Verhalten in diesem Raum ein. Werden die auf das Hausrecht gestützten Regelungen verletzt, so können Sanktionen verhängt werden, z.B. ein Hausverbot. Der Inhaber des Hausrechts kann ggf. strafrechtliche Anzeige wegen Hausfriedensbruch erheben.

6 Wenn staatliche Behörden Regelungen des Hausrechts für ihre Gebäude und Liegenschaften erlassen, so statuieren sie Rechte und Pflichten für Personen. Sie sind dabei an die «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» (Art. 5 BV) gebunden. Das BGer hat festgehalten, dass die «zur Aufsicht über die öffentlichen Sachen zuständige Behörde auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt [ist], die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung von einer Bewilligung abhängig zu machen […].» Es sei aber

3 Siehe dazu auch den Kommentar zu Art. 62*f* RVOG in: SÄGESSER, RVOG, 630 ff.

«freilich im Interesse der Rechtssicherheit und einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der Bewerber wünschbar, dass die Kriterien für die Bewilligung […] wenn nicht formellgesetzlich, so wenigstens rechtssatzmässig normiert sind […]» (BGE 119 Ia 445, 449).[4]

7 Art. 62*f* RVOG legt fest: «Der Bund übt das Hausrecht in seinen Gebäuden aus.» Der BR in seiner Eigenschaft als «oberste […] vollziehende Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) ist die zuständige Behörde des Bundes, sofern nichts anderes festgelegt ist. Eine derartige andere Regelung nimmt Art. 69 Abs. 1 ParlG vor, indem damit die Ausübung des Hausrechts im Bereich des Parlaments in die Zuständigkeit parlamentarischer Organe gelegt wird.

2. Hausrecht in den Ratssälen und den übrigen Räumlichkeiten der BVers und der PD (Abs. 1)

8 Das Hausrecht in den Ratssälen[5] wird durch die Ratspräsidenten ausgeübt. Angesichts der besonderen Bedeutung der Regelung des Zutritts zu den Ratssälen und zu ihren Tribünen während den Sessionen enthalten die Ratsreglemente einige weitere Bestimmungen, namentlich über den genauen Kreis der Personen mit Zutrittsberechtigung zu den Ratssälen und zu ihren Vorräumen, über das Verhalten der Besucher auf den Tribünen und über die Pflicht des Präsidenten, nicht zutrittsberechtigte oder die Ruhe störende Personen aus den Ratssälen oder von den Tribünen wegzuweisen (Art. 61 und 62 GRN und – im Wortlaut identisch – Art. 47 und 48 GRS).

9 Disziplinarmassnahmen gegen Ratsmitglieder sind, weil sie in die Rechte der Ratsmitglieder eingreifen, auf Gesetzesstufe geregelt (s. Art. 13 ParlG).

10 Die Präsidenten können neben dem in Art. 61 Abs. 1 GRN und Art. 47 Abs. 1 GRS definierten Personenkreis auch weiteren Personen *während der Session* Zutritt zum Ratssaal gestatten. Die Bestimmung kann als Rechtsgrundlage gelten für die seltenen Fälle von Reden bedeutender externer Persönlichkeiten vor dem Parlament.[6]

11 Die Benützung der Ratssäle *ausserhalb der Sessionen* wird in der Praxis nicht durch die Ratspräsidenten, sondern durch von der VwD erlassene «Richtlinien für die Benutzung der Räume des Parlamentsgebäudes für ausserparlamentarische Veranstaltungen» gere-

4 Siehe auch Urteil des BVGer vom 20.6.2011, C-6123/2009, E. 3.2.2: betr. Zutrittsausweis für einen Journalisten zum Medienzentrum Bundeshaus.

5 Die Vorzimmer und die Wandelhalle sind gemäss Art. 61 GRN und Art. 47 GRS einbezogen.

6 S. Chocomeli, Gastauftritte. Einerseits gibt es offizielle Reden, die im Rahmen einer ordentlichen Ratssitzung gehalten und entsprechend protokolliert werden. Anlass dazu boten Staatsbesuche (z.B. der erste Fall: im Jahr 1970 sprach Varaha Venkata Giri, Präsident von Indien [Prot. NR 11.6.1970 534 ff.]) oder Jubiläumsfeierlichkeiten (z.B. sprach Prof. Luzius Wildhaber, Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, am 18.6.2003 an der Jubiläumsfeier «40 Jahre Beitritt der Schweiz zum Europarat [AmtlBull NR [VBVers] 2003 1255 f.]). Andererseits gibt es Ansprachen semioffiziellen Charakters, welche zwar während der Session in den Ratssälen, aber ausserhalb des offiziellen Sessionsprogramms gehalten und nicht im AmtlBull protokolliert werden. Z.B. hat das Büro des NR am 5.10.2000 beschlossen, Michael Gorbatschow, den früheren Präsidenten der Sowjetunion einzuladen, um am 12.12.2000 im NR-Saal zu den Ratsmitgliedern zu sprechen. Dies führte zur Einreichung eines kritischen Vorstosses: *00.3680 Po. Fraktion V. Benutzung der Ratssäle*, von NR abgelehnt am 18.9.2002 (AmtlBull NR 2002 1269). Als Kuriosum kann vermerkt werden, dass der Präsident des NR am 7.5.2004 an Rosina Greber, Mitarbeiterin im Parlamentscafé, anlässlich ihrer Verabschiedung das Wort erteilt hat (AmtlBull NR 2004 765).

gelt. Diese Richtlinien sind in ihrer neuesten Version[7] sehr restriktiv ausgestaltet: Die Räume (auch die Kommissionssitzungszimmer) werden nur ausnahmsweise für ausserparlamentarische Veranstaltungen zur Verfügung gestellt, z.B. für den Neujahrsempfang des BR, für Staatsbesuche (max. zwei pro Jahr), für «Sitzungen von offiziellen Gremien auf nationaler Ebene der im Parlament vertretenen politischen Parteien mit einem eindeutig definierten Teilnehmerkreis» (nicht aber für Parteitage), u.Ä.

12 Das Hausrecht der VwD wird in deren Abwesenheit durch den Generalsekretär der BVers ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 Bst. e ParlVV). Es gilt auch für die von den PD benützten Räumlichkeiten ausserhalb des Parlamentsgebäudes. Allerdings trägt z.B. die Hausordnung vom 20.9.2010 für das Bundeshaus West, in welchem sich grössere Teile der PD befinden, dem nicht Rechnung, da sie alleine durch die Bundeskanzlerin erlassen worden ist.

13 Aufgrund ihres Hausrechts ist die VwD zuständig für die Sicherheitsmassnahmen im Parlamentsgebäude. Seit dem Amoklauf im Kantonsratssaal von Zug im Herbst 2001 ist der Zutritt zum Parlamentsgebäude nur noch nach Identifikation und Passieren einer «Vereinzelungsanlage» möglich, entweder mit einer Dauerzutrittsberechtigung oder mit Ausweis für einmaligen Zutritt. Beim Besuchereingang wird wie in einem Flughafen kontrolliert, ob Gegenstände aus Metall mitgeführt werden.[8] Wenn Zutrittsausweise ausgestellt werden, so müssen Personendaten bearbeitet werden. Die gemäss Art. 17 Abs. 1 DSG erforderliche gesetzliche Grundlage liefern Art. 16*a* und 16*b* ParlVV (s. *04.401 Pa.Iv. Büro StR. Verordnung zum Parlamentsgesetz. Änderung betr. Zutrittsausweise. Bericht Büro StR 1.3.2004* [BBl 2004 1633 ff.]).

14 Die Akkreditierung der Medienschaffenden und damit ihr Zutritt zum Parlamentsgebäude wird auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 ParlG durch Art. 11 ParlVV und durch die VO des BR über die Akkreditierung von Medienschaffenden geregelt (s. Art. 5 N 11 ff.).

3. Dauerzutritt für Gäste (Abs. 2)

15 Jedes Ratsmitglied kann für zwei von ihm bestimmte Personen eine Dauerzutrittsberechtigung ausstellen lassen. Es muss dabei angeben, in welcher Funktion diese Personen Zutritt zum Parlamentsgebäude erhalten. Seit Dezember 2011 müssen diese Funktionen auf den Zutrittsausweisen eingetragen werden: Gast (Familienmitglied, Freund, usw.), persönlicher Mitarbeiter oder Interessenvertreter. In letzteren Fall wird der Arbeit- oder Auftraggeber (Verband, politische Organisationen, usw.) angegeben. Diese Angaben werden auch in ein öffentlich einsehbares Register eingetragen. Seit Dezember 2011 ist dieses Register im Internet einsehbar (<www.parlament.ch> [17.12.2012] und <www.parlament.ch> [17.12.2012]).

16 Die Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben liegt beim Ratsmitglied, das die Ausstellung des Ausweises beantragt. Eine Kontrolle findet nicht statt. Von einer Akkreditierung kann also nicht gesprochen werden. Es ist auch möglich, dass ein Ratsmitglied einen Lobbyisten als persönlichen Gast oder Mitarbeiter deklariert.[9]

---

7 Beschluss der VwD vom 18. November 2011, nicht veröffentlicht.

8 Aus der Antwort des Büro-NR auf eine Anfrage vom 16.3.2004 (04.1019 Anfrage Widmer Hans. Sicherheitskonzept im Innern des Bundeshauses) geht hervor, dass bei den Kontrollen innert einem halben Jahr «2 Pistolen, 18 Stellmesser und rund drei Dutzend Tränengas- und Pfeffersprays» sichergestellt wurden.

9 Basler Zeitung vom 17.12.2001: «FDP-Nationalrätin Daniela Schneeberger (BL) gewährt Christoph Buser und Markus Meier als «persönlichen Mitarbeitern» Zutritt. Dabei ist klar: Die Herren vertreten die Interessen der Wirtschaftskammer Baselland. Buser als designierter Direktor, Meier als Vizedirektor».

Art. 70

Ausführungsbestimmungen

[1] Die Bundesversammlung erlässt die rechtsetzenden Ausführungsbestimmungen über die Parlamentsverwaltung in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung.

[2] Rechtsetzende Ausführungsbestimmungen des Bundesrates oder ihm nachgeordneter Dienststellen, die für die Bundesverwaltung gelten, werden im Bereich der Parlamentsverwaltung angewendet, sofern nicht eine Verordnung der Bundesversammlung etwas anderes bestimmt.

[3] Zuständigkeiten, die durch solche Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat oder ihm nachgeordneten Dienststellen zugewiesen sind, werden durch die Verwaltungsdelegation oder die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung wahrgenommen.

Dispositions d'exécution

[1] L'Assemblée fédérale édicte sous forme d'ordonnances de l'Assemblée fédérale les dispositions d'exécution fixant des règles de droit qui s'appliquent à l'administration du Parlement.

[2] A moins qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement, les dispositions d'exécution fixant des règles de droit qui, édictées par le Conseil fédéral ou les services qui lui sont subordonnés, s'appliquent à l'administration fédérale, s'appliquent également à l'administration du Parlement.

[3] Les compétences que ces dispositions d'exécution confèrent au Conseil fédéral ou aux services qui lui sont subordonnés sont exercées par la Délégation administrative ou par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Disposizioni d'esecuzione

[1] L'Assemblea federale emana mediante ordinanza le disposizioni normative esecutive circa l'amministrazione parlamentare.

[2] Le disposizioni normative esecutive che si applicano all'Amministrazione federale, emanate dal Consiglio federale o da servizi che gli sono subordinati, sono applicate anche nel settore dell'amministrazione del Parlamento sempre che un'ordinanza dell'Assemblea federale non disponga altrimenti.

[3] Le competenze che simili disposizioni conferiscono al Consiglio federale o a servizi che gli sono subordinati sono in tal caso esercitate dalla Delegazione amministrativa o dal segretario generale dell'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Gesetzliche Grundlage der ParlVV (Abs. 1)	2
2. Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 2)	3
3. Zuständigkeiten bei der Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 3)	6

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

1 Siehe dazu Art. 64, insb. N 7 und 14.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gesetzliche Grundlage der ParlVV (Abs. 1)

2 Art. 70 Abs. 1 bildet die gesetzliche Grundlage für die «Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (ParlVV)» vom 3.10.2003. Regelungsinhalte der ParlVV sind das AmtlBull (Art. 1–3, Ausführungsbestimmungen zu Art. 4 Abs. 1 ParlG), die Prot. der Kommissionssitzungen (Art. 4–9), die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Art. 10), die Akkreditierung von Medienschaffenden (Art. 11, Ausführungsbestimmungen zu Art. 5 Abs. 2 ParlG), Aufzeichnungen der Ratsdebatten für Radio und Fernsehen (Art. 12), datenschutzrechtliche Grundlagen für biografische Publikationen über die Ratsmitglieder (Art. 16), datenschutzrechtliche Grundlagen für die Ausstellung der Zutrittsausweise zum Parlamentsgebäude (Art. 16*a*, 16*b*), die Aufgaben der PD und ihre Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung und mit Dritten (Art. 17–19), die Organisation und Leitung der PD (Art. 20–24) und die Arbeitsverhältnisse des Personals (insb. die Zuständigkeiten für die Anstellung des Personals) der PD (Art. 25–35). Neben der ParlVV existieren weitere Ausführungsbestimmungen zum ParlG in Form von VO der BVers über die Tätigkeit bestimmter Organe: die Geschäftsreglemente von NR und SR (s. Art. 36 ParlG), die VO über die RedK (s. Art. 59 ParlG) und die VPiB (s. Art. 60 ParlG).

2. Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 2)

3 Das ParlG und die unmittelbar darauf gestützten Ausführungsbestimmungen regeln nur einen kleinen Teil der Verwaltungsangelegenheiten der BVers und der PD. Einige BG führen die PD oder die BVers ausdrücklich in der Definition ihres Geltungsbereichs auf (Bsp.: Art. 2 Abs. 2 Bst. b BPG; Art. 1 Abs. 1 Bst. a BGA), andere BG erwähnen die PD nicht (Bsp.: DSG; BöB[1]). In beiden Fällen stellt sich die Frage, ob vom BR oder von ihm nachgeordneten Dienststellen erlassene Ausführungsbestimmungen zu diesen Gesetzen im Bereich der Parlamentsverwaltung Anwendung finden oder ob die BVers derartige Ausführungsbestimmungen selbst erlassen muss. Der Bericht der SPK-NR vom 7.5.1999 über die Anpassungen des GVG an die neue BV stellte fest: «In den meisten Fällen liegt kein Grund vor, im Bereich der Parlamentsverwaltung abweichende Regelungen zu erlassen. Dort hingegen, wo spezifische Bedürfnisse des Parlamentsbetriebs vorliegen, soll die Verordnung über die PD […] entsprechende Abweichungen vorsehen können» (BBl 1999 4821 f.). Art. 70 Abs. 2 schafft die rechtliche Grundlage für die Anwendung von VO der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung, sofern die BVers nicht mittelst einer eigenen VO ein «Opting out» vorgenommen hat.

1 Gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. a BöB untersteht «die allgemeine Bundesverwaltung» dem Gesetz. Die PD, seit 1.1.2000 nicht mehr Teil der allgemeinen Bundesverwaltung, sind nicht erwähnt; für sie gelten die Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz (und daraus abgeleitet natürlich auch das Gesetz selbst) dennoch aufgrund von Art. 70 Abs. 2 ParlG.

Die «spezifischen Bedürfnisse des Parlamentsbetriebs» zeigen sich in den Regelungsinhalten der ParlVV (s. N 2). Demgegenüber gelten z.B. folgende VO des BR oder ihm nachgeordneter Dienststellen auch für die PD: **4**

- VO zum Bundespersonalrecht (Rahmenverordnung BPG vom 20.12.2000, SR 172.220.11; Bundespersonalverordnung [BPV] vom 3.7.2001, SR 172.220.111.3; VO des EFD vom 6.12.2001 zur Bundespersonalverordnung [VBPV], SR 172.220.111.31), soweit Art. 25–35 ParlVV nichts Anderes vorsehen;
- VO vom 4.3.2011 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4; s.a. N 7);
- VO vom 5.12.2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21; s.a. N 7);
- VO vom 9.12.2011 über die Informatik und Telekommunikation in der Bundesverwaltung (Bundesinformatikverordnung, BinfV; SR 172.010.58);
- usw.

Art. 70 Abs. 2 ist nur anwendbar auf rechtsetzende Ausführungsbestimmungen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass nicht rechtsetzende Ausführungsbestimmungen (Verwaltungsverordnungen) im Bereich der Parlamentsverwaltung nicht angewendet werden müssen (Bsp.: Weisungen für die Beschaffung von Büromaterial oder Informatikmitteln). Art. 36 ParlVV geht allerdings dennoch von einer Anwendung im Regelfall aus und verlangt im Falle der Nichtanwendung auch hier ein ausdrückliches «Opting out»: «Verwaltungsverordnungen, die für die Bundesverwaltung gelten, werden für die Parlamentsdienste angewendet, sofern die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung nichts anderes bestimmt». **5**

3. Zuständigkeiten bei der Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 3)

In VO des BR oder ihm nachgeordneter Dienststellen werden bestimmte Zuständigkeiten (insb. zum Erlass von Verfügungen) festgelegt. Art. 70 Abs. 3 stellt klar, dass diese Zuständigkeiten im Bereich der Parlamentsverwaltung nicht von Organen der Exekutive, sondern von der VwD der BVers oder dem Generalsekretär der BVers wahrgenommen werden müssen. **6**

Beispiele: **7**

- Art. 28 ParlVV legt fest, dass in Personalangelegenheiten (abgesehen von den in Art. 26 und 27 geregelten Anstellungsentscheiden) die oder der Delegierte der VwD zuständig ist, wenn der Entscheid den Generalsekretär oder das von der VwD angestellte Personal betrifft; in allen übrigen Fällen ist der Generalsekretär zuständig.
- Die Funktionen der PD, die einer Personalsicherheitsüberprüfung unterliegen, werden zwar im Anh. 1 Ziff. 3 der PSPV festgelegt; diese Liste wird aber «gemäss Meldung der Parlamentsdienste» geführt.
- Die Anwendung der VO vom 5.12.2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes wird durch eine Vereinbarung zwischen der VwD der BVers und dem BR geregelt (BBl 2008 6111 ff.). Darin werden die Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauten und Logistik und der PD im Einzelnen festgelegt. Die abschliessende Zuständigkeit im Falle von Differenzen wird der VwD zugewiesen. Die Form der «Vereinbarung» impliziert die Möglichkeit einer Auflösung durch beide Seiten, also auch durch den BR, was im Lichte von Art. 68 ParlG als problematisch erscheint.

5. Titel: Verfahren in der Bundesversammlung

1. Kapitel: Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Art. 71

Beratungsgegenstände

Beratungsgegenstände der Bundesversammlung sind namentlich:

a. Entwürfe ihrer Kommissionen oder des Bundesrates zu Erlassen der Bundesversammlung;

b. parlamentarische Initiativen und Vorstösse ihrer Mitglieder, Fraktionen und Kommissionen sowie Standesinitiativen;

c. Berichte ihrer Kommissionen oder des Bundesrates;

d. Vorschläge für Wahlen und für die Bestätigung von Wahlen;

e. Anträge ihrer Mitglieder, Fraktionen, Kommissionen oder des Bundesrates zum Verfahren;

f. Erklärungen der Räte oder des Bundesrates;

g. Petitionen und Eingaben;

h. Beschwerden, Gesuche und Einsprachen.

Objets soumis à délibération

L'Assemblée fédérale délibère notamment:

a. des projets d'actes émanant des commissions ou du Conseil fédéral;

b. des initiatives et interventions parlementaires déposées par les députés, par les groupes ou par les commissions, ainsi que des initiatives d'un canton;

c. des rapports émanant des commissions ou du Conseil fédéral;

d. des candidatures proposées en vue d'une élection et des propositions relatives à la confirmation d'une nomination;

e. des propositions concernant la procédure qui sont déposées par les députés, par les groupes, par les commissions ou par le Conseil fédéral;

f. des déclarations des conseils ou du Conseil fédéral;

g. des pétitions et des requêtes;

h. des plaintes, des demandes et des réclamations.

Oggetti in deliberazione

L'Assemblea federale delibera segnatamente su:

a. progetti delle commissioni parlamentari o disegni del Consiglio federale in merito ad atti legislativi parlamentari;

b. iniziative parlamentari e interventi di parlamentari, di gruppi parlamentari o di commissioni parlamentari, nonché iniziative cantonali;

c. rapporti delle commissioni parlamentari o del Consiglio federale;

d. candidature e proposte di conferma di nomine;

e. proposte procedurali di parlamentari, di gruppi parlamentari, di commissioni parlamentari o del Consiglio federale;

f. dichiarazioni delle Camere o del Consiglio federale;

g. petizioni e domande concernenti la gestione;

h. ricorsi, domande e opposizioni.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Der Beratungsgegenstand als Grundlage des parlamentarischen Verfahrens 4
2. Einzelne Beratungsgegenstände 8

Materialien

GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.).
11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3564); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits das GRS 1849 und das GRN 1850 enthielten am Anfang des Kap. (im GRS: «Titel») «Gegenstände und Form der Beratung» eine abschliessende Liste der Beratungsgegenstände des Rates (Art. 37 GRS 1849; Art. 38 GRN 1850); diese Auflistung findet sich in allen nachfolgenden GRN und GRS bis 1962. Aus dieser Liste geht z.B. hervor, dass die pa.Iv. als eigenständiger Beratungsgegenstand neben der Mo. nie gänzlich in Vergessenheit geraten ist, auch wenn es dazu keine weiteren Verfahrensbestimmungen gab (vgl. Art. 107 N 2 f.). Naturgemäss fehlte allerdings ein wichtiger Beratungsgegenstand, nämlich die durch die VBVers, nicht durch die einzelnen Räte vorzunehmenden Wahlen.

2 Ab dem GRN 1974 und dem GRS 1975 fehlte zwar die Auflistung in einem einleitenden Art.; das 4. Kap. «Beratungsgegenstände» (im GRS: «Titel») führte die einzelnen Beratungsgegenstände aber nach wie vor auf, um gleichzeitig je spezifische Verfahrensbestimmungen festzulegen. Allerdings fehlte jetzt die Übersicht; diese wurde zusätzlich erschwert, als mit der Änderung des GVG vom 17.6.1994 *(93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative)* der Beratungsgegenstand der Kt.Iv. aus den Ratsreglementen gestrichen wurde (AS 1994 2147 ff.; vgl. Art. 115 N 8).

3 Mit Art. 71 ParlG wurde beabsichtigt, die verschiedenen Beratungsgegenstände «übersichtlich» zusammenzustellen und den Begriff «Beratungsgegenstand» zu definieren (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3564]). Die Bestimmung gab weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Der Beratungsgegenstand als Grundlage des parlamentarischen Verfahrens

4 Der Beratungsgegenstand ist die Grundlage und der Anstoss für das parlamentarische Verfahren. Er wird in den Räten traktandiert und bildet den Gegenstand der Beschlussfas-

sung. Die Einreichung eines Beratungsgegenstandes steht am Anfang jedes parlamentarischen Verfahrens (Art. 72 ParlG), weil die Eidg. Räte keine Beratungen zum Selbstzweck durchführen: Es gibt keine Beratung ohne Beratungsgegenstand.[1] Die noch im GVG 1962 verwendeten Begriffe der «Vorlage» oder des «Geschäfts» drückten diese Bedeutung nicht so präzise aus, weshalb sie ersetzt wurden.

5 Der Begriff «Beratungsgegenstand» ist ein Oberbegriff. Er wird in Art. 71 definiert unter Nennung möglichst aller Beratungsgegenstände. Damit gewinnt der Gesetzgeber eine präzisere und praktikablere Bezeichnung, als wenn der Begriff in einer allgemeinen Formulierung umschrieben worden wäre, die kaum alle Besonderheiten der einzelnen Beratungsgegenstände hätte berücksichtigen können.

6 Der Begriff «namentlich» im Einleitungssatz von Art. 71 weist auf eine nicht abschliessende Aufzählung hin. Art. 71 definiert nur den Begriff «Beratungsgegenstände», während die Kompetenz, Beratungsgegenstände bei der BVers einzureichen, sich aus den einschlägigen Bestimmungen der BV, des ParlG und der Ratsreglemente ergibt.

7 Eine abschliessende Aufzählung entspricht zudem auch nicht dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Verfahrens.[2] Das Verfahren hat vielmehr den Rahmen zu bilden, in welchem sich die Politik entfalten kann (vgl. von Wyss, Maximen, 52): Heute normierte Beratungsgegenstände sind teils ohne gesetzliche Grundlage aus der Praxis der Räte entstanden. Als Bsp. kann hier etwa die Einsetzung der ersten PUK im Rahmen der «Mirage-Affäre» genannt werden, die mangels gesetzlicher Regel durch einen Ordnungsantrag erfolgte (AmtlBull NR 1964 309 ff., insb. 144 ff.; ausführlicher vgl. Art. 163 N 1 ff.), oder die bewegte Entstehungsgeschichte der pa.Iv. (vgl. Art. 107 N 1 ff.).

2. Einzelne Beratungsgegenstände

8 Die Entwürfe von Kommissionen und des BR zu Erlassen der BVers werden in Bst. a erwähnt. Unterbreitet der BR Erlassentwürfe der BVers (Art. 181 BV), so sind diese durch eine Kommission vorzuberaten (Art. 44 Abs. 1 ParlG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GRN und Art. 17 Abs. 1 GRS). In den Räten bildet sodann der Antrag der jeweiligen Kommission die Beratungsgrundlage – und nicht der Erlassentwurf des BR. Der BR tritt mit der Einreichung des Erlassentwurfs bei der BVers die Herrschaft über den Beratungsgegenstand und das Verfahren ab. Auch kann er den Entwurf nicht mehr zurückziehen (Art. 73 Abs. 3 ParlG). Der BR kann jedoch an seinen Anträgen festhalten oder neue Anträge einbringen (Art. 160 Abs. 2 BV).

9 Für die die Definition der einzelnen Beratungsgegenstände kann auf die einschlägigen Bestimmungen verwiesen werden – für Bst. b (pa.Iv., Kt.Iv. und Vorstösse) auf Art. 107, 115, 118, 120, 123 und 125 ParlG, für Bst. c (Berichte) auf Art. 45 Abs. 1 Bst. a und Art. 143 ff. ParlG, für Bst. d (Wahlvorschläge und Anträge für die Bestätigung von Wahlen) auf Art. 135 f. und Art. 140 ParlG, für Bst. e. (Ordnungsanträge) auf Art. 76 ParlG, für Bst. f (Erklärungen) auf Art. 32 f. GRN und Art. 27 f. GRS (vgl. Art. 118 N 26) und

1 Mit dieser Überlegung begründete die SPK-StR ihren mit Änderung des ParlG vom 21.6.2013 erfolgreichen Vorschlag, dass das Begehren für die Durchführung einer a.o. Session neu bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen muss: «Bisher wurde nur ein Thema bezeichnet. Die Räte diskutieren aber nicht formlos irgendwelche Themen, sondern behandeln notwendigerweise nur bestimmte, formal definierte Beratungsgegenstände» (BBl 2011 6809).

2 A.A. Höfler, «Ein Artikel – eine Norm». Redaktionelle Überlegungen zur Diskursstruktur von Gesetzesartikeln, in: LeGes 2012, H. 3, 326 f.

für Bst. g. (Petitionen und Eingaben) auf Art. 126 sowie Art. 129 ParlG. Für Bst. h kann für die Einsprachen auf das Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland in Art. 129*a* ParlG und für die Gesuche betr. Aufhebung der Immunität auf Art. 16 ff. ParlG und Art. 13 ff. VG verwiesen werden.

10 Jedoch auch der Begriff «Beschwerde» ist in Bst. h enthalten. Dies bezieht sich einerseits auf die Beschwerden betreffend Zuständigkeitskonflikte (Art. 157 Abs. 1 Bst. b BV; vgl. Art. 40 N 2), andererseits auf Art. 79 Abs. 1 VwVG, der eine Beschwerde an die BVers zulässt, sofern ein BG es vorsieht. Die Beschwerde an die BVers gemäss Art. 79 Abs. 1 VwVG ist ein Überbleibsel der früheren Staatsrechtspflege durch den BR und die BVers (KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 802), die von 1874 bis 1999 in beschränktem Masse gesetzlich vorgesehen war. Mit den prozessualen Anpassungen an die neue BV (*99.057 Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung. Anpassung der Gesetzgebung*) wurde die sachliche Zuständigkeit der BVers in der Staatsrechtspflege definitiv aus dem VwVG gestrichen (AS 2000 416; vgl. Botschaft BR 11.8.1999 [BBl 1999 7936 f.]). Die verbleibende Beschwerdemöglichkeit an die BVers betraf die Sessionsteilnahmegarantie der durch die BVers gewählten Magistratspersonen und wurde mit den Revision des Immunitätsrechts 2011 aufgehoben (*08.447 pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*; AS 2011 4627 ff.). Heute sieht kein BG mehr die Beschwerde an die BVers vor (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz 1297). Entsprechend dem abschliessenden Kompetenzkatalog der VBVers in Art. 157 BV wäre eine Beschwerde in getrennter Beratung beider Räte mit anschliessendem möglichen Differenzbereinigungsverfahren zu behandeln (LEBER, Art. 79, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], VwVG: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich 2008, 928 ff., Rz 5). Für die Beschlussfassung käme Art. 95 Satz 1 ParlG zur Anwendung.

Art. 72

Einbringen von Beratungsgegenständen

[1] Von Mitgliedern oder Organen der Räte eingebrachte Beratungsgegenstände werden mit ihrer Einreichung beim Ratssekretariat im Rat anhängig gemacht.

[2] Volksinitiativen sowie Begehren der Kantone um Gewährleistung ihrer Verfassung werden mit ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei in den Räten anhängig gemacht.

[3] Die übrigen Beratungsgegenstände werden mit Einreichung bei der Bundesversammlung in beiden Räten anhängig gemacht.

Dépôt des objets soumis à délibération

[1] Un objet émanant d'un député ou d'un organe des conseils est réputé pendant devant le conseil à compter du moment où il a été déposé au secrétariat de ce dernier.

[2] Une initiative populaire ou une demande de garantie d'une constitution cantonale sont réputées pendantes devant les conseils à compter du moment où elles ont été déposées à la Chancellerie fédérale.

[3] Les autres objets sont réputés pendants devant les conseils à compter du moment où ils ont été déposés à l'Assemblée fédérale.

Iscrizione nel ruolo di oggetti in deliberazione

[1] Gli oggetti in deliberazione proposti da parlamentari o da organi delle Camere sono iscritti nel ruolo quando sono depositati presso la segreteria della Camera.

[2] Le iniziative popolari nonché le domande dei Cantoni di conferire la garanzia federale alle loro costituzioni sono iscritte nel ruolo quando sono depositate presso la Cancelleria federale.

[3] Gli altri oggetti in deliberazione sono iscritti nel ruolo in ambo le Camere quando sono depositati presso l'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3
1. Von Mitgliedern oder Organen eingebrachte Beratungsgegenstände (Abs. 1) 3
2. Volksinitiativen und Gewährleistung der Kantonsverfassungen (Abs. 2) . . 7
3. Übrige Beratungsgegenstände (Abs. 3) 8

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3565); AmtlBull NR 2001 1340; AmtlBull StR 2002 8; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20.6.2003 (AS 2003 3645 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bis zum Inkrafttreten des ParlG legte keine Bestimmung übersichtlich fest, zu welchem Zeitpunkt das Verfahren der BVers ausgelöst wird. Die Formulierung «Hängigkeit eines Beratungsgegenstandes» war in Bezug auf das Verfahren der BVers nicht gebräuchlich. Nur vereinzelte Bestimmungen wiesen indirekt auf die Hängigkeit der Beratungsgegenstände hin. So regelte bspw. das GVG 1962, dass die Fristen für die Behandlung der Vo.Iv. für die BVers bereits mit der Einreichung bei der BK zu laufen beginnen (Art. 26 Abs. 1 GVG 1962 und Art. 27 Abs. 1 GVG 1962) und dass die BVers unter bestimmten Voraussetzungen mit der Beratung einer Vo.Iv. beginnen kann, bevor der BR die Botschaft und den Erlassentwurf unterbreitet hat (Art. 29 Abs. 3 GVG 1962). Aus diesen spezifischen Regeln leitete die SPK-NR ab, dass eine Vo.Iv. bereits mit der Einreichung bei der BK in der BVers hängig sei und dass sich eine gleiche Regelung für die Gewährleistungen der Kantonsverfassung aufdränge (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3565]).

2 Im Rahmen der Revision des ParlG erachtete die SPK-NR es als wichtig, den Zeitpunkt der Auslösung des parlamentarischen Verfahrens und damit die Anhängigmachung der Beratungsgegenstände im Rat bzw. in den Räten für alle Beratungsgegenstände festzulegen. Ab diesem Zeitpunkt müssen alle am Verfahren Beteiligten ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen können. «Beispielsweise kann der Bundesrat seine in der Bundesversammlung eingebrachten Beratungsgegenstände nach der Einreichung nicht mehr zurückziehen (Art. 73) und parlamentarische Initiativen, die den Gegenstand eines hängigen Erlassentwurfs betreffen, dürfen nicht eingereicht werden» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3565]). Der von der SPK-NR vorgeschlagene Entwurf (Art. 72 E-

ParlG) wurde sowohl im NR als auch im StR diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1340; AmtlBull StR 2002 8).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Von Mitgliedern oder Organen eingebrachte Beratungsgegenstände (Abs. 1)

3 Beratungsgegenstände, die von Mitgliedern oder Organen der Räte eingebracht werden, werden mit der Einreichung beim Ratssekretariat im jeweiligen Rat anhängig gemacht (zur Rechtswirkung der Hängigkeit, vgl. N 2). Zu den Beratungsgegenständen gem. Abs. 1 gehören insb. Vorstösse, pa.Iv., Ordnungsanträge und Erlassentwürfe der Kommissionen und der Büros (vgl. Art. 71 ParlG). Als Organe gelten Kommissionen, durch Gesetz oder Verordnung bestimmte Delegationen, Fraktionen und die Büros.

4 Ratsmitglieder und Fraktionen können Vorstösse und pa.Iv. nur während der Ratssitzung und nur schriftlich beim Ratssekretariat einreichen (Art. 25 GRN 2003; Art. 21 GRS 2003). Ratsmitglieder reichen ihre Vorstösse und pa.Iv. nur in dem Rat ein, dem sie angehören. Fraktionen können ihre Vorstösse und pa.Iv. entweder im NR oder im StR einreichen (vgl. Art. 61 ParlG). In der Praxis reichen sie ihre Vorstösse im NR ein, denn im StR spielen die Fraktionen der BVers eine untergeordnete Rolle (vgl. Art. 61 N 17 f.)[1]. Bis heute hat noch nie eine Fraktion einen Vorstoss oder eine pa.Iv. im StR eingereicht.

5 Vorstösse und Erlassentwürfe von Kommissionen und den Büros dürfen jederzeit, d.h. auch zwischen den Sessionen, eingereicht werden. Als Einreichungsdatum gilt das Datum der Beschlussfassung in der Kommission oder im Büro. Ab diesem Zeitpunkt sind diese Beratungsgegenstände im jeweiligen Rat hängig und das parlamentarische Verfahren beginnt zu laufen. Das heisst für den BR beginnt die Frist für die Beantwortung der Vorstösse (Art. 121 Abs. 1, Art. 124 Abs. 1, Art. 125 Abs. 2 ParlG); von der Kommission oder vom Büro verabschiedete Erlassentwürfe gehen zur Stellungnahme an den BR (Art. 112 Abs. 3 ParlG).

6 Ein Erlassentwurf einer Kommission oder eines Büros ist nach der Verabschiedung in der Kommission nur im Erstrat hängig. Erst nach der Gesamtabstimmung im Erstrat geht das Geschäft an den Zweitrat und ist dort hängig. Das hat zur Folge, dass ein Geschäft bereits erledigt ist und von der Geschäftsliste gestrichen wird, wenn der Erstrat auf den Erlassentwurf der Kommission oder des Büros nicht eintritt oder den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ablehnt. Der Erlassentwurf geht in diesem Fall – anders als die Erlassentwürfe des BR (vgl. Art. 114 Abs. 1bis ParlG) – nicht an den Zweitrat. Das Gleiche gilt für die Motion: Eine Mo. ist zuerst nur im Rat hängig, in welchem sie eingereicht wurde; lehnt dieser sie ab, so geht sie nicht an den andern Rat.

2. Volksinitiativen und Gewährleistung der Kantonsverfassungen (Abs. 2)

7 Einen Spezialfall stellen die Vo.Iv. sowie die Begehren der Kantone um Gewährleistung ihrer Verfassungen dar (Abs. 2). Diese werden nicht erst bei der Verabschiedung der Botschaft des BR, sondern bereits mit der Einreichung in der BK in den Räten anhängig gemacht. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die BVers mit den Arbeiten beginnen kann, falls ihr der BR die Botschaft nicht oder nicht rechtzeitig unterbereitet. Aus diesem Grund beginnen die Behandlungsfristen der BVers für die Beratung von Vo.Iv. mit ihrer

1 Der StR spricht von den ständerätlichen «Gruppen».

Einreichung bei der BK zu laufen (vgl. Art. 100 ParlG). Und die BVers kann mit ihren Beratungen gem. Art. 97 Abs. 3 ParlG beginnen, noch bevor der BR die Botschaft und den Entwurf eines BB über die Vo.Iv. unterbreitet hat (vgl. Art. 97 N 19 ff.).

3. Übrige Beratungsgegenstände (Abs. 3)

Die übrigen Beratungsgegenstände werden mit der Einreichung bei der BVers in beiden Räten anhängig gemacht (Abs. 3). Zu den übrigen Beratungsgegenständen gehören insb. die Erlassentwürfe und Berichte des BR, Kt.Iv. und Petitionen. Als Zeitpunkt der Einreichung von Erlassentwürfen des BR gilt in der Praxis der Tag der Verabschiedung der Botschaft durch den BR. Ab diesem Zeitpunkt kann der BR einen Erlassentwurf nicht mehr zurückziehen (Art. 73 Abs. 3 ParlG), und eine pa.Iv., welche den Gegenstand eines hängigen Erlassentwurfes betrifft, ist nicht mehr zulässig (vgl. Art. 108 ParlG). **8**

Von Art. 72 nicht erfasst werden die Berichte des BR, welche in Erfüllung eines Po. erfolgen, denn diese sind nur in dem Rat hängig, in dem das Po. angenommen wurde. **9**

Art. 73

Rückzug von Beratungsgegenständen

[1] Beratungsgegenstände können von ihren Urheberinnen und Urhebern zurückgezogen werden, bis ein Rat erstmals darüber Beschluss gefasst hat.

[2] Eine parlamentarische Initiative oder eine Standesinitiative kann nicht mehr zurückgezogen werden, sobald eine vorberatende Kommission ihr Folge gegeben hat.

[3] Beratungsgegenstände, die vom Bundesrat eingebracht wurden, können von ihm nicht zurückgezogen werden.

Retrait des objets soumis à délibération

[1] Après la première décision d'un conseil, un objet ne peut plus être retiré par son auteur.

[2] Après qu'une commission chargée de leur examen préalable a décidé d'y donner suite, une initiative parlementaire ou une initiative d'un canton ne peuvent plus être retirées.

[3] Une fois déposé, un objet émanant du Conseil fédéral ne peut plus être retiré.

Ritiro di oggetti in deliberazione

[1] Gli oggetti in deliberazione possono essere ritirati dai loro autori finché la Camera prioritaria non abbia deciso in merito.

[2] Un'iniziativa parlamentare o cantonale non può più essere ritirata se una commissione incaricata dell'esame preliminare le ha dato seguito.

[3] Gli oggetti in deliberazione proposti dal Consiglio federale non possono da questo essere ritirati.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: Anträge Büro-NR 16.8.1973, AmtlBull NR 1973 1203 ff.; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht der Kommission 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1154 f.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Bericht erweitertes Büro 15.5.1986 (BBl 1986 II 1289 ff., insb. 1343); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3565); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3584).

I. Entstehungsgeschichte

1 Mit der Beschränkung des Rückzugsrechts wird die Schnittstelle zwischen individuellem und kollegialem Willen in einem Parlament festgelegt, an welcher sich der Einfluss der Ratsmitglieder auf das Verfahren und den Beratungsgegenstand misst (von Wyss, Maximen, 120). Bis zum Inkrafttreten des ParlG war der Rückzug von *Beratungsgegenständen* (Abs. 1) auf Gesetzesstufe nicht geregelt. In den Ratsreglementen war einzig festgelegt, dass die Urheber von Vorstössen diese während der Session zurückziehen können (vgl. Art. 42 Abs. 2 GRN 1974; Art. 26 Abs. 5 GRS 1986). Bis zu welchem Zeitpunkt ein Rückzug möglich war, war nicht geregelt. Im ParlG wurde das geltende Recht und die langjährige Praxis (vgl. Cron, Geschäftsordnung, 162) verankert, wonach Vorstösse von ihren Urheberinnen oder Urhebern bis zum Zeitpunkt, in dem ein Rat Beschluss gefasst hatte, zurückgezogen werden konnten (Bericht SPK-NR, BBl 2001 3565). Dieser Zeitpunkt wurde im ParlG als generelle Regel für all jene Beratungsgegenstände übernommen, für die es keine Spezialregelung gibt.

2 Für die pa.Iv. (Abs. 2) gab es bis zur Revision des GVG im Jahre 1984 (vgl. Art. 21quinquies GVG 1962) kein Rückzugsrecht. Eine von NR Kaspar Meier (FDP/LU) 1981 eingereichte Mo. *(81.393 Mo. Meier, Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung)* verlangte die Einführung des Rückzugsrechts. Am 9.10.1981 überwies der NR diese Mo. in Form eines Po. (AmtlBull NR 1981 1318). Die Kommission Parlamentsreform überprüfte das Anliegen und schlug daraufhin in ihrem Bericht vom 10.11.1981 vor, das Rückzugsrecht für den Initianten oder die Initiantin vorzusehen, bis ein Rat beschlossen hat, der Initiative Folge zu geben. Nach Ansicht der Kommission sollte es im Stadium der Ausarbeitung einer Vorlage nicht mehr möglich sein, durch einfache Willenserklärung des Initianten oder Initiantin der Kommission den Beratungsgegenstand zu entziehen. In diesem Stadium sollte nur noch der Rat über das Schicksal einer pa.Iv. entscheiden können (BBl 1982 I 1154 f.).

3 Mit der heute geltenden Delegation des Beschlusses «Folge geben» an die Kommission (Art. 109 ParlG) wurde in Art. 73 Abs. 2 auch das Rückzugsrecht des Initianten oder der Initiantin entsprechend angepasst: Der Initiant oder die Initiantin kann seine resp. ihre pa. Iv. nicht mehr zurückziehen, sobald die vorberatende Kommission der pa.Iv. Folge gegeben hat. Gemäss dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 wurde auch mit dieser Änderung der Wille einer Kommission, gesetzgeberisch tätig zu werden, höher gewichtet als die Meinungsänderung eines einzelnen Ratsmitgliedes (BBl 2001 3565).

4 Bereits vor dem Inkrafttreten des ParlG galt die Praxis, dass die Beratungsgegenstände des BR (Abs. 3) nach der Einreichung bei der BVers nicht mehr zurückgezogen werden konnten.[1]

1 Vergleiche das Gutachten der Justizabteilung vom 14.6.1949, VEB 1948–1950, H. 19/20, 30.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Art. 73 Abs. 1 legt allgemein fest, dass Beratungsgegenstände von ihren Urheberinnen und Urhebern zurückgezogen werden können, bis ein Rat erstmals darüber Beschluss gefasst hat. Diese Regel gilt insb. für Vorstösse, Entwürfe von Kommissionen und den Büros, Wahlvorschläge, Erklärungen und Ordnungsanträge. Mit dem Passus «erstmals darüber Beschluss gefasst hat» wird ein inhaltlicher Entscheid verlangt und nicht ein Verfahrensentscheid. Somit müssen Mo. angenommen oder abgelehnt werden. Die Zuweisung einer Mo. an eine Kommission durch den Rat zur Vorberatung (Art. 21 Abs. 2 GRN; Art. 17 Abs. 3 GRS) ist demgegenüber kein inhaltlicher Entscheid, sondern ein Verfahrensentscheid, welcher auf das Rückzugsrecht keine Auswirkungen hat.[2] Das gilt auch für den Beschluss eines Rates, über eine Ip. eine Diskussion zu führen, die Behandlung eines Beratungsgegenstandes zu sistieren oder zumindest zu verschieben, oder die Frist der Kommission für die Unterbreitung eines Erlassentwurfes zu verlängern (Art. 113 Abs. 1 ParlG). **5**

Sofern über einzelne Punkte eines Vorstosses getrennt beraten und abgestimmt werden kann, kann die Urheberin oder der Urheber auch einzelne Punkte eines Vorstosses zurückziehen.[3] **6**

Art. 73 Abs. 1 ist auch für Kommissionsinitiativen von Bedeutung. Beschliesst eine Kommission, eine Initiative zu ergreifen und stimmt die zuständige Kommission des anderen Rates diesem Beschluss zu, kann die Kommission mit der Ausarbeitung des Erlassentwurfes beginnen (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Gemäss Art. 73 Abs. 1 kann die Kommission ihre Initiative bzw. den Erlassentwurf bis zum Eintretensbeschluss ihres Rates zurückziehen. Bei Kommissionsinitiativen bedarf es keines Abschreibungsantrages ans Plenum, denn die Kommissionsinitiative ist im Rat nicht hängig (Art. 72 und Art. 109 ParlG). Zieht die Kommission hingegen einen Erlassentwurf zurück, welcher sich auf eine pa.Iv. eines Ratsmitgliedes oder einer Fraktion stützt, muss die pa.Iv. vom Rat abgeschrieben werden, weil die pa.Iv. im Einreichungsrat hängig ist (vgl. Art. 72 N 3, 4). **7**

Art. 73 Abs. 2 legt fest, dass eine pa.Iv. oder eine Kt.Iv. nicht mehr zurückgezogen werden kann, sobald eine vorberatende Kommission ihr Folge gegeben hat (vgl. Art. 109 Abs. 3 ParlG). Bei dieser Regel gibt es eine Ausnahme: Stimmt die Kommission des anderen Rates dem Beschluss der Kommission, einer pa.Iv. Folge zu geben, nicht zu, muss die Kommission des Erstrates nochmals darüber beraten, ob sie ihrem Rat beantragen will, der pa.Iv. Folge zu geben. In diesen Fällen hat sich folgende Praxis entwickelt: Beantragt die Kommission ihrem Rat, der pa.Iv. keine Folge zu geben, lebt das Rückzugsrecht der Urheberin oder des Urhebers wieder auf.[4] Es wäre sinnlos, den Rat mit Geschäften zu belasten, welche weder von der Kommission noch von der Initiantin oder vom Initianten unterstützt werden. **8**

In der Praxis stellt sich auch immer wieder die Frage, ob auch bei einer pa.Iv. oder einer Kt.Iv. – analog zu den Vorstössen – ein einzelner Punkt zurückgezogen werden kann. In diesem Zusammenhang gilt Folgendes: Bei der Vorprüfung handelt es sich um eine sum- **9**

2 Vergleiche z.B. *07.3911 Mo. Inderkum. Angemessene Wasserzinsen*. Die Mo. wurde vom Rat an die Kommission zur Vorberatung zugewiesen; trotz dieser Zuweisung zog der Motionär die Mo. am 19.10.2010 zurück.

3 Beispiel: *11.3436 Mo. Schmidt. Schrittweiser Ausstieg aus der Atomenergie* (AmtlBull NR 2011 1003).

4 Vergleiche *10.451 Pa.Iv. FDP/Liberale Fraktion. Wirtschaftsspionage effektiv bekämpfen*.

marische Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfes (Art. 110 ParlG). Im Gegensatz zur Mo. oder zum Po. besteht keine Möglichkeit, über die einzelnen Punkte getrennt zu beraten oder abzustimmen (Art. 119 Abs. 2 ParlG). Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Grund, bei pa.Iv. oder Kt.Iv. einen Teilrückzug zuzulassen. Indessen kann die Kommission in ihrem Bericht darlegen, dass sie einzelne Punkte nicht verwirklichen will.

10 Anders gestaltet sich die Rechtslage bei Beratungsgegenständen, welche durch den BR eingebracht werden: Sobald der BR einen Erlassentwurf, einen Bericht oder eine Erklärung bei der BVers eingereicht hat, kann er diese gem. Art. 73 Abs. 3 nicht mehr zurückziehen. Der BR kann aber sein Antrags- und Rederecht in den Rats- und Kommissionssitzungen geltend machen und entsprechende Anträge stellen (vgl. Art. 160 Abs. 2 BV). Es ist eine verfahrenspolitische und damit auch machtpolitische Errungenschaft der Parlamente, dass Regierungen die Entscheidfindung der Parlamente nicht über den Rückzug von Geschäften vereiteln können.

Art. 74

Verfahren bei Erlassentwürfen

[1] Jeder Rat berät und beschliesst zunächst, ob er auf einen Erlassentwurf eintreten will (Eintretensdebatte).

[2] Hat er Eintreten beschlossen, so berät er anschliessend den Erlassentwurf artikelweise (Detailberatung).

[3] Eintreten ist obligatorisch bei Volksinitiativen, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Rechnungen, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen sowie bei der Legislaturplanung.

[4] Nach Schluss der ersten Detailberatung findet im Rat eine Gesamtabstimmung statt. Ist Eintreten obligatorisch, so wird ausser bei Voranschlägen und Rechnungen keine Gesamtabstimmung durchgeführt.

[5] Verwirft der Rat einen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung, so kommt dies einem Nichteintreten gleich. Verwirft der Rat Voranschläge oder Rechnungen in der Gesamtabstimmung, so beschliesst er Rückweisung an den Bundesrat.

[6] Ist Eintreten auf einen Erlassentwurf beschlossen, so kann dieser auf Antrag der vorberatenden Kommission oder des Bundesrates abgeschrieben werden, wenn er gegenstandslos geworden ist.

Procédure applicable aux projets d'actes

[1] Chaque conseil examine le projet d'acte et décide s'il entre en matière (débat d'entrée en matière).

[2] S'il a décidé d'entrer en matière, le conseil examine le projet article par article (discussion par article).

[3] L'entrée en matière est acquise de plein droit pour les initiatives populaires, les budgets, les rapports de gestion, les comptes, le programme de la législature, la garantie des constitutions cantonales et les réclamations contre les conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger.

[4] Un vote sur l'ensemble du texte (vote sur l'ensemble) a lieu dans chaque conseil au terme de la première discussion par article. Les projets pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit ne sont pas soumis à un vote sur l'ensemble, sauf les budgets et les comptes.

[5] Le rejet du projet lors du vote sur l'ensemble équivaut à une non-entrée en matière. Le rejet d'un budget ou de comptes équivaut à un renvoi au Conseil fédéral.

[6] Un projet d'acte qui a fait l'objet d'une décision d'entrée en matière peut être classé sur proposition de la commission chargée de l'examen préalable ou du Conseil fédéral s'il est devenu sans objet.

Procedura in caso di disegni di atti legislativi

[1] Ciascuna Camera delibera e decide dapprima se intende entrare in materia su un disegno di atto legislativo (dibattito di entrata in materia).

[2] Se decide l'entrata in materia, delibera sul disegno di legge articolo per articolo (deliberazione di dettaglio).

[3] L'entrata in materia è obbligatoria se si tratta di iniziative popolari, preventivi, rapporti di gestione, consuntivi, reclami sollevati contro trattati intercantonali o contro trattati conclusi dai Cantoni con l'estero, conferimento della garanzia a costituzioni cantonali e programma di legislatura.

[4] Terminata la prima deliberazione di dettaglio, nella Camera si procede alla votazione sul complesso. Non vi è votazione sul complesso se l'entrata in materia è obbligatoria, eccetto in caso di preventivi e consuntivi.

[5] La reiezione di un disegno di atto legislativo nella votazione sul complesso equivale a una non entrata in materia. La reiezione di preventivi e consuntivi comporta rinvio al Consiglio federale.

[6] Un disegno di atto legislativo su cui si è decisa l'entrata in materia può essere tolto dal ruolo, su proposta della commissione incaricata dell'esame preliminare o del Consiglio federale, se è divenuto privo di oggetto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Die drei Verfahrensschritte	1
2. Obligatorisches Eintreten	6
3. Abschreibung eines Erlassentwurfs	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Eintreten (Abs. 1)	10
2. Detailberatung (Abs. 2)	14
3. Obligatorisches Eintreten (Abs. 3)	15
4. Gesamtabstimmung (Abs. 4 und 5)	16
5. Abschreibung vor der Gesamtabstimmung (Abs. 6)	20

Materialien

Bis 1946: GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (AS 1850–1851 14 ff.); Botschaft BR 4.6.1877 (BBl 1877 III 134 ff., insb. 136 f.), Änderung GRS 21.6.1877 (AS 1877–1878 109 f.), Änderung GRN 22.6.1877 (AS 1877–1878 111 f.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1478), GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
98.404 Pa.Iv. Einigungsverfahren beim Voranschlag: Bericht FK-NR 2.2.1998 (BBl 1998 1683 ff., insb. 1685).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3565 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
04.081 RVOG (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland): Botschaft BR 3.12.2004 (BBl 2004 7103 ff., insb. 7117); Änderung ParlG 7.10.2005 (AS 2006 1265 ff.).
04.438/04.449 Pa.Iv. Legislaturplanung: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BBl 2006 1837 ff, insb. 1844 f.); Änderung ParlG 22.6.2007 (AS 2007 5231 ff.).
10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlamentes: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6816 f.), Änderung ParlG (AS 2013 3687 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Die drei Verfahrensschritte

1 Die Erstberatung von Erlassentwürfen in den drei Verfahrensschritten – Eintreten, Detailberatung und Gesamtabstimmung – stammt aus dem englischen Parlamentsrecht und wurde 1848 zuerst ohne gesetzliche oder reglementarische Verankerung von den Eidg. Räten übernommen (von Wyss, Maximen, 8). Die Verankerung dieser Verfahrensschritte zunächst in den Reglementen und später auch auf Gesetzesstufe führte jeweils weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen. Bereits im GRS 1849 war vorgesehen, dass nach der artikelweisen Beratung eine Abstimmung über den Gesetzes- oder den Beschlussentwurf erfolgt (Art. 57). Im GRN 1850 wurde diese Abstimmung nur gefordert, falls ein Beratungsgegenstand aus mehreren Artikeln besteht (Art. 56).

2 Am 21. bzw. 22.6.1877 wurde sowohl das GRS 1849 als auch das GRN 1850 mit einer Verfahrensbestimmung ergänzt, welche allerdings nur für die Beratung des Zivilrechtes galt. Diese Bestimmung schloss die artikelweise Beratung für das Zivilrecht aus und legte fest, dass der Rat nach dem Eintretensbeschluss festzulegen hatte, ob er die Vorlage in seiner Gesamtheit oder abschnittweise in die Beratung zieht. Diese Beschränkung wurde vorgeschlagen, weil sich für solch umfangreiche Arbeiten wie das Zivilrecht «grössere parlamentarische Körperschaften nicht eignen» und mit der artikelweisen Beratung nicht die nötige Systematik sichergestellt werden kann (Botschaft BR 4.6.1877 [BBl 1877 III 136 f.]).

3 Mit den Totalrevisionen von GRN und GRS im Jahre 1903 wurden die drei Verfahrensschritte ausdrücklich verankert (vgl. Art. 43, 53 und 54 GRS 1903; Art. 66, 69 und 73 GRN 1903).

4 Da «vom Ausgang der Gesamtabstimmung das Schicksal einer Vorlage abhängen kann und das Ergebnis für den weiteren Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten von Bedeutung ist», vertrat man die Auffassung, dass «die Vorschrift nicht allein den autonomen Geschäftsreglementen der beiden Räte überlassen werden» konnte (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1478]). Die Pflicht, nach der ersten Beratung eine Gesamtabstimmung durchzuführen, wurde daher 1962 ins GVG übernommen (Art. 34).

5 Die beiden anderen Verfahrensschritte (Eintreten und Detailberatung) wurden erst mit dem ParlG im Jahre 2003 auf Gesetzesstufe verankert. Im Bericht der SPK-NR vom 21.3.2001 wird die Auffassung vertreten, dass die Grundzüge dieses Verfahrens gemäss dem materiellen Gesetzesbegriff von Art. 164 BV auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen (BBl 2001, 3565).

2. Obligatorisches Eintreten

6 Die Fälle, in welchen das Eintreten obligatorisch ist, waren bis 2003 auf Reglementsstufe aufgelistet. Das galt «bei allen Geschäften, deren Behandlung nicht unterbleiben darf, namentlich bei Volksbegehren, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Gewährleistungen kantonaler Verfassungen, Erwahrung von Volksabstimmungen, Motionen des anderen Rates usw.» (Art. 64 Abs. 2 GRN 1974; Art. 62 Abs. 2 GRS 1975). In all diesen Fällen muss die BVers eine verfassungsmässige oder gesetzliche Aufgabe wahrnehmen, weshalb sie nicht darüber entscheiden kann, ob sie sich mit dem Gegenstand beschäftigen will oder nicht (vgl. Budgetpflicht usw.). Mit dem ParlG wurden auch diese Fälle aufgrund ihrer Wichtigkeit i.S.v. Art. 164 BV auf Gesetzesstufe gehoben (Bericht SPK-NR 21.3.2001 [BBl 2001, 3565]).[1]

7 Für Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland (vgl. auch Art. 129*a* ParlG) wurde das obligatorische Eintreten erst mit der Revision des ParlG vom 7.10.2005 eingeführt, weil die BVers gem. Art. 172 Abs. 3 BV keine Wahl hat, ob sie diese Aufgabe wahrnehmen will oder nicht. Im Jahr 2005 wurde auf Antrag der SPK-NR auch das Eintreten auf den BB über die Legislaturplanung obligatorisch erklärt, da die BVers gem. der BV bei wichtigen Planungen zur Mitwirkung verpflichtet ist (vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV; Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1845]).

8 Bis zum Inkrafttreten des ParlG wurde bei Beratungsgegenständen, bei welchen das Eintreten obligatorisch war, eine Gesamtabstimmung durchgeführt. Nicht geregelt war die Rechtsfolge bei einem negativen Ausgang der Gesamtabstimmung. Im Bericht SPK-NR vom 1.3.2001 wurde vorgeschlagen, diese Lücke zu schliessen und bei Geschäften, bei welchen die BVers den Inhalt nicht abändern kann und sich die Beschlussfassung in der Detailberatung auf die Gewährleistung, Genehmigung oder Annahme oder Ablehnung beschränkt, auf die Gesamtabstimmung zu verzichten, weil die Gesamtabstimmung in diesen Fällen die gleiche Funktion hat (BBl 2001 3566). Anders beurteilt wurde die Frage der Gesamtabstimmung bezüglich Voranschlag und Rechnung: Die Räte behandeln insb. beim Voranschlag einen umfangreichen Erlassentwurf, und die Gesamtabstimmung hat die gleiche Funktion wie bei jedem anderen Erlass (vgl. N 16). Dementsprechend wurde beim Voranschlag, aber auch bei der Rechnung eine Gesamtabstimmung vorgesehen und zusätzlich festgelegt, dass die Verwerfung in der Gesamtabstimmung einer Rückweisung an den BR gleichkommt. Bereits die FK-NR hatte in ihrem Bericht vom 2.2.1998 festgehalten, dass das Nichtzustandekommen eines Voranschlags einer Rückweisung gleichkomme, und der BR der BVers sofort einen neuen Voranschlag vorlegen müsse, weil die Zurverfügungstellung der finanziellen Ressourcen «eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung der Staatsaufgaben» bilde (BBl 1998 1685f). Einige Jahre später wurde sodann auch im Rahmen des BB über die Legislaturplanung *(04.438/04.449 Pa.Iv. Legislaturplanung)* auf die Festsetzung einer Gesamtabstimmung verzichtet. Dies mit der Begründung, dass im schweizerischen politischen System nicht erwartet werden könne, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2005 1844], s. Art. 146 ParlG).

1 Die Mo. des anderen Rates wurde mit dem ParlG aus der Aufzählung gestrichen, weil eine Mo. nicht nach dem Verfahren für Erlassentwürfe behandelt wird (vgl. Art. 121 ParlG).

3. Abschreibung eines Erlassentwurfs

9 Mit den Jahren hat sich eine Praxis entwickelt, dass ein an den BR zurückgewiesener Erlassentwurf abgeschrieben wird, wenn der BR den Räten anstelle von neuen Anträgen zum ursprünglichen Erlassentwurf einen neuen Erlassentwurf unterbreitet (vgl. Art. 75 N 6).[2] Da der Rat auf den zurückgewiesenen Erlassentwurf bereits eingetreten ist und dieser demzufolge immer noch in den Räten hängig ist, könnte der Erlassentwurf theoretisch nur durch eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung erledigt werden, denn das Rückkommen auf den Eintretensbeschluss wird durch Art. 76 Abs. 3 ParlG ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Art. 76 N 28). Die Praxis, einen Erlassentwurf abzuschreiben, obwohl ein Rat bereits eingetreten ist, wurde mit der Teilrevision des ParlG vom 21.6.2013 gesetzlich verankert. Das Recht, einen solchen Abschreibungsantrag zu stellen, wurde dabei auf die vorberatenden Kommissionen und den Bundesrat beschränkt, damit der Ratsbetrieb nicht durch politisch motivierte Abschreibungsanträge verzögert wird (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6817]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Eintreten (Abs. 1)

10 Gemäss Art. 74 ParlG berät der Rat einen Erlassentwurf in drei Schritten: Eintreten, Detailberatung und Gesamtabstimmung. Dieses Verfahren gilt auch für die Vorberatung von Erlassentwürfen in der Kommission (s. Art. 46 Abs. 1 ParlG).

11 Jeder Rat beschliesst demzufolge zuerst, ob er auf einen Erlassentwurf eintreten will oder nicht. Der Rat kann auf die Eintretensdebatte verzichten, falls kein Antrag auf Nichteintreten gestellt wird (Art. 45 Abs. 1 GRN; Art. 37 Abs. 1 GRS). Anerkennt er grundsätzlich den gesetzgeberischen Handlungsbedarf, so beschliesst der Rat, auf einen Erlassentwurf einzutreten. Ist er der Ansicht, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, so entscheidet der Rat, auf den Entwurf nicht einzutreten.

12 Beschliesst ein Rat Nichteintreten, ist das Verfahren in diesem Rat vorerst abgeschlossen, und der Erlassentwurf geht zur Beratung an den anderen Rat.[3] Der Zweitrat hat auch in diesem Fall das Recht, eine Detailberatung durchzuführen, denn der Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern verlangt, dass beide Räte unabhängig vom Prioritätsrat die gleichen Rechte haben[4].

13 Beschliesst ein Rat entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission, auf einen Erlassentwurf einzutreten, geht der Entwurf zurück an die Kommission zur Detailberatung (vgl. Art. 75 N 15), weil ein Rat einen Entwurf nicht ohne Vorberatung durch die Kommission behandeln darf (Art. 21 Abs. 1 GRN; Art. 17 Abs. 1 GRS).

---

2 Vergleiche in diesem Zusammenhang z.B.: *05.028 Bahnreform 2*; *07.057 Bundesgesetz über die Massnahmen zur inneren Sicherheit. Änderung*.

3 Dieses Verfahren gilt nicht für Erlassentwürfe von Kommissionen, weil diese nicht in beiden Räten hängig sind (s. Art. 72 N 6).

4 Diesen Grundsatz musste sich der StR gegenüber dem politisch bedeutsameren NR im 19. Jahrhundert erkämpfen (Bericht Kommission-StR [BBl 1886 I 37 ff.]).

2. Detailberatung (Abs. 2)

14 Ist Eintreten obligatorisch oder hat der Rat Eintreten beschlossen, erfolgt anschliessend die Detailberatung. Die Detailberatung kann artikelweise, abschnittweise oder in globo erfolgen (Art. 45 Abs. 2 GRN; Art. 37 Abs. 2 GRS)[5]. In der Regel schlägt die Präsidentin oder der Präsident in Absprache mit den Berichterstatterinnen oder den Berichterstattern der Kommission die Art und Weise der Detailberatung vor. Ein Ratsmitglied kann aber mittels Ordnungsantrag eine andere als die vorgeschlagene Form beantragen.

3. Obligatorisches Eintreten (Abs. 3)

15 Volksinitiativen, Voranschläge, Geschäftsberichte, Rechnungen, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, Gewährleistungen kantonaler Verfassungen sowie die Legislaturplanung müssen von der BVers von Verfassungs wegen behandelt werden. Eintreten ist in diesen Fällen gem. Abs. 3 obligatorisch (vgl. auch N 6 f.). Insbesondere bei den wichtigen Geschäften wie den Vo.Iv. und beim Voranschlag führen die Räte eine Eintretensdebatte durch, welche der Präsident oder die Präsidentin beendet mit der Bem. «Eintreten ist obligatorisch».

4. Gesamtabstimmung (Abs. 4 und 5)

16 Die Erstberatung eines Erlassentwurfes wird beendet durch die Gesamtabstimmung. Gemäss Art. 78 Abs. 4 ParlG wird über unbestrittene Anträge nicht abgestimmt. Bei der Gesamtabstimmung verlangen die Ratsreglemente aber, dass sie immer durchgeführt wird, d.h. auch dann, wenn niemand opponiert (Art. 59 Abs. 2 Bst. a GRN; Art. 45 Abs. 2 Bst. b GRS; s.a. 78 Abs. 4 N 21). Die Gesamtabstimmung hat die Funktion, dass jedes Ratsmitglied am Ende der Detailberatung das Resultat der Beratung insgesamt beurteilen und seine Meinung mittels einer Abstimmung abgeben kann. In der Detailberatung können für die Gesamtvorlage präjudizierende Einzelentscheide gefällt werden, weshalb die Gesamtabstimmung die unverfälschte Willenskundgabe der Ratsmitglieder sichert (von Wyss, Maximen, 220). Verwirft ein Rat einen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung, so kommt das gem. Abs. 5 einem Nichteintreten gleich. Das hat zur Folge, dass übereinstimmende Beschlüsse beider Räte vorliegen und das Geschäft erledigt ist, wenn im Anschluss an eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung durch den Erstrat der Zweitrat auf die Vorlage nicht eintritt (Art. 83 ParlG).[6] Lehnt der Zweitrat einen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ab, beginnt das Differenzenbereinigungsverfahren (vgl. Art. 89 N 7 f.).

17 Lehnt eine Kommission einen Entwurf in der Gesamtabstimmung ab, beantragt sie ihrem Rat in Analogie zu Abs. 5, auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Anträge der Kommissionsmehrheit und -minderheit aus der Detailberatung fallen dahin. Die Minderheit kann einzig den Antrag stellen, auf die Vorlage einzutreten.[7]

---

5 Bei grösseren und komplexen Erlassentwürfen werden im NR auch thematische Blöcke gebildet für die Detailberatung *(11.030 6. Iv. Revision. Zweites Massnahmepaket; 10.052 Asylgesetz. Änderung;10.019 Raumplanungsgesetz. Teilrevision; 09.067 Für ein gesundes Klima. Volksinitiative. CO2-Gesetz. Revision).*

6 Bsp.: *02.027 Flugverkehrskontrolle über deutschem Hoheitsgebiet. Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland.*

7 Vergleiche in diesem Zusammenhang z.B.: *05.081 StGB. Lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter* (AmtlBull NR 2007 1185 ff.): Anträge von Kommissionsmehrheiten oder

18 Ist ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission auf einen Entwurf eingetreten, geht der Entwurf zurück an die Kommission zur Detailberatung. Lehnt die Kommission den Entwurf in der Folge in der Gesamtabstimmung ab, kann dieser Antrag nicht in einen Nichteintretensantrag umgewandelt werden, weil das Rückkommen auf die Eintretensfrage im Rat durch Art. 76 Abs. 3 ParlG ausgeschlossen wird (vgl. Art. 76 N 28). Die Kommission unterbreitet ihrem Rat die Mehrheits- und Minderheitsanträge aus der Detailberatung und stellt den Antrag, den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen.[8]

19 Ist Eintreten obligatorisch, so findet gem. Abs. 4 i.d.R. keine Gesamtabstimmung statt, weil eine negative Gesamtabstimmung einem Nichteintreten gleichkommt, einer Rechtsfolge, die für diese Kategorie von Beratungsgegenständen ausgeschlossen ist. Bei Voranschlag und Rechnung wird eine Gesamtabstimmung durchgeführt, und Abs. 5 legt die Rechtsfolge für den Fall einer negativen Gesamtabstimmung fest:[9] Verwirft ein Rat zweimal oder verwerfen beide Räte den Entwurf in der Gesamtabstimmung, gilt das als Rückweisungsbeschluss an den BR. In der Folge hat der BR die Pflicht, einen neuen Entwurf zu unterbreiten. Obwohl in Abs. 5 nicht ausdrücklich erwähnt, gilt dieses Verfahren auch für die Nachträge.

5. Abschreibung vor der Gesamtabstimmung (Abs. 6)

20 Falls nach dem Eintretensbeschluss des Rates «die Aufnahme oder Fortsetzung der Detailberatung keinen Sinn mehr macht» (Bericht SPK-StR 29. 8. 2001 [BBl 2011 6817]), kann ein Erlassentwurf ausnahmsweise abgeschrieben werden, weil er gegenstandslos geworden ist. Das entsprechende Antragsrecht steht nur der vorberatenden Kommission und dem BR zu. Es ist an diesen zu beurteilen, ob der Entwurf gegenstandslos geworden ist oder nicht. Dieser Fall dürfte hauptsächlich dann eintreten, wenn der BR in Erfüllung eines Rückweisungsbeschlusses einen neuen Erlassentwurf unterbreitet (vgl. Art. 75 N 6).

Art. 75

Rückweisung

[1] Ein Rat kann einen Erlassentwurf, auf den er eingetreten ist, oder einen anderen Beratungsgegenstand an den Bundesrat oder an die vorberatende Kommission zur Überprüfung oder Änderung zurückweisen.

[2] Einzelne Abschnitte oder Bestimmungen kann er auch bei der späteren Beratung zurückweisen.

-minderheiten auf Ablehnung in der Gesamtabstimmung wurden gem. Abs. 5 umgewandelt in Anträge auf Nichteintreten. Nur wenn die Umwandlung nicht mehr möglich ist, weil die Eintretensfrage bereits entschieden ist (s. Art. 76 Abs. 3 N 28), können ausnahmsweise Anträge zur Gesamtabstimmung gestellt werden.

8 Vergleiche in diesem Zusammenhang z.B.: *12.044 Aarhus-Konvention. Genehmigung*: Der NR trat am 13. 9. 2012 entgegen dem Antrag der Kommission auf die Vorlage ein (AmtlBull NR 2012 1395). Die Minderheit der Kommission konnte sodann nicht mehr beantragen, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie konnte jedoch den Antrag stellen, den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen (AmtlBull NR 2013 16).

9 Verwirft ein Rat in der ersten Beratung den Entwurf in der Gesamtabstimmung, geht die ganze Vorlage – und nicht nur der Rückweisungsbeschluss – an den anderen Rat zur Beratung (Detailberatung und Gesamtabstimmung). Abs. 5 umschreibt lediglich die Rechtsfolge der Ablehnung in der Gesamtabstimmung; deshalb orientiert sich das weitere Verfahren nicht an Art. 87 ParlG.

[3] Anträge auf Rückweisung geben an, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll.

Renvoi d'un projet

[1] Le conseil peut renvoyer au Conseil fédéral ou à la commission chargée de l'examen préalable un projet d'acte sur lequel il a décidé d'entrer en matière, ou tout autre objet soumis à délibération, afin qu'il soit réexaminé ou modifié.

[2] Parvenu à un stade ultérieur des délibérations, le conseil peut encore renvoyer certains chapitres ou dispositions.

[3] Les propositions de renvoi indiquent les éléments à réexaminer, à modifier ou à compléter.

Rinvio

[1] Una Camera può rinviare al Consiglio federale o alla commissione incaricata dell'esame preliminare, per riesame o modifica, un disegno di atto legislativo sul quale essa è entrata in materia ovvero un altro oggetto in deliberazione.

[2] Singole sezioni o disposizioni possono essere rinviate anche in seconda lettura.

[3] Le proposte di rinvio indicano che cosa debba essere riesaminato, modificato o completato.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Gegenstand und Verfahren der Rückweisung 5
2. Zeitpunkt der Behandlung der Rückweisungsanträge im Rat 10
3. Inhalt des Rückweisungsantrages 12

Materialien

Bis 1927: GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1203 ff., insb. 1267 ff.; AmtlBull NR 1974 1013; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: AmtlBull StR 1975 354 ff., insb. 512 f.; GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Bericht erweitertes Büro-StR 15.5 1986 (BBl 1986 II 1289 ff., insb. 1345); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff., insb. 1455), AmtlBull NR 1990 17; GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3471 ff., insb. 3567); ParlG (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits das GRN 1903 (Art. 72) und das GRS 1927 (Art. 58) sahen vor, dass der Rat eine Vorlage zur Revision oder zur Bereinigung an eine Kommission zurückweisen kann. Weiter war festgelegt, dass die Rückweisung zur Revision oder zu Bereinigung – ohne Ratsbeschluss – erfolgen musste, wenn die Kommission dies verlangte.

2 Die Rückweisung eines Entwurfs an den BR war dagegen bis 1974 weder im Gesetz noch in den Reglementen verankert. In der Praxis geschah dies aber immer wieder (für Bsp. vgl. CRON, Geschäftsordnung, 200): Die Rückweisung einer Vorlage an den BR wurde mit einem Ordnungsantrag gefordert; und gemäss CRON sprach sich der Rat mit der Rückweisung grundsätzlich für die Vorlage aus, womit er auch Eintreten beschloss (CRON, Geschäftsordnung, 201). Erst im Jahre 1974 wurde die von CRON beschriebene Praxis im GRN verankert und ergänzt, dass auch zu Berichten ohne Erlassentwurf Ergänzungen verlangt werden können (Art. 65 Abs. 3 GRN 1974). Zudem führte der NR eine klare Unterscheidung ein zwischen der Rückweisung mit einem Auftrag zur *materiellen* Überprüfung (Art. 65 GRN 1974) und der Rückweisung mit dem Auftrag zur *redaktionellen* Überarbeitung (sog. Textbereinigung, Art 69 GRN 1974). Weiter wurde festgelegt, dass bei Rückweisungsanträgen anzugeben ist, in welchem Sinne die Neuprüfung geschehen sollte (Art. 67 Abs. 2 GRN 1974). In der Debatte des NR wurden diese Neuerungen und Präzisierungen nicht thematisiert (AmtlBull NR 1973 1267 ff; AmtlBull NR 1974 1013). Im StR wurde 1975 eine ähnliche Regelung (Art. 61 Abs. 3 und Art. 64 GRS 1975) ebenfalls diskussionslos beschlossen (AmtlBull StR 1975 512 f.). Die «kleine Kammer» verzichtete allerdings auf die Möglichkeit der Rückweisung mit dem Auftrag zur redaktionellen Überarbeitung (Art. 64); diese Bestimmung wurde erst mit der Revision im Jahre 2003 wieder eingeführt (Art 41 GRS 2003). Bis dahin ging der StR zu Recht davon aus, dass der Rat die redaktionelle Überarbeitung auch gestützt auf den Rückweisungsartikel gem. Art. 64 GRS 1975 beschliessen kann. Im GRS 1986 wurde präzisiert, dass die Rückweisung erst nach dem Eintretensbeschluss erfolgen kann und der Rückweisungsantrag festlegen muss, in welchem Sinne die Neuüberprüfung zu erfolgen hat (Art. 61).

3 Mit der Revision des GRN 1990 wurde einzig ergänzt, dass die Anträge auf Rückweisung bereits *bei der Einreichung* eine kurze Darstellung der verlangten Überprüfung oder Änderung enthalten müssen (AmtlBull NR 1990 176).

4 Mit dem ParlG wurde das bisherige Recht auf Gesetzesstufe gehoben und das Rückweisungsrecht auf alle Beratungsgegenstände ausgedehnt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand und Verfahren der Rückweisung

5 Die Rückweisung ist das Recht eines Rates, vom BR oder von der vorberatenden Kommission eine Überprüfung oder eine Änderung des Beratungsgegenstandes zu verlangen.[1] Beschliesst ein Rat, einen Beratungsgegenstand gesamthaft an den BR zurückzuweisen, erhält der Zweitrat Gelegenheit, zum Rückweisungsbeschluss Stellung zu nehmen. Stimmt der andere Rat nicht zu, wird die Rückweisung erst wirksam, wenn der erste Rat daran festhält (zum Einbezug des Zweitrates s. Art. 87 ParlG). In der Praxis gab es im Erstrat bei der Behandlung von Rückweisungsanträgen bisher keine Schwierigkeiten. Unsicherheiten gibt es eher bei der Behandlung des Rückweisungsbeschlusses in der vorberatenden Kommission des Zweitrates und im Zweitrat (s. Art. 87 N 2, 3, 5).

1 Für Bsp. von Rückweisungen an den BR vgl. etwa *09.022 Landwirtschaftsgesetz. Bilanzreserve zur Finanzierung der Begleitmassnahmen; 08.047 Bundesgesetz über die Unfallversicherung. Änderung*. An die vorberatende Kommission wurde z.B. zurückgewiesen: *08.072 CO2 Gesetz: Abgabebefreiung von fossil thermischen Kraftwerken; 04.061 BG über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung*.

Gemäss Abs. 1 kann jeder Beratungsgegenstand zurückgewiesen werden. In der Praxis der BVers werden v.a. Erlassentwürfe, die in Abs. 1 ausdrücklich erwähnt werden, an die vorberatende Kommission oder den BR zurückgewiesen. Der BR erfüllt den Auftrag aus der Rückweisung, indem er eine Zusatzbotschaft mit einem neuen Erlassentwurf oder mit neuen Anträgen unterbreitet (s. Art. 141 N 27 ff.) oder eine neue Botschaft mit einem neuen Erlassentwurf vorlegt (s. Art. 141 ParlG).[2] Unterbreitet der BR einen neuen Erlassentwurf, wird der ursprüngliche Erlassentwurf gestützt auf Art. 74 Abs. 6 ParlG abgeschrieben.[3] Die Kommissionen erfüllen ihren Auftrag aus der Rückweisung, indem sie neue Anträge für die Detailberatung stellen.[4] **6**

Zu den anderen Beratungsgegenständen gehören die Berichte des BR. Die Rückweisung eines Berichtes kommt aber sehr selten vor.[5] Der Beschluss, einen Bericht an den BR zurückzuweisen, geht nur an den andern Rat, falls der Bericht in beiden Räten hängig ist (s. Art. 87 Abs. 1 ParlG). In der Regel werden Berichte des BR, insb. Berichte, welche der BR in Erfüllung eines Po. unterbreitet, zur direkten Erledigung an eine Kommission zugewiesen und sind damit nicht in beiden Räten hängig. Will eine Kommission den Bericht an den BR zurückweisen,[6] muss sie dem Büro den Antrag stellen, den Bericht ins Sessionsprogramm aufzunehmen (Art. 22 Abs. 3 GRN; Art. 18 Abs. 2 GRS), damit sie dem Rat einen entsprechenden Antrag stellen kann.[7] In diesen Fällen geht der Rückweisungsbeschluss nicht an den anderen Rat. Die Kommission könnte aber mittels eines Kommissionspostulates einen Zusatzbericht verlangen (vgl. Art. 123 ParlG). Ist der Bericht in beiden Räten hängig, geht der Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat (Art. 87 Abs. 1 ParlG).[8] **7**

Der Wortlaut von Abs. 1 impliziert zwar, dass jeder Beratungsgegenstand an den BR oder an die Kommission zurückgewiesen werden kann, bei näherer Betrachtung muss dies jedoch relativiert werden. So können weder Erlassentwürfe oder Berichte einer Kommission noch Vorstösse, Kt.Iv. oder pa.Iv. an den BR zurückgewiesen werden. Will die BVers in diesen Fällen einen Auftrag erteilen, muss sie die dazu geeigneten Handlungsinstrumente wie die Mo. oder das Po. nutzen. Diese Auslegung ergibt sich auch aus dem **8**

2 Für Bsp. von bundesrätlichen Zusatzbotschaften vgl. etwa 07.*074 MEDIA Programm 2007–2013. Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft* (Zusatzbotschaft BR 26.11.2008 [BBl 2008 9105 ff.]); *05.028 Bahnreform 2* (Zusatzbotschaft BR 9.3.2007 [BBl 2007 2681 ff.]); *07.057 BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Änderung* (Zusatzbotschaft BR 27.10.2010 [BBl 2010 7841 ff.]); *01.080 Staatsleitungsreform* (Zusatzbotschaft BR 13.10.2010 [BBl 2010 7811 ff.]). Eine neue Botschaft legte der BR etwa im Zusammenhang mit *02.088 Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum* vor. Der Entwurf wurde mit dem Hinweis auf das Geschäft *07.075* abgeschrieben.

3 Bsp.: *02.088 Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum* (vgl. auch FN 2).

4 Vgl. Ausnahme: z.B.: *09.074 Bauspar-Initiative sowie Eigene vier Wände dank Bausparen. Vo.Iv.*: Die Vorlage wurde an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen indirekten Gegenentwurf auszuarbeiten. Die Kommission lancierte zur Erfüllung des Auftrages in der Folge eine Kommissionsinitiative *(10.459)*.

5 Vgl. z.B. *09.078 Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit. Bericht*.

6 Die Kommission könnte auch ein neues Kommissionspostulat einreichen und einen neuen Bericht verlangen. Ebenso könnte die Kommission gestützt auf Art. 150 Abs. 1 ParlG zwar nicht eine Überarbeitung des Berichtes, aber zusätzliche Informationen verlangen.

7 Das Recht, direkt beim Büro die Aufnahme ins Sessionsprogramm zu verlangen, steht gemäss den Reglementen nur der Kommissions*mehrheit* zu. Die Kommissions*minderheit* kann aber im Rat den Ordnungsantrag stellen, den Bericht ins Sessionsprogramm aufzunehmen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS).

8 Vgl. auch Bsp. in FN 5.

Begriff «Rückweisung»: Der Rat beschliesst, den Beratungsgegenstand zurück an den Absender zu schicken. Aus diesem Grund sieht der Gesetzgeber auch ein spezielles Verfahren vor für Vorstösse, welche von einer Kommission vorberaten werden sollen (vgl. Art. 121 N 8; Art. 21 Abs. 2 GRN; Art. 17 Abs. 3 GRS).[9] In diesen Fällen ist weder die Kommission noch der BR Absender. Hingegen kann eine Mo. im Zweitrat an die vorberatende Kommission zur Überprüfung und Änderung zurückgewiesen werden.[10]

9 Selbstverständlich könnte ein Rat auch eine pa.Iv., eine Kt.Iv. usw. an die Kommission zurückweisen. Für eine Petition, welcher der Rat entgegen dem Antrag der Kommission Folge gegeben hat, ist die Rückweisung in Art. 128 Abs. 2 ParlG vorgesehen. Die vorberatende Kommission erhält den Auftrag, das Anliegen der Petition mit einer pa.Iv. oder einem Vorstoss aufzunehmen.

2. Zeitpunkt der Behandlung der Rückweisungsanträge im Rat

10 Über den Antrag auf Rückweisung eines Erlassentwurfes wird immer nach dem Eintretensbeschluss[11], aber noch vor Beginn der Detailberatung Beschluss gefasst, weil der Auftrag i.d.R. zu neuen Anträgen für die Detailberatung führt. Die Antragstellerin oder der Antragsteller erhält während der Eintretensdebatte das Wort für die Begründung des Antrages. Werden mehrere Rückweisungsanträge mit verschiedenen Überprüfungsaufträgen gestellt, werden diese nach den allgemeinen Regeln gem. Art. 79 ParlG zur Abstimmung gebracht. Dies bedeutet, dass ein Rat mehrere Rückweisungsanträge mit unterschiedlichem Inhalt annehmen kann, sofern sie sich inhaltlich nicht ausschliessen.[12]

11 Während der Detailberatung und im Rahmen der Differenzbereinigung können gem. Abs. 2 nur noch einzelne Abschnitte oder Artikel zurückgewiesen werden. Von diesem Recht, nur Teile eines Erlassentwurfes zurückzuweisen, wird von den Räten jedoch kaum Gebrauch gemacht, weil die Kommissionen bereits während der Vorberatung vom BR zusätzliche Arbeitspapiere und neue Formulierungsvorschläge verlangen können (Art. 150 Abs. 1 ParlG).[13] Möchte eine Kommission nur einen Teil eines Erlassentwurfes an den BR zurückweisen und den Rest des Entwurfs in den Räten weiterberaten, stellt sie in der Praxis ihrem Rat den Antrag, den Erlassentwurf zu teilen und den neuen Erlassentwurf an den BR zurückzuweisen (s. Art. 76 N 23).[14]

---

9 Bsp.: *07.3160 Mo. Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung durch sogenannte Billigkassen; 06.3351 Mo. Für mehr häusliche und öffentliche Sicherheit. Keine Taschenmunition mehr zu Hause*.

10 Vgl. hierzu z.B. *07.3484 Mo. Sommaruga. Verschlüsselung von Set-Top-Boxen im digitalen Kabelnetz* (AmtlBull NR 2008 1392).

11 Beschliesst ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission, auf den Erlassentwurf einzutreten, geht der Entwurf automatisch zurück an die Kommission zur Vorberatung (vgl. Art. 74 N 13).

12 Vgl. z.B. *04.061 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung* (AmtlBull StR 2005 698).

13 Zu den seltenen Fällen gehört etwa *08.054 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse*. Der StR wies während der Detailberatung zwei Artikel an die WAK-StR zurück (AmtlBull StR 2009 550 f.). Vergleiche in diesem Zusammenhang etwa auch *05.057 CO2-Gesetz. Umsetzung* (AmtlBull StR 2007 121).

14 Vgl. bspw. *11.047 Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer. Änderung; 10.052 Asylgesetz. Änderung*.

3. Inhalt des Rückweisungsantrages

Im Antrag auf Rückweisung muss immer angegeben werden, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll (Abs. 3).[15] Es handelt sich um einen Auftrag an den BR oder an die vorberatende Kommission, die Überprüfung vorzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Enthalten Rückweisungsanträge diese Angaben nicht, ist es die Aufgabe der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten, von der Antragstellerin oder dem Antragsteller die entsprechende Ergänzung zu fordern (s. Art. 76 N 12; zur formalen Überprüfung der Rechtmässigkeit s. Art. 50 Abs. 3 GRN; Art. 38 Abs. 3 GRS). **12**

Art. 76

siehe Aktualisierung Art. 76

Anträge

[1] Jedes Ratsmitglied kann zu einem hängigen Beratungsgegenstand Anträge im Rat und in der vorberatenden Kommission einreichen. Es kann bei der zuständigen Kommission die Einreichung einer parlamentarischen Initiative oder eines Vorstosses der Kommission beantragen.

[1bis] Ein Erlassentwurf kann mit einem Antrag nur dann eingereicht werden, wenn damit:

a. ein hängiger Erlassentwurf aufgeteilt werden soll;

b. einer Volksinitiative ein Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsmaterie gegenübergestellt werden soll (Art. 101).

[2] Anträge, die das Verfahren betreffen (Ordnungsanträge), müssen in der Regel sofort behandelt werden.

[3] Bis zur Gesamtabstimmung über einen Erlassentwurf kann mit einem Ordnungsantrag auf jede behandelte Frage Rückkommen verlangt werden. Auf den Eintretensbeschluss kann nicht zurückgekommen werden.

[4] Anträge, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt worden sind, können als Minderheitsanträge eingereicht werden.

Propositions

[1] Tout député peut déposer au conseil et devant la commission chargée de l'examen préalable des propositions relatives aux objets pendants. Il peut proposer à la commission compétente de déposer une initiative ou une intervention parlementaires de la commission.

[1bis] Un projet d'acte peut être déposé sous forme de proposition uniquement si:

a. un projet d'acte en suspens est scindé en plusieurs projets;

15 Falls ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission auf einen Entwurf eintritt, erfolgt die Rückweisung an die Kommission zur Vorberatung automatisch und es braucht keinen begründeten Antrag (vgl. Art. 74 N 13). Vgl. in diesem Zusammenhang etwa *11.036 Übereinkommen über Streumunition. Kriegsmaterialgesetz. Änderung; 01.083 Alpenkonvention. Durchführungsprotokolle*. Auch in diesem Fall kann die Rückweisung aber mit einem konkreten Auftrag an die Kommission verbunden werden. Vgl. *10.017 Für menschenfreundliche Fahrzeuge. Volksinitiative. CO_2-Gesetz. Revision*.

b. un contre-projet portant sur la même matière constitutionnelle est opposé à une initiative populaire (art. 101).

[2] En règle générale, les propositions qui concernent la procédure (motions d'ordre) sont examinées sur-le-champ.

[3] Tant qu'un projet d'acte n'a pas fait l'objet d'un vote sur l'ensemble, tout député peut déposer une motion d'ordre demandant le réexamen de toute question déjà traitée. Toutefois, la décision d'entrer en matière ne peut plus être remise en cause.

[4] Une proposition rejetée par la majorité d'une commission peut néanmoins être déposée par une minorité (proposition de minorité).

Proposte

[1] Ciascun parlamentare può presentare proposte alla Camera e alla commissione incaricata dell'esame preliminare in merito a un oggetto in deliberazione. Può proporre alla commissione competente di presentare un'iniziativa o un intervento parlamentare.

[1bis] Un progetto di atto legislativo può essere presentato in forma di proposta solo se mediante lo stesso:

a. un disegno di atto legislativo pendente è suddiviso in varie parti;

b. un controprogetto vertente sulla stessa questione costituzionale è contrapposto a un'iniziativa popolare (art. 101).

[2] Di norma, le proposte concernenti la procedura (mozioni d'ordine) devono essere trattate immediatamente.

[3] Sino alla votazione sul complesso in merito a un disegno di atto legislativo, mediante mozione d'ordine si può chiedere di rivenire su qualsiasi questione già trattata. Non si può però rivenire sulla decisione di entrata in materia.

[4] Le proposte respinte dalla maggioranza della commissione possono essere presentate come proposte di minoranza.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Das allgemeine Antragsrecht 1
2. Ordnungsanträge 6
3. Rückkommensanträge 7
4. Minderheitsanträge 8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 9
1. Das Antragsrecht (Abs. 1) 9
a) Allgemeines 9
b) Materielle Grenzen des Antragsrechts 16
c) Der Eventualantrag 19
2. Unterbreitung eines Erlassentwurfes mittels Antragsrecht (Abs. 1bis) 21
a) Allgemeines 21
b) Teilung eines Erlassentwurfes 22
3. Ordnungsanträge (Abs. 2) 26
4. Rückkommensantrag bei der Beratung von Erlassentwürfen (Abs. 3) 27
5. Minderheitsanträge (Abs. 4) 30

Materialien

Bis 1927: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 116 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (AS 1850–1851 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).
75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1144); AmtlBull StR 1983 485 f., AmtlBull NR 1983 1799; GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3566 f.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6816 ff.); AmtlBull StR 2011 910; AmtlBull NR 2012 2095; Änderung ParlG (AS 2013 3687 ff.)

Literatur

Graf, Art. 160, in: St. Galler Kommentar, 2374 ff.; Aubert, Art. 160, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1210 ff.; Biaggini, Art. 160, in: Biaggini, Kommentar BV, 712 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Das allgemeine Antragsrecht

1 Die BV 1848 und 1874 enthielten nur das Antragsrecht des BR (Art. 89 bzw. 101). Bis zur Revision der BV im Jahre 1999 (Art. 160 Abs. 2 BV) war das Antragsrecht der Ratsmitglieder nur auf Reglementsstufe geregelt. Die Verankerung auf Gesetzesstufe erfolgte erst mit dem ParlG.

2 Es gibt keine Hinweise darauf, dass das Thema «Antragsrecht» in den verschiedenen Reglementsrevisionen zu grösseren Diskussionen geführt hätte. Auch ohne explizite verfassungsmässige oder gesetzliche Verankerung betrachtete man das Antragsrecht als ein verfassungsmässiges Recht, ohne das die Ratsmitglieder ihre Aufgaben gar nicht erfüllen können (Cron, Geschäftsordnung, 14).

3 Bereits im provisorischen GRN 1848 war festgehalten, dass «Anträge, welche eine Änderung der in Berathung stehenden Vorschläge bezwecken (Abänderungs- und Unterabänderungsanträge)», vor der Abstimmung schriftlich eingereicht werden müssen (Art. 23). In Art. 70 des GRN 1903 wurde das Antragsrecht sodann definiert als das Recht jedes Ratsmitgliedes, Abänderungs-, Zusatz- oder Streichungsanträge zu stellen. Diese Definition erfasste das Antragsrecht im Zusammenhang mit der Behandlung von Erlassentwürfen. Im GRS findet man eine entsprechende Definition des Antragsrechtes erst nach der Revision von 1927 (Art. 56). In den weiteren Totalrevisionen der Reglemente wurde diese Definition übernommen, bis 1975 im StR das Antragsrecht als das Recht definiert wurde, zu einem hängigen Gegenstand einen Antrag einzureichen (Art. 61 GRS 1975). Damit erfolgte die ausdrückliche Ausdehnung auf alle Beratungsgegenstände. Der NR übernahm diese Definition mit der GRN-Revision von 1990 (Art. 70 Abs. 1).

4 Mit dem ParlG wurde das Antragsrecht der Ratsmitglieder auf Gesetzesstufe verankert. Die bisherige Umschreibung wurde übernommen; gemäss der bisherigen Praxis wurde ergänzt, dass jedes Ratsmitglied auch in der vorberatenden Kommission Anträge einreichen kann. Dieses Recht konnte bis anhin nur abgeleitet werden aus dem Recht, bei der vorberatenden Kommission einen Antrag einzureichen, falls eine pa.Iv. unzulässig erklärt wurde, weil zum gleichen Gegenstand bereits ein Erlassentwurf in der BVers hängig war (s. Art. 108 ParlG; Art. 21bis Abs. 3 GVG 1962; Art. 31 Abs. 2 GRN 1990; Art. 24 Abs. 2

GRS 1986). Ausdrücklich ins ParlG aufgenommen wurde zudem das Recht jedes Ratsmitgliedes, in den zuständigen Kommissionen die Ergreifung einer Kommissionsinitiative oder die Einreichung eines Vorstosses zu beantragen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567 f.]).

5 Mit der Revision des ParlG vom 21.6.2013 wurde im Weiteren gesetzlich verankert, in welchen Fällen ausnahmsweise mittels Antragsrecht ein Erlassentwurf eingebracht werden kann (vgl. Abs. 1bis).

2. Ordnungsanträge

6 Das provisorische GRN 1848 definierte Ordnungsmotionen bzw. Ordnungsanträge als «Anträge auf Tagesordnung, Verschiebung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit, Überweisung an eine Kommission» (Art. 22). Sowohl im NR als auch im StR galt die Regel, dass Ordnungsanträge sofort behandelt und die Hauptberatung unterbrochen wurde (Art. 46 GRS 1849). Mit dem ParlG wurden die Ordnungsanträge dann definiert als «Anträge, die das Verfahren betreffen» (Abs. 2); gleichzeitig wurde klargestellt, dass es sich bei Ordnungsanträgen um eigene Beratungsgegenstände handelt (s. Art. 71 Bst. e ParlG).

3. Rückkommensanträge

7 Das Recht jedes Ratsmitgliedes, nach der ersten Beratung Rückkommen auf einzelne Artikel zu beantragen, wurde mit dem GRN 1850 (Art. 61) eingeführt. Bereits damals war die Möglichkeit des Rückkommens beschränkt auf einzelne Artikel. Ein Rückkommen auf die Eintretensfrage war ausgeschlossen. Die erneute materielle Beratung fand erst statt, nachdem der Rat dem Antrag «die Erheblichkeit ausgesprochen» hatte (Art. 61 GRN 1850). Das GRS 1903 übernahm in Art. 52 eine analoge Bestimmung, sprach allerdings von Wiedererwägung statt von Erheblichkeit. Dieses Recht wurde mit dem ParlG auf Gesetzesstufe festgeschrieben.

4. Minderheitsanträge

8 Mit der Teilrevision des GVG vom 23.3.1984 wurde das Recht der Kommissionsminderheiten verankert, im Plenum Anträge einzureichen, die von der Mehrheit der Kommission abgelehnt worden waren (vgl. Art. 8[quater] Abs. 4 GVG 1962). Gemäss dem Bericht der Kommission vom 10.11.1981 handelte es sich um die Verankerung eines Rechtes, welches schon seit 1848 praktiziert worden war (BBl 1982 I 1144). Der StR präzisierte in dem Sinne, dass Minderheitsanträge nur zusammen mit dem Kommissionsantrag eingereicht werden können (AmtlBull StR 1983 485). Der NR stimmte diesem Beschluss des StR diskussionslos zu (AmtlBull NR 1983 1799). Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurde diese Ergänzung des StR kommentarlos gestrichen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das Antragsrecht (Abs. 1)

a) Allgemeines

9 Das Parlamentsrecht unterscheidet zwischen dem selbständigen Antrag und dem unselbständigen Antrag. Unter dem selbständigen Antragsrecht versteht man das Initiativ- und Vorstossrecht der Ratsmitglieder, während das unselbständige Antragsrecht das Recht der Ratsmitglieder beinhaltet, zu hängigen Beratungsgegenständen Änderungsanträge

einzureichen. Im eidg. Parlamentsrecht wird unter dem Antragsrecht heute nur der unselbständige Antrag verstanden (vgl. Abs. 1).[1]

10 Das Antragsrecht der Ratsmitglieder[2] wird in Abs. 1 zum einen umschrieben als das Recht eines Ratsmitgliedes, sowohl in seinem Rat als auch in den vorberatenden Kommissionen Anträge zu einem hängigen Beratungsgegenstand einzureichen (s. dazu auch Art. 6 Abs. 2 ParlG). Anträge zu einem hängigen Beratungsgegenstand sind keine eigenen Beratungsgegenstände, sondern beziehen sich immer auf ein Geschäft (im Unterschied zum Ordnungsantrag, vgl. N 26). Bei der Beratung von Erlassentwürfen fordern Anträge insb. Ergänzungen, Änderungen oder Kürzungen des Entwurfes; bei Vorstössen geht es um den Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung, bei pa.Iv. und Kt.Iv. um die Frage, ob Folge gegeben werden soll oder nicht. Zum anderen berechtigt Abs. 1 jedes Ratsmitglied, in den zuständigen Kommissionen Arbeiten zu initiieren. Dazu gehört nicht nur das Recht, die Einreichung einer Kommissionsinitiative zu verlangen oder die Einreichung eines Vorstosses zu beantragen, sondern auch das Recht, bspw. bei der GPK zu beantragen, ein bestimmtes Vorkommnis in der Bundesverwaltung zu untersuchen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567 f.]).

11 Grundsätzlich hat jedes Ratsmitglied nur das Recht, in seinem Rat und in dessen vorberatenden Kommissionen Anträge einzureichen.[3] Es gibt kein Recht, im anderen Rat und dessen Kommissionen Anträge einzureichen. Ein solches Recht würde gegen den Grundsatz des Zweikammersystems verstossen. Für gemeinsame Kommissionen der BVers wie die Einigungskonferenz und die Redaktionskommission hat der Gesetzgeber allerdings eine Ausnahme vorgesehen: Diese beiden Kommissionen stellen in beiden Räten Antrag (Art. 56, Art. 57 Abs. 1, Art. 92 Abs. 2, Art. 93 Abs. 1 ParlG).[4]

12 Ein Antrag ist im Rat bei der Ratspräsidentin oder beim Ratspräsidenten schriftlich und i.d.R. vor der Beratung des betreffenden Beratungsgegenstandes einzureichen (vgl. Art. 50 Abs. 1 GRN 2003; Art. 38 Abs. 1 GRS 2003).[5] Im NR kann die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident bei umfangreichen und schwierigen Beratungen für die Einreichung der Anträge eine Frist setzen (Art. 50 Abs. 2 GRN). Zu den Aufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten gehört auch, die Anträge auf ihre formale Rechtmässigkeit zu prüfen (Art. 50 Abs. 3 GRN; Art. 38 Abs. 3 GRS). Lehnt die Präsidentin oder der Präsident einen Antrag aus formalen Gründen ab, kann die Antragstellerin oder der Antragsteller dem Plenum beantragen, den Antrag als zulässig zu erklären. Aus formalen Gründen kann ein Antrag unzulässig erklärt werden, wenn er nicht fristgerecht oder nicht in schriftlicher Form eingereicht wird. Auch ein Antrag, welcher sich auf einen nicht hängi-

1 Früher war der Begriff nicht klar: Im GVG 1962 wurde an einigen Stellen vom «Antrag» des BR gesprochen, was eigentlich eine Initiative des BR meinte. Noch heute fehlt bspw. in einigen kantonalen Parlamentsgesetzen eine klare begriffliche Unterscheidung: Keine begriffliche Unterscheidung zwischen Initiativ- und Antragsrecht findet sich bspw. im Parlamentsrecht des Kantons ZH (vgl. § 12 Bst. b des Kantonsratsgesetzes vom 5.4.1981; 171.1).

2 Zum Recht der Kommission und Fraktionen, Anträge einzureichen, s. Art. 45 u. Art. 62 ParlG.

3 Gemäss Art. 108 ParlG ist eine pa.Iv. nicht zulässig, wenn sie als Antrag zu einem in der BVers bereits hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann. Die Ratsmitglieder werden in diesen Fällen auf ihr Recht hingewiesen, in der vorberatenden Kommission des eigenen Rates einen Antrag einzureichen.

4 Es ist möglich, dass ein Minderheitsantrag nur von Mitgliedern aus einem Rat gestellt wird; dennoch muss dieser Antrag auch im anderen Rat behandelt werden (s. z.B. den Minderheitsantrag der Einigungskonferenz zu *05.047 Voranschlag 2006* (AmtlBull StR 2005 1175).

5 In den Kommissionssitzungen können die Kommissionsmitglieder auch während der Beratung Anträge einreichen.

gen Beratungsgegenstand bezieht oder ein Rückweisungsantrag ohne Auftrag (Art. 75 Abs. 3 ParlG) muss aus formalen Gründen unzulässig erklärt werden.[6] Hingegen kann ein Antrag, welcher materiell gegen die Verfassung oder ein Gesetz verstösst, nicht aus formalen Gründen unzulässig erklärt werden, da es nicht die Aufgabe des Präsidenten oder der Präsidentin ist, die materielle Frage der Verfassungs- oder Gesetzesmässigkeit zu beurteilen.[7] Die materielle Beurteilung erfolgt vielmehr durch die vorberatenden Kommissionen bzw. durch die Räte, indem sie den Antrag annehmen oder ablehnen. Bei Ordnungsanträgen, welche gegen die Verfassung oder das Gesetz verstossen, kann die Präsidentin oder der Präsident die Ablehnung des Antrages beantragen.

13 Im NR können Anträge in den Behandlungskategorien I–III (s. Art. 6 ParlG) mündlich begründet werden (Art. 50 Abs. 5 GRN).[8] Die Redezeit beträgt fünf Minuten (Art. 44 Abs. 1 Bst. d GRN). Werden gleichlautende Anträge eingereicht, erhält das Wort, wer den Antrag zuerst stellt. Alle weiteren Antragsteller oder -stellerinnen können eine kurze Zusatzerklärung abgeben (Art. 50 Abs. 6 GRN).[9] In den Behandlungskategorien IV und V werden die Anträge schriftlich begründet (Art. 50 Abs. 5 GRN).[10] Im StR gibt es weder Redezeitbeschränkungen noch Behandlungskategorien, daher können Anträge immer mündlich begründet werden. Vor der Abstimmung im Rat gibt die Präsidentin oder der Präsident eine kurze Übersicht über die vorhandenen Anträge und unterbreitet dem Rat einen Vorschlag über die Reihenfolge der Abstimmungen (Art. 55 GRN; Art. 42 GRS; s. auch Art. 78 und 79 ParlG).

14 Ein Ratsmitglied, welches nicht Kommissionsmitglied ist, hat kein Recht, seinen in der Kommission eingereichten Antrag mündlich zu begründen. Die Kommission ist aber verpflichtet, über den Antrag abzustimmen.[11]

---

6 Bsp.: Im Rahmen der Debatte um die Finanzkrise war im Büro-StR die pa.Iv. *10.401 Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK* im Zustimmungsverfahren hängig. Als der NR unbedingt eine Debatte über die Einsetzung einer PUK führen wollte, wurde u.a. die Meinung vertreten, dass man einen Ordnungsantrag mit dem Antrag, der pa.Iv. *10.401* sei Folge zu geben, einreichen könnte. Die Ratspräsidentin hätte einen entsprechenden Antrag allerdings aus formalen Gründen unzulässig erklären müssen, weil das betreffende Geschäft im NR gar nicht hängig war, sondern sich im Zustimmungsverfahren im Büro-StR befand. Dieses beschloss aber am 1.6.2010, dem Beschluss des Büros-NR nicht zuzustimmen. Der NR konnte in der Folge die pa.Iv. in der Sommersession 2010 ordentlich traktandieren.

7 Von Wyss vertritt die Auffassung, dass ein Antrag auch als nicht zulässig erklärt werden kann, «wenn er inhaltlich keinen Sinn ergibt oder wenn der Inhalt des Antrages gegen den parlamentarischen Anstand verstösst; so zum Beispiel wenn ein Antrag rassistische oder diffamierende Äusserungen enthält» und wenn der Antrag nicht ernst gemeint ist (von Wyss, Maximen, 91 f.) Im Zusammenhang mit dem letzten Punkt verweist er auf einen Antrag von NR Alexander Tschäppät (SP/BE), der die Schweizerischen Grossbanken dem Spielbankengesetz unterstellen wollte (AmtlBull NR 1998 1891 f.). Auch von Wyss vertritt aber die Auffassung, dass im Zweifelsfall das verfassungsmässige Recht zu schützen und der Antrag als zulässig zu erklären sei (von Wyss, Maximen, 92).

8 In Widerspruch zu Art. 50 Abs. 5 GRN besteht gem. Art. 47 GRN in Kat. II für eine Antragstellerin oder einen Antragsteller kein individuelles Rederecht.

9 Dieses Recht auf Abgabe einer Zusatzerklärung gibt es bei einer Kurzdebatte zu Mo. und Po. nicht. Hier erhält das Wort, wer zuerst die Ablehnung beantragt (vgl. Art. 48 Abs. 2bis GRN).

10 Ausnahme: vgl. Art. 48 Abs. 2bis GRN.

11 In der Praxis reichen Ratsmitglieder in einer vorberatenden Kommission, in der sie nicht selber einsitzen, selten Anträge ein. Häufig reichen aber mitberichtende Kommissionen in der für die Vorberatung zuständigen Kommission Anträge ein (vgl. Art. 49 Abs. 4 N 16 ff.). Dieses Recht hat seine Rechtsgrundlage ebenfalls in Art. 76 Abs. 1, denn ein Recht, das einem einzelnen Ratsmitglied zusteht, kann auch von einer Kommission wahrgenommen werden.

Sowohl NR als auch StR können beschliessen, einen Antrag durch die zuständige Kommission vorzuberaten (Art. 50 Abs. 4 GRN; Art. 38 Abs. 3 GRS)[12]. Im NR erfolgt diese Vorberatung zwingend auf Verlangen der zuständigen Kommission, ohne dass der Rat darüber beschliesst (Art. 50 Abs. 4 GRN). **15**

b) Materielle Grenzen des Antragsrechts

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es im ParlG keine verankerten materiellen Grenzen des Antragsrechtes gibt, anders als etwa bei einer Vo.lv. (Art. 139 Abs. 3 BV, Einheit der Materie) oder bei einem direkten Gegenentwurf (Art. 101 Abs. 1 ParlG; gleiche Verfassungsmaterie). Der Umfang und die Grenzen des Antragsrechtes sind fliessend, und ihre Festlegung liegt im Ermessen der einzelnen Organe, welche über die Anträge abzustimmen haben (Kommission, Rat). In der Praxis betreffen die Anträge die gleiche Rechtsetzungsstufe wie die Vorlage und stehen in einem sachlichen Zusammenhang. **16**

Das Erfordernis des Sachzusammenhanges wird in der Praxis sehr grosszügig ausgelegt. Es gibt viele Fälle, bei denen eine Kommission bzw. ein Rat einen Erlassentwurf stark veränderte. Gut veranschaulichen lässt sich das etwa am Bsp. des am 25.9.2009 von der BVers verabschiedeten BG über die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarktes, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Kaufkraft (*09.062*; AS 2009 5043 ff.): Der Entwurf des BR sah ein Massnahmenpaket zu Informationstechnologie, Kommunikationstechnologie und Arbeitsmarkt vor. Die BVers fügte sodann eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und eine Revision des C02-Gesetzes hinzu (AS 2009 5043).[13] **17**

Im Zusammenhang mit den materiellen Grenzen des Antragsrechts gilt es zudem den Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern zu beachten. Ob ein Antrag im Erst- oder im Zweitrat eingebracht wird, spielt in Bezug auf die Abänderbarkeit von Erlassentwürfen keine Rolle. Auch der Zweitrat hat die Möglichkeit, eine Gesetzesvorlage – auch tiefgreifend – zu ändern. Das ist letztlich der eigentliche Sinn der Zweikammer- **18**

12 So weit ersichtlich, ist diese Bestimmung in der jüngeren Vergangenheit selten angewendet worden. Bsp.: *09.086 Markenschutzgesetz. Änderung sowie Swissness-Vorlage* (AmtlBull StR 2012 908 ff.)

13 Andere Bsp.: *00.008:Umweltschutzgesetz. Änderung (Gen-Lex)*: Ursprünglich beantragte der BR eine Änderung des Umweltschutzgesetzes (BBl 2000 2434 ff.). Die BVers verabschiedete sodann eine neues BG über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz) (AS 2003 4803 ff.). Die Vorlage *07.044 Pro-Helvetia-Gesetz* wurde in den Erlassentwurf zum Kulturförderungsgesetz *(07.043)* integriert (AS 2011 6127 ff.). Im Rahmen des Geschäftes *08.029 Freizügigkeitsabkommen. Weiterführung sowie Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien* schlug der BR einen Entwurf für die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie einen separaten Entwurf betr. die Ausdehnung dieses Abkommens auf Bulgarien und Rumänien vor (BBl 2008 2135 ff.). Die BVers fusionierte die beiden Entwürfe in der Folge mittels Antragsrecht (AS 2009 2411 ff.). Im Rahmen der Beratungen des Geschäfts *05.058 Unternehmenssteuerreformgesetz II* beantragte eine Minderheit auch eine Änderung der Ehepaarbesteuerung. Nachdem in der Debatte des StR verschiedentlich auf den fehlenden Sachzusammenhang hingewiesen worden war, wurde der Antrag zurückgezogen (AmtlBull StR 2006 124). Beim Geschäft *11.047 Bundesgesetz über Verrechnungssteuer. Änderung* beantragte die Kommission, alle Anträge des BR zu streichen, um stattdessen eine auf vier Jahre beschränkte Befreiung der «Cocos» von der Verrechnungssteuer vorzuschlagen. Im Rahmen der Vorlage *08.053 Vereinfachung der Mehrwertsteuer* unterbreitete der BR einen Vorschlag für einen Einheitssatz. Die Kommission beantragte in der Folge ihrem Rat, die Hotellerie für ein Jahr von der MWST zu befreien und alle anderen Vorschläge des BR zu streichen (AmtlBull NR 2012 8 ff.). Der NR beschloss auf den Entwurf nicht einzutreten.

beratung einer Gesetzesvorlage. Beim «Navette-Verfahren»[14] zwischen den beiden Räten liegt es in der Natur der Sache, dass die vom Zweitrat angenommenen Anträge im Erstrat höchstens zweimal behandelt werden. Wichtig ist, dass der andere Rat zu den Änderungsvorschlägen im Rahmen der zweiten oder sogar dritten Beratung Stellung nehmen kann und dieses Recht nicht beschnitten wird.

c) Der Eventualantrag

19 Weder das ParlG noch die Ratsreglemente definieren den Eventualantrag. Mittels eines Eventualantrages bekundet die Urheberin oder der Urheber ihren oder seinen Willen, dass dieser Antrag nur dann zur Abstimmung gebracht werden soll, wenn ein anderer Antrag angenommen oder abgelehnt wird. Ein Eventualantrag wird somit nur für den Fall gestellt, dass ein bestimmter Beschluss gefällt wird.[15] In Art. 79 Abs. 4 ParlG wird einzig festgelegt, dass Eventualanträge nicht in die vom Gesetzgeber geforderte Abstimmungsreihenfolge eingreifen dürfen. Klassisches Bsp. eines Eventualantrages ist der Rückweisungsantrag für den Fall, dass der Nichteintretensantrag nicht obsiegt. Auch im Zusammenhang mit Abstimmungsempfehlungen der BVers zu Vo.Iv. gibt es häufig Eventualanträge, weil die genaue Formulierung der Abstimmungsempfehlung vom Entscheid über einen direkten Gegenentwurf abhängig ist (vgl. auch Art. 101 N 16.[16]

20 Eventualanträge, welche die gleiche Abstimmungsfrage betreffen oder bezwecken, dass über die gleiche Abstimmungsfrage zwei Mal abgestimmt wird, werden wie alle anderen Anträge in der gesetzlich vorgeschriebenen Reihenfolge zur Abstimmung gebracht (vgl. Art. 79 ParlG)[17].

2. Unterbreitung eines Erlassentwurfes mittels Antragsrecht (Abs. 1bis)

a) Allgemeines

21 Das *Antragsrecht* ist u.a. das Recht, zu einem hängigen Erlassentwurf einen Antrag einzureichen. Das *Initiativrecht* ist hingegen das Recht, dem Rat einen Erlassentwurf zu unterbreiten (Art. 107 ParlG). An sich kann mittels Antragsrecht kein neuer Erlassentwurf initiiert werden. Abs. 1bis verankert nun aber die folgenden zwei Ausnahmen: 1. Die Kommission möchte im Rahmen einer Botschaft einen zusätzlichen Erlassentwurf unterbreiten, welcher ein Thema beinhaltet, das Gegenstand des hängigen Erlassentwurfes ist (vgl. auch Teilung eines Erlassentwurfes, N 22 ff.). 2. Im Zusammenhang mit einer Vo.Iv. möchte die BVers einen direkten Gegenentwurf unterbreiten (Art. 101 ParlG). In allen anderen Fällen, in denen mittels Antrag ein neuer Erlassentwurf eingebracht wird, werden die Vorschriften des dafür vorgesehenen Verfahrens der pa.Iv. umgangen und damit missachtet (s. Art. 109–112 ParlG: Durchführung einer Vorprüfung inkl. Zustimmung

14 Zum «Navette-Verfahren» vgl. Art. 89 ParlG.

15 In diesen Fällen spricht man von einem «echten» Eventualantrag. Zum «unechten» Eventualantrag vgl. N 20.

16 Vgl. z.B. *08.080 Gegen die Abzockerei. Volksinitiative. OR Änderung: Abstimmungsempfehlungen im NR* (AmtlBull NR 2010 474 f.).

17 Bsp.: *08.010 Patentgesetz, Systementscheid bei der Erschöpfung im Patentrecht: Beratungen zu Art. 9a* (AmtlBull 2008 NR1848 ff.); *09.067 Für ein gesundes Klima. Volksinitiative CO_2-Gesetz. Revision: Votum der Präsidentin* (AmtlBull NR 2010 61); *10.032 6. IV-Revision. Erstes Massnahmepaket: Beratungen zu Ziff. II* (AmtlBull StR 2010 662 ff.); *05.093 11. AHV-Revision. Leistungsseitige Massnahmen: Beratungen zu Art. 33ter* (AmtlBull StR 2009 465 f.).

der Kommission des anderen Rates, Ausarbeitung eines Berichtes, ev. Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, Einholung einer Stellungnahme des BR).[18]

b) Teilung eines Erlassentwurfes

22 Gemäss Art. 71 Bst. c ParlG stellt ein Erlassentwurf immer einen eigenen Beratungsgegenstand dar. Eine Ausnahme gibt es, wie oben bereits erwähnt (s. N 21), bei der Teilung eines Erlassentwurfes: Will ein Ratsmitglied oder eine Kommission einen hängigen Erlassentwurf teilen, so stellt es den Antrag, einzelne Bestimmungen aus dem ursprünglichen Erlassentwurf zu streichen und diese in einem neuen Erlassentwurf einzubringen. Der neue Erlassentwurf steht somit immer im Zusammenhang mit dem Streichungsantrag betr. den ursprünglichen Erlassentwurf, weshalb der neue Entwurf keine originäre Initiative der Kommission darstellt und auch nicht der Zustimmung der Kommission des anderen Rates bedarf. Da die Teilung eines Erlassentwurfes mittels Antragsrecht verlangt wird, kann ein Teilungsantrag auch von einer Minderheit einer Kommission oder einem einzelnen Ratsmitglied im Rat gestellt werden (vgl. Art. 76 Abs. 1 und 4 ParlG).[19]

23 Beschliesst eine Kommission die Teilung eines Erlassentwurfes, sind bei der Behandlung des ursprünglichen und des neuen Entwurfes verschiedene Vorgehensweisen möglich:

– *Gleichzeitige Beratung*: Die Kommission unterbreitet dem Rat den Entwurf mit dem Streichungsantrag und den neuen Entwurf gleichzeitig. Der Grund der Teilung kann einerseits darin liegen, dass die Kommission oder ein Ratsmitglied nur gewisse Teile einer Vorlage an den BR zurückweisen will und den Rest der Vorlage ohne Verzögerung an den anderen Rat weiterleiten möchte.[20] Andererseits könnte der Grund ein referendumspolitischer sein: Politisch umstrittene Teile werden in einen eigenen Erlass zusammengefasst, um sicherzustellen, dass die

18 In der Praxis stellte sich in folgenden Fällen die Frage, mit welchem Handlungsmittel ein neuer Entwurf unterbreitet werden kann: Bei der Beratung des Geschäfts *09.074 Bauspar-Initiative sowie Eigene vier Wände dank Bausparen. Volksinitiative* beantragte im StR ein Ratsmitglied die Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, dem Rat einen indirekten Gegenentwurf zu unterbreiten. Die WAK-StR ergriff anschliessend richtigerweise eine Kommissionsinitiative *(10.459 Pa.Iv. Indirekter Gegenentwurf zu den Volksinitiativen «Eigene vier Wände dank Bausparen» und «für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen [Bauspar-Initiative]»).* – Die UREK-NR beschloss am 16.6.2009, den Erlassentwurf betr. die Anpassung des Wasserzinsmaximums (Pa.Iv. *08.445*) mit den Anliegen der pa.Iv. *08.481* (u.a. Änderungen des Energiegesetzes) zu ergänzen. Die pa.Iv. *08.481* war zu diesem Zeitpunkt bereits in der zweiten Phase in der UREK NR (zu den Verfahrensbestimmungen bez. pa.Iv. vgl. Art. 111 ParlG). Die Kommission unterbreitete dem NR in der Folge ein Paket mit zwei unterschiedlichen energiepolitischen Massnahmen. Der NR hiess die entsprechenden Anträge der Kommission am 25.11.09 gut (AmtlBull NR 2009 1910).

19 Für einen Teilungsantrag von einem einzelnen Ratsmitglied vgl. etwa 08.011. OR. Aktien- und Rechnungslegungsrecht: Das BG vom 17.6.2011 über die Änderung des OR (Revisionsrecht) beruht auf einem Teilungsantrag von NR Otto Ineichen (FDP/LU) im NR am 20.9.2010 (AmtlBull NR 2010 1370 ff.). – Eine Kommissionsmehrheit kann im Rahmen eines Geschäftes mittels Antragsrecht keinen neuen Erlassentwurf unterbreiten, ohne dass ein Streichungsantrag im ursprünglichen Entwurf gestellt wird (vgl. Abs. 1bis) (vgl. in diesem Zusammenhang etwa *11.030 6. IV-Revision. Zweites Massnahmepaket*: Einzelantrag von StR Alex Kuprecht (SVP/SZ) vom 19.12.2011 [AmtlBull StR 2011 1197 ff.]). Im Gegenzug kann aber eine Minderheit oder ein einzelnes Ratsmitglied beantragen, den neuen von der Kommission eingebrachten Regelungsinhalt zu streichen und in eine neue Vorlage zu kleiden.

20 Vgl. z.B. *11.047 Bundesgesetz über Verrechnungssteuer. Änderung*: Anträge der WAK-NR vom 30.1.2012 (AmtlBull NR 2012 15 ff.); *08.024 Rüstungsprogramm*: Antrag der Minderheit der SiK-StR vom 18.4.2008 (AmtlBull StR 2008 500 f.)

politisch unumstrittenen Teile nach Ablauf der Referendumsfrist mit grösster Wahrscheinlichkeit in Kraft treten können.

– *Zeitlich versetzte Beratung*: Braucht eine Kommission für die Vorberatung des ursprünglichen Entwurfs mehr Zeit, erachtet sie es aber als wichtig, dass gewisse einzelne Inhalte schneller behandelt und in Kraft gesetzt werden können, unterbreitet sie dem Rat zuerst den neuen Entwurf.[21] Der ursprüngliche Erlassentwurf mit den entsprechenden Streichungsanträgen folgt später. Umgekehrt kann die Kommission auch zuerst den ursprünglichen Entwurf mit dem Streichungsantrag unterbreiten und den neuen Entwurf dem Rat zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen. Dieses Vorgehen wird jeweils gewählt, wenn die Kommission für die Behandlung gewisser einzelner Regelungsinhalte mehr Zeit braucht und damit der Hauptteil des Entwurfs schneller behandelt und in Kraft gesetzt werden kann.[22]

Wichtig ist, dass der andere Rat sich auf jeden Fall gegen eine Teilung wehren kann sowie Gelegenheit erhält, einmal den gesamten ursprünglichen Erlassentwurf zu beraten.

24 Bis zu welchem Zeitpunkt ein Antrag auf Teilung eines Entwurfs eingebracht werden kann, bestimmen die Regeln des Differenzenbereinigungsverfahrens. Gemäss Art. 89 Abs. 2 ParlG können in der zweiten und dritten Beratung nur noch zu den bestehenden Differenzen Anträge eingereicht werden; das gilt auch für den Antrag auf Teilung.

25 Besteht über den herauszutrennenden Teil zwischen den Räten bereits Einigkeit, kann der Antrag auf Teilung nur gestellt werden, wenn die beiden vorberatenden Kommissionen einen gemeinsamen Rückkommensantrag gem. Art. 89 Abs. 3 ParlG beschliessen. Für den neuen Entwurf beginnt das Verfahren nicht von Neuem, war der Inhalt doch bereits Gegenstand der bisherigen Beratung.[23] Auch darin kommt zum Ausdruck, dass es sich bei der Teilung um die Wahrnehmung des Antragsrechtes handelt (vgl. dazu auch N 22). Können sich die Räte über die Teilung einer Vorlage nicht einigen, umfasst der Einigungsantrag (Art. 93 Abs. 1 ParlG) beide Erlassentwürfe, und die Räte können nur gesamthaft zustimmen oder ablehnen. Das gilt auch für einen Teilungsantrag der Einigungskonferenz. Haben sich die Räte vor der Einigungskonferenz über die Teilung geeinigt, stellt die Einigungskonferenz zu jedem Entwurf einen eigenen Einigungsantrag, wie in allen anderen Fällen auch.[24]

3. Ordnungsanträge (Abs. 2)

26 Abs. 2 definiert die Ordnungsanträge und legt den ordentlichen Zeitpunkt deren Behandlung fest: Ordnungsanträge sind Anträge, welche das Verfahren betreffen, und werden i.d.R. sofort behandelt (s.a. Art. 51 Abs. 1 GRN; Art. 39 Abs. 1 GRS). Im Gegensatz zum Antrag handelt es sich bei Ordnungsanträgen um eigene Beratungsgegenstände gemäss Art. 71 Bst. e ParlG. Sie können von Ratsmitgliedern, Fraktionen, Kommissionen

21 Bsp.: *05.058 Unternehmenssteuerreformgesetz II* (Vorlage 2: BG über dringende Anpassungen bei der Unternehmensbesteuerung).

22 Bsp.: *05.058 Unternehmenssteuerreform II* (Vorlage 3: Wertschriftenhandel); *11.030 6. IV-Revision. Zweites Massnahmepaket* (Vorlage 3). Die Vorlage 3 wurde am 12.12.2012 vom NR an die Kommission zurückgewiesen.

23 Vergleiche z.B.: *05.053 IV-Zusatzfinanzierung* (Vorlage 2); *08.011. OR. Aktien- und Rechnungslegungsrecht* (Vorlage 3).

24 Bsp.: *04.061 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Spitalfinanzierung*: Der BR unterbreitete zwei Erlassentwürfe. Beide gingen zur Antragsstellung in die Einigungskonferenz. Da es sich um zwei Beratungsgegenstände handelte (vgl. Art. 71 Bst. a ParlG) musste die Einigungskonferenz zu jedem Erlassentwurf einen Einigungsantrag stellen (AmtlBull StR 2007 1196 ff.; AmtlBull NR 2007 2051).

und vom BR eingereicht werden und zielen nicht auf eine inhaltliche Änderung eines Beratungsgegenstandes ab. Ordnungsanträge in diesem Sinne sind etwa Sistierungs- oder Rückkommensanträge, Anträge auf Änderung der Tagesordnung oder Anträge auf Unterbruch der Sitzung. Demgegenüber gibt es auch Anträge, welche nicht klar zugeordnet werden können, z.B. der Rückweisungsantrag. Er betrifft sowohl das Verfahren (Rückweisung an die Kommission oder den BR) als auch den Inhalt, weil mit der Rückweisung immer auch ein inhaltlicher Auftrag verbunden ist (Art. 73 Abs. 3 ParlG). Der Ordnungsantrag dient als Auffanginstrument für das Einbringen von Anliegen, falls dafür kein anderes Instrument zur Verfügung steht.[25]

4. Rückkommensantrag bei der Beratung von Erlassentwürfen (Abs. 3)

27 Hat eine Kommission oder ein Rat eine Frage abschliessend behandelt, kann diese Frage bis zur Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf nur wieder in Beratung gezogen werden, wenn sich die Mehrheit der Kommission bzw. des Rates einverstanden erklärt, die Beratung erneut zu eröffnen. Diese Regelung dient der Verhinderung des sog. Filibustern, wie es u.a. auch durch permanentes Infragestellen bereits erfolgter Entscheide bewirkt werden könnte. Will ein Kommissions- bzw. ein Ratsmitglied eine bereits behandelte Frage wieder in Beratung ziehen, stellt es einen entsprechenden Rückkommensantrag. Der Rat beschliesst über den Rückkommensantrag ohne Diskussion. Der Antragssteller oder die Antragsstellerin hat das Recht auf eine kurze Begründung. Das gleiche Recht gilt bei einem allfälligen Gegenantrag (vgl. Art. 51 Abs. 2 ParlG). Erst wenn die Kommission bzw. der Rat dem Rückkommensantrag zugestimmt hat, beginnt die inhaltliche Diskussion (Art. 51 Abs. 2 und 3 GRN; Art. 39 Abs. 2 und 3 GRS). Keinen Rückkommensentscheid braucht es, wenn Entscheide des Rates oder der Kommission Auswirkungen auf bereits behandelte Fragen haben (vgl. Art. 89 Abs. 3 ParlG). Ein Rückkommensantrag ist auch nicht nötig, wenn eine Kommission die Änderungsanträge des BR, welche dieser im Rahmen seiner Stellungnahme zum Erlassentwurf an die Kommission stellt behandelt; in diesem Fall ist Rückkommen von Gesetzes wegen vorgesehen (Art. 112 Abs. 4 ParlG). In diesen Fällen kann die inhaltliche Diskussion und Beschlussfassung direkt erfolgen ohne Rückkommensentscheid.

28 Das Rückkommen auf den Eintretensbeschluss des Rates[26] schliesst der Gesetzgeber ausdrücklich aus. Dadurch wird verhindert, dass der Erlassentwurf als Gesamtes immer wieder in Frage gestellt werden kann. Dieser Ausschluss kann damit begründet werden, dass mit der im Anschluss an die Detailberatung erfolgenden Gesamtabstimmung die Möglichkeit besteht, sich nochmals zum gesamten Entwurf zu äussern. Beschliesst ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission auf einen Entwurf einzutreten, geht der Entwurf zurück zur Detailberatung an die Kommission. Lehnt die Kommission den Entwurf in der Gesamtabstimmung ab, hat dieses Verbot des Rückkommens auf die Eintretensfrage u.a. zur Folge, dass die vorberatende Kommission dem Rat kein Nichteintreten beantragen darf. In diesem Fall verhindert Abs. 3, dass die negative Gesamtabstimmung in der Kommission die Wirkung von Art. 74 Abs. 5 ParlG entfaltet und einem Nichteintreten gleichkommt. Da die Gesamtabstimmung in der Kommission ihre volle Rechtswirkung nicht entfalten kann und somit v.a. einen informativen Charakter hat, wurde bei dieser

25 So setzte die BVers 1964 z.B. auf der Basis eines Ordnungsantrages eine PUK ein, obwohl dieses Instrument im GVG noch nicht vorgesehen war (AmtlBull NR 1964 256 ff.; Bericht Kommission NR/StR 10.9.1964 [BBl 1964 II 274 f.]; vgl. auch Art. 163 N 3 ff.

26 Dieses Verbot gilt nicht für die vorberatenden Kommissionen.

Konstellation in einzelnen Fällen auf eine Gesamtabstimmung in der Kommission verzichtet.[27] In anderen Fällen wurde eine Gesamtabstimmung durchgeführt und bei einem negativen Resultat unterbreitete die Kommission dem Rat ihre Mehr- und Minderheitsanträge aus der Detailberatung und stellt den Antrag, den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen.[28]

29 Das Rückkommen auf bereits behandelte Fragen während der Differenzenbereinigung ist in einem speziellen Verfahren geregelt (s. Art. 89 Abs. 3 ParlG).

5. Minderheitsanträge (Abs. 4)[29]

30 Abs. 4 hält einzig das Recht fest, dass Anträge, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt werden, als Minderheitsanträge eingereicht werden können. Dabei kommen zwei Voraussetzungen zum Ausdruck: Erstens muss es sich um einen Antrag handeln, über den in der Kommission abgestimmt wurde, zweitens muss der Wortlaut des Minderheitsantrages mit dem in der Kommission eingereichten Antrag identisch sein.[30]

31 Weitere Form- oder Verfahrensvorschriften gibt es nicht. In der Praxis werden Minderheitsanträge zu einem Geschäft bis «spätestens unmittelbar nach der Sitzung zugelassen, an welcher das Geschäft fertig beraten wurde, beziehungsweise das Geschäft behandlungsreif für den Rat wird» (Notiz Büro-StR, 21.6.2007). Die Kommissionen sind aber auch frei, eine andere Frist zu beschliessen. Wichtig ist, dass dabei die Folgearbeiten, insb. die Erstellung der «Fahnen»[31], für den Rat nicht verzögert werden.

32 Als Urheberin oder Urheber eines Minderheitsantrages gilt jenes Mitglied, welches den Antrag zuerst einreicht. In der Praxis ist es schon vorgekommen, dass zwei gleichlautende Minderheitsanträge eingereicht wurden und nicht ermittelt werden konnte, welches Ratsmitglied seinen Antrag zuerst eingereicht hatte.[32] In diesen Fällen gelten jeweils beide Personen als Urheberinnen oder Urheber und das Rederecht wird auf die beiden Mitglieder aufgeteilt. Über gleichlautende Anträge gibt es in der Kommission nur eine Abstimmung, weshalb auch nur ein Minderheitsantrag eingereicht werden kann.

33 Nicht geregelt ist im Weiteren die Frage, wer einen Minderheitsantrag unterzeichnen darf. Das Büro-StR führte dazu Folgendes aus: «Die gefestigte Praxis in den Kommissionen ist, dass nur ein Kommissionsmitglied oder dessen Stellvertretung einen Minder-

27 Bsp.: *03.454 Pa.Iv. Bürgerrechtsgesetz*: Die SPK-NR verzichtete am 18.9.2007 auf eine Gesamtabstimmung (AmtlBull NR 2007 1563 ff).

28 Bsp.: *00.431 Pa.Iv. Rahmengesetz für kommerziell angebotene Risikosportarten und das Bergführerwesen; 01.465 Pa.Iv. Bürgschaften. Zustimmung des Ehegatten*.

29 Die im Nachstehenden beschriebenen Regeln basieren u.a. auf einer Notiz Büro-StR an alle Ratsmitglieder vom 21.6.2007. Diese Regeln entsprechen auch der Praxis im NR.

30 Falls der Text des Mehrheitsantrages nachträglich redaktionell geändert werden musste, wurde in der Praxis aus Gründen der parlamentsrechtlichen Chancengleichheit ausnahmsweise auch schon eine redaktionelle Änderung eines Minderheitsantrages zugelassen.

31 Bei den Fahnen handelt es sich um eine synoptische Tabelle: Die Tabelle enthält neben dem Entwurf der Kommission oder des BR die früheren Ratsbeschlüsse und die Mehr- und Minderheitsanträge der Kommission.

32 Vergleiche *09.038 Operation NAVFOR Atalanta. Assistenzdienst im Ausland sowie Änderung des Militärgesetzes*: Der Minderheitsantrag zum Entwurf des BB über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland im Rahmen der multinationalen Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union wurde sowohl von NR Yvan Perrin (SVP/NE) als auch von NR Josef Lang (GPS/ZG) eingereicht (AmtlBull NR 2009 1559).

heitsantrag unterzeichnen darf, *das oder die an der Sitzung teilgenommen hat*, an dem über den Antrag abgestimmt wurde. Klar ist, dass nicht beide (Kommissionsmitglied und Stellvertretung) unterzeichnen dürfen» (Notiz Büro-StR, 21.6.2007 [Hervorhebung im Original, Anm. des Verf.]). Aus dem Verbot der stellvertretenden Stimmabgabe ergibt sich (Art. 56 Abs. 3 GRN; entsprechende Auslegung von Art. 44 GRS), dass ein Minderheitsantrag persönlich unterzeichnet werden muss. Das Büro-StR geht davon aus, dass die Unterzeichnenden i.d.R. an der Abstimmung teilgenommen haben, zwingend notwendig ist es aber nicht. Auch ein Kommissionsmitglied, das sich seiner Stimme enthalten hat, darf den Minderheitsantrag unterzeichnen. Diese offene Regel ist notwendig, weil sonst über jede Abstimmung in der Kommission eine Namensabstimmung durchgeführt werden müsste. Nur so wäre das Kommissionspräsidium resp. das Kommissionssekretariat in der Lage, eine entsprechende Kontrolle vorzunehmen. Diese Praxis kann dazu führen, dass die Anzahl Unterschriften auf einem Minderheitsantrag die Zahl der Mehrheit der Kommission übersteigt.[33] Entscheidend bleibt aber das Resultat der Abstimmung in der Kommission; d.h. die Kommissionsminderheit bleibt dennoch Minderheit.

Art. 77

siehe Aktualisierung Art. 77

Dringlichkeitsklausel

[1] Bei einem Entwurf zu einem Bundesgesetz, das dringlich erklärt werden soll, wird die Dringlichkeitsklausel von der Gesamtabstimmung ausgenommen.

[2] Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen.

[3] Wird die Dringlichkeitsklausel verworfen, so steht jedem Ratsmitglied sowie dem Bundesrat das Recht zu, noch vor der Schlussabstimmung die Abschreibung des Gesetzesentwurfs zu beantragen.

Clause d'urgence

[1] Lorsque les délibérations portent sur un projet de loi qu'il est proposé de déclarer urgente, la clause d'urgence est exceptée du vote sur l'ensemble.

[2] Le vote sur la clause d'urgence n'a lieu qu'une fois les divergences éliminées.

[3] Si la clause d'urgence est rejetée, tout député ou le Conseil fédéral peuvent, jusqu'au vote final, proposer de classer le projet de loi.

Clausola d'urgenza

[1] In caso di disegni di legge federale urgente, la clausola d'urgenza è eccettuata dalla votazione sul complesso.

[2] Sulla clausola d'urgenza si decide soltanto dopo l'appianamento delle divergenze.

[3] Se la clausola d'urgenza è respinta, ogni parlamentare, nonché il Consiglio federale, hanno il diritto di proporre lo stralcio dal ruolo del disegno di legge prima ancora che si proceda alla votazione finale.

33 Vergleiche in diesem Zusammenhang bspw. *94.3167 Deklarationspflicht für Hölzer und Holzprodukte: Die* Kommission beantragte mit 11 zu 8 Stimmen die Umwandlung in ein Po. Am Schluss der Sitzung wurde ein von zwölf Kommissionsmitgliedern unterzeichneter Minderheitsantrag eingereicht (AmtlBull NR 1994 1384 ff.).

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

3916 Dringlichkeitsklausel. Aufnahme in die Bundesbeschlüsse: Botschaft BR 9.6.1939 (BBl 1939 I 965 ff.); StenBull NR 1939 527 ff., 575; StenBull StR 1939 586 ff.; 602; Änderung GVG 21.9.1939 (AS 1940 157 f.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1487); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3567); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.420 Pa.Iv. Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission: VO BVers über die RedK 3.10.2003 (AS 2003 3601 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 165, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1257 ff. (zit: AUBERT, Art. 165); BIAGGINI, Art. 165, in: Biaggini, Kommentar BV, 733 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 165); GRISEL, Art. 89bis, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. GRISEL, Art. 89bis); SUTTER-SOMM, Art. 165, in: St. Galler Kommentar, 2421 ff. (zit. SUTTER-SOMM, Art. 165).

I. Entstehungsgeschichte

1 Bis zur Volksabstimmung vom 22.1.1939 erlaubte Art. 89 Abs. 2 BV 1874 der BVers, BB durch Dringlicherklärung dem fakultativen Referendum zu entziehen. Von diesem Recht wurde in den Dreissigerjahren häufig Gebrauch gemacht (vgl. GRISEL, Art. 89bis). Erst mit der Volksabstimmung vom 22.1.1939 wurde eine Änderung von Art. 89 der BV 1874 angenommen, die vorsah, dass ein AVB nur dringlich erklärt werden konnte, wenn dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet (BBl 1939 I 166 f.; AS 1939 242 f.). Die Dringlicherklärung konnte zudem nur durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte erfolgen, und die Geltungsdauer war zu befristen.[1]

2 Zur Anwendung dieser Verfassungsbestimmung in den Räten stellten sich folgende Fragen: Wann ist der Zeitpunkt der Abstimmung? Wie ist das Vorgehen bei Differenzen? Und: Stimmt der Präsident mit (Botschaft BR 9.6.1939 [BBl 1939 965])? Der BR schlug vor, das Verfahren der Dringlicherklärung in den Räten gesetzlich zu regeln, wofür das GVG 1902 geändert werden sollte. Materiell sah der Vorschlag vor, dass die beiden Räte erst über die Dringlichkeit mit qualifiziertem Mehr beschliessen sollten, wenn sie den endgültigen Inhalt der Vorlage kennen, d.h. nach Beendigung des Differenzenbereinigungsverfahrens. Bei Uneinigkeit über die Dringlichkeit sollten sich die Räte höchstens zweimal dazu äussern können. Für den Fall, dass ein Rat an der Verwerfung der Dringlichkeit festhielt, sollte die Dringlichkeitsklausel als abgelehnt gelten und durch eine Re-

1 Mit der Volksabstimmung vom 11.9.1949 wurde im Weiteren das nachträgliche fakultative Referendum eingeführt und festgelegt, dass sofort in Kraft gesetzte BB, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die BVers von Volk und Ständen genehmigt werden müssen; anderenfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden (Art. 89 und Art. 89bis BV 1874; AS 1949 1511).

ferendumsklausel ersetzt werden. Im Weiteren schlug der BR vor, dass der Zeitpunkt der Abstimmung über die Dringlichkeit zum Voraus bekannt gegeben werden sollte, um den Ratsmitgliedern die Möglichkeit zu geben, ihre Anwesenheit bei der Abstimmung mit qualifiziertem Mehr zu garantieren. Die Frage schliesslich, ob der Präsident bei der Frage der Dringlichkeit mitstimmen soll oder nicht, war gemäss Botschaft umstritten. Der BR vertrat die Ansicht, dass der Präsident mitstimmen darf, weil es sich im konkreten Fall nicht um eine Entscheidung nach dem Prinzip der Mehrheit der Stimmenden handle, sondern für einen Entscheid die Mehrheit aller Ratsmitglieder erforderlich sei (zur Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten vgl. Art. 80 ParlG) (Botschaft BR 9.6.1939 [BBl 1939 969 f.]). Die Räte stimmten diesem Entwurf des BR unverändert zu und nahmen die Teilrevision des GVG am 21.9.1939 in der Schlussabstimmung an (StenBull NR 1939 527, 575; StenBull StR 1939 517, 602).

3 Im Rahmen der Totalrevision des GVG im Jahre 1962 wurde das Verfahren für die Beratung der Dringlichkeitsklausel grundsätzlich übernommen. Präzisiert wurde, dass auch über die Dringlichkeit zuerst im Prioritätsrat abgestimmt werden muss (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1478]). Eine weitere Änderung sollte ein Problem lösen, wie es etwa im Zusammenhang mit dem BB über ausserordentliche Instruktionsdienste für Territorialkompagnien und Ortswehren vom 13.12.1957 (7410 Territorialkompanien und Ortswehren: BBl 1957 II 1214 f.) aufgetreten war: Im Rahmen dieser Vorlage wurde nach Verwerfung der Dringlichkeit die Dringlichkeitsklausel durch die Referendumsklausel ersetzt. Anschliessend wurde das Referendum ergriffen, was zur Folge hatte, dass die Durchführung der Instruktionsdienste aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich war. Hierauf mussten die Räte den BB als gegenstandslos erklären (BBl 1958 I 1178). Um eine solche Situation künftig zu vermeiden, wurde in Art. 35 Abs. 5 GVG 1962 eingeführt, dass jedes Ratsmitglied und der BR noch vor der Schlussabstimmung die Abschreibung des Entwurfes beantragen kann, falls sich ein Erlassentwurf als Folge der Verwerfung der Dringlichkeit als gegenstandslos erweist.

4 Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurden die Bestimmungen redaktionell überarbeitet, ansonsten aber unverändert übernommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Die Möglichkeit, ein BG unmittelbar nach der Schlussabstimmung in Kraft zu setzen, ist in Art. 165 Abs. 1 BV geregelt. Damit die BVers ein BG dringlich erklären kann, verlangt die BV die zeitliche und sachliche Dringlichkeit, die Befristung der Geltungsdauer des Gesetzes und die Annahme der Dringlichkeitsklausel mit der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates (vgl. Art. 159 Abs. 3 Bst. a BV).[2] Das Verfahren der Dringlicherklärung ist sodann in Art. 77 ParlG festgelegt.

6 Grundsätzlich kann ein Rat eine Gesamtabstimmung erst durchführen, nachdem er über alle Bestimmungen Beschluss gefasst hat (Art. 74 Abs. 4, Art. 86 Abs. 2 ParlG). Eine Ausnahme bildet die Beratung eines dringlichen BG: Art. 77 Abs. 1 sieht vor, dass im Er-

2 Für die Dringlicherklärung müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Die zeitliche und sachliche Dringlichkeit sowie Befristung und Annahme mit qualifiziertem Mehr. Siehe dazu z.B. die folgenden Verfassungskommentare: SUTTER-SOMM, Art. 165, 1620 f., N 2 ff.; BIAGGINI, Art. 165, 733 f., N 2 ff.; AUBERT, Art. 165, 1259, N 5.

lassentwurf die Dringlichkeitsklausel[3] von der Gesamtabstimmung ausgenommen wird; gem. Art. 159 Abs. 3 Bst. a BV wird darüber mit qualifiziertem Mehr abgestimmt. Die materielle Beratung über die Dringlichkeitsklausel findet sowohl in der Kommission als auch im Rat in der Detailberatung statt, weil im Rahmen der Detailberatung über die Notwendigkeit der Dringlichkeit sowie den Zeitpunkt des Inkrafttretens diskutiert wird.[4] Vertritt eine Kommission bspw. die Auffassung, ein Gesetz solle nicht dringlich erklärt werden, stellt sie den entsprechenden Antrag. Entscheidet sich der Rat in der Detailberatung, die Dringlichkeitsklausel durch eine Referendumsklausel zu ersetzen, findet die Gesamtabstimmung über den gesamten Entwurf statt.

7 Je nach Entscheid des anderen Rates entsteht zwischen den Kammern über die Frage der Dringlichkeit eine Differenz. Diese Frage wird im normalen Differenzbereinigungsverfahren und mit der einfachen Mehrheit entschieden. Erst wenn sich die beiden Räte geeinigt haben, ein BG dringlich zu erklären, erfolgt die separate Abstimmung mit qualifiziertem Mehr.

8 Art. 77 Abs. 2 legt fest, dass die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel erst erfolgt, wenn alle Differenzen zwischen den Räten bereinigt sind.[5] Erst zu diesem Zeitpunkt kennen die Räte den definitiven Inhalt des Gesetzes, weshalb auch erst jetzt die Notwendigkeit der Dringlicherklärung abschliessend beurteilt werden kann. Der Zeitpunkt der Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel wird auf der Tagesordnung des Rates ausdrücklich vermerkt. Die Abstimmung findet zuerst im Erstrat statt. Lehnt ein Rat die Dringlichkeitsklausel ab, d.h. findet die Klausel keine Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder eines Rates (qualifiziertes Mehr), gilt das abgekürzte Differenzenbereinigungsverfahren gem. Art. 95 Bst. f ParlG. Erreicht ein Rat zweimal das qualifizierte Mehr nicht, gilt die Dringlichkeitsklausel als abgelehnt.

9 In der Praxis stellt sich die Frage, ob im Rahmen der Differenzenbereinigung der Erstrat nochmals die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel mit qualifiziertem Mehr durchführen muss, oder ob er an seiner Abstimmung über die Dringlichkeit mit einfachem Mehr der Stimmenden festhalten kann. Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass der Gesetzgeber ein eigenes Verfahren für die Dringlicherklärung schaffen wollte (s. N 2). Gegenstand der Differenzenbereinigung ist die Frage, ob die sachliche oder zeitliche Dringlichkeit gegeben ist, damit ein BG sofort in Kraft gesetzt werden kann (Dringlichkeitsklausel). Diese Frage wird mit der Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel beantwortet (vgl. Tagesordnung: *«Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel [Absolutes Mehr erforderlich]»*), und diese Abstimmung verlangt ein qualifiziertes Mehr. Es gibt keine Vorberatung durch eine Kommission, und es liegen keine Anträge vor. Gegenstand der Tagesordnung ist auch in der Differenzenbereinigung erneut die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel und nicht die Frage, ob man am ursprünglichen Beschluss fest-

3 Die Dringlichkeitsklausel ist immer im Text der Schlussbestimmung enthalten und lautet wie folgt: «Dieses Gesetz wird nach Art. 165 Abs. 1 BV als dringlich erklärt. Es untersteht nach Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV dem fakultativen Referendum. Es tritt am … in Kraft und gilt bis am … »

4 Bsp. für Beratungen von dringlichen BG: *12.015 Bundesgesetz zur Unterstützung von Dachverbänden der Weiterbildung*; *11.048 Abfederung der Frankenstärke, Voranschlag 2011. Nachtrag IIa*; *10.049 Bundesgesetz über Banken und Sparkassen (Sicherung der Einlagen). Änderung*; *09.062 Konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen. Befristetes Bundesgesetz*; *09.013 2. Stufe konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen, Voranschlag 2009. Nachtrag Ia; weitere Massnahmen*; *08.076 Bankengesetz. Änderung*. Insbesondere bei Geschäft *10.049* hat die Kommission-StR die Aufnahme der Dringlichkeitsklausel beantragt.

5 Das Differenzenbereinigungsverfahren ist abgeschlossen, sobald es über alle Fragen (mit Ausnahme der Dringlichkeitsklausel) übereinstimmende Beschlüsse gibt, d.h. auch ein allfälliger Einigungsantrag (vgl. Art. 93 ParlG) muss in beiden Räten behandelt sein.

halten will oder nicht. Die Wirkung der Dringlicherklärung, Inkraftsetzung ohne Referendum, und das besondere Verfahren für die Beratung der Dringlichkeitsklausel und die Differenzenbereinigung lassen den Schluss zu, dass der Erstrat wiederum eine Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel durchführt, bei welcher es erneut ein qualifiziertes Mehr braucht, wenn der Zweitrat die Dringlichkeit zuvor abgelehnt hat.[6]

10 In Art. 35 Abs. 4 GVG 1962 war klar festgehalten, dass die Dringlichkeitsklausel durch die Referendumsklausel ersetzt wird, wenn die Dringlichkeitsklausel abgelehnt wird. Anlässlich der Ausarbeitung des ParlG wurde diese Folge der Ablehnung übersehen und nicht übernommen. Gemäss Bericht der SPK-NR wollte man die Bestimmung aber nur redaktionell überarbeiten (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3567]). Wird die Dringlichkeitsklausel durch die Referendumsklausel ersetzt, bleibt ungeklärt, wann der Entwurf in Kraft treten soll bzw. wer das Inkrafttreten bestimmt: Es entsteht eine materielle Lücke. Gemäss Art. 5 der VO der BVers über die RedKo vom 3. 10. 2003 kann die RedK vor der Schlussabstimmung die erforderlichen Anträge stellen, wenn sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stösst (AS 2003 3601). Es ist somit Aufgabe der RedK, im Einvernehmen mit den Präsidenteninnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommission Anträge zum Inkrafttreten zu unterbreiten.

11 Kommt ein Ratsmitglied oder der BR nach Wegfall der Dringlichkeitsklausel zum Schluss, dass der Zweck des BG ohne sofortiges Inkrafttreten nicht mehr erfüllt werden kann, können sowohl die Ratsmitglieder als auch der BR noch vor der Schlussabstimmung die Abschreibung des Gesetzesentwurfes beantragen (Abs. 3). In der Praxis wurde von diesem Recht noch nie Gebrauch gemacht. Können sich die Räte über die Abschreibung nicht einigen, so setzt sich der Rat durch, der das Gesetz abschreiben will (Art. 95 Bst. j ParlG).

12 In den letzten Jahren gab es keinen Fall, bei dem die Dringlichkeitsklausel das qualifizierte Mehr nicht erreicht hat.[7] Ratsmitglieder, welche gegen das Gesetz sind und somit auch gegen die Dringlicherklärung, reichen i.d.R. einen Nichteintretensantrag ein.[8]

Art. 78

siehe Aktualisierung Art. 78

Abstimmungsverfahren

[1] Über teilbare Abstimmungsfragen ist auf Verlangen getrennt abzustimmen.

[2] Liegen zu einem Abstimmungsgegenstand zwei Anträge vor, die sich entweder auf denselben Textteil beziehen oder sich gegenseitig ausschliessen, so sind sie gegeneinander auszumehren.

[3] Ist eine Gegenüberstellung nicht möglich, so sind die Anträge einzeln zur Abstimmung zu bringen.

[4] Über unbestrittene Anträge wird nicht abgestimmt.

6 Für das Verfahren der Ausgabenbremse (vgl. Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) genügt es gemäss Praxis der BVers, dass ein Betrag die Hürde des qualifizierten Mehrs einmal erreicht. Dass bei der Dringlichkeit das qualifizierte Mehr *zweimal* erreicht werden muss, könnte kritisiert werden, rechtfertigt sich aber angesichts der Tatsache, dass die beiden Verfahren völlig unterschiedlich ausgestaltet sind und in keiner Weise verglichen werden können.

7 Bei der Vorlage *98.015 Ärztliche Verschreibung von Heroin* wurde die Dringlichkeitsklausel im StR beim ersten Mal abgelehnt (AmtlBull StR 1998 1096). Erst in der Differenzenbereinigung wurde die Dringlichkeitsklausel mit absolutem Mehr auch im StR angenommen.

8 Bsp.: *10.052 Asylgesetz. Änderung (Entwurf 3)*: AmtlBull NR 2012 1097.

Procédure de vote

[1] Lorsqu'une question peut être divisée en plusieurs parties, un vote a lieu sur chacune d'elles s'il en est fait la demande.

[2] S'il est déposé sur une même question deux propositions qui se rapportent à la même partie du texte ou qui s'excluent l'une l'autre, elles sont opposées l'une à l'autre.

[3] S'il n'est pas possible de les opposer l'une à l'autre, elles sont mises aux voix séparément.

[4] Les propositions auxquelles personne ne s'oppose sont réputées adoptées.

Procedura di voto

[1] Su richiesta, le questioni scindibili sono decise in votazioni separate.

[2] Le proposte che si riferiscono alla stessa parte di testo o che si escludono reciprocamente sono contrapposte nella votazione.

[3] Se non è possibile la contrapposizione, le proposte sono poste in votazione singolarmente.

[4] Le proposte non controverse non vengono poste in votazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Verfassungsmässige Grundsätze	5
a) Mehrheitsprinzip	5
aa) Einfache und qualifizierte Mehrheit	5
bb) Verhandlungsquorum	8
cc) «Condorcet-Paradoxon»	9
b) Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder und unverfälschte Willenskundgabe (Art. 34 BV)	13
2. Begrifflichkeit und Aufbau von Art. 78	15
3. Teilung der Abstimmungsfrage (Abs. 1)	17
4. Paarweise Ausmehrung (Abs. 2)	18
5. Unmöglichkeit der Gegenüberstellung (Abs. 3)	20
6. Verzicht auf eine Abstimmung (Abs. 4)	21

Materialien

Bis 1990: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.).
01.401 Pa. Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6817 f.); Prot. SPK-StR 21.2.2011, 29.8.2011; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur (zu Art. 78–80)

ARROW, Social Choice and Individual Values, New York 1951 (zit. ARROW, Choice); AUBERT, Art. 88, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 88); BECK, Die Wahrscheinlichkeit paradoxer Abstimmungsergebnisse, Diss., Bern 1993 (zit. BECK, Wahrscheinlichkeit); BENTHAM, An Essay on Political Tactics, in: Borwing (Hrsg.), The Works of Jeremy Bentham, Bd. 2, New York 1962 (zit. BENTHAM, Essay); BIAGGINI, Art. 159, in: Biaggini, Kommentar BV, 709 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 159); BLACK, The Theory of Committees and Elections, Cambridge 1958 (zit. BLACK, Theory); BORDA, Mémoire sur les Elections au Scrutin. Histoire de l'Académie Royale des Sciences, Paris 1781 (zit. BORDA, Mémoire); CONDORCET, Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, Paris 1785 (zit. CONDORCET, Essai); ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, Leitfaden für Versammlungen, Zürch 2011 (zit. ERNST, Abstimmungsfibel); HANGARTNER, Entscheidungen, in: AJP 2004, H. 12, 1543 ff. (zit. HANGARTNER, Entscheidungen); HUBER-HOTZ, Das Zweikammersystem. Anspruch und Wirklichkeit, in: Parlamentsdienste, Parlament, 165 ff.; KRETSCHMER, Das Parlamentsrecht in Geschichte und Gegenwart, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, 291 ff. (zit. KRETSCHMER, Parlamentsrecht); LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997 (zit. LUHMANN, Legitimation); POLEDNA/WIDMER, Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – ein verfassungsmässiges Recht des Bundes?, in: ZBl 1987, H. 88, 281 ff. (zit. POLEDNA/WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit); J. P. MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit: Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung, München 1993 (zit. J. P. MÜLLER, Gerechtigkeit); J. P. MÜLLER, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, in: ZSR 1995 H. 1 3 ff. (zit. J. P. MÜLLER, Government); J. P. MÜLLER, § 39 Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 621 ff. (zit. J. P. MÜLLER, Verfassungsrecht); POPP, Soziale Mathematik der Mehrheitsentscheidung. Zu Condorcets «Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix», in: Podlech (Hrsg.), Rechnen und Entscheiden. Mathematische Modelle juristischer Argumentierens, Berlin 1977, 25 ff. (zit. POPP, Mathematik); SANTSCHY, Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, Diss., Neuchâtel 1982 (zit. SANTSCHY, Droit); SENTI, Strategisches Abstimmungsverhalten in legislativen Entscheidungsprozessen: Ein Fallbeispiel, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 1998, H. 4 (2), 1 ff.; SHEPSLE/BONCHECK, Analyzing Politics. Rationality, behavior, and institutions, New York 1997 (zit. SHEPSLE/BONCHECK, Politics); STEINMANN, Art. 34, in: St. Galler Kommentar, 688 ff. (zit. STEINMANN, Art. 34); VON WYSS, Maximen und Prinzipien der Bundesversammlung, Diss., Zürich 1999.

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits das prov. GRN vom 8.11.1848 enthielt folgende Bestimmung über das Abstimmungsverfahren: «Die Unterabänderungsanträge sind vor den Abänderungsanträgen und diese vor dem Hauptantrag ins Mehr zu setzen» (Art. 27 prov. GRN 1848 [BBl 1849 I 121]). Diese Bestimmung findet sich mit leichten redaktionellen Anpassungen in allen GRN und GRS des 19. und 20. Jh. Im GRN vom 9.7.1850 wurde folgende Ergänzung beigefügt:

> «Sind mehr als zwei koordinierte Hauptanträge vorhanden, so werden alle neben einander in die Abstimmung gebracht und jedes Mitglied kann für einen dieser Anträge stimmen. Wenn über alle Anträge abgestimmt ist und keiner die Mehrheit erhalten hat, so wird abgestimmt, welcher von denjenigen zwei Anträgen, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigten, aus der Abstimmung fallen solle. Sodann wird über die übrigbleibenden abgestimmt und auf gleiche Weise fortgefahren, bis einer derselben die absolute Mehrheit erhält» (Art. 52 GRN 1850 [AS 1850 83 f.]).[1]

1 Ein ähnliches Verfahren verwenden heute noch acht Kantone Es wird umgangssprachlich «Cup-System» genannt. *Mit der sog. «Hoffnungsrunde»*, also mit der Abstimmung über die zwei jeweils am wenigsten Stimmen auf sich vereinigenden Anträge, wenden es die Kantone ZH (§ 30 Geschäftsreglement des Kantonsrates; LS 171.11), ZG (§ 61 Geschäftsordnung des Kantonsrates; BGS 141.1), GR (Art. 60 Geschäftsordnung des Grossen Rates; Bündner Rechtsbuch 170.140) und TG (§ 31 Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Thurgau; RB 171.1) an. *Ohne*

Diese Bestimmung findet sich mit redaktionellen Anpassungen in allen GRN und GRS bis 1946. CRON bezeichnet diese Abstimmungsform als «koordinierte Abstimmung». «Das Verfahren ist dem Wahlverfahren nachgebildet» (CRON, Geschäftsordnung, 224 f.).

2 Mit den Totalrevisionen des GRN und des GRS von 1962 wurde dieses Vorgehen abgeschafft und im Falle mehrerer «Hauptanträge» ein Verfahren aufeinander folgender Eventualabstimmungen eingeführt, wobei die Reihenfolge durch eine formale Hierarchie bestimmt wird: «Sind mehr als zwei Hauptanträge gestellt worden, werden zuerst in eventueller Abstimmung die Anträge einzelner Ratsmitglieder und nachher das Resultat der eventuellen Abstimmung dem Antrage des Bundesrates und zum Schlusse das Resultat aus dieser Abstimmung dem Antrage der Kommission gegenübergestellt» (Art. 78 Abs. 2 GRN 1962 [AS 1962 1335 f.]). Analoge Bestimmungen enthalten die GRN 1974 und 1990 sowie die GRS 1962, 1975 und 1986. Bei der Revision des GRS von 1962 führte der Berichterstatter aus: «Die neue Fassung entspricht der bisherigen Praxis durch die Präsidenten der Räte» (Prot. StR 27.9.1962, 133). CRON, der die beiden Systeme als «Eventualabstimmung» und «koordinierte Abstimmung» einander gegenüberstellte, wies darauf hin, dass «die Präsidenten in der Regel die Eventualabstimmung vorziehen», weil sie «weniger zeitraubend und vermutlich einfacher ist» (CRON, Geschäftsordnung).[2] CRON wollte «die Lebensfähigkeit des koordinierten Verfahrens» zwar nicht bestreiten (CRON, Geschäftsordnung, 226), formulierte in seiner Untersuchung etwas weiter oben aber dennoch das entscheidende Argument für die Unterscheidung von «Abänderungsantrag» und «Hauptantrag»: «Vielmehr wird dieser oder jener [Antrag] immer als subsidiär zu einem der anderen betrachtet und als Abänderungsantrag zu dem betreffenden behandelt werden können» (CRON, Geschäftsordnung, 225). Mit diesem Argument verliert allerdings auch die von 1962 bis 2003 geltende Regelung für die Behandlung mehrerer «Hauptanträge» ihre Rechtfertigung.

3 Mit dem ParlG wurde das Abstimmungsverfahren in den Räten in Art. 78 und 79 festgeschrieben und damit nach dem materiellen Gesetzesbegriff gemäss Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV neu auf Gesetzesstufe angehoben. Der Gesetzgeber anerkannte die besondere Bedeutung des Abstimmungsverfahrens, die darin besteht, den unverfälschten Willen der repräsentierten politischen Kräfte in einem Entscheid zum Ausdruck zu bringen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567]). Die SPK-NR wies darauf hin, dass am geltenden Verfahren nichts geändert werde, dass es aber verständlicher formuliert werde. Man verzichte auf die bisher verwendeten Begriffe «Unterabänderungsantrag, Änderungsantrag und Hauptantrag», «weil sie verwirrlich und missverständlich sind. Im Verfahren der Räte gibt es nur einen Hauptantrag und nicht mehrere. Hauptantrag ist immer der Antrag der vorberatenden Kommission oder, sofern ein Beratungsgegenstand nicht vorberaten wird (z.B. ein Postulat), der Beratungsgegenstand selbst» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567]). Die Bestimmungen gaben in den Kommissionen und Räten zu keinen Diskussionen Anlass.

4 Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde eine spezifische Regelung über das Abstimmungsverfahren bei Vorliegen eines Eventualantrags ins Gesetz aufgenommen

---

«Hoffnungsrunde» kommt das Verfahren in den Kantone NW (§ 67 Geschäftsordnung des Landrates; NG 151.11), GL (Art. 108 Landratsverordnung; GS II A/2/3), TI (Art. 72*a* Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato; Raccolta delle leggi 2.4.1.1) und JU (Art. 61 Règlement du Parlement de la République et Canton du Jura; RSJU 171.211) zur Anwendung; dabei entfällt jeweils der Antrag, der am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt.

2 Belege für konkrete Anwendungsfälle des von 1850 bis 1962 geltenden, dem Wahlverfahren nachgebildeten Abstimmungsverfahrens können hier nicht beigebracht werden.

(AS 2013 3688). Die SPK-StR stellte in ihrem Bericht vom 29. 8. 2011 zu verschiedenen «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments» (pa.Iv. *10.440*) fest, dass das Parlamentsrecht diese Form des Antrags bisher nicht erwähnt, dass sie aber häufig verwendet wird. Problematisch sei die Praxis, mit Eventualanträgen zu derselben Abstimmungsfrage die in Art. 79 festgelegte Abstimmungsreihenfolge verändern zu wollen. Kein Problem stellten demgegenüber Eventualanträge zu unterschiedlichen Abstimmungsfragen (BBl 2011 6817 f.). Die SPK-StR hatte zuerst beschlossen, einerseits Art. 78 mit einem Abs. 5 zu ergänzen, der den Eventualantrag definiert als Antrag «für den Fall, dass ein bestimmter Antrag angenommen oder abgelehnt wird». Andererseits sollte Art. 79 mit einem Abs. 4 ergänzt werden, der festhält, dass die Abstimmungsreihenfolge mit einem Eventualantrag nicht geändert werden darf (Prot. SPK-StR 21. 2. 2011, 9, Beilage 24 f.). Der vorgeschlagene Art. 78 Abs. 5 veranlasste das Büro-StR zu einer Ablehnung dieser Anträge in seinem Mitbericht vom 27. 8. 2011. In der Begründung zeigt sich das Missverständnis, dass das Büro-StR dabei nur die auch nach Absicht der SPK-StR unzulässig zu erklärenden Eventualanträge zur selben Abstimmungsfrage im Auge hatte (Prot. SPK-StR 29. 8. 2011, Beilage). Im Ergebnis hielt die SPK-StR (Prot. SPK-StR 29. 8. 2011, 2 ff.) an der Festschreibung der Unzulässigkeit bestimmter Eventualanträge in Art. 79 Abs. 4 fest (was in der weiteren Beratung der Vorlage nicht mehr bestritten wurde), verzichtete aber auf die Definition des Eventualantrags in Art. 78 Abs. 5, was in systematischer Hinsicht nicht zu befriedigen vermag.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Verfassungsmässige Grundsätze

a) Mehrheitsprinzip

aa) Einfache und qualifizierte Mehrheit[3]

5 Das Begriffspaar «einfache» und «qualifizierte» Mehrheit unterscheidet zwischen der allgemein anwendbaren Berechnungsregel (einfache Mehrheit) und dem besonderen, nur für bestimmte Sachverhalte vorgesehenen Berechnungsprinzip (qualifizierte Mehrheit). Die *einfache Mehrheit* wird durch Art. 159 Abs. 2 BV definiert: Die Räte entscheiden mit der Mehrheit der an der Abstimmung *teilnehmenden* Ratsmitglieder. Die enthaltenden und abwesenden Ratsmitglieder werden zur Berechnung des Mehrs nicht miteinbezogen. Das Mehr errechnet sich aus der Hälfte der gültigen Stimmen aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl (absolute Mehrheit).

6 Gemäss Art. 159 Abs. 3 BV muss über die Dringlichkeitsklausel, bei der Ausgaben- oder bei der Schuldenbremse mit *qualifiziertem Mehr* entschieden werden. Als solches sieht die BV die *Mehrheit der Ratsmitglieder.* Das zu erreichende Mehr des NR beläuft sich auf 101, jenes des StR auf 24 Mitglieder. Enthaltungen und Abwesende sind für die Berechnung des Quorums irrelevant. Dieses ist fix und reduziert sich nur bei Vakanzen. Ist ein Sitz in einer Kammer nicht besetzt, weil durch vorzeitiges Ausscheiden oder fehlender Wahl der Nachfolgerin oder des Nachfolgers das Amt noch nicht angetreten werden

3 Zur Begrifflichkeit vgl. AUBERT, Art. 88 N 5; ERNST, Abstimmungsfibel, 51 ff. In der Literatur erscheint auch noch der Begriff der «relativen Mehrheit». Diese wird erreicht, wenn nur die höhere Anzahl erreichter Stimmen den Ausschlag für einen Entscheid geben. Das «relative Mehr» wird oftmals bei Wahlen für den zweiten Wahlgang vorgesehen (vgl. § 39 Abs. 3 und § 40 Abs. 3 Geschäftsreglement des Kantonsrates Zürich; Loseblattsammlung des Kantons Zürich [LS] 171.11).

konnte, so reduziert sich die Anzahl der Mitglieder des entsprechenden Rates und damit auch das qualifizierte Mehr.

7 Andere qualifizierte Mehrheiten, wie bspw. eine Zweidrittelmehrheit oder eine Dreiviertelmehrheit sind auf Gesetzesstufe nicht verfassungskonform.[4] Der Wortlaut der BV lässt keinen Zweifel offen, dass nur sie eine Abweichung vom einfachen Mehr bestimmen kann. Gesetzes- und Reglementsbestimmungen, welche für bestimmte Verfahrensentscheide qualifizierte Mehrheiten vorschreiben,[5] sind nicht zulässig.[6] Diese Anforderungen gelten auch für die Kommissionen.[7]

bb) Verhandlungsquorum

8 Im Kontext mit dem Mehrheitsprinzip steht auch die Beschluss- und Verhandlungsfähigkeit der Räte. Die BV schreibt als Verhandlungsquorum die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder der Räte vor (Art. 159 Abs. 1 BV). Nicht zu den Mitgliedern der Räte gezählt werden die Vakanzen, d.h. jene Ratsmitglieder, die nicht mehr im Amt sind oder die ihr Amt noch nicht angetreten haben (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 385]).[8] Das Verhandlungsquorum muss während der ganzen Zeit der Beratungen bestehen, wobei dies in der Praxis die Anwesenheit in den umliegenden Räumen einschliesst (Wandelhalle, Arbeitsräume für Ratsmitglieder, Sitzungszimmer)[9]. Die Ratsmitglieder können, insb. für Abstimmungen, mit einem akustischen Signal in den Saal gerufen werden. Die

4 Zu unterscheiden sind qualifizierte Mehrheiten von den Minderheitsrechten. Diese setzen als Voraussetzung für die Wahrnehmung eines Verfahrensrechts die Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Ratsmitgliedern voraus. So verlangt bspw. Art. 4 Abs. 2 Bst. a ParlG, dass ein Sechstel der Mitglieder eines Rates oder der VBVers eine geheime Beratung verlangen können. Weitere von Gesetz oder Ratsreglementen vorgesehene Minderheitsrechte sind: 75 Mitglieder des NR können eine «aktuelle Debatte» über eine dringl. Ip. herbeiführen (Art. 30*a* GRN); auf Verlangen von 30 Mitgliedern des NR bzw. zehn Mitgliedern des StR muss eine Abstimmung unter Namensaufruf stattfinden (Art. 60 GRN sowie Art. 44*a* Abs. 4 Bst. d und Art. 46 GRS.

5 Art. 69 Abs. 2 GRN von 1920 verlangte für die Schliessung von Beratungen eine Zweidrittelmehrheit. Art. 47^{quinquies} Abs. 3 GVG i.d.F. vom 13.12.1991 verlangte eine Zweidrittelmehrheit jeder der beiden GPK, um der GPDel einen Untersuchungsauftrag ausserhalb des Bereichs des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste zu übertragen (s. Art. 53 N 5 f., 16). Mit Art. 19 Abs. 1 (vgl. Art. 19 N 3) und Art. 154*a* Abs. 3 ParlG (s. Art. 154*a* N 8) kennt das Parlamentsrecht nach wie vor zwei derartige, verfassungsrechtlich problematische Bestimmungen.

6 Eine Unterscheidung zwischen Verfahrensentscheiden und materiellen Beschlüssen führt zu einer qualitativen Unterscheidung der Beschlüsse, die im politischen Verfahren eher fraglich ist. Ein Verfahrensentscheid kann einen genauso starken Einfluss auf das Resultat haben wie ein materieller Entscheid selbst. So kann z.B. eine Verschiebung eines Traktandums, welche ein Verfahrensentscheid ist, wesentlichen Einfluss auf den Inhalt der späteren Beschlussfassung haben, weil sich inzwischen die politischen Gegebenheiten geändert haben. Hinter einer Trennung von Verfahrensentscheiden und materiellen Beschlüssen verbirgt sich m.E. eine formaljuristische Argumentation, die mit dem parlamentarischen Verfahren als politischem Verfahren nicht zu vereinbaren ist (vgl. auch Biaggini, Art. 159 N 7). Für Zulässigkeit argumentierte noch Burckhardt, Kommentar BV, 700; Fleiner/Giacometti, Bundesstaatsrecht, 555; Santschy, Droit, 89.

7 Gl. M. Biaggini, Art. 159 N 8. A.M. der BR, der mit seiner Botschaft vom 4.7.2012 ein Vetorecht gegen eine vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge von je zwei Dritteln der Mitglieder der zuständigen Kommissionen vorschlug und ohne weitere Begründung behauptete, Art. 159 BV finde «nur Anwendung auf Entscheide im Plenum» (BBl 2012 7502). Der Vorschlag fand in den Räten keine Unterstützung (vgl. Art. 152 N 17).

8 Das Amt kann erst angetreten werden, wenn der Eid oder das Gelübde abgelegt wird (vgl. Art. 3 Abs. 3 ParlG).

9 Vgl. Art. 10 N 5 f.); a.A. ist Biaggini, der dieser Praxis keine Verfassungsgrundlage zubilligt (Biaggini, Art. 159 N 4).

Feststellung des Verhandlungsquorums kann in den Räten jederzeit von jedem Ratsmitglied verlangt werden und ist von der Präsidentin oder dem Präsidenten vor Wahlen, Gesamt- und Schlussabstimmungen und Abstimmungen gemäss Art. 159 Abs. 3 BV zu überprüfen (Art. 38 GRN; Art. 31 GRS). Wird das Verhandlungsquorum unterschritten, muss der Rat seine Sitzung unterbrechen, bis er wieder verhandlungsfähig ist;[10] Abstimmungen sind allenfalls zu kassieren und zu wiederholen. Massgebend ist jedoch Art. 81 Abs. 2 ParlG: Wurden in der Detailberatung Abstimmungen mit fehlendem Quorum durchgeführt, so wird dieser Verfahrensfehler mit der Schlussabstimmung mit genügendem Quorum geheilt, da mit der Schlussabstimmung die Gültigkeit der Verhandlung bestätigt wird (*01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3568]).

cc) «Condorcet-Paradoxon»

9 Das Mehrheitsprinzip ist eines der identitätsstiftenden Prinzipien westlicher Versammlungsdemokratien. Mit der Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip geht die vorherrschende Meinung einher, dass der Entscheid auch dem Willen der Mehrheit der Stimmenden entspricht. Die Überprüfung dieser Vorstellung auf ihre Richtigkeit ist v.a. Gegenstand der Politologie. Konkret geht es um die Frage, ob Abstimmungsverfahren den Willen der verschiedenen Stimmberechtigten in einen kollektiven Entscheid überführen können, oder – umgekehrt – ob durch das Abstimmungsverfahren der Mehrheitsentscheid vorbestimmt wird und somit der freie Wille der Stimmberechtigten nicht zum Ausdruck kommen kann.

10 Erste mathematische Untersuchungen zum Mehrheitsprinzip finden sich bereits 1781 bei Jean-Charles Borda (Borda, Mémoire) und 1785 bei Marie Jean Condorcet (Condorcet, Essai)[11]. Zentrale Erkenntnis von Condorcet war, dass Abstimmungen durch die Mehrheitsregel auch zufällige, paradoxe Ergebnisse produzieren, so dass die Resultate nicht zwingend mit dem politischen Willen der Mehrheit übereinstimmen. Dieses Phänomen trägt heute den Namen «Condorcet-Paradoxon» und kann anhand eines Bsp. erklärt werden: Liegen im NR zu einer Abstimmungsfrage drei Anträge vor, so werden diese paarweise zur Abstimmung gebracht:

1. Eventualabstimmung: Antrag 1 vs. Antrag 2
2. Definitive Abstimmung: Antrag 2 (obsiegender Antrag) vs. Antrag 3

Der siegreiche Antrag 2 aus der ersten Abstimmung wird dem nächsten Antrag 3 gegenübergestellt (vgl. Art. 79 Abs. 2). Vom obsiegenden Antrag 3 aus der zweiten Abstimmung nimmt man an, dass er auch gegen den unterlegenen Antrag 1 aus der ersten Abstimmung gewinnen würde, obwohl keine direkte Ausmehrung dieser beiden Anträge stattgefunden hat. Würde Antrag 3 aber in einer weiteren Abstimmung Antrag 1 unterliegen, so läge eine Patt-Situation vor («zyklische Mehrheiten»), in der endlos abgestimmt werden könnte. In solchen zyklischen Mehrheiten gibt nicht der politische Wille der Ratsmitglieder den Ausschlag für das definitive Resultat, sondern die verfahrensmässige

10 Bsp. für einen Unterbruch der Sitzungen: *Mo. 97.3360 Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts*: AmtlBull NR 1999 1205 ff.; Vorlage *01.021 Steuerpakt 2011*: AmtlBull NR 2002 1854.

11 Die Abhandlung von Condorcet ist für Nichtmathematikerinnen und Nichtmathematiker kaum verständlich. Lesenswert und verständlich ist die einleitende Darstellung der Abhandlung. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Essay von Condorcet findet sich bei Walter Popp (Popp, Mathematik) und bei Duncan Black (Black, Theory).

Festlegung der Unterbrechung des Zyklus. Die Anträge, die in der letzten Abstimmung ausgemehrt werden, haben folglich die besten Gewinnchancen.

11 Von den auf CONDORCET folgenden Untersuchungen ist jene von Kenneth ARROW zu nennen, der das Condorcet-Paradoxon präziser und allgemeiner formulierte (vgl. ARROW, Choice). Nach seinen Schlussfolgerungen gibt es kein Verfahren, das individuelle Präferenzen konsistent in eine kollektive Entscheidung überführt; insb. das Mehrheitsprinzip kann keine konsistenten Entscheide herstellen. Wie oft solche paradoxe Entscheide auftreten, ist umstritten; schätzungsweise dürften je nach Grösse der Versammlung fünf bis zehn Prozent der Entscheide betroffen sein (BECK, Wahrscheinlichkeit, 118 f.).

12 Für die Auslegung des Abstimmungsverfahrens kann Folgendes festgehalten werden: Die Kompetenz zur Festlegung der Abstimmungsreihenfolge ist von grosser Bedeutung. Diese Reihenfolge bestimmt, welche Anträge in der letzten Abstimmung ausgemehrt werden und daher bessere Erfolgschancen haben (SHEPSLE/BONCHECK, Politics, 172 ff.). Mit einer gesetzlichen Festlegung von inhaltlichen Kriterien für die Bestimmung der Abstimmungsreihenfolge kann die Gefahr paradoxer Abstimmungsresultate vermindert werden (vgl. Art. 79 ParlG). Des Weiteren hat sich das Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Räten als Regelung zur Korrektur von Entscheiden des einen Rates bewährt, womit die Zahl der paradoxen Entscheide der BVers nochmals verringert werden kann.

b) Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder und unverfälschte Willenskundgabe (Art. 34 BV)

13 Art. 34 BV enthält das zentrale Grundrecht der Stimmberechtigten und damit des demokratischen Verfahrens der Schweiz. Er gewährleistet nicht nur die politischen Rechte der am Verfahren beteiligten Personen, sondern auch den Grundsatz der «unverfälschten Willenskundgabe» (Art. 34 Abs. 2 BV; vgl. POLEDNA/WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 281 ff.). Während Art. 34 BV als Grundrecht von natürlichen und juristischen (Parteien, Verbänden [vgl. BGE 123 I 45]) Personen angerufen werden kann, ist offen, inwieweit Art. 34 Abs. 2 BV auch für weitere politische Verfahren, v.a. für das Verfahren in den Parlamenten, bzw. in der BVers Geltung hat (vgl. HANGARTNER, Entscheidungen, 1545).

14 Art. 34 Abs. 2 BV hat jedoch auch einen programmatischen Gehalt.[12] Er ist Ausdruck des wichtigsten Grundsatzes eines demokratischen Meinungs- und Entscheidungsprozesses (vgl. STEINMANN, Art. 34, N 4). Auch das BGer hält fest, dass der für die Volkswahl geltende Gleichheitsgrundsatz auch für Parlamentarierinnen und Parlamentarier gelten muss, so dass sich der Wille der Stimmberechtigten in der Zusammensetzung und den Beschlüssen des Parlaments unverfälscht widerspiegeln kann (BGE 123 I 109; Entscheid im Zh. mit der Ausstandsregel im Grossen Rat SH). Das Stimmrecht der Ratsmitglieder muss folglich so ausgeübt werden können, dass eine gleichberechtigte und unverfälschte Willenskundgabe möglich ist, womit auch das Abstimmungsverfahren diesem Anspruch Rechnung tragen muss. Die Debatte im Parlament erfüllt nicht nur die Funktion der Darstellung der kontroversen politischen Positionen, sondern auch der Zusammenführung dieser kontroversen Positionen in einen Entscheid (vgl. KRETSCHMER, Parlamentsrecht, 326; LUHMANN, Legitimation, 190; J. P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 161). Es wäre fatal, wenn die demokratischen Grundsätze der Verfassung nur auf das politische Verfahren zwischen Bürgerin bzw. Bürger und Staat angewendet würden, nicht aber auf das Organ,

12 Zum Begriff der «programmatischen Schicht» von Grundrechten s. J. P. MÜLLER, Verfassungsrecht, 633, Rz 30.

welches die Bürgerinnen und Bürger vertritt. Wie Jörg Paul MÜLLER ausführt, trennt das Parlament nicht zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, sondern vermittelt und integriert i.S. von «Responsive Government» divergierende Standpunkte und Impulse (J. P. MÜLLER, Government, 19). Der programmatische Inhalt von Art. 34 Abs. 2 BV hat für das ganze politische Verfahren Geltung und ist auch auf das Abstimmungsverfahren in der BVers anzuwenden. Würde man anders entscheiden, so nähme man in Kauf, dass die politischen Rechte der Parlamentsmitglieder in ihrer Funktion als Volksvertreterinnen und -vertreter und damit indirekt die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger verletzt werden (HANGARTNER, Entscheidungen, 1545; RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, 399, N. 2066). Die politischen Rechte der Parlamentarier und Parlamentarierinnen sind wie die Rechte der Bürgerinnen und Bürger i.S. von Art. 34 BV auszugestalten.

2. Begrifflichkeit und Aufbau von Art. 78

15 Abs. 1 enthält den Begriff «Abstimmungsfrage», während Abs. 2 und Art. 79 Abs. 1 ParlG von «Abstimmungsgegenstand» spricht. Diese zwei Begriffe zeigen einen unterschiedlichen Blickwinkel auf das Abstimmungsverfahren, werden jedoch im Kontext des Abstimmungsverfahrens als Synonyme verwendet. Die «Abstimmungsfrage» wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten definiert. Sie oder er gibt vor der Abstimmung eine «Übersicht über die vorhandenen Anträge und unterbreitet dem Rat Vorschläge über die Fragestellung und die Reihenfolge der Abstimmungen nach den Artikeln 78 und 79 ParlG» (Art. 55 GRN; Art. 42 GRS). Der Begriff «Abstimmungsgegenstand» fasst die zur Abstimmung gebrachten Anträge und die damit zusammenhängende Fragestellung der Präsidentin oder des Präsidenten in einem Objekt zusammen.

16 Ausgangspunkt für jede Abstimmung in den Räten ist die Beratungsgrundlage bzw. der Beratungsgegenstand (Art. 71 ParlG). Mit der Einreichung eines Beratungsgegenstandes ist auch der Antrag auf Zustimmung verbunden.[13] Ist dieser Antrag unbestritten, so findet keine Abstimmung statt (Abs. 4). Dieser Grundsatz ist in Art. 78 an letzter Stelle festgehalten, obwohl die Prüfung, ob eine Abstimmung zu erfolgen hat, in der Praxis immer als erstes vorgenommen wird. Der Aufbau der Bestimmung entspricht folglich nicht dem eigentlichen Vorgehen, sondern sie ist nach inhaltlichen Kriterien strukturiert. Inhaltlich von Bedeutung ist der Abs. 1 (Teilung der Abstimmungsfrage), welcher ein Minimum an unverfälschter Willenskundgabe sichert, und Abs. 2, welcher das Grundgerüst des Abstimmungsverfahrens in den Räten, die paarweise Ausmehrung, statuiert. Abs. 3 ist eine Ordnungsvorschrift und eine Spezialregelung zu Abs. 1 und 2.

3. Teilung der Abstimmungsfrage (Abs. 1)

17 Abs. 1 sichert die «unverfälschte Willenskundgabe» und garantiert der kleinstmöglichen Minderheit im Rat (einem einzelnen Ratsmitglied), ihre Antwort auf eine Abstimmungsfrage geben zu dürfen. Verlangt ein einzelnes Ratsmitglied die Teilung der Abstimmungsfrage, ist die Aufteilung vorzunehmen. Es bedarf dazu keines Mehrheitsbeschlusses des Rates. Dieses parlamentarische Individualrecht besteht seit den Anfängen der BVers (Art. 55 GRN 1850; Art. 52 GRS 1849).

13 In den Räten ist die Beratungsgrundlage der Antrag der vorberatenden Kommission, in der vorberatenden Kommission des Erstrates bei der Beratung von Erlassentwürfen des BR der Antrag des BR und in der vorberatenden Kommission des Zweitrates der Beschluss des Erstrates. Betr. der Begriffe des «selbständigen» und «unselbständigen» Antrags vgl. Art. 76 N 9).

4. Paarweise Ausmehrung (Abs. 2)

18 Satz 1 von Abs. 2 hält das Verfahren der paarweisen Ausmehrung von Anträgen fest. Liegen zu einer Abstimmungsfrage zwei Anträge vor, die sich gegenseitig ausschliessen oder sich auf den gleichen Textteil beziehen, so können sie in der gleichen Abstimmung einander gegenübergestellt werden. Als Bsp. seien zwei Anträge angefügt, die im Rahmen der Totalrevision GVG *(01.401)* zu Art. 5 E-ParlG gestellt wurden:[14]

Mehrheit der Kommission (Bühlmann u.W.)	***Kommissionsminderheit II***
Art. 5 Lobbyistinnen und Lobbyisten	
Über die im Parlamentsgebäude zugelassenen	…
Lobbyistinnen und Lobbyisten <u>*kann*</u> ein	… Lobbyisten <u>*wird*</u> ein …
öffentlich einsehbares Register geführt werden.	

Während die Mehrheit mit einer «Kann-Bestimmung» nur die Führung eines Lobby-Registers ermöglichen wollte, verlangte die Kommissionsminderheit eine Verpflichtung zur Führung eines solchen Registers. Die Anträge vereinigen beide Bedingungen, welche Satz 2 von Abs. 2 aufführt: Das «kann» und das «wird» beziehen sich auf den gleichen Textteil, und weil die Kann-Bestimmung nicht neben einer Verpflichtung stehen kann, schliessen sie sich auch inhaltlich aus.[15] Ein weiteres Bsp. sind Anträge zu Kreditvorlagen, die unterschiedliche Geldbeträge vorschlagen (z.B. 350 Mio. und Fr. 400 Mio. CHF). Geldbeträge zur gleichen Kreditposition schliessen sich immer gegenseitig aus.

19 Während zwei sich auf den gleichen Textteil beziehende Anträge sich immer ausschliessen, kann es durchaus vorkommen, dass zwei Anträge sich zwar auf unterschiedliche Textteile beziehen, sich jedoch inhaltlich ausschliessen und deshalb einander gemäss Art. 78 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 ParlG gegenübergestellt werden müssen. So beantragte NR Hermann Weyeneth (SVP/BE) etwa bei den Bestimmungen über die Bundesratswahl ein neues Verfahren i.S. einer Listenwahl (BBl 2001 3658). Der Antrag erstreckte sich über Art. 131 Abs. 2, 3 und 4 E-ParlG, enthielt einen neuen Art. 131*a* und ergänzte Art. 132 ParlG mit einem neuen Abs. 2 und 3. Der Präsident stellte diesen Antrag der Minderheit Weyeneth dem Antrag der Kommission gesamthaft gegenüber, obwohl auch eine Kombination der beiden Verfahren möglich gewesen wäre (AmtlBull NR 2001 1365). Die Kompetenz, solche Abstimmungen über Konzepte durchzuführen, ergibt sich einerseits daraus, dass die beiden Bedingungen in Abs. 2 nur alternativ erfüllt sein müssen und dass der Passus «sich gegenseitig ausschliessen» einen gewissen Ermessensspielraum offenlässt. Zusammenfassend kann daraus gefolgert werden, dass in einer Abstimmung zwei Anträge einander gegenübergestellt werden können, die mehrere Abstimmungsfragen betreffen, sich jedoch in der politischen Grundanschauung gegenseitig ausschliessen.

14 Es wurde auch noch ein dritter Antrag einer «Minderheit I» (Weyeneth, Baader, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer, Tschuppert) gestellt, der verlangte, Art. 5 sei zu streichen (BBl 2001 3623); die Anträge wurden folgendermassen ausgemehrt: Mehrheit gegen Minderheit II und das Resultat aus dieser ersten Abstimmung gegen Minderheit I.

15 Ein weiteres Bsp. findet sich etwa bei Art. 47 Abs. 2 E-ParlG betr. der Öffentlichmachung von Kommissionssitzungen (BBl 2001 3635).

5. Unmöglichkeit der Gegenüberstellung (Abs. 3)

20 Abs. 3 enthält Regelungsinhalte, die auch aus Abs. 1 und 2 gefolgert werden könnten. Er formuliert die Rechtsfolge der getrennten Abstimmung, sofern die paarweise Ausmehrung gemäss Abs. 2 nicht möglich ist. Mit dem Passus «nicht möglich» verlangt der Gesetzgeber für eine Gegenüberstellung zweier Anträge ein Minimum an inhaltlichem Zusammenhang zwischen den Anträgen und damit eine gewisse Abstimmungslogik. Würde bspw. bei der Beratung eines Mantelerlasses[16], der i.S. eines Sparprogramms die Revision verschiedener Gesetze vorschlägt, ein Antrag auf Streichung der Subventionsbestimmungen für die Weissweinbauern einem Antrag für die Erhöhung des Rentenalters gegenübergestellt, so wäre dies gemäss Abs. 3 unzulässig, auch wenn die Mehrheit des Rates aufgrund finanzpolitischer Überlegungen diese Gegenüberstellung als Ausmehrung zweier sich politisch ausschliessender Meinungen versteht. Der Begriff der «Unmöglichkeit» misst sich anhand des Grundsatzes der Wahrung der unverfälschten Willenskundgabe und der Pflicht der BVers, «kohärente» Beschlüsse zu fassen. Aus formeller Sicht darf eine Gegenüberstellung von zwei Anträgen nicht erfolgen, wenn ein Ratsmitglied beiden Anträgen zustimmen könnte. Materiell bedarf es für die Gegenüberstellung ein Minimum an inhaltlichem Zusammenhang. Abs. 3 setzt somit dem Ermessen gemäss Abs. 2 eine Grenze und nimmt die Ratsleitung in die Pflicht, eine inhaltliche Prüfung vorzunehmen und nicht jede Gegenüberstellung zuzulassen.

6. Verzicht auf eine Abstimmung (Abs. 4)

21 Liegt nur ein Antrag vor, meistens der mit der Einreichung des Beratungsgegenstands gestellte Antrag, so wird der Antrag zum Beschluss erklärt. Liegt in der Detailberatung eines Erlassentwurfs zu einzelnen mit dem Entwurf beantragten Bestimmungen keine Alternative vor, so macht es offensichtlich keinen Sinn, über diese Bestimmungen einzeln abzustimmen. Indem ein Antrag für die gesamthafte Annahme eines Beratungsgegenstandes wie z.B. einer Mo. ausdrücklich bestritten werden muss, um eine Abstimmung herbeizuführen, wird eine anonyme und diffuse Obstruktion verhindert, wie sie sich bei einer obligatorischen Abstimmung ohne Notwendigkeit eines Gegenantrages äussern könnte. Zudem dient Abs. 4 der Ratseffizienz. Abs. 4 ist nicht anwendbar für Gesamt- und Schlussabstimmungen über einen Erlassentwurf[17] und für alle Abstimmungen, die ein qualifiziertes Mehr verlangen[18]. E contrario muss aus Abs. 4 geschlossen werden, dass über jeden Antrag abgestimmt werden muss, wenn mehr als ein Antrag zu einem Abstimmungsgegenstand gestellt ist.

16 Der Mantelerlass fasst mehrere Teilrevisionen von Erlassen unter einem Sammeltitel zusammen, wenn zwischen den einzelnen Änderungen zumindest ein «enger finaler» Zusammenhang besteht (Schweizerische Bundeskanzlei, Gesetzestechnische Richtlinien des Bundes, Bern 2013, 105, Rz 278).

17 Art. 74 Abs. 4 und Art. 81 ParlG sprechen ausdrücklich von der durchzuführenden Gesamt- bzw. Schlussabstimmung. Demgegenüber «beschliesst» der Rat über das Eintreten auf einen Erlassentwurf (Art. 74 Abs. 1 ParlG): Das Gesetz vermeidet in diesem Zusammenhang den Ausdruck «Abstimmung» und ermöglicht damit einen Eintretensbeschluss ohne Abstimmung, wenn nicht ausdrücklich Nichteintreten beantragt wird.

18 Die Notwendigkeit einer Abstimmung wird im Gesetz nirgendwo festgehalten, ergibt sich aber unmittelbar aus Art. 159 Abs. 3 BV: Auch wenn z.B. die Dringlicherklärung eines BG von niemandem ausdrücklich bestritten wird, bedarf sie der ausdrücklichen Zustimmung einer Mehrheit der Ratsmitglieder.

Art. 79

Eventualabstimmung

[1] Liegen zum selben Abstimmungsgegenstand mehr als zwei Anträge vor, so sind diese mittels Eventualabstimmung auszumehren, bis zwei Anträge einander gegenübergestellt werden können.

[2] Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge ist dabei so auszugestalten, dass von den Anträgen mit der kleinsten inhaltlichen Differenz schrittweise bis zu denjenigen mit der grössten Differenz aufgestiegen werden kann.

[3] Kann nach den Kriterien nach Absatz 2 keine klare Reihenfolge bestimmt werden, so werden mittels Eventualabstimmung nacheinander die Anträge der Ratsmitglieder, dann die Anträge der Kommissionsminderheiten und schliesslich der Antrag des Bundesrates gegeneinander ausgemehrt. Das Resultat aus der letzten Abstimmung wird dem Antrag der Kommissionsmehrheit gegenübergestellt.

[4] Die Abstimmungsreihenfolge kann mit einem Eventualantrag nicht geändert werden.

Elimination progressive des propositions

[1] S'il est déposé sur une même question plus de deux propositions, elles sont mises aux voix successivement et deux par deux (vote préliminaire), jusqu'à ce qu'il n'en reste plus que deux à opposer.

[2] La mise aux voix des propositions débute avec celles qui divergent le moins sur le fond pour s'achever avec celles qui divergent le plus.

[3] S'il est impossible d'établir un ordre précis répondant à l'al. 2, sont opposées successivement les propositions des députés, puis les propositions de minorité de la commission, puis la proposition du Conseil fédéral. La proposition qui l'a emporté est opposée à la proposition de la majorité de la commission.

[4] Le dépôt d'une proposition subsidiaire ne modifie pas l'ordre des votes.

Votazione eventuale

[1] Se in merito a uno stesso oggetto in votazione si è in presenza di più di due proposte, queste vanno vagliate per mezzo di una votazione eventuale, fintanto che si possano contrapporre due sole proposte.

[2] Si vota dapprima sulle proposte che presentano la più piccola divergenza contenutistica e poi, progressivamente, sulle rimanenti, in modo da risalire a quelle con la divergenza maggiore.

[3] Se non si può determinare un chiaro ordine di votazione secondo i criteri di cui al capoverso 2, mediante votazione eventuale si vota dapprima, contrapponendole, sulle proposte dei parlamentari, poi su quelle delle minoranze di commissione ed infine su quella del Consiglio federale. L'esito dell'ultima votazione è contrapposto alla proposta della maggioranza della commissione.

[4] Il deposito di una proposta subordinata non modifica l'ordine di votazione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Grundsatz der Eventualabstimmung (Abs. 1) 2
2. Inhaltliche Hierarchie (Abs. 2) 4
3. Formale Hierarchie (Abs. 3) 15
4. Eventualanträge (Abs. 4) 17

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 78.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 78.

I. Entstehungsgeschichte

Zur Entstehungsgeschichte s. Kommentar zu Art. 78. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz der Eventualabstimmung (Abs. 1)

Art. 79 definiert das Abstimmungsverfahren bei Vorliegen von mehr als zwei Anträgen zum gleichen Abstimmungsgegenstand. Er ergänzt Art. 78 ParlG, der die Grundsätze des Abstimmungsverfahrens und das Vorgehen beim Vorliegen von höchstens zwei Anträgen festlegt. **2**

Der Begriff «Eventualabstimmung» definiert ein Verfahren, mit welchem mehrere Anträge zu einem Abstimmungsgegenstand vorab prov. ausgemehrt werden, bevor die definitive Entscheidung gefällt wird. I.V.m. dem Grundsatz der «paarweisen Ausmehrung» (Art. 78 Abs. 2 ParlG) müssen gemäss Art. 79 Abs. 1 mehr als zwei Anträge in einer stammbaumartigen Ordnung paarweise ausgemehrt werden, bis zwei Anträge übrig bleiben. Wie dieser Abstimmungsbaum zu gestalten ist, d.h. wie die Abstimmungsreihenfolge nach inhaltlichen oder formalen Kriterien gestaltet sein muss, ergibt sich aus Art. 79 Abs. 2 und 3. **3**

2. Inhaltliche Hierarchie (Abs. 2)

Abs. 2 legt fest, in welcher inhaltlichen Reihenfolge die Anträge paarweise zur Abstimmung gebracht werden müssen. In der ersten Abstimmung werden die beiden Anträge mit der «inhaltlich kleinsten Differenz» einander gegenübergestellt. Das Resultat dieser Abstimmung gelangt zusammen mit dem Antrag mit der nächstgrösseren Differenz in die zweite Abstimmung. So wird weiter fortgeschritten, bis der in der Abstimmungsreihe prov. obsiegende Antrag definitiv dem Antrag mit der «inhaltlich grössten Differenz» gegenübergestellt wird. Diese Formulierung ersetzte die frühere verwirrliche Formulierung, wonach Unterabänderungsanträge vor den Abänderungsanträgen und diese vor den Hauptanträgen ausgemehrt werden müssen (Art. 78 Abs. 1 GRN 1990; Art. 64 **4**

Abs. 1 GRS 1986). Anders formuliert halten sowohl die alte, als auch die neue Formulierung in Abs. 2 fest, dass Detailfragen vor Grundsatzfragen auszumehren sind.

5 Abs. 2 konkretisiert den verfassungsmässigen Grundsatz der «unverfälschten Willenskundgabe» für das Abstimmungsverfahren in der BVers bei mehr als zwei Anträgen zum selben Abstimmungsgegenstand (s. Art. 78 N 13 f.). Die Vorgehensweise bei der paarweisen Ausmehrung ist möglichst dahingehend auszugestalten, dass jedem Ratsmitglied jederzeit bewusst ist, welche Konsequenz seine Stimmabgabe hat. Da über jeden Antrag abgestimmt werden muss, sind die Eventualabstimmungen so zu ordnen, dass kein Abstimmungsresultat eine nachfolgende Abstimmung präjudiziert, d.h. dass durch das Resultat einer Abstimmung keine nachfolgende Eventualabstimmung obsolet wird. Falls ein Streichungsantrag vorliegt, muss der Inhalt einer Bestimmung zuerst im Detail bereinigt sein, bevor der Rat darüber beschliesst, ob die Bestimmung gestrichen werden soll oder nicht.

6 Die Begriffe «kleinste» bzw. «grösste inhaltliche Differenz» lassen sich am besten anhand eines Bsp. erklären: Im Rahmen der Justizreform auf Verfassungsebene (Art. 178 E-BV)[1] schlug die vorberatende Kommission im Zusammenhang mit Art. 178 Abs. 2 BV die gerichtliche Überprüfung von BG auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der BV vor. Ein Minderheitsantrag beantragte die Beibehaltung des bisherigen Systems (keine Überprüfung von BG auf ihre Verfassungsmässigkeit). Eine weitere Minderheit II beantragte die Ausdehnung der Überprüfung von BG nicht nur auf deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten, sondern auf die Vereinbarkeit mit allen verfassungsmässigen Rechten. Weitere in den Beratungen gestellten Anträge werden hier nicht berücksichtigt:

Bsp.1:

Antrag der vorberatenden Kommission	**Minderheit I (Jutzet, u.w. …)**	**Minderheit II (Vallender)**
Art. 178 Normenkontrolle [1] Das Bundesgericht prüft im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz gegen Grundrechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst.	**Art. 178 Massgebendes Recht** [1] Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.	**Art. 178** [1] *(gemäss Mehrheit)* … … gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst.

Die kleinste inhaltliche Differenz besteht zwischen dem Antrag der vorberatenden Kommission und dem Antrag der Minderheit II («Grundrechte» oder «verfassungsmässige Rechte»). Die Beibehaltung des bisherigen Systems kommt einer Ablehnung der Neuerung gleich und ist damit die grösste inhaltliche Differenz: Nach Art. 79 Abs. 2 ist der Antrag der vorberatenden Kommission gegen Minderheit II in einer ersten eventuellen Abstimmung auszumehren. Das Resultat aus dieser Eventualabstimmung wird in einer definitiven Abstimmung der Minderheit I gegenübergestellt. Als Regel kann daraus geschlossen werden, dass Anträge auf Beibehaltung des bisherigen Systems oder auf Streichung einer Bestimmung immer die grösste mögliche Differenz darstellen und in der Abstimmungsreihenfolge zuletzt ausgemehrt werden müssen.

1 Vgl. Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 532 ff. und 641), Entwürfe Verfassungskommissionen NR/StR 21./27.11.1997 (BBl 1998 I 436 und 494); AmtlBull NR 1998 1465 ff.; AmtlBull StR 1998 259 ff. und 1018 ff.; AmtlBull NR 1999 1011 ff.

Anträge über die Höhe von Geldbeträgen werden gemäss Praxis der Räte aufsteigend zu ihrer Betragshöhe ausgemehrt. So wurden im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2013 im NR bei der Position «Finanzdepartement, 122 Personalbezüge und Arbeitgeberbeiträge» (A 2100.0001)» drei Anträge gestellt (AmtlBull NR 2012 1896):[2] **7**

Bsp. 2:

- Antrag der Mehrheit der Kommission gemäss BR: CHF 149 461 000;
- Antrag der Minderheit I der Kommission: CHF 153 961 000;
- Antrag Minderheit II der Kommission: CHF 164 461 000.

Die Ausmehrung wurde folgendermassen vorgenommen: Antrag der Mehrheit gegen Antrag der Minderheit I und das Resultat aus dieser Abstimmung gegen den Antrag der Minderheit II. Natürlich könnten die Räte diese Anträge auch in der Reihenfolge nach absteigenden Betragsgrössen ausmehren.[3]

Für die Ordnung der Anträge nach der inhaltlichen Reihenfolge von Abs. 2 ist eine Abwägung notwendig. Teils sind sprachliche, teils sachlogische oder teils auch politische Argumente für die Reihenfolge massgebend. Eine absolut richtige Vorgehensweise gibt es nicht. Der Ermessensspielraum der Präsidentin oder des Präsidenten ist gross und die Festlegung der Abstimmungsreihenfolge verlangt Sensibilität, insb. weil die Anträge, die in der letzten Abstimmung ausgemehrt werden, die grössten Erfolgschancen haben (s. Art. 78 N 10). **8**

Nicht ausser Acht lassen darf man die Einschätzung der Anträge nach ihrer Bedeutung im Hinblick auf die im Zentrum stehende politische Frage. Es kann durchaus vorkommen, dass ein Abstimmungsgegenstand verschiedene Politikfelder betrifft. Hat ein Rat bspw. über den Bau einer zweiten Röhre des Gotthard-Autobahntunnels zu entscheiden, so sprechen finanzpolitische, föderalistische, ökologische, raumplanerische und verkehrstechnische Gründe für oder gegen diesen Bau. Werden nun verschiedene Anträge mit unterschiedlichem politischen Hintergrund gestellt, so kann eine nur sachlogische Ordnung der Anträge zu einer Hierarchisierung dieser Politikfelder führen, was nicht dem Sinn und Zweck von Art. 79 Abs. 2 entspricht. **9**

Als Bsp. für diese Problematik können die Beratungen des StR von 1991 zu Art. 21 AHV-Gesetz über verschiedene Rentenalter dienen (AmtlBull StR 1991 259 ff., insb. 268): **10**

Bsp. 3:

Während die Kommissionsmehrheit mit dem BR ein Rentenalter für Frauen (F) von 62 und für Männer (M) von 65 Jahren vorschlug, beantragte die Minderheit I das gleiche Rentenalter für beide Geschlechter (65 Jahre). Eine Minderheit II beantragte (F) 62 und (M) 64 Jahre sowie ein Einzelantrag Bühler schlug ein Rentenalter (F) 63 und (M) 65 Jahre vor.

Streng nach einer inhaltlichen und logischen Ordnung müssen die drei Anträge mit unterschiedlichem Rentenalter vorab gegeneinander ausgemehrt werden, um in einer letzten

2 Es obsiegte der Antrag der Mehrheit.

3 Die Praxis der Räte wirkt jedoch ausgleichend zum Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Räten über Finanzbeschlüsse (Art. 94 ParlG): Gilt bei Differenzen zwischen den Räten der tiefere Betrag aus der dritten Beratung als angenommen und haben damit die tieferen Beträge im Differenzbereinigungsverfahren die grössten Erfolgschancen, erhalten beim Abstimmungsverfahren im Rat die höheren Beträge durch die Ausmehrung in der letzten Abstimmung die besten Erfolgschancen.

Abstimmung zwischen den beiden Konzepten «gleiches Rentenalter» und «ungleiches Rentenalter» definitiv zu entscheiden. Nur so kann dem Grundsatz von Art. 79 Abs. 2 Rechnung getragen werden. Der damalige Ständeratspräsident schlug denn auch dieses Vorgehen vor, wurde aber durch einen Ordnungsantrag überstimmt, der verlangte, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit in der letzten Abstimmung ausgemehrt wird, d.h. dass nach dem damaligen Art. 64 Abs. 2 GRS 1986 (der dem heute geltenden Art. 79 Abs. 3 ParlG entspricht) vorgegangen wird.

11 Wie aus den Beratungen hervorgeht, wurden die Anträge aus verschiedenen politischen Motiven gestellt (AmtlBull StR 1991 232 ff.). Der Antrag der Minderheit II und der Antrag Bühler sind zudem Kompromissvorschläge zwischen den beiden Extremvarianten «gleiches Rentenalter» und «Beibehaltung der bestehenden Rentenalter» (vgl. AmtlBull StR 1991 260 [Votum StR Niklaus Küchler (CVP/OW)], 262 [Votum StR Robert Bühler (FDP/LU)]). Die Anträge betrafen verschiedene Politikbereiche (Finanzpolitik, Geschlechterpolitik, Sozialpolitik, usw.). Ordnet das Präsidium in einem solchen Fall die Anträge nach inhaltlichen Kriterien, so nimmt es eine Wertung der Bedeutung der einzelnen Politikbereiche bzw. Motive der Antragstellenden vor. Es greift damit in die politische Diskussion ein, indem es die Anträge, die zuletzt ausgemehrt werden, privilegiert (s. Art. 78 N 10]). Dies widerspricht der präsidialen Unabhängigkeit und bleibt selten oppositionslos (vgl. Art. 80 ParlG). Es empfiehlt sich deshalb bei mehr als zwei Anträgen, die verschiedene Politikbereiche betreffen, oder auch im Zweifelsfall nach der von Abs. 3 vorgesehenen Abstimmungsreihenfolge vorzugehen.

12 Das Bsp. ist aber auch deshalb aufschlussreich, weil sich in einer Detailfrage zwei Konzepte gegenüberstehen. Solche Konzeptabstimmungen können auf unterschiedliche Art durchgeführt werden. Beziehen sich die Anträge auf verschiedene Artikel, so kann im Interesse der Übersichtlichkeit der Beratungen zuerst über die Konzepte entschieden werden (vgl. auch Art. 78 N 19, Abstimmung über den Antrag Weyeneth). Falls das Ergebnis der Konzeptabstimmung einen grösseren Bedarf für weitere Änderungen des Erlassentwurfs auslöst, ist die Vorlage allenfalls an die vorberatende Kommission zurückzuweisen, damit diese einen neuen, bereinigten und kohärenten Antrag ausarbeiten kann. Konzentrieren sich die Konzepte jedoch in einer Abstimmungsfrage und sind verschiedene Politikbereiche davon betroffen, empfiehlt es sich nicht, über die Konzeptfrage im Voraus abzustimmen. Diese Problematik lässt sich anhand des obigen erwähnten Bsp. näher erläutern:

13 Neben den dargestellten vier Anträgen zum Rentenalter wurde noch ein weiterer Minderheitsantrag III zur Abstimmung gebracht, welcher ein «flexibles Rentenalter von Mann und Frau zwischen 62 und 65» verlangte (AmtlBull StR 1991 259, 261). Gemäss Vorschlag des Präsidenten wurde dieser Minderheitsantrag als Grundsatzabstimmung vor allen anderen Anträgen ausgemehrt, weil der Antrag die «Erwerbstätigkeit als weiteres Kriterium für den Erhalt der Rente» einführt (AmtlBull StR 1991 26). Der Antrag wurde entsprechend den damaligen Mehrheitsverhältnissen im Rat abgelehnt. Aus dem Votum des Präsidenten ist jedoch nicht ersichtlich, wie der StR verfahren wäre, wenn der Rat den Antrag der Minderheit III angenommen hätte. Nach dem vom Präsidenten vorgeschlagenen Vorgehen (Vorabentscheidung über das Konzept) hätte die Vorlage im Hinblick auf die Ausarbeitung einer kohärenten Vorlage an die Kommission zurückgewiesen werden müssen. Hätte der Präsident jedoch weiter ausgemehrt, so hätte das Resultat aus den Eventualabstimmungen über die Anträge betr. unterschiedlichem oder gleichem Rentenalter nochmals der Minderheit III gegenüberstellt werden müssen. Die Minderheit III (flexibles Rentenalter) hätte zwei Abstimmungen gewinnen müssen, um zum definitiven Erfolg zu gelangen. Ihre Erfolgschancen hätten sich dadurch wesentlich verringert.

Eine solche doppelte Abstimmung über einen Antrag ist mit dem Grundsatz der «unverfälschten Willenskundgabe» nach Art. 79 Abs. 2 nicht vereinbar (s. Art. 78 N 13 f.).

14 Korrekt wäre ein anderes Vorgehen gewesen. Geht man davon aus, dass die vier Anträge über das Rentenalter (Kommissionsmehrheit, Minderheit I und II sowie Antrag Bühler) ein anderes Konzept enthalten als der Antrag der Minderheit III (flexibles Rentenalter), so hätten eventualiter zuerst die Anträge zum Rentenalter gemäss dem oben dargestellten Bsp. 3 ausgemehrt werden müssen. Das Resultat aus dieser Abstimmungskaskade hätte dann definitiv der Minderheit III gegenüber gestellt werden können. Nur so wären Detailfragen vor den Grundsatzfragen beantwortet worden.

3. Formale Hierarchie (Abs. 3)

15 Kann nach den inhaltlichen Kriterien gemäss Abs. 2 keine Hierarchie hergestellt werden oder bestehen Zweifel darüber, dann ist gemäss der in Abs. 3 beschriebenen Reihenfolge vorzugehen. Ausschlaggebend ist die Urheberschaft der Anträge: Die Anträge der Ratsmitglieder werden vor jenen der Kommissionsminderheiten und die Anträge der Kommissionsminderheiten vor dem Antrag des BR ausgemehrt. In letzter Position kommt der Antrag der Kommissionsmehrheit zur Abstimmung, der in den Räten gleichzeitig die Beratungsgrundlage ist.

16 Gemäss Art. 46 Abs. 1 ParlG gelten die Verfahrensbestimmungen der Räte auch für die Kommissionen. Abs. 3 ist jedoch spezifisch für die Räte formuliert und kann in dieser Form nicht angewendet werden.

4. Eventualanträge (Abs. 4)

17 Abs. 4 wurde nachträglich im Jahr 2013 eingefügt. Dass der Begriff des Eventualantrags nicht wie ursprünglich beabsichtigt gleichzeitig in Art. 78 definiert wurde, muss als gesetzgeberisches Versehen betrachtet werden (s. Art. 78 N 4; betr. Definition des Eventualantrags s. Art. 76 N 19 f.). Abs. 4 verbietet sog. «unechte Eventualanträge», die zum Ziel haben, ihre Erfolgschancen durch eine Positionierung am Ende der Abstimmungsreihenfolge zu verbessern, wie bspw.: «Sofern der Antrag des Bundesrates abgelehnt wird, ist folgender Antrag zur Abstimmung zu bringen.» Damit greifen die Antragstellenden in die gesetzlich vorgeschriebene Abstimmungsreihenfolge ein.

18 Rechtstheoretisch ist es selbstverständlich, dass ein einzelnes Ratsmitglied nicht mit der Formulierung von Bedingungen zu seinem Antrag das gesetzlich vorgeschriebene Abstimmungsverfahren unterlaufen darf. Gleichwohl sah sich der Gesetzgeber gezwungen, diesen Grundsatz festzuhalten, da es in der Praxis immer wieder vorgekommen ist, dass solche Anträge zugelassen wurden (für Bsp. s. Art. 76 FN 17). Diese «unechten Eventualanträge» sind von den Eventualanträgen zu unterscheiden, die an einen Verfahrensentscheid geknüpft sind oder nicht in die Abstimmungsreihenfolge eingreifen wie bspw.: «Sofern Eintreten beschlossen wird, ist die Vorlage mit folgendem Auftrag an den Bundesrat zurückzuweisen». Hier wird nicht in das Abstimmungsprozedere zu einer bestimmten Abstimmungsfrage eingegriffen, sondern der Entscheid des Rats gibt den Ausschlag, ob eine zusätzliche Abstimmungsfrage gestellt oder nicht gestellt werden kann.

Art. 80

Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten

[1] Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident stimmt nicht mit. Bei Stimmengleichheit hat sie oder er den Stichentscheid.

[2] Ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates erforderlich, so stimmt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident mit.

Vote des présidents des conseils

[1] Le président du conseil ne participe pas aux votes. Il départage en cas d'égalité des voix.

[2] Si un texte ne peut être adopté qu'à la majorité des membres de chaque conseil, le président participe au vote.

Voto del presidente

[1] Il presidente non partecipa alla votazione. In caso di parità di voti, decide.

[2] Se è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, il presidente partecipa alla votazione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3
1. Stimmabstinenz und Stichentscheid 3
2. Stimmrecht bei Quorumsabstimmungen 7
3. Wahlrecht 8

Materialien

GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.).
3916 Dringlichkeitsklausel. Aufnahme in die Bundesbeschlüsse: Botschaft BR 9.6.1939 (BBl 1939 I 965 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: AmtlBull StR 1998 849 ff.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 78.

I. Entstehungsgeschichte

1 In Art. 67 Abs. 3 und Art. 71 Abs. 4 BV 1848 wurde festgeschrieben, dass der Präsident des NR bzw. des StR «bei gleich getheilten Stimmen zu entscheiden» hat; daraus folgte implizit, dass er, von der erwähnten Ausnahme abgesehen, kein Recht auf Stimmabgabe besitzt. Die Bestimmung wurde in der BV 1874 übernommen (Art. 78 Abs. 3 und 82 Abs. 4 BV 1874). Mit der Totalrevision der BV von 1999 wurde sie jedoch mit dem – aufgrund der mit Art. 164 vorgenommenen Definition des BG fragwürdigen – Argument, dass die Regelungen in den Geschäftsreglementen ausreichten, gestrichen (Botschaft BR

20.11.1996 [BBl 1997 I 380]; vgl. Art. 83 GRN 1990; Art. 71 GRS 1986). Die Festlegung im ParlG vier Jahre später ist denn auch eine Folge des neuen Gesetzesbegriffs von Art. 164 BV. Die präsidiale Stimmabstinenz ist gemäss SPK-NR eine Einschränkung des Stimmrechts; damit wird indirekt auch das Wahlrecht der Wählerinnen und Wähler tangiert, deren Interessen durch die oder den von ihnen Gewählten nur noch beschränkt vertreten werden können. Eine solche Einschränkung bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567]).

2 Die Unabhängigkeit der Präsidentin oder Präsidenten hat für den Geschäftsgang eine wichtige Funktion. Ihre Bedeutung zeigt sich auch darin, dass die Verfassungsväter von 1848 und 1874 ihr Verfassungsrang zuordneten. Der historische Ursprung dieser präsidialen Unabhängigkeit wird hier nicht weiter verfolgt, da sie weit ins Mittelalter reicht. Die Funktion der Stimmabstinenz brachte jedoch Jeremey BENTHAM in seinem «Essay on Political Tactics» zum Ausdruck: «The functions that belong properly to a president, belong to him in one or other of two capacities: that of a judge, as between individual members; or that of agent of the whole assembly: – as judge, when there is a dispute for him to decide upon; as agent, where there is anything for him to do without dispute.» Der Präsident darf nach BENTHAM weder Anträge noch Vorstösse einreichen, noch in der Debatte sprechen oder gar abstimmen (BENTHAM, Essay, 328).[1] Diese Neutralität ist die notwendige Konsequenz der Kompetenzen der Präsidentin oder des Präsidenten, die Traktandierung festzulegen, die Abstimmungsreihenfolge zu bestimmen und Verfahrensentscheide zu treffen. Damit erhält die Präsidentin oder der Präsident die Möglichkeit, durch Entscheide in die taktischen Belange der Politik einzugreifen, weshalb ihr oder ihm eine Stellung im Ratsbetrieb zugedacht ist, welche quasi-richterliche Züge hat. Das Verbot, sich vom Präsidiumsstuhl aus an der politischen Debatte zu beteiligen, stärkt diese Stellung (Art. 7 Abs. 2 GRN; Art. 4 Abs. 2 GRS).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Stimmabstinenz und Stichentscheid

3 Der erste Satz von Art. 80 Abs. 1 hält die Pflicht fest, nicht mitzustimmen. Die Ausnahme von dieser Stimmabstinenz wird im zweiten Satz festgehalten: Bei Stimmengleichheit muss die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid abgeben. Es handelt sich nicht allein um ein Recht, sondern um eine Pflicht der Präsidentin oder des Präsidenten; sie oder er darf auf den Stichentscheid nicht verzichten. Stimmengleichheit bedeutet einen nicht eindeutigen Ratswillen. Aufgrund des Mehrheitsprinzips (vgl. Art. 78 ParlG) hat dieses Resultat die Wirkung einer Ablehnung. Mit dem Stichentscheid hingegen wird der «nicht eindeutige» in einen eindeutigen Ratswillen umgewandelt (vgl. BECK, Wahrscheinlichkeit, 130).

4 In den früheren Reglementsbestimmungen war festgehalten, dass die Präsidenten im Falle eines Stichentscheids ihre Stimmabgabe begründen dürfen (Art. 60 GRN 1850; Art. 56 GRS 1949; Art. 83 GRN 1990; Art. 71 GRS 1986). Damit wurde der Präsidentin oder dem Präsidenten das Recht zugestanden, sich zum verhandelten Geschäft ausnahmsweise politisch zu äussern. Beim ParlG sah der Gesetzgeber keinen Grund, dieses Recht explizit zu erwähnen. Jedenfalls finden sich in den Materialien keine Angaben,

1 Erstmals 1816 in der französischen Übersetzung von DUMONT, Jérémie Bentham: Tactique des Assemblées Législatives, Paris 1816. Die Publikation BENTHAMS gilt als eine der ersten theoretischen Schriften zum modernen Parlamentsrecht.

warum es gestrichen wurde. Dies bedeutet aber nicht, dass die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident seine Stimmabgabe nicht begründen darf. Es wäre aber m.E. eine Überlegung wert, eine Begründungspflicht einzuführen. Für die Öffentlichkeit insb. wäre es bedeutsam zu erfahren, warum sich eine Präsidentin oder ein Präsident auf die eine oder andere Seite schlägt: Wurde der Entscheid aufgrund von Parteipräferenz- bzw. -angehörigkeit oder aufgrund der Präsenz im Rat oder aufgrund eines staatspolitischen Motivs gefällt? Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli (SVP/BE) schaffte bspw. im Rahmen der Totalrevision der BV 1999 Transparenz über die Begründung seines Stichentscheids gegen die Abschaffung des sog. «Bistumsartikels»: «Angesichts des Umstandes, dass es zu vermeiden gilt, die Nachführung der Bundesverfassung mit einer solch brisanten Frage zu belasten, gebe ich meine Stimme der Minderheit» (AmtlBull StR 1998 855).[2] Eine Begründungspflicht würde auch der politischen und historischen Forschung dienen, da wichtige Stichentscheide besser nachvollzogen und eingeordnet werden könnten.

5 Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten stimmen in den Kommissionen mit und fällen bei Stimmengleichheit den Stichentscheid (Art. 16 Abs. 3 GRN; Art. 12 Abs. 3 GRS). Die abgegebene Stimme zählt jedoch nicht doppelt. Die von der Präsidentin oder dem Präsidenten abgegebene erste Stimme kann dem späteren Stichentscheid widersprechen. Die Ratspräsidentinnen und -präsidenten haben auch den Vorsitz in den Büros der Räte. In dieser Funktion nehmen sie das Stimmrecht wie die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten wahr (Art. 8 Abs. 4 GRN; Art. 5 Abs. 2 GRS).

6 Der Stichentscheid der Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten hat eine erheblich geringere Bedeutung als jener der Ratspräsidentinnen und -präsidenten, da er i.d.R. nur über den Antrag an den Rat entscheidet. Von grosser Bedeutung wäre allerdings der – soweit ersichtlich – noch nie gefällte Stichentscheid der Präsidentin oder des Präsidenten einer Einigungskonferenz. Zuständig für diesen Entscheid wäre die Präsidentin oder der Präsident der Kommission des Erstrates, ggf. die durch die Ratsreglemente festgelegte Stellvertretung in der Kommission des Erstrates (Art. 91 Abs. 3 i.V.m. Art. 92 Abs. 2 ParlG). Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Räte wird durch diese Regelung eingeschränkt: Die getrennt tagenden Räte können den Einigungsantrag zwar noch gesamthaft annehmen oder ablehnen, aber nicht mehr ändern (Art. 93 ParlG); die Präsidentin oder der Präsident der Kommission des Erstrates hat mit dem Stichentscheid zuvor hingegen den definitiven Wortlaut dieses Antrages bestimmen können.

2. Stimmrecht bei Quorumsabstimmungen

7 Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident darf mitstimmen, wenn die «Mehrheit der Mitglieder» gemäss Art. 159 Abs. 3 BV verlangt wird, d.h. bei den Abstimmungen über die Ausgaben- und Schuldenbremse sowie über die Dringlichkeitsklausel. Bereits im Jahr 1939 stellte der BR hinsichtlich des Stimmrechts der Ratspräsidenten bei der Dringlicherklärung von BG fest, dass es «widersinnig» wäre, das präsidierende Ratsmitglied für die Berechnung des «erforderlichen qualifizierten Mehrs» zwar mitzuzählen, ihm jedoch die Stimmabgabe zu verweigern. Damit würde Art. 89 Abs. 1 BV 1874 verletzt, wonach die absolute Mehrheit der Mitglieder «nicht nur erforderlich ist, sondern auch genügt» (Botschaft BR 9.6.1939 [BBl 1939 I 970]). Diese Auslegung gilt auch für Art. 159 Abs. 3 BV (Biaggini, Art. 159 N 9). Grundsätzlich hat jedes Mitglied gleiches

2 Bsp. für einen Stichentscheid ohne Begründung: *13.3662 Mo. SiK-StR. Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen* (AmtlBull NR 2014 135).

Stimmrecht. Dieses Stimmrecht ist sowohl für die Berechnung des Mehrs wie auch für das Abstimmungsresultat relevant. Wird eine Stimme für die Berechnung des Mehrs berücksichtigt, für das Abstimmungsresultat hingegen nicht, so führt dies zu einer Verfälschung des Abstimmungsresultats. Eine solche Verletzung des Stimmrechts entsteht bei Abstimmungen nach der einfachen Mehrheitsregel (Art. 159 Abs. 2 BV) nicht, weil das präsidierende Ratsmitglied bei der Berechnung der Mehrheit der Stimmenden nicht berücksichtigt wird (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3568]).

3. Wahlrecht

Art. 78 Abs. 3 und Art. 82 Abs. 4 BV 1874 sahen nicht nur den Stichentscheid des Ratspräsidenten vor, sondern fügten auch einen weiteren Vorbehalt zu ihrer Stimmabstinenz an: «[B]ei Wahlen übt er das Stimmrecht aus wie jedes Mitglied.» Mit der BV 1999 wurde diese Bestimmung auf die Ebene der Ratsreglemente herabgestuft (Art. 88 GRN 1990; Art. 76 GRS 1986; s. dazu N 1); im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG und der darauf folgenden Totalrevisionen der Ratsreglemente verschwand diese Regelung ganz aus dem geschriebenen Parlamentsrecht.[3] Aufgrund einer historischen, systematischen und teleologischen Auslegung ist aber klar, dass das Wahlrecht der Ratspräsidentinnen und -präsidenten im eigenen Rat oder in der VBVers nach wie vor besteht; es wurde in der Praxis weiterhin selbstverständlich wahrgenommen und nie in Frage gestellt. Der reine Wortlaut des ersten Satzes von Art. 80 Abs. 1 würde zwar erlauben, ihn auch auf die Stimmabgabe bei Wahlen anzuwenden. Die Bestimmung steht aber im Kontext der Regelung der Abstimmungen. Insb. wird auch der Zweck von Art. 80 – die Wahrung der Unabhängigkeit der Ratspräsidentinnen und -präsidenten – durch ihre Teilnahme an den Wahlen nicht berührt, ist die Stimmabgabe bei Wahlen in der BVers doch geheim (Art. 130 Abs. 1 ParlG). **8**

Art. 81

siehe Aktualisierung Art. 81

Schlussabstimmung

[1] Haben beide Räte ein Bundesgesetz, eine Verordnung der Bundesversammlung oder einen dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss durchberaten und den von der Redaktionskommission bereinigten Wortlaut gutgeheissen, so wird über die Vorlage in jedem Rat eine Schlussabstimmung vorgenommen.

[2] Stimmen beide Räte dem Erlassentwurf zu, so ist der Erlass der Bundesversammlung gültig zu Stande gekommen.

[3] Verwirft ein Rat oder verwerfen beide Räte den Erlassentwurf, so ist der Erlass nicht zu Stande gekommen.

Vote final

[1] Lorsque les deux conseils ont achevé l'examen d'un projet de loi fédérale, d'un projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale ou d'un projet d'arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire ou facultatif, et qu'ils ont approuvé le texte définitif, ils procèdent chacun au vote final portant sur le texte établi par la Commission de rédaction.

3 Dies geschah offensichtlich versehentlich, finden sich in den Materialien dazu doch keinerlei Spuren.

[2] Si les deux conseils approuvent le projet, celui-ci est réputé avoir abouti valablement en tant qu'acte de l'Assemblée fédérale.

[3] Si le projet est rejeté par un des conseils ou les deux, il est réputé avoir été refusé.

Votazione finale

[1] Se ambedue le Camere hanno terminato le deliberazioni su una legge federale, un'ordinanza dell'Assemblea federale o un decreto federale sottostante al referendum obbligatorio o facoltativo e hanno approvato il testo messo a punto dalla Commissione di redazione, in ciascuna Camera si procede alla votazione finale.

[2] Se ambo le Camere approvano il testo così elaborato, l'atto legislativo dell'Assemblea federale è considerato validamente adottato.

[3] Se una od ambo le Camere respingono il testo, l'atto legislativo è considerato non adottato.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Gegenstand der Schlussabstimmung	5
2. Zeitpunkt der Schlussabstimmung	8
3. Wirkung der Schlussabstimmung	11
4. Folgen der Ablehnung in der Schlussabstimmung	13

Materialien

Bis 1903: GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (AS 1850–1851 14 ff.); Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 476 f.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 24.4.1960, BBl 1960 1479; AmtlBull NR 1961 279; AmtlBull StR 1961 269; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Einführung der Schlussabstimmung war ein zentrales Anliegen der Revision des GVG von 1902. Bis zu diesem Zeitpunkt sahen die Ratsreglemente nur eine Gesamtabstimmung nach der artikelweisen Beratung eines Entwurfs vor (Art. 57 GRS 1849; Art. 56 GRN 1850,). Da es nach der Gesamtabstimmung keine Schlussabstimmung gab, war am Ende der Beratung unklar, ob sich die Ratsmitglieder nach wie vor für die Vorlage aussprechen würden. Der BR erachtete diesen Umstand als nicht sachgemäss; so könne aus der Zustimmung zu einem Entwurf nach der ersten Beratung nicht der Schluss gezogen werden, dass ein Ratsmitglied den Entwurf auch noch nach erfolgter Differenzbereinigung unterstütze. Aus diesem Grund schlug er vor, die Schlussabstimmung im GVG zu verankern. Gleichzeitig beantragte er, dass bei einer Ablehnung in der Schlussabstimmung in einem oder in beiden Räten die Vorlage als erledigt betrachtet und von der Geschäftsliste gestrichen wird (Botschaft BR 30.3.1899 [BBl 1899 II 476 f.]). Beide Räte stimmten diesen Neuerungen zu (vgl. Art. 10 und 11 GVG 1902). Die BVers präzisierte lediglich, dass eine Schlussabstimmung auch dann durchgeführt wird, wenn der Entwurf nicht an die RedK überwiesen wurde (Art. 11 Abs. 1 GVG 1902). Damals wur-

den Erlassentwürfe mit wenigen Artikeln sowie dringlich erklärte Erlasse nicht an die RedK überwiesen (vgl. CRON, Geschäftsordnung, 215).[1]

2 Das GVG von 1962 legte erstmals fest, welche Erlassentwürfe einer Schlussabstimmung unterliegen. Gemäss Art. 36 GVG 1962 waren das die Verfassungsbestimmungen, BG und allgemeinverbindlichen BB. Der Vorschlag des BR, auch über einen Beschluss, «der unbestritten allgemeinverbindliche Vorschriften enthält, die in gewissen Fällen trotz dem Ausschluss des Referendums von grösster Bedeutung sein können» eine Schlussabstimmung durchzuführen, wurde diskussionslos abgelehnt (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 1479]; AmtlBull NR 1961 279; AmtlBull StR 1961 269).

3 Art. 36 GVG 1962 wurde mit der Änderung des GVG vom 8.10.1999 an die Terminologie der neuen BV angepasst. In der Folge unterlagen neu BG, VO der BVers sowie dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum unterliegende BB der Schlussabstimmung.

4 Mit der Revision des ParlG wurde zusätzlich präzisiert, dass die Schlussabstimmung das parlamentarische Verfahren formell beendet und der Erlass gültig zustande kommt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand der Schlussabstimmung

5 Gemäss Abs. 1 findet eine Schlussabstimmung in beiden Räten statt, wenn es sich um ein BG, eine VO der BVers und einen dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum unterstehenden BB handelt.[2] Da die Geschäftsreglemente des NR und des StR VO der BVers sind (vgl. Art. 36 N 10 f.), unterliegen auch alle Reglementsrevisionen einer Schlussabstimmung im jeweiligen Rat. Nicht der Schlussabstimmung unterliegen die einfachen BB, weil es sich hier i.d.R. um einfache Sachverhalte handelt, welche keiner Überprüfung durch die RedK bedürfen. Somit legt diese Bestimmung auch fest, welche Erlassentwürfe die RedK gem. Art. 57 ParlG überprüfen muss.

6 Gegenstand der Schlussabstimmung bildet der von der RedK bereinigte Wortlaut (vgl. Art. 57 ParlG). Nimmt die RedK erhebliche Textänderungen vor, muss sie diese vor der Schlussabstimmung erläutern (vgl. Art. 3 Abs. 3 VO der BVers über die RedK vom 3.10.2001 [AS 2003 3601, SR 171.105]).

7 Das Verfahren der Schlussabstimmung ist zweiteilig: Vor der eigentlichen Schlussabstimmung wird zunächst der bereinigte Wortlaut gutgeheissen. Das geschieht in der Praxis stillschweigend. Theoretisch könnte ein Ratsmitglied beantragen, den Text zur Überarbeitung an die RedK zurückzuweisen, was in den letzten Jahren aber nie der Fall war. Im NR gibt es zudem die Besonderheit, dass die Fraktionen vor der Schlussabstimmung in einer kurzen Erklärung ihr Abstimmungsverhalten begründen können (vgl. Art. 43 Abs. 3 GRN). Oft werden diese Fraktionserklärungen genutzt, um ein Referendum anzukündigen. Gemäss den Ratsreglementen muss die Stimmenzahl bei der Schlussabstimmung in jedem Fall – auch wenn der Entwurf nicht bestritten ist (vgl. Art. 78 Abs. 4 ParlG) – ermittelt werden (vgl. Art. 59 Abs. 2 Bst. b GRN 2003; Art. 45 Abs. 2 Bst. b. GRS 2003).

1 Zur Überweisung von Erlassentwürfe an die RedK vgl. auch Art. 56 N 1 ff.
2 Über die Wirkung und die Notwendigkeit einer Schlussabstimmung über den BB über eine Vo.Iv. vgl. Art. 100, insb. N 10.

2. Zeitpunkt der Schlussabstimmung

8 In der Praxis finden die Schlussabstimmungen in beiden Räten jeweils am letzten Sessionstag statt.[3] Traditionsgemäss beginnt unabhängig vom Prioritätsrat immer der StR mit den Schlussabstimmungen. Seit der Revision des ParlG vom 3.10.2008 gibt es eine vom Gesetzgeber vorgesehene Ausnahme: So muss die Schlussabstimmung über einen direkten Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. gem. Art. 101 Abs. 3 ParlG spätestens acht Tage vor der Schlussabstimmung zur Vo.Iv. durchgeführt werden, damit bei einer allfälligen Ablehnung des Gegenentwurfs die Einigungskonferenz zur Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. noch einen Antrag stellen kann (zum konkreten Ablauf vgl. Art. 101 N 18 f.).

9 Die RedK hält sich im Allgemeinen an die Regel, dass eine Schlussabstimmung in jener Session stattfindet, in der die Beratung bzw. die Differenzenbereinigung zu Ende geht.[4] Die RedK meldet dem Büro alle Erlassentwürfe, welche voraussichtlich der Schlussabstimmung unterliegen. Es kommt äusserst selten vor, dass ein Erlassentwurf mittels Ordnungsantrag von der Liste abgesetzt wird.[5]

10 Nach der Schlussabstimmung werden die Erlasse, welche dem Referendum unterstehen, im BBl veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung beginnt auch die Referendumsfrist zu laufen. Obwohl dieser Zeitpunkt für die Gegnerinnen oder Gegner eines Erlasses von Bedeutung ist, verzichteten die Ratsmitglieder bisher darauf, mittels Ordnungsantrag auf den Zeitpunkt der Schlussabstimmung und damit auf den Beginn der Referendumsfrist Einfluss zu nehmen.

3. Wirkung der Schlussabstimmung

11 Die Schlussabstimmung bildet das formelle Ende des parlamentarischen Verfahrens, danach können keine Rückkommensanträge mehr gestellt werden (s. auch Art. 89 N 11). Stimmen beide Räte dem Erlassentwurf zu, so ist der Erlass gültig zu Stande gekommen. Allfällige Verfahrensmängel gelten als geheilt.

12 Nach der Schlussabstimmung können nur noch formale Fehler oder Formulierungen, welche nicht das Ergebnis der Beratungen wiedergeben, von der RedK berichtigt werden

3 Eine Ausnahme gab es bei der Schlussabstimmung über den BB über die Vo.Iv. *Für tiefere Arzneimittelpreise (99.043)*. Die Räte zogen in diesem Fall die Schlussabstimmung vor, um das Recht zur Abgabe einer Abstimmungsempfehlung nicht zu verwirken (AmtlBull NR 2000 617; AmtlBull StR 2000 314; vgl. Art. 106 ParlG).

4 Für eine Ausnahme vgl. z.B. *93.461 Pa.Iv. Mehrwertsteuergesetz*: Beim Mehrwertsteuergesetz vom 2.9.1999 war der Antrag der Einigungskonferenz von beiden Räten am 15./16.6.1999 angenommen worden, die Schlussabstimmung fand jedoch erst in der Sondersession im August/September statt. StR Christoffel Brändli (SVP/GR) teilte in diesem Zusammenhang am 16.6.1999 im Rat mit: «Die Redaktionskommission wird noch einige Wochen für die Bereinigung der Vorlage benötigen, so dass die Schlussabstimmung voraussichtlich in der Sondersession oder in der Herbstsession stattfinden wird» (AmtlBull StR 1999 540).

5 Vgl. in diesem Zusammenhang etwa *99.084 Militärgesetz. Änderung*: Das Geschäft umfasste zwei Revisionen, welche thematisch im selben Zusammenhang standen. Da der eine Entwurf noch nicht zu Ende beraten war, wurde die Schlussabstimmung verschoben, damit die Referendumsfrist bei beiden Entwürfen zum selben Zeitpunkt zu laufen beginnen konnte. Die Schlussabstimmung fand für beide Erlasse in der Herbstsession 2000 statt. Ein weiteres Bsp. ist *05.453 Pa. Iv.Verbot von Pitbulls in der Schweiz*: Die Schlussabstimmung über den BB über den Schutz des Menschen vor Tieren wurde verschoben, weil die Ausführungsgesetzgebung noch in der Differenzenbereinigung war (AmtlBull StR 2010 1354; AmtlBull NR 2010 2181).

(vgl. Art. 58 ParlG). Werden gravierende Mängel oder Fehler festgestellt, müssen diese im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren behoben werden.

4. Folgen der Ablehnung in der Schlussabstimmung

13 Die Erlassentwürfe werden in der Schlussabstimmung i.d.R. angenommen. Verwirft ein Rat[6] oder verwerfen beide Räte[7] einen Erlassentwurf in der Schlussabstimmung, gilt er als nicht zustande gekommen. Es gibt kein Differenzenbereinigungsverfahren. In der Praxis hat die Formulierung «oder verwerfen beide Räte» dazu geführt, dass jeder Rat eine Schlussabstimmung abhält, auch wenn der andere Rat den Erlassentwurf bereits verworfen hat und der Entwurf damit bereits definitiv nicht zustande gekommen ist.[8]

Art. 82

Veröffentlichung des Stimmverhaltens	**Die Ratsreglemente regeln, in welchen Fällen das Abstimmungsergebnis in Form einer Namensliste veröffentlicht wird.**
Publication des listes nominatives des votes	Les règlements des conseils précisent dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative.
Pubblicazione dell'esito della votazione	I regolamenti delle Camere stabiliscono in quali casi l'esito della votazione è pubblicato sotto forma d'elenco nominativo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2000	1
a) Die Abstimmung unter Namensaufruf	1
b) Revisionen des GRN	3
2. ParlG	7

6 In folgenden Fällen lehnte der NR in der Schlussabstimmung den Entwurf ab, nachdem ihn zuvor der StR angenommen hatte: *98.032 Neuer Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung* (AmtlBull NR 1999 1404); *05.028 Bahnreform*: BG über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (AmtlBull NR 2009 594); *05.093 11. AHV-Revision. Leistungsseitige Massnahmen: BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung* (Erster Teil der 11. AHV-Revision) (AmtlBull NR 2010 1672); *09.053 KVG. Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung* (AmtlBull NR 2010 1674); *08.080 Gegen die Abzockerei. Volksinitiative. OR. Änderung* (AmtlBull NR 2012 1237).

7 Bsp.: *94.434 Familienname der Ehegatten*, Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Familienname und Bürgerrecht der Ehegatten *und* der Kinder) (AmtlBull NR 2001 952; AmtlBull StR 2001 472); *05.453 Pa.Iv. Verbot von Pitbulls in der Schweiz*, BB über den Schutz des Menschen vor Tieren (AmtlBull StR 2010 1354; AmtlBull NR 2010 2181).

8 Vgl. in diesem Zusamenhang die Bsp. in FN 7. Im Weiteren war dies etwa bei Geschäft *10.459 Pa.Iv. Indirekter Gegenentwurf zu den Vo.Iv. «Eigene vier Wände dank Bausparen» und «für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)»*, BG über die steuerliche Förderung des Bausparens, der Fall: Obwohl der StR den Entwurf in der Schlussabstimmung bereits abgelehnt hatte (AmtlBull StR 2011 714;), führte auch der NR eine Schlussabstimmung durch (AmtlBull NR 2011 1296).

Note
3. Entwicklung im NR seit Erlass des ParlG 8
4. Entwicklung im StR seit Erlass des ParlG 10
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 12
1. Allgemeines 12
2. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im NR 15
3. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im StR 17

Materialien

Bis 1974: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.387 Po. Elektronisches Abstimmungsverfahren: AmtlBull NR 1979 96 f.
79.090 Nationalrat. Elektronisches Abstimmungsverfahren. Bericht des Büros: AmtlBull NR 1980 376 ff.
84.342 Elektronisches Abstimmungsverfahren im Nationalrat: AmtlBull NR 1984 1910 ff.
87.474 Mo. Elektronisches Abstimmungsverfahren im Nationalrat: AmtlBull NR 1987 1452 ff.
90.254 Pa.Iv. Elektronische Abstimmung im Nationalrat: AmtlBull NR 1991 183 ff.; Bericht Büro-NR 28.9.1992 (BBl 1993 II 79 ff.); AmtlBull NR 1992 2042 ff.; Bericht Büro-NR 1.3.1993 (BBl 1993 II 93 ff.); AmtlBull NR 1993 491 ff.; Änderung GRN 19.3.1993 (AS 1994 362 f.).
94.429 Pa. Iv. Geschäftsreglement. Änderungen: Bericht Büro-NR 11.11.1994 (BBl 1995 II 642 ff.); AmtlBull NR 1995 302 f.; Änderung GRN 3.2.1995 (AS 1995 530 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3568 f.); AmtlBull NR 2001 1352 f.; AmtlBull StR 2002 20 f.; AmtlBull NR 2002 958; AmtlBull 2002 StR 927 f.; AmtlBull NR 2002 1919f; AmtlBull StR 2002 1154 f.; AmtlBull NR 2002 2066; AmtlBull StR 2002 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3468 ff., insb. 3484 ff.); AmtlBull NR 2003 1157 f.; AmtlBull NR 2003 1424; GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 2003 3508 ff., insb. 3521 f.); AmtlBull StR 2003 649; GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1902 f.); AmtlBull NR 2008 1487; Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).
11.490 Pa.Iv. Transparentes Abstimmungsverhalten: Bericht SPK-StR 25.10.2012 (BBl 2012 9463); AmtlBull StR 2012 516 ff.; AmtlBull StR 2012 976 ff.; AmtlBull StR 2013 71 ff.; Änderung GRS 22.3.2013(AS 2014 251 ff.).

Literatur

Bolliger/Zürcher, Deblockierung durch Kooptation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891, in: Swiss Political Science Review 2004, H. 4, 69 f.; Brunner/Mader (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (zit. Brunner/Mader, Öffentlichkeitsgesetz); Bütikofer, Parlament, insb. 118 ff.; Lüthi/Meyer/Hirter, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat, in: Parlamentsdienste, Parlament, 58 ff.; Schwarz, Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996–2005: Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung Bern, September 2007; Vasella, Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem, Winterthur 1956, insb. 54 ff.; von Wyss, Die Namensabstimmung im Ständerat, in: Häner (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, 23 ff. (zit. von Wyss, Namensabstimmung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2000

a) Die Abstimmung unter Namensaufruf

Art. 59 Abs. 1 GRN 1850 und Art. 55 GRS 1849 hielten fest, dass zwanzig NR resp. zehn StR eine Abstimmung unter Namensaufruf verlangen können. Zweck dieser Bestimmungen war, den Abgeordneten das Recht zu geben, die Anwendung eines Abstimmungsverfahrens zu fordern, welches bezüglich des Stimmverhaltens der Ratsmitglieder vollkommene Transparenz herstellt (VON WYSS, Namensabstimmung, 32). Beim ordentlichen Verfahren (Abstimmung durch Aufstehen im NR, Abstimmung durch Handerheben im StR) war die Stimmabgabe der Ratsmitglieder zwar ebenfalls öffentlich, aufgrund der hohen Zahl der Stimmenden und der Geschwindigkeit des Verfahrens war das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder für das Publikum und die Presse auf der Tribüne jedoch nur schwer ermittelbar. **1**

Die Geschäftsreglemente der Räte sahen anfangs keine Veröffentlichung des Stimmverhaltens der Ratsmitglieder vor. Zunächst war es ausschliesslich die Presse, die das Stimmverhalten publizierte und damit der breiten Öffentlichkeit zugänglich machte. Erst mit der Einführung des Amtlichen Stenographischen Bulletins – d.h. als die in der Verfassung verankerte passive Sitzungsöffentlichkeit («Hol-Prinzip») schrittweise durch eine aktive Sitzungsöffentlichkeit («Bring-Prinzip»)[1] ergänzt wurde – (vgl. Art. 4 N 5) begann auch das Parlament, bei Abstimmungen unter Namensaufruf das Stimmverhalten der Ratsmitglieder zu veröffentlichen. **2**

b) Revisionen des GRN

Die Bestimmung des GRN wurde, im Unterschied zu jener des GRS, immer wieder revidiert. Art. 83 Abs. 1 GRN 1903 hielt etwa neu fest, dass die Abstimmung unter Namensaufruf von 30 Ratsmitgliedern verlangt werden müsse und diese auch vom Präsidenten angeordnet werden könne. Art. 83 Abs. 1 GRN 1962 statuierte im Weiteren, dass die Ratsmitglieder die Abstimmung unter Namensaufruf schriftlich verlangen müssen. Die seit 1903 geltende Bestimmung, wonach auch der Ratspräsident eine Abstimmung unter Namensaufruf anordnen kann, wurde im Rahmen der Totalrevision von 1974 wieder aus dem GRN entfernt. **3**

1978 beantragte die SP-Fraktion mit einem Po. *(78.387)*, die Möglichkeit der Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage zu prüfen. Eine solche Abstimmungsanlage würde, so argumentierte die SP-Fraktion, nicht nur die Schnelligkeit der Abstimmung und die Sicherheit der Resultate erhöhen, sondern auch vollkommene Transparenz herstellen, da das festgehaltene Stimmverhalten stets veröffentlicht werden könnte (AmtlBull NR 1979 96 f.). Das Po. wurde am 7.3.1979 zwar überwiesen, ebenso wurde ein Bericht ausgearbeitet; am 20.3.1980 lehnte der NR den Vorschlag seines Büros aber ab, den BR mittels einer Mo. zu beauftragen, eine elektronische Abstimmungsanlage einbauen zu lassen. Gegen die Einführung wurden primär technische und finanzielle Gründe vorgebracht (AmtlBull NR 1980 376 ff.). **4**

1 Für die Unterscheidung zwischen der passiven Öffentlichkeit (Hol-Prinzip) und der aktiven Öffentlichkeit (Bring-Prinzip) vgl. BRUNNER/MADER, Öffentlichkeitsgesetz, Einleitung, Rz 78 ff.; vgl. auch Art. 4 N 18.

5 Am 8.3.1984 beantragte die LdU/EVP-Fraktion mittels einer Mo. *(84.342)* erneut die Errichtung einer Abstimmungsanlage. Weil u.a. befürchtet wurde, dass bei einer elektronischen Abstimmung wesentliche Elemente des offenen Abstimmungsverfahrens wie «das Sich-orientieren-Können am Stimmverhalten der Kollegen» verloren gehen würden, lehnte der NR am 14.12.1984 auch diese Mo. ab (AmtlBull NR 1984 1910 ff.).

6 Einer weiteren Mo. der SP-Fraktion *(87.474)*, die die Errichtung einer Abstimmungsanlage anstrebte, stimmte der NR am 9.10.1987 schliesslich zu (AmtlBull NR 1987 1452 ff.). Die Änderungen des GRN, die in Erfüllung dieser Mo. am 19.3.1993 beschlossen wurden, wurden am 28.2.1994 zunächst für ein Jahr in Kraft gesetzt und am 3.2.1995 mit kleineren Änderungen definitiv ins Reglement aufgenommen. Die Bestimmungen legten Folgendes fest: Die Abstimmungen hatten i.d.R. (Ausnahmen: geheime Beratungen und defekte Abstimmungsanlage) mit dem elektronischen Abstimmungssystem zu erfolgen (Art. 80 Abs. 1, Art. 81*b* Abs. 1 GRN i.d.F. vom 3.2.1995). Das System zählte und speicherte das Stimmverhalten bei allen Abstimmungen (Art. 81*a* Abs. 1 GRN i.d.F. vom 3.2.1995). Veröffentlicht wurden jedoch nur die Abstimmungsergebnisse bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen und bei Abstimmungen über die Dringlichkeit oder wenn 30 Ratsmitglieder dies schriftlich verlangten; die Veröffentlichung sollte in Form von Namenslisten erfolgen (Art. 81*a* Abs. 3 GRN i.d.F. vom 3.2.1995). Die übrigen Abstimmungsdaten waren vertraulich (Art. 81*a* Abs. 5 GRN i.d.F. vom 3.2.1995).

2. ParlG

7 Der Entwurf des ParlG der SPK-NR sah vor, dass das Stimmverhalten bei Schlussabstimmungen, Gesamtabstimmungen, Abstimmungen über die Dringlichkeit von BG und Abstimmungen, die unter die Ausgabenbremse fallen, oder wenn dies schriftlich verlangt wird, veröffentlicht werden sollte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3644]). Da der StR sich aber weigerte, eine elektronische Abstimmungsanlage zu errichten, einigten sich die Räte in der letzten Phase der Differenzbereinigung darauf, im ParlG lediglich festzuschreiben, dass die Räte in ihrem jeweiligen Reglement selbst festlegen, in welchen Fällen das Abstimmungsergebnis in Form einer Namensliste zu veröffentlichen sind (AmtlBull NR 2001 1352 f.; AmtlBull StR 2002 20 f.; AmtlBull NR 2002 958; AmtlBull StR 2002 927 f.; AmtlBull NR 2002 1919 f.; AmtlBull StR 2002 1154 f.; AmtlBull NR 2002 2066; AmtlBull StR 2002 1249).

3. Entwicklung im NR seit Erlass des ParlG

8 Im Rahmen der Totalrevision des GRN vom 3.10.2003 beschloss der NR, zusätzlich zu den bereits bis anhin veröffentlichten Abstimmungsergebnissen das Stimmverhalten der Ratsmitglieder auch bei Abstimmungen über die Lösung der Ausgabenbremse und bei der Abstimmung über die Erhöhung des von der Schuldenbremse diktierten Ausgabenplafonds zu publizieren (Art. 57 Abs. 3 GRN). Zudem wurde das GRN dahingehend geändert, dass die übrigen elektronischen Abstimmungsresultate nicht mehr vertraulich, sondern öffentlich einsehbar sein sollten (Art. 57 Abs. 5 GRN).

9 Am 16.11.2007 beschloss das Büro-NR, das Stimmverhalten der Ratsmitglieder bei allen elektronischen Abstimmungen im Internet zu publizieren. Es begründete seinen Beschluss damit, den Materialien könne entnommen werden, dass der historische Gesetzgeber mit «öffentlich einsehbar» auch «im Internet einsehbar» meinte (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1902]). Am 3.10.2008 schrieb der NR in seinem Reglement

schliesslich fest, dass alle elektronischen Abstimmungsergebnisse in Form einer Namensliste zu veröffentlichen seien (Art. 57 Abs. 3 GRN).

4. Entwicklung im StR seit Erlass des ParlG

10 Im Rahmen der Beratung des GRS vom 20.6.2003 lehnte der StR die Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage erneut ab (AmtlBull StR 2003 649). Auch drei Jahre später wies der StR auf Antrag seines Büros eine Mo. Sommaruga *(05.3698)* ab, welche die Errichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage und damit auch die Veröffentlichung des Stimmverhaltens verlangte. Gegen die Veröffentlichung des Stimmverhaltens argumentierte der Sprecher des Büros:

> «Völlig ausser Acht gelassen würde […], dass wir hier nicht allein unsere eigenen Interessen oder diejenigen unserer Parteien vertreten, sondern immer eben auch die Anliegen unserer Kantone in unsere Entscheide einzubeziehen haben, und dies unabhängig davon, ob ein kantonales Anliegen eher links oder eher rechts des Parteienspektrums anzusiedeln ist. […] Selbst von den Journalisten [ist] auf die Gefahr hingewiesen worden, dass eine Erfassung und eine Publikation der Abstimmungsergebnisse das Abstimmungsverhalten in der Chambre de réflexion sehr wohl beeinflussen könnten, da damit ein zusätzlicher Druck auf die Ständeräte ausgeübt werden könnte, sich der Parteidisziplin zu beugen, was – gemäss einem Artikel der ‹NZZ›, hören Sie gut hin – ‹der Qualität der Politik bekanntlich nicht zugutekommt›» (AmtlBull StR 2005 1202).

11 Am 12.12.2011 wurde mittels einer pa.Iv. *(11.490)* erneut die Errichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage beantragt. Entgegen dem Antrag seiner SPK gab der StR am 11.6.2012 der Initiative Folge, womit er der SPK den Auftrag erteilte, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Der Erlassentwurf sah vor, dass die Abstimmungen i.d.R. (Ausnahmen: geheime Beratungen und defekte Abstimmungsanlage) mittels einer elektronischen Abstimmungsanlage erfolgen und die Abstimmungsergebnisse bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen, Abstimmungen mit absolutem Mehr der Ratsmitglieder (Art. 159 Abs. 3 BV) oder, wenn mind. zehn Ratsmitglieder es verlangen, in Form von Namenslisten veröffentlicht werden sollten. Der StR weigerte sich anfänglich zwar, auf die Vorlage einzutreten (AmtlBull StR 2012 976 ff.); nach mehreren Zählpannen und unter Druck der Öffentlichkeit änderte er schliesslich aber doch noch seine Meinung (AmtlBull StR 2012 1114 ff.) und stimmte dem Erlassentwurf mit 27 zu 17 Stimmen zu (AmtlBull StR 2013 71 ff.).[2] Die Änderung des GRS wurde mit Beginn der Frühjahrssession 2014 in Kraft gesetzt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

12 Gegenstand von Art. 82 ist die *Veröffentlichung* des Stimmverhaltens *in der Form von Namenslisten*, nicht die Öffentlichkeit des Stimmverhaltens. Das Stimmverhalten ist, da die Stimmabgaben von den öffentlichen Tribünen aus einsehbar sind, gemäss Art. 158 BV öffentlich.

13 Gestützt auf Art. 82 regeln die Ratsreglemente, in welchen Fällen das Stimmverhalten der Ratsmitglieder festgehalten und veröffentlicht wird («Bring-Prinzip»). Sie bestim-

2 Der StR stimmte von 2002–2012 sechs Mal unter Namensaufruf ab (AmtlBull StR 2002 928; AmtlBull StR 2002 1155; AmtlBull StR 2003 279; AmtlBull StR 2003 715; AmtlBull StR 2005 1206; AmtlBull StR 2012 526), davon vier Mal im Rahmen der Diskussionen um die Einführung eines elektronischen Abstimmungssystems.

men damit, in welchen Fällen das Stimmverhalten aus der durch die Schnelligkeit des Abstimmungsverfahrens (N 1) und dem Beschaffungsaufwand («Hol-Prinzip») verursachten «Dunkelheit» herausgehoben wird.[3] Während der Halbschatten den Abgeordneten die Möglichkeit gibt, fernab vom Druck der Interessengruppen Kompromissen zuzustimmen, erleichtert die Veröffentlichung der Namenslisten den Wählerinnen und Wählern und auch den Fraktionen die Kontrolle ihrer Abgeordneten – die Veröffentlichung des Stimmverhaltens dient der Disziplinierung der Abgeordneten, dies nicht nur bezüglich des Abstimmungsverhaltens, sondern auch bezüglich der Präsenz bei Abstimmungen (vgl. z.B. SRF 16.12.2012 «Die grössten Schwänzer im Nationalrat»).

14 Da NR und StR sich bezüglich der Veröffentlichung des Stimmverhaltens nicht einigen konnten (s. oben N 7), regelt Art. 82 die Veröffentlichung nicht selber, sondern delegiert die Regelung an die Räte.

2. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im NR

15 Im NR, der seit 1994 eine elektronische Abstimmungsanlage besitzt (s. oben N 6), ist die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im Form von Namenslisten die Regel (Art. 56 Abs. 1, Art. 57 Abs. 3 GRN). Veröffentlicht werden die Namenslisten im AmtlBull und auf der Internetseite des Parlaments. Nicht veröffentlicht wird das Stimmverhalten ausschliesslich bei geheimen Beratungen (s. Art. 4 N 20) sowie bei Ausfall des elektronischen Abstimmungssystems, sofern nicht dreissig Ratsmitglieder einem Ordnungsantrag auf Abstimmung unter Namensaufruf zustimmen (Art. 58 GRN, Art. 60 Abs. 1 GRN).

16 Auf den Namenslisten wird gemäss Art. 57 Abs. 4 GRN für jedes Ratsmitglied angegeben, ob es Ja oder Nein gestimmt, sich der Stimme enthalten hat, an der Abstimmung nicht teilgenommen hat oder entschuldigt war. Als entschuldigt gilt, wer sich spätestens bis zu Sitzungsbeginn für eine ganze Sitzung aufgrund eines Auftrages einer ständigen Delegation gemäss Art. 60 ParlG oder wegen Mutterschaft, Unfall oder Krankheit abgemeldet hat.[4] Als «Sitzung» gelten die Vormittagssitzung und die Nachmittagssitzung zusammen mit der Abendsitzung.

3. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im StR

17 Zwar erfolgt im StR wie im NR die Abstimmung i.d.R. (Ausnahmen: geheime Beratungen und defekte Abstimmungsanlage) mit der elektronischen Abstimmungsanlage (Art. 44 GRS). Auch wird das Stimmverhalten bei jeder Abstimmung gespeichert und auf der Anzeigetafel im Ratssaal angezeigt (Art. 44*a* Abs. 1 und 2 GRS). Im Gegensatz zum NR wird das Abstimmungsergebnis aber nur bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen, Abstimmungen mit absolutem Mehr der Ratsmitglieder (Art. 159 Abs. 3 BV: Dringlicherklärung von BG; Lösung der Ausgabenbremse; Erhöhung des von der Schuldenbremse diktierten Ausgabenplafonds) oder bei Einforderung durch mind. zehn Ratsmitglieder in der Form von Namenslisten veröffentlicht (Art. 44*a* Abs. 4 GRS).

---

3 Zur Unterscheidung von «Bring-Prinzip» und «Hol-Prinzip» vgl. auch oben N 2.

4 Der erste der beiden Entschuldigungsgründe wurde anlässlich der Totalrevision des GRN im Jahre 2003 auf einen Antrag aus der Kommission (Prot. SPK-NR 17./18.10.2002, 17 f., 9./10.1.2003, 15 ff.), der zweite Grund nachträglich durch eine separate Teilrevision ins GRN (Änderung vom 1.10.2010 [AS 2011 1 f.]) eingefügt. Die Diskussionen zeigten, wie wichtig es für die Betroffenen ist, nicht als «Abwesend» registriert zu werden.

2. Kapitel: Verfahren zwischen den Räten

1. Abschnitt: Zusammenwirken der Räte

Art. 83

Übereinstimmende Beschlüsse der Räte

[1] Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.

[2] Kein übereinstimmender Beschluss ist erforderlich zu Petitionen und zu Berichten, welche zur Kenntnisnahme unterbreitet werden.

Décisions concordantes des conseils

[1] Les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux conseils.

[2] Les pétitions et les rapports soumis aux conseils afin qu'ils en prennent acte ne requièrent pas de décision concordante.

Decisioni concordanti delle Camere

[1] Le decisioni dell'Assemblea federale richiedono concordanza tra le due Camere.

[2] Non occorre una decisione concordante per le petizioni e per i rapporti presentati unicamente affinché le Camere ne prendano atto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis	3

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449, insb. 1460 f.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617, insb. 707).
94.430 Pa.Iv. Behandlung von Berichten. Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Büro-NR 11.11.1994 (BBl 1995 II 651 ff.); AmtlBull NR 1995 301 f., 1689 f.; AmtlBull StR 1995 618 f., 796; Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3569); AmtlBull NR 2001 301; AmtlBull StR 2002 618; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Der Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse war bereits in der BV 1848 (Art. 78) enthalten. 1962 wurde im GVG die damals geltende Praxis verankert, wonach für Petitionen keine übereinstimmende Beschlüsse nötig sind (Art. 14 GVG 1962). Die GVG-Revision von 1991 hatte zum Ziel, den Normalfall (Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse) an erster Stelle zu regeln und erst danach die Ausnahmen (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 707]). Mit der GVG-Revision vom 23.6.1995 wurde eingeführt, dass ein Rat zu einem Bericht drei Beschlüsse fassen kann: Kenntnisnahme, Kenntnisnahme im zustimmenden Sinne und Kenntnisnahme im ablehnenden Sinne (Art. 44bis GVG 1962). Damit einhergehend musste im GVG festgehalten werden, dass der Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse auch keine Anwendung auf Berichte findet, welche der BR zur Kenntnisnahme unterbreitet (Art. 14 Abs. 2 GVG 1962). Be- **1**

gründet wurde diese Ausnahme mit der Feststellung, dass es sich bei der Kenntnisnahme von Berichten lediglich um einen Meinungsaustausch handle und die Kenntnisnahme von Berichten keinerlei rechtliche Wirkungen entfalte (Bericht Büro-NR 11.11.1994 [BBl 1995 II 652 f.; vgl. Art. 148 N 4 f.]).

2 Das geltende Recht wurde diskussionslos ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 1995 301 f.; AmtlBull StR 1995 618 f.). Insbesondere Abs. 2 wurde nicht hinterfragt. Systematisch würde die Aussage zu den Petitionen zu den Bestimmungen zum «Verfahren bei Petitionen und Eingaben» (7. Kap. ParlG) gehören, so wie die anderen Fälle, bei denen es keine übereinstimmenden Beschlüsse braucht (z.B. die Annahme eines Po., Art. 124 Abs. 2 ParlG). Allerdings gibt es im geltenden Recht keine Kenntnisnahme von Berichten im zustimmenden oder ablehnenden Sinne mehr. Von Berichten wird vielmehr nur noch Kenntnis genommen, weshalb es auch nur noch übereinstimmende Beschlüsse geben kann. Abs. 2 könnte somit problemlos gestrichen werden.

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

3 In Abs. 1 wird die BV wiederholt, wonach «für Beschlüsse der Bundesversammlung die Übereinstimmung beider Räte erforderlich [ist]» (Art. 156 Abs. 2 BV).[1] Zu diesen Beschlüssen zählen insb. die inhaltlichen Entscheide zu Erlassentwürfen der BVers. Die Übereinstimmung braucht es aber auch für Beschlüsse, für welche der Gesetzgeber diese vorsieht. Dazu gehören die Annahme der Mo. (Art. 121 ParlG) sowie gewisse Verfahrensentscheide wie die Fristverlängerung bei Vo.Iv. (Art. 105 Abs. 2 ParlG). Die Beschlüsse müssen sowohl inhaltlich als auch in der Form übereinstimmen.

4 Keine übereinstimmenden Beschlüsse hat der Gesetzgeber für die Überweisung eines Po. und die Rückweisung eines Erlassentwurfes an den BR vorgesehen. Die Rückweisung ist als das Recht eines Rates ausgestaltet. Der andere Rat erhält nur Gelegenheit zur Stellungnahme (vgl. Art. 75 N 5 und Art. 87 N 5). Das gilt auch für die Sistierung (vgl. Art. 87 Abs. 3 ParlG).

5 Damit die beiden Räte überhaupt übereinstimmende Beschlüsse fassen können, enthält das ParlG Regeln, die einerseits die zeitliche Staffelung der Beratung gewährleisten (vgl. Art. 84 ParlG [Bestimmung des Erstrates], Art. 85 ParlG [zeitliche Abfolge der Behandlung in den Räten], Art. 86 ParlG [Weiterleitung der Beratungsgegenstände an den anderen Rat]), und andererseits die Einigung zwischen den Räten ermöglichen und auch fördern (vgl. Art. 89 ff. ParlG) oder aber für besondere Fälle festhalten, dass sich jener Rat, der etwas nicht will bzw. etwas in der Sache ablehnt, durchsetzt (Art. 95 ParlG).

6 Gemäss Art. 156 Abs. 3 BV muss der Gesetzgeber in folgenden vier Fällen Bestimmungen vorsehen, die sicherstellen, dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse zu Stande kommen: bei Gültigkeit oder Teilungültigkeit einer Vo.Iv. (vgl. hierzu auch Art. 98 N 20 ff.), bei der Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung (vgl. auch Art. 104 N 5), bei der Umsetzung eines vom Volk gutgeheissenen BB zur Einleitung einer Totalrevision der BV (vgl. Art. 96 N 7) sowie bei Differenzen im Voranschlag und den Nachträgen (vgl. auch Art. 94 ParlG).

7 Der Wortlaut von Abs. 2 ist klar und führte in der Praxis bisher zu keinen Schwierigkeiten (vgl. auch N 2).

---

1 Dieser Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüssen hat bereits seit 1848 Verfassungsrang (vgl. N 1).

Art. 84

siehe Aktualisierung Art. 84

Bestimmung des Erstrates

[1] Die von beiden Räten getrennt zu behandelnden Beratungsgegenstände werden einem der Räte zur Erstberatung zugewiesen (Erstrat).

[2] Die Ratspräsidentinnen oder die Ratspräsidenten verständigen sich über die Zuteilung. Kommt keine Einigung zu Stande, so entscheidet das Los.

Priorité d'examen

[1] Lorsqu'un objet soumis à délibération doit être examiné par les deux conseils séparément, la priorité d'examen est attribuée à l'un des deux conseils (conseil prioritaire).

[2] Les présidents des conseils se concertent en vue de cette attribution. En cas de désaccord, la question est tranchée par tirage au sort.

Determinazione della Camera prioritaria

[1] Gli oggetti in deliberazione che devono essere trattati separatamente dalle due Camere sono attribuiti a una Camera per la prima deliberazione (Camera prioritaria).

[2] I presidenti si accordano sull'attribuzione. Se non giungono a un'intesa, decide la sorte.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

Bis 1902: GVG 21.12.1849 (AS 1848–1850 279 ff.); Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 489 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902–1903 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1455); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
90.228 PaIv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 706); AmtlBull StR 1991 699; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3569); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

SCHWARZ/LINDER, Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996–2005: Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten, Bern 2008 (zit. SCHWARZ/LINDER, Verhältnis).

I. Entstehungsgeschichte

DÜBLIN bewertete die Frage, welchem Rat die Erstberatung zukommt, im frühen Bundesstaat als wesentlichen Indikator für das Kräfteverhältnis zwischen NR und StR (DÜBLIN, Anfänge, 53). So führte gemäss DÜBLIN die Erstberatung eines Geschäftes nicht selten zu wichtigen Präjudizien. CRON stellt rückblickend fest, dass die beiden Räte ein Geschäft im Grunde gleichzeitig hätten beraten können, da es noch keine Prioritätenregelung gab (CRON, Geschäftsordnung, 176). Um eine speditive Behandlung der zugeteilten **1**

Geschäfte zu gewährleisten, traten die Räte jedoch schon seit Beginn ihrer Tätigkeit im Jahr 1848 nacheinander auf die Vorlagen ein (DÜBLIN, Anfänge, 52). Gesetzlich geregelt wurde die Frage der Prioritätszuteilung sodann im GVG 1849: Art. 2 sah vor, dass die beiden Ratspräsidenten die Frage, welcher Rat ein Geschäft zuerst behandeln soll, besprechen und das Resultat dieser Unterredung anschliessend jedem Rat zum Entscheid unterbreiten müssen. Trotz des Grundsatzes der Gleichstellung der beiden Kammern führte diese Regelung nicht zu einer gleichmässigen Verteilung der Geschäfte. In der Praxis wurden vielmehr nahezu alle wichtigen Geschäfte dem NR als Erstrat zugewiesen (CRON, Geschäftsordnung, 177; DÜBLIN, Anfänge, 53 f.).

2 Die Regelung des GVG 1849 wurde ins GVG 1902 übernommen und mit einer Bestimmung ergänzt, wonach bei Geschäften, welche vom BR als besonders dringlich gemeldet wurden, die Entscheidbefugnis allein bei den Präsidenten liegt. Weiter wurde für den Fall, dass sich die Räte bzw. die Präsidien nicht einigen können, der Losentscheid eingeführt (Art. 3 GVG 1902). Im Rahmen der Revision des GVG von 1962 wurde diese Regelung in dem Sinne präzisiert, dass bei Uneinigkeit über den Prioritätsrat nicht das übliche Differenzenbereinigungsverfahren zum Tragen kommt, sondern das Los gezogen wird, wenn die Räte oder die Präsidenten auch in einer zweiten Stellungnahme an ihren Entscheiden festhalten (Art. 9 und 10 GVG 1962).

3 Bis zur Teilrevision des GVG vom 4.10.1991 erfolgte in der Praxis die Prioritätszuweisung durch die beiden Ratspräsidenten, und gemäss dem Bericht der nationalrätlichen Kommission gab es in den Jahrzehnten zuvor keinen Entscheid, der im Rat «angefochten» worden wäre (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 706]). Dennoch schlug die Kommission vor, die Zuteilung des Prioritätsrats der Koordinationskonferenz zu übertragen, da diese repräsentativer zusammengesetzt sei (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 706]). Mit dem Argument, dass sich die bisherige Praxis bewährt habe, wurde dieser Vorschlag jedoch auf Antrag der vorberatenden Kommission des StR abgelehnt und die Kompetenz bei den beiden Ratspräsidentinnen oder -präsidenten belassen. Angenommen wurde hingegen, dass diese Entscheide neu unter Vorbehalt der Zustimmung der Koordinationskonferenz erfolgen sollen und die Räte in dieser Frage nicht mehr konsultiert werden (AmtlBull StR 1991 699). Im ParlG wurde auf den Vorbehalt der Zustimmung der Koordinationskonferenz schliesslich verzichtet, weil diese sich in der Praxis nie mit der Prioritätszuteilung befassen musste (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3599]).

4 CRON stellte 1946 fest, dass «dieser übungsmässigen Verteilung keine weitere als eine praktische Bedeutung» zukomme, «da mit den Beschlüssen des Prioritätsrates für den andern Rat kein Präjudiz geschaffen ist, sondern dessen Recht uneingeschränkt fortbesteht» (CRON, Geschäftsordnung, 177). Diese Überlegung gilt auch heute noch. Mit jeder Revision wurde das Verfahren zur Festlegung des erstbehandelnden Rates vereinfacht; und die Zuteilung löste auch immer seltener politische Diskussionen aus. Heute ist für die prioritäre Zuteilung in erster Linie die Arbeitsauslastung der vorberatenden Kommissionen entscheidend.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Abs. 1 statuiert die Pflicht, Beratungsgegenstände, die von beiden Räten getrennt zu beraten sind, einem der Räte zur Erstberatung zuzuweisen. Diese Pflicht ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Grundsatz, dass die Räte grundsätzlich getrennt tagen (Art. 156 Abs. 1 BV) (VON WYSS, Maximen, 159, 161 f.).[1] Zu den Beratungsgegenstän-

1 Für die Fälle der gemeinsamen Verhandlung vgl. Art. 157 BV.

den, welche von beiden Räten getrennt behandelt werden müssen, gehören die Erlassentwürfe des BR, Berichte des BR, welche sich an beide Räte richten, sowie die Kt.Iv. Die Priorität ändert traditionsgemäss von Jahr zu Jahr beim Entwurf zum Voranschlag, beim Geschäftsbericht. und bei der Staatsrechnung. Erlassentwürfe zu Vo.Iv. werden i.d.R. dem NR als Erstrat zugewiesen und Kt.Iv. dem StR. Für Erlassentwürfe von Kommissionen, Vorstösse und pa.Iv. von Ratsmitgliedern oder Fraktionen muss der Prioritätsrat nicht bestimmt werden, weil diese Beratungsgegenstände erstmals nur im Einreichungsrat hängig sind (vgl. Art. 73 ParlG).

6 Gemäss Abs. 2 ist es die Aufgabe der Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentinnen, sich über die Zuteilung der Geschäfte zu verständigen. Können sie sich ausnahmsweise nicht einigen, wird keine parlamentarische Instanz angerufen, sondern das Los entscheidet. In der Praxis musste in den letzten Jahren jedoch nie zum Los gegriffen werden. Dieses vereinfachte Verfahren, welches sich im Laufe der Zeit entwickelt hat (vgl. N 1 ff.), garantiert eine rasche Entscheidfindung.

7 Gleichzeitig mit der Bestimmung des Erstrates durch die beiden Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten weist zu Beginn jeder Session das Büro den zuständigen Kommissionen die neuen Beratungsgegenstände zur Vorberatung zu (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. c, Art. 22 Abs. 1 GRN 2003; Art. 6 Abs. 1 Bst. c, Art. 18 Abs. 1 GRS 2003). Die Entscheide beider Gremien werden in der sog. «Liste der neuen Geschäfte» festgehalten. Bei der Bestimmung des Erstrates wird, wie weiter oben bereits erwähnt (s. N 4), auf die Auslastung der Kommissionen geachtet. Der Frage des Prioritätsrates wird heute keine entscheidende Rolle mehr zugemessen.[2] Einzig in der Einigungskonferenz übernimmt der Präsident oder die Präsidentin des Erstrates die Leitung; dieser oder diese hat in der Folge auch das Recht, den Stichentscheid zu geben (vgl. Art. 92 Abs. 2 ParlG).

Art. 85

Zeitliche Abfolge der Behandlung in den Räten

[1] Entwürfe zu Verfassungsänderungen und nicht dringlichen Bundesgesetzen werden in der Regel nicht in der gleichen Session von beiden Räten erstmals beraten.

[2] Die Koordinationskonferenz kann auf Antrag des Bundesrates oder einer Kommission beschliessen, dass ein Beratungsgegenstand nach Absatz 1 ausnahmsweise in beiden Räten in der gleichen Session erstmals beraten wird.

Déroulement chronologique des délibérations des conseils

[1] En règle générale, les conseils ne procèdent pas tous les deux pendant la même session à l'examen en première lecture d'un projet de modification constitutionnelle ou de loi fédérale non urgente.

[2] Sur proposition du Conseil fédéral ou d'une commission, la Conférence de coordination peut décider exceptionnellement que les deux conseils procèdent à l'examen en première lecture d'un même projet de modification constitutionnelle ou de loi fédérale non urgente pendant la même session.

2 Eine Untersuchung über das Verhältnis von NR und StR im Differenzbereinigungsverfahren in den Jahren 1996–2005 zeigt auf, dass der Erstrat in diesem Zeitraum ein grösseres Einflusspotenzial auf die Gesetzgebung hatte als der Zweitrat. Die Studie vermag auch aufzuzeigen, wie sich der Erstrat-Status auf die beiden Kammern verteilte und welche Auswirkungen dieser auf die Gesetzgebung in den verschiedenen Politikbereichen hatte (vgl. SCHWARZ/LINDER, Verhältnis).

Iter cronologico della trattazione nelle Camere

[1] I disegni di modifiche costituzionali e di leggi federali non urgenti sono di regola discussi per la prima volta dalle due Camere in sessioni distinte.

[2] Su proposta del Consiglio federale o di una commissione la Conferenza di coordinamento può decidere che un oggetto in deliberazione secondo il capoverso 1 venga eccezionalmente discusso per la prima volta in ambo le Camere nella stessa sessione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1507, 1513); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1149); AmtlBull NR 1983 86; AmtlBull StR 1983 487; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3569); AmtlBull NR 2001 1353; AmtlBull StR 20; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Behandlung von wichtigen Geschäften durch die beiden Räte i.d.R. auf zwei verschiedene Sessionen verteilt (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 1507]). Gerade während des 2. Weltkrieges wurde diese Regel jedoch des Öfteren missachtet. Um zu gewährleisten, dass die Räte die Gesetzgebung wieder «mit Umsicht und Sorgfalt» vorbereiteten, schlug der BR die Aufnahme der Praxis der Friedenszeiten ins GVG von 1962 vor. Dem BR sollte es jedoch vorbehalten sein, mittels eines begründeten Antrages eine gleichzeitige Behandlung zu verlangen (Art. 6 E-GVG 1962; Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 1512]). In der Endfassung kam ein weiterer Punkt dazu: Der Entscheid über diesen Antrag wurde der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR übertragen, sofern der StR Prioritätsrat war bzw. dem Büro des StR, sofern dem NR die Priorität zukam (Art. 11 Abs. 2 GVG 1962). Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 wurde dieser Entscheid an die neu geschaffene Koordinationskonferenz (vgl. Art. 37 N 1 ff.) delegiert (AmtlBull NR 1983 86; AmtlBull StR 1983 487).

2 Mit dem ParlG wurde das geltende Recht übernommen und in dem Sinne ergänzt, dass die gleichzeitige Behandlung nebst dem BR auch von einer Kommission beantragt werden kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3569]). Der Vorschlag der SPK-NR wurde in beiden Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1353; AmtlBull StR 2002 20).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 Entwürfe zu Verfassungsänderungen und nicht dringlichen BG dürfen nicht in der gleichen Session erstmals beraten werden (Abs. 1). Das bedeutet, dass diese Beratungsgegenstände grundsätzlich in zwei verschiedenen Sessionen behandelt werden müssen. Mit dieser Regel wird gewährleistet, dass der Zweitrat und insb. die vorberatende Kommission genügend Zeit erhält, um sich mit den Beschlüssen des Erstrates auseinander zu

setzen und allfällige Fragen vertieft abzuklären (Botschaft BR 25.4.1960, [BBl 1960 1507]). Die Koordinationskonferenz kann auf Antrag des BR oder einer Kommission entscheiden, ob von dieser Regel abgewichen werden und die Beratungsgegenstände ausnahmsweise in der gleichen Session behandelt werden dürfen (Abs. 2). Die Koordinationskonferenz kann nicht ohne Antrag des BR oder der vorberatenden Kommission ein Sonderverfahren beschliessen. In der Praxis werden diese Anträge jeweils vom Büro des StR und vom Büro des NR beraten. Lehnt ein Büro den Antrag auf ein Sonderverfahren ab, gilt der Beschluss als nicht zustande gekommen (zur Beschlussfassung der Koordinationskonferenz vgl. Art. 37 N 11 f.).

4 In der Praxis hat der Antrag auf Durchführung eines Sonderverfahrens zum Ziel, den Erlassentwurf auch in derselben Session zu Ende zu beraten. Mit dem Beschluss, ein Sonderverfahren durchzuführen, erteilt die Koordinationskonferenz allerdings lediglich die Bewilligung, die *Erstberatung* in beiden Räten in der gleichen Session durchzuführen. Die vorberatenden Kommissionen und die Räte können mit diesem Beschluss letztlich nicht verpflichtet werden, ihre Arbeiten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beenden. Im Weiteren kann es auch vorkommen, dass das Sonderverfahren von der Koordinationskonferenz zwar bewilligt wird, die vorberatenden Kommissionen das Geschäft anschliessend dann aber nicht als behandlungsreif melden, womit das Sonderverfahren hinfällig wird.[1]

5 Alle anderen Beratungsgegenstände, insb. dringliche BG, Entwürfe zu BB und Berichte, dürfen von beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden.[2] In diesen Fällen brauchen die Büros weder einen Antrag der Kommission noch des BR. Will der BR, dass einer dieser Beratungsgegenstände in der gleichen Session beraten wird, kann er jederzeit einen Antrag an die Büros richten. Dabei handelt sich jedoch nicht um ein Sonderverfahren im engeren Sinn. Bei dringlichen BG ergibt sich die Beratung in der gleichen Session aus der Dringlichkeit des Geschäftes.[3] In der Praxis beantragt der BR ein Sonderverfahren indessen unabhängig von der Erlassform.

Art. 86

Weiterleitung der Beratungsgegenstände an den anderen Rat

[1] Beratungsgegenstände, die von beiden Räten zu beraten sind und über die ein Rat Beschluss gefasst hat, gehen zur Beratung an den andern Rat.

[2] Der eine Rat darf die Beratung erst wieder aufnehmen, wenn der andere Rat Beschluss gefasst hat.

[3] Werden der Bundesversammlung mit einer Botschaft oder einem Bericht Entwürfe zu mehreren Erlassen unterbreitet, so

1 Bsp.: *04.032 BG über die Krankenversicherung. Vertragsfreiheit; 04.033 BG über die Krankenversicherung. Teilrevision Prämienverbilligung; 04.034 BG über die Krankenversicherung. Teilrevision Kostenbeteiligung*.

2 In der Praxis werden v.a. Gewährleistungen von Kantonverfassungen, Berichte des BR, welche sich an beide Räte richten, der Geschäftsbericht, der Voranschlag und die Nachträge in der gleichen Session behandelt.

3 Wird der Entwurf eines dringlichen BG ausnahmsweise nicht auf diese Weise behandelt, so ist das zwar noch kein Beweis, aber doch ein Indiz dafür, dass die verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Dringlicherklärung möglicherweise nicht gegeben sind (Bsp.: *10.052*, Vorlage 3: Sommersession 2012 im NR, aber erst Herbstsession 2012 in StR).

können diese einzeln nach der jeweiligen Gesamtabstimmung dem andern Rat zugeleitet werden.

[4] Ein Bundesbeschluss über den Gegenentwurf zu einer Volksinitiative muss dem anderen Rat zusammen mit dem Bundesbeschluss über die entsprechende Volksinitiative zugeleitet werden.

Transmission à l'autre conseil d'un objet soumis à délibération

[1] Lorsqu'un conseil a statué sur un objet qui doit être examiné par les deux conseils, celui-ci est transmis à l'autre conseil.

[2] Un conseil ne peut reprendre ses délibérations sur un objet qu'une fois que l'autre conseil a statué.

[3] Si plusieurs projets d'acte sont soumis à l'Assemblée accompagnés d'un même message ou rapport, le conseil prioritaire peut transmettre à l'autre conseil chaque projet séparément une fois qu'il a procédé au vote sur l'ensemble correspondant.

[4] Tout arrêté fédéral concernant un contre-projet à une initiative populaire est transmis à l'autre conseil avec l'arrêté fédéral concernant l'initiative en question.

Inoltro degli oggetti in deliberazione all'altra Camera

[1] Gli oggetti in deliberazione che devono essere discussi dalle due Camere e sui quali una Camera ha già deciso vengono trasmessi per deliberazione all'altra Camera.

[2] Una Camera può iniziare la discussione soltanto quando l'altra abbia già deciso.

[3] Se all'Assemblea federale vengono sottoposti con un messaggio o un rapporto più disegni di atti legislativi, ognuno di essi può essere trasmesso alla seconda Camera dopo la rispettiva votazione sul complesso.

[4] Il decreto federale concernente un controprogetto a un'iniziativa popolare è trasmesso all'altra Camera insieme al decreto concernente l'iniziativa in questione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Abs. 1 und 2 5
2. Abs. 3 und 4 8

Materialien

Bis 1902: GVG 21.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1459 f.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 1118 ff., insb. 1149 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.; insb. 3570); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: AmtlBull NR 2008 862; AmtlBull StR 2008 717; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bereits das GVG 1849 enthielt eine Bestimmung, wonach Gesetze oder Beschlüsse, welche von einem der beiden Räte durchberaten worden sind, innerhalb von zwei Tagen dem anderen Rat mit einem vom Präsidenten und dem Ratssekretär unterzeichneten Begleitschreiben mitgeteilt werden müssen (Art. 3 GVG 1849). Im GVG 1962 wurde geregelt, dass alle Beschlüsse zu Geschäften, die von beiden Räten zu behandeln sind dem andern Rat mitzuteilen sind (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1459]) und zusätzlich festgehalten, dass bei Gesetzes- und Beschlussentwürfen diese Mitteilung nach der Gesamtabstimmung erfolgt (Art. 13 Abs. 1 GVG 1962). Weiter sollten neu nicht wie bisher nur die Nichteintretensentscheide von dieser Bestimmung ausdrücklich erfasst werden (Art. 4 Abs. 3 GVG 1902), sondern alle Beschlüsse, welche materiell einem Nichteintreten gleichkommen. Konkret ging es in diesem Zusammenhang insb. um die Rückweisung an den BR (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1459]). Im Rahmen der Änderung des GVG 1984 wurde klargestellt, dass es in diesem Zusammenhang nicht um «alle» Beschlüsse geht, sondern vorab darum, dass «untergeordnete verfahrensrechtliche Beschlüsse wie Verschiebungen innerhalb des Sessionsprogramms oder die Rückweisung an die vorberatende Kommission zur vertieften Abklärung eines Teilaspekts» nicht erfasst werden (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 1149 f.]). **1**

Ins GVG 1962 wurde neu auch die Regelung aufgenommen, dass Erlassentwürfe, die mit derselben bundesrätlichen Botschaft unterbreitet werden, dem andern Rat nach der Gesamtabstimmung einzeln unterbreitet werden können (Art. 13 GVG 1962). Diese Regelung war damals notwendig, weil vor dem Inkrafttreten des ParlG oft die Botschaft des BR als Beratungsgegenstand betrachtet wurde und nicht der einzelne Erlassentwurf. Die präzise Umschreibung der Beratungsgegenstände im parlamentarischen Verfahren wurde erst mit dem ParlG (vgl. Art. 71 N 1 ff.) eingeführt. **2**

Das ParlG übernahm das bis dahin geltende Recht und stellte lediglich zusätzlich klar (Abs. 2), dass ein Rat nach Abschluss der Beratung diese erst wieder aufnehmen darf, wenn der andere Rat Beschluss gefasst hat (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3570]). Damit wurde nicht zuletzt der verfassungsrechtliche Grundsatz der getrennten Beratung konkretisiert (Art. 156 Abs. 1 BV). **3**

Anlässlich der Teilrevision des ParlG vom 3.10.2008 wurde die Behandlung einer Vo.Iv. mit einem direkten Gegenentwurf neu geregelt (vgl. Art. 101 N 7, 14 ff.). Da der BB über die Vo. Iv. und der BB über den Gegenentwurf zur Vo.Iv. als Einheit betrachtet werden, musste eine Ausnahme geschaffen werden von der Möglichkeit, Erlassentwürfe einzeln weiterzuleiten. Man war der Auffassung, dass der BB über die Vo.Iv. und der BB über den Gegenentwurf zusammen an den anderen Rat weiterzuleiten sind, weil die Ablehnung des Gegenentwurfs auch direkte Auswirkungen auf die Formulierung der Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. hat (Art. 101 N 18 f.). Der entsprechende Passus (Abs. 4) wurde diskussionslos eingefügt (AmtlBull NR 2008 862; AmtlBull StR 2008 717). **4**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1 und 2

Art. 156 Abs. 1 BV verlangt, dass die Räte getrennt verhandeln (für Ausnahmen vgl. Art. 157 BV). Dies hat zur Folge, dass die Beratung eines Gegenstandes, welcher von beiden Räten behandelt werden muss, immer zeitlich gestaffelt erfolgen muss. Die Bestimmung des Erstrates (vgl. Art. 84 ParlG) sowie Art. 86 Abs. 1 und 2 gewährleisten diese zeitliche Staffelung und garantieren damit, dass die Räte immer in Kenntnis der Be- **5**

schlüsse des anderen Rates beraten. Auf diese Weise können die beiden Räte übereinstimmende Beschlüsse fassen und sich im Verlaufe des Differenzenbereinigungsverfahrens einigen. Die Weiterleitung an den anderen Rat gilt für alle Beratungsgegenstände, welche in beiden Räten hängig sind (vgl. Art. 72 ParlG). Dazu gehören insb. Erlassentwürfe und Kt.Iv. Sie gilt aber auch für Verfahrensentscheide oder Beschlüsse zu Beratungsgegenständen, welche zwar nur in einem Rat hängig sind, für deren Annahme es aber ebenfalls übereinstimmende Beschlüsse beider Räte bedarf (vgl. Art. 83 ParlG).[1]

6 Gemäss Abs. 2 darf ein Rat die Beratung erst wieder aufnehmen, wenn der andere Rat Beschluss gefasst hat. Beschluss fassen bedeutet hier, dass der Rat einen Beratungsgegenstand in einem bestimmten Verfahrensstadium zu Ende beraten hat. Bei Erlassentwürfen kann der andere Rat erst nach einem Nichteintretensentscheid bzw. nach der Gesamtabstimmung den Erlassentwurf beraten; eine Mo. geht erst nach der Annahme im Erstrat an den Zweitrat. Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin kündigt das Ende des Verfahrens mit dem Satz «Geht an den Nationalrat bzw. den Ständerat» an. Ab diesem Zeitpunkt sind zu diesem Beratungsgegenstand keine Rückkommensanträge mehr zulässig.[2]

7 Die Verfahrensregeln des Rates gelten – soweit das Gesetz oder die Reglemente nichts anderes bestimmen – auch für die Kommissionen (vgl. Art. 46 Abs. 1 ParlG). Die Kommission des Zweitrates beginnt deshalb i.d.R. erst mit der Beratung, wenn der Erstrat Beschluss gefasst hat. Soll ein Erlassentwurf aber in der gleichen Session beraten werden (vgl. Art. 85 ParlG), führt die Kommission des Zweitrates die Vorberatung des Entwurfs schon durch, obwohl sie die Beschlüsse des Erstrates noch nicht kennt. Die Anträge der Kommission des Zweitrates gelten in diesem Fall unter Vorbehalt anders lautender Beschlüsse des Erstrates. In der Praxis bedeutet das, dass die Kommission des Zweitrates nochmals eine Sitzung durchführt, wenn der Erstrat anders lautende Beschlüsse fasst und die betroffenen Teile in Kenntnis dieser Beschlüsse nochmals vorberät. Im Rahmen des Sonderverfahrens gem. Art. 85 ParlG kann es auch vorkommen, dass die Kommission des Zweitrates bereits vor der Kommission des Erstrates mit der Vorberatung beginnt.

2. Abs. 3 und 4

8 Abs. 3 verdeutlicht, dass nicht die Botschaft des BR mit den verschiedenen Erlassentwürfen der Beratungsgegenstand ist, sondern jeder Erlassentwurf einzeln (vgl. auch Art. 71 Bst. a ParlG).

9 Eine Ausnahme von diesem Grundsatz stellt Abs. 4 dar, der festhält, dass ein BB über den Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. dem anderen Rat zusammen mit dem BB über die entsprechende Vo.Iv. zugeleitet werden muss. Dies deshalb, weil die beiden Erlassentwürfe miteinander verbunden sind: Je nachdem, ob der Rat einen direkten Gegenentwurf will oder nicht, muss der Wortlaut der Abstimmungsempfehlung im Erlassentwurf zur Vo.Iv. angepasst werden (vgl. Art. 101 N 16 ff.).

---

1 Die Überweisung einer Mo. an den BR bedarf bspw. der Zustimmung beider Räte; das Gleiche gilt für die Verlängerung der Behandlungsfrist bei einer Vo.Iv. (vgl. Art. 105 ParlG).

2 Ausnahme: Bei der Vorlage *00.024 Förderung des Exports. Bundesgesetz* stellte ein Ratsmitglied nach der Gesamtabstimmung den Ordnungsantrag, Art. 1 des Entwurfs gem. Art. 159 BV der Ausgabenbremse zu unterstellen. Das Büro klärte in der Folge die Frage der Unterstellung unter die Ausgabenbremse ab und legte danach dar, warum die Unterstellung nicht nötig sei. Das Büro ging dabei davon aus, dass die Einhaltung einer Verfassungsbestimmung dieses Vorgehen rechtfertige (AmtlBull NR 2000 993). Andernfalls hätte es die Ablehnung des Ordnungsantrages beantragen müssen, weil das Geschäft zu jenem Zeitpunkt im NR nicht mehr hängig war.

Art. 87

Rückweisung und Aussetzung des Verfahrens

[1] Weist ein Rat einen Beratungsgegenstand gesamthaft an den Bundesrat zurück, so geht der Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat.

[2] Stimmt der andere Rat dem Rückweisungsbeschluss nicht zu, so wird die Rückweisung wirksam, wenn der erste Rat daran festhält.

[3] Das gleiche Verfahren gilt auch für den Beschluss eines Rates, die Behandlung eines Beratungsgegenstandes für voraussichtlich mehr als ein Jahr auszusetzen (Sistierung).

Renvoi ou ajournement de l'examen d'un objet

[1] Lorsqu'un conseil renvoie un objet dans son entier au Conseil fédéral, il transmet sa décision à l'autre conseil.

[2] Si l'autre conseil ne se rallie pas à cette décision de renvoi, celle-ci devient néanmoins effective si le premier conseil confirme sa décision initiale.

[3] La même procédure s'applique lorsqu'un conseil décide d'ajourner l'examen d'un objet et que les travaux ne reprendront vraisemblablement pas avant un an.

Rinvio e sospensione della procedura

[1] Se una Camera rinvia in blocco al Consiglio federale un oggetto in deliberazione, la decisione di rinvio è sottoposta all'esame dell'altra Camera.

[2] Se l'altra Camera non accetta la decisione di rinvio, il rinvio è nondimeno efficace qualora la Camera prioritaria lo ribadisca.

[3] La stessa procedura si applica anche nel caso in cui una Camera decida di sospendere la trattazione di un oggetto in deliberazione per un periodo probabilmente superiore a un anno (sospensione).

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Einbezug des anderen Rates bei der Rückweisung (Abs. 1)	4
2. Regelung des Differenzenbereinigungsverfahrens (Abs. 2)	6
3. Verfahren bei der Sistierung eines Beratungsgegenstandes (Abs. 3)	7

Materialien

Bis 1849: GVG 22.12.1849 (AS 1848–1850 279 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1459); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1149 f.), Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3471 ff., insb. 3570); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Das GVG 1849 enthielt eine Bestimmung, wonach alle von einem Rat gefassten Beschlüsse über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, dem andern Rat innerhalb von zwei Tagen mitzuteilen sind (Art. 3 GVG 1849). Mit der Totalrevision des GVG 1962 wurde diese Bestimmung ergänzt mit der Regelung, dass auch Nichteintretensbeschlüsse oder andere gleichbedeutende Beschlüsse dem anderen Rat mitzuteilen sind (Art. 12 Abs. 2 GVG 1962).

2 In den folgenden Jahren stellte sich in der Praxis die Frage, ob die Rückweisung eines Beratungsgegenstandes auch einen Beschluss i.S.v. Art. 12 Abs. 2 GVG 1962 darstellt oder nicht (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1149 f.]). Gemäss dem Kommissionsbericht zur pa.Iv. Parlamentsreform *(78.233)* wurde diese Frage von den Räten je nach den politischen Umständen anders entschieden und die entsprechenden Geschäfte nicht immer an den anderen Rat weitergeleitet. «Angesichts der Bedeutung des Zweikammersystems» wollte die Kommission aber eine klare Regelung schaffen und die Frage nicht der Praxis überlassen (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1150]). Aus diesem Grund sollte mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 in Art. 12 Abs. 1 GVG 1962 neu festgelegt werden, dass Beschlüsse eines Rates über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, unverzüglich an den andern Rat gehen. Dabei ging es nach Ansicht der Kommission nicht um alle Beschlüsse, sondern nur um Eintreten oder Nichteintreten, Annahme oder Verwerfung, Rückweisung an den BR sowie die Aussetzung der Beratungen um voraussichtlich mehr als ein Jahr (vgl. Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl I 1982 I 1149]). Nicht erfasst werden sollten damit Beschlüsse wie Verschiebungen im Sessionsprogramm und die Rückweisung an die Kommission. Für die Rückweisung an den BR und die Sistierung sollte im Weiteren in Art. 12 Abs. 2 GVG 1962 klar festgehalten werden, dass der andere Rat lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme erhält. Sinn und Zweck dieses Verfahrens gem. Art. 12 Abs. 2 GVG ist sicherzustellen, dass nicht ein Rat einen Beratungsgegenstand über Jahre blockiert, ohne dass sich der andere Rat dazu äussern kann.[1] Die Änderung in Art. 12 Abs. 2 GVG 1962 sah schliesslich eine Differenzenregelung vor, wonach sich der Rat durchsetzt, der die Rückweisung oder die Sistierung will. Damit hielten die Räte am Grundsatz fest, wonach die Rückweisung oder Sistierung das Recht *eines* Rates darstellt.

3 Auch nach dieser Revision blieb die Frage offen, was «Gelegenheit zur Stellungnahme» genau bedeutet und ob auch der Zweitrat zuerst einen Eintretensbeschluss zu fällen hat, bevor er über die Rückweisung beschliesst. Im Zusammenhang mit letzterem entwickelte sich mit der Zeit eine Praxis, wonach der andere Rat ohne Eintretensbeschluss zum Rückweisungsbeschluss nur ja oder nein sagt.[2] Das bedeutet, dass der Beratungsgegenstand nicht als Ganzes, sondern einzig die Frage der Rückweisung an den anderen Rat geht. Mit dem ParlG wurde diese Praxis verankert und in Art. 87 Abs. 1 neu ausdrücklich festgehalten, dass nur der Rückweisungsbeschluss an den andern Rat zur Zustimmung oder Ablehnung geht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3570]). Im Übrigen übernahm das ParlG die Bestimmungen des GVG 1962 unverändert.

---

1 Bsp.: *01.080 Staatsleitungsreform*: Die Vorlage wurde im Juni 2004 zurückgewiesen. Der BR unterbreitete die Zusatzbotschaft am 13.10.2010 (BBl 2010 7811).

2 Bsp.: *97.077 Befristete Kürzung der Löhne des Bundespersonals; 98.024 BG über die Meteorologie und Klimatologie*. Es gab aber auch Ausnahmen, so z.B.: *96.078 BSE. Massnahmen zur Ausrottung*.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einbezug des anderen Rates bei der Rückweisung (Abs. 1)

4 Gemäss Abs. 1 muss der andere Rat einbezogen werden, falls die Rückweisung an den BR erfolgt, den Beratungsgegenstand als Ganzes betrifft und der Beratungsgegenstand in beiden Räten hängig ist.[3] In der Praxis geht es meistens um Erlassentwürfe des BR und nur selten um Berichte des BR, welche sich an beide Kammern richten. Nicht erfasst werden Erlassentwürfe von Kommissionen und Berichte des BR, welche sich in Erfüllung eines Po. an nur einen Rat richten (vgl. Art. 75 N 7).

5 Die Rückweisung ist gem. Art. 75 Abs. 1 ParlG das Recht des einzelnen Rates. Der andere Rat erhält jedoch Gelegenheit, zum Rückweisungsbeschluss Stellung zu nehmen. Gemäss dem Wortlaut von Art. 87 Abs. 1 geht indessen nur der Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat, der diesem zustimmt oder ihn ablehnt. Demzufolge fällt der andere Rat auch keinen Eintretensbeschluss, bevor er sich zur Frage der Rückweisung äussert. Er hat auch kein Recht, den im Rückweisungsbeschluss definierten Auftrag an den BR zu ändern (s. Art. 75 N 5). Das führt in den vorberatenden Kommissionen gelegentlich zu Diskussionen. Bisher ist es aber noch nie vorgekommen, dass der andere Rat den Text abgeändert hätte. Die Kommissionen brachten ihre Präzisierungen und Feststellungen stattdessen im Rahmen der Berichterstattung im Rat ein.[4] Es stellt sich die Frage, ob ein Verfahren geschaffen werden sollte, mit dem der Zweitrat den Rückweisungsauftrag ändern könnte. Der Erstrat könnte dann im Rahmen der Differenzenbereinigung am ursprünglichen Auftrag festhalten, der Änderung des Zweitrates zustimmen oder die Rückweisung ablehnen.

2. Regelung des Differenzenbereinigungsverfahrens (Abs. 2)

6 Art. 87 Abs. 2 regelt das Verfahren, falls sich die Räte über die Rückweisung nicht einigen können. Lehnt der Zweitrat die Rückweisung ab, so gilt der Beratungsgegenstand erst als zurückgewiesen, wenn der Rat, welcher die Rückweisung beschlossen hat, an der Rückweisung festhält[5]. Diese Regelung ist eine Ausnahmeregelung zur Differenzregelung für besondere Fälle gem. Art. 95 ParlG, wonach sich immer jener Rat durchsetzt, der einen Beratungsgegenstand ablehnt. Sie bringt jedoch – ebenso wie die Regelung zur Art und Weise des Einbezugs des anderen Rates – zum Ausdruck, dass die Rückweisung eines Beratungsgegenstandes grundsätzlich ein Recht eines einzelnen Rates ist und der andere Rat lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme erhält.

3. Verfahren bei der Sistierung eines Beratungsgegenstandes (Abs. 3)

7 Das gleiche Verfahren gilt für den Beschluss eines Rates, die Behandlung für voraussichtlich mehr als ein Jahr auszusetzen (sog. Sistierung, vgl. Abs. 3). Der Gesetzgeber

3 Zum Sinn und Zweck des Einbezuges des Zweitrates vgl. N 2.

4 Vgl. z.B. das Votum des Kommissionsberichterstatters in *05.028 Bahnreform 2* (AmtlBull StR 2005 1086).

5 Will die vorberatende Kommission an der Rückweisung nicht festhalten, stellt sie dem Rat den Antrag, die Rückweisung abzulehnen; gleichzeitig unterbreitet sie i.d.R. die Anträge für die Detailberatung. Im Rahmen des Geschäfts *12.027 Aufsicht über die soziale Krankenversicherung. Bundesgesetz* beantragte die Kommission, zuerst die Grundsatzfrage der Rückweisung zu klären (vgl. AmtlBull NR 2014 173 ff.).

legt in diesem Zusammenhang keine genaue Frist fest, sondern gibt dem Rat einen gewissen Ermessensspielraum: Es ist am Rat bzw. an der vorberatenden Kommission zu entscheiden, was «voraussichtlich mehr als ein Jahr» bedeutet. Auch hier geht es vorab um den Grundsatz, dass ein Rat die Beratungen nicht für längere Zeit aussetzen darf, ohne dass sich der andere Rat dazu äussern kann. Der Einbezug des Zweitrates erfolgt wiederum nur bei Beratungsgegenständen, welche in beiden Räten hängig sind. Dazu gehören Erlassentwürfe des BR[6], Erlassentwürfe von Kommissionen, welche bereits im anderen Rat hängig sind (s. Art. 72 N 6), Berichte des BR, welche sich an beide Räte richten[7], Kt.Iv.[8] und Mo. im Zweitrat. Können sich die beiden Räte über die Sistierung nicht einigen, setzt sich auch in diesem Fall der Rat durch, welcher sistieren will.

8 Diese Sistierungsfrist gilt gem. Art. 46 Abs. 1 ParlG auch für die Kommissionen, welche die Beratungsgegenstände vorberaten müssen. Beschliesst eine Kommission, ihre Arbeiten für voraussichtlich mehr als ein Jahr auszusetzen, so hat dies zur Folge, dass sie ihrem Rat die Sistierung beantragen muss. Diese analoge Anwendung verhindert, dass eine Kommission Geschäfte, welche ihr zur Vorberatung zugewiesen sind, für längere Zeit «schubladisiert», ohne dass der Rat davon Kenntnis erhält.

9 Abs. 3 präzisiert nicht, wann diese Frist zu laufen beginnt und wie sie zu berechnen ist. Die Räte wie auch die Kommissionen haben auch in diesem Zusammenhang einen Ermessensspielraum. In der Praxis unterbreiten die Kommissionen dem Rat einen Sistierungsantrag jeweils, sobald definitiv feststeht, dass die Beratungen für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt werden. Entscheidend ist somit, ob die Kommission zum Zeitpunkt des Beschlusses die Dauer der Aussetzung auf mehr als ein Jahr einschätzt, und nicht die Erkenntnis im Nachhinein, dass der Beratungsgegenstand während mehr als einem Jahr nicht behandelt worden ist. Stellt die Kommission im Verlauf der Frist fest, dass sich die Sistierung nochmals verlängert, muss sie dem Rat nur dann einen Antrag stellen, wenn sie auch die Dauer der erneuten Sistierung auf voraussichtlich mehr als ein Jahr einschätzt. Das hat in der Praxis in einzelnen Fällen dazu geführt, dass die Kommissionen ihre Arbeiten insgesamt um mehr als ein Jahr sistierten, ohne dem Rat einen Antrag zu unterbreiten.[9]

10 Ein mehrfaches Verschieben der Beratungen ohne Antragstellung an den Rat widerspricht aber dem Sinn und Zweck von Art. 87. Der Gesetzgeber sieht für diesen Fall zwar keine Sanktionsmöglichkeiten vor. Das Büro könnte das Geschäft jedoch gestützt auf seine Zuweisungskompetenz (Art. 9 GRN; Art. 6 GRS) einer anderen Kommission zur Vorberatung zuweisen. Weiter hätte das Büro die Möglichkeit, das Geschäft im Rat zu traktandieren, obwohl die Kommission es noch nicht als behandlungsreif gemeldet hat. Auf diese Weise könnte es über den Rat auf die Kommission politischen Druck ausüben, weil diese gezwungen wäre, im Rat zu erklären, warum sie das Geschäft noch nicht behandelt hat. Der Rat dürfte aber den Beratungsgegenstand nicht ohne Vorberatung durch die Kommission behandeln (s. Art. 21 Abs. 1 GRN; Art. 17 Abs. 1 GRS).

---

6 Vgl. z.B. *08.047 Bundesgesetz über die Unfallversicherung. Änderung* (Entwurf 2).

7 Bsp.: *11.011 Pflichten und Rechte von rechtsberatend oder forensisch tätigen Angestellten. Gleichstellung mit freiberuflichen Anwältinnen und Anwälten. Abschreibung*.

8 Vgl. etwa *09.318 Anpassung des Strafrechts; 09.332 Verbot von Gewaltvideospielen; 11.301 Gewaltspiele und -sportarten und Jugendschutz; 10.302 Verbot von Gewaltvideospielen*.

9 Vgl. z.B. *02.418 Pa.Iv. Hegetschweiler. Fluglärm. Verfahrensgarantien*: AmtlBull StR 2012 36; *05.077 FIPOI. Finanzhilfen*: AmtlBull NR 2008 1061 ff.

Art. 88

Aufteilung der Beratung eines Erlassentwurfs

[1] Ausnahmsweise kann ein umfangreicher Erlassentwurf durch übereinstimmenden Beschluss beider Räte geteilt und dem andern Rat schon vor der Gesamtabstimmung in Teilen zugeleitet werden.

[2] Die Ratsmitglieder können bis zur Gesamtabstimmung Rückkommensanträge zu Bestimmungen aus dem ganzen Erlassentwurf stellen.

[3] Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Teilung des Erlassentwurfes voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Teilung abgelehnt hat, seinen Beschluss, so wird die Vorlage erst nach erfolgter Gesamtabstimmung dem andern Rat zugeleitet.

Partage d'un projet d'acte en plusieurs parties

[1] Exceptionnellement, et à condition que les deux conseils y consentent, un projet d'acte peut, s'il est d'une certaine ampleur, être partagé en plusieurs parties, et transmis partiellement à l'autre conseil avant le vote sur l'ensemble.

[2] Tant que le vote sur l'ensemble n'a pas eu lieu, tout député peut proposer le réexamen de toute disposition de l'ensemble du projet.

[3] Si l'un des conseils, contrairement à l'autre, refuse le partage du projet, et qu'il confirme sa décision, le projet n'est transmis à l'autre conseil qu'après le vote sur l'ensemble.

Suddivisione delle deliberazioni su un disegno di atto legislativo

[1] Eccezionalmente, un disegno voluminoso di atto legislativo può essere suddiviso mediante decisione concorde delle due Camere e trasmesso per parti alla seconda Camera già prima della votazione sul complesso.

[2] I parlamentari possono, sino alla votazione sul complesso, proporre di rivenire su disposizioni dell'intero disegno di atto legislativo.

[3] Se le decisioni delle due Camere divergono per quanto concerne la suddivisione del disegno di atto legislativo e se la Camera che ha respinto la suddivisione conferma la propria decisione, il disegno è trasmesso alla seconda Camera soltanto dopo la votazione sul complesso.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
2365 Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung des Art. 4: Botschaft BR 24.9.1928 (BBl 1928 621 ff.); StenBull NR 1928 917 ff.; 1056; StenBull StR 1928 322 ff.; 336; Änderung GVG 21.12.1928 (AS 1929 103 f.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 1449 ff., insb. 1460); StenBull NR 1961 269.; StenBull StR 1961 262; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1150 f.); AmtlBull NR 1983 86, 1799; AmtlBull StR 1983 487.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.; insb. 3570); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Anlässlich der Beratung des ersten Schweizerischen Zivilgesetzbuches Ende des 19. Jahrhunderts beschlossen die Räte – entgegen dem Grundsatz, dass Gesetzes- und Beschlussentwürfe erst nach Schluss der Beratung an den anderen Rat gehen dürfen (Art. 4 GVG 1902) –, dass einzelne Teile des Entwurfs direkt nach ihrer Beratung an den anderen Rat gehen können. Begründet wurde diese Ausnahme insb. mit der gleichmässigen Verteilung der Geschäftslast auf die beiden Räte und dem Zeitgewinn, der durch die Aufteilung entstehen würde (StenBull NR 1905 161; StenBull StR 1905 371). Da diese Vorgehensweise auch für die Beratung des eidg. StGB und allenfalls auch für die Beratung des OR in Betracht gezogen wurde, schlug der BR vor, diese Ausnahmemöglichkeit gesetzlich zu verankern. Auf diese Weise wollte er verhindern, dass die BVers noch in weiteren Fällen durch einfachen Beschluss beider Räte von der gesetzlichen Bestimmung abweicht (Botschaft BR 24.9.1928 [BBl 1928 623]). Damit dieses Vorgehen die Rechte der Ratsmitglieder nicht einschränkt, schlug der BR zusätzlich vor, Rückkommensanträge bis zu Beginn der Differenzenbereinigung, d.h. bis zur Gesamtabstimmung, zu erlauben (Botschaft BR 24.9.1928 [BBl 1928 623]). Der NR folgte diesen Vorschlägen des BR, beschränkte sie aber auf umfangreiche Vorlagen (StenBull NR 1928 920). Der StR stimmte dem Beschluss des NR zu (StenBull StR 1928 336).

2 Mit der Revision des GVG von 1962 wurde eine Differenzenregelung gesetzlich verankert, falls sich die Räte über die Aufteilung der Vorlage nicht einigen können (Art. 13 Abs. 3 GVG 1962). Demzufolge setzte sich jener Rat durch, der eine Aufteilung zweimal ablehnt. Trat dieser Fall ein, hatte die Übermittlung an den anderen Rat erst nach erfolgter Gesamtabstimmung zu erfolgen. Die Räte übernahmen diesen Vorschlag des BR unverändert (StenBull NR 1961 269; StenBull StR 1961 262).

3 Im Rahmen der Teilrevision des GVG vom 23.3.1984 schlug die Kommission-NR vor, dass die Unterteilung in Abschnitte zuerst durch die vorberatenden Kommissionen beider Räte abgesprochen werden muss und erst dann die Räte entscheiden (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1150 f.]). Der NR stimmte dieser Neuerung diskussionslos zu (AmtlBull NR 1983 86). Der StR erachtete die bisherige Regelung hingegen als genügend und lehnte den Revisionsvorschlag ab (AmtlBull StR 1983 487). Der NR folgte diesem Beschluss des StR schliesslich oppositionslos (AmtlBull NR 1983 1799).

4 Die Bestimmungen des GVG 1962 wurden unverändert ins ParlG übernommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3570]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Gemäss Art. 74 ParlG findet eine Gesamtabstimmung statt, nachdem die Detailberatung vollumfänglich abgeschlossen ist. Erst zu diesem Zeitpunkt wird der Erlassentwurf an den anderen Rat weitergeleitet und dieser darf mit den Beratungen beginnen (vgl. auch Art. 86 Abs. 1 ParlG). Abs. 1 von Art. 88 sieht eine Ausnahme von dieser Regel vor, indem die Räte einen umfangreichen Erlassentwurf teilen und den beratenen Teil schon vor der Gesamtabstimmung dem anderen Rat zuleiten dürfen.[1]

6 Die Gesamtabstimmung findet erst statt, wenn ein Rat den gesamten Erlassentwurf beraten hat. Abs. 2 sieht vor, dass bis zu diesem Zeitpunkt jedes Ratsmitglied Rückkommens-

1 Eine weitere Ausnahme bildet die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel (vgl. Art. 77 ParlG).

anträge zum gesamten Erlassentwurf stellen kann. Das ist eine Präzisierung zu Art. 76 Abs. 3 ParlG, wonach bis zur Gesamtabstimmung auf jede behandelte Frage Rückkommen verlangt werden kann.

7 Das Recht, einen umfangreichen Erlassentwurf gem. Art. 88 aufzuteilen, ist nicht zu verwechseln mit dem Recht eines Rates, mehrere Erlassentwürfe, die in der gleichen Botschaft enthalten sind, dem anderen Rat nach der Gesamtabstimmung einzeln zuzuleiten (vgl. Art. 86 Abs. 3 ParlG). In diesem Fall stellt jeder Erlassentwurf für sich einen separaten Beratungsgegenstand dar (vgl. Art. 71 ParlG).

8 Können sich die Räte über die Teilung des Erlassentwurfes nicht einigen, so setzt sich der Rat durch, welcher die Teilung zum zweiten Mal ablehnt (vgl. Abs. 3).

9 Eine Aufteilung der Beratung des Erlassentwurfs wurde bei der Beratung der Totalrevision der BV gewählt *(96.091 Bundesverfassung. Reform)*. Der Entwurf des BB über eine nachgeführte BV wurde in einen Teil 1 (A1: BB über eine nachgeführte BV [Titel, Ingress, Art. 1–83*a*]) und einen Teil 2 (A2: BB über eine nachgeführte BV [Art. 84–126, Art. 185, Schlussbestimmungen]) aufgeteilt. Bei Teil 1 hatte der eine, bei Teil 2 der andere Rat Priorität. Entgegen dem Wortlaut des Gesetzes fällten allerdings nicht die Räte den Teilungsbeschluss, sondern die beiden Büros (Prot. Büro-NR 8. 11. 1996; Prot. Büro-StR 8. 11. 1996). Die Eintretensdebatte wurde in beiden Räten in der gleichen Session geführt. Die Gesamtabstimmungen in den Räten wurden erst dann durchgeführt, als beide Räte beide Teile im Detail beraten hatten.

2. Abschnitt: Differenzen zwischen den Räten

Art. 89

Verfahren bei Differenzen

[1] Bestehen nach Beratung eines Erlassentwurfs Differenzen zwischen den Räten, so gehen die abweichenden Beschlüsse des einen Rates zur Beratung an den anderen Rat zurück, bis eine Einigung erreicht ist.

[2] Nach der ersten Beratung in jedem Rat beschränkt sich die weitere Beratung ausschliesslich auf die Fragen, über welche keine Einigung zu Stande gekommen ist.

[3] Ein Rat kann nur dann auf andere Fragen zurückkommen, wenn dies als Folge von neuen Beschlüssen nötig wird oder wenn die vorberatenden Kommissionen beider Räte einen gemeinsamen Rückkommensantrag stellen.

Procédure applicable en cas de divergences

[1] Si des divergences subsistent entre les conseils à l'issue de l'examen d'un projet d'acte, les décisions divergentes de l'un des conseils sont transmises à l'autre pour délibération, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse entre eux.

[2] Une fois que les conseils ont tous deux procédé à l'examen du projet en première lecture, ils consacrent leurs délibérations ultérieures à l'examen des divergences exclusivement.

[3] Un conseil peut toutefois revenir sur une autre question si des décisions prises entre-temps rendent ce réexamen nécessaire ou si les commissions des deux conseils chargées de l'examen préalable proposent conjointement un tel réexamen.

Procedura in caso di divergenze

[1] Se dopo la deliberazione su un disegno di atto legislativo sussistono divergenze tra le Camere, le decisioni discordanti di una Camera ritornano per decisione all'altra Camera, fintanto che sia raggiunta un'intesa.

[2] Dopo la prima deliberazione in ciascuna Camera, l'ulteriore deliberazione si restringe esclusivamente alle questioni per le quali non è stata raggiunta un'intesa.

[3] Una Camera può rivenire su altre questioni soltanto se necessario in seguito a nuove decisioni ovvero se le commissioni delle due Camere incaricate dell'esame preliminare propongono congiuntamente di rivenire sulle medesime.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Abs. 1	3
2. Abs. 2	5
3. Abs. 3	9

Materialien

Bis 1902: GVG 21.12.1849 (AS 1848–50 279 f., insb. 280); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3570); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

HUBER-HOTZ, Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit, in: Parlamentsdienste, Parlament, 165 ff. (zit. HUBER-HOTZ, Zweikammersystem); MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV, insb. Rz 58 ff.; TRIVELLI, Le bicamérisme: Institutions comparées, étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le Conseil des Etats, Lausanne 1975 (zit. TRIVELLI, Bicamérisme); VON WYSS, Art. 156, in: St. Galler Kommentar, 2349 ff. (zit. VON WYSS, Art. 156).

I. Entstehungsgeschichte

1 Damit BG und BB verabschiedet werden und in Kraft treten können, brauchte es bereits gem. Art. 78 BV 1848 die Zustimmung beider Räte. Das GVG 1849 sah sodann auch ein Verfahren für die Bereinigung der Differenzen zwischen den Räten vor (Art. 4 und 5 GVG 1849). Demnach konnten Bestimmungen, über welche sich bereits eine Übereinstimmung in beiden Räten ergeben hatte, nicht mehr Gegenstand der zweiten Beratung sein. Ausgenommen wurde einzig der Fall, in dem eine beschlossene Änderung eine erneute Beratung notwendig machte (Art. 5 GVG 1849). Mit dem GVG 1902 wurde zudem die Möglichkeit geschaffen, mittels übereinstimmenden Anträgen der Kommissionen ausnahmsweise auf einen übereinstimmenden Beschluss zurückzukommen (Art. 5 GVG 1902).

2 An diesen Grundsätzen wurde bis heute festgehalten. Mit dem ParlG wurde einzig präzisiert, dass die Kommissionen nur einen übereinstimmenden Rückkommensantrag stellen, nicht aber bereits eine inhaltliche Einigung vorlegen müssen (Bericht der SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3570]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

3 Gemäss Art. 156 Abs. 2 BV und Art. 83 Abs. 1 ParlG bedürfen Beschlüsse der BVers der Übereinstimmung beider Räte. Damit die Räte diese Übereinstimmung in einem Zweikammersystem auch erreichen können, ist ein klar umschriebenes Differenzenbereinigungsverfahren wichtig. Ziel dieses Verfahrens ist, eine Einigung zwischen den Räten zu ermöglichen. Damit muss das Verfahren einen gewissen Druck auf die Räte ausüben, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Dieser Zwang durch das Verfahren darf aber nicht absolut sein. So verlangt der Grundsatz der Gleichberechtigung der Räte, dass jeder Rat mit der Schlussabstimmung einen Erlassentwurf annehmen oder ablehnen kann.

4 Abs. 1 regelt das Vorgehen bei Differenzen zu Erlassentwürfen: Nur in der ersten Beratung befassen sich die Räte mit dem Erlassentwurf als Ganzes. Nach der ersten Beratung in beiden Räten und der jeweiligen Durchführung einer Gesamtabstimmung gehen nur noch die abweichenden Beschlüsse des einen Rates an den anderen Rat zurück, bis die Räte eine Einigung erzielt haben. Insgesamt gibt es max. drei Detailberatungen in jedem Rat (Art. 91 Abs. 1 ParlG), was dem sog. «Navette-Verfahren» entspricht. Dieses Verfahren kann nur sinnvoll und effektiv sein, wenn die Beschlüsse der Räte aufeinander Bezug nehmen und die Beratungen zeitlich aufeinander folgen (Art. 86 Abs. 2 ParlG; vgl. VON WYSS, Maximen, 161 f.).

2. Abs. 2

Bei Differenzen handelt sich um Fragen, über welche keine Einigung zu Stande gekommen ist und die Gegenstand weiterer Beratungen sind (sog. offene Fragen). Ob eine Differenz besteht oder nicht, wird nach inhaltlichen Gesichtspunkten beurteilt und nicht nach formellen Kriterien. Besteht eine Differenz in einem Absatz eines Artikels, so folgt daraus nicht zwingend, dass der gesamte Artikel Gegenstand der weiteren Beratung ist. Entscheidend ist vielmehr, ob es in diesem Absatz um eine Detailfrage geht oder um das Grundanliegen des Artikels. Bei der Beurteilung, ob eine Frage noch offen ist oder nicht, spielen auch Sinn und Zweck des Verfahrens eine Rolle. So geht es im Differenzenbereinigungsverfahren letztlich darum, dass die Räte «gezwungen» werden, eine Einigung zu erzielen. Unter diesem Blickwinkel sollte die Beurteilung eher nach restriktiven Grundsätzen erfolgen. Sind sich der Präsident bzw. die Präsidentin und der Antragssteller oder die Antragstellerin in der Beurteilung, ob eine Differenz besteht oder nicht, uneinig, unterbreitet der Präsident bzw. die Präsidentin die Frage der Kommission bzw. dem Rat. Letztendlich handelt es sich um einen Ermessensentscheid, welcher von der Kommission bzw. vom Rat gefällt werden muss. Es kann sein, dass die Beurteilung durch die Kommission und den Rat unterschiedlich ausfällt und der Rat eine Frage entgegen der Auffassung der Kommission als offen erklärt. **5**

Im Rahmen der Differenzenbereinigung ist auch zu klären, in welchem Erlassentwurf der Gegenstand geregelt wird. Besteht über eine Frage noch keine Einigung, kann der Antrag gestellt werden, diese in einem separaten Erlass zu regeln (vgl. Art. 76 N 22 ff.). Haben sich die Räte über eine Frage hingegen geeinigt, ist ein solcher Antrag nicht mehr möglich. **6**

In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, was Gegenstand der Differenzbereinigung ist, wenn der Zweitrat beschliesst, auf einen Entwurf nicht einzutreten oder den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen. Gemäss Praxis der BVers ist bei Nichteintreten die Eintretensfrage der offene Punkt. Entsprechend hat sich gem. Abs. 2 die weitere Beratung auf die Eintretensfrage zu beschränken, weil es nicht um unterschiedliche Auffassungen über die Art und Weise der Ausgestaltung eines Erlassentwurfs geht, sondern um eine Differenz betr. der Frage, ob man in einem bestimmten Themenbereich überhaupt legiferieren will oder nicht. Aus diesem Grund führt der Erstrat keine zweite Detailberatung durch, sondern äussert sich nur zum Eintreten.[1] Eine erneute Detailberatung im Erstrat erfolgt erst, wenn der Zweitrat eingetreten ist und seinerseits eine Detailberatung durchgeführt hat. Dies entspricht dem Grundsatz des schweizerischen Verfahrens zwischen den Räten, dass die Beschlüsse eines Rates immer Bezug auf jene des anderen Rates nehmen müssen. Damit wird die Gleichberechtigung beider Räte nach Art. 148 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 156 Abs. 2 BV gewahrt.[2] **7**

Anders gelagert ist der Fall, wenn der Zweitrat den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ablehnt. Die Ablehnung in der Gesamtabstimmung kommt gem. Art. 74 Abs. 5 ParlG einem Nichteintreten gleich. Die Rechtsfolge von Nichteintreten und Ablehnung in der Gesamtabstimmung sind zwar identisch, der Inhalt der Beschlüsse ist aber unterschiedlich: Bei Nichteintreten ist der Rat der Ansicht, dass kein gesetzgeberischer Hand- **8**

1 Bsp.: *11.468 Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge der Ratsmitglieder; 10.433 Pa.Iv. RK-StR. Indirekter Gegenentwurf zur Vo.Iv. «gegen die Abzockerei»* (Entwurf 2); *09.076 Präventionsgesetz*.

2 Vgl. in diesem Zusammenhang auch *04.481 Pa.Iv. Meyer. Änderung des Differenzenbereingungsverfahrens. Blockaden verhindern*. Bericht der SPK-NR 25.11.2005 (AmtlBull NR 2006 711).

lungsbedarf besteht. Mit einer Ablehnung in der Gesamtabstimmung dagegen bringt der Rat zum Ausdruck, dass er den Erlassentwurf als notwendig erachtet, aber mit den Änderungen, welche in der Detailberatung vorgenommen worden sind, nicht einverstanden ist. Eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung hat zur Folge, dass zwischen den Räten eine Differenz zum gesamten Erlassentwurf besteht;[3] es besteht über keine Frage Einigkeit. Für den Erstrat bedeutet dies, dass er den gesamten Erlassentwurf nochmals beraten kann, und zwar inkl. Eintretensfrage und Gesamtabstimmung.[4] Die im Zweitrat durchgeführte Detailberatung wird hingegen als solche gezählt, was wesentlich ist, da gem. Art. 91 ParlG nach dreimaliger Detailberatung in jedem Rat eine Einigungskonferenz eingesetzt wird.[5]

3. Abs. 3

9 Abs. 3 zählt auf, unter welchen Voraussetzungen die Räte eine Frage wieder in Beratung ziehen oder neu in den Entwurf aufnehmen können. Zunächst infolge neuer Beschlüsse:[6] Ergeben sich als Folge eines Beschlusses eines Rates in einem Erlassentwurf Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so können Artikel wieder in die Beratung gezogen werden, obwohl die Räte sich bereits geeinigt haben. Nur auf diese Weise kann eine kohärente Gesetzgebung gewährleistet werden.

10 In allen anderen Fällen müssen die vorberatenden Kommissionen einen gemeinsamen Rückkommensantrag stellen. Auf diese Weise können auch materielle Lücken geschlossen werden, welche von Anfang an im Entwurf enthalten sind, aber erst später entdeckt werden. In der vorberatenden Kommission erfolgt zuerst eine Abstimmung, ob man auf die Frage zurückkommen will oder nicht. Lehnt die Kommission den Rückkommensantrag ab, ist die Angelegenheit erledigt. Stimmt die Kommission dem Antrag zu, führt sie anschliessend die inhaltliche Diskussion. Lehnt die Kommission alle inhaltlichen Änderungsanträge ab und hält am Beschluss der Räte fest, wird kein Antrag gestellt und die Frage des gemeinsamen Rückkommensantrages ist hinfällig. Stimmt die Kommission einer Änderung zu, holt sie die Zustimmung der Kommission des anderen Rates zum Rückkommen. Die Kommission des anderen Rates erörtert sodann nur die Frage, ob sie die Zustimmung zum Rückkommen geben will oder nicht. Die inhaltliche Beschlussfassung erfolgt erst, wenn der andere Rat der Änderung zustimmt. Entgegen dem Wortlaut[7] von Abs. 3 unterbreitet die vorberatende Kommission in der Praxis ihrem Rat nur den Änderungsantrag und stellt keinen separaten Rückkommensantrag. Die Kommission weist im Rat aber darauf hin, dass die Zustimmung der Kommission des anderen Rates

3 Die Beschlüsse des Zweitrates zu den einzelnen Artikeln haben mit der Ablehnung in der Gesamtabstimmung keine Geltung mehr.

4 Bsp.: *12.050 Zusammenarbeit im Steuer und Finanzmarktbereich. Abkommen Deutschland, Abkommen mit dem Vereinigten Königreich sowie internationale Quellenbesteuerung. Bundesgesetz* (Entwurf 3); *10.038 Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen; 10.092 Via sicura. Mehr Sicherheit im Strassenverkehr* (Entwurf 2); *08.024 Rüstungsprogramm 2008*.

5 Es wäre auch folgende Auslegung denkbar: Wer den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ablehnt, zieht den Status quo einer gesamthaft missglückten Gesetzesänderung vor. Die negative Gesamtabstimmung «nullifiziert» die gesamte Detailberatung, weil nicht objektiv feststellbar ist, welcher Detailbeschluss zur Ablehnung führt. Folglich müsste sich die Differenzenbereinigung im Erstrat auf die Eintretensfrage beschränken und die gescheiterte Detailberatung des Zweitrates wird nicht gezählt.

6 Vgl. z.B. *09.057 Förderung der Hochschulen und Koordination im schweizerischen Hochschulbereich* (AmtlBull StR 2011 738).

7 De lege ferenda müsste dieses Verfahren in Abs. 3 besser formuliert werden.

vorliegt und damit die Bedingungen für ein Rückkommen erfüllt sind. Der Rat führt direkt die inhaltliche Debatte. Lehnt der Rat den Antrag ab, ist das Verfahren beendet.

Rückkommensanträge der beiden vorberatenden Kommissionen können bis zum Ende des Differenzenbereinigungsverfahrens gestellt werden. Sobald übereinstimmende Beschlüsse beider Räte zu allen Fragen vorliegen, ist das Differenzenbereinigungsverfahren abgeschlossen, und es bleibt nur noch die Schlussabstimmung. Stösst man zwischen dem Abschluss der Differenzenbereinigung und der Schlussabstimmung noch auf Unklarheiten, Widersprüche oder materielle Lücken, so stellt die RedK im Einvernehmen mit den Kommissionspräsidenten oder -präsidentinnen den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge (Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). **11**

Gemäss Abs. 3 braucht es einen Rückkommensantrag der beiden vorberatenden Kommissionen, um auf eine Frage zurückkommen zu können. In diesem Zusammenhang ist es wichtig festzuhalten, dass die Einigungskonferenz kein Zusammenschluss beider vorberatenden Kommissionen ist und somit keine Kompetenz hat, Fragen wieder in Beratung zu ziehen, über welche es keine Differenzen gibt. Wird es aber *durch einen Beschluss der Einigungskonferenz nötig*, bereits beschlossene Artikel anzupassen, steht dieses Recht gestützt auf Abs. 3 auch der Einigungskonferenz zu (vgl. N 9). **12**

Art. 90

Abschreibung eines Erlassentwurfs	**Die Räte können auf gleich lautenden Antrag ihrer vorberatenden Kommissionen einen Erlassentwurf während der Differenzbereinigung oder nach deren Abschluss abschreiben.**
Classement d'un projet d'acte	Si les commissions des deux conseils chargées de l'examen préalable en font conjointement la proposition, les conseils peuvent décider de classer un projet d'acte pendant la procédure d'élimination des divergences ou après clôture de celle-ci.
Stralcio di un disegno di atto legislativo	Su proposta congiunta delle commissioni incaricate dell'esame preliminare, le Camere possono togliere dal ruolo un disegno di atto legislativo durante la procedura di appianamento delle divergenze o al termine della stessa.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3471 ff., insb. 3571); AmtlBull NR 2001 1355; AmtlBull StR 2002 22; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes: Bericht der SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6818); AmtlBull StR 2011 910; AmtlBull NR 2012 2095; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zum Inkrafttreten des ParlG gab es keine gesetzgeberische Regelung für die Abschreibung eines Erlassentwurfes während des Differenzenbereinigungsverfahrens. **1**

Nebst der Möglichkeit der Ablehnung in der Gesamtabstimmung gab es nur die Option, einen allfälligen Einigungsantrag oder den Entwurf in der Schlussabstimmung abzulehnen. Befand sich eine Vorlage bereits in der Phase der Differenzbereinigung, so mussten die Räte sie somit in jedem Fall zu Ende beraten, obwohl sie allenfalls nicht mehr erwünscht war. Die SPK-NR erachtete diesen Umstand anlässlich der Ausarbeitung des ParlG als unbefriedigend und schlug eine entsprechende Regelung vor. Damit die Beratungen aber nicht jederzeit durch die Abschreibungsfrage unterbrochen und damit verzögert werden können, schlug die Kommission zusätzlich vor, dass die beiden vorberatenden Kommissionen nur gemeinsam einen gleich lautenden Antrag stellen können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3571]). Die Anträge der Kommission wurden von beiden Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1355; AmtlBull StR 2002 22).

2 Die Möglichkeit, einen Erlassentwurf nach Abschluss der Differenzenbereinigung, aber noch vor der Schlussabstimmung abzuschreiben, wurde mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 eingeführt. Die Beratungen im Zusammenhang mit dem Geschäft *05.453 Pa.Iv. Verbot von Pitbulls in der Schweiz* hatten die SPK-StR veranlasst, eine entsprechende Änderung vorzuschlagen. Im konkreten Fall wurden der Verfassungsartikel und die Ausführungsgesetzgebung parallel ausgearbeitet. Die Räte hatten über den Verfassungsartikel bereits Einigkeit erreicht, als das Hundegesetz scheiterte (AmtlBull NR 2010 1845). Anschliessend wurde die Änderung der BV in der Schlussabstimmung in beiden Räten verworfen (AmtlBull NR 2010 2181; AmtlBull StR 2010 1354). Nach Ansicht der Kommission sollten in diesen Fällen die vorberatenden Kommissionen vor der Schlussabstimmung die Abschreibung beantragen können. Die Räte stimmten der Änderung diskussionslos zu (AmtlBull StR 2011 910; AmtlBull NR 2012 2095).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 Art. 90 regelt das Verfahren, wenn die Räte zum Schluss kommen, dass sie einen Erlassentwurf nicht mehr weiterberaten wollen, die Beratung aber nicht mehr durch Nichteintreten oder durch die Ablehnung in der Gesamtabstimmung beendet werden kann. Dabei kann es sich z.B. um einen gegenstandslos gewordenen Erlassentwurf handeln, welcher sich in der Differenzenbereinigung befindet.[1] Seit dem Inkrafttreten der Bestimmung im Jahr 2003 gab es keinen Anwendungsfall.

4 Ein Abschreibungsantrag darf im Rat erst behandelt werden, wenn beide vorberatenden Kommissionen einen gleichlautenden Antrag auf Abschreibung gestellt haben (vgl. auch Art. 89 Abs. 3 ParlG). Eine Beschlussfassung eines Rates unter Vorbehalt der Zustimmung der Kommission des anderen Rates würde dem Sinn und Zweck der Bestimmung widersprechen, denn die Abschreibungsdiskussion soll nur stattfinden können, falls die Mehrheiten in beiden vorberatenden Kommissionen diese bereits befürwortet haben.

5 Lehnt ein Rat die Abschreibung ab, wird – anders als beim Rückkommensantrag, der damit hinfällig wird (s. Art. 89 N 10) – der Abschreibungsantrag im anderen Rat behandelt. Können sich die beiden Räte über die Abschreibung nicht einigen, setzt sich gem. Art. 95 Bst. j ParlG jener Rat durch, welcher einen Beratungsgegenstand abschreiben will.

1 Nicht erfasst wird mit dieser Regelung der in der Praxis häufige Fall, dass ein Rat die Abschreibung eines an den BR zurückgewiesenen Erlassentwurfes beschliesst, weil der BR einen neuen Erlassentwurf unterbreitet, welcher den zurückgewiesenen ersetzt (vgl. Art. 74 Abs. 6 ParlG).

Das gleiche Vorgehen gilt für die Abschreibung eines Erlassentwurfes nach Beendigung des Differenzenbereinigungsverfahrens[2] und vor der Schlussabstimmung[3]. **6**

Art. 91

siehe Aktualisierung Art. 91

Einsetzung einer Einigungskonferenz

[1] Bestehen nach drei Detailberatungen in jedem Rat Differenzen, so wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Diese hat eine Verständigungslösung zu suchen.

[2] Die vorberatenden Kommissionen entsenden je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Zählt die vorberatende Kommission eines Rates weniger als 13 Mitglieder, so ist sie auf diese Zahl zu ergänzen. Die Zusammensetzung der Delegationen jeder Kommission richtet sich nach Artikel 43 Absatz 3.

[3] Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident des Erstrates führt den Vorsitz. Die Stellvertretung der Präsidentin oder des Präsidenten und der Mitglieder der Einigungskonferenz richtet sich nach den entsprechenden Bestimmungen in den Geschäftsreglementen.

Désignation d'une conférence de conciliation

[1] Si des divergences subsistent après que chaque conseil a procédé par trois fois à une discussion par article, une conférence de conciliation est réunie. Celle-ci est chargée de rechercher une solution de compromis.

[2] La conférence de conciliation est composée de treize membres délégués par chacune des commissions chargées de l'examen préalable. Si la commission de l'un des conseils compte moins de treize membres, elle est complétée en conséquence. La composition de la délégation de chaque commission est régie par l'art. 43, al. 3.

[3] La conférence est présidée par le président de la commission du conseil prioritaire. La suppléance du président et des membres de la conférence de conciliation est régie par les dispositions pertinentes des règlements des conseils.

Costituzione di una conferenza di conciliazione

[1] Se dopo tre deliberazioni di dettaglio in ciascuna Camera sussistono ancora divergenze, viene istituita una conferenza di conciliazione. La conferenza deve cercare di conseguire un'intesa.

[2] Le commissioni incaricate dell'esame preliminare inviano ognuna 13 membri nella conferenza di conciliazione. Se la commissione di una delle Camere annovera meno di 13 membri, essa è completata fino a raggiungere questo numero di membri. La composizione delle delegazioni delle due commissioni è retta dall'articolo 43 capoverso 3.

[3] La conferenza è diretta dal presidente della commissione della Camera prioritaria. La supplenza in caso d'impedimento del presidente e dei membri della conferenza di conciliazione è retta dalle pertinenti disposizioni contenute nei regolamenti delle Camere.

---

2 Zum Zeitpunkt des Endes des Differenzenbereinigungsverfahrens s. Art. 89 N 11.

3 Die Praxistauglichkeit der Abschreibung eines Entwurfs vor der Schlussabstimmung ist fraglich, denn die Ablehnung in der Schlussabstimmung ist verfahrensmässig weit einfacher als die Abschreibung. So setzt eine Abschreibung (gleichlautende Abschreibungsanträge der vorberatenden Kommissionen und die Zustimmung beider Räte voraus; zudem ist allenfalls eine Differenzenbereinigung nötig.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 7
1. Einsetzung (Abs. 1) 7
2. Zusammensetzung (Abs. 2) 9
3. Stellvertretung und Vorsitz (Abs. 3) 10
4. Statistik 12

Materialien

Bis 1902: Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 473); GVG 9.10.1902 (AS 1902–1903 386 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff. insb. 659 ff.); Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3571); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20.6.2003 (AS 2003 3645 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlament: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6818); Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 89.

I. Entstehungsgeschichte

1 Der erste Versuch, eine Einigungskonferenz einzuführen, scheiterte 1849 am Widerstand des StR, der in der vorgeschlagenen Regelung – die keine paritätische Zusammensetzung der Konferenz vorsah – seine Rechte zu wenig gewahrt sah (vgl. CRON, Geschäftsordnung, 213). Anlässlich der Einführung der Einigungskonferenz im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1902 wurde den Bedenken des StR sodann Rechnung getragen und die Konferenz aus gleich vielen Mitgliedern jeden Rates zusammen gesetzt (Art. 6 und 7 GVG 1902; vgl. auch Botschaft BR 30.3.1899 [BBl 1899 II 473]).

2 Bis zur Teilrevision des GVG vom 4.10.1991 wurde eine Einigungskonferenz jeweils dann einberufen, wenn ein Rat seinen Beschluss als endgültig erklärt hatte und der andere Rat an seinen abweichenden Beschlüssen festhielt. Die Anzahl der Beratungen war nicht beschränkt.[1] Im Rahmen der Revision von 1991 wollte die nationalrätliche Kommission das Differenzenbereinigungsverfahren beschleunigen und die Ratsdebatte entlasten (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 659 ff.]). Mit dieser Zielsetzung schlug sie u.a. vor, die Einigungskonferenz bereits nach zwei Beratungen in jedem Rat einzuberufen. Der StR wollte dagegen an der ursprünglichen Regelung festhalten mit der Begründung, nicht die Ausgestaltung des Differenzenbereinigungsverfahrens sei der Hauptgrund für die Verlängerung der Gesetzgebungsprozesses (AmtlBull StR 1991

1 Im Zeitraum von 1848–1989 kam es in 91 Fällen zu mehr als je drei Beratungen in jedem Rat, also zu mehr als sechs Beratungen (HUBER-HOTZ, Zweikammersystem, 175); den Extremfall bildete das Strafgesetzbuch, dessen am 21.12.1937 abgeschlossene Behandlung 16 Beratungen erforderte (TRIVELLI, Bicamérisme, 220).

699 ff.). Zuletzt einigten sich NR und StR darauf, dass eine Einigungskonferenz dann einberufen wird, wenn nach drei Beratungen in jedem Rat immer noch Differenzen bestehen.

Ein zentrales Thema der Revision des GVG vom 4.10.1991 war die Grösse der Einigungskonferenz. Bis zu dieser Revision wurden jeweils die Mitglieder beider vorberatenden Kommissionen in die Einigungskonferenz entsendet. Um dem Grundgedanken der Gleichberechtigung der beiden Kammern Rechnung zu tragen, wurde die kleinere der beiden Kommissionen um die entsprechende Anzahl Mitglieder ergänzt. Dies bedeutete, dass in vielen Fällen mehr als die Hälfte des StR in die Einigungskonferenz delegiert werden musste (vgl. Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 707]; TRIVELLI, Bicamérisme, 286). Da gemäss Ansicht der Kommission künftig vermehrt Einigungskonferenzen zu erwarten waren, würden mit der geltenden Regelung die StR über Gebühr beansprucht werden, und bei 46, 50 oder gar 62 Mitgliedern bildeten sich zudem schwerfällige Gremien, welche für die Kommissionsberatung wenig geeignet seien (Bericht Kommission NR 16.5.1991, [BBl 1991 III 707]). Aus diesen Gründen wurde beschlossen, die Einigungskonferenz auf 26 Mitglieder zu verkleinern, d.h. auf je 13 Mitglieder jeden Rates. Die Abordnung jedes Rats war nach dem Fraktionsproporz zusammenzusetzen (Art. 17 Abs. 1 und 2 GVG 1962). **3**

In der Praxis führte der Begriff der «Beratungen» (Art. 17 GVG 1962) immer wieder zu Diskussionen. Unklar war, ob nur die Detailberatungen oder auch Nichteintreten oder Rückweisungsentscheide eine «Beratung» darstellen. Mit dem ParlG wurde dies klargestellt und festgehalten, dass es um drei Detailberatungen geht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3571]). **4**

Bis zum Inkrafttreten des ParlG konnte die Einigungskonferenz auf einen Antrag an die Räte verzichten und dem Rat über die Nichteinigung Bericht erstatten. Mit der Berichterstattung war das Geschäft erledigt und wurde somit ohne Ratsbeschluss von der Geschäftsliste gestrichen (Art. 19 Abs. 1 GVG 1962). Diese Kompetenz der Einigungskonferenz, eine Vorlage ohne Ratsbeschluss zu erledigen, wurde mit dem neuen ParlG aufgehoben. Die Abschreibung sollte den Räten vorbehalten sein (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3571]). **5**

Bis zur Revision des ParlG vom 21.6.2013 war nicht ausdrücklich geregelt, wer die Stellvertretung des Präsidenten oder der Präsidentin in der Einigungskonferenz übernimmt. Die SPK-StR schlug vor, dass sich die Stellvertretung nach den Bestimmungen der Geschäftsreglemente richtet und somit i.d.R. der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin die Vertretung übernimmt und nicht der Präsident oder die Präsidentin der Kommission des anderen Rates (Bericht SPK-NR 29.8.2011 [BBl 2011 6818 f.]). Nach Ansicht der Kommission ist «ein allfälliger Stichentscheid des Präsidenten in einer Einigungskonferenz […] von grosser Bedeutung, da die Räte anschliessend den Einigungsantrag nur pauschal annehmen oder ablehnen können». Der Vorschlag der Kommission wurde unverändert ins Gesetz übernommen. Für die Stellvertretung der Mitglieder wurde die bisherige Praxis verankert. **6**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einsetzung (Abs. 1)

Gemäss Art. 91 Abs. 1 ist die Einigungskonferenz eine gemeinsame Kommission beider Räte, welche die Aufgabe hat, nach je drei Detailberatungen eine Verständigungslösung zu suchen. Der Begriff der Detailberatung ist in Art. 74 Abs. 2 ParlG definiert. Es handelt **7**

sich um die artikelweise Beratung des Erlassentwurfes. Somit gehören Beratungen über Nichteintretensentscheide und Rückweisungsdebatten nicht dazu. Einen Spezialfall bildet die Teilung eines Erlassentwurfes: Da bei einer Teilung eines Erlassentwurfes das Antragsrecht wahrgenommen wird, beginnt das Verfahren für den neuen Entwurf nicht neu, sondern die alten Beratungen werden mitgezählt (vgl. Art. 76 N 25).[2]

8 Der Begriff der «Verständigungslösung» bedeutet nicht, dass Fragen, über welche Einigkeit herrscht, aus politischen Gründen wieder in die Beratung gezogen werden dürfen. Die Aufgabe der Einigungskonferenz ist vielmehr begrenzt auf die zu diesem Zeitpunkt noch offenen Fragen. Es können nicht in analoger Anwendung von Art. 89 Abs. 3 ParlG durch übereinstimmenden Rückkommensbeschluss der beiden vorberatenden Kommissionen neue Fragen aufgeworfen werden, denn die Einigungskonferenz ist nicht der Zusammenschluss der beiden vorberatenden Kommissionen. Eine neue Frage kann nur in Beratung gezogen werden, wenn das als Folge eines Beschlusses für die Gewährleistung einer kohärenten Gesetzgebung notwendig ist. Die Einigungskonferenz ist bei der Suche nach einer Verständigungslösung nicht an die bisherigen Beschlüsse der Räte gebunden; sie kann für eine offene Frage eine neue Lösung unterbreiten.

2. Zusammensetzung (Abs. 2)

9 Art. 91 Abs. 2 sieht vor, dass die vorberatenden Kommissionen je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz entsenden. Unter dem geltenden ParlG entspricht das der Grösse der ständerätlichen Kommissionen (Art. 7 Abs. 2 GRS). Die in der Praxis i.d.R. 25 Mitglieder zählenden nationalrätlichen Kommissionen müssen dagegen auf 13 Personen verkleinert werden. Die Zusammensetzung richtet sich nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat (vgl. Art. 43 Abs. 3 ParlG). Es wird dabei der Verteilschlüssel der Büros für die Bestellung der Kommissionen und Subkommissionen angewendet, der den Fraktionen anzeigt, durch wie viele Mitglieder sie vertreten sein werden. Die Fraktionen melden dem Kommissionspräsidenten oder der Kommissionspräsidentin in der Folge, welche Kommissionsmitglieder sie in die Einigungskonferenz entsenden. Gemäss Wortlaut des Gesetzes bestimmt die Kommission die Zusammensetzung der Delegation. In der Praxis nimmt die Kommission indessen lediglich von der Meldung der Fraktionen Kenntnis. Bisher kam es noch nie vor, dass sich eine Kommission gegen ein von der Fraktion bestimmtes Mitglied wehrte. Das wäre auch nicht zielführend, könnten die Fraktionen einen abschlägigen Entscheid der Kommission doch über die Stellvertretungsregel gem. Art. 18 GRN umgehen: Würde sich eine Kommission gegen die Entsendung eines Mitglieds wehren und ein anderes Mitglied schicken, hätte die Fraktion die Möglichkeit, das von der Kommission nominierte Mitglied durch ihren Wunschkandidaten resp. ihre Wunschkandidatin vertreten zu lassen.

3. Stellvertretung und Vorsitz (Abs. 3)

10 Für die Mitglieder der Einigungskonferenz gelten laut Art. 91 Abs. 3 die allgemeinen Stellvertretungsregeln gemäss den Geschäftsreglementen (Art. 18 GRN; Art. 14 GRS). In beiden Räten können sich die Mitglieder der Einigungskonferenz also, wie in allen anderen parlamentarischen Kommissionen, vertreten lassen.

---

2 Bsp.: *05.053 IV-Zusatzfinanzierung* (Entwurf 2); *08.011 Aktien- und Rechnungslegungsrecht* (Entwurf 3).

Den Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident der vorberatenden Kommission des Erstrates (Abs. 3). Ist sie oder er verhindert, so übernimmt die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident das Präsidium. Ist auch diese oder dieser verhindert, übernimmt eine Vorgängerin oder ein Vorgänger oder das amtsälteste Mitglied den Vorsitz (Art. 16 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 und 3 GRN; Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und 3 GRS). **11**

4. Statistik

Seit der Einführung der Einigungskonferenz 1902 bis zur Revision 1991 wurden insgesamt 15 Einigungskonferenzen eingesetzt. Von 1992[3] bis April 2014 gab es 92 Einigungskonferenzen. In diesen 92 Fällen wurde der Einigungsantrag zehn Mal abgelehnt (Factsheet Einigungskonferenz, Stand April 2014; mit Auflistung der Fälle ab 1992, <www.parlament.ch> [11.4.2014]). **12**

Art. 92

Beschlussfassung in der Einigungskonferenz

[1] Die Einigungskonferenz ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder jeder der beiden Delegationen anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit ist ausdrücklich festzustellen.

[2] Die Einigungskonferenz beschliesst mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder. Die Präsidentin oder der Präsident nimmt an der Abstimmung teil. Bei Stimmengleichheit gibt sie oder er den Stichentscheid.

[3] Die Einigungskonferenz stellt einen Einigungsantrag, der alle verbliebenen Differenzen gesamthaft bereinigt.

Procédure de vote de la conférence de conciliation

[1] La conférence de conciliation délibère valablement lorsque la majorité des membres de chacune des délégations sont présents. Le quorum doit être constaté.

[2] La conférence de conciliation prend ses décisions à la majorité des votants. Le président participe au vote. En cas d'égalité, sa voix est prépondérante.

[3] La conférence de conciliation présente une proposition de conciliation qui élimine toutes les divergences restantes.

Procedura decisionale nella conferenza di conciliazione

[1] La conferenza di conciliazione delibera validamente alla presenza della maggioranza dei membri di ognuna delle delegazioni. Il quorum deve essere espressamente accertato.

[2] La conferenza di conciliazione decide a maggioranza dei membri votanti. Il presidente partecipa alla votazione. In caso di parità di voti, decide.

[3] La conferenza di conciliazione presenta una proposta di conciliazione che appiani globalmente tutte le divergenze rimaste.

3 Die GVG-Teilrevision vom 4.10.1991 trat am 1.2.1992 in Kraft (AS 1992 2344 ff.).

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Feststellung der Beschlussfähigkeit (Abs. 1) 4
2. Beschlussfassung in der Einigungskonferenz (Abs. 2) 5
3. Inhalt des Einigungsantrages (Abs. 3) 7

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1466 f.); AmtlBull NR 1961 269 f.; AmtlBull StR 1961 262; AmtlBull NR 1962 12 f.; AmtlBull StR 1962 75; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3571); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 89.

I. Entstehungsgeschichte

1 Angesichts der grossen Bedeutung der Einigungskonferenz für die Beschlussfassung wurde bei der Totalrevision des GVG im Jahre 1962 ein Anwesenheitsquorum eingeführt; zudem wurde die Einigungskonferenz verpflichtet, die Beschlussfähigkeit ausdrücklich festzuhalten (Art. 18 Abs. 1 GVG 1962). Auf die Einführung eines Quorums für die Beschlussfassung wurde hingegen verzichtet. Der BR wollte der Einigungskonferenz bei der Lösungssuche nicht zusätzliche Hindernisse in den Weg legen (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1466]). Die Einigungskonferenz konnte somit weiterhin mit der einfachen Mehrheit der Stimmenden Beschluss fassen.

2 Umstritten war die Frage, ob der Präsident den Stichentscheid geben kann. Der BR vertrat die Auffassung, dass der Stichentscheid des Präsidenten nicht nötig sei, weil sich die Einigungskonferenz gemäss damals geltendem Gesetz nicht auf einen Antrag einigen musste (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1466 f.]): «Bei Stimmengleichheit muss vernünftigerweise angenommen werden, dass kein Einigungsantrag zustande gekommen ist, weil kein Antrag die Mehrheit der Stimmenden auf sich vereinigen konnte. Es hiesse die Tatsache der Nicht-Einigung verfälschen, wenn die ‹Einigung› im Stichentscheid des Präsidenten gefunden werden könnte. Das Ergebnis der gleichgeteilten Stimmen ist im Gegenteil der Musterfall einer Nicht-Einigung» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1467). Der NR folgte jedoch dem gegenteiligen Antrag der vorberatenden Kommission und beschloss, dass der Präsident den Stichentscheid fällt. Auf diese Weise, so die Argumentation, werde die Einigungskonferenz gleich behandelt wie alle anderen parlamentarischen Kommissionen und ein System geschaffen, welches am Ende eine Mehrheit ermögliche und die Debatte in der Einigungskonferenz vereinfache (AmtlBull NR 1961 269 f.). Der StR folgte dagegen dem BR und beschloss, auf den Stichentscheid des Präsidenten zu verzichten. Damit wollte auch der StR ein Scheitern der Einigungskonferenz zulassen (AmtlBull StR 1961 262). Der NR hielt aber mit 82 zu 1 Stimme an seinem Beschluss fest und machte geltend, dass der Beschluss des StR auf einem Irrtum beruhe, weil es nach wie vor Fälle von Nichteinigung geben könne. Der vorberatenden Kommission des NR ging es vorab darum, dass bei Stimmengleichheit in der Kommission die

beiden Räte das letzte Wort haben sollen (AmtlBull NR 1962 12 f.). Der StR liess sich von diesen Argumenten überzeugen und schloss sich diesem Beschluss oppositionslos an (AmtlBull StR 1962 75).

Mit dem ParlG wurde die Möglichkeit, auf einen Einigungsantrag zu verzichten[1], schliesslich gestrichen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3571]). Die Einigungskonferenz wurde verpflichtet, zu allen verbliebenen Differenzen einen Antrag zu stellen. Nur noch die Räte sollten die Möglichkeit haben, einen Erlassentwurf zum Scheitern zu bringen. **3**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Feststellung der Beschlussfähigkeit (Abs. 1)

Zu Beginn der Sitzung der Einigungskonferenz stellt die Präsidentin oder der Präsident der Einigungskonferenz die Beschlussfähigkeit fest. Die Konferenz ist beschlussfähig, sobald von jeder Delegation die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Gemäss Art. 91 Abs. 2 ParlG entsendet die vorberatende Kommission jeden Rates 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Demnach ist die Einigungskonferenz beschlussfähig, sobald mehr als sieben Mitglieder jeder Delegation anwesend sind. **4**

2. Beschlussfassung in der Einigungskonferenz (Abs. 2)

Gemäss Art. 92 Abs. 2 beschliesst die Einigungskonferenz mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder. Abs. 2 ist somit eine Ausnahmeregelung zu Art. 46 Abs. 2 ParlG, wonach Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte (s. Art. 91 N 7) die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat bedürfen. **5**

Wie bei allen anderen vorberatenden Kommissionen nimmt die Präsidentin oder der Präsident an der Abstimmung teil und hat das Recht, bei Stimmengleichheit den Stichentscheid zu geben (Art. 16 Abs. 3 GRN 2003; Art. 12 Abs. 3 GRS 2003). Das gibt der Präsidentin oder dem Präsidenten der Kommission des Erstrates ein besonderes Gewicht, insb. weil die Räte den Einigungsantrag der Kommission nur noch annehmen oder ablehnen können (s. Art. 93 N 2). **6**

3. Inhalt des Einigungsantrages (Abs. 3)

Die Einigungskonferenz hat gem. Art. 92 Abs. 3 den Auftrag, einen Einigungsantrag zu stellen.[2] Dieser Einigungsantrag hat alle Beschlüsse der Einigungskonferenz zu den verbliebenen Differenzen zu umfassen. Die Räte könnten diesen Antrag dann nur noch annehmen oder ablehnen. **7**

In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, ob die Einigungskonferenz am Ende der Beratungen der Differenzen eine sog. «Gesamtabstimmung» durchführen soll, wenn **8**

1 TRIVELLI, Bicamérisme, 287 f., verweist in diesem Zusammenhang etwa auf die folgenden Bsp: Bundesgesetz betr. die Begnadigung: StenBull StR 1908 III 339 f.; StenBull NR 1908 III 515 ff.; 7804 Teuerungszulagen an das Bundespersonal. Ermächtigung zur Festsetzung: StenBull StR 1959 IV 367; StenBull NR 1959 726 f. Der Ablauf des Verfahrens im Falle der im Jahre 1959 nicht zustande gekommenen Einigung wird bei TRIVELLI detailliert dargestellt, vgl. TRIVELLI, Bicamérisme, 430–436.

2 Zu Abstimmungsempfehlung zu einer Vo.Iv. und Einigungskonferenz vgl. Art. 100 N 9).

mehr als eine Differenz zu bereinigen ist. Der Gesetzgeber äussert sich zu dieser Frage nicht. In der Praxis führt die Einigungskonferenz am Ende nur dann eine «Gesamtabstimmung» durch, wenn ein Kommissionsmitglied den Antrag stellt, den Einigungsantrag abzulehnen bzw. den Erlassentwurf abzuschreiben. Nur in diesem Fall kann eine Minderheit der Einigungskonferenz den Antrag stellen, den Einigungsantrag abzulehnen. Zu den einzelnen Differenzen können keine Minderheitsanträge gestellt werden.

9 Die SPK-NR vertrat in ihrem Bericht zum ParlG vom 1.3.2001 die Ansicht, dass die Einigungskonferenz auch den Antrag stellen kann, den Entwurf abzuschreiben (BBl 2001 3571; s.a. N 3). Offen gelassen hat der Gesetzgeber indessen die Frage, was geschieht, falls beide Räte oder nur ein Rat den Antrag der Einigungskonferenz auf Abschreibung ablehnt: Lehnen beide Räte den Einigungsantrag ab, kann die Rechtswirkung von Art. 93 Abs. 2 ParlG (Abschreiben des Entwurfs) nicht zur Anwendung kommen, denn beide Räte haben genau das Gegenteil – nämlich die Nichtabschreibung – beschlossen. Die Einigungskonferenz wäre in diesem Fall verpflichtet, den Räten eine Verständigungslösung zu unterbreiten. Stimmt nur ein Rat der Abschreibung zu, müsste man Art. 93 Abs. 2 analog anwenden und die Vorlage abschreiben.[3] De lege ferenda könnte man diese Gesetzeslücke aber füllen, indem man die Einigungskonferenz verpflichtet, eine Verständigungslösung zu unterbreiten. Die Einigungskonferenz müsste dann aber berechtigt werden, die Ablehnung des Einigungsantrages zu beantragen, oder aber die Räte wären zu verpflichten, über den Einigungsantrag abzustimmen auch wenn er unbestritten ist (vgl. Art. 78 Abs. 4 ParlG).

10 Es stellt sich die Frage, ob die Einigungskonferenz gestützt auf Art. 89 Abs. 3 ParlG auch auf andere Fragen zurückkommen kann. Da die Einigungskonferenz kein Zusammenschluss beider vorberatenden Kommissionen ist, kann sie nicht wie die vorberatenden Kommissionen beantragen, auf andere Fragen zurückkommen. Die Einigungskonferenz hat einen klaren, vom Gesetzgeber bestimmten Auftrag (vgl. Art. 91 N 8). Eine andere Auslegung hätte zur Folge, dass die Einigungskonferenz einen völlig neuen Entwurf unterbreiten könnte, was dem Sinn und Zweck des Differenzenbereinigungsverfahrens widersprechen würde. Sollte das Rückkommen wegen eines neuen Beschlusses im Zusammenhang mit einer Frage, über welche sich die Räte bereits einig waren, notwendig sein, kann das die Einigungskonferenz gestützt auf Art. 89 Abs. 3 ParlG tun (vgl. Art. 89 N 9).

11 Umfasst eine Botschaft mehrere Erlassentwürfe und sind diese Gegenstand der Einigungskonferenz, gibt es je einen separaten Einigungsantrag zu jedem Erlassentwurf, da jeder Erlassentwurf für sich einen Beratungsgegenstand gem. Art. 71 ParlG darstellt. Der Begriff «gesamthaft» bezieht sich auf den jeweiligen Beratungsgegenstand.

12 Die Einigungskonferenz darf einen Erlassentwurf nicht aufteilen, wenn über die von der Teilung betroffenen Bestimmungen bereits übereinstimmende Beschlüsse gefasst worden sind (vgl. Art. 89 N 6).[4] Beantragt die Einigungskonferenz einen Artikel aus dem Ursprungsentwurf, der sich noch im Differenzverfahren befindet, zu streichen und dafür einen neuen Erlassentwurf zu schaffen, findet im Rat über die beiden Erlassentwürfe

3 Dieses Vorgehen wurde beim Geschäft *11.030 6. IV-Revision. Zweites Massnahmenpaket* gewählt. Die Einigungskonferenz hatte die Abschreibung des Entwurfs beantragt. Im StR obsiegte ein Einzelantrag, welcher den Entwurf nicht abschreiben wollte (AmtlBull StR 2013 601). Im NR hingegen folgte die Mehrheit dem Antrag der Einigungskonferenz, womit der Entwurf abgeschrieben wurde (AmtlBull NR 2013 1098).

4 Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich für die gesamte Phase der Differenzenbereinigung (s. Art. 89 N 6 und Art. 76 N 22 ff.).

trotzdem nur eine Abstimmung statt. In diesem Verfahrensstadium bilden der Streichungsantrag und der neue Erlassentwurf eine Einheit, weshalb sie den Räten nicht separat unterbreitet werden können.[5]

Art. 93

Behandlung des Einigungsantrags in den Räten

[1] Der Einigungsantrag geht zunächst an den Erstrat und, sofern dieser dem Einigungsantrag gesamthaft zustimmt, an den andern Rat.

[2] Wird der Einigungsantrag in einem Rat verworfen, so wird der Erlassentwurf abgeschrieben.

Examen de la proposition de conciliation par les conseils

[1] La proposition de conciliation est soumise d'abord au conseil prioritaire, puis, si celui-ci s'est rallié à la proposition dans son entier, à l'autre conseil.

[2] Si la proposition de conciliation est rejetée par l'un des conseils, le projet d'acte est classé.

Trattazione della proposta di conciliazione nelle Camere

[1] La proposta di conciliazione è trasmessa dapprima alla Camera prioritaria e poi, sempre che questa abbia approvato la proposta nel complesso, all'altra Camera.

[2] Se la proposta di conciliazione è respinta da una Camera, l'intero disegno è tolto dal ruolo.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 91.

I. Entstehungsgeschichte

Die materiellen Aspekte der Bestimmung wurden mit der Totalrevision des GVG von 1902 eingeführt; im Rahmen von späteren GVG-Revisionen fanden nur noch redaktionelle Anpassungen statt (vgl. Art. 91 N 1 ff.). **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Der Einigungsantrag der Einigungskonferenz geht zur Zustimmung oder Ablehnung an den Prioritätsrat (Abs. 1; vgl. auch Art. 84 N 7). Auch wenn der Antrag sich auf mehrere Differenzen bezieht, gibt es zu den verschiedenen Anträgen weder eine Detailberatung **2**

5 Auf diese Weise würde ein Erlassentwurf beschlossen, ohne dass die von Art. 74 ParlG geforderten Verfahrensschritte (Eintreten, Detailberatung, Gesamtabstimmung) durchgeführt werden. In der Praxis gab es noch nie einen entsprechenden Fall.

noch eine separate Beschlussfassung (vgl. Art. 92 Abs. 3 ParlG).[1] Der Einigungsantrag kann nur gesamthaft angenommen oder abgelehnt werden.

3 Lehnt bereits der Erstrat den Einigungsantrag ab, geht der Antrag nicht mehr in den Zweitrat:[2] Gemäss Art. 93 Abs. 2 wird der Erlassentwurf abgeschrieben, wenn einer der beiden Räte den Einigungsantrag verwirft.[3] Von dieser Regelung ausgenommen sind der Voranschlag und die Nachträge, bei diesen hat eine Ablehnung nicht die Abschreibung des Erlassentwurfes zur Folge. In diesen Fällen gilt jener Beschluss aus der dritten Beratungsrunde, welcher den tieferen Betrag vorsieht (vgl. Art. 94 N 2).

4 Hat ein Rat eine Bestimmung, welche der Ausgabenbremse unterliegt, noch nicht mit qualifiziertem Mehr angenommen und ist diese Bestimmung Gegenstand des Einigungsantrages, muss der Einigungsantrag in diesem Rat mit qualifiziertem Mehr angenommen werden. Liegen noch weitere Differenzen vor, unterliegt der Einigungsantrag als Gesamtes einer Abstimmung mit qualifiziertem Mehr.[4]

5 Eine Minderheit der Einigungskonferenz (vgl. Art. 92 N 8) oder ein einzelnes Mitglied können lediglich beantragen, den Einigungsantrag abzulehnen. Reicht eine Kommissionsminderheit einen entsprechenden Antrag ein, die von einem Nationalratsmitglied angeführt wird, gilt dieser Antrag auch für den StR und umgekehrt.[5] Diese Regelung stellt eine Ausnahme von der Grundregel dar, wonach Ratsmitglieder nur im eigenen Rat Anträge einreichen können (vgl. Art. 76 Abs. 1 ParlG).

Art. 94

Differenzregelung beim Voranschlag und bei den Nachtragskrediten

Wird ein Einigungsantrag zum Bundesbeschluss über den Voranschlag des Bundes oder über einen Nachtrag verworfen, so gilt der Beschluss der dritten Beratung, der den tieferen Betrag vorsieht, als angenommen.

Divergences sur le budget ou sur ses suppléments

Si une proposition de conciliation portant sur l'arrêté fédéral relatif au budget de la Confédération ou à l'un de ses suppléments est rejetée, est réputée adoptée la décision prise en troisième lecture qui prévoit la dépense la moins élevée.

Appianamento delle divergenze in materia di preventivo e di crediti aggiuntivi

Se per il decreto federale sul preventivo della Confederazione o su un'aggiunta al medesimo viene respinta una proposta di conciliazione, prevale la decisione della terza deliberazione che prevede l'importo più basso.

1 Eine andere Regelung gilt für die Beratung der Legislaturplanung (vgl. Art. 94*a* ParlG).

2 Vgl. z.B. *08.027 Militärgesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme. Änderung der Militärgesetzgebung*: Der NR lehnte den Einigungsantrag als Erstrat ab; damit war das Geschäft erledigt (AmtlBull NR 2009 1156).

3 Von 1992 bis April 2014 gab es insgesamt 92 Einigungskonferenzen. Zehn Mal wurde der Antrag der Einigungskonferenz abgelehnt. Ein Bsp. ist die Beratung der *Vo.Iv. «Eigene vier Wände dank Bausparen» 09.074*: Der StR lehnte am 28.9.2011 den Einigungsantrag am 28.9.2011 ab (AmtlBull StR 2011 1001). Die Vo.Iv. wurde hierauf ohne Abstimmungsempfehlung der BVers zur Abstimmung unterbreitet.

4 Bsp.: *04.036 Rüstungsprogramm 2004* (AmtlBull NR 2005 395); *02.072 Tourismusförderung des Bundes. Verbesserung von Struktur und Angebot* (AmtlBull NR 2003 1105); *09.062 Konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen. Befristetes Bundesgesetz* (AmtlBull NR 2009 1768 ff.; AmtlBull StR 2009 978 f.).

5 Bsp.: *05.047 Voranschlag 2006*: AmtlBull StR 2005 1175.

Inhaltsübersicht

Note
I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis 5

Materialien

98.404 Pa.Iv. Einigungsverfahren beim Voranschlag: Bericht FK-NR 2.2.1998 (BBl 1998 1683 ff.); Stellungnahme BR 2.3.1998 (BBl 1998 1689 ff.); AmtlBull NR 1998 983 f.; AmtlBull StR 1998 571 f.; Änderung GVG (AS 1999 468 f.).
03.416 Pa.Iv. Änderung der Volksrechte. Inkraftsetzung. Bundesbeschluss: BB über die Änderung der Volksrechte 4.10.2002 (AS 2003 1953 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht der SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3572); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zum Inkrafttreten der GVG-Änderung vom 26.6.1998 am 1.12.1998 (Art. 19 und Art. 20 Abs. 4 GVG 1962; AS 1999 468 f.) gab es für den Fall, dass ein Einigungsantrag zum Voranschlag oder zu den Nachtragskrediten abgelehnt wird, keine speziellen Regeln. Bei den Beratungen zu den Voranschlägen von 1993 und 1998 waren Einigungskonferenzen nötig gewesen.[1] Im Rahmen dieser Beratungen diskutierte man auch die Frage, ob die Ablehnung des Einigungsantrages die Abschreibung der Vorlage zur Folge haben könnte. Dabei kam die FK-NR zum Schluss, dass diese Rechtswirkung beim Voranschlag nicht gelten könne und es an einer auf den Voranschlag zugeschnittenen Lösung fehle: «Die Zurverfügungstellung der finanziellen Ressourcen bildet eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung der Bundesaufgaben. Das Budget kann deshalb aus rechtlichen und faktischen Gegebenheiten nicht einfach gestrichen werden: Es bildet ein unabkömmliches Instrument der Staatsführung. Die BVers hat eine verfassungsmässige Verpflichtung, den Voranschlag festzusetzen. Sie hat zudem die jährlichen Durchschnittsbestände an Personalstellen über den Voranschlag festzulegen» (Bericht FK-NR 2.2.1998 [BBl 1998 1685]). Man konstatierte somit, dass wegen der verfassungsmässigen Pflicht zur Erstellung eines Voranschlages eine Gesetzeslücke bestand, die so schnell als möglich geschlossen werden sollte. Die FK-NR hielt in ihrem Bericht weiter fest, dass die Streichung von der Geschäftsliste beim Voranschlag faktisch die gleiche Wirkung hätte wie die Rückweisung an den BR, da dieser sofort einen neuen Voranschlag ausarbeiten und unterbreiten müsste (Bericht FK-NR 2.2.1998 [BBl 1998 1685]). **1**

Anlässlich der Ausarbeitung des Erlassentwurfes, lehnte die FK-NR gewisse Lösungsmöglichkeiten ab, weil sie entweder nicht verfassungskonform waren oder einem der Räte oder dem BR eine zu starke Stellung eingeräumt hätten (Bericht FK-NR 2.2.1998 [BBl 1998 1685]). Sie schlug dagegen vor, dass im Falle einer Ablehnung des Einigungsantrages jener Beschluss der dritten Beratung massgebend sein sollte, welcher den tieferen Betrag oder Personalbestand vorsieht. Dieser Vorschlag berücksichtigte nach Ansicht der Kommission den in Art. 156 Abs. 2 BV festgelegten Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse am ehesten, räumte aber weder einem der beiden Räte noch dem BR eine zu starke Stellung ein (Bericht FK-NR 2.2.1998 [BBl 1998 1686]). **2**

1 Vergleiche *92.064 Voranschlag der Eidgenossenschaft 1993; 97.061 Voranschlag 1998 und Bericht zum Finanzplan 19992001*.

3 Die beiden Räte nahmen diesen Vorschlag der Kommission in der Herbstsession 1998 diskussionslos an (AmtlBull NR 1998 984 f.; AmtlBull StR 1998 572 f.). Offen blieb bei dieser Beratung, ob bei dieser Lösung der Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse genügend beachtet wird oder nicht. Vor diesem Hintergrund wurde mit dem BB über die Änderung der Volksrechte vom 4. 10. 2002 (AS 2003 1953 f.) eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen, die es der BVers ermöglichte, beim Voranschlag und den Nachträgen vom Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse abzuweichen (vgl. Art. 156 Abs. 3 Bst. d BV).

4 Mit dem ParlG wurde Art. 20 Abs. 4 GVG 1962 (GVG-Änderung vom 26. 6. 1998) übernommen (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3572]).

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

5 Art. 94 ist nur auf den BB über den Voranschlag und den BB über einen Nachtragskredit anwendbar. Es handelt sich somit um eine abschliessende Aufzählung, d.h. der Wortlaut lässt keinen Spielraum für die Anwendung der Bestimmung auf andere Finanzierungsbeschlüsse wie z.B. das Rüstungsprogramm offen.

6 Die Regelung in Art. 94 hat zur Folge, dass der Druck auf die Einigungskonferenz, eine Verständigungslösung zu finden, weniger gross ist als bei anderen Erlassentwürfen. So können jene Ratsmitglieder, welche weniger Geld zu Verfügung stellen möchten, mit der Ablehnung des Einigungsantrages letztlich bewirken, dass sich bei jeder Differenz der tiefere Betrag durchsetzt.

7 Seit dem Inkrafttreten von Art. 20 Abs. 4 GVG 1962 am 1.12 1998 (s. N 3) kam es sechsmal[2] zu Einigungskonferenzen beim Voranschlag: bei den Beratungen des Voranschlages von 2001, 2006, 2012 und 2013 wurde der Einigungsantrag angenommen. Beim Voranschlag 2005 *(04.047 Voranschlag 2005)* lehnte der StR den Einigungsantrag ab, womit er das Budget von «Pro Helvetia» im Verhältnis zum Einigungsantrag um eine Million Franken kürzte (AmtlBull StR 2004 942). Ebenfalls abgelehnt wurde der Einigungsantrag beim Voranschlag 2014 (AmtBull NR 2013 2193 ff.)

Art. 94*a*

siehe Aktualisierung Art. 94a

Differenzregelung bei der Legislaturplanung

[1] Beim Bundesbeschluss über die Legislaturplanung wird die Einigungskonferenz eingesetzt, wenn nach der ersten Beratung in jedem Rat Differenzen bestehen.

[2] Die Einigungskonferenz stellt zu jeder Differenz einen Einigungsantrag. Über jeden Antrag wird gesondert abgestimmt.

[3] Wird ein Antrag abgelehnt, so wird die betreffende Bestimmung gestrichen.

Divergences sur le programme de la législature

[1] Si l'arrêté fédéral sur le programme de la législature fait l'objet de divergences entre les conseils après l'examen du projet en première lecture, une conférence de conciliation est réunie.

2 Vergleiche *00.062 Voranschlag 2001; 04.047 Voranschlag 2005; 05.047 Voranschlag 2006; 11.041 Voranschlag 2012; 12.041 Voranschlag 2013; 13.041 Voranschlag 2014*.

[2] La conférence de conciliation présente une proposition distincte pour chacune des divergences. Chacune des propositions fait l'objet d'un vote séparé.

[3] En cas de rejet d'une proposition de conciliation, la disposition concernée est biffée.

Appianamento delle divergenze in materia di programma di legislatura

[1] Per il decreto federale sul programma di legislatura si fa capo alla conferenza di conciliazione qualora sussistano divergenze dopo la prima deliberazione nelle due Camere.

[2] La conferenza di conciliazione presenta una proposta di conciliazione riguardo a ogni divergenza. Su ogni proposta si vota separatamente.

[3] Se una proposta è respinta, la relativa disposizione è stralciata.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

04.438/04.449 Pa.Iv. Legislaturplanung: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BBl 2006 1837 ff., insb. 1847): AmtlBull NR 2006 574; AmtlBull StR 2006 1159; AmtlBull NR 2007 624 ff.; AmtlBull StR 2007 397 f., AmtlBull NR 2007 928; Änderung ParlG 22.6.2007 (AS 2007 5231 f.).

I. Entstehungsgeschichte

Anlässlich der Legislaturplanung 2003–2007 (*04.012*; BBl 2004 1149 ff.) lehnte der NR den Erlassentwurf nach 16 Stunden Beratung in der Gesamtabstimmung ab (AmtlBull NR 2004 935). In der zweiten Beratung beschloss der NR, auf den Erlassentwurf nicht einzutreten (AmtlBull NR 2004 1103), womit er gemäss SPK-NR «eine Mitwirkung der Parlamentes an der Legislaturplanung 20032007» verhinderte (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2005 1841]). Nach dieser missglückten Beschlussfassung unterbreitete die SPK-NR dem NR eine Änderung des Verfahrens (vgl. Art. 147 N 10 ff.). Sie schlug u.a. vor, dass beim Erlassentwurf über die Legislaturplanung die Einigungskonferenz zu jeder einzelnen Differenz einen Antrag stellt, über den sodann gesondert abgestimmt wird. Lehnt ein Rat einen Antrag ab, wird die betroffene Bestimmung gestrichen. Mit dieser Regelung wollte die SPK erreichen, dass ein BB über die Legislaturplanung auch dann zustande kommt, wenn sich die Räte nicht bei jeder einzelnen Bestimmung einig sind (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2005 1847]). **1**

Der NR folgte dem Antrag seiner Kommission diskussionslos (AmtlBull NR 2006 574). Die SPK-StR lehnte eine besondere Regelung des Differenzenbereinigungsverfahrens bei der Legislaturplanung jedoch mit der Begründung ab, die vorgeschlagene Neuerung lade geradezu dazu ein, «dass sich die Räte nicht wie bisher üblich einander annähern müssen, sondern ihre Differenzen stur aufrechterhalten» (AmtlBull StR 2006 1159). Nach Ansicht der Kommission entfiel die disziplinierende Wirkung des Zwanges zur Einigung, weil ein Festhalten nicht zum Scheitern der ganzen Vorlage führe. Zudem befürchtete die SPK-StR, dass die Neuerung eine Präjudizwirkung auf das Gesetzgebungsverfahren haben würde, und damit das Funktionieren des Zweikammersystems infrage stelle (AmtlBull StR 2006 1159). Der StR folgte der Argumentation seiner Kommission **2**

(AmtlBull StR 2006 1159). Der NR hielt dagegen an seinem Beschluss fest, da die vorgeschlagene Differenzenregelung im Zusammenhang mit dem Verzicht auf die Gesamtabstimmung betrachtet werden müsse (AmtlBull NR 2007 624 ff.; vgl. auch Art. 74 N 8): Auf eine Gesamtabstimmung zur Legislaturplanung werde verzichtet, weil im schweizerischen System nicht erwartet werden könne, dass sich eine geschlossene Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt. Das Ziel müsse vielmehr sein, für verschiedene Anliegen unterschiedliche Mehrheiten zu finden. Denselben Effekt wie die Gesamtabstimmung habe, so die Argumente im NR, auch die Abstimmung über einen gesamthaften Einigungsantrag. Konsequenterweise müsse also sowohl auf die Gesamtabstimmung als auch auf den gesamthaften Einigungsantrag verzichtet werden. Ein Minderheitsantrag aus der SPK-NR, welcher dem StR folgen wollte, wurde mit 117 zu 49 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2007 626). Die SPK-StR liess sich schliesslich von den Argumenten des NR überzeugen und ging sogar noch weiter: Da kein Einigungszwang bei der Legislaturplanung nötig sei, könne auf ein mehrphasiges Differenzenbereinigungsverfahren verzichtet werden. Die SPK-StR schlug deshalb vor, dass die Einigungskonferenz bereits nach der ersten Beratung in den beiden Räten eingesetzt werde. Der StR folgte diesem Antrag oppositionslos (AmtlBull StR 2007 397 f.), und auch der NR schloss sich dieser Lösung an (AmtlBull NR 2007 928).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 Falls zum BB über die Legislaturplanung nach der ersten Beratung in jedem Rat noch Differenzen bestehen, wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Hierbei handelt es sich um eine Ausnahmebestimmung zu Art. 91 ParlG, der festhält, dass eine Einigungskonferenz erst eingesetzt wird, wenn nach drei Detailberatungen noch Differenzen bestehen.

4 Die Einigungskonferenz stellt im Falle der Legislaturplanung nicht einen Einigungsantrag, welcher alle verbliebenen Differenzen gesamthaft bereinigt (vgl. Art. 92 Abs. 3 ParlG), sondern zu jeder Differenz einen separaten Antrag. Über jeden dieser Anträge wird im Rat gesondert abgestimmt. Die Folge einer Ablehnung bewirkt nicht die Abschreibung der gesamten Legislaturplanung, sondern die Streichung der betreffenden Bestimmung (Leitlinie, Ziel oder Massnahme). Mit dieser Regelung kann erreicht werden, dass eine Legislaturplanung auch dann zustande kommt, wenn sich die Räte in einzelnen Punkten nicht einig sind (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1847]).

5 Art. 94*a* fand erstmals auf die Legislaturplanung 2007–2011 *(08.007)* Anwendung. Nach der ersten Beratung in beiden Räten verblieben insgesamt 34 Differenzen. Im StR wurde nur ein Antrag der Einigungskonferenz abgelehnt, der NR stimmte allen Anträgen zu (AmtlBull StR 2008 585; AmtlBull NR 2008 1156).[1]

1 Vgl. in diesem Zusammenhang auch Legislaturplanung 2011–2015 (12.008), bei der insgesamt 25 Differenzen blieben. Der NR nahm in der Folge alle Einigungsanträge an, der StR lehnte fünf Einigungsanträge ab (AmtlBull NR 2012 1151 ff.; AmtlBull StR 2012 634 ff.).

Art. 95

Differenzregelung für besondere Fälle

Wenn sich die abweichenden Beschlüsse der beiden Räte auf einen Beratungsgegenstand als Ganzes beziehen, so ist die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig. Dies gilt insbesondere für:

a. das Eintreten auf einen Erlassentwurf;

b. die Annahme eines Erlassentwurfs in der Gesamtabstimmung;

c. die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages;

d. die Gewährleistung einer kantonalen Verfassung;

e. die Stellungnahme zu einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung;

f. die Dringlichkeitsklausel;

g. den Entscheid, ob einer Standesinitiative Folge gegeben werden soll;

h. die Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates;

i. …;

j. die Aufrechterhaltung eines zur Abschreibung beantragten Beratungsgegenstandes.

Divergences concernant des cas particuliers

Si les divergences entre les conseils se rapportent à un objet dans son entier, le second refus manifesté par l'un des conseils est réputé définitif. Cette règle vaut en particulier pour:

a. l'entrée en matière sur un projet d'acte;

b. l'adoption d'un projet d'acte dans le cadre du vote sur l'ensemble;

c. l'approbation d'un traité international;

d. la garantie à accorder à une constitution cantonale;

e. la position à adopter sur une initiative populaire conçue en termes généraux;

f. la clause d'urgence;

g. la décision de donner suite ou non à une initiative d'un canton;

h. l'approbation d'une ordonnance du Conseil fédéral;

i. …;

j. le maintien en délibération d'un objet qu'il a été proposé de classer.

Appianamento delle divergenze in casi speciali

Se le decisioni divergenti delle due Camere si riferiscono a un oggetto nel suo complesso, la seconda decisione di reiezione da parte di una Camera è definitiva. Ciò vale in particolare per:

a. l'entrata in materia su un disegno di atto legislativo;

b. l'accettazione di un disegno di atto legislativo nella votazione sul complesso;

c. l'approvazione di un trattato internazionale;

d. il conferimento della garanzia a una costituzione cantonale;

e. il parere su un'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica;

f. la clausola d'urgenza;

g. la decisione di dar seguito o meno a un'iniziativa cantonale;

h. l'approvazione di ordinanze del Consiglio federale;

i. …;

j. il mantenimento di un oggetto in deliberazione di cui è stato proposto lo stralcio dal ruolo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Bestimmung allgemein	5
2. Geltungsbereich	8
a) Bst. a und b	11
b) Bst. c	12
c) Bst. d	14
d) Bst. e, f und g	17
e) Bst. h	18
f) Bst. j	20

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1462 ff.); AmtlBull NR 1961 269 ff.; AmtlBull StR 1961 263 f.; AmtlBull NR 1962 1 f.; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3572); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345 ff., insb. 7367 f.); Änderung ParlG (AS 2011 4627 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Der BR beantragte in seiner Botschaft vom 25.4.1960 zum GVG, das ordentliche Differenzenbereinigungsverfahren auch auf jene Fälle anzuwenden, bei denen bisher unklar gewesen war, ob das ordentliche Differenzenbereinigungsverfahren anzuwenden sei oder nicht. Gemäss Botschaft des BR ging es v.a. um Differenzen beim Eintretensbeschluss und bei der Gesamtabstimmung (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1462 f.]). Nach Ansicht des BR hatte sich die «schon unter der Herrschaft des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1849 eingeführte Praxis, die es gestattet, das Verfahren so lange fortzusetzen, bis eine Einigung erzielt ist bzw. bis beide Räte ihre Stellungnahme als endgültig erklären und dann die Einigungskonferenz einberufen ist,» offensichtlich bewährt. Der BR gab dieser Lösung «angesichts ihres grossen praktischen Vorteils […] den Vorzug gegenüber einer Lösung, die darin besteht, zu erklären, nach zweimaligem Nichteintretensbe-

schluss eines Rates sei das Verfahren abzubrechen und die Vorlage als gescheitert zu betrachten» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1464]).

2 Die vorberatende Kommission des NR folgte dem Antrag des BR nicht, sondern stellte den Antrag, das ordentliche Differenzenbereinigungsverfahren nicht anzuwenden, falls sich die abweichenden Beschlüsse auf das Eintreten oder Nichteintreten einer Vorlage oder deren Annahme oder Verwerfung in der Gesamtabstimmung bezieht: In diesen Fällen sollte der Beschluss des Rates, der auf eine Vorlage nicht eintreten oder diese verwerfen will, endgültig werden, wenn er seinen Entscheid bestätigt. Das gleiche Verfahren sollte grundsätzlich dann gelten, wenn sich die abweichenden Beschlüsse auf eine Vorlage als Ganzes beziehen und sich eine Einigung als unmöglich erweist. Als unmöglich erachtete die Kommission die Einigung dann, wenn während zweier Beratungen in beiden Räten kein Vermittlungsvorschlag eingebracht worden war. Im Visier hatte sie insb. die Genehmigung von Staatsverträgen. Den wichtigsten Vorteil ihres Antrags sah die Kommission in der Vereinfachung des Verfahrens (AmtlBull NR 1961 270 f.). Der NR nahm den Antrag seiner Kommission diskussionslos an (AmtlBull NR 1961 271). Der StR unterstützte den NR im Wesentlichen, beschloss aber einerseits, die Voraussetzung, dass sich die Einigung als unmöglich erweist, zu streichen und andererseits zu ergänzen, dass das abgekürzte Verfahren auch bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen gelten solle (AmtlBull StR 1961 263). Der NR folgte diesem Beschluss (AmtlBull NR 1962 13).

3 Mit dem ParlG wurde der bisherige Grundsatz übernommen, und die wichtigsten Fälle wurden i.S. einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgelistet (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3572]).

4 Im Rahmen der Revision des ParlG vom 17.6.2011 (AS 2011 4627 ff.) beschlossen die Räte, Gesuche um Aufhebung der Immunität nicht mehr von den Räten, sondern von den zuständigen Kommissionen abschliessend behandeln zu lassen. Aus diesem Grund erübrigte sich ein Differenzenbereinigungsverfahren zwischen den Räten, und Art. 95 Bst. i konnte gestrichen werden.[1]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Bestimmung allgemein

5 Aus dem Grundsatz, dass für Beschlüsse der BVers die Übereinstimmung beider Räte erforderlich ist (vgl. Art. 156 Abs. 1 BV) folgt im Umkehrschluss, dass kein Beschluss zustande gekommen ist und der Beratungsgegenstand von der Geschäftsliste gestrichen wird, falls sich die Räte nicht einigen können. Auf diesem Grundsatz baut das in Art. 95 beschriebene abgekürzte Differenzenbereinigungsverfahren auf, welches vorsieht, dass die zweite Ablehnung eines Beratungsgegenstandes durch einen Rat als endgültig gilt. Eine umgekehrte Regelung, wonach jener Rat obsiegen würde, welcher einen Beratungsgegenstand befürwortet, würde gegen Art. 156 Abs. 1 BV verstossen. Die BV verpflichtet den Gesetzgeber nur in vier Fällen, eine materielle Lösung vorzusehen, falls sich die Räte nicht einigen können (vgl. Art. 156 Abs. 3 BV): Bei Gültigkeit oder Teilungültigkeit einer Vo.Iv. (vgl. Art. 98 N 20 ff.), im Fall der Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung (vgl. Art. 104 N 5 ff.), im Fall der Um-

1 Das Verfahren bei Differenzen zwischen den Kommissionen ist in Art. 17*a* Abs. 2 ParlG (vgl. 17a N 12 ff.) und Art. 14 Abs. 3 VG geregelt.

setzung eines vom Volk gutgeheissenen BB zur Einleitung einer Totalrevision der BV (vgl. Art. 96 N 7) und bei Voranschlag resp. Nachtrag (vgl. Art. 94 N 1 ff.).

6 Betrifft ein Beschluss eines Rates einen Beratungsgegenstand als Ganzes, gilt der Beschluss bereits nach der zweiten Ablehnung als nicht zustande gekommen, denn nach einer zweimaligen Ablehnung ist es unwahrscheinlich, dass sich die beiden Räte in einer weiteren Beratung noch annähern.[2] Wenn nach zweimaliger Diskussion keine Einigung erzielt werden konnte, ist davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Positionen von so grundsätzlicher Natur sind, dass kein Raum mehr für Kompromisslösungen bleibt.

7 Beim abgekürzten Differenzenbereinigungsverfahren handelt es sich um eine Spezialregelung zum ordentlichen Differenzenbereinigungsverfahren bei dem die Einigungskonferenz erst nach drei Detailberatungen eingesetzt wird (Art. 91 ParlG).

2. Geltungsbereich

8 In Art. 95 werden nur Ratsbeschlüsse aufgezählt. Der Artikel kann somit nicht sinngemäss als Differenzbereinigungsverfahren für Kommissionen angewendet werden, es sei denn, der Gesetzgeber erwähnt die Anwendung explizit oder schreibt ein entsprechendes Verfahren vor.[3] Sieht der Gesetzgeber kein Differenzbereinigungsverfahren vor, gilt der Beschluss als nicht zustande gekommen, falls eine Kommission bzw. ein Büro eine ablehnende Haltung einnimmt (vgl. Art. 37 ParlG [Beschlüsse der Koordinationskonferenz]). Es gibt auch Ratsbeschlüsse, für welche es keine Differenzenregelung gibt und bei Uneinigkeit der Räte der Beschluss nicht zustande kommt.[4]

9 Die Fälle, die in Bst. a–j aufgezählt sind, sind die wichtigsten Anwendungsfälle des Grundsatzes von Art. 95. Die Liste ist nicht abschliessender Natur. So findet diese Regel bspw. auch Anwendung, wenn sich die Räte über die Genehmigung des Geschäftsberichtes des BR nicht einigen können (vgl. Art. 145 Abs. 2 ParlG).

10 In der Praxis findet die in Art. 95 festgelegte Regelung v.a. im Zusammenhang mit dem Eintreten, der Gesamtabstimmung und der Abschreibung eines Beratungsgegenstandes Anwendung.

---

2 Dies auch die Argumentation in der Debatte anlässlich der Totalrevision des GVG 1962 (vgl. AmtlBull NR 1961 270 f.)

3 Vgl. z.B. Art. 17*a* Abs. 2 ParlG, Gesuch um Aufhebung der Immunität; Art. 2 Bst. c des BG über die Anerkennung privater Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Vermögen (BBl 2011 4923). In der Frühjahrssession 2013 beschloss der NR im Rahmen von *12.069*, die Zuständigkeit für die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen an die zuständigen Kommissionen beider Räte zu übertragen. Können sich die Kommissionen nicht einigen, gilt Art. 95 sinngemäss (AmtlBull NR 2013 629 ff.) Der StR lehnte diese Regelung ab (AmtlBull StR 2013 1013 ff.). Der NR hielt am 11.3.2014 an seinem Beschluss fest (AmtlBull NR 2014 215 ff.). Die Differenzenbereinigung war (bis zum Redaktionsschluss dieses Werkes noch nicht abgeschlossen.

4 Die Frist für die Behandlung einer Vo.Iv. kann nur durch Beschluss der BVers verlängert werden. Gemäss Art. 105 Abs. 2 ParlG kommt die Verlängerung nicht zu Stande, wenn die Beschlüsse nicht übereinstimmen. Das gilt auch für differierende Beschlüsse in der Schlussabstimmung (vgl. Art. 81 Abs. 2 ParlG) und beim Antrag der Einigungskonferenz (Art. 93 Abs. 2 ParlG). Eine abweichende Regelung gilt auch für Differenzen bei Motionen (Art. 121 Abs. 4 ParlG) und bei der Vorprüfung von pa.Iv. (Art. 109 Abs. 3 ParlG) und Kt.Iv. (Art. 116 Abs. 3 ParlG).

a) Bst. a und b

11 Beschliesst ein Rat zweimal, auf einen Erlassentwurf nicht einzutreten, ist die Beratung zu Ende, und das Geschäft wird von der Geschäftsliste gestrichen. Diese Folge tritt nicht ein, wenn die Teilung eines Erlassentwurfes, die Fusion von zwei Entwürfen[5] oder die Unterbreitung eines direkten Gegenentwurfes (Art. 76 ParlG) umstritten ist. In diesen Fällen ist der Nichteintretensentscheid auf den neuen Erlassentwurf immer die Folge einer umstrittenen Frage im ursprünglichen Erlassentwurf, welche im normalen Differenzenbereinigungsverfahren gemäss Art. 89 ParlG behandelt wird. Bei der Teilung und der Fusion geht es um die Streichung bzw. Nichtstreichung gewisser Artikel im Ursprungserlass, beim Gegenentwurf um die Formulierung der Abstimmungsempfehlung im BB über die Volksinitiative.

b) Bst. c

12 Die Genehmigung eines Staatsvertrages erfolgt in der Form eines BB; es gelten die allgemeinen Regeln für die Behandlung eines Erlassentwurfes (vgl. Art. 74 ParlG). Will nun ein Ratsmitglied einen Staatsvertrag nicht genehmigen, so stellt es in der Praxis den Antrag, auf den BB nicht einzutreten[6] – und nicht, den Erlassentwurf zu ändern und den Staatsvertrag nicht zu genehmigen. Aus diesem Grund gab es zumindest in den letzten Jahren bei Genehmigungen von Staatsverträgen keine Anwendungsfälle von Art. 95. Die Fälle in diesem Zusammenhang fielen vielmehr alle unter Bst. a.[7]

13 Beschliesst ein Rat, einen Staatsvertrag unter Vorbehalt zu genehmigen und stimmt der andere Rat diesem Vorbehalt nicht zu, so gelten die normalen Differenzenbereinigungsregeln. Das gilt auch bei Differenzen betr. die Frage, ob der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist wie auch bei Differenzen über das Datum des Inkrafttretens.

c) Bst. d

14 Die Gewährleistung einer kantonalen Verfassung erfolgt durch einen einfachen BB. Eintreten ist obligatorisch, es findet keine Gesamtabstimmung statt (vgl. Art. 74 ParlG).

5 Vgl. z.B. *08.029 Freizügigkeitsabkommen. Weiterführung sowie Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien*: Der StR trat am 2.6.2008 zum zweiten Mal auf den Entwurf 2 nicht ein (AmtlBull StR 2008 362) und beschloss damit, die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen auf Bulgarien und Rumänien im Entwurf 1 zu regeln. Die Hauptdifferenz zwischen NR und StR war aber die Frage in Entwurf 1, ob man eine zusätzliche Ziffer betr. Ausdehnung in den Entwurf integrieren will oder nicht. Diese Frage unterlag dem ordentlichen Differenzenbereinigungsverfahren. Das Nichteintreten auf Entwurf 2 war somit nur eine Folge eines Entscheides im Entwurf 1. Da der StR am 10.6.2008 nochmals beschloss, die beiden Entwürfe zu fusionieren, hielt der StR letztlich zum dritten Mal an seinem Beschluss fest, womit er gleichzeitig zum dritten Mal Nichteintreten auf den Entwurf 2 beschloss (AmtlBull StR 2008 480).

6 Die Genehmigung des Staatsvertrages wird auch mit der Ablehnung in der Gesamtabstimmung verweigert. Bei der Genehmigung von Staatsverträgen wird mit dem Eintreten, der Detailberatung und der Gesamtabstimmung in der Regel dreimal die gleiche Frage beantwortet.

7 Beispiele von Nichteintreten auf einen Staatsvertrag: *01.083 Alpenkonvention. Durchführungsprotokolle*: Der NR beschloss am 29.9.2010, am Entscheid festzuhalten, auf den Entwurf nicht einzutreten (AmtlBull NR 2010 1581); *02.027 Flugverkehrskontrolle über deutschem Hoheitsgebiet. Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland*: Der NR beschloss am 19.6.2002, auf den Entwurf nicht einzutreten (AmtlBull NR 2002 1042). Der StR lehnte den Entwurf am 18.3.2003 in der Gesamtabstimmung ab (AmtlBull StR 2003 280). Damit war das Abkommen nicht genehmigt.

Können sich die Räte über die Gewährleistung nicht einigen, setzt sich gemäss Bst. d jener Rat durch, welcher nicht gewährleisten will. In den letzten Jahren gab es in diesem Zusammenhang nur einen Fall: Anlässlich der Gewährleistung der Kantonsverfassung Schwyz (vgl. N 16) verweigerte der NR zwei Mal die Gewährleistung von § 48 Abs. 3 der Kantonsverfassung SZ.

15 Beantragt der BR in einem Erlassentwurf die Gewährleistung mehrerer Kantonsverfassungen und können sich die Räte über die Gewährleistung einer dieser Verfassungen nicht einigen, müssen sie die Gewährleistung dieser Verfassung aus dem Ursprungserlass des BR streichen, um nicht die Gewährleistung der anderen zu gefährden. Die umstrittene Gewährleistung ist dann Gegenstand eines separaten Erlassentwurfes.[8] Dieses Vorgehen entspricht der Teilung eines Erlassentwurfes (vgl. Art. 76 N 22 ff.).

16 Dieses Vorgehen müsste auch gewählt werden, wenn sich die Räte über die Gewährleistung einer einzelnen Bestimmung einer Kantonsverfassung nicht einigen könnten, da die BVers bei der Gewährleistung einer kantonalen Verfassung jede einzelne Bestimmung gewährleistet. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass der gesamte Erlass wegen Nicht-Einigung nicht zustande kommt und alle Artikel nicht gewährleistet werden.[9]

d) Bst. e, f und g

17 Im Zusammenhang mit den Bst. e, f und g sei auf Art. 77 N 8 f., Art. 103 N 6 sowie Art. 116 N 8 verwiesen.

e) Bst. h

18 Die Genehmigung von VO des BR erfolgt in der Form des einfachen BB. In der Praxis gibt es heute nur noch wenige Anwendungsfälle. Auch in diesem Zusammenhang setzt sich jener Rat durch, welcher eine VO als Ganzes nicht genehmigen will. Wie bei den Staatsverträgen geht es auch in diesem Zusammenhang nicht um die Genehmigung/Nicht-Genehmigung von einzelnen Bestimmungen, sondern um die Genehmigung/Nicht-Genehmigung der VO als Ganzes.

19 In der Praxis kann es vorkommen, dass die BVers eine VO unter Vorbehalt genehmigt. Sind sich die Räte nicht einig über den Vorbehalt, gilt das normale Differenzbereinigungsverfahren.

f) Bst. j

20 Der Wortlaut von Bst. j besagt, dass sich jener Rat durchsetzt, der einen Beratungsgegenstand zum zweiten Mal abschreiben will. Für die Abschreibung angenommener Mo. wird dieses Verfahren in Art. 122 Abs. 4 ParlG explizit festgehalten (s. Art. 122 N 10).

---

8 Dieses Vorgehen wurde beim Geschäft *92.073 Kantonsverfassungen (NW, FR, TG, NE, GE)* gewählt. Der BR unterbreitete mit der Botschaft vom 31. 8. 1992 (BBl 1992 V 1221 ff.) die Gewährleistung mehrerer Kantonsverfassungen. Die Räte beschlossen hierauf, die allenfalls umstrittene Gewährleistung der Kantonsverfassung NW aus dem Entwurf des BR zu streichen und sie in einem separaten Erlassentwurf zu regeln (AmtlBull StR 1992 1220 f.; AmtlBull NR 1992 2696 f.). Die Gewährleistung der Kantonverfassung NW erfolgte 1994 (AmtlBull StR 1994 86 f.; AmtlBull NR 1994 969).

9 Dieses Vorgehen wählten die Räte bei der Behandlung des Geschäftes *12.070 Kantonsverfassung Schwyz. Gewährleistung* (vgl. AmtlBull StR 2013 176 ff.; AmtlBull NR 2013 342 ff.).

3. Kapitel: Verfahren bei Volksinitiativen

1. Abschnitt: Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

Art. 96

Verlangt eine als zu Stande gekommen erklärte Volksinitiative die Totalrevision der Bundesverfassung, so unterbreitet die Bundesversammlung die Initiative dem Volk zur Abstimmung.

Si une initiative populaire visant à la révision totale de la Constitution est déclarée avoir abouti, l'Assemblée fédérale la soumet au vote du peuple.

Se un'iniziativa popolare dichiarata formalmente riuscita chiede la revisione totale della Costituzione federale, l'Assemblea federale la sottopone al voto del Popolo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5

Materialien

Bis 1892: BG betr. die Begehren für Revision der BV 5.12.1867 (AS 1869 205 ff.); BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.).

Literatur

EHRENZELLER/NOBS, Art. 138, in: St. Galler Kommentar, 2139 ff. (zit. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138); HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000; WILDHABER, Art. 119/120, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits die BV von 1848 sah die Vo.Iv. auf Totalrevision der BV vor (Art. 113).[1] Eine erste gesetzliche Regelung erfuhr diese mit dem BG vom 5.12.1867 betr. die Begehren für Revision der BV. Dessen Art. 5 bestimmte, dass die BVers die Frage, ob die BV einer Totalrevision zu unterziehen sei, «ohne Verzug» dem Volk vorzulegen habe. Eine Frist wurde der BVers nicht vorgeschrieben, was bis heute so ist. Art. 5 legte zudem die Zuständigkeit der BVers für die Feststellung des Zustandekommens der Vo.Iv. fest. **1**

1 Art. 113 BV 1848 wurde mit einer kleinen redaktionellen Änderung von Art. 120 BV 1874 übernommen. Für die Bedeutung der Vo.Iv. auf Totalrevision der BV für die moderne schweizerische Demokratie vgl. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138, 2141, mit weiteren Verweisen.

2 Art. 6 des BG vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV (Initiativengesetz) bestimmte, dass eine Vo.Iv. betr. Totalrevision der BV «ohne Weiteres» vorzulegen war. Aus dem Gesetzestext geht nicht hervor, ob der BVers damit eine Abstimmungsempfehlung verwehrt oder ob diese zu einer raschen Unterbreitung der Vo.Iv. angehalten werden sollte. In die Geltungszeit des Initiativengesetzes fällt die einzige bis heute zustande gekommene Vo.Iv. auf Totalrevision der BV. Diese wurde am 5.9.1934 von einer sog. «Nationalen Tatgemeinschaft» eingereicht (Botschaft BR 8.11.1934 [BBl 1934 III 593 ff.]; BB 20.12.1934 [BBl 1934 III 877]).[2] In diesem Fall beschloss die BVers keine Abstimmungsempfehlung (BB 20.12.1934 [BBl 1934 III 877]).

3 Anlässlich der Totalrevision des GVG von 1962 wurde die Regelung aus dem Initiativengesetz in den Art. 25 übernommen. Dieser stellte nun aber klar, dass die BVers die Frage der Totalrevision dem Volk ohne Abstimmungsempfehlung zu unterbreiten habe.[3] Begründet wurde dies damit, dass sich die Vo.Iv. auf Totalrevision der BV an das Volk und nicht an die Behörden richte. Dieses Argument überzeugt nicht, da die BVers wie bei der Vo.Iv. auf Partialrevision auch bei jener auf Totalrevision der BV ihre Leitfunktion als oberste Behörde des Bundes wahrnehmen sollte (vgl. dazu EHRENZELLER/NOBS, Art. 138, 2146, mit weiteren Verweisen).

4 Mit Inkrafttreten des ParlG erhielt die BVers zu Recht die Möglichkeit, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3572]). Anders als bei der Vo.Iv. auf Teilrevision ist sie allerdings weder per BV noch per Gesetz dazu verpflichtet (s.a. Art. 100 N 8 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Das parlamentarische Verfahren zur Behandlung von Vo.Iv. auf Totalrevision der BV ist weitgehend ungeregelt. Eine Praxis konnte sich aufgrund des weitgehenden Fehlens von Anwendungsfällen nicht entwickeln (s. N 2). Art. 96 verpflichtet die BVers lediglich, die Vo.Iv. dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. EHRENZELLER/NOBS kritisieren zu Recht, dass der in Art. 96 verwendete Begriff «Initiative» hier nicht treffend ist, da dem Volk kein Initiativtext vorgelegt wird, sondern lediglich die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei (EHRENZELLER/NOBS, Art. 138, 2144). Die BVers kann eine Abstimmungsempfehlung beschliessen, ist aber nicht dazu verpflichtet.

6 Auch wenn das nicht explizit geregelt ist, würde der BR (in analoger Anwendung von Art. 97 ParlG) der BVers auch im Falle einer Vo.Iv. auf Totalrevision der BV eine Botschaft mit einem Entwurf eines BB zukommen lassen. Der Erlassentwurf wäre – auch das analog zur Vo.Iv. auf Teilrevision der BV – im Verfahren nach Art. 71 ff. ParlG zu behandeln. Im Falle von Differenzen zwischen den Räten gelangte das Differenzbereinigungsverfahren gem. Art. 89 ff. ParlG zur Anwendung. Das ParlG setzt BR und BVers keine Fristen zur Behandlung einer Vo.Iv. auf Totalrevision. Angesichts der Tatsache,

2 Die Vorlage wurde am 8.9.1935 vom Volk abgelehnt. Die «Banknoten-Initiative» vom 3.8.1880 stellte insofern einen Sonderfall dar, als sie materiell eine Vo.Iv. auf Teilrevision der BV darstellte. Da eine solche aber noch nicht möglich war, wurde sie von der BVers als Vo.Iv. auf Totalrevision der BV behandelt (BBl 1880 III 595 ff.; BBl 1880 III 693 ff.).

3 Offensichtlich verstand der BR bereits Art. 6 des Initiativengesetzes («ohne Weiteres») in dem Sinne, dass eine Abstimmungsempfehlung der BVers ausbleiben soll (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1472]).

dass die Vo.Iv. auf Totalrevision der BV im Vergleich zu jener auf Teilrevision deutlich einschneidendere Folgen haben kann, ist es unter dem Aspekt des Schutzes der Volksrechte unverständlich, dass die Behandlung Ersterer keinerlei Fristen unterliegt, während die Fristen bei Letzterer klar geregelt sind (Art. 97, 100, 105 und 106 ParlG). Unter dem Aspekt der Achtung der Volksrechte erscheint es politisch geboten, dass die vom Gesetz für Vo.Iv. auf Teilrevision vorgesehenen Fristen zumindest nicht überschritten werden. Da bei der Vo.Iv. auf Totalrevision der BV nur die Frage zu beantworten ist, ob eine Totalrevision durchgeführt werden soll, und nicht ein Verfassungstext geprüft werden muss, ist sowohl der BR als auch die BVers gehalten, eine Vo.Iv. auf Totalrevision rascher zu behandeln als jene auf Teilrevision (vgl. dazu EHRENZELLER/NOBS, Art. 138, 2146 f.).

7 Im Fall der Annahme der Vo.Iv. durch das Volk werden die Räte neu gewählt (Art. 193 Abs. 3 BV). Diese haben eine totalrevidierte BV auszuarbeiten. Trotz eines entsprechenden Verfassungsauftrages (Art. 156 Abs. 3 Bst. c BV) enthält das Gesetz bis heute keine Bestimmungen, welche die Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. auf Totalrevision der BV im Fall der Uneinigkeit der Räte sicherstellen.[4]

4 Zum analogen Verfassungsauftrag zur Umsetzung einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung und seiner (unvollkommenen) Erfüllung in Art. 104 Abs. 3 ParlG vgl. Art. 104 N 5 ff.

2. Abschnitt: Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

a. Gemeinsame Bestimmungen

Art. 97

siehe Aktualisierung Art. 97

Botschaft und Beschlussentwurf des Bundesrates

[1] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung:

a. spätestens ein Jahr nach Einreichen einer zu Stande gekommenen Volksinitiative eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Stellungnahme der Bundesversammlung;

b. spätestens ein Jahr nach Zustimmung des Volkes oder der Bundesversammlung zu einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Teilrevision der Bundesverfassung.

[2] Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung gleichzeitig den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Gegenentwurf oder den Entwurf zu einem mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf, so verlängert sich diese Frist auf 18 Monate.

[3] Die Bundesversammlung kann ihre Beratungen beginnen, bevor der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses unterbreitet hat.

Message et projet d'arrêté du Conseil fédéral

[1] Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale:

a. dans un délai d'un an à compter du dépôt de l'initiative dont l'aboutissement a été constaté, un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message;

b. dans un délai d'un an à compter de l'approbation par le peuple ou par l'Assemblée fédérale d'une initiative conçue en termes généraux, un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message relatif à une révision partielle de la Constitution.

[2] Si le Conseil fédéral soumet simultanément à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral concernant un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire, ce délai est porté à 18 mois.

[3] L'Assemblée fédérale peut commencer à délibérer avant que le Conseil fédéral lui ait soumis son projet d'arrêté fédéral et le message qui l'accompagne.

Messaggio e disegno di decreto del Consiglio federale

[1] Il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale:

a. il più tardi un anno dopo il deposito di un'iniziativa popolare formalmente riuscita, il messaggio con il disegno di decreto federale per il parere dell'Assemblea federale;

b. il più tardi un anno dopo l'approvazione da parte del Popolo o dell'Assemblea federale di un'iniziativa presentata in forma generica, il messaggio con il disegno di decreto federale per la revisione parziale della Costituzione federale.

[2] Se il Consiglio federale sottopone contemporaneamente all'Assemblea federale un disegno di decreto federale concernente un controprogetto oppure un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa popolare, il termine è prorogato a diciotto mesi.

[3] L'Assemblea federale può incominciare a deliberare anche prima che il Consiglio federale presenti messaggio e disegno.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Initiativengesetz von 1892 1
2. GVG von 1962 und Änderung des GVG vom 17.12.1976 3
3. Änderung des GVG vom 20.6.1986 5
4. Änderung des GVG vom 21.6.1996 7
5. ParlG 9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 10
1. Frist für die Unterbreitung der Botschaft durch den BR (Abs. 1) 10
a) Bst. a 10
b) Bst. b 15
2. Fristverlängerung (Abs. 2) 16
3. Aufnahme der Beratungen in der BVers bei Verzögerungen durch den BR (Abs. 3) 19
4. Statistische Angaben 24

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).
5535 Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen. Abänderung des Bundesgesetzes: Botschaft BR 16.11.1948 (BBl 1948 III 909 ff.); StenBull StR 1949 633 ff.; StenBull NR 1950 64 ff.; BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. die Revision der BV 5.10.1950 (AS 1951 17 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
75018 Bundesgesetz über die politischen Rechte: Botschaft BR 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317 ff.); AmtlBull NR 1976 2 ff.; AmtlBull StR 1976 514 ff.; Änderung GVG 17.12.1976 (AS 1978 707 ff.).
83.224 Pa.Iv. Volksinitiative, Behandlungsfristen.: Bericht Kommission-NR 14.9.1983 (BBl 1983 IV 494 ff.); Stellungnahme BR 18.6.1984 (BBl 1984 II 981 ff.); AmtlBull NR 1985 2229 f.; AmtlBull StR 1986 433 ff.; Änderung GVG 20.6.1986 (AS 1986 1712 f.).
93.066 Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte: Botschaft BR 1.9.1993 (BBl 1993 III 445 ff.); AmtlBull NR 1995 441 ff.; Änderung GVG 21.6.1996 (AS 1997 753 ff).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3577); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff).

Literatur

AUBERT, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites, in: Auer (Hrsg.), Sans délais et sans limites? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Basel/Genf/München 2001 (zit. AUBERT, Evolution); DELLEY, L'initiative populaire en Suisse: mythe et réalité de la démocratie directe, Lausanne 1978; WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978 (zit. WERDER, Bedeutung); WILDHABER, Art. 121/122, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV.

I. Entstehungsgeschichte[1]

1. Initiativengesetz von 1892

Das BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27.1.1892 (Initiativengesetz) sah in seiner ersten Fassung vor, dass die BVers eine Vo.Iv. innert einem Jahr zu behandeln hat (Art. 7 und 8). Wegen der vielen Fristüberschreitungen zwischen 1930 und 1948 (s. Art. 106 N 1) wurden 1950 im Initiativengesetz längere Fristen festgeschrieben. Fortan hatte die BVers bei einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung zwei Jahre und bei einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs drei Jahre Behandlungszeit.[2] Im Weiteren sah das Gesetz vor, dass diese Fristen mit der Einreichung der Vo.Iv. zu laufen beginnen und nicht mehr erst mit der Feststellung ihres Zustandekommens, wie das von den Bundesbehörden bis dahin praktiziert worden war (Botschaft BR 16.11.1948 [BBl 1948 III 913]). **1**

Das Initiativengesetz sah allerdings keine Frist für die Botschaft des BR vor; es schrieb nicht einmal vor, dass der BR der BVers überhaupt eine Botschaft zu unterbreiten habe.[3] Das Fehlen jeglicher gesetzlicher Bestimmungen führte dazu, dass der BR seine Botschaft zuweilen so spät vorlegte, dass die BVers entweder nur noch wenig Zeit für die Behandlung der Vo.Iv. hatte oder gar nicht in der Lage war, die gesetzliche Frist einzuhalten.[4] **2**

2. GVG von 1962 und Änderung des GVG vom 17.12.1976

Das GVG 1962 kodifizierte die Praxis des BR, zu einer Vo.Iv. jeweils eine Botschaft zu unterbreiten, und legte dafür eine Frist fest (Art. 29 GVG 1962). Der BR selbst hatte eine Bestimmung gewünscht, die ihn ohne Vorgabe einer Frist lediglich dazu verpflichtet hätte, die Unterbreitung der Botschaft so anzusetzen, dass die BVers dazu rechtzeitig Stellung nehmen kann (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1475]). Art. 29 Abs. 1 GVG 1962 sah indessen vor, dass die Botschaft dem Parlament spätestens ein Jahr vor Ablauf der ihm gesetzten Behandlungsfrist vorliegen muss. Falls der BR nicht in der Lage war, seine Botschaft rechtzeitig zu unterbreiten, hatte die BVers die Möglichkeit, ihre eigene Frist um ein Jahr zu verlängern, damit der BR seine Arbeit abschliessen konnte. **3**

---

1 Im Folgenden wird nicht nur die Entstehung der Bestimmung über die Frist für den BR, sondern auch für die BVers (Art. 100 und 103 ParlG) nachgezeichnet, weil diese Bestimmungen eng miteinander verknüpft sind.

2 Die für Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs – nach wie vor geltende – grosszügigere Regelung begründete man schon damals damit, dass Vo.Iv. dieser Kategorie Gegenstand eines direkten Gegenentwurfs sein können und ihre Behandlung deshalb mehr Zeit in Anspruch nimmt (StenBull StR 1949 635). Offensichtlich hat der Gesetzgeber die Möglichkeit nicht bedacht, dass auch zu einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung ein indirekter Gegenentwurf ausgearbeitet werden kann (s.a. Art. 103 N 5).

3 Gemäss Art. 5 des Initiativengesetzes von 1892 hatte der BR nur über das Zustandekommen der Vo.Iv. Bericht zu erstatten. Erst aufgrund eines 1894 im NR angenommenen Po. legte der BR jeweils eine Botschaft mit einem Beschlussentwurf vor (StenBull NR 1894 77 ff.).

4 Das war etwa der Fall bei der «Wasserrechtsinitiative» *(6557 Vo.Iv. Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Begutachtung des Volksbegehren)*, zu welcher der BR seine Botschaft so spät unterbreitete, dass die BVers angesichts der kurzen Zeit, die ihr verblieb (eine Session), nicht innerhalb der gesetzlichen Frist Stellung nehmen konnte (StenBull NR 1955 605 ff.; StenBull StR 1956 1 ff.). Dieser Fall bildete den Anlass dafür, im GVG 1962 auch eine Frist für den BR festzulegen. Siehe N 3.

4 Nachdem die BVers von der Möglichkeit der Fristverlängerung oft Gebrauch gemacht hatte, wurden die Fristen im Jahr 1976 generell auf drei (Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung) resp. vier Jahre (Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) verlängert. Diese Anpassung, die in den Räten ohne Gegenstimme angenommen wurde (AmtlBull NR 1976 88; AmtlBull StR 1976 542), war für die Bundesbehörden auch für die Bewältigung der in den Siebzigerjahren deutlich ansteigenden Zahl eingereichter Vo.Iv. nötig (Botschaft BR 9.4.1975 [BBl 1975 I 1351]; vgl. auch WERDER, Bedeutung, 10 f., 22 f.).

3. Änderung des GVG vom 20.6.1986

5 Weil der BR die ihm eingeräumten zwei (bei Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung) bzw. drei Jahre (bei Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) i.d.R. ausnutzte, blieb der BVers trotz der Verlängerung der Fristen faktisch weiterhin nur ein Jahr für die Behandlung einer Vo.Iv. Diese kurze Zeitspanne wurde im Parlament heftig kritisiert:[5] Der Bericht der zuständigen Nationalratskommission vom 14.9.1983 kam zum Schluss, dass es aufgrund der wachsenden Geschäftslast für die BVers schwierig war, Vo.Iv. innerhalb eines Jahres zu behandeln und damit die gesetzliche Frist einzuhalten; auch sei ein Jahr für die BVers zu kurz, um den Vorschlag des BR mit der nötigen Distanz zu beraten. Das Missverhältnis zwischen der Behandlungszeit des BR und jener der BVers entspreche zudem nicht der Verfassungsvorgabe, wonach die Legislative und nicht die Exekutive Stellung zur Vo.Iv. zu nehmen habe. Schliesslich sei es der BVers im Falle, dass sie der Vo.Iv. einen eigenständigen, nicht vom BR ausgearbeiteten Gegenentwurf gegenüberstellen wolle, praktisch unmöglich, das in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit zu bewerkstelligen (BBl 1983 IV 498).

6 Auch wenn sich der BR vehement dafür einsetzte, dass ihm zur Unterbreitung «zuverlässiger Entscheidungsgrundlagen» ausreichend Zeit zur Verfügung steht (Stellungnahme BR 18.6.1984 [BBl 1984 II 987]), sah die von beiden Räten einstimmig angenommene Revision des GVG von 1986 vor, dass der BR seine Botschaft spätestens 24 Monate nach Einreichung der Initiative vorzulegen hat (Art. 29 Abs. 1 GVG 1962). Damit hatte die BVers für die Behandlung einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs neu zwei Jahre Zeit.[6] Eine weitere Neuerung war, dass die zeitliche Aufteilung zwischen BR und BVers automatisch änderte, wenn der BR einen Gegenentwurf vorlegte: In diesem Falle wurden dem BR für seine Botschaft sechs Monate mehr eingeräumt. Dies zu Lasten der BVers, deren Behandlungszeit damit entsprechend gekürzt wurde (Art. 29 Abs. 2 GVG 1962).

4. Änderung des GVG vom 21.6.1996

7 Anders als die vorhergehenden Teilrevisionen des GVG 1962, die darauf angelegt waren, den Bundesbehörden mehr Behandlungszeit einzuräumen bzw. diese Zeit zwischen der Legislative und der Exekutive umzuverteilen, zielte die Revision von 1996 in die entgegengesetzte Richtung. So sah die Vorlage vor, die Behandlung der Vo.Iv. im Interesse der

5 Der Unmut der BVers lässt sich darauf zurückführen, dass sie 1982 auf die Stellungnahme zu einer Vo.Iv. *(81.047 Vo.Iv. Futtermittelimporte. Volksinitiative)* verzichten musste, weil die Frist abgelaufen war. Siehe dazu Art. 106 N 6.

6 Die Zeitspanne, die dem Parlament für die Behandlung einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung zur Verfügung stand (ein Jahr), blieb unverändert.

Volksrechte zu beschleunigen.[7] Als problematisch erachtet wurde nicht nur die Frist der BVers, sondern auch der Umstand, dass dem BR für die Anordnung der Volksabstimmung keine Frist gesetzt war (AmtlBull NR 1995 462 ff.; AmtlBull NR 1990 1886 ff.; AmtlBull StR 1990 308).[8]

8 Vor diesem Hintergrund wurden die für die Bundesbehörden gesetzten Behandlungsfristen drastisch gekürzt: für die BVers von vier auf zweieinhalb Jahre bei Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 27 Abs. 1 GVG 1962) und von drei auf zwei Jahre bei Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung (Art. 26 Abs. 1 GVG 1962); der BR wiederum hatte seine Botschaft innerhalb eines Jahres vorzulegen (bzw. innerhalb von 18 Monaten, wenn er einen Gegenentwurf unterbreitete). Ergänzend zu dieser viel volksrechtsfreundlicheren Regelung[9] wurde im BPR (Art. 74 Abs. 1) eine Frist für die Volksabstimmung eingeführt; diese sollte spätestens neun Monate nach Abschluss der parlamentarischen Beratung stattfinden.[10]

5. ParlG

9 Im ParlG wurden die beiden letzten Revisionen des GVG 1962 inhaltlich übernommen und somit in Bezug auf die Fristen des BR und der BVers keine materiellen Änderungen mehr vorgenommen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Frist für die Unterbreitung der Botschaft durch den BR (Abs. 1)

a) Bst. a

10 Gemäss Art. 139 Abs. 4 und 5 BV hat die BVers zu einer zustande gekommenen Vo.Iv. Stellung zu nehmen. Art. 97 Abs. 1 Bst. a schreibt vor, dass der BR die BVers bei dieser Aufgabe unterstützt, indem er ihr innerhalb eines Jahres eine Botschaft mit einem Beschlussentwurf unterbreitet.

11 Der Beschlussentwurf und die Botschaft sollen der BVers als Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der Gültigkeit der Vo.Iv. sowie für ihre Stellungnahme dienen. Die Botschaft soll auch komplexe Fragen behandeln, für deren Beantwortung die BVers auf die Fachkompetenz des BR bzw. dessen Verwaltung angewiesen ist. Dazu gehören bspw.

---

7 Diese Vorlage wurde zwar vom BR im Rahmen einer Revision des BPR eingebracht, ging aber auf eine von der BVers im Jahr 1990 angenommene Mo. *(88.235 Mo. Volksinitiativen. Behandlungsfristen)* zurück.

8 Die Länge der parlamentarischen Behandlungszeit – bis zu fünf Jahre, falls die BVers die Frist verlängerte, um die Beratung eines Gegenentwurfs abzuschliessen (vgl. Art. 105 N 1 ff.) – und die fehlende Frist für die Anordnung der Volksabstimmung führten in vielen Fällen dazu, dass eine Vo.Iv. erst über sechs oder gar sieben Jahre nach ihrer Einreichung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wurde. Der Rekord – acht Jahre und neun Monate – wurde bei der Vo.Iv. «Für eine gesunde Krankenversicherung» aufgestellt. Siehe dazu *98.065 Vo.Iv. «für die Beschleunigung der direkten Demokratie»*: Botschaft BR 28.10.1998 (BBl 1999 I 876 f.).

9 Diese bewog AUBERT zur folgenden Aussage: «[…] les autorités avaient enfin compris que l'initiative populaire avait cessé […] d'être une intervention de caractère exceptionnelle pour devenir un instrument tout à fait ordinaire de l'action politique dont il leur fallait s'accommoder» (AUBERT, Evolution, 11).

10 Diese Frist wurde bei der Revision des BPR vom 21.6.2001 *(01.079)* auf zehn Monate verlängert.

die Integration der Vo.Iv. in die Rechtsordnung oder deren Vollzugstauglichkeit. Mit der Unterstützung des BR kann die BVers somit ihre Aufgabe wahrnehmen, nach Möglichkeit für Kohärenz und innere Widerspruchsfreiheit in der Rechtsordnung zu sorgen.

12 Mit der Festschreibung einer Frist für die Unterbreitung der Botschaft soll der BVers eine Mindestzeit für die Erfüllung ihres Verfassungsauftrags gewährleistet werden. Bei den 30 Monaten, die der BVers im Falle einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingeräumt werden (Art. 100 ParlG), verbleiben dem Parlament nach Abzug der dem BR reservierten Frist mind. 18 Monate, bei den zwei Jahren, die im Falle einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung vorgesehen sind (Art. 103 ParlG), mind. zwölf Monate bis zu seiner Beschlussfassung.

13 Die dem BR für seine Botschaft eingeräumte Frist beginnt mit der Einreichung der Vo.Iv. bei der BK (Art. 71 BPR) und nicht erst mit der Feststellung des Zustandekommens zu laufen.[11] Das ist insofern folgerichtig, als auch die Fristen für die BVers ab diesem Zeitpunkt zu laufen beginnen (s. Art. 100 N 12). Falls die Kontrolle der Unterschriften viel Zeit in Anspruch nimmt,[12] kann dies indessen bedeuten, dass der BR seine Arbeit beginnen muss, bevor das Zustandekommen definitiv festgestellt ist (s. dazu *98.065 Vo.Iv. «für die Beschleunigung der direkten Demokratie»*: Botschaft BR 28.10.1998 [BBl 1999 I 879]).

14 Die einjährige Frist kann den BR insb. dann unter einen gewissen zeitlichen Druck setzen, wenn die Vo.Iv. Probleme in Bezug auf ihre Gültigkeit stellt, wenn sie eine komplexe und neue Thematik aufgreift, zu der noch ein Wissensdefizit besteht, oder wenn die Auswirkungen einer Annahme noch eingehend untersucht werden müssen (s. dazu *98.065 Vo.Iv. «für die Beschleunigung der direkten Demokratie»*: Botschaft BR 28.10.1998 [BBl 1999 I.877 f.]).

b) Bst. b

15 Diese Bestimmung, die im Rahmen der GVG-Revision von 1996 eingeführt wurde (s. N 7 f.), betrifft den Fall, in dem eine Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung entweder vom Parlament oder vom Volk angenommen wurde (Art. 139 Abs. 4 BV sowie Art. 104 ParlG). Wie bei einer zustande gekommenen Vo.Iv. hat der BR auch in diesem Zusammenhang die BVers in ihrer Arbeit zu unterstützen und innert einem Jahr einen Entwurf für eine Teilrevision der BV i.S. der Vo.Iv. zu unterbreiten. Da die BVers gem. Art. 104 Abs. 1 ParlG ihre Beratung innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen haben muss, verbleibt ihr dafür noch mind. ein Jahr (s. Art. 104 N 1).

2. Fristverlängerung (Abs. 2)

16 Da die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs oder eines eng mit der Vo.Iv. zusammenhängenden Erlassentwurfs (zur Definition dieser Begriffe s. Art. 101 N 8 sowie Art. 105 N 11) zeitaufwändig ist, sieht Abs. 2 in diesem Fall eine Verlängerung der in Abs. 1 Bst. a vorgesehenen Frist um sechs Monate vor. Diese Fristverlängerung fällt jedoch zu

11 Wird die Verfügung der BK über das Nichtzustandekommen einer Vo.Iv. vor dem BGer angefochten (Art. 80 Abs. 2 BPR), läuft die Frist während des Gerichtsverfahrens ebenfalls weiter. Die Beschwerde hat somit keine aufschiebende Wirkung.

12 Bei einem knappen Ergebnis führt die BK Nachzählungen durch, was mehrere Wochen in Anspruch nehmen kann.

Ungunsten der BVers aus, weil die ihr in Art. 100 und 103 ParlG gesetzte Frist nicht verlängert wird.[13] Somit «erntet» letztlich der BR die sechs Monate der an sich für die BVers reservierten Behandlungszeit (s.a. Art. 100 N 11 ff., und Art. 103 N 5).

17 Die Fristverlängerung wird nur gewährt, wenn der BR tatsächlich einen direkten Gegenentwurf oder einen eng mit der Vo.Iv. zusammenhängenden Erlassentwurf unterbreitet. Dieser «Ergebnispflicht» muss der BR in seiner Arbeitsplanung Rechnung tragen. Falls er z.B. zur Klärung der Frage, ob einer Vo.Iv. ein Gegenentwurf gegenübergestellt werden soll, eine Vernehmlassung durchführen will, muss er seine Arbeit so planen, dass er die eigentliche einjährige Frist einhalten kann. Nur so könnte er denn auch tatsächlich von einem Gegenentwurf absehen.[14]

18 Dem BR steht die in Abs. 2 vorgesehene Fristverlängerung indessen nicht zu, wenn er das Initiativanliegen mit einem Vollzugserlass (Verordnung) erfüllen will, denn die Fristverlängerung gilt nur bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen, die von der BVers verabschiedet werden müssen. Der BR könnte somit unter zeitlichen Druck geraten, wenn er den Verordnungstext dem Parlament mit seiner Botschaft zur Vo.Iv. zur Kenntnis bringen will.

3. Aufnahme der Beratungen in der BVers bei Verzögerungen durch den BR (Abs. 3)

19 Legt man Abs. 3 wörtlich aus, so könnte die BVers ihre Beratungen jederzeit beginnen, d.h. schon bevor die Frist für den BR für die Unterbreitung der Botschaft abgelaufen ist. Diese Auslegung ist vor dem Hintergrund von Abs. 1 und 2 allerdings problematisch. So wäre es schwer nachvollziehbar, weshalb das ParlG einerseits den BR verpflichtet, seine Botschaft innerhalb einer bestimmten Frist zu unterbreiten, es andererseits aber der BVers ermöglicht, ihre Beratungen aufzunehmen, ohne die Vorlage des BR abzuwarten.[15]

---

13 Vorbehalten bleibt die Fristverlängerung gem. Art. 105 ParlG.

14 Vgl. aber den Fall der Vo.Iv. *«Für eine öffentliche Krankenkasse» (13.079)*: Aufgrund des mehrheitlich negativen Echos zu einem indirekten Gegenentwurf im Vernehmlassungsverfahren verzichtete der BR darauf und überschritt damit die Behandlungsfrist von einem Jahr (BBl 2013 7933).

15 Im Rahmen der (vorparlamentarischen) Diskussion über die Vo.Iv. *«Für eine öffentliche Krankenkasse»* vertrat MÜLLER die Auffassung, die BVers könne jederzeit die Beratung der Vo.Iv. aufnehmen. Ihm zufolge soll der BVers mit Art. 97 lediglich eine Mindestzeit für die Beratung von Vo.Iv. garantiert werden; der Artikel räume dem BR jedoch nicht das Recht ein, vor der parlamentarischen Beratung zu einer Vo.Iv. Stellung nehmen zu können. Würde dem BR dieses Recht zugestanden, käme das einer Beschränkung des Initiativrechts der BVers gleich (MÜLLER, Motionen laufen ins Leere, in: NZZ vom 14.3.2013). Im Rahmen der Beratung einer Mo. *(12.4277)* zur gleichen Vo.Iv. äusserte sich StR Claude Janiak (SP/BL) dagegen i.S. der im vorliegenden Werk vertretenen Meinung und gab Folgendes zu Protokoll: «Schreibt das Gesetz dem Bundesrat vor, der Bundesversammlung einen Erlassentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten […], so ist Artikel 97 Absatz 3, wie es auch die Materialien zeigen, in Zusammenhang mit dieser Pflicht auszulegen. Die vorgezogene Beratung durch die Bundesversammlung soll dieser den nötigen Spielraum geben, sodass sie die für sie reservierte Behandlungsfrist in jedem Fall einhalten kann, sofern der Bundesrat ihr seinen Bericht und Erlassentwurf nicht rechtzeitig zur Stellungnahme unterbreitet. Das Gesetz gibt ihr aber ohne Fristverletzung durch den Bundesrat nicht das Recht, dessen Rechte und Pflichten zu beschränken. […] Das Recht der Bundesversammlung ist also eine Verfahrensfolge bei Verletzung der Fristen durch den Bundesrat gemäss Artikel 97 Absätze 1 und 2» (AmtlBull StR 2013 219).

20 Abs. 3 ist daher vielmehr so auszulegen, dass die BVers ihre Beratungen nur dann vorzeitig aufnehmen darf, wenn der BR seine Botschaft nicht fristgerecht unterbreitet.[16] Der Zweck dieser Bestimmung liegt nicht darin, der BVers Hand für eine Umgehung des BR zu bieten, sondern einzig darin zu vermeiden, dass die Legislative für eine Verspätung der Exekutive büssen muss und ihre eigene Frist – bei der es sich bekanntlich um eine Verwirkungsfrist handelt (s. Art. 106 N 8 ff.) – nicht oder nur schwerlich einhalten kann. Der Kommissionsbericht zur Erläuterung dieser im Jahr 1986 in das GVG 1962 aufgenommenen Bestimmung bestätigt diese Auslegung: Demnach soll diese Bestimmung garantieren, dass der BVers die ihr gesetzlich reservierte Behandlungszeit tatsächlich zur Verfügung steht (Bericht Kommission-NR 14.9.1983 [BBl 1983 IV 500]).[17]

21 Die Möglichkeit für die BVers, ihre Beratungen zu beginnen, wenn die Frist für die Unterbreitung der Botschaft abgelaufen ist, findet ihre Berechtigung in der BV: Gemäss Art. 139 BV ist es Aufgabe der BVers, zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen (bzw. eine Teilrevision der BV i.S. der Vo.Iv. auszuarbeiten). Dieser Verfassungsauftrag darf nicht durch ein Versäumnis des BR vereitelt werden.[18] Aus diesem Grund muss die BVers nach Ablauf der dem BR gesetzten Frist die Federführung übernehmen können.[19]

22 In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass gem. Art. 72 Abs. 2 ParlG eine Vo.Iv. mit ihrer Einreichung bei der BK in den Räten hängig wird. Formell bedeutet dies, dass die Räte eine Vo.Iv. in Beratung ziehen und von ihrem Recht gem. Art. 97 Abs. 3 Gebrauch machen können, ihre Arbeit bei einem Versäumnis des BR in Angriff zu nehmen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3565]).

23 Wird der BB zu einer Vo.Iv. von der BVers selbst erarbeitet, so hat das im Rahmen einer pa.Iv. und des hierfür im ParlG vorgesehenen Verfahrens (Art. 109112 ParlG) zu erfolgen. Die Mitwirkung des BR wird dadurch gewährleistet, dass der Beschlussentwurf nach dessen Ausarbeitung durch die zuständige Kommission dem BR gem. Art. 112 Abs. 3 ParlG zur Stellungnahme überwiesen wird.

4. Statistische Angaben

24 Bei den zwischen 2001 und 2009 zustande gekommenen Vo.Iv. hat der BR bis auf eine Ausnahme[20] seine Botschaft stets innerhalb der in Abs. 1 vorgesehenen Frist unterbreitet.

---

16 De lege ferenda könnte die Bestimmung wie folgt formuliert werden: «Hat der Bundesrat seine Botschaft nicht innerhalb der Fristen gemäss Absatz 1 und Absatz 2 unterbreitet, kann die Bundesversammlung ihre Beratung der Volksinitiative aufnehmen.».

17 Die ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene Formulierung war im Übrigen völlig unmissverständlich: «Die Bundesversammlung beginnt ihre Beratungen, auch wenn der Bundesrat seinen Bericht und Antrag nicht rechtzeitig unterbreitet» (BBl 1983 IV 485 u. 500). Die nicht sehr geglückte und aus nicht nachvollziehbaren Gründen gewählte Endfassung kam zustande, nachdem der BR eine Kann-Bestimmung verlangt hatte (Stellungnahme BR 18.6.1984 [BBl 1984 II 987]). Das GVG 1962 enthielt übrigens eine analoge Bestimmung (Art. 29 Abs. 3, aufgehoben 1976), deren Wortlaut ebenfalls unmissverständlich war.

18 Vgl. dazu auch die Begründung des BR zur entsprechenden Bestimmung im GVG 1962: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1507 f.).

19 Die Bestimmung ist allerdings als Kann-Formulierung ausgestaltet: Die BVers kann also die Botschaft abwarten, wenn sie das wünscht, muss dann aber die Konsequenzen der verkürzten Behandlungszeit tragen.

20 Die Botschaft zur Vo.Iv. *«über das Verbandsbeschwerderecht» (07.046)* wurde mit einem Monat Verspätung vorgelegt. Später wurde die Frist aus spezifischen Gründen auch in dem in FN 14 geschilderten Fall verletzt.

Im Durchschnitt legte er seine Botschaft zehn Monate nach Einreichung der Vo.Iv. vor.[21] Legte er einen Gegenentwurf vor, nutzte er allerdings meistens (d.h. in 9 von 11 Fällen) die in Abs. 2 vorgesehene Fristverlängerung. In diesen Fällen legte er seine Botschaft im Durchschnitt 15 Monate nach Einreichung der Vo.Iv. vor.

Da der BR seine Botschaft bislang immer rechtzeitig vorgelegt hat (ausser in einem Fall mit einer unbedeutenden Verspätung von einem Monat, vgl. FN 20) ist es noch nie vorgekommen, dass die BVers in Betracht ziehen musste, die Beratung vor der Unterbreitung der Bundesratsvorlage zu beginnen, wie das Abs. 3 vorsieht. **25**

Auch Abs. 1 Bst. b ist bisher, mangels konkreter Fälle, nie zur Anwendung gekommen. **26**

Art. 98

siehe Aktualisierung Art. 98

Gültigkeit von Volksinitiativen

[1] Die Bundesversammlung erklärt eine Volksinitiative für ganz oder teilweise ungültig, wenn sie feststellt, dass die Erfordernisse von Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht erfüllt sind.

[2] Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit der Volksinitiative oder von Teilen derselben voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist die Volksinitiative beziehungsweise ihr strittiger Teil gültig.

Validité de l'initiative populaire

[1] L'Assemblée fédérale prononce la nullité totale ou partielle d'une initiative populaire si elle constate que celle-ci ne remplit pas les conditions prévues à l'art. 139, al. 3, Cst.

[2] Si les décisions des conseils divergent quant à la validité de tout ou partie d'une initiative populaire, et que le conseil qui a reconnu la validité confirme sa décision, l'initiative ou les parties en cause sont réputées valables.

Validità delle iniziative popolari

[1] L'Assemblea federale dichiara totalmente o parzialmente nulla l'iniziativa popolare che non adempia le esigenze dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale.

[2] Se le decisioni delle due Camere circa la validità di un'iniziativa o di parti della stessa divergono e se la Camera che si è pronunciata per la validità conferma la sua decisione, l'iniziativa o la sua parte controversa è ritenuta valida.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	3
3. BV von 1999 und Änderung des GVG vom 9. 10. 1999	7
4. ParlG	9

21 In gewissen Fällen unterbreitete der BR seine Botschaft auch innert sehr kurzer Frist (zwei Monate), so bei der Initiative *«gegen den Bau von Minaretten» (08.061)* und bei der Vo.Iv. *«gegen neue Kampfflugzeuge» (09.065)*.

Note
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 10
1. Abs. 1 10
a) Erfordernisse an die Gültigkeit von Vo.Iv. 10
b) Ungültigkeitserklärung 12
c) Teilungültigkeitserklärung 15
2. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2) 20
3. Anwendungsfälle 25

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); Prot. Kommission-NR 9./10.5.1960; Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960; StenBull 1961 NR 272 ff.; StenBull 1961 StR 263 ff.; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 Pa.Iv. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4823 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 VII 5979 ff.); Änderung GVG 9.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff).

Literatur

Aubert, Art. 139, in: Aubert/Mahon (Hrsg.), Petit Commentaire, 1088 ff. (zit. Aubert, Art. 139); Auer, Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève, Lausanne 1987 (zit. Auer, Problèmes); Biaggini, Art. 139, in: Biaggini, Kommentar BV, 628 ff. (zit. Biaggini, Art. 139); Ferrari, Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren: eine kritische Betrachtung anhand von Fällen in Bund und Kanton Zürich, Zürich 1982 (zit. Ferrari, Zuständigkeit); Grisel, La validité partielle des initiatives populaires: un curieux revirement de la jurisprudence, in: Müller (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Basel/Frankfurt am Main 1982, 329–339 (zit. Grisel, Validité); Hangartner, Art. 139, in: St. Galler Kommentar, 2159 ff. (zit. Hangartner, Art. 139); Kuhn, Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung, Winterthur 1956 (zit. Kuhn, Prinzip); Kuhn, Das Verfahren bei Volksbegehren im Bunde, SJZ 1960, 249–255 (zit. Kuhn, Verfahren); Lutz/Strohmann, Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen, Bern/Stuttgart/Wien 1998 (zit. Lutz/Strohmann, Wahl- und Abstimmungsrecht); Odermatt, Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen, AJP 1996, 710–724 (zit. Odermatt, Ungültigkeitserklärung); Wildhaber, Art. 121, in: Aubert/Eichenberger (Hrsg.), Kommentar BV.

I. Entstehungsgeschichte

1. Initiativengesetz von 1892

1 Die BVers wurde weder in der BV 1874 noch im BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27.1.1892 (Initiativengesetz) explizit als zuständige Behörde für die Gültigkeitsprüfung von Vo.Iv. bezeichnet. Die implizit aus Art. 84 BV 1874[1] und Art. 5 des Initiativengesetzes[2] hervorgehende Zuständigkeit wurde

1 Art. 84 BV 1874: «Der Nationalrat und der Ständerat haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschieden sind.».
2 Art. 5 Initiativengesetz sieht vor, dass der BR das Auswertungsergebnis veröffentlicht und der BVers unterbreitet, was implizieren kann, dass das weitere Vorgehen in den Händen der BVers liegt.

indessen weder von der Lehre noch in der Praxis der Bundesbehörden bestritten (s.a. Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1471]). Die BVers war gar in doppelter Hinsicht zuständig, denn sie hatte nicht bloss die Gültigkeit von Vo.Iv. zu prüfen, sondern vorgängig auch deren Zustandekommen festzustellen. Das Verfahren erfolgte in zwei Schritten: Zunächst stellte die BVers anhand eines ersten Berichts des BR fest, ob die Vo.Iv. zustande gekommen war; danach entschied sie anhand eines zweiten Berichts des BR über die Gültigkeit der Initiative sowie ggf. über die Stellungnahme der BVers.[3] Das erste Erfordernis von Art. 121 BV 1874, die Einheit der Form, wurde im Rahmen des Entscheides über das Zustandekommen geprüft (die Vo.Iv. wurde als *formell zulässig* erklärt), während die Einheit der Materie im Rahmen des zweiten Berichts untersucht wurde.[4]

2 Aus den Rechtserlassen ging auch nicht hervor, welche Sanktion die Nichterfüllung dieser Verfassungserfordernisse haben sollte. Diese Unklarheit führte dazu, dass die BVers die Vo.Iv. «betreffend die Erlangung des Schweizerbürgerrechts und die Ausweisung von Ausländern» (sog. «Ausländerinitiative»), welche die Einheit der Materie verletzte, in zwei Initiativen aufteilte (s. dazu BBl 1920 IV 138 ff. und BBl. 1921 I 176 ff.).[5]

2. GVG von 1962

3 Das GVG 1962, das aus dem Initiativengesetz von 1892 sämtliche Bestimmungen zum parlamentarischen Verfahren bei Vo.Iv. übernahm, regelte ausführlich die Frage der Gültigkeitsprüfung von Vo.Iv. In Art. 24 Abs. 1 GVG 1962 wurde die Zuständigkeit für die Feststellung der Gültigkeit von Vo.Iv. ausdrücklich der BVers übertragen. Das Zustandekommen hingegen sollte fortan nicht mehr die BVers, sondern ausschliesslich der BR feststellen.[6] Der BR begründete diese Änderung in der Botschaft vom 25.4.1960 damit, dass «der Beschluss der beiden Räte über das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen einer Initiative […] gelegentlich als blosse Formalität empfunden worden [ist], da sich die Bundesversammlung in der Regel darauf beschränkte, die Anträge des Bundesrates – sehr oft diskussionslos zu bestätigen» (BBl 1960 I 1470). Der Entzug dieser Zuständigkeit wurde in beiden Räten gutgeheissen. Allerdings sprachen sich sowohl NR als auch StR dagegen aus, die Prüfung der Einheit der Form aus der Hand zu geben und allein dem BR zu überlassen, mit der Begründung, dass in dieser zuweilen sehr heiklen Frage die Entscheidungskompetenz beim Parlament bleiben müsse.[7]

---

3 Als Bsp. für diese zwei Berichtsformen des BR s. BBl 1907 II 983 ff. und BBl 1907 VI 341 ff. (Vo.Iv. *«für ein Absinthverbot»*) sowie BBl 1935 I 13 ff. und BBl 1935 I 277 ff. (Vo.Iv. *«Bekämpfung der Wirtschaftskrise»*). Siehe auch Art. 97 FN 3.

4 Näheres dazu s. BBl 1955 II 326 f. (Vo.Iv *«Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben»*: sog. «Initiative Chevallier»). Vergleiche auch BBl 1960 I 1469 f. sowie Ferrari, Zuständigkeit, 7.

5 Die Aufteilung in zwei Initiativen wurde auch bei der Vo.Iv. *«Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau»* (sog. «Rheinauinitiative») beantragt; der Antrag wurde aber schliesslich abgelehnt (StenBull NR 1954 126 ff.).

6 Mit dem BPR vom 17.12.1976 wurde die Zuständigkeit zur Feststellung des Zustandekommens schliesslich der BK zugewiesen (Art. 72 BPR).

7 Bei der Prüfung der *«Initiative Chevallier»* war insb. die Frage der Einheit der Form sehr umstritten (s. StenBull NR 1955 436 ff.; StenBull StR 1955 152 ff. und 269 f.). Das bewog NR Herrmann Häberlin (Rad./ZH) anlässlich der Prüfung des Entwurfs des neuen GVG in der Kommission zu folgender Aussage: «Dem Bundesrat sollen vielmehr nur jene Fragen zum Entscheid zugewiesen werden, die sich sozusagen mit dem Rechenschieber feststellen lassen, über die […] nur eine einzige Meinung möglich ist. Alle übrigen Fragen müssen von der Bundesversammlung entschieden

4 Als Sanktion sah das GVG 1962 einzig die Ungültigkeitserklärung vor (Art. 24 Abs. 1). Die Möglichkeit einer Zweiteilung von Vo.Iv. wurde nicht in Betracht gezogen, weil dies – so argumentierte etwa NR Robert Bratschi (SP/BE) – dem Prinzip der Unabänderbarkeit von Volksbegehren widerspreche (StenBull NR 1961 273; s.a. KUHN, Verfahren, 253).[8]

5 Aufgrund der Befürchtung der Ratslinken, dass die BVers die Möglichkeit der Ungültigkeitserklärung einer Vo.Iv. missbrauchen könnte, fügte der NR und darauf der StR im Initiativengesetz eine – noch heute bestehende (s. N 10) – Kurzdefinition des Begriffs der Einheit der Materie ein. Das allerdings gegen den Willen des BR, welcher der Meinung war, dass diese Definition mehr Probleme schaffe als löse (StenBull NR 1961 309 ff.; vgl. auch Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960).

6 Das GVG 1962 sah im Weiteren eine Regelung für den Fall vor, dass die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit einer Vo.Iv. voneinander abweichen. Bis anhin hatte das Gesetz auch zu diesem Punkt geschwiegen, obschon diese Frage in der BVers schon verschiedentlich Anlass zu Diskussionen gegeben hatte und darüber weder in der Lehre noch in der BVers Einigkeit herrschte.[9] Die vom BR vorgeschlagene Regelung wich vom üblichen Differenzbereinigungsverfahren ab und sah vor, dass der Beschluss jenes Rates gilt, der die Gültigkeit der Initiative bejaht und daraufhin bestätigt hat (Art. 24 Abs. 2 GVG 1962).[10] Für diese Lösung, die in den Räten ohne grosse Diskussion angenommen wurde, sprachen gemäss BR «Gründe der Demokratie und der Achtung des Volkswillens» (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1472]). Der BR wollte sich zudem an die Lösung halten, welche die BV vorsieht, wenn die Räte sich nicht einig sind, ob eine Totalrevision der BV erforderlich ist: Auch in diesem Fall entscheidet das Volk über die Frage, über welche die Räte geteilter Meinung sind (Art. 120 BV 1874; heute: Art. 193 Abs. 2 BV).

werden; dazu gehört […] die Frage der Form der Initiative» (Prot. Kommission-NR 9./10. 5. 1960, 16).

8 In der NR-Kommission regte sich auf Seiten der SP und der LdU gegen diese Regelung Widerstand. Die beiden Parteien wollten, dass zur Wahrung der Volksrechte eine Vo.Iv., welche die Einheit der Materie verletzt, von der BVers weiterhin zweigeteilt werden kann, damit die Initiative «durch eine kleine ‹Operation› mit der Verfassung in Einklang gebracht werden kann» (Votum NR Max Arnold [SP/ZH], Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960, 21).

9 So wurde diese Frage etwa bei der Beratung der *«Rheinau-Initiative»* im StR ausgiebig diskutiert (StenBull StR 1954 116 ff.), wobei die Meinungen weit auseinander gingen: Laut StR Rudolf Stüssi (fraktionslos/GL) war eine Vo.Iv. mit der Ungültigkeitserklärung einer der beiden Räte gleichermassen hinfällig wie eine Vorlage, die in der Schlussabstimmung von einem der beiden Räte abgelehnt wird; die StR Heinrich Heer (Dem./GL) und Alois Zehnder (KVP/ZG) waren dagegen der Meinung, dass bei einer Differenz zwischen den beiden Räten umgehend Volk und Stände zu entscheiden haben; gemäss StR Albert-Edouard Picot (Lib./GE) sollte das übliche Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung kommen. Die Verwaltung ihrerseits bestätigte, dass es sich in diesem Zusammenhang um die gleiche Situation wie bei einer Differenz zum Eintreten handle und deshalb gleich vorzugehen sei. Der Berichterstatter StR Dominik Auf der Maur (KVP/SZ) zeichnete schliesslich bis auf wenige Nuancen jene Lösung auf, die sechs Jahre später von der BVers verabschiedet werden sollte. Die Frage der Differenzbereinigung wurde im Rahmen der *«Initiative Chevallier»* auch im NR diskutiert (StenBull NR 1955 454 und 460). Vgl. dazu auch FERRARI, Zuständigkeit, 31 ff., sowie KUHN, Prinzip, 148 FN 35.

10 Das übliche Differenzverfahren wurde für diese Frage, die keinen Kompromiss zwischen den beiden Räten zulässt, als zu schwerfällig erachtet (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960, 1471]).

3. BV von 1999 und Änderung des GVG vom 9.10.1999

Die BV unterscheidet sich in Bezug auf das Verfahren bei Vo.Iv. von der BV 1874 in drei Punkten: Erstens spricht die BV der BVers ausdrücklich die ausschliessliche Zuständigkeit für die Gültigkeitsprüfung von Vo.Iv. zu (Art. 172 Abs. 1 Bst. f BV). Zweitens führt sie als neues Gültigkeitserfordernis die Einhaltung zwingenden Völkerrechts ein (Art. 139 Abs. 3 BV), entsprechend dem Beschluss der BVers von 1996 zur Ungültigkeitserklärung der von den SD eingereichten Vo.Iv. *«Für eine vernünftige Asylpolitik» (94.061)*. Drittens sieht sie punkto Sanktion neben dieser verfassungsmässigen Verankerung der Ungültigkeitserklärung vor, dass eine Vo.Iv. – gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit – teilweise für ungültig erklärt werden kann. Bis anhin war sich die Lehre nicht einig gewesen, ob diese beim BGer für kant. Vo.Iv. längst gängige Praxis auch für eidg. Vo.Iv. übernommen werden sollte: Während die einen in der Teilungültigkeitserklärung einen Widerspruch zum Grundsatz der «Unabänderbarkeit» von Vo.Iv. sahen, waren andere der Meinung, dass diese im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip stehe (vgl. dazu ODERMATT, Ungültigkeitserklärung, 718 ff.).[11] **7**

Da die Teilungültigkeit auch auf Gesetzesstufe verankert werden musste, wurde das GVG 1962 in der Teilrevision vom 9.10.1999 *(99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV)* ohne weitere Ratsdiskussionen entsprechend angepasst. **8**

4. ParlG

Art. 98 entspricht, abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen, dem Wortlaut von Art. 24 GVG 1962. **9**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Erfordernisse an die Gültigkeit von Vo.Iv.

Gemäss Art. 139 Abs. 3 BV hat die BVers eine Vo.Iv. für ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt.[12] Art. 98 Abs. 1 BV verweist lediglich auf die Verfassungsnorm, ohne dabei die drei Erfordernisse zu definieren, die eine Vo.Iv. erfüllen muss.[13] Diesbezüglich etwas aussagekräftiger ist das BPR: Zumindest die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie werden in Art. 75 Abs. 2 und 3 BPR[14] näher definiert und dienen der BVers als Massgabe. **10**

11 Der NR anerkannte die Zulässigkeit der Teilungültigkeit seit der Prüfung der Vo.Iv. *«Für eine vernünftige Asylpolitik»*, da er über einen entsprechenden Antrag von NR Andreas Gross (SP/ZH) abgestimmt hatte (vgl. AmtlBull NR 1996 303 ff.).

12 Zu erwähnen ist ausserdem der im Zusammenhang mit der *«Initiative Chevallier»* angeführte Ungültigkeitsgrund der «offensichtlichen Undurchführbarkeit» einer Vo.Iv.

13 Da diese Erfordernisse im Verfassungs- und nicht im Parlamentsrecht begründet sind, wird hier nicht näher darauf eingegangen und lediglich auf die entsprechende Literatur verwiesen: s. AUBERT, Art. 139, 1091 ff., BIAGGINI, Kommentar BV, 630 ff. sowie HANGARTNER, Art. 139, 2159 ff.

14 Art. 75 Abs. 2 und 3 BPR:
[2] Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht.
[3] Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist.

11 Bei der Frage der Gültigkeit einer Vo.Iv. handelt es sich um eine juristische Frage, über welche die BVers zu entscheiden hat.[15] Auf die juristische Natur der Aufgabe verweist denn auch der Begriff *«Feststellen»*. Die Gültigkeitsprüfung kann zuweilen sehr komplex und umstritten sein. Die für die Prüfung der Vo.Iv. zuständigen Kommissionen können indessen Verfassungsrechtsexperten beiziehen. Zudem können sie die – für die Volksrechte zuständigen – SPK ersuchen, ihr im Rahmen eines Mitberichts (Art. 49 Abs. 4 ParlG) ihre Meinung zur Gültigkeit einer Vo.Iv. darzulegen.[16]

b) Ungültigkeitserklärung

12 Wird eine Vo.Iv. für ungültig erklärt, wird sie dem Volk nicht unterbreitet. Die Stellungnahme der BVers zur Vo.Iv. fällt somit dahin, und die Beratung des BB ist abgeschlossen. Der Artikel über die Stellungnahme der BVers wird aus dem BB gestrichen, sodass dieser nur noch die Ungültigkeitserklärung beinhaltet, welche Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet wird. Es handelt sich um einen einfachen BB gem. Art. 163 BV. Gemäss Art. 81 Abs. 1 ParlG findet keine Schlussabstimmung statt.

13 Erwähnt die BVers in ihrem Beschluss den Grund für die Ungültigkeitserklärung der Vo.Iv.? Die BVers weist diesbezüglich keine einheitliche Praxis auf: In zwei Fällen begründete sie die Ungültigkeit *(77.036 Vo.Iv. «Gegen Teuerung und Inflation»*: BBl 1977 III 919 f.; *94.062 Vo.Iv. «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»*: BBl 1995 III 570 f.), in zwei Fällen verzichtete sie darauf, den Ungültigkeitsgrund im BB zu erwähnen *(6820 «Initiative Chevallier»*: BBl 1955 II 1463 f.; *94.061 Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik»*: BBl 1996 I 1355 f.).

14 Mit der Erwähnung des Ungültigkeitsgrundes im BB lässt sich vermeiden, dass die beiden Räte eine Vo.Iv. aus unterschiedlichen Gründen für ungültig erklären (das Gleiche gilt im Übrigen auch für die einzelnen Ratsmitglieder). Es wäre denn auch äusserst problematisch, wenn eine Vo.Iv. für ungültig erklärt würde, ohne dass sich die beiden Räte darüber einig sind, welches Verfassungserfordernis nicht erfüllt ist.[17] Die Erwähnung des Ungültigkeitsgrundes im BB läuft allerdings der sonstigen Praxis des Parlaments zuwider, da dieses üblicherweise seine Beschlüsse in den Erlassen nicht begründet. Darüber hinaus kann sich dadurch der parlamentarische Prozess erheblich in die Länge ziehen: Wenn sich die beiden Räte über den Ungültigkeitsgrund nicht einig sind, muss ein Differenzbereinigungsverfahren in die Wege geleitet werden (Art. 89 ParlG), das bis zu einer Einigungskonferenz führen kann (Art. 91–93 ParlG).[18]

---

15 Die BVers handelt in diesem Fall nicht als Legislativorgan, sondern ist vielmehr die Behörde, welche die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zur Gültigkeit von Initiativen vollzieht. Die Fähigkeit der BVers, über die Gültigkeit einer Vo.Iv. zu befinden, ohne sich von politischen Überlegungen leiten zu lassen, wird in der öffentlichen Diskussion gelegentlich infrage gestellt. Es gibt diesbezüglich zahlreiche Reformvorschläge, die im Rahmen dieses Beitrags aber nicht näher thematisiert werden, weil sie die BV und nicht das ParlG betreffen.

16 Es gibt unseres Wissens nur einen einzigen solchen Fall: Im Rahmen der Prüfung der Vo.Iv. «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» verfasste die SPK einen Mitbericht zhd. der SiK (s. AmtlBull StR 1995 369 ff.).

17 Dieses Szenario trat bei der *«Initiative Chevallier»* beinahe ein, führten StR und NR doch unterschiedliche Ungültigkeitsgründe an und fanden einzig in der zeitlichen Undurchführbarkeit der Vo.Iv. einen gemeinsamen Nenner. In der Folge strich der NR die vier vom StR angeführten Gründe aus dem BB (StenBull StR 1955 269; StenBull NR 1955 449, 474).

18 Verwirft ein Rat den Einigungsantrag, gibt es keinen Parlamentsbeschluss innert der Behandlungsfrist (Art. 93 Abs. 2 und Art. 106 ParlG). Die Vo.Iv. muss in diesem Fall als gültig betrachtet und (ohne Abstimmungsempfehlung der BVers) der Volksabstimmung unterbreitet werden.

c) Teilungültigkeitserklärung

15 Die Möglichkeit der Teilungültigkeitserklärung wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht: Wenn nur ein Teil der Vo.Iv. die Verfassungserfordernisse nicht erfüllt, kann es eine übermässige Sanktion sein, die Initiative als Ganzes für ungültig zu erklären. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu kantonalen Vo.Iv. ist die Teilungültigkeit der Gesamtungültigkeit vorzuziehen, wenn «vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre» (BGE 725 I 21). Ob die Unterzeichner die Vo.Iv. auch unterzeichnet hätten, wenn sie ihnen ohne die problematischen Teile vorgelegt worden wäre, ist natürlich schwer zu beurteilen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann das nur angenommen werden, «wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Inhaltes beraubt wird» (BGE 725 I 21).[19]

16 Mit der Teilungültigkeitserklärung begibt sich die BVers also auf schwieriges Gelände, das sie nur beschreiten sollte, wenn sie sich sicher ist, dass dabei die Unterzeichner nicht hintergangen werden. So gesehen scheint Art. 98 Abs. 1 sehr offen formuliert und der BVers nicht genügend Leitplanken zu verschaffen. De lege ferenda könnte eine Formulierung Sinn machen, welche festlegt, unter welcher Voraussetzung eine Vo.Iv. für teilungültig erklärt werden kann und muss.[20]

17 Wenn die Räte prüfen, ob eine Vo.Iv. für teilweise ungültig zu erklären ist, müssen sie sich nicht nur fragen, ob die Unterzeichner die Vo.Iv. auch unterzeichnet hätten, wenn sie nur den gültigen Teil umfasst hätte, sondern sie müssen auch den Erfordernissen von Art. 99 ParlG Rechnung tragen (s.a. Art. 99 N 3). Dieser Artikel lässt zwar die Streichung gewisser Teile der Vo.Iv. zu, nicht aber die Änderung ihres Wortlauts.[21] Bei einer ausformulierten Vo.Iv. dürfte dieses Vorgehen möglich sein, sofern Sätze oder Absätze gestrichen werden können, ohne dass am verbleibenden Wortlaut Änderungen vorgenommen werden. Es sind denn auch in der Praxis bereits derartige Anträge gestellt worden.[22] Bei einer nicht ausformulierten Vo.Iv. könnte dieses Vorgehen schwieriger oder zuweilen gar unmöglich

19 In dieser Frage war die bundesgerichtliche Rechtsprechung früher viel restriktiver. Seit einem Entscheid von 1935 (BGE 61 I 331) musste gemäss BGer der beanstandete Teil von offensichtlich untergeordneter Bedeutung sein, damit von einer Unterstützung der Unterzeichner ausgegangen werden konnte. 1979 lockerte das BGer seine diesbezügliche Praxis. Fortan durfte der gestrichene Teil von einer gewissen Bedeutung sein, sofern der verbleibende Teil ein sinnvolles Ganzes i.S. der ursprünglichen Stossrichtung ergibt (Entscheid Cristin; BGE 105 Ia 362) Siehe dazu Grisel, Validité, und Auer, Problèmes, 52 ff. Die SPK-NR folgte in ihrem Bericht vom 7.5.1999 der jüngeren, liberalen Rechtsprechungsvariante des BGer (BBl 1999 4823 f.).

20 Bspw. könnte in einem Abs. 1bis präzisiert werden, dass die BVers eine Vo.Iv. für teilweise ungültig erklärt, wenn nur ein Teil der Initiative die Erfordernisse von Art. 139 Abs. 3 BV nicht erfüllt und der verbleibende Teil ein sinnvolles Ganzes i.S. der ursprünglichen Stossrichtung ergibt.

21 Dies veranlasste NR Serge Beck (LPS/VD) bei der Beratung um die Aufnahme der Teilungültigkeit ins GVG anlässlich der Teilrevision vom 9.10.1999 zur Bem., dass diese geschickte Skalpellführung des Gesetzgebers den Neid der Scherenschnittkünstler von Château-d'Oex wecken könnte («[…] le Parlement […] est chargé de manier le scalpel légal avec une habileté qui devrait faire envie aux artistes spécialistes des découpages de la région de Château-d'Oex») (AmtlBull NR 1999 1093).

22 Ein Bsp. für einen korrekten Antrag bildet der Antrag von StR Robert Cramer (GPS/GE), die Vo. Iv. *«Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (09.060)* für teilweise ungültig zu erklären (AmtlBull StR 2010 321 f.). S. auch den Entwurf des BR für den BB zur Vo.Iv. *«Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» (13.091*; BBl 2013 9459 ff.. Das parlamentarische Verfahren ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch im Gange). Ein

sein. So ist es denkbar, dass die Initiative derart formuliert ist, dass die gültigen und die ungültigen Teile so ineinandergreifen, dass die Herauslösung der strittigen Teile aus den zulässigen nicht möglich ist, ohne am Wortlaut Änderungen vornehmen zu müssen.

18 Es stellt sich auch die Frage, wie in den Räten die Abstimmung erfolgen soll, wenn drei Anträge gestellt werden – der erste auf Gültigkeit, der zweite auf Teilungültigkeit, der dritte auf Ungültigkeit der Vo.Iv. Möglich sind die folgenden drei Vorgehensweisen:

Vorgehen A. 1. Abstimmung: Gültigkeit/Teilungültigkeit; 2. Abstimmung: obsiegender Antrag/Ungültigkeit;

Vorgehen B. 1. Abstimmung: Gültigkeit/Ungültigkeit; 2. (falls der Antrag auf Ungültigkeit obsiegt): Ungültigkeit/Teilungültigkeit;

Vorgehen C. 1. Abstimmung: Ungültigkeit/Teilungültigkeit; 2. Abstimmung: obsiegender Antrag/Gültigkeit.

19 Vom Vorgehen A ist abzusehen, da in der ersten Abstimmung gleichzeitig über zwei Fragen entschieden werden muss:[23] zum einen über die Gültigkeit, zum andern über die Möglichkeit, den problematischen Initiativteil zu streichen, ohne den verbleibenden Teil zu verfälschen.[24] Das Vorgehen B ist im Unterschied zum Vorgehen A logisch: Hier wird zuerst über die Gültigkeitsfrage entschieden, danach – erst wenn ein Ungültigkeitsgrund erkannt worden ist – über die Frage, ob die Unterzeichner die Vo.Iv. auch in der beschnittenen Form noch unterstützen würden. Das Vorgehen B ist aber insofern problematisch, als nicht über den Antrag auf Teilungültigkeit abgestimmt wird, falls der Rat die Vo.Iv. für gültig erklärt. Dies widerspricht dem Recht jedes Ratsmitglieds, seine Anträge zur Abstimmung zu bringen (Art. 160 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Abs. 2 und 76 Abs. 1 ParlG).[25] Das Vorgehen C ist frei von den Mängeln der Varianten A und B, weshalb es angewendet werden sollte: Bei diesem Vorgehen kann erstens über alle drei Anträge abgestimmt werden, zweitens ist es auch logisch, da hier zuerst über die Möglichkeit entschieden wird, einen Teil der Vo.Iv. zu streichen, danach darüber, ob ein Ungültigkeitsgrund vorliegt.

2. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2)

20 Abs. 2 sieht ein abgekürztes Differenzbereinigungsverfahren vor, wenn sich die beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit einer Vo.Iv. nicht einig werden (s.a. Art. 95 N 5). Demnach gilt der Beschluss jenes Rates, der die Gültigkeit der Vo.Iv. erklärt und danach bestätigt hat. Analog dazu wird im Falle, dass die Beschlüsse der beiden Räte nur bei einem Teil der Initiative voneinander abweichen, jener Teil als gültig anerkannt, den einer der beiden Räte zweimal für gültig erklärt hat.

---

anderes – allerdings weniger ausgearbeitetes – Bsp. ist der Antrag Gross zur Vo.Iv. *«Für eine vernünftige Asylpolitik»* (*94.061*; AmtlBull NR 1996 332 f.).

23 Dieses Vorgehen widerspricht deshalb Art. 79 ParlG, wonach in einer Abstimmung nur über ein und dieselbe Frage abgestimmt werden darf.

24 Im Fall der Vo.Iv. *«Für eine vernünftige Asylpolitik»* (AmtlBull NR 1996 332 f.) und der Vo.Iv. *«Für die Ausschaffung krimineller Ausländer»* (AmtlBull StR 2010 321 f.) wurde dieses Vorgehen angewandt.

25 Bei der Prüfung der «Ausschaffungs-Initiative» entschied sich die SPK-StR gleichwohl für das Vorgehen B. Sie erklärte die Vo.Iv. für gültig und liess trotzdem über den Teilungültigkeitsantrag abstimmen. Die zweite Abstimmung war zwar nicht logisch, doch wurde damit das Recht der Antragstellenden gewahrt, ihren Antrag zur Abstimmung zu bringen (Prot. Kommission-StR 1./2.2.2010, 23).

Da diese Regel dem Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse der Räte (Art. 156 Abs. 2 BV und Art. 83 ParlG) widerspricht, war sie lange auf keine klare Verfassungsgrundlage abgestützt. Dieser Widerspruch wurde 2003 im Rahmen der pa.Iv. *99.436 «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte»* mit der Einführung von Art. 156 Abs. 3 Bst. a BV aufgehoben. Danach hat das Gesetz Bestimmungen vorzusehen, um sicherzustellen, dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse über die Gültigkeit oder Teilungültigkeit einer Vo.Iv. zustande kommen. **21**

Mit dieser Differenzbereinigungsregel wird i.S. des Grundsatzes in dubio pro populo Partei für die Volksrechte ergriffen. BR Ludwig von Moos sprach 1960, als diese Regel eingeführt wurde (vgl. N 6), zu Recht von einer «Präsumption der Gültigkeit eines Begehrens» (Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960 25).[26] Können sich die Räte über die Gültigkeitsfrage nicht einigen, wird die Vo.Iv. als gültig betrachtet, um die Ausübung der Volksrechte zu ermöglichen. **22**

Wie bereits erwähnt (vgl. N 20), gilt diese Regel auch bei der Teilungültigkeit einer Vo. Iv: Spricht sich ein Rat für die Ungültigkeit und der andere Rat für die Teilungültigkeit aus und halten beide Räte an ihren Beschlüssen fest, so setzt sich die Teilungültigkeit durch. Diese Bevorzugung der Teilungültigkeit gegenüber der Ungültigkeit kommt der Wahrung der Volksrechte allerdings nur dann zugute, wenn angenommen werden kann, dass die Unterzeichner die Vo.Iv. auch ohne den ungültigen Teil unterstützen würden. **23**

Die Anwendung dieser Bestimmung bedeutet auch, dass in Fällen, in welchen sich ein Rat für die Gültigkeit und der andere für die Ungültigkeit ausspricht und der erstere die Vo.Iv. in der zweiten Beratung für teilweise ungültig erklärt, dieser Beschluss endgültig wird. Störend an dieser Lösung ist der Umstand, dass der andere Rat nicht darüber befinden kann, ob die Streichung gewisser Teile der Vo.Iv. zulässig ist.[27] **24**

3. Anwendungsfälle

Die BVers hat bisher viermal eine Vo.Iv. für ungültig erklärt. Bei der Vo.Iv. *«Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben» (6820)* war die zeitliche Undurchführbarkeit ausschlaggebend;[28] bei den Vo.Iv. *«Gegen Teuerung und Inflation» (77.036)* und *«Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» (94.062)* war der Grund die Verletzung der Einheit der Materie, und bei der Vo.Iv *«Für eine vernünftige Asylpolitik» (94.061)* war die Verletzung des ius cogens die Ursache. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes ist noch offen, ob die BVers dem Antrag des BR folgt, die Vo.Iv. **25**

26 In einem Einkammerparlament wie dem Zürcher Kantonsrat wird der Gültigkeitsvermutung dadurch Geltung verschafft, dass zur Ungültigkeitserklärung einer Vo.Iv. eine qualifizierte Mehrheit (2/3 der anwesenden Kantonsratsmitglieder) erforderlich ist. In anderen Kantonsparlamenten gibt es keinen derartigen Verfahrensmechanismus. In gewissen Kantonen wird die Gültigkeitsvermutung dadurch zum Ausdruck gebracht, dass für eine Ungültigkeitserklärung eine offensichtliche Verletzung der Gültigkeitserfordernisse vorliegen muss. Vergleiche dazu Lutz/Strohmann, Wahl- und Abstimmungsrecht, 117, und Auer, Problèmes, 48 f.

27 Die Anwendung dieser Bestimmung könnte auch dann Probleme stellen, wenn sich die Räte bei einer Initiative, welche die Einheit der Materie nicht wahrt, über den beizubehaltenden Teil nicht einig sind. Sollten die beiden Räte bei der zweiten Beratung an ihren Positionen festhalten, käme es in Anwendung von Abs. 2 zur paradoxen Situation, dass die Initiative als Ganzes für gültig erklärt würde, obschon sich die Räte einig sind, dass sie die Einheit der Materie verletzt.

28 Bei dieser Vo.Iv. wurden noch andere Gründe angeführt, namentlich in Bezug auf die Einheit der Form und die Einheit der Materie, doch wurden sich die Räte darüber nicht einig (s. FN 17).

«Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» (13.091) teilweise ungültig zu erklären (vgl. FN 22).

26 Unseres Wissens gibt es nur einen einzigen Fall, in dem sich die Räte im Hinblick auf den Umgang mit einer Vo.Iv. nicht einig waren: Bei der Prüfung der Vo.Iv. *«Über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums» (72.143)* plädierte der NR für Gültigkeit und der StR für Ungültigkeit. Da der NR an seiner Position festhielt, wurde die Vo.Iv. für gültig erklärt (AmtlBull NR 1975 1073 ff.; AmtlBull StR 1975 772 ff; AmtlBull NR 1976 315 ff.; AmtlBull StR 1976 498 ff.).

Art. 99

siehe Aktualisierung Art. 99

Unabänderbarkeit von Volksinitiativen	**Eine Volksinitiative ist in allen gültigen Teilen, so wie sie lautet, der Volksabstimmung zu unterbreiten.**
Interdiction de modifier le texte d'une initiative populaire	L'initiative populaire ou ses parties valables sont soumises en l'état à la votation populaire.
Non modificabilità del testo delle iniziative popolari	L'iniziativa deve essere sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni in tutte le sue parti valide, nel loro tenore originale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 Pa.Iv. Anpassungen an die neue BV: Änderung GVG 9.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3573 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff).

Literatur

Biaggini, Art. 139, in: Biaggini, Kommentar BV, 628 ff.; Ehrenzeller/Nobs, Art. 139, in: St. Galler Kommentar, 2169 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Unabänderbarkeit von Vo.Iv. war bereits im BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27.1.1892 (Initiativengesetz) verankert. Gemäss Art. 8 des Initiativengesetzes hatten die Räte darüber Beschluss zu fassen, «ob sie dem Initiativentwurf, so wie derselbe lautet, zustimmen oder nicht».[1] Im GVG

1 Unter dem Initiativengesetz war die BVers – allerdings ohne explizite Rechtsgrundlage – befugt, den Wortlaut der Vo.Iv. zu ändern, wenn zwischen der deutschen, der französischen und der italie-

1962 war der Grundsatz der Unabänderbarkeit in Art. 27 Abs. 1 festgelegt. Demzufolge hatte die BVers darüber Beschluss zu fassen, «ob sie dem Begehren, so wie es lautet, zustimmt oder nicht». Die mit der neuen BV eingeführte Möglichkeit, eine Vo.Iv. für teilweise ungültig zu erklären, erforderte die Anpassung dieses Artikels, was in der GVG-Teilrevision vom 9.10.1999 umgesetzt wurde. Das ParlG brachte in dieser Sache keine materielle Änderung mehr.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Wie die SPK-NR in ihrem Bericht von 1.3.2001 festhält, geht der Grundsatz der Unabänderbarkeit von Vo.Iv. implizit aus Art. 139 BV hervor (BBl 2001 3573 f.). Könnte der Wortlaut geändert werden, würde das Kernstück der Volksrechte, nämlich die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, einen Vorschlag ohne Einmischung des Parlaments dem Stimmvolk zu unterbreiten, grundsätzlich in Frage gestellt. Deshalb ist es sinnvoll, das Änderungsverbot für das Parlament explizit im Gesetz zu verankern.

3 Während der Titel von Art. 99 vermuten lässt, dass die Bestimmung im Widerspruch zur in Art. 98 vorgesehenen Möglichkeit steht, eine Vo.Iv teilweise ungültig zu erklären, trägt der Artikel selbst einer allfälligen Teilungültigkeitserklärung Rechnung. So ist von der «Volksinitiative […] in allen gültigen Teilen» die Rede. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dieser Artikel bei einer Teilungültigkeitserklärung nicht zu berücksichtigen ist: Gemäss Art. 99 ist die BVers verpflichtet, die Vo.Iv. als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn die Streichung der problematischen Teile eine Änderung des verbleibenden Wortlauts bedingt (s. Art. 98 N 17).

4 Art. 99 ist sowohl für Vo.Iv. in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs als auch für jene in der Form der allgemeinen Anregung gültig.[2] Er findet sich im Kapitel über die gemeinsamen Bestimmungen zu den beiden Initiativtypen, mit welchen eine Teilrevision verlangt werden kann. Deshalb ist übrigens auch von «Volksabstimmung» und nicht wie in der italienischen Fassung irrtümlicherweise von «voto del Popolo e dei Cantoni»[3] die Rede. Bei einer ausformulierten Initiative liegt die Unabänderbarkeit auf der Hand, aber auch bei einer nicht ausformulierten Initiative ist sie gerechtfertigt: Da der Wortlaut der Initiative den Auftrag an das Parlament darstellt, darf dieser von ihm nicht geändert werden können.

5 Der Grundsatz der Unabänderbarkeit von Vo.Iv. bedeutet allerdings nicht unbedingt, dass die Artikelnummerierung nicht geändert werden darf. Eine solche Änderung kann aufgrund einer zwischen der Einreichung der Vo.Iv und der Beratung im Parlament erfolgten

---

nischen Version redaktionelle Unstimmigkeiten bestanden (dabei passte die BVers den Wortlaut jeweils an jene Version an, die am meisten Unterschriften erhalten hatte, d.h. grundsätzlich an den deutschen Text). Diese Unstimmigkeiten waren relativ häufig, da die Behörden damals vor der Unterschriftensammlung noch keine Vorprüfung durchführten und die Korrektheit der verschiedenen Versionen somit allein von der Sorgfalt des Initiativkomitees abhing (vgl. hierzu Botschaft BR 16.11.1948 [BBl 1948 III 925 ff.]). Ab 1962 war der BR für die Korrektur der Initiativtexte zuständig (der BR passte beim Feststellen des Zustandekommens einer Vo.Iv. ggf. deren Wortlaut an) (Art. 22 Abs. 4 GVG 1962). Seit dem Inkrafttreten des BPR vom 17.12.1976 werden die Vo.Iv. von der BK vorgeprüft, weshalb seither keine Unstimmigkeiten mehr aufgetreten sind.

2 Hierin besteht ein Unterschied zum Initiativengesetz von 1892 und zum GVG 1962, in denen die Unabänderbarkeit nur in Bezug auf die ausformulierte Vo.Iv. verankert ist.

3 Für eine Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung ist nur das Volksmehr, nicht aber das Ständemehr relevant.

Verfassungsrevision notwendig werden, wenn dadurch die Nummerierung der Artikel in der Vo.Iv. hinfällig geworden ist. Solche Änderungen nimmt jeweils die RedK bei der Vorbereitung der Schlussabstimmungstexte vor.[4]

6 Diese Art von Änderungen ist von jenen Anpassungen zu unterscheiden, die an Vo.Iv. vorgenommen werden sollten, weil deren Wortlaut hinfällig geworden ist. Das war der Fall, als nach der Totalrevision der BV die Texte der für die Volksabstimmung reifen bzw. in der BVers hängigen Vo.Iv. an die neue Verfassung angepasst werden mussten. Die volksabstimmungsreifen Vo.Iv. wurden über einen einfachen BB geändert, die im Parlament hängigen von der RedK (s. *99.057 Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung. Anpassung an der Gesetzgebung* [BBl 1999 7927]). Diese Änderungen waren nur möglich, weil Ziff. III des BB vom 18.12.1999 über eine neue BV die BVers ermächtigte, die betroffenen Vo.Iv. mit einem einfachen BB an die neue Verfassung anzupassen.

b. Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs

Art. 100

Abstimmungsempfehlung	**Die Bundesversammlung beschliesst innert 30 Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs darüber, ob sie die Initiative Volk und Ständen zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt.**
Recommandation en vue de la votation populaire	Dans un délai de 30 mois à compter du dépôt d'une initiative revêtant la forme d'un projet rédigé, l'Assemblée fédérale décide si elle recommandera au peuple et aux cantons de l'accepter ou de la rejeter.
Raccomandazione di voto	Entro trenta mesi dal deposito di un'iniziativa presentata in forma di progetto elaborato, l'Assemblea federale decide se raccomandarne al Popolo e ai Cantoni l'accettazione o il rifiuto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	2
3. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Abstimmungsempfehlung	8
2. Frist	11

Materialien

BG vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV (AS 1892 885 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

4 Als Bsp. sei hier die Vo.Iv. *«Für den Schutz vor Waffengewalt» (09.098)* genannt.

85.226 Pa.Iv. Volksinitiative mit Gegenentwurf: Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR 3.9.1987 (BBl 1987 III 377 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1990 II 1530 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 16.11.2000; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3577); AmtlBull NR 2001 1355 ff.; AmtlBull StR 2002 7 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: AmtlBull NR 2008 855 ff; Arbeitspapier Sekretariat SPK 5.5.2008 (Beilage Prot. SPK-NR 22.5.2008); AmtlBull StR 2008 712 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Buttikon 2002 (zit. ALBRECHT, Gegenvorschläge); AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967; DELLEY, L'initiative populaire en Suisse, Lausanne 1978 (zit. DELLEY, Initiative); EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 (neu), in: St. Galler Kommentar, 2149 ff. (zit. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139); EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 (alt), in: St. Galler Kommentar, 2175 ff. (zit. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 [alt]); GRISEL, Initiative et référendum populaires, 2004 (zit. GRISEL, Initiative); HANGARTNER/KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, insb. 331 ff.; SIGG, Die Eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978; WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978; WILDHABER, Art. 121/122, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. WILDHABER, Art. 121/122).

I. Entstehungsgeschichte[1]

1. Initiativengesetz von 1892

1 Das BG vom 27.1.1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV (Initiativengesetz), das den am 5.7.1891 angenommenen Art. 122 BV 1874 umsetzte, sah in seinem Art. 8 vor, dass die BVers zu einer Vo.Iv. auf Teilrevision der BV Stellung nimmt. Unklar ist, ob Art. 121 Abs. 6 BV 1874 die BVers zur Stellungnahme verpflichtete oder sie lediglich dazu ermächtigte.[2] Die gesetzliche Bestimmung hatte klar verpflichtenden Charakter, hiess es in Art. 8 doch explizit, dass die Räte darüber «Beschluss zu fassen [haben], ob sie dem Initiativentwurf […] zustimmen oder nicht». Besondere Vorkehrungen, die BVers von einem Nicht-Entscheid abzuhalten, enthielt das Gesetz jedoch nicht. Aufgrund der Verpflichtung der Räte zur Beschlussfassung wurde in der Praxis allerdings konsequenterweise weder über Eintreten befunden, noch eine Gesamt- und Schlussabstimmung durchgeführt.[3]

2. GVG von 1962

2 Art. 27 Abs. 1 GVG 1962 übernahm in Bezug auf den Beschluss der BVers über eine Abstimmungsempfehlung im Wesentlichen die Formulierung aus dem Initiativengesetz. Art. 27 Abs. 4 GVG 1962 hielt zudem ausdrücklich fest, dass im Fall von Differenzen zwischen den Räten das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren einzuleiten sei.[4]

1 Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Schilderung der Entstehungsgeschichte der Abstimmungsempfehlung. Zur Genese der Behandlungsfrist für die BVers s. Art. 97 N 1 ff.
2 Gemäss WILDHABER «kann» die BVers Stellung nehmen (WILDHABER, Art. 121/122, 33).
3 Vergleiche z.B. die Beratungen zur Vo.Iv. zur Einführung der direkten Bundessteuer (StenBull StR 1918 1 ff.; StenBull NR 1918 40 ff.)
4 Vergleiche für das damalige (vom heutigen erheblich abweichende) Differenzbereinigungsverfahren die Entstehungsgeschichte zu Art. 89 ff. ParlG.

Der Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 und 3 legt nahe, dass das GVG 1962 der BVers die Möglichkeit zugestehen wollte, auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. So ist davon die Rede, dass die BVers die Vo.Iv. «*mit oder ohne* Empfehlung auf Annahme» (Abs. 2) bzw. «*mit oder ohne* Verwerfungsantrag» (Abs. 3) der Volksabstimmung unterbreite. Dieser Eindruck wird bestätigt durch den Wortlaut von Art. 27 Abs. 3ter, der anlässlich der GVG-Teilrevision vom 7. 10. 1988 eingeführt wurde.[5] Offenbar wurden diese Formulierungen nicht als im Widerspruch zu Art. 27 Abs. 1 stehend betrachtet, gemäss welchem die BVers «darüber Beschluss zu fassen [hat], ob sie dem Begehren […] zustimmt oder nicht», was zeigt, dass der Beschluss einer Abstimmungsempfehlung nicht als Pflicht der BVers gesehen wurde.[6]

3 Wie bereits das Initiativengesetz kannte auch das GVG 1962 keine besonderen Bestimmungen zur Sicherstellung eines Beschlusses zur Abstimmungsempfehlung. Anders als während der Geltungsdauer des Gesetzes von 1892 wurde eine Gesamt- sowie eine Schlussabstimmung durchgeführt, womit die Räte die Möglichkeit hatten, den BB abzulehnen und Volk und Stände ohne Abstimmungsempfehlung abstimmen zu lassen.[7] Anträge auf Nichteintreten wurden erst mit der Totalrevision des GRN von 1974 bzw. des GRS von 1975 ausdrücklich ausgeschlossen,[8] da die Behandlung einer Vo.Iv. nicht unterbleiben darf.

4 Zwischen 1962 und 2002 verzichtete die BVers in einem Fall auf eine Abstimmungsempfehlung: bei der Vo.Iv. *«Für die Fristenlösung» (76.050 Schwangerschaftsabbruch (Fristenlösung). Volksbegehren)*.[9] Der NR beschloss zwei Mal, die Abstimmungsempfehlung aus dem BB zu streichen (AmtlBull NR 1976 1513; AmtlBull NR 1977 498), der StR beschloss dagegen zwei Mal, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, und erklärte diesen Beschluss in der Folge für definitiv (AmtlBull StR 1976 364; AmtlBull StR 1977 132; s.a. Art. 91 N 2). Schliesslich nahmen die Räte den als «Kompromisslösung» (AmtlBull NR 1977 535)[10] dargestellten Antrag der Einigungskonferenz an und verzichteten auf eine Abstimmungsempfehlung unter gleichzeitiger Feststellung im Ingress, «dass die beiden Räte sich nicht über eine Abstimmungsempfehlung einigen konnten» (BBl 1977 II 434; AmtlBull StR 1977 233; AmtlBull NR 1977 535).

---

5 Gemäss dessen drittem Satz beschliesst der Rat definitiv über den (zuvor eventualiter bereinigten) Gegenentwurf, wenn er die Initiative entweder zur Ablehnung empfohlen oder auf die Abstimmungsempfehlung *verzichtet* hat.

6 Vergleiche in diesem Sinne auch den Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR 3. 9. 1987 (BBl 1987 III 377, 384 f.).

7 Vergleiche z.B. die Vo.Iv. *«Für die Fristenlösung»* (AmtlBull StR 1976 355 ff.; AmtlBull NR 1976 1490 ff., 1505 ff.).

8 Vergleiche Art. 64 Abs. 2 GRN 1974; Art. 62 Abs. 2 GRS 1975.

9 Grisel nennt auch noch den Fall der Vo.Iv. *«Gegen übermässige Futtermittelimporte und ‹Tierfabriken› sowie für bestmögliche Nutzung des einheimischen Bodens»*, bei welcher der Ablauf der Frist zum Ausbleiben einer Abstimmungsempfehlung führte (Grisel, Initiative, 228). Siehe dazu Art. 106 N 6.

10 Der Berichterstatter, NR André Gautier (LPS/GE), betrachtete bei einem Scheitern der Vorlage weniger die fehlende Abstimmungsempfehlung als Problem, als vielmehr die Tatsache, dass Volk und Stände «auf der Basis eines Beschlusses des Bundesrates» und nicht der BVers zu entscheiden gehabt hätten (AmtlBull NR 1977 535).

3. ParlG

Der Inhalt von Art. 27 Abs. 1 GVG 1962 wurde in Art. 100 ParlG überführt. Dieser gab in den Beratungen zum ParlG zu keinerlei Diskussion Anlass (Prot. SPK-NR 16.11.2000, 18; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 3; AmtlBull NR 2001 1354; AmtlBull StR 2002 21). **5**

Im Rahmen der Debatten zur Änderung vom 4.10.2002 der BV (AS 2003 1949 ff.) wurde die Frage, ob die BVers zur Stellungnahme verpflichtet ist, auf Verfassungsstufe bejahend beantwortet (AmtlBull StR 2001 497). **6**

Seit Inkrafttreten des ParlG wird auf die Gesamtabstimmung über den BB verzichtet (Art. 74 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Die Durchführung einer Schlussabstimmung wurde jedoch beibehalten, dies auch nach Einführung eines separaten BB für den Gegenentwurf (Art. 81 ParlG). Das Risiko, dass die BVers keine Abstimmungsempfehlung beschliesst, besteht folglich noch immer (vgl. dazu auch N 10).[11] Allerdings bestünde dieses auch ohne Schlussabstimmung.[12] **7**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abstimmungsempfehlung

Art. 139 Abs. 5 zweiter Satz BV *verpflichtet* die BVers zum Beschluss einer Abstimmungsempfehlung über eine Vo.Iv. auf Teilrevision der BV in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes (Ehrenzeller/Nobs, Art. 139, 2171).[13] Grundsätzlich ist die Empfehlung auf Annahme oder die Empfehlung auf Ablehnung möglich.[14] Der Verzicht auf eine Stellungnahme ist nicht vorgesehen. **8**

Die Abstimmungsempfehlung wird als Art. 2 des BB beschlossen. Für die Behandlung gelangen die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren bei der Beratung von Erlassentwürfen zur Anwendung (Art. 74 ff. ParlG). Besonderheiten ergeben sich aus der Verpflichtung der BVers zum Beschluss einer Abstimmungsempfehlung: So ist Eintreten auf den BB obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Als logische Folge führen die Räte auch keine Gesamtabstimmung durch (Art. 74 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Auch eine Abschreibung gem. Art. 90 ParlG ist nicht möglich.[15] In Bezug auf die Beschlussfassung in der Einigungskonferenz (Art. 92 Abs. 3 ParlG) gilt es zu beachten, dass der Einigungsantrag nicht auf Abschreibung der Vorlage lauten darf. Ein entsprechender Antrag in der Einigungskonferenz wäre nicht zulässig.[16] Auch ein Antrag auf Streichung von Art. 2 des BB über die Vo.Iv. – sei es in der Einigungskonferenz, sei es vorher – ist als unzulässig zu betrachten. **9**

---

11 Vergleiche Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei» (08.080)*: Ablehnung des BB durch den NR in der Schlussabstimmung.

12 Vergleiche Vo.Iv. *«Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» (09.074)*: Ablehnung des Einigungsantrages durch den NR); Vo.Iv. *«Eigene vier Wände dank Bausparen» (09.074)*: Ablehnung des Einigungsantrages durch den StR.

13 Grisel ist hier a.M., vgl. Grisel, Initiative, 228.

14 Für die Möglichkeit des Gegenentwurfs vgl. Art. 101 und 102 ParlG.

15 Der BR wollte das im Rahmen seiner Vorlage zur Einführung der allgemeinen Vo.Iv. (*06.053*; BBl 2006 5331 ff.) in Art. 90 ParlG explizit festhalten. Die Räte traten auf die Vorlage jedoch nicht ein.

16 Dies im Unterschied zu Einigungskonferenzen zu Differenzen in anderen Erlassentwürfen (vgl. Art. 92 N 9).

10 Mit der Durchführung einer Schlussabstimmung folgt die Praxis der geschilderten Logik allerdings nicht. Die Schlussabstimmung eröffnet den Räten die Möglichkeit, den BB nicht zustande kommen zu lassen (Art. 81 Abs. 3 ParlG) und somit auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. Das ist wie gesehen verfassungsrechtlich problematisch (vgl. N 8). Diese Praxis stützt sich allerdings auf ausdrückliche Beschlüsse der Räte: Anlässlich der Beratungen zur Änderung vom 3.10.2008 des ParlG beschlossen diese, dass ein BB über eine Vo.Iv. als ein dem obligatorischen Referendum unterstehender Erlassentwurf zu betrachten sei, über welchen als solchen eine Schlussabstimmung durchzuführen ist (AmtlBull NR 2008 861;[17] AmtlBull StR 2008 716). Die Bestimmungen von Art. 81 ParlG zur Schlussabstimmung sind also anwendbar. Wer Art. 81 ParlG hingegen nach seinem Wortlaut auslegt, kommt zum Schluss, dass der BB über die Vo. Iv. vielmehr einem einfachen BB gem. Art. 29 Abs. 1 ParlG entspricht, über den als solchen keine Schlussabstimmung stattfände: Nicht der BB untersteht dem obligatorischen Referendum, sondern die Vo.Iv.[18] Der BB dient lediglich als Mittel, die Beschlüsse der BVers über deren Gültigkeit und über die Abstimmungsempfehlung festzuhalten.

2. Frist

11 Die BVers muss eine Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs innert 30 Monaten nach deren Einreichung bei der BK behandeln, sofern keine Fristverlängerung gem. Art. 105 ParlG beschlossen wurde. Hat die BVers nach Ablauf dieser 30 Monate nicht Stellung genommen, wird die parlamentarische Behandlung abgebrochen, und der BR ordnet gestützt auf Art. 106 ParlG die Volksabstimmung an.

12 Die Frist beginnt mit der Einreichung der Vo.Iv. bei der BK (Art. 71 BPR), nicht mit der Feststellung des Zustandekommens der Initiative oder der Veröffentlichung der entsprechenden Botschaft durch den BR. Dies garantiert dem Initiativkomitee, dass die Frist zu einem bestimmten Zeitpunkt endet und die Volksabstimmung in Anbetracht der zehn Monate, die dem BR für deren Organisation zur Verfügung stehen (Art. 75a Abs. 1 BPR), spätestens 40 Monate (52 Monate bei einer Verlängerung der Frist durch die BVers gem. Art. 105 ParlG) nach Einreichung der Initiative stattfindet.

13 Wie lange diese Frist sein soll, ist eine besonders heikle Frage, da die Wahrung der Volksrechte mit dem legitimen Anspruch der Behörden, für die eingehende Prüfung einer Vo.Iv. genügend Zeit zu haben, in Einklang zu bringen ist. Je länger die Frist ist, desto fundierter können die Behörden zu einer Vo.Iv. Stellung nehmen, desto grösser wird aber auch das Risiko, dass eine Vo.Iv. an Aktualität verliert oder die Behörden gar auf Zeit spielen (WILDHABER, Art. 121/122, 24; DELLEY, Initiative, 99 ff.; ALBRECHT, Gegenvorschläge, 203 ff.).[19]

---

17 Der NR verzichtete auf die von der SPK-NR beantragte ausdrückliche Bestimmung, wonach in diesem Fall keine Schlussabstimmung stattfindet. Vergleiche in diesem Zusammenhang auch Arbeitspapier Sekretariat SPK 5.5.2008 (Beilage Prot. SPK-NR 22.5.2008).

18 Dies zeigt sich bereits darin, dass über die Vo.Iv. auch dann abgestimmt wird, wenn der BB nicht zu Stande kommt (Art. 106 ParlG). Auch über einen BB zu einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung findet im Übrigen keine Schlussabstimmung statt (vgl. dazu Art. 103 N 6). Dort wird das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren gemäss Art. 95 ParlG angewendet, welches bei der Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes nur aufgrund der Möglichkeit der Unterbreitung eines Gegenentwurfes keine Anwendung findet.

19 Die Behörden sind allenfalls auch an einer längeren Frist interessiert, damit sie bei Bedarf die Behandlung einer Vo.Iv. verschieben können, um sich mit anderen, als wichtiger erachteten Dossiers zu beschäftigen (WILDHABER, Art. 121/122, 24). Das ist namentlich für den NR mit seiner

Dennoch ist das Dilemma zwischen der Wahrung des Volksinitiativrechts und dem legitimen Anspruch der Behörden, über genügend Zeit zu verfügen, zu relativieren. So könnte eine sehr kurze Frist zur Folge haben, dass die Behörden die Vo.Iv. systematisch zur Ablehnung empfehlen, weil sie sie nicht eingehend haben prüfen können. Auch wäre die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs praktisch unmöglich, wodurch das Volksinitiativrecht als Mittel zur Erneuerung der Rechtsordnung beeinträchtigt würde.[20] **14**

Der BVers stehen unter Berücksichtigung der Frist, die dem BR für die Ausarbeitung seiner Botschaft eingeräumt wird (Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG), mind. 18 Monate zur Verfügung (bzw. zwölf Monate, wenn der BR einen Gegenentwurf unterbreitet). In dieser Zeit muss jeder der beiden Räte – vorbehaltlich einer Fristverlängerung gem. Art. 105 ParlG – die Initiative prüfen und ggf. die Differenzen bereinigen, die zwischen ihnen aufgetreten sind und bis zu einer Einigungskonferenz führen können. **15**

Die der BVers letztlich zur Verfügung stehende Zeit ist bisweilen aber weniger lang als gesetzlich vorgesehen. Je nach Fristablauf und Sessionsdaten kann es vorkommen, dass das Parlament seine Arbeiten bereits in einer Session abgeschlossen haben muss, die bis zu fast einem Quartal vor Fristablauf stattfindet. Die Büros der beiden Räte könnten zwar eine Sondersession beschliessen (Art. 2 Abs. 2 ParlG), die sie kurz vor Ablauf der Frist anberaumen; das wäre angesichts der Kosten aber wohl unverhältnismässig.[21] **16**

Obwohl die Zeitspanne, die der BVers zur Verfügung steht, bisweilen weniger lang ist als gesetzlich vorgesehen, scheint sie dennoch ausreichend zu sein. So benötigte das Parlament bei den zwischen 2001 und 2009 eingereichten Vo.Iv. durchschnittlich 22,5 Monate zur Stellungnahme, d.h. weit weniger lang als die ihm von Gesetzes wegen zur Verfügung stehenden 30 Monate. Diese Statistik berücksichtigt allerdings nur jene Vo.Iv., bei denen die BVers keinen Gegenentwurf erarbeitete. Im Falle der Erarbeitung eines Gegenentwurfs reichten die 30 Monate oft nicht aus, weshalb die Frist verlängert werden musste (vgl. Art. 105 N 14). **17**

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Zeitaufteilung zwischen den beiden Räten nicht gesetzlich geregelt ist. Somit könnte es für den Zweitrat (zumeist dem StR) nachteilig sein, wenn der Erstrat eine Vo.Iv. nicht speditiv genug behandelt. Die Praxis zeigt allerdings, dass der Erstrat dem Zweitrat im Allgemeinen genug Zeit (d.h. mind. zwei Sessionen) für die Behandlung einräumt.[22] Prüft der Erstrat einen Gegenentwurf, kann es **18**

---

oft überladenen Tagesordnung wichtig, umso mehr weil die Behandlung von Vo.Iv. aufgrund der üblichen Behandlungskategorie (Kat. I; vgl. Art. 46 GRN) sehr zeitintensiv ist. Mit der Traktandierung einer Vo.Iv. geht somit u.U. wertvolle Beratungszeit für andere Geschäfte verloren.

20 Für eine detailliertere Argumentation vgl. die Botschaft des BR zur Vo.Iv. *«für Beschleunigung der direkten Demokratie»* (BBl 1998 I 864 ff., insb. 884 ff.). Diese (in der Volksabstimmung abgelehnte) Initiative verlangte, dass die Behandlungsfrist für die BVers auf ein Jahr herabgesetzt wird.

21 In diesem Zusammenhang ist zudem zu erwähnen, dass eine Kommission ihre Arbeit nicht unmittelbar nach der Veröffentlichung der Botschaft durch den BR aufnehmen kann, da das Ratsbüro ihr das Geschäft zuerst zuteilen muss, was i.d.R. zu Beginn einer Session geschieht (Art. 22 GRN und Art. 18 GRS). Würde die zuständige Kommission direkt nach Einreichung einer Vo.Iv. bei der BK bestimmt, könnte sie sich mit der Botschaft des BR befassen, sobald diese veröffentlicht ist, wodurch keine Zeit verloren ginge.

22 Zuweilen kann der NR eine Vo.Iv. aufgrund der Geschäftslast nicht sofort, sondern erst nach ein bis zwei Sessionen traktandieren, wodurch dem StR (insb. wenn er einen Gegenentwurf ausarbeiten will) wenig Zeit zur Verfügung steht. Das war bspw. bei der Vo.Iv. *«Ja zur Komplementärmedizin» (06.066)* der Fall, als der NR zwei Sessionen verstreichen liess, bevor er das Geschäft behandelte, womit dem StR nur noch eine Session blieb.

allerdings vorkommen, dass er den Grossteil der zur Verfügung stehenden Zeit in Anspruch nimmt. In diesem Fall erhält der Zweitrat mit einer Fristverlängerung nach Art. 105 Abs. 1 ParlG mehr Zeit für seine Beratungen.[23]

Art. 101

Gegenentwurf

[1] Die Bundesversammlung kann Volk und Ständen gleichzeitig mit der Volksinitiative einen Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsmaterie zur Abstimmung unterbreiten.

[2] Der Bundesbeschluss über den Gegenentwurf der Bundesversammlung wird in jedem Rat beraten, bevor der Rat über die Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Volksinitiative Beschluss fasst.

[3] Die Schlussabstimmung über den Bundesbeschluss über den Gegenentwurf findet spätestens acht Tage vor dem Abschluss der Session vor Ablauf der Behandlungsfrist der Volksinitiative statt. Wird der Bundesbeschluss in der Schlussabstimmung von einem Rat verworfen, so stellt die Einigungskonferenz Antrag zur Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Volksinitiative. Ein Antrag auf einen Gegenentwurf ist nicht mehr zulässig.

Contre-projet

[1] L'Assemblée fédérale peut soumettre au vote du peuple et des cantons, en même temps que l'initiative, un contre-projet portant sur la même matière constitutionnelle.

[2] Les conseils examinent l'arrêté fédéral concernant le contre-projet de l'Assemblée fédérale avant de statuer sur la recommandation de vote qui doit figurer dans l'arrêté fédéral concernant l'initiative.

[3] Le vote final sur l'arrêté fédéral concernant le contre-projet a lieu au plus tard huit jours avant la fin de la session qui précède l'expiration du délai dans lequel l'initiative doit être examinée. Si l'un des conseils rejette cet arrêté au vote final, la conférence de conciliation propose la recommandation de vote qui doit figurer dans l'arrêté fédéral concernant l'initiative. Aucun contre-projet ne peut plus être proposé.

Controprogetto

[1] L'Assemblea federale può sottoporre al Popolo e ai Cantoni, contemporaneamente all'iniziativa, un controprogetto vertente sulla stessa questione costituzionale.

[2] Il decreto federale concernente il controprogetto dell'Assemblea federale è esaminato dalle Camere prima che queste decidano sulla raccomandazione di voto da inserire nel decreto federale concernente l'iniziativa.

23 Das war z.B. bei der Vo.Iv. *«für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» (05.055)* der Fall: Ohne Fristverlängerung hätte der NR für die Prüfung der Vo.Iv. nur eine Session zur Verfügung gehabt. – Es kann auch vorkommen, dass ein Gegenentwurf im Erstrat nach monatelangen Arbeiten der vorberatenden Kommission abgelehnt wird. Da in diesem Fall die Frist nicht verlängert werden kann, steht der Zweitrat sodann unter Zeitdruck. Das war bei der Vo.Iv. *«Rettet den Schweizer Wald» (07.033)*, der Vo.Iv. *«Für ein flexibles AHV-Alter» (06.107)* und der Vo.Iv. *«Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» (12.074)* der Fall.

[3] La votazione finale sul decreto federale concernente il controprogetto ha luogo al più tardi otto giorni prima della fine della sessione precedente la scadenza del termine di trattazione dell'iniziativa. Se una delle Camere respinge il decreto federale in votazione finale, la conferenza di conciliazione propone una raccomandazione di voto da inserire nel decreto federale concernente l'iniziativa. Non è in tal caso più possibile proporre un controprogetto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	2
3. ParlG	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Titel	8
2. Abs. 1	9
3. Abs. 2	14
4. Abs. 3	18

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 100.

Literatur

ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Buttikon 2002 (zit. ALBRECHT, Gegenvorschläge); HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Zürich 1959; SCHINDLER, Rechtsgutachten über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», in: ZBl 1992, 388 (zit. SCHINDLER, Rechtsgutachten); WERTENSCHLAG, Der zulässige Gegenstand des Gegenvorschlags zu einer formulierten Verfassungsinitiative im Bund, in: ZBl 1992, 558 ff. (zit. WERTENSCHLAG, Gegenstand); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 100.

I. Entstehungsgeschichte[1]

1. Initiativengesetz von 1892

1 Art. 10 zweiter Satz des Initiativengesetzes von 1892 sah – in Übereinstimmung mit Art. 121 Abs. 6 BV 1874 – vor, dass die BVers bei Ablehnung der Vo.Iv.[2] einen die «nämliche Verfassungsmaterie» beschlagenden Gegenentwurf unterbreiten kann. Vorschriften zur Behandlung des Gegenentwurfes enthielt das Initiativengesetz keine. Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf waren in einem einzigen BB enthalten.[3]

1 An dieser Stelle wird auch die Entstehungsgeschichte von Art. 102 erläutert.

2 Bei Empfehlung auf Annahme der Vo.Iv. war es der BVers bis am 1. 8. 2003 (Inkrafttreten der BV-Änderung vom 4. 10. 2002 [AS 2003 1949 ff.]) verfassungsmässig verwehrt, einen Gegenentwurf zu unterbreiten.

3 Als Bsp. s. den Gegenentwurf zur Vo.Iv. *«Für die Nutzung der Wasserkräfte»* (BBl 1908 IV 493 ff.).

2. GVG von 1962

2 Mit der Übernahme der betr. Bestimmungen ins GVG 1962 wurde die bisher geltende Regelung (neu als Art. 27 Abs. 3 zweiter Satz GVG 1962) mit einer «Ausnahme vom ordentlichen Verfahren» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1449, 1474]) für die Einigungskonferenz ergänzt.[4] So wurde dieser bei Differenzen, welche sich auf den Inhalt des Gegenentwurfes beschränken, ausdrücklich ermöglicht, auf den übereinstimmenden Beschluss beider Räte für Ablehnung der Vo.Iv. und Unterbreitung eines Gegenentwurfes zurückzukommen (Art. 27 Abs. 5 GVG 1962). Dies zeigt, dass bereits damals die Unterbreitung eines Gegenentwurfes als integrierender Bestandteil der Abstimmungsempfehlung betrachtet wurde.[5]

3 Das Abstimmungsverfahren bei Vo.Iv. mit Gegenentwurf blieb bis zur GVG-Revision vom 7.10.1988 ohne besondere Regelung.[6] Die im Rahmen dieser Revision in Art. 27 neu eingefügten Absätze 3bis und 3ter legten fest, dass der Rat in einem ersten Schritt den Gegenentwurf bereinigt (aber noch nicht definitiv darüber Beschluss fasst) und in einem zweiten Schritt Beschluss über die Abstimmungsempfehlung fasst. Bei einer Empfehlung auf Annahme der Vo.Iv. entfiel der Gegenentwurf. Im Falle der Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. bzw. bei einem Verzicht auf eine Abstimmungsempfehlung beschloss der Rat in einem dritten Schritt definitiv über die Unterbreitung des bereinigten Gegenentwurfes.

3. ParlG

4 Das ParlG nahm den den Gegenentwurf betreffenden Inhalt des Art. 27 GVG 1962 im Wesentlichen in seine Art. 101 und 102 auf. Keine Berücksichtigung fanden der (überflüssige) Hinweis, dass das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren anzuwenden ist (Art. 27 Abs. 4 GVG 1962), sowie die oben erwähnte Sonderregel für die Einigungskonferenz (Art. 27 Abs. 5 GVG 1962; s. N 2). Im deutschen Text wurde der Begriff der «nämlichen Verfassungs*materie*» (Art. 27 Abs. 3 zweiter Satz), welche der Gegenentwurf zu beschlagen habe, durch jenen der «gleichen Verfassungs*frage*» (Art. 101 Abs. 1 ParlG) ersetzt.[7] Die Möglichkeit des Verzichts auf eine Abstimmungsempfehlung, bei welcher Art. 27 Abs. 3ter dritter Satz GVG 1962 die Unterbreitung eines Gegenentwurfes ermöglicht hatte, wurde nicht übernommen; die Unterbreitung eines Gegenentwurfes war folglich ausschliesslich bei einer Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. möglich.[8] Neu aufgenommen wurde die Pflicht der BVers, den Titel des Gegenentwurfes festzulegen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3574]). Die Bestimmungen führten anlässlich der Beratung zu keinen nennenswerten Diskussionen (Prot. SPK-NR 16.11.2000,18 f.;[9] Prot. SPK-StR vom 30.1.2002, 3; AmtlBull NR 2001 1354; AmtlBull StR 2002 21).

---

4 Im Übrigen galten gem. Art. 27 Abs. 4 GVG 1962 bereits damals die Regeln des ordentlichen Differenzbereinigungsverfahrens (Art. 16–20 GVG 1962).

5 Das gilt – auch ohne ausdrückliche Regelung im Gesetz – noch heute (nicht nur beschränkt auf die Einigungskonferenz).

6 Für die frühere Praxis vgl. Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR vom 3.9.1987 zur pa.Iv. *«Volksinitiative mit Gegenentwurf»* (BBl 1987 III 377 ff.).

7 In den Materialien findet sich kein Hinweis auf eine Begründung dieser Änderung, obwohl sie bei textgetreuer Auslegung von erheblicher Bedeutung war.

8 Es ist allerdings zweifelhaft, ob seit Inkrafttreten der BV 1999 ein «Verzicht» auf eine Abstimmungsempfehlung (auch schon unter dem GVG) überhaupt mit der BV vereinbar ist (s. dazu auch Art. 100 N 8).

9 Anlässlich der Sitzung der SPK-NR vom 16.11.2000 wurde einzig eine kurze Debatte über die Frage, ob die BVers den Titel des Gegenentwurfs festlegen soll, geführt (Prot. SPK-NR 16.11.2000, 18 f.).

Art. 101 und 102 standen bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ParlG, am 1.12.2003, im Widerspruch zu der am 1.8.2003 in Kraft getretenen Änderung von Art. 139 BV (*99.436 Pa.Iv. Beseitigung von Mängeln der Volksrechte*; Änderung 4.10.2002 [AS 2003 1949 ff.]). Mit dieser Änderung wurde die Einschränkung aufgehoben, wonach die BVers nur im Fall der Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. einen Gegenentwurf unterbreiten kann (bisheriger Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV). Bis zur ParlG-Änderung vom 3.10.2008 wurde in der Praxis jeweils zuerst der Gegenentwurf – sofern abweichende Anträge in Bezug auf den Inhalt gestellt wurden – bereinigt.[10] Eine Gesamtabstimmung über den Gegenentwurf fand nicht statt, ausser wenn ein Antrag auf dessen Streichung gestellt wurde (wobei diese Abstimmung in formaler Hinsicht keine Gesamtabstimmung, sondern eine Abstimmung im Rahmen der Detailberatung war). Wurde der Gegenentwurf angenommen, galt dieser Beschluss als definitiv. In der Folge wurde nur noch über die Frage, ob die Vo.Iv. zur Annahme oder Ablehnung empfohlen werden soll, abgestimmt (je nach Ergebnis der vorherigen Abstimmung mit oder ohne Gegenentwurf). **5**

In Widerspruch zum damaligen Wortlaut von Art. 102 ParlG wäre es der BVers gestützt auf die am 1.8.2003 in Kraft getretene Änderung von Art. 139 BV bis zur ParlG-Teilrevision vom 3.10.2008 offen gestanden, bei einer Empfehlung auf Annahme sowohl des Gegenentwurfes als auch der Vo.Iv. den Stimmberechtigten zu empfehlen, in der Stichfrage den Gegenentwurf oder aber die Vo.Iv. vorzuziehen.[11] Der 2008 neu gefasste Art. 102 Abs. 2 ParlG sieht nun aber vor, dass die BVers mit dem Beschluss auf Empfehlung auf Annahme beider Vorlagen automatisch die Annahme des Gegenentwurfes empfiehlt. Mit dieser Änderung schränkte sich die BVers ein, verwehrt sie sich so doch eine Abstimmung über den Vorzug der beiden zur Diskussion stehenden Vorlagen (vgl. dazu Art. 102 N 3 f.). **6**

Mit der ParlG-Änderung vom 3.10.2008 wurde neben Art. 102 auch Art. 101 ParlG an die neue verfassungsmässige Grundlage angepasst. Dies war bereits im Rahmen der Vorlage des BR vom 31.5.2006 zur Einführung der allgemeinen Vo.Iv. (*06.053*; BBl 2006 5331 ff.) angestrebt worden; auf diese traten die Räte aber nicht ein (AmtlBull NR 2006 1979; AmtlBull StR 2007 225).[12] In Bezug auf das Verfahren wurde die Beschlussfassung zum Gegenentwurf im Rahmen eines eigenen Erlassentwurfes eingeführt (vgl. dazu unten N 14). In Bezug auf den zulässigen Inhalt wurde die deutsche und die italienische Fassung begrifflich an die französische Version («même *matière* constitutionnelle») angepasst bzw. in die Terminologie von Art. 27 Abs. 3 zweiter Satz GVG 1962 zurückgeführt («gleiche Verfassungs*materie*» anstatt «gleiche Verfassungs*frage*»). **7**

10 Der Gegenentwurf figurierte dabei jeweils als Art. 1*a* des BB über die Vo.Iv. (bzw. Art. 2, falls bereits der BR einen Gegenentwurf beantragte).

11 In der fraglichen Periode beschloss allerdings nie ein Rat, beide Vorlagen zur Annahme zu empfehlen. Erstmals geschah dies am 17.3.2010 im NR im Fall der Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»* (AmtlBull NR 2010 476).

12 Bereits dieser Entwurf sah den unter N 6 beschriebenen Automatismus für den Fall der Empfehlung auf Annahme beider Vorlagen vor (zur Begründung vgl. Botschaft BR vom 31.5.2006 [BBl 2006 5261, 5281).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Titel

8 In der Terminologie des ParlG ist unter «Gegenentwurf» stets der *direkte* Gegenentwurf gem. Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV[13] zu verstehen, d.h. eine Vorlage, welche Volk und Ständen gem. Art. 139*b* Abs. 1 BV in der gleichen Abstimmung unterbreitet und damit der Vo.Iv. direkt gegenübergestellt wird. Daraus folgt, dass der Gegenentwurf gem. Art. 101 immer eine Vorlage auf Verfassungsstufe darstellt. Davon abzugrenzen ist der *indirekte* Gegenentwurf als ein «mit der Volksinitiative eng zusammenhängender Erlassentwurf» (vgl. Art. 97 Abs. 2 sowie Art. 105 Abs. 1), welcher an keine bestimmte Erlassform gebunden ist.[14]

2. Abs. 1

9 Abs. 1 wiederholt zunächst materiell Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV. Während die BV keine ausdrücklichen Bestimmungen zum zulässigen Inhalt enthält, präzisiert Art. 101 Abs. 1 sodann, dass der Gegenentwurf die «gleiche Verfassungsmaterie» wie die Vo.Iv. beschlagen muss. Dieses Postulat steht in engem Zusammenhang mit jenem der «Einheit der Materie», mit welchem die unverfälschte Stimmabgabe gem. Art. 34 Abs. 2 BV geschützt werden soll. «Einheit der Materie» ist gegeben, wenn zwischen den einzelnen Elementen einer Vorlage ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Dieser kann indes auch bestehen, wenn die einzelnen Elemente einer Vorlage verschiedene Rechtsgebiete betreffen.[15] Die «Einheit der Materie» muss gem. Art. 194 Abs. 2 BV bei jeder Vorlage zu einer Teilrevision der BV – somit auch bei einem Gegenentwurf – in gleicher Weise gewahrt sein. Der Stimmbürger soll nicht gezwungen werden, sich in einer einzigen Abstimmung zu zwei oder mehr sachlich nicht zusammenhängenden Fragen zu äussern. Zu beachten ist, dass die Praxis der BVers (und des BGer) in diesem Punkt seit jeher als grosszügig bezeichnet werden kann (vgl. dazu etwa SCHINDLER, Rechtsgutachten, 388).[16]

10 Während die «Einheit der Materie» das Verhältnis der einzelnen Teile einer einzigen Vorlage zueinander betrifft, spricht das in Art. 101 Abs. 1 angesprochene Konzept der «gleichen Verfassungsmaterie» das Verhältnis zwischen Vo.Iv. und Gegenentwurf an.[17] Schutzzweck des Erfordernisses der «Einheit der Materie» ist, wie eben gesehen (N 9),

---

13 Bereits die BV verwendet den Begriff des Gegen*entwurfes*, obwohl es sich eigentlich um einen *Beschluss* der BVers zu einer BV-Änderung handelt (vgl. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139, 2173, FN 53).

14 Im Folgenden ist mit «Gegenentwurf» stets der *direkte* Gegenentwurf gemeint, während der *indirekte* Gegenentwurf ausdrücklich als solcher bezeichnet wird. – Vergleiche zum indirekten Gegenentwurf Art. 105 N 11.

15 So wäre es bspw. möglich gewesen, der Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»* einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, welcher – anders als die Initiative, die aktien- und strafrechtliche Elemente enthält – sowohl aktien-, als auch steuerrechtliche Bestimmungen umfasst, solange diese dazu geeignet sind, das gemeinsame Ziel von Vo.Iv. und Gegenentwurf zu verfolgen.

16 Insbesondere wird nicht verlangt, dass über die einzelnen Teile der Vorlage keine getrennten Abstimmungen möglich wären. AUBERT tritt für eine engere Auslegung ein (AUBERT, Traité, 152 ff.).

17 AUBERT spricht in diesem Zusammenhang vom «zweiten Grundsatz der Einheit der Materie» (AUBERT, Traité, 155).

der Schutz der unverfälschten Stimmabgabe, während bei jenem der «gleichen Verfassungsmaterie» der Schutz des Initiativrechts im Zentrum steht. Sinn und Zweck des Postulats der «gleichen Verfassungsmaterie» ist es zu verhindern, dass einer Vo.Iv. ein Gegenentwurf gegenübergestellt wird, welcher nicht mit der von Ersterer aufgeworfenen *Problematik* in Zusammenhang steht, welcher also weder denselben Zweck anstrebt noch den gleichen Gegenstand zu regeln beabsichtigt (EHRENZELLER/NOBS, Art. 139, 2173 oder auch WERTENSCHLAG, Gegenstand).[18] Damit würden die Erfolgschancen der Vo.Iv. in ungerechtfertigter Weise geschmälert. Das BGer hat festgehalten, dass der Gegenentwurf «in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen» muss, mit ihm darf «keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden» (BGE 113 Ia 46 54; vgl. auch BGE 137 I 200, 204). Entscheidend ist also, dass der Gegenentwurf das gleiche Ziel wie die Vo.Iv. anstrebt.[19] Dazu kann er den von der Vo.Iv. gewählten Weg mit anderen Mitteln ergänzen oder auch ersetzen. Vo.Iv. und Gegenentwurf müssen sich materiell gegenseitig nicht ausschliessen, sondern dürfen ohne Weiteres dergestalt sein, dass man sie (theoretisch) auch parallel in Kraft setzen könnte.[20]

11 Bei den bis anhin beschlossenen Gegenentwürfen kam es bisweilen zu Diskussionen über die Zulässigkeit ihres Inhaltes unter dem Aspekt der «gleichen Verfassungsmaterie».[21] Die Definition der Grenze der Zulässigkeit gestaltet sich als schwierig. Die BVers verfügt wie bei der Beurteilung der Einheit der Materie über einen gewissen Ermessensspielraum. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Gegenentwurfes muss sie stets dessen Wirkung auf die Ausübung der politischen Rechte Bürger, konkret deren Recht auf unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV), sowie dessen Wirkung auf das Initiativrecht (Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 139 BV)in Betracht ziehen.

12 Weitere Einschränkungen kennt das Gesetz im Zusammenhang mit der Unterbreitung eines Gegenentwurfes nicht. Insbesondere die Tatsache, dass die BVers bereits einen indirekten Gegenentwurf zur gleichen Vo.Iv. verabschiedet hat, kann sie im Grundsatz nicht daran hindern, einen direkten Gegenentwurf zu beschliessen:[22] Auch kann die Hän-

18 Der BR erachtete in der Botschaft zur Vo.Iv. *«Gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen»* einen Gegenentwurf als zulässig, «soweit ein sachlicher Zusammenhang mit dem Gegenstand der Initiative besteht und eine sinnvolle Gesamtordnung angestrebt wird» (Botschaft BR vom 18.9.1989 [BBl 1989 III 989, 1015). In der Botschaft zur neuen BV vom 20.11.1996 hielt er fest, dass der Gegenentwurf zwar «denselben Regelungsgegenstand [wie die Volksinitiative, Anm. des Verf.] betreffen» muss, «im Grundsatz und in der Zielrichtung [aber] von ihr abweichen [kann]» (BBl 1997 I 1, 362 f.). EHRENZELLER/NOBS stellen fest, dass der Gegenentwurf «eine andere Lösung, ein anderes Ziel oder andere Instrumente vorschlagen» darf (EHRENZELLER/NOBS, Art. 139, 2173).

19 In diesem Sinne argumentierten auch StR Claude Janiak (SP/BL) und BR Simonetta Sommaruga in Bezug auf den Gegenentwurf zur Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»* (AmtlBull StR 2012 343 ff.).

20 Insofern ist ALBRECHT, Gegenvorschläge, 179, nicht zuzustimmen.

21 Im Fall des von den Räten beschlossenen Gegenentwurfes zur Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»* wurde die Zulässigkeit im StR angezweifelt (AmtlBull StR 2012 343 ff.), im Zusammenhang mit dem Gegenentwurf zur Vo.Iv. *«Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)»* im NR (AmtlBull NR 2010 682).

22 Die Unterbreitung des von beiden Räten beschlossenen Gegenentwurfs zur Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»*, welcher später in der Schlussabstimmung des NR scheiterte (AmtlBull NR 2012 1236), wäre folglich ohne Weiteres zulässig gewesen.

gigkeit einer Vo.Iv. die BVers nicht daran hindern, im betroffenen Rechtsbereich Bestimmungen in der Form des BG zu erlassen.[23]

13 Zum (eher unwahrscheinlichen) Fall eines Rückzugs der Vo.Iv., wenn ein Gegenentwurf hängig ist, über diesen aber noch keine Schlussabstimmung stattgefunden hat, besteht bisher keine Praxis.[24] In diesem Fall würde die Behandlung des Gegenentwurfes fortgesetzt und – vorausgesetzt er wird in der Schlussabstimmung angenommen – als «normaler» Erlass der BVers zur Änderung der BV Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

3. Abs. 2

14 Während Art. 101 Abs. 1 die verfassungsrechtliche Grundlage für den Gegenentwurf wiederholt und präzisiert, regeln die Abs. 2 und 3 – soweit notwendig – dessen Behandlung in der Bundesversammlung. Aus dem Wortlaut von Abs. 2 geht hervor, dass der Gegenentwurf in einen eigenen BB zu kleiden ist.[25] Die Beschlussfassung zu Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf in zwei separaten BB ermöglicht es den Ratsmitgliedern, sich über die Abstimmungsempfehlung zur Vo.Iv. und über den Gegenentwurf einzeln in getrennten Abstimmungen zu äussern. Das verlangt der Schutz der unverfälschten Stimmabgabe der Ratsmitglieder (Art. 34 Abs. 2 BV).[26] Die separate Beschlussfassung hat im Weiteren den Vorteil, dass das Zustandekommen der Abstimmungsempfehlung nicht durch eine Ablehnung des Gegenentwurfes in der Schlussabstimmung gefährdet wird.[27] Umgekehrt führt eine Ablehnung des BB über die Vo.Iv. nicht zu einem Scheitern des Gegenentwurfes.[28]

15 Falls nicht bereits der BR einen Gegenentwurf beantragt, kann ein solcher mittels (im Rahmen der Behandlung der Vo.Iv. ausgeübtem) Antragsrecht eingebracht werden.[29]

---

23 Diese Erlasse unterstehen selbstverständlich nicht dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. a Bst. a BV). Art. 139*b* BV ist nicht anwendbar, da er sich ausschliesslich auf direkte Gegenentwürfe bezieht (EHRENZELLER/NOBS, Art. 139, 2173).

24 Hingegen gibt es diverse Bsp. für den Rückzug einer Vo.Iv. nach der Schlussabstimmung zu Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf (vgl. etwa *10.093 Vo.Iv. «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls»* und *09.095 «jugend + musik»*). In diesen Fällen führt der BR die Volksabstimmung lediglich über den Gegenentwurf durch. Gleiches gilt für einen Rückzug in der Zeitphase zwischen Schlussabstimmung zum Gegenentwurf und Schlussabstimmung zur Vo.Iv.

25 Bis zur Revision des ParlG vom 3. 10. 2008 waren Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf in einem einzigen BB enthalten (vgl. N 7).

26 Dies war unter dem bis zur ParlG-Teilrevision vom 3. 10. 2008 geltenden Recht mit einem einzigen BB nicht möglich. Das Recht auf unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) war damit beeinträchtigt.

27 Vergleiche als Anwendungsfall die Schlussabstimmung des NR zum BB über die Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»* vom 15. 6. 2012 (für dessen Behandlung noch die Bestimmungen vor der ParlG-Teilrevision vom 3. 10. 2008 galten), bei welcher die Ablehnung des Gegenentwurfes zu einer Ablehnung des BB und damit auch zu einer Ablehnung der Abstimmungsempfehlung führte.

28 Der erste Fall ist aber problematischer, da die BVers damit ihren Auftrag zur Stellungnahme zur Vo.Iv. (Art. 139 Abs. 5 zweiter Satz BV) nicht wahrnimmt. Vgl. Art. 100 N 8.

29 Grundsätzlich kann ein Erlassentwurf nur mittels einer pa.Iv. eingebracht werden. Mit der Revision des ParlG vom 21. 6. 2013 (*10.440* Pa.Iv. SPK-SR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes), wurde in einem neuen Abs. 1bis von Art. 76 die bisherige Praxis kodifiziert, gemäss der ein Gegenentwurf mittels Antrag eingereicht werden kann (vgl. Art. 76 N 21). Für die Praxis des Einbringens eines direkten Gegenentwurfes mittels Antragsrechts vgl. z.B. den Antrag der RK-NR zu einem direkten Gegenentwurf zur Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei»* vom 26. 2. 2010 (AmtlBull NR 2010 437 ff.).

Auch wenn der Gegenentwurf die Form eines BB hat, stellt er keinen eigenständigen Beratungsgegenstand gem. Art. 71 ParlG dar. Er bildet vielmehr eine Einheit mit dem BB über die Vo.Iv. und wird – wie das Art. 86 Abs. 4 ParlG klarstellt – immer mit diesem zusammen behandelt.

16 Abs. 2 von Art. 101 schreibt vor, dass der Gegenentwurf zu beraten ist, bevor der Rat über die Abstimmungsempfehlung Beschluss fasst.[30] Die Ratsmitglieder sollen sich erst zur Abstimmungsempfehlung äussern müssen, wenn das Ergebnis der Beratungen zum Gegenentwurf bekannt ist. In der Praxis wird die Beratung des BB über die Vo.Iv. jeweils nach der Prüfung der Gültigkeit der Initiative[31] (Art. 1 des Entwurfes) unterbrochen, um über das Eintreten auf den BB über den Gegenentwurf zu beschliessen. Tritt der Rat auf diesen ein, folgen Detailberatung und Gesamtabstimmung gem. Art. 74 ParlG. Falls die Kommission bei der Vorberatung nicht auf den Gegenentwurf eintritt, gelten sämtliche eingereichten Anträge für einen Gegenentwurf als abgelehnt (eine vorgängige Ausmehrung mittels Eventualabstimmung findet nicht statt). Die Anträge können in der Folge gem. Art. 76 Abs. 4 ParlG[32] als Minderheitsanträge im Rat eingereicht werden (ebenso im Fall der Ablehnung in der Gesamtabstimmung). Tritt der Rat entgegen dem Antrag der Kommissionsmehrheit auf die Vorlage ein, werden die Minderheitsanträge behandelt.[33]

17 Für die Bereinigung der Differenzen in den beiden BB sind die Art. 89 ff. ParlG anwendbar.[34]. Im Zusammenhang mit Art. 89 Abs. 2 ParlG ist zu beachten, dass der Entscheid über die Abstimmungsempfehlung verbunden ist mit dem Entscheid, ob ein Gegenentwurf unterbreitet wird oder nicht (Entscheid über das Eintreten auf den BB über den Gegenentwurf). Für das Verfahren bedeutet dies, dass bis zum übereinstimmenden Beschluss über die eine Frage auch die andere Frage offen ist. Das gilt auch für die Beschlussfassung in der Einigungskonferenz.[35] Betrifft die Differenz im Gegenentwurf wesentliche Punkte dessen Inhalts, führt auch dies dazu, dass die Frage der Abstimmungsempfehlung offen bleibt. Aus dem Charakter des BB über den Gegenentwurf als ein vom BB über die Vo.Iv. abgespaltener, mit ihm aber weiterhin untrennbar verbundener Entwurf ergibt sich ausserdem, dass sich die Anzahl der Detailberatungen zum Gegenentwurf nach der Anzahl möglicher Detailberatungen zur Abstimmungsempfehlung bemisst.[36] Aus diesem Grund ist Art. 95 ParlG hier nicht anwendbar: Die zweite Ableh-

30 Die Wortfolge «wird *in jedem Rat* beraten» ist etwas verwirrlich und nicht etwa in dem Sinne auszulegen, dass *jeder* Rat den Gegenentwurf beraten haben muss, bevor der Erstrat über die Abstimmungsempfehlung Beschluss fassen kann. Dies stünde in klarem Widerspruch zu Art. 86 Abs. 4 ParlG.

31 Vgl. Art. 98 ParlG.

32 Art. 76 Abs. 4 ParlG findet Anwendung, auch wenn die Anträge in der Kommission materiell nicht behandelt wurden.

33 Hier zeigt sich ein Unterschied zur Behandlung eines «normalen» Erlassentwurfs; diesen müsste der Rat aufgrund der Vorberatungspflicht der Kommission (Art. 44 Abs. 1 Bst. a ParlG) an diese zur Beratung zurückweisen.

34 Art. 90 ParlG ist für den BB über die Vo.Iv. selbstverständlich nicht anwendbar (Pflicht der BVers zur Abstimmungsempfehlung, vgl. Art. 139 Abs. 5 zweiter Satz BV).

35 Das heisst der Einigungsantrag gem. Art. 92 Abs. 3 ParlG kann einen Gegenentwurf umfassen, auch wenn ein solcher nicht im engeren Sinne Teil der verbliebenen Differenzen ist.

36 Vergleiche in diesem Zusammenhang auch das Vorgehen bei einer Vorlage, die durch Teilung entstanden ist (vgl. Art. 76 N 22 ff.). Wenn also bspw. der Erstrat in seiner zweiten Detailberatung des BB über die Vo.Iv. einen Gegenentwurf beschliesst, bleibt für letzteren in diesem Rat max. eine Detailberatung.

nung des Gegenentwurfs durch einen Rat beim Eintreten oder in der Gesamtabstimmung ist nicht endgültig.[37]

4. Abs. 3

18 Da es sich beim BB über den Gegenentwurf um einen BB handelt, der dem obligatorischen Referendum untersteht, wird darüber in jedem Rat eine Schlussabstimmung vorgenommen (Art. 81 Abs. 1 ParlG). In derselben Logik, mit der auch die zeitliche Abfolge der Beschlussfassung zu Gegenentwurf und Abstimmungsempfehlung in Abs. 2 begründet wird, findet die Schlussabstimmung zum BB über den Gegenentwurf vor jener zum BB über die Vo.Iv. statt.[38] Die Schlussabstimmung zum BB über den Gegenentwurf muss gem. Abs. 3 erster Satz spätestens acht Tage vor Abschluss der letzten Session vor Ablauf der Behandlungsfrist der Vo.Iv. stattfinden. So hat die Einigungskonferenz, welche im Fall der Ablehnung des Gegenentwurfes gem. Abs. 3 zweiter Satz tagt, genügend Zeit, im Lichte der veränderten Ausgangslage (ohne Gegenentwurf) einen neuen Antrag zur Abstimmungsempfehlung zu stellen.[39] Der Antrag der Einigungskonferenz geht gemäss Art. 93 Abs. 1 ParlG an den Erstrat und bei Annahme an den Zweitrat. Es stellt sich die Frage, ob das ParlG nicht sinnvollerweise vorsehen sollte, dass über den Einigungsantrag direkt in der Schlussabstimmung über den BB über die Vo.Iv. Beschluss gefasst wird. Da es nur um eine einzige Frage – jene der Abstimmungsempfehlung – geht, ist eine vorgängige Abstimmung an sich nicht gerechtfertigt.

19 Nicht ausdrücklich geregelt ist das Vorgehen nach einer Ablehnung eines Einigungsantrages gem. Art. 92 Abs. 3 ParlG, welcher Differenzen in der Formulierung des Gegenentwurfes bereinigt. In diesem Fall wird der Entwurf zum BB über den Gegenentwurf abgeschrieben (Art. 93 Abs. 2 ParlG). Da keine Schlussabstimmung über den BB über den Gegenentwurf stattfindet, ist Art. 101 Abs. 3 nicht direkt anwendbar. Das Gesetz weist in diesem Punkt eine Lücke auf. Allerdings stehen die Räte vor einer analogen Situation wie nach der Ablehnung des Gegenentwurfes in der Schlussabstimmung: Ein Ratsmitglied kann unter der neuen Sachlage (ohne Gegenentwurf) zu einer neuen Einschätzung bezüglich Abstimmungsempfehlung gelangen. In analoger Anwendung von Art. 101 Abs. 3 ist erneut eine Einigungskonferenz einzuberufen.

Art. 102

Beschlussfassung über Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf

[1] Unterbreitet die Bundesversammlung Volk und Ständen neben der Volksinitiative einen Gegenentwurf zur Abstimmung, so kann sie:

a. die Volksinitiative zur Ablehnung und den Gegenentwurf zur Annahme empfehlen; oder

b. beide Vorlagen zur Annahme empfehlen.

37 Der BB über den Gegenentwurf ist allein kein «Beratungsgegenstand als Ganzes», weil die Bestimmung über die Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. untrennbar mit ihm verbunden ist.

38 Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Schlussabstimmung über den BB über die Vo.Iv. vgl. Art. 100 N 10.

39 Vergleiche zur Terminierung der Schlussabstimmung zum Gegenentwurf auch Art. 105 N 10.

[2] Empfiehlt sie beide Vorlagen zur Annahme, so empfiehlt sie den Stimmberechtigten, bei der Stichfrage den Gegenentwurf anzunehmen.

Décisions relatives à la recommandation de vote et au contre-projet

[1] Lorsque l'Assemblée fédérale soumet au vote du peuple et des cantons une initiative populaire et un contre-projet, elle peut:

a. recommander de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet;

b. recommander d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet.

[2] Lorsque l'Assemblée fédérale recommande d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet, elle recommande aussi de donner la préférence au contre-projet dans la question subsidiaire.

Procedura decisionale per la raccomandazione di voto e il controprogetto

[1] Se l'Assemblea federale sottopone contemporaneamente al Popolo e ai Cantoni un'iniziativa popolare e un controprogetto, può:

a. raccomandare di respingere l'iniziativa e di accettare il controprogetto; o

b. raccomandare di accettare sia l'iniziativa che il controprogetto.

[2] Se raccomanda di accettare sia l'iniziativa che il controprogetto, raccomanda pure di dare la preferenza al controprogetto in risposta alla domanda risolutiva.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Abs. 1	2
2. Abs. 2	3

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 100.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 100 und 101.

I. Entstehungsgeschichte

Siehe Kommentar zu Art. 101. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

Nach der Annahme des BB über den Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung kann der Rat gem. Art. 102 Abs. 1 nur noch entweder die Vo.Iv. zur Ablehnung und den Gegenentwurf zur Annahme (Bst. a) oder beide Vorlagen zur Annahme empfehlen (Bst. b). Diese in Abs. 1 ausformulierten Möglichkeiten der BVers ergeben sich (implizit) bereits aus **2**

Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV.[1] Der Grund, dass sie im ParlG dennoch ausdrücklich festgehalten sind, ist wohl darin zu sehen, dass die Empfehlung auf Annahme beider Vorlagen (Bst. b) vor der Änderung der BV vom 9.2.2003 nicht möglich war (vgl. Art. 101 N 5).

2. Abs. 2

3 Abs. 2 stellt eine verfassungsmässig nicht vorgeschriebene Einschränkung der Möglichkeiten der BVers beim Beschluss ihrer Abstimmungsempfehlung dar: Empfiehlt die BVers gem. Abs. 1 Bst. b sowohl die Vo.Iv. als auch den Gegenentwurf zur Annahme, so empfiehlt sie Volk und Ständen gleichzeitig, in der Stichfrage den Gegenentwurf vorzuziehen. Eine Abstimmung über die Bevorzugung des Gegenentwurfs in der Stichfrage kann somit in den Räten nicht stattfinden; ein entsprechender Antrag ist unzulässig. Den Ratsmitgliedern wird damit das den Stimmberechtigten von Art. 139*b* Abs. 2 zweiter Satz BV eingeräumte Recht auf Äusserung ihrer Präferenz zwischen den beiden Vorlagen vorenthalten. Mit einer die Vo.Iv. bejahenden Stimmabgabe stimmt das Ratsmitglied auch dem Vorzug des Gegenentwurfes zu, falls ein solcher vorgängig beschlossen wurde. Damit wird ihm in bestimmten Fällen eine unverfälschte Stimmabgabe[2] verunmöglicht.[3]

4 Dieser Selbstbeschränkung liegt die Vermutung zu Grunde, dass die BVers einen Gegenentwurf nur unterbreitet, wenn sie diesen als die gegenüber der Vo.Iv. bessere Lösung erachtet. Sie soll Volk und Ständen keine Vorlagen unterbreiten, welche sie nicht als beste Lösung betrachtet. Argumentiert wird, dass die Zulässigkeit, der Vo.Iv. den Vorzug zu geben, einer Ratsmehrheit die Möglichkeit eröffnen würde, «mit taktischen Motiven» einen Gegenentwurf zu unterbreiten, was verhindert werden soll.[4] Die BVers habe eine «Beratungsfunktion» wahrzunehmen. Die Stimmberechtigten erwarteten, «dass sich eine Parlamentsmehrheit für die ihrer Ansicht nach beste Lösung entscheidet und diese mit Überzeugung vertritt» (Bericht SPK-NR 14.1.2011)[5]. Der BR bezeichnete den Vorzug der Vo.Iv. in seiner Botschaft vom 31.5.2006 zur (gescheiterten) Einführung der allgemeinen Vo.Iv. – mit der Begründung, niemand arbeite eigene Vorschläge aus und empfehle sie gleichzeitig dann zur Ablehnung – gar als «unlogisches Vorgehen» (BBl 2006 5261, 5281). Diese Argumentation überzeugt nicht: Auch wenn eine Kommission oder ein Rat einem Gegenentwurf zugestimmt hat, kann ein Kommissions- oder Ratsmitglied weiterhin die Vo.Iv. vorziehen. Entsprechend ist es nicht nachvollziehbar, dass es bei der Beratung der Abstimmungsempfehlung keinen entsprechenden Antrag stellen darf. Dieses Antragsrecht impliziert allerdings auch die Möglichkeit einer entsprechenden Beschlussfassung durch die BVers. Das Resultat könnte sein, dass die BVers die Vo.Iv. als

1 «Sie [die BVers, Anm. der Verf.] kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.».
2 Zur Anwendbarkeit von Art. 34 Abs. 2 BV auf das parlamentarische Verfahren vgl. Art. 78 N 13 f.
3 A.M. der BR, welcher die Auffassung vertrat, dass die Bestimmung «keine materielle Einschränkung der verfassungsmässigen Rechte des Parlaments» bedeute (Botschaft BR 31.5.2006 [BBl 2006 5281]) – vgl. zu dieser Thematik auch Art. 101 N 6.
4 Gemäss NR Andreas Gross (SP/ZH) soll die BVers einen Gegenentwurf nicht beschliessen, um die Befürworter einer Vo.Iv. zu «verunsichern» und zu «destabilisieren», sondern nur dann, wenn sie tatsächlich vom Gegenentwurf als bessere Lösung überzeugt ist (AmtlBull NR 2012 58).
5 Die pa.Iv. *10.469 «Abstimmungsempfehlung bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag»*, zu welcher der erwähnte Bericht Stellung nimmt, verlangte eine Aufhebung der beschriebenen Einschränkung. Der NR beschloss am 28.2.2012 mit 118 zu 64 Stimmen bei 2 Enthaltungen, ihr sei keine Folge zu geben (AmtlBull NR 2012 58).

beste Lösung betrachtet, den Stimmberechtigten aber mit dem Gegenentwurf eine Alternative unterbreiten will.[6] Die BVers würde sich auf diese Weise genauso klar über ihre Präferenzordnung äussern, wie sie das in Anwendung des geltenden Abs. 2 tut.

c. Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung

Art. 103

Stellungnahme und Volksabstimmung

[1] Die Bundesversammlung fasst innert zwei Jahren nach Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung darüber Beschluss, ob sie der Initiative zustimmt.

[2] Lehnt die Bundesversammlung die Volksinitiative ab, so unterbreitet sie die Initiative dem Volk zur Abstimmung.

Approbation ou rejet d'une initiative par l'Assemblée fédérale et votation populaire

[1] Si l'initiative populaire revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'Assemblée fédérale décide, dans un délai de deux ans à compter de son dépôt, si elle l'approuve ou non.

[2] Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple.

Parere dell'Assemblea federale e votazione popolare

[1] Entro due anni dal deposito di un'iniziativa presentata in forma di proposta generica l'Assemblea federale decide se la condivide o meno.

[2] Se non la condivide, la sottopone al voto del Popolo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	2
3. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Abs. 1	4
2. Abs. 2	6

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 97 und 100.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 100.

6 1996 schlug der BR im Rahmen der Totalrevision der BV mit seiner (allerdings im Parlament gescheiterten) «Reform der Volksrechte» unabhängig von der Regelung von Vo.Iv. und Gegenentwurf ein generelles Recht der BVers für die Vorlage von Alternativen vor: «Nimmt die Bundesversammlung eine Verfassungsänderung an, so kann sie zwei Alternativtexte vorlegen» (Botschaft BR vom 20.11.1996 [BBl 1997 I 637]).

I. Entstehungsgeschichte[1]

1. Initiativengesetz von 1892

1 Das BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27.1.1892 (Initiativengesetz) sah in Art. 7 vor, dass die BVers innert Jahresfrist Beschluss darüber zu fassen hat, ob sie mit einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden ist und ihr Folge geben will oder ob sie ihr Anliegen ablehnt. Im ersten Fall wurde die BVers zur Ausarbeitung einer Vorlage, im zweiten Fall wurde der BR zur Durchführung einer Volksabstimmung verpflichtet. Bei Annahme der Vo.Iv. durch das Volk hatte die BVers in der Folge «unverzüglich» die Erarbeitung einer Vorlage zur Teilrevision der BV an die Hand zu nehmen. Eine Frist war der BVers allerdings nicht gesetzt. Im Zuge der Änderung des Initiativengesetzes vom 5.10.1950 wurde die Frist der BVers zur Beschlussfassung über Annahme oder Ablehnung der Vo.Iv. von einem auf zwei Jahre erhöht. In diesem Rahmen wurde auch präzisiert, dass die Frist mit Einreichung der Vo.Iv. zu laufen beginnt.

2. GVG von 1962

2 Art. 26 GVG 1962 übernahm Art. 7 des Initiativengesetzes ohne materielle Änderungen. Die Bestimmung erfuhr während ihrer Geltungsdauer zwei Änderungen: Im Zuge der Teilrevision des GVG vom 17.12.1976 wurde die der BVers zustehende Frist zur Beschlussfassung, ob sie der Vo.Iv. zustimmt oder nicht, zunächst von zwei auf drei Jahre erhöht (Art. 26 Abs. 1 GVG 1962). Mit der Änderung des GVG vom 21.6.1996 wurde die Frist der BVers wieder auf zwei Jahre gesenkt (zur Begründung vgl. Botschaft BR 1.9.1993 (BBl 1993 III 445, 501 f.). Gleichzeitig wurde eine zweijährige Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage nach Zustimmung zur Vo.Iv. (Art. 26 Abs. 2 GVG 1962) bzw. deren Annahme durch das Volk (Art. 26 Abs. 6 GVG 1962) eingeführt.

3. ParlG

3 Art. 103 und Art. 104 Abs. 1 ParlG übernahmen die Regelung von Art. 26 GVG 1962. In Art. 104 Abs. 2 wurde eine neue Formulierung aufgenommen, gemäss der sich die BVers bei der Ausarbeitung der Vorlage «an den Inhalt und die Ziele der Volksinitiative» zu halten hat. Art. 104 Abs. 3 regelt neu das Vorgehen für den Fall, dass sich die Räte nicht auf eine Vorlage zur Umsetzung der Vo.Iv. einigen können.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

4 Gemäss Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG hat der BR der BVers spätestens ein Jahr nach Einreichung der Vo.Iv. einen Entwurf zu einem BB für eine Stellungnahme zu unterbreiten. Die BVers wiederum muss innert zwei Jahren nach Einreichung über ihre Stellungnahme beschlossen haben, verfügt für deren Beratung also über mind. ein Jahr. Da das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung kommt (Art. 95 Bst. e ParlG), scheint die Frist angemessen. Dabei handelt es sich um eine Verwirkungsfrist (vgl. Art. 106 ParlG).

1 Für weitere Ausführungen zur Entstehungsgeschichte s.a. Art. 97 N 1 ff.

Gemäss Art. 97 Abs. 2 ParlG verlängert sich die dem BR auferlegte Frist auf 18 Monate, wenn er der BVers gleichzeitig mit dem Entwurf zum BB über die Vo.Iv. einen eng mit der Vo.Iv. zusammenhängenden Erlassentwurf unterbreitet.[2] Nutzt der BR diese Frist aus, bleiben der BVers nur noch sechs Monate Behandlungszeit. Diese kurze Frist dürfte kaum einzuhalten sein.[3] Eine Fristverlängerung gem. Art. 105 Abs. 1 ParlG ist möglich, sobald ein Rat über den eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss gefasst hat. **5**

2. Abs. 2

Im Fall von Differenzen kommt das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren zum Zug: Wenn ein Rat zum zweiten Mal eine Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. beschliesst, gilt dies gem. Art. 95 Bst. e ParlG als endgültige Ablehnung der Vo.Iv. durch die BVers, womit diese dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Eine Schlussabstimmung findet in diesem Fall nicht statt; Art. 81 ParlG findet keine Anwendung.[4] Art. 75*a* Abs. 1 BPR kann folglich für diesen Fall in Bezug auf die Anknüpfung an die Schlussabstimmung nicht wörtlich ausgelegt werden. Der BR hat die Vo.Iv. dem Volk innert zehn Monaten nach der übereinstimmenden Ablehnung beider Räte in der Schlussabstimmung, nach dem Beharren eines Rates auf seiner ablehnenden Stellungnahme oder nach Ablauf der der BVers zugestandenen Behandlungsfrist zu unterbreiten. Wie bei der Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs findet eine Volksabstimmung also auch dann statt, wenn die BVers – unter Verletzung ihrer verfassungsmässigen Pflicht – gar keine Stellung nimmt (s.a. Art. 106 ParlG). **6**

Art. 104

Ausarbeitung einer Verfassungsänderung durch die Bundesversammlung

[1] Ist die Bundesversammlung mit der Volksinitiative einverstanden oder stimmt das Volk der Initiative zu, so arbeitet die Bundesversammlung innert zwei Jahren eine Teilrevision der Bundesverfassung aus.

[2] Die Bundesversammlung hält sich bei der Ausarbeitung an den Inhalt und die Ziele der Volksinitiative.

[3] Können sich die Räte bei der Ausarbeitung der Teilrevision über den Entwurf nicht einigen oder wird der Entwurf von einem oder beiden Räten verworfen, so sind die Beschlüsse der Räte aus der letzten Beratung Volk und Ständen als Varianten zur Abstimmung vorzulegen.

2 Ein direkter Gegenentwurf ist bei der Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung ausgeschlossen, da die BV diesen ausdrücklich nur bei Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs vorsieht (Art. 139 Abs. 5 BV). Ohne Verfassungsänderung ist die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage, wie dies WILDHABER für die Phase der Ausarbeitung einer Verfassungsänderung (Art. 104 ParlG) fordert, somit nicht möglich (WILDHABER, Art. 121/122, 42). Eine solche gesetzliche Grundlage wurde bei der Ausarbeitung des ParlG in der SPK-NR beantragt, aber von der Kommissionsmehrheit abgelehnt (Prot. SPK-NR 16.11.2000, 21).

3 Es scheint, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit eines indirekten Gegenentwurfs in diesem Fall nicht bedacht hat (s.a. Art. 97 FN 2).

4 Eine Schlussabstimmung wird nur vorgenommen, wenn *beide* Räte eine Vorlage gutgeheissen haben (Art. 81 Abs. 1 ParlG).

Elaboration d'un projet de modification constitutionnelle par l'Assemblée fédérale

[1] Si l'initiative populaire est approuvée par l'Assemblée fédérale ou par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore, dans un délai de deux ans à compter de cette approbation, un projet de révision partielle de la Constitution.

[2] Le projet élaboré par l'Assemblée fédérale reflète strictement le contenu et les objectifs visés par l'initiative populaire.

[3] Si les conseils ne parviennent pas à s'entendre sur un projet commun de révision partielle, ou si l'un des conseils, ou les deux, rejettent le projet, les décisions qu'ils ont prises l'un et l'autre lors de la dernière délibération sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Elaborazione di una modifica costituzionale da parte dell'Assemblea federale

[1] Se l'Assemblea federale condivide l'iniziativa oppure se il Popolo approva l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora entro due anni una revisione parziale della Costituzione federale.

[2] Nell'elaborazione del progetto, l'Assemblea federale si attiene al contenuto e agli scopi dell'iniziativa.

[3] Se, nell'elaborazione della revisione parziale, le Camere non riescono ad accordarsi su un pertinente progetto ovvero se quest'ultimo è respinto da una o da ambo le Camere, le decisioni delle Camere risultanti dall'ultima deliberazione sono sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni sotto forma di varianti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Abs. 1 2
2. Abs. 2 3
3. Abs. 3 5

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 97 und 100.

Literatur

AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967 (zit. AUBERT, Traité); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 100.

I. Entstehungsgeschichte

1 Vgl. Kommentar zu Art. 103.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

2 Abs. 1 wiederholt Art. 139 Abs. 4 Sätze 1 und 3 BV, setzt der BVers aber zusätzlich eine zweijährige Frist zur Erfüllung ihrer Aufgabe. Bei dieser Frist kann es sich nur um eine Ordnungs- und nicht um eine Verwirkungsfrist handeln (d.h. Art. 106 ParlG findet keine Anwendung[1]): Hat die BVers bei Ablauf der Frist noch keine Verfassungsänderung aus-

1 Siehe auch Art. 106 N 9.

gearbeitet, so liegt kein Gegenstand für eine Volksabstimmung vor. Der BR unterbreitet der BVers spätestens ein Jahr nach Zustimmung des Volks oder der BVers zur Vo.Iv. einen Entwurf zu deren Umsetzung (Art. 97 Abs. 1 Bst. b ParlG). Die BVers, welche eine Teilrevision der BV innert zwei Jahren nach der Zustimmung beschlossen haben muss, verfügt im äussersten Fall also nur über ein Jahr zur Behandlung des Erlassentwurfes.

2. Abs. 2

Abs. 2 stellt klar, dass sich die BVers bei der Umsetzung der Vo.Iv. an deren Inhalt und Ziele zu halten hat. Angesichts der vorangegangenen Zustimmung des Volkes bei der Vorabstimmung bzw. dem Ausbleiben der Volksabstimmung aufgrund der Zustimmung der BVers ergibt sich diese Vorschrift bereits aus dem Schutz der politischen Rechte gem. Art. 34 BV. Dieselbe Anweisung enthält im Übrigen auch Art. 139 Abs. 4 erster Satz BV, sieht dieser doch vor, dass die BVers die Teilrevision «im Sinn der Initiative» auszuarbeiten hat. **3**

Bezüglich der Frage, ob die BVers bei der Umsetzung der Vo.Iv. an ihren gesamten Inhalt oder lediglich an ihre Grundidee – ihre «wesentlichen Elemente» (Gutachten der Justizabteilung vom 2.3.1972, in: VPB 1972, H. 36, 15) – gebunden ist, bestehen verschiedene Auffassungen (vgl. hierzu etwa EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 [alt], 2187; WILDHABER, Art. 121/122, AUBERT, Traité, 151).[2] Aus der mit dem ParlG vorgenommenen Konkretisierung, wonach sich die BVers «an den Inhalt und die Ziele der Volksinitiative» zu halten habe, geht hervor, dass die BVers an den gesamten Inhalt der Vo.Iv. gebunden ist. Insbesondere der Wortlaut der französischen Fassung («strictement») macht dies deutlich. Indessen verweist die SPK-NR in ihrem Bericht zum ParlG vom 1.3.2001 (BBl 2001 3467, 3575) aber auf die Botschaft zu einer neuen BV vom 20.11.1996, in welcher der BR darlegt, dass die BVers «in Einzelheiten von untergeordneter Bedeutung [nicht] an die Initiative gebunden» sei (BBl 1997 I 362). Das steht in gewissem Widerspruch zum Wortlaut von Abs. 2. **4**

3. Abs. 3

Eine Abschreibung des Erlassentwurfes aufgrund der Ablehnung des Einigungsantrages in einem Rat gem. Art. 93 Abs. 2 ParlG bzw. eine Ablehnung in der Schlussabstimmung würde gegen die verfassungsmässige Pflicht der BVers, die Vo.Iv. umzusetzen, verstossen (Art. 139 Abs. 4 BV). Aus diesem Grund beauftragt seit der BV-Teilrevision vom 19.12.2008 *(06.458 Pa.Iv. Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative)* Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV den Gesetzgeber, Bestimmungen zu erlassen, welche trotz Uneinigkeit der Räte die Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung sicherstellen. **5**

Abs. 3 soll diesem Auftrag nachkommen: Wird der Einigungsantrag der Einigungskonferenz in einem Rat verworfen oder lehnt ein Rat oder beide Räte den Erlassentwurf in der **6**

2 EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 (alt), 2187, sowie WILDHABER, Art. 121/122, 40, vertreten die Ansicht, dem gesamten Inhalt des Initiativtexts sei Rechnung zu tragen. Für AUBERT, Traité, 151, ist einzig die Grundidee massgeblich. Eine ähnliche Auffassung vertrat der BR in der Botschaft vom 21.6.1976 über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes (76.060) mit dem Argument, das Initiativkomitee hätte sonst die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gewählt (BBl 1976 II 961, 968 ff.).

Schlussabstimmung ab, werden Volk und Ständen zwei Varianten einer Verfassungsänderung vorgelegt. Die erste entspricht jener gemäss den Beschlüssen des Erstrates in seiner letzten Detailberatung, die zweite jener gemäss den Beschlüssen des Zweitrates in seiner letzten Detailberatung (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3467, 3575 f.])[3].

7 Keine Berücksichtigung finden in Abs. 3 allerdings der Fall der Ablehnung beim Eintreten und der Fall der Ablehnung in der Gesamtabstimmung. In beiden Fällen gibt es aus der letzten Beratung gar kein Ergebnis. Wenn nur ein Rat kein Ergebnis produziert, so würde der Schutz des Initiativrechts wohl verlangen, dass das Ergebnis des anderen Rates allein der Abstimmung unterbreitet würde. Aber da es sich in diesem Fall um keine «Variante» handelt, widerspräche dieses Vorgehen dem Wortlaut des Gesetzes. Abs. 3 erfüllt den Verfassungsauftrag von Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV somit nicht vollständig.

d. Fristverlängerung und Fristablauf

Art. 105

Fristverlängerung

[1] Fasst ein Rat über einen Gegenentwurf oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss, so kann die Bundesversammlung die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern.

[2] Stimmen die Beschlüsse der Räte betreffend Fristverlängerung nicht überein, so ist die Verlängerung nicht zu Stande gekommen.

Prorogation du délai

[1] Si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire, l'Assemblée fédérale peut proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative.

[2] Si les conseils ne parviennent pas à prendre de décision concordante sur la prorogation du délai, celui-ci n'est pas prorogé.

Proroga dei termini

[1] Se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa, l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione.

[2] Se le decisioni delle Camere in merito alla proroga del termine divergono, la proroga è considerata non riuscita.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Änderungen des GVG vom 14.3.1974 und vom 20.6.1986 1
2. ParlG 2
3. Änderungen des ParlG vom 25.9.2009 und vom 21.6.2013 3

3 Der Bericht der SPK-NR spricht allerdings nur von der dritten Beratung. Im Falle einer Ablehnung in der Schlussabstimmung kann es sich bei der letzten Detailberatung aber auch um die erste oder zweite Beratung handeln.

Note
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6
1. Möglichkeit zur Fristverlängerung (Abs. 1) 6
2. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2) 13
3. Statistische Angaben 14

Materialien

11784 Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 29.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
83.224 Pa.Iv. Volksinitiative. Behandlungsfristen: Bericht Kommission-NR 14.9.1983 (BBl 1983 IV 494 ff.); Änderung GVG 20.6.1986 (AS 1986 1712 f.).
93.066 Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte: Änderung GVG 21.6.1996 (AS 1997 753 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
08.515 Pa.Iv. Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenvorschlages: Bericht SPK-StR 12.5.2009 (BBl 2009 3591 ff.); Änderung ParlG 25.9.2009 (AS 2010 271 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: AmtlBull NR 2012 2094 f.; AmtlBull StR 2013 83 ff.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Buttikon 2002 (zit. ALBRECHT, Gegenvorschläge).

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderungen des GVG vom 14.3.1974 und vom 20.6.1986

1 Die Regelung, dass die BVers die Frist für die Behandlung einer Vo.Iv. verlängern kann, wenn sie einen Gegenentwurf prüft, wurde 1974 eingeführt. Mit der bis dahin geltenden Behandlungszeit von einem Jahr (s. Art. 97 N 3 ff.) war es für die BVers sehr schwierig, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, wenn der BR keinen eigenen vorgelegt hatte (s. dazu Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 29.10.1973 [BBl 1973 II 829 f.]). Die Revision des GVG 1962 (Art. 29 Abs. 4) war allerdings nicht sehr grosszügig: Eine Fristverlängerung durch die BVers war nur möglich, wenn beim Gegenentwurf Differenzen zwischen den Räten bestanden, was bedeutete, dass beide Räte diesen immer noch innert eines Jahres (ein erstes Mal) behandelt haben mussten. Bei der Teilrevision des GVG von 1986 wurde die Voraussetzung für die Fristverlängerung geändert: Gemäss Art. 27 Abs. 5bis GVG 1962 konnte die Frist nun bereits dann verlängert werden, wenn einer der beiden Räte einen Gegenentwurf geprüft – und angenommen – hatte (s. dazu Bericht Kommission-NR 14.9.1983 [BBl 1983 IV 494 ff.]).

2. ParlG

2 Die Bestimmung des GVG 1962 wurde mit einigen redaktionellen Änderungen ins ParlG übernommen, ergänzt um eine Regelung für den Fall, dass sich die Räte über die Notwendigkeit der Fristverlängerung nicht einigen können (Art. 105 Abs. 2; s. N 13).

3. Änderungen des ParlG vom 25.9.2009 und vom 21.6.2013

3 Als 1996 eine Frist für die Durchführung der Volksabstimmung über eine Vo.Iv. ins BPR aufgenommen wurde, sah der Gesetzgeber auch die Möglichkeit vor, diese Frist zu verlängern, wenn die BVers einen indirekten Gegenentwurf ausgearbeitet hat und die parlamentarische Beratung noch nicht abgeschlossen ist (Art. 74 Abs. 2 BPR). Diese Möglichkeit brachte indessen zahlreiche Probleme mit sich, insb. deshalb, weil keine Höchstdauer für die Verlängerung festgelegt wurde, wodurch die BVers die Volksabstimmung um mehrere Jahre aufschieben und so das System der Behandlungsfristen komplett unwirksam machen konnte (s. dazu Bericht SPK-StR 12.5.2009 [BBl 2009 3603 f.] und ALBRECHT, Gegenvorschläge, 245 ff.).[1]

4 2009 wurde Art. 74 Abs. 2 bei einer weiteren Revision des BPR (Pa.Iv. *08.515 «Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenentwurfes»*) gestrichen und durch eine Änderung von Art. 105 ParlG ersetzt. Der neue Abs. 1bis von Art. 105 ergänzte die erste Möglichkeit zur Verlängerung der parlamentarischen Frist mit der Regelung, dass die BVers die Behandlungsfrist um höchstens ein weiteres Jahr verlängern kann, wenn bei einem indirekten Gegenentwurf noch Differenzen bestehen.

5 Im Jahr 2013, d.h. nicht einmal vier Jahre nach Inkrafttreten der zweiten Fristverlängerungsmöglichkeit, wurde Art. 105 Abs. 1bis oppositionslos aufgehoben (AmtlBull NR 2012 2094; AmtlBull StR 2013 83). Die SPK-NR hatte als Kommission des Zweitrates bei der Beratung verschiedener Änderungen des Parlamentsrechts *(10.440 Pa.Iv. SPK-SR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments)* die Realisierung des Anliegens einer weiteren pa.Iv. *(11.455 Pa.Iv. Graf-Litscher. Volksinitiativen rascher vors Volk)* in die Vorlage eingebaut. Grund dafür war die Kritik an Verzögerungstaktiken bei der Behandlung der Vo.Iv. *«Gegen die Abzockerei» (08.080)*. Die zweite Verlängerung um ein Jahr, die sich das Parlament für die Beratung dieser Vo.Iv. eingeräumt hatte, wurde sowohl in den Räten wie auch in der Öffentlichkeit als missbräuchlich kritisiert; damit habe man die Volksabstimmung über die Vo.Iv. hinauszögern wollen. Der Gesetzgeber hielt die im Falle einer Verlängerung nach Art. 105 Abs. 1 zur Verfügung stehenden 42 Monate für ausreichend, um die Arbeiten zu einer Initiative und deren Gegenentwurf abzuschliessen.[2]

---

1 So stimmte das Parlament z.B. einem Antrag zu, die Volksabstimmung über die *«Lehrstellen-Initiative» (00.086)* so lange aufzuschieben, bis die Beratung des Berufsbildungsgesetzes im Parlament abgeschlossen ist (AmtlBull StR 2002 247; AmtlBull NR 2002 397). Bei der *«Gesundheitsinitiative» (00.046)* lehnte der NR hingegen den Beschluss des StR ab, die Volksabstimmung bis zum Abschluss der Arbeiten zum indirekten Gegenentwurf aufzuschieben.

2 Es stellt sich die berechtigte Frage, ob diese Aufhebung nicht verfrüht war und eine Überreaktion gegenüber einem Problem darstellte, das sich bisher nur einmal gestellt hatte: Bei zwei weiteren Vo.Iv. *(09.067 Vo.Iv. «Für ein gesundes Klima»* und *10.018 Vo.Iv. «Raum für Mensch und Natur»*) hatte das Parlament die Behandlungsfrist um ein zweites Jahr verlängert, ohne dass dabei der Verdacht aufgekommen war, diese Verlängerung sei missbräuchlich. Auch ist zu betonen, dass die zweite Fristverlängerung nur möglich war, wenn zu einem als Gesetzesentwurf ausgestalteten indirekten Gegenentwurf Differenzen bestanden. Solche Gegenentwürfe gehen allerdings oft weit über das Anliegen der Vo.Iv. hinaus und können so umfassend sein, dass die Beratung viel Zeit in Anspruch nimmt. Deshalb ist es wahrscheinlich, dass die BVers ohne die Möglichkeit einer zweiten Fristverlängerung unter grossem Zeitdruck arbeiten muss, was die Qualität ihrer Arbeit beeinträchtigt, oder aber zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen hat, ohne zu wissen, wie der indirekte Gegenentwurf definitiv lautet. Das würde auch bedeuten, dass das Initiativkomitee seinerseits in diesen Fällen keinen Gebrauch von der Möglichkeit machen könnte, die Vo.Iv. bedingt zurückzuziehen (Art. 73*a* BPR). Ausserdem müsste das Stimmvolk, sofern die Behandlung des indirekten

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Möglichkeit zur Fristverlängerung (Abs. 1)

6 Abs. 1 ermöglicht der BVers, die 30-monatige Frist von Art. 100 ParlG[3] um ein Jahr zu verlängern, wenn sie gleichzeitig einen Gegenentwurf (direkten Gegenentwurf) oder einen mit der Vo.Iv. eng zusammenhängenden Erlassentwurf (indirekten Gegenentwurf)[4] berät.

7 Der Grund für diese Bestimmung ist, dass die Beratung eines Gegenentwurfs Zeit benötigt. Ohne Verlängerung der Behandlungsfrist wäre es für die BVers in den meisten Fällen sehr schwierig, in der zur Verfügung stehenden Zeit – mind. 18 bzw. 12 Monate bei Vorlage eines Gegenentwurfs durch den BR (vgl. Art. 97 ParlG) –[5] einen Gegenentwurf vorzulegen, der das Stimmvolk zu überzeugen vermag und im Idealfall zum Rückzug der Vo.Iv. führt.

8 Voraussetzung für die Fristverlängerung ist jedoch, dass mind. einer der beiden Räte über den Gegenentwurf Beschluss gefasst hat. Die etwas vage Formulierung «Beschluss fassen» wurde von der BVers in der Praxis stets so ausgelegt, dass der Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen worden sein muss (ein blosser Eintretensbeschluss genügt also nicht). Die Fristverlängerung an die Annahme des Gegenentwurfs in der Gesamtabstimmung zu knüpfen, dient dem Schutz der Volksrechte: Eine Fristverlängerung – und die damit einhergehende Verschiebung der Volksabstimmung – soll nur beschlossen werden können, wenn ein konkreter und – weil von mind. einem Rat unterstützt – ernst zu nehmender Gegenentwurf vorliegt (ALBRECHT, Gegenvorschläge, 211).[6]

9 Selbstverständlich kann die Fristverlängerung auch beschlossen werden, wenn nicht nur ein Rat, sondern beide Räte den Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen haben. Allerdings müssen dann zwischen den beiden Räten Differenzen bestehen, da die

---

Gegenentwurfs nicht doch bis zum Abstimmungstermin abgeschlossen ist, über die Initiative befinden, ohne den definitiven Inhalt der vorgeschlagenen Alternative zu kennen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass dem aufgehobenen Absatz zufolge die BVers die Frist «um höchstens ein weiteres Jahr» verlängern konnte. Demnach war auch eine Verlängerung um weniger als ein Jahr möglich. Das sollte die BVers dazu anhalten, die Verlängerungsfrist so kurz wie möglich anzusetzen, z.B. drei Monate für die Bereinigung der letzten Differenzen. Anstelle einer ersatzlosen Aufhebung des Absatzes hätte man auch zur Praxis übergehen können, bei der zweiten Verlängerung die Frist jeweils so kurz wie möglich anzusetzen.

3 Auch die in Art. 103 ParlG festgesetzte Frist für die Behandlung von Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung kann im Fall der Ausarbeitung eines indirekten Gegenentwurfs in Anwendung dieser Bestimmung verlängert werden. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beschränkt sich der vorliegende Text auf die Erwähnung der Verlängerung der in Art. 100 ParlG festgelegten Frist (s.a. Art. 103 N 5).

4 Im Folgenden wird der Einfachheit halber nicht die Gesetzesterminologie verwendet, sondern es ist von «direktem» resp. «indirektem Gegenentwurf» die Rede. Der Begriff «Gegenentwurf» wird verwendet, wenn beide Formen gemeint sind. Zur Terminologie s.a. Art. 101 N 8. Für eine Definition des indirekten Gegenentwurfs s. N 11.

5 Die sechs Monate, die zusätzlich zur Verfügung stehen, wenn der BR keinen Gegenentwurf vorlegt, sind mit der Ausarbeitung eines eigenen Entwurfs und der evtl. notwendigen Durchführung eines Vernehmlassungsverfahren schnell aufgebraucht. Bei einem indirekten Gegenentwurf wird noch mehr Zeit benötigt, da dieser auf dem Wege einer pa.Iv. ausgearbeitet werden muss (Art. 76 Abs. 1bis Bst. b, e contrario) und somit die entsprechenden Verfahrensschritte gem. Art. 109–112 ParlG durchlaufen muss.

6 Ausgeschlossen sind somit «Gegenvorschläge» in Form eines Vorentwurfs, eines parlamentarischen Vorstosses, einer einfachen Absichtserklärung oder Ähnlichem.

Verlängerung ansonsten nicht dem Zweck der Bestimmung entspricht, mehr Zeit für die Beratung eines Gegenentwurfes einzuräumen. Eine Verlängerung ist a fortiori ausgeschlossen, wenn in beiden Räten bereits die Schlussabstimmung erfolgt ist.[7] Ansonsten könnten die Räte irgendeinen bereits beschlossenen Entwurf heranziehen, um die Frist missbräuchlich zu verlängern. ALBRECHT hält fest: «Der Zeitraum, innerhalb dessen eine Verlängerung beschlossen werden kann, beginnt […] mit der Gesamtabstimmung im Erstrat und endet mit der Gesamtabstimmung im Zweitrat resp. mit der Beendigung des Differenzbereinigungsverfahrens» (ALBRECHT, Gegenvorschläge, 212).

10 Auch wenn die Frist verlängert wird, muss die BVers ihre Arbeiten zügig vorantreiben, d.h. sie darf die zusätzliche Zeit nicht zu Verzögerungen nutzen. Ebenso muss im Falle, dass bei einem direkten Gegenentwurf keine Differenzen mehr bestehen, die Schlussabstimmung darüber so angesetzt werden, dass jene über den BB zur Vo.Iv. in derselben Session erfolgen kann. Die Schlussabstimmung über den direkten Gegenentwurf ist folglich in der Session so früh zu traktandieren, dass bei einer allfälligen Ablehnung sowohl für die Einigungskonferenz genügend Zeit bleibt, sich gem. Art. 101 Abs. 3 zweiter Satz (s. Art. 101 N 18) mit der Abstimmungsempfehlung zu befassen, als auch für die Räte, um den Antrag der Einigungskonferenz anschliessend annehmen zu können.[8] Bei einem indirekten Gegenentwurf bedarf es für die Schlussabstimmung über den BB zur Vo.Iv. hingegen häufig einer zusätzlichen Session. Es kommt in der Tat nicht selten vor, dass die Behandlung einer Vo.Iv. in einem Rat bis zur Schlussabstimmung über den indirekten Gegenentwurf sistiert wird, um vor dem Hintergrund dieses Abstimmungsergebnisses über die Abstimmungsempfehlung zur Vo.Iv. beraten zu können.[9] Da in einem solchen Fall (zumindest in einem Rat) noch nicht über die Vo.Iv. beraten wurde, ist mind. eine zusätzliche Session notwendig.

11 Im Gegensatz zum direkten Gegenentwurf ist ein indirekter Gegenentwurf ein Erlassentwurf, der – abgesehen davon, dass er als Grund für eine Fristverlängerung oder für einen bedingten Rückzug der Volksinitiative (Art. 73*a* BPR) dienen kann – in keinem rechtlichen Zusammenhang zur Vo.Iv. steht. Während ein direkter Gegenentwurf aus formeller Sicht auf eine Verfassungsrevision abzielen muss, kann ein indirekter Gegenentwurf auch eine andere Rechtsetzungsstufe betreffen[10]. In den weitaus meisten Fällen wird er

7 Als Bsp. für eine Fristverlängerung, die missbräuchlich gewesen wäre, wenn sich der StR nicht gegen das vom NR vorgeschlagene Vorgehen ausgesprochen hätte, s. die Vo.Iv. *«Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» (97.031)*: AmtlBull NR 1998 1806 ff.; AmtlBull StR 1998 1186 ff.; s.a. die Stellungnahme des BR: BBl 1998 V 4769 ff.

8 Gemäss Art. 101 Abs. 3 ParlG, der jedoch nur dann Anwendung findet, wenn die betreffende Session die letzte vor Ablauf der Behandlungsfrist ist, muss die Schlussabstimmung über den direkten Gegenentwurf spätestens acht Tage vor Sessionsende durchgeführt werden. Es kann jedoch vorkommen, dass die Räte mit dem Gegenentwurf nicht schnell genug vorangekommen sind und die Schlussabstimmung darüber erst am vorletzten Sessionstag stattfindet. In diesem Fall wird damit gerechnet, dass der Gegenentwurf in der Schlussabstimmung angenommen wird und die BVers am Folgetag die Schlussabstimmung über den BB zur Vo.Iv. durchführen kann. Auf diese Weise wurde z.B. bei der Vo.Iv. *«für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» (10.093)* vorgegangen.

9 Bsp.: *09.074 Vo.Iv. «Bausparen»; 09.067 Vo.Iv. «für ein gesundes Klima»; 10.018 Vo.Iv. «Raum für Mensch und Natur»*. Mit dieser Vorgehensweise soll die unbefriedigende Situation verhindert werden, die entsteht, wenn der indirekte Gegenentwurf in der Schlussabstimmung abgelehnt wird, nachdem sich die Räte bereits über die Abstimmungsempfehlung geeinigt haben: Die Räte haben dann nicht wie beim direkten Gegenentwurf die Möglichkeit, auf die Abstimmungsempfehlung zurückzukommen

10 Für eine Definition des direkten Gegenentwurfs s.a. Art. 101 N 8.

als Gesetzesrevision ausgestaltet. Möglich ist aber auch ein BB, eine Teilrevision der Verfassung oder rein theoretisch gar eine VO der BVers.[11] Im Weiteren wird ein indirekter Gegenentwurf zwar häufig gleichzeitig mit der Vo.Iv. ausgearbeitet (analog zum direkten Gegenentwurf); als indirekter Gegenentwurf kann aber auch eine unabhängig von der Vo.Iv. initiierte hängige Revision dienen (Bsp.: *07.062 «Revision Raumplanungsgesetz»* und *08.073 Vo.Iv. «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen»*). Inhaltlich gelten für den indirekten Gegenentwurf nicht dieselben Anforderungen wie für den direkten Gegenentwurf (s. Art. 101 N 8 ff.). Der Ausdruck «eng zusammenhängend» bedeutet, dass der indirekte Gegenentwurf die gleiche Thematik betreffen muss, sich aber auch mit zahlreichen anderen Fragen befassen kann, die nicht mit der Vo.Iv. zusammenhängen. Das ist häufig dann der Fall, wenn der indirekte Gegenentwurf Teil einer Gesetzesrevision ist, die weit über das Anliegen der Vo.Iv. hinausgeht.

12 Der Antrag auf Fristverlängerung wird i.d.R. von der Kommission gestellt, welche die Vo.Iv. zu prüfen hat. Er kann auch in Form eines Einzelantrags im Rat eingereicht werden.[12] Hat ein Rat eine Fristverlängerung beschlossen, unterbreitet die zuständige Kommission des anderen Rates ihrem Rat i.d.R. in der gleichen Session einen gleichlautenden Antrag.[13] Diese Anträge sind selten umstritten und sind unseres Wissens bisher noch nie abgelehnt worden.[14] Der BR nimmt zu solchen Beschlüssen nie Stellung.

2. *Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2)*

13 Abs. 2 regelt den Fall, in welchem sich die beiden Räte über eine Fristverlängerung gem. Abs. 1 nicht einig sind. Lehnt ein Rat die Verlängerung ab, so ist dieser Beschluss endgültig und die Behandlungsfrist wird nicht verlängert. Diese Regel zugunsten der raschen Behandlung von Vo.Iv., welche dem die Fristverlängerung ablehnenden Rat ein Vetorecht einräumt, ist ziemlich radikal. Im Gegensatz zu dem, was Art. 95 ParlG in anderen Fällen vorsieht, dürfte es allerdings von der Natur der Frage her gerechtfertigt sein, jenen Rat, der die Verlängerung abgelehnt hat, nicht ein zweites Mal entscheiden zu lassen.[15]

3. *Statistische Angaben*

14 Bei den zwischen 2001 und 2009 zustande gekommenen Vo.Iv., zu welchen ein Gegenentwurf ausgearbeitet wurde, hat die BVers in 14 von 20 Fällen eine Fristverlängerung beschlossen. Wurde der Gegenentwurf vom Parlament ausgearbeitet, hat dieses die Frist

---

11 Als Bsp. für einen indirekten Gegenentwurf in Form eines (einfachen) BB s. Vo.Iv. *«Ja zu Europa» (99.011)*. Als Bsp. für eine Verfassungsrevision s. Vo.Iv. *«Stopp dem Atomkraftwerkbau»* und Vo.Iv. *«für den Ausstieg aus der Atomenergie» (89.032)*.

12 Die Anträge zur Fristverlängerung sind Ordnungsanträge i.S.v. Art. 76 Abs. 2 ParlG.

13 Als Bsp. für Fristverlängerungen s. *09.074 Vo.Iv. «Bausparen»*: AmtlBull StR 2011 89 ff., 101; AmtlBull NR 2011 182 ff., Beilage 73 f.; *10.060 «Sicheres Wohnen im Alter»*: AmtlBull StR 2011 209 ff.; AmtlBull NR 2011 435, Beilage 213 f.

14 Als Bsp. für eine bestrittene Fristverlängerung s. *08.080 Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei»*: AmtlBull NR 2010 718 ff.

15 Wenn neue Aspekte dies rechtfertigen, ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass über die Fristverlängerung im späteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens ein weiteres Mal diskutiert wird. Selbst wenn ein Rat zu einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens eine Fristverlängerung abgelehnt hat, muss es dem anderen Rat, z.B. wenn er zwischenzeitlich wichtige Punkte des Gegenentwurfs geändert hat, möglich sein, eine Verlängerung zu beschliessen und seinen Beschluss dem anderen Rat zu unterbreiten.

systematisch verlängert, bei Gegenentwürfen des BR geschah dies in etwas weniger als 60% der Fälle. Die durchschnittliche Behandlungsdauer bei einer Fristverlängerung beträgt 40,1 Monate.

15 Unseres Wissens gibt es in dieser gleichen Zeitspanne kein Bsp. für eine von einem Rat beschlossene Fristverlängerung, die gem. Art. 105 Abs. 2 vom anderen Rat abgelehnt wurde.

Art. 106

Fristablauf	**Kommt innert der gesetzlichen Frist kein übereinstimmender Beschluss der Räte zu Stande, so ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung an.**
Expiration du délai	Si les conseils ne parviennent pas à prendre de décision concordante dans le délai imparti par la loi, le Conseil fédéral ordonne la votation populaire.
Decadenza dei termini	Se una decisione concorde delle Camere non è conseguita entro il termine legale, il Consiglio federale indice la votazione popolare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	4
3. Änderung des GVG vom 14.3.1974	5
4. ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. die Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).
5535 Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen. Abänderung des Bundesgesetzes: Botschaft BR 16.11.1948 (BBl 1948 III 909 ff.); StenBull StR 1949 633 ff.; StenBull NR 1950 64 ff.; Änderung BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der BV 5.10.1950 (AS 1951 17 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960; Botschaft BR 25.04.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); StenBull NR 1961 261 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11784 Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 29.10.1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3577); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites, in: Auer (Hrsg.), Sans délais et sans limites? L'initiative populaire à la croisée des chemins, Basel/Genf/München 2001 (zit. AUBERT, Evolution); BRÜHWILER, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1961, H. 4, 57–68; DELLEY, L'initiative populaire en Suisse: mythe et réalité de la démocratie directe, Lausanne

1978 (zit. DELLEY, Initiative); HUBER, Die Rechtsfolge der Verschleppung von Verfassungsinitiativen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1956, H. 18/14, 289 ff. (zit. HUBER, Rechtsfolge); KUHN, Die Rechtsfolge der Verschleppung von Verfassungsinitiativen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1956, H. 18/14, 363 ff. (zit. KUHN, Rechtsfolge); KUHN, Das Verfahren bei Volksbegehren im Bunde, in: SJZ 1960, 249–255 (zit. KUHN, Verfahren); SIGG, Die Eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978 (zit. SIGG, Volksinitiativen); WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978 (zit. WERDER, Bedeutung); WILDHABER, Art. 121/122, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV.

I. Entstehungsgeschichte

1. Initiativengesetz von 1892

1 Unter dem BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung vom 27. 1. 1892 (Initiativengesetz) wurden die der BVers gesetzten Fristen als Ordnungs- und nicht als Verwirkungsfristen aufgefasst. Das heisst sie wurden bloss als Vorgaben betrachtet, welche die BVers nach Möglichkeit einzuhalten hatte. War sie dazu nicht in der Lage, hatte dies keine weiteren Konsequenzen: Die BVers verlor nach Ablauf der Frist nicht das Recht, über die Initiative zu befinden. Diese Definition der Rechtsnatur der Behandlungsfristen liess den Bundesbehörden erheblichen Spielraum und führte bis Ende der Vierzigerjahre zu vielen Fristüberschreitungen, die oftmals aus einer regelrechten Verschleppungstaktik der Bundesbehörden resultierten (SIGG, Volksinitiativen, 224 ff. u. 285 f.; WERDER, Bedeutung, 15 ff.; DELLEY, Initiative, 99 f.).[1]

2 Für die Auslegung der Rechtsnatur der Behandlungsfristen wurde die BV 1874 herangezogen. Art. 121 BV 1874 verpflichtete die BVers, zu den Vo.Iv. Stellung zu nehmen. Diese verfassungsmässige Pflicht implizierte, dass die BVers selbst nach abgelaufener Frist zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen hatte. Auch wurde geltend gemacht, dass die

1 Ein Teil dieser Fristüberschreitungen lässt sich zwar darauf zurückführen, dass die einjährige Frist eindeutig zu knapp war, um zu den oft komplexen Vo.Iv. Stellung zu nehmen. Andere aber zeugen von der damaligen Haltung der Bundesbehörden, die keine Bedenken hatten, die gesetzlichen Fristen zu missachten, wenn politische Gründe sie dazu bewogen. Besonders ausgeprägt war diese Praxis zwischen 1930 und 1948, als zahlreiche Vo.Iv. von den Bundesbehörden buchstäblich «schubladisiert» wurden (SIGG, Volksinitiativen, 224 ff. u. 285 f.; WERDER, Bedeutung, 15 ff.; DELLEY, Initiative, 99 f.). Sobald eine Gesetzesrevision im Gang war, welche die gleiche Materie wie eine Vo.Iv. betraf, hielt es der BR (im «stillschweigenden Einverständnis» mit der BVers) für legitim, diese nicht zu behandeln, da er der Meinung war, dass sie ohnehin gegenstandslos und deshalb früher oder später von den Initianten zurückgezogen werden würde (*5158 Ip. Perréard Ausübung des Initiativrechts*: Prot. NR 1947 219, 221 ff.). Die «Verschleppung» von Vo.Iv. stand auch im Zusammenhang mit dem ab den frühen Dreissigerjahren zur Anwendung gekommenen Notrecht, das das Referendumsrecht ausschloss. Die Behandlung der zahlreichen Initiativen, die in der Folge verlangten, die unter dem Notrecht gefassten Beschlüsse aufzuheben, schob der BR hinaus. Wie der BR in seiner, anlässlich der Änderung des BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen verfassten Botschaft vom 16. 11. 1948 erklärte, war «die Einhaltung der Frist sehr oft ohne Gefährdung wichtiger Lebensinteressen gar nicht möglich» (BBl 1948 III 913). Dies führte dazu, dass nach dem Krieg verschiedene Vo.Iv. zurückgezogen wurden, ohne dass sie je Gegenstand einer Botschaft des BR gewesen waren. Zu anderen Initiativen wiederum wurde erst über zehn Jahre nach deren Einreichung eine Botschaft veröffentlicht. Der diesbezügliche Rekord wurde bei der Vo.Iv. *«für die Wahrung der Pressefreiheit» (6165)* aufgestellt: Zu dieser im Jahre 1935 eingereichten Initiative wurde die Botschaft erst 1951 vorgelegt! Da das Begehren jedoch längst nicht mehr aktuell war, weigerte sich die BVers, die Vo.Iv. zu behandeln. Sie musste deshalb 1978 mit einer Übergangsbestimmung im BPR abgeschrieben werden (Art. 90 Abs. 3 BPR).

BVers mit einer Verwirkungsfrist letztlich ungerecht behandelt würde, weil es ja der BR war, der für die Verzögerungen verantwortlich sei. Dieser würde die Botschaft oftmals so spät vorlegen, dass das Parlament gar nicht in der Lage sei, die vorgeschriebene Behandlungsfrist einzuhalten (s. hierzu insb. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 726, FN 8; HUBER, Rechtsfolge, 290, und Art. 97 N 2)[2].

3 Das Initiativengesetz enthielt ab 1950 allerdings eine Bestimmung, die darauf schliessen lässt, dass eine Vo.Iv. nach Ablauf der Frist Volk und Ständen auch dann zur Abstimmung kommen sollte, wenn die BVers dazu nicht Stellung nehmen konnte. Art. 9 lautete neu: «Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.»[3] Trotz dieser Bestimmung nahm der StR 1956 Stellung zu einer Vo.Iv. *(6557 Vo.Iv. Erteilung von Wasserrechtskonzessionen)*, nachdem die Behandlungsfrist bereits abgelaufen war. Er hielt sich dabei an die Argumentation des BR, wonach eine Verfassungspflicht vor einer einfachen Gesetzesbestimmung Vorrang habe.[4] Diese Bestimmung gelte im Übrigen nur, wenn die Beschlüsse der beiden Räte voneinander abweichen würden und innerhalb der gesetzten Frist keine Einigung erzielt werden könne. Sofern in diesem Fall davon ausgegangen werden könne, dass jeder der beiden Räte seinen Verfassungsauftrag erfüllt habe, müsse das parlamentarische Verfahren unterbrochen und die Vo.Iv. dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, selbst wenn kein übereinstimmender Beschluss zustande gekommen sei und somit keine Empfehlung der BVers vorliege (StenBull StR 1956 1 ff.).

2. GVG von 1962

4 Art. 9 des Initiativengesetzes wurde mit wenigen redaktionellen Änderungen in Art. 26 Abs. 5 (Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung) und Art. 27 Abs. 6 (Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) des GVG 1962 aufgenommen. Der BR erinnerte in seiner Botschaft an seine Argumentation, wonach die Fristen aus Verfassungsgründen grundsätzlich Ordnungs- und nicht Verwirkungsfristen darstellten und die betreffenden Bestimmungen des GVG nur bei nicht übereinstimmenden Beschlüssen der beiden Räte Verwirkungsfolgen hätten (BBl 1960 I 1476). Abgesehen davon, dass im NR der Kommissionssprecher befand, die Frage der Rechtsnatur der Fristen könne wohl nicht abschliessend beantwortet werden, blieb diese Argumentation im Parlament praktisch unangefochten.[5] Die Räte hofften v.a., dass die Frist, die dem BR für die Unterbreitung seiner Botschaft gesetzt wurde (s. Art. 97 N 3), ihnen künftig eine rechtzeitige Stellung-

2 HUBER fügte gar an, dass Verwirkungsfristen dem BR ermöglichten, das Parlament zu umgehen, indem er seine Botschaft nach Ablauf der Frist vorlegte (HUBER, Rechtsfolge, 290).

3 Art. 9 des Initiativengesetzes wurde vom StR angeregt: StenBull StR 1949 635 ff.; StenBull NR 1950 64 ff.

4 Im NR führte diese Argumentation bei NR Alois Grendelmeier (LdU/ZH) zu heftigen Reaktionen. In einem Po. *(7123 Po. Grendelmeier. Verfahren bei Volksinitiativen)* hielt er dafür, dass die 1950 angenommene Bestimmung des Initiativengesetzes dazu diene, Vo.Iv. vor den Verschleppungstaktiken der Behörden zu schützen und folglich angewandt werden müsse (StenBull NR 1956 652 ff.). In der Lehre wird diese Meinung von KUHN, jene des BR von HUBER gestützt (KUHN, Rechtsfolge; KUHN, Verfahren; HUBER, Rechtsfolge).

5 Einige Einwände wurden in der Kommission des NR vorgebracht, u.a. wiederum von NR Alois Grendelmeier (LdU/ZH) sowie vom Generalsekretär der BVers (Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960, 28–30).

nahme ermöglichen und demzufolge die Rechtsnatur der Fristen nicht mehr zur Diskussion stehen werde (StenBull NR 1961 274; StenBull StR 1961 263 f.).

3. Änderung des GVG vom 14.3.1974

Die Fraktionspräsidentenkonferenz machte in ihrem Bericht vom 1.10.1973 zu einer Änderung des GVG 1962 eine Kehrtwendung, indem sie schrieb: «Um das Initiativrecht nicht zu entwerten, […] sind bestimmte Fristen – und zwar im Sinn von Präklusivfristen – gerechtfertigt» (BBl 1973 II 830). **5**

Diese komplette Neuausrichtung wurde 1982 im Zusammenhang mit der sog. Futtermittelinitiative bestätigt *(81.047 Vo.Iv. Futtermittelimporte. Volksinitiative)*: Als der StR sich trotz Fristablauf zur Vo.Iv. äussern wollte, wurde (wenn auch nur mit knapper Mehrheit) ein Einzelantrag von StR Jean-François Aubert (LPS/NE) angenommen, der verlangte, die Vo.Iv. ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Trotz der Auffassung des BR, wonach sich die Rechtsnatur der Behandlungsfristen nicht mit Sicherheit bestimmen liess, befanden der StR wie auch der NR mehrheitlich, dass das verfassungsmässige Recht der BVers, Stellung zu nehmen, begrenzt sei. Und zwar durch das ebenfalls in der Verfassung verankerte Recht der Initianten und Unterzeichner, dass ihr Vorschlag ohne behördliche Verzögerungen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werde. Nur eine Verwirkungsfrist erlaube, das Risiko solcher Machenschaften zu vermeiden (AmtlBull StR 1982 414 ff.; AmtlBull NR 1982 1504 ff.). **6**

4. ParlG

Das ParlG übernahm mit einigen redaktionellen Änderungen den Wortlaut des GVG, regelte die Rechtsnatur der Behandlungsfristen aber in einem einzigen Artikel. Dieser gilt für die Stellungnahme der BVers sowohl zu einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als auch zu einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung. **7**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Art. 106 definiert die Rechtsfolgen für den Fall, dass das Parlament nicht in der Lage ist, zu einer Vo.Iv. innerhalb der ihm gemäss ParlG reservierten Frist Stellung zu nehmen: Der BR hat die Vo.Iv. innerhalb der zehn Monate, die ihm in Art. 75a Abs. 1 BPG gewährt werden, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Nach Ablauf der gesetzlichen Fristen muss m.a.W. die parlamentarische Arbeit unterbrochen und eine Volksabstimmung angeordnet werden, selbst wenn noch keine Stellungnahme des Parlaments vorliegt. **8**

Die Fristen der BVers sind einerseits in den Art. 100 und 105 ParlG und andererseits in Art. 103 Abs. 1 ParlG festgelegt. Nicht relevant ist hier die in Art. 104 Abs. 1 ParlG erwähnte Frist, die sich auf die Ausarbeitung eines Entwurfs zu einer Teilrevision der BV bezieht, nachdem das Volk oder das Parlament einer Vo.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung zugestimmt hat: Hat das Parlament seine Arbeit nach Ablauf der zweijährigen Frist nicht abgeschlossen, kann Volk und Ständen kein Entwurf zur Abstimmung vorgelegt werden. Entsprechend kann es sich hier nur um eine Ordnungsfrist handeln (s. dazu Art. 104 N 2, sowie AUBERT, Evolution, 12, FN 20). **9**

Der Zweck von Art. 106 ParlG liegt gemäss Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 im «Schutz des Initiativrechts, das nicht durch ein Nichttätigwerden der Behörden vereitelt werden darf» (BBl 2001 3577). Damit sollen jegliche Verzögerungstaktiken, zu denen **10**

sich die Bundesbehörden in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer wieder bewegen liessen (s. N 1), verhindert werden. Das Initiativkomitee und die Unterzeichner haben m.a.W. die Garantie, dass ihre Vo.Iv. – wie auch immer die Behörden ihr gegenüber eingestellt sind – innerhalb der gesetzlichen Fristen zur Volksabstimmung gebracht wird.

11 Art. 106 ParlG mag zwar die Nichterfüllung der verfassungsmässigen Pflicht der BVers, zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen (Art. 139 Abs. 4 und 5 BV), implizieren. Dieser «Verstoss» gegen die Verfassung wiegt jedoch weniger schwer, als wenn eine Initiative aufgrund der Untätigkeit der Behörden ihre Aktualität verlöre. AUBERT sagt dazu: «Natürlich ist die Teilnahme der Räte ausdrücklich in der Bundesverfassung vorgesehen […]. Es ist also erstaunlich, dass ein einfaches Gesetz die Räte ausschliessen kann. Doch würde der Geist der Bundesverfassung viel eindeutiger dadurch verletzt, dass es einem ablehnend eingestellten Parlament erlaubt wäre, eine Volksinitiative, welche ihm missfällt, nach Belieben auf die lange Bank zu schieben» (AUBERT, Bundesstaatsrecht, 165).[6]

12 Ist das Parlament nicht in der Lage, innerhalb der gesetzten Fristen zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen, verwirkt es sein «droit de parole» (AUBERT, Evolution, 7) und damit seine Möglichkeit, auf den Volksentscheid Einfluss zu nehmen. Man kann in diesem Zusammenhang also von einer Sanktion gegenüber dem Parlament sprechen, einer Sanktion, welche die Räte dazu anhält, die gesetzlichen Vorschriften zu befolgen.

13 Welche Mittel stehen dem Parlament zur Verfügung, um die Fristen einzuhalten? Erstens kann die BVers gem. Art. 97 Abs. 3 ParlG (s. Art. 97 N 19 ff.) die Beratung der Vo.Iv. ohne die Botschaft des BR beginnen, wenn diese nicht innerhalb der gesetzten Frist (Art. 97 Abs. 1 und 2 ParlG) vorliegt. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass der BVers zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe die gesetzlich vorgesehene Zeitspanne tatsächlich zur Verfügung steht. Zweitens können die Büros der Eidg. Räte eine Sondersession anberaumen, wenn die vorgesehenen Sessionen für die Prüfung einer Vo.Iv. nicht ausreichen (Art. 2 Abs. 2 ParlG). Das ist allerdings mit viel Kosten und Aufwand verbunden.

14 Im Weiteren stellt sich die Frage, was nach Ablauf der Frist mit dem BB geschieht: Wird er als hängiges Geschäft gestrichen oder wird er von der BVers abgeschrieben? Das Gesetz sagt nichts dazu. Bei der bereits erwähnten «Futtermittelinitiative» (s. N 6) wurde eine andere Variante gewählt: Die BVers ersetzte den Artikel betr. die Abstimmungsempfehlung mit einem Artikel, mit welchem der BR beauftragt wurde, «die Volksinitiative ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten», und genehmigte so den BB (AmtlBull NR 1982 1504). Von dieser Variante ist abzusehen,[7] da sie suggeriert, das Parlament könne entgegen der Verfassungsvorschrift der Abgabe einer Empfehlung beschliessen, eine Vo.Iv. ohne Empfehlung vor das Volk zu bringen. Das Gleiche gilt für die Abschreibung. Somit bleibt nur noch die Variante, das Geschäft aus der Liste der hängigen Geschäfte zu streichen.[8]

---

6 Vgl. auch KUHN, Verfahren, 253; KUHN, Rechtsfolge, 367.

7 Diese Lösung war im damaligen Kontext allerdings gerechtfertigt: Weil der BR und ein Teil der BVers noch zögerte, den Verwirkungscharakter der Frist anzuerkennen, konnte auf diese Weise die Praxisänderung zum Ausdruck gebracht werden.

8 Vgl. analog dazu den Rückzug einer Vo.Iv. in der parlamentarischen Beratungsphase: In diesem Fall wird der BB zur Vo.Iv. nicht abgeschrieben, sondern einfach aus der Liste der hängigen Parlamentsgeschäfte gestrichen. Vgl. dazu z.B. Vo.Iv. *«Gegen neue Kampfflugzeuge» (09.065)*.

Schliesslich könnte Art. 106 ParlG auch so ausgelegt werden, dass er auch jene Fälle abdeckt, in welchen die Eidg. Räte eine Vo.Iv. zwar vor Fristablauf behandeln, sich aber nicht auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen konnten, weil einer der beiden Räte entweder den Einigungsantrag zur Abstimmungsempfehlung ablehnte oder den BB in der Schlussabstimmung als Ganzes verwarf.[9] Art. 106 würde in diesem Fall besagen, dass die Räte nicht befugt sind, im Hinblick auf eine gemeinsame Stellungnahme in der verbleibenden Zeit bis zum Fristablauf neue Beratungen aufzunehmen. Unter dem Blickwinkel der Wahrung des Initiativrechts dürfte diese Auslegung richtig sein.[10] Eine solche Interpretation legen aber weder die Sachüberschrift von Art. 106 und der Gliederungstitel zu den Art. 105 und 106 nahe, da an beiden Stellen ausdrücklich vom Fristablauf die Rede ist, noch lässt die Entstehungsgeschichte des Artikels darauf schliessen.[11] **15**

9 Vgl. in diesem Zusammenhang z.B. die beiden *«Bausparinitiativen» (09.074)*. Hier konnten sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen, weil einer der Räte den Antrag der Einigungskonferenz verwarf.

10 Das entspricht auch der Praxis der BVers und des BR. Dass ein erneuter Versuch von besserem Erfolg gekrönt ist, ist allerdings unwahrscheinlich. Zudem müsste auf dem Weg einer pa.Iv. der Entwurf des BB erneut eingebracht werden, was auch bereits wegen dem damit verbundenen Zeitbedarf wenig erfolgversprechend erscheint.

11 *De lege ferenda* wäre es jedenfalls sinnvoll, im ParlG explizit festzuschreiben, dass es den Räten nicht erlaubt ist, die Beratung erneut aufzunehmen, wenn sie keine Einigung gefunden haben. Damit wäre auch die Kohärenz zu Art. 75a Abs. 1 BPR hergestellt, der ebenfalls vom Grundsatz ausgeht, dass der BR die Vo.Iv. innert zehn Monaten nach der Schlussabstimmung dem Volk zur Abstimmung unterbreiten muss, ohne dass er dabei den Fristablauf abwarten muss. Hier ist noch anzumerken, dass Art. 75*a* Abs. 1 BPR zwar den Fall abdeckt, in dem ein BB zu einer Vo.Iv. in der Schlussabstimmung abgelehnt wird, nicht aber den Fall, in dem die parlamentarischen Beratungen scheitern, weil einer der Räte den Einigungsantrag verwirft. *De lege ferenda* sollte auch dieser Artikel des BPR angepasst werden.

4. Kapitel: Verfahren bei parlamentarischen Initiativen

Art. 107

siehe Aktualisierung Art. 107

Gegenstand und Form

[1] Mit einer parlamentarischen Initiative kann vorgeschlagen werden, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet.

[2] Die parlamentarische Initiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.

[3] Eine Kommission kann mit einer parlamentarischen Initiative ihrem Rat einen Erlassentwurf unterbreiten.

Objet et forme

[1] L'initiative parlementaire permet de proposer qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale.

[2] L'initiative fait l'objet d'un développement. Celui-ci comporte notamment les objectifs de l'acte.

[3] Une commission peut présenter un projet d'acte à son conseil au moyen d'une initiative parlementaire.

Oggetto e forma

[1] Mediante un'iniziativa parlamentare si può proporre che una commissione elabori un progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale.

[2] L'iniziativa va motivata. La motivazione deve contemplare in particolare gli obiettivi dell'atto legislativo.

[3] Una commissione può presentare alla propria Camera un progetto di atto legislativo per mezzo di un'iniziativa parlamentare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1962	1
2. Änderung des GVG vom 24.6.1970	5
3. Änderung des GVG vom 23.3.1984	10
4. ParlG	12
5. Änderung des ParlG vom 3.10.2008	14
6. Änderung des ParlG vom 21.6.2013	15
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	16
1. Gegenstand einer pa.Iv.	16
2. Urheber und Adressaten einer pa.Iv.	18
3. Form einer pa.Iv.	22
4. Praxis der pa.Iv.	24
a) Statistik	24
b) Funktionen der pa.Iv.	27

Materialien

Bis 1962: GRS 12.7.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902–1903 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

9296 Behandlung von Initiativen. Richtlinien der Büros: Gutachten HUBER/NEF an EJPD 14.4.1965; Bericht EJPD an Büros NR und StR 2.7.1965; AmtlBull StR 1965 139 ff.; AmtlBull NR 1966 72 ff.
9377 Mo. Ackermann. Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts: AmtlBull NR 1965 689 ff.; AmtlBull StR 1966 192 ff.
10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Gutachten HUBER an EJPD 31.5.1968; Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II 733 ff.); Berichte EJPD an Kommission-NR 28.2.1969 und 18.7.1969; Bericht EJPD an Kommission-StR 8.1.1970; AmtlBull NR 1969 250 ff., 748 ff.; AmtlBull NR 1970 474; AmtlBull StR 1970 4 ff.; Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).
Studienkommission. Verfahren der parlamentarischen Initiative: Bericht an Büro-NR 9.8.1978.
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1124, 1137); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR, Subkommission, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3509); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Prot. SPK-NR 22.5.2008, 30.9.2008; Prot. SPK-StR 17.6.2008, 28.8.2008; AmtlBull NR 2008 856 ff., 1422 ff.; AmtlBull StR 2008 713 ff.
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6800 ff., 6819); Prot. SPK-StR 30.8.2010, 20./21.1.2011, 21.2.2011, 31.1./1.2.2013, 22./23.4.2013; Prot. SPK-NR 27./28.10.2011, 10./11.5.2012, 12.3.2013; Prot. SPK-NR, Subkommission, 30.1.2012, 15.2.2012, 26.3.2012, 20.4.2012; AmtlBull StR 2011 909 ff.; AmtlBull NR 2012 2094 ff.; AmtlBull StR 2013 82 f.; AmtlBull NR 2013 334 f.; AmtlBull StR 2013 472; AmtlBull NR 2013 930 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur (zu Art. 107–114)

BURRI, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes 2/2007, 319 ff. (zit. BURRI, Statistik); GRAF, Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchung zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Parlamentsdienste, Parlament, 203 ff. (zit. GRAF, Motion); GRAF, Art. 160, in: St. Galler Kommentar, 2374 ff.; GRAF/MÜLLER, Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2007, H. 3, 4 ff. (zit. GRAF/MÜLLER, Parlament); GRAF, Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in Kommissionen der Eidg. Räte – Ein Erfahrungsbericht, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2010, H. 1, 4 ff. (zit. GRAF, Mitwirkung); LAMPRECHT, Die parlamentarische Initiative im Bund, Basel/Frankfurt a.M. 1989 (zit. LAMPRECHT, pa.Iv.); LEUTWYLER, Eigenheiten der parlamentarischen Vernehmlassungspraxis, in: LeGes 2014, H. 1, 75 ff. (zit. LEUTWYLER, Vernehmlassungspraxis); LÜTHI, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, in: LeGes 2009, H. 3, 363 ff. (zit. LÜTHI, Spannungsfeld); MADER, Zur Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in parlamentarischen Kommissionen – Aus der Sicht eines Vertreters der Bundesverwaltung, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2010, H. 1, 7 ff. (zit. MADER, Mitwirkung); MINELLI, Die parlamentarische Initiative gemäss Art. 93 der Bundesverfassung, Zürich 1965 (zit. MINELLI, pa.Iv.); MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013 (zit. MÜLLER/UHLMANN, Elemente); PFISTER, Die Hand am Colt – Rechtsetzungsverfahren aus der Sicht eines Politikers, in: LeGes 2009, H. 3, 375 ff.; SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz, Bern 2006; SCHEFOLD, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel/Stuttgart 1966 (zit. SCHEFOLD, Volkssouveränität); ZURKIRCHEN, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Zürich 1979 (zit. ZURKIRCHEN, Instrumente).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1962

Art. 81 Abs. 1 BV 1848, wörtlich übernommen von Art. 93 Abs. 1 BV 1874, lautete: «Jedem der Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu». Diese Bestimmung gab 1848 zu keinen Diskussionen Anlass. Das parlamentarische Initiativrecht wurde als selbstverständliche Errungenschaft der vorangehenden Regenerationszeit empfunden, hatte in die Verfassungen aller regenerierten Kantone Eingang gefunden und war auch bereits im gescheiterten Entwurf für eine «Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft» vom Dezember 1832 enthalten (LAMPRECHT, pa.Iv., 21; MINELLI, pa.Iv., 3). Dies bedeutete einen grundlegenden Wandel im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung: «Für die Restauration versteht es sich von selbst, dass die Regierung die Gesetze vorschlägt und dass sich das Parlament im ganzen darauf zu beschränken hat, ihre Vorschläge anzunehmen oder zu verwerfen» (SCHEFOLD, Volkssouveränität, 376). Demgegenüber gilt für die Regeneration: «Ein Grosser Rat, der Anspruch darauf erhebt, das Volk zu repräsentieren, muss selbst entscheiden dürfen, was er in Beratung ziehen will» (SCHEFOLD, Volkssouveränität, 378).[1] **1**

Das GRS 1849 (Art. 37) und das GRN 1850 (Art. 38) erwähnten in der Aufzählung der Beratungsgegenstände der Räte den «Vortrag einer Kommission» und den «Antrag eines seiner Mitglieder» (GRS: «Anregung»); damit waren die Kommissionsinitiative und die Initiative eines einzelnen Ratsmitglieds gemeint. Die Ratsreglemente von 1848/1849 und von 1903 enthielten eine rudimentäre Bestimmung über die Adressaten und das Verfahren der als pa.Iv. zu qualifizierenden Vorstösse (s. dazu Art. 109 N 1). Das GVG 1902 regelte in Art. 4 die Beziehungen zwischen den Räten bei der Behandlung von Erlassentwürfen: Diese gehen gem. Art. 4 Abs. 1 nach der Behandlung in einem Rat an den andern Rat, ausser wenn es sich um einen «in Form einer Motion eingebrachten Gesetzes- oder Beschlussesentwurf» handelt, auf welchen nicht eingetreten wird oder der in der Gesamtabstimmung abgelehnt wird (Art. 4 Abs. 3). Diese «Mo.» unterscheidet sich grundlegend von der Mo., mit welcher der BR beauftragt wird, der BVers einen Erlassentwurf zu unterbreiten; die «Mo.» gem. Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 war nichts anderes als eine pa.Iv. gemäss der seit 1970 normierten Begrifflichkeit. **2**

Im Übrigen verzichtete das GVG 1902 aber auf eine Definition der verschiedenen parlamentarischen Initiativinstrumente und überliess diese Aufgabe den Ratsreglementen. Diese beschränkten sich darauf, die Mo. als selbstständigen Antrag zu definieren (GRS 1903, Art. 63 Abs. 1; GRN 1903, Art. 41 Abs. 1), welcher sich nicht auf einen hängigen Beratungsgegenstand bezieht; der Adressat der Mo. wurde offen gelassen. Das GRN 1920 und die Teilrevision des GRS vom 14. 12. 1927 engten dann aber den Motionsbegriff ein auf einen Auftrag an den BR; es entfiel die in den Reglementen von 1903 noch erwähnte Möglichkeit, eine Mo. statt an den BR an eine Kommission zu überweisen (GRS 1903, Art. 64; GRN 1903, Art. 74). Das GRS führte aber in der Aufzählung der «Beratungsgegenstände» nach wie vor an erster Stelle die Initiative gem. Art. 93 BV 1874 auf (GRS 1927, Art. 34; GRS 1946, Art. 34; in den GRN 1903, 1920 und 1946 fehlt **3**

1 SCHEFOLD erläutert die verschiedenen Formen der pa.Iv. in der Regeneration. Er unterstreicht allerdings auch: «Dass es Aufgabe auch der Regierung ist, dem Grossen Rat Gesetze und Beschlüsse vorzuschlagen, wird in der Regeneration nie bestritten und kommt in fast allen Verfassungen zum Ausdruck» (379).

eine entsprechende Bestimmung)[2]; weitere Bestimmungen über das Verfahren zur Behandlung solcher Initiativen fehlten. Bei der Totalrevision des GVG 1962 wurde die pa. Iv. in Form der «Mo.» offenbar vergessen; Art. 4 Abs. 3 GVG fiel ersatzlos weg, ohne dass in den schriftlichen Dokumenten darüber ein Wort zu finden ist. Im GRS 1962 wurde aber die Initiative gem. Art. 93 BV 1874 in der Aufzählung der Beratungsgegenstände belassen (Art. 37), im GRN 1962 sogar wieder neu aufgenommen (Art. 34). Diese Aufzählungen erwähnen unter Ziff. 1 die Initiativen gem. Art. 93 BV 1874 und unter Ziff. 3 die Mo. (sowie die Po., Ip. und kleine A). Daraus folgt, dass die Initiative offensichtlich nicht identisch ist mit der Mo. Unklar blieb, worin die Andersartigkeit besteht. Diese Frage sollte die Diskussionen in den Sechzigerjahren bestimmen (vgl. N 5 ff.).

4 In der Praxis gehen bereits die ersten von den Räten beschlossenen Erlasse auf Entwürfe einer Kommission zurück; es handelte sich also um pa.Iv. im heutigen Sinne des Wortes.[3] Schon in der ersten Session im November 1848 wurden aber auch Mo. zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs an den BR überwiesen.[4] Dieses Vorgehen sollte zur üblichen Praxis werden. SEEGER stellte 1915 fest: «Die Praxis des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens hat dem Bundesrat beinahe ein tatsächliches Monopol auf den eigentlichen Gesetzesvorschlag zuerkannt» (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 3).[5] Es gab allerdings einzelne Ausnahmen. SEEGER erwähnt drei Bsp. von Erlassentwürfen, welche in den Jahren 1891, 1893 und 1911 von einzelnen Ratsmitgliedern dem Rat unterbreitet wurden (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 9 f.):[6] Vorlagen betr. die Besoldungen der Mitglieder des BR oder betr. die Entschädigungen der Ratsmitglieder wurden nicht vom BR, sondern durch einzelne Ratsmitglieder oder die FK eingebracht (BOVET, Règlement, 21; BBl 1968 II 737). In den Fünfziger- und Sechzigerjahren sind einige Erlassentwürfe von Kommissionen zu verzeichnen, welche nicht als pa.Iv. bezeichnet wurden oder auf eine «Mo.» gem. Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 zurückgingen, aber nach der seit 1970 geltenden Terminologie als pa.Iv. gelten müssen.[7]

---

2 Der Kommissionsberichterstatter wies am 21.9.1927 im StR ausdrücklich auf dieses Initiativrecht hin, das sich «nicht auf die Form einer Einladung an den Bundesrat beschränkt. Wenn es nicht benützt wird und die Form der Motion gewählt wird, so liegt der Fehler nicht beim Geschäftsreglement des Ständerats, sondern darin, dass es bequemer ist und meist auch im Interesse der Sache ist, nicht selber einen fertigen Entwurf einzureichen, sondern ihn durch den Bundesrat ausarbeiten zu lassen» (Prot. StR 21.9.1927, 21 f.).

3 Bsp.: Prov. GRN vom 8.11.1848 (Kommissionsbericht in BBl 1849 I 110), Dekret vom 15.11.1848 betr. den Gehalt der Mitglieder des Bundesrathes und des Kanzlers der Eidgenossenschaft (Kommissionsbericht in BBl 1849 I 123).

4 Bsp.: Mo. Frey vom 18.11.1848 betr. Verantwortlichkeit der Bundesbeamten (BBl 1849 I 144); Mo. Ochsenbein vom 18.11.1848 betr. Errichtung einer eidg. Universität (BBl 1849 I 145).

5 Dass sich die Ratsmitglieder ihres Initiativrechts nicht mehr bewusst waren, zeigt besonders deutlich das Schreiben der Kommissionen beider Räte an den BR vom 25.11.1896, womit diese ihre Überlegungen über nötige Änderungen des Parlamentsrechts an den BR übermittelten: «Die Kommissionen sind der Ansicht, dass es die Grenzen ihres Mandates überschreiten und auf das Gebiet der dem Bundesrate vorbehaltenen Initiative und Kompetenz übergreifen hiesse, wenn sie an diese Arbeit herantreten und den Kammern von sich aus eine Revision des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten unterbreiten wollten» (BBl 1899 II 495).

6 Die von mehreren späteren Autoren übernommene Aussage von ZURKIRCHEN trifft also nicht zu: »Bis zur Junisession [1964] hat nie ein einzelner National- oder Ständerat von diesem Recht Gebrauch gemacht» (ZURKIRCHEN, Instrumente, 134).

7 Dazu gehört z.B. Bericht und Gesetzesentwurf der GPK des NR vom 13.4.1965 über den Ausbau der Verwaltungskontrolle (*9194*; BBl 1965 I 1177 ff.).

2. Änderung des GVG vom 24.6.1970

Mit der Änderung des GVG vom 24.6.1970 *(10090)* wurde das GVG 1962 mit acht zusätzlichen Artikeln (Art. 21bis–21novies) ergänzt und damit das Verfahren der Behandlung von pa. Iv. erstmals umfassend geregelt. Diese Gesetzesänderung war das Resultat von sechsjährigen Diskussionen. Einige der Ratsdebatten waren sehr ausführlich und zeigen ein bemerkenswertes Bewusstsein für die grundsätzliche Bedeutung dieses Themas für die Gewaltenteilung, obwohl dessen Tragweite für die Praxis noch kaum abgeschätzt werden konnte. Diese Entwicklung wurde in der Sommersession 1964 ausgelöst durch die Einreichung von Initiativen, die sich ausdrücklich auf Art. 93 Abs. 1 BV 1874 stützten.[8] Es handelt sich um dieselbe Session, in welcher die Eidg. Räte auch die Einsetzung von Kommissionen beschlossen, welche die Vorgänge im Zusammenhang mit der Beschaffung von Mirage-Kampfflugzeugen untersuchen sollten (s. Art. 163 N 1 ff.). Im selben Jahr 1964 wurden zwei weitere Initiativen eingereicht. Die Büros der beiden Räte luden daraufhin den BR ein, die sich bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts stellenden verfassungs- und verfahrensrechtlichen Fragen durch Staatsrechtler untersuchen zu lassen. Am 14.4.1965 legten Bundesrichter HARALD HUBER und Prof. HANS NEF ein Gutachten vor; das EJPD nahm seinerseits am 2.7.1965 dazu Stellung und unterbreitete Vorschläge für das Verfahren zur Behandlung solcher Initiativen. Bereits am 15./16.6.1965 hatten die Büros beider Räte in gemeinsamer Sitzung entsprechende «Richtlinien»[9] erlassen, die den Räten «zur Kenntnisnahme» unterbreitet wurden. Der StR lehnte diese Richtlinien aber am 5.10.1965 mit 30 zu 7 Stimmen ab (AmtlBull StR 1965 139). NR Ackermann (Rad./LU) hatte bereits am 16.6.1965 eine Mo. eingereicht *(9269)*, welche den BR beauftragen wollte, den Entwurf einer gesetzlichen Regelung der pa.Iv. auszuarbeiten. Nach der klaren Stellungnahme des StR in der Herbstsession 1965 zog er in der folgenden Wintersession die Mo. zurück und reichte sie neu ein *(9377)* – mit Streichung der Passage, wonach die Initiative eines Ratsmitglieds sich an beide Räte richte. Die Mo. wurde am 15.12.1965 vom NR (AmtlBull NR 1965 689) und am 21.6.1966 vom StR (AmtlBull StR 1966 192) angenommen, ohne vom BR oder von einem Ratsmitglied bestritten worden zu sein. In der Zwischenzeit hatte der NR am 15.3.1966 provisorische Richtlinien seines Büros zur Behandlung von pa.Iv. angenommen (AmtlBull NR 1966 72). In Erfüllung der Mo. Ackermann unterbreitete der BR am 13.11.1968 seine Botschaft mit Gesetzesentwurf (BBl 1968 II 733), gestützt insb. auf ein ausführliches Rechtsgutachten von Prof. HUBER vom 31.5.1968. **5**

Insbesondere die folgenden drei Fragen wurden intensiv diskutiert:[10] **6**

a. «Kommt dem Initiativrecht des einzelnen Parlamentariers i.S.v. Art. 93 Abs. 1 BV 1874 neben dem Motions- und Postulatsrecht selbstständige Bedeutung zu, oder wird es durch das Motions- und das Postulatsrecht konsumiert?»

8 Ein sich auf diese Verfassungsbestimmung berufender Antrag von NR Ackermann (Rad./LU) vom 4.6.1964 für die Einleitung einer Untersuchung der «Mirage-Affäre» wurde vom Büro als nicht zulässig erklärt (vgl. die Darstellung des Vorgangs durch NR Ackermann in AmtlBull NR 1966 81). Die erste als solche registrierte pa.Iv. war ein am 18.6.1964 eingereichter, als «Gesetzesinitiative» bezeichneter ausgearbeiteter Gesetzesentwurf für die Einführung eines Zivildienstes (*9032 Gesetzesinitiative Borel. Organisation des Zivildienstes*. AmtlBull NR 1967 70).

9 In der Debatte im StR wurde die fragwürdige Rechtsnatur derartiger «Richtlinien» kritisiert. Nötig wäre eine gesetzliche Grundlage. Unter dem Blickwinkel der Gleichberechtigung beider Räte war auch die Form der Beschlussfassung der beiden Büros seltsam. Der Berichterstatter des Büros führte im StR aus, dass die beiden Büros die Richtlinien mit 11 zu 3 Stimmen angenommen hätten, wobei die Minderheit aus Mitgliedern des StR bestehe. Daraus ist zu schliessen, dass die Mehrheit des fünfköpfigen Büros des StR die Richtlinien abgelehnt hatte.

10 Formulierung der Fragen a) und b) gemäss Gutachten HUBER vom 31.5.1968.

b. «Wer ist Adressat der parlamentarischen Einzelinitiative: Die Bundesversammlung oder der Rat, dem der Initiant angehört?»

c. «Soll eine pa.Iv. nur als ausgearbeiteter Entwurf oder auch als allgemeine Anregung zulässig sein?»

7 Was die erste Frage, das Verhältnis zwischen Initiativ- und Motionsrecht, betrifft, so wurde in den ganzen Debatten nie bestritten, dass Art. 93 Abs. 1 BV 1874 dem Parlament nicht nur das Recht gibt, dem BR den Auftrag zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu erteilen, sondern dass auch die Möglichkeit bestehen muss, dass das Parlament in eigener Regie ohne entscheidende Mitwirkung des BR einen Erlass der BVers ausarbeiten kann. Es entstand aber eine Begriffsverwirrung, weil die z.B. in der StR-Debatte vom 5.10.1965 erfolgreichen Gegner der «Richtlinien» der Ratsbüros in der Mo. einen Auftrag sahen, der sich sowohl an den BR als auch an das Parlament selbst richten kann. Die frühere gelegentliche Praxis und Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 stützten diese Auffassung. Diese Opposition gegen die pa.Iv. richtete sich nicht gegen die pa.Iv. im materiellen Sinne, sondern zur Hauptsache gegen die zuerst mit dem Begriff der «Initiative» verbundene Vorstellung, diese richte sich im Gegensatz zur Mo. an beide Räte und nicht nur an den Rat, welchem der Initiant angehört. In der Argumentation des StR schwingt neben dieser rechtlichen Begründung allerdings auch ein konservativer politischer Unwille mit gegenüber einer als überflüssig betrachteten Neuerung, die nur dem Aktivismus von im NR vertretenen politischen Minderheiten Vorschub leiste.[11] Auch die andere Seite focht natürlich nicht nur mit rechtlichen Argumenten, sondern brachte auch die damit verbundene Machtfrage deutlich zum Ausdruck: «Es hätte keinen Sinn gemacht, uns beim Ausbau der Verwaltungskontrolle gegen die Tendenz des ‹Exekutivstaates› zu wehren, diesen selben Tendenzen aber hier durch schwächlichen Verzicht auf ein wesentliches parlamentarisches Recht Vorschub zu leisten». Ein Parlamentarier müsse «zum letzten Mittel» der pa.Iv. greifen können, wenn alle anderen Mittel «den Bundesrat nicht zum Einlenken bewegen konnten.»[12]

8 Die Frage nach dem Adressaten der pa.Iv.[13], die zweite Frage im oben aufgeführten Fragekatalog, beantworteten das Gutachten HUBER/NEF und die ersten «Richtlinien» der Büros aufgrund einer wörtlichen Auslegung von Art. 93 Abs. 1 BV 1874 dahingehend, dass sich die Initiative eines Ratsmitglieds wie eine Kt.Iv. oder eine Vorlage des BR an beide Räte richte und dass folglich nach Ablehnung einer Initiative durch den einen Rat sich auch noch der andere Rat damit befassen müsse. StR Bachmann (Rad./AG) befand diese Idee als «vollständig indiskutabel» und «überhaupt unverständlich» (AmtlBull StR 1965 149) und drückte damit den Unwillen des StR aus, sich mit ohnehin chancenlosen Initiativen einzelner NR beschäftigen zu müssen. Gemäss Gutachten HUBER enthält die BV in dieser Sache eine echte Lücke, die notwendigerweise geschlossen werden müsse. Der BR schlug mit seiner Botschaft eine Regelung i.S. des StR vor. Im Zweikammersystem gelte:

11 Die fünf in den Jahren 1964 und 1965 eingereichten Initiativen stammten von zwei Sozialdemokraten, zwei Vertretern des LdU und einem Vertreter der PdA.

12 NR Conzett (BGB/ZH) als Berichterstatter des Büro-NR bei der Behandlung der «provisorischen Richtlinien» am 15.3.1966 im NR (AmtlBull NR 1966 76).

13 Die Frage wurde auch bereits bei der Totalrevision des GRS 1927 durch den Kommissionsberichterstatter aufgeworfen. Er vertrat die Auffassung, dass Initiativen der Ratsmitglieder gleich zu behandeln seien wie Initiativen der Kantone und dass folglich erstere wie letztere sich an beide Räte richten. Nach ausführlicher Darlegung kam er allerdings zum Schluss: «Das Ganze ist eigentlich mehr eine Doktorfrage» (Prot. StR 21.9.1927, 24 ff.).

> «Die Rechte, die der einzelne Parlamentarier in der Bundesversammlung ausübt, stehen ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied des Nationalrates oder als Mitglied des Ständerates zu. Unmittelbar vermögen sie daher nur in dem Rat Wirkungen zu entfalten, dem der Parlamentarier angehört. Im andern Rat kann er keine Rechte ausüben. An diesem System findet auch das Vorschlagsrecht seine Schranke» (BBl 1968 II 741).

Die Formulierung des Initiativrechts in der BV geht auf den Entwurf der Bundesurkunde von 1832 zurück, die ein Einkammersystem vorgesehen hatte. 1848 gab das Initiativrecht zu keinen Diskussionen mehr Anlass, was verständlich macht, weshalb man die nötige textliche Anpassung an das Zweikammersystem versäumte. In der parlamentarischen Beratung setzte sich die Auffassung des BR durch, nachdem der NR in der ersten Beratung noch einem Kompromissvorschlag seiner Kommission gefolgt war. Danach wäre eine pa.Iv. nach Ablehnung durch den Erstrat zwar an den Zweitrat gegangen, wäre dort aber nur dann zur Behandlung gelangt, falls ein Mitglied des Zweitrates die Initiative aufgenommen hätte (AmtlBull NR 1969 749).

9 Die dritte Frage des Fragekatalogs, die Frage nach der Form der pa.Iv., wurde in den ersten «Richtlinien» der Ratsbüros vom 15./16. 6. 1965 dahingehend beantwortet, dass eine pa.Iv. «sowohl in der Form der allgemeinen Anregung als auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes möglich» ist (AmtlBull StR 1965 139). Die Mehrheit des StR sah die Initiative gem. Art. 93 BV 1874 in der Form der Mo. als ausgearbeiteter Entwurf bereits realisiert (s. N 7); gemäss dieser Logik gab es keine Berechtigung für eine pa.Iv. als allgemeine Anregung. Auch der BR verwies in seiner Botschaft vom 13. 11. 1968 auf diese Entstehungsgeschichte und sah «kein Bedürfnis nach der allgemeinen Anregung. Der Parlamentarier, der die gewünschte Vorlage nicht selber entwerfen will, hat die Möglichkeit, die Ausarbeitung mit Hilfe der Motion durch den Bundesrat besorgen zu lassen» (BBl 1968 II 741). Der NR mochte dieser Hilfestellung des BR allerdings nicht vollumfänglich vertrauen. NR Schürmann (KK/SO) meinte: «Das Parlament will diese Gesetzgebung, die es selber anregt, in der Hand behalten, auch die allgemeine Anregung» (AmtlBull NR 1969 753). Der NR folgte mit 92 zu 13 Stimmen einem Antrag seiner Kommission, wonach eine Initiative als allgemeine Anregung eingereicht werden kann, wobei der Rat in diesem Fall entscheidet, «ob der Vorschlag als parlamentarische Initiative oder als Motion zu behandeln sei» (AmtlBull NR 1969 756). Der StR lehnte diese Umwandlung einer pa.Iv. in eine Mo. als verfassungsrechtlich unhaltbare Vermischung von zwei grundsätzlich verschiedenartigen parlamentarischen Instrumenten ab und sprach sich, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre, für die Zulässigkeit einer pa.Iv. als allgemeine Anregung aus. Zu dieser Kehrtwende des StR führte ein Gutachten des EJPD vom 8. 1. 1970. Art. 93 BV 1874 erwähne ausdrücklich nicht nur das Initiativrecht der Ratsmitglieder, sondern auch dasjenige der Räte. Dieses Recht könne nur in der Weise ausgeübt werden, dass ein Ratsmitglied oder eine Kommission ihrem Rat den Antrag auf Ergreifung der Ratsinitiative unterbreite. Ein derartiger Antrag sei nichts anderes als eine pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung.

3. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984

10 Nachdem im Jahre 1976 11 und in der Frühjahrssession 1977 weitere fünf pa.Iv. eingereicht worden waren, setzte das Büro des NR am 3. 6. 1977 eine «Studienkommission zur Bremsung der parlamentarischen Initiativen» ein. Der Schlussbericht dieser Kommission[14]

14 Zwischenzeitlich umbenannt in «Studienkommission zum Verfahren der parlamentarischen Initiative».

vom 9.8.1978 stellte das Initiativrecht grundsätzlich nicht in Frage, enthielt aber zwei Änderungsvorschläge: *1.* die Einführung eines Vorprüfungsverfahrens (s. Art. 109 ParlG), *2.* eine Beschränkung der pa.Iv. auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs. Im zweiten Punkt war die Kommission geteilter Meinung und präsentierte daher Vor- und Nachteile dieses Vorschlags. Der Nachteil der pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung sei in der Gefahr zu sehen, «dass Ratsmitglieder auf diese Weise die Möglichkeiten unseres Milizparlaments überfordern, weil sie sich zu wenig Rechenschaft über die Folgen ihrer Forderung geben. […] Es besteht die Hoffnung, dass Problemkreise, die im Rahmen des Parlaments allein nicht bewältigt werden können, auf diese Weise von selbst aus dem Verfahren der parlamentarischen Initiative ausscheiden. […] Die Beschränkung der parlamentarischen Initiative auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs hat freilich auch Nachteile: Die Initiative wird dort nicht zugelassen, wo erst das Regelungsbedürfnis erkannt worden ist, die Lösungsmöglichkeiten aber noch nicht gefunden sind. Dadurch könnte ein Teil der innovatorischen Kraft des Parlamentes verloren gehen» (9 f.).

11 Bei der Beratung der am 23.3.1984 angenommenen GVG-Revision *(78.233)* wurde die Idee der Einführung eines Vorprüfungsverfahrens, nicht aber der Vorschlag für eine Beschränkung der Form der pa.Iv. aufgegriffen. Art. 21bis Abs. 1 und 2 GVG 1962 als Vorgänger von Art. 107 ParlG wurden ohne materielle Änderung in dem Sinne redaktionell überarbeitet, dass die etwas komplizierte Konstruktion der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung als Antrag auf Ergreifung einer Ratsinitiative wieder fallen gelassen wurde.

4. ParlG

12 Die wichtigste Änderung der Regelung des parlamentarischen Initiativrechts im Rahmen des ParlG *(01.401)* war der Einbezug beider Räte in das Vorprüfungsverfahren. Was die in Art. 107 geregelte Form der pa.Iv. betrifft, so hatten die gemeinsam tagenden Subkommissionen beider SPK ebenfalls eine grundlegende Änderung vorgeschlagen. Eine pa.Iv. sollte nur noch in der Form eines Vorentwurfes eines Erlasses der BVers eingereicht werden dürfen, nicht mehr als allgemeine Anregung. Die SPK-NR mochte dann allerdings «nicht ganz so weit gehen, weil viele Ratsmitglieder durch diesen Anspruch an die Form doch überfordert sein dürften» (BBl 2001 3513). Die Kritik an der pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung wurde aber übernommen:

> «Häufig ist die Anregung in derart allgemeiner Form gehalten, dass deren mögliche Umsetzung weitgehend offen bleibt. Es gibt Initiativen, die im Grunde nur einen Prüfungsauftrag und keine konkreten Elemente einer möglichen neuen Regelung enthalten. Eine derartige Initiative findet bei der Vorprüfung unter Umständen leichter die Zustimmung einer Mehrheit; bei der Umsetzung zeigt sich dann, dass entweder gar keine konkreten Vorschläge vorliegen oder dass die Vorstellungen über die Umsetzung derart auseinander gehen, dass keine mehrheitsfähige Lösung gefunden werden kann» (BBl 2001 3513).

Die SPK-NR schlug in ihrem Bericht vom 1.3.2001 daher vor, dass eine nicht als ausgearbeiteter Entwurf eines Erlasses eingereichte pa.Iv. zumindest «die Grundzüge eines solchen Erlasses» aufzeigen müsse und obsiegte damit im NR gegen eine Minderheit, welche beim Status quo bleiben wollte.

13 Art. 107 spricht nicht mehr von der «Form des ausgearbeiteten Entwurfs und der allgemeinen Anregung». Auf diese aus der Regelung der Vo.Iv. entlehnte Terminologie wurde bewusst verzichtet, weil sich das Verfahren bei pa.Iv. vom Verfahren bei Vo.Iv. grundlegend unterscheidet, indem eine pa.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs anders als eine Vo.Iv. abänderbar bleibt (BBl 2001 3512).

5. Änderung des ParlG vom 3.10.2008

Die SPK-NR schlug im Rahmen der Sammelvorlage verschiedener kleinerer Änderungen des Parlamentsrechtes *(07.400)* mit einem neuen, d.h. im Kommissionsbericht vom 21.2.2008 (BBl 2008 1869) noch nicht enthaltenen Antrag vom 22.5.2008 eine Ergänzung von Art. 107 vor, wonach eine pa.Iv. nicht nur von einem, sondern auch von zwei oder drei Ratsmitgliedern eingereicht werden darf (Wortlaut des Antrages in AmtlBull NR 2008 861). Die Möglichkeit überparteilicher pa.Iv. und Vorstösse (eine analoge Änderung von Art. 119 ParlG wurde ebenfalls vorgeschlagen) sollte den Konkordanzgedanken stärken. Der NR folgte der SPK; der StR lehnte diese Neuerung aber ab, nachdem ein Vertreter der Geschäftsleitung der PD in der SPK-StR auf die Kosten der nötigen Umprogrammierung der Datenbanken der PD von ca. CHF 130 000 hingewiesen hatte. Ein Versuch der SPK-NR, die Neuerung durch eine Kompetenzdelegation an die Ratsreglemente in Art. 6 ParlG wenigstens für den NR einzuführen, scheiterte im NR knapp mit 80 zu 77 Stimmen (AmtlBull NR 2008 1421). **14**

6. Änderung des ParlG vom 21.6.2013

Mit ihrem Bericht vom 29.8.2011 *(10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes)* wiederholte die SPK-StR die bereits von der SPK-NR zehn Jahre zuvor geäusserte Kritik (s. N 12) an der Praxis, eine pa.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung einzureichen, deren gesetzgeberische Umsetzung weitgehend offen bleibt. Die damals beschlossene Vorschrift, dass eine pa.Iv. «Grundzüge» eines Erlasses vorschlagen müsse, habe ihren Zweck nicht erreicht. Die SPK-StR schlug deshalb vor, dass eine pa.Iv. nur noch «in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses» eingereicht werden darf. Zwar bedeute diese Änderung «eine Erschwerung der Ausübung des Initiativrechts»; durch die damit erreichte bessere Qualität der pa.Iv. werde aber dieses Initiativrecht eben gerade aufgewertet (BBl 2011 6794, 6800 ff.). Dieser Vorschlag blieb im StR unbestritten, stiess aber im NR auf die vehemente Opposition insb. der «Polparteien» SP und SVP, die darin eine unzumutbare Einschränkung des Initiativrechts erblickten und am 10.12.2012 mit 139 zu 31 Stimmen am Status quo festhielten. Die dem StR zustimmende Minderheit wies vergeblich auf das bereits bestehende Recht jedes Ratsmitglieds hin, in einer Kommission die Ausarbeitung einer pa.Iv. dieser Kommission zu beantragen; wer einen solchen Antrag stellt, sollte neu das Recht erhalten, an den Kommissionssitzungen teilzunehmen (AmtlBull NR 2012 2094 ff.). Neben einer redaktionellen Neufassung von Art. 107 blieb diese kleine Änderung in Art. 109 und 111 ParlG stehen; im Hauptpunkt kapitulierte der StR in der dritten Beratung der Vorlage vor dem unüberwindbaren Widerstand des NR (AmtlBull StR 2013 472) und erreichte dafür im Gegenzug ein Einlenken des NR bei der anderen wichtigen Differenz, der Verankerung eines minimalen Rederechts bei umstrittenen Vorstössen (s. Art. 6 N 5 und Art. 118 N 16). **15**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand einer pa.Iv.

Gegenstand einer pa.Iv. kann jede Forderung sein, die sich durch einen Erlass der BVers erfüllen lässt. Die Erlasse der BVers sind in Art. 163 BV abschliessend aufgezählt: BG, VO der BVers, BB und einfacher BB. Eine pa.Iv. kann also nicht nur eine Änderung der BV oder der Bundesgesetzgebung vorschlagen; sie kann auch verlangen, dass die BVers im Rahmen ihrer übrigen Zuständigkeiten aktiv wird, z.B. einen Einzelakt erlässt **16**

(Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV) oder sich mit dem Instrument eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses (s. Art. 28 ParlG) an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt (Art. 166 BV). Gegenstand einer pa.Iv. kann auch ein Begehren sein, für dessen Erfüllung die BVers im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative (noch) nicht zuständig ist: Die BVers könnte, sofern sie die Initiative unterstützt, die Zuständigkeitsordnung auf dem Wege der Gesetzes- oder Verfassungsrevision in der Weise ändern, dass sie zuständig wird und die Forderung der Initiative erfüllen kann.[15]

17 Einzige materielle Schranke der pa.Iv. ist die Bestimmung von Art. 194 BV, wonach eine Verfassungsrevision «die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» nicht verletzen darf. Im Verfahren der BVers würde eine derartige Initiative gemäss der analogen konstanten Praxis gegenüber rechtswidrigen Anträgen (s. Art. 76 N 12) nicht ungültig erklärt, sondern der Abstimmung unterbreitet, wobei die Unzulässigkeit als Ablehnungsgrund vorgebracht würde.

2. Urheber und Adressaten einer pa.Iv.

18 Gemäss Art. 160 Abs. 1 BV steht das Initiativrecht «jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission» zu. Die Erwähnung der Fraktionen und Kommissionen wäre eigentlich nicht notwendig. Wenn jedes einzelne Ratsmitglied initiativberechtigt ist, so folgt daraus logisch, dass ein aus mehreren Ratsmitgliedern bestehendes Ratsorgan ebenfalls initiativberechtigt ist. Immerhin beantwortet die explizite Erwähnung der Kommission in Art. 160 Abs. 1 BV die Frage in positivem Sinn, ob eine Kommission auch ausserhalb des in Art. 107 Abs. 3 und Art. 109 ParlG geregelten Verfahrens für die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative in ihrem Rat eine pa.Iv. einreichen darf. Dieses Bedürfnis kann entstehen, wenn sich die Kommissionen beider Räte über den Antrag auf Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative nicht einig werden, oder wenn eine Kommission nur den Anstoss zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs geben, die Ausarbeitung des Erlassentwurfs aber einer anderen Kommission überlassen will.[16]

19 Eine Kommissionsminderheit kann keine pa.Iv. einreichen.[17] Gestützt auf Art. 8^{quinquies} Abs. 4 GVG 1962, wonach ein von der Kommissionsmehrheit abgelehnter Antrag als Minderheitsantrag im Rat eingereicht werden kann (entspricht Art. 76 Abs. 4 ParlG), sind am 15.11.1990 drei pa.Iv. eingereicht worden.[18] Zu diesem Zeitpunkt war der grundlegende Unterschied zwischen Initiativ- und Antragsrecht offensichtlich nicht hinlänglich klar. Der BR wies in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hin, dass ein Minderheitsantrag unselbstständiger Natur ist: «Er ist an die Stellung des Mehrheitsantrags

15 Vgl. auch die analogen Überlegungen bei der Regelung des Gegenstandes der Mo.: s. Art. 120 ParlG.

16 Siehe dazu Art. 109 N 17.

17 Hingegen kann ein Mitglied der Minderheit eine pa.Iv. unter seinem Namen einreichen, allerdings nicht zum Zeitpunkt der Ablehnung seines Antrages in der Kommission, sondern erst in der folgenden Session des Rates.

18 Es handelte sich um Gegenvorschläge zur pa.Iv. *89.253 Grüne Fraktion. Abschaffung des Ständerates; 91.400. Männer-Quoten im Ständerat* (wurde als ausgearbeiteter Entwurf gem. Art. 21ter Abs. 3 GVG ohne Vorprüfung dem Rat unterbreitet [BBl 1991 I 1151]; der NR ist nicht eingetreten [AmtlBull NR 1992 151]); *91.401 Differenzbereinigung durch die Vereinigte Bundesversammlung* (zurückgezogen); *91.402 Für eine ausgewogene Zusammensetzung des Ständerates* (der NR hat keine Folge gegeben [AmtlBull NR 1992 153]).

gebunden» (BBl 1991 II 908).[19] Diesem Standpunkt widersprach allerdings die frühere ausdrückliche Erwähnung von Vorstössen von Kommissionsminderheiten in den Ratsreglementen (vgl. Art. 119 N 4).

20 Adressat der pa.Iv. kann nur derjenige Rat sein, welchem der Urheber der pa.Iv. angehört, oder andersherum gesagt, kein Ratsmitglied oder Ratsorgan kann im Rat, dem es nicht angehört, ein Initiativrecht ausüben. Folglich kann eine Kommission der VBVers (insb. die GK) keine pa.Iv. einreichen, mit welcher ein Erlass der BVers geändert werden soll (z.B. das Verfahren der Wahl der Bundesrichter), weil für einen derartigen Erlass die getrennt tagenden Räte zuständig sind.[20] Gelegentlich hat eine PUK als gemeinsame Kommission beider Räte in beiden Räten eine pa.Iv. eingereicht. Dies kann als zulässig erachtet werden, indem von der Annahme ausgegangen wird, dass nur die Delegation des jeweiligen Rates in ihrem Rat initiativ wird.[21]

21 Im Lichte der Grundsätze des Zweikammersystems ist auch das Initiativrecht «jeder Fraktion» problematisch, weil einer Fraktion i.d.R. Mitglieder beider Räte angehören. In der Praxis werden aber Fraktionsinitiativen nur im NR eingereicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass derartige Initiativen allein eine Willensäusserung der nationalrätlichen Mitglieder einer Fraktion darstellen. Käme es in einer Fraktion zu einer Abstimmung und würden die ständerätlichen Mitglieder daran teilnehmen, so müsste deren Stimmabgabe als unzulässig betrachtet werden.

3. Form einer pa.Iv.

22 Art. 107 lässt offen, in welcher Form der Text einer pa.Iv. abgefasst sein muss. Eine pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion muss zwar auf die Ausarbeitung des Entwurfes eines Erlasses der BVers abzielen, muss aber nicht bereits in der Form eines solchen Entwurfes abgefasst sein. Ein Ratsmitglied oder eine Kommission kann zwar diese Form verwenden,[22] was eine präzisere Vorstellung von der möglichen späteren rechtlichen Umsetzung der pa.Iv. vermitteln kann. Art. 107 Abs. 1 sowie das in Art. 109 geregelte Vorprüfungsverfahren stellen aber klar, dass ein derartiger Erlassentwurf keine Beratungsgrundlage für einen Eintretensbeschluss, eine Detailberatung und eine Gesamtabstimmung darstellt. Wird der pa.Iv. gem. Art. 109–110 ParlG Folge gegeben, so bleibt es der mit der Ausarbeitung beauftragten Kommission frei gestellt, wieweit sie sich an den Wortlaut der ursprünglichen pa.Iv. halten will. Nur eine Kommission kann vom Initiativrecht in der Weise Gebrauch machen, dass sie ihrem Rat unmittelbar einen Erlassentwurf unterbreitet (Art. 107 Abs. 3), wobei sie dafür die Zustimmung der Schwesterkommission des anderen Rates benötigt (s. Art. 109 Abs. 1 und 3).

---

19 Von Wyss weist darauf hin, dass durch eine solche Initiative dem einzelnen Kommissionsmitglied ein weiter gehendes Recht zugestanden würde als dem einzelnen Ratsmitglied (Von Wyss, Maximen, 89). Das Büro-NR hat in der Folge derartige Initiativen für unzulässig erklärt (Erklärung des Ratspräsidenten, AmtlBull NR 1992 151).

20 Ausnahme: Reglement der VBVers (s. Art. 41 ParlG). Bis zur Ausserkraftsetzung dieses Reglementes wurden pa.Iv. zur Änderung des Reglementes durch Organe der VBVers vorberaten.

21 Bei der Abstimmung über die Einreichung der pa.Iv. ergibt sich allerdings ein Widerspruch zwischen Art. 164 Abs. 2 ParlG (Beschlussfassung mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder) und dem hier erwähnten, implizit aus der BV ableitbaren Grundsatz des Zweikammersystems. Letzterem kommt Vorrang zu.

22 Der Bericht der SPK-StR vom 29.8.2011 zur Vorlage *10.440* stellt fest, dass im ersten Jahr der 47. Legislaturperiode ca. 40% der pa.Iv. in der Form ausgearbeiteter Erlassentwürfe eingereicht worden sind (BBl 2011 6802).

23 Eine pa.Iv. muss schriftlich begründet werden, wobei die Begründung «insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten» muss (Art. 107 Abs. 2). Diese am 25.11.2013 in Kraft getretene Bestimmung ersetzt die frühere Vorschrift, wonach eine pa.Iv., wenn sie nicht in die Form des Entwurfes eines Erlasses der BVers gekleidet, die «Grundzüge eines solchen Erlasses» vorschlagen soll. Die neue Bestimmung war von der SPK-StR in Verbindung mit der Beschränkung der pa.Iv. auf die Form eines Vorentwurfs eines Erlasses vorgeschlagen worden: die Zielsetzung sowie der Weg und die Mittel zur Zielerreichung waren damit verbunden. Nachdem die Beschränkung auf die Form eines Vorentwurfs eines Erlasses gescheitert ist (s. N 15), sind die Formvorschriften von Art. 107 im (wohl ungewollten)[23] Endergebnis noch offener formuliert als vorher: Unter «Grundzügen» eines Erlasses waren über die blosse Formulierung von Zielsetzungen hinaus auch Vorschläge für die Zielerreichung zu verstehen; jetzt könnte auf letztere verzichtet werden.[24]

4. Praxis der pa.Iv.

a) Statistik[25]

24 **Eingereichte und erledigte pa.Iv. nach Legislaturperioden**

Legislaturperiode	Eingereichte pa.Iv.				Erledigte pa.Iv.	Am Ende der Periode hängige pa.Iv.
	NR	StR	VBVers[26]	Total		
1963–1991[27]	318	32	–	350	280	70
1991–1995	166	21	3	190	200	60
1995–1999	224	36	1	261	201	120
1999–2003	240	41	1	282	253	149
2003–2007	324	48	–	372	262	259
2007–2011	452	53	–	505	496	268
2011–2013[28]	166	21	–	187	256	199

23 Die Materialien liefern keinen Hinweis auf eine derartige Absicht.

24 Die im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 zum ParlG aufgeführten Bsp. von pa.Iv. aus den Neunzigerjahren, die keine «Grundzüge eines Erlasses» enthielten und daher nicht mehr zulässig wären (BBl 2002 3513 f.), müssten gem. Art. 107 i.d.F. vom 21.6.2013 zugelassen werden, da sie doch Ziele formulierten.

25 Die Angaben sind, sofern nichts anderes erwähnt, den vom Dokumentationsdienst der BVers herausgegebenen Legislaturrückblicken entnommen.

26 Änderungen des Reglementes der VBVers, aufgehoben per 1.12.2003 (AS 2004 3421). Vergleiche Art. 41 ParlG.

27 Detailliertere Angaben in: Dokumentationszentrale der BVers, Rückblick auf die 43. Legislaturperiode, 265 ff. Siehe auch die Angaben in Lamprecht, pa.Iv., 88 ff., und in Graf, Motion, 212, 215.

28 1. Hälfte der Legislaturperiode (5.12.2011–24.11.2013).

Resultate der erledigten pa.Iv. nach Legislaturperiode **25**

Legislaturperiode	Erledigt in Vorprüfung		Erledigt in «2. Phase»		Total Erledigte
	Keine Folge	Zurückgezogen	Abgelehnt[29]	Angenommen	
1991–1995	87	73	16	24	200
1995–1999	80	63	28	30	201
1999–2003	101	50	50	52	253
2003–2007	121	56	45	40	262
2007–2011	315	90	29	62	496
2011–2013	124	53	53	26	256

Anteil der pa.Iv. an den Erlassen der BVers[30] **26**

Legislaturperiode	BG	VO der BVers	Änderungen der BV	andere BB[31]	einfache BB	Erlasse total
1991–1995	16 (9%)	6 (55%)	2 (9%)	2 (5%)	–	24 (5%)
1995–1999	22 (14%)	10 (81%)	1 (9%)	–	3 (1%)	36 (8%)
1999–2003	37 (19%)	12 (52%)	2 (29%)	–	4 (2%)	56 (11%)
2003–2007	34 (19%)	7 (44%)	1 (13%)	1 (2%)	2 (1%)	44 (10%)
2007–2011	45 (27%)	17 (85%)	2 (23%)	2 (2%)	1 (1%)	65 (13%)
2011–2013	21 (24%)	6 (66%)	1 (25%)	1 (2%)	–	29 (13%)

b) Funktionen der pa.Iv.

Das Instrument der pa.Iv. spielt in der Praxis der jüngeren Vergangenheit eine immer wichtiger werdende Rolle in der Gesetzgebung, aber auch bei der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. In der Gesetzgebung dient die pa.Iv. insb. folgenden drei Zwecken: **27**

1. Für die Ausarbeitung von *Änderungen des Parlamentsrechts*, eingeschlossen die Regelung der Beziehungen zwischen BVers und BR, wird seit den Siebzigerjahren fast ausschliesslich die pa.Iv. verwendet. Es kann in diesem Bereich nicht im Interesse des Parlaments liegen, dass der BR mit seiner naturgemäss anderen Interessenlage die Vorarbeiten der Gesetzgebung leitet. Zudem befindet sich das nötige Fachwissen der Verwaltung nicht in der allgemeinen Bundesverwaltung, sondern in den PD. **28**

2. Die Ausarbeitung von *einfacheren Gesetzesänderungen* kann auf dem Wege über die pa.Iv. häufig effizienter erfolgen als auf dem Wege über eine Mo. und die anschliessende **29**

29 Inklusive Abschreibungen. Darunter finden sich viele ganz oder teilweise erfolgreiche Initiativen, deren Forderungen im Rahmen einer anderen Vorlage realisiert worden sind.

30 Die Angaben basieren auf der vom Dokumentationsdienst der BVers geführten Datenbank der Erlasse. Siehe auch Burri, Statistik, 322.

31 Insbesondere dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, Stellungnahmen zu Vo.Iv.

Ausarbeitung des Entwurfs unter Leitung des BR, weil die schwerfälligen und zeitraubenden Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren vermieden werden können.[32]

30 *3.* Die pa.Iv. dient als *Ersatzinstrument, falls der BR nicht bereit ist, einen durch eine Mo. erteilten parlamentarischen Auftrag zu erfüllen.*[33] In dieser Situation dient die pa.Iv. auch zur Realisierung von grösseren Gesetzgebungsprojekten.[34] Dieser Einsatz des Instrumentes der pa.Iv. ist in der jüngeren Vergangenheit immer mehr zur Hauptfunktion der pa.Iv. geworden – die Tendenz geht in die Richtung, dass der pa.Iv. nicht mehr wie ursprünglich konzipiert bloss eine subsidiäre Funktion gegenüber der überwiegend durch den BR wahrgenommenen Funktion der Vorbereitung der Gesetzgebung zukommt. In der Regel wird nicht mehr zuerst eine Mo. eingereicht und dann abgewartet, ob der BR diese Mo. zeit- und sachgerecht erfüllt: Bis die Mo. von beiden Räten angenommen ist und bis anschliessend festgestellt werden kann, ob der BR die Mo. zu erfüllen bereit ist, würden ja mind. drei bis vier Jahre ins Land gehen. Das Instrument der pa.Iv. wird daher immer häufiger auch dann verwendet, wenn von vorneherein angenommen wird, dass ein entsprechender Wunsch aus dem Parlament von Verwaltung und BR nicht bereitwillig aufgenommen wird. Gelegentlich wird die pa.Iv. auch bewusst als taktisches Instrument eingesetzt, um stecken gebliebene Rechtsetzungsprojekte des BR voranzutreiben mit der Drohung, das Parlament übernehme die Federführung, wenn der BR nicht vorwärts mache.[35]

31 Für politisch und sachlich komplexe Vorlagen, die nicht primär durch bestimmte Interessengruppen getragen werden und die daher der aktiven Steuerung und Promotion durch den BR bzw. ein federführendes Mitglied des BR bedürfen, dürfte sich allerdings das Instrument der pa.Iv. weniger eignen (s. dazu Art. 112 N 15).

32 Die Gesetzgebungslehre steht der zunehmenden Verwendung der pa.Iv. bisher skeptisch gegenüber: «Gesetzgebung ist keine originär-kreative Aufgabe des Parlaments, sondern eine Kontrolle der von Regierung und Verwaltung geleisteten Vorarbeiten und getroffenen Vorentscheidungen.»[36] Gesetzgebung auf dem Wege der pa.Iv. sei allenfalls gerecht-

---

32 BR und Verwaltung sind nicht selten dankbar dafür, dass der Weg der pa.Iv. offen steht. BR Dreifuss begrüsste am 20.3.2001 eine pa.Iv. der SGK-StR *(01.400 Bundesgesetz zur Weiterversicherung von Arbeitnehmerinnen in der beruflichen Vorsorge)* im NR wie folgt: «Il m'appartient surtout d'exprimer la reconnaissance du Conseil fédéral envers le Conseil des Etats et le Conseil national. Mon administration avait espéré que […] il serait possible de convaincre les caisses de régler le problème de la différence d'âge de la retraite des femmes entre l'AVS et le deuxième pilier. Lorsque nous avons dû constater en janvier que certaines caisses n'avaient pas suivi ces recommandations, il s'agissait d'agir rapidement. Vous l'avez fait […]. Donc, il me suffit de vous dire merci» (AmtlBull NR 2001 266). – Extremfall: *09.454 Pa.Iv. WAK-StR. Änderung des Bundesbeschlusses über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze.* Die Schlussabstimmungen über den Erlass konnten zwei Tage nach dem Start des Verfahrens durch die Kommission durchgeführt werden.

33 Zur Umsetzung angenommener Mo. s. Art. 122 ParlG.

34 Beispielhaft ist *93.461 Pa.Iv. Dettling. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer.* Das BG wurde unter Leitung der WAK-NR ausgearbeitet (BG vom 2.9.1999, SR 641.20), weil der BR, insb. BR Stich als Chef des EFD, möglichst lange von der ihm durch Art. 8 UeB BV übertragenen Verordnungskompetenz bis zum Inkrafttreten eines BG Gebrauch machen wollte. Siehe auch das BG vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1), zurückgehend auf *85.227 Pa.Iv. Meier Josi. Sozialversicherungsrecht.*

35 Siehe die Bsp. in Graf, Motion, 217 ff., insb. *90.231 Pa.Iv. Rhinow. Staatsleitungsreform.* Ohne diese pa.Iv. wäre die Botschaft des BR vom 19.12.2001 (BBl 2002 2095) zur Staatsleitungsreform wohl nie zustande gekommen.

36 Müller/Uhlmann, Elemente, 255 (Rz 400). In der 2. und 3. Aufl. seiner «Rechtsetzungslehre» übernimmt Müller zwar diese Kernaussage seiner 1. Aufl., zeichnet dann aber in der

fertigt als Notventil im Falle einer Auftragsverweigerung durch die Regierung; grundsätzlich seien dabei aber die Rollen zwischen Parlament und Regierung falsch verteilt. Diese Beurteilung geht aus von der bis ca. 1990 vorherrschenden Realität der Gesetzgebung und trägt den neueren Entwicklungen, insb. der Reform des Kommissionensystems (s. Art. 42 ParlG) und dem Ausbau der PD (s. Art. 64 ParlG) zu wenig Rechnung.

33 Die Funktion der pa.Iv. besteht allerdings nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. Ein Ratsmitglied wählt das Instrument der pa.Iv. häufig nicht primär deswegen, weil einer der oben genannten drei Gründe für diese Wahl vorliegt, sondern weil dieses Instrument auch als allgemeines Artikulationsmittel attraktiver geworden ist als die klassischen parlamentarischen Vorstösse. Erscheint einem Ratsmitglied ein Anliegen besonders wichtig, so greift es zur pa. Iv., auch wenn die Mo. eigentlich das zweckmässigere Instrument wäre. Das ist insb. dann der Fall, wenn die Umsetzung des Anliegens noch nicht hinreichend konkretisiert werden kann oder wenn es sich um ein komplexes Gesetzgebungsprojekt handelt. Immer wieder ist in den letzten 30 Jahren beklagt worden, dass die Abwertung der Mo. zu einer nicht sachgerechten Übernutzung des Instrumentes der pa.Iv. geführt hat.[37] Während die Mo. im NR häufig gar nicht zur Behandlung gelangt und nach einer höchst unwahrscheinlichen Annahme durch beide Räte durch den BR häufig nicht umgesetzt wird (s. Art. 118 N 34 und Art. 122 N 9), garantiert die Wahl der pa.Iv. immerhin, dass eine Kommission sich mit dem Anliegen befasst und das Geschäft in absehbarer Zeit vom Rat behandelt wird. Auf diese Weise wird einigen politisch mehrheitsfähigen pa.Iv. Folge gegeben; sie bleiben dann aber in der Phase der Ausarbeitung stecken und werden später abgeschrieben, weil ihre Umsetzung zu offen geblieben ist oder weil der BR seinerseits den Räten einen Erlassentwurf unterbreitet hat. Mögliche Reformen dieser Situation versuchen einerseits, die Mo. aufzuwerten (s. Art. 118 N 14, 16, 21 f.), andererseits die pa.Iv. weniger attraktiv zu gestalten (s. N 15, Beschränkung der pa.Iv. auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs; s. Art. 109 ParlG).

34 Die pa.Iv. hat schliesslich nicht zuletzt auch deswegen in der Praxis an Bedeutung gewonnen, weil dieses Instrument in die Funktionsweise des schweizerischen politischen Systems wechselnder Mehrheiten passt. Die mannigfachen gesellschaftlichen Interessengruppen müssen sich – genau wie ihre Vertreter im Parlament – nicht in ein bipolares System von Regierungsmehrheit und Opposition ein- und unterordnen. Auch wenn die Anliegen von Interessengruppen in der Regierung bzw. v.a. in der hierarchisch geordneten Verwaltung nicht durchdringen, so können sie sich durch einzelne Ratsmitglieder auf dem Wege der pa.Iv. artikulieren und darauf hoffen, dass sich für ihr Anliegen eine Parlamentsmehrheit findet. Die pa.Iv. und die mit der Ausarbeitung von Erlassentwürfen beauftragten Kommissionen sind damit auch zu Einfallstoren des Lobbyismus[38] geworden.

Folge ein differenzierteres Bild, indem er auf die starke Veränderung von Vorlagen des BR insb. durch die Kommissionen (Rz 403) und auf die «grössere praktische Bedeutung» der pa.Iv. (Rz 460) hinweist, wobei letztere Entwicklung «aus dem Blickwinkel der Rechtsetzungslehre negativ zu beurteilen ist» (Rz 461). Siehe auch die kontroversen Referate von Georg Müller und Martin Graf zum gemeinsamen Thema «Das Parlament als kreativer Gesetzgeber?» (Graf/Müller, Parlament).

37 Bsp.: *01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz*. Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 (BBl 2001 3510).

38 Zum Bsp. beklagte NR Strahm (SP/BE) den Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen bei der Ausarbeitung des BG über die Mehrwertsteuer (*Po. 95.3530. Grundsätze für die Expertentätigkeit z.H. des Parlaments* [AmtlBull NR 1995 2704]). StR Lombardi (CVP/TI) konstatierte bei der Behandlung des Entwurfes der UREK-NR vom 21.5.2007 für ein BG über Verfahrensgarantien für die Entschädigung wegen Lärmbelastung die Einflussnahme einer «association particu-

Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint es durchaus positiv, dass so die Interessenartikulation und -durchsetzung auf dem Wege demokratischer Repräsentation in transparent nachvollziehbarer Weise (zumindest für die Parlamentsmitglieder, was die Arbeit in den nicht öffentlich tagenden Kommissionen betrifft) erfolgt, anders als bei einer vorparlamentarischen Aushandlung zwischen Interessengruppen und Exekutive. «[D]as Initiativrecht ergibt sich aus dem Repräsentationsprinzip» (SCHEFOLD, Volkssouveränität, 378; vgl. N 1): Dieses für die 1830er-Jahre geltende Motiv für die damalige Einführung der pa.Iv. hat auch im 21. Jh. nicht an Aktualität verloren.

Art. 108

Unzulässigkeit

Die parlamentarische Initiative eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion ist unzulässig, wenn ihr Anliegen als Antrag zu einem bei der Bundesversammlung hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann. Über Ausnahmen entscheidet das Büro des Rates.

Irrecevabilité

Les initiatives parlementaires déposées par un député ou par un groupe sont irrecevables lorsqu'elles peuvent être déposées sous la forme d'une proposition portant sur un objet pendant devant l'Assemblée fédérale. Le Bureau du conseil peut consentir des dérogations.

Inammissibilità

L'iniziativa presentata da un parlamentare o da un gruppo parlamentare è inammissibile qualora sia formulabile come proposta di emendamento relativo a un disegno di atto legislativo già sottoposto all'Assemblea federale. Sulle eccezioni decide l'Ufficio della Camera.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Änderung des GVG vom 24.6.1970 1
2. Änderung des GVG vom 23.3.1984 3
3. ParlG 5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6

Materialien

9296 Behandlung von Initiativen. Richtlinien der Büros: Bericht EJPD an Büros NR und StR 2.7.1965; AmtlBull StR 1965 139 ff.; AmtlBull NR 1966 72 ff.
10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Gutachten HUBER an EJPD 31.5.1968; Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II, 733 ff.); Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).
11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1974 1000 ff.; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).

---

lièrement influente – une association de propriétaires immobiliers» (*02.418 Pa.Iv. Hegetschweiler. Fluglärm. Verfahrensgarantien* [AmtlBull StR 2008 520]). Siehe z.B. auch das auf eine pa. Iv. *(00.431)* zurückgehende BG über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten vom 17.12.2010 (BBl 2010 8971 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1151); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); AmtlBull NR 1983 79 ff.; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (AS 2001 3467 ff., insb. 3578); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 24.6.1970

1 Bereits die erste gesetzliche Normierung der pa.Iv. gemäss Änderung des GVG vom 24.6.1970 enthielt in Art. 21ter eine inhaltlich weitgehend analoge Formulierung des ersten Satzes von Art. 108. Der erste von den Ratsbüros beim EJPD eingeholte Bericht vom 2.7.1965, der sich mit den bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts stellenden Fragen befasste, sah die Unzulässigkeit einer pa.Iv. zum Thema einer bereits hängigen Vorlage allerdings noch weniger strikt. Dabei ging das EJPD von einer zutreffenden Analyse des Verhältnisses von Initiativ- und Antragsrecht aus:

> «Der selbständige Charakter der Initiative – im Gegensatz zum unselbständigen Charakter des Antrags – schliesst unseres Erachtens nicht aus, dass die Initiative einmal mit einem pendenten Geschäft zusammenhängt. Erforderlich ist nur, dass sie für sich allein Bestand habe, d.h. selbständig realisierbar ist, also für sich allein Gegenstand eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfes bilden kann» (Bericht EJPD an Büros NR und StR 2.7.1965, 2 f.).

Diese Auffassung fand Eingang in die Richtlinien der Ratsbüros vom 16.7.1965 (in der Herbstsession 1965 vom StR abgelehnt) und die Anträge des Büros NR vom 26.1.1966 für Richtlinien für die Behandlung von pa.Iv (am 15.3.1966 vom NR angenommen). Danach hätten im Zweifelsfall die Büros der Räte entscheiden müssen, ob eine pa.Iv. ggf. als Antrag zu behandeln ist. HUBER führt in seinem Gutachten vom 31.5.1968 dagegen verfahrensökonomische Argumente an: Ist ein Erlassentwurf bereits hängig, «muss sich m.E. ein Initiant dem anpassen», indem er «nun vom Inhalt der andern Vorlage ausgeht und seinen Entwurf nur noch dazu braucht, um inhaltlich zu den einzelnen Bestimmungen Gegenanträge zu stellen. Eine solche Anpassung und Einordnung ist auch zumutbar. Ohne sie droht das Verfahren keinen geordneten Fortgang zu nehmen, und es wäre ein häufiges Zurückkommen erforderlich.» Die Botschaft des BR vom 13.11.1968 übernahm diese Argumentation und setzte sie mit Art. 21ter GVG um; die Räte folgten, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre.

2 In der Praxis stellte sich später die Frage, ob eine Unzulässigkeit auch dann vorliegt, wenn eine andere pa.Iv. zum selben Thema zwar eingereicht, aber noch nicht in Form eines Erlassentwurfs der Kommission umgesetzt worden ist (AmtlBull NR 1974 1003). Das GRN 1974 und das GRS 1975 präzisierten in Art. 28 bzw. Art. 24, in welchen Fällen die Einreichung einer pa.Iv. unzulässig ist: Eine pa.Iv. ist unzulässig, wenn der BR oder eine parlamentarische Kommission einen Erlassentwurf unterbreitet haben. Für diesen Fall wurde ausdrücklich statuiert, dass jedes Ratsmitglied der vorberatenden Kommission Anträge einreichen kann. Als Ausnahmeregelung wurde weiter festgelegt, dass eine pa.Iv. wieder eingereicht werden kann, wenn die Beratung des Erlassentwurfs für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt wird.

2. Änderung des GVG vom 23.3.1984

3 Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 *(78.233)* wurde die bisher in den Ratsreglementen enthaltene Ausnahmeregelung (s. N 2), wonach eine pa.Iv. nach der Sistierung der Behandlung eines Erlassentwurfs wieder zulässig wird, in die neu in Art. 21bis Abs. 3 platzierte Regelung der Unzulässigkeit von pa.Iv. bei hängigen Erlassentwürfen aufgenommen.

4 Ein vom NR nur mit 54 zu 51 Stimmen abgelehnter Antrag einer Kommissionsminderheit wollte zudem eine pa.Iv. auch als unzulässig erklären, wenn eine Vo.Iv. zum gleichen Gegenstand zustande gekommen ist (AmtlBull NR 1983 86). Der BR bestritt in seiner Stellungnahme vom 5.5.1982 diesen Antrag treffend: «Nichts, auch nicht eine […] Volksinitiative, vermag heute die Bundesversammlung rechtlich daran zu hindern, von sich aus ein aktuelles Anliegen aufzugreifen und einer gesetzgeberischen Lösung zuzuführen» (BBl 1982 II 338). Der Antrag hätte der BVers auch verwehrt, das Anliegen einer Vo.Iv. auf Gesetzesstufe mit einem sog. indirekten Gegenentwurf aufzugreifen.

3. ParlG

5 Das ParlG nahm drei kleine Änderungen vor, die während der parlamentarischen Beratungen zu keinen Diskussionen Anlass gaben: *1*. Die Kommissionen wurden von der Unzulässigkeitsregelung ausgenommen. Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 führte aus, dass z.B. während einer längere Zeit beanspruchenden Totalrevision eines Gesetzes dringender Bedarf nach einer vorgezogenen Partialrevision entstehen kann. Und: «Die Kommissionen sollen in solchen Fällen denselben Handlungsspielraum besitzen wie der Bundesrat» (BBl 2001 3578). *2*. Die bisherige Ausnahmeregelung (s. N 2, 3) wurde aufgehoben: «Ein sistiertes Gesetzgebungsverfahren kann auf einfachere Weise mit einem Ordnungsantrag an die vorberatende Kommission wieder in Gang gesetzt werden» (BBl 2001 3578). *3*. Dafür wurde mit dem 2. Satz von Art. 108 die Möglichkeit geschaffen, dass das Ratsbüro generell eine Ausnahme bewilligen kann. Dazu führte die Erfahrung, dass der Ausschluss des Initiativrechts im Bereich der BV während der ganzen Dauer der parlamentarischen Behandlung der Totalrevision der BV (d.h. von der Wintersession 1996 bis zur Wintersession 1998) unverhältnismässig gewesen wäre. Das Büro NR hatte am 18.3.1997 eine entsprechende Ausnahmeregelung beschlossen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

6 Gemäss Art. 23 GRN bzw. Art. 19 GRS überprüft der Ratspräsident eine neu eingereichte pa.Iv. auf ihre «formale Rechtmässigkeit». Sie oder er erklärt die pa.Iv. gestützt auf Art. 108 als unzulässig. Der Initiant kann gegen eine Unzulässigkeitserklärung das Büro anrufen und beantragen, gem. Art. 108 2. Satz eine Ausnahme zu bewilligen; das Büro entscheidet endgültig.[1]

1 Erste Anwendungsfälle: Beide Büros bewilligten am 13.5.2011 eine Ausnahme und erklärten gleichlautende pa.Iv. von NR Hochreutener (CVP/BE) und StR Frick (CVP/SZ) *(10.440/10.441 Keine Mehrwertsteuer auf Gönnerbeiträgen an gemeinnützige Organisationen)* für eine Änderung des Mehrwertsteuergesetzes für zulässig. Zu diesem Zeitpunkt war formal ein Gesetzesentwurf des BR für eine Totalrevision desselben Gesetzes hängig, materiell stand dabei aber nur ein Einheitssatz der Mehrwertsteuer zur Diskussion *(08.053. Vereinfachung der Mehrwertsteuer)*.

Die Prüfungsfrage lautet: Kann ein Anliegen als Antrag zu einem hängigen Erlassentwurf eingereicht werden oder nicht? Gelegentlich gibt diese Frage zu Diskussionen Anlass. In materieller Hinsicht stellt sich die Frage insb. dann, wenn eine Partialrevision eines umfangreichen, verschiedene Regelungsbereiche betreffenden Erlasses hängig ist und die eingereichte pa.Iv. einen Bereich betrifft, welcher durch die Partialrevision bisher nicht erfasst wird. Ein Antrag auf Ergänzung des hängigen Entwurfes mit einem zusätzlichen Thema wäre zwar aus formaler Sicht zulässig, aber u.U. aus sachlicher und politischer Sicht wenig zweckmässig, wenn kein unmittelbarer Zusammenhang zu der hängigen Vorlage besteht. In derartigen Fällen wird daher die Einreichung einer pa.Iv. in der Praxis als zulässig betrachtet. **7**

Im Übrigen bestimmen die Regeln des parlamentarischen Verfahrens, zu welchem Zeitpunkt ein Anliegen als Antrag eingereicht werden kann und in welchem Zeitraum folglich die Einreichung einer pa.Iv. unzulässig ist: Ein Ratsmitglied kann einen Antrag auf Änderung einer bestimmten Bestimmung eines Erlassentwurfes einreichen, bis die Beschlüsse beider Räte über diese Bestimmung übereinstimmen. Wird die Behandlung eines Erlassentwurfs sistiert, so kann das Antragsrecht weiterhin ausgeübt werden, indem mit einem Ordnungsantrag die Wiederaufnahme des Verfahrens verlangt wird. Wenn der Erlassentwurf des BR zu einer Volksinitiative hängig ist, so ist eine pa.Iv. für einen indirekten Gegenentwurf zulässig, eine pa.Iv. für einen direkten Gegenentwurf hingegen nicht, weil dieser auf dem Wege des Antragsrechts eingebracht werden kann (s. Art. 101 N 15). Wenn als Folge einer pa.Iv. eine Kommission ihrem Rat einen Erlassentwurf unterbreitet hat, so kann im anderen Rat nach wie vor eine pa.Iv. zum Gegenstand dieses Erlassentwurfs eingereicht werden, weil der Erlassentwurf vorerst nur in einem Rat hängig ist, bis der Erlassentwurf im Erstrat in der Gesamtabstimmung angenommen worden und damit im Zweitrat anhängig gemacht wird.[2] **8**

Die Bewilligung einer Ausnahme durch das Büro gem. Art. 108 Satz 2 darf nicht zu einer willkürlichen Bevorzugung eines Ratsmitglieds führen, sondern muss dazu dienen, in einem begründeten Ausnahmefall eine unverhältnismässige Einschränkung des verfassungsmässigen Initiativrechts zu vermeiden. Eine unverhältnismässige Einschränkung ist v.a. dann anzunehmen, wenn das Initiativrecht zu einem bestimmten Thema wegen einer hängigen Vorlage während einem nicht absehbaren längeren Zeitraum nicht mehr ausgeübt werden könnte, z.B. weil ein Erlassentwurf an den BR zurückgewiesen worden ist und nicht genauer feststeht, wann der BR den mit der Rückweisung verbundenen Auftrag erfüllen und neue Vorschläge unterbreiten wird. **9**

Art. 109

Verfahren der Vorprüfung

[1] Parlamentarische Initiativen eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion sowie in einer Kommission eingereichte Anträge für die Ausarbeitung einer Initiative der Kommission unterliegen einer Vorprüfung.

[2] Die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, beschliesst spätestens ein Jahr nach der Zuweisung der Initiative, ob sie der Initiative Folge gibt oder ob sie ihrem Rat beantragt, der Initiative sei keine Folge zu geben.

2 Anders der frühere Wortlaut in GRN 1974 und GRS 1975 (s. N 2).

Folgt der Rat dem Antrag der Kommission, so ist die Initiative erledigt.

[3] Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben oder eine Initiative der Kommission auszuarbeiten, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommission des anderen Rates. Diese Kommission lädt die erstberatende Kommission ein, ihren Beschluss durch eine Abordnung zu vertreten. Stimmt sie nicht zu, so wird der Initiative nur Folge gegeben, wenn beide Räte zustimmen. Stimmt der Zweitrat nicht zu, so ist die Initiative endgültig abgelehnt.

[3bis] Die Kommission des anderen Rates sowie im Falle einer Nichtübereinstimmung die zuständigen Kommissionen der Räte fällen ihren Beschluss nach Absatz 3 oder stellen ihren Antrag an ihren Rat jeweils spätestens ein Jahr nach dem vorangehenden Kommissions- oder Ratsbeschluss über die Initiative.

[4] Wer eine Initiative oder den Antrag für die Ausarbeitung einer Initiative eingereicht hat, kann, wenn sie oder er nicht Kommissionsmitglied ist, während der Vorprüfung mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kommission des eigenen Rates teilnehmen.

[5] Scheidet die Urheberin oder der Urheber einer Initiative aus dem Rat aus und nimmt kein anderes Ratsmitglied die Initiative während der ersten Woche der folgenden Session auf, so wird die Initiative ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, ausser wenn die Kommission der Initiative bereits Folge gegeben hat.

Procédure d'examen préalable

[1] Les initiatives parlementaires déposées par un député ou par un groupe et les propositions déposées en commission qui visent à l'élaboration d'une initiative parlementaire par cette commission sont soumises à un examen préalable.

[2] La commission compétente du conseil où a été déposée l'initiative décide, dans un délai d'un an après que ladite initiative lui a été attribuée, soit de donner suite à celle-ci, soit de proposer au conseil de ne pas y donner suite. Si le conseil se rallie à la proposition de la commission, l'initiative est réputée liquidée.

[3] La décision de la commission de donner suite à l'initiative ou d'en élaborer une elle-même est soumise à l'approbation de la commission compétente de l'autre conseil. Celle-ci invite la commission du conseil prioritaire à désigner une délégation qui lui présente la décision. Si la seconde commission ne s'y rallie pas, il n'est donné suite à l'initiative que si les deux conseils le décident. Si le second conseil ne s'y rallie pas, l'initiative est réputée définitivement rejetée.

[3bis] La commission de l'autre conseil et, en l'absence de décision concordante, les commissions compétentes des conseils disposent d'un délai d'un an, à compter de la dernière décision prise par une commission ou un conseil au sujet de l'initiative, pour prendre la décision visée à l'al. 3 ou pour soumettre leur proposition à leur conseil.

[4] Si l'auteur de l'initiative ou le député qui a déposé une proposition visant à l'élaboration d'une initiative n'est pas membre de la commission, il peut

néanmoins participer avec voix consultative aux séances que la commission du conseil dont il est membre consacre à l'examen préalable.

[5] Si l'auteur de l'initiative quitte le conseil et qu'aucun autre député n'a repris l'initiative à son compte pendant la première semaine de la session suivante, l'initiative est classée sans décision du conseil, sauf si la commission y avait déjà donné suite.

Procedura dell'esame preliminare

[1] Le iniziative presentate da un parlamentare o da un gruppo parlamentare, nonché le proposte presentate in sede di commissione e volte all'elaborazione di un'iniziativa di commissione sottostanno a un esame preliminare.

[2] La commissione competente della Camera in cui è stata depositata l'iniziativa decide, entro un anno dall'attribuzione dell'iniziativa, se darle seguito o se proporre alla Camera di non darle seguito. Se la Camera approva la proposta della commissione, l'iniziativa è liquidata.

[3] La decisione di dare seguito all'iniziativa o di elaborare un'iniziativa di commissione richiede il consenso della commissione competente della seconda Camera. Questa commissione invita la commissione della prima Camera a far difendere la sua decisione da una delegazione. Se questa commissione non dà il proprio consenso, la decisione di dare seguito all'iniziativa richiede l'approvazione delle due Camere. Se la seconda Camera non dà il proprio consenso, l'iniziativa è considerata definitivamente respinta.

[3bis] La commissione dell'altra Camera e, in mancanza di una decisione concorde, le competenti commissioni delle Camere dispongono di un anno a partire dall'ultima decisione presa da una commissione o da una Camera in merito all'iniziativa, per prendere la decisione di cui al capoverso 3 o per sottoporre la loro proposta alla loro Camera.

[4] Se non è membro della commissione, l'autore dell'iniziativa o il deputato che ha presentato una proposta di elaborazione di un'iniziativa ha il diritto di partecipare con voto consultivo alle sedute della commissione della propria Camera incaricata dell'esame preliminare.

[5] Se l'autore dell'iniziativa non fa più parte della Camera e nessun altro parlamentare la riprende nella prima settimana della sessione successiva, l'iniziativa è tolta dal ruolo senza decisione della Camera, salvo che la commissione non le abbia già dato seguito.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Das Verfahren vor den 1960er Jahren 1
2. Änderung des GVG vom 24.6.1970 2
3. Änderung des GVG vom 23.3.1984 5
4. GRN von 1990 9
5. Änderung des GVG vom 4.10.1991 10
6. ParlG 11
7. Änderung des ParlG vom 3.10.2008 14
8. Änderung des ParlG vom 21.6.2013 15
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 16
1. Allgemeines (Abs. 1) 16
2. Vorprüfung im Rat, in dem die pa.Iv. eingereicht worden ist (Abs. 2) 18

Note

3. Beizug der Kommission des anderen Rates, Differenzbereinigung (Abs. 3 und 3bis) 21
4. Anwesenheitsrecht des Initianten (Abs. 4) 26
5. Abschreibung bei Ausscheiden des Initianten aus dem Rat (Abs. 5) 28
6. Stellung des BR 29

Materialien

Bis 1962: GRS 12.7.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).
9296 Behandlung von Initiativen. Richtlinien der Büros: Bericht EJPD an Büros NR und StR 2.7.1965; AmtlBull StR 1965 139 ff.; AmtlBull NR 1966 72 ff.
10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II, 733 ff.); Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1137, 1152); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff., insb. 339); AmtlBull NR 1983 71 ff.; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff., insb. 1477); AmtlBull NR 1990 5 ff.; GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 674); Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR Subkommission 25.11.1998; 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 31.8./1.9.2000, 2.2.2001; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3509 ff., 3579); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1880); Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2008 725 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6803 f.); Prot. SPK-StR 30.8.2010, 21.2.2011, 31.1./1.2.2013, 22./23.4.2013; Prot. SPK-NR 27./28.10.2011, 10./11.5.2012, 12.3.2013; Prot. SPK-NR, Subkommission, 26.3.2012; AmtlBull StR 2011 911; AmtlBull NR 2012 2097 f.; AmtlBull StR 2013 84; AmtlBull NR 2013 333 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1. Das Verfahren vor den 1960er Jahren

1 Die seltenen Mo. einzelner Ratsmitglieder, welche als pa.Iv. zu qualifizieren sind (s. Art. 107 N 2–4), wurden wie «normale» Mo. behandelt, über die der Rat ohne Vorberatung durch eine Kommission entscheidet. Nachdem eine Mo. erheblich erklärt worden war, standen dem Rat drei Möglichkeiten des weiteren Vorgehens offen: Überweisung an den BR, oder im Falle einer als pa.Iv. zu betrachtenden Mo., Überweisung an eine Kommission oder direkte Detailberatung des Erlassentwurfs durch den Rat (Art. 67 GRN 1850, Art. 74 GRN 1903; Art. 59 GRS 1849, Art. 64 GRS 1903).[1] In den späteren Ratsreglementen bis zur Änderung des GVG vom 24.6.1970 wird die Möglichkeit der

1 Bsp. für Überweisung an eine Kommission: Mo. NR Häberlin für eine Änderung des BB über die Besoldung des BR und des Kanzlers der Eidgenossenschaft, StenBull NR 1911 327 ff. und StenBull NR 1912 33 ff. Ebenda wird auf ein früheres Bsp. aus dem Jahr 1872 verwiesen. – Bsp. für

Überweisung einer Mo. an eine Kommission nicht mehr erwähnt; damit fehlte jede Regelung des Verfahrens der Behandlung einer als pa.Iv. zu qualifizierenden Motion.

2. Änderung des GVG vom 24.6.1970

2 Bereits die «Richtlinien» der Ratsbüros vom 16.7.1965 (s. Art. 107 N 5), der erste Versuch einer Normierung des Verfahrens der pa.Iv., enthielten ein Kapitel über das «Vorverfahren»: «Jeder Rat bestellt eine Kommission zur Prüfung der Frage, ob auf die Initiative eingetreten werden soll.» Wird beschlossen, «der Initiative Folge zu geben», so arbeitet eine Kommission einen Erlassentwurf aus. Auch wenn die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht worden ist, so bildet nicht dieser Erlassentwurf die Beratungsgrundlage für den Rat, sondern der Erlassentwurf der Kommission. Bei der Beratung der «Richtlinien» im NR wurde ein Antrag von NR Ackermann (Rad./LU), wonach zuerst der Rat über das «Eintreten» beschliessen solle und erst nachher eine Kommission einzusetzen sei, mit 57 zu 55 Stimmen nur knapp abgelehnt. Die Minderheit befürchtete ein zu attraktives Verfahren, eine Flut von pa.Iv. und von Ad hoc-Kommissionen. Der Berichterstatter Conzett (KK/ZH) warf dem Antrag Ackermann vor, dass er dem grundlegenden Unterschied zwischen einer Mo. und einer pa.Iv. nicht genügend Rechnung trage. Die Mo. richte sich an den BR, die pa.Iv. an den Rat. «Es kommt daher nicht darauf an, ob sie dem Bundesrat oder der Verwaltung gefällt; es handelt sich darum, zu wissen, ob der Rat selbst sich an die Prüfung einer Initiative machen will.» Das «von Herrn Ackermann vorgeschlagene Blitzverfahren» erlaube keine seriöse Prüfung, wie dies für eine Kommission möglich sei; die Stellungnahme des BR erhalte ein zu grosses Gewicht. Es wäre «schade, wenn durch eine verfahrensmässige ‹Vernütigung› das Initiativrecht doch wieder zu einem blossen Motionsrecht herabgewürdigt würde» (AmtlBull NR 1966 88 ff.).

3 Der BR sah in seiner Botschaft vom 13.11.1968 *(10090)* für die als ausgearbeiteten Entwurf eingereichte pa.Iv. vor, dass sie zur Prüfung einer Kommission zuzuweisen ist, was in der weiteren Beratung unbestritten blieb. Wählte ein Ratsmitglied für seine pa.Iv. diese Form, so kam das Ratsplenum erst zum Zuge, nachdem die Kommission ihm ihren auf der Grundlage der pa.Iv. ausgearbeiteten Erlassentwurf unterbreitete, oder wenn die Kommission die Ablehnung der pa.Iv. beantragte. Die Form des Ablehnungsantrages wurde durch das Gesetz nicht festgelegt; in der Praxis wurden verschiedene Formulierungen verwendet: Abschreibung, Nichteintreten, keine Folge geben.

4 Die Räte ergänzten den Entwurf des BR mit der pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung. In diesem Fall hatte der Rat zuerst darüber zu entscheiden, ob eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt werden soll, wobei der Wortlaut der Regelung unklar lässt, ob der Rat diesen Entscheid unmittelbar trifft oder auf Antrag einer vorberatenden Kommission (Art. 21^{quinquies} Abs. 1 i.V.m. Art. 21^{sexies} Abs. 1 GVG 1962). Die Ratsdebatten liefern allerdings keinen Hinweis, dass man allgemeine Anregungen entgegen dem vor drei Jahren gefällten Entscheid ohne Vorberatung in den Rat bringen wollte. In der folgenden Praxis wurden pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung immer zuerst einer Kommission zugewiesen.[2]

---

direkte Detailberatung: Als «Vorschlag» bezeichnete Mo. NR Forrer für eine Änderung des BB über die Besoldung des BR und des Kanzlers der Eidgenossenschaft, StenBull NR 1918 407 ff.

2 Allgemeine Anregungen waren vorerst eher selten: Nur 12 der 53 von 1964 bis 1976 eingereichten pa.Iv. (LAMPRECHT, pa.Iv., 135 ff.).

3. Änderung des GVG vom 23.3.1984

5 Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 *(78.233)* wurde die Behandlung einer pa.Iv. in zwei Phasen aufgeteilt: In der ersten Phase, der Vorprüfung, entscheidet der Rat, ob einer pa.Iv. Folge zu geben sei oder nicht. Falls Folge gegeben wird, beginnt die zweite Phase der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs (Art. 21ter–21quater GVG 1962).

6 Die Kommission des NR, welche mit Bericht vom 10.11.1981 den Entwurf dieser Neuregelung ihrem Rat unterbreitete, ging von der Einschätzung[3] aus, dass «vom Recht der Einzelinitiative […] in jüngster Zeit häufig, jedoch nicht immer zweckmässig Gebrauch gemacht» wird. Nötig sei eine Vorprüfung der Frage, «ob im konkreten Fall der direkte Weg der Rechtsetzung über die parlamentarische Initiative erfolgversprechend ist.» Das Ziel der Vorprüfung sei es, «in von vornherein aussichtslosen Fällen aufwendige Arbeiten von parlamentarischen Kommissionen zu verhindern» (BBl 1982 I 1137 f.). Der vorprüfenden Kommission wird mit Art. 21ter Abs. 1 GVG eine Frist gesetzt («die dritte auf die Zuweisung folgende ordentliche Session»), um zu verhindern, «dass im Vorverfahren die Abklärungen unnötig vertieft werden» (BBl 1982 I 1152). Art. 21ter Abs. 2 GVG gab der Kommission bestimmte Abklärungsaufträge und versuchte damit, den Gegenstand der Vorprüfung einzugrenzen (s. Art. 110 N 1).

7 Eine Kommissionsminderheit, angeführt von NR Reichling (SVP/ZH)[4], wollte eine pa.Iv. erst dann einer Kommission zur Vorprüfung zuweisen lassen, «wenn sie nach mündlicher Begründung von mindestens 60 Mitgliedern des Nationalrates oder 12 Mitgliedern des Ständerates vorläufig unterstützt wird» (BBl 1982 I 1130). Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so wird die pa.Iv. abgeschrieben. Der BR kritisierte in seiner Stellungnahme zu Recht die Abweichung von Art. 88 BV 1874, wonach in den Räten «die absolute Mehrheit der Stimmenden» entscheidet (BBl 1982 II 339), worauf der Antrag für die Behandlung im Rat entsprechend abgeändert wurde. Im NR entwickelte sich eine ausführliche und heftige Debatte: Die Minderheit Reichling versprach sich eine schnelle Abfertigung von pa.Iv., die von vorneherein aussichtslos seien. Auch die Fraktionssprecher aller drei grossen bürgerlichen Fraktionen plädierten für diese Lösung; dennoch wurde sie mit 60 zu 52 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit argumentierte erfolgreich, dass eine Beschlussfassung durch den Rat ohne jede erläuternde Unterlage unseriös sei und dass dieses Vor-Vorverfahren erst noch zu einer zusätzlichen Belastung des Ratsplenums führen würde. Die Kommissionsmehrheit obsiegte auch mit 69 zu 36 Stimmen gegen einen Antrag Gerwig (SP/BS), der für den Status quo einstand, d.h. gegen die Einführung des Vorprüfungsverfahrens, das von der Linken als Einschränkung des Initiativrechts kritisiert wurde (AmtlBull NR 1983 72 ff., 87 ff.).

8 Gemäss der Änderung des GVG vom 23.3.1984 wurde nach wie vor auf eine Vorprüfung verzichtet, wenn eine Kommission die Initiative ergreift (Art. 21ter Abs. 3 GVG).

4. GRN von 1990

9 Im Rahmen der Totalrevision des GRN vom 22.6.1990 *(86.246)* wurde in Art. 30 Abs. 3 festgelegt, dass eine Initiative, die in der Kommission von weniger als fünf Mitgliedern unterstützt wird[5], im Rat im schriftlichen Verfahren behandelt wird, wobei der Urheber

3 Die Kommission stützte sich auf die Vorarbeiten der «Studienkommission zum Verfahren der pa. Iv.» (Schlussbericht vom 9.8.1978, vgl. Art. 107 N 10) sowie der «Studienkommission ‹Zukunft des Parlaments›» (Schlussbericht vom 29.6.1978 [BBl 1978 II 1023 f., 1204 ff.]).

4 NR Reichling verwies ausdrücklich auf die für den Zürcher Kantonsrat geltende Regelung.

5 Mit Art. 28 Abs. 3 GRN 1990 abgeändert in ein «Fünftel der Mitglieder», was dem Umstand Rechnung trägt, dass das vorberatende Organ nicht immer 25 Mitglieder hat (z.B. das Büro-NR).

Gelegenheit zu einer mündlichen Stellungnahme erhält. Damit wurde die «Filterwirkung» der Vorprüfung verstärkt (BBl 1989 III 1477 f.; AmtlBull NR 1990 21 f.).[6]

5. Änderung des GVG vom 4.10.1991

10 Mit der Änderung des GVG vom 4.10.1991 *(90.228)* wurde in Art. 21ter Abs. 2bis GVG neu auch eine Frist für die Vorprüfung durch den Rat eingeführt: Ein Jahr nach der Berichterstattung durch die Kommission. Damit wurde die pa.Iv. *89.251* von NR Ruf (SD/BE) oppositionslos umgesetzt. Die vorberatende Kommission hatte festgestellt, dass die Kommissionen zwar ihre Vorprüfungsberichte i.d.R. fristgerecht[7] ablieferten, dass diese dann aber häufig mehr als ein Jahr im Rat auf ihre Behandlung warten müssen, was dem Zweck des Vorprüfungsverfahrens zuwiderlaufe (BBl 1991 III 674 ff.).

6. ParlG

11 Unter der Herrschaft des GVG blieb die Vorprüfung Sache des Rates, in welchem die pa.Iv. eingereicht worden war; der andere Rat hatte sich erst dann mit der pa.Iv. zu befassen, wenn der Erstrat seinen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen hatte. Mit dem ParlG wurde auch der andere Rat in das Vorprüfungsverfahren einbezogen. Die SPK ging in ihrem Bericht vom 1.3.2001 von der Analyse aus, dass sich das Vorprüfungsverfahren grundsätzlich bewährt hat: Es ermöglichte einerseits «eine hinreichend gründliche Prüfung des Anliegens einer Initiative durch die vorberatende Kommission», andererseits aber auch eine effiziente Selektion der mehrheitsfähigen Initiativen. «Probleme verursacht hingegen die starke Zunahme der Anzahl von Initiativen, welchen ein Rat Folge gegeben hat».[8] Relativ häufig werde einer pa.Iv. Folge gegeben und mit erheblichem Aufwand eine Vorlage ausgearbeitet, obwohl wahrscheinlich sei, dass der andere Rat von der Vorlage nichts wissen wolle.[9] Indem der andere Rat in die Vorprüfung einbezogen wird, werde das entsprechende Risiko erheblich vermindert (BBl 2001 3509 ff.).

12 Die Mehrheit der SPK schlug vor, dass beide Räte einer pa.Iv. Folge geben müssen, damit eine Vorlage ausgearbeitet werden kann. Eine von NR Cina (CVP/VS) angeführte Minderheit wollte hingegen die Kompetenz zum positiven Vorprüfungsentscheid von den Räten an die Kommission delegieren. Dieses Verfahren erreiche denselben Zweck, sei aber erheblich weniger schwerfällig. Zudem bezog der Minderheitsantrag auch die pa.Iv. einer Kommission in das Verfahren ein, während nach dem Antrag der Mehrheit eine derartige Initiative wie bisher nicht vorgeprüft worden wäre. Eine Minderheit de Dardel (SP/GE) lehnte jeden Einbezug des anderen Rates in die Vorprüfung ab; das Initiativrecht eines Rates würde damit schwerwiegend eingeschränkt, quasi einer Zensur des anderen Rates unterworfen. Ein vom NR angenommener Erlassentwurf habe im StR

6 Was die übrigen Vorprüfungen betrifft, so traf das Büro-NR am 17.2.1995 den Grundsatzentscheid, dass diese in Beratungskategorie IV (Rederecht für Initianten, Kommissionsberichterstatter und Minderheitsantragsteller) zu behandeln seien (Prot. Büro-NR 17.2.1995, 4).

7 Das Büro-NR setzte sich aktiv für die Einhaltung der Frist ein und intervenierte z.B. erfolgreich, als eine Kommission die Behandlung einer pa.Iv. sistierte, um eine Botschaft des BR abzuwarten (*88.240 Pa.Iv. Cavadini. Art. 331a und 331b OR*. Revision: Prot. Büro-NR 24.11.1989; AmtlBull NR 1990 1545 ff.).

8 Am Ende der Legislaturperiode 1987–1991 waren 25 pa.Iv. in der «zweiten Phase» hängig, am Ende der Periode 1995–1999 bereits 65.

9 In den zwei Legislaturperioden 1991–1999 ist der StR sechsmal auf Vorlagen des NR und der NR zweimal auf Vorlagen des StR nicht eingetreten.

mehr Überzeugungskraft als eine pa.Iv. in der Vorprüfung. Der NR zog am 3.10.2001 mit 72 zu 63 Stimmen die Minderheit Cina der Mehrheit vor; erstere obsiegte mit 87 zu 50 Stimmen gegen die Minderheit de Dardel (AmtlBull NR 2001 1356 ff.). Im StR blieben diese Beschlüsse unbestritten.

13 Auf die bisher sowohl der Kommission als auch dem Rat gesetzten Fristen für die Vorprüfung wurde verzichtet, weil das durch den Einbezug des anderen Rates ohnehin komplizierter gewordene Verfahren mit womöglich differenzierten Fristen noch zusätzlich kompliziert worden wäre.

7. Änderung des ParlG vom 3.10.2008

14 Im Rahmen einer Sammelvorlage verschiedener kleinerer Änderungen des Parlamentsrechts *(07.400)* wurde die Differenzbereinigung bei der Vorprüfung einer pa.Iv. gestrafft, ohne dass dies zu Diskussionen Anlass gegeben hätte. Vorher war eine pa.Iv. mit der zweiten Ablehnung durch einen Rat definitiv erledigt, neu genügte die erste Ablehnung durch den Zweitrat, analog zum Verfahren bei der Behandlung einer Mo. (BBl 2008 1880). Als zweite kleine Änderung wurde die automatische Abschreibung einer pa.Iv. infolge Ausscheidens des Urhebers aus dem Rat in Analogie zur seit langem bestehenden Regelung für parlamentarische Vorstösse (Art. 119 Abs. 5 Bst. b ParlG) in einen neuen Abs. 5 aufgenommen.

8. Änderung des ParlG vom 21.6.2013

15 Die SPK-StR stellte in ihrem Bericht vom 29.8.2011 *(10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes)* fest, dass als Folge der Aufhebung der gesetzlichen Fristen für die Vorprüfung von pa.Iv. (s. N 13) «in der Praxis eine zunehmende Tendenz zu beobachten» sei, diese Vorprüfungen «zu sistieren, um eine bestimmte Entwicklung (z.B. eine angekündigte Botschaft des Bundesrates) abzuwarten». Diese Praxis verkenne den Charakter der 1984 eingeführten Vorprüfung, sei ineffizient und verfahrensrechtlich problematisch (BBl 2011 6803 f.; s. dazu näher N 19). Der StR folgte diesem Vorschlag oppositionslos (AmtlBull StR 2011 911). Obwohl der NR mit der Revision des GRN vom 3.10.2008 (AS 2009 733) für sich selbst bereits eine Frist für die Vorprüfung eingeführt hatte, lehnte er den Vorschlag des StR in der ersten Beratung paradoxerweise ab (AmtlBull NR 2012 2097 f.), lenkte aber in der zweiten Beratung ein (AmtlBull NR 2013 333 f.).[10]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines (Abs. 1)

16 Urheber einer pa.Iv. kann ein Ratsmitglied, eine Fraktion oder eine Kommission sein (s. Art. 107 N 18). Ist eine Kommission Urheberin, so unterbreitet sie ihre Initiative i.d.R. erst dann ihrem Rat, wenn sie einen Erlassentwurf ausgearbeitet und in der Gesamtabstimmung angenommen hat. Der Einreichung der pa.Iv. gehen in diesem Fall umfangreiche Arbeiten voraus, die durch die Annahme eines in der Kommission eingereichten Antrages eines Ratsmitglieds für die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission ausgelöst werden. Indem in Abs. 1 festgelegt wird, dass auch die Behandlung eines derartigen An-

10 Zu den Motiven der Opposition aus dem NR s. N 19, FN 14.

trages als Vorprüfung gilt, wird erreicht, dass ein angenommener Antrag an die Kommission des anderen Rates geht (s. Abs. 3).

17 In Ausnahmefällen besteht das Bedürfnis, dass eine Kommission eine pa.Iv. in ihrem Rat zur Vorprüfung einreicht. Das kann dann der Fall sein, wenn die Kommission des andern Rates den Beschluss für die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission nicht unterstützt[11]. Ein anderes Bsp. ist eine pa.Iv. der GPK-NR, die im Rahmen einer Inspektion, d.h. bei Ausübung ihrer Oberaufsicht, zur Schlussfolgerung gelangt ist, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Sie möchte, dass der Entwurf einer Gesetzesänderung weder durch die GPK selbst noch durch den BR, sondern durch die für die Gesetzgebung im betroffenen Sachbereich zuständige Kommission ausgearbeitet wird.[12] Der Wortlaut von Abs. 1 könnte den Eindruck erwecken, dass eine derartige pa.Iv. einer Kommission nicht zulässig ist. Es wäre aber unlogisch und stossend, einer Kommission ein Recht nicht zuzugestehen, das jedem einzelnen Ratsmitglied zukommt.

2. Vorprüfung im Rat, in dem die pa.Iv. eingereicht worden ist (Abs. 2)

18 Der Wortlaut von Abs. 2 bringt zum Ausdruck, dass die Kommission für den positiven Vorprüfungsentscheid zuständig ist, während sie im Falle einer negativen Beurteilung dem Rat Antrag stellt. Ein negativer Vorprüfungsentscheid ist definitiv und kann daher, da eine Kompetenzdelegation an Kommissionen nur ausserhalb des Bereichs der Rechtsetzung zulässig ist (Art. 153 Abs. 3 BV), nur durch den Rat gefällt werden; ein positiver Vorprüfungsentscheid hingegen ist lediglich ein Verfahrensentscheid, insofern vorläufiger Natur, und kann daher einer Kommission übertragen werden.

19 Eine Kommission muss die Vorprüfung einer pa.Iv. innert einem Jahr nach der Zuweisung abschliessen. Die Möglichkeit einer Fristverlängerung ist nicht vorgesehen. Diese Fristsetzung dient folgenden Zwecken:

a. Das verfassungsmässige Initiativrecht wird geschützt, indem eine politisch motivierte Schubladisierung einzelner pa.Iv. verhindert wird.

b. Die Effizienz des Rats- und Kommissionsbetriebs wird gewahrt, indem verhindert wird, dass umfangreiche Abklärungen getroffen werden, die erst *nach* einer positiven Vorprüfung vorgenommen werden sollten.

In der Praxis der Kommissionen stellt sich häufig die Frage, ob es zweckmässig sei, eine pa.Iv. vorzuprüfen, wenn vom BR bereits Vorarbeiten für die Ausarbeitung eines Erlasses

---

11 Bsp.: Es gab bis Ende 2012 fünf derartige Fälle *(08.498; 09.401; 09.497; 10.481; 10.507)*, alles pa.Iv. von Kommissionen des NR. Keiner dieser pa.Iv. wurde Folge gegeben. Weil der Beschluss einer Kommission, eine pa.Iv. auszuarbeiten, noch nicht dazu führt, dass eine pa.Iv. im Rat hängig ist, kann eine Kommission nach Ablehnung des Beschlusses in der Kommission des andern Rates auch formlos auf ihr Vorhaben verzichten.

12 Zweimal haben die GPK diesen Weg gewählt: *06.457 Pa.Iv. GPK-NR. Verbesserung des Konsumentenschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr; 14.401 Pa.Iv. GPK-StR. Wirksame Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität (Revision von Art. 260ter StGB*). Diese pa.Iv. wurden zur Vorprüfung der RK-NR bzw. der RK-StR zugewiesen. Eine zur Vorberatung eines bestimmten Erlassentwurfs eingesetzte Spezialkommission (vgl. Art. 42; z.B. die Legislaturplanungskommission gem. Art. 13 GRN und Art. 10 GRS) muss auch diesen Weg beschreiten (Bsp.: *12.433 Pa.Iv. Kommission 12.008-StR. Legislaturplanung*), wenn sie weiter gehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf feststellt, den sie nicht durch Ausübung ihres Antragsrechts zum hängigen Erlassentwurf befriedigen kann. Mit der Einreichung einer Kommissionsinitiative gemäss Art. 109 Abs. 1 und 3 würde sie ihr Mandat überschreiten.

in die Wege geleitet sind, oder ob in dieser Situation eine Sistierung der Vorprüfung der pa.Iv. nicht sinnvoller wäre. Nach Art. 109 Abs. 2 ist eine solche Sistierung nur dann zulässig und sinnvoll, wenn mit grosser Wahrscheinlichkeit feststeht, dass der angekündigte Erlassentwurf des BR das Anliegen der pa.Iv. vor Ablauf der Vorprüfungsfrist erfüllen wird. Häufiger wird aber der wahrscheinliche Zeitpunkt der Unterbreitung eines Erlassentwurfs durch den BR nach Ablauf der Frist liegen oder dieser Zeitpunkt ist überhaupt noch offen. In dieser Situation sollte die Kommission die Vorprüfung vornehmen. Auf diese Weise kann sie zumindest ein politisches Zeichen setzen, indem sie zum Ausdruck bringt, ob sie die Absichten des BR unterstützt oder nicht. Falls der Gesetzgebungsbedarf grundsätzlich bejaht und der pa.Iv. Folge gegeben wird, so bedeutet dies nicht, dass die Kommission parallel zu den Vorarbeiten des BR eigene Gesetzgebungsarbeiten in die Wege leiten muss. Die Kommission kann das Resultat der Arbeiten des BR abwarten und die pa.Iv. gem. Art. 113 Abs. 2 ParlG zur Abschreibung beantragen, sobald der BR seinen Erlassentwurf unterbreitet hat.[13] Verzögert sich der Erlassentwurf des BR oder kommt er gar nicht zustande, so kann hingegen die Kommission die pa.Iv. zur Hand nehmen, die Situation neu beurteilen und ggf. in eigener Regie gestützt auf die pa.Iv. einen Erlassentwurf ausarbeiten.[14]

20 Die Frist nach Abs. 2 ist eine Ordnungsfrist. Eine Sanktion bei Fristverletzung ist nicht vorgesehen und wäre auch nicht möglich. In den Jahren 1984–2003, während der Geltungsdauer der analogen Frist gem. Art. 21ter Abs. 2 GVG (s. N 6), ist diese Frist i.d.R. eingehalten worden. Bei einer Verletzung der Frist ist es Aufgabe des Ratsbüros, die säumige Kommission auf ihre gesetzlichen Pflichten aufmerksam zu machen.[15]

3. Beizug der Kommission des anderen Rates, Differenzbereinigung (Abs. 3 und 3bis)

21 Eine Kommission darf mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs erst beginnen, wenn die Schwesterkommission des anderen Rates ihre Zustimmung erteilt hat. Ratio legis ist die Vermeidung des grossen Aufwandes für die Ausarbeitung einer Vorlage, wenn von vorneherein wahrscheinlich ist, dass der andere Rat später dem Erlassentwurf nicht zustimmen wird. Der *erste Satz* von Abs. 3 erfasst drei mögliche Verfahrensabläufe: «Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben», kann *erstens* ein Beschluss einer Kommission sein, einer pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion Folge zu geben. Es kann

13 Bsp.: *06.485 Pa.Iv. Fraktion V. Keine Einbürgerung ohne vorher erteilte Niederlassungsbewilligung*: Die SPK-NR gab am 10.4.2008 Folge; die SPK-StR stimmte am 28.8.2008 zu. Die SPK-NR beschloss am 20.11.2008, die angekündigte Botschaft des BR für eine Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes abzuwarten. Der NR konnte die pa.Iv. am 13.3.2013 als erfüllt abschreiben, nachdem er den vom BR mit Botschaft vom 4.3.2011 unterbreiteten Erlassentwurf beraten hatte (AmtlBull NR 2013 275).

14 Zur Verwendung der pa.Iv. als «taktisches Druckmittel» s. Art. 107 N 30. – In der SPK-NR wurde 2012 als Argument gegen die Wiedereinführung der Vorprüfungsfrist vorgebracht, man wolle in solchen Situationen lieber keine Abstimmung über die pa.Iv. durchführen, um ein Pfand in der Hand zu behalten. Dem wurde entgegengehalten, dass die pa.Iv. erst durch die positive Vorprüfung zu einem ernst zu nehmenden Pfand wird (Prot. SPK-NR 10./11.5.2012, 19 ff.). Das wahre Motiv der Gegner einer Vorprüfungsfrist besteht darin, dass ihnen das Hängigbleiben einer pa.Iv. lieber ist als ihre zu befürchtende Ablehnung (Prot. SPK-StR 31.1./1.2.2013, 12).

15 Bsp.: Die Kommission für soziale Sicherheit des NR beschloss am 21.8.1989, die Vorprüfung der pa.Iv. *88.240* zu sistieren, bis die angekündigte Botschaft des BR zum Thema vorliegt. Das Büro-NR forderte darauf die Kommission auf, fristgerecht ihren Bericht zu erstatten (Prot. Büro-NR 24.11.1989, 6). Die Kommission unterbreitete am 26.2.1990 dem Rat Bericht und Antrag, der pa.Iv. keine Folge zu geben (AmtlBull NR 1990 1645 ff.).

sich *zweitens* um einen Beschluss eines Rates handeln, der entgegen dem Antrag seiner Kommission einer pa.Iv. Folge gegeben hat. *Drittens* bedarf auch der Beschluss einer Kommission, eine eigene Initiative ausarbeiten zu wollen, der Zustimmung der Kommission des anderen Rates.

22 Durch dieses Zustimmungsverfahren wird die pa.Iv. im anderen Rat nicht hängig. Das zeigt sich darin, dass der Rat, in welchem die Initiative eingereicht wurde, diese nach der Zustimmung der Kommission des anderen Rates zu einem späteren Zeitpunkt allein ablehnen oder abschreiben kann, ohne dass eine Zustimmung des anderen Rates erforderlich wird. Im Falle eines Beschlusses einer Kommission, eine Initiative der Kommission auszuarbeiten, kann diese Kommission nach Zustimmung der Kommission des anderen Rates formlos beschliessen, auf die Ausarbeitung einer Vorlage zu verzichten.

23 Weil die Initiative im anderen Rat in dieser Phase des Verfahrens noch nicht hängig ist, sollte das Zustimmungsverfahren ohne Verzug abgewickelt werden. Eine länger dauernde Sistierung bedeutet einen problematischen Eingriff in das Initiativrecht eines Rates (in diesem Sinn der Bericht der SPK-StR vom 29.8.2011 zu *10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*; BBl 2011 6804). Abs. 3bis setzt daher für die Stellungnahme der Kommission des anderen Rates dieselbe Frist von einem Jahr wie für die Vorprüfung einer pa.Iv. im Rat, in dem die pa. Iv. eingereicht wurde (Abs. 2; zur Funktion dieser Frist s. N 19). Dieselbe Frist gilt auch für alle weiteren Verfahrensschritte der Kommissionen beider Räte im Rahmen einer allfälligen Differenzbereinigung (s. N 25).

24 Gemäss *zweitem Satz* hat die «erstberatende» Kommission (nicht «Kommission des Erstrates», weil es logischerweise keinen Zweitrat gibt, solange die pa.Iv. nur in einem Rat hängig ist) das Recht, ihren Beschluss in der Kommission des anderen Rates zu vertreten. Die «Abordnung» besteht in der Praxis i.d.R. aus *einem* Kommissionsmitglied. Hat ein Rat entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission einer pa.Iv. Folge gegeben, so ist die Regelung nicht anwendbar; es gibt keine Vertretung des Ratsbeschlusses in der Kommission des anderen Rates.

25 Der *dritte und der vierte Satz* regeln das Verfahren im Falle von Differenzen zwischen den Kommissionen beider Räte bzw. zwischen den Räten. Zwei Verfahrensschritte verlangen nach einer Auslegung des Wortlauts. Der Beschluss der Kommission des anderen Rates, dem Folgegeben zu einer pa.Iv. nicht zuzustimmen, geht nicht unmittelbar an den erstberatenden Rat, sondern zurück an die erstberatende Kommission, die in dieser zweiten Beratung nicht einen Beschluss in eigener Zuständigkeit fällt, sondern einen Antrag an den Rat stellt. Gibt der Rat Folge, so bedarf dieser Beschluss nicht, wie die eine der zwei möglichen Leseweisen des *dritten Satzes* nahe legen könnte, in jedem Fall der Zustimmung des anderen Rates; es würde genügen, wenn bereits die Kommission des anderen Rates im zweiten Anlauf zustimmt. Als Präzedenzfall für diese Auslegung des *dritten Satzes* dient die erste pa.Iv., bei der sich diese Frage gestellt hat (*04.483/04.491 Pa.Iv. Dupraz/Gentil. Monatliche Sitzungen für eine bessere Effizienz des Parlamentes*, Bericht SPK-NR 24.11.2005 [AmtlBull NR 2006 Beilagen 152 ff.]).

4. Anwesenheitsrecht des Initianten (Abs. 4)

26 Der Initiant muss nicht nur die Gelegenheit erhalten, die Initiative vor der Kommission zu begründen und Fragen zu beantworten – er kann auch während der gesamten Dauer der Beratungen der Kommission des eigenen Rates (nicht aber des anderen Rates) teilnehmen. Er kann auch der Abstimmung beiwohnen, hat aber natürlich kein Stimmrecht. In der Pra-

xis wird bei der Terminfestlegung darauf geachtet, dass der Initiant bei der ersten Beratung zur Begründung seiner pa.Iv. zeitlich verfügbar ist, auch wenn aus Abs. 4 nicht abgeleitet werden kann, dass die Initiative nur in Anwesenheit des Initianten behandelt werden darf: Er muss lediglich eingeladen werden. Eine formelle Stellvertretung durch ein anderes Ratsmitglied ist nicht zulässig, wobei natürlich ein anderes Kommissionsmitglied oder die Stellvertretung dieses Mitglieds diese Funktion faktisch übernehmen kann.

27 Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 hat auch das Ratsmitglied, das gem. Art. 76 Abs. 1 ParlG bei einer Kommission die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission beantragt, dasselbe Recht zur Sitzungsteilnahme wie ein Initiant. Der Antrag für die Aufnahme dieser Bestimmung stand im Zusammenhang mit dem Antrag, pa.Iv. nur noch in der Form von Vorentwürfen von Erlassen zuzulassen; mit einem Antrag für die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative wäre ein Weg für allgemeine Anregungen offen geblieben und das Teilnahmerecht dieser Antragstellerinnen und -steller hätte eine praktische Bedeutung erhalten können (s. Art. 107 N 15). Nachdem aber nach wie vor pa.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden dürfen, dürfte dieses bisher nie benutzte Antragsrecht und damit auch das neue Teilnahmerecht «lettre morte» bleiben.

5. Abschreibung bei Ausscheiden des Initianten aus dem Rat (Abs. 5)

28 Abs. 5 entspricht der analogen Regelung für Vorstösse in Art. 119 Abs. 5 Bst. b ParlG. Hat hingegen eine Kommission einer pa.Iv. bereits Folge gegeben, so kann das Ausscheiden des Initianten aus dem Rat den politischen Willen der Kommissionsmehrheit nicht mehr vereiteln; die pa.Iv. wird in diesem Fall nicht abgeschrieben.

6. Stellung des BR

29 Der BR ist bei der Vorprüfung von pa.Iv. i.d.R. nicht beteiligt und stellt keine Anträge. Er könnte aber sein verfassungsmässiges Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) geltend machen. Soweit ersichtlich hat er dies in neuerer Zeit nur einmal getan: Die SPK-NR beschloss am 25.3.2004 mit 22 zu 0 Stimmen, die Zuständigkeit für die schriftlichen Erläuterungen, die der BR vor allen Volksabstimmungen den Stimmberechtigten zukommen lässt, an ein geeignetes Organ der BVers zu übertragen (Prot. SPK-NR 25.3.2004; *04.497 Pa.Iv. SPK-NR. Stellungnahmen der Bundesbehörden vor Volksabstimmungen*). Die SPK-StR verweigerte am 24.5.2004 mit 11 zu 0 Stimmen ihre Zustimmung, nachdem der BR entsprechend Antrag gestellt und diesen durch die Bundeskanzlerin in der Kommission hatte vertreten lassen (Prot. SPK-StR 24.5.2004).

30 Von Gesetzes wegen nimmt der BR im Rahmen der Vorprüfung einer pa.Iv. Stellung, wenn er gemäss Art. 163 Abs. 2 ParlG angehört wird, sobald auf dem Wege der pa.Iv. ein BB über die Einsetzung einer PUK ausgearbeitet werden soll (vgl. Art. 163 N 29).

Art. 110

Gegenstand der Vorprüfung

[1] Einer Initiative wird Folge gegeben, oder einem Antrag auf Ausarbeitung einer Initiative wird zugestimmt, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird.

[2] Als zweckmässig ist der Weg der parlamentarischen Initiative insbesondere dann zu beurteilen, wenn:

a. die Initiative einen Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts vorschlägt;

b. die von überwiesenen Motionen verlangte Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nicht rechtzeitig erfolgt ist; oder

c. die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf diesem Wege voraussichtlich zeitgerechter erreicht werden kann als auf dem Weg über die Motion.

[3] Die Kommission prüft, wie die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs durch eine Kommission mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zeit- und sachgerecht ausgeführt werden kann.

Objet de l'examen préalable

[1] Si la nécessité de légiférer est confirmée et que la forme de l'initiative parlementaire est jugée appropriée, il est donné suite à l'initiative parlementaire ou il est adopté une proposition visant à l'élaboration d'une initiative par une commission.

[2] La forme de l'initiative parlementaire est jugée appropriée, en particulier:

a. si l'initiative vise à élaborer un projet d'acte relatif à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale;

b. si le Conseil fédéral n'a pas procédé en temps voulu à l'élaboration d'un projet d'acte alors qu'une motion lui a été transmise en ce sens;

c. s'il est probable qu'elle permettra une élaboration plus rapide du projet d'acte concerné que la forme de la motion.

[3] La commission examine comment, compte tenu des moyens dont elle dispose, elle pourra élaborer le projet d'acte dans le délai voulu.

Oggetto dell'esame preliminare

[1] Si dà seguito a un'iniziativa o a una proposta di elaborazione di un'iniziativa se in linea di principio si ritiene necessario disciplinare la materia e se l'ulteriore iter parlamentare è ritenuto appropriato.

[2] L'iter di un'iniziativa parlamentare è considerato appropriato segnatamente se:

a. l'iniziativa propone un progetto di atto legislativo nel settore del diritto parlamentare; o

b. l'elaborazione di un disegno di atto legislativo chiesta da mozioni trasmesse al Consiglio federale non è avvenuta tempestivamente; o

c. l'elaborazione di un disegno di atto legislativo non può essere verosimilmente conseguita in modo più tempestivo di quanto consentito dalla via della mozione.

[3] La commissione esamina come un disegno di atto legislativo possa essere elaborato tempestivamente e correttamente da una commissione con i mezzi a disposizione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Änderung des GVG vom 23.3.1984 1
2. ParlG 2

Note
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3
1. Kriterien der Vorprüfung (Abs. 1) 3
2. Zweckmässigkeit des Weges der pa.Iv. (Abs. 2) 6
3. Prüfung des Aufwandes (Abs. 3) 12

Materialien

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1152); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR Subkommission 25.11.1998; Prot. SPK-NR 31.8./1.9.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3579); AmtlBull NR 2001 1356 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 23.3.1984

1 Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 *(78.233)* wurden in Art. 21ter Abs. 2 GVG 1962 derjenigen Kommission, welche eine pa.Iv. vorzuprüfen hat, bestimmte Abklärungsaufträge erteilt: Sie soll in ihrem Bericht an den Rat über die Vorprüfung der pa.Iv. insb. berichten über «den Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand» (Bst. a), über «den Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit» (Bst. b), über «die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen» (Bst. c) und über «die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist» (Bst. d). Diese Abklärungen sollen die Grundlage liefern für die Beantwortung der Frage, «ob die unmittelbare Rechtsetzung durch das Parlament erfolgversprechend ist, sollte das vorgetragene Anliegen die Unterstützung der Mehrheit finden» (BBl 1982 I 1152). Eine positive Beurteilung des Anliegens ist also nicht genügende Voraussetzung, um der pa.Iv. Folge zu geben: Zusätzlich muss auch der Weg über die pa.Iv. als zweckmässig erscheinen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Abklärungen ergeben, dass z.B. der Bundesrat demnächst eine Vorlage zum Gegenstand der Initiative unterbreiten wird (Bst. a) oder dass bereits eine Vo.Iv. zum selben Thema hängig ist (Bst. d). «Die unmittelbare Rechtsetzung durch das Parlament» (BBl 1982 I 1152) erscheint auch dann als unzweckmässig, wenn sie zu grossen Aufwand für das Parlament verursacht (Bst. b) und der Weg über einen Auftrag an den BR (Mo. oder Po.) genauso gut oder besser zum Ziel führen kann (Bst. c). Die Kommission ging von der unrealistischen Vorstellung aus, dass es «nicht um die materielle Bewertung des Vorstosses» geht, sondern um eine «technische» Vorprüfung (BBl 1982 I 1152). Der Wortlaut von Art. 21ter Abs. 2 GVG 1962 gab in den Räten zu keinen inhaltlichen Diskussionen Anlass.

2. ParlG

2 Die SPK-NR kritisierte in ihrem Bericht zum ParlG *(01.401)*, dass aus dem Normtext von Art. 21ter Abs. 2 GVG 1962 der Zweck der Bestimmung nicht hervorgehe, was wohl erkläre, warum die Vorprüfungskriterien in der Praxis kaum angewendet würden. Mit

Art. 110 Abs. 1 ParlG wurde der Zweck der Vorprüfung nun definiert und in erster Linie die Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs – also die materielle Prüfung – genannt. Im Übrigen wurde am Vorprüfungskonzept von 1984 festgehalten, indem in zweiter Linie auch der formale Aspekt der Zweckmässigkeit der Verwendung des Instruments der pa.Iv. zu prüfen ist. Die Kommission wollte auf eine Nennung der Kriterien der Zweckmässigkeit verzichten, weil der Handlungsspielraum bei der politischen Beurteilung einer pa.Iv. nicht eingeengt werden solle und weil es sich dabei ohnehin um nicht durchsetzbares «soft law» handle (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3579]). Im NR obsiegte aber mit 74 zu 62 Stimmen die Minderheit, welche mit einer besseren Formulierung der Zweckmässigkeitskriterien den Kommissionen eine Wegleitung geben wollte, wie bei der Vorprüfung vorzugehen sei (AmtlBull NR 2001 1356 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Kriterien der Vorprüfung (Abs. 1)

3 Es müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine Kommission auf dem Wege der pa.Iv. einen Erlassentwurf ausarbeiten darf: Erstens muss der gesetzgeberische Handlungsbedarf im Grundsatz bejaht werden, zweitens muss der Weg über die pa.Iv. als zweckmässig erscheinen. Diese beiden Fragen stellen sich sowohl bei der Prüfung der pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion als auch bei der Prüfung eines in einer Kommission gestellten Antrages auf Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, d.h. auf spätere Einreichung einer pa.Iv. der Kommission.

4 In der Praxis kann die verlangte Kombination von politisch-materieller und prozedural-formeller Prüfung auf das Problem stossen, dass es Politikern u.U. schwer fällt, eine pa.Iv. aus prozeduralen Gründen abzulehnen, obwohl sie ihr politisch zustimmen. Häufig wird in den Kommissionen die Frage nach der Zweckmässigkeit des Vorgehens auf dem Wege über die pa.Iv. gar nicht gestellt und beantwortet.

5 Der gesetzgeberische Handlungsbedarf sollte «im Grundsatz» bejaht werden. Die Ablehnung einzelner Teile einer pa.Iv. ist damit kein Grund, der pa.Iv. keine Folge zu geben, wenn in anderen Bereichen des durch die pa.Iv. aufgegriffenen Themas der Handlungsbedarf anerkannt wird.[1] Die Kommission, die später den Erlassentwurf ausarbeiten wird, ist nicht an den Wortlaut der pa.Iv. gebunden und bleibt frei, nur die von ihr unterstützten Forderungen umzusetzen. In der Praxis fällt es allerdings häufig schwer, einer nur teilweise unterstützten pa.Iv. Folge zu geben, insb. wenn die pa.Iv. aus einem anderen politischen Lager stammt.[2]

---

1 Bsp.: Die pa.Iv. *97.441 Schlüer. Interessenbindung* enthielt drei konkrete Forderungen: Die erste war bereits erfüllt, die zweite wurde angenommen, die dritte abgelehnt. Der pa.Iv. wurde Folge gegeben und ihre zweite Forderung durch eine Gesetzesänderung umgesetzt (AmtlBull NR 1998 2781 ff.).

2 Bsp.: Die pa.Iv. *10.511 Binder. Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte* und *10.517 Leutenegger Oberholzer. Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen* verlangten beide die gesetzliche Regelung desselben Problems, unterschieden sich aber in Einzelheiten. Obwohl es aus Sicht des Verfahrensrechts keinen Grund gab, die pa.Iv. aus der SVP und aus der SP bei ihrer Vorprüfung unterschiedlich zu beurteilen, stimmten die SPK über die pa.Iv. verschieden ab (Medienmitteilungen SPK-NR 1.4.2011 und SPK-StR 28.6.2011).

2. Zweckmässigkeit des Weges der pa.Iv. (Abs. 2)

6 Mit Abs. 2 wird versucht zu definieren, in welchen Fällen der Weg über eine pa.Iv. (statt der Weg über eine Mo.) als zweckmässig erscheint. Die Aufzählung von «insbesondere» drei möglichen Gründen für die Bejahung der Frage ist nicht abschliessender Natur. In der Praxis zeigt sich, dass – abgesehen von den Fällen nach Bst. a – die Beurteilung der Zweckmässigkeit ein weites Ermessen offen lässt und nur schwer von Überlegungen politischer Natur getrennt werden kann.

7 *Bst. a* bringt zum Ausdruck, dass Änderungen des Parlamentsrechts i.d.R. unter Federführung parlamentarischer Organe ausgearbeitet werden sollen. In der Praxis wird unter «Parlamentsrecht» nicht nur das parlamentsinterne Recht, sondern insb. auch die Regelung der Beziehungen und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen BVers und BR verstanden. Zur Begründung der Zweckmässigkeit der pa.Iv. in diesem Bereich vgl. Art. 107 N 28.

8 *Bst. b* formuliert die «klassische» subsidiäre Funktion der pa.Iv.: Das Parlament muss seine verfassungsmässigen Zuständigkeiten, insb. im Bereich der Gesetzgebung, auch dann wahrnehmen können, wenn der BR seine Aufgabe der Vorbereitung von Erlassentwürfen nicht i.S. der Aufträge des Parlamentes erfüllt (vgl. Art. 107 N 30).

9 *Bst. c* öffnet den Anwendungsbereich der pa.Iv. erheblich und widerspiegelt die politischen Bedürfnisse, die sich in der Praxis gezeigt haben. Der Weg über die pa.Iv. kann u.U. schneller zum Ziel führen als der Weg über einen Auftrag an den BR zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs. Das ist insb. dann der Fall, wenn Hinweise vorliegen, dass der BR einem Anliegen ablehnend gegenübersteht. In diesem Fall muss angenommen werden, dass eine dem BR überwiesene Mo. nur mit Verzögerung oder gar nicht umgesetzt wird (vgl. Art. 122 N 9). Ob diese Annahme tatsächlich zutrifft oder nicht, würde sich erst Jahre nach Einreichung einer Mo. zeigen; gem. Bst. b wäre es erst zu diesem Zeitpunkt gerechtfertigt, eine pa.Iv. einzureichen und ihr Folge zu geben. Bst. c erlaubt, auf die Einreichung einer Mo. und das Abwarten ihres Ergebnisses zu verzichten und von vorneherein den Weg der pa.Iv. zu beschreiten; er führt voraussichtlich schneller zum Ziel (vgl. Art. 107 N 30).

10 *Bst. c* beantwortet auch die sich in der Praxis häufig stellende Frage, ob einer pa.Iv. Folge gegeben werden kann, wenn zwar in der Verwaltung bereits Arbeiten zum Thema der pa.Iv. im Gange sind, aber nicht mit grosser Wahrscheinlichkeit feststeht, dass der BR dem Parlament in naher Zukunft einen Erlassentwurf unterbreiten wird. Auch wenn der BR ein Anliegen nicht ablehnt und die Absicht zu seiner Umsetzung bekundet hat, steht erfahrungsgemäss häufig noch nicht fest, dass diese Absicht auch innert der von parlamentarischer Seite gewünschten Frist umgesetzt wird. Gestützt auf Bst. c kann in dieser Situation einer pa.Iv. Folge gegeben werden mit der Perspektive, die Ausarbeitung einer Vorlage vorerst zu sistieren, die angekündigte Botschaft des BR abzuwarten und die pa.Iv. nach Vorliegen dieser Botschaft als erfüllt abzuschreiben. Sollte aber der BR seine Absicht nach Einschätzung der Kommission nicht rechtzeitig umsetzen, so führt der Weg über die pa.Iv. voraussichtlich schneller zum Ziel, indem die Kommission die Regie des Gesetzgebungsprozesses selbst übernimmt.

11 Ein weiterer Anwendungsfall von Bst. *c* ist die Ausarbeitung einfacher Erlassentwürfe: Eine federführende Kommission kann in solchen Fällen schneller als der BR zum Ziel gelangen, aus dem einfachen Grund, weil sie anders als ein federführendes Departement keinen komplexen und unvermeidlicherweise etwas schwerfälligen Verwaltungsapparat mit formalisierten Verfahrensabläufen (Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren) in Gang setzen muss (vgl. Art. 107 N 29).

3. Prüfung des Aufwandes (Abs. 3)

Historisch steht hinter Abs. 3 ein weiteres Kriterium für die Beurteilung der Zweckmässigkeit des Weges der pa.Iv.: Man ging früher davon aus, dass nur einfache Vorlagen auf diesem Wege ausgearbeitet werden können; für komplexere Vorhaben sei die Projektleitung durch eine Kommission nicht geeignet, weil diese nicht über die dafür benötigte Infrastruktur und das nötige Wissen verfüge. Bereits in den Neunzigerjahren sind allerdings einige komplexe Gesetzgebungsprojekte auf dem Wege der pa.Iv. realisiert worden. Durch Art. 155 Satz 2 BV und Art. 112 Abs. 1 ParlG ist zudem sichergestellt worden, dass eine Kommission Anspruch hat auf den nötigen Beizug der Bundesverwaltung zur Ausarbeitung einer Vorlage, und zwar unabhängig von deren Komplexität. Abs. 3 behält seine Bedeutung in dem Sinne, dass jedes Rechtsetzungsprojekt eines Projektmanagements, d.h. insb. auch einer Zeit- und Ressourcenplanung bedarf. In der Praxis kümmern sich die Kommissionen allerdings wenig um diese Fragen und delegieren ihre Beantwortung stillschweigend an ihre Sekretariate. Abs. 3 kommt gelegentlich dann noch zum Zuge, wenn eine Kommission bei der Vorprüfung einer pa.Iv. zwar den gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht, aber die aufgeworfenen Probleme als derart komplex erachtet, dass sie die möglichen Lösungen noch zu wenig abzuschätzen vermag. Das Gesetzgebungsverfahren steht in diesem Fall noch in einer Vorphase der Problemanalyse, für welche der BR und seine Verwaltung als geeigneter betrachtet werden. Um deutlich zu machen, dass die Kommission die Initiative nicht aus inhaltlichen, sondern prozeduralen Gründen ablehnt, kann sie in einer derartigen Situation eine Mo. einreichen, die das Anliegen der pa.Iv. aufnimmt.[3] **12**

Art. 111

Ausarbeitung eines Erlassentwurfs

[1] Wird einer Initiative Folge gegeben, so arbeitet die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, innert zwei Jahren eine Vorlage aus.

[2] Wer eine Initiative oder den Antrag für die Ausarbeitung einer Initiative eingereicht hat, kann, wenn sie oder er nicht Kommissionsmitglied ist, während der Ausarbeitung des Entwurfs mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kommission des eigenen Rates teilnehmen.

[3] Der Bericht, der den Kommissionsentwurf für einen Erlass der Bundesversammlung erläutert, entspricht den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates (Art. 141).

Elaboration d'un projet d'acte

[1] S'il a été décidé de donner suite à une initiative, la commission compétente du conseil où elle a été déposée élabore un projet dans un délai de deux ans.

[2] Même si l'auteur de l'initiative ou le député qui a déposé une proposition visant à l'élaboration d'une initiative n'est pas membre de la commission, il peut néanmoins participer avec voix consultative aux séances que la commission du conseil dont il est membre consacre à l'élaboration de l'acte.

[3] Le rapport qui accompagne le projet d'acte de l'Assemblée fédérale répond aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (art. 141).

3 Bsp.: *09.520 Pa.Iv. John-Calame. Adoption. Lockerung der Voraussetzungen; 09.3026 Mo. NR (Prelicz-Huber). Adoption ab dem zurückgelegten 30. Lebensjahr*, Bericht RK-NR 7.4.2011.

Elaborazione di un progetto di atto legislativo

[1] Se si dà seguito all'iniziativa, la commissione competente della Camera in cui è stata depositata l'iniziativa elabora entro due anni un proprio progetto.

[2] Se non è membro della commissione, l'autore dell'iniziativa o il deputato che ha presentato una proposta di elaborazione di un'iniziativa ha il diritto di partecipare, durante l'elaborazione del progetto, alle sedute della commissione della propria Camera con voto consultivo.

[3] Il rapporto che commenta il progetto di atto legislativo deve corrispondere alle esigenze poste ai messaggi del Consiglio federale (art. 141).

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6
1. Allgemeines (Abs. 1) 6
2. Anwesenheitsrecht des Initianten (Abs. 2) 11
3. Anforderungen an den Kommissionsbericht (Abs. 3) 12

Materialien

10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.)
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1124, 1137); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 708); Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1 In der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. vom 24.6.1970 findet sich vom späteren Inhalt von Art. 111 ParlG nur die an und für sich selbstverständliche Feststellung, dass die Ausarbeitung des Erlassentwurfs durch eine Kommission erfolgt.

2 In der Praxis stellte sich bald die Frage, in welchem Ausmass die Kommission bei der Behandlung von pa.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs an den Text der pa.Iv. gebunden ist. Ein Gutachten der Justizabteilung des EJPD vom 30.11.1970/28.6.1971 (VPB 1970/71, 49–51) diente als Grundlage für die Präzisierung in Art. 27 Abs. 3 des GRN 1974: Die Kommission kann «Textänderungen beantragen». «Sollen Hauptpunkte der Initiative wesentlich geändert werden, so wird ein Gegenentwurf vorgelegt» (fast identisch: Art. 23 Abs. 3 des GRS 1975). Art. 21^{quater} Abs. 1 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 erwähnte diese Kompetenz der Kommission zur Ausarbeitung eines Gegenentwurfs in verkürzter Form. In Art. 111 ParlG wurde dies ohne jede Erläuterung weggelassen (Begründung s. N 9).

Mit Art. 21[quater] Abs. 5 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 wurde der Kommission eine Frist von zwei Jahren gesetzt, innert welcher sie dem Rat ihren Bericht unterbreiten sollte. Der Bericht der nationalrätlichen Kommission begründete diese Fristsetzung wie folgt: «Diese Vorschrift soll vermeiden helfen, dass Initiativen während längerer Zeit sistiert werden. Sowohl der Initiant wie das Plenum haben ein Interesse daran, dass über einen solchen Vorstoss innert vernünftiger Frist entschieden wird, nachdem sich ja im Vorverfahren herausgestellt hat, dass im konkreten Fall der Weg zur Gesetzgebung über die parlamentarische Initiative geeignet ist» (BBl 1982 I 1153). **3**

Mit Art. 21[quinquies] Abs. 1 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 wurde dem Urheber einer pa.Iv. ein «Anhörungsrecht» während der ganzen Behandlung der pa.Iv., also sowohl während der Vorprüfung wie auch bei der «materiellen Behandlung», eingeräumt, was der Praxis entsprach (BBl 1982 I 1153). Dieses «Anhörungsrecht» wurde in der Praxis teilweise so verstanden, dass der Initiant die Kommissionssitzung nach der Anhörung für die weitere Beratung und Beschlussfassung wieder zu verlassen hatte. Mit der Änderung des GVG vom 4.10.1991 wurde klargestellt, dass es sich um das Recht auf Teilnahme während der gesamten Dauer der Kommissionsberatungen handelt (BBl 1991 III 708). Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde das Teilnahmerecht ausgedehnt auch auf Ratsmitglieder, die gem. Art. 76 Abs. 1 ParlG bei einer Kommission den Antrag auf die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission eingereicht haben. **4**

Mit Art. 21[quater] Abs. 3 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 wurden die Anforderungen an den Bericht der Kommission, welcher den Erlassentwurf erläutert, den Anforderungen an eine Botschaft des BR gleichgestellt (vgl. Art. 141 ParlG). **5**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines (Abs. 1)

Die Rechtswirkung des «Folge geben» besteht im Auftrag an die Kommission, eine «Vorlage», d.h. einen Erlassentwurf und erläuternden Bericht auszuarbeiten. Die Kommission ist die Kommission desjenigen Rates, in welchem die Initiative eingereicht wurde, bzw. diejenige Kommission, die die Ausarbeitung einer eigenen pa.Iv. beschliesst. Früher erfolgte eine erneute Zuweisung der pa.Iv. durch das Büro (s. Art. 44 N 12). In der Praxis kommt in der Regel diejenige Kommission zum Zuge, die auch bereits die Vorprüfung vorgenommen hat; daher wurde später auf die erneute Zuweisung verzichtet. **6**

Zuerst stellen sich Fragen des Vorgehens bei der Umsetzung der pa.Iv. Ausser in einfachen Fällen werden diese Fragen der federführenden Kommission zum Entscheid unterbreitet: Ist der Initiativtext bestimmt genug, damit dem Kommissionssekretariat unmittelbar der Auftrag erteilt werden kann, unter Beizug der Verwaltung (s. Art. 112 Abs. 1 ParlG) den VE eines Erlasses auszuarbeiten? Oder muss die Kommission, oder ggf. eine zu diesem Zweck einzusetzende Subkommission (s. Art. 45 Abs. 2 ParlG), zuerst die Zielsetzungen des Erlasses näher definieren? Sollen externe Experten beigezogen werden (s. Art. 45 Abs. 1 Bst. b ParlG)? Braucht es für die Umsetzung der pa.Iv. überhaupt einen eigenen Erlass, oder kann ihr Anliegen ggf. als Änderungsantrag bei der Beratung eines Erlassentwurfs des BR oder im Rahmen einer anderen pa.Iv. erfüllt werden? Soll ggf. zuerst abgewartet werden, ob das Anliegen der pa.Iv. in einem in Aussicht gestellten Erlassentwurf des BR berücksichtigt wird (s. dazu Art. 110 N 10)? Längst nicht jede pa.Iv., der Folge gegeben wird, führt zur Ausarbeitung einer separaten Vorlage; wird ihr Anlie- **7**

gen in einem anderen Rahmen erfüllt, so kann sie abgeschrieben werden (s. Art. 113 N 8).

8 In einfachen Fällen unterbreitet das Kommissionssekretariat der Kommission direkt den VE des Erlasses samt erläuterndem Bericht, der als Entwurf des definitiven Kommissionsberichtes dient; die Kommission berät anschliessend diesen VE und beschliesst über den Bericht. Häufig aber hat die Kommission bzw. eine von ihr eingesetzte Subkommission im Laufe der Ausarbeitung einer Vorlage Grundsatzentscheide über den Inhalt der Vorlage und wichtige verfahrensleitende Entscheide zu fällen.

9 Die früher diskutierte Frage, in welchem Ausmass die Kommission bei der Ausarbeitung an den Wortlaut der pa.Iv. gebunden ist und ob ihre Vorlage ggf. als «Gegenentwurf» bezeichnet werden muss (s. N 2), stellt sich in rechtlicher Hinsicht nicht. Beratungsgrundlage des Rates ist in jedem Fall der Entwurf der Kommission, nicht der Text der pa.Iv. Es liegt im Ermessen der Kommission, wie weit sie bei der Ausarbeitung ihres Erlassentwurfes den Text der pa.Iv. ergänzen oder von diesem abweichen will. Es ist eine Frage der politischen Zweckmässigkeit, ob die Kommission ihren Entwurf anstatt unter dem Titel der ursprünglichen pa.Iv. als eigene pa.Iv. der Kommission dem Rat unterbreiten will.

10 Zur Zweijahresfrist für die Ausarbeitung einer Vorlage vgl. Art. 113 N 3–7.

2. Anwesenheitsrecht des Initianten (Abs. 2)

11 Der Initiant einer pa.Iv. muss zu allen Sitzungen der Kommission des eigenen Rates eingeladen werden, an welchen seine pa.Iv. traktandiert ist; er geniesst ein Rederecht, nicht aber das Stimmrecht. Diese Präsenz hat in der Praxis allerdings eine geringere Bedeutung als bei der Vorprüfung (s. Art. 109 N 26); von diesem Teilnahmerecht wird häufig kein Gebrauch gemacht. Nicht geregelt ist, ob das Teilnahmerecht auch gilt für die Sitzungen von Subkommissionen, welche häufig zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs eingesetzt werden; in der Praxis hat eine Kommission gelegentlich ausdrücklich beschlossen, dass ein Initiant zu den Sitzungen einer Subkommission eingeladen werden kann. Zum Anwesenheitsrecht eines nicht der Kommission angehörenden Ratsmitglieds, das den Antrag für die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission gestellt hat, s. Art. 109 N 27.

3. Anforderungen an den Kommissionsbericht (Abs. 3)

12 So wie eine Botschaft des BR einen Erlassentwurf des BR erläutert, muss der Bericht der Kommission ihren Erlassentwurf kommentieren; für Botschaft und Bericht gelten dieselben Anforderungen (s. Art. 141). Sie werden in gleicher Weise im BBl veröffentlicht. Die formale und inhaltliche Struktur solcher Kommissionsberichte entspricht weitgehend derjenigen von Botschaften des BR. Damit diese Vorgaben eingehalten werden können, müssen die Kommissionssekretariate neben den Fachämtern soweit nötig die für Querschnittaufgaben zuständigen Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen können (s. Art. 112 ParlG), insb. die BK für die Einhaltung der gesetzestechnischen Richtlinien, das BJ für die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit, die Eidg. Finanzverwaltung für die Abklärung der finanziellen Auswirkungen eines Erlasses.

Art. 112

Zusammenarbeit mit Bundesrat und Bundesverwaltung

[1] Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen, um alle für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten.

[2] Sie gibt den Vorentwurf samt erläuterndem Bericht nach den Bestimmungen des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 in die Vernehmlassung.

[3] Sie überweist ihren dem Rat unterbreiteten Bericht und Erlassentwurf gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme und setzt ihm eine angemessene Frist; ausgenommen sind Bestimmungen über die Organisation oder das Verfahren der Bundesversammlung, die nicht im Gesetz festgelegt sind und die den Bundesrat nicht unmittelbar betreffen.

[4] Beantragt der Bundesrat eine Änderung, so berät die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates vor der Beratung des Erlassentwurfes im Erstrat.

Collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration fédérale

[1] La commission peut faire appel au département compétent afin de recevoir les renseignements juridiques ou matériels dont elle a besoin.

[2] Elle soumet à consultation l'avant-projet et le rapport explicatif qui l'accompagne conformément aux dispositions de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation.

[3] Lorsqu'elle soumet au conseil dont elle dépend le projet d'acte qu'elle a élaboré et le rapport qui l'accompagne, elle les transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis en lui fixant un délai raisonnable, sauf s'il s'agit d'une modification de questions relatives à l'organisation ou aux procédures de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas réglées dans une loi et ne concernent pas directement le Conseil fédéral.

[4] En cas de modification proposée par le Conseil fédéral, la commission l'examine avant que le projet d'acte ne soit traité par le premier conseil.

Collaborazione con il Consiglio federale e con l'Amministrazione federale

[1] La commissione può avvalersi della collaborazione del dipartimento competente per ottenere tutte le informazioni giuridiche e tecniche necessarie per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo.

[2] Pone in consultazione il progetto preliminare e il relativo rapporto esplicativo secondo le disposizioni della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione.

[3] Trasmette il suo rapporto e il suo progetto di atto legislativo che sottopone alla Camera simultaneamente al Consiglio federale, invitandolo ad esprimere il proprio parere entro congruo termine; sono fatte salve le modifiche di carattere organizzativo o procedurale dell'Assemblea federale che non sono stabilite nella legge e non concernono direttamente il Consiglio federale.

[4] Se il Consiglio federale propone una modifica, la commissione la esamina prima della trattazione del progetto nella Camera prioritaria.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 8
1. Beizug der Verwaltung (Abs. 1) 8
2. Vernehmlassungsverfahren (Abs. 2) 16
3. Stellungnahme des BR (Abs. 3) 20
4. Anträge des BR (Abs. 4) 22

Materialien

10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II, 733 ff.); Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1153), Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); Prot. Kommission-NR 17.8.1982; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3580 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5452 f.); Prot. SPK-NR 6./7.9.2001; AmtlBull NR 2001 1335 ff.; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002; AmtlBull StR 2002 8 ff.; Prot. SPK-NR 25./26.4.2002; AmtlBull NR 2002 957 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
04.010 Vernehmlassungsgesetz: Botschaft BR 21.1.2004 (BBl 2004 533 ff.); VlG 18.3.2005 (AS 2005 4099 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6819 ff.); Stellungnahme BR 7.9.2011 (BBl 2011 6829 ff., insb. 6833 f.); AmtlBull StR 2011 911 f.; Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2012; Prot. SPK-NR 10./11.5.2012; AmtlBull NR 2012 2098 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits in der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. vom 24.6.1970 wurde festgehalten, dass der von der Kommission ausgearbeitete Erlassentwurf dem BR zur Stellungnahme zu unterbreiten ist (Art. 21^{septies} Abs. 2; Art. 21^{octies} GVG 1962). Der BR beanspruchte allerdings ausdrücklich nur, dass er «Gelegenheit zur materiellen Stellungnahme» erhält: Das Vorliegen der Stellungnahme des BR war also keine Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. im Rat. Die Gesetzesrevision von 1970 stellte weiter klar, dass auch zu einem auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeiteten Entwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, wenn die BV oder ein BG dies verlangen. Mit der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens wurde «aus praktischen Gründen» (BBl 1968 II 743) der BR beauftragt (Art. 21^{quater} GVG), was zur Folge hatte, dass die Resultate dieses Verfahrens nicht mehr in die zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Arbeiten der Kommission einfliessen konnten.

2 Erst mit Art. 27 Abs. 4 GRN 1974 wurde die Frage positiv beantwortet, ob die Kommission «das zuständige Departement» (d.h. die Bundesverwaltung) zur Ausarbeitung einer Vorlage beiziehen kann; dabei «bleibt der Bundesrat für seine Stellungnahme frei». Diese Bestimmung wurde mit Art. 21^{quater} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 auf Gesetzesstufe gehoben. Der Bericht der Kommission stellt in diesem Zusammenhang fest: «Der Beizug der Fachleute der Verwaltung entspricht einem praktischen Bedürfnis und hat bisher

keine Schwierigkeiten bereitet» (BBl 1982 I 1152). Das Recht der Kommission, den BR mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu beauftragen, wurde in denselben Absatz wie das Recht auf Beizug der Verwaltung aufgenommen, womit erreicht wurde, dass das Vernehmlassungsverfahren «entgegen dem heutigen Recht sinnvollerweise vor Beendigung der eigentlichen Kommissionsarbeiten» stattfindet (BBl 1982 I 1152). Die Kommission des NR wollte dem BR neu eine Frist von sechs Monaten für seine Stellungnahme setzen, weil dieser sich «wiederholt über ein Jahr Zeit genommen hat, um zu ausgereiften Projekten Stellung zu nehmen» (BBl 1982 I 1153). Der BR beantragte in seiner Stellungnahme Streichung dieser Frist (BBl 1982 II 340), worauf die Kommission an ihrem Antrag nicht festhielt (Prot. Kommission NR 17.8.1982). Eine Auseinandersetzung über diese Fristsetzung war unnötig, weil das Vorliegen der Stellungnahme des BR keine Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. im Rat ist (BBl 1982 I 1153).

3 Der Beizug der Verwaltung bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen gab in den Neunzigerjahren wiederholt zu Diskussionen Anlass. Von Seiten des Parlaments wurde kritisiert, dass sich ein federführendes Departement des BR weitgehend geweigert habe, bei der Ausarbeitung einer ihm missliebigen Vorlage konstruktiv mitzuwirken (s. z.B. die entsprechenden Hinweise während der Eintretensdebatte zum Entwurf der WAK-NR für ein Mehrwertsteuergesetz, AmtlBull NR 1997 175 ff.). Von Seiten des BR kam die Klage, dass Kommissionen die Verwaltung mit der Ausarbeitung von Vorlagen beauftragt hätten, ohne ihrerseits die politischen Inhalte genauer bestimmt zu haben (vgl. Prot. Büro-NR 23.–25.8.1995, mit Schreiben BR an Präsident RK-NR 11.5.1994 und an Ratspräsidenten 7.9.1994). Daraus ergab sich das Bedürfnis, mit Art. 112 Abs. 1 ParlG das Ausmass des Beizuges der Verwaltung zu präzisieren (vgl. N 12).

4 In Art. 112 Abs. 2 ParlG wurde gegenüber Art. 21^{quater} Abs. 2 GVG zudem präzisiert, dass nicht der definitive Entwurf, sondern der VE samt erläuterndem Bericht den Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens bildet – entsprechend der bereits weitgehend befolgten Praxis. Art. 112 Abs. 2 wurde mit dem VIG vom 18.3.2005 (AS 2005 4099 ff.) erneut geändert, indem dieses Gesetz auch für Vernehmlassungsverfahren, die durch parlamentarische Kommissionen eröffnet werden, für anwendbar erklärt wurde (vgl. N 17).

5 Die Pflicht der Kommissionen, zu allfälligen Änderungsanträgen des BR vor der Beratung im Rat Stellung zu nehmen (Art. 112 Abs. 4), geht auf einen Antrag des BR in seiner Stellungnahme zum Entwurf des ParlG zurück. Der ursprüngliche Antrag des BR (BBl 2001 5452) hätte – wohl ungewollt – das Instrument der pa.Iv. in seiner Natur entscheidend verändert, weil das Vorliegen einer Stellungnahme des BR zur Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. durch den Rat geworden wäre und der BR damit ein Gesetzgebungsverfahren hätte blockieren können. Der NR lehnte diesen Antrag daher zuerst ab (AmtlBull NR 2001 1360). Nachdem der StR diesen Mangel des Antrags behoben hatte (AmtlBull StR 2002 22), stimmte der NR zu (AmtlBull NR 2002 958).

6 Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde Art. 112 Abs. 3 in dem Sinne ergänzt, dass der BR zu Änderungen des Parlamentsrechts auf Verordnungsstufe, die den BR nicht unmittelbar betreffen, nicht mehr zur Stellungnahme eingeladen werden muss. Die SPK-StR wollte diese Ausnahme von der Pflicht zur Anhörung des BR in ihrem Entwurf auch für entsprechende Änderungen auf Gesetzesstufe gelten lassen (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6819]), schloss sich dann aber stillschweigend dem restriktiveren Antrag des BR an (Stellungnahme BR 7.9.2011 [BBl 2011 6833]; AmtlBull StR 2011 911). In der SPK-NR wurde argumentiert, dass zwar keine plausiblen Gründe für den Antrag des BR erkennbar seien, dass es sich aber angesichts der geringen Tragweite die-

ser Differenz nicht lohne, auf den ursprünglichen Antrag der SPK-StR zurückzukommen (Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2012; Prot. SPK-NR 10./11.5.2012).

7 Zusammen mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde auch Art. 3 VlG geändert: Auf ein Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzesbestimmungen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV kann verzichtet werden, «wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung von Zuständigkeiten unter Bundesbehörden betrifft» (AS 2013 3691). Die SPK-StR hatte dies damit begründet, dass die konstante Praxis beider SPK im Gesetz festgeschrieben werden sollte (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6820]). Obwohl diese Praxis im Einzelfall nie zu Reklamationen Anlass gegeben hatte, erhob die Konferenz der Kantonsregierungen grundsätzliche Kritik: Die Kantone sollten selbstständig entscheiden können, ob sie sich betroffen fühlen oder nicht (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6821]). Auch der BR beantragte in seiner Stellungnahme eine Streichung der Änderung des VlG (Stellungnahme BR 7.9.2011 [BBl 2011 6833 f.]).[1] Der StR folgte aber mit 29 zu 3 Stimmen seiner Kommission (AmtlBull StR 2011 911 f.); der NR lehnte den Streichungsantrag des BR gar mit 165 zu 0 Stimmen ab (AmtlBull NR 2012 2098 f.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Beizug der Verwaltung (Abs. 1)

8 Die BVers muss Anspruch auf sämtliche Dienstleistungen haben, die sie zur Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben benötigt. Dieser Anspruch ergibt sich implizit bereits aus der Definition der Aufgaben der BVers in der BV, hat aber mit Art. 155 Satz 2 BV auch eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage erhalten: «Sie [d.h. die BVers] kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.» Das heisst: «Die Verwaltung ist im Bereich der Zuständigkeiten des Parlamentes nicht alleiniger Beauftragter der Regierung, sondern hat auch dem Parlament nach bestem Wissen und Gewissen zu dienen» (Graf/Müller, Parlament, 12 f.). Art. 68 ParlG regelt den Beizug der Bundesverwaltung im Allgemeinen und wäre auch hinreichende Grundlage für den Beizug bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf dem Wege der pa.Iv. Die Wiederholung des allgemeinen Grundsatzes in Art. 112 Abs. 1 rechtfertigt sich indessen durch die besondere Bedeutung dieses Beizuges für die Wahrnehmung der Kernaufgabe der Gesetzgebung durch die BVers und erklärt sich auch dadurch, dass dieser Beizug in der Praxis gelegentlich spezifische Probleme verursachte (vgl. N 3).

9 Es könnte die Frage aufgeworfen werden, ob das Instrument der pa.Iv. nicht seine Existenzberechtigung verliert, wenn nicht die Ratsmitglieder selbst, sondern Fachpersonen aus der Verwaltung die Gesetzesentwürfe verfassen. Tatsächlich: «Es ist ja nicht so, dass 25 Kommissionsmitglieder um einen Tisch sitzen und Artikel um Artikel um Artikel formulieren, genauso wenig, wie die sieben Bundesräte zusammen Normtexte erstellen» (Lüthi, Spannungsfeld, 369). Der Unterschied zwischen der pa.Iv. und der Initiative des BR liegt somit nicht darin, «wer bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen die ausführenden Arbeiten erledigt, von Bedeutung ist hingegen, welches Organ die Leitung des Verfahrens innehat, z.B. Zielsetzungen festlegt, Vorentscheidungen trifft, Termine setzt. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative muss eine Parlamentskommission diese Leitungsfunktion wahrnehmen; sie ist nach meiner langjährigen Erfahrung dazu durchaus fähig» (Graf/Müller, Parlament, 12).

1 Allerdings mit entgegengesetzter Begründung: s. N 19.

10 «Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen»: Dieser im ersten Satz von Abs. 1 festgelegte Beizug erfolgt i.d.R. bereits während der Vorprüfung einer pa.Iv. In der Praxis ersucht das Kommissionssekretariat das Generalsekretariat des zuständigen Departementes um die Bezeichnung einer Auskunfts- und Kontaktperson, welche der Kommission zur Verfügung gestellt wird. Früher wurden derartige Schreiben vom Kommissionspräsidenten an den Departementsvorsteher adressiert. Die Generalsekretärenkonferenz hat im Jahre 2011 gewünscht, dass der Beizug in der sog. «zweiten Phase», also für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes, wieder auf der politischen Ebene erfolgen soll. Es ist Aufgabe der bezeichneten Auskunfts- und Kontaktperson, bei Bedarf weitere involvierte Dienststellen der Verwaltung (z.B. das BJ für eine verfassungsrechtliche Beurteilung) beizuziehen.

11 Der direkte Geschäftsverkehr zwischen Kommission und Departement ergibt sich aus Praktikabilitätsgründen. Die entsprechende Festlegung im Gesetz ist aber nicht unproblematisch, weil nicht die anfragende Kommission, sondern der BR als Kollegialorgan die Zuständigkeiten der Departemente festzulegen hat. Art. 112 ist nicht kohärent mit dem 7. Titel («Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat») des ParlG, welcher von einem Geschäftsverkehr des Parlamentes mit dem BR ausgeht, gerade auch z.B. bei der Ausübung der Informationsrechte der Kommission gegenüber dem BR, obwohl auch dabei i.d.R. eine direkte Korrespondenz zwischen Kommission und Departement stattfindet. Sollte sich eine Kommission an ein nicht oder nicht allein zuständiges Departement wenden, so ist es Aufgabe dieses Departementes, andere zuständige Departemente beizuziehen.

12 Wie weit darf der Beizug der Verwaltung gehen? Der Bericht der SPK-NR zum ParlG führt näher aus, was unter den «für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte[n]» zu verstehen ist, und legt zugleich die Arbeitsteilung zwischen Kommissionssekretariat und Verwaltung fest:

> «Die Verwaltung muss […] z.B. die Frage beantworten, wie ein bestimmtes politisches Anliegen der Kommission rechtlich korrekt umgesetzt und wie also z.B. ein bestimmter Gesetzesartikel formuliert werden soll. Es kann auch eine rechtliche und sachliche Kommentierung von Gesetzesartikeln verlangt werden. Die Kommission darf aber nicht einfach dem Departement einen pauschalen Auftrag erteilen, ihr den fertigen Entwurf eines Kommissionsberichtes vorzulegen. Dafür steht das Instrument der Motion an den Bundesrat zur Verfügung. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative muss die Kommission ihre politischen Anliegen im Einzelnen und möglichst konkret formulieren. Die politische Kommentierung des Erlassentwurfs im Bericht der Kommission darf nicht von der Verwaltung verlangt werden, sondern ist Sache der Kommission beziehungsweise des in ihrem unmittelbaren Auftrag handelnden Kommissionssekretariats. Diesem obliegt auch die administrative Leitung des gesetzgeberischen Vorverfahrens» (BBl 2001 3580 f.).[2]

13 Die beigezogenen Mitarbeitenden der Verwaltung arbeiten im Auftrag der Kommission; sie sind also nicht «Vertreter» der Verwaltung bzw. des Departementes. Ihre Mitarbeit sollte die spätere Stellungnahme des BR nicht präjudizieren. Einer möglichst klaren Trennung zwischen erwünschten «Rechts- und Sachauskünften» und nicht erwünschter politischer Beurteilung ist förderlich, wenn an den Kommissionsarbeiten Mitarbeitende auf Sachbearbeiterstufe mitwirken und nicht Mitglieder einer Amtsdirektion, welche der politischen Führungsspitze eines Departementes nahe stehen.

14 Gemäss Erfahrungsberichten sowohl eines Vizedirektors des BJ als auch eines Kommissionssekretärs funktioniert der Beizug der Bundesverwaltung i.d.R. «unproblematisch»

2 Die Akzeptanz dieser Richtlinien in der Verwaltung zeigt sich darin, dass derselbe Text fast wortwörtlich übernommen wurde in: BJ (Hrsg.), Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, 62 f.

(MADER, Mitwirkung, 9) bzw. «ohne besondere Probleme» (GRAF, Mitwirkung, 5). Beide Autoren verkennen aber auch nicht, dass es der Verwaltung gelegentlich Mühe bekundet, «zwei Herren zu dienen» bzw. «zwei Hüte zu tragen», wenn die politischen Zielsetzungen von Kommissionsmehrheit und BR nicht übereinstimmen. «Dies kann in einzelnen Fällen zu einer Gratwanderung werden, die Erfahrung und Diplomatie erfordert, um den legitimen Ansprüchen des Parlaments und des Bundesrates gerecht zu werden» (MADER, Mitwirkung, 9). Gefragt wäre «das staatsrechtlich korrekte Rollenverständnis des schweizerischen ‹Beamten›, der nicht nur seinem administrativen Vorgesetzten, sondern als Staatsdiener dem Verfassungs- und Gesetzgeber verpflichtet ist». «Neuere Tendenzen der Verwaltungsführung und Personalpolitik» haben dieses Rollenverständnis nicht gestärkt (GRAF, Mitwirkung, 6).

15 Wenn auf dem Wege der pa.Iv. ein Erlassentwurf ausgearbeitet, durch die Beratungen der Räte begleitet und ggf. zur Volksabstimmung gebracht wird, so beschränkt sich die Rolle des BR bzw. des federführenden Departements im besten Fall auf eine freundliche, aber doch distanzierte Begleitung. Das volle Engagement eines Mitglieds des BR, das sich mit Herzblut für «seine» Vorlage einsetzt, kann nicht erwartet werden. Diese Rolle einer personalisierten Steuerung eines Prozesses und Promotion einer Vorlage kann kaum durch andere, parlamentarische Funktionsträger wahrgenommen werden. Für politisch und sachlich komplexe Vorlagen, die nicht primär durch bestimmte Interessengruppen getragen werden, dürfte sich daher das Instrument der pa.Iv. weniger eignen[3].

2. Vernehmlassungsverfahren (Abs. 2)

16 Art. 147 BV begründet einen Anspruch der Kantone, der politischen Parteien und interessierten Kreise, «bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse» zur Stellungnahme eingeladen zu werden. Die Vorbereitung eines Erlasses der BVers liegt entweder in der Hand des BR oder aber einer parlamentarischen Kommission. Zweckmässigerweise wird das Vernehmlassungsverfahren in beiden Fällen in demselben Gesetz geregelt; Art. 112 Abs. 2 verweist daher auf das VlG.

17 Das VlG ist also auch auf Vernehmlassungen anwendbar, die durch eine parlamentarische Kommission eröffnet werden (Art. 5 Abs. 2 VlG). Das gilt insb. für den Zweck und den Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 2 und 3 VlG, s. dazu N 19), den Teilnehmerkreis (Art. 4 VlG), die Vernehmlassungsfrist (Art. 7 VlG) und die Öffentlichkeit der Vernehmlassungsunterlagen (Art. 9 VlG). Gemäss Art. 10 kann zwar nur ein Departement oder die BK eine «Anhörung zu Vorhaben von untergeordneter Tragweite» eröffnen; nach dem Grundsatz des «argumentum a maiore ad minus» muss dieses Recht aber auch einer parlamentarischen Kommission zustehen.[4] Die Vernehmlassungsverord-

3 Dass z.B. die Totalrevision BV 1999, die durch BR Arnold Koller in starkem Ausmass geprägt und gefördert wurde, auf dem Wege einer pa.Iv. hätte gelingen können, ist kaum vorstellbar. Anders allerdings noch die Totalrevisionen BV 1872 und 1874, bei welchen der NR die Führung in der Hand hatte und der BR nur eine sekundäre Rolle spielte (KÖLZ, Verfassungsgeschichte, 523 ff., 610).

4 Bsp. von Anhörungsverfahren, bei welchen gegenüber einem Vernehmlassungsverfahren nur ein beschränkter, betroffener Adressatenkreis Stellung nimmt (werden jeweils publiziert auf <http://www.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/index.html>): *10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes* (Verfahren bei Standesinitiativen; Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens), Verfahren eröffnet am 30.03.2011; *10.444 Pa.Iv. Strafprozessordnung. Protokollierungsvorschriften*, Verfahren eröffnet am 26.10.2011. – Der BR schlägt mit seiner Botschaft vom 6.11.2013 (*13.088*; BBl 2013 8875 ff.) die Aufhebung von Art. 10 VlG vor;

nung vom 17.8.2005 (SR 172.061.1) gilt zwar gemäss ihrem Art. 1 nur für Vernehmlassungen, die vom BR eröffnet werden. Gemäss Art. 70 ParlG ist sie dennoch auch für Vernehmlassungen anwendbar, welche von einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden, sofern die Parlamentsverwaltung und nicht parlamentarische Organe angesprochen sind.

18 Art. 6 Abs. 2 VlG hält fest, dass eine parlamentarische Kommission «für die Vorbereitung sowie die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen» kann. Dieser Anspruch ergibt sich auch bereits aus Art. 68 und insb. aus Art. 112 Abs. 1 ParlG; die ausdrückliche Erwähnung dieses Spezialfalles eines Beizuges der Verwaltung soll die besondere Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens unterstreichen (Botschaft BR 21.1.2004 [BBl 2004 553]).

19 In der Praxis der Kommissionen erweisen sich die Definition des Gegenstandes von Vernehmlassungen und die Vernehmlassungsfrist als problematisch. Das VlG definiert den Gegenstand von Vernehmlassungen nach rechtlichen und nicht nach politischen Kriterien;[5] der Ermessensspielraum der Kommissionen ist gering. Gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. b VlG ist bei der Vorbereitung von Gesetzesbestimmungen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 Bst. a–g BV eine Vernehmlassung durchzuführen. Nun kann eine Gesetzesbestimmung durchaus «wichtig» und «grundlegend» i.S.v. Art. 164 BV sein, d.h. nicht bereits eine Grundlage in einer anderen Gesetzesbestimmung finden, ohne dass die vom Gesetz vorgesehenen Vernehmlassungsteilnehmer unmittelbar betroffen sind und daher ein Interesse haben, dazu Stellung zu nehmen. In der Praxis wurde regelmässig darauf verzichtet, zu Entwürfen in den Bereichen des Parlamentsrechts und der Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung eine Vernehmlassung durchzuführen;[6] mit der Änderung vom 21.6.2013 von Art. 3 VlG wurde diese Praxis im Gesetz festgeschrieben (vgl. N 7). Der BR hatte seine Ablehnung dieser Änderung damit begründet, dass sie unnötig sei: Er eröffne eine Vernehmlassung nur dann, wenn die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 (Zweck des Vernehmlassungsverfahrens) und Art. 3 (Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens) kumulativ erfüllt seien: «Kann […] bei einem Vorhaben eindeutig davon ausgegangen werden, dass keine neuen Erkenntnisse in Bezug auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Gesetzesentwurfs gewonnen werden können, verzichtet er auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens» (BBl 2011 6834). Diese Auslegung erscheint zwar rechtlich problematisch, indem hier eine Gesetzesbestimmung entgegen ihrem klaren Wortlaut mit Hinweis auf eine allgemeine Zweckbestimmung des Gesetzes als unwirksam erklärt wird.[7] In der Sache erscheint diese Auslegung aber als zweckmässig, weil sie anstelle formaler Kriterien den Zweck des Vernehmlassungsverfahrens als Beurteilungskriterium in den Vordergrund rückt. Im Vordergrund sollte insb. die Prüfung der Vollzugstauglichkeit stehen. Wenn ein Gesetzesentwurf einer parlamentarischen Kommission nach Annahme des Gesetzes durch die

---

die parlamentarischen Beratungen sind zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch im Gange.

5 Der Wortlaut von Art. 147 BV hätte durchaus erlaubt, die Voraussetzung für die Durchführung einer Vernehmlassung im Gesetz i.S. einer politischen Wichtigkeit zu konkretisieren.

6 Die Beilage zum Prot. SPK-NR 10./11.5.2012 listet 13 Fälle auf (5 Erlassentwürfe der SPK, 3 des BR, je 2 der GPK und der RK, 1 Entwurf der FK). S. zu dieser Kategorie von Vorlagen auch Leutwyler, Vernehmlassungspraxis, 77 f., mit einem Bsp., bei welchem der Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu kontroversen Diskussionen Anlass gab.

7 Siehe dazu: Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes. Bericht PVK zuhanden GPK-NR 9.6.2011 (BBl 2012 2400, FN 25).

Kantone vollzogen werden muss, so dürfte i.d.R. eine Vernehmlassung bei den Kantonen unerlässlich sein. Problematisch ist es, wenn die Kommissionen trotz offensichtlicher Betroffenheit der Kantone aus politischen Opportunitätsüberlegungen auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichten, z.B. weil sie nicht bereit sind, bei politischer Dringlichkeit die mit der Vernehmlassung verbundene Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens um mind. ein halbes Jahr in Kauf zu nehmen.[8]

3. Stellungnahme des BR (Abs. 3)

20 Zum Zeitpunkt, in welchem der Erlassentwurf einer Kommission dem Rat unterbreitet und damit der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wird, erhält der BR Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Kommission muss sich zu diesem Zeitpunkt also verbindlich festgelegt haben; sie kann nicht, wie dies früher gelegentlich versucht wurde, den BR mit einem unverbindlichen VE als «Versuchsballon» zur Stellungnahme veranlassen.[9] Seit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 (vgl. N 6) muss der BR zu Änderungen des Parlamentsrechts auf Verordnungsstufe (inkl. Ratsreglemente) nicht mehr zur Stellungnahme eingeladen werden, wenn diese ihn nach Ansicht der Kommission nicht unmittelbar betreffen. Sollte der BR sich dennoch betroffen fühlen, so wäre er aufgrund seines verfassungsmässigen Antragsrechts dennoch befugt, Änderungsanträge zu stellen.

21 Die Kommission setzt dem BR eine Frist für seine Stellungnahme. Läuft diese unbenutzt ab, so kann der Rat die Vorlage behandeln. Der BR erhält also bloss *Gelegenheit* zur Stellungnahme; das Vorliegen der Stellungnahme ist keine formelle Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. im Rat (vgl. N 1, 2 und 5). Die Frist muss «angemessen gesetzt» werden, d.h. dem BR muss genügend Zeit eingeräumt werden, um die durch die Vorlage aufgeworfenen Fragen zu prüfen. Die Richtlinien für Kommissionssekretariate erwähnen eine Normalfrist von sechs bis acht Wochen[10]. In vielen Fällen genügt aber auch ein kürzerer Zeitraum, weil die von der Kommission beigezogene Verwaltung den Inhalt der Vorlage bereits einige Zeit vor der definitiven Verabschiedung durch die Kommission kennt und die Stellungnahme des BR bereits frühzeitig vorbereiten kann. In der Praxis hat der BR denn auch seine Stellungnahme bisher immer rechtzeitig vor der Behandlung im Rat abgegeben, trotz teilweise sehr kurzen Fristen.[11]

---

8 Bsp. eines Verzichts auf eine Vernehmlassung: *05.471 Pa.Iv. Steuerbefreiung des Existenzminimums* (Bericht SGK-NR 5.5.2006 [BBl 2006 7539 ff.]). Explizite Kritik am Verzicht in Stellungnahme BR 30.8.2006 [BBl 2006 7551 ff.]); *06.468 Pa.Iv. Versicherungsdeckung. Lücke beim Tod des Eigentümers* (Bericht WAK-NR 23.6.2008 [BBl 2008 7693 ff.]); *09.456 Pa.Iv. Vereinfachungen bei der Besteuerung von Lotteriegewinnen* (Bericht WAK-StR 30.8.2011 [BBl 2011 6517 ff.]). – LEUTWYLER, Vernehmlassungspraxis, führt als Gründe für den Verzicht auf eine Vernehmlassung zwei weitere Kategorien an (mit Bsp.), die in der Praxis der pa.Iv. häufig vorkommen: das Wiederaufgreifen eines Vorschlags, zu dem bereits ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist, und sehr punktuelle Gesetzesänderungen (78 ff.).

9 Bsp.: *93.461 Pa.Iv. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer.* Gemäss Bericht der WAK-NR vom 28.8.1996 hatte eine Subkommission den BR zur Stellungnahme zu einem VE eingeladen, was dieser ablehnte (BBl 1996 V 719).

10 Commguide Ziff. 11.3 Verfahren bei Ausarbeitung von Kommissionsvorlagen, aktualisiert 13.9.2010, 5.

11 Bsp.: *02.422 Pa.Iv. Ladenöffnungszeiten in Zentren des öffentlichen Verkehrs*: Der Bericht der WAK-StR wurde am 17.2.2004 vorgelegt, die Stellungnahme des BR erfolgte am 5.3.2004, im NR wurde die Vorlage am 16.3.2004 behandelt; *10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*: Der Bericht SPK-StR stammt vom 29.8.2011, die Stellungnahme des BR folgte am 7.9.2011 und im StR erfolgte die Behandlung am 26.9.2011; Extrem-

4. Anträge des BR (Abs. 4)

Gestützt auf sein verfassungsmässiges Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) kann der BR seine Stellungnahme mit Anträgen an den Rat verbinden. Er kann dem Erlassentwurf der Kommission zustimmen, und er kann Nichteintreten oder einzelne Änderungen des Erlassentwurfs beantragen. Es ist möglich, dass durch Abänderungsanträge neue, durch die Kommission noch nicht oder nicht genügend berücksichtigte Gesichtspunkte eingebracht werden. Die Kommission muss Abänderungsanträge des BR vor ihrer Behandlung durch den Rat beraten und dazu zuhanden des Rates Antrag stellen; sie erhält dadurch Gelegenheit, ihre eigenen Anträge ggf. zu modifizieren. Es findet damit ein Rückkommen (vgl. Art. 76 Abs. 3) auf die früheren Beschlüsse der Kommission statt, und zwar nicht auf annahmebedürftigen Antrag, sondern von Gesetzes wegen. In der Praxis geschieht es häufig, dass die Kommission Anträge des BR übernimmt oder neue Anträge stellt. In diesem Fall wird in der synoptischen Darstellung des Entwurfes und der Anträge zhd. des Rates (der sog. «Fahne») neben den Kolonnen «Entwurf der Kommission» und «Anträge des BR» eine weitere Kolonne «Neue Anträge der Kommission» angefügt. **22**

Die Kommission ist nicht verpflichtet, zur Beratung der Stellungnahme des BR zusammenzutreten, wenn dieser Zustimmung oder Nichteintreten beantragt: Auch im zweiten Fall ist kein Antrag auf Änderung der Vorlage gestellt[12]. Gelegentlich hat der BR mit seiner Stellungnahme zwar Kritik geäussert oder Änderungen vorgeschlagen, aber ohne den genauen Wortlaut der zu ändernden Bestimmung zu beantragen. Damit liegen keine Anträge vor, zu welchen Beschluss gefasst werden kann.[13] **23**

Art. 113

Fristverlängerung und Abschreibung

[1] Unterbreitet die Kommission ihren Erlassentwurf nicht innert zwei Jahren, so entscheidet der Rat auf Antrag der Kommission oder des Büros, ob die Frist verlängert oder die Initiative abgeschrieben wird.

[2] Die Kommission kann dem Rat die Abschreibung der Initiative beantragen, wenn:

a. sie durch einen anderen Erlassentwurf erfüllt ist; oder

b. der Auftrag an die Kommission nicht aufrechterhalten werden soll.

Prorogation du délai et classement

[1] Si la commission ne présente pas son projet d'acte dans le délai de deux ans, le conseil décide, sur proposition de la commission ou du bureau, s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative.

[2] La commission peut proposer au conseil dont elle dépend de classer l'initiative:

fall: *09.454 Pa.Iv. Änderung des Bundesbeschlusses über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze*. Gemäss Schilderung des Ablaufs des Verfahrens durch die Kommissionsberichterstatterin nahm der BR hier innert weniger als 24 Stunden Stellung (AmtlBull StR 2009 726).

12 So die Auslegung durch den Berichterstatter der SPK-StR (AmtlBull StR 2002 22).

13 Bsp.: Stellungnahme BR zu *12.462 Pa.Iv. RK-StR. Anzahl Richterstellen am Bundesstrafgericht*, BBl 2013 2967.

a. si les objectifs qu'elle vise ont été atteints entre-temps au moyen d'un autre projet d'acte;

b. si le mandat confié à la commission n'a plus lieu d'être maintenu.

Proroga dei termini e stralcio dal ruolo

[1] Se la commissione non presenta entro due anni il proprio progetto di atto legislativo, la Camera, su proposta della commissione stessa o dell'Ufficio, decide se prorogare il termine o togliere dal ruolo l'iniziativa.

[2] La commissione può proporre alla Camera di togliere dal ruolo l'iniziativa se:

a. l'iniziativa risulta già adempiuta da un altro disegno di atto legislativo; oppure

b. non risulta necessario mantenere l'incarico conferito alla commissione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1154); AmtlBull StR 1982 488 f.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 31.8./1.9.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3581); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1 In der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. vom 24.6.1970 ist von einer Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage noch nicht die Rede. Im Rahmen der Revision des GVG vom 23.3.1984, die generell unter dem Motto einer Steigerung der Effizienz bei der Behandlung von pa.Iv. stand (vgl. Art. 107 N 10), schlug die zuständige Kommission die Einführung einer Frist von zwei Jahren vor: «Diese Vorschrift soll vermeiden helfen, dass Initiativen während längerer Zeit sistiert werden». Die Kommission ging offenbar davon aus, dass es i.d.R. keinen Grund für eine Sistierung geben kann, nachdem die Vorprüfung ergeben hat, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und dass der Weg zur Gesetzgebung über die pa.Iv. geeignet ist (BBl 1982 I 1154). Nach anfänglicher grundsätzlicher Gegenwehr aus dem StR gegen jede Form von Fristsetzung im Gesetzgebungsverfahren[1] stimmten beide Räte dem Vorschlag der Kommission zu (Art. 21^{quater} Abs. 5 GVG 1962).

1 StR Muheim (CVP/UR): «Ich möchte Sie bitten, […] die Speditivität der Arbeit sowie die zeitgerechte Ablieferung von Vorlagen ans Plenum dem freien Spiel der politischen Kräfte anheimzustellen» (AmtlBull StR 1983 488).

Art. 113 ParlG brachte keine materielle Neuerung gegenüber der Vorgängerbestimmung, präzisierte aber den Verfahrensablauf (vgl. N 3 ff.). **2**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Die SPK-NR hielt in ihrem Bericht vom 1.3.2001 zum ParlG fest: «Die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission hat drei Möglichkeiten: Entweder arbeitet sie innert zwei Jahren einen Erlassentwurf aus, oder sie stellt einen Antrag auf Fristverlängerung, oder sie beantragt die Abschreibung der Initiative» (BBl 2001 3581). Die Frist von zwei Jahren läuft ab dem Zeitpunkt der Zustimmung der Kommission des anderen Rates zum positiven Vorprüfungsentscheid der Kommission desjenigen Rates, in welchem die pa.Iv. eingereicht worden ist (vgl. Art. 109 Abs. 3 ParlG). **3**

Weil die Frist von zwei Jahren ohne grosse Umstände verlängert werden kann,[2] hat diese Fristsetzung – entgegen der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers (vgl. N 1) – in der Praxis nicht die Funktion, die Kommission von länger dauernden Sistierungen des Gesetzgebungsverfahrens abzuhalten. Vielen pa.Iv. wird Folge gegeben nicht mit der Aussicht, unverzüglich mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beginnen, sondern die pa.Iv. vorerst zu sistieren und die angekündigte Botschaft des BR abzuwarten. Kommt diese Botschaft innert nützlicher Frist, so kann die pa.Iv. als erfüllt abgeschrieben werden, kommt sie nicht, so kann die pa.Iv. «reaktiviert» werden, indem die Kommission die Regie des Gesetzgebungsverfahrens übernimmt (vgl. Art. 110 N 10). In diesen Fällen gewährleistet die gesetzliche Frist von zwei Jahren, dass regelmässig geprüft und entschieden wird, ob das Anliegen der pa.Iv. bereits erfüllt ist oder nicht und ob ggf. Massnahmen ergriffen werden sollen, um die Realisierung des Anliegens voranzutreiben. **4**

Die von einer Kommission beantragte Fristverlängerung wird i.d.R. im Rat nicht bestritten und folglich diskussionslos angenommen. In einzelnen Fällen benützen die Opponenten einer pa.Iv. die Gelegenheit, um eine Fristverlängerung zu bekämpfen und die Abschreibung zu beantragen.[3] **5**

Der Ratsentscheid wird in der Praxis immer auf Antrag der Kommission gefällt; ein vom Gesetz ebenfalls erwähnter Antrag des Büros wurde noch nie gestellt. Aus den Materialien (Prot. SPK-NR 31.8./1.9.2000) geht ein gewisses Misstrauen gegenüber allenfalls unbefristet schubladisierenden Kommissionen hervor; ein Misstrauen, das sich jedoch als unbegründet erwiesen hat. **6**

Art. 113 ist nicht anwendbar für pa.Iv. von Kommissionen, genauer gesagt für Anträge für die Ausarbeitung einer pa.Iv. einer Kommission, welchen die Kommission des anderen Rates zugestimmt hat. Weil eine derartige pa.Iv. nicht im Rat hängig ist – das wird sie erst zum Zeitpunkt der Unterbreitung eines Erlassentwurfs (vgl. Art. 109 N 16) –, liegt ihr Schicksal allein in der Hand der Kommission; eine Fristverlängerung durch den Rat ist weder möglich noch nötig. **7**

Art. 113 Abs. 2 nennt abschliessend zwei mögliche Gründe für die Abschreibung einer pa.Iv. Der häufigere Fall ist die Abschreibung einer pa.Iv., weil ihr Anliegen durch einen **8**

2 Auch wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich festlegt, so kann die Frist jeweils – u.U. mehrmals – um weitere zwei Jahre verlängert werden.

3 Bsp.: *01.461 Pa.Iv. Müller-Hemmi. Eidgenössische Kommission für Menschenrechte*. Die zweite und die dritte Fristverlängerung wurden bekämpft (AmtlBull NR 2007 1137 f. und AmtlBull NR 2009 1277 f.).

anderen Erlassentwurf erfüllt worden ist (Bst. a).[4] Eine pa.Iv. kann zudem auch abgeschrieben werden, weil «der Auftrag an die Kommission nicht aufrechterhalten werden soll» (Bst. b). Eine Kommission kann somit dem Rat beantragen, einen Auftrag zurückzunehmen, so wie auch der BR beantragen kann, eine von ihm nicht erfüllte Mo. abzuschreiben (Art. 122 Abs. 3 ParlG). Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 erwähnt in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, «dass in der Kommission keine Mehrheit für einen Erlassentwurf zu Stande kommt oder dass sich seit der Auftragserteilung an die Kommission neue Entwicklungen ergeben haben» (BBl 2001 3581)[5].

9 Der Rat kann den Abschreibungsantrag der Kommission ablehnen. Damit bleibt der Auftrag an die Kommission bestehen. Falls diese nach wie vor an ihrer Position festhalten will, bietet sich als Ausweg die Möglichkeit an, zwar dem Rat erneut die Abschreibung zu beantragen, aber zugleich i.S. eines Eventualantrags für den Fall der Ablehnung einen Erlassentwurf als Beratungsgrundlage zu unterbreiten.[6]

Art. 114

Behandlung des Erlassentwurfes in den Räten

[1] Nimmt der Rat den Erlassentwurf seiner Kommission in der Gesamtabstimmung an, so geht die Initiative an den anderen Rat und wird nach dem ordentlichen Verfahren für Erlassentwürfe weiterbehandelt.

[1bis] Tritt der Rat auf den Erlassentwurf seiner Kommission nicht ein oder lehnt er ihn in der Gesamtabstimmung ab, so ist die Initiative erledigt.

[2] In der Kommission des Zweitrates wird der Entwurf des Erstrates durch ein Mitglied der Kommission vertreten, welche ihn ausgearbeitet hat.

Examen d'un projet d'acte par les conseils

[1] Si le conseil adopte le projet d'acte élaboré par sa commission lors du vote sur l'ensemble, l'initiative est transmise à l'autre conseil et examinée selon la procédure ordinaire applicable à l'examen des projets d'acte.

4 Bsp.: *01.431 Pa.Iv. Gross Jost. Patiententestament*. Erfüllt durch die Botschaft BR *06.063 (ZGB. Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht)* vom 28.6.2006 (BBl 2006 7001); Abschreibung: AmtlBull NR 2008 1544.

5 Bsp.: *00.436 Pa.Iv. Fehr Jacqueline. Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell*. Abschreibung: AmtlBull NR 2011 1253.

6 Seltenes Bsp. von fast durchgängig gegensätzlichen Kommissions- und Ratsbeschlüssen: *00.431 Pa.Iv. Cina. Rahmengesetz für kommerziell angebotene Risikoaktivitäten und das Bergführerwesen*. Bereits in der Vorprüfung gab der NR entgegen dem Antrag der SGK-NR der pa.Iv. Folge (AmtlBull NR 2001 1065). Das Büro-NR wies die pa.Iv. darauf der RK-NR zu. Diese unterbreitete dem NR nach zwei Fristverlängerungen am 1.12.2006 einen Gesetzesentwurf (BBl 2007 1497 ff.), zog diesen aber nach Vorliegen der Stellungnahme des BR (BBl 2007 1537 ff.) wieder zurück und beantragte die Abschreibung. Der NR lehnte die Abschreibung ab (AmtlBull NR 2007 828). Die RK-NR beantragte am 27.3.2009 erneut die Abschreibung und unterbreitete gleichzeitig eine «Eventualvorlage» für den Fall der Ablehnung ihres Abschreibungsantrages (BBl 2009 6013 ff.). Der NR nahm die Vorlage an (AmtlBull NR 2009 1772). Nachdem auch ein Nichteintretensantrag der RK-StR im StR gescheitert war (AmtlBull StR 2010 543), führte das weitere Verfahren schliesslich zu dem am 17.12.2010 in den Schlussabstimmungen angenommenen BG über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (BBl 2010 8971 ff.).

[1bis] Si le conseil décide de ne pas entrer en matière sur le projet d'acte élaboré par sa commission ou s'il le rejette lors du vote sur l'ensemble, l'initiative est réputée liquidée.

[2] Le projet du conseil prioritaire est défendu devant la commission du second conseil par un membre de la commission qui l'a élaboré.

Trattazione del progetto di atto legislativo nelle Camere

[1] Se la Camera accoglie il progetto della sua commissione nella votazione sul complesso, l'iniziativa è trasmessa all'altra Camera e trattata secondo la procedura ordinaria prevista per i progetti di atti legislativi.

[1bis] Se la Camera decide di non entrare in materia sul progetto della sua commissione o lo respinge nella votazione sul complesso, l'iniziativa è considerata liquidata.

[2] Nella commissione della seconda Camera, il progetto è difeso da un membro della commissione della Camera prioritaria.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte, Auslegung und Anwendung in der Praxis 1

Materialien

Bis 1970: GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.)
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3581 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793); Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.)

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte, Auslegung und Anwendung in der Praxis

1 Seit Bestehen der BVers war es selbstverständlich, dass alle Erlassentwürfe von den Räten in demselben Verfahren behandelt werden, seien es Entwürfe des BR oder Entwürfe, die auf eine Initiative aus dem Kreise des Parlaments selbst hervorgehen. Nicht von vorneherein klar war nur die Antwort auf die Frage, ob sich eine pa.Iv. wie eine Initiative des BR an beide Räte richtet, oder nur an denjenigen Rat, in dem sie eingereicht wird. Gemäss letzterer Auffassung geht ein Erlassentwurf, auf welchen der zuerst behandelnde Rat nicht eintritt oder der von diesem Rat in der Gesamtabstimmung abgelehnt wird, anders als ein Erlassentwurf des BR nicht an den anderen Rat. Diese Auffassung, die bereits Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 zugrunde lag, hat sich nach intensiver Diskussion auch bei der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. mit der Revision des GVG vom 24.6.1970 durchgesetzt (s. Art. 107 N 2, 8). Art. 114 Abs. 1 ParlG verzichtete auf die ausdrückliche Erwähnung dieses Sachverhalts (Art. 21[novies] Abs. 2 GVG i.d.F. vom 24.6.1970), weil bereits aus Art. 72 Abs. 1 ParlG hervorgeht, dass bloss in einem Rat eingebrachte Beratungsgegenstände nur in diesem Rat hängig sind. Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 (AS 2013 3690) wurde erneut eine «Klarstellung im Gesetz» i.S. der früheren Bestimmung des GVG vorgenommen, «weil dieser Umstand in der Praxis auch schon zu Unsicherheiten geführt hat» (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6819]).

2 Mit Art. 114 Abs. 2 wurde im Jahre 2003 eine Neuerung eingeführt. Es wurde als unbefriedigend empfunden, dass eine auf eine pa.Iv. zurückgehende Vorlage nach ihrer Annahme im Erstrat i.d.R.[1] im Zweitrat von niemandem vertreten wurde, anders als Vorlagen des BR, die durch den BR immer vertreten werden können. Besonders stossend war dieser Umstand in den recht häufigen Fällen, in welchen der BR einer pa.Iv. ablehnend gegenüber steht (BBl 2001 3582). Die Anwesenheit von Mitgliedern des NR in Kommissionen des StR und umgekehrt (vgl. auch die analoge Regelung bei der Vorprüfung von pa.Iv. in Art. 109 Abs. 3 ParlG) widersprach allerdings tief verankerten Vorstellungen von der «getrennten Verhandlung» (Art. 156 Abs. 1 BV) der Räte im Zweikammersystem und stiess daher zuerst gelegentlich auf Vorbehalte. Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Bedeutung der Gesetzgebung auf dem Wege der pa.Iv. ist diese Vertretung heute selbstverständlich geworden. Auch das anfänglich auftretende protokollarische Problem, ob das anwesende Mitglied der Kommission des anderen Rates oder das Mitglied des BR in einer Kommissionssitzung den Vorrang hat und unmittelbar zur Rechten des Kommissionspräsidenten sitzt, ist heute in funktionaler Hinsicht richtig zugunsten der Vertretung der Vorlage des anderen Rates gelöst. Gelegentlich verzichtet die Vertretung der Kommission des anderen Rates bei einem fortgeschrittenen Stand der Differenzbereinigung bei kurzen Kommissionssitzungen während der Session auf die Sitzungsteilnahme. Die Vertretung muss aber jedenfalls eingeladen werden.

1 Auf freiwilliger Basis lud gelegentlich die Kommission des Zweitrates eine Vertretung der Schwesterkommission ein (Bsp.: *96.461. Pa.Iv. Goll. Rechte für Migrantinnen*. NR Beck [Lib./VD] vertrat am 24.8.1999 die vom NR angenommene und vom BR bekämpfte Vorlage in der SPK-StR).

5. Kapitel: Verfahren bei Standesinitiativen

Art. 115

siehe Aktualisierung Art. 115

Gegenstand und Form

[1] Jeder Kanton kann mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet.

[2] Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.

Objet et forme

[1] Tout canton peut proposer, au moyen d'une initiative, qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale.

[2] L'initiative fait l'objet d'un développement. Celui-ci comporte notamment les objectifs de l'acte.

Oggetto e forma

[1] Qualsiasi Cantone può proporre per mezzo di un'iniziativa che una commissione elabori un progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale.

[2] L'iniziativa va motivata. La motivazione deve contemplare in particolare gli obiettivi dell'atto legislativo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1993	1
2. Änderung des GVG vom 17.6.1994	8
3. ParlG	10
4. Änderung des ParlG vom 21.6.2013	11
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	12
1. Gegenstand einer Kt.Iv.	12
2. Form einer Kt.Iv.	14
3. Statistische Angaben über die Praxis der Kt.Iv.	16
4. Funktion der Kt.Iv.	19

Materialien

Revision Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).
10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II, 733 ff., insb. 745 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
75.454 Mo. Merz. Standesinitiativen/76.055 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung von Artikel 26 Absatz 2: Prot. Büro-NR 27.2.1976; AmtlBull NR 1975 1866 ff.; AmtlBull NR 1976 632 f.; Änderung GRN 17.6.1976 (AS 1976 1813).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Prot. Kommission-NR, Subkommission 16.2.1983, 11.5.1983; Bericht Subkommission an Kommission-NR 13.6.1983; Prot. Kommission-NR 14.9.1983; Bericht Kommission-NR an Büro-NR 4.10.1983.
93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative: Prot. SPK-StR 15./16.2.1993, 22./23.3.1993, 4.5.1993, 15.3.1994; Prot. SPK-NR 28./29.10.1993; 3./4.2.1994; Bericht SPK-StR 4.5.1993 (BBl 1993 III 334 ff.); Stellungnahme BR 18.8.1993 (BBl 1993 III 352 ff.); AmtlBull StR 1993 725 ff., 1107; AmtlBull StR 1994 425; AmtlBull NR 1993 2252 f.; AmtlBull NR 1994 324 f., 1088; Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 31.8.2000; Prot. SPK-StR 14.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3582); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff.); AmtlBull StR 2011 910 f.; Prot. SPK-NR, Subkommission, 26.3.2012; AmtlBull NR 2012 2094 ff.; AmtlBull StR 2013 84 f.; AmtlBull NR 2013 334 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

BAUMGARTNER, Die Standesinitiative. Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts, Basel/Stuttgart 1980 (zit. BAUMGARTNER, Standesinitiative); GRAF, Die Standesinitiative – Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? in: Parlament/Parlement/Parlamento 2001, H. 2, 12 ff. (zit. GRAF, Standesinitiative); NEUENSCHWANDER, Die Standesinitiative: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Vatter (Hrsg.), Föderalismusreform, Zürich 2006 (zit. NEUENSCHWANDER, Standesinitiative); VOKINGER, Die Standesinitiative gemäss Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung in der bundesrechtlichen Praxis, in: SJZ 1973, 219 f.; WILI, Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland, Bern 1988.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1993

1 Art. 81 BV 1848, wörtlich übernommen von Art. 93 BV 1874, lautete:

[1] *Jedem der Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.*

[2] *Das gleiche Recht können die Kantone durch Korrespondenz ausüben.*

Die mit Abs. 2 begründete Kt.Iv. löste das Instrument der Instruktionen ab, welche die Kantone ihren Gesandten für die Tagsatzung erteilten. Indem die Kantone ihr Initiativrecht ab 1848 «durch Korrespondenz» auszuüben hatten, wurde klargestellt, dass sie nicht mehr durch verbindliche Instruktionen unmittelbar auf ihre Abgeordneten in den Eidg. Räten (insb. im StR) einwirken durften.

2 Eine rudimentäre Regelung des Verfahrens der Behandlung von Kt.Iv. findet sich erstmals in Art. 46 GRN 1903, übernommen in den verschiedenen folgenden Versionen von GRN und GRS bis zum GRN 1974. Danach wurde eine Kt.Iv. nach ihrer Einreichung dem BR zum Bericht überwiesen. Das Parlament konnte sich mit der Initiative erst dann befassen, wenn der BR dazu Bericht erstattet hatte. Das konnte ausnahmsweise in der Weise geschehen, dass der BR in einem gesonderten Bericht explizit zum Anliegen der Kt.Iv. Stellung nahm.[1] In der Regel blieb die Kt.Iv. in einer Schublade liegen, bis sie im Rahmen einer Vorlage als teilweise erfüllt abgeschrieben werden konnte.[2]

1 *7680/7646 Kt.Iv. BL/BS. Wiedervereinigung beider Basel.* – Die im September bzw. Dezemeber 1958 eingereichten Kt.Iv. wurden dem BR zum Bericht überwiesen. Mit Botschaft vom 20.11.1959 (BBl 1959 II 1355) beantragte der BR, gemäss der Forderungen der Initiativen auf die Nichtgewährleistung der Wiedervereinigungsartikel beider Kantonsverfassungen im Jahre 1948 zurückzukommen. Die BVers nahm den entsprechenden BB am 22.6.1990 an (BBl 1960 II 221). – Vergleiche auch den analogen Ablauf bei einer Tessiner Kt.Iv. im Jahre 1891 für eine Amnestie in Bezug auf die bei Grossratswahlen begangenen Wahlbestechungen, geschildert in VON SALIS, Bundesrecht, Bd. II, 167.

2 Beispiel: *5686 Kt.Iv. GE. Entschädigung der gesetzlichen Feiertage* wurde am 3.8.1949 eingereicht und am 9.12.1969 durch den NR sowie am 6.10.1970 durch den StR im Rahmen der Behandlung von 9765 (Arbeitsvertragsrecht. Revision des Obligationenrechts) abgeschrieben. Vgl. im Übrigen die Darstellung der Praxis der BVers bis 1978 in BAUMGARTNER, Standesinitiative, 87–116.

Gemäss Art. 37 GRS 1975 wurde eine Kt.Iv. neu vom Büro einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen. Der BR wurde erst dann «um Bericht und Antrag ersucht» oder erhielt «Gelegenheit zur Stellungnahme», wenn die Kommission beantragte, der Kt.Iv. Folge zu geben. Die Rechtsfolge einer Annahme des Antrags für «Folge geben» wurde allerdings nicht definiert. Der NR übernahm diese Regelung nach einigen Diskussionen mit der allein diesem Thema gewidmeten kleinen Partialrevision seines Reglementes vom 17.6.1976. **3**

In der Praxis änderte sich damit nicht viel. Eine detaillierte Untersuchung der 61 in den vier Legislaturperioden von 1975 bis 1991 abschliessend behandelten Kt.Iv. zeigt, dass nach wie vor grosse Unsicherheit über das anzuwendende Verfahren bestand; es «ergibt sich eine verwirrende Vielfalt von Beschlussformen» (Bericht SPK-StR 4.5.1993 [BBl 1993 III 344]). Statt durch den BR wurden Kt.Iv. nun häufig durch eine Parlamentskommission schubladisiert, um bei passender Gelegenheit abgeschrieben zu werden. **4**

Der BR hatte in seiner Botschaft vom 13.11.1968 zur Regelung des Verfahrens der pa.Iv. im GVG erstmals die Frage aufgeworfen, ob nicht auch das Verfahren der Kt.Iv. analog im Gesetz geregelt werden sollte. Er verneinte mit dem Argument: «Tauchten Schwierigkeiten auf, so hat die Praxis sie jeweils ohne besondere Schwierigkeiten zu lösen vermocht» (BBl 1968 II 745). **5**

Die mit der Behandlung von *78.233 (Pa.Iv. Parlamentsreform)* beauftragte Kommission des NR befasste sich auch eingehend mit dem Verfahren der Kt.Iv. Die Kommission gelangte in ihrem Bericht vom 4.10.1983 an das Büro-NR zwar zur Schlussfolgerung, das Verfahren sei «grundsätzlich nach den Regeln zu behandeln, die für die parlamentarische Initiative gelten» (Bericht Kommission-NR an Büro-NR 4.10.1983, 3). Sie schlug aber keine gesetzliche Regelung, sondern den Erlass von Richtlinien durch die Ratsbüros vor. Das Büro-NR behandelte diesen Richtlinien-Entwurf nie. **6**

Zusammenfassend kann man für die Situation vor 1993 mit der SPK-StR feststellen, dass das Instrument der Kt.Iv. an der «stiefmütterlichen Behandlung auf Bundesebene» krankte (Bericht SPK-StR 4.5.1993 [BBl 1993 III 335]), was sowohl mit der verfassungsrechtlichen Bedeutung dieses föderativen Mitwirkungsrechts als auch mit dem praktischen Gewicht dieses Instruments im politischen Leben der Kte. nur schwer in Einklang zu bringen war. Spätestens seit der Aufwertung des Instruments der pa.Iv. (s. Art. 107 N 5 ff.) folgte die Behandlung der Kt.Iv. durch die BVers auch nicht mehr dem Gebot der BV, dass die Kantone «das gleiche Recht» zur Initiative ausüben können wie die Ratsmitglieder. **7**

2. Änderung des GVG vom 17.6.1994

Mit Änderung des GVG 1962 vom 17.6.1994 wurde das Verfahren der Kt.Iv. in Art. 21^{septies}, Art. 21^{octies} und Art. 21^{novies} GVG erstmals gesetzlich geregelt, und zwar in weitgehender Analogie zum Verfahren der pa.Iv. (zu den Unterschieden s. Art. 116 und Art. 117). Die Räte waren – abgesehen von einem Detail (s. Art. 116) – dem Bericht und Entwurf der SPK-StR vom 4.5.1993[3] gefolgt. Auch der BR hatte sich in seiner Stellungnahme vom 18.8.1993 dem Entwurf der SPK-StR angeschlossen. **8**

3 Der Bericht gibt – über eine rechtliche Erläuterung des Gesetzesentwurfs hinausgehend – einen recht umfassenden Überblick über die staatsrechtliche Bedeutung, die politische Funktion und die Praxis der Kt.Iv.

9 Von allgemeiner Bedeutung über den Regelungsgegenstand hinaus sind die Ausführungen des Kommissionsberichts über die Notwendigkeit einer Regelung des Parlamentsrechts auf der Stufe des BG:

> «Nicht stufengerecht wäre eine detaillierte Regelung in den Ratsreglementen oder gar nur in Richtlinien der Ratsbüros. Bei der Regelung des Verfahrens der Standesinitiative handelt es sich um eine rechtsetzende Norm im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 GVG. Da sich Standesinitiativen immer an beide Räte richten, sollte auch das Verfahren in beiden Räten einheitlich geregelt sein, was nur auf der Ebene des GVG möglich ist. Nicht zuletzt haben die Kantone als Urheber von Standesinitiativen Anspruch auf eine Regelung, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen und gegebenenfalls abgeändert werden kann» (BBl 1993 III 346).

Damit wurde ein Gesetzgebungsprogramm für das Parlamentsrecht im Allgemeinen formuliert, wie es neun Jahre später mit dem ParlG realisiert werden sollte.

3. ParlG

10 Art. 115 ParlG entspricht wörtlich Art. 21[septies] GVG 1962; es wurde bloss der Klammerverweis auf die zugrunde liegende Verfassungsbestimmung weggelassen.

4. Änderung des ParlG vom 21.6.2013

11 Mit ihrem Bericht und dem Gesetzesentwurf vom 29.8.2011 wollte die SPK-StR die Einreichung einer Kt.Iv. nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs für einen Erlass der BVers zulassen – analog zum entsprechenden Vorschlag betr. die Form einer pa.Iv. Art. 160 BV, der die pa.Iv. und die Kt.Iv. gleichberechtigt nebeneinander stelle, lege ein analoges Verfahren nahe; zudem zeigten sich in der Praxis bei der Behandlung von pa.Iv. und Kt.Iv., falls sie in sehr allgemeiner Form gehalten sind, dieselben Probleme (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6805 f.]).; dazu s.a. Art. 107 N 15). In einer schriftlichen Anhörung der Kantone sprachen sich acht Kantone für den Vorschlag, die Konferenz der Kantonsregierungen sowie zwölf Kantone dagegen aus. Die Ausübung des Initiativrechts durch die Kantone würde erheblich eingeschränkt (Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 5.7.2011, <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2011.html> [5.7.2013]). Der StR liess sich dadurch nicht beeindrucken und stimmte dem Antrag seiner Kommission mit 31 zu 4 Stimmen zu (AmtlBull StR 2011 910 f.). Anders der NR: Als Folge seiner Ablehnung der Einschränkung der Form der pa.Iv. auf einen ausgearbeiteten Vorentwurf lehnte er dies auch für die Kt.Iv. ab und setzte sich in der Differenzbereinigung durch (s. Art. 107 N 15]). Die für die Vorberatung im NR eingesetzte Subkommission der SPK-NR gab dem Thema grosses Gewicht und hörte dazu eine Vertretung der Konferenz der Kantonsregierungen sowie die Sekretäre der Kantonsparlamente von BS und TI an (Prot. SPK-NR, Subkommission, 26.3.2012). Vom Entwurf der SPK-StR blieb allein die ausdrückliche Erwähnung einer Pflicht zur Begründung einer Kt.Iv. stehen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand einer Kt.Iv.

12 Der Gegenstand einer Kt.Iv. entspricht dem Gegenstand einer pa.Iv. (s. Art. 107 N 16 ff.). Gegenstand einer Kt.Iv. kann auch ein Begehren sein, für dessen Erfüllung die BVers im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative nicht zuständig ist: Die BVers könnte, sofern sie die Initiative unterstützt, die Zuständigkeitsordnung auf dem Wege der Gesetzes- oder

Verfassungsrevision in der Weise ändern, dass sie zuständig wird und die Forderung der Initiative erfüllen kann.[4]

13 Gelegentlich gelangen Kt.Iv. zur Behandlung in die Eidg. Räte, deren Gegenstand weniger eine konkrete politische Forderung als eine allgemeine Meinungskundgebung darstellt[5]. Das massgebende kantonale Recht kann einer solchen Praxis Vorschub leisten. Bspw. sieht Art. 156 des Genfer Grossratsgesetzes vom 13.9.1985 vor, dass das Initiativrecht des Kantons durch den Grossen Rat wahrgenommen wird, indem er eine «résolution» annimmt. Art. 150 definiert die «résolution»: «La résolution est une déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif» (Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève 13.9.1985). Zum Beispiel hat der Kanton GE am 4.9.2001 eine Kt.Iv. *(01.307, Menschenrechtsverletzungen in Myanmar [Burma])* eingereicht, worin der Bund aufgefordert wird, «bei den Behörden von Myanmar auf die sofortige Einstellung der Menschenrechtsverletzungen sowie auf die Abschaffung der Zwangsarbeit hinzuwirken, die in Myanmar tätigen Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte zu drängen, die schweizerischen Unternehmen zum Verzicht auf Handelsbeziehungen mit Wirtschaftskreisen, die in Myanmar tätig sind, aufzufordern und bei der Regierung von Myanmar mit allen Mitteln auf der Aushandlung und Einführung demokratischer Verhältnisse zu bestehen.» Die BVers könnte zwar theoretisch den Inhalt einer solchen Initiative in die Form eines BB kleiden, der die Wirkung eines «Grundsatz- und Planungsbeschlusses» gem. Art. 28 ParlG hätte. Diese Form einer «Resolution» ist der Praxis der BVers aber weitgehend unbekannt. Die Ablehnung einer derartigen Praxis durch die BVers zeigt sich deutlich im Bericht der APK-StR vom 10.1.2002 zur erwähnten Genfer Initiative:

> «Im Übrigen möchte die Kommission daran erinnern, dass das Instrument der Standesinitative den Kantonen dazu dienen soll, die Bundesversammlung zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu bewegen, was bei der vorliegenden Initiative aber nicht der Fall ist. Die Kommission ist beunruhigt über die zunehmende Tendenz der Kantone, die Standesinitiative für nicht gesetzgeberisch ausgerichtete Begehren einzusetzen und dieses Instrument somit allmählich seines eigentlichen Sinnes zu berauben (Bericht APK-StR 10.1.2002, AmtlBull StR 2002 Beilagen)».[6]

2. *Form einer Kt.Iv.*

14 Für die Form einer Kt.Iv., insb. auch für die beschränkte Bedeutung der durch Art. 115 Abs. 2 statuierten Begründungspflicht, gilt dasselbe wie für die Form einer pa.Iv. (s. Art. 107 N 22 f.).

15 Der Bericht der SPK-StR vom 4.5.1993 hält im Übrigen auch fest, dass für die Behandlung einer Kt.Iv. in den Eidg. Räten das Gebot der Einheit der Materie nicht relevant sei (BBl 1993 III 341). Wird einer Kt.Iv. Folge gegeben, so ist die BVers frei, die Initiative nur teilweise umzusetzen oder die Initiative in der Weise aufzuteilen, dass ihre Anliegen in mehr als nur einem Erlass umgesetzt werden.

---

4 Diese Auslegung enthält bereits der Bericht der SPK-StR vom 4.5.1993 anlässlich der ersten gesetzlichen Regelung der Kt.Iv. im Jahre 1993 (BBl 1993 III 346); vgl. auch die analogen Überlegungen bei der Regelung des Gegenstandes der Mo.: s. Art. 120 N 21).

5 Ist die Eingabe ausdrücklich als Kt.Iv. bezeichnet, so muss sie die BVers als solche behandeln. Ein Kanton kann aber auch z.B. eine Resolution an die BVers richten, ohne sich dabei auf sein Initiativrecht zu berufen; in diesem Fall ist keine Beschlussfassung der BVers erforderlich. Bsp.: Resolution des Grossen Rates des Kantons GR an die BVers vom 21.3.2012 betr. Zweitwohnungsinitiative (Prot. Grosser Rat 21.3.2012, 1050 ff.). Diese Resolution hat weder in den Prot. der zuständigen Kommissionen noch in den Räten irgendwelche Spuren hinterlassen.

6 Der Initiative wurde von beiden Räten keine Folge gegeben (AmtlBull StR 2002 80; AmtlBull NR 2002 723).

3. Statistische Angaben über die Praxis der Kt.Iv.[7]

16 Eingereichte und erledigte Kt.Iv. nach Legislaturperioden

Legislaturperiode	Eingereichte Kt.Iv.	Erledigte Kt.Iv. (in Klammer: vor 1.11.1994 eingereicht)	Am Ende der Periode hängige Kt.Iv.
1991–1995	33	43 (43)	13
1995–1999	48	45 (3)	16
1999–2003	69	49 (2)	36
2003–2007	43	45	34
2007–2011	129	67	96
2011–2013[8]	42	72	66

17 Resultate der seit dem 1.11.1994[9] eingereichten und erledigten Kt.Iv. nach Legislaturperiode

Legislaturperiode	Erledigt in Vorprüfung		Erledigt in «2. Phase»	
	Keine Folge	Zurückgezogen	Abgeschrieben[10]	Angenommen[11]
1995–1999	17	0	25	0
1999–2003	47	0	0	0
2003–2007	31	3	9	2
2007–2011	61	0	5	1
2011–2013[12]	59	0	11	2

7 Die Angaben basieren auf einer Auswertung der Geschäftsdatenbank Curiavista der PD, <www.parlament.ch> (4.7.2013). Der Autor dankt Laurent von Ballmoos für die Unterstützung bei dieser Auswertung.

8 1. Hälfte der Legislaturperiode (5.12.2011–24.11.2013).

9 Inkrafttreten der Änderung des GVG vom 17.6.1994, s. N 8.

10 Darunter finden sich viele ganz oder teilweise erfolgreiche Initiativen, deren Forderungen im Rahmen einer anderen Vorlage realisiert worden sind. Die hohe Anzahl von 25 Abschreibungen in der Legislaturperiode 1999–2003 erklärt sich durch zwei Gruppen von zwölf bzw. sieben Kt. Iv. mit der jeweils identischen Forderung. Zwölf Kt.Iv. verlangten die Streichung einer Gesetzesbestimmung, welche dem BR erlaubte, auf Verordnungsstufe eine gleichmässigere gesamtschweizerische Verteilung der Prämienlasten herbeizuführen (erfüllt durch *96.429 Pa.Iv. Schiesser. Aufhebung von Art. 66 Abs. 3 2. Satz KVG*. Siehe AmtlBull StR 1998 632 f.). Sieben Kt.Iv. verlangten die Schaffung einer schweizerischen StPO (erfüllt durch *96.091 [Bundesverfassung. Reform]*, AmtlBull NR 1998 1482 f.).

11 Die fünf unmittelbar durch Kt.Iv. realisierten Gesetzesänderungen: *01.300 Kt.Iv. JU. Steuerrecht. Abschaffung der «Erbenbussen»* (BG vom 8.10.2004 über die Aufhebung der Haftung der Erben für Steuerbussen, AS 2005 1051 ff.); *02.303 Kt.Iv. JU. Aufhebung von Bundessteuerbestimmungen, die gegen Art. 6 EMRK verstossen* (BG vom 20.12.2006 über Änderungen des Nachsteuerverfahrens und des Strafverfahrens wegen Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der direkten Steuern; AS 2007 2873 ff.); *10.308 Kt.Iv. TG. Ausweisgesetz. Änderung* (Änderung vom 17.6.2011 des Ausweisgesetzes, AS 2011 5003 f.); *08.314 Kt.Iv. SG. Bauen ausserhalb der Bauzone* (Änderung vom 23.12.2011 des Raumplanungsgesetzes, AS 2012 5535 f.); *10.324 Kt.Iv. BE. Gewässerschutzgesetz. Teilrevision* (Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 22.3.2013, BBl 2013 2477 f.).

12 1. Hälfte der Legislaturperiode (5.12.2011–24.11.2013).

Urheber der 336 seit dem 1.11.1994 eingereichten Kt.Iv. **18**

1.	BE	39	9.	BL, VD	16	17.	GL, SH	4
2.	GE	36	10.	SO	14	18.	NW, UR	3
3.	AG	25	11.	VS	13	19.	AI, AR	2
4.	JU	24	12.	NE	11	20.	OW	1
5.	TI	23	13.	FR	9			
6.	SG	19	14.	TG	7			
7.	BS	18	15.	GR	6			
8.	LU, ZH	17	16.	SZ, ZG	5			

Stand 24.11.2013

4. Funktion der Kt.Iv.

Das Instrument der Kt.Iv. kann dazu dienen, das Interesse eines einzelnen Kantons[13] oder gemeinsame Interessen mehrerer Kantone[14] in den Entscheidungsprozess auf Bundesebene einzubringen. Die Untersuchung von NEUENSCHWANDER hat ergeben, dass etwa die Hälfte der von ihm untersuchten Initiativen dieser Gruppe zuzurechnen sind (NEUENSCHWANDER, Standesinitiative, 58 ff.); sie werden in der BVers deutlich ernster genommen als diejenigen Kt.Iv., die Anliegen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage aufgreifen: «Derartige Initiativen geniessen zwar in der Bundespolitik einen geringen Stellenwert, können aber in den Kantonen als geeignetes Instrument dienen, um ein bundespolitisches Thema in der kantonalen Politik aufs Tapet zu bringen« (GRAF, Standesinitiative, 14). Es ist der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, dass der geringe Stellenwert einer Kt.Iv. in der Bundespolitik bei den Beratungen auf kantonaler Ebene häufig wenig bewusst ist. Kantonale Initiativen sind in erster Linie ein Instrument der Kantonsparlamente; den Kantonsregierungen stehen andere, unmittelbarere Instrumente (Vernehmlassungen, Direktorenkonferenzen) zur Mitwirkung im Bund zur Verfügung.[15] **19**

Art. 116

Verfahren der Vorprüfung

[1] Standesinitiativen unterliegen einer Vorprüfung.

[2] Für die Vorprüfung gilt Artikel 110 sinngemäss.

[3] Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte. Stimmt eine Kommission nicht zu, so entscheidet der Rat. Stimmt der Rat nicht zu, so geht die Initiative an den anderen Rat. Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig.

13 Bsp.: *96.302 Kt.Iv. SG. Aufnahme der Staatsstrasse über den Seedamm Rapperswil SG in das Nationalstrassennetz.* Weitere Bsp. in GRAF, Standesinitiative.

14 Zwei Bsp. in FN 10. Weitere Bsp. in GRAF, Standesinitiative.

15 Die SPK-StR sah in ihrem Bericht vom 4.5.1993 eine Parallele zwischen der Diskussion über die Mitwirkung nationaler Parlamente auf internationaler Ebene und der Mitwirkung kantonaler Parlamente auf nationaler Ebene (BBl 1993 III 341); gemäss NEUENSCHWANDER gehen 79,6% der von ihm untersuchten Initiativen auf parlamentarische Vorstösse, 13,8% auf Anträge von Kantonsregierungen und 6,6% auf Vo.Iv. zurück (NEUENSCHWANDER, Standesinitiative, 49 f.).

[3bis] Für die Kommissionen gelten die Fristen nach Artikel 109 Absätze 2 und 3bis.

[4] Die Kommission des Erstrates hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an.

Procédure d'examen préalable

[1] Les initiatives des cantons sont soumises à un examen préalable.

[2] L'art. 110 s'applique par analogie à la procédure d'examen préalable.

[3] La décision de donner suite à une initiative est soumise à l'approbation des commissions compétentes des deux conseils. Si l'une des commissions refuse d'y donner suite, la décision appartient au conseil dont elle dépend. Si celui-ci refuse également, l'initiative est transmise à l'autre conseil. Si un même conseil refuse deux fois d'y donner suite, l'initiative est rejetée.

[3bis] Pour les commissions, les délais prévus à l'art. 109, al. 2 et 3bis, sont applicables.

[4] Lorsqu'elle procède à l'examen préalable de l'initiative, la commission du conseil prioritaire entend une délégation du canton.

Procedura dell'esame prelimina

[1] Le iniziative cantonali sottostanno a un esame preliminare.

[2] All'esame preliminare si applicano per analogia le disposizioni dell'articolo 110.

[3] La decisione di dare seguito all'iniziativa richiede il consenso delle commissioni competenti di ambo le Camere. Se una commissione non dà il proprio consenso, la decisione spetta alla Camera. Se anche la Camera non dà il proprio consenso, l'iniziativa è trasmessa all'altra Camera. La seconda decisione di rifiuto da parte di una Camera è definitiva.

[3bis] Per le commissioni si applicano i termini di cui all'articolo 109 capoversi 2 e 3bis.

[4] Nell'ambito dell'esame preliminare, la commissione della Camera prioritaria sente una rappresentanza del Cantone.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 7

Materialien

75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
75.454 Mo. Merz. Standesinitiativen/76.055 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung von Artikel 26 Absatz 2: Änderung GRN 17.6.1976 (AS 1976 1813).
93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative: Bericht SPK-StR 4.5.1993 (BBl 1993 III 334 ff.); AmtlBull StR 1993 726 f., 1107; AmtlBull StR 1994 425; AmtlBull NR 1993 2252 f.; AmtlBull NR 1994 324 f., 1088; Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 31.8.2000; Prot. SPK-StR 14.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3582); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6803 ff.); AmtlBull NR 2012 2101 f.; AmtlBull NR 2013 932 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.); Änderung GRN 21.6.2013 (AS 2013 3693 f.).

I. Entstehungsgeschichte

Der Begriff der «Vorprüfung» einer Kt.Iv. wurde bereits mit Art. 37 Abs. 1 GRS i.d.F. vom 16.9.1975 und mit Art. 26 Abs. 2 GRN i.d.F. vom 17.6.1976 eingeführt; danach wurde eine Kt.Iv. vom jeweiligen Ratsbüro «einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen». «Vorprüfung» wurde aber hier nur verwendet als Synonym für den allgemeinen Begriff der «Vorberatung»; ein spezifisches Vorprüfungsverfahren und dessen mögliche Resultate wurden nicht definiert. **1**

Mit der Änderung des GVG vom 17.6.1994 *(93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative)* wurde die Vorprüfung einer Kt.Iv. in Art. 21^{octies} GVG in weitgehender Analogie zur Vorprüfung einer pa.Iv. in Art. 21ter GVG geregelt (s. Art. 109 und Art. 110). Bei dieser Gelegenheit konnte allerdings die Definition des Gegenstandes der Vorprüfung erheblich verbessert werden, indem erstmals explizit festgehalten wurde, dass es dabei in erster Linie um die Beurteilung des Regelungsbedarfs geht. Nur wenn der Regelungsbedarf bejaht wird, stellt sich im Rahmen der Vorprüfung weiter die Frage, wie die Realisierung des Anliegens der Kt.Iv. mit allfälligen anderen, bereits eingeleiteten Vorarbeiten für einen Erlass der BVers sinnvoll koordiniert werden kann. **2**

Bei der Änderung des GVG vom 17.6.1994 war einzig umstritten, ob der Urheber einer Kt. Iv. Anspruch darauf hat, im Verfahren der Vorprüfung unmittelbar angehört zu werden. Der NR zeigte sich dabei «kantonsfreundlicher» als der StR: Der StR wollte zuerst gemäss Antrag der SPK-StR bloss die Möglichkeit einer Anhörung des Kantons im Gesetz verankern. Erst in der dritten Beratung lenkte der StR ein und stimmte der Formulierung zu, welche die Kommission des Erstrates verpflichtet, eine Vertretung des Kantons anzuhören. **3**

Im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG wurde der Inhalt von Art. 21^{octies} GVG in Art. 116 übernommen, wobei bezüglich des Gegenstandes der Vorprüfung auf Art. 110 verwiesen werden konnte. Die im NR erfolgreiche Minderheit der SPK-NR, die als Voraussetzung für eine positive Vorprüfung der pa.Iv. anders als die Mehrheit nicht die Zustimmung beider Räte, sondern bloss die Zustimmung der Kommission beider Räte verlangte (s. Art. 109), stellte denselben Antrag auch zum Verfahren der Kt.Iv. Dieser Antrag setzte sich in beiden Räten diskussionslos durch. Dadurch wurde das Verfahren im Falle einer positiven Vorprüfung erheblich abgekürzt. **4**

Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde Abs. 3bis in Art. 116 eingefügt und damit die für die Vorprüfung von pa.Iv. geltenden Behandlungsfristen für die Kommissionen in analoger Weise auch für die Vorprüfung von Kt.Iv. eingeführt (s. dazu Art. 109 N 15). Die Kantone hatten die Einführung dieser Frist einhellig begrüsst (Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 5.7.2011, <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2011.html> [5.7.2013]). **5**

Zudem ergänzte der NR das GRN mit der Bestimmung (Art. 46 Abs. 5), wonach bei der Vorprüfung einer Kt.Iv. ein Ratsmitglied aus dem Kanton, welcher Urheber der Kt.Iv. ist, die Initiative mündlich begründen kann, sofern die Mehrheit der Abgeordneten des NR aus dem betreffenden Kanton ein solches Mitglied bezeichnet. Nachdem in der ersten Lesung der entsprechende Antrag einer Minderheit der SPK-NR im Rat noch unterlegen war (AmtlBull NR 2012 2101 f.), übernahm die Mehrheit der SPK-NR in der zweiten Lesung diesen Antrag und setzte sich im Rat gegen einen ablehnenden Antrag des Büro-NR durch (AmtlBull NR 2013 932 f.).[1] **6**

1 Zu den Argumenten für oder gegen diese Neuerung s. N 12.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

7 Für die Definition des Gegenstandes der Vorprüfung und für das Verfahren der Vorprüfung gelten grundsätzlich dieselben Ausführungen wie für die Vorprüfung einer pa.Iv. (s. Art. 109 und Art. 110).

8 Weil sich eine Kt.Iv. immer an beide Räte richtet, können sich andere Verfahrensabläufe ergeben als bei der Vorprüfung einer pa.Iv., die sich im Stadium der Vorprüfung nur an einen Rat richtet. Wird einer pa.Iv. im Rat, in welchem sie eingereicht wurde, keine Folge gegeben, so ist dieser Entscheid endgültig. Eine Kt.Iv. geht hingegen nach dem negativen Entscheid des Erstrates an den anderen Rat. Stimmen die Beschlüsse beider Räte nicht überein, so findet eine vereinfachte Differenzbereinigung gem. Art. 95 ParlG statt: Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig. Im Falle einer pa.Iv. ist hingegen bereits die erste Ablehnung durch den Zweitrat endgültig. Anders ist der Ablauf auch, wenn die Kommission des Erstrates der Kt.Iv. Folge gibt und die Kommission des Zweitrates sie ablehnt: Eine pa.Iv. geht diesfalls zurück an die Kommission des Erstrates, eine Kt.Iv. gelangt hingegen mit dem Antrag der Kommission des Zweitrates in das Plenum des Zweitrates.

9 In der Praxis wird eine grosse Mehrheit der Kt.Iv. dem StR als Erstrat zur Vorprüfung zugewiesen. Eine Zuweisung an den NR erfolgt ausnahmsweise insb. aus verfahrensökonomischen Gründen, wenn eine Kt.Iv. ein Thema aufgreift, das im Zusammenhang mit einem anderen Geschäft demnächst in der zuständigen Kommission des NR ohnehin behandelt werden wird.

10 Das Problem der Koordination der Vorprüfung einer Kt.Iv. mit der Behandlung eines anderen Beratungsgegenstandes zum selben Thema stellt sich in noch stärkerem Ausmass als das analoge Problem bei der Vorprüfung von pa.Iv.[2] In der Vergangenheit sistierten die Kommissionen in dieser Situation häufig die weitere Behandlung der Kt.Iv., bis die Resultate der anderen Arbeiten vorlagen, statt gemäss ParlG die Frage zu beantworten, ob Regelungsbedarf i.S. der Kt.Iv. besteht oder nicht. Damit wurde im Ergebnis die hinter der Änderung des GVG vom 17.6.1994 stehende Absicht vereitelt und die frühere Praxis der Schubladisierung von Kt.Iv. weitergeführt.[3] Aufgrund der Einführung von nicht verlängerbaren Behandlungsfristen für die Kommissionen gemäss Änderung des ParlG vom 21.6.2013 kann diese Sistierungspraxis nicht weitergeführt werden (s. dazu auch die analogen Überlegungen zur Vorprüfung von pa.Iv. in Art. 109 N 19). Die Behandlungsfrist hindert allerdings nicht die Weiterführung der auch gelegentlich zu beobachtenden Praxis, einer Kt.Iv. keine Folge zu geben mit der Begründung, dass der BR bereits an der Arbeit sei: Solange der BR der BVers keinen Erlassentwurf unterbreitet hat, entspricht auch ein derartiger Ablehnungsantrag nicht der Logik des Verfahrens der Vorprüfung einer Kt.Iv. (s. dazu auch die analogen Überlegungen zur Vorprüfung von pa.Iv. im Kommentar zu Art. 110 N 10).[4]

---

2 Siehe dazu Art. 115 N 19, mit Bsp. in FN 10: Wird eine Kt.Iv., deren politische Funktion darin besteht, in einem Kanton ein bundespolitisches Thema aufzugreifen, nach Ablauf des mehrere Monate beanspruchenden kantonalen Entscheidungsprozesses eingereicht, so ist auf Bundesebene i.d.R. bereits die Ausarbeitung oder zumindest die Prüfung der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des BR oder einer Kommission eingeleitet.

3 Bsp. *08.314 Kt.Iv. SG. Bauen ausserhalb der Bauzone:* »Die Kommission hat mit 9 zu 3 Stimmen beschlossen, die Standesinitiative zu sistieren und die Botschaft des Bundesrates zum neuen Bundesgesetz über die Raumentwicklung abzuwarten» (Medienmitteilung der UREK-StR vom 11.2.2009).

4 Bsp. *05.310 Kt.Iv. AG. Einführung eines neuen Steuersystems*: Die WAK-StR stimmte dem Inhalt der Initiative zwar zu, beantragte aber mit Bericht vom 10.9.2007, der Initiative keine Folge zu

Die Vertretung des Kantons, welche zur Vorprüfung in der Kommission des Erstrates eingeladen werden muss, wird durch den jeweiligen Kanton nach kantonalem Recht und kantonaler Praxis bestimmt. Diejenige Behörde des Kantons, welche die Kt.Iv. an die BVers übermittelt hat, wird durch das Kommissionssekretariat eingeladen, ihm die personelle Zusammensetzung dieser Vertretung zu melden. In der Praxis werden Kt.Iv. sowohl durch Mitglieder von Kantonsregierungen wie auch durch Mitglieder von Kantonsparlamenten vertreten.[5] Letzteres mag in rechtlicher Hinsicht erstaunen, sehen doch die Kantonsverfassungen i.d.R. ausdrücklich vor, dass die Kantonsregierung den Kanton nach aussen und damit auch gegenüber den Bundesbehörden vertritt. Dass dennoch Kantonsparlamente in direkten Geschäftsverkehr mit der BVers treten, kann einerseits als Ausdruck einer gewissen Emanzipation dieser Parlamente gegenüber ihren Regierungen gesehen werden. Andererseits dürften auch praktische Überlegungen für eine Vertretung einer Kt.Iv. durch ein Kantonsparlament sprechen. In den nicht seltenen Fällen, in welchen ein Kantonsparlament eine Kt.Iv. entgegen dem ablehnenden Antrag der Kantonsregierung beschliesst, dürfte die Regierung nicht unglücklich sein, dieses Anliegen nicht in Bern vertreten zu müssen. **11**

Eine grundsätzliche repräsentationstheoretische Frage wirft die am 21.6.2013 beschlossene Ergänzung des GRN auf, wonach eine Kt.Iv. durch ein Mitglied des NR aus der Abordnung des Kantons im NR mündlich vertreten werden kann (Art. 46 Abs. 5; s. N 6), was bei den das Rederecht einschränkenden Behandlungskategorien (Art. 46 Abs. 1; Art. 47–49 GRN) im NR sonst häufig nicht möglich wäre. Der Sprecher des diese Neuerung ablehnenden Büro-NR bezeichnete die Bestimmung als «institutionell verfehlt, die Mitglieder des Nationalrates sind keine Kantonsvertreter.» (AmtlBull NR 2013 932) Diese Argumentation verkennt m.E., dass die Mitglieder des NR in kantonalen Wahlkreisen gewählt werden. Im schweizerischen politischen System der von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten sind sie nicht in die Fraktionsdisziplin einer Regierungsmehrheit oder Opposition eingebunden, sondern können und sollen neben oder sogar gegen die Interessen ihrer Fraktion auch spezifische andere Interessen, z.B. überparteiliche Interessen ihres Wahlkreises vertreten. Die Kommissionsberichterstatterin wies darauf hin, dass hinter einer Kt.Iv. immer die Mehrheit eines Kantonsparlaments oder sogar der an einer kantonalen Volksabstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten steht: «Wir meinen, es sei eine Frage des gebührenden Respektes, dass ein solches Anliegen hier im Rat mündlich vertreten werden kann.» (AmtlBull NR 2013 932). **12**

---

geben, «weil ihrer Auffassung nach bei einer so bedeutenden und komplexen Reform die Federführung nicht bei einer parlamentarischen Kommission, sondern vielmehr beim Bundesrat liegen sollte.» StR Reimann Maximilian (SVP/AG) wies vergeblich daraufhin, dass ein Folgegeben keineswegs zwingend bedeutet, dass eine Parlamentskommission die Federführung bei der Ausarbeitung der Vorlage beanspruchen muss: «Die Standesinitiative Aargau entspricht in der Stossrichtung zweifellos dem Anliegen einer Mehrheit in unserem Rat. Geben wir ihr also Folge und behalten sie in Reserve, quasi als Druckmittel für den Fall, dass der Bundesrat nicht zügig vorwärts macht.» StR Pfisterer Thomas (FDP/AG) kritisierte die Begründung der Kommission bei der Behandlung im StR am 1.10.2007 als «Schwäche» des Parlaments und als bedauerliche Einschränkung des Initiativrechts der Kantone (AmtlBull StR 2007 852 ff.).

5 Die 14 Kt.Iv., die in den Jahren 2007 und 2008 von der BVers abschliessend behandelt wurden, sind in sechs Fällen *(04.303 SG; 04.308 BL; 04.311 BE; 05.306 LU; 05.308 SO; 06.307 ZG)* von der Kantonsregierung, in zwei Fällen *(05.305 TI; 07.301 AG)* vom Kantonsparlament und in drei Fällen *(03.308 GE; 03.310 VS; 06.300 GE)* von einer gemischten Parlaments- und Regierungsdelegation in der Kommission des Erstrats vertreten worden. In zwei Fällen *(03.317 SZ; 04.306 LU)* verzichtete die Kantonsregierung auf eine Vertretung, in einem Fall *(04.309 AG)* wurde der Kanton entgegen Art. 116 Abs. 4 ParlG nicht eingeladen.

Art. 117

Ausarbeitung eines Erlassentwurfs

[1] Wird einer Initiative Folge gegeben, so wird diese gemäss Artikel 84 einem der Räte zur Erstbehandlung erneut zugewiesen.

[2] Für das weitere Verfahren gelten die Artikel 111–114 sinngemäss. Die Abschreibung einer Initiative bedarf der Zustimmung des anderen Rates. Beschliesst der Erstrat, auf den Entwurf der Kommission nicht einzutreten, oder lehnt er diesen in der Gesamtabstimmung ab, so kommt dies einer Abschreibung gleich.

Elaboration d'un projet d'acte

[1] S'il est décidé de donner suite à une initiative déposée par un canton, celle-ci est réattribuée à l'un des conseils, selon la procédure prévue à l'art. 84.

[2] La suite de la procédure est régie par les art. 111 à 114. Le classement d'une initiative par un conseil doit être approuvé par l'autre conseil. Si le conseil prioritaire décide de ne pas entrer en matière sur le projet de la commission ou qu'il rejette ce dernier dans le vote d'ensemble, l'objet est réputé classé.

Elaborazione di un progetto di atto legislativo

[1] Se le è dato seguito, l'iniziativa è nuovamente attribuita a una delle Camere per prima trattazione conformemente all'articolo 84.

[2] Il seguito della procedura è retto per analogia dagli articoli 111–114. Lo stralcio dal ruolo di un'iniziativa richiede il consenso dell'altra Camera. Vi è stralcio dal ruolo anche quando la Camera prioritaria decide di non entrare in materia sul progetto della commissione o lo respinge nella votazione sul complesso.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative: Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3582); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Art. 21[novies] GVG gemäss Änderung des GVG vom 17.6.1994 *(93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative)* regelte die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nach bestandener Vorprüfung einer Kt.Iv. in Analogie zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs in Folge einer pa.Iv. in Art. 21[quater] GVG. Die Bestimmung gab weder in den vorberatenden Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.

2 Mit dem ParlG wurde Art. 21[novies] GVG in Art. 117 ParlG übernommen. Bei dieser Gelegenheit wurde die bisher ungeregelte Situation geklärt, welche Folge das Scheitern

eines Erlassentwurfs im Erstrat für das weitere Verfahren der Beratung einer Kt.Iv. hat. Bei den Beratungen in den Kommissionen und Räten warf Art. 117 keine Fragen auf.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 Für das Verfahren bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, welcher das Anliegen einer Kt.Iv. umsetzt, gelten grundsätzlich dieselben Erläuterungen wie für das Verfahren bei einer pa.Iv. (s. Art. 111–114). Weil sich eine Kt.Iv. an beide Räte, eine pa.Iv. hingegen nur an einen Rat richtet, ergeben sich wie bei der Vorprüfung (s. Art. 116) auch bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs bei einer Kt.Iv. in bestimmten Spezialfällen andere Verfahrensabläufe als bei einer pa.Iv.

4 Wird einer Kt.Iv. Folge gegeben, so wird analog zum Verfahren bei einer pa.Iv. eine Kommission beauftragt, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Während bei einer pa.Iv. dafür nur die Kommission desjenigen Rates zuständig sein kann, in welchem die pa.Iv. eingereicht wurde, kommen bei einer Kt.Iv. dafür die Kommissionen beider Räte in Frage; gem. Art. 117 Abs. 1 muss also der *Prioritätsrat* durch die Ratspräsidenten (vgl. Art. 84 ParlG) neu bestimmt werden. Damit wird ein Wechsel des Prioritätsrates möglich, was sinnvoll sein kann, wenn die Kommission des bisherigen Zweitrates z.B. bereits mit anderen Beratungsgegenständen in thematischem Zusammenhang mit der Kt.Iv. beschäftigt ist.[1]

5 Wird einer pa.Iv. Folge gegeben, so kann diese später auch in der Weise erledigt werden, dass allein derjenige Rat, in welchem die Initiative eingereicht worden ist, die Initiative endgültig abschreibt oder den von der Kommission ausgearbeiteten Erlassentwurf endgültig ablehnt. Geschieht dies hingegen bei einer Kt.Iv., so muss sich auch der Zweitrat als gleichberechtigter Adressat der Initiative dazu äussern. Aus den Materialien geht hervor, dass dies allein die Aussage von Art. 117 Abs. 2 Satz 2 ist (Bericht SPK-NR 1.3.2001, BBl 2001 3582). Dass die *Abschreibung* der Zustimmung des anderen Rates bedarf, darf nicht zugleich als Regel für eine allfällige Differenzbereinigung ausgelegt werden, wozu eine isolierte Betrachtung des etwas ungeschickten Wortlautes verleiten könnte (besser wäre: «Der Beschluss über die Abschreibung einer Initiative geht an den anderen Rat»). Bei abweichenden Beschlüssen der Räte über eine Abschreibung setzt sich nicht derjenige Rat durch, der nicht abschreiben will. Das würde der Logik des Verfahrens bei pa.Iv. und Kt.Iv. widersprechen, wonach eine Zustimmung der Kommissionen beider Räte bzw. beider Räte nötig ist, damit ein Erlassentwurf ausgearbeitet werden kann. In einer Differenzbereinigung ist gem. Art. 95 Bst. j ParlG der Beschluss desjenigen Rates endgültig, der «die Aufrechterhaltung eines zur Abschreibung beantragten Beratungsgegenstandes» ablehnt, anders herum und einfacher gesagt: Der zweite Beschluss eines Rates für Abschreibung ist endgültig.[2]

---

1 Bsp.: Nachdem die SPK beider Räte der zuerst dem StR als Erstrat zugewiesenen Kt.Iv. des Kantons TG für eine Änderung des Ausweisgesetzes *(10.308)* Folge gegeben hatten, wurde in der Sommersession 2010 die Priorität neu dem NR zugewiesen, weil die SPK-NR bereits im Rahmen einer pa.Iv. *(09.439 Pa.Iv. Meyer Thérèse. Allen Schweizer Staatsangehörigen auch weiterhin den Bezug einer herkömmlichen, nichtbiometrischen ID ohne Chip zusichern)* eine Änderung des Ausweisgesetzes in Angriff genommen hatte.

2 Bsp.: *05.306 Kt.Iv. LU. Bundesgesetz über die Raumplanung. Änderung*. AmtlBull StR 2007 62: Abschreibung; AmtlBull NR 2007 2058: nicht abschreiben; AmtlBull StR 2008 529: Abschreibung.

6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 118

siehe Aktualisierung Art. 118

Arten von Vorstössen

[1] Parlamentarische Vorstösse sind:

a. Motion;
b. Postulat;
c. Interpellation;
d. Anfrage.

[2] Sie richten sich in der Regel an den Bundesrat.

[3] Sie richten sich an das Büro des Rates, in dem sie eingereicht wurden, wenn sie sich auf den Bereich des Parlamentsrechts beziehen.

[4] Sie richten sich an die eidgenössischen Gerichte, wenn sie sich auf deren Geschäftsführung oder deren Finanzhaushalt beziehen; Motionen sind ausgeschlossen.

[4bis] Sie richten sich an die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der Bundesanwaltschaft oder ihrer Aufsichtsbehörde beziehen; Motionen sind ausgeschlossen.

[5] Bei Vorstössen an die Ratsbüros und an die eidgenössischen Gerichte gelten die Artikel 120–125 sinngemäss.

Types d'interventions

[1] Les interventions parlementaires sont:

a. la motion;
b. le postulat;
c. l'interpellation;
d. la question.

[2] En règle générale, elles s'adressent au Conseil fédéral.

[3] Lorsqu'elles se rapportent à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale, elles s'adressent au Bureau du conseil où elles ont été déposées.

[4] Lorsqu'elles se rapportent à leur gestion des affaires ou à leur gestion financière, elles s'adressent aux tribunaux fédéraux; le dépôt d'une motion est exclu.

[4bis] Lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du Ministère public de la Confédération et de son autorité de surveillance, elles s'adressent à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération; le dépôt d'une motion est exclu.

[5] Les art. 119 à 124[1] s'appliquent par analogie à la procédure relative aux interventions adressées aux Bureaux des conseils ou aux tribunaux fédéraux.

1 Der frz. Text verweist versehentlich auf Art. 119–124, der dt. und ital. Text verweisen richtig auf Art. 120–125 ParlG.

Generi di interventi

[1] Sono interventi parlamentari:

a. la mozione;
b. il postulato;
c. l'interpellanza;
d. l'interrogazione.

[2] Gli interventi sono di norma rivolti al Consiglio federale.

[3] Sono rivolti all'Ufficio della Camera in cui sono stati presentati, se concernono il settore del diritto parlamentare.

[4] Sono rivolti ai tribunali della Confederazione se si riferiscono alla loro gestione o alle loro finanze; le mozioni sono escluse.

[4bis] Sono rivolti all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione se si riferiscono alla gestione o alle finanze del Ministero pubblico della Confederazione e della sua autorità di vigilanza; le mozioni sono escluse.

[5] In caso di interventi rivolti agli Uffici delle Camere e al Tribunale federale si applicano per analogia gli articoli 120–125.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Terminologie, Verfahren zwischen den Räten, Rechtswirkungen 1
2. Das Problem der grossen Zahl von Vorstössen 7
a) Einleitung 7
b) Schriftliches Verfahren, Redezeitbeschränkung, Zulassungsbeschränkung 8
c) Rederecht zu Vorstössen 15
d) Abschreibung von Vorstössen 17
3. Abänderung und Umwandlung von Vorstössen 19
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 23
1. Begriff des «Vorstosses» (Abs. 1 und 2) 23
2. Vorstösse an die Ratsbüros (Abs. 3 und 5) 28
3. Vorstösse an die eidg. Gerichte oder an die AB-BA (Abs. 4, 4bis und 5) . . . 31
4. Statistik der eingereichten Vorstösse 33
5. Allgemeine Würdigung der Vorstosspraxis 34

Materialien

Bis 1975: GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 22.12.1849 (AS 1848/50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); StenBull 1920 NR 771 ff., insb. 785, 814 ff., 825 ff.; Bericht BR 10.6.1925 (BBl 1926 I 17 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.); AmtlBull 1973 NR 1203 ff.; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1023 ff., 1061 ff., 1099).
79.056 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung/79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates. Anträge der Kommission Parlamentsreform : AmtlBull 1979 NR 983 ff.; Änderung GRN 27.9.1979 (AS 1979 1546).

84.059 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht Kommission-NR 15.6.1984 (BBl 1984 II 971 ff.).
86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Bericht erweitertes Büro-StR 19.6.1986 (BBl 1986 II 1381 ff.); Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1990 III 617 ff., insb. 725); Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158).
95.409 Pa.Iv. SPK-SR. Schriftliche Begründung und Beantwortung von persönlichen Vorstössen: Bericht SPK-StR 19.5.1995 (BBl 1995 III 1461 ff.).; Änderung GRS 6.10.1995 (AS 1995 4360 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR, Subkommission, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 1./2.2.2001, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 30.1.2002, 11./12.2.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3504 ff., 3583 f.); AmtlBull 2001 NR 1360 f., AmtlBull 2002 NR 958 ff., 1921 ff., 2066; AmtlBull 2002 StR 22 ff., 928 ff., 1156, 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
06.479 Pa.Iv. Büro-NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen: Bericht Büro-NR 16.2.2007 (BBl 2007 3221 ff.), AmtlBull 2007 NR 628 ff.
07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1875 f., 1881 ff., 1892 ff.); Prot. SPK-NR, Subkommission, 5.4.2007, 23.5.2007, 27.6.2007, 5.9.2007; Prot. SPK-NR 11./12.1.2007, 1.11.2007, 22.5.2008; Prot. Büro-NR 2.4.2008; AmtlBull 2008 NR 856 ff., 1422 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.); Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).
09.529 Pa.Iv. Theiler. Vorstoss gegen die Vorstossflut: Prot. SPK-NR 19.8.2010; AmtlBull 2010 NR 2081.
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6811 ff., 6815); Prot. SPK-StR 20./21.1.2011; Prot. SPK-NR, Subkommission, 30.1.2012, 15.2.2012, 20.4.2012; Prot. SPK-NR 27./28.10.2011, 10./11.5.2012, 15.-17.8.2012, 15./16.11.2012, 17./18.1.2013; AmtlBull 2012 NR 2066 ff., 2094 ff.; AmtlBull 2013 StR 79 ff., 471 f.; AmtlBull 2013 NR 333 ff., 930 ff.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.), Änderung GRN 21.6.2013 (AS 2013 3693 f.), Änderung GRS 21.6.2013 (AS 2013 3695 f.).

Literatur (zu Art. 118–125)

Burckhardt, Art. 71, in: Burckhardt, Kommentar BV, 637 ff. (zit. Burckhardt, Art. 71); Graf, Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchung zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Parlamentsdienste, Parlament, 203 ff. (zit. Graf, Motion); Mastronardi, Art. 171, in: St. Galler Kommentar, 2511 ff. (Mastronardi, Art. 171); Pfister, Parlamentarische Vorstösse, in: Altermatt/Garamvölgyi (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, 405 ff. (Pfister, Vorstösse); Schmid, Aufträge an den Bundesrat, in: Sägesser, Bundesbehörden, 95 ff.; Wagner, Die Motion nach eidgenössischem Parlamentsrecht, Diss., St.Gallen 1990; Zurkirchen, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Zürich 1977.

I. Entstehungsgeschichte[2]

1. Terminologie, Verfahren zwischen den Räten, Rechtswirkungen

Die Eidg. Räte kannten von Beginn ihres Wirkens an selbstständige (d.h. sich nicht auf einen anderen bereits hängigen Beratungsgegenstand beziehende) Anträge, welche ein Ratsmitglied seinem Rat zur Beschlussfassung unterbreitete, sowie formelle Anfragen, mit welchen ein Ratsmitglied vom BR direkt verlangte, dem Rat (und der Öffentlichkeit) **1**

2 Im Folgenden wird ein Überblick über die Entstehungsgeschichte aller Bestimmungen des 6. Kapitels «Verfahren bei Vorstössen» (Art. 118–125) gegeben, mit Verweisen auf spezifische Ausführungen bei den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln.

eine Auskunft zu geben (zur Entstehungsgeschichte von Ip. und A s. Art. 125 N 1–6). Diese Instrumente wurden zwar von Beginn weg rege benutzt, ihre nähere Definition blieb aber bis weit ins 20. Jh. in vielen Punkten unklar.

2 Die für die selbstständigen Anträge verwendete Terminologie war uneinheitlich. Das prov. GRN 1848 spricht in Art. 23 von «sogenannte[n] Anzügen (individuelle Motionen)». Das GRS 1849 führt in der Aufzählung der Beratungsgegenstände des StR die «Anregung eines seiner Mitglieder» auf; der NR nimmt sich gemäss GRN 1850 «des Antrages eines seiner Mitglieder» an. Beide Reglemente regeln in einem weiteren Artikel das Verfahren der Behandlung dieser Anträge. Art. 64 GRN 1850 bezeichnet die Anträge in diesem Zh. als «Motionen», Art. 58 GRS 1849 als «Anzüge von Mitgliedern des Ständerathes oder Vorschläge, welche neue von dem Berathungsgegenstand unabhängige Fragen, welche einer abgesonderten Berathung unterliegen müssen, aufwerfen». Seit den 1850er Jahren findet sich in der Praxis zudem der Begriff des «Postulates», der aber erst mit Art. 39 GRN 1903 und Art. 34 GRS 1927 auch in die Rechtsgrundlagen Eingang fand.

3 Während langer Zeit blieb auch ungeklärt, ob ein selbstständiger Antrag für seine Annahme der Zustimmung bloss eines Rates oder beider Räte bedarf. Das GVG 1849 legte in Art. 8 fest, dass «Beschlüsse, wodurch eine der beiden Abtheilungen der Bundesversammlung den Bundesrath einladet, Bericht und Antrag vorzulegen», der Zustimmung des anderen Rates nicht bedürfen. In der Praxis wurde ein Po. i.d.R. im Zusammenhang mit der Beratung eines von beiden Räten zu behandelnden Erlassentwurfs eingereicht und folglich von beiden Räten beschlossen; eine Mo. hingegen wurde i.d.R. von bloss einem Rat abschliessend behandelt, auch wenn sie vom BR die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verlangte. Es gab aber auch Po. eines Rates und Mo. beider Räte (Pfister, Vorstösse, 413). Erst das GVG 1902 klärte diese Frage und legte in Art. 14 fest: «Die Zustimmung beider Räte aber ist dann notwendig, wenn die Vorlage eines Gesetzes oder Beschlussesentwurfes verlangt wird oder wenn dem Bundesrat Weisungen erteilt werden, in welchem Sinne jene Antragsstellung zu erfolgen habe, oder wenn der Bundesrat zu einem bestimmten Handeln aufgefordert wird.»

4 Noch länger dauerte es bis zur Klärung der Frage, welche Instrumente welchem Zweck dienten. Erst das GRN 1920 und das GRS 1927 definierten die Mo. als das Instrument für einen Auftrag beider Räte an den Bundesrat. Die Po. wurden hingegen als das Instrument eines Rates definiert, und zwar als «selbstständige Anträge, die den Bundesrat einladen, Bericht zu erstatten oder Anträge zu stellen» (Art. 42 GRN 1920; fast identisch Art. 37 GRS 1927).[3] Die folgenden Totalrevisionen von GRN und GRS (1946, 1962, 1974/1975, 1986/1990) sowie die Aufnahme der Begriffe im GVG (Änderung vom 22.6.1990; Art. 22 und 22bis) änderten diese Definitionen nur noch in Nebenpunkten. Art. 37 GRN 1962 und Art. 41 GRS 1962 schränkten die vom BR mit einem Po. zu verlangenden Berichte und «Anträge» auf die Beantwortung der Prüfungsfrage ein, ob ein Erlassentwurf auszuarbeiten oder eine Massnahme zu ergreifen sei. In der Praxis wurde die Annahme eines Po. allerdings nicht konsequent als Prüfungsauftrag, sondern auch als

3 Diese Definitionen fanden in den Ratsreglementen und nicht im GVG Platz, weil sich das GVG nach damaligem Verständnis auf die Regelung der Beziehungen zwischen den Räten einerseits sowie zwischen ihnen und dem BR andererseits beschränkte; das Gesetz befasste sich nur mit den Rats*beschlüssen*, während die Anträge der Mitglieder eines Rates als interne Angelegenheit des Rates und damit als Gegenstand der Ratsreglemente betrachtet wurden (Bericht des BR vom 5.1.1926 [BBl 1926 I 17]).

etwas weniger verbindlicher Handlungsauftrag verstanden, was sich v.a. in der häufigen Umwandlung einer Mo. in ein Po. zeigte.[4]

5 Die Definition der Rechtswirkung einer angenommenen Mo. blieb bis zum ParlG 2003 unklar; s. dazu Art. 120 N 1–10.

6 Zur Entwicklung der faktischen Wirkung von Mo. und Po., d.h. zu ihrer Umsetzung durch den BR und zur Kontrolle des Parlaments über diese Umsetzung, s. Art. 122 N 1–3.

2. Das Problem der grossen Zahl von Vorstössen

a) Einleitung

7 Die (zu) grosse Zahl von Vorstössen beschäftigte die Eidg. Räte bereits im 19. Jh. So beschwerte sich die NZZ am 30.12.1882 über die «nachgerade in schrecklicher Anzahl aus dem parlamentarischen Boden herauswachsenden Motionen und Interpellationen» (zit. nach NEIDHART, Bundesparlament, 194). Und auch anlässlich der Totalrevision des GRN von 1920 wurde über die «Flut von Motionen» geklagt, «die im Nationalrat in den letzten 20 Jahren viel zu viel Zeit beansprucht haben» (StenBull 1920 NR 785). Diese Klagelieder wurden und werden bis heute bei jeder Gelegenheit erneut angestimmt. Die Ansätze und Strategien, um dem Problem zu begegnen, waren vielfältig: schrittweiser Übergang von einem mündlichen zu einem schriftlichen Verfahren und von unbeschränkter Redezeit zu immer rigideren Redezeitbeschränkungen, Einschränkung des Rechts zur Wortmeldung, automatische Abschreibung von während längerer Zeit unbehandelt gebliebenen Vorstössen.

b) Schriftliches Verfahren, Redezeitbeschränkung, Zulassungsbeschränkung

8 Um dem Problem der «Motionenflut» zu begegnen, wurde im GRN 1920 die «Kleine Anfrage», also ein in einem rein schriftlichen Verfahren behandelter Vorstoss eingeführt (s. dazu Art. 125 N 2). Ebenso wurde in diesem Zh. erstmals eine (für alle Beratungsgegenstände geltende) Beschränkung der Redezeit auf 30 Minuten festgelegt (Art. 65 GRN 1920). Nachdem der Kommissionsberichterstatter bei der Totalrevision des GRN von 1946 für den Zeitraum eines guten Jahres eine Verdoppelung der Zahl der hängigen Mo., Po. und Ip. diagnostiziert hatte (AmtlBull NR 1946 209),[5] wurde die generelle Redezeit auf 20 Minuten gekürzt (Art. 66 GRN 1946; ausgenommen waren der BR und die Berichterstatter). Diese Redezeit galt auch für Urheber von Vorstössen; weitere Redner zu Vorstössen durften höchstens zehn Minuten sprechen (Art. 40 und 44 GRN 1946). Eine Diskussion über nicht bestrittene Mo. und Po. konnte nur noch auf Antrag oder auf Wunsch des BR durchgeführt werden (Art. 68 GRN 1946). Mit Art. 70 GRN 1974 wurde die Redezeit auf 15 Minuten, mit Art. 71 GRN 1990 radikal auf nur fünf Minuten begrenzt.

9 1978 kam die von den Büros beider Räte eingesetzte «Studienkommission der Eidg. Räte *Zukunft des Parlaments*» in ihrem umfassenden Schlussbericht zur «Ansicht, dass die

4 «Wenn der Bundesrat Postulate entgegennimmt, die ihn z.B. auffordern, einen Verordnungsartikel aufzuheben […], verspricht er damit, den Verordnungsartikel wirklich aufzuheben, oder die Angelegenheit lediglich zu prüfen?» (PFISTER, Vorstösse, 419). S. dazu auch unten N 19.

5 Gemäss seinen Ausführungen stieg die Zahl der hängigen Mo., Po. und Ip. im Zeitraum von Ende Sommersession 1944 bis Ende Herbstsession 1945 von 44 auf 98 Vorstösse.

steigende Flut der persönlichen Vorstösse eingedämmt werden muss» (Bericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1023]). Sehr produktiv war die Kommission in diesem Zusammenhang aber nicht. Ausser Appellen an die Selbstdisziplin[6] resultierten keine nennenswerten konkreten Vorschläge. «Zulassungsbeschränkungen für parlamentarische Vorstösse» wurden abgelehnt, «weil sie an die Freiheit des Parlamentariers rühren» (BBl 1978 II 1061). Die weiteren Diskussionen in den nächsten 30 Jahren führten zu keinen substantiell neuen Ergebnissen. Zahlenmässige oder inhaltliche Beschränkungen wurden immer wieder gefordert, aber konsequent abgelehnt.[7]

10 Im Bericht der Kommission des NR vom 15.6.1984 tauchte als neues Element der Vorschlag auf, bestimmte Beratungszeiten für die Behandlung von persönlichen Vorstössen zu reservieren, vorerst nur formuliert als Empfehlung an die für die Festlegung des Sessionsprogramms zuständige Fraktionspräsidentenkonferenz (BBl 1984 II 968). Mit Art. 35 Abs. 3 GRN 1990 wurde diese Empfehlung in eine reglementarische Verpflichtung gekleidet («Am Montag-Nachmittag der zweiten und dritten Sessionswoche werden im Anschluss an die Fragestunde Vorstösse behandelt»), die in der Praxis allerdings kaum befolgt wurde (s. unten N 14).

11 Seit Gründung des Bundesstaates mussten Vorstösse zwar schriftlich und unterzeichnet eingereicht werden (Art. 64 GRN 1850). Die Begründung durch den Urheber und die Beantwortung durch den BR erfolgten aber mündlich; Art. 46 GRN 1946 und Art. 45 GRN 1962 untersagten eine schriftliche Begründung ausdrücklich. Eine längere Diskussion löste die definitive Einführung eines schriftlichen Verfahrens für die Behandlung von Vorstössen im GRN 1974 aus. Was in der Praxis versuchsweise bereits eingeführt war, wurde nun festgeschrieben: Mo., Po. und Ip. können schriftlich begründet und müssen diesfalls auch vom BR schriftlich beantwortet werden. Sie müssen in der nächsten Session behandelt werden; eine allfällige Diskussion bei umstrittenen Vorstössen bleibt möglich, kann aber bei Zeitmangel verschoben werden. Der BR muss begründen, wenn er nicht fristgerecht antwortet (Art. 33 und 34 GRN 1974). Ein Antrag wollte dieses schriftliche Verfahren obligatorisch erklären, fand aber keine Mehrheit (AmtlBull NR 1973 1230 ff.). In der Praxis verschwand die mündliche Begründung und Beantwortung indes weitgehend, weil die Wahl des schriftlichen Verfahrens dem Ratsmitglied wenigstens eine baldige Stellungnahme des BR versprach (s. dazu AmtlBull NR 1979 980 f.).

12 Am Ende der Herbstsession 1981 wurden zum ersten Mal Mo. und Po., zu welchen der BR unbestrittene Anträge stellte, in einem Schnellverfahren ohne Möglichkeit der Wortmeldung behandelt; im selben Verfahren wurde bei der Behandlung von Ip. nur noch bekannt gegeben, ob die Interpellantin oder der Interpellant von der Antwort des BR befriedigt war oder nicht, unter Verschiebung einer allfällig verlangten und vom Rat angenommenen Diskussion (für die nähere Beschreibung dieses Verfahrens s. Art. 121 N 7,

6 So hiess es im Bericht etwa: «Noch wichtiger ist, dass sich jedes Ratsmitglied gründlich überlegt, ob ein Vorstoss wirklich von allgemeinem Interesse ist» (BBl 1978 II 1023).

7 *80.414 Mo. Rüttimann. Persönliche Vorstösse. Begrenzung:* AmtlBull NR 1980 1680 ff. Diese Mo. wurde zwar als Po. angenommen, aufgrund der erfolgten Prüfung aber mit folgender Vorlage abgeschrieben: 8*4.059 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision* (Bericht Kommission-NR 15.6.1984 [BBl 1984 II 961 ff.]). – *01.401:* Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3507). – 07.400: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1876). – *09.529 Pa.Iv. Theiler. Vorstoss gegen die Vorstossflut:* AmtlBull NR 2009 2081. – *10.440:* Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6815). Soweit ersichtlich wurde bei dieser Vorlage zum ersten Mal eine Kontingentierung von Vorstössen auch im StR gefordert und abgelehnt.

und Art. 125 N 16 f.).[8] Art. 34 Abs. 1 GRN 1990 legte schliesslich fest, dass der BR die Vorstösse schriftlich i.d.R. auf die nächste Session beantwortet. Damit verschwand die ursprünglich gewollte Differenzierung, dass der BR nicht schriftlich begründete Vorstösse auch nicht schriftlich beantwortete.

13 Mit Revision des GRS vom 6.10.1995 führte auch der StR die fakultative schriftliche Begründung und die obligatorische schriftliche Beantwortung von Vorstössen ein. Im Bericht der SPK-StR wird dargelegt, wie auch im StR die Zahl der eingereichten Vorstösse stark zugenommen hat; die Dauer der Ratsverhandlungen habe sich sogar proportional mehr verlängert als jene des NR. Mit der schriftlichen Begründung und Beantwortung könne Zeit gespart werden; anders als im NR solle aber weiterhin über jeden Vorstoss auch mündlich debattiert werden können, auch über unbestrittene Vorstösse (Bericht SPK-StR 19.5.1995 [BBl 1995 III 1461 ff.]). Mit der Änderung des GRS vom 21.6.2013 wurde die nur fakultative schriftliche Begründung von Mo. und Po. obligatorisch, was in der Praxis «bereits weitgehend Realität» war (Bericht SPK StR 29.8.2011 [BBl 2011 6821]).

14 Im Rahmen der von der SPK-NR in den Jahren 2007/2008 ausgearbeiteten Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (07.400) stand die Behandlung der parlamentarischen Vorstösse im Vordergrund der Diskussionen. Die SPK-NR beklagte in ihrem Bericht vom 29.8.2011, dass für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen zu wenig Zeit zur Verfügung steht, und stellte fest: «Die Vorschrift, wonach zwei halbe Tage pro Session für diesen Zweck reserviert werden müssen, wird chronisch missachtet» (BBl 2008 1875). Zur Abhilfe wurde vorgeschlagen, dass neu acht Stunden reserviert werden müssen, über deren Verwendung genau Buch geführt wird; wird diese Dauer in einer Session nicht erreicht, so muss sie in der nächsten Session entsprechend verlängert werden (Art. 28 Abs. 1 GRN; BBl 2008 1892). Im Weiteren wurden Behandlungsfristen für Kommissionsmotionen und -postulate sowie für Mo. des StR vorgeschlagen (Art. 28*a* Abs. 1 GRN), damit diese mehrheitsfähigen Vorstösse von Organen der BVers gegenüber den Vorstössen einzelner Ratsmitglieder wirksam privilegiert werden (BBl 2008 1892 f.). Beide Änderungen wurden vom NR mit grosser Mehrheit gegen den Widerstand seines Büros beschlossen (AmtlBull NR 2008 979 f.).

c) Rederecht zu Vorstössen

15 Art. 35 Abs. 4 GRN 1990 hielt nach wie vor fest: «Jedes Ratsmitglied kann sich zu Motionen und Postulaten äussern.» Dieser Satz stand allerdings im Widerspruch zur Schaffung der Beratungskategorien I–V (Art. 68 GRN 1990), in welche die Geschäfte eingeteilt werden sollten, und zwar je nach Bedeutung des Geschäftes mit eingeschränkten Rederechten (s. Art. 6 N 12). Erst mit Art. 48 Abs. 2bis GRN gemäss Revision vom 3.10.2008 (07.400) wurde eine für die Behandlung von Mo. und Po. geeignete Beratungskategorie geschaffen. Neben der Urheberin oder dem Urheber des Vorstosses und der Vertreterin oder dem Vertreter des BR, die «unabhängig von der Beratungsform» immer sprechen dürfen (Art. 46 Abs. 3 und 4 GRN), erhält das Wort, wer zuerst die Ablehnung des Vorstosses beantragt hat.

16 Die durch das GRN garantierten Rederechte sind in der jüngeren Vergangenheit in der Praxis allerdings missachtet worden, wenn der NR eine grössere Zahl von Vorstössen im

8 Ein Ratsmitglied opponierte vergeblich: «Ich möchte hier in aller Form gegen dieses Verfahren, die persönlichen Vorstösse industriell abzufertigen, protestieren. Es ist eines Parlamentes unwürdig, so viele Motionen und Postulate auf diese Weise zu erledigen» (AmtlBull NR 1981 1318).

Rahmen von «organisierten Debatten» (Art. 47 GRN) behandelt hat.[9] In einer «organisierten Debatte» wird eine Gesamtredezeit auf die Fraktionen aufgeteilt; einzelne Ratsmitglieder, die einen Vorstoss eingereicht haben, erhalten keine Redezeit. In der «organisierten Debatte» zum Thema «Zuwanderung» am 3.3.2010 wurden z.B. 132 Vorstösse traktandiert. In den 90 Minuten dieser Debatte argumentierten die Fraktionssprecher zum Thema im Allgemeinen, kaum zu den einzelnen Vorstössen. Anschliessend wurde in einem wahren Abstimmungsmarathon über die Vorstösse entschieden. Diese Praxis löste im StR Widerstand aus, weil auf diese Weise eine grössere Zahl angenommener Mo. an den StR ging, ohne dass die Argumente Pro und Contra hinlänglich bekannt gewesen wären. Im Rahmen der Sammelvorlage 10.440 für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts beschloss der StR daher auf Antrag seiner SPK einen neuen Art. 6 Abs. 4 ParlG, welcher das Rederecht für den Urheber und den ersten Bekämpfer einer Mo. oder Po. festschrieb (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6811 ff.]; AmtlBull StR 2011 907 ff.). Im NR stiess diese Regelung auf die Opposition des Büros, das seine ausschliesslich quantitative Zielsetzung der Behandlung einer möglichst grossen Anzahl von Vorstössen gefährdet sah. In einer emotionalen Debatte (AmtlBull NR 2012 2066 ff., 2095 ff.) manifestierte sich der Unwille vieler Mitglieder des NR über die Missachtung ihrer Rederechte; der Rat folgte auf Antrag seiner SPK schliesslich dem StR.[10]

d) Abschreibung von Vorstössen

17 Durch einfachen Ratsbeschluss vom 22.12.1931, d.h. ohne Änderung des GRN, stellte der NR Vorschriften über die Abschreibung von Vorstössen auf: Ein Vorstoss, dessen Urheber aus dem Rat ausscheidet und der nicht von einem anderen Ratsmitglied übernommen wird, sowie ein Vorstoss, der zwei Jahre nach seiner Einreichung vom Rat noch nicht behandelt ist, wurde neu ohne Behandlung durch den Rat abgeschrieben (Prot. NR 22.12.1931, 428).[11] Mit Art. 41 GRN 1946 und Art. 38 GRS 1946 wurde diese Praxis in den Ratsreglementen verankert.

18 Durch einen erfolgreichen Minderheitsantrag wurde mit dem ParlG die sog. «Vorstoss-Guillotine» abgeschafft. Mo. und Po, die zwei Jahre nach ihrer Einreichung vom Rat noch nicht behandelt worden sind, wurden nicht mehr ohne weiteren Ratsbeschluss automatisch abgeschrieben. Das Ratsbüro musste neu einen begründeten Antrag stellen, ob nach zwei Jahren die Behandlungsfrist für einen derartigen Vorstoss verlängert oder ob dieser abgeschrieben wird (Art. 119 Abs. 4 ParlG). Während die Mehrheit der SPK-NR den Nutzen einer solchen Regelung bezweifelte, versprach sich die Minderheit einen vermehrten Druck auf das Ratsbüro, die persönlichen Vorstösse innert nützlicher Frist zu traktandieren (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3583]). Der Erfolg der Minderheit zeigt die Sensibilität der Ratsmitglieder für die Wahrung ihrer individuellen Rechte auf. In der Praxis erwies sich die neue Vorschrift hingegen als schwierig handhabbar; die

9 Der NR hat in der Legislaturperiode 2007–2011 17 «organisierte Debatten» (davon zwölf a.o. Sessionen) zu parlamentarischen Vorstössen durchgeführt und dabei 542 Mo., 139 Po. und 320 Ip. erledigt (Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2012, Beilage).

10 Der NR wollte zuerst noch eine Ausnahme für «organisierte Debatten» vorsehen, beschränkte im GRN die Zahl der Vorstösse, die in diesem Rahmen behandelt werden dürfen, aber auf max. 20. Der StR hielt an seiner Lösung fest (AmtlBull StR 2013 471 f.); der NR schloss sich an (AmtlBull NR 2013 930 f.).

11 S. dazu auch die Berichterstattung der GPK zum Geschäftsbericht für das Jahr 1931 (StenBull NR 1932 220 f.); ebd. wird auch über eine frühere einmalige Abschreibung von 22 «veralteten» Po. am 3./5.11.1910 berichtet.

«Guillotine» wurde nach einigem Hin und Her mit der Revision des ParlG vom 3.10.2008 wieder eingeführt.[12]

3. Abänderung und Umwandlung von Vorstössen

19 Mit Art. 75 GRN 1962 und Art. 42 GRS 1962 wurde erstmals explizit geregelt, dass der Wortlaut einer Mo. (im NR auch eines Po.) im Verlaufe der Beratung nicht mehr geändert werden kann.[13] Zulässig war hingegen die Umwandlung einer Mo. in ein Po.[14] Art. 28 GRS 1975 ergänzte, dass auch die umgekehrte Umwandlung möglich ist, und präzisierte auf Antrag eines Mitglieds nach längerer Diskussion, dass im StR der Urheber zu jeder Umwandlung sein Einverständnis geben muss (AmtlBull StR 1975 503 f.). Im NR war dies jedoch nicht erforderlich (Prot. Kommission NR 3.4.1974, 3 f.). Mit der Revision des GVG vom 22.6.1990 wurde die Notwendigkeit der Zustimmung des Motionärs zur Umwandlung jedoch auf Gesetzesstufe und damit für beide Räte verbindlich festgeschrieben (Art. 22 Abs. 3 GVG 1990).

20 Mit dem Bericht der Studienkommission vom 29.6.1978 wurde zum ersten Mal der Vorschlag einer Vorberatung aller Mo. durch Kommissionen im Erstrat aufgebracht, aber wegen der «erheblichen Mehrbelastung der Kommissionen abgelehnt» (BBl 1978 II 1023, 1061 ff). Die Idee einer Aufwertung der Mo. durch eine Vorberatung in den Kommissionen des Erstrates wurde später wiederholt diskutiert, aber letztlich immer verworfen.[15]

21 Bei der Ausarbeitung des ParlG stellte die SPK-NR in ihrem Bericht vom 1.3.2001 fest: «Die Selektion der wenigen umstrittenen Motionen, die im Nationalrat zur materiellen Behandlung gelangen, ist weitgehend dem Zufall überlassen. Eine Prioritätensetzung nach politischen oder sachlichen Kriterien findet nicht statt» (BBl 2001 3504 f.). Als Weg zum Ziel einer besseren Selektion und Prioritätensetzung wurde diskutiert, dass neu jede Mo. im Erstrat von der sachlich zuständigen Kommission vorberaten werden sollte. Der Vorschlag ging davon aus, dass die Kommissionen anders als das Plenum des NR zeitlich in der Lage sein sollten, jede Mo. zu prüfen. Falls eine Kommission das Anliegen einer Mo. ganz oder teilweise aufnimmt, so reicht sie eine eigene Mo. der Kommission ein, welche im Ratsplenum prioritär behandelt werden muss. Damit könnten die mehrheitsfähigen Anliegen aus der grossen Menge der eingereichten Mo. herausgefiltert

12 S. dazu die Materialien zu *06.479 (Pa.Iv. Büro-NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen)* und zu *07.400 (Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen).*

13 Aus dem Prot. der ständerätlichen Kommission geht hervor, dass früher derartige Änderungen offenbar v.a. auf Grund von Vorbehalten des BR zu einem Text vorgenommen wurden, wodurch Meinungsverschiedenheiten über den definitiven Text entstehen konnten (Prot. Kommission StR 4.9.1962, 18).

14 In der Praxis erfolgten derartige Umwandlungen bereits seit den 1920er Jahren, wobei in der Übersicht der Verhandlungen bis zur Frühjahrssession 1988 eine ausdrückliche Änderung des Textes des ursprünglichen Vorstosses vorgenommen wurde (i.d.R.: «Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob […]»). Nachher wurde bloss noch vermerkt: «Die Motion wird in Form eines Postulates angenommen».

15 In der Praxis nicht umgesetzt wurde die mit mit der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen verbundene fakultative Lösung, wonach die Kommissionen, die neu «für die Vorberatung der Gesetzgebung in einem bestimmten Sachbereich gesamthaft verantwortlich zeichnen», auch die Vorberatung von Mo. und Po. von sich aus an sich ziehen können (Art. 29 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 GRN gemäss Teilrevision vom 4.10.1991). Derartige Mo. hätten vom Plenum zu den reservierten Sitzungszeiten privilegiert behandelt werden sollen (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 725]).

werden. Das Ratsmitglied, dessen Mo. von der vorberatenden Kommission nicht unterstützt oder verändert wird, hätte zwar das Recht, an seinem ursprünglichen Text festzuhalten und damit an den Rat zu gelangen. Dieses Recht bliebe allerdings wie in der bisherigen Praxis weitgehend theoretischer Natur, weil das Plenum des NR kaum Zeit zur Behandlung der von den Kommissionen nicht unterstützten Mo. finden würde. Die mehrheitsfähigen Mo. würden diesem Schicksal aber entgehen. Dieser Vorschlag wurde von der SPK des NR nicht übernommen, insb. weil sie eine zu starke Belastung der Kommissionen durch diese zusätzliche Aufgabe befürchtete (BBl 2001 3507 f.).[16] Aufgegriffen wurde der Vorschlag aber von der Mehrheit der SPK des StR, der im Rat am 5.3.2002 dann aber relativ knapp mit 21 zu 17 Stimmen abgelehnt wurde. Gegen die Vorberatung wurde insb. geltend gemacht, dass die Mo. durch diesen zusätzlichen Verfahrensschritt ihre «Dynamik» und «Unmittelbarkeit» verlieren würde (AmtlBull StR 2002 26 f.). Ins ParlG fand schliesslich nur eine bescheidene Neuerung Eingang, welche der angestrebten besseren Selektion der Mo. dienen soll: Mo. einer Kommission und des anderen Rates sind in den Räten privilegiert zu behandeln, d.h. vor allen anderen Vorstössen und auch vor Vorprüfungen der von der vorberatenden Kommission abgelehnten pa.Iv. und Kt.Iv.[17]

22 Bei der Ausarbeitung des ParlG setzte sich die SPK-NR die präzisere und damit verbindlichere Formulierung einer Mo zum Ziel. Aus der Sicht des NR war die bisherige Praxis der Umwandlung von Mo. in Po. ein wichtiger Grund für die Abwertung der Mo.: Der BR beantragte diese Umwandlung sehr häufig. Der Motionär resp. die Motionärin stand damit vor einer wenig befriedigenden Alternative: Entweder stimmte er resp. sie diesem Antrag und damit der Abschwächung der Mo. zu und hatte damit die Aussicht, dass das Po. am letzten Sessionstag diskussionslos (und damit auch i.d.R. ohne Echo in der Öffentlichkeit) angenommen wurde, oder er resp. sie hielt an der Mo. fest mit der Folge, dass ihre Behandlung verschoben wurde, mit grosser Wahrscheinlichkeit für zwei Jahre, womit sie unter die «Guillotine» der Abschreibung fiel (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3505]); zur Abschreibungs-«Guillotine» s. oben, N 17,18). Der vom BR unterstützte StR sah darin aus seiner Perspektive kein Problem. Im StR und durch die Vertreterin des BR wurde geltend gemacht, häufig enthalte eine Mo. positive Elemente, aber auch Einzelheiten, welchen nicht zugestimmt werden könne. In diesen Situationen sei die Umwandlung in ein Po. die zweckmässige Zwischenlösung, welche für den Motionär resp. die Motionärin befriedigender sei als die Ablehnung der Mo. (AmtlBull StR 2002 27 ff.). Diese Argumentation übersah, dass die bisherige Umwandlungsmöglichkeit durch die Abänderbarkeit der Mo. im Zweitrat ersetzt wurde (s. dazu Art. 121 N 10 f.). Die Räte hielten diese Differenz in drei Beratungen aufrecht. In der Einigungskonferenz setzte sich die Fassung des NR durch (AmtlBull NR 2002 2066; AmtlBull StR 2002 1249). Die Kommissionsberichterstatterin erklärte das schlussendlich erfolgreiche Konzept des NR wie folgt: «Der Erstrat würde nach unserer Sicht wie ein grober Filter wirken, den eine relativ geringe Zahl von Motionen passieren würde. Im Zweitrat prüft die Kommission die Motion dann eingehender und kann sie abändern, präzisieren, etwas streichen oder sie auch griffiger formulieren. Auch der Bundesrat kann mit Abänderungsanträgen auf die Motion einwirken» (AmtlBull NR 2002 1923).

---

16 Der Vorschlag wurde von der SPK-NR im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage 07.400 erneut geprüft und wiederum abgelehnt (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1876, 1895 f.]).

17 Mit den Änderungen des ParlG und des GRN vom 3.10.2008 (07.400) wurde auch eine weitere *pa.Iv. (06.416 Pa.Iv. Hämmerle. Vorrang für Kommissionsvorstösse)* umgesetzt. Die Privilegierung der Kommissionsvorstösse wurde dadurch verstärkt, aber aus dem ParlG gestrichen und ins GRN aufgenommen (s. dazu N 14 in fine), weil sich dieses Problem nur im NR stellt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Begriff des «Vorstosses» (Abs. 1 und 2)

23 Parlamentarische Vorstösse sind selbstständige (d.h. sich in formeller Hinsicht nicht auf einen anderen hängigen Beratungsgegenstand beziehende) Anträge oder Fragen von Mitgliedern oder Organen der BVers, die sich i.d.R. an den BR (zu den Ausnahmen s. N 28, 31) richten. Sie verpflichten den BR, Massnahmen zu ergreifen (Mo. und Po.) oder Auskünfte zu erteilen (Ip. und A). Mo. und Po. verpflichten den BR allerdings erst dann, wenn sie von beiden Räten (Mo.) oder von einem Rat (Po.) angenommen sind: Die Mo. oder das Po. eines einzelnen Ratsmitglieds oder -organs ist genau genommen bloss ein Motions- oder Postulats*entwurf*, der durch die Annahme zur Mo. oder zum Po. eines oder beider Räte wird.

24 Verfassungsgrundlage für die parlamentarischen Vorstösse bildet Art. 171 BV («Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen»); für Ip. und A kann auch Art. 169 BV («Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat […]») als Grundlage dienen. Auch Mo. und Po. werden gelegentlich als Instrumente der Oberaufsicht betrachtet.[18] Dies trifft i.d.R allerdings nicht zu: Die meisten Mo. und Po. dienen nicht der Oberaufsicht, sondern sind Hilfsinstrumente bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der BVers für die Gesetzgebung, Finanzbeschlüsse, Planungs- und Einzelakte. *Hilfs*instrumente sind es insofern, als die BVers diese Zuständigkeiten anders als mit dem Instrument der pa.Iv. nicht unmittelbar wahrnimmt, sondern den BR beauftragt, ihr Erlassentwürfe oder Prüfungsberichte im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zu unterbreiten.

25 Weil parlamentarische Vorstösse i.d.R. den BR, in seltenen Fällen das BGer verpflichten und damit das Verhältnis zwischen den Gewalten regeln, und weil sie ein grundlegendes Verfahrensrecht der Ratsmitglieder darstellen (vgl. Art. 6 Abs. 1 ParlG), brauchen sie nach Art. 164 BV eine gesetzliche Grundlage. Insofern ist die Liste der vier im ParlG erwähnten Formen parlamentarischer Vorstösse abschliessend. Das GRN kennt allerdings als weitere den BR verpflichtende Form eines Vorstosses die Frage in der Fragestunde (Art. 31 GRN), ohne dass die Regelung bloss auf Reglementsstufe bisher zu Kritik Anlass geboten hätte. Der BR wird durch eine Frage in der Fragestunde auf ähnliche Weise zur Beantwortung verpflichtet wie durch eine Ip. oder eine A (nur das Verfahren ist anders), so dass Art. 125 ParlG als gesetzliche Grundlage auch für die Frage in der Fragestunde betrachtet werden kann.

26 Dem Parlamentsrecht des Bundes weitgehend fremd geblieben ist die Erklärung oder Resolution, eine in vielen anderen Parlamenten gebräuchliche Form des Vorstosses, die bloss der Meinungsäusserung dient und keinen verbindlichen Auftrag an eine andere Gewalt, insb. die Regierung erteilt.[19] Das ParlG erwähnt zwar in Art. 71 Bst. f «Erklärungen

18 Bspw. der Antrag einer Minderheit der Verfassungskommission des NR, welcher die Bestimmung betr. die Aufträge an den BR in den Artikel über die Oberaufsicht aufnehmen wollte (Entwurf der Verfassungskommission des NR vom 21.11.1997 [BBl 1998 I 418]).

19 Die Parlamente der Westschweizer Kte., des Kt. TI und beider Basel kennen die «Resolution»/«résolution»; vgl. z.B. Art. 84 Grossratsgesetz des Kt. FR vom 6.9.2006: «Die Resolution ist der Antrag an den Grossen Rat, seiner Meinung über ein Ereignis in einer unverbindlichen Erklärung Ausdruck zu geben.» – EHRENZELLER bedauert, «dass im Parlamentsgesetz die Möglichkeit einer rechtlich (nicht aber politisch) unverbindlichen Beschlussform, beispielsweise eine Resolution, fehlt. Sie wäre ein echtes und in der Praxis leichter handhabbares Pendant zum Grundsatzbeschluss» (EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, 27).

der Räte oder des Bundesrates» als Beratungsgegenstände der BVers. Gemäss Art. 34 Abs. 1 GRN kann der NR «auf Antrag der Mehrheit einer Kommission zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben.»[20] Der analoge Art. 27 GRS gesteht das Recht zur Antragstellung auch einem einzelnen Ratsmitglied zu. In der Praxis finden diese Bestimmungen aber nur selten Anwendung.[21] Ihr Zweck wurde bei der Schaffung der «Erklärung des NR» wie folgt definiert: «Dieses Instrument bietet sich vor allem dann an, wenn zu einem Ereignis von grosser Bedeutung den Gefühlen und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck verliehen werden soll, ohne dass dadurch bereits bestimmte staatliche Massnahmen bewirkt werden» (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 726]). Gedacht wurde in erster Linie an aussenpolitische Ereignisse.

27 Eine pa.Iv. ist kein parlamentarischer Vorstoss im rechtlichen Sinne: Sie verpflichtet nicht eine der beiden anderen obersten Bundesbehörden, sondern dient der Ausübung des selbstständigen Initiativrechts des Parlaments (s. Art. 107 ParlG). In politologischer Hinsicht nimmt die pa.Iv. allerdings dieselben Funktionen der Interessenvertretung und Artikulation wahr wie die parlamentarischen Vorstösse und im Alltagsgebrauch wird sie häufig auch den parlamentarischen Vorstössen zugerechnet.

2. Vorstösse an die Ratsbüros (Abs. 3 und 5)

28 Gemäss Abs. 3 richten sich Vorstösse im Bereich des Parlamentsrechts an die jeweiligen Ratsbüros als zuständige Organe jedes Rates «für seine Leitung und für weitere ratseigene Angelegenheiten» (Art. 35 Abs. 1 ParlG). «Sich an das Ratsbüro richten» bedeutet, dass nicht der BR, sondern das jeweilige Ratsbüro seinem Rat Antrag stellt für Annahme oder Ablehnung einer Mo. oder eines Po. (Art. 118 Abs. 5 i.V.m. Art. 121 Abs. 1 und 124 Abs. 1 ParlG). Im Falle einer Annahme erhält das Büro den Auftrag, die Forderung umzusetzen, und wird Rechenschaft schuldig über die Erfüllung des Auftrages (Art. 118 Abs. 5 i.V.m. Art. 122 und 124 Abs. 3–5 ParlG). Das Büro beantwortet eine Ip. oder A

20 Verfahren nach der Einreichung: «Der Rat kann beschliessen, über den Entwurf zu einer Erklärung eine Diskussion zu beschliessen. Er kann den Entwurf annehmen, ablehnen oder an die Kommission zurückweisen» (Abs. 2). «Der Entwurf zu einer Erklärung wird abgeschrieben, wenn er nicht in der laufenden oder nächsten Session behandelt wird» (Abs. 3).

21 Die «Erklärung des BR» wurde mit der Totalrevision des GRN vom 4.10.1974 (Art. 39), die «Erklärung des StR» mit der Totalrevision des GRS vom 24.9.1986 und die «Erklärung des NR» durch Teilrevision des GRN vom 4.10.1991 eingeführt. Auch Art. 157 Abs. 2 BV erwähnt die «Erklärung des BR», zu deren Entgegennahme sich die VBVers versammelt. So weit die Praxis eruierbar ist – gesicherte Aussagen sind nicht möglich, weil behandelte «Erklärungen» nicht als eigene Geschäftskategorie registriert wurden –, scheint dieses Instrument erst im Jahr 2002 entdeckt (fünf Anwendungsfälle) worden zu sein. Es folgte eine weitere «Erklärung»: 04.203 Erklärung des Nationalrates zu Euro 2008 (AmtlBull NR 2004 992 ff.). Die Form der «Erklärung» war in diesem Fall angebracht, weil es sich um einen Appell an Dritte handelte, deren Handeln durch keine Bundesbehörde unmittelbar beeinflusst werden konnte: Alle «Beteiligten» an dem durch Beschwerde in Frage gestellten Bau des Stadions Zürich wurden aufgefordert, die Durchführung von Spielen der Fussball-Europameisterschaft in Zürich nicht zu gefährden. – Darauf wurde das Instrument offensichtlich vergessen und erst wiederentdeckt in der Sommersession 2013 anlässlich der Debatte um die abgelehnte dringliche «Lex USA»: *13.053/13.054 Erklärung StR/NR. Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten* (AmtlBull StR 2013 597; AmtlBull NR 2013 1109). Der StR/NR «erwartet, dass der Bundesrat im Rahmen des geltenden Rechts alle Massnahmen ergreift, um die Banken in die Lage zu versetzen, mit dem Department of Justice zu kooperieren»: Diese Formulierung geht allerdings weiter als eine unverbindliche Meinungsäusserung.

(Art. 118 Abs. 5 i.V.m. Art. 125 ParlG). Als «Bereich des Parlamentsrechts» muss insb. der gesamte Gegenstand des ParlG (s. Art. 1) betrachtet werden, also nicht nur die Regelung der internen Angelegenheiten des Parlaments, sondern auch die Regelung der Beziehungen zwischen der BVers und den anderen Gewalten, insb. dem BR.[22] Der BR ist hier in gewissem Sinn «Partei», und zwar der BVers gegenüberstehende Partei; es kommt ihm daher nicht das «erste Wort» zu, das für die politische Meinungsbildung und Entscheidfindung in der Praxis häufig eine präjudizierende Wirkung haben kann.

29 Problematisch sind Mo., die eine Änderung des Parlamentsrechts verlangen. Seit den 1970er Jahren wurden die meisten Änderungen des Parlamentsrechts auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitet, seit den 1990er Jahren i.d.R. durch die SPK. Art. 110 Abs. 2 ParlG bezeichnet denn auch ausdrücklich den «Weg der parlamentarischen Initiative» als «zweckmässig», wenn ein Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts ausgearbeitet werden soll. Trotzdem werden gelegentlich Mo. eingereicht, welche Änderungen des Parlamentsrechts verlangen. Das Nebeneinander von Mo. und pa.Iv. führt in diesem Bereich zu Verfahrensproblemen: Damit die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs begonnen werden kann, braucht es auf dem Wege der Mo. die Zustimmung beider Räte, auf dem Wege der pa.Iv. hingegen bloss die Zustimmung der Kommissionen beider Räte (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Zwei verschiedene Verfahren für denselben Zweck erscheinen wenig zweckmässig. Im Weiteren stellt sich regelmässig die Frage der Koordination zwischen Ratsbüro und SPK. Das Büro als eigentlicher Adressat einer Mo. ist aufgrund seiner zahlreichen anderen wichtigen Aufgaben und seiner relativ kurzen Sitzungszeiten i.d.R. weniger geeignet für die gesetzgeberische Arbeit als die SPK. Im NR wird häufig bereits die Stellungnahme des Büros i.S. von Art. 121 Abs. 1 ParlG an die SPK delegiert. Diese Probleme könnten gelöst werden, wenn die Mo. im Bereich des Parlamentsrechts durch eine entsprechende Ergänzung von Art. 118 Abs. 3 für unzulässig erklärt würde.

30 Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Instrument der Mo. im parlamentseigenen Bereich nicht dennoch beibehalten werden sollte, weil eine Mo. nicht nur eine Änderung eines Erlasses der BVers verlangen kann, sondern auch eine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des Adressaten (Art. 120 Abs. 1 ParlG), also hier der Büros oder der VwD. Ein Bsp.: Eine Mo. Guisan (04.3609) verlangte ein Rauchverbot im Parlamentsgebäude, was die VwD gestützt auf das von ihr ausgeübte Hausrecht in eigener Zuständigkeit (Art. 69 Abs. 1 ParlG) verfügen kann. Oder eine Mo. Marra (09.3946) forderte, dass an der ersten Sitzung einer neuen Legislaturperiode nach der Vereidigung die Nationalhymne gespielt werden muss, was durch die Ratsbüros im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Festlegung des Sessionsprogramms angeordnet werden kann. Aber diese Forderungen hätten ohne Weiteres auch auf dem Wege einer pa.Iv. erhoben werden können. Die Wahl dieses Instrumentes hätte die VwD oder die Ratsbüros nicht gehindert, diese Forderungen in eigener Zuständigkeit zu erfüllen. In diesem Fall hätte die pa.Iv. zurückgezogen werden können[23] oder es hätte ihr keine Folge gegeben werden müssen, weil ihr Anliegen schon erfüllt ist. Wären die Büros oder die VwD nicht bereit, eine angenommene Mo. in eigener Zuständigkeit zu erfüllen, so müssten sie gemäss Art. 120 Abs. 2 ParlG den Räten einen Erlassentwurf unterbreiten, mit welchem diese das Ziel der Mo.

22 Die französische Fassung («Lorsqu'elles se rapportent à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale […]») ist gegenüber den deutschen und italienischen Versionen zu eng formuliert und entspricht damit weder der Absicht des Gesetzgebers noch der Praxis.

23 So geschehen im Fall der pa.Iv. Graf-Litscher (09.486) betr. Transparenz über den Lobbyismus im Parlamentsgebäude, welche nicht durch eine Gesetzesänderung, sondern durch Beschlüsse der VwD umgesetzt wurde (vgl. AmtlBull NR 2011 468 f.).

erreichen können. Die oben erwähnten Mo. Guisan bzw. Marra hätten auch durch eine Änderung der ParlVV oder der Ratsreglemente umgesetzt werden können. Damit wären diese Mo. zu pa.Iv. geworden. Dies zeigt, dass im Bereich des Parlamentsrechts m.E. kein Grund besteht, neben dem in diesem Bereich einfacheren Weg der pa.Iv. noch den Weg der Mo. offen zu halten.

3. Vorstösse an die eidg. Gerichte oder an die AB-BA (Abs. 4, 4bis und 5)

31 Ein Vorstoss kann sich auch auf die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der eidg. Gerichte oder der BA bzw. der AB-BA beziehen. Solche Vorstösse können nicht durch den BR, sondern nur durch das BGer (das diese Aufgabe auch für die anderen eidg. Gerichte wahrnimmt: s. Art. 162 Abs. 2 ParlG; Art. 3 VGG; Art. 3 PatGG; Art. 34 StBOG) bzw. durch die AB-BA (s. Art. 162 Abs. 5 ParlG; Art. 129 StBOG) beantwortet werden. Die Mo. ist ausgeschlossen, weil diese Adressaten von Vorstössen nicht über das Initiativrecht verfügen, welches sie ggf. zur Erfüllung des Auftrages einer Mo. benötigen würden. Vorstösse an diese Behörden sind Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht, welche gegenüber diesen Justizbehörden in dem Sinne beschränkt ist, dass sie keine inhaltliche Kontrolle sein darf (vgl. Art. 26 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Eine Ip., welche Auskunft und Diskussion über die Begründung eines Urteils des BGer verlangt, müsste durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten also für unzulässig erklärt werden (gemäss Art. 23 GRN und Art. 19 GRS).

32 Seit Inkrafttreten des direkten Geschäftsverkehrs zwischen BVers und BGer mit dem ParlG am 1. 12. 2003 sind nur fünf Ip. gemäss Art. 118 Abs. 4 eingereicht und vom BGer beantwortet worden, alle aus dem Kreise der SVP.[24] Die Ratsmitglieder zeigten Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung dieser seltenen Sonderfälle: In vier Ip. wurden Fragen an den BR gestellt. In einem Fall (06.3729) liegt neben der Antwort des BGer auch eine Antwort des BR vor (der sich als unzuständig erklärte); in einem anderen Fall (05.3766) vermerkt das BGer, der BR habe die Ip. ihm zur Beantwortung weitergeleitet. Seit dem Amtsantritt der AB-BA am 1. 1. 2011 sind drei Ip. mit Fragen eingereicht worden, welche durch diese Behörde beantwortet worden sind.[25] Aufgrund der unabhängigen Stellung dieser Behörde gegenüber BR und BGer musste dieses Vorgehen gewählt werden, obwohl dafür noch keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage bestand (Abs. 4bis, in Kraft seit 25. 11. 2013). In allen acht Fällen von Ip. an das BGer oder an die AB-BA kam es, wie bei Ip. heute üblich (s. Art. 125 N 17), zu keiner Diskussion im Rat und damit zu keinem persönlichen Auftritt von Vertreterinnen und Vertretern dieser Behörden, wie er gemäss Art. 162 Abs. 2 und 5 ParlG vorgesehen wäre.

24 *05.3766 Ip. Freysinger. Bundesgerichtsbarkeit. Hat Französisch keine Chance mehr?; 06.3729 Ip. Mathys. Teure Informatik in den obersten Gerichten des Bundes; 08.3422 Ip. Kaufmann. Befangener Bundesrichter in Steuersachen; 11.3837 Ip. Fraktion V. Erledigungsstatistik am Bundesverwaltungsgericht; 12.4273 Ip. Brunner. IT-Dienstleistungen des Bundesgerichtes.*

25 *11.3815 Ip. Mörgeli. Verlängerung der Amtszeit zwecks Optimierung der Pension von Bundesanwalt Erwin Beyeler; 11.4168 Ip. Sommaruga Carlo. Mittel zur Verfolgung von Kriegsverbrechern. Schaffung einer Spezialeinheit; 12.3084 Ip. Rusconi. Glaubwürdigkeit der Bundesanwaltschaft wiederherstellen.*

4. Statistik der eingereichten Vorstösse

Eingereichte Vorstösse:[26] **33**

Legislaturperiode	Mo.			Po.			Ip.			A/EA			Empfehlung[27]
	NR	StR	Total	NR	StR	Total	NR	StR	Total	NR	StR	Total	Nur StR
1995–1999			920			583			1131			737	45
1999–2003			1120			621			1169			634	85
2003–2007	1249	157	1406	550	98	648	1304	182	1486	713	25	738	
2007–2011	1854	262	2116	631	117	748	1651	231	1882	555	20	575	
2011–2013[28]	756	92	848	376	71	447	1033	127	1160	215	16	231	

5. Allgemeine Würdigung der Vorstosspraxis

34 Die Vorstosspraxis des NR[29] erscheint in verschiedener Hinsicht wenig befriedigend: Das Problem der grossen Zahl der Vorstösse ist nicht gelöst und eine Lösung ist nicht in Sicht. Der grössere Teil der eingereichten Mo. und Po. (s. die statistischen Angaben zur Mo. bei Art. 121 N 16) kann nur oberflächlich mit stark beschränkten Rederechten und -zeiten behandelt werden (s. Art. 121, N 7) oder er wird gar ohne Behandlung im Rat abgeschrieben (s. dazu Art. 119 N 12 ff.; Abschreibung von Vorstössen ohne Behandlung im Rat). Abgesehen von einer kleinen Zahl von dringl. erklärten Ip. werden Ip. in der Praxis nie im Rat diskutiert. Diese Probleme könnten theoretisch gelöst werden, wenn entweder die Zahl der im NR eingereichten Vorstösse massiv verringert wird oder wenn die zur Verfügung stehende Beratungszeit des NR deutlich verlängert wird. Wie die bisherigen Diskussionen (s. Art. 118 N 9, 10, 14) zeigten, hat sich bisher weder der eine noch der andere Weg als gangbar erwiesen. Die beiden Lösungen sind auch nicht wünschbar: Voraussetzung einer massiven Verringerung der Anzahl eingereichter Vorstösse wären unverhältnismässige Einschränkungen eines grundlegenden Rechts der einzelnen Ratsmitglieder; eine deutliche Verlängerung der Beratungszeit des NR wäre ein weiterer, unerwünschter Schritt auf dem Weg vom Halbberufs- zum Berufsparlament.

35 Diese Situation mag zwar nicht befriedigen; mangels Alternativen ist diese Wertung allerdings wenig hilfreich.[30] Es trifft auch nicht zu, dass die Vorstösse als wichtige Instrumente des Parlaments ihre Wirkung weitgehend verloren hätten. Wer als Ratsmitglied ergebnisorientiert einen verbindlichen Auftrag an den BR bewirken will, kann dank der Reformen von 2002 und 2008 (s. N 14, 21) auf dem Weg über einen privilegiert zu behandelnden Kommissionsvorstoss sein Ziel erreichen, sofern der Vorstoss mehrheitsfähig ist. Vorstösse haben aber auch andere wichtige Funktionen: Sie dienen der *Artikulation* der vielfältigen, durch die Ratsmitglieder vertretenen Interessen, und sie ermöglichen

26 Quelle: Statistiken des Zentralen Sekretariats der PD. In dieser Quelle sind die Angaben für die Legislaturperioden bis 2003 nicht nach den Räten aufgeschlüsselt. S. auch die Statistik der Art der Erledigung von Mo. (Art. 121 N 16).

27 Nur bis 2003. S. Art. 120 N 4, 7.

28 1. Hälfte der Legislaturperiode (5. 12. 2011–24. 11. 2013).

29 Der StR ist insofern betroffen, als die Annahme einer Mo. der Zustimmung beider Räte bedarf.

30 Das gilt auch für die regelmässig in den Medien erscheinenden Polemiken über den angeblichen Aktivismus und die Profilierungssucht der Ratsmitglieder sowie die dadurch verursachten Kosten, garniert mit Bsp. von Vorstössen, die dem Schreibenden bes. absurd erscheinen.

eine öffentlich zugängliche *Kommunikation* zwischen den Ratsmitgliedern und dem BR. Der Aufwand für die Beantwortung der Vorstösse durch den BR erscheint durchaus vertretbar im Vergleich z.B. zum ca. zwölf Mal grösseren Aufwand für die Informationsdienste der Bundesverwaltung:[31] Die Geschäftsdatenbank «Curiavista» bietet mit den Vorstössen und den Antworten des BR eine fast unerschöpfliche Fundgrube des Wissens über die staatlichen Tätigkeiten und über die politischen Kontroversen zu diesen Tätigkeiten.[32] Die wichtige Artikulations- und Kommunikationsfunktion der Vorstösse wird somit nach wie vor erfüllt.

Art. 119

Allgemeine Verfahrensbestimmungen für Vorstösse

[1] Vorstösse können von der Mehrheit einer Kommission sowie während einer Session von einer Fraktion oder einem Ratsmitglied eingereicht werden.

[2] Ist ein Vorstoss inhaltlich teilbar, kann über die einzelnen Punkte getrennt beraten und abgestimmt werden.

[3] Der Wortlaut eines Vorstosses kann nach der Einreichung nicht geändert werden; vorbehalten bleibt Artikel 121 Absatz 3 Buchstabe b.

[4] …

[5] Ein Vorstoss eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, wenn:

a. der Rat den Vorstoss nicht innert zwei Jahren nach seiner Einreichung abschliessend behandelt hat; oder

b. die Urheberin oder der Urheber aus dem Rat ausscheidet und nicht ein anderes Ratsmitglied während der ersten Woche der folgenden Session den Vorstoss aufnimmt.

[6] …

Dispositions générales relatives à la procédure applicable aux interventions

[1] Une intervention peut être déposée par la majorité d'une commission et, pendant les sessions uniquement, par un groupe parlementaire ou par un député.

31 Gemäss Antwort des BR auf eine Ip *(10.3484 Ip. Reymond. Bereichern sich die PR-Agenturen auf Kosten des Bundes?)* kostete die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung im Jahre 2009 76,4 Mio CHF (AmtlBull NR 2010 Beilagen 243 f.). Die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle berechnete in ihrem Bericht vom 25.2.1999 zhd. der GPK (Parlamentarische Vorstösse. Verfahren, Statistiken, Kosten und das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge) Kosten von 4080 CHF pro Beantwortung eines Vorstosses (BBl 2000 3320 ff.). Bei durchschnittlich 1330 Vorstössen pro Jahr in der Legislaturperiode 2007–2011 ergeben sich inflationsbereinigt jährliche Kosten von ca. 6 Mio CHF. Diese Berechnung der Kosten der Handhabung grundlegender demokratischer Instrumente erscheint allerdings problematisch (s. dazu Bericht der SPK-NR vom 21.5.2010 zu *09.502 Pa.Iv. Fraktion RL. Kostentransparenz bei parlamentarischen Vorstössen* [AmtlBull NR 2010 Beilagen 229 f.]).

32 In diesem Sinn Frischknecht, Informationswert parlamentarischer Vorstösse, NZZ 23.6.2007.

[2] Lorsqu'une intervention concerne plusieurs points matériellement distincts, chacun d'eux peut faire l'objet d'une délibération et d'un vote distincts.

[3] Le libellé d'une intervention ne peut être modifié après le dépôt de celle-ci; l'art. 121, al. 3, let. b, est réservé.

[4] …

[5] Une intervention déposée par un député ou un groupe parlementaire est classée sans décision du conseil:

a. si le conseil n'a pas achevé son examen dans un délai de deux ans à compter de son dépôt;

b. si son auteur a quitté le conseil et qu'aucun autre député n'a repris l'intervention à son compte pendant la première semaine de la session suivante.

[6] …

Disposizioni procedurali generali

[1] Gli interventi possono essere presentati dalla maggioranza di una commissione nonché, durante la sessione, da un gruppo o da un parlamentare.

[2] Se un intervento è scindibile materialmente, i singoli punti possono essere discussi e votati separatamente.

[3] Il testo di un intervento depositato non può più essere modificato; è fatto salvo l'articolo 121 capoverso 3 lettera b.

[4] …

[5] Un intervento di un parlamentare o di un gruppo parlamentare è tolto dal ruolo senza decisione della Camera se:

a. la Camera non lo ha trattato definitivamente entro due anni dalla sua presentazione; o

b. il suo autore non fa più parte della Camera e nessun altro parlamentare lo riprende nella prima settimana della sessione successiva.

[6] …

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Urheber von Vorstössen und Zeitpunkt der Einreichung von Vorstössen (Abs. 1) 4
2. Unveränderbarkeit und Teilbarkeit von Vorstössen (Abs. 2 und 3) 10
3. Abschreibung von Vorstössen ohne Behandlung im Rat (Abs. 5) 12

Materialien

Bis 1975: GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR, Subkommission, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 11./12.2.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3504 ff., 3583 f.);

AmtlBull NR 2001 1360 f., AmtlBull NR 2002 958 ff., 1921; AmtlBull StR 2002 22 ff., 928 f., 1156; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
06.479 Pa.Iv. Büro-NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen: Bericht Büro NR 16.2.2007 (BBl 2007 3221); AmtlBull NR 2007 628 ff.
07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1875 f., 1881 f., 1893 ff.); Prot. SPK-NR, Subkommission, 5.4.2007, 23.5.2007, 27.6.2007, 5.9.2007; Prot. SPK-NR 11./12.1.2007, 1.11.2007, 22.5.2008; Prot. Büro-NR 2.4.2008; AmtlBull NR 2008 862 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.); Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 Dass ein Ratsmitglied einen Vorstoss einreichen kann, und dies nur während einer Session, war von jeher selbstverständlich. Erst Art. 32 GRN 1974 und Art. 35 GRS 1975 nennen die Kommissionen (wie «seit langem üblich» [AmtlBull NR 1973 1205]) als mögliche Urheber von Vorstössen, nur das GRN 1974 erwähnt in diesem Zusammenhang neu auch die Fraktionen. Dass bei teilbaren Mo. und Po. über die einzelnen Punkte getrennt abgestimmt werden kann, fand auch erst mit Art. 36 GRN 1974 und Art. 28 GRS 1975 Eingang in die Ratsreglemente. Eine Kommission konnte anders als ein Ratsmitglied oder eine Fraktion einen Vorstoss auch ausserhalb der Sessionen einreichen, aber nur «im Zusammenhang mit den von ihnen geprüften Vorlagen» (Art. 42 GRN 1974): man gestand also den Kommissionen noch kein Selbstbefassungsrecht zu, wie es mit der Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 anerkannt wurde (vgl. Art. 44 N 4, 15 ff.).

2 Zur Genese von Art. 119 Abs. 3 (Abänderbarkeit von Vorstössen) s. Art. 118 N 19 ff., von Abs. 5 (Abschreibung von Vorstössen) s. ebd. N 17 f.. Art. 119 Abs. 4 und 6 wurden mit der Wiedereinführung der «Abschreibungs-Guillotine» für seit mehr als zwei Jahren hängige Vorstösse im Rahmen der Änderung des ParlG vom 3.10.2008 aufgehoben (s. dazu Art. 118 N 18).

3 Die SPK-NR beantragte im Jahre 2008 im Rahmen der Sammelvorlage für verschiedene kleinere Änderungen des Parlamentsrechts (07.400) vergeblich, dass Vorstösse nicht nur von einem, sondern auch von zwei oder drei Ratsmitgliedern eingereicht werden können; s. dazu Art. 107 N 14).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Urheber von Vorstössen und Zeitpunkt der Einreichung von Vorstössen (Abs. 1)

4 Urheber bzw. Urheberin eines Vorstosses kann jedes Ratsmitglied (Art. 6 Abs. 1 ParlG), jede Kommission (Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG) und jede Fraktion (Art. 62 Abs. 2 ParlG) sein. Die Präzisierung, dass nur die «Mehrheit einer Kommission» einen Vorstoss einreichen darf, erscheint auf den ersten Blick als unnötige Selbstverständlichkeit. Ohne diese Präzisierung könnte aber aus Art. 76 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 76 Abs. 4 ParlG ein Recht auf die Einreichung eines Vorstosses einer Kommissionsminderheit abgeleitet werden. Eine Klarstellung im ParlG erschien zudem nötig, weil früher Vorstösse von Kommissionsminderheiten zugelassen waren (vgl. Art. 33 Abs. 3 GRN 1990, Art. 26 Abs. 3

GRS 1986[1]). Art. 160 Abs. 2 BV definiert das Antragsrecht als das Recht, «zu einem in Beratung stehenden Geschäft» Anträge zu stellen; gemäss Art. 76 Abs. 4 ParlG können von der Kommissionsmehrheit abgelehnte Anträge (gemeint sind Anträge gemäss Art. 160 Abs. 2 BV) als Minderheitsanträge eingereicht werden. Lehnt eine Kommission den Antrag für die Einreichung eines Vorstosses ab, so steht kein Geschäft in Beratung und Art. 76 Abs. 4 ist nicht anwendbar.

5 Ein Vorstoss wird beim Ratssekretariat des jeweiligen Rates eingereicht (Art. 72 Abs. 1 ParlG). In der Praxis reichten Fraktionen ihre Vorstösse bisher nur im NR ein. Auch Kommissionen können Vorstösse nur in ihrem Rat einreichen. Daraus folgt, dass z.B. die GK als Kommission der VBVers und die Delegationen der BVers gemäss Art. 60 ParlG im NR oder StR keinen Vorstoss einreichen können.

6 Vorstösse einzelner Ratsmitglieder und der Fraktionen können nur während der Sessionen eingereicht werden. Diese Vorschrift widerspiegelt einerseits die heute überholte Vorstellung von der BVers als Parlament, das nur als Plenum während der Sessionen aktiv ist. Andererseits ist die Beibehaltung der Vorschrift geeignet, die ohnehin grosse Zahl von Vorstössen, die häufig als spontane Reaktion auf aktuelle Ereignisse eingereicht werden, nicht noch weiter anwachsen zu lassen.[2]

7 Die Einschränkung des möglichen Zeitpunkts der Einreichung eines Vorstosses gilt nicht für die Kommissionen. Diese tagen i.d.R. zwischen den Sessionen und müssen das Instrument eines Vorstosses einsetzen können, um ihre Aufgabe gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. d ParlG zu erfüllen («Sie arbeiten Vorschläge in ihren Zuständigkeitsbereichen aus»).

8 Die Ratsreglemente enthalten zusätzliche Vorschriften für die Einreichung von Vorstössen. Art. 26 GRN und Art. 22 GRS verlangen eine Trennung des Wortlautes des Vorstosses von seiner Begründung, was im Rahmen der Überprüfung der Vorstösse «auf die formale Rechtmässigkeit» (Art. 23 GRN, Art. 19 GRS) regelmässig zu Interventionen Anlass gibt. Die Begründung ist im NR für Mo., Po. und Ip. fakultativ, im StR für Mo. und Po. obligatorisch, mit Ausnahme von Mo. und Po. einer Kommission. Nicht durch die Ratsreglemente, sondern durch Beschluss der Ratsbüros wurde festgelegt, dass ein Vorstosstext inkl. Begründung max. 2400 Zeichen enthalten darf (Vademecum für die Ratsmitglieder, 49. Legislaturperiode, 40).

9 Art. 29 GRN und Art. 25 GRS sehen zudem vor, dass ein Vorstoss von mehreren Ratsmitgliedern mitunterzeichnet werden kann. Den Mitunterzeichnenden stehen im Verfahren keine Rechte zu; insb. kann die Urheberin oder der Urheber den Vorstoss auch ohne ihre Zustimmung zurückziehen.

2. Unveränderbarkeit und Teilbarkeit von Vorstössen (Abs. 2 und 3)

10 Der Wortlaut eines Vorstosses kann, von einer eng begrenzten Ausnahme abgesehen (s. dazu Art. 121 N 9–11), nicht geändert werden, weder durch die Urheberin oder den Urheber selbst noch durch einen Änderungsantrag bei der Behandlung in der Kommission oder im Rat.

---

1 Ausserdem sah auch Art. 45ter Abs. 2 GVG i.d.F. vom 22.6.1979, in Kraft bis am 14.5.1984, Richtlinienmotionen von Kommissionsminderheiten vor. S. Art. 146 N 3, 5.

2 Vgl. dazu *05.3491 Mo. de Buman. Einreichen von Interpellationen und Anfragen auch ausserhalb der Session;* vom NR abgelehnt am 4.6.2007 (AmtlBull NR 2007 632 f.).

11 Von der unzulässigen Abänderung des Textes einer Mo. oder eines Po. zu unterscheiden ist die Aufteilung einer Mo. oder eines Po. Voraussetzung für die Teilbarkeit ist, dass die einzelnen Teile für sich allein einen Sinn ergeben. In der Praxis kommt eine Aufteilung z.B. bei Aufzählungen verschiedener Teilforderungen in Frage, welche teils befürwortet, teils abgelehnt werden können. Die Teilforderungen müssen mit Ziff., Bst., Absatzzeichen u.ä. voneinander getrennt sein; ein Vorstoss ist nicht teilbar, wenn verschiedene Forderungen in einem unstrukturierten Fliesstext gestellt werden.[3] Nur diese Vorgehensweise erlaubt, dass die Räte klare Beschlüsse fassen und dass die Urheberin oder der Urheber ggf. einen Teil eines Vorstosses zurückziehen kann. Art. 78 Abs. 1 ParlG ist anwendbar: Verlangt ein Ratsmitglied eine getrennte Abstimmung, so muss die Kommission oder der Rat getrennt abstimmen; d.h. das Begehren für getrennte Abstimmung ist kein Ordnungsantrag, über den abgestimmt wird, sondern ein Verfahrensrecht des einzelnen Ratsmitglieds. Art. 119 Abs. 2 ist anwendbar in allen drei Verfahrensphasen der Behandlung einer Mo. (Beratung im Erstrat, im Zweitrat und im Falle einer Änderung durch den Zweitrat in der Differenzbereinigung durch den Erstrat; vgl. Art. 121 N 6, 9 u. 12).

3. Abschreibung von Vorstössen ohne Behandlung im Rat (Abs. 5)

12 Zwei grundlegend verschiedene Formen der Abschreibung von Vorstössen müssen unterschieden werden: einerseits die in Art. 122 und 124 ParlG geregelte Abschreibung von Mo. und Po. durch entsprechende Ratsbeschlüsse, nachdem ein Vorstoss vorher von den Räten bzw. von einem Rat angenommen worden ist, und andererseits die in Art. 119 Abs. 5 geregelte Abschreibung von Vorstössen ex officio, d.h. ohne dass dem Rat ein entsprechender Antrag gestellt wird und ohne dass der Rat darüber Beschluss fasst. In zwei Fällen wird es nicht als sinnvoll betrachtet, einen Vorstoss weiter hängig bleiben zu lassen:

13 a. Wenn der Vorstoss während zwei Jahren im Rat hängig geblieben ist, ohne abschliessend behandelt worden zu sein, so kann davon ausgegangen werden, dass der Vorstoss i.d.R. seine Aktualität verloren hat. Ist dies ausnahmsweise nicht der Fall, so hindert keine Vorschrift das Ratsmitglied oder die Fraktion, den Vorstoss erneut einzureichen. Dass dies nur selten geschieht, kann als Nachweis gelten, dass die Annahme der eingebüssten Aktualität solcher Vorstösse i.d.R. zutrifft. «Abschliessend behandelt» bedeutet, dass der häufige Verfahrensbeschluss für die Verschiebung der Behandlung eines Vorstosses bei der Anrechnung der Zweijahresfrist nicht in Betracht gezogen wird. Die Behandlung von am letzten Sessionstag traktandierten Vorstössen wird im NR durch stillschweigenden Ratsbeschluss regelmässig verschoben, wenn ein Ratsmitglied eine Mo. oder ein Po. bekämpft oder wenn eine Urheberin oder der Urheber einer Ip. die Diskussion zur Antwort des BR verlangt (Art. 125 Abs. 4 ParlG).

14 b. Wenn die Urheberin oder der Urheber eines Vorstosses aus dem Rat ausscheidet, so verliert der Vorstoss seine «raison d'être»; hier zeigt sich der Charakter der Vorstösse als individuelle Handlungsmittel der einzelnen Ratsmitglieder. Den anderen Ratsmitgliedern wird allerdings die Gelegenheit geboten, den Vorstoss während der ersten Woche der dem Ausscheiden folgenden Session «aufzunehmen». In der Praxis organisieren die Fraktionen diese «Übernahme» von Vorstössen. Der Name des ursprünglichen Autors

3 Ein entsprechender Antrag des BR für die teilweise Annahme bzw. Ablehnung einer *Mo. Altherr für eine «Nationale Strategie der Krebsbekämpfung» (11.3584)* wurde vom Präsidenten des StR als unzulässig bezeichnet (AmtlBull StR 2011 1021 f.).

resp. der ursprünglichen Autorin des Vorstosses wird in Klammern gesetzt, und der Name des den Vorstoss aufnehmenden Ratsmitgliedes wird nachgestellt.[4]

15 Die Bestimmung über die Abschreibung nach zwei Jahren ohne Behandlung durch den Rat (die sog. «Guillotine») findet im NR breite Anwendung.[5] Die «Guillotine» fällt im NR (im StR gelangte sie bis anhin nie zur Anwendung) deswegen derart häufig, weil die dem Rat zur Verfügung stehende Beratungszeit nicht ausreicht, um die grosse Zahl von hängigen Vorstössen zu behandeln. Dieses Problem kann allerdings nicht allein dadurch gelöst werden, dass auf die immer wieder kritisierte «Guillotine» verzichtet wird. Dieser Verzicht würde nur dazu führen, dass die Liste hängiger Vorstösse übermässig verlängert wird und viele Vorstösse erst dann zur Behandlung gelangen, wenn sie ihre Aktualität verloren haben. Die «Guillotine» würde nur dann überflüssig, wenn Massnahmen getroffen werden könnten, welche entweder die Zahl der im NR eingereichten Vorstösse massiv verringern oder welche die zur Verfügung stehende Beratungszeit des NR deutlich verlängern, was aber illusorisch scheint (s. dazu Art. 118 N 34).

4 Bsp.: *11.3399 Mo. (Lachenmeier-Thüring) Teuscher. Die SBB ohne Atomstrom.* Am 14.4.2011 von NR Anita Lachenmeier-Thüring (GPS/BS) eingereicht. In Folge der Nichtwiederwahl der Urheberin am 5.12.2012 von NR Franziska Teuscher (GPS/BE) übernommen.

5 S. dazu die Zahlen aus der Legislaturperiode 2007–2011 in Art. 121 N 16.

2. Abschnitt: Motion

Art. 120

Gegenstand

[1] Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen.

[2] Ist der Bundesrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

[3] Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

Objet

[1] La motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure.

[2] Si le Conseil fédéral est compétent pour prendre la mesure, il le fait ou soumet à l'Assemblée fédérale le projet d'un acte par lequel la motion peut être mise en œuvre.

[3] Une motion visant à influer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours est irrecevable.

Oggetto

[1] La mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento.

[2] Se è competente per prendere il provvedimento richiesto, il Consiglio federale vi provvede direttamente o sottopone all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo che consenta di conseguire lo scopo della mozione.

[3] La mozione è inammissibile se si intende influire su una decisione amministrativa o una decisione su ricorso da prendere in una procedura disciplinata dalla legge.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Unklare Rechtswirkung der Mo. unter der Herrschaft des GVG	1
2. Totalrevision BV 1999	5
3. Parlamentarische Einflussnahme auf Leistungsaufträge des BR	6
4. ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Auftrag zur Ausarbeitung eines Entwurfs der BVers (Abs. 1)	11
2. Auftrag zum Treffen einer Massnahme (Abs. 1 und 2)	14
3. Unzulässigkeit einer Mo. (Abs. 3)	22

Materialien

11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1024 ff.).

78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Prot. erweitertes Büro-StR 30.9.1985, 20.1.1986, 17.2.1986; Bericht erweitertes Büro-StR 15.5.1986 (BBl 1986 II 1289 ff., insb. 1343 f.); AmtlBull StR 1986 493 ff., insb. 497 f.; GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).
86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Bericht erweitertes Büro-StR 19.6.1986 (BBl 1986 II 1381); Prot. Kommission-StR 17.8.1988, 7.4.1989; Prot. Kommission-NR 11.2.1987, 1.4.1987, 6.5.1987, 9.11.1988; AmtlBull StR 1986 500 f.; AmtlBull NR 1987 1603 ff.; AmtlBull StR 1988 429 ff.; AmtlBull NR 1989 123 ff.; AmtlBull StR 1989 226 f.; AmtlBull NR 1990 1 ff., 1206; AmtlBull StR 1990 280; Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» 15.12.1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1987 (BBl 1997 III 1484 ff.); AmtlBull NR 1998 132 ff., 1437 f., 2373 f.; AmtlBull StR 1998 509 f., 866 f., 1243.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3499 ff.); AmtlBull NR 2001 1361 ff.; AmtlBull 2002 NR 960 f., 1921 ff., 2066; AmtlBull StR 2002 23 ff., 929 f., 1156, 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1. Unklare Rechtswirkung der Mo. unter der Herrschaft des GVG

1 Im 19. Jh. war die Definition der Rechtswirkung der Annahme eines selbstständigen Antrages für einen Auftrag an den BR kein Thema. Ein Rat fasste über die Mo. eines Ratsmitgliedes den Beschluss, ob sie erheblich zu erklären sei oder nicht. Ein positiver Entscheid konnte bedeuten, dass eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wurde; eine derartige Mo. war also gemäss heutigem Verständnis eine pa.Iv.[1] Von Beginn weg viel häufiger wurde mit einer Mo. aber der BR beauftragt. In vielen Fällen wurde dabei nicht die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verlangt, sondern der BR wurde bloss zur Prüfung eingeladen. Eine Mo. konnte also auch ein Po. im heutigen Sinne sein; dasselbe galt aber auch umgekehrt. Für das 19. Jh. bilanziert PFISTER: «Eine verlässliche Definition des Postulats jener Zeit ist auch nachträglich nicht möglich. […] Zuletzt blieb als einziges Merkmal der Auftrag an den Bundesrat. Ob der Auftrag mehr in die Form des Wunsches, der Einladung oder einer Weisung gekleidet war, scheint keine rechtliche Qualifikation bedeutet zu haben, sondern den psychologischen und politischen Umständen entsprungen zu sein» (PFISTER, Vorstösse, 410). Kein Kriterium war, weder bei der Mo. noch beim Po., ob die Forderung auf einen Gesetzgebungsakt oder auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln, auf den Zuständigkeitsbereich der BVers oder des BR abzielte. Gemäss SEILER war es durchaus üblich, dass die BVers dem BR Aufträge für den Erlass von Verordnungen erteilte oder dass sie konkrete Entscheide des BR kritisierte und ihn anwies, künftig anders zu entscheiden (SEILER, Gewaltenteilung, 428, mit konkreten Bsp. und weiteren Quellenhinweisen).

2 Gegen Ende des 19. Jh. begann eine allmähliche «fundamentale Uminterpretation des positiven Verfassungsrechts» in Lehre und Praxis (SEILER, Gewaltenteilung, 443 ff.). An-

1 Dieser Typus der Mo. verschwand erst mit dem GVG 1962. Erst mit der Verankerung des Instrumentes der pa.Iv. durch die Revision des GVG vom 24.6.1970 wurde die pa.Iv. von den parlamentarischen Vorstössen, die sich primär an den BR richten, klar abgegrenzt (s. dazu Art. 107 N 1 ff.).

stelle von Vielen sei hier BURCKHARDT zitiert, der ab 1905 als «Abteilungschef für Gesetzgebung und Rechtspflege»[2] im EJPD auch massgeblichen Einfluss auf die Praxis hatte: «Wenn man die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der BVers und des BR sauber auseinanderhalten will, darf man der BVers auch die Befugnis nicht zugestehen, dem BR rechtsverbindliche *Weisungen* über seine Verw.-Tätigkeit zu geben» (BURCKHARDT, Art. 71, 642). Die Justizabteilung des EJPD hielt einige Jahrzehnte später in diesem Sinne in einem Gutachten fest: «In Verwaltungssachen, die ausschliesslich in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen, kann die Bundesversammlung dem Bundesrat nicht in Form einer Motion verbindliche Weisungen erteilen» (VEB 1961 39 f.).[3] Der NR folgte dieser Doktrin, indem er mit Art. 31 Abs. 2 GRN 1974 festlegte: «Motionsvorschläge, die auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Verwaltungsakt oder Beschwerdeentscheid einwirken wollen oder deren nachträgliche Änderung verlangen, sind unzulässig.»

3 Mo. im delegierten Zuständigkeitsbereich des BR, also insb. Mo. mit der Forderung nach einer Änderung einer VO des BR blieben damit zulässig. Erst eine Stellungnahme der Justizabteilung des EJPD erklärte mit Nachdruck auch derartige Mo. für unzulässig (VPB 1978 43.1). Parallel dazu hatte auch Prof. Kurt Eichenberger in seinem im Auftrag der «Studienkommission der eidg. Räte ‹Zukunft des Parlaments›» erstellten «Rechtsgutachten über Fragen des Motionsrechts der Bundesversammlung im Bereiche der allgemeinen Oberaufsicht über die Verwaltung» vom 18.9.1976 dieselbe Schlussfolgerung gezogen. Die «Studienkommission» folgte dieser Argumentation allerdings nicht und stellte «fest, dass die ‹Verbindlichkeit› der Motion im Sinne des Geschäftsverkehrsgesetzes nur eine politische sein kann, sogar auch dort, wo es sich um eine ‹echte› Motion handelt, weil zur Durchsetzung ohnehin keine rechtliche Sanktion besteht» (Bericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1026]).

4 In der Folge versuchte das Büro-StR mit Bericht und Gesetzesentwurf vom 19.6.1986 (BBl 1986 II 1381) vergeblich, im GVG festzuschreiben, dass für Vorstösse, die sich auf den «ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates» oder «auf den an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich» beziehen, das Instrument der unverbindlichen *«Empfehlung»* zu wählen und die Form der verbindlichen Mo. unzulässig sei.[4] Der StR konnte seine Definitionen zwar in seinem Geschäftsreglement (Art. 25 Abs. 1 und 2 GRS 1986) verankern. Der NR stimmte auf Stufe des GVG dieser Einschränkung in einem bis 1990 dauernden Differenzbereinigungsverfahren aber nicht zu. Art. 22 GVG i.d.F. vom 22.6.1990 liess die Frage deshalb offen, welche Rechtswirkung eine auf den Zuständigkeitsbereich des BR zielende Mo. haben kann, und auch die Praxis blieb uneinheitlich. Auch der BR und der StR verzichteten nicht selten darauf, eine nach ihren Kriterien vorliegende Unzulässigkeit geltend zu machen; insb. wenn sie das Anliegen einer Mo. inhaltlich unterstützten.[5]

2 Staatskalender der Schweiz. Eidgenossenschaft, 1906, 86.
3 Als Bsp. wird hingewiesen auf eine «in Aussicht gestellte» Mo. betr. Festsetzung des Milchgrundpreises, wozu nach Art. 4 des Milchbeschlusses vom 29.9.1953 (AS 1953 1109) der BR allein zuständig sei: Auf eine derartige Mo. wäre nicht einzutreten.
4 S. dazu die ausführliche Darstellung in: MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 240 ff.
5 Bsp. in: MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 242 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 518 f.

2. Totalrevision BV 1999

5 Ein erster grundlegender Schritt zur Klärung der Verhältnisse konnte mit Art. 171 BV 1999 getan werden.[6] Die SPK beider Räte hatten gestützt auf den Vorschlag ihrer Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 464 ff.]) folgende Klärung vorgeschlagen: Die BVers «kann dem Bundesrat Aufträge erteilen, diese wirken im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf» (Bericht SPK NR/StR 6.3.1997 [BBl 1997 III 315]). Während der NR dieser Definition zweimal zustimmte (AmtlBull 1998 NR 132 ff., 1437 f.), lehnte sie der StR – der vehementen Opposition des BR folgend – zweimal ab (AmtlBull 1998 StR 509 f., 866 f.). In der dritten Beratung folgte der StR aber – trotz aufrecht erhaltenem Grollen von BR Arnold Koller – einer Kompromissformel des NR (AmtlBull 1998 NR 2373 f., AmtlBull 1998 StR 1243), welche bloss den Grundsatz verankerte, dass die BVers mit Aufträgen auf den Zuständigkeitsbereich des BR einwirken kann. Die genauere Definition dieser «Einwirkung» wurde dem Gesetzgeber überlassen.

3. Parlamentarische Einflussnahme auf Leistungsaufträge des BR

6 Einen ersten Niederschlag fanden die Arbeiten der von den SPK eingesetzten Expertenkommission und ihr Konzept einer «Richtlinienmotion» im Gefolge der Einführung von Elementen der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» durch das RVOG vom 21.3.1997. Art. 44 RVOG sah vor, dass der BR an bestimmte Bundesämter «Leistungsaufträge» erteilen kann. Bei der Beratung des RVOG wurde auf Antrag der SPK in Art. 22^{quater} GVG 1962 der *«Auftrag»* als neues parlamentarisches Instrument verankert. Damit sollte das Parlament auf die Erteilung von Leistungsaufträgen Einfluss nehmen können. Weil damit auf den Zuständigkeitsbereich des BR eingewirkt wurde, wurde die Rechtswirkung des «Auftrags» definiert als *«Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf»* – in impliziter Abgrenzung von der «Weisung», als welche die Mo. verstanden wurde. Art. 22^{quater} GVG 1962 musste durch Ausführungsbestimmungen mit den Änderungen des GRN und des GRS vom 19.12.1997 umgesetzt werden (AS 1998 782 ff., 785 ff.). In der Praxis gelangte dieses neue parlamentarische Instrument in den fünfeinhalb Jahren seiner Existenz nie zur Anwendung. Aber durch die Schaffung des «Auftrages» wurde ein Präjudiz geschaffen für ein parlamentarisches Instrument, mit welchem die BVers auf den Zuständigkeitsbereich des BR einwirkt.

4. ParlG

7 Die ungeklärte Rechtswirkung der Mo. vermochte in verschiedener Hinsicht nicht zu befriedigen. Wie der erläuternde Bericht der SPK-NR zum ParlG fest hält, müssen NR und StR zusammen wirken, um dem BR wirkungsvoll Aufträge erteilen zu können; die widersprüchliche Definition der Mo. schwächte offensichtlich die Stellung des Parlamentes als Ganzes (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3500]). Im Weiteren kritisierte der Bericht insb. die Unterscheidung zwischen Mo. und Empfehlung (s. N 4). Diese gehe «nicht von den praktischen Bedürfnissen des politischen Lebens aus, weil sie rechtsdogmatischer und statischer Natur ist». Die Zuständigkeitsordnung sei aber nicht statisch ein für alle Mal festgelegt, sondern veränderbar. Mit einer Mo. würden in erster Linie politische

6 S. die zusammenfassende Darstellung in Graf, Gewaltenteilung, 11 ff.; Mastronardi, Art. 171 BV; Sägesser, Bundesbehörden, 353 ff.

Ziele angestrebt; erst in zweiter Linie interessiere, auf welchen Wegen diese Ziele erreicht werden können. Für den Autor oder die Autorin eines Vorstosses sei es häufig schwierig festzustellen, in wessen Zuständigkeit die Realisierung seines Anliegens fällt. Die Unterscheidung zwischen Mo. und Empfehlung verleite zudem dazu, dass häufig über die Form gestritten werde, um nicht inhaltlich Stellung nehmen zu müssen. Die Einführung des «Auftrags» als zusätzliches Instrument (s. N 6) sei als (weitgehend theoretischer) «Testlauf» sinnvoll gewesen; auf die Dauer sollte das Instrumentarium aber vereinfacht werden (BBl 2001 3500).

8 Die SPK orientierte sich bei der Ausarbeitung des ParlG zuerst naheliegenderweise an jener Definition der Rechtswirkung der Mo., welche sie bereits bei den Vorarbeiten zur neuen BV vorgeschlagen hatte. Eine Subkommission beider SPK, welche in einer Vorphase der Ausarbeitung des ParlG verschiedene Grundsatzfragen diskutierte, übernahm an ihrer Sitzung vom 19.4.1999 nach kurzer Diskussion oppositionslos diesen Vorschlag. Dieser Vorschlag war denn auch im Vorentwurf vom 30.9.1999 für ein neues ParlG enthalten, welchen das Sekretariat der SPK u.a. auch mehreren Staatsrechtsexperten zur Stellungnahme unterbreitete. Hansjörg SEILER kritisierte in seiner Stellungnahme vom 15.11.1999 (unv., bei den Kommissionsakten), dass dieser Vorschlag offenbar von der falschen Vorstellung ausgehe, «es gebe von Verfassungs wegen einen ‹eigenen› Zuständigkeitsbereich des Bundesrates, in den die Bundesversammlung nicht eingreifen dürfe». Dem sei entgegenzuhalten: «Der ‹eigene› Zuständigkeitsbereich des Bundesrates steht von Verfassungs wegen immer zur Disposition des Gesetzgebers.» Daraus folgt: «Grundsätzlich kann die Motion alles verlangen […]. Solange aber eine gesetzliche Zuständigkeitsordnung besteht, dann gilt diese.» SEILER veranschaulichte seine Überlegungen an folgendem Bsp.: Eine angenommene Mo., welche die Beibehaltung der Preisbindung im Buchhandel verlangt, kann nicht als unmittelbar verbindliche Weisung gegenüber der Wettbewerbskommission wirken und auch den BR nicht verpflichten, von seiner Zuständigkeit gemäss Art. 31 Kartellgesetz Gebrauch zu machen, ausnahmsweise eine Wettbewerbsbeschränkung vorzusehen. Eine derartige Mo. sollte aber den BR verpflichten können, eine Gesetzesänderung zu unterbreiten, mit welcher die Preisbindung im Buchhandel festgelegt wird. Das Sekretariat der SPK übernahm dieses «Konzept Seiler» in seinem Vorentwurf vom 31.1.2000, welcher als Grundlage für die Beratungen in der Kommission diente. In der Kommissionssitzung vom 29.6.2000 liess sich aber nur eine Kommissionsminderheit (angeführt von NR Ruedi Lustenberger [CVP/LU]) von diesem neuen Konzept überzeugen; eine Mehrheit hielt an der «Richtlinien»-Wirkung der Mo. im Zuständigkeitsbereich des BR fest (Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 13 ff.).

9 Im NR obsiegte am 3.10.2001 die Minderheit Lustenberger indessen mit 59 zu 55 Stimmen über die Kommissionsmehrheit (AmtlBull NR 2001 1362 f.). Der StR folgte entgegen dem Antrag seiner SPK am 5.3.2002 mit 18 zu 17 Stimmen dem BR, welcher der Mo. in seinem Zuständigkeitsbereich nur den Charakter einer Richtlinie einräumen wollte und welcher zudem die von der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit vorgesehene explizite Begründungspflicht des BR bei einer Abweichung von der Richtlinie streichen wollte (AmtlBull StR 2002 25). In den zweiten und dritten Beratungen hielten beide Räte an ihren Positionen fest, so dass diese offene Frage durch die Einigungskonferenz vom 11.12.2002 zu entscheiden war. Dass dort schliesslich die nationalrätliche Fassung obsiegte, ergab sich einerseits aus dem einheitlicheren Auftreten und der offensichtlich stärkeren Motivation der nationalrätlichen Delegation (der NR hatte sich in der dritten Beratung mit 159 zu 3 Stimmen für das Festhalten an seiner Version und gegen die Version von StR und BR ausgesprochen), andererseits auch aus dem Umstand, dass mit dem Einigungsantrag über alle verbliebenen Differenzen gesamthaft entschieden werden

muss und folglich ein «do ut des» stattfindet: Der StR gab nach in den strittigen Fragen der Rechtswirkung der Mo. und der Aufhebung der Möglichkeit der Umwandlung einer Mo. in ein Po. (s. dazu Art. 118 N 22); dafür verzichtete der NR darauf, für beide Räte ein elektronisches Abstimmungsverfahren durchsetzen zu wollen (AmtlBull 2002 NR 2066, AmtlBull 2002 StR 1249).

10 Was die inhaltliche Argumentation in den Ratsdebatten betrifft, so fällt auf, dass die Bundeskanzlerin als Vertreterin des BR und die Mehrheit des StR mit der «Richtlinien»-Mo. etwas verteidigten, was BR und StR kurze Zeit zuvor im Rahmen der Beratungen über die neue BV noch vehement als Verletzung der Gewaltenteilung und «Kompetenzvermischung» bekämpft hatten. Dafür wurde derselbe Vorwurf nun gegenüber der neuen Formulierung des NR erhoben: «Der Bundesrat möchte daran festhalten, dass seine Entscheidungskompetenz und -verantwortung in seinem Zuständigkeitsbereich gewahrt bleiben. Dies ist mit dem Beschluss des Nationalrates nicht gewährleistet, im Gegenteil: Der Nationalrat ging mit seiner Formulierung über Artikel 171 der Bundesverfassung hinaus» (AmtlBull 2002 StR 25; Votum Bundeskanzlerin Huber am 5.3.2002). Im NR wurde dem zu Recht entgegengehalten, «dass es sich offensichtlich um ein Missverständnis handelt.» Der BR werde ja eben gerade nicht gezwungen, z.B. eine in seiner Zuständigkeit liegende VO zu ändern. Er werde lediglich verpflichtet, dem Parlament eine Gesetzesänderung mit demselben inhaltlichen Effekt zu unterbreiten – wo liege da der Unterschied zur altbekannten Gesetzgebungsmotion? Wobei jeweils zu bedenken wäre, dass die direkte Umsetzung über eine Verordnungsänderung viel effizienter sei als der Umweg über die Gesetzesänderung (AmtlBull 2002 NR 1921; Kommissionsberichterstatterin Vallender am 3.12.2002). Während die Version des NR «eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive und Legislative» vornehme, sei «der Begriff der Richtlinie, wie er hier verwendet wird, äusserst schwammig. […] Er öffnet Tür und Tor, damit der Bundesrat mehr oder weniger machen kann, was er will» (AmtlBull 2002 StR 931; StR Rolf Büttiker [FDP/SO] am 3.10.2002).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Auftrag zur Ausarbeitung eines Entwurfs der BVers (Abs. 1)

11 Der erste Teil von Abs. 1 definiert die klassische «Gesetzgebungsmotion». Diese Mo. dient dem Parlament als Hilfsinstrument, um seine Gesetzgebungsfunktion zu erfüllen. Die BVers ergreift die «Initiative» zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, aber bloss im politischen, nicht im rechtlichen Sinne. Sie arbeitet den nötigen Erlassentwurf nicht selbst aus bzw. beauftragt nicht ein eigenes Organ mit der Ausarbeitung, wie sie dies mit dem Instrument der pa.Iv. tut (vgl. Art. 107 ff. ParlG). Sie beauftragt mit der Mo. den BR, sein Initiativrecht (Art. 181 BV) wahrzunehmen und ihr einen Entwurf zu unterbreiten.

12 Diese Rechtswirkung der Mo. ist klar und unbestritten. Diese Verwendung des Instrumentes der Mo. entspricht dem Idealtypus des üblichen Gesetzgebungsverfahrens, wie es in Staatskunde-Lehrbüchern dargestellt wird. Der BR verfügt über die Bundesverwaltung und damit über die nötigen Ressourcen, um Gesetzesentwürfe ausarbeiten zu lassen. Der BR sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung; seine damit beauftragte Verwaltung kann das Fachwissen, das sie beim Vollzug der geltenden Gesetzgebung erworben hat, in die Ausarbeitung von Änderungen dieser Gesetzgebung einfliessen lassen. Der BR «plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten» (Art. 180 BV); indem die Ausarbeitung der Entwürfe der BVers ihm übertragen wird, kann er die Gesamtplanung gewährleisten und für die nötige Kohärenz der Gesetzgebung sorgen.

Die Praxis entspricht aber nur noch teilweise diesem Idealtypus des Gesetzgebungsverfahrens. Die klassische Gesetzgebungsmotion spielt zwar noch eine wichtige Rolle, aber nicht mehr die überwiegende Rolle wie früher. Die Ursache dieser Entwicklung liegt zur Hauptsache darin, dass die BVers seit ca. 50 Jahren die immer grösser werdende Zahl von Mo. nicht mehr bewältigen kann, weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht (s. dazu Art. 118, N 7–18). Diese Entwicklung führte zu einer Abwertung der Mo., was auch erklärt, weshalb der durch eine angenommene Mo. erteilte Auftrag in der Praxis durch den BR häufig nicht mehr im selben Ausmass wie vom Gesetz vorgesehen als verbindlich beurteilt wird (s. dazu Art. 122 N 2–3). **13**

2. Auftrag zum Treffen einer Massnahme (Abs. 1 und 2)

Gemäss dem zweiten Teil von Abs. 1 kann die BVers mit einer Mo. den BR auch beauftragen, «eine Massnahme zu treffen». Wenn der BR eine «Massnahme» trifft, so ist er dafür zuständig. Die BV 1999 hat mit Art. 171 die vorher umstrittene Frage, ob das Parlament der Regierung auch Aufträge erteilen darf, die auf den Zuständigkeitsbereich der Regierung abzielen, bejahend beantwortet: **14**

> Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

Abs. 2 beantwortet die gemäss Art. 171 zweiter Satz BV noch offene Frage nach der rechtlichen Wirkung eines Auftrages im Zuständigkeitsbereich des BR. Die Zulässigkeit einer Mo. ist gemäss dieser Definition nicht davon abhängig, ob die Realisierung ihrer Forderung in die Zuständigkeit der BVers oder des BR fällt. Auch die Verbindlichkeit des erteilten Auftrages ist dieselbe. Es wird nicht unterschieden zwischen einem «Weisungscharakter» der Gesetzgebungsmotion und einem weniger verbindlichen «Richtliniencharakter» einer Mo., die auf den Zuständigkeitsbereich des BR abzielt. Vielmehr wird in beiden Fällen dieselbe politische, rechtlich letztlich nicht durchsetzbare Behördenverbindlichkeit geschaffen. In beiden Fällen kann der BR den begründeten Antrag stellen, dass ein durch eine Mo. erteilter Auftrag nicht aufrechterhalten werden soll, obwohl er noch nicht erfüllt worden ist (Art. 122 Abs. 3 ParlG). Die Verbindlichkeit entspricht damit der Definition der «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» in Art. 28 Abs. 2 ParlG: Eine Mo. ist letztlich nichts anderes als ein (u.U. sehr punktueller) Planungsentscheid. **15**

Pfister kritisiert zu Recht einen «radikalen Motionsbegriff: Die Motion binde den Bundesrat vollständig, nehme ihm jede eigene Entscheidung, mache ihn zum blossen Sprachrohr oder Redaktionsorgan; die Annahme einer Motion bedeute daher gleichviel, wie wenn die Bundesversammlung die verlangte Massnahme, z.B. die Änderung einer Verordnung selbst vollzöge.» Eine angenommene Mo. – auch wenn es eine Mo. für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs ist – bedarf als Planungs- bzw. Vorentscheid immer der späteren Umsetzung durch den BR, womit sie dem BR notwendigerweise einen gewissen Spielraum offen lässt. Eine angenommene Mo. wird für den BR «in seinen Erwägungen naturgemäss Gewicht haben, aber sie entbindet ihn nicht seines eigenen Entscheides» (Pfister, Vorstösse, 422 f.). **16**

Obwohl die BVers mit einer Mo. den BR beauftragen kann, eine Massnahme zu treffen, für die er selbst zuständig ist, werden die Zuständigkeiten von BVers und BR keineswegs verwischt bzw. missachtet. Bei der Realisierung des Anliegens der Mo. ist nämlich die geltende verfassungsmässige und gesetzliche Zuständigkeitsordnung zu beachten; ggf. muss diese zuerst geändert werden, bevor die Forderung der Mo. erfüllt werden kann. **17**

Kann der BR den Auftrag in eigener Zuständigkeit erfüllen, so hat er zwei Möglichkeiten:

a. Es steht ihm der direkte Weg offen, in Ausübung seiner eigenen Kompetenzen den Willen der BVers zu vollziehen. Weil der BR zuständig ist, ist er nicht gezwungen, diesen direkten Weg zu gehen.

b. Will er von seiner eigenen Zuständigkeit keinen Gebrauch machen, so ist er beauftragt, der BVers den Entwurf einer Änderung der Zuständigkeitsordnung zu unterbreiten, wodurch die BVers die Kompetenz erhält, ihren politischen Willen zu verwirklichen.

18 Der häufigste Anwendungsfall von Art. 120 Abs. 2 ParlG dürfte eine Mo. sein, welche eine *Änderung einer VO des BR* verlangt. Wird eine derartige Mo. angenommen, so hat der BR die Wahl, entweder die VO direkt zu ändern oder aber der BVers einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, welcher die gesetzliche Delegation der Verordnungskompetenz in einer Weise ändert, dass das Begehren der BVers erfüllt werden kann. Andere mögliche Anwendungsfälle sind Begehren nach einem *Einzelakt*, den der BR aufgrund bestehender Kompetenzen entweder selbst vornehmen kann oder der durch eine Gesetzesänderung in die Zuständigkeit der BVers gelegt werden kann (vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Denkbar sind auch Forderungen nach einem *staatsleitenden Beschluss* (Grundsatz- und Planungsbeschluss gemäss Art. 28 ParlG), den der BR, falls er ihn nicht selbst fassen will, in der Form des Entwurfes eines BB der BVers zur Beschlussfassung unterbreiten kann (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV). Auf diese Weise kann der BR z.B. verpflichtet werden, in bestimmter Weise aussenpolitisch tätig zu werden (Art. 166 Abs. 1 BV).

19 Der Bericht der SPK-NR zum Entwurf des ParlG zieht die letzte Konsequenz, indem er feststellt, dass mit einer Mo. «alles verlangt werden» kann. Das bleibt allerdings eine weitgehend theoretische Feststellung, weil in der Praxis «Motionen nur dann erfolgreich sein können, wenn sie ohne grosse Umwege realisierbar sind, und selbstredend auch nur dann, wenn sie eine Mehrheit in beiden Räten finden» (BBl 2001 3503).[7]

20 Der Wortlaut von Art. 120 Abs. 2 hat insofern einen Mangel, als er in einer Beziehung die allgemeine Absicht nicht zu verwirklichen vermag, dass der Gesetzgeber eine ihm nicht zustehende Kompetenz auf dem Wege der Gesetzgebung (wieder) an sich ziehen kann: Verlangt eine Mo. eine Massnahme, die in die Zuständigkeit von Bundesbetrieben oder anderen Bundesstellen fällt, die nicht der Weisungsgewalt des BR unterstehen, so könnte der BR die Mo. unter Hinweis auf seine fehlende Zuständigkeit ablehnen. Auch in solchen Fällen ist es aber durchaus möglich und kann es zweckmässig sein, durch eine Gesetzesänderung die fehlende Zuständigkeit (wieder)herzustellen.[8]

21 Art. 120 Abs. 2 geht von der «Kompetenzkompetenz» der BVers aus: Die BVers ist jederzeit befugt, eine Gesetzesänderung oder ggf. sogar eine Verfassungsänderung[9] in die

7 Insofern ist die Befürchtung von EHRENZELLER nicht begründet, wonach sich die in Art. 120 Abs. 2 vorgesehene Verpflichtung des BR, im Falle der Nichtumsetzung der Mo. eine entsprechende Erlassänderung vorzuschlagen, «in vielen Fällen als sinnloser Leerlauf erweisen wird» (EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, 25 f.). Die «vielen Fälle», die – wie von EHRENZELLER befürchtet – eine «Änderung der Verfassungslage» erfordern, wird es nie geben.

8 S. z.B. das zwar nicht auf eine (auch hier mögliche) Mo., sondern auf eine pa.Iv. zurückgehende «Bundesgesetz über die Entlöhnung und weitere Vertragsbedingungen des obersten Kaders und der Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes» vom 20.6.2003 (AS 2004 297 ff.), womit der Gesetzgeber gewisse Zuständigkeiten der Bundesbetriebe, die durch das BPG vom 24.3.2000 begründet worden waren, wieder begrenzte.

9 In diesem Sinne auch AUBERT, Observations, 18 f. Demgegenüber beurteilt MASTRONARDI Art. 120 Abs. 2 als «unter dem Gesichtswinkel der Gewaltenteilung fragwürdig.» Die u.U. ver-

Wege zu leiten, welche die Zuständigkeitsordnung ändert – selbstverständlich unter Wahrung der Mitwirkungsrechte des BR und der Letztentscheidungsrechte von Volk und Ständen. Der erläuternde Bericht der SPK-NR zum Entwurf des ParlG stellte in diesem Zusammenhang einen Bezug her zum Verständnis der Gewaltenteilung im Allgemeinen. Das «statische Verständnis der Zuständigkeitsordnung» in der «traditionellen Gewaltenteilungsdiskussion» wird kritisiert und demgegenüber die Veränderbarkeit der Kompetenzverteilung hervorgehoben:

> «Die Zuständigkeiten des Bundesrates stehen nach schweizerischem Staatsrecht weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers. Die meisten seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten übt der Bundesrat entweder zuhanden des Gesetzgebers aus (siehe z.B. Art. 180, 181 und 183 BV) oder ihr Umfang wird durch den Gesetzgeber bestimmt (siehe z.B. Art. 182 BV) oder aber er nimmt sie unter dem Vorbehalt wahr, dass die Bundesversammlung nicht selbst aktiv wird (siehe z.B. Art. 184 Abs. 3, Art. 185, verschiedene Übergangsbestimmungen)» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3501 f.]).

3. Unzulässigkeit einer Mo. (Abs. 3)

22 Im Widerspruch zur weiter oben (s. N 19) zitierten Feststellung aus dem Kommissionsbericht zum ParlG, wonach mit einer Mo. letztlich alles verlangt werden kann, erklärt Abs. 3 eine Mo. als unzulässig, «die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.» Unter «Verwaltungsverfügung» sind sowohl individuell-konkrete Verfügungen als auch Allgemeinverfügungen zu verstehen. In der Praxis gibt es nur wenige Fälle[10]. Diese werden nicht im Rahmen der Überprüfung der formalen Rechtmässigkeit eingereichter Vorstösse durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten als unzulässig erklärt (Art. 23 GRN, Art. 19 GRS), sondern gehen an den BR, der die Ablehnung beantragt, weil die Motion nicht zulässig ist.

23 Nach der hinter Abs. 2 stehenden Logik könnte zwar auch hier argumentiert werden, dass der BR, wenn er die verlangte Verwaltungsverfügung nicht treffen will, dem Parlament eine Änderung der Zuständigkeitsordnung unterbreiten müsste, wodurch das Parlament selbst für derartige Verwaltungsverfügungen zuständig würde. Derartige Mo. und die Anwendung von Abs. 2 könnten das angestrebte konkrete Ziel aber in vielen Fällen gar nicht erreichen. Man denke z.B. an eine Mo., die einen prominenten missliebigen Ausländer aus der Schweiz ausweisen oder die eine umstrittene Amtsdirektorin entlassen

---

langte Kompetenzverschiebung «mag angehen» auf Gesetzesebene; sie «findet indes ihre Grenze in der von der BV vorgegebenen Kompetenzverteilung zwischen BVers und BV» (Mastronardi, Art. 171, N 15 f.). Mastronardi lässt ausser Acht, dass auch die verfassungsmässige Kompetenzordnung jederzeit änderbar ist. Eine Mo., deren Ziel nur auf dem Umweg über eine BV-Revision erreichbar ist, mag in den meisten Fällen nicht praktikabel sein, sie ist aber deswegen noch kein Verstoss gegen die Gewaltenteilung.

10 Bsp. von Mo., die nach Art. 120 Abs. 3 ParlG als unzulässig beurteilt werden müssen:
- *05.3535 Mo. Fraktion SP. Keine Kriegsmaterialexporte nach Irak, Pakistan, Indien und Südkorea*: Die Mo. wollte den BR beauftragen, «die positiven Vorentscheide für Kriegsmaterialexporte nach Irak, Pakistan, Indien und Südkorea aufzuheben.» Der BR monierte in seiner Stellungnahme vom 1.3.2006 zu Recht, diese Forderung sei nach Art. 120 Abs. 3 unzulässig.
- *05.3222 Mo. Ständerat (Lombardi). Erhaltung des Angebotes von Swissinfo/SRI*: Der Motionär zog während der Behandlung im Rat die Ziff. 3 der Mo. zurück, welche den BR beauftragen wollte, «allfällige Gesuche der SRG um eine Änderung der entsprechenden Konzession abzulehnen»: «Là, on entre effectivement dans la compétence qu'a le Conseil fédéral en tant qu'instance de recours» (AmtlBull StR 2005 566).

will. Falls der BR mit der Mo. nicht einverstanden ist, so hätte eine gemäss Abs. 2 vorgenommene alternative indirekte Umsetzung einer derartigen Mo. in Form einer Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung mit der tatsächlichen Absicht des motionierenden Ratsmitgliedes wohl wenig zu tun: Die Motionärin resp. der Motionär dürfte mit dem Vorstoss kaum zum Ziel haben, die Zuständigkeit zur Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern oder zur Entlassung von Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren generell in die Zuständigkeit des Parlamentes zu ziehen. Damit würde im Hinblick auf den anvisierten konkreten Einzelfall i.d.R. auch nichts erreicht, da bis zum Inkrafttreten einer derartigen Gesetzesänderung einige Zeit verstreichen würde und diese aufgrund des Rückwirkungsverbotes nur pro futuro Wirkung entfalten könnte. Derartige einzelfallbezogene Mo. könnten somit allenfalls höchstens der politischen Demonstration und Druckausübung dienen. Das allein sollte aber nicht der Zweck des Instrumentes sein. Zu bedenken wäre auch, dass der Rechtsweggarantie nach Art. 29*a* BV Rechnung getragen werden müsste, wenn das Parlament derartige Zuständigkeiten pro futuro an sich ziehen möchte, d.h. das Gesetz müsste die Anfechtbarkeit solcher Einzelakte der BVers beim BGer vorsehen (nach Art. 189 Abs. 4 zweiter Satz BV).

24 Zulässig ist hingegen eine Mo., die nicht unmittelbar eine konkrete einzelne Verwaltungsverfügung verlangt, welche aber die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass von zukünftigen Verfügungen ändern will – auch wenn dabei durchaus eine konkrete einzelne Verfügung ins Auge gefasst wird und auf sie eingewirkt werden will.[11]

Art. 121

siehe Aktualisierung Art. 121

Behandlung in den Räten

[1] Der Bundesrat stellt in der Regel bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach der Einreichung einer Motion Antrag auf deren Annahme oder Ablehnung. Zu einer Kommissionsmotion, welche weniger als einen Monat vor Beginn der nächsten ordentlichen Session eingereicht wird, stellt er seinen Antrag spätestens bis zum Beginn der übernächsten Session.

[2] Lehnt ein Rat eine Motion ab, so ist diese erledigt. Nimmt der Rat, in dem die Motion eingereicht worden ist, diese an, so geht sie an den anderen Rat.

[3] Eine im Erstrat angenommene Motion kann im Zweitrat:

a. definitiv angenommen oder abgelehnt werden;

b. auf Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission oder auf Antrag des Bundesrates abgeändert werden.

[4] Nimmt der Zweitrat eine Änderung vor, so kann der Erstrat in der zweiten Beratung der Änderung zustimmen oder die Motion definitiv ablehnen.

11 Bsp.: *00.424 Pa.Iv. Lombardi. Spielbankengesetz. Änderung von Art. 61*. Diese pa.Iv. wäre auch als Mo. zulässig gewesen, obwohl sie konkret die Erteilung einer Konzession an die Spielbanken von Herisau und Mendrisio anvisierte (s. Bericht RK-StR 1.3.2001 [BBl 2001 5819 ff.]; Stellungnahme BR 16.3.2001 [BBl 2001 5829 ff.]; AmtlBull StR 2001 138 ff.; AmtlBull NR 2001 611 ff.).

[5] Eine vom Erstrat angenommene Motion ist ohne Zustimmung des Zweitrates definitiv angenommen, wenn:

a. sie sich auf Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates bezieht, in dem sie eingereicht wurde; oder

b. es sich um eine Kommissionsmotion handelt und eine gleich lautende Kommissionsmotion im anderen Rat angenommen wird.

Examen par les conseils

[1] Le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter la motion, en règle générale au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt. Si la motion a été déposée par une commission moins d'un mois avant le début de cette session, le Conseil fédéral présente sa proposition au plus tard au début de la session suivante.

[2] Lorsque l'un des conseils rejette une motion, celle-ci est réputée liquidée. Si le conseil où elle a été déposée l'adopte, elle est transmise à l'autre conseil.

[3] Lorsque le conseil prioritaire a adopté une motion, le second conseil peut:

a. l'adopter ou la rejeter définitivement;

b. la modifier, sur proposition de la majorité de la commission chargée de l'examen préalable ou sur proposition du Conseil fédéral.

[4] Si le second conseil modifie une motion, le conseil prioritaire peut approuver cette modification en seconde lecture ou rejeter définitivement la motion.

[5] Une motion est définitivement adoptée par le conseil prioritaire sans être transmise à l'autre conseil:

a. si elle concerne l'organisation ou le fonctionnement du conseil où elle a été déposée;

b. si elle a été déposée par une commission et qu'une motion de teneur identique déposée par une commission est adoptée par l'autre conseil.

Trattazione nelle Camere

[1] Il Consiglio federale si pronuncia di norma pro o contro una mozione al più tardi entro l'inizio della sessione ordinaria successiva alla sua presentazione. Se si tratta di una mozione di commissione presentata meno di un mese prima dell'inizio della sessione ordinaria seguente, si pronuncia pro o contro la mozione al più tardi entro l'inizio della sessione successiva.

[2] La mozione rifiutata da una Camera è considerata liquidata. Se è accolta dalla Camera in cui è stata presentata, la mozione passa all'altra Camera.

[3] Se la Camera prioritaria ha accolto una mozione, la seconda Camera può:

a. accoglierla o respingerla definitivamente;

b. modificarla, su proposta della maggioranza della commissione incaricata dell'esame preliminare o su proposta del Consiglio federale.

[4] Se la seconda Camera procede a una modifica, la Camera prioritaria può acconsentire alla modifica in seconda lettura oppure respingere definitivamente la mozione.

[5] Una mozione accolta dalla Camera prioritaria è accolta definitivamente senza essere trasmessa alla seconda Camera:

a. se si riferisce a questioni organizzative e procedurali della Camera in cui è stata presentata; o

b. se si tratta di una mozione di commissione e una mozione di commissione di ugual tenore è accolta dalla seconda Camera.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Stellungnahme des BR (Abs. 1) 2
2. Behandlung im Erstrat (Abs. 2) 6
3. Behandlung im Zweitrat (Abs. 3) 9
4. Differenzbereinigung (Abs. 4) 12
5. Annahme einer Mo. ohne Behandlung im Zweitrat (Abs. 5) 13
6. Statistik der Art der Erledigung von Mo. 16

Materialien

Bis 1975: GVG 22.12.1849 (AS 1848/50 279 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1023 ff., 1061 ff.).
86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
95.409 Pa.Iv. SPK-StR. Schriftliche Begründung und Beantwortung von persönlichen Vorstössen: Bericht SPK-StR 19.5.1995 (BBl 1995 III 1461 ff.); Änderung GRS 6.10.1995 (AS 1995 4360 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR, Subkommissionen, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 1./2.2.2001, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 30.1.2002, 11./12.2.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3504 ff.); AmtlBull NR 2001 1360 f., AmtlBull NR 2002 958 ff., 1921 ff., 2066; AmtlBull StR 2002 22 ff., 928 ff., 1156, 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1875 f., 1881 ff., 1892 f.); Prot. Subkommission SPK-NR 5.4.2007, 23.5.2007, 27.6.2007, 5.9.2007; Prot. SPK-NR 11./12.1.2007, 1.11.2007, 22.5.2008; Prot. Büro-NR 2.4.2008; AmtlBull NR 2008 864 f.; AmtlBull StR 2008 718 f.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.); Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Entwicklung des Verfahrens zur Behandlung von Mo. wird in Art. 118 N 1 ff., dargestellt: Der BR nahm ursprünglich nur mündlich Stellung zu einer Mo. (Abs. 1) (s. dazu Art. 118 N 11, 12). Lange war nicht geklärt, ob die Annahme einer Mo. der Zustimmung eines Rates oder beider Räte bedarf (Abs. 2 und 3) (s. Art. 118 N 3). Die Möglichkeit, eine Mo. abzuändern, ist an die Stelle der früher praktizierten Umwandlung einer Mo. in ein Po. getreten (Abs. 3 und 4) (s. dazu Art. 118 N 19–22). Wiederholt wurde diskutiert, ob die Mo. auch im Erstrat durch Kommissionen vorberaten werden sollten (s. Art. 118 N 20 f.). Die Regelung der Behandlung gleich lautender Mo. von Kommissionen (Art. 121 Abs. 5 Bst. a) geht auf die Änderung des ParlG vom 3.10.2008 zurück (erläutert in: Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1882 f.]).[1]

1 Mit ders. Vorlage 07.400 der SPK-NR wurde die Art und Weise der Privilegierung von Mo. der Kommissionen geändert und zugleich vom ParlG ins GRN verschoben (s. dazu Art. 118 N 14).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Stellungnahme des BR (Abs. 1)

2 Weil eine Mo. dem BR einen Auftrag erteilen will, soll der BR vor der Behandlung und Beschlussfassung in den Räten zur Mo. Stellung nehmen können. Der BR kann Annahme oder Ablehnung der Mo. beantragen. Der Antrag wird gesamthaft zur ganzen Mo. gestellt; eine teilweise Annahme oder Ablehnung ist nur möglich, wenn die Mo. in formaler Hinsicht «inhaltlich teilbar» ist (vgl. Art. 119 Abs. 2 ParlG). Auch wenn die Voraussetzungen für eine Teilung der Mo. nicht gegeben sind, stellt sich für den BR gelegentlich die Frage, ob er die Mo. zur Annahme oder zur Ablehnung beantragen soll, wenn er ihre Forderungen zum einen Teil gutheisst und zum anderen Teil ablehnt. In dieser Situation hat der BR die Tendenz, aus politisch-taktischen Gründen die Annahme zu beantragen. Diese Praxis ist unproblematisch, wenn die abgelehnten Elemente der Mo. untergeordneter Natur sind: Die Annahme einer Mo. ist ein Grundsatzentscheid, der den BR nicht in allen Einzelheiten bindet. Problematisch ist aber die Annahme einer Mo. durch den BR, wenn er eine Hauptforderung der Mo. ablehnt oder offensichtlich entgegen der Absicht des Motionärs oder der Motionärin interpretiert. Eine Annahme unter Vorbehalt ist nicht zulässig, weil sie eine klare Meinungsäusserung des Parlaments verunmöglicht: Es bleibt unklar, ob der Mo. gemäss ihrem Wortlaut oder gemäss der Interpretation des BR zugestimmt wird.[2]

3 Der BR stellt seinen Antrag «in der Regel» bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach der Einreichung einer Mo. «In der Regel» bedeutet, dass Ausnahmen begründet werden müssen. Art. 27 GRN und in Art. 23 GRS führen näher aus, dass der Adressat einer Mo. in diesem Fall das jeweilige Ratsbüro und die Urheberin oder den Urheber einer Mo. informieren muss mit Angabe der Gründe für die Verzögerung. Die Frist «bis zum Beginn» der Session ist wörtlich zu verstehen: Der Antrag des BR muss vor Sessionsbeginn vorliegen, damit die Mo. in der Session behandlungsreif ist.[3] Die dem BR gesetzte Frist läuft bis zur nächsten *ordentlichen* Session, also nicht bloss bis zu einer allfälligen Sondersession oder a.o. Session, die auf die Session folgt, in welcher die Mo. eingereicht wurde. Wird eine Mo. in einer Sondersession eingereicht, so wird auch ohne ausdrückliche Regelung dieses Falles in der Praxis davon ausgegangen, dass die Frist bis zum Beginn der übernächsten Session läuft.

---

2 Bsp. *97.3188 Mo. SPK-NR. Regierungsreform bis Ende 1998*: Der BR erklärte sich «bereit, die Motion entgegenzunehmen und sie noch in dieser Legislatur im Rahmen des Verfassungspaketes ‹Staatsleitungsreform› zu realisieren». Die Präsidentin der SPK-NR erklärte im Rat, dass die «interpretative Erklärung» des BR «die Absicht der Motion in ihr Gegenteil verkehrt»: Erstens werde die gesetzte Frist um ein Jahr verlängert und zweitens verlange die Mo. mit Absicht nur eine Reform des Regierungsorgans im engeren Sinne und nicht eine «Staatsleitungsreform» (AmtlBull NR 1997 1476).

3 Regelmässig treffen einige Anträge des BR zu im NR eingereichten Mo. erst während und nicht bis zu Beginn der Session ein, ohne dass in diesen Fällen die von den Reglementen verlangte Begründung der Verzögerung geliefert wird. Auch wenn die Verzögerung auf Seiten des BR hier nur gering ist, so wird dadurch die Behandlung durch den Rat um ein Vierteljahr verzögert. Von Belang ist das allerdings nur für die wenigen vom BR zur Annahme beantragten und von keinem Ratsmitglied bestrittenen Mo.; die Behandlung der bestrittenen Mo. verzögert sich ohnehin aus anderen, vom NR selbst verursachten Gründen (s. N 7). – Nachdem die SPK-NR in ihrem Bericht vom 21.2.2008 *(07.400)* z.T. enorme Verzögerungen durch den BR beklagt hatte (BBl 2008 1881), verbesserte sich die Situation deutlich.

4 Wird eine Kommissionsmotion an einer kurz vor der nächsten ordentlichen Session stattfindenden Kommissionssitzung beschlossen und eingereicht, so lässt sich die normale Frist für die Antwort des BR nur schwer oder u.U. gar nicht einhalten. Wird die Mo. weniger als einen Monat vor der nächsten ordentlichen Session eingereicht, so läuft die Frist daher bis zum Beginn der übernächsten Session. An dieser Stelle wird die Session nicht als ordentliche Session präzisiert: Handelt es sich bei dieser übernächsten Session um eine Sondersession, so endet die Frist mit dem Beginn dieser Sondersession.[4] In der Praxis stellt sich dann ein Problem, wenn eine Kommission eine Mo. im Zusammenhang mit der Beratung eines Erlassentwurfs oder Berichtes des BR beschliesst. In solchen Fällen ist der BR i.d.R. bereit, die ihm gesetzte Frist nicht auszunützen, damit die Mo. vom Rat zusammen mit dem Erlassentwurf behandelt werden kann.[5]

5 Gelegentlich stellt sich die Frage, ob ein Rat über eine Mo. auch beschliessen darf, obwohl der Antrag des BR noch nicht vorliegt. Die Frage ist mit Nein zu beantworten, ausser wenn ein anwesendes Mitglied des BR bereit ist, für den BR Stellung zu nehmen und mündlich Antrag zu stellen.[6] Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn die Frist für die Stellungnahme des BR abgelaufen ist. In diesem Fall muss ein Rat auch ohne Einverständnis der anwesenden Vertretung des BR über die Mo. entscheiden können, wenn ihn die vom BR vorgebrachten Gründe für die Verzögerung nicht überzeugen.[7]

2. Behandlung im Erstrat (Abs. 2)

6 Die Möglichkeiten zur Beschlussfassung des Erstrates beschränken sich wie die möglichen Anträge des BR auf Annahme oder Ablehnung; wenn die Mo. inhaltlich teilbar ist, so kann über die einzelnen Punkte getrennt abgestimmt werden (vgl. Art. 119 N 11). Die Möglichkeit der Umwandlung in ein Po. besteht seit Inkrafttreten des ParlG am 1.12.2003 nicht mehr (zu den Gründen s. Art. 118 N 22). Eine Mo. ist, wie jedes andere Instrument einzelner Ratsmitglieder oder -organe, durch ihre Einreichung nur in einem Rat hängig; wird sie von diesem Rat abgelehnt, so ist sie erledigt. Erst nach Annahme durch den Erstrat wird sie, bzw. im Fall einer Teilung ihr angenommener Teil, im Zweitrat hängig.

---

4 Eine a.o. Session sollte hingegen für die Fristsetzung nicht relevant sein, da sie zur Behandlung bestimmter Beratungsgegenstände dient (vgl. Art. 2 Abs. 4 ParlG) und zudem u.U. kurzfristig einberufen wird.

5 Bsp. *11.4048 Mo. WAK-StR. Beschleunigung der Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit*: Einreichung 22.11.2011, Stellungnahme BR 30.11.2011, Behandlung im StR 6.12.2012 zusammen mit *12.039 (Personenfreizügigkeit. Flankierende Massnahmen. BG. Anpassung)*.

6 Bsp.: Bei der Behandlung von *13.046 (Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Dringliches Bundesgesetz)* hatte die WAK-NR am 13.6.2013 eine *Mo. 13.3449 (Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Schutz der Mitarbeitenden und der Dritten)* eingereicht. Die Präsidentin des NR stellte am 18.6.2013 im Anschluss an die Behandlung der Vorlage *13.046* fest: «Da sich Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf zur Motion 13.3449 nicht geäussert und auch keinen Antrag gestellt hat, ist diese Motion noch nicht behandlungsreif» (AmtlBull NR 2013 1048). Am Tage darauf, im Anschluss an die erneute Behandlung der Vorlage *13.046*, konnte die Ratspräsidentin zu einer anderen Schlussfolgerung kommen: «Die Motion wurde im Rahmen des Geschäftes 13.046 diskutiert; auch die Frau Bundesrätin hat sich dazu geäussert. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion.» (AmtlBull NR 2013 1110).

7 Bsp.: *09.3155 Mo. Burkhalter. Regierungsreform. Zentrales Thema in der nächsten Legislaturplanung* (AmtlBull StR 2009 696 ff.).

Der NR kennt, anders als der StR, für die Behandlung von Mo. (u.a. Vorstössen) im NR als Erstrat einige spezielle Regeln, die zum einen Teil im GRN festgelegt sind und zum anderen Teil in der Praxis als nicht festgeschriebene Regeln angewendet werden: **7**

- Eine Beratungszeit von mind. acht Stunden pro ordentliche Session muss für die Behandlung von Vorstössen und für die Vorprüfung von pa.Iv. reserviert sein (Art. 28 Abs. 1 GRN). Werden die acht Stunden nicht erreicht, so muss der nicht verwendete Rest der entsprechenden Beratungszeit der nächsten Session gutgeschrieben werden. Im Unterschied zu den früher geltenden Bestimmungen mit demselben Zweck (s. Art. 118 N 10,14) hat sich diese Regelung in der Praxis bewährt.[8]

- Die Urheber und Urheberinnen von behandlungsreifen Mo. und Po. werden zu Beginn der Session angefragt, ob sie dem Antrag des BR zustimmen. Falls sie zustimmen (i.d.R. einem Antrag auf Annahme des Vorstosses; es kommt aber auch vor, dass der Urheber resp. die Urheberin einem Ablehnungsantrag zustimmt), wird als Ergänzung der Tagesordnung des letzten Sessionstages allen Ratsmitgliedern eine Liste der vorläufig nicht bestrittenen Anträge zu Mo. und Po. zugestellt. Bestreitet ein Ratsmitglied einen Antrag, so wird die Behandlung des Vorstosses verschoben. Bleibt ein Antrag unbestritten, so ist der entsprechende Vorstoss angenommen (ausnahmsweise abgelehnt, wenn der Urheber resp. die Urheberin einem Ablehnungsantrag des BR zugestimmt hat). Eine Diskussion findet nicht statt. Für die weitere Behandlung der bestrittenen und damit verschobenen Vorstösse gibt es sodann verschiedene Möglichkeiten:

  1. Solche Vorstösse können in einer der folgenden Sessionen auf die als Ergänzung zu einer Tagesordnung bezeichnete Sammelliste der Vorstösse im Zuständigkeitsbereich eines bestimmten Departements aufgenommen werden. Dieses Traktandum wird i.d.R. am Ende einer Tagesordnung aufgenommen, in welcher Erlassentwürfe des BR aus dem Zuständigkeitsbereich eines Departements aufgeführt sind. Häufig steht aber keine Zeit mehr zur Verfügung, um die traktandierten Vorstösse zu behandeln, oder die Zeit reicht nur für einen kleinen Teil dieser Vorstösse. Zu diesen Vorstössen findet eine «Kurzdebatte» statt; neben dem Urheberin oder dem Urheber sowie der Vertretung des BR erhält das Wort auch, wer «zuerst die Ablehnung des Vorstosses beantragt hat» (Beratungskategorie IV gemäss Art. 46 und 48 Abs. 2bis GRN).

  2. Bis zum Inkrafttreten von Art. 6 Abs. 4 ParlG war auch die Behandlung eines Vorstosses im Rahmen einer organisierten Debatte möglich (s. Art. 118 N 16).

  3. Sehr selten wird ein Vorstoss, der politisch von besonderer Bedeutung erscheint, als gesondertes Traktandum privilegiert in das Sessionsprogramm aufgenommen.[9]

  4. Das häufigste Schicksal eines Vorstosses ist es aber, dass seine Behandlung von Session zu Session verschoben wird, bis er gemäss Art. 119 Abs. 5 Bst. a ParlG nach zwei Jahren abgeschrieben wird (s. dazu die Statistik in N 16).

- Hinter einer Mo. oder einem Po. einer Kommission steht die Mehrheit einer repräsentativen Abordnung des Rates. Art. 28*a* Abs. 1 GRN sieht daher eine Privilegierung von Kommissionsvorstössen vor; sie müssen spätestens in der zweiten ordentlichen Session nach dem Eintreffen der Stellungnahme des BR behandelt werden. Diese Frist wird in der Praxis weitgehend, aber nicht immer eingehalten. Kommissionsvorstösse müssen in der Tagesordnung gesondert aufgeführt werden; sie dürfen nicht wie die Vorstösse von Ratsmitgliedern und Fraktionen unter einem Sammeltitel aufgeführt werden (Art. 35 Abs. 2 GRN).

---

8 In den Jahren 2009–2012 wurde die vorgesehene minimale Beratungszeit in 15 von 16 Sessionen erreicht; im einzigen Ausnahmefall (Wintersession 2012) konnte die fehlende Zeit in der nächsten Session kompensiert werden.

9 Bsp.: Am 14.9.2010 wurde durch einen erfolgreichen Ordnungsantrag an den Rat die Mo. *10.3472 (Mo. Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen)* ins Sessionsprogramm aufgenommen. Der Sprecher des Büros argumentierte vergeblich: «Es kann nicht sein, dass man irgendeine Motion auf die Traktandenliste nimmt und die Behandlung der anderen 100 oder 200 Motionen immer wieder hinausschiebt» (AmtlBull NR 2010 1240 f.).

8 Beide Ratsreglemente sehen vor, dass ein Vorstoss im Erstrat durch eine Kommission vorberaten werden kann. Eine Kommission kann die Beratung von sich aus an sich ziehen oder der Rat kann den Vorstoss zur Vorberatung an eine Kommission zurückweisen (Art. 21 Abs. 2 GRN; Art. 17 Abs. 3 GRS). Eine entsprechende Eigeninitiative der Kommissionen kann in beiden Räten nicht beobachtet werden – die Bestimmung scheint in Vergessenheit geraten zu sein.[10] Hingegen werden im StR in jüngster Vergangenheit gelegentlich Mo. durch den Rat an eine Kommission zur Vorberatung zugewiesen.[11] Als Begründung wird z.B. angegeben, dass die Mo. im Zusammenhang mit einem anderen hängigen Erlassentwurf geprüft werden soll (vgl. z.B. AmtlBull StR 2012 301).[12] Oder es wird argumentiert, vor einem Entscheid müssten gründliche Abklärungen (inkl. Anhörungen von Expertinnen und Experten und Vertretungen von Kantonen) durchgeführt werden (vgl. etwa AmtlBull StR 2012 255). In beiden Fällen wird die verfahrensrechtliche Bedeutung der Annahme einer Mo. überschätzt: Es geht nicht um einen definitiven Entscheid, sondern bloss um einen Vorentscheid, der den BR beauftragt, nach vertiefter Prüfung aller Umstände einen Erlassentwurf auszuarbeiten oder eine Massnahme zu ergreifen. Weder ist der BR an den Auftrag sklavisch gebunden, noch fehlen dem Parlament die Möglichkeiten, seinen Vorentscheid später ggf. zu korrigieren.

3. Behandlung im Zweitrat (Abs. 3)

9 Eine Mo. muss von beiden Räten angenommen werden, damit dem BR ein Auftrag erteilt wird. Der Zweitrat kann die Mo. annehmen oder ablehnen, ggf. auch teilweise annehmen oder ablehnen, sofern sie teilbar ist (s. Art. 119 N 11). Daneben steht dem Zweitrat als weitere Option die Abänderung des Wortlauts der Mo. offen. Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, das Instrument der Mo. gezielter einsetzen zu können. Die im Erstrat angenommene Mo. wird im Zweitrat einer Kommission zugewiesen[13] und von dieser vorberaten (vgl. Art. 21 GRN; Art. 17 GRS); dabei ergibt sich die Gelegenheit, Mängel des Textes zu beheben. Bevor diese Möglichkeit bestand, musste die Kommission eine u.U. zum grösseren Teil befürwortete Mo. wegen einzelner Mängel ablehnen und eine neue eigene Mo. einreichen, oder sie musste diese Mo. trotz ihrer Mängel annehmen, was dem BR als «Auftragnehmer» nicht unverborgen blieb und nicht geeignet war, das Gewicht des Auftrages zu verstärken. Eine angenommene Mo. hat also ein zweistufiges Verfahren durchlaufen: Der Erstrat bildet einen ersten gröberen Filter; im Zweitrat kann der allenfalls nötige Feinschliff vorgenommen werden.[14]

---

10 Die Anwendung der Bestimmung könnte das Instrument der Mo. im NR insofern aufwerten, als politisch wichtige und mehrheitsfähige Mo. dank Unterstützung durch eine Kommission im NR eher auf die Tagesordnung gesetzt würden.

11 2012 geschah dies insgesamt acht Mal *(11.4091; 11.4213; 12.3026; 12.3137; 12.3163; 12.3315; 12.3316; 12.3843)*.

12 Dahinter dürfte sich die taktische Überlegung verbergen, sich nicht frühzeitig festlegen zu wollen und damit falsche politische Zeichen zu geben. Diese Vorgehensweise führt in letzter, absurder Konsequenz dazu, dass eine Mo. erst dann behandelt werden kann, wenn ihr Auftrag bereits erfüllt ist. Vgl. die ähnliche Problematik bei der Vorprüfung von pa.Iv. und Kt.Iv. (Art. 110 N 10 und Art. 116 N 10).

13 Die Zuweisung erfolgt durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten am Ende der Session, in welcher die Mo. angenommen wurde, also zur Vermeidung von unnötigem Zeitverlust nicht im Rahmen der normalen Zuweisung der Geschäfte durch das Büro zu Beginn einer Session (vgl. Art. 22 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 18 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS).

14 Bsp.: Der StR hat bei *13.3003 (Mo. SiK-NR. Waffen. Benutzung der AHV-Versichertennummer)* die unrealistisch kurze Frist für die Unterbreitung einer Botschaft korrigiert (AmtlBull StR 2013

Die Abänderung kann nur auf Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission oder des BR erfolgen; ein Antrag einer Kommissionsminderheit oder eines Ratsmitgliedes wird nicht zugelassen; der Aufwand für eine eigentliche Detailberatung einer Mo. wäre unverhältnismässig. Der BR kündet gelegentlich in seiner vor der Beratung im Erstrat eingereichten Stellungnahme an, er werde im Zweitrat eine Abänderung beantragen, sofern der Erstrat die Mo. entgegen seinem ablehnenden Antrag annimmt. Der BR hat aber bisher darauf verzichtet, einen entsprechenden formulierten Eventualantrag zu stellen. In der Praxis ist es weitgehend[15] den Kommissionen überlassen geblieben, von ihrem Antragsrecht Gebrauch zu machen. **10**

Der Text einer Mo. kann auch in der Weise abgeändert werden, dass der Auftrag der Mo. dem Auftrag eines Po. gleichkommt (s. Art. 123). Eine Mo., die vom BR die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes verlangt, kann also zu einer Mo. abgeändert werden, welche die Prüfung der Zweckmässigkeit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs und eine diesbezügliche Berichterstattung verlangt.[16] Mo. und Po. stehen sich nicht als Instrumente mit voneinander klar getrennten Rechtswirkungen gegenüber. Der Auftrag eines Po. wird durch die Unterbreitung eines Berichts durch den BR erfüllt, was auch als «Massnahme» des BR betrachtet werden kann, wie sie durch eine Mo. gefordert werden kann. Die Rechtswirkung des Po. geht also in der allgemeineren Rechtswirkung der Mo. auf; das Po. stellt eine «Teilmenge» der Mo. dar. Die weiterbestehende Existenzberechtigung des Po. neben der Mo. ergibt sich indessen zumindest noch aus dem Umstand, dass für die i.d.R. politisch weniger gewichtige Forderung nach einem Bericht die Zustimmung eines Rates genügt, falls die Form des Po. gewählt wird. **11**

4. Differenzbereinigung (Abs. 4)

Weil für die Annahme einer Mo. übereinstimmende Beschlüsse beider Räte notwendig sind, geht die durch den Zweitrat abgeänderte Mo. zurück an den Erstrat. Dieser hat gemäss Abs. 4 nur zwei Möglichkeiten: Annahme der geänderten Mo. oder Ablehnung der Mo.[17], wobei diese Ablehnung definitiv ist. Die Mo. wird einer Kommission des Erstra- **12**

583 ff.); bei *11.3352 (Mo. von Rotz. Zeitgemässe technische Vorschriften für Notrufe)* hat er technischen Einwänden des BR Rechnung getragen (AmtlBull StR 2013 544 f.).

15 Erst in jüngster Zeit stellt der BR entsprechende Anträge, z.B. zu *12.4139 Mo. Bischof. Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs* (vgl. AmtlBull StR 2013 194 ff.; Prot. RK-NR 15.8.2013).

16 Die Kommissionsberichterstatterin der SPK-NR äusserte sich bei der Beratung des ParlG ausdrücklich in diesem Sinne (AmtlBull NR 2002 961). – Bsp.: *06.3445 Mo. Schiesser. Integration als gesellschaftliche und staatliche Kernaufgabe* (AmtlBull NR 2007 1988 f.).

17 Auch in dieser Beratungsphase ist die Bestimmung von Art. 119 Abs. 2 (vgl. Art. 119 N 11) anwendbar, wonach auf Verlangen über verschiedene Punkte einer teilbaren Mo. getrennt abgestimmt werden muss. Zu Diskussionen Anlass gab dies bei der Behandlung der Mo. 13.3002 *(Mo. SiK-NR. Waffen. Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Behörden der Kantone und des Bundes)*: Der NR stimmte zuerst über die vom StR in zwei Punkten abgeänderte Mo. gesamthaft ab (AmtlBull NR 2003 1573 f.) und stimmte den Änderungen mit 87 zu 86 Stimmen zu. Am Tag darauf stimmte er Ordnungsanträgen zu, die ein Rückkommen auf diese Abstimmung und eine Rückweisung an die SiK-NR zur Prüfung der Teilbarkeit der Mo. auch in dieser Verfahrensphase verlangten (AmtlBull NR 2013 1612 f.). Am 11.3.2014 stimmte der NR der vom StR abgeänderten Mo. zu, mit Ausnahme eines Punktes der Mo., über welchen getrennt abgestimmt wurde (AmtlBull NR 2014 231 ff.).

tes zugewiesen und von dieser vorberaten. Der Gesetzgeber wollte dieses Differenzbereinigungsverfahren so weit wie möglich abkürzen, um die Räte damit möglichst wenig zu belasten.

5. Annahme einer Mo. ohne Behandlung im Zweitrat (Abs. 5)

13 Es versteht sich von selbst, dass eine im NR eingereichte Mo., die sich nur auf die Organisation und das Verfahren des NR bezieht und an das Büro des NR gerichtet ist (vgl. Art. 118 Abs. 3 ParlG), nach Annahme durch den NR bereits als definitiv angenommen gilt und vom StR nicht behandelt wird; vice versa gilt dasselbe für eine derartige im StR eingereichte Mo.

14 Um einem Anliegen bes. Gewicht zu verleihen, werden in der Praxis gelegentlich in beiden Räten gleich lautende Mo. eingereicht. Wenn jeder Rat als Erstrat diese Mo. angenommen hat, so liegen zwar inhaltlich übereinstimmende Beschlüsse vor. Diese Beschlüsse beziehen sich aber auf formal unterschiedliche Beratungsgegenstände; v.a. aber kann bis zur Annahme der beiden gleich lautenden Mo. in beiden Räten vom Antragsrecht auf Abänderung im Zweitrat kein Gebrauch gemacht werden. Die beiden Mo. müssen also dennoch übers Kreuz an den jeweils anderen Rat gehen, dort von einer Kommission vorberaten und vom Rat behandelt werden, damit dieser die Mo. ggf. abändern kann.

15 Abs. 5 Bst. b sieht eine Ausnahme vor, wenn die gleich lautenden Mo. von Kommissionen eingereicht worden sind. In diesem Fall gilt die von einem Rat als Erstrat angenommene Mo. als definitiv angenommen, wenn die gleich lautende Mo. im anderen Rat bereits angenommen worden ist. Dieselbe Kommission, die bereits einen Motionstext beschlossen hat, dürfte kaum ein Bedürfnis haben, den identischen Motionstext ihrer Schwesterkommission abzuändern. Zwar kann in diesem Fall auch der BR von seinem Antragsrecht auf Änderung der Mo. keinen Gebrauch machen. Dieser Mangel wiegt aber weniger schwer als der Nachteil eines Verfahrens, das i.d.R. als formalistischer Leerlauf empfunden werden dürfte. Zudem ist bei der Entstehung eines Motionstextes in der Kommission i.d.R. auch bereits eine Vertretung des BR anwesend, die damit durchaus Gelegenheit hat, auf aus Sicht des BR bestehende allfällige Mängel des Textes hinzuweisen. Das Verfahren gemäss Abs. 5 Bst. b gibt den Kommissionen beider Räte ein Instrument in die Hand, mit dem sie sehr schnell und wirksam dem BR einen Auftrag erteilen können.

6. Statistik der Art der Erledigung von Mo.

16 Die folgende Statistik der Art der Erledigung von Mo. in der 48. Legislaturperiode (2007–2011)[18] gibt zugleich ein Bild der verschiedenen möglichen Verfahrensabläufe bei der Behandlung von Mo.:

18 Quelle: Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Dokumentation, Fakten und Zahlen, <www.parlament.ch> (8.1.2013).

	im NR	im StR	Total
Behandlung im Erstrat			
Abgelehnt	655	57	712
Abgeschrieben, weil seit 2 Jahren hängig (Art. 119 Abs. 5 Bst. a)	681[19]	–	681
Abgeschrieben wegen Austritt aus dem Rat (Art. 119 Abs. 5 Bst. b)	51	2	63
Zurückgezogen	87	50	137
Definitiv angenommen (Art. 121 Abs. 5 Bst. a)	2	–	2
Angenommen, geht an Zweitrat	515	163	678
Behandlung im Zweitrat			
Abgelehnt	30	169	199
Definitiv angenommen	93	196	289
Abgeändert, geht zur Differenzbereinigung an Erstrat	15	62	77
Differenzbereinigung			
Abgelehnt	2	–	2
Definitiv angenommen	43	13	56
Zusammenfassung der definitiven Erledigungen			
Angenommen			347
Abgelehnt			913
Abgeschrieben			744
Zurückgezogen			137
Total Erledigungen			2131

Art. 122

siehe Aktualisierung Art. 122

Behandlung angenommener Motionen

[1] Ist eine Motion nach zwei Jahren noch nicht erfüllt, so berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich darüber, was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt. Dieser Bericht geht an die zuständigen Kommissionen.

[2] Eine Kommission oder der Bundesrat beantragt die Abschreibung einer Motion, wenn der Auftrag der Motion erfüllt ist. Der Antrag richtet sich an beide Räte, ausser wenn sich die Motion auf Fragen der Organisation und des Verfahrens eines einzelnen Rates bezieht.

19 Diese Zahl ist nicht repräsentativ, weil diese Erledigungsart mitten in der Legislaturperiode wieder eingeführt wurde (vgl. Art. 118 N 18). Nach Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung wurden allein in der Frühjahrssession 2009 363 Mo. abgeschrieben, anschliessend durchschnittlich 32 pro Session. Dieser Durchschnitt hochgerechnet auf die ganze Legislaturperiode ergibt die Zahl von 512 Mo. als gültigen Vergleichswert mit den Zahlen für die anderen Erledigungsarten.

[3] Die Abschreibung kann auch beantragt werden, wenn der Auftrag zwar nicht erfüllt ist, aber nicht aufrechterhalten werden soll. Der Antrag wird begründet:

a. mit einem besonderen Bericht zu der abzuschreibenden Motion; oder

b. mit einer Botschaft zu einem sachlich mit der Motion zusammenhängenden Erlassentwurf der Bundesversammlung.

[4] Stimmen die Beschlüsse der beiden Räte über den Abschreibungsantrag nicht überein, so findet die Differenzregelung nach Artikel 95 Anwendung.

[5] Wird ein Antrag auf Abschreibung von beiden Räten abgelehnt, so muss der Bundesrat den Auftrag der Motion innert einem Jahr oder innert der von den Räten zusammen mit der Ablehnung des Antrages gesetzten Frist erfüllen.

[6] Hält der Bundesrat die Frist nicht ein, so wird in der nächsten ordentlichen Session in beiden Räten auf Antrag der zuständigen Kommissionen über eine erneute Fristverlängerung oder die Abschreibung entschieden.

Examen des motions adoptées par les conseils

[1] Si une motion est pendante depuis plus de deux ans, le Conseil fédéral rend compte annuellement à l'Assemblée fédérale des travaux qu'il a entrepris et des mesures qu'il entend prendre pour la mettre en oeuvre. Ce rapport est adressé aux commissions compétentes.

[2] Une commission ou le Conseil fédéral proposent qu'une motion soit classée lorsque son objectif a été atteint. Cette proposition est adressée aux deux conseils, sauf si la motion concerne l'organisation ou le fonctionnement d'un seul conseil.

[3] Le classement d'une motion peut également être proposé si, bien que son objectif n'ait pas été atteint, il n'est plus justifié de la maintenir. La proposition est motivée:

a. soit au moyen d'un rapport ad hoc;

b. soit au moyen d'un message relatif à un projet d'acte de l'Assemblée fédérale en rapport avec la motion concernée.

[4] En cas de divergence entre les conseils, l'art. 95 est applicable.

[5] Si les deux conseils rejettent une proposition de classement, le Conseil fédéral est tenu d'atteindre l'objectif visé par la motion, soit dans un délai d'un an, soit dans le délai que les conseils lui ont fixé lorsqu'ils ont rejeté la proposition de classement.

[6] Si le Conseil fédéral ne respecte pas le délai fixé, les conseils, sur proposition de la commission compétente, décident à la session ordinaire suivante, soit de prolonger une nouvelle fois le délai, soit de classer la motion.

Trattazione delle mozioni accolte

[1] Se una mozione non è ancora adempiuta dopo due anni, il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale su quanto ha intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intenda adempierlo. Questo rapporto è trasmesso alle commissioni competenti.

[2] Una commissione o il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo le mozioni che risultano adempiute. La proposta è indirizzata alle due Camere, tranne che la mozione si riferisca a questioni organizzative e procedurali di una singola Camera.

[3] Lo stralcio dal ruolo può essere proposto anche qualora non sia più giustificato mantenere un mandato inadempiuto. I motivi della proposta sono esposti in:

a. un apposito rapporto; o

b. un messaggio a sostegno di un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale materialmente connesso con la mozione.

[4] Se le decisioni delle due Camere in merito alla proposta di stralcio divergono, si applica l'articolo 95.

[5] Se le due Camere respingono la proposta di stralcio, il Consiglio federale deve adempiere il mandato conferitogli dalla mozione entro un anno o entro il termine impartitogli dalle Camere all'atto della reiezione della proposta di stralcio.

[6] Qualora il Consiglio federale non rispetti il termine fissato, nel corso della successiva sessione ordinaria le due Camere decidono, su proposta delle commissioni competenti, se prorogare nuovamente il termine o togliere dal ruolo la mozione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Art. 122 Abs. 1 betr. Mo., Art. 124 Abs. 4 betr. Po.) 4
2. Abschreibung erfüllter Aufträge (Abs. 2) 6
3. Abschreibung nicht erfüllter Aufträge (Abs. 3) 8
4. Differenzbereinigung bei der Behandlung von Abschreibungsanträgen (Abs. 4) 10
5. Weiteres Verfahren nach der Ablehnung eines Abschreibungsantrags (Abs. 5 und 6) 11

Materialien

Bis 1962: GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GVG 23.3.1962 (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1508], AS 1962 773 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 25./26.4.2002; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 11./12.2.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3506); AmtlBull NR 2002 961 f.; AmtlBull StR 2002 30 f., 930 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
06.413 Pa.Iv. Lustenberger. Verbindliche Wirkung der Motion: Prot. SPK-NR 14./15.9.2006, 11./12.1.2007; Bericht SPK-NR 12.1.2007 (BBl 2007 1457 ff.); Stellungnahme BR 28.2.2007 (BBl 2007 2149 ff.); AmtlBull NR 2007 626 ff.; Prot. SPK-StR 6./7.9.2007; AmtlBull StR 2007 670 f.; Änderung ParlG 5.10.2007 (AS 2008 2113).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 In den ersten 100 Jahren des Bundesstaates bestand kein Bedarf nach einer Normierung der Berichterstattung des BR über die Erfüllung der ihm durch angenommene Mo. und Po.[1] erteilten Aufträge. Mit Art. 41 GRN 1946 und Art. 38 GRS 1946 wurden erstmals Vorschriften über die Abschreibung von angenommenen Mo. und Po. aufgestellt. Diese sahen vor, dass von einem oder beiden Räten angenommene Mo. und Po., die vom BR nach vier Jahren noch nicht erfüllt worden waren, als nicht erfüllt abgeschrieben («gestrichen») wurden, wenn nicht der BR oder ein Ratsmitglied die Aufrechterhaltung verlangte. Der BR musste die zu streichenden Mo. und Po. in seinem Geschäftsbericht gesondert aufführen. Art. 39 GRN 1962 und Art. 42 GRS 1962 ersetzten die offenbar von Amtes wegen, d.h. ohne Behandlung im Rat zu erfolgende Abschreibung der seit mehr als vier Jahren nicht erfüllten Mo. und Po. durch eine Verpflichtung des BR, «dem Rat begründeten Antrag über deren Aufrechterhaltung oder Abschreibung zu stellen.» Ausserdem wurde präzisiert, dass die Abschreibung einer Mo. der Zustimmung durch beide Räte bedarf, und dass die GPK «besonders darüber zu wachen» hat, dass seit mehr als vier Jahren nicht erfüllte Mo. und Po. vom BR «beförderlich behandelt werden.» Als Neuerung hielt zudem das GVG 1962 in Art. 45 Abs. 4 fest: «Der Geschäftsbericht hat den Stand der Behandlung der dem Bundesrat überwiesenen Motionen knapp anzugeben» (s. dazu Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1508]). Diese Bestimmungen von GVG, GRN und GRS blieben bis zum Erlass des ParlG unverändert.

2 Bei der Ausarbeitung des ParlG war ein Reformziel auch die bessere Kontrolle über die Erledigung der Aufträge, die dem BR durch angenommene Mo. und Po. erteilt werden. Das Problem erkannte zwar bereits die SPK-NR: «Als Folge der Abwertung der Motion im Nationalrat versteht der Bundesrat überwiesene Motionen (auch solche des Ständerates) offensichtlich immer weniger als verbindliche Aufträge, die zeit- und sachgerecht zu erledigen sind. […] Die Berichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der parlamentarischen Gesetzgebungsaufträge muss als rudimentär bezeichnet werden» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3506]). Entsprechende Lösungsvorschläge wurden aber erst durch die SPK-StR, also erst im Zweitrat, eingebracht (Prot. SPK-StR 11./12.2.2002, 21 ff.) und in der Folge von beiden Räten angenommen (AmtlBull StR 2002 30 f.; Prot. SPK-NR 25./26.4.2002, 28 ff.; AmtlBull NR 2002 961 f.). Entgegen den früheren Regelungen muss der BR seit Inkrafttreten des ParlG nicht erst vier, sondern bereits zwei Jahre nach Annahme einer Mo. oder eines Po. jährlich darüber berichten, «was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt» (Art. 122 Abs. 1 und Art. 124 Abs. 4 ParlG). Diese Berichterstattung erfolgt zudem nicht mehr im Rahmen des Geschäftsberichtes und wird folglich auch nicht mehr von den GPK geprüft. Der entsprechende Bericht geht an die zuständigen Sachbereichskommissionen, von denen man sich eine eingehendere und kompetentere Prüfung erhofft. Diese Kommissionen prüfen neu auch die Anträge des BR auf Abschreibung angenommener Mo. und Po.

3 Am 24.3.2006 verlangte NR Ruedi Lustenberger (CVP/LU) mit der *pa.Iv. 06.413 (Verbindliche Wirkung einer Motion)*, dass der BR einen Antrag zur Abschreibung einer nicht erfüllten Mo. mit einem gesonderten Bericht begründen muss; wird sein Antrag abgelehnt, so muss er «den Auftrag umgehend erfüllen». Die SPK-NR setzte diese Forderungen mit ihrem Bericht vom 12.1.2007 (BBl 2007 1457 ff.) um; ihr Entwurf für einen

1 Die Entwicklung der Regelung der Behandlung angenommener Po. erfolgt parallel zu jener angenommener Mo.

neuen Art. 122 (gegenüber dem geltenden Recht waren die Abs. 3–5 inhaltlich neu) wurde von beiden Räten ohne Änderung angenommen (AmtlBull NR 2007 627 f.; AmtlBull StR 2007 670 f.). Der BR hatte den Vorwurf einer «Missachtung des Willens des Parlaments» zurückgewiesen, den Aufwand für zusätzliche Berichte als nicht gerechtfertigt bezeichnet und Nichteintreten beantragt (Stellungnahme BR 28. 2. 2007 [BBl 2007 2149]). Zur Auslegung der neuen Bestimmungen und zur Praxis vor und nach dieser Gesetzesänderung, s. unten N 9.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Art. 122 Abs. 1 betr. Mo., Art. 124 Abs. 4 betr. Po.[2])

4 Durch die Annahme einer Mo. durch beide Räte oder eines Po. durch einen Rat ist die Behandlung des Vorstosses nicht abgeschlossen. Vielmehr erhält der BR damit einen Auftrag, über dessen Erfüllung er als Auftragnehmer dem Auftraggeber, d.h. den Räten, Rechenschaft schuldig ist. Seit Inkrafttreten des ParlG, d.h. seit 2004, unterbreitet der BR anfangs März[3] seinen alljährlichen Bericht «über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte»[4] nicht mehr wie früher (s. N 1–2) als Teil des Geschäftsberichtes, sondern als eigenständigen Bericht. Der erste Teil des Berichtes geht an die Räte und enthält die begründeten Anträge des BR für die Abschreibung von Mo. und Po. (s. N 6); der zweite Teil geht gemäss Art. 122 Abs. 1 zweiter Satz und Art. 124 Abs. 4 ParlG an die Kommissionen und enthält den «Bericht über den Realisierungsstand der Motionen und Postulate, die nach zwei Jahren noch nicht erfüllt sind». Im Unterschied zum ersten wird der zweite Teil im BBl nicht veröffentlicht. Es ergeht ein gesamthafter Bericht an alle Kommissionen; die Zuweisung der einzelnen Berichterstattungen an die einzelnen Kommissionen erfolgt durch Beschluss der Ratspräsidentinnen resp. Ratspräsidenten am letzten Sessionstag (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS). Die Kommissionen erhalten damit die Gelegenheit zu prüfen, ob der BR die nötigen Massnahmen eingeleitet hat, um den erteilten Auftrag zeit- und sachgerecht zu erfüllen. In der Praxis werden bei dieser Gelegenheit Fragen gestellt; häufig sehen sich die Kommissionsmitglieder allerdings zu keinen Bemerkungen veranlasst. Eine Vertretung des BR wird i.d.R. nur dann eingeladen, wenn die Kommission auf Antrag eines Mitglieds die Anwesenheit einer solchen Vertretung verlangt. In formaler Hinsicht nehmen die Kommissionen Kenntnis vom Bericht des BR gemäss Abs. 1.

5 Die Berichterstattungspflicht gemäss Art. 122 Abs. 1 zweiter Satz und Art. 124 Abs. 4 ParlG gilt auch für die anderen möglichen Adressaten von Aufträgen, die durch Mo. oder Po. erteilt werden (vgl. Art. 118 Abs. 4, 4bis und 5 ParlG). Das BGer und die ABBA könnten nur den Auftrag zur Erfüllung eines Po. erhalten; in der Praxis wurde bis anhin aber noch nie ein derartiges Po. angenommen. Demgegenüber gibt es in der Praxis durchaus angenommene Mo. und Po., die durch die Ratsbüros erfüllt werden müssen. Die Ratsbüros haben ihre Berichterstattungspflicht unter dem ParlG bisher nicht

2 Das Verfahren betr. die Berichterstattung über angenommene Mo. und Po. ist identisch und wird hier daher gemeinsam dargestellt.

3 Im Jahre 2004 erst im Juni (vgl. Übersicht, Herbstsession 2004, 5).

4 Der seit Jahrzehnten verwendete Titel entspricht nicht mehr dem aktuellen Verständnis der Rolle eines Parlaments, das sich nicht nur mit Gesetzgebung beschäftigt.

erfüllt; mit Bericht vom 17.5.2013 haben sie zum ersten Mal Abschreibungsanträge gestellt.[5]

2. Abschreibung erfüllter Aufträge (Abs. 2)

6 Mit dem ersten Teil des jährlichen Sammelberichtes «über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte» unterbreitet der BR seine Anträge für die Abschreibung von Mo. und Po., wenn der Auftrag der Mo. oder des Po. erfüllt ist (zu den teilweise abweichenden Bestimmungen betr. die Erfüllung und die Abschreibung von Po. s. Art. 124 N 5). Weil eine Mo. i.d.R. von beiden Räten angenommen worden ist, muss sich auch der Antrag für die Abschreibung an beide Räte richten (mit Ausnahme der Mo. gemäss Art. 121 Abs. 5 Bst. a ParlG).

7 Voraussetzung der Abschreibung einer Mo. ist, dass diese zu einem früheren Zeitpunkt angenommen worden ist. Die frühere Praxis, eine hängige Mo. direkt abzuschreiben, weil ihr Anliegen erfüllt ist[6], hat keine gesetzliche Grundlage. Eine derartige Mo. muss abgelehnt werden – auch wenn ihr Inhalt befürwortet wird.[7]

3. Abschreibung nicht erfüllter Aufträge (Abs. 3)

8 Eine angenommene Mo. ist keine Weisung, von der unter keinen Umständen abgewichen werden darf. Die Verbindlichkeit einer Mo. entspricht jener von «Grundsatzentscheiden und Planungen» gemäss Art. 28 ParlG (vgl. Art. 120 N 15). Es liegt in der Natur jeder Planung, dass bei ihrer konkreten Umsetzung ein gewisser Handlungsspielraum offen stehen muss und dass die Planung ggf. aufgrund veränderter Umstände teilweise oder ganz obsolet werden kann. Art. 28 Abs. 4 ParlG begründet daher ein Recht des BR, von «Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» abzuweichen. Tut er das, «so hat er dies zu begründen». Abs. 3 von Art. 122 stellt formale Anforderungen auf, wie der BR diese Begründungspflicht zu erfüllen hat. Indem «ein besonderer Bericht» verlangt wird, soll erreicht werden, dass sowohl der BR als auch die BVers dieser Abschreibungsfrage besondere Aufmerksamkeit zukommen lassen. Der BR soll nicht, wie dies früher Praxis war (s. N 2), ihm allenfalls missliebige Aufträge beiläufig in anderem Zh. abschreiben lassen können, ohne eine qualifizierte Begründung zu liefern. Ein besonderer Bericht wird nur dann nicht verlangt, wenn der BR einen Erlassentwurf vorlegt, der gesetzgeberische Vorschläge im Themenbereich der angenommenen Mo. unterbreitet, die aber den

5 *13.035 Vorstösse im Zuständigkeitsbereich der Büros. Abschreibungen* (AmtlBull NR 2013 937, StR 471). – In das Bild einer gewissen Geringschätzung des Stellenwertes angenommener Mo. und Po. durch die parlamentarischen Leitungsorgane passt im Übrigen auch der Umstand, dass die angenommenen Mo. und Po. durch die Geschäftsdatenbank «Curia Vista» der PD bis in die jüngste Vergangenheit nicht erfasst wurden. Die entsprechenden Listen wurden nur durch die BK geführt. Seltsamerweise kümmerte sich also nicht der Auftraggeber, sondern der Beauftragte um die nötigen Grundlagen für die Kontrolle der Erledigung der Aufträge (s. dazu *03.1083 EA Genner. Information über die Umsetzung von Vorstössen*). Das Büro NR lehnte in seiner Antwort vom 27.8.2003 die Erfassung der angenommenen Mo. und Po. in der Geschäftsdatenbank der PD mit Hinweis auf die hohen Kosten und das geringe Interesse ab. – Seit Herbst 2013 haben die PD die Praxis geändert und erfassen nun auch systematisch die Abschreibung von angenommenen Mo. und Po.

6 Z.B. wurden im Zeitraum von der Wintersession 1987 bis zur Sommersession 1990 17 Mo. auf diese Weise erledigt (Graf, Motion, 207).

7 Bsp.: *10.3181 Mo. Nussbaumer. Verbrauch von Erdgas als Treibstoff in der Gesamtenergiestatistik separat erfassen* (AmtlBull NR 2010 1130).

Auftrag der Mo. nicht erfüllen. In diesem Fall ist es zweckmässig, wenn der BR die Begründung im Rahmen der Botschaft liefern kann.[8]

9 In ihrem Bericht vom 12.1.2007 hatte die SPK-NR festgestellt: «Der Bundesrat erfüllt ihm erteilte Aufträge in der Regel nur noch dann, wenn sie ihm genehm sind» (BBl 2007 1460). V.a. mit dieser nicht widerlegten[9] Feststellung wurde die Verschärfung der Berichterstattungspflicht des BR (s. N 3) begründet. Die Gesetzesänderung hat offensichtlich die beabsichtigte Wirkung nicht verfehlt. Der BR liefert seither nicht nur die verlangten ausführlichen Begründungen für seine Abschreibungsanträge,[10] sondern ist neuerdings auch bereit, im Falle der Ablehnung seines Antrages für Abschreibung die verlangte Botschaft «contre coeur» dennoch zu liefern.[11]

4. Differenzbereinigung bei der Behandlung von Abschreibungsanträgen (Abs. 4)

10 Welcher Rat setzt sich durch, wenn die Räte bei der Beurteilung eines Abschreibungsauftrages nicht übereinstimmen? Entgegen dem früheren Recht gilt für Mo., die seit dem 26.5.2008[12] angenommen worden sind, die allg. Regelung in Art. 95 Bst. j ParlG, wonach die zweite Ablehnung der «Aufrechterhaltung eines zur Abschreibung beantragten Beratungsgegenstandes» definitiv ist; d.h., es setzt sich jener Rat durch, der abschreiben will. Nachdem beide Räte mit der Annahme der Mo. der Erteilung eines Auftrages an den BR zugestimmt haben, ist es folgerichtig, dass auch beide Räte einer bestrittenen Aufrechterhaltung des Auftrages zustimmen müssen.[13]

---

8 Bsp. *10.3354 Mo. StR (APK-StR [10.038]). Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat*: Nur sehr beschränkt erfüllt durch *12.069 (Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite)* (vgl. Botschaft BR 4.7.2012 [BBl 2012 7465 ff.]).

9 Wäre diese Feststellung unzutreffend gewesen, so hätte der BR gewiss den Gegenbeweis geliefert.

10 Diese Berichte werden im BBl publiziert. Sie laufen nicht unter der Geschäftsnummer der angenommenen Mo., sondern erhalten eine neue Geschäftsnummer. Bsp.: *11.011 Pflichten und Rechte von rechtsberatend oder forensisch tätigen Angestellten. Gleichstellung mit freiberuflichen Anwältinnen und Anwälten. Abschreibung* (BBl 2010 4095 ff.); *12.045 Stopp dem Zahlungsschlendrian. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 08.3169* (BBl 2012 4651 ff.); *12.060 Vereinfachung der Besteuerung der natürlichen Personen und für einen schlanken Staat. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motionen 07.3607 und 08.3854* (BBl 2012 5079 ff.).

11 Bsp. *05.3232 Mo. StR (KVF-StR [04.076]). Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung*: Der BR beantragte ein erstes Mal in seinem Sammelbericht vom 6.3.2009 die Abschreibung dieser am 6.3.2006 gegen seinen Antrag angenommenen Mo. Nachdem beide Räte in der Sommersession die Abschreibung abgelehnt hatten (AmtlBull NR 2009 909; AmtlBull StR 2009 562), wurde ein Vorentwurf ausgearbeitet. Aufgrund der mehrheitlich negativen Resultate des Vernehmlassungsverfahrens beantragte der BR mit separatem Bericht vom 9.12.2011 (BBl 2012 291 ff. [Die am 26.5.2008 in Kraft getretene Änderung von Art. 122 wurde hier angewendet, obwohl sie für vor diesem Zeitpunkt angenommene Mo. noch nicht hätte angewendet werden müssen]) wieder die Abschreibung der Mo., was der NR am 1.6.2012 erneut ablehnte (AmtlBull NR 2012 849 ff. [Differenzbereinigung nach früherem Recht; vgl. N 10). Am 8.5.2013 unterbreitete der BR der BVers die verlangte Vorlage (BBl 2013 3407 ff.); auf dem Titelblatt der Botschaft fehlt der übliche Satz, dass der BR die Annahme des Entwurfs beantragt.

12 An diesem Datum trat die Änderung des ParlG vom 5.10.2007 (06.413) in Kraft.

13 Für den ersten Anwendungsfall dieser Regelung s. AmtlBull StR 2011 917.

5. Weiteres Verfahren nach der Ablehnung eines Abschreibungsantrags (Abs. 5 und 6)

11 Lehnen beide Räte den Abschreibungsantrag des BR ab, so wird der Druck auf den BR erhöht, indem er beauftragt wird, das Anliegen der Mo. innert einem Jahr zu erfüllen. Die Räte können eine andere Frist setzen. Werden sie sich bei der Fristsetzung nicht einig, so gilt in sinngemässer Anwendung von Art. 95 ParlG die Frist von einem Jahr (Bericht SPK-NR 12. 1. 2007 [BBl 2007 1461]). Diese Frist ist mehr als eine blosse Ordnungsfrist. Abs. 6 sieht als Sanktion bei Nichteinhaltung der Frist durch den BR vor, dass das Geschäft in beiden Räten in der auf den Ablauf der Frist folgenden Session traktandiert wird, damit die Räte (in Anwesenheit der zuständigen Departementsvorsteherin resp. des zuständigen Departementsvorstehers; vgl. Art. 159 ParlG) über eine erneute Fristverlängerung oder über die Abschreibung entscheiden.[14] Das Verfahren wird gemäss Abs. 5 und 6 ggf. wiederholt, bis die Mo. abgeschrieben wird.

14 Erster Anwendungsfall: *Mo. 09.3719 Marty Dick. Die UNO untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung*; Frist für die Umsetzung in der Herbstsession 2013 um ein Jahr verlängert (AmtlBull NR 2013 1510 f., AmtlBull StR 2013 806 f.).

3. Abschnitt: Postulat

Art. 123

Gegenstand **Ein Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden.**

Objet Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité, soit de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, soit de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet. Il peut également le charger de remettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur toute autre question.

Oggetto Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di proporre un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento, nonché di presentare un rapporto in merito. Un rapporto può essere chiesto anche su qualsiasi altro oggetto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

Definitionen des Begriffs des Po.: GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.); Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
Fragen der Rechtswirkung und des Verfahrens der Behandlung wurden für Po. und Mo. immer zusammen diskutiert, s. deshalb die Materialien zu Art. 118 bis 121 ParlG.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Entwicklung der Regelung des Po., seiner Rechtswirkung und des Verfahrens seiner Behandlung sowie die diesbezügliche Praxis steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der Mo.: s. dazu die Kapitel «Entstehungsgeschichte» in den Kommentaren zu Art. 118–121 ParlG.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Während eine angenommene Mo. den BR beauftragt, der BVers einen Erlassentwurf zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen (Art. 120 ParlG), stellt ein angenommenes Po. den Auftrag dar, vorerst zu *prüfen*, ob ein Erlassentwurf zu unterbreiten oder eine

Massnahme zu treffen sei. Die Verbindlichkeit des Auftrages einer Mo. oder eines Po. ist dieselbe; die gelegentlich zu hörende Aussage, ein Po. sei weniger verbindlich oder gar unverbindlich, ist unzutreffend. Das Ergebnis der Prüfung ist in Form eines Berichtes zu unterbreiten. Allerdings muss nicht jedes Po. einen Bericht zur Prüfung der Zweckmässigkeit der Unterbreitung eines Erlassentwurfs oder der Ergreifung einer Massnahme verlangen: Der zweite Satz von Art. 123 bringt zum Ausdruck, dass ein Po. auch einen Bericht einfordern kann, der unabhängig von allfälligen künftigen Massnahmen z.B. einen Sachverhalt darstellt und analysiert.

3 Der Auftrag eines Po. kann auch in die Form einer Mo. gekleidet werden (zum Preis eines aufwendigeren Verfahrens), weil auch die Ausarbeitung eines Berichtes als Massnahme i.S. von Art. 120 ParlG (Gegenstand der Mo.) betrachtet werden kann (s. Art. 120 N 14 ff.). Umgekehrt darf aber ein Po. nicht unmittelbar eine Massnahme fordern, die über eine Prüfung hinaus auch die tatsächliche Ausführung der Massnahme beinhaltet. Bei Betrachtung der Praxis könnte sich gelegentlich die Frage stellen, ob diese – allerdings nur schwer klar zu ziehende – Grenze überschritten wird.[1] Im Allgemeinen kann aber festgestellt werden, dass die Definition des Gegenstandes eines Po. heute in der Praxis kaum Probleme aufwirft. Anders war es vor 2003, d.h. vor Inkrafttreten des ParlG, als gemäss Auffassung des BR und des StR eine Mo. keine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des BR verlangen durfte (s. Art. 120 N 4) und daher derartige Massnahmen – nicht bloss die Prüfung der Zweckmässigkeit der Massnahmen – regelmässig in Form von Po. gefordert wurden, was nicht der Definition des Gegenstandes des Po. entsprach.

Art. 124

Verfahren

[1] Der Bundesrat stellt in der Regel bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach der Einreichung eines Postulates Antrag auf dessen Annahme oder Ablehnung. Zu einem Kommissionspostulat, welches weniger als einen Monat vor Beginn der nächsten ordentlichen Session eingereicht wird, stellt er seinen Antrag spätestens bis zum Beginn der übernächsten Session.

[2] Das Postulat ist angenommen, wenn ihm ein Rat zustimmt.

[3] Der Bundesrat erfüllt ein Postulat, indem er in einem separaten Bericht, im Geschäftsbericht oder in einer Botschaft zu einem Erlassentwurf der Bundesversammlung Bericht erstattet.

[4] Ist ein Postulat nach zwei Jahren noch nicht erfüllt, so berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich darüber, was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen

1 Bsp.: *10.4055 Po. Humbel. Nationale Strategie zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation von Menschen mit seltenen Krankheiten*: «Der Bundesrat wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit den betroffenen Organisationen und Fachpersonen sowie mit den Kantonen eine nationale Strategie für seltene Krankheiten zu erarbeiten.» *07.3403 Po. (Marty Kälin) Heim. Treibstoffsparprogramm des Bundes*: «Der Bundesrat wird aufgefordert, ein Treibstoffsparprogramm für die Bundesverwaltung vorzulegen, das zum Ziel hat, den heutigen Treibstoffverbrauch um 50 Prozent zu senken.»

hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt. Dieser Bericht geht an die zuständigen Kommissionen.

[5] Ein Postulat wird auf begründeten Antrag des Bundesrates oder einer Kommission abgeschrieben, wenn es erfüllt ist oder wenn es nicht aufrechterhalten werden soll. Die Abschreibung eines Postulates bedarf der Zustimmung des Rates, der es angenommen hat.

Procédure

[1] Le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter le postulat, en règle générale au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt. Si le postulat a été déposé par une commission moins d'un mois avant le début de cette session, le Conseil fédéral présente sa proposition au plus tard au début de la session suivante.

[2] Un postulat est réputé adopté dès qu'il a été approuvé par l'un des conseils.

[3] L'objectif visé par un postulat est réputé atteint lorsque le Conseil fédéral a rendu compte de ce qui lui était demandé, soit au moyen d'un rapport ad hoc, soit dans son rapport de gestion, soit dans le message sur un projet d'acte de l'Assemblée fédérale.

[4] Si un postulat est pendant depuis plus de deux ans, le Conseil fédéral rend compte annuellement à l'Assemblée fédérale des travaux qu'il a entrepris et des mesures qu'il entend prendre pour le mettre en œuvre. Ce rapport est adressé aux commissions compétentes.

[5] Sur proposition motivée du Conseil fédéral ou d'une commission, un postulat est classé lorsque son objectif a été atteint ou qu'il n'est plus justifié de le maintenir. Le classement d'un postulat est soumis à l'approbation du conseil qui l'a adopté.

Procedura

[1] Il Consiglio federale si pronuncia di norma pro o contro un postulato al più tardi entro l'inizio della sessione ordinaria successiva alla sua presentazione. Se si tratta di un postulato di commissione presentato meno di un mese prima dell'inizio della sessione ordinaria seguente, si pronuncia pro o contro il postulato al più tardi entro l'inizio della sessione successiva.

[2] Il postulato è accolto se una Camera lo approva.

[3] Il Consiglio federale adempie un postulato riferendone in un rapporto speciale, nel rapporto di gestione o in un messaggio a sostegno di un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale.

[4] Se un postulato non è ancora adempiuto dopo due anni, il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale su quanto ha finora intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intenda adempierlo. Questo rapporto è trasmesso alle commissioni competenti.

[5] Su richiesta motivata del Consiglio federale o di una commissione, i postulati vengono tolti dal ruolo se sono stati adempiuti o se non devono più essere mantenuti. Lo stralcio dal ruolo richiede il consenso della Camera che ha accolto il postulato.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Note

1. Stellungnahme des BR (Abs. 1) 2
2. Behandlung im Rat (Abs. 2) 3
3. Erfüllung des Auftrages eines Po. (Abs. 3), Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Abs. 4) und Abschreibung eines Po. (Abs. 5) 4

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 121 und 122 (Fragen des Verfahrens der Behandlung wurden für Po. und Mo. immer zusammen diskutiert).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Entwicklung des Verfahrens der Behandlung des Po. sowie die diesbezügliche Praxis steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der Mo.: s. dazu die Kapitel «Entstehungsgeschichte» in den Kommentaren zu Art. 121 und 122.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Stellungnahme des BR (Abs. 1)

2 Die Vorschriften betr. die Stellungnahme des BR zu einem Po. entsprechen jenen betr. die Stellungnahme zu einer Mo. (s. dazu Art. 121 N 2 ff.).

2. Behandlung im Rat (Abs. 2)

3 Die Annahme eines Po. bedarf nur der Zustimmung eines Rates und nicht der Zustimmung durch beide Räte wie die Annahme einer Mo. (Art. 121 Abs. 2–5 ParlG). Für die Erteilung des Auftrages für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes durch eine Mo. wird zweckmässigerweise die Zustimmung beider Räte verlangt, da diese Zustimmung ja später auch für die Annahme des Erlasses erforderlich ist. Demgegenüber verlangt ein Po. bloss einen Prüfungsbericht, was das einfachere Verfahren rechtfertigt.

3. Erfüllung des Auftrages eines Po. (Abs. 3), Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Abs. 4) und Abschreibung eines Po. (Abs. 5)

4 Die Berichterstattung über den Stand der Erfüllung eines nach zwei Jahren noch nicht erfüllten Po. (Abs. 4) erfolgt wie die Berichterstattung über noch nicht erfüllte Mo. im Rahmen des jährlichen Sammelberichtes «über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte» (s. dazu Art. 122 N 4–5).

5 Das Gesetz unterscheidet zwischen dem Bericht des BR, der den Auftrag des angenommenen Po. erfüllt (Abs. 3), und dem Bericht (d.h. dem «begründeten Antrag»), mit welchem der BR die Abschreibung des Po. beantragt (Abs. 5). Betr. die Anträge für die Abschreibung von Po. wird anders als bei der Mo. (s. Art. 122 Abs. 2 und 3 ParlG) nicht differenziert zwischen erfüllten Aufträgen und nicht erfüllten Aufträgen, die nicht auf-

recht erhalten werden sollen. Der BR dürfte also auch ein nicht erfülltes Po. im Rahmen des Sammelberichtes zur Abschreibung beantragen. Ein separater Bericht zur Begründung, warum ein verlangter Bericht nicht erstattet werden soll, wäre wenig sinnvoll.

6 Wenn die von einem Po. verlangte Berichterstattung im Rahmen des Sammelberichtes über die Mo. und Po. (der in der Praxis an die Stelle des in Abs. 3 erwähnten Geschäftsberichtes getreten ist) oder im Rahmen der Botschaft zu einem Erlassentwurf erfolgt, so wird zusammen mit dem verlangten Bericht bzw. zusammen mit der Botschaft auch die Abschreibung des Po. beantragt und von den Räten behandelt.

7 Die von Abs. 3 und 5 gemachte Unterscheidung wird hingegen aus praktischen Gründen bei separaten Berichten in Erfüllung eines Po. vorgenommen. Diese werden von den Ratsbüros i.d.R. den inhaltlich zuständigen Kommissionen zur abschliessenden Behandlung zugewiesen.[1] «Abschliessende Behandlung» kann hier nur Kenntnisnahme bedeuten. Die Kommissionen sind hingegen nicht zuständig für die Abschreibung (bzw. für die Ablehnung der Abschreibung, wenn der Bericht nicht befriedigt und zur Überarbeitung an den BR zurückgewiesen werden soll). Weil es der Rat ist, der ein Po. angenommen hat, muss dessen Abschreibung (bzw. die Ablehnung der Abschreibung) auch durch den Rat beschlossen werden. Weil diese Berichte i.d.R. von den Räten gar nicht behandelt werden, erfolgt die Abschreibung der durch die Berichte erfüllten Po. später in einem anderen Verfahren, nämlich im Rahmen der Behandlung des jährlichen Sammelberichtes über die Mo. und Po. Gelegentlich macht eine Kommission von ihrem Recht (Art. 22 Abs. 3 GRN bzw. Art. 18 Abs. 2 GRS) Gebrauch, dem Ratsbüro zu beantragen, die Behandlung des Berichts in das Sessionsprogramm aufzunehmen.[2]

8 Der BR unterbreitet seine Berichte, mit welchen er das von *einem* Rat angenommene Po. erfüllt, an *beide* Räte.[3] Es bleibt jenem Rat, vom dem das Po. nicht ausgegangen ist, freigestellt, ob er (bzw. im Falle einer Delegation der abschliessenden Behandlung seine zuständige Kommission) den Bericht tatsächlich behandeln und damit zur Kenntnis nehmen will. Der Antrag des BR für die Abschreibung eines Po. kann und darf hingegen nur von jenem Rat behandelt werden, der das Po. angenommen hatte.

---

1 Gemäss Art. 22 Abs. 3 GRN bzw. Art. 18 Abs. 2 GRS. Diese Bestimmungen haben keine Grundlage im ParlG. Die Delegation der blossen Kenntnisnahme kann aber nicht als eine eigentliche Kompetenzdelegation an Kommissionen gemäss Art. 153 Abs. 3 BV betrachtet werden, welche durch das Gesetz vorgenommen werden müsste.

2 Bsp.: Antrag der SiK-NR an das Büro-NR vom 21. 1. 2013 (Prot. SiK-NR 8. 1. 2013) betr. den Bericht des BR in Erfüllung des *Po. Malama 10.3045 vom 3. 3. 2010 (Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen)*: Das Büro-NR nahm den Antrag an, indem es die Behandlung des Berichts in das Programm der Sommersession 2013 aufnahm (*13.018 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen. Bericht des Bundesrates*; AmtlBull NR 2013 887 ff.).

3 Anlässlich der Behandlung eines Berichtes des BR in Erfüllung eines Postulates des NR machte der Kommissionsberichterstatter im StR die Bemerkung, «[ü]blicherweise»[…] «behandelt unser Rat keine Postulate des anderen Rates.» BR Pierre Graber wies zutreffend daraufhin, dass nicht das Po. des NR, sondern der Bericht des BR Gegenstand der Beratung sei: «Peut-on vraiment imaginer que lorsque le Conseil fédéral élabore un rapport sur un sujet quelconque, il ne l'adresse qu'à un conseil?» (AmtlBull StR 1974 499).

4. Abschnitt: Interpellation und Anfrage

Art. 125

[1] Mit einer Interpellation oder einer Anfrage wird der Bundesrat aufgefordert, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben.

[2] Der Bundesrat antwortet in der Regel bis zur nächsten Session.

[3] Eine Interpellation oder Anfrage kann dringlich erklärt werden.

[4] Eine Interpellation ist erledigt, wenn im Rat die von der Interpellantin oder vom Interpellanten verlangte Diskussion stattgefunden oder wenn der Rat die Diskussion abgelehnt hat.

[5] Eine Anfrage wird im Rat nicht behandelt; sie ist mit der Antwort des Bundesrates erledigt.

[1] L'interpellation et la question chargent le Conseil fédéral de fournir des renseignements sur une affaire touchant la Confédération.

[2] En règle générale, le Conseil fédéral répond au plus tard à la session suivante.

[3] L'interpellation et la question peuvent être déclarées urgentes.

[4] Une interpellation est réputée liquidée lorsque la discussion demandée par son auteur a eu lieu ou que le conseil a refusé d'y procéder.

[5] La question n'est pas traitée au conseil; elle est réputée liquidée lorsque le Conseil fédéral y a répondu.

[1] Con un'interpellanza o un'interrogazione il Consiglio federale è invitato a dare informazioni su affari della Confederazione.

[2] Il Consiglio federale risponde di norma entro la sessione successiva.

[3] L'interpellanza e l'interrogazione possono essere dichiarate urgenti.

[4] Un'interpellanza è liquidata se la discussione chiesta dall'interpellante è avvenuta nella Camera o se quest'ultima ha rifiutato la discussione.

[5] Le interrogazioni non sono trattate nella Camera; sono liquidate con la risposta del Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Gegenstand (Abs. 1)	7
2. Antwort des BR (Abs. 2)	10
3. Dringlicherklärung (Abs. 3)	11
4. Diskussion über eine Ip. (Abs. 4)	16
5. Fragestunde	18

Materialien

Bis 1975: GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 22.12.1849 (AS 1848/50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
79.056 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung/79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates. Anträge der Kommission Parlamentsreform: AmtlBull NR 1979 983 ff.; Änderung GRN 27.9.1979 (AS 1979 1546 ff.).
86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Bericht erweitertes Büro-StR 19.6.1986 (BBl 1986 II 1381); Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 29./30.6.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3585); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Prot. SPK-StR 21.2.2011; Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6822); Prot. Subkommission SPK-NR 20.4.2012; Prot. SPK-NR 27./28.10.2011, 10./11.5.2012, 17./18.1.2013; AmtlBull NR 2012 2066 ff.; AmtlBull NR 2013 930 ff.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.); Änderung GRN 21.6.2013 (AS 2013 3693 f.); Änderung GRS 21.6.2013 (AS 2013 3695 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 Bereits Art. 68 GRN 1850 ermächtigte jedes Ratsmitglied, über «jeden die eidgenössische Verwaltung betreffenden Gegenstand Auskunft zu verlangen. Einem solchen Begehren wird nur dann Folge gegeben, wenn es durch zehn Mitglieder des Nationalrathes unterstützt wird.» Art. 60 GRS 1849 bezeichnete dieses Begehren als Ip.; eine Unterstützung durch weitere Mitglieder war für den StR nicht vorgesehen. Art. 15 des GVG 1849 regelte auch das Verfahren der Behandlung einer Ip.: «Interpellationen, welche an den Bundesrat gerichtet werden, soll dieser sofort oder in einer der nächsten Sitzungen beantworten.» Art. 22 GVG 1902 enthielt eine ausführlichere Regelung und beantwortete die vorher umstrittene Frage (vgl. PFISTER, Vorstösse, 408), ob im Rat eine Diskussion über die Ip. und die Antwort des BR stattfindet: Darüber entscheidet der Rat. Eine Ip. musste im NR von mindestens zehn und im StR von mindestens drei Mitglieder unterstützt sein (AS 1902/03 392). Das GVG 1962 nennt die Ip. nicht mehr und überlässt ihre Regelung den Ratsreglementen. Diese verzichteten mit den Revisionen von 1974 bzw. 1975 auf das Erfordernis der Unterstützung einer Ip. durch mehrere Ratsmitglieder. Durch die Änderung des GVG vom 22.5.1990 wurde die Ip. mit Art. 22ter wieder im Gesetz verankert, was ein diskussionslos zustande gekommenes «Nebenprodukt» der vom Büro-StR ausgelösten jahrelangen Diskussionen über die Rechtsnatur der Mo. war (s. Art. 120 N 4). Art. 125 ParlG hat gegenüber Art. 22ter GVG 1962 präzisiert, dass nicht jedes Ratsmitglied, sondern nur die Interpellantin oder der Interpellant im Rat eine Diskussion verlangen kann.

2 Die A erschien erstmals als «Kleine Anfrage» in Art. 40 und 46 GRN 1920. Der Kommissionsberichterstatter versprach sich von dieser Neuerung etwas allzu optimistisch «den Wegfall der Grosszahl der Motionen und Postulate» (AmtlBull NR 1920 785). Der StR lehnte die Einführung dieses Instrumentes anlässlich der Totalrevisionen des

GRS 1927[1] und 1946 hingegen ab (ZURBUCHEN, Instrumente, 41 f.) und führte sie erst 1962 ein (Art. 37 Ziff. 3, Art. 45 GRS 1962). Mit dem GRN 1974 (Art. 26 und 30) und dem GRS 1975 wurde die «Kleine Anfrage» in «Einfache Anfrage» umgetauft; mit Art. 125 ParlG wurde daraus die «Anfrage».

3 Mit Art. 44 GRN 1962 wurde die Möglichkeit der Dringlicherklärung einer «Kleinen Anfrage» eingeführt. In der Debatte im NR wurde geklagt, dass der BR die Beantwortung von «Kleinen Anfragen» beträchtlich, z.T. bis zu zweieinhalb Jahre verzögere. In der Folge musste neu eine bis eine Woche vor Sessionsschluss eingereichte dringl. «Kleine Anfrage» vom BR bis eine Woche nach Sessionsschluss beantwortet werden. Allerdings musste der Ratspräsident der Dringlicherklärung zustimmen; lehnte er ab, so konnte der Urheber einen Entscheid des Büros verlangen. Diese Bewilligungspflicht wurde aus der Mitte des Rates vergeblich als «Zensur» und «Beschneidung der parlamentarischen Unabhängigkeit» kritisiert (Prot. NR 1.10.1962, 312 ff.). Nach diesem Muster wurde mit Art. 30 GRN 1974 auch die in der Praxis viel bedeutsamer werdende Möglichkeit der Dringlicherklärung einer Ip. eingeführt; der StR zog mit Art. 32 und 33 GRS 1975 nach.

4 Eine neue Kategorie von dringl. Ip. wurde im NR mit Art. 30*a* der Änderung des GRN vom 21.6.2013 eingeführt. Eine qualifizierte Minderheit von 75 Ratsmitgliedern kann die Durchführung einer «Aktuellen Debatte» zu dringl. Ip. in der laufenden Session erreichen; die Dringlicherklärung der Ip. ist in diesem Fall von vorneherein gegeben. Diese «Aktuelle Debatte» soll anstelle jener a.o. Sessionen treten, welche entgegen dem ursprünglichen Zweck solcher Sessionen in den letzten Jahren zunehmend die Funktion von Aussprachen zu aktuellen Themen im NR übernommen haben (s. dazu Art. 2 N 12). Obwohl für die Einberufung einer a.o. Session bloss das Quorum eines Viertels der Mitglieder des NR, also von 50 NR verlangt wird, wurde das nötige Quorum für das Zustandekommen einer «Aktuellen Debatte» mit 75 Mitglieder angesetzt, damit mindestens zwei Fraktionen das Begehren unterstützen müssen. Trotz dem höheren Quorum versprach man sich eine grössere Attraktivität der «Aktuellen Debatte», weil zusammen mit dem Begehren für die Einberufung einer a.o. Session neu in beiden Räten hängige Beratungsgegenstände bezeichnet werden müssen (Prot. SPK-NR 10./11.5.2012, 11 ff.).

5 Mit den Änderungen von Art. 30 GRN und Art. 26 GRS vom 21.6.2013 sollte die in der Praxis selten zur Anwendung gelangende Dringlicherklärung von A aufgewertet werden (s. unten N 14). Einerseits wurden die Fristen für die Einreichung einer A mit dem Antrag auf Dringlicherklärung und für ihre Beantwortung durch den BR an die für das analoge Verfahren bei Ip. geltenden Fristen angeglichen und damit verkürzt. Andererseits wurde neu ermöglicht, dass das Büro eine mit dem Antrag auf Dringlicherklärung eingereichte Ip. im Einverständnis mit deren Urheberin oder Urheber in eine dringl. erklärte A umwandeln kann, falls das Büro die Ip. nicht dringl. erklären will.

6 Mit der Totalrevision des GRN 1946 wurde im NR die Fragestunde eingeführt (Art. 47); diese Neuerung sollte wie andere Änderungen des GRN (s. Art. 118, N 8) der Effizienz dienen. Mit dem GRN 1962 wurde diese Einrichtung wieder abgeschafft; als Ersatz sollte die «dringliche Kleine Anfrage» dienen (Art. 44). Mit Art. 71*a* der Teilrevision des GRN vom 27.9.1979 wurde die Fragestunde erneut eingeführt. Dieser Anlauf war im Gegensatz zum ersten Versuch erfolgreich; wohl insb. deswegen, weil das Reglement einen fi-

1 StR Gustav Keller (Rad./ZH) begründete diesen Verzicht wie folgt: «Ich glaube, der Grundsatz sollte doch der sein: so lange als möglich mündliche Verhandlungen, und nur, wenn es anders nicht mehr geht, schriftlicher Verkehr mit dem Bundesrat» (Prot. StR 21.9.1927, 24).

xen Zeitpunkt für die Durchführung vorschrieb und weil die neue Möglichkeit einer Zusatzfrage die Attraktivität steigerte (AmtlBull NR 1979 986).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand (Abs. 1)

7 Ip. und A sind die Instrumente, mit welchen jedes Ratsmitglied, jede Fraktion und jede Kommission vom BR (oder einem anderen möglichen Adressaten gemäss Art. 118 Abs. 3, 4 und 4bis ParlG) eine Auskunft verlangen kann. Dieses Recht entspricht den allgemeinen Informationsrechten jedes Ratsmitgliedes aufgrund von Art. 7 ParlG. Das Interpellations- und Anfragerecht nach Art. 125 ist insofern spezifischer Natur, als die Antwort des BR öffentlich erfolgt. Die Instrumente der Ip. und der A dienen also nicht nur der persönlichen Informationsbeschaffung, sondern auch der Artikulations-, Oberaufsichts- und Repräsentationsfunktion der Ratsmitglieder. Ein Ratsmitglied oder eine Fraktion kann durch die Einreichung einer Ip. oder A der Wählerschaft und der Öffentlichkeit aufzeigen, dass es oder sie bestimmte Interessen wahrnimmt, und den BR zur öffentlichen Auskunft und damit Rechenschaftsablage verpflichten. In der Praxis spielen insb. die im NR dringl. erklärten Ip. (s. unten N 12) von Fraktionen, die vom NR als einzige Ip. häufig auch diskutiert werden, eine bedeutende Rolle bei der Wahrnehmung der erwähnten Funktionen.

8 Die verlangte Auskunft muss sich auf «Angelegenheiten des Bundes» beziehen (s. dazu Art. 7 N 17).

9 Aus der Öffentlichkeit der Antwort auf eine Ip. oder A folgt implizit, dass der BR nicht verpflichtet sein kann, mit seiner Antwort Informationen über Angelegenheiten preiszugeben, die dem Amtsgeheimnis unterstehen. Das Ratsmitglied hat zwar nach Art. 7 ParlG Anspruch auch auf derartige Informationen (mit Ausnahme der Informationen nach Art. 7 Abs. 2 ParlG); der BR darf ihm derartige Auskünfte aber nicht im Rahmen der Antwort auf eine Ip. oder A, sondern muss sie ihm persönlich erteilen und es dabei an das Amtsgeheimnis nach Art. 8 ParlG binden.

2. Antwort des BR (Abs. 2)

10 Die Regelung der Frist für die Beantwortung einer Ip. oder A entspricht jener für die Stellungnahme des BR zu einer Mo. oder einem Po. (s. Art. 121 Abs. 1 N 3).[2] Der Spezialfall einer zwischen den Sessionen eingereichten Ip. oder A einer Kommission ist nicht geregelt.[3]

---

2 In Art. 121 (Mo.), 124 (Po.) und 125 (Ip. und A) stand ursprünglich «bis zur nächsten Session» (AS 2003 3575 f.). Bei der Präzisierung der Fristen in Art. 121 und 124 («bis *zum Beginn* der nächsten *ordentlichen* Session»; AS 2009 728) unterblieb ohne Angabe von Gründen, d.h. wohl versehentlich, die analoge Anpassung in Art. 125. In der Praxis wird dieser Unterschied nicht beachtet; es wird Art. 121 und 124 auch für Ip. und A als massgebend betrachtet.

3 Zwar könnte auch eine Kommission eine Ip. oder A einreichen. In der Praxis hat noch nie eine Kommission eine A eingereicht; Ip. von Kommissionen sind selten (in den Jahren 2000–2012 wurden im NR nur drei, im StR sieben Ip. von Kommissionen eingereicht). Auch hier darf für die Praxis von einer analogen Anwendung der Frist gemäss Art. 121 Abs. 1 Satz 2 ausgegangen werden (s. Art. 121 N 4).

3. Dringlicherklärung (Abs. 3)

11 Anders als eine Mo. oder ein Po. kann eine Ip. oder A dringl. erklärt werden. Damit wird ermöglicht, dass zu aktuellen Themen rasch sowohl eine Stellungnahme des BR vorliegt als auch eine Diskussion im Rat durchgeführt werden kann. Die Einzelheiten der Dringlicherklärung sind in den Ratsreglementen geregelt (Art. 30 GRN, Art. 26 GRS).[4]

12 Art. 30 GRN und Art. 26 GRS unterscheiden sich nur in der Regelung der Zuständigkeiten für die Dringlicherklärung von Ip. und A. Im NR wird differenziert zwischen Ip. und A: Im ersten Fall ist das Büro zuständig, im zweiten Fall die Präsidentin oder der Präsident. Das GRN stellt die Zuständigkeit des Büros für die Dringlicherklärung einer Ip. unter den ausdrücklichen Vorbehalt «eines anders lautenden Ratsbeschlusses», der durch einen Ordnungsantrag herbeigeführt werden kann.[5] Gegen die Ablehnung der Dringlicherklärung einer A durch die Präsidentin oder den Präsidenten kann an das Büro rekurriert werden, welches sodann endgültig entscheidet. Im StR wird das Büro für die Dringlicherklärung von Ip. und A als zuständig erklärt. Ein Ordnungsantrag an den Rat gegen die Ablehnung der Dringlichkeit wird zwar nicht explizit ausgeschlossen. Weil aber an anderer Stelle des Reglements ein Ordnungsantrag an den Rat gegen einen ähnlichen Bürobeschluss ausdrücklich vorgesehen ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS[6]), muss auf die Unzulässigkeit eines Ordnungsantrags für die Dringlicherklärung einer Ip. geschlossen werden.

13 Art. 30*a* GRN sieht eine spezielle Form von dringl. Ip. vor, bei der die Dringlichkeit von Reglements wegen gegeben ist und nicht durch das Büro genehmigt werden muss bzw. abgelehnt werden kann. Einem bis zum Beginn des dritten Sessionstages eingereichten, von 75 Ratsmitgliedern unterzeichneten Begehren für die Durchführung einer «Aktuellen Debatte» (vgl. dazu oben N 4) muss in der laufenden Session Folge gegeben werden. Das Begehren muss die zu behandelnden Ip. bezeichnen, die damit von vorneherein dringl. erklärt sind.

14 Sowohl das GRN als auch das GRS sehen vor, dass eine Ip. oder A mit dem Antrag auf Dringlicherklärung «spätestens bis zu Beginn der dritten Sitzung einer dreiwöchigen Session», also bis am Mittwochmorgen vor Sitzungsbeginn[7] eingereicht werden muss. In einer Sondersession, die in der Praxis höchstens eine Woche dauert, sind also keine Dringlicherklärungen möglich. Im NR benützen i.d.R. die Fraktionen dieses Instrument; sie können also an ihren am Dienstagnachmittag der ersten Sessionswoche durchgeführten Sitzungen die Einreichung einer solchen Ip. beschliessen. Wird eine Ip. oder A dringl. erklärt, so muss sie in der gleichen Session vom BR beantwortet werden. In der Praxis findet die Diskussion zu dringl. erklärten Ip. in der dritten Sessionswoche statt. In den 20 ordentlichen Sessionen der Jahre 2008–2012 wurde im NR ausser in einer einzigen Session immer die Dringlicherklärung von Ip. beantragt. In neun Sessionen hat das Büro der Dringlicherklärung von meist mehreren Ip. zugestimmt.[8] Im selben Zeitraum

4 In den Ratsreglementen und im üblichen Sprachgebrauch wird unpräzise von der «dringlichen Ip.» bzw. «dringlichen A» gesprochen: Eine Ip. oder A kann zusammen mit dem Antrag auf Dringlicherklärung eingereicht werden, ist aber damit noch nicht dringl.; wird die Dringlichkeit abgelehnt, so bleibt sie eine normale Ip. bzw. A.

5 Bsp.: AmtlBull NR 2007 1910 (abgelehnter Antrag), AmtlBull NR 2008 645 (angenommener Antrag).

6 Das Büro «legt das Sessionsprogramm fest, unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse».

7 Im «Vademecum» für die Ratsmitglieder, 49. Legislaturperiode, steht allerdings (39): «im NR bis 09.00 Uhr» (obwohl der Sitzungsbeginn im NR um 8.00 Uhr ist).

8 Bsp.: *11.3022 Dringl. Ip. Fraktion G. Arabische Demokratiebewegungen* (AmtlBull NR 2011 419 ff., zusammen mit sechs weiteren dringl.Ip.); *12.3030 Dringl.Ip. Fraktion CE. Kauf von*

wurden im StR bloss drei Ip. dringl. behandelt.[9] Im selben Zeitraum wurden im NR 27 A, im StR eine einzige A dringl. erklärt.

15 Wird die Dringlicherklärung einer Ip. oder einer A abgelehnt, so ist der Vorstoss nicht erledigt, sondern der BR beantwortet ihn – wie eine normale Ip. oder A – i.d.R. bis zur nächsten Session. Das Büro kann eine Ip., deren Dringlichkeit abgelehnt wurde, im Einverständnis mit der Interpellantin oder dem Interpellanten in eine dringl. A umwandeln. Das Ratsmitglied steht damit vor der Wahl, ob es eine rasche Antwort auf seine Frage erhalten will (dringl. A) oder ob es die (im NR weitgehend theoretische) Option einer Diskussion im Rat zu einer späteren Antwort des BR offen behalten will («normale» Ip.).

4. Diskussion über eine Ip. (Abs. 4)

16 Abs. 4 sieht vor, dass über eine Ip. und ihre Beantwortung im Rat eine Diskussion stattfinden kann. Die Interpellantin oder der Interpellant kann die Diskussion verlangen oder darauf verzichten. Falls die Diskussion beantragt wird, entscheidet der Rat über die Durchführung. Beide Ratsreglemente enthalten im Weiteren eine Bestimmung, wonach eine Interpellantin oder ein Interpellant erklären kann, ob sie oder er von der Antwort des BR befriedigt ist (Art. 28 Abs. 4 GRN; Art. 24 Abs. 3 GRS); das GRN ergänzt in diesem Zusammenhang noch: « […] auch wenn der Rat die Diskussion über die Interpellation ablehnt.»

17 Die Praxis im StR entspricht der Regelung in ParlG und GRS, wobei eine verlangte Diskussion, soweit ersichtlich, bisher noch nie bestritten worden ist. Im NR hingegen ist Art. 125 Abs. 4 seit längerer Zeit zur «lettre morte» geworden – abgesehen vom Spezialfall der dringl. erklärten Ip. (s. dazu oben N 11 ff.). Die Urheberinnen und Urheber von neu behandlungsreifen Ip. werden zu Beginn einer Session angefragt, ob sie von der Antwort des BR befriedigt, teilweise befriedigt oder nicht befriedigt sind (analog der Anfrage an Urheberinnen und Urhebern von Mo. und Po., ob sie dem Antrag des BR zustimmen oder nicht; vgl. dazu Art. 121 N 7) und ob sie eine Diskussion verlangen. Die Ip. erscheinen in einer Liste mit den Antworten ihrer Urheberinnen und Urheber auf die gestellten zwei Fragen auf der Ergänzung der Tagesordnung des letzten Sessionstages (zusammen mit den vorläufig nicht bestrittenen Anträgen zu Mo. und Po.; s. dazu Art. 121 N 7). In der Folge kann jedes Ratsmitglied beantragen, dass es eine verlangte Diskussion bekämpft.[10] Wird eine Diskussion verlangt, so wird die Behandlung verschoben – i.d.R. bis die Ip. nach zwei Jahren abgeschrieben wird (vgl. Art. 119 Abs. 5 ParlG). Eine Ip. kann allenfalls auf die Liste der in einer organisierten Debatte gesamthaft behandelten Vorstösse gelangen. Die selbstständige Behandlung einer Ip. ist in der Praxis hingegen nicht mehr möglich, da Ip. seit 2005 nicht mehr auf den als Ergänzung zu einer Tagesordnung bezeichneten Sammellisten der Vorstösse im Zuständigkeitsbereich eines

---

neuen Kampfjets (AmtlBull NR 2012 507 ff.); *12.3688 Dringl.Ip. Fraktion RL. Wo steht der Schweizer Finanzplatz in zehn Jahren*? (AmtlBull NR 2012 1756 ff., zusammen mit zwei weiteren dringl.Ip.).

9 *08.3245 Dringl.Ip. Büttiker. Ölpreissteigerungen ohne Ende*? (AmtlBull StR 2008 470 ff.); *09.3032 Dringl.Ip. Frick. Situation des Finanzplatzes Schweiz* (AmtlBull StR 2009 212 ff.); 12.3031 *Dringl.Ip. Germann. Keine schleichende Ausdehnung von Gesamtarbeitsverträgen auf andere Branchen* (AmtlBull StR 2012 211 ff.).

10 Bis Ende 1996 wurde am letzten Sessionstag über diese Anträge abgestimmt (wobei auch im Falle einer Annahme der Diskussion diese anschliessend verschoben wurde). Seither haben diese Anträge keinen praktischen Effekt mehr; in den letzten Jahren wurden sie daher auch nicht mehr gestellt.

bestimmten Departements aufgenommen werden (zu diesen Verfahren s. auch Art. 121 N 7).

5. Fragestunde

18 Das GRN kennt die Frage in der Fragestunde (Art. 31) als weitere Form eines Vorstosses, die den BR zur Auskunft verpflichtet. Art. 125 kann auch als gesetzliche Grundlage für die Frage in der Fragestunde des NR betrachtet werden: Die Adressaten von Vorstössen gemäss Art. 118 Abs. 2–4 ParlG[11] werden durch eine Frage in der Fragestunde auf analoge Weise zur Beantwortung verpflichtet wie durch eine Ip. oder eine A. Die Montagnachmittage der zweiten und dritten Sessionswoche beginnen mit der Fragestunde. Diese dauert «höchstens 90 Minuten» (Art. 31 Abs. 1 GRN); das Büro darf sie also verkürzen, was es in der Praxis bei grosser Geschäftslast gelegentlich tut (auf 60 Minuten). «Die Fragen sind knapp gefasst und ohne Begründung bis zum Mittag des der Fragestunde vorausgehenden Mittwochs vor Schluss der Ratssitzung schriftlich einzureichen» (Art. 31 Abs. 2 GRN). Es fehlen detaillierte Formvorschriften, wie sie z.B. der Dt. Bundestag kennt.[12] In der Fragestunde selbst antwortet die Vertreterin oder der Vertreter des BR mündlich, wenn die Fragestellerin oder der Fragesteller anwesend ist. Diese oder dieser kann «eine sachbezogene Zusatzfrage stellen» (Art. 31 Abs. 4 GRN). «Auf Fragen, für deren Beantwortung die Zeit nicht reicht,[…] antwortet der Bundesrat schriftlich nach der Regel für die dringliche Anfrage» (Art. 31 Abs. 6 GRN). In einer Fragestunde kommen regelmässig nicht alle Departemente an die Reihe.[13]

19 Die Fragestunde gibt immer wieder zu Kritik Anlass. Sowohl die Fragen und Zusatzfragen als auch die Antworten würden gelegentlich Originalität und Spontaneität vermissen lassen; die Dringlichkeit und Wichtigkeit der gestellten Fragen erscheine nicht immer über jeden Zweifel erhaben. Der Aufwand für die Beantwortung der Fragen durch den BR stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag. Eine kleine Zahl von Ratsmitgliedern würde das Instrument quasi monopolisieren.[14] Die mit solchen Argumenten geforderte Abschaffung der Fragestunde wurde vom NR aber am 15.3.2012 mit grosser Mehrheit abgelehnt: Die «Fragestunde ist eine sowohl attraktive als auch effiziente Einrichtung des Nationalrates. Die Fragestunde ist attraktiv sowohl für die Ratsmitglieder als auch für die Öffentlichkeit, weil sie Gelegenheit bietet, von den Mitgliedern des Bundesrates kurzfristig Antworten auf aktuelle Fragen zu erhalten» (Bericht SPK-NR 17.11.2011 zu *11.443 Pa.Iv. Landolt. Abschaffung der Fragestunde* [AmtlBull NR 2012 Beilagen 836]).

---

11 Art. 31 GRN erwähnt zwar nur den BR als Adressaten von Fragen. In sinngemässer Anwendung von Art. 125 i.V.m. Art. 118 Abs. 2–4 werden auch Fragen an das Büro-NR, das BGer und die AB-BA zugelassen und durch diese Organe beantwortet. Seltenes Bsp.: 12.5023 Frage Sommaruga Carlo. Bundesanwaltschaft. Einstellung der Ermittlungen mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde? (AmtlBull NR 2012 172). Die Frage wurde an das Ende der Liste der in der Fragestunde zu behandelnden Fragen gestellt, so dass sie durch die AB-BA nur schriftlich und nicht mündlich behandelt werden musste (s. N 18, in fine).

12 Im Deutschen Bundestag darf jedes Mitglieder pro Sitzungswoche höchstens zwei Fragen stellen, die je in zwei Unterfragen unterteilt sein dürfen (vgl. http://www.bundestag.de/service/glossar/F/fragestunde.html [2.4.2013]).

13 In den acht Fragestunden des Jahres 2012 haben durchschnittlich 4,5 Departementsvorsteherinnen und vorsteher mündlich Stellung genommen (AmtlBull NR 2012).

14 In der Legislaturperiode 2003–2007 haben zehn Ratsmitglieder insgesamt 310 Fragen (ca. ein Viertel aller Fragen) gestellt, während 43 Ratsmitglieder das Instrument nie benützt haben (Dokumentationsdienst der BVers, Legislaturrückblick 2003–2007).

7. Kapitel: Verfahren bei Petitionen und Eingaben

1. Abschnitt: Petitionen

Art. 126

Allgemeine Bestimmungen

[1] Die zuständige Kommission jedes Rates beschliesst, ob sie einer Petition Folge gibt oder ob sie ihrem Rat beantragt, der Petition keine Folge zu geben.

[2] Kann das Anliegen der Petition als Antrag zu einem hängigen Beratungsgegenstand eingebracht werden, so berichtet die Kommission dem Rat bei der Behandlung dieses Beratungsgegenstandes über die Petition. Die Kommission stellt einen Antrag zu diesem Beratungsgegenstand oder sie verzichtet auf einen Antrag. Die Petition wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, sobald der Beratungsgegenstand erledigt ist.

[3] Nach Abschluss der Behandlung einer Petition informieren die Parlamentsdienste die Petentinnen und Petenten darüber, wie ihrem Anliegen Rechnung getragen wurde.

[4] Die Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen beider Räte können eine Petition direkt beantworten, wenn:

a. deren Ziel mit einer parlamentarischen Initiative, mit einem Vorstoss oder mit einem Antrag nicht erreicht werden kann;

b. deren Inhalt offensichtlich abwegig, querulatorisch oder beleidigend ist.

Généralités

[1] La commission compétente de chaque conseil décide de donner suite à une pétition ou de proposer à son conseil de ne pas y donner suite.

[2] Si l'objectif de la pétition peut être présenté sous la forme d'une proposition relative à un objet pendant devant l'Assemblée fédérale, la commission fait rapport au conseil dans le cadre de l'examen de l'objet concerné. La commission décide de déposer une proposition ou d'y renoncer. Dès que l'objet examiné est liquidé, la pétition est classée sans décision du conseil.

[3] A l'issue de l'examen de la pétition, les Services du Parlement informent ses auteurs de la suite qui y a été donnée.

[4] Le président de la commission chargée de l'examen préalable peut répondre seul à une pétition dans les cas suivants:

a. son objectif ne peut être atteint par une initiative ou une intervention parlementaires ou par une proposition;

b. son contenu est manifestement aberrant, abusif ou offensant.

Disposizioni generali

[1] La commissione competente di ogni Camera decide se dare seguito a una petizione o se proporre alla propria Camera di non darle seguito.

[2] Se un petizione può essere formulata come proposta relativa a un oggetto in deliberazione già pendente dinanzi all'Assemblea federale, la commissione riferisce alla Camera sulla petizione nell'ambito della trattazione di tale oggetto. La commissione decide se presentare una proposta relativa al-

l'oggetto in deliberazione. La petizione è tolta dal ruolo senza decisione della Camera quando l'oggetto è liquidato.

[3] Al termine della trattazione della petizione, i Servizi del Parlamento informano i petenti del modo in cui è stato tenuto conto della loro richiesta.

[4] I presidenti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare possono rispondere direttamente alle petizioni:

a. il cui obiettivo non può essere realizzato con un'iniziativa parlamentare, un intervento o una proposta;

b. dal contenuto manifestamente fuorviante, querulomane o offensivo.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Petitionsrecht als Grundrecht 5
2. Petitionen an die BVers 8
3. Verfahren bei der Behandlung einer Petition 10

Materialien

Bis 1991: GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 1.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.); Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3584 ff.); AmtlBull NR 2001 1363; AmtlBull StR 2002 31; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1883 ff.); AmtlBull NR 2008 866; AmtlBull StR 2008 719; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse. Volume II: Les droits fondamentaux, 3. Aufl., Bern 2013, insb. 669 ff. (zit. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit); BIAGGINI, Art. 33, in: Biaggini, Kommentar BV, 238 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 33); BRÜHWILER, Die Petitionspraxis der BVers, in: ZBl 1962, H. 10, 201 ff. (zit. BRÜHWILER, Petitionspraxis); BUSER, Betrachtungen zum schweizerischen Petitionsrecht, Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973, Bern 1973, 37 ff. (zit. BUSER, Betrachtungen); GISIGER, Das Petitionsrecht in der Schweiz: Historische Entwicklung und rechtliche Bedeutung, Diss., Zürich 1935 (zit. GISIGER, Petitionsrecht); HOTZ, § 52 Petitionsfreiheit, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2001, 823 ff. (zit. HOTZ, Petitionsfreiheit); MÜLLER, Art. 57, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. MÜLLER, Art. 57); RAISSIG, Das Petitionsrecht in der Schweiz – Relikt oder Chance?, Diss., Zürich 1977 (zit. RAISSIG, Petitionsrecht); STEINMANN, Art. 33, in: St. Galler Kommentar, 681 ff. (zit. STEINMANN, Art. 33).

I. Entstehungsgeschichte[1]

In der Zeit der Restauration brachte das Vorbringen von Wünschen oder Bitten durch Bürger regelmässig willkürliche Behandlung (so auch Strafverfolgung) seitens der Regierung mit sich. Nur wenige Kantone kannten damals ein (eingeschränktes) Petitionsrecht (GISIGER, Petitionsrecht, 47 ff.; m.w.Vw). Zu Beginn der Regenerationszeit in den Jahren 1830 und 1831 waren Petitionen ein wichtiges Mittel, den Kantonsregierungen die Wünsche des Volkes bekanntzugeben. Das Petitionsrecht wurde in der Folge in die regenerierten Kantonsverfassungen aufgenommen (GISIGER, Petitionsrecht, 51 ff.). Mangels anderer Mittel genoss das Petitionsrecht damals grosse Bedeutung und fand häufig Anwendung (GISIGER, Petitionsrecht, 59 f.). **1**

Bis zum Inkrafttreten des ParlG im Jahr 2003 war das Verfahren bei an die BVers gerichteten Petitionen vergleichsweise schwach geregelt (vgl. Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1883]). Ledigliche in den Ratsreglementen fanden sich gewisse, eher rudimentäre Hinweise zur Behandlung von Petitionen. Bis zu den Revisionen der Geschäftsreglemente vom 1.10.1974 (GRN) bzw. 16.9.1975 (GRS) beschränkte sich die Normierung auf die Bestimmung im GRN, dass Petitionen, die «nicht von vornherein als unzulässig erscheinen»[2], der Petitionskommission zugewiesen werden, die dem Rat darüber Bericht und Antrag zu stellen hat (Art. 46 GRN 1962).[3] Art. 45 GRN 1990 bzw. Art. 37 GRS 1986 und deren Vorgängerbestimmungen Art. 40 GRN 1974 und Art. 38 GRS 1975 statuierten eine Vorberatungspflicht durch die Petitionskommissionen[4] bzw. ab 1991 durch die sachlich zuständigen Kommissionen (Abs. 1), die möglichen Folgen (Abs. 2: Überweisung des Begehrens an den BR als Mo. oder Po. bzw. zur Kenntnisnahme) sowie die Möglichkeit der direkten Beantwortung durch die zuständige Kommission (Abs. 3: bei Unzuständigkeit, im Einvernehmen mit der Kommission des anderen Rates, Mitteilung an den Rat).[5] Seit 1990 bestimmte Art. 45 Abs. 4 GRN zudem, dass die Petitionen i.d.R. am Freitag der dritten Woche der auf die Vorberatung folgenden Session behandelt werden. **2**

Art. 164 Abs. 1 Bst. c der BV verlangt den Erlass der grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung des Petitionsrechts als Grundrecht in der Form des formellen BG. So nahm die SPK-NR in ihren Entwurf vom 1.3.2001 zum ParlG entsprechende Bestimmungen auf (Art. 125–127 E-ParlG). Art. 125 des Entwurfes baute auf den bisherigen Bestimmungen in den beiden Ratsreglementen auf. So wurde die Vorberatungspflicht für die sachlich zuständige Kommission ins Gesetz aufgenommen. Klargestellt wurde das Vorgehen der Kommission im Fall der Unterstützung (die Kommission unterbreitet ihrem Rat einen entsprechenden Vorstoss bzw. eine entsprechende pa.Iv.) und im Fall der Ablehnung einer Petition (die Kommission beantragt ihrem Rat Kenntnisnahme ohne weitere Folge). Da Petentinnen und Petenten den grundrechtlichen Anspruch haben, dass jene Behörde, an welche sie ihre Petition richten, diese zur Kenntnis nimmt (Art. 33 Abs. 2 BV), verwarf die SPK-NR eine in der Kommission diskutierte Variante, nach der **3**

1 Im Folgenden wird ein Überblick über die Entstehungsgeschichte aller Bestimmungen zu den Petitionen (Art. 126–128) gegeben.

2 Dieser Entscheid lag gemäss BRÜHWILER beim NR-Präsidenten (BRÜHWILER, Petitionspraxis, 205).

3 Die Vorgängerbestimmungen waren noch knapper.

4 Im NR lautete die Bezeichnung «Petitions- und Gewährleistungskommission». Bezog sich die Petition auf ein hängiges Sachgeschäft, wurde die Petition der mit diesem Geschäft betrauten Kommission zur Vorberatung zugewiesen (Abs. 1).

5 Zur damaligen Praxis vgl. RAISSIG, Petitionsrecht, 77 ff., mit div. Bsp.

die Kommission eine Petition abschliessend behandelt hätte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3585]). In Art. 126 des Entwurfes wurde im Weiteren die in der Praxis bereits erprobte Erledigung einer Petition im Rahmen der Behandlung eines in der BVers hängigen Beratungsgegenstandes aufgenommen. In Art. 127 des Entwurfes nahm die SPK-NR schliesslich die Verpflichtung der Benachrichtigung der Petentinnen und Petenten nach Abschluss der Behandlung einer Petition auf. Der NR folgte am 3.10.2001 den die Petitionen betreffenden Anträgen seiner Kommission diskussionslos (AmtlBull NR 2001 1363). Der StR stimmte dem Beschluss des NR am 5.3.2002 – ebenfalls ohne Diskussion – zu (AmtlBull StR 2002 31).

4 Seit dem Inkrafttreten des ParlG wurden die Bestimmungen zum Petitionsrecht einmal revidiert, nämlich im Rahmen der pa.Iv. der SPK-NR vom 21.2.2008 zu verschiedenen Änderungen des ParlG *(07.400)*. Anlass für die Revision war eine von NR Luzi Stamm (SVP/AG) eingereichte pa.Iv., welche forderte, dass die Räte von einer Petition in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen können *(07.423 Pa.Iv. Stamm. Änderung des Parlamentsgesetzes bezüglich Behandlung der Petitionen)*. Damit sollte den Räten die Möglichkeit gegeben werden, die inhaltliche Unterstützung einer Petition zum Ausdruck zu bringen, auch wenn kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf (mehr) besteht (bspw. weil entsprechende Arbeiten bereits an die Hand genommen wurden). Der Antrag der SPK-NR löste dieses Problem damit, dass im Gesetz – neben der Ablehnung – weitere Gründe für den Antrag der Kommission, einer Petition keine Folge zu geben, aufgeführt wurden (Art. 128 Abs. 1 Bst. b und c ParlG). Zudem beantragte die SPK-NR eine systematische und redaktionelle Revision aller drei Art. zum Verfahren bei Petitionen. Diese beinhaltete keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1884 f.]). Die Räte nahmen all diese Änderungsvorschläge diskussionslos an (AmtlBull NR 2008 866; AmtlBull StR 2008 719). Die Änderungen traten am 2.3.2009 in Kraft (AS 2009 725 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Petitionsrecht als Grundrecht

5 Die Auslegung der Bestimmungen zu den Petitionen muss stets vor dem Hintergrund des Petitionsrechts als Grundrecht (Art. 33 BV) erfolgen. Seit 1848 ist dieses verfassungsmässig verankert;[6] die Verfassungsrevision von 1999 beschränkte sich auf eine Nachführung. In eingeschränkter Form enthielt bereits die Bundesurkunde von 1832 ein Petitionsrecht (Hotz, Petitionsfreiheit, 824 f.).

6 Das Petitionsrecht beinhaltet das Recht, «ungehindert Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden an die Behörden zu richten, ohne deswegen Belästigungen oder Rechtsnachteile irgendwelcher Art befürchten zu müssen» (BGE 119 Ia 53 E. 3). Ein Nachteil ist die blosse Bekanntgabe der Identität von Personen, die eine Petition eingereicht oder unterzeichnet haben, ohne deren Zustimmung (Hotz, Petitionsfreiheit, 831; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit, 671 f.; Müller, Art. 57, 2). Wer allerdings eine Petition an die BVers – welche öffentlich tagt (Art. 158 BV) – richtet, muss mit der Bekanntgabe ihres bzw. seines Namens rechnen.

6 In den BV 1848 (Art. 47) und 1874 (Art. 57) lautete die Formulierung: «Das Petitionsrecht ist gewährleistet».

Eine Petition muss ein bestimmtes Begehren beinhalten und sie kann nicht anonym eingereicht werden. Ihre Einreichung ist an keine Frist- oder Formerfordernis gebunden,[7] insb. hindert eine andere Betitelung eine Petition nicht daran, als solche zu gelten.[8] Möglich sind Individual- oder Kollektivpetitionen. Im Genuss der Petitionsfreiheit stehen alle urteilsfähigen natürlichen und alle juristischen Personen. Das Petitionsrecht steht folglich auch Ausländerinnen und Ausländern sowie Minderjährigen zu. Die Petentin bzw. der Petent hat keinerlei verfassungsmässigen Anspruch auf eine materielle Behandlung der Petition durch die Behörde. Die zuständige Behörde ist einzig verpflichtet, innert angemessener Frist vom Inhalt der Petition Kenntnis zu nehmen. Die unzuständige Behörde hat die Pflicht zur Weiterleitung der Petition an die zuständige Behörde (STEINMANN, Art. 33, 683; HOTZ, Petitionsfreiheit, 823, 827, 829, 831; BIAGGINI, Art. 33, 240; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 288; BGE 98 Ia 484 E. 5; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit, 672). **7**

2. Petitionen an die BVers

Die Bestimmungen des ParlG zur Behandlung der jährlich ca. 30–40 an die BVers gerichteten Petitionen gehen über die verfassungsrechtlich garantierten Mindestanforderungen hinaus, insb. indem sie grundsätzlich eine materielle Prüfung durch die vorberatenden Kommissionen vorsehen. Eine inhaltliche Prüfung ist auch sinnvoll, kann die Petition als Mittel der Kommunikation zwischen Individuum und Staat doch nur so seine Wirkung entfalten. **8**

Das ParlG verwendet den Begriff der «Petition» in einem engeren Sinn als Art. 33 BV, indem es Anliegen betr. die Geschäftsführung und das Finanzgebaren des BR, der Bundesverwaltung, der eidg. Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes als «Eingaben» gesondert in Art. 129 ParlG regelt. Somit werden von den Art. 126–128 ParlG all jene Petitionen im Sinne von Art. 33 BV erfasst, welche nicht unter Art. 129 ParlG fallen. **9**

3. Verfahren bei der Behandlung einer Petition

Art. 126 Abs. 1 verpflichtet die Kommissionen zur Beratung der ihr zugewiesenen Petitionen. Nach der Änderung vom 3. 10. 2008 handelt es sich dabei nicht mehr um eine eigentliche *Vor*beratungspflicht, da die Kommission, wenn sie einer Petition Folge geben will, einen Beschluss fasst (s. dazu Art. 127 N 2). **10**

In Abs. 2 ist das besondere Verfahren festgelegt, welches bei einer Petition zur Anwendung kommt, deren Anliegen als Antrag zu einem hängigen Beratungsgegenstand eingebracht werden kann. Bei Letzterem kann es sich um einen Erlassentwurf[9], eine Mo.[10] **11**

---

7 In diesem Zusammenhang sind HÄFELIN/HALLER/KELLER a.A.: Sie gehen davon aus, «dass nur schriftliche und unterzeichnete Petitionen zur Kenntnis genommen werden müssen» (HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 287).

8 Vgl. dazu BUSER: «[…] unbekümmert um die Bezeichnung des Schreibens durch den Urheber […]» (BUSER, Betrachtungen, 42).

9 Vgl. bspw. den Entwurf des BR zur Genehmigung und Umsetzung des Übereinkommens des Europarates über die Bekämpfung des Menschenhandels und zum BG über den ausserprozessualen Zeugenschutz vom 17. 11. 2010 (BBl 2011 97; *10.097*), mit welchem die RK-StR die Petition «Mehr Schutz für die Opfer von Frauenhandel» behandelte.

10 Vgl. bspw. die vom NR angenommenen *Mo. 10.3008 (Verhütung von Grossraubtier-Schäden)*, *09.3812 (Regulierung des Wolfs- und Raubtierbestandes)* und *09.3951 (Verhütung von Wildschäden)*, mit welchen die UREK-StR die Petitionen «Für den Schutz des Wolfs», «Für die Auf-

oder eine pa.Iv.[11] oder Kt.Iv. im Verfahren der Vorprüfung handeln. Die Petition wird jener Kommission zugewiesen, welche den betreffenden Beratungsgegenstand vorberät. Die Kommission nimmt bei der Behandlung des Beratungsgegenstands Kenntnis von der Petition und beschliesst, ob sie einen Antrag i.S. der Petition stellt oder dies unterlässt. Um der Pflicht des Rates zur Kenntnisnahme einer Petition (Art. 33 Abs. 2 BV) Rechnung zu tragen, muss die Kommission bei der Berichterstattung über den betreffenden Beratungsgegenstand zwingend über die Petition berichten. Dies kann in mündlicher[12] oder schriftlicher[13] Form erfolgen. Die Petition bildet dabei keinen eigenen Beratungsgegenstand. Sie wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, sobald der betreffende Beratungsgegenstand erledigt ist. Erfolgt die Berichterstattung mündlich, kann es vorkommen, dass der Hinweis auf die Petition unterbleibt. In einem solchen Fall muss der Rat nachträglich über die Petition in Kenntnis gesetzt werden, um der verfassungsmässigen Vorgabe der Kenntnisnahme durch den Rat zu genügen.[14]

12 Um der Funktion der Petition als Mittel der Kommunikation zwischen Behörden und Einzelnen gerecht zu werden, verpflichtet Abs. 3 die PD, die Petentinnen und Petenten nach Abschluss der Behandlung ihrer Petition zu benachrichtigen. In der Praxis erfolgt diese Information mittels Schreiben des Generalsekretärs der BVers.

13 Gemäss Abs. 4 kann eine Petition von den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der zuständigen Kommissionen beider Räte direkt beantwortet werden, wenn deren Ziel mit einer pa.Iv., einem Vorstoss oder einem Antrag nicht erreicht werden kann (Bst. a) oder wenn deren Inhalt offensichtlich abwegig, querulatorisch oder beleidigend ist (Bst. b). Diese Bestimmung ist vor dem Hintergrund des Petitionsrechts als Grundrecht eng auszulegen. Die Praxis der BVers ist diesbezüglich gegenüber Petentinnen und Petenten seit jeher grosszügig. Bereits 1962 schrieb Brühwiler, dass bei Petitionen «grösste Nachsicht» gelte. «Wenn irgend ein Kern von Sinn oder Inhalt in der Petition entdeckt werden kann», sei die Petition im ordentlichen Verfahren zu behandeln (Brühwiler, Petitionspraxis, 205). Von Bst. a werden nur jene Petitionen erfasst, die mit parlamentarischen Mitteln *tatsächlich* unerreichbare Ziele enthalten. Es steht bspw. kein Mittel zur Verfügung, richterliche Entscheide zu beeinflussen, zu ändern oder aufzuheben. Ebenso wenig ist es möglich, mit parlamentarischen Mitteln ein Ziel zu erreichen, dessen Umsetzung ein Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht bedeuten würde (vgl. Art. 194 Abs. 2 BV). Petitionen mit Forderungen, die zwar als politisch chancenlos erscheinen, aber grundsätzlich erfüllbar wären, dürfen nicht auf diesem Weg erledigt werden.

14 Zu erwähnen bleibt, dass zur Erledigung von Petitionen keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte notwendig sind (vgl. auch Art. 83 N 2).

---

rechterhaltung der heutigen Regelung zum Schutz des Wolfs» und «Für den Schutz des Wolfs in der Schweiz» behandelte.

11 Vgl. bspw. die von den NR Walter Wobmann (CVP/SO), Christian Wasserfallen (FDP/BE) und Dominique de Buman (CVP/FR) eingereichten *pa.Iv. 10.496, 10.497 und 10.499 «Aufhebung des Verbots von Rundstreckenrennen in der Schweiz»*, mit welchen die KVF-NR die Petition «FMS (Fédération Motocycliste Suisse). Zur Aufhebung des Rundstreckenrennverbotes» behandelte.

12 Vgl. bspw. die Berichterstattung von StR Hermann Bürgi (SVP/TG) am 7.6.2011 zum Übereinkommen über die Bekämpfung des Menschenhandels und zum BG über den ausserprozessualen Zeugenschutz (AmtlBull StR 2011 474).

13 Vgl. bspw. den Bericht der UREK-StR vom 10.1.2011 zu den Mo. 09.3812, 09.3951 und 10.3008 (AmtlBull StR 2011 Beilagen 54 ff., 99 f.) und den Bericht der KVF-NR vom 28.3.2011 zu den pa.Iv. 10.496, 10.497 und 10.499 (AmtlBull NR 2011 Beilagen 338 ff.).

14 Vgl. dazu den Bericht der RK-NR vom 14.2.2013 zur Petition *12.2060 (Opacic Aleksandar. Für ein schweizerisches Verfassungsgericht)* (AmtlBull NR 2013 Beilagen 307).

Art. 127

Beschluss der Kommission, einer Petition Folge zu geben	**Gibt die Kommission einer Petition Folge, so nimmt sie das Anliegen der Petition auf, indem sie eine parlamentarische Initiative oder einen Vorstoss ausarbeitet.**
Décision de donner suite à la pétition	Si la commission donne suite à la pétition, elle reprend à son compte l'objectif visé et élabore une initiative ou une intervention parlementaires.
Decisione della commissione di dare seguito alla petizione	Se dà seguito alla petizione, la commissione recepisce in un'iniziativa parlamentare o un intervento quanto chiesto nella petizione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 126.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 126.

I. Entstehungsgeschichte

S. dazu Art. 126 N 1 ff. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Will die Kommission einer Petition Folge geben, *beschliesst* sie dies. Dabei handelt es sich – anders als vor der Änderung der Bestimmungen zu den Petitionen vom 3. 10. 2008 *(07.400)* – nicht um einen Antrag an den Rat, sondern um einen Beschluss auf Kommissionsebene. Gleichzeitig beschliesst die Kommission, mit welchem Mittel sie der Petition Folge gibt. Sie kann ihr Folge geben, indem sie entweder eine pa.Iv. ausarbeitet oder einen Vorstoss einreicht. Bei diesem Beschluss handelt es sich nicht um eine vom Rat gemäss Art. 153 Abs. 3 BV an die Kommission übertragene Befugnis. Der Kommission obliegt lediglich die *Vor*prüfung der Petition; die verfassungsmässig gebotene Kenntnisnahme der Petition obliegt in jedem Fall dem Rat. **2**

Der Beschluss der Kommission, einer Petition mit der Ausarbeitung einer pa.Iv. Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommission des anderen Rates (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Stimmt diese nicht zu und hat sie die Petition nicht schon behandelt, beantragt sie ihrem Rat gleichzeitig, Letzterer keine Folge zu geben (Art. 128 Abs. 1 ParlG). Stimmt sie zu bzw. stimmen beide Räte zu (Art. 109 Abs. 3 ParlG), erarbeitet die Kommission des Erstrates einen Erlassentwurf. Jeder Rat muss in jedem Fall von der Petition Kenntnis nehmen. Der Erlassentwurf bzw. der Antrag der Kommission auf Zustimmung wird im Rat hängig, nicht aber die Petition. Die Kommission informiert den Rat im Rahmen der Berichterstattung zu ihrem Erlassentwurf über die Petition. Somit erfüllt der Rat **3**

seine verfassungsmässige Pflicht der Kenntnisnahme (Art. 33 Abs. 2 BV). Nimmt der Erstrat den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung an, so behandelt der Zweitrat die Petition – sofern er sie nicht bereits behandelt hat – im Rahmen dieses Beratungsgegenstandes (Art. 126 Abs. 2 ParlG).

4 Gibt die Kommission einer Petition Folge, indem sie einen *Vorstoss* einreicht, ist die Petition in diesem Rat mit der Behandlung des Vorstosses im Rat formell erledigt. Als Beratungsgegenstand an den Rat geht nur der Vorstoss, nicht aber die Petition.[1] Geht der Vorstoss an den anderen Rat (angenommene Mo.), so behandelt dieser die Petition im Rahmen der Behandlung dieses Beratungsgegenstandes (Art. 126 Abs. 2).[2]

Art. 128

Antrag der Kommission, einer Petition keine Folge zu geben

[1] Die Kommission beantragt ihrem Rat, der Petition sei keine Folge zu geben, wenn sie:

a. das Anliegen der Petition ablehnt;

b. feststellt, dass das Anliegen der Petition bereits durch eine andere zuständige Behörde unterstützt wird;

c. das Anliegen der Petition als erfüllt betrachtet.

[2] Gibt der Rat entgegen dem Antrag der Kommission der Petition Folge, so weist er die Petition mit dem Auftrag an die Kommission zurück, ihr Anliegen mit einer parlamentarischen Initiative oder einem Vorstoss aufzunehmen.

Proposition de ne pas donner suite à la pétition

[1] La commission propose à son conseil de ne pas donner suite à la pétition dans les cas suivants:

a. elle rejette la pétition;

b. elle constate qu'une autre autorité compétente s'est déjà saisie de l'objet de la pétition;

c. elle estime que l'objectif visé a déjà été atteint.

[2] Si le conseil, s'écartant de la proposition de sa commission, donne suite à la pétition, il renvoie celle-ci à la commission et la charge de reprendre à son compte l'objectif de la pétition au moyen d'une initiative ou d'une intervention parlementaires.

Proposta della commissione di non dare seguito alla petizione

[1] La commissione propone alla Camera di non dare seguito alla petizione se:

a. respinge la petizione;

b. constata che un'altra autorità competente già si adopera a favore di quanto chiesto nella petizione;

c. ritiene adempiuto quanto chiesto nella petizione.

1 Vgl. bspw. die *Mo. RK-NR 09.3011 (Verstärkter Schutz für die Opfer von Frauenhandel)* als Folge der Petition «Mehr Schutz für die Opfer von Frauenhandel».

2 Vgl. bspw. die *Mo. UREK-NR 09.3723 (Massnahmen zur Regulierung der Bestände fischfressender Vögel und zur Entschädigung von Schäden an der Berufsfischerei).*

[2] Se, contrariamente alla proposta della commissione, dà seguito alla petizione, la Camera rinvia la petizione alla commissione incaricandola di recepire in un'iniziativa parlamentare o un intervento quanto chiesto nella petizione.

Inhaltsübersicht

Note
I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 126.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 126.

I. Entstehungsgeschichte

S. dazu Art. 126 N 1 ff. **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Will die Kommission einer Petition keine Folge geben, *beantragt* sie dies ihrem Rat. **2**
Würde die Kommission wie im Fall des Folgegebens (Art. 127) einen Beschluss fassen, könnte der Rat von der Petition keine Kenntnis nehmen bzw. könnte nicht auf sie reagieren, womit er gegen Art. 33 Abs. 2 BV verstiesse. Seit der Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008 *(07.400)* kann die Kommission ihren Antrag – neben der Ablehnung des Anliegens der Petition (Abs. 1 Bst. a)[1] – damit begründen, dass das Anliegen der Petition bereits durch eine andere zuständige Behörde unterstützt wird (Abs. 1 Bst. b)[2] oder dass sie das Anliegen der Petition als erfüllt betrachtet (Abs. 1 Bst. c)[3].

Folgt der Rat dem Antrag seiner Kommission, ist die Petition in diesem Rat erledigt. **3**
Folgt der Rat dem Antrag seiner Kommission nicht und gibt einer Petition Folge, so weist er diese mit dem Auftrag an die Kommission zurück, ihr Anliegen mit einer pa.Iv. oder einem Vorstoss aufzunehmen (Abs. 2). Mit diesem Beschluss ist die Petition in diesem Rat ebenfalls erledigt. Die meisten der an die BVers gerichteten Petitionen werden auf diese Weise behandelt.

1 Bsp.: *12.2073 Petition Jugendsession 2012. Transparenz bei der Finanzierung der politischen Parteien und bei den Einkünften der Parlamentarier.* Bericht SPK-NR 30. 8. 2013 (AmtlBull NR 2013 Beilagen 371).

2 Bsp.: *12.2021 Petition Urner Landrätinnen und Landräte. Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen». Berücksichtigung der besonderen Eigenheiten und Bedürfnisse der Bergkantone bei der Umsetzung*. Bericht UREK-StR 13. 8. 2012 (AmtlBull StR 2012 Beilagen 251).

3 Bsp.: *12.2003 Petition Jugendsession 2011. Völkerrecht bei Volksinitiativen*. Bericht SPK-NR 20. 1. 2012 (AmtlBull NR 2012 Beilagen 885).

2. Abschnitt: Eingaben

Art. 129

Eine Eingabe zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes wird den Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen.

La requête qui se rapporte à la gestion des affaires ou à la gestion financière du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux ou d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération est transmise aux Commissions de gestion ou aux Commissions des finances pour qu'elles y répondent directement.

Le domande concernenti la gestione generale o finanziaria del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali sono trasmesse per risposta diretta alle Commissioni della gestione o delle finanze.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4

Materialien

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1178 ff.; Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2164).
90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff.); AmtlBull StR 1991 714 ff.; Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2343).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9.2000 und 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3595 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5446 f.); AmtlBull NR 2001 1367; AmtlBull StR 2002 30 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 «Bis 1874 waren der Bundesrat in erster und die Bundesversammlung in zweiter Instanz für Beschwerden wegen Verletzung individueller Verfassungsrechte zuständig. Das nebenamtliche Bundesgericht konnte nur tätig werden, wenn ihm die Bundesversammlung solche Fälle ausdrücklich übertrug» (Kölz, Verfassungsgeschichte, 802). Erst mit der Revision der Verfassung von 1874 erhielt das BGer die Aufgabe, «Beschwerden betreffend die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger zu beurteilen» (Kölz, Verfassungsgeschichte, 804). Neben den Petitionen (vgl. Art. 126–128 ParlG) wurden entsprechend immer auch Begehren zu Themen an die Eidg. Räte gerichtet, die im Zuständigkeitsbereich von BR und Verwaltung lagen. Diese Begehren wurden Eingaben genannt und im Gegensatz zu den Petitionen nicht von den Räten, sondern direkt von den Kontrollkommissionen behandelt.

2 Mit den pa.Iv. *90.228* und *90.229* sollte diese Praxis zu den Eingaben in den Geschäftsreglementen der Räte festgeschrieben werden. Der Bericht der SPK der beiden Räte beschreibt diese wie folgt:

«Die heutige Praxis unterscheidet zwischen Petitionen und (Aufsichts-)Eingaben; eine Unterscheidung, die auch im Reglement vorgenommen werden sollte. Petitionen können definiert werden als Begehren zu Gegenständen, die im Kompetenzbereich des Parlamentes liegen; Aufsichtseingaben hingegen sind Kritiken und Begehren im Zuständigkeitsbereich von Bundesrat und Bundesverwaltung, welcher der Aufsicht bzw. Oberaufsicht des Parlamentes unterliegt. Aus dieser Unterscheidung folgt eine unterschiedliche Behandlung durch parlamentarische Organe: Petitionen müssen nach Vorberatung durch die sachlich zuständige Legislativkommission von den eidgenössischen Räten behandelt werden; Aufsichtseingaben hingegen können von den Kontrollkommissionen direkt erledigt werden. Letzteres geschieht heute schon, obwohl das Reglement es eigentlich nicht erlauben würde; bei Gelegenheit soll das Reglement entsprechend angepasst werden» (Bericht SPK-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 727]; Bericht SPK-StR 14.8.1991 [BBl 1991 IV 401]).

Die entsprechend angepassten Art. 45 Abs. 1 GRN 1990 resp. Art. 37 Abs. 1 GRS 1986 traten am 26.11.1991 in Kraft (Änderung GRN 4.10.1991 [AS 1991 2164]; Änderung GRS 24.9.1991 [AS 1991 2343]).

3 Das Petitionsrecht ist gemäss Art. 33 Abs. 1 BV ein Grundrecht; die grundlegenden Bestimmungen über seine Ausübung gehören nach Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV auf Gesetzesstufe (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3584]). Mit der pa.Iv. *01.401* wurden diese Bestimmungen deswegen analog zu den Bestimmungen zu den Petitionen aus den Geschäftsreglementen der Räte gestrichen und als Art. 129 ins ParlG aufgenommen. Diese Anpassung wurde in den Räten diskussionslos gutgeheissen (vgl. AmtlBull NR 2001 1364, AmtlBull StR 2002 32). Art. 129 ParlG trat am 1.12.2003 in Kraft (AS 2003 3577).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

4 Die Eingaben gemäss Art. 129 fallen zusammen mit den Petitionen i.e.S. unter den Begriff der Petition von Art. 33 BV (vgl. Steinmann, Art. 33, in: St. Galler Kommentar, N 7).[1]

5 Art. 129 hält fest, dass grundsätzlich Eingaben zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren des BR, der Bundesverwaltung, der eidg. Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes an die Eidg. Räte möglich sind. Für deren Behandlung zuständig sind die Oberaufsichtskommissionen, die FK für Eingaben zum Finanzgebaren und die GPK für Eingaben zur Geschäftsführung.[2] In der Lehre wird auch von der «Ombudsmannfunktion der parlamentarischen Kontrolle» gesprochen (Mastronardi, Verwaltungskontrolle, 157).

6 Eingaben können von natürlichen wie auch von juristischen Personen eingereicht werden. Sie müssen auf einen konkreten Mangel im Verhalten der Behörden hinweisen, wobei die Behörden durch Art. 129 abschliessend bezeichnet sind.

7 Das Verfahren der Aufsichtseingabe wird nicht weitergehend als im Art. 129 ParlG geregelt. Bei der Eingabemöglichkeit gemäss Art. 129 handelt es sich um einen Rechtsbehelf.[3] Die Bestimmung schafft somit keinen Rechtsanspruch des Urhebers oder der Urhe-

1 Vgl. hierzu auch Art. 126 N 5 ff.
2 Dies ergibt sich aus den Kompetenzen, welche das ParlG den FK (Art. 50 f. ParlG) und den GPK (Art. 52 f. ParlG) zuweist. Je nach Gegenstand der Eingabe ist die Delegation der FK, die FinDel, bzw. der GPK, die GPDel, zuständig.
3 A.M. Mastronardi, der die Eingaben als «einfache Zuschriften oder Anzeigen ohne den Charakter eines Rechtsbehelfs» bezeichnet (vgl. Mastronardi, Verwaltungskontrolle, 158).

berin der Eingabe auf materielle Behandlung derselben. Es liegt im Ermessen der zuständigen Oberaufsichtskommissionen, ob, wie und inwieweit sie auf solche Eingaben materiell eintreten. Jede Aufsichtseingabe wird jedoch gemäss Art. 33 BV zur Kenntnis genommen.[4]

8 Das Gebot von Art. 33 Abs. 1 BV, wonach der Person, welche eine Petition an die parlamentarischen Oberaufsichtskommissionen richtet, keine Nachteile erwachsen dürfen, wird auch in der Praxis der Oberaufsichtskommissionen berücksichtigt. So wird bspw. in gewissen Fällen die Identität des Urhebers oder der Urheberin der Eingabe gegenüber der betroffenen Verwaltungsbehörde nicht bekannt gegeben.

9 Eine Eingabe muss einen Hinweis auf einen Mangel in der Geschäftsführung oder im Finanzgebaren der Behörden und ein klares Begehren beinhalten. Für die Qualifikation als Eingabe ist der Inhalt massgebend und nicht die von der Urheberin oder dem Urheber der Eingabe gewählte Bezeichnung der Eingabe («Petition», «Beschwerde» usw.; vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3586]).

10 Ist dieses Erfordernis (vgl. oben N 9) erfüllt, haben die Oberaufsichtskommissionen bei der Prüfung ihrer Zuständigkeit verschiedene Grundsätze zu beachten. Im Vordergrund steht das Gewaltenteilungsprinzip, welches bspw. eine Überprüfung eines Urteils der eidg. Gerichte oder einer Verfügung bzw. eines Strafbefehls der BA ausschliesst (vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG). Verfügungen von beaufsichtigten Verwaltungsbehörden sind durch die Betroffenen über die ggf. zur Verfügung stehenden Rechtsmittel anzufechten und nicht über eine Eingabe gemäss Art. 129.[5] Ebenfalls Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips ist, dass auf Eingaben, welche ein einzelfallbezogenes Handeln einer Verwaltungsstelle oder des BR bemängeln, nur insoweit eingetreten werden kann, wie sie Hinweise auf ein systemisches bzw. übergeordnetes Problem enthalten.[6]

11 Von Bedeutung ist auch das Subsidiaritätsprinzip. Demnach hat der Urheber oder die Urheberin der Eingabe diese i.d.R. zuerst an die zuständige Aufsichtsbehörde zu richten, bevor er oder sie sich an die Oberaufsichtskommissionen wendet, oder es ist zuerst ein allenfalls zur Verfügung stehender Rechtsweg zu beschreiten.

12 Die Eingabe gemäss Art. 129 ist auch gegenüber der Petition nach Art. 126 ff. ParlG abzugrenzen (Petition im engeren Sinn; im Vergleich zur Petition gemäss Art. 33 BV). Falls das Begehren der Urheberin oder des Urhebers der Eingabe eine Gesetzesrevision zum Gegenstand hat oder einen anderen Kompetenzbereich einer Fachkommissionen betrifft, wird dieses in der Praxis als Petition behandelt und an die zuständige Fachkommission zur Behandlung weitergeleitet. Dies ergibt sich aus der Systematik des siebten Kap. des ParlG.

13 Die Urheberschaft von Eingaben an die Oberaufsichtskommissionen ist sehr vielfältig: So nutzen sowohl Bürgerinnen und Bürger diese Möglichkeit, wie auch politische Par-

4 Alle Urheberinnen und Urheber von Eingaben erhalten eine Antwort der GPK oder ihres Sekretariats. Bei wiederholtem Vorbringen des gleichen Anliegens wird in der Praxis keine Korrespondenz mehr geführt.

5 Gemäss Art. 26 Abs. 4 Satz 1 ParlG haben die Oberaufsichtskommissionen nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern.

6 Der Gegenstand einer Eingabe muss eine Bedeutung aufweisen, die eine Befassung der parlamentarischen Oberaufsichtskommissionen mit der Eingabe rechtfertigt («stufengerechter Gegenstand»). Insofern können die GPK die Funktion eines «Ombudsmanns» (vgl. N 5) nur beschränkt wahrnehmen.

teien, Ratsmitglieder, kantonale Behörden, Firmen, Vereine usw. Die GPK erhalten pro Jahr bis zu 40 Eingaben. Auf viele dieser Eingaben können die GPK aus formellen Gründen nicht eintreten;[7] andere Eingaben wiederum führen zu umfangreichen Abklärungen und sogar zu Empfehlungen an den BR.[8] Eingaben im Verantwortungsbereich der FK sind seltener (2–3 Eingaben pro Jahr).

7 Bspw., weil sich die Eingabe gegen ein Bundesgerichtsurteil richtet, das Verhalten einer kantonalen oder kommunalen Behörde betrifft, für den Urheber oder die Urheberin der Eingabe ein Rechtsweg offen steht bzw. stand, die Aufsichtsbehörde sich mit der Thematik bereits umfassend befasst hat oder kein klares Begehren ersichtlich ist.

8 Z.B.: Vollzug der Kriegsmaterialgesetzgebung: Entscheide des Bundesrates vom 29. Juni 2005 sowie die Wiederausfuhr von Panzerhaubitzen nach Marokko, Bericht GPK-NR 7.11.2006 (BBl 2007 2117 ff.).

8. Kapitel: Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland

Art. 129*a*

[1] Erhebt der Bundesrat Einsprache gegen einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, so unterbreitet er der Bundesversammlung den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses über die Genehmigung.

[2] Erhebt ein Kanton Einsprache, so unterbreitet die zuständige Kommission des Erstrates ihrem Rat den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses über die Genehmigung.

[1] Si le Conseil fédéral dépose une réclamation contre une convention passée par des cantons entre eux ou avec l'étranger, il soumet à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral simple concernant l'approbation de la convention.

[2] Si un canton dépose une réclamation, la commission compétente du conseil prioritaire soumet à son propre conseil un projet d'arrêté fédéral simple concernant l'approbation de la convention.

[1] Se solleva reclamo contro un trattato intercantonale o contro un trattato concluso dai Cantoni con l'estero, il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un disegno di decreto federale semplice concernente l'approvazione.

[2] Se un Cantone solleva reclamo, la commissione competente della Camera prioritaria presenta al plenum della Camera il progetto di decreto federale semplice concernente l'approvazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2006	1
2. Änderung des RVOG und des ParlG vom 7.10.2005	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Erhebung einer Einsprache durch den BR (Abs. 1)	4
a) Voraussetzungen	4
b) Einsprachefrist	6
c) Verfahren	7
d) Wirkungen	8
2. Erhebung einer Einsprache durch Drittkantone (Abs. 2)	10
3. Praxis	11

Materialien

04.081 RVOG (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland): Botschaft BR 3.12.2004 (BBl 2004 7103 ff.); Prot. SPK-StR 14.1.2005, 4 ff.; Prot. SPK-NR 24.6.2005, 1 f.; AmtlBull StR 2005 113 f.; AmtlBull NR 2005 986 ff.; Änderung ParlG 7.10.2005 (AS 2006 1265 ff.).

Literatur

ABDERHALDEN, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration in der Schweiz, Diss., Freiburg 1999; ABDERHALDEN, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, in: LeGes 2006, H. 1, 9 ff.; ABDERHALDEN, Art. 48, in: St. Galler Kommentar, 885 ff. (zit. ABDERHALDEN, Art. 48); AUBERT, Art. 48, in: AUBERT/MAHON, Petit Commentaire, 413 ff. (zit. AUBERT, Art. 48); AUBERT, Art. 172, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 1300 ff.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Bd. 1, 3. Aufl., Bern 2013, 563 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER, Bundesstaatsrecht, 391 ff., 398 ff., 500 u. 538; HÄNNI, § 28 Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen, in: Thürer/Aubert et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 443 ff.; JAAG, § 30 Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer/Aubert et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 473 ff.; JAAG, § 15, in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, 161 ff. (zit. JAAG, § 15); KOUMBARAKIS, Publikation interkantonaler Verträge, in: LeGes 2009, H. 1, 35 ff.; MÄGLI, Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, in: LeGes 2004, H. 1, 189 ff.; MAHON, Art. 56, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 473 ff.; MAHON, Art. 186, in: Aubert/Mahon, Petit Commentaire, 1408 ff.; PFISTERER, Art. 56, in: St. Galler Kommentar, 1022 ff.; PFISTERER, § 33 Auslandbeziehungen der Kantone, in: Thürer/Aubert et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 525 ff.; RUCH, Art. 172, in: St. Galler Kommentar, 2517 ff.; RUCH, Art. 186, in: St. Galler Kommentar, 2730 ff.; SÄGESSER, Art. 172, in: Sägesser, Bundesbehörden, 362 ff.; SÄGESSER, Art. 186, in: Sägesser, Bundesbehörden, 469 ff.; UHLMANN/ZEHNDER, Rechtsetzung durch Konkordate, in: LeGes 2011, H. 1, 9 ff. (zit. UHLMANN/ZEHNDER, Rechtsetzung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2006

1 In den BV 1848 und 1874 unterstanden alle Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland der Genehmigungspflicht des BR (Art. 90 Ziff. 7 BV 1848 bzw. Art. 102 Ziff. 7 BV 1874). Die BV 1848 und 1874 räumten dem BR und den am Vertrag nicht beteiligten Kantonen (Drittkantone) zudem das Recht ein, bei der BVers Einsprache zu erheben, wenn die Ansicht bestand, dass ein Vertrag nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht (Art. 85 Ziff. 5 BV 1874). Die Genehmigungspflicht wurde auf Gesetzesstufe erst 1991 mit einer Änderung des VwOG teilweise umgesetzt (AS 1991 362). Das Einspracherecht war weiterhin nur in der BV 1874 geregelt.

2 In der BV von 1999 wurde die Genehmigungspflicht durch eine Informationspflicht der Kantone über die Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland ersetzt (Art. 48 Abs. 3 BV; Art. 56 Abs. 2 BV). Das Recht des BR und der nicht beteiligten Kantone, bei der BVers Einsprache zu erheben, wurde indessen beibehalten (Art. 172 Abs. 2; 186 Abs. 3 BV).

2. Änderung des RVOG und des ParlG vom 7. 10. 2005

3 Nach dem Inkrafttreten der BV waren die zwischenzeitlich in das RVOG überführten gesetzlichen Bestimmungen zu den Verträgen der Kantone an die neue Informationspflicht anzupassen. Mit der Revision des RVOG vom 7. 10. 2005, anlässlich welcher das ParlG mit Art. 129*a* ergänzt wurde, wurde das Einspracherecht erstmals gesetzlich geregelt. Diese Bestimmungen traten am 1. 6. 2006 in Kraft (AS 2006 1268).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Erhebung einer Einsprache durch den BR (Abs. 1)

a) Voraussetzungen

4 Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland sind dem Bund nach Art. 48 Abs. 3 BV resp. nach Art. 56 Abs. 2 BV zur Kenntnis zu bringen. Die Informationspflicht wird in Art. 61*c* RVOG ausgeführt und obliegt jenen Kantonen, die als Vertragspartei am Vertrag beteiligt sind. Verträge, die dem Vollzug von Verträgen dienen, über die der Bund informiert wurde sowie Verträge, die sich in erster Linie an die Behörden richten oder administrativ-technische Fragen regeln, sind von der Informationspflicht ausgenommen (Art. 61*c* Abs. 2 RVOG). Der Bund hat im BBl über die Verträge, die ihm zur Kenntnis gebracht werden, zu orientieren. Damit wird die Information der Drittkantone sichergestellt (Art. 62 Abs. 1 RVOG; Bsp.: BBl 2013 619; BBl 2013 247; BBl 2012 6008; BBl 2011 8761). Die dem Bund zur Kenntnis gebrachten Verträge der Kantone werden anschliessend vom zuständigen Departement auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und den Bundesinteressen überprüft (VPB 50.60 [1986]; BBl 1994 II 625).

5 Kommt das Departement im Prüfungsverfahren zum Schluss, dass der Vertrag gegen Bundesrecht oder Bundesinteressen verstösst, so hat es diesen Einwand innert zwei Monaten seit der Orientierung im BBl bei den Vertragskantonen anzumelden (Art. 62 Abs. 2 RVOG). In der Folge ist das Departement verpflichtet, ein Bereinigungsverfahren durchzuführen und mit den Vertragskantonen eine einvernehmliche Lösung anzustreben (Art. 62 Abs. 3 RVOG). Wird keine Einigung erzielt, kann der BR Einsprache erheben, womit sich die Kompetenz der BVers zur Genehmigung der Verträge aktualisiert (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 397]; JAAG, § 15, 166). Bei Verträgen, die von der Informationspflicht ausgenommen sind, ist keine Einsprache möglich; ihre Bundesrechtswidrigkeit kann alleine in gerichtlichen Verfahren festgestellt werden (Botschaft BR 3.12.2004 [BBl 2004 7117]).

b) Einsprachefrist

6 Wird bei den Vertragskantonen innerhalb von zwei Monaten ein Einwand erhoben, und kommt es mit den Vertragskantonen zu keiner Einigung, kann der BR innert sechs Monate seit der Orientierung im BBl bei der BVers Einsprache erheben (Art. 62 Abs. 4 RVOG). Dabei handelt es sich um eine Verwirkungsfrist (Botschaft BR 3.12.2004 [BBl 2004 7117]), d.h. nach Ablauf der Frist kann bei der BVers keine Einsprache mehr eingereicht werden. Der Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht kann hingegen jederzeit direkt gestützt auf Art. 49 Abs. 1 BV geltend gemacht werden (SÄGESSER, RVOG, 604).

c) Verfahren

7 Der BR unterbreitet der BVers die Einsprache mit einer Botschaft zu einem Entwurf eines einfachen BB über die Teil- oder Nichtgenehmigung des Vertrags. Eintreten auf die Einsprache ist obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Die Zuweisung an die sachlich zuständigen Kommissionen erfolgt durch die Ratsbüros (Art. 22 GRN, Art. 18 GRS). Die BVers hat über die Genehmigung des Vertrags in der Form eines einfachen BB zu entscheiden. Darin wird festgehalten, ob der Vertrag nicht genehmigt, unter Vorbehalt genehmigt oder genehmigt wird.

d) Wirkungen

8 Genehmigt die BVers den Vertrag, so enthält der einfache BB die Feststellung, dass nach Ansicht der BVers der Vertrag dem Recht und den Interessen des Bundes sowie dem Recht anderer Kantone nicht zuwiderläuft. Dem positiven Genehmigungsbeschluss der BVers kommt somit lediglich deklaratorische Wirkung zu (Botschaft BR 3.12.2004 [BBl 2004 7118]). Bund und Drittkantone können beim BGer auch im Falle einer Genehmigung gegen den Vertrag Klage erheben. Das BGer prüft den Vertrag sodann auf seine Rechtmässigkeit (UHLMANN/ZEHNDER, Rechtsetzung, 12; AUBERT, Art. 48 N 10, lässt die Frage offen). Das BGer dürfte indessen den von der BVers getroffenen Entscheid, einen vom BR angefochtenen interkantonalen Vertrag zu genehmigen, «nur mit Zurückhaltung kassieren» (ABDERHALDEN, Art. 48 N 40).

9 Mit der Nichtgenehmigung oder der Genehmigung unter Vorbehalt stellt die BVers dagegen fest, dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Anfang an nicht erfüllt waren. Der Vertrag ist somit aufzuheben oder anzupassen (Verträge der Kantone unter sich) bzw. darf nicht abgeschlossen werden (Verträge der Kantone mit dem Ausland). Hat ein Kanton einen Vertrag mit dem Ausland bereits abgeschlossen, muss er diesen auflösen. Unterlässt er dies, kann der BR ihn an seiner Stelle kündigen (Botschaft BR 3.12.2004 [BBl 2004 7118]).

2. Erhebung einer Einsprache durch Drittkantone (Abs. 2)

10 Das Prüfungs- und Einigungsverfahren mit den Drittkantonen ist analog zum Verfahren beim Bund geregelt (Art. 62 Abs. 2 und 4 RVOG). Das Verfahren bei Einsprachen von Drittkantonen unterscheidet sich vom Verfahren bei Einsprachen des BR in den folgenden Punkten: Erstens richtet sich die Entscheidfindung über die Einspracheerhebung eines Drittkantons nach dem entsprechenden Recht des Kantons. Zweitens sieht das ParlG – anders als für Einsprachen des BR, welche im Rahmen einer Botschaft zu einem BB erhoben werden – keine Formerfordernisse für die Erhebung einer Einsprache eines Drittkantons bei der BVers vor; sie muss nur in einer Amtssprache des Bundes verfasst sein, Begehren sowie Begründung beinhalten und die Zuständigkeit nach kantonalem Recht begründen (SÄGESSER, RVOG, Art. 62 N 34). Drittens arbeitet die vom Büro des Erstrates mit der Behandlung der Einsprache betraute zuständige Kommission im Rahmen einer pa.Iv. einen Entwurf eines BB mit einem dazugehörigen Bericht über die Nichtgenehmigung, die Genehmigung unter Vorbehalt oder die vollständige Genehmigung aus und unterbreitet diesen ihrem Rat. Auch in diesem Fall ist Eintreten auf die Einsprache obligatorisch (vgl. Art. 74 N 7).

3. Praxis

11 Weder unter den BV 1848 und 1874 noch unter der aktuellen BV haben der BR oder die Kantone bisher Einsprache gegen Verträge der Kantone bei der BVers erhoben. Die Einsprachemöglichkeiten nach Art. 186 Abs. 3 BV und Art. 172 Abs. 3 BV sowie das in den Art. 62 RVOG und Art. 129*a* ParlG vorgesehene Verfahren haben somit in erster Linie präventiven Charakter. Sie führen dazu, dass BR und Kantone vorgängig eine einvernehmliche Lösung anstreben.

6. Titel: Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen für Wahlen

Art. 130

Grundsätze

[1] Die Stimmabgabe bei Wahlen in der Bundesversammlung ist geheim.

[2] Gewählt sind diejenigen Personen, deren Name auf mehr als der Hälfte der gültigen Wahlzettel steht.

[3] Für die Bestimmung des absoluten Mehrs nicht gezählt werden die leeren und die ungültigen Wahlzettel.

[4] Erreichen mehr Kandidierende das absolute Mehr, als Sitze frei sind, so scheiden diejenigen mit den kleineren Stimmenzahlen als Überzählige aus.

Principes

[1] Lorsque l'Assemblée fédérale procède à une élection, les députés votent à bulletin secret.

[2] Sont élus les candidats qui réunissent sur leur nom plus de la moitié des bulletins valables.

[3] Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.

[4] Si le nombre des candidats qui obtiennent la majorité absolue est supérieur au nombre des sièges à pourvoir, les candidats surnuméraires qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminés.

Principi

[1] L'Assemblea federale elegge a scrutinio segreto.

[2] Risultano eletti i candidati il cui nome figura su più della metà delle schede valide.

[3] Per la determinazione della maggioranza assoluta non vengono considerate le schede bianche e nulle.

[4] Se il numero dei candidati che ottengono la maggioranza assoluta è superiore a quello dei mandati da assegnare, vengono eliminati i candidati che hanno ottenuto meno voti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Regelungen in den GRN und in den Reglementen der VBVers von 1859 und 1942	1
2. Das Reglement der VBVers von 1976	8
3. ParlG: Erstmals Regelung auf Gesetzesstufe	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	13
1. Geheime Wahl (Abs. 1)	13
2. Absolutes Mehr (Abs. 2 und 3)	15
3. Ausscheiden Überzähliger (Abs. 4)	17

Materialien

Bis 1903: Prov. GRN 8.11.1848 (AS 1850/51 30 ff.); Prov. Wahlregulativ VBVers 15.11.1848 (BBl 1849 IV 122 f.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 21.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); Prot. VBVers 24.7.1858, 280 ff.; Prot. VBVers 31.7.1858, 290 ff.; VBVers 27.1.1859 (AS 1857–60 148 ff.); Prot. VBVers 27.1.1859, 302 ff.; Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857–60 148 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).
Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Revision: Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 1742; Reglement VBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Biaggini, «..., so entscheidet das Los», in: ZBl 2012, 389 f. (zit. Biaggini, Los); Buchstein, Demokratie und Lotterie. Das Los als politisches Entscheidungsinstrument von der Antike bis zur EU, Frankfurt am Main 2009.

I. Entstehungsgeschichte

1. Regelungen in den GRN und in den Reglementen der VBVers von 1859 und 1942

1 Mit Wahlen hatte sich die BVers seit ihren Anfängen zu beschäftigen: So mussten die beiden Kammern ihre Präsidenten wählen, und am 16.11.1848 hatte die VBVers die erste Bundesregierung zu bestellen. Sozusagen im letzten Moment, nämlich am 15.11.1848 wurde im «Provisorischen Regulativ in Betreff der von National- und Ständerath gemeinsam vorzunehmenden Wahlen» festgehalten, dass für «von dem National- und Ständerathe gemeinsam vorzunehmenden Wahlen» grundsätzlich die Bestimmungen des provisorischen GRN 1848 gelten sollen (BBl 1849 IV 122 f.).

2 In einem langen und äusserst kompliziert abgefassten Abs. 2 des Regulativs vom 15.11.1848 ist zudem festgehalten, wie vorzugehen war, falls nur noch zwei Kandidaten im Rennen waren und keiner das absolute Mehr erreichte, «weil während dieser Wahl eine oder mehrere Stimmen verworfen oder leere Zettel eingelegt wurden» (BBl 1849 IV 123). In diesem Fall sollte ein zweiter Wahlgang vorgenommen werden. Sollte wieder keiner der Kandidaten das absolute Mehr erreichen, so sollte gemäss Abs. 2 das absolute Mehr nur nach der «vorhandenen Gesamtzahl der beschriebenen und gültig eingelegten Stimmzettel» berechnet werden. Offenbar wurde man sich noch gerade rechtzeitig vor der ersten Bundesratswahl bewusst, dass unzählige Wahlgänge nötig werden könnten, wenn leere und ungültige Stimmen für die Bestimmung des absoluten Mehrs mitgezählt werden. Tatsächlich geht aus den Bestimmungen des prov. GRN vom 8.11.1848 zwar implizit hervor, dass das absolute Mehr erreicht werden musste. Welche Stimmzettel für dessen Berechnung massgebend sein sollten, blieb jedoch offen.

3 Im prov. GRN 1848 festgehalten war jedoch, dass der Ratspräsident in geheimer Wahl bestimmt werden musste. Zudem regelte es das Ausscheidungsverfahren bei Stimmengleichheit. Diese Bestimmungen galten auch für die Wahlen in der VBVers (AS 1850–1851 31 f.).

4 Art. 9 des GVG 1849 sah vor, dass für das Verfahren bei den Beratungen und Wahlen der VBVers ein Reglement zu erlassen sei (AS 1848–50 281). In einem speziellen Regle-

ment geregelt wurden jedoch nur die von der VBVers vorzunehmenden Wahlen. Der Auslöser für den Erlass dieses Reglements waren Unregelmässigkeiten bei der Wahl des Bundespräsidenten am 24.7.1858 gewesen (Prot. VBVers, 24.7.1858, 280 ff., Prot. VBVers, 31.7.1858, 290 ff.).[1]

5 Das Wahlreglement für die VBVers vom 27.1.1859 nahm zwei, bereits im GRN für die Wahl des Ratspräsidenten festgehaltenen Bestimmungen auf: Erstens die wichtigsten Wahlgrundsätze, d.h. die geheime Wahl und das Erfordernis des absoluten Mehrs (Art. 2), zweitens die Regel, dass die unbeschriebenen und die ungültigen Stimmzettel nicht für die Bestimmung des absoluten Mehrs zählen (Art. 12). Die wesentlichsten heute im ParlG festgehaltenen Wahlgrundsätze bestehen somit bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts.

6 Im Weiteren enthält das Wahlreglement VBVers 1859 zahlreiche Detailbestimmungen zum Wahlablauf, die in der Praxis noch heute gelten, jedoch nicht mehr schriftlich festgehalten sind. So bestimmt z.B. Art. 3, dass von den Stimmenzählern besondere, für jeden Wahlgang anders bezeichnete Stimmzettel ausgeteilt werden. Art. 5 des Reglements sieht vor, dass die Weibel die Stimmzettel einsammeln und diese dem Büro abliefern. Art. 6 hält fest, dass während des Austeilens und Einsammelns der Stimmzettel die Ratsmitglieder auf ihren Sitzen zu verbleiben haben. Und in Art. 14 des Reglements wurde festgehalten, dass die eingegangenen Stimmzettel nach der Sitzung unter Aufsicht der Stimmenzähler zu vernichten sind. Diese sehr detailliert abgefassten Bestimmungen sind vor dem Hintergrund der Erfahrungen bei der Wahl des Bundespräsidenten von 1858 zu erklären (s. N 4). Damals wurden z.B. offensichtlich Stimmzettel für die Präsidentenwahl mit Zetteln für die Vizepräsidentenwahl durcheinandergebracht. Ebenso deponierte man die Stimmzettel nach der erfolgten Wahl schlicht in den Papierkörben.

7 Das GVG von 1902 sah in Art. 15 vor, dass nicht nur für die Beratungen, sondern auch für die Wahlen in der VBVers die Regeln des GRN gelten sollten. Dadurch wurde das Wahlreglement 1859 de facto ausser Kraft gesetzt. Das Reglement VBVers vom 9.11.1942 hob es sodann auch formell auf (Cron, Geschäftsordnung, 237). Dieses Reglement regelte nur die Zusammensetzung des Büros der VBVers und die Behandlung von Begnadigungsgesuchen (zum Begnadigungswesen s. Art. 40, v.a. N 1 ff.) und verwies im Übrigen auf das GRN (Art. 1 Reglement VBVers 1942).

2. Das Reglement der VBVers von 1976

8 Erst 1976 erliess die VBVers wieder ein Reglement, welches nun für die Wahlen in den BR und in das BGer verschiedene Bestimmungen vorsah. Der Erlass des RVBVers ist die Folge der Totalrevision des GRN von 1974: Im Rahmen dieser Totalrevision wurden die Bestimmungen betr. Wahlen grundlegend überarbeitet. Dabei wurde neu insb. zwischen Einzel- und Gesamtwahlen unterschieden. Es wurde festgehalten, dass insb. der Ratsprä-

1 Die VBVers hatte am 24.7.1858 BR Friedrich A. Frey-Hérosé knapp vor BR Jakob Stämpfli zum Bundespräsidenten gewählt. Aufgrund von Gerüchten betr. die Richtigkeit des Resultates wurde ein Weibel von Mitgliedern der BVers in der Folge aufgefordert, die Papierkörbe zu leeren (!) und nochmals zu zählen. Eine von der VBVers eingesetzte Kommission hat in der Folge eine Untersuchung durchgeführt, welche zum Schluss kam: «Es seien bei der Wahl des Bundespräsidenten so arge Unregelmässigkeiten und Verstösse gegen das Reglement vorgekommen, dass dieselbe unmöglich als rechtskräftig angesehen werden kann» (Prot. VBVers, 31.7.1858, 295). Die von der Kommission beantragte Wiederholung der Wahl wurde durchgeführt, worauf BR Stämpfli zum Bundespräsidenten gewählt wurde.

sident und der Vizepräsident in Einzelwahlen zu wählen waren, die Stimmenzähler hingegen in einer Gesamtwahl (Art. 81 und 82 GRN 1974). Das dürfte der Anlass gewesen sein, in einem Reglement der VBVers auch die Regeln für Wahlen in den BR und in das BGer zu spezifizieren.

3. ParlG: Erstmals Regelung auf Gesetzesstufe

9 Wichtige Verfahrensbestimmungen wie z.B. die Einzelwahl der Mitglieder des BR oder das Erfordernis des absoluten Mehrs für die Wahl in den BR oder in das BGer waren somit lange Zeit nur in Reglementen festgehalten. Über die fehlenden gesetzlichen Grundlagen zeigte sich auch die Staatsrechtslehre irritiert: «Es mag erstaunen, dass diese für unsere Regierungsform wichtigen Bestimmungen nicht in einem Gesetz stehen, wie dies im Übrigen die Bundesverfassung vorzuschreiben scheint (Art. 85 Ziff. 1 BV)» (AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1486). Erst mit der Schaffung des ParlG wurden die wichtigsten, bisher in den verschiedenen Reglementen verankerten Wahlgrundsätze zusammengefasst und auf Gesetzesstufe gehoben. Die Bestimmungen gelten sowohl für die von der VBVers wie auch für die von den Räten und von Organen der BVers vorgenommenen Wahlen.

10 Materiell wurden gegenüber den bisher geltenden Bestimmungen zwei Änderungen vorgenommen: Erstens wurde die im RVBVers in Art. 3 Abs. 2 enthaltene Bestimmung, wonach Kandidaten von den Fraktionen und von jedem Ratsmitglied vorgeschlagen werden können, weggelassen. Diese Formulierung widersprach sowohl der Praxis – gerade bei Bundesratswahlen gibt es zahlreiche Bsp. von erfolgreichen Kandidaturen, die weder von einer Fraktion noch von einem Ratsmitglied eingebracht wurden – als auch Art. 143 BV, wonach alle Stimmberechtigten in den BR und das BGer wählbar sind (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3587]).

11 Zweitens wurden die bisher in Art. 4 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 6 RVBVers enthaltenen Bestimmungen gestrichen, wonach bei BR- und BGer-Wahlen im Falle von Stimmengleichheit das Los entscheidet. Im Bericht der SPK-NR wird argumentiert, dass Losentscheide mit dem Demokratieprinzip nur «schwerlich vereinbar» seien, da es doch um sehr bedeutende Ämter gehe (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3588]).[2] Somit hat die VBVers bei Stimmengleichheit die Wahl fortzusetzen, bis sie zu einem Entscheid gelangt.

12 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die wichtigsten Grundsätze für die von den Räten und von der VBVers vorzunehmenden Wahlen im Bundesstaat bereits sehr früh entwickelt worden sind und weitgehend unverändert in die jeweiligen GRN und Reglemente der VBVers und schliesslich mit einigen kleineren Modifikationen in das ParlG übernommen wurden.

2 BIAGGINI erachtet das Urteil der SPK-NR als zu hart und bestreitet mit Hinweis auf eine entsprechende Praxis bereits im alten Athen, dass Losentscheide undemokratisch seien. Er begrüsst jedoch den Verzicht auf Losentscheide für Wahlen der VBVers. Für Wahlen in den NR könnten Losentscheide jedoch durchaus angebracht sein (BIAGGINI, Los, 390).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Geheime Wahl (Abs. 1)

13 Der Grundsatz der geheimen Wahl, wie ihn Abs. 1 festlegt, wurde bereits in den ersten Reglementen aufgestellt. Allerdings war er nicht immer unumstritten. So verlangten z.B. NR Leni Robert-Bächtold (FL/BE) 1993 und NR Antonio Hodgers (GPS/GE) 2009 mit pa.Iv. die Veröffentlichung der Stimmabgabe bei BR-Wahlen *(93.411 «Transparenz bei Wahlen»* und *09.483 «Für Transparenz bei Bundesratswahlen»*). Beide pa.Iv. waren von konkreten Ersatzwahlen in den BR geprägt, welche nach Ansicht der Initiantin und des Initianten von geheimen Intrigen geprägt waren. Hodgers argumentierte allerdings in erster Linie mit demokratiepolitischen Argumenten, wonach Parlamentsmitglieder als Vertreter und Vertreterinnen des Volkes diesem gegenüber nicht nur in Sachfragen, sondern auch bei Wahlen zu Rechenschaft verpflichtet seien (AmtlBull NR 2010 537). Dagegen wurde im Rat argumentiert, dass sich Sachabstimmungen von Wahlen unterscheiden. Gehe es bei Sachabstimmungen um politische Entscheide, würden bei Wahlentscheiden auch andere Gesichtspunkte wie z.B. die Persönlichkeit der zu wählenden Person eine Rolle spielen. Die Mitglieder der BVers sollten ihre individuelle Verantwortung bei Wahlen möglichst ungehindert und frei von Druckversuchen wahrnehmen können. Insbesondere der Druck der Parteien auf das einzelne Parteimitglied würde bei öffentlicher Stimmabgabe zunehmen. In diesem Zusammenhang wurde auch auf das in Art. 161 BV verankerte Instruktionsverbot und den dazu im Widerspruch stehenden zunehmenden Druck der Fraktionen auf das Wahlverhalten der Ratsmitglieder hingewiesen (AmtlBull NR 2010 537). Diese Argumentation überzeugte – wenn auch erstaunlich knapp: Der pa.Iv. wurde mit 85 zu 70 Stimmen keine Folge gegeben (AmtlBull NR 2010 537). 16 Jahre vorher war die pa.Iv. Robert von der VBVers noch ohne Gegenantrag abgelehnt worden (AmtlBull NR [VBVers] 1994 1992 ff.).

14 Tatsächlich stellt der Grundsatz der geheimen Wahl ein systemrelevantes Element bei der Wahl der Regierungsmitglieder dar: Der schweizerische BR ist keine Koalitionsregierung und setzt sich somit auch nicht aus Gesandten der einzelnen Parteien zusammen. Vielmehr stellt die BVers nach ihrem Gutdünken eine Regierung mit Vertretern und Vertreterinnen aus verschiedenen Parteien zusammen. Dabei hat jedes einzelne Ratsmitglied die Pflicht, die nach seiner Ansicht geeignetsten Persönlichkeiten in die Regierung zu wählen. Das sollte es geschützt vor neugierigen Blicken tun können. So kam es auch schon vor, dass der Ratspräsident Kameraleute, welche ihre Kamera penetrant auf die Wahlzettel von Ratsmitgliedern richteten, unter Androhung eines Saalverweises bei Nichtbeachtung an das Wahlgeheimnis erinnern musste (vgl. z.B. AmtlBull NR [VBVers] 2007 2093).

2. Absolutes Mehr (Abs. 2 und 3)

15 Die Formulierung für die Bestimmung des absoluten Mehrs in den Abs. 2 und 3 wurde so gewählt, dass sie sowohl für die Wahl einer Person (Bundesratswahl) als auch für die gleichzeitige Wahl mehrerer Personen (Wahlen ins BGer) gültig ist. Relevant sind die abgegebenen Wahlzettel, unabhängig davon, ob sie ganz oder nur teilweise ausgefüllt sind. Die Gesamtzahl der gültigen und nicht leeren Wahlzettel wird durch zwei geteilt, die nächsthöhere über dem Ergebnis liegende Zahl bildet das absolute Mehr (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3587]).

16 Es ist festzuhalten, dass der in Abs. 2 gewählte Begriff «gültig» nicht als Gegensatz zu dem in Art. 131 definierten Begriff der «Ungültigkeit» zu verstehen ist, sondern i.S.v.

«gültig für die Bestimmung des absoluten Mehrs». Denn Abs. 3 hält klar fest, dass *leere und ungültige* Wahlzettel nicht für die Bestimmung des absoluten Mehrs zählen. Die Verwendung des Begriffspaars «gültig/ungültig» für zwei unterschiedliche Sachverhalte ist unglücklich und hätte einfach vermieden werden können, wenn in Art. 130 Abs. 2 «gültig» durch «massgebend für die Bestimmung des absoluten Mehrs» ersetzt worden wäre. Im Hinblick auf den Einbezug leerer Wahlzettel bilden die Wahlen in das BGer eine Ausnahme (vgl. Art. 136 Abs. 2 ParlG).

3. Ausscheiden Überzähliger (Abs. 4)

17 Sind mehrere Personen gleichzeitig zu wählen, z.B. bei Wahlen in das BGer, dann ist es denkbar, dass mehr Kandidierende das absolute Mehr erreichen, als Sitze zur Verfügung stehen. Deshalb ist in Abs. 4 vorgesehen, dass jene mit den kleineren Stimmenzahlen ausscheiden. Dieses Schicksal ereilte am 7. 10. 1998 einen Kandidaten für das BGer: Bei der Ergänzungswahl von zwei Bundesrichtern erreichten drei Personen das absolute Mehr. Gemäss Aussage des damaligen Präsidenten handelt es sich dabei um einen «ausserordentlichen Fall» (AmtlBull NR [VBVers] 1998 2359).

Art. 131

Ungültigkeit und gestrichene Stimmen

[1] Wahlzettel, die ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten, sind ungültig.

[2] Stimmen für nicht wählbare, bereits gewählte oder aus der Wahl ausgeschiedene Personen sowie für nicht eindeutig identifizierbare Personen werden gestrichen.

[3] Steht der Name einer Kandidatin oder eines Kandidaten mehr als einmal auf einem Wahlzettel, so werden die Wiederholungen gestrichen.

[4] Enthält der Wahlzettel mehr Namen, als Mandate zu vergeben sind, so werden die überzähligen Namen vom Ende der Liste her gestrichen.

[5] Übersteigt die Zahl der eingegangenen jene der ausgeteilten Wahlzettel, so ist der Wahlgang ungültig und wird wiederholt.

Bulletins nuls et suffrages non comptabilisés

[1] Est réputé nul tout bulletin sur lequel ont été portés des remarques injurieuses ou des signes trahissant le secret du vote.

[2] Ne sont pas comptabilisés les suffrages exprimés en faveur d'une personne non éligible, déjà élue, éliminée du scrutin ou non identifiable avec certitude.

[3] Ne sont pas comptabilisés les suffrages exprimés plus d'une fois en faveur d'une même personne au moyen d'un même bulletin de vote; les noms surnuméraires sont biffés.

[4] Ne sont pas comptabilisés les suffrages exprimés en faveur de personnes surnuméraires par rapport au nombre de sièges à pourvoir; les noms surnuméraires sont biffés, en remontant à partir de la fin de la liste.

[5] Est réputée nulle toute élection qui se solde par un nombre de bulletins rentrés supérieur au nombre des bulletins distribués; dans ce cas, un nouveau scrutin est organisé.

Nullità e suffragi cancellati

[1] Sono nulle le schede contenenti espressioni ingiuriose o contrassegni manifesti.

[2] I suffragi dati a persone ineleggibili, già elette o eliminate dal ballottaggio, nonché a persone non univocamente identificabili vengono cancellati.

[3] Se il nome di un candidato figura più di una volta sulla scheda, le ripetizioni vengono cancellate.

[4] Se la scheda contiene un numero di nomi superiore a quello dei mandati da assegnare, i nomi in soprannumero sono stralciati a cominciare dalla fine della lista.

[5] Se il numero delle schede rientrate supera quello delle schede distribuite, il turno di scrutinio è annullato e va ripetuto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Ungültigkeitsgründe: Erst im Reglement der VBVers von 1976 festgehalten	1
2. Streichen von Stimmen: Erste Regelung im GRN von 1974	3
3. Wiederholung des Wahlgangs schon früh geregelt	4
4. ParlG: Zusammenfassende Auflistung der Gründe für Ungültigkeit eines Wahlzettels bzw. Wahlgangs oder für Streichung einer Stimme	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Ungültigkeit von Wahlzetteln (Abs. 1)	8
2. Streichen von Stimmen (Abs. 2–4)	11
3. Ungültigkeit eines Wahlganges (Abs. 5)	15

Materialien

Bis 1903: Prov. GRN 8.11.1848 (AS 1850–1851 30 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857–60 148 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–03 624 ff.).
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR [VBVers] 1976 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Ungültigkeitsgründe: Erst im Reglement der VBVers von 1976 festgehalten

Ungültigkeitsgründe wurden erst im RVBVers von 1976 definiert. Vorher fanden sich auch in den GRN keine Angaben darüber, wann ein Wahlzettel als ungültig zu bezeichnen ist. In Art. 5 RVBVers wurden hinsichtlich der Bundesratswahlen folgende Ungültigkeitsgründe aufgelistet: Ungültig sind mehrdeutige Stimmen sowie Zettel, die auf eine nicht wählbare, eine bereits gewählte oder eine ausgeschiedene Person lauten sowie solche, die ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten. **1**

Da das RVBVers 1976 die Wahlen in das BGer speziell regelte, wurden in diesem Zusammenhang die Ungültigkeitsgründe wiederholt. Hinzu kamen weitere Ungültigkeitsgründe, weil bei Bundesrichterwahlen Listenwahlen vorgenommen werden. So sollten **2**

bei Ergänzungswahlen ins BGer gemäss Art. 8 Abs. 3 RVBVers auch Wahlzettel, die keinen wählbaren Kandidaten nennen, als ungültig gelten.

2. Streichen von Stimmen: Erste Regelung im GRN von 1974

3 Bis in die Siebzigerjahre wurde weder in den GRN noch in den RVBVers zwischen Einzelwahlen und Listen- bzw. Gesamtwahlen unterschieden. Erstmals wurde diese Unterscheidung im GRN 1974 getroffen (vgl. Art. 130 N 8). Im NR werden die Stimmenzähler gesamthaft gewählt, wofür nun in Art. 82 GRN 1974 eine eigene Bestimmung geschaffen wurde: Konkret geht es bei Listenwahlen um das Problem, wie mit Listen umzugehen ist, welche mehr Namen enthalten, als Mandate zu vergeben sind. Art. 82 Abs. 2 GRN 1974 hielt fest, dass in diesem Fall die untersten Namen zu streichen sind. Der Wahlzettel und die übrigen Namen blieben also gültig. Dies. Bestimmung wurde 1976 auch ins RVBVers übernommen, und zwar für die Wahlen in das BGer, welche ebenfalls mit Listen vorgenommen werden (Art. 8 Abs. 3 RVBVers).

3. Wiederholung des Wahlgangs schon früh geregelt

4 Gehen bei einer Wahl mehr Wahlzettel ein, als zuvor ausgeteilt wurden, muss der Wahlgang wiederholt werden. Bezüglich der Wahlen der Ratspräsidenten und der Vizepräsidenten wurde das schon im prov. GRN 1848 (Art. 4) und im GRS 1849 (Art. 62) festgehalten. Dies. Bestimmung wurde auch ins Wahlreglement der BVers von 1859 aufgenommen (Art. 7), welche sodann auch ein fester Bestandteil aller späteren Regelungen des Wahlverfahrens des NR und der VBVers war. Insbesondere in der früheren Geschichte des Bundesstaates war diese Regelung durchaus relevant. So verliefen gemäss DÜBLIN etwa die ersten Bundesratswahlen ziemlich chaotisch: Bereits der erste Wahlgang musste wiederholt werden, weil mehr Wahlzettel eingelangt waren als zuvor ausgegeben. Das hatte laut Basler-Zeitung eine «tumultuarische [...] Debatte über die Form der Wahloperation» zur Folge (DÜBLIN, Anfänge, 24).

5 Sowohl im provisorischen GRN 1848 als auch im Wahlreglement VBVers 1859 ist im Weiteren festgehalten, dass die Wahl ihren Fortgang nimmt, wenn weniger oder gleich viele Stimmzettel eingehen als zuvor ausgeteilt. Die Mitglieder der VBVers konnten sich somit auch der Stimme enthalten, indem sie den Zettel gar nicht abgaben. Im GRN 1903 findet sich diese Bestimmung nicht mehr.

6 Das Wahlreglement VBVers 1859 enthielt noch eine weitere Bestimmung, wonach ein ganzer Wahlgang ungültig werden konnte. In Art. 12 war vorgesehen: «Sinkt die Zahl der gültigen Stimmzettel unter die absolute Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung, so wird das Skrutinium ungültig.» Allerdings findet sich im Reglement keine Definition der «gültigen Stimmzettel».

4. ParlG: Zusammenfassende Auflistung der Gründe für Ungültigkeit eines Wahlzettels bzw. Wahlgangs oder für Streichung einer Stimme

7 Das ParlG listet in Art. 131 alle Gründe auf, die zur Ungültigkeit eines Wahlzettels oder zur Streichung einer Stimme bzw. zur Ungültigerklärung eines ganzen Wahlganges führen können. Damit wurden verschiedene Bestimmungen aus dem RVBVers 1976 und dem GRN in einem Artikel zusammengeführt. Gleichzeitig wurden die Bestimmungen für die Wahl von einer Person mit der Regelung der Wahl von mehreren Personen harmo-

nisiert: Für Wahlen ins BGer und BR-Wahlen sollten fortan die gleichen Bestimmungen gelten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3588]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Ungültigkeit von Wahlzetteln (Abs. 1)

8 Gemäss Abs. 1 können nur ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen dazu führen, dass ein ganzer Wahlzettel für ungültig erklärt wird. Gemäss RVBVers 1976 war es zusätzlich noch möglich gewesen, auch einzelne Stimmen als ungültig zu bezeichnen (Art. 4 Abs. 5 RVBVers). Bei der Schaffung des ParlG ging es indessen darum, eine Ungültigkeitsdefinition zu finden, welche sowohl bei Einzelwahlen als auch bei der gleichzeitigen Wahl mehrerer Personen Sinn macht. Man erachtete es als «unverhältnismässig», wenn bei einer Wahl mehrerer Personen wegen eines «ungültigen» Namens der ganze Wahlzettel für ungültig erklärt werden müsste (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3588]).

9 Art. 131 Abs. 1 definiert somit die «Ungültigkeit» i.e.S. Bei der Berechnung des absoluten Mehrs sind ungültige Wahlzettel gleich zu behandeln wie leere Zettel oder Zettel, auf denen alle Namen gestrichen wurden: Sowohl leere als auch ungültige Wahlzettel i.e.S. gehören nicht zu den gültigen Wahlzetteln gem. Art. 130 Abs. 2 ParlG (vgl. Art. 130 N 16).

10 Für die Interpretation des Begriffs «offensichtliche Kennzeichnung» kann die französische Version des ParlG hilfreich sein; dort ist von «signes trahissant le secret du vote» die Rede. Ein Wahlzettel ist also ungültig, wenn er Hinweise auf die Person enthält, welche ihn ausgefüllt hat. Von einer «offensichtlichen Kennzeichnung» wird in der Praxis dann ausgegangen, wenn der Wahlzettel unterschrieben oder eine Serie von Wahlzetteln mit demselben Zeichen – z.B. mit einem Fraktionskürzel – gekennzeichnet ist. In diesem Fall wird der ganze Wahlzettel ungültig, auch wenn Namen für wählbare Personen darauf stehen. Das gleiche gilt für ehrverletzende Äusserungen: Auch wenn wählbare Personen auf dem Zettel stehen, ist dieser ungültig, wenn entsprechende Bemerkungen angebracht sind.[1]

2. Streichen von Stimmen (Abs. 2–4)

11 Art. 131 Abs. 2 sieht vor, Stimmen für nicht wählbare, bereits gewählte oder aus der Wahl ausgeschiedene Personen sowie für nicht eindeutig identifizierbare Personen zu streichen. Im Gesetz wird der Begriff «ungültige Stimme» somit nicht mehr verwendet. Diese Bestimmung ist insb. bei der gleichzeitigen Wahl mehrerer Personen relevant (vgl. N 3): Stehen bei einer Wahl von z.B. drei Personen zwei Namen wählbarer Personen auf dem Wahlzettel, der dritte Name bezeichnet jedoch eine nicht wählbare Person, dann ist der Wahlzettel dennoch gültig und die Stimmen für die beiden wählbaren Personen zählen.

12 Bei strikter Auslegung des Gesetzes müsste demnach auch bei einer Einzelwahl z.B. der Name eines ausländischen Staatsoberhauptes gestrichen und der Wahlzettel als leer bezeichnet werden. In der Praxis wird jedoch nicht so verfahren, weil die Unterscheidung zwischen «streichen» und «ungültig» keine Rolle spielt, da beides für die Bestimmung

1 Gemäss Auskunft von Katrin Marti, Sekretärin der Gerichtskommission, Parlamentsdienste, zuständig für die Organisation der Auszählung von Wahlen, vom 7.8.2012.

des absoluten Mehrs nicht relevant ist. Die Stimmenzählenden melden dem Präsidenten oder der Präsidentin nur jene Wahlzettel als leer, auf denen entweder gar nichts steht oder in Worten «leer». Steht ein Name für eine nicht wählbare Person auf dem Zettel, wird das dem Präsidenten oder der Präsidentin als «ungültig» übermittelt und von diesem resp. dieser so verkündet (vgl. Schreiben Generalsekretär an Ratsmitglieder, Dezember 2011). Die Rubrik «ungültig» im AmtlBull umfasst also bei Einzelwahlen nicht nur Wahlzettel mit ehrverletzenden Äusserungen oder offensichtlichen Kennzeichnungen, sondern auch Wahlzettel, welche Namen i.S.v. Art. 131 Abs. 2 ParlG enthalten. Das entbindet die Stimmenzählenden davon, eine zusätzliche Triage zu machen.

13 Wann ist eine Person aufgrund der Angaben auf dem Wahlzettel «eindeutig identifizierbar»? Hans Müller ist es sicher nicht: Stimmen für ihn werden deshalb nicht unter «Diverse» aufgeführt, sondern gestrichen. Hingegen wurde eine Praxis entwickelt, wonach Stimmen nach Möglichkeit zuzuordnen sind, auch wenn nur der Nachname steht oder der Name Schreibfehler enthält.[2] So gilt der Grundsatz der «Identifizierbarkeit im Rahmen des Kontextes»: Wenn im Vorfeld einer Wahl der Name einer bestimmten Person genannt wurde, dann werden Stimmen für diese Person gezählt, auch wenn sie nicht kandidiert. Auch Stimmen für Mitglieder der BVers werden gezählt, es sei denn, sie seien aufgrund von Namensgleichheit bei ungenauer Angabe nicht identifizierbar. Wurde also ein bestimmter Hans Müller im Vorfeld als möglicher Kandidat gehandelt oder ist Hans Müller Mitglied der BVers, dann werden die entsprechenden Stimmen dieser Person zugeordnet.[3]

14 Die Bestimmungen in den Abs. 3 und 4 wurden weitgehend aus dem RVBVers 1976 übernommen, wo sie für die Wahlen in das BGer vorgesehen waren (Art. 7 und 8). Sie können jedoch genauso gut auf Einzelwahlen angewendet werden, v.a. bei gleichzeitiger Wahl mehrerer Personen. So kann es bei der gleichzeitigen Wahl mehrerer Personen vorkommen, dass ein Name zweimal aufgeführt wird oder ein Name zu viel auf der Liste fungiert. In diesen Fällen sind die Wiederholungen bzw. die überzähligen Namen vom Ende der Liste her zu streichen. Da solche Vorkommnisse meistens auf ein Missgeschick zurückzuführen sind, soll der Wahlzettel seine Gültigkeit nicht verlieren.

3. Ungültigkeit eines Wahlganges (Abs. 5)

15 Art. 131 Abs. 5 ParlG übernahm die Bestimmung, welche schon im provisorischen GRN 1848 enthalten war (vgl. N 1), wonach der ganze Wahlgang ungültig ist, wenn mehr Wahlzettel eingegangen als zuvor ausgeteilt worden sind. Kam dies im frühen Bundesstaat durchaus vor (vgl. N 4), finden sich in jüngerer Zeit keine Beispiele.

2 Nur wenn zwei Kandidaten ähnliche Namen haben oder sonst eine Verwechslung mit anderen Personen möglich ist, spielt die Schreibweise oder der Vorname eine entscheidende Rolle. So kandidierte z.B. 1999 Regierungsrätin Rita Roos (CVP/SG) für die Nachfolge von BR Arnold Koller und NR Jean-François Roth (CVP/JU) für die Nachfolge von BR Flavio Cotti. Die Stimmenzählenden beurteilten «Frau Roth» als ungültig, weil nach ihrer Auffassung «Frau» auf Rita Roos, der Name «Roth» aber auf Jean-François Roth hindeutete.

3 Gemäss Auskunft von Katrin Marti, Sekretärin der Gerichtskommission, Parlamentsdienste, zuständig für die Organisation der Auszählung von Wahlen, vom 7. 8. 2012.

2. Kapitel: Wahlen in den Bundesrat

Art. 132

Gesamterneuerung

[1] Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Vereinigten Bundesversammlung in der Session nach der Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt.

[2] Die Sitze werden einzeln und nacheinander besetzt, in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber. Sitze, für die bisherige Mitglieder des Bundesrates kandidieren, werden zuerst besetzt.

[3] In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden. Ab dem dritten Wahlgang sind keine weiteren Kandidaturen zulässig.

[4] Aus der Wahl scheidet aus:

a. ab dem zweiten Wahlgang: wer weniger als zehn Stimmen erhält; und

b. ab dem dritten Wahlgang: wer die geringste Stimmenzahl erhält, es sei denn, mehr als eine Person vereinige diese Stimmenzahl auf sich.

Renouvellement intégral

[1] L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral à la session qui suit le renouvellement intégral du Conseil national.

[2] Les sièges sont pourvus un par un, par ordre d'ancienneté des titulaires précédents. Les sièges auxquels sont candidats les membres sortants du Conseil fédéral sont pourvus en premier.

[3] Aux deux premiers tours de scrutin, les députés peuvent voter pour les personnes éligibles de leur choix. A partir du troisième tour de scrutin, aucune nouvelle candidature n'est admise.

[4] Est éliminée toute personne:

a. qui, à partir du deuxième tour de scrutin, obtient moins de dix voix;

b. qui, à partir du troisième tour de scrutin, obtient le moins de voix, sauf si ces voix se répartissent de façon égale sur plusieurs candidats.

Rinnovo integrale

[1] I membri del Consiglio federale sono eletti dall'Assemblea federale plenaria nella sessione successiva al rinnovo integrale del Consiglio nazionale.

[2] I seggi sono assegnati singolarmente e in votazioni successive, secondo l'ordine di anzianità di servizio dei consiglieri federali uscenti. Vengono assegnati dapprima i seggi per i quali sono candidati i consiglieri federali in carica.

[3] I primi due turni di scrutinio sono liberi. In quelli successivi non sono più ammessi nuovi candidati.

[4] È eliminato dall'elezione il candidato che:

a. ottiene meno di 10 voti dal secondo turno in poi;

b. ottiene il minor numero di voti dal terzo turno in poi, salvo che altri candidati ottengano il suo stesso numero di voti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Bestimmung des Wahlorgans und des Zeitpunkts der Gesamterneuerung in der BV 1
2. Einer nach dem anderen oder alle miteinander? 4
3. Reihenfolge 10
4. Regelung des Ausscheidungsverfahrens 13
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 15
1. Zeitpunkt der Gesamterneuerung 15
2. Aufeinanderfolgende Einzelwahl 18
3. Anciennitätsprinzip 19
4. Vakante Sitze am Schluss 22
5. Ausscheidungsverfahren 24

Materialien

Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857–60 148 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR [VBVers] 1976 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3586 ff. und 3659); AmtlBull NR 2001 1365 ff.; AmtlBull NR 2002 963 ff.; AmtlBull StR 2002 33 ff., 931 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

ALTERMATT, Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, 2. Aufl., Zürich/München 1992 (zit. ALTERMATT, Bundesräte); BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, La formule magique: conflit et consensus dans l'élection du Conseil fédéral, 2. Aufl., Lausanne 2011 (zit. BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, Formule); DE PRETTO, Bundesrat und Bundespräsident: das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung, Grüsch 1988 (zit. DE PRETTO, Bundesrat); EHRENZELLER, Art. 175, in: St. Galler Kommentar, 2585 ff. (zit. EHRENZELLER, Art. 175); MEYER, Verfassungskonventionen und Bundesratswahlen, in: ZSR 2012, 285 ff. (zit. MEYER, Verfassungskonventionen); PORTMANN, Histoire du gouvernement fédéral suisse: Le Conseil fédéral des prémices de l'ancien régime à 2009, Lausanne/Zürich/Lugano 2009 (zit. PORTMANN, Histoire).

I. Entstehungsgeschichte

1. Bestimmung des Wahlorgans und des Zeitpunkts der Gesamterneuerung in der BV

1 Wer soll den BR wählen? Diese Frage hat bereits den Verfassungsgeber von 1848 umgetrieben. Gemäss BURCKHARDT wurden in der Revisionskommission von 1848 verschiedene Vorschläge diskutiert, wobei schliesslich die BVers als Wahlorgan bestimmt wurde. Keine Mehrheit fand der Vorschlag, zwei BR durch die eine, zwei durch die andere Kammer des Parlamentes und den Präsidenten durch das Volk wählen zu lassen. Mit zehn zu neun Stimmen nur knapp abgelehnt wurde der Vorschlag einer Volkswahl des gesamten Bundesratsgremiums.[1] Auch anlässlich der Totalrevision der BV 1874 wurde die Volks-

1 Den Befürwortern einer Volkswahl ging es primär darum, eine Volkswahl in einem nationalen Wahlkreis zu ermöglichen, nachdem sie mit der Forderung, den NR in einem gesamtschweizeri-

wahl wieder diskutiert: ein entsprechender Antrag im NR wurde 1872 jedoch mit 67 gegen 12 Stimmen deutlich abgelehnt (BURCKHARDT, Kommentar BV, 735 f.).[2]

2 Später wurde die Volkswahl des BR auch mit Vo.Iv. gefordert. Die Stimmberechtigten sprachen sich jedoch sowohl 1900 wie auch 1942 mit 65% bzw. 67,6% deutlich gegen das beide Male aus sozialdemokratischen Kreisen lancierte Anliegen aus. Diese hatten nicht nur gefordert, den BR vom Volk zu wählen, sondern auch die Anzahl Mitglieder des Gremiums auf neun zu erhöhen (BBl 1900 IV 775; BBl 1942 I 89). Die SP erhoffte sich durch die Volkswahl eine bessere Vertretung ihrer Partei im BR, ebenso wie mehrere Jahrzehnte später die SVP, die am 7.7.2011 eine Vo.Iv. für die Volkswahl des BR einreichte (BBl 2011 6585). Diese wurde am 9.6.2013 mit 76,3% der Stimmen ebenfalls sehr deutlich abgelehnt (BBl 2013 6613). Auch in der BVers wurden verschiedene Vorstösse für eine Volkswahl eingereicht, die jedoch alle chancenlos waren.[3]

3 Somit blieb die VBVers Wahlorgan, was auch in der Verfassung festgehalten ist (Art. 175 Abs. 2 BV). Das Gleiche gilt für den Zeitpunkt der Gesamterneuerung: Bereits die Revisionskommission von 1848 sprach sich dafür aus, die Amtsdauer des BR auf jene des NR abzustimmen und die Gesamterneuerungswahl des BR nach der Wahl des NR vorzunehmen (BURCKHARDT, Kommentar BV, 736). Dennoch finden sich im Parlamentsrecht bis 2001 keine Angaben zu Wahlorgan und Wahlzeitpunkt: Auf Gesetzesstufe gab es keine Bestimmungen betr. die Ausübung der Wahlkompetenzen der BVers; und auch in den verschiedenen Reglementen wurde in Bezug auf den BR nicht systematisch zwischen den Gesamterneuerungswahlen und der Besetzung von Vakanzen unterschieden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3586]).

2. Einer nach dem anderen oder alle miteinander?

4 Das Wahlreglement von 1859 besagt in Art. 4: «Sind mehrere Wahlen gleicher Gattung vorzunehmen, so kann die Versammlung beschliessen, dass mehrere oder alle Namen zugleich auf den Stimmzettel geschrieben werden.» In Art. 13 desselben Reglements wird das Prozedere für ein solches Vorgehen geregelt: Wenn z.B. mehr Personen, als erforderlich sind, das absolute Mehr erreichen, dann werden jene als gewählt betrachtet, welche am meisten Stimmen auf sich vereinigt haben. Bei Stimmengleichheit soll das Los entscheiden. Wenn hingegen nicht genügend Personen das absolute Mehr erreichen, dann fällt der Kandidat oder fallen die Kandidaten aus der Wahl, welcher oder welche am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt hat bzw. haben, und es findet ein weiterer Wahlgang statt.

5 Das Wahlreglement von 1859 liess also offen, ob die Mitglieder des BR nacheinander einzeln oder in einem gemeinsamen Wahlgang zu wählen waren. Es sah Verfahrensregeln für beide Fälle vor. Dass 1859 anlässlich der Schaffung des Wahlreglements die Gelegenheit, diese Frage zu regeln, nicht wahrgenommen wurde, erstaunt. So musste die VBVers nämlich bei jeder Erneuerungswahl zuerst die Frage klären, welches Prozedere

---

schen Wahlkreis zu wählen, gescheitert waren. Dadurch sollte der nationale Gedanke gestärkt werden (BURCKHARDT, Kommentar BV, 735).

2 Zu den Arbeiten der Revisionskommission vgl. auch PORTMANN, Histoire, 136 ff. sowie DE PRETTO, Bundesrat, 55 f.

3 Drei in den letzten 20 Jahren eingereichte pa.Iv., welche die Volkswahl des BR forderten, erreichten alle nur etwas mehr als 20 Stimmen im NR: *93.412 Pa.Iv. Robert-Bächtold* und *93.418 Pa.Iv. Hämmerle* (AmtlBull NR 1994 1850 ff.) sowie *08.453 Pa.Iv. Zisyadis* (AmtlBull NR 2009 779).

sie anwenden wollte. Im «Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung» findet sich im Zusammenhang mit den Wahlen des BR von 1851 hierzu der folgende Hinweis: «Anlässlich dieser Erneuerungswahl des [BR] tritt in der [VBVers] die Frage auf, ob die Mitglieder dieser Behörde mittelst Listen- (Listenscrutinium) oder Einzelwahl ernannt werden sollen. Diese Frage kehrte bei den [BR-]Wahlen in den Jahren 1857, 1866, 1872 wieder. In allen Fällen erhielt die Einzelwahl den Vorrang» (REPERTORIUM, Band I, 35).

6 Erst im RVBVers 1976 wurde die langjährige Praxis verankert, dass die Mitglieder des BR «einzeln» gewählt werden (Art. 4 Abs. 1). Das «einzeln» wurde in der Praxis so verstanden, dass nacheinander gewählt wurde.

7 Die Idee der Listenwahl i.S. einer gleichzeitigen Wahl aller Mitglieder, wie sie das Reglement von 1859 ermöglichte,[4] fand jedoch auch in neuerer Zeit wieder Anhänger. So wurde in den Neunzigerjahren die Wahl der Mitglieder des BR in einem Wahlgang gefordert. Ein entsprechender Vorstoss scheiterte nur knapp: Am 22.3.1996 stimmte der NR der Mo. Weyeneth *(95.3140)* mit 82 zu 67 Stimmen sogar zu (AmtlBull NR 1996 537 ff.). Das Anliegen scheiterte jedoch mit 19 zu 15 Stimmen knapp im StR, nachdem die vorberatende SPK mit 10 zu 1 Stimmen Annahme empfohlen hatte (AmtlBull StR 1996 846 ff.).

8 Im Rahmen der Erarbeitung des ParlG wurde die Idee der gleichzeitigen Wahl eingehend geprüft. Als Hauptargument für die gleichzeitige Wahl wurde vorgebracht, dass im System der aufeinanderfolgenden Einzelwahlen die Wahlgänge einander beeinflussen können. Die Wahlfreiheit der BVers würde durch dieses Prozedere eingeschränkt. So würden Mitglieder der BVers auch unliebsame Mitglieder des BR wieder wählen, um nicht die Wahl der Mitglieder des BR aus der eigenen Partei zu gefährden. Die Gegner hingegen befürchteten, dass die Übersichtlichkeit verloren gehen könnte, wenn nicht nacheinander gewählt würde (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3516]). Die Mehrheit der SPK-NR schlug schliesslich vor, beim System der aufeinanderfolgenden Einzelwahl zu bleiben. Die Minderheit hingegen schlug ein System vor, wonach die sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder des BR auf einer gemeinsamen Liste zur Wiederwahl antreten und die Wählenden nicht genehme Namen streichen können. Nicht Wiedergewählten wäre es in der Folge frei gestanden, zu einer Ergänzungswahl anzutreten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3659]). Diesmal sprach sich der NR aber mit 85 zu 32 Stimmen gegen den Vorschlag aus (AmtlBull NR 2001 1365); dafür wurde die Idee im StR wieder aufgegriffen, wo sie mit 22 zu 18 Stimmen vorerst Unterstützung fand (AmtlBull StR 2002 33). In der Differenzbereinigung setzte sich dann aber der NR und somit der Status quo durch (AmtlBull NR 2002 963; AmtlBull StR 2002 932).

---

4 Diese Form der Listenwahl ist nicht zu verwechseln mit Vorschlägen, wonach die Mitglieder der BVers die Auswahl zwischen mehreren unveränderbaren Listen haben. Auch solche Vorschläge wurden in der BVers wiederholt eingereicht mit dem Ziel, die Mitglieder des BR nicht mehr einzeln zu wählen, sondern als gesamtes Team. Diese Vorstösse erwiesen sich aber nicht als mehrheitsfähig, weil sie einen eigentlichen Systemwechsel in Richtung Konkurrenzsystem mit sich bringen würden *(05.444 Pa.Iv. Markwalder «Für mehr Zusammenhalt und Kohärenz im Bundesrat», 09.525 Pa.Iv. Hiltpold «Eine Regierung, die regiert. Bundesratswahl mit unveränderbaren Listen»)*. Zudem würden solche Vorschläge eine Verfassungsänderung bedingen: In Art. 175 BV ist nicht von der Wahl «des Bundesrates», sondern von der Wahl der «Mitglieder des Bundesrates» die Rede (vgl. EHRENZELLER, Art. 175, Rz 14).

Damit war die Frage aber nur für wenige Jahre vom Tisch: 2004 wurde der Vorschlag von der SVP in Form einer pa.Iv. wieder eingereicht *(04.464 Pa.Iv. Listenwahl für Bundesräte)*. Die SVP argumentierte, dass die Gesamterneuerungswahlen 2003 die Notwendigkeit einer Änderung des Verfahrens aufgezeigt hätten: Damals stand Ruth Metzler von der CVP vor ihrem Parteikollegen Joseph Deiss zur Wiederwahl an und wurde abgewählt. Nach Ansicht der Initianten war Frau Metzler durch ihre Position im Wahlprozedere benachteiligt gewesen. Der Rat vermochte dieser Argumentation mehrheitlich nicht zu folgen und lehnte das Anliegen mit 88 zu 73 Stimmen ab (AmtlBull NR 2006 586). Auch eine weitere pa.Iv. von StR Thomas Minder (parteilos/SH) nahm zwar die erste Hürde in der Kommission des StR, scheiterte aber an der fehlenden Zustimmung in der Kommission des NR und dann auch im StR.[5] **9**

3. Reihenfolge

Wenn aufeinanderfolgende Einzelwahlen stattfinden, dann ist die Frage relevant, in welcher Reihenfolge gewählt wird. Erst 1976 wurde in Art. 4 Abs. 2 des RVBVers festgehalten, dass die bisherigen BR in der Reihe des Amtsalters zur Wiederwahl kommen. Das entsprach jahrzehntelanger Praxis. **10**

Im 19. Jahrhundert finden sich jedoch verschiedene Bsp. dafür, dass nicht nach dem Anciennitätsprinzip gewählt wurde. Mitglieder des BR mussten sich im 19. Jahrhundert nicht nur vor Abwahl fürchten, sondern es wurde ihnen bisweilen auch die gelbe Karte gezeigt, indem man sie in der Reihenfolge weiter nach hinten stellte.[6] Im 19. Jahrhundert waren BR-Wahlen ein Abbild der damaligen Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Flügeln des Freisinns und verliefen häufig sehr turbulent. Bis in die 1880er-Jahre waren vielfach mehrere Wahlgänge notwendig, bis die Mitglieder des BR in ihrem Amt bestätigt waren.[7] Die Lage stabilisierte sich erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als sich in der BVers feste Fraktionen herausbildeten: Kaum war Konkurrenz da, rückten die Freisinnigen zusammen und bereiteten die Wahlen sorgfältig vor. Zwischen 1919 und 2003 wurden alle Mitglieder des BR, die sich für eine neue Legislaturperiode zur Verfügung stellten, im ersten Wahlgang wiedergewählt. Damit wurden die Gesamterneuerungswahlen ausgerechnet dann berechenbar, als der Freisinn die absolute Mehrheit im Parlament verloren hatte, was ALTERMATT als durchaus paradox bezeichnet (ALTERMATT, Bun- **11**

5 Am 3.4.2012 stimmte die SPK-StR einer pa.Iv. zu, welche die gesamthafte Wahl der Mitglieder des BR verlangt *(11.491 Pa.Iv. Minder. «Gesamthafte Wahl der Mitglieder des Bundesrates»*, Prot. SPK-StR 3.4.2012). Die SPK-NR vermochte diesem Entscheid nicht zu folgen und sprach sich am 18.10.2012 mit 16 zu 7 Stimmen und einer Enthaltung gegen die pa.Iv. aus (Prot. SPK-NR 18.10.2012). Der StR sprach sich am 7.3.2013 schliesslich mit 30 zu 8 Stimmen gegen das Anliegen aus (AmtlBull StR 2013 90).

6 So liess die VBVers 1851 BR Ulrich Ochsenbein lange zappeln: Obwohl 1848 als zweites Mitglied des BR gewählt, musste er 1851 um den letzten, siebten Sitz kämpfen. Dabei konnte er sich erst im zweiten Wahlgang gegen eine im Geheimen aufgebaute Gegenkandidatur durchsetzen (ALTERMATT, Bundesräte, 111). BR Karl Schenk wurde dagegen am 12.12.1863 sogar als neu Kandidierender bereits an zweiter Stelle vor den übrigen bisher amtierenden BR als Nachfolger von BR Jakob Stämpfli gewählt. Er lag mit 84 Stimmen eine Stimme über dem absoluten Mehr; auf den bereits seit 1855 amtierenden BR Ch.-E.-Constant Fornerod entfielen nur 31 Stimmen. Fornerod wurde in einem späteren Wahlgang wiedergewählt (ALTERMATT, Bundesräte, 169 f.).

7 Oder eben auch nicht bestätigt: 1854 wurde der Berner BR Ulrich Ochsenbein nicht wiedergewählt; 1872 erlitt der Genfer BR Jean-Jacques Challet-Venel dasselbe Schicksal (ALTERMATT, Bundesräte, 86).

desräte, 86).[8] Im Weiteren ist interessant, dass sich der schon seit Beginn des Bundesstaates verwendete Begriff «Gesamterneuerung» halten konnte: «Erneuert» wird der BR bei diesen Wahlen nämlich kaum: nur zweimal (1875 und 1959) kam es vor, dass mehr als die Hälfte des Gremiums personell erneuert wurde, indem vier Sitze neu zu besetzen waren (BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, Formule, 18).

12 Vor diesem Hintergrund erstaunt die Ritualisierung der Gesamterneuerungswahl im 20. Jahrhundert nicht: Die Sitze im BR waren unter den Fraktionen gemäss ihren Machtansprüchen verteilt; allfällige Anpassungen an die Fraktionsgrössen wurden bei der Besetzung von Vakanzen vorgenommen. So konnte die VBVers gemächlich an die ordentliche Wahl «einer nach dem anderen» schreiten. Das RVBVers 1976, welches diese Reihenfolge rechtlich verankerte, ist Ausdruck dieses ritualisierten Wahlverfahrens. Vor diesem Hintergrund ist es aber auch naheliegend, dass die Frage der Wahlreihenfolge in jüngerer Zeit wieder als relevant betrachtet wurde; sind die Gesamterneuerungswahlen aufgrund parteipolitischer Instabilität inzwischen doch wieder unberechenbarer geworden (vgl. N 18–23).

4. Regelung des Ausscheidungsverfahrens

13 Wenn für eine Wahl das absolute Mehr verlangt wird, muss ein Verfahren gefunden werden, mit welchem im Verlauf der Wahlen die Zahl der Kandidierenden verringert werden kann, wenn nicht ewig gewählt werden soll. Das Wahlreglement von 1859 übernahm hierfür die Regelung aus dem GRN 1850 (Art. 73). Danach waren die beiden ersten Wahlgänge frei. In den nachfolgenden Wahlgängen sollten jeweils jene Kandidaten aus der Wahl fallen, welche am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt haben. Somit konnte pro Wahlgang also auch mehr als ein Kandidat ausscheiden, und zwar dann, wenn am Schluss der Rangliste mehrere Kandidierende gleich viele Stimmen hatten. Erreichte kein Kandidat das absolute Mehr, aber alle ausser einem Kandidaten gleich viele Stimmen, dann war in einer Stichwahl darüber zu entscheiden, wer auszuscheiden hatte. Die Mitglieder der VBVers hatten in diesem Fall auf ihrem Wahlzettel anzugeben, wer ausscheiden sollte. Bei Stimmengleichheit nach mehr als zwei Wahlgängen sah das Wahlreglement einen Losentscheid vor (zur Problematik des Losverfahrens vgl. Art. 130, N 11).

14 Dieses System wurde bis 1976 beibehalten, als das Wahlverfahren für Mitglieder des BR im RVBVers geregelt wurde (zur Geschichte der Wahlreglemente s. Art. 130 N 1–8). Ins RVBVers wurde neu aufgenommen, dass auch aus der Wahl ausscheidet, wer vom zweiten Wahlgang an weniger als zehn Stimmen erhält. Nach dem zweiten Wahlgang scheidet zudem der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl aus (Art. 4 Abs. 2). Im Falle von Stimmengleichheit war nach wie vor eine Stichwahl vorgesehen sowie ein Losentscheid, sollte die Stichwahl unentschieden ausgehen.

8 Aus dieser Tradition der gesicherten Wiederwahl eine ungeschriebene «Verfassungskonvention» abzuleiten wie dies MEYER tut, scheint aber etwas gar theoretisch und v.a. ahistorisch: MEYER, welcher z.B. auch in der Zauberformel eine «Verfassungskonvention» sieht (MEYER, Verfassungskonventionen, 297 ff.), verkennt, dass sich je nach Machtverhältnissen verschiedene Usanzen bzw. informelle Regeln für BR-Wahlen herausbilden, die sich bei politisch stabilen Machtverhältnissen länger halten als bei politisch unstabilen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zeitpunkt der Gesamterneuerung

15 Art. 132 Abs. 1 sieht vor, dass «in der Session nach der Gesamterneuerung des Nationalrates» gewählt werden muss. Der Zeitpunkt der Wahl ergibt sich somit aus Art. 19 BPR und Art. 53 Abs. 1 BPR, welche festlegen, wann die Gesamterneuerung des NR und wann die konstituierende Sitzung des neu gewählten Rates stattfindet. Bei der Bestimmung des genauen Datums ist die KoKo, welche gemäss Art. 33 Abs. 2 ParlG die VBVers einberuft, frei. In der Regel wird am Mittwoch der zweiten Sessionswoche gewählt. Somit haben zum einen die Fraktionen Zeit, noch während der Session allfällige Vorbereitungen zu treffen, zum anderen ist auch noch genügend Zeit vorhanden, wenn z.B. ein Ordnungsantrag auf Verschiebung einer Wahl gestellt und angenommen wird.

16 Eine Verschiebung ist aufgrund des Wortlautes von Art. 132 Abs. 1 allerdings nur innerhalb der gleichen Session möglich. Sie kann angezeigt sein, wenn eine gewählte Person eine Bedenkzeit verlangt oder die Wahl ablehnt. Auch wenn ein wiederkandidierendes Mitglied des BR nicht wieder gewählt wird, soll sich die betroffene Fraktion bei Bedarf über das weitere Vorgehen beraten können.[9] Eine Verschiebung einer Wahl bzw. ein Sitzungsunterbruch kann mit Ordnungsantrag verlangt werden. Ordnungsanträge können jedoch einen einzelnen Wahlgang nicht unterbrechen: «Sobald der Präsident die Stimmenzählenden auffordert, die Wahlzettel auszuteilen, ist ein Ordnungsantrag bis zum Ende des Wahlgangs nicht mehr zulässig» (Schreiben an die Ratsmitglieder, Dezember 2011).

17 Die Wahl ist beendet, wenn ein Kandidat oder eine Kandidatin das absolute Mehr (vgl. Art. 130 N 15–16) erreicht hat. Ergeben sich bei der Besetzung eines Sitzes Probleme, indem z.B. die gewählte Person eine Bedenkzeit verlangt, ist das kein Grund, die nachfolgenden Wahlen zu verschieben. Der Sitz ist besetzt. Die VBVers kann in der vorgesehenen Reihenfolge weiterfahren und die übrigen Sitze besetzen. Ein nichtbesetzter Sitz aufgrund einer Verzichtserklärung nach der Wahl gilt als vakant, weshalb die VBVers nach Besetzung der übrigen Sitze eine neue Wahl vorzunehmen hat (vgl. auch Schreiben an die Ratsmitglieder, Dezember 2011). Ziel ist eine effiziente Bestellung der Landesregierung; einzelnen Personen sollte es nicht möglich sein, durch Nichtannahmeerklärungen oder Verlangen einer Bedenkzeit Verwirrung in den Wahlprozess zu bringen. In dieser Logik ist auch die Vereidigung der sechs bereits gewählten Mitglieder des BR nach der Abwahl von BR Christoph Blocher zu sehen (AmtlBull NR [VBVers] 2007 2096): Indem die VBVers diese Vereidigung nach der Wahl der Bundeskanzlerin vornahm, stellte sie klar, dass sie diese Wahlen als abgeschlossen betrachtete und entzog somit die gewählten Mitglieder allfälligen Druckversuchen zur Abgabe einer Verzichtserklärung.

---

9 So verlangte die SVP-Fraktion 2007 nach der Nichtwiederwahl von BR Christoph Blocher einen Sitzungsunterbruch bis 13.00 Uhr. Dieser Ordnungsantrag wurde jedoch mit 155 zu 79 Stimmen abgelehnt und die VBVers schritt zur Besetzung des nächsten Sitzes (AmtlBull NR [VBVers] 2007 2093). Als der Präsident in der Folge hingegen die Wahl des Vizepräsidiums vornehmen wollte, für welches Christoph Blocher vorgeschlagen war, stimmte die VBVers einem weiteren Ordnungsantrag der SVP-Fraktion mit 203 zu 15 Stimmen zu. Der Antrag verlangte einen Unterbruch der Sitzung, bis sich die gewählte Bündner Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf (SVP/GR) zur Wahlannahme geäussert hatte. Nachdem der Präsident in Erfahrung gebracht hatte, dass die Gewählte eine Bedenkzeit bis zum nachfolgenden Morgen wünschte, wurde die Sitzung bis zu diesem Zeitpunkt unterbrochen (AmtlBull NR [VBVers] 2007 2096 f.).

2. Aufeinanderfolgende Einzelwahl

18 Wie oben dargelegt, wurde anlässlich der Schaffung des ParlG intensiv darüber diskutiert, ob die Mitglieder des BR alle gleichzeitig oder nacheinander gewählt werden sollen (vgl. N 7–9). Die nacheinander folgende Einzelwahl – oder gemäss anderer Terminologie die sukzessive Einzelwahl (EHRENZELLER, Art. 175, N 13) – setzte sich schliesslich durch. Bei der Verankerung der bisherigen Praxis im Gesetz wurde gegenüber dem RVBVers 1976 klargestellt, dass die Sitze nicht nur einzeln, sondern auch nacheinander zu besetzen sind (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3588]).

3. Anciennitätsprinzip

19 Art. 4 Abs. 2 RVBVers 1976 sah vor, dass «die bisherigen Bundesräte [...] in der Reihe des Amtsalters zur Wiederwahl» kommen. Wahrscheinlich wäre es trotz dieser Formulierung möglich gewesen, bei einer entsprechenden Mehrheit in der VBVers den Amtsältesten nicht gleich zu Beginn zu wählen, um auf «seinen Sitz» einen amtsjüngeren oder gar einen Neuling zu wählen, wie das im 19. Jahrhundert durchaus vorgekommen ist (vgl. N 11). Die Frage hat sich jedoch nie gestellt. Offen bleibt, wie bewusst die Formulierung gewählt wurde: Wollte man eine Praxis wie im 19. Jahrhundert verhindern? Wahrscheinlich wurden keine solchen Überlegungen angestellt, entstand diese Bestimmung – wie generell das Reglement von 1976 – doch in einer Zeit sehr stabiler politischer Verhältnisse mit einer unumstrittenen Zusammensetzung der Regierung.

20 In Art. 132 Abs. 2 ParlG wurde eine andere Formulierung gewählt: Demnach werden die «Sitze [...] in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber» besetzt. In den Materialien finden sich keine Hinweise, dass damit eine bestimmte Absicht verbunden war. Die Formulierung gewann in den letzten Jahren aber an Bedeutung, seit Gesamterneuerungswahlen wieder umstrittener sind. So wurde anlässlich der Gesamterneuerungswahlen 2011 die Möglichkeit diskutiert, amtsjüngere vor amtsälteren Bundesratsmitgliedern zu wählen. Mitglieder der BVers sahen in einer Änderung der Reihenfolge eine «Ausweitung des Spielraums» (Der Sonntag, 13.11.2011), indem zuerst die unumstrittenen Kandidierenden gewählt werden sollten. Tatsächlich ist es jederzeit möglich, dass auf einen bestimmten Sitz nicht die dafür vorgesehene Person gewählt wird, sondern ein amtsjüngeres Mitglied des BR oder eine neue Person.

21 In Art. 132 Abs. 2 (wie auch in Art. 133 Abs. 3) wird der Begriff «Amtsalter» verwendet. Die VBVers hat sich in diesem Zusammenhang in der Praxis immer auf den Zeitpunkt der ersten Wahl eines BR und nicht etwa auf den Amtsantritt abgestützt. Während zwei Mitglieder des BR das Amt zum gleichen Zeitpunkt antreten können, ist der Wahlzeitpunkt aufgrund des Systems der aufeinanderfolgenden Einzelwahlen immer unterschiedlich.[10]

10 So wurden z.B. die NR Arnold Koller (CVP/AI) und Flavio Cotti (CVP/TI) beide am 10. Dezember 1986 in den BR gewählt (AmtlBull [VBVers] NR 1986 2105 ff.). Da Arnold Koller vor Flavio Cotti gewählt wurde, wurde sein Sitz in den Gesamterneuerungswahlen in der Folge auch stets vor jenem von Flavio Cotti wiederbesetzt. Als sie beide im Hinblick auf die gleiche Session demissionierten, fand auch die Ersatzwahl für BR Koller vor jener für BR Cotti statt (AmtlBull [VBVers] NR 1999 620 ff.).

4. Vakante Sitze am Schluss

Der letzte Satz von Art. 132 Abs. 2 sieht vor, dass «Sitze, für die bisherige Mitglieder des Bundesrates kandidieren» zuerst besetzt werden. Auch hier ist die Formulierung wichtig: «Die Sitze» werden besetzt, wobei dieser Sitz durchaus auch durch eine Person besetzt werden kann, die dem BR noch nicht angehört. Es handelt sich somit nicht um eine Wiederwahl wie bei den sich erneut zur Verfügung stellenden Mitgliedern des BGer (vgl. Art. 136), sondern die bisherigen Mitglieder des BR stellen sich als Kandidaten und Kandidatinnen zur Verfügung, die durch nicht im BR vertretene Personen herausgefordert werden können. Nur so kann die VBVers eine Abwahl vornehmen, wenn sie es als angezeigt erachtet: Damit das bisherige, nicht mehr erwünschte Mitglied des BR nicht mehr gewählt wird, braucht es eine andere Person, welche die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt. **22**

Die in den letzten Jahren geführten Diskussionen um die «Besetzung der Sitze» zeigen, dass die aufeinanderfolgende Einzelwahl den Idealvorstellungen eines unumstrittenen Wahlprozesses entspricht. Die aufeinanderfolgende Wahl macht bei wenig polarisierten Verhältnissen durchaus Sinn. In turbulenteren Zeiten, wie im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 21. Jahrhunderts, könnten mit einer gleichzeitigen Einzelwahl z.B. analog den Richterwahlen (vgl. N 7–9) haarspalterische Diskussionen vermieden werden. **23**

5. Ausscheidungsverfahren

Art. 132 Abs. 3 und 4 regeln, bis zu welchem Wahlgang das Verfahren offen ist und wer wann aus der Wahl auszuscheiden hat. Unter dem Begriff «Wahl» ist die Besetzung eines Sitzes zu verstehen: Eine Wahl umfasst somit mehrere Wahlgänge und ist abgeschlossen, sobald eine wählbare Person das absolute Mehr (vgl. Art. 130 N 15–16) erreicht hat. **24**

Abs. 3 und 4 wurden weitgehend aus dem RVBVers 1976 übernommen: Danach sind ab dem dritten Wahlgang keine weiteren Kandidaturen mehr zulässig. Ab dem zweiten Wahlgang scheidet aus, wer weniger als zehn Stimmen erhält, ab dem dritten, wer die geringste Stimmenzahl erhält. Verzichtet wurde im ParlG aber auf die im RVBVers 1976 noch vorgesehene Stichwahl bei Stimmengleichheit wie auch auf den Losentscheid, sollte die Stichwahl unentschieden ausgehen (vgl. N 13). Dabei ging allerdings beinahe vergessen, dass man in diesem Fall zusätzlich regeln muss, wie vorzugehen ist, wenn mehrere Personen gemeinsam das Schlusslicht bilden. Es muss vermieden werden, dass eine Person alleine in der Wahl verbleibt, ohne das absolute Mehr erreicht zu haben. Erst der StR als Zweitrat nahm die nötige Ergänzung in Art. 132 Abs. 4 Bst. b ParlG vor, wonach in einem solchen Fall alle Kandidierenden in der Wahl verbleiben (AmtlBull StR 2002 931). **25**

Art. 133

Besetzung von Vakanzen

[1] Die Besetzung von Vakanzen erfolgt in der Regel in der Session nach dem Erhalt des Rücktrittsschreibens, dem unvorhergesehenen Ausscheiden oder der Feststellung der Amtsunfähigkeit.

[2] Das neugewählte Mitglied tritt sein Amt spätestens zwei Monate nach seiner Wahl an.

[3] Sind mehrere Vakanzen zu besetzen, so ist für die Reihenfolge das Amtsalter der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber massgebend.

Sièges vacants

[1] En règle générale, l'élection destinée à pourvoir un siège vacant a lieu pendant la session qui suit la réception de la lettre de démission du titulaire, la survenance d'une vacance imprévue ou la constatation de l'incapacité à exercer la fonction concernée.

[2] La personne nouvellement élue entre en fonction deux mois au plus tard après son élection.

[3] Si plusieurs sièges sont vacants, ils sont pourvus par ordre d'ancienneté des titulaires précédents.

Seggi vacanti

[1] I seggi vacanti sono di norma assegnati nella sessione successiva alla ricezione della lettera di dimissioni, alla data in cui il seggio è divenuto imprevedibilmente vacante o all'accertamento dell'incapacità di un membro del Consiglio federale di esercitare la carica.

[2] Il neoeletto entra in funzione il più tardi due mesi dopo l'elezione.

[3] Se devono essere assegnati più seggi vacanti, è determinante l'ordine di anzianità di servizio del consigliere federale uscente.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Lange Zeit keine spezifischen Bestimmungen betr. Ersatzwahlen 1
2. Regelung der Reihenfolge bei mehreren Vakanzen 2
3. Regelung des Zeitpunkts der Wahl und des Amtsantritts bei Schaffung des ParlG 4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6
1. Zeitpunkt der Besetzung von Vakanzen 6
2. Zeitpunkt des Amtsantritts 10
3. Reihenfolge bei mehreren Vakanzen 11
4. Wahlfreiheit der BVers 12
5. Bestimmung des Rücktritts durch die Mitglieder des BR 18

Materialien

Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR [VBVers] 1976 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); AmtlBull StR 2002 34 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

BIRCHER, Wahlkarussell Bundeshaus: Umstrittene Bundesratswahlen und Schweizer Politik, Baden/München 2007 (zit. BIRCHER, Wahlkarussell); REBER, Der Weg zur Zauberformel. Schweizer Bundesratswahlen 1919–1959, Bern 1979 (zit. REBER, Weg); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 132.

I. Entstehungsgeschichte

1. Lange Zeit keine spezifischen Bestimmungen betr. Ersatzwahlen

Das Wahlreglement 1859 sah keine spezifischen Bestimmungen für die Besetzung von Vakanzen im BR vor. Im Falle einer Vakanz war somit das normale Wahlverfahren anzuwenden, wie bei der Gesamterneuerung auch. **1**

2. Regelung der Reihenfolge bei mehreren Vakanzen

Ebenfalls nicht geregelt war die Reihenfolge bei der Besetzung von mehreren Vakanzen. Im Falle mehrerer Vakanzen musste deshalb der Ratspräsident die Reihenfolge festlegen, was nicht immer ohne Diskussionen vor sich ging.[1] Erst 1976 wurde eine Bestimmung im Rahmen des neugeschaffenen RVBVers vorgesehen, wonach die neuen BR in der Reihe des Amtsalters ihrer Vorgänger zu wählen waren (Art. 4 Abs. 2 zweiter Satz). **2**

Offenbar wurde anlässlich der Schaffung des RVBVers zuerst vorgeschlagen, die Folge der Demissionen als massgebend zu betrachten. In der bei den Fraktionen durchgeführten Vernehmlassung machte die liberale und evangelische Fraktion dann aber den Vorschlag, das Amtsalter des Vorgängers als relevant zu betrachten. Die SP-Fraktion regte an, die Frage wie bisher nicht zu regeln; die Fraktion des Landesrings schlug vor, bei Vorliegen mehrerer Vakanzen gar nicht festzulegen, wessen Nachfolge bestimmt wird. Zuletzt wurde der Vorschlag von liberaler und evangelischer Seite aufgenommen, d.h. die Reihenfolge gemäss dem Amtsalter der Vorgänger zu bestimmen. Die VBVers beschloss das ohne Gegenantrag (AmtlBull NR [VBVers] 1976 1742). **3**

3. Regelung des Zeitpunkts der Wahl und des Amtsantritts bei Schaffung des ParlG

Der Zeitpunkt für die Besetzung von Vakanzen war in der alten BV festgelegt: Gemäss Art. 96 Abs. 3 der BV 1874 waren auftretende Vakanzen in der nächsten Session der BVers für den Rest der Amtsdauer wieder zu besetzen. Bei der Totalrevision der BV von 1999 wurde diese Bestimmung gestrichen, da sie gemäss Botschaft des BR «Selbstverständliches zum Ausdruck» bringe (BBl 1997 405). **4**

Als bei der Schaffung des ParlG ein eigener Artikel für die Besetzung von Vakanzen geschaffen wurde, erachtete man es als notwendig, den Zeitpunkt für die Besetzung von Vakanzen auf Gesetzesstufe zu präzisieren, «umso mehr sich die neue [BV] hierzu nicht mehr ausspricht» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3589]). Dabei wurde auch der Zeitpunkt des Amtsantritts geregelt. **5**

1 Am 12.12.1929 hatte die BVers eine Doppelvakanz zu besetzen, nachdem der Zürcher BR Robert Haab im September seinen Rücktritt angekündigt hatte und der Berner BR Karl Scheurer im November verstorben war. Der sozialdemokratische Präsident der VBVers stellte fest, dass es keine Regeln betr. die Reihenfolge gebe und auch die bisherige Praxis unterschiedlich war. Er schlug vor, zuerst den Zürcher Sitz zu besetzen. Bei dieser Wahlreihenfolge hätte NR Emil Klöti (SP/ZH) grosse Wahlchancen gehabt. Die bürgerliche Ratsmehrheit setzte deshalb eine umgekehrte Wahlreihenfolge durch, um zuerst den Berner BGB-Vertreter Rudolf Minger und dann einen Zürcher Freisinnigen wählen zu können (ALTERMATT, Bundesräte, 372).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zeitpunkt der Besetzung von Vakanzen

6 Bei der Schaffung des ParlG wollte man den Zeitpunkt für die Besetzung von Vakanzen[2] genau regeln. Dabei sollte garantiert werden, dass Vakanzen möglichst rasch besetzt werden. Vakanzen sollten deshalb in der Session unmittelbar nach Erhalt des Rücktrittsschreibens eines Mitglieds des BR an den Präsidenten oder die Präsidentin des NR bzw. nach dem unvorhergesehenen Ausscheiden eines Mitglieds besetzt werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3589]). Nachdem im Jahre 2008 eine Bestimmung betr. die Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des BR ins Gesetz aufgenommen wurde (vgl. Art. 140*a* ParlG), wurde Art. 133 Abs. 1 mit dem Passus «oder der Feststellung der Amtsunfähigkeit» ergänzt (AS 2009 725).

7 Massgebend für die Festlegung des Zeitpunktes der Besetzung der Vakanz ist das Datum des Rücktrittsschreibens eines Bundesratsmitglieds und nicht die öffentliche Ankündigung, es wolle zurücktreten.[3]

8 Die Besetzung der Vakanz hat «in der Regel» zum genannten Zeitpunkt stattzufinden. Damit wollte man Spielraum schaffen, wenn die Frist bis zur nächsten Session, z.B. infolge eines Todesfalls, zu kurz sein sollte. Ansonsten wurde im Bericht der SPK-NR der Erwartung Ausdruck gegeben, «dass abtretende Mitglieder des [BR die BVers] angemessen früh informieren und ihren Rücktritt nicht gerade unmittelbar vor Sessionsbeginn bekannt geben» (BBl 2001 3589).

9 Die Formulierung «in der Regel» sollte jedoch nur Spielraum bei unerwarteten Ereignissen bieten. Sie sollte der VBVers nicht dazu dienen, die Koordination von Ersatzwahlen vorzunehmen, wenn die Regierungsmitglieder selber ihre Rücktritte nicht koordinieren: Nachdem BR Moritz Leuenberger seinen Rücktritt auf Ende 2010 vorangekündigt hatte und BR Hans-Rudolf Merz Anfang August 2010 ein Rücktrittsschreiben mit der Ankündigung seiner Demission auf Anfang Oktober eingereicht hatte, sah sich die VBVers vor der Ausgangslage, sowohl in der Herbst- wie auch in der Wintersession eine Ersatzwahl vornehmen zu müssen (vgl. «Bundesratsrücktritte als Ärgernis», NZZ 10.8.2010 sowie N 7). In der Folge wurde auch die Idee diskutiert, den Nachfolger oder die Nachfolgerin für BR Merz erst in der Wintersession zu bestimmen. Das hätte aber die Konsequenz gehabt, dass der Bundesratssitz während drei Monaten vakant geblieben wäre.[4] In einer solchen Situation könnte an sich auch ein Viertel eines Rates die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen.

---

2 Dabei ist anzumerken, dass der Begriff «Vakanz» im Gesetz genau genommen nicht korrekt verwendet wird, da das abtretende Mitglied des BR i.d.R. noch im Amt ist, wenn der Nachfolger oder die Nachfolgerin gewählt wird. In der Praxis entstehen im BR tatsächliche Vakanzen nur bei Todesfällen oder kurzfristigen Rücktritten.

3 BR Moritz Leuenberger kündigte am 9.7.2010 seinen Rücktritt auf Ende Jahr an, ohne jedoch bereits ein Rücktrittsschreiben bei der BVers zu deponieren, welches ja die Vornahme einer Ersatzwahl in der Herbstsession zur Folge gehabt hätte. Nicht zuletzt auf öffentlichen Druck reichte er das Rücktrittsschreiben schliesslich doch schon am 25.8.2010 ein, wobei er zusätzlich das Rücktrittsdatum auf Ende Oktober vorverschob. Das ermöglichte der VBVers, die Ersatzwahl am gleichen Tag wie die Ersatzwahl für den inzwischen ebenfalls zurückgetretenen BR Hans-Rudolf Merz vorzunehmen (AmtlBull NR [VBVers] 2010 1688 ff.).

4 Wie bereits in FN 2 dargestellt kam dieses Szenarium aber nicht zur Anwendung, da BR Leuenberger seinen Rücktritt vorverlegte.

2. Zeitpunkt des Amtsantritts

Damit verhindert werden kann, dass Mitglieder des BR ihren Rücktritt unangemessen früh vor dem effektiven Rücktritt einreichen oder dass ein neugewählter BR sein Amt noch nicht antreten kann, weil der Vorgänger noch im Amt ist, wurde bei Schaffung des ParlG auch festgehalten, dass das neue Mitglied spätestens zwei Monate nach seiner Wahl das Amt antreten muss. Somit kann in Verbindung von Art. 133 Abs. 1 und 2 sichergestellt werden, dass zwischen Rücktrittsankündigung und Rücktritt im Regelfall nur eine Session liegt (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3589]).[5] **10**

3. Reihenfolge bei mehreren Vakanzen

Im ParlG wurde die Bestimmung, wonach das Amtsalter der bisherigen Amtsinhaber massgebend sei für die Reihenfolge bei der Besetzung von Vakanzen, aus dem RVBVers 1976 übernommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3589]; vgl. hierzu auch Art. 132 N 19–21). **11**

4. Wahlfreiheit der BVers

Die Wahlfreiheit der einzelnen Mitglieder der BVers war wohl nie grösser als im 19. Jahrhundert. So gab es noch keine Fraktionen, welche im Vorfeld der Wahlen ihre Kandidaten bestimmten, nachdem sie deren Mehrheitsfähigkeit ausgelotet hatten. Vielmehr konnten die Mitglieder der BVers, indem sie diesem oder jenem Vertreter des Freisinns den Vorzug gaben, durch den Wahlakt auch politische Richtungsentscheide vornehmen. Dabei war die Stimme jedes einzelnen Ratsmitgliedes relevant; die Mehrheiten wurden erst am Wahltag gebildet: «[…] le consensus est rarement réalisé avant le jour de l'élection» (Burgos/Mazzoleni/Rayner, Formule, 21). **12**

Das änderte sich im 20. Jahrhundert: Die aufkommenden Fraktionen versuchten, ihre Wunschkandidaten durchzubringen, was ihnen jedoch nicht immer gelang. Auch wenn zwischen 1959–2003 die parteipolitischen Ansprüche der verschiedenen Fraktionen nicht in Frage gestellt wurden, liebte es die VBVers doch bisweilen, bezüglich der personellen Auswahl Zeichen zu setzen: Das begann bereits 1959, als der sozialdemokratische NR Hans-Peter Tschudi (SP/BS) anstelle seines radikaleren Parteikollegen NR Walther Bringolf (SP/SH) gewählt wurde. Häufig waren Kandidierende der SP Opfer der Wahllaune der BVers; aber es traf durchaus auch andere Parteien: Legendär sind die Ersatzwahlen vom 5.12.1973, «[…] als alle drei offiziellen Fraktionskandidaten der FDP, CVP und SP von internen Mitbewerbern an die Wand gedrückt wurden» (Bircher, Wahlkarussell, 36).[6] **13**

Gemäss Bircher machten die Fraktionen damals den Fehler, keine Zweiervorschläge zu präsentieren (Bircher, Wahlkarussell, 37). Mit dem Vorlegen von Zweiertickets konn- **14**

5 Solange das neu gewählte Bundesratsmitglied sein Amt noch nicht angetreten hat, kann es seine bisherigen Funktionen noch ausüben: Gehört die Person den Eidg. Räten an, so kann sie auch noch an den Parlamentssitzungen (Plenum und Kommissionen) teilnehmen, bis sie das Bundesratsamt antritt. In der Praxis lassen sich jedoch neu gewählte Mitglieder des BR für Plenumssitzungen entschuldigen und in Kommissionssitzungen vertreten.

6 Damals wurde NR Willi Ritschard (SP/SO) anstelle des offiziellen Kandidaten NR Arthur Schmid (SP/AG) gewählt, StR Hans Hürlimann (CVP/ZG) anstelle des offiziellen Kandidaten NR Enrico Franzoni (CVP/TI), und auch der offizielle FDP-Kandidat NR Henri Schmitt (FDP/GE) unterlag NR Georges-André Chevallaz (FDP/VD) (Bircher, Wahlkarussell, 36).

ten die Fraktionen die Wahlfreiheit der BVers vergrössern und das Risiko, durch ein von der Fraktion nicht gewünschtes Mitglied im BR vertreten zu sein, verringern. Dennoch wurde nicht konsequent mit Zweiertickets gearbeitet. Bisweilen versuchten Fraktionen, eine bestimmte Kandidatur durchzudrücken, wobei die BVers diesen Druckversuchen nicht immer nachgab.[7]

15 Wie weit sollen Fraktionen die Wahl in den BR vorausbestimmen können? Der Wahlverzicht des gewählten, nicht offiziellen SP-Kandidaten Francis Matthey (SP/NE) im März 1993 hinterliess in der BVers ungute Gefühle. NR Jean Guinand (LPS/NE) forderte mit einer pa.Iv., dass das Wahlreglement dahin gehend abzuändern sei, dass nur Personen kandidieren können, welche einer Kandidatur zugestimmt haben *(93.414 Pa.Iv. Änderung des Wahlverfahrens für Bundesräte)*. Die VBVers gab der Initiative am 5.10.1994 indessen keine Folge, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre. Die vorberatende Kommission argumentierte, dass die Gründe für die Vorkommnisse vom März 1993 «nicht im formellen Verfahren» zu suchen seien (AmtlBull NR [VBVers] 1994 1995).

16 Zehn Jahre später erhielt die Diskussion, wieweit eine Fraktion eine Bundesratswahl vorbestimmen darf, neue Nahrung. So drohte die SVP, sie würde «in die Opposition» gehen, wenn die VBVers nicht NR Christoph Blocher (SVP/ZH) wähle. BIRCHER sieht hier Parallelen zum Verhalten der SP bei der Nominierung von NR Lilian Uchtenhagen (SP/ZH): In beiden Fällen versuchte die Parteispitze ihre Wunschkandidatur durchzudrücken (BIRCHER, Wahlkarussell, 42). Nachdem die SVP 2003 im Gegensatz zur SP 1983 mit ihrem «Powerplay» erfolgreich gewesen war, versuchte sie es fünf Jahre später bei der Ersatzwahl für BR Samuel Schmid gleich nochmals. Im Vorfeld änderte sie vorsorglich ihre Statuten, wonach aus der Partei ausgeschlossen wird, wer eine Wahl in den BR annimmt, ohne von der Fraktion zuvor nominiert worden zu sein. NR Ruedi Lustenberger (CVP/LU) ortete darin «eine noch nie dagewesene Dimension an parteiinterner Druckausübung» und forderte mit einer pa.Iv. die Schaffung rechtlicher Grundlagen, damit die Wahlfreiheit der VBVers nicht durch Parteistatuten eingeschränkt werden kann *(08.505 Pa.Iv. Stärkung der Wahlfreiheit der Vereinigten Bundesversammlung)*. Der NR gab der Initiative mit 136 zu 30 Stimmen keine Folge. Die vorberatende Kommission argumentierte, dass sich die Wahlfreiheit der BVers weder durch Parteistatuten, noch durch der Wahl vorangehende Verzichtserklärungen einschränken lasse. Die VBVers könne ohne Weiteres eine Person wählen, die angekündigt hat, dass sie das Amt nicht annehmen würde. Relevant sei nur die Annahmeerklärung nach erfolgter Wahl (AmtlBull NR 2009 1749).[8] Dass mögliche Kandidaten vor der Wahl angaben, das Amt nicht anzunehmen, um es dann nach erfolgter Wahl doch zu tun, kam auch in früherer Zeit vor (REBER, Weg, 22).[9]

---

7 So misslangen insb. Versuche der SP, mit einer Einerkandidatur eine Frau im BR zu platzieren: Am 7.12.1983 unterlag die offizielle SP-Kandidatin NR Lilian Uchtenhagen (SP/ZH) NR Otto Stich (SP/SO). Zehn Jahre später schien sich die Geschichte zu wiederholen: Die VBVers wählte am 3.3.1993 NR Francis Matthey (SP/NE) anstelle der offiziellen SP-Kandidatin NR Christiane Brunner (SP/GE). Matthey nahm dann aber die Wahl nicht an, worauf am 10.3.1993 die Gewerkschafterin Ruth Dreifuss (SP/GE) gewählt wurde (BIRCHER, Wahlkarussell, 41 ff. und 52 ff.).

8 Ähnlich argumentierte das Büro-NR in seiner Antwort vom 1.2.2008 auf eine Ip. von NR Roger Nordmann (SP/VD) *(08.3551 Vorzeitige Verzichtserklärung für die Wahl in den Bundesrat)*: Danach betrifft eine Verzichtserklärung einer Person gegenüber ihrer Partei nur das privatrechtliche Verhältnis dieser Person mit der Partei, nicht aber das öffentlich-rechtliche Verhältnis, so dass die Wahlkompetenz der VBVers in keiner Weise tangiert sei.

9 Als Bsp. nennt REBER NR Ernest-L. Chuard (Rad./VD), der 1919 angab, nicht zur Verfügung zu stehen, wobei sein Entscheid «unwiderruflich» sei. Obwohl Chuard am Wahltag die Mitglieder der VBVers wiederholt aufforderte, ihre Stimme dem offiziellen Kandidaten zu geben, wurde er

Nimmt ein in den BR gewähltes Mitglied die Wahl dennoch nicht an, dann hat die VBVers noch in der gleichen Session eine weitere Wahl vorzunehmen. Dabei handelt es sich um eine neue Wahl, d.h. die Wahl beginnt mit dem ersten Wahlgang, in welchem es bezüglich des Kandidatenfeldes noch keine Einschränkungen gibt (vgl. dazu die Wahl von Ruth Dreifuss nach der Verzichtserklärung von Francis Matthey [AmtlBull {VBVers} NR 1993 676]; N 14 f.).[10] Würde ein neugewähltes Mitglied die Wahl jedoch annehmen und nach der Vereidigung seinen Rücktritt bekannt geben, entstünde formell eine neue Vakanz, welche in der nächsten Session zu besetzen wäre. **17**

5. Bestimmung des Rücktritts durch die Mitglieder des BR

Die Mitglieder des BR bestimmen den Zeitpunkt ihres Rücktrittes selber. Es gibt hierzu keine Regelung. Versuche, den Mitgliedern des BR Auflagen zu machen, scheiterten bisher stets. Bei den Beratungen des ParlG gab im StR der Antrag der Kommissionsmehrheit viel zu diskutieren, wonach es Mitgliedern des BR untersagt werden sollte, im Jahr der Gesamterneuerung zurückzutreten. Damit wollte man verhindern, dass Rücktritte von Mitgliedern des BR im Hinblick auf den NR-Wahlkampf erfolgen. Die BVers sollte zudem nicht in die Situation versetzt werden, in der Herbstsession vor der Gesamterneuerung eine Ersatzwahl vornehmen zu müssen. Der Antrag wurde im StR indessen mit 27 zu 13 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit setzte auf das Verantwortungsbewusstsein der Mitglieder des BR (AmtlBull StR 2002 34 f.). **18**

Offenbar war dieses Verantwortungsbewusstsein dann aber doch nicht ganz so ausgeprägt, wie die Mehrheit des StR sich das vorgestellt hatte. Am 10.6.2010 machte der StR seinem Unmut über die Häufung von – nicht selten parteitaktisch motivierten Bundesratsrücktritten während der Legislaturperiode dadurch Luft, dass er mit 14 zu 11 Stimmen einer Mo. von StR Robert Cramer (GPS/GE) zustimmte. Diese sah vor, gesetzlich zu regeln, dass Rücktritte während der Legislaturperiode die Ausnahme bilden sollten *(10.3135 Mo. Kein Rücktritt von Mitgliedern des Bundesrates während der Legislaturperiode)*. Der Motionär argumentierte dahingehend, dass der BR als Kollegialorgan nur schlecht funktionieren könne, wenn während der vierjährigen Amtsdauer dauernd Rücktritte zu verzeichnen wären (AmtlBull StR 2010 592 f.). Der NR wollte den Mitgliedern des BR die Freiheit, den Rücktrittszeitpunkt selber bestimmen zu können, jedoch nicht nehmen und lehnte die Mo. mit 149 zu 30 Stimmen deutlich ab (AmtlBull NR 2010 2150). **19**

Die parteistrategische Nutzung der Schaffung von Vakanzen hat durchaus Tradition. Reber nennt verschiedene Bsp. aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dabei ging es nicht selten auch darum, «eine politische Umgruppierung nach den Parlamentswahlen» zu verhindern (Reber, Weg, 8). Wie Reber aufzeigt, kam die Besetzung von Vakanzen **20**

---

im fünften Wahlgang gewählt. Nach einer eintägigen Bedenkzeit nahm er die Wahl an (Reber, Weg, 22 f.; Altermatt, Bundesräte, 351).

10 NR Francis Matthey (SP/NE) ist nicht der einzige, welcher eine Wahl in den BR nicht annahm: Bei der Ersatzwahl für den verstorbenen BR Josef Munzinger vom 12.7.1855 wurde z.B. NR Johann Jakob Stehlin (Lib./BS) im vierten Wahlgang zum BR gewählt. Am darauffolgenden Tag lehnte er die Wahl jedoch ab mit der Begründung, «dass er die zu der Beamtung nötige Summe des Wissens und der Erfahrung nicht in sich fühle» (Altermatt, Bundesräte, 154). Buchstäblich zweimal bitten liess sich NR Louis Ruchonnet (Rad./VD): Am 10.12.1875 in den BR gewählt, lehnte er zuerst ab, um 1881 erneut gewählt zu werden und anzunehmen (Altermatt, Bundesräte, 233).

während der Legislaturperiode denn auch häufiger vor als die Besetzung der Vakanzen zum Zeitpunkt der Gesamterneuerung: Zwischen 1919 und 1959 wurden bei sechs Gesamterneuerungen auch Vakanzen besetzt. 14 Vakanzen wurden hingegen jeweils während der Legislaturperiode besetzt (REBER, Weg, 9).[11]

Art. 134

Wahl des Präsidiums des Bundesrates

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden aus dessen Mitgliedern einzeln und nacheinander für ein Jahr gewählt.

Election du président de la Confédération et du vice-président du Conseil fédéral

L'Assemblée fédérale élit parmi les membres du Conseil fédéral le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral; elle les élit l'un après l'autre, et pour une durée d'un an.

Elezione della presidenza del Consiglio federale

Il presidente della Confederazione e il vicepresidente sono eletti per un anno, singolarmente e in votazione successive, fra i membri del Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Wahl des Bundespräsidiums in der BV geregelt	1
2. Erwähnung der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten im RVBVers	2
3. Gesetzliche Regelung im ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Wahl des Präsidiums am Schluss, nach der Vereidigung	4
2. Rotationsprinzip als informelle Regel seit dem 20. Jahrhundert	6
3. Ersatzwahlen für das Präsidium?	8

Materialien

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3589 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

11 Immerhin war es bis zum unkoordinierten Vorgehen der BR Leuenberger und Merz (vgl. N 9) aber üblich, dass die Mitglieder des BR, wenn sie schon während der Legislaturperiode zurücktraten, ihre Rücktritte wenigstens absprachen. Wie Urs Marti in der NZZ berichtet, fand sich der BR z.B. im Herbst 1973 zu einer informellen Sitzung zusammen, um die Rücktrittswünsche der BR Tschudi, Bonvin und Celio zu besprechen. 1982 seien die BR Honegger und Hürlimann ebenfalls gleichzeitig zurückgetreten, obwohl Hürlimann lieber noch länger im Amt geblieben wäre (NZZ 10.8.2010).

Literatur

EHRENZELLER, Art. 176, in: St. Galler Kommentar, 2600 ff. (zit. EHRENZELLER, Art. 176); NEIDHART, Bundespräsident, in: Historisches Lexikon der Schweiz, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10086.php> (8. 8. 2012) (zit. NEIDHART, Bundespräsident); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 132.

I. Entstehungsgeschichte

1. Wahl des Bundespräsidiums in der BV geregelt

Für die Wahl des Präsidiums des BR wurden bis 1976 die in der BV vorgesehenen Bestimmungen als ausreichend erachtet: Gemäss Art. 176 Abs. 2 BV (Art. 98 BV 1874) ist sowohl das Wahlorgan (BVers), die Wählbarkeitsvoraussetzung (Mitglied des BR) sowie die Dauer des Mandates (ein Jahr) bestimmt. Es ist zudem festgelegt, dass eine Wiederwahl ausgeschlossen ist und dass der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin nicht als Vizepräsident oder Vizepräsidentin für das nachfolgende Jahr gewählt werden kann (Art. 176 Abs. 3 BV). Damit ist ein gewisses Rotationsprinzip bereits in der Verfassung angelegt. Die Verfassungsbestimmungen schliessen allerdings nicht aus, dass ein Bundespräsident nach einem Jahr Wartefrist wieder als Vizepräsident gewählt werden kann. Auch die direkte Wahl ins Präsidentenamt ohne vorherige Ausübung des Vizepräsidiums ist möglich (EHRENZELLER, Art. 176, N 19). **1**

2. Erwähnung der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten im RVBVers

Die VBVers wandte die verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Praxis so an, dass sie jeweils im Hinblick auf ein neues Amtsjahr Präsident und Vizepräsident in Einzelwahlen bestimmte. Dazu brauchte sie keine spezifischen Regelungen; sie konnte die für die Wahl der Mitglieder des BR geltenden Bestimmungen anwenden. Erstmals erwähnt wurden Bundespräsident und Vizepräsident erst im RVBVers 1976, wobei festgehalten wurde, dass diese wie die BR in Einzelwahl bestimmt werden und das absolute Mehr erreichen müssen (Art. 4 Abs. 2 RVBVers). **2**

3. Gesetzliche Regelung im ParlG

Im ParlG wurde die Wahl des Präsidiums in einem eigenen Artikel geregelt. Dabei wurde Art. 176 Abs. 2 BV dahingehend ergänzt, dass die Form der aufeinanderfolgenden Einzelwahl angewendet wird (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3589 f.]). **3**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Wahl des Präsidiums am Schluss, nach der Vereidigung

Gemäss EHRENZELLER impliziert die Bestimmung in Art. 176 Abs. 2 BV, wonach Präsidium und Vizepräsidium aus der Mitte der Mitglieder des BR zu wählen sind, dass bei der Gesamterneuerung zuerst die Mitglieder des BR und dann die Präsidien zu wählen sind. Das ergibt sich aus der Stellung des Bundespräsidenten als «primus inter pares»: Um den «primus» zu bestimmen, müssen zuerst die «pares» bekannt sein. Das schweizerische System kennt keine «Kabinettswahl», wonach zuerst der Präsident und dann seine Mitglieder bestimmt werden (EHRENZELLER, Art. 176, N 19). In dieser Logik nimmt die **4**

VBVers auch zuerst die Vereidigung der gewählten Mitglieder vor und wählt erst im Anschluss daran das Präsidium.[1]

5 Bei der Wahl zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten handelt es sich nicht um einen annahmebedürftigen Akt. Wäre ein Verzicht möglich, könnte der BR nach interner Absprache selber bestimmen, wer das Präsidium übernimmt, wodurch die Wahlfreiheit der BVers eingeschränkt würde.

2. Rotationsprinzip als informelle Regel seit dem 20. Jahrhundert

6 Aufgrund der Mitgliedschaft im BR ergibt sich kein Anrecht darauf, als Bundespräsident oder als Vizepräsident gewählt zu werden. Die VBVers ist frei, jene Person zu wählen, die sie als am geeignetsten erachtet (EHRENZELLER, Art. 176, N 19). Im 19. Jahrhundert wurde das durchaus auch so gehandhabt: Zwar etablierte sich schon zu Beginn des Bundesstaates die Regel, dass der Vizepräsident i.d.R. zum Präsidenten gewählt wird, sofern er noch als BR kandidierte, hingegen war die Besetzung des Vizepräsidiums häufig konfliktreich. Das lag gemäss NEIDHART daran, dass zwischen 1848 bis 1920 mit einigen Ausnahmefällen der Bundespräsident die Leitung des Politischen Departementes (heute EDA) übernahm. Damit hatte der Bundespräsident nicht nur die Aussenpolitik zu leiten, sondern war auch zuständig für die Aufrechterhaltung der Ordnung im Lande. Einflussreiche BR wurden deshalb in dieser Zeit häufiger zum Präsidenten gewählt als andere (NEIDHART, Bundespräsident).[2]

7 Erst in den 1890er-Jahren etablierte sich das noch heute übliche Rotationsprinzip, gemäss welchem das amtsälteste Mitglied des BR jeweils zum Vizepräsidenten und ein Jahr später zum Bundespräsidenten gewählt wird. Gemäss NEIDHART verlor das Amt dadurch an Bedeutung (NEIDHART, Bundespräsident). EHRENZELLER spricht in diesem Zusammenhang von einer «Konventionalregel» (EHRENZELLER, Art. 176, N 19), MEYER gar von einer «Verfassungskonvention» (MEYER, Verfassungskonventionen, 297). Eine weitere Konvention besteht darin, dass ein Mitglied des BR erst Präsidentin oder Präsident wird, wenn es bereits unter dem Präsidium der amtsälteren Kollegen und Kolleginnen im Amt war.[3]

---

1 In Ausnahmefällen, wenn ein Sitz aufgrund von Wahlturbulenzen noch nicht besetzt werden konnte, vereidigte die VBVers die bereits gewählten Mitglieder und bestimmte das Präsidium, noch bevor die Regierung komplett war (so z.B. bei den Gesamterneuerungswahlen 2007 [AmtlBull NR {VBVers} 2007 2096]). Allerdings wurde in diesem Fall aufgrund eines Ordnungsantrags die Wahl des Vizepräsidenten verschoben, bis die Regierung komplett war, weil das nicht wiedergewählte Mitglied des BR als Vizepräsident vorgesehen war (vgl. Art. 132 N 16 f.).

2 So war z.B. BR Emil Welti zwischen 1867 und 1891 sechsmal Bundespräsident und hält somit den Rekord, der einerseits auf seiner langen Amtsdauer als BR beruht, andererseits aber auch auf seiner Bevorzugung bei Präsidiumswahlen: 1878 wurde er z.B. anstelle des vorgeschlagenen NR Joseph Fridolin Anderwert (Dem./TG) zum Vizepräsidenten gewählt (ALTERMATT, Bundesräte, 209 u. 618 ff.). Damals konnte ein Neugewählter auch direkt Vizepräsident werden: Obwohl der 1854 neu gewählte BR Jakob Stämpfli sich zweimal bitten liess, bis er das Amt annahm, und dieses Amt gar erst Ende März antreten wollte, wählte ihn die VBVers gleich zum Vizepräsidenten (ALTERMATT, Bundesräte, 145).

3 Gemäss bisher verfolgter Praxis reichen hierfür offenbar zwei Monate: Obwohl BR Moritz Leuenberger im ersten Präsidialjahr von BR Kaspar Villiger 1995 erst in der Herbstsession in den BR gewählt worden war, wurde er im Jahr 2001 Bundespräsident, und BR Villiger kam erst 2002 zum zweiten Mal zum Zug.

3. Ersatzwahlen für das Präsidium?

Ob und wann die VBVers eine Ersatzwahl vorzunehmen hat, wenn ein Bundespräsident oder ein Vizepräsident unvorhergesehen aus dem Amt ausscheidet oder zurücktritt, ist rechtlich nicht geregelt. Konkret stellte sich die Frage, als BR Moritz Leuenberger 2010 als Vizepräsident seinen Rücktritt aus dem BR auf Ende Oktober 2010 bekannt gab. Die VBVers wählte daraufhin BR Micheline Calmy-Rey zur Vizepräsidentin für die Monate November und Dezember des Jahres 2010 (AmtlBull NR [VBVers] 2010 1699).[4] **8**

4 Allerdings gibt es in der Praxis auch einige Fälle, in denen das Vizepräsidium während einiger Wochen vakant blieb. So nach dem Tod von Vizepräsident BR Willi Ritschard (16.10.1983; Wiederbesetzung des Amtes in der Dezembersession 1983 für das folgende Jahr, d.h. Vakanz von zweieinhalb Monaten [AmtlBull NR {VBVers} 1983 1889]), nach dem Rücktritt von Vizepräsidentin BR Elisabeth Kopp (Bekanntgabe des Rücktritts am 12.12.1988, Ersatzwahl am 1.2.1989 [AmtlBull NR {VBVers} 1989 92]), bei der krankheitsbedingten Absenz von Vizepräsident BR Rudolf Merz (vom 20.9.–3.11.2008; Stellvertretung für die Leitung des Departementes, jedoch nicht für das Vizepräsidium).

3. Kapitel: Wahlen in die eidgenössischen Gerichte

Art. 135

Gesamterneuerung

[1] Wahlen in die eidgenössischen Gerichte finden vor Beginn der neuen Amtsdauer getrennt für die verschiedenen Gerichte und getrennt für die Richterinnen und Richter sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter statt.

[2] Die Erneuerung geschieht entweder durch die Wiederwahl der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder oder, im Falle von Vakanzen oder der Abwahl eines Mitglieds, durch eine Ergänzungswahl.

Renouvellement intégral des tribunaux fédéraux

[1] L'Assemblée fédérale élit les juges fédéraux avant la fin de la période administrative en cours; elle procède tribunal par tribunal, avec à chaque fois un scrutin pour les juges et un scrutin pour les juges suppléants.

[2] Le renouvellement intégral a lieu par réélection des membres sortants et en cas de vacance ou de non-réélection, par une élection complémentaire.

Rinnovo integrale

[1] L'elezione dei tribunali della Confederazione si svolge prima dell'inizio del nuovo periodo amministrativo separatamente per i diversi tribunali nonché per i giudici e i giudici supplenti.

[2] Il rinnovo avviene mediante la rielezione dei magistrati che si ripresentano oppure, in caso di seggi vacanti o di mancata rielezione di un giudice, mediante elezione complementare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Genese von Art. 135	1
2. Entwicklung der Amtsdauer der Gerichte	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6

Materialien

Bis 1917: Botschaft BR 23.5.1874 (BBl 1874 I 1059 ff.); Bericht Kommission-StR 8.6.1874 (BBl 1874 I 1188 ff.); BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27.6.1874 (BBl 1874 II 425 ff.).; BB betreffend die Organisation und das Verfahren des EVG vom 28.3.1917 (AS 1917 517 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 [VBVers] 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3590); AmtlBull NR 2001 1356, insb. 1366; AmtlBull StR 2002 8 ff., insb. 37; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur (zu Art. 135–138)

FISCHBACHER, Verfassungsrichter in der Schweiz und in Deutschland. Aufgaben, Einfluss, Auswahl, Zürich/Basel/Genf 2006 (zit. FISCHBACHER, Verfassungsrichter); KLEY, Art. 9, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz: Basel Kommentar, Basel 2008, 120 ff. (zit. KLEY, Art. 9); RASELLI, Das Bundesgericht, <http://www.bger.ch/index/federal/federal-inherit-template/federal-publikationen/federal-richter-publikationen.htm> (27.3.2014) (zit. RASELLI, Bundes-

gericht); SCHINDLER, Wer wacht über die Wächter des Rechtsstaates? Das Bundesgericht im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit, in: AJP 2003, H. 9, 1017 ff. (zit. SCHINDLER, Wächter); SCHNEIDER, 150 und 125 Jahre Bundesgericht, Bern 1998 (zit. SCHNEIDER, Bundesgericht); SEILER, Art. 9, in: Seiler/von Werdt/Güngerich, Bundesgerichtsgesetz (BGG): Stämpflis Handkommentar, Bern 2007, 37 ff. (zit. SEILER, Art. 9); WURZBURGER, Le Tribunal fédéral. Comprendre son fonctionnement, agir devant ses juges, Genf/Zürich/Basel 2011 (zit. WURZBURGER, Tribunal).

I. Entstehungsgeschichte

1. Genese von Art. 135

1 Ursprünglich kamen für alle Wahlen in der VBVers dieselben Bestimmungen zum Zug (vgl. Art. 130 N 7). Für die Wahl der Mitglieder des BGer (ab 1848) und des EVG (ab 1917) fanden somit dieselben Regeln Anwendung wie für die Wahlen in den BR.[1] Erst 1976 erliess die VBVers ein Reglement, welches zwischen Wahlen in den BR und Wahlen in das BGer sowie zwischen Einzelwahlen und Gesamtwahlen unterschied (vgl. Art. 130 N 8). Letztere gibt es nur für die Gerichte. Die entsprechenden Bestimmungen wurden in der VBVers diskussionslos angenommen (AmtlBull NR [VBVers] 1976 1742).

2 Mit dem ParlG wurden die bereits seit 1976 geltenden Regeln auf Gesetzesstufe gehoben, redaktionell überarbeitet und klarer strukturiert. Art. 135 entspricht inhaltlich Art. 6 RVBVers. Wie die übrigen Art. betr. die Wahlen an die eidg. Gerichte wurde er in den Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1366; AmtlBull StR 2002 37).

2. Entwicklung der Amtsdauer der Gerichte

3 Die Amtsdauer der Mitglieder des BGer betrug zu Beginn des Bundesstaates drei Jahre und war an die damals ebenfalls drei Jahre dauernde Legislaturperiode des NR gekoppelt. «Nach der Gesammterneuerung des Nationalrathes findet auch eine Gesamterneuerung des Bundesgerichtes statt», lautet die entsprechende Formulierung in Art. 96 BV 1848. Wahlorgan war schon damals die VBVers. Im Zuge der Totalrevision der BV von 1874 wurde das BGer zu einem ständigen Gericht mit Sitz in Lausanne, bestehend aus neun vollamtlichen Magistraten und ebenso vielen «Ersatzmännern»[2] (dazu und zur weiteren Entwicklung der Richterzahl vgl. SCHNEIDER, Bundesgericht, 21 ff.). Ihre Amtsdauer wurde statt in der BV neu in Art. 6 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege von 1874 festgelegt und auf sechs Jahre erhöht, um dem Gericht mehr Stabilität zu geben. Gleichzeitig wurde die Gesamterneuerung des BGer – offensichtlich im Bestreben um eine Entpolitisierung der Wahlen – terminlich von jenen in den NR getrennt (Botschaft BR 23.5.1874 [BBl 1874 II 1062]). Aus dem gleichen Grund schlug der BR vor, von der «Integralerneuerung» des BGer zu einer «Partialerneuerung» überzugehen, d.h. die Wiederwahl der Richter in zwei Etappen, gestaffelt im Dreijahresrhyth-

1 Schon früh entwickelte sich jedoch für BR und Gerichte eine unterschiedliche Praxis, insb. bezüglich der Verwendung von Listen als Wahlzettel (vgl. Art. 136 N 2 und Art. 137 N 1).

2 Die damaligen «Ersatzmänner», später auch «Ersatzrichter» oder «Suppleanten» genannt, heissen heute «nebenamtliche Richterinnen und Richter» (Art. 1 Abs. 4 BGG; SR 173.110). Frauen blieb ein Richteramt am BGer bis zur Einführung des Frauenstimmrechts verwehrt. Margrith Bigler-Eggenberger wurde 1972 als erste Frau zur Ersatzrichterin und 1974 zur ordentlichen Richterin des BGer gewählt (vgl. AmtlBull NR 1972 [VBVers] 2481 f.; AmtlBull NR 1974 [VBVers] 1957 f.).

mus, vorzunehmen: Die Amtsdauer hätte somit für alle Richter sechs Jahre betragen, hätte aber je für die Hälfte um drei Jahre versetzt geendet. Die vorberatende ständerätliche Kommission lehnte diese Idee indessen als «unnöthige Complikation» ab:

> «Wenn man durch die Partialerneuerung eine grössere Stätigkeit in die [sic] Zusammensetzung des Gerichtshofes und damit auch in der Rechtsprechung zu erzielen hofft, so verweisen wir in dieser Hinsicht einfach auf die bisher gemachten Erfahrungen, welche entschieden dafür sprechen, dass nach unsern Gewohnheiten auch beim System der Integralerneuerung wenigstens die Mehrzahl der Richter immer wieder gewählt wird (Bericht Kommission-StR 8.6.1874 [BBl 1874 I 1190]).»

Bis heute ist es bei einer Amtsdauer von sechs Jahren für das BGer geblieben, was anlässlich der Totalrevision von 1999 auch wieder in der Verfassung verankert wurde (Art. 145 BV). Für das EVG wurde 1917 ebenfalls eine Amtsdauer von sechs Jahren festgelegt (BB 28.3.1917 [AS 1917 517 ff.]).

4 Lange Zeit waren das BGer und das EVG die einzigen Gerichte, deren Mitglieder von der VBVers gewählt wurden. Erst 1979 wurde der VBVers auch die Kompetenz zur Wahl des Militärkassationsgerichts (MKG) übertragen, dessen Amtsperiode vier Jahre beträgt (Art. 14 Abs. 1 MStP). Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege kamen 2004 das BStGer und 2007 das BVGer hinzu.[3] Für beide Gerichte beträgt die Amtsdauer analog zu jener des BGer sechs Jahre (Art. 9 Abs. 1 VGG; Art. 48 Abs. 1 StBOG). Für das neue Bundespatentgericht (BPatG) wurde 2009 dieselbe Regelung getroffen (Art. 13 Abs. 1 PatGG).[4] Seit 2010 wählt die VBVers auch den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sowie die sieben Mitglieder der AB-BA. Für alle diese Personen beträgt die Amtsdauer vier Jahre (Art. 20 Abs. 3 und Art. 25 Abs. 1 StBOG).

5 Beginn und Ende der jeweiligen Amtsdauern der Gerichte sind heute nicht mehr an die Legislaturperiode des NR geknüpft und auch unter den Gerichten nicht abgestimmt, sondern historisch bedingt für alle Gerichte verschieden: Die aktuelle Amtsdauer endet für das BGer 2014, für das BStGer 2015, für das BVGer 2018, für das BPatG 2017 und für das MKG 2014. Gemeinsam haben alle Amtsdauern, dass sie am 1. Januar des Jahres beginnen und am 31. Dezember enden. Für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen wird der Beginn der Amtsdauer im Unterschied zu jener der Gerichte gesetzlich geregelt: Sie beginnt am 1. Januar nach Beginn der Legislaturperiode des NR (Art. 20 Abs. 3 StBOG). Die Aufnahme dieser Bestimmung ins StBOG ist nicht etwa darauf zurückzuführen, dass das Amt des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin vom Gesetzgeber als «politischer» empfunden wurde als ein Richteramt, sondern man hat schlicht die bereits früher geltende Bestimmung aus Art. 32 Abs. 3 der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3) ins StBOG übernommen (Prot. RK-NR 25.6.2009). Die Amtsdauer der AB-BA ist anders als jene der BA nicht an die Legislaturperiode des NR gekoppelt (Art. 25 Abs. 1 StBOG).

---

3 Das BStGer nahm seinen Betrieb am 1.4.2004 auf. Die ersten Mitglieder des Gerichts wählte die VBVers bereits am 1.10.2003 (AmtlBull NR 2003 [VBVers] 1772]. Für das BVGer fand die erste Richterwahl noch frühzeitiger statt: Das VGG trat am 1.1.2007 in Kraft; die ersten 72 Richter und Richterinnen wurden am 5.10.2005 gewählt (AmtlBull NR 2005 [VBVers] 1544).

4 Die Wahl der ersten Richter und Richterinnen dieses Gerichts erfolgte am 16.6.2010 (AmtlBull NR 2010 [VBVers] 1176 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

6 Mit dem in Art. 135 Abs. 1 genannten Kriterium, dass die Gesamterneuerung «vor Beginn der neuen Amtsdauer» stattzufinden hat, wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die Mitglieder eines Gerichts vor Ablauf einer laufenden Amtsperiode für die neue Amtsdauer wiedergewählt werden müssen; es wird jedoch kein fixer Wahltermin vorgegeben. Bis vor zehn Jahren war es üblich, dass die Gesamterneuerung eines Gerichts in der Session unmittelbar vor Ablauf einer Amtsdauer, somit in der Wintersession, stattfand (Fischbacher, Verfassungsrichter, 261). Seit der Schaffung der GK im Jahr 2003 wird der durch die Formulierung von Abs. 1 gegebene Spielraum jedoch vermehrt genutzt und Gesamterneuerungswahlen finden tendenziell früher, d.h. in der Sommer- oder in der Herbstsession vor Ablauf einer Amtsperiode statt. Diese Praxisänderung erfolgte im Einverständnis und teilweise auf ausdrücklichen Wunsch der Gerichte. Die betroffenen Richter und Richterinnen haben somit frühzeitig Gewissheit, ob sie für die neue Amtsperiode gewählt sind. Für die erste Gesamterneuerung des BVGer traf die VBVers eine noch extremere Lösung: Die Amtsdauer lief Ende Dezember 2012 aus, die Gesamterneuerung fand jedoch auf Wunsch des BVGer und auf Antrag der GK bereits im Sommer 2011 statt.[5] Lediglich für das MKG erfolgt die Gesamterneuerung seit 1979 unverändert in der Wintersession vor Ablauf einer Amtsperiode.

7 Die Bestimmung, dass die Wahlen getrennt für die verschiedenen Gerichte und getrennt für die Richterinnen und Richter sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter stattfinden, bedeutet in der Praxis lediglich, dass für jene Gerichte, die überhaupt nebenamtliche Mitglieder kennen (BGer, BPatG, früher EVG)[6] seit jeher separate Wahlzettel für die hauptamtlichen und die nebenamtlichen Richterinnen und Richter gedruckt werden. Eine Ausnahme gibt es für das MKG: Seit 1995 wird nur noch ein Wahlzettel für die Wiederwahl des Präsidenten, der vier Richter und der vier Ersatzrichter dieses Gerichts gedruckt.[7] Weil das RVBVers 1976 keine spezifischen Regeln für die Wahl des MKG vorsah, führte die VBVers die ersten Wahlen an dieses Gericht in Anlehnung an die Bestimmungen für das BGer durch: Zum Zug kamen die Regeln für die Ergänzungswahl, und es wurden für den Präsidenten, die Richter und die Ersatzrichter verschiedene Wahlzettel erstellt (AmtlBull NR 1979 [VBVers] 1748). Diese Praxis wurde für die nächsten vier Gesamterneuerungen noch weiterverfolgt, dann aber aus unbekannten Gründen aufgegeben.

8 Aus der weiteren Vorgabe von Abs. 1, dass die Gesamterneuerung eines Gerichts für die ordentlichen und die nebenamtlichen Richterinnen und Richter getrennt stattfindet, lässt sich nicht ableiten, dass sie gleichzeitig erfolgen muss. Tatsächlich wurden die Gesamterneuerungen 1990 und 1996 des BGer in zwei Etappen durchgeführt: Die Wiederwahl der ordentlichen Mitglieder erfolgte in der zweiten Woche der Wintersession, jene der nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der dritten Woche (AmtlBull NR 1990 [VBVers] 2520 ff.; AmtlBull NR 1996 [VBVers] 2528 f.). Noch gestaffelter erfolgte die erste Gesamterneuerungswahl für das fusionierte BGer (Zusammenschluss des BGer und des EVG) im Jahr 2008: In der Herbstsession 2008 fand die Gesamterneuerung der ordentlichen Mitglieder statt – inkl. Ergänzungswahl von vier neuen Mitgliedern aufgrund

5 Grund dafür war der sechs Monate vor Ablauf der Amtsperiode erfolgte Umzug des Gerichts von Bern nach St. Gallen. Es bestand von Seiten des BVGer und der GK ein Interesse daran, möglichst frühzeitig zu wissen, welche Richter und Richterinnen den Umzug mitmachen.

6 Gemäss Art. 41 Abs. 2 StBOG hat auch das BStGer nebenamtliche Richter und Richterinnen. In der Sommersession 2014 wird voraussichtlich erstmals eine Person in dieses Amt gewählt.

7 Erste und bisher einzige Richterin des MKG war Barbara Ott (gewählt am 19.12.2007, vgl. AmtlBull NR 2007 [VBVers] 2101 f.).

von Vakanzen (AmtlBull NR 2008 [VBVers] 1590 ff.) – und erst in der Wintersession die Wiederwahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (AmtlBull NR 2008 [VBVers] 1993 ff.). Der Grund für dieses Vorgehen war rein praktischer Natur: Die Zahl der nebenamtlichen Mitglieder des BGer wurde im Rahmen dieser Gesamterneuerung auf 19 reduziert, wodurch sich die Wahlvorbereitungen komplizierter als erwartet gestalteten, so dass dieser Teil der Gesamterneuerung auf die Wintersession verschoben wurde. Die für ordentliche und nebenamtliche Mitglieder getrennt durchgeführte Gesamterneuerung ist ein relativ neues Phänomen, das auch in Zukunft eher die Ausnahme bleiben dürfte.[8]

9 In der jüngeren Vergangenheit fand ab und zu auch eine weitere Variante der Staffelung von Gesamterneuerungswahlen Anwendung: Nach Abs. 2 geschieht die Gesamterneuerung entweder durch die Wiederwahl der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder oder, im Falle von Vakanzen oder der Abwahl eines Mitglieds, durch eine Ergänzungswahl. Diese Regelung schliesst nicht aus, dass die Wahl jener Mitglieder, welche aufgrund von angekündigten Rücktritten auf den Beginn einer neuen Amtsdauer neu gewählt werden, früher erfolgt als die Wiederwahl der Richterinnen und Richter, welche sich für eine weitere Amtsperiode zur Verfügung stellen. So wurden z.B. in den Herbstsessionen der Jahre 1984, 1996, 2001 und 2002 neue Richter resp. Richterinnen für die am folgenden 1. Januar beginnenden Amtsperioden des BGer bzw. des EVG gewählt, während die bisherigen Richterinnen und Richter der betroffenen Gerichte erst in der Wintersession der entsprechenden Jahre wiedergewählt wurden. Zusammen machten diese beiden Wahlen die Gesamterneuerung aus.[9] Dieses Vorgehen drängte sich auf, weil man die Wintersession damals als unverrückbaren Termin für die Wiederwahl betrachtete und gleichzeitig garantieren wollte, dass die im Rahmen der Gesamterneuerung neu gewählten Richterinnen und Richter ihr Amt pünktlich auf den Beginn der neuen Amtsperiode antreten können (AmtlBull NR 1984 [VBVers] 1491 f.).

10 Abs. 2 erklärt, was unter dem Begriff «Gesamterneuerung» zu verstehen ist. Sprachlich präziser als noch im RVBVers wird zwischen der Wiederwahl der sich für eine neue Amtsperiode zur Verfügung stellenden Mitglieder (vgl. Art. 136 ParlG) und der Ergänzungswahl im Falle von Vakanzen (vgl. Art. 137 ParlG) unterschieden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3590]). In der Praxis lässt sich die Unterscheidung bis weit vor den Erlass des RVBVers zurückverfolgen: Ab 1930 wurden jene Richter des BGer, welche sich für eine neue Amtsdauer zur Verfügung stellen, konsequent mittels eines separaten Wahlzettels wiedergewählt. Falls im Rahmen der Gesamterneuerung Vakanzen zu besetzen waren, wurde ein zweiter Wahlzettel für die Wahl neuer Mitglieder verteilt. Auch der Begriff «Wiederwahl»[10] taucht ab 1930 erstmals auf (vgl. Prot. VBVers 11.12.1930). Anlässlich der Gesamterneuerung von 1924 wurde für die Wahl der 23 bisherigen und eines neuen Richters noch ein einziger Wahlzettel verwendet und nicht zwischen Wieder-

8 So war dies bei den Gesamterneuerungen 1972, 1978 und 1984 noch nicht der Fall (AmtlBull NR 1972 [VBVers] 2480 ff; AmtlBull NR 1978 [VBVers] 1967 ff.; AmtlBull NR 1984 [VBVers] 1978 ff.). Vor 1971 erschien das AmtlBull der VBVers noch nicht in gedruckter Form. Ein Blick in das Prot. VBVers bis zurück in die 1920er Jahre zeigt indessen, dass die Gesamterneuerung eines Gerichts auch früher immer an einer einzigen Sitzung der VBVers vorgenommen wurde (vgl. z.B. Prot. VBVers 13.12.1923, 11.12.1924, 12.12.1929).

9 AmtlBull NR [VBVers] 1984 1492 und 1978; AmtlBull NR [VBVers] 1996 1957 und 2528; AmtlBull NR [VBVers] 2001 1468 f. und 2025 f.; AmtlBull NR [VBVers] 2002 1717 und 2199. Aus früheren Zeiten sind keine Bsp. bekannt.

10 Der Begriff «Ersatzwahl» wird erst später verwendet. Vorerst wird lediglich zwischen «Wiederwahl» und «Wahl von neuen Richtern» unterschieden (z.B. Prot. VBVers 11.12.1930 oder 17.12.1936).

wahl und Ersatzwahl unterschieden (Prot. VBVers 11.12.1924). Für die neun «Ersatzmänner» (nebenamtliche Richter) des BGer wurde dies noch etwas länger so gehandhabt. Erstmals – von da an jedoch konsequent – wurden im Rahmen der Gesamterneuerung von 1948 zwei separate Wahlzettel für die Wiederwahl der bisherigen und die Wahl von neuen «Ersatzmännern» gedruckt (Prot. VBVers 16.12.1948).

11 Der mit dem ParlG ebenfalls neu eingeführte Begriff «Abwahl» ist eher unglücklich gewählt und nicht mit einer Abberufung oder einer Amtsenthebung zu verwechseln. Gemeint ist die Nichtwiederwahl oder verfehlte Wiederwahl eines Richters oder einer Richterin, was die französische und die italienische Fassung treffender mit «non-réélection» bzw. «mancata rielezione» wiedergeben.

Art. 136

Wiederwahl

[1] Als Wahlzettel dient eine Namensliste der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder, in der Reihenfolge ihres Amtsalters.

[2] Die Wählenden können einzelne Kandidierende streichen. Zusätzliche Namen bleiben unberücksichtigt. Wahlzettel, auf denen alle Namen gestrichen sind, bleiben gültig und zählen für die Berechnung des absoluten Mehrs.

[3] Es findet nur ein Wahlgang statt. Kandidierende, welche das absolute Mehr nicht erreichen, können in der Ergänzungswahl antreten.

Réélection

[1] Le bulletin de vote consiste en la liste des noms des titulaires qui sont à nouveau candidats, présentés par ordre d'ancienneté.

[2] Les députés peuvent biffer le nom de certains candidats. Les noms ajoutés sur la liste ne sont pas pris en compte. Les bulletins de vote sur lesquels tous les noms ont été biffés sont valables et sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.

3 Il n'y a qu'un tour de scrutin. Les candidats qui n'ont pas obtenu la majorité absolue peuvent se présenter à l'élection complémentaire.

Rielezione

[1] Funge da scheda una lista nominativa dei magistrati che si ripresentano, elencati secondo l'ordine di anzianità di servizio.

[2] Gli elettori possono cancellare i nomi di singoli candidati. I nomi aggiunti non sono considerati. Le schede su cui tutti i nomi sono stati cancellati rimangono valide e contano per la determinazione della maggioranza assoluta.

[3] L'elezione avviene in un solo turno. I candidati che non ottengono la maggioranza assoluta possono essere candidati nell'elezione complementare.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 [VBVers] 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3590); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 135.

I. Entstehungsgeschichte

1 Beim Erlass des ParlG wurde Art. 136 aus dem RVBVers 1976 übernommen und lediglich sprachlich, nicht jedoch materiell angepasst. Neu wurde statt des in Art. 7 RVBVers verwendeten Begriffs «Bestätigungswahl» der Begriff «Wiederwahl» eingeführt, um eine Verwechslung mit der Bestätigung von Wahlen, wie sie in Art. 140 ParlG geregelt wird, zu vermeiden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3590]). Dennoch ist der Begriff «Wiederwahl» keine Neuschöpfung; vielmehr wird er im Zusammenhang mit Gesamterneuerungswahlen an das BGer seit den 1930er Jahren verwendet (vgl. Art. 135 N 10).

2 Auch wenn das GRN 1903 keine spezifischen Bestimmungen betr. Wahlen an das BGer enthielt, kann davon ausgegangen werden, dass die speziell für die Wiederwahl von Mitgliedern der Gerichte geltenden Regeln in der Praxis bereits einige Zeit etabliert waren, bevor sie 1976 ins RVBVers aufgenommen wurden. Mit Sicherheit lässt sich dies aber nur für das Prinzip der «Listenwahl» der Richter festhalten: Bovet wies bereits 1920 darauf hin, dass die Richter – im Unterschied zum BR – jeweils «au scrutin de liste» gewählt werden; dieselbe Praxis erwähnten 1946 auch Bovet und Cron (Bovet, Règlement, 51; Cron, Geschäftsordnung, 236). Die beiden Bemerkungen beziehen sich allerdings nicht nur auf die Wiederwahl von Richtern, sondern genauso auf Ergänzungswahlen bei Mehrfachvakanzen. Auch in diesem Fall dient bis heute eine Liste als Wahlzettel (vgl. Art. 137 N 7).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 Abs. 1 hält zum einen fest, dass die Wahlzettel für die Wiederwahl mit den Namen der Richterinnen und Richter, welche bereit sind, ihr Amt für eine weitere Amtsperiode auszuüben, vorgedruckt werden. Dies ist ein wichtiger Unterschied zur Ergänzungswahl, bei welcher die Wahlzettel nur unter gewissen Bedingungen (vgl. Art. 137 Abs. 2 ParlG) vorgedruckt werden können. Zum anderen hält Abs. 1 fest, dass als Wahlzettel eine Namensliste in der Reihenfolge des Amtsalters der Richterinnen und Richter erstellt wird. In der Praxis wird dies bis heute befolgt, hat jedoch keine Bedeutung mehr. Wie die individuellen Wahlresultate der Richter und Richterinnen anlässlich von Gesamterneuerungswahlen belegen,[1] gehen Mitglieder der VBVers, welche einzelne Namen auf ihren Wahlzetteln streichen, jeweils sehr gezielt vor. Die Gestaltung des Wahlzettels ist dabei irrelevant und bringt amtsälteren Gerichtsmitgliedern keinen Vorteil.

1 Bsp. Gesamterneuerung BGer vom 1.10.2008 (AmtlBull NR 2008 [VBVers] 1590 f.).

4 Die in Abs. 2 erwähnte Regel, dass zusätzliche Namen unberücksichtigt bleiben, schafft amtierenden Gerichtsmitgliedern eine vorteilhafte Ausgangslage und dient der Stabilität des Gerichts. Anders als dies bei Ergänzungswahlen an die Gerichte der Fall ist und anders als bei BR-Wahlen stehen die Richter und Richterinnen bei einer Wiederwahl nicht in direkter Konkurrenz zu anderen wählbaren Personen. Die Regel verunmöglicht es, in einem einzigen Wahlgang Person X anstelle von Richterin Y zu wählen, sondern zwingt die VBVers im Fall einer beabsichtigten Nichtwiederwahl zu einem etappenweisen Vorgehen: Sie muss sich zuerst gegen ein amtierendes Gerichtsmitglied aussprechen und kann erst in einem zweiten, separaten Schritt eine andere Person an dessen Stelle wählen. Diese Regel fand sich zwar bereits im RVBVers 1976, galt aber nicht seit jeher: Der Name des Genfer Bundesrichters Robert Fazy, dessen Wiederwahl im Winter 1942 aus Altersgründen umstritten war, wurde nicht zusammen mit den Namen seiner 21 unbestrittenen Amtskollegen auf einem Wahlzettel vorgedruckt. Fazy musste sich nach der Wiederwahl seiner Kollegen und nach der Ersatzwahl von vier neuen Richtern einer separaten Wahl und der direkten Konkurrenz eines anderen Genfer Kandidaten stellen, dem er prompt mit deutlichem Abstand unterlag, womit er aus dem BGer ausschied (Prot. VBVers 17.12.1942).[2] Ein solches Vorgehen war möglich, weil das damals für Wahlen noch gültige GRN 1903 keine spezifischen Vorgaben bezüglich Richterwahlen geschweige denn bezüglich Gesamterneuerungen oder Wiederwahlen machte. Das Vorgehen war dennoch einmalig und wurde vermutlich nur deshalb gewählt, weil Fazys (Wieder-)wahl von den Fraktionen nicht mehr unterstützt wurde und von vorneherein feststand, dass man ihm keine weitere Amtszeit mehr gewähren wollte.

5 Die Regel, dass die leeren Wahlzettel gültig bleiben und für die Berechnung des absoluten Mehrs zählen, stellt eine Ausnahme zu dem in Art. 130 Abs. 3 ParlG aufgestellten Grundsatz dar, wonach diese Zettel für die Berechnung des absoluten Mehrs nicht gezählt werden, und ist als logisches Gegenstück zur Ungültigkeit anderer Namen zu verstehen: Da die Wählenden nur die Möglichkeit des Streichens haben, sollen sie ihren Willen allenfalls durch einen leeren Wahlzettel äussern können, ohne dass dieser seinen Wert verliert (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3590]).

6 Es besteht kein Anspruch auf Wiederwahl.[3] In der Praxis ist eine Nichtwiederwahl von Richtern durch die VBVers bis heute dennoch nur sehr selten vorgekommen. Bekannt sind neben Bundesrichter Fazy nur zwei weitere Fälle: 1995 schaffte der 69jährige Bundesrichter Hans Willi die Wiederwahl ans EVG nicht. Begründet wurde dies in der VBVers wie im Fall von Bundesrichter Fazy mit seinem Alter bzw. der Missachtung der (damals noch) freiwilligen Altersgrenze (AmtlBull NR 1995 [VBVers] 2767 f.).[4] 1990 verpasste auch Bundesrichter Martin Schubarth anlässlich der Gesamterneuerung des BGer das absolute Mehr um 21 Stimmen; Bundesrichter Jean-Jacques Leu (wie Schubarth

2 Dass die Wahl von Bundesrichter Fazy (bzw. eines anderen Genfer Kandidaten) erst nach der Wahl vier weiterer neuer Richter erfolgte, wurde damals als nicht statthafter Rückgriff auf die «alten Methoden der Wahlkreisgeometrie» kritisiert, nicht hingegen, dass Fazy nicht zusammen mit seinen Amtskollegen wiedergewählt wurde (Prot. VBVers 17.12.1942).

3 Vgl. dazu z.B. SEILER, Art. 9 N 5.; KLEY, Art. 9 N 3. Auf die Frage, ob die Wahl auf Amtsdauer ohne Rechtsanspruch auf Wiederwahl staatspolitisch heikel ist und inwieweit die richterliche Unabhängigkeit dadurch tangiert wird, wird im Rahmen dieses Kommentars des ParlG bewusst nicht eingegangen.

4 Für Mitglieder des BGer ist seit 2007 eine Altersgrenze von 68 Jahren im Gesetz verankert (Art. 9 Abs. 2 BGG). Sie wird in der Praxis respektiert, auch wenn die Bestimmung gemäss BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER in klarem Widerspruch zu Art. 143 BV steht (BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 263, Rz 38).

Mitglied der SP) übertraf es nur gerade um zwei Stimmen und wurde somit äusserst knapp wiedergewählt (AmtlBull NR 1990 [VBVers] 2520 f.). Bei der Nichtwiederwahl von Bundesrichter Schubarth handelte es sich aus Sicht der Mehrheit des VBVers offenbar um eine «irrtümliche» Nichtwiederwahl: Anders lässt es sich kaum erklären, dass er im Rahmen der eine Woche später stattfindenden Ergänzungswahl schliesslich doch gewählt wurde, obwohl er dieses Mal in direkter Konkurrenz zu einem anderen Kandidaten stand und somit eine im Vergleich zur Wiederwahl höhere Hürde nehmen musste (AmtlBull NR 1990 [VBVers] 2521 ff.). Offenbar ergaben jene Mitglieder der VBVers, welche Schubarth aus weltanschaulichen Gründen nicht wiederwählten und jene, die ihm lediglich einen «Denkzettel» erteilen wollten, im ersten Anlauf unglücklicherweise eine Mehrheit – während sich die Situation für Bundesrichter Leu wohl nur zufälligerweise anders verhielt (vgl. hierzu z.B. auch KIENER ET AL., Verfahren der Erneuerungswahl von Richterinnen und Richtern des Bundes, VPB 2008.26, 350 ff., <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/02574/04084/index.html?lang=de> (27.3.2014); SCHINDLER, Wächter, 1022 ff.).

7 In jüngster Vergangenheit ist ein weiteres Bsp. für eine Nichtwiederwahl hinzugekommen: Entgegen dem Vorschlag der GK wurde der Bundesanwalt Erwin Beyeler im Sommer 2011 von der VBVers nicht wiedergewählt (AmtlBull NR 2011 [VBVers] 1304 f.). Da es sich um die erste Wahl des Bundesanwalts durch die VBVers handelte, hatte die GK im Vorfeld abzuklären, ob dabei die Regeln der Ergänzungs- oder der Wiederwahl anzuwenden seien. Sie kam – bestätigt durch das BJ – zum Schluss, dass es sich um eine Wiederwahl handle (AmtlBull NR 2011 [VBVers] 1304); Medienmitteilung GK 16.2.2011). Unbestritten war von Anfang an, dass die Bestimmungen für Wahlen an die eidg. Gerichte zur Anwendung kommen sollten und nicht jene für weitere Wahlen und somit für BR-Wahlen (vgl. Art 139 N 6).[5] Der amtierende Bundesanwalt Erwin Beyeler verfehlte das absolute Mehr nur knapp um fünf Stimmen. Angesichts der Tatsache, dass die GK seine Wiederwahl beantragt hatte und dieser Antrag offiziell von allen Fraktionen ausser der SVP und der Grünen Fraktion unterstützt worden war, lässt sich darüber spekulieren, ob auch diese Nichtwiederwahl vielleicht teilweise auf eine über das Ziel hinaus schiessende Denkzettelaktion zurückzuführen war.

8 Abs. 3 macht keine Vorgabe, wann die auf eine Nichtwiederwahl folgende Ergänzungswahl stattzufinden hat. Theoretisch könnte sie unmittelbar auf die Nichtwiederwahl eines Mandatsträgers folgen. Da eine Nichtwiederwahl jedoch eine neue Ausgangslage schafft und die Fraktionen sowie die GK (seit 2003) Zeit benötigen, um eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten aufzustellen, ist der Fall einer unmittelbaren Ergänzungswahl schwer vorstellbar. Die Ergänzungswahl für die Vakanz, welche aufgrund der Nichtwiederwahl von Bundesrichter Hans Willi entstanden war (vgl. N 6), fand drei Monate später in der Frühjahrsession 1996 statt – nachdem Willi das Amt bereits niedergelegt hatte (AmtlBull NR 1996 [VBVers] 659 f.), jene für das Amt des Bundesanwalts (vgl. N 7) in der Herbstsession 2011 (AmtlBull NR 2011 [VBVers] 1881). Dass nach der Nichtwiederwahl von Bundesrichter Schubarth bereits eine Woche später eine Ergänzungswahl stattfand, erhärtet die Annahme, dass seine Nichtwiederwahl wie oben erwähnt eine «Panne» war, die es möglichst bald wieder gutzumachen galt (vgl. N 6). Bundesrichter Schubarth stand für die Ergänzungswahl denn auch als Kandidat zur Verfügung. Bei Bundesrichter Willi und Bundesanwalt Beyeler war dies nicht der Fall.

5 Die Regeln für Richterwahlen hatte die VBVers bereits im Herbst 2010 für die erste Wahl der Mitglieder der AB-BA angewandt – auf den ersten Blick erkennbar an der Tatsache, dass diese mittels einer Liste gewählt wurden (AmtlBull 2010 NR [VBVers] 1700 ff.), was bei einer Wahl nach den Regeln für die BR-Wahlen ausgeschlossen ist.

Art. 137

Ergänzungswahlen

[1] Ergänzungswahlen finden statt, wenn eine Vakanz entstanden oder ein Mitglied nicht wieder gewählt worden ist.

[2] Werden dem Büro der Vereinigten Bundesversammlung bis am Vortag der Wahl nicht mehr Kandidierende gemeldet, als Sitze offen sind, und werden bei der Wiederwahl der bisherigen Mitglieder keine Sitze frei, so dient als Wahlzettel eine Namensliste mit den Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge, andernfalls eine unbeschriebene Liste mit der Anzahl Linien der zu besetzenden Sitze.

[3] In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden. Ab dem dritten Wahlgang sind keine weiteren Kandidaturen zulässig.

[4] Aus der Wahl scheidet aus:

a. ab dem zweiten Wahlgang: wer weniger als zehn Stimmen erhält; und

b. ab dem dritten Wahlgang, sofern mehr Kandidaturen als freie Sitze vorhanden sind: wer die geringste Stimmenzahl erhält, es sei denn, mehr als eine Person vereinige diese Stimmenzahl auf sich.

Election complémentaire

[1] Si un siège est vacant ou qu'un juge n'est pas réélu, une élection complémentaire est organisée.

[2] Si, à la veille du scrutin, le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) n'a pas enregistré plus de candidatures qu'il n'y a de sièges à pourvoir et si tous les candidats sortants sont réélus, une liste des noms des candidats présentés par ordre alphabétique tient lieu de bulletin de vote; dans le cas contraire, le bulletin consiste en une liste vierge de toute indication, comportant uniquement une série de lignes dont le nombre correspond à celui des sièges à pourvoir.

[3] Aux deux premiers tours de scrutin, les députés peuvent voter pour les personnes éligibles de leur choix. A partir du troisième tour de scrutin, aucune nouvelle candidature n'est admise.

[4] Est automatiquement éliminée toute personne:

a. qui, à partir du deuxième tour de scrutin, obtient moins de dix voix;

b. qui, à partir du troisième tour de scrutin, et pour autant que le nombre des candidats excède le nombre des sièges encore à pourvoir, obtient le moins de voix, sauf si ces voix se répartissent de façon égale sur plusieurs candidats.

Elezione complementare

[1] Si procede a un'elezione complementare in caso di seggi vacanti o di mancata rielezione di un giudice.

[2] Se fino al giorno precedente quello dell'elezione il numero dei candidati annunciati all'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria non supera quello dei seggi vacanti e se l'elezione di conferma non provoca nuove vacanze, funge da scheda una lista nominativa dove i candidati sono elencati in ordine alfabetico, altrimenti una lista non compilata con un numero di linee pari a quello dei seggi da assegnare.

[3] I primi due turni sono liberi. In quelli successivi non sono più ammessi nuovi candidati.

[4] È eliminato dall'elezione il candidato che:

a. ottiene meno di 10 voti dal secondo turno in poi; o

b. ottiene il minor numero di voti, dal terzo turno in poi, sempreché il numero delle candidature superi quello dei seggi vacanti e altri candidati non ottengano il suo stesso numero di voti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 [VBVers] 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.023 Totalrevision der Bundesrechtspflege: Botschaft BR 28.2.2001 (BBl 2001 4202 ff., insb. 4282).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3590 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 135.

I. Entstehungsgeschichte

1 Wie die übrigen Bestimmungen betr. Wahlen an die Gerichte wurde auch Art. 137 aus dem RVBVers 1976 übernommen; materiell entspricht Art. 137 Art. 8 RVBVers 1976. Auf den im RVBVers verwendeten Begriff «Listenwahl», welcher eine «Ticketwahl» auf einer unveränderbaren Liste suggeriert, wurde im ParlG i.S. einer sprachlichen Präzisierung verzichtet. Die SPK-NR stellte sich die Frage, ob für Ergänzungswahlen an die Gerichte nicht unabhängig davon, ob mehr Kandidierende gemeldet werden als Sitze frei sind, als Wahlzettel eine unbeschriebene Liste dienen soll. Sie kam zum Schluss: «Das Verfahren bleibt […] wahrscheinlich übersichtlicher, wenn vorgedruckte Listen verteilt werden können, da die Kandidierenden für das Bundesgericht i.d.R. nicht so bekannt sind wie Kandidierende für den Bundesrat» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3590 f.]). So blieb diese bereits aus dem RVBVers 1976 bekannte Regel bestehen. Als überflüssig empfunden und gestrichen wurde indessen Art. 8 Abs. 1 RVBVers 1976, wonach sinngemäss die Bestimmungen für die BR-Wahl gelten, wenn bei einer Ergänzungswahl nur ein Sitz zu besetzen ist (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3590]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Abs. 1 hält fest, in welchen beiden Fällen eine Ersatzwahl stattfindet. Der in der Praxis weitaus häufiger vorkommende Fall ist natürlich die Ergänzungswahl aufgrund einer Vakanz. Zum andern Fall, der Ergänzungswahl in Folge einer Nichtwiederwahl, s. Art. 136 N 6 f.

3 Ein Zeitpunkt für die Ersatzwahl wird heute nicht mehr fix vorgegeben. Ab 1874 galt die Regel, dass frei werdende Sitze in der nächstfolgenden Sitzung der VBVers für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt werden müssen (Art. 6 BG über die Organisation der Bundesrechtspflege 27.6.1874 [BBl 1874 II 425 ff.]). Diese Bestimmung wurde erst mit der Totalrevision des BGG fallen gelassen. Heute gilt für alle zivilen eidg. Gerichte lediglich: «Frei gewordene Stellen werden für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt» (Art. 9 Abs. 3 BGG; Art. 9 Abs. 3 VGG; Art. 48 Abs. 3 StBOG; Art. 13 Abs. 3 PatGG). Auch frei werdende Stellen am MKG werden in der Praxis möglichst nahtlos wiederbesetzt. Die Vorschrift, nach der die VBVers freie Stellen in der folgenden Session wieder besetzen muss, wurde mit folgender Begründung fallen gelassen: «Diese Änderung erlaubt es der Bundesversammlung, die neuen Richter in der dem Amtsende der ausscheidenden Richter vorangehenden Session zu wählen» (Botschaft BR 28.2.2001 [BBl 2001 4282]). In der Praxis wurde dies allerdings längst so gehandhabt und die Bestimmung auf das Bekanntwerden der Demission bezogen, nicht auf das effektive Rücktrittsdatum. Das belegen u.a. div. Bsp. aus den 1970er und 1980er Jahren (z.B. AmtlBull NR 1975 [VBVers] 1923; AmtlBull NR 1985 [VBVers] 2302).

4 Gemäss Abs. 2 wird unterschiedlich vorgegangen, je nachdem, wie viele Kandidaten und Kandidatinnen gemeldet werden oder anders gesagt: je nachdem, ob die Wahl umstritten ist oder nicht. Werden gleich viele Kandidierende gemeldet, wie Sitze zu besetzen sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Wahl so gut wie unbestritten ist, und die Wahlzettel können vorgedruckt werden. Werden mehr Kandidierende gemeldet, ist eine Kampfwahl gewiss, deren Ergebnis selbstverständlich nicht durch das Vordrucken von Namen auf den Wahlzetteln beeinflusst werden darf.

5 Alle bei Wahlen an die eidg. Gerichte Antragsberechtigten können beim Büro der VBVers Kandidierende melden: die GK, die Fraktionen wie auch die einzelnen Mitglieder der BVers. Dies ergibt sich sinngemäss aus der Regelung des Antragsrechts in der BVers nach Art. 160 BV.[1] Das ParlG präzisiert diese Bestimmung betr. Wahlen nicht weiter.[2] Die Kandidierenden werden dem Büro der VBVers gemeldet, weil dieses gemäss Art. 39 Abs. 3 ParlG für die Vorbereitung der Sitzungen der VBVers zuständig ist (vgl. Art. 39 N 10). Das Büro VBVers tritt am Vortag der Wahl jedoch nicht eigens zusammen, weshalb in der Praxis die Meldung an jene Stelle erfolgt, welche organisatorisch für den Druck von Wahlvorschlägen und Wahlzetteln verantwortlich ist. Seit der Schaffung der GK wird diese Aufgabe von deren Sekretariat übernommen; vorher nahm sie das Zentrale Sekretariat der PD wahr.

6 Abs. 2 präzisiert nicht mehr, dass die Bestimmungen betr. Vordrucken der Wahlzettel nur im Fall von mehreren gleichzeitigen Vakanzen gelten. Weil beim Erlass des ParlG die explizite Analogie zwischen den Regeln für BR-Wahlen und für die Besetzung einzelner Richterstellen gestrichen wurde, hat man – wohl unbeabsichtigt[3] – Raum für eine neue Interpretation geschaffen, welche in der Praxis bald Anwendung fand und heute Standard geworden ist: Die Wahlzettel werden heute auch bei Einzelvakanzen vorgedruckt, sofern nicht mehrere Kandidierende vorgeschlagen werden. Dies wäre für BR-Wahlen undenkbar. Auch wenn die Wahlzettel vorgedruckt werden, haben die Wählenden die Möglich-

1 Dass der BR kein Antragsrecht bei Richterwahlen hat, versteht sich von selbst.
2 In Art. 3 RVBVers 1976 fand sich noch die – allgemein für Wahlen geltende – Bestimmung: «Kandidaten können von den Fraktionen und von jedem Ratsmitglied vorgeschlagen werden.»
3 Die Materialien liefern keinen Hinweis auf eine derartige Absicht.

keit, Namen zu streichen und andere aufzuführen. Die Regel, wonach zusätzliche Namen unberücksichtigt bleiben, gilt für Ersatzwahlen nicht.

7 Welches Gewicht der Gestaltung von Wahlzetteln aus politischen Gründen mitunter beigemessen wird, illustriert ein Beispiel aus der Herbstsession 2003: Am 1.10.2003 stand die Wahl zweier neuer Mitglieder des BGer an. Vorgeschlagen wurden insgesamt drei Kandidatinnen und Kandidaten. Anstelle eines Wahlzettels, der aus einer unbeschriebenen Liste mit zwei leeren Linien bestand, erhielten die Mitglieder der VBVers nacheinander zwei Wahlzettel mit je einer leeren Linie. Bereits während der laufenden Sitzung der VBVers verlangte die SVP, deren Kandidat nicht gewählt worden war, die Wahl aus diesem Grund zu wiederholen, was die VBVers jedoch ablehnte (AmtlBull NR 2003 [VBVers] 1770). Überdies reichten einige Mitglieder des NR nach der Wahl beim BGer eine Beschwerde ein und beantragten, die durchgeführten Wahlen für nichtig zu erklären und die VBVers anzuweisen, diese gesetzeskonform durchzuführen. Das BGer erklärte die Beschwerde als unzulässig und trat nicht darauf ein (BGer 1P.658/2003).

8 Die Abs. 3 und 4 entsprechen dem Ausscheidungsverfahren bei Wahlen in den BR (vgl. Art. 132 N 24 f.). In der Praxis kommen sie bei Richterwahlen nur selten zur Anwendung, weil i.d.R. bereits vor der Wahl ein Konsens zwischen den Fraktionen (seit 2003 zwischen der GK und den Fraktionen) gesucht wird. Das war nicht immer so: In den Anfängen des Bundesstaates waren Richterwahlen oft umstritten und erforderten mehrere Wahlgänge. Um das BGer 1874 nach der Totalrevision der BV neu zu bestellen, waren z.B. fast 20 Wahlgänge notwendig (WURZBURGER, Tribunal, 9 ff.). Nach RASELLI kam es bis Ende der Fünfzigerjahre des 20. Jh. «des Öftern» zu Kampfwahlen um Richtersitze. Die 1959 für die Zusammensetzung des BR entstandene Zauberformel habe sich jedoch auch auf die Richterwahlen ausgewirkt. Während Jahrzehnten sei es bei Wahlen an das BGer kaum mehr zu politischen Ausmarchungen gekommen, weil die vier grössten Parlamentsfraktionen (SP, FDP, CVP, SVP) die Sitze bis auf einen unter sich proportional aufteilten; dieser wurde der LPS überlassen. Mit der Aufweichung dieses Verteilschlüssels Ende der 1990er-Jahre sind Kampfwahlen gemäss RASELLI wieder häufiger geworden (RASELLI, Bundesgericht). Aus dem Prot. der VBVers ergibt sich, dass seit 1959 bei Ersatzwahlen an die Gerichte tatsächlich während beinahe 20 Jahren nie mehr mehrere Wahlgänge erforderlich waren.[4] Nicht belegen lässt sich jedoch RASELLIS Aussage, dass Kampfwahlen vor 1959 gang und gäbe gewesen wären: Auch wenn Richterwahlen wiederholt aus parteipolitischen Gründen umstritten waren, dokumentieren die Prot. der VBVers nur wenige Fälle von mehreren Wahlgängen.[5]

9 Seit der Gründung der GK wird der Verteilschlüssel für die Sitze an den verschiedenen Gerichten laufend den jeweils aktuellen Fraktionsstärken angepasst, weshalb oft mehrere Fraktionen gleichzeitig untervertreten sind und einen Anspruch geltend machen können. In dieser Situation schlägt die GK der VBVers bisweilen mehr Kandidierende vor, als Sitze zu besetzen sind, um nicht zugunsten der einen oder der anderen Fraktion Position beziehen zu müssen (vgl. z.B. AmtlBull NR 2009 [VBVers] 2367 oder AmtlBull NR

4 Das nächste Bsp. für eine Wahl mit mehreren Wahlgängen findet sich erst in der Wintersession 1978, als die Zahl der Bundesrichter von 28 auf 30 erhöht worden war und ein Streit unter den Fraktionen entstand, welcher Partei die beiden neuen Sitze zustehen (AmtlBull NR 1978 [VBVers] 1969 f.).

5 Im Zeitraum von 1921 bis 1977 waren bei Ersatzwahlen an das BGer in den Jahren 1922 (Prot. VBVers 22.6.1922) und 1934 (Prot. VBVers 22.3.1934) vier Wahlgänge erforderlich; in den Jahren 1946, 1951, 1952 und 1953 waren drei oder zwei Wahlgänge nötig (Prot. VBVers 28.3.1946, 27.9.1951, 12.6.1952, 11.6.1953), womit sich eine leichte Häufung in den 50er Jahren bestätigt.

2011 [VBVers] 1880).[6] Dieses Vorgehen dient zwar dem Frieden zwischen der GK und den Fraktionen, impliziert jedoch, dass sich die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten in eine Kampfwahl begeben müssen. Zu einer Ersatzwahl mit mehreren Wahlgängen ist es seit der Gründung der GK trotzdem nur einmal gekommen – das einzige Mal übrigens, dass die Kommission gleich drei Personen für einen Sitz vorschlug (AmtlBull NR 2007 [VBVers] 1750 f.).

Art. 138

Wahl der Präsidien der eidgenössischen Gerichte	**Die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident eines Gerichts werden für zwei Jahre gewählt. Sie werden gleichzeitig auf zwei besonderen Wahlzetteln gewählt.**
Election des présidents et vice-présidents des tribunaux fédéraux	Le président et le vice-président d'un tribunal sont élus pour une durée de deux ans. Ils sont élus en même temps sur deux bulletins distincts.
Elezione delle presi denze dei tribunali della Confederazione	Il presidente e il vicepresidente di un tribunale sono eletti per un biennio. Sono eletti simultaneamente, ma su due schede distinte.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
98.405 Pa.Iv. Wahl der Präsidentschaft und der Vizepräsidentschaft der Gerichte: Bericht BüroVBVers 2.3.1998 (BBl 1998 V 4728 ff.); AmtlBull NR 1998 [VBVers] 1742; Änderung RVBVers 7.10.1998 (AS 1999 571 ff.).
01.023 Totalrevision der Bundesrechtspflege: Botschaft BR 28.2.2001 (BBl 2001 4202 ff., insb. 4283); Prot. RK-NR 1.7.2004.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3591); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 135.

6 Das von StR Rolf Schweiger (FDP/ZG) als Präsident der GK am 17.12.2003 gehaltene Votum betr. die Praxis von Mehrfachvorschlägen und die «parteipolitisch möglichst neutrale» Rolle der GK hat grundsätzlich immer noch Gültigkeit (AmtlBull NR 2003 [VBVers] 2158), auch wenn die Kommission seither ein wenig an Selbstvertrauen gewonnen hat.

I. Entstehungsgeschichte

Art. 138 ParlG geht auf Art. 9 RVBVers 1976 zurück. Das Reglement vom 9.11.1942 enthielt noch keine Bestimmung über die Wahl von Richterinnen und Richtern. Art. 9 RVBVers lautete: **1**

> «Präsident und Vizepräsident eines Gerichts werden, wenn beide Stellen offen sind, gleichzeitig auf einem Wahlzettel gewählt. Dieser trägt, wenn für jede Stelle nur ein Kandidat gemeldet wird, deren Namen. Andernfalls haben die Wähler den Zettel selber auszufüllen.»

Im Jahr 1998 stellte das Büro VBVers fest, dass sich die Mitglieder der BVers bei Wahlen der Präsidien und Vizepräsidien der eidg. Gerichte zunehmend weniger an die Fraktionsdisziplin halten und die Stimmenauszählung wegen der jährlich zunehmenden Anzahl an geänderten Wahlzetteln schwieriger geworden sei. Um den Stimmenzählern die Arbeit zu erleichtern, beantragte das Büro deshalb, Präsidium und Vizepräsidium der Gerichte in Zukunft gleichzeitig auf zwei verschiedenen Wahlzetteln zu wählen (Bericht Büro-VBVers 2.3.1998 [BBl 1998 V 4729]). Die VBVers stimmte der entsprechenden Änderung von Art. 9 RVBVers mit Beschluss vom 7.10.1998 diskussionslos zu (AmtlBull NR 1998 [VBVers] 1742).

Mit dem ParlG wurde Art. 9 RVBVers in Art. 138 übernommen. Gleichzeitig wurde analog zu Art. 134 ParlG (Wahl des Präsidiums des BR) die Amtsdauer des Präsidiums und des Vizepräsidiums (zwei Jahre) in den Artikel aufgenommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3591]). **2**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Obwohl Art. 138 allgemein für die Wahl der Präsidien und Vizepräsidien der Gerichte formuliert ist, findet er in der Praxis nur für das BGer, das BVGer und das BStGer Anwendung. Die Präsidien und Vizepräsidien dieser Gerichte werden von der VBVers aus den (ordentlichen) Richterinnen und Richtern auf die Dauer von zwei Jahren gewählt (Art. 14 Abs. 2 BGG; Art. 15 Abs. 2 VGG; Art. 52 Abs. 2 StBOG). Der Präsident oder die Präsidentin des Militärkassationsgerichts (MKG) und des Bundespatentgerichts (BPatG) werden hingegen gemäss der für diese Gerichte geltenden Spezialregelung für eine gesamte Amtsdauer von vier bzw. sechs Jahren gewählt (Art. 14 Abs. 1 MStP; Art. 18 Abs. 2 PatGG). Die Wahl des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin des BPatG liegt nicht in der Kompetenz der VBVers, sondern in jener des Gerichts selbst (Art. 19 Abs. 1 PatGG). Das MKG kennt anstelle eines Vizepräsidenten einen vom Präsidenten ernannten Stellvertreter (Art. 15 Abs. 3 MStP). In der Praxis werden die Präsidentinnen oder Präsidenten des MKG und des BPatG deshalb nicht mittels separater Wahlzettel, sondern im Rahmen der Gesamterneuerung der Gerichte gemeinsam mit den übrigen Richterinnen und Richtern auf einem Wahlzettel gewählt. **3**

Für Präsidiums- und Vizepräsidiumswahlen können die betroffenen Gerichte selbst Vorschläge unterbreiten. Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege *(01.023)* wurde diese damals bereits existierende Praxis für das BGer, das BStGer und das BVGer gesetzlich verankert (Prot. RK-NR 1.7.2004; vgl. Art. 15 Abs. 1 Bst. e BGG; Art. 16 Abs. 1 Bst. f VGG; Art. 53 Abs. 2 Bst. b StBOG). Weil den Gerichten kein Antragsrecht in der VBVers zukommt (Art. 160 BV), richten sie ihre Vorschläge an die GK, welche diese prüft und zhd. der VBVers einen eigenen Wahlvorschlag verabschiedet. Der Vorschlag der GK dürfte vom Vorschlag der Gerichte durchaus abweichen (Botschaft BR 28.2.2001 [BBl 2001 4283]), was seit der Gründung der Kommission jedoch noch nie vorgekommen ist. Werden je nur ein Kandidat oder eine Kandidatin für das Präsidium oder das Vizepräsidium vorgeschlagen, so werden die Namen der betreffenden Personen auf den Wahlzetteln vorgedruckt. **4**

4. Kapitel: Weitere Wahlen

Art. 139

siehe Aktualisierung Art. 139

Die Bundesversammlung nimmt weitere durch Verfassung oder Gesetz vorgesehene Wahlen gemäss den Regeln für die Wahlen in den Bundesrat vor.

L'Assemblée fédérale procède aux autres élections prévues par la Constitution ou par la loi; ces élections se déroulent selon la procédure applicable à l'élection du Conseil fédéral.

L'Assemblea federale procede alle altre elezioni previste dalla Costituzione o dalla legge attenendosi alle norme applicabili all'elezione del Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Keine spezifischen Regeln für die Wahlen in verschiedene Ämter	1
2. Erwähnung des Bundeskanzlers und des Generals im Reglement der VBVers von 1976	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. ParlG: Allgemeine Bestimmung für «weitere Wahlen»	3
2. Durch Verfassung vorgesehene Wahlen	4
3. Durch Gesetz vorgesehene Wahlen	5

Materialien

Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857–1860 148 ff.).
75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3591); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

EHRENZELLER, Art. 168, in: St. Galler Kommentar, 2483 ff. (zit. EHRENZELLER, Art. 168).

I. Entstehungsgeschichte

1. Keine spezifischen Regeln für die Wahlen in verschiedene Ämter

Das Wahlreglement der VBVers von 1859 stellte allgemeine Regeln für die Vornahme von Wahlen auf, ohne bestimmte Ämter zu nennen. Dabei sah das Reglement Bestimmungen für die Wahl einer Einzelperson, aber auch für den Fall, dass es sich um «mehrere Wahlen gleicher Gattung» handelte, vor (Art. 4 Satz 2). Die Bestellung des Amtes des Bundeskanzlers oder des Generals konnte die VBVers gemäss diesen allgemeinen Bestimmungen vornehmen. **1**

2. Erwähnung des Bundeskanzlers und des Generals im Reglement der VBVers von 1976

2 Das Reglement der VBVers von 1976 enthielt hingegen spezifische und unterschiedliche Bestimmungen für die Wahl der Mitglieder des BR und des BGer. Auch für die Wahl des Bundeskanzlers und des Generals gab es je eine eigene Bestimmung: Art. 5 resp. Art. 10 RVBVers hielten fest, dass der Bundeskanzler resp. der General «nach den Regeln für Bundesräte» zu wählen sind.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. ParlG: Allgemeine Bestimmung für «weitere Wahlen»

3 Das ParlG regelt in den Art. 132–138 das jeweilige Verfahren für die Wahlen in den BR wie auch in das BGer. Weitere Ämter werden unter den Wahlbestimmungen nicht aufgeführt. Dafür wurde mit Art. 139 eine allgemeine Bestimmung aufgenommen, wonach «weitere durch Verfassung oder Gesetz vorgesehene Wahlen gemäss den Regeln für die Wahlen in den Bundesrat» vorgenommen werden.

2. Durch Verfassung vorgesehene Wahlen

4 Art. 168 Abs. 1 BV sieht vor, dass die BVers neben den Mitgliedern des BR und des BGer auch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler und den General wählt. Da es sich hierbei um Ämter handelt, welche von einer Person inne gehalten werden, können diese Wahlen gemäss den Regeln für die Wahlen in den BR vorgenommen werden, welche auch als Einzelwahlen konzipiert sind.

3. Durch Gesetz vorgesehene Wahlen

5 Gemäss Art. 168 Abs. 2 BV kann das Gesetz die BVers ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen. Gesetzliche Wahlkompetenzen der BVers existieren insb. bei der Bestellung der verschiedenen Gerichte (z.B. BVGer und BStGer; vgl. Ehrenzeller, Art. 168, N 25–26; abschliessende Aufzählung vgl. Art. 135 ParlG). Da es sich hierbei um Wahlen in Gerichte handelt, kommen beim Wahlverfahren allerdings Art. 135–138 ParlG zur Anwendung und nicht Art. 139. Das gilt – anders als im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 dargelegt (BBl 2001 3591) – auch für die Wahl der Mitglieder des Militärkassationsgerichtes (Art. 14 MStP).[1]

6 Die bisher einzige gesetzlich vorgesehene Wahl, welche die BVers gemäss Art. 139 vornimmt, ist die in Art. 17 Abs. 3 ParlG vorgesehene Wahl einer ausserordentlichen Bundesanwältin oder eines ausserordentlichen Bundesanwaltes. Dieser resp. diese kann eingesetzt werden, falls ein Mitglied des Parlamentes den Strafbehörden des Bundes überwiesen wird (Art. 17 Abs. 2 ParlG). Der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin wird hingegen nicht nach den Regeln für die Wahl in den BR gewählt, sondern ebenfalls gem. Art. 136 bzw. 137 ParlG. Die Auswirkungen dieses Verfahrens zeigten sich anlässlich der ersten Wahl eines Bundesanwalts durch die BVers von 2011, als es um die Wiederwahl des damaligen Bundesanwalts Erwin Beyeler ging (AmtlBull NR 2011 1304):

1 Vgl. z.B. die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2012–2015: AmtlBull NR [VBVers] 2011 2305.

Wäre gemäss Art. 139 vorgegangen worden, hätte in der BVers eine Alternativkandidatur präsentiert werden müssen, um Herrn Beyeler abzuwählen. Bei den spezifischen Anforderungen für das Amt des der Bundesanwältin oder des Bundesanwaltes wäre es aber nicht einfach, kurzfristig eine Alternativkandidatur zu präsentieren. Die Wahl der Bundesanwältin oder des Bundesanwaltes und ihrer oder seiner Stellvertretung wird denn auch durch die GK vorbereitet (vgl. Art. 40*a* ParlG). Auch dieser Umstand legt ein Verfahren gemäss den Regeln für die Wahlen in die eidg. Gerichte nahe.

5. Kapitel: Bestätigung von Wahlen

Art. 140

siehe Aktualisierung Art. 140

[1] Die Bundesversammlung nimmt die ihr durch das Gesetz übertragenen Bestätigungen von Wahlen vor.

[2] Eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung begutachtet die Wahl, mit Ausnahme der Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Die Kommission kann zu diesem Zweck die zu bestätigende Person und eine Vertretung des Wahlorgans anhören. Die Kommission beantragt der Vereinigten Bundesversammlung Bestätigung oder Nichtbestätigung der Wahl.

[3] Die Vereinigte Bundesversammlung entscheidet in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder über Bestätigung oder Nichtbestätigung der Wahl. Lehnt sie ab, so muss das Wahlorgan eine neue Wahl vornehmen.

[1] L'Assemblée fédérale procède aux confirmations de nominations qui lui incombent en vertu de la loi.

[2] Une commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) examine la nomination à confirmer, à l'exception de celle du secrétaire général de l'Assemblée fédérale. A cet effet, la commission peut entendre la personne concernée et une délégation de l'organe de nomination. Elle propose à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de confirmer ou non la nomination.

[3] L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) décide à la majorité des votants de confirmer ou non la nomination proposée; elle vote à bulletin secret. Si elle refuse de confirmer la nomination, l'organe compétent procède à une nouvelle nomination.

[1] L'Assemblea federale procede alle conferme di elezioni demandatele per legge.

[2] Una commissione dell'Assemblea federale plenaria dà il proprio preavviso sull'elezione, eccettuata quella del segretario generale dell'Assemblea federale. La commissione può a tal fine sentire la persona interessata e una rappresentanza dell'organo che l'ha eletta. La commissione propone all'Assemblea federale plenaria di confermare o no l'elezione.

[3] L'Assemblea federale plenaria decide a scrutinio segreto, a maggioranza dei membri votanti, circa la conferma o non conferma dell'elezione. In caso di mancata conferma, l'organo eleggente deve procedere a una nuova elezione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Keine Regelung des Verfahrens bis 2002	1
2. Die ersten Anwendungsfälle vor dem Erlass des ParlG	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Bisher drei gesetzlich vorgesehene Fälle	5

Note
2. Begutachtung durch eine Kommission 7
3. Ja-/Nein-Entscheid mit einfachem Mehr 10

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3591 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Keine Regelung des Verfahrens bis 2002

1 Gemäss Art. 168 Abs. 2 BV kann das Gesetz die BVers ermächtigen, weitere Wahlen zu bestätigen. Gemäss RHINOW/SCHEFER erhalten die Gewählten damit «eine erhöhte demokratische Legitimation, ohne aber auf die Stufe der obersten Bundesbehörden gehoben zu werden» (RHINOW/SCHEFER, Verfassungsrecht, 453). Das parlamentarische Verfahren hierzu war bis zum Erlass des ParlG allerdings nicht geregelt. Das erstaunt auch nicht, gab es doch erst kurz vor Erlass des ParlG in den Jahren 2000 und 2001 die ersten beiden Fälle einer Bestätigung einer Wahl durch die BVers.

2. Die ersten Anwendungsfälle vor dem Erlass des ParlG

2 Am 1.9.1999 trat eine Revision des Finanzkontrollgesetzes in Kraft, welche in Art. 2 Abs. 2 vorsah, dass die durch den BR vorgenommene Wahl des Direktors der EFK durch die BVers zu bestätigen ist (AS 1999 1806). Die Bestimmung kam erstmals am 12.12.2001 zur Anwendung, als die VBVers die vom BR am 12.9.2001 vorgenommene Wiederwahl des Direktors mit 174 zu 7 Stimmen bestätigte. Gemäss dem Berichterstatter des Büros waren verschiedene Organe bei der Vorbereitung dieser Bestätigung beteiligt gewesen: «La Délégation des finances, les Commissions des finances et les Bureaux des deux Conseils vous prient de bien vouloir approuver la décision du Conseil fédéral et ratifier la nomination [...]» (AmtlBull NR [VBVers] 2001 2027).

3 Nachdem in der neuen BV in Art. 155 die PD der BVers unterstellt worden waren, musste die Wahl des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin gesetzlich geregelt werden. Die vorberatende Kommission schlug eine Wahl durch die VBVers vor (*99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4840]). Die Räte entschieden sich dann aber für eine Wahl durch die KoKo und für eine Bestätigung durch die VBVers (AmtlBull StR 1999 615; AmtlBull NR 1999 2052; vgl. Art. 37 Abs. 1 Bst. d ParlG). Somit hatte die VBVers am 8.3.2000 erstmals eine Bestätigung einer Wahl vorzunehmen, nachdem die KoKo am 18.2.2000 eine neue Generalsekretärin gewählt hatte. Der Präsident der VwD erläuterte der Versammlung, wie die VwD das Geschäft vorbereitet und eine Auswahl von vier Personen unterbreitet hatte, worauf die KoKo die Wahl vornahm. Die Bestätigung durch die VBVers erfolgte mit 173 zu 16 Stimmen (AmtlBull NR [VBVers] 2000 470).

4 Vor Erlass des ParlG existierten also bereits zwei gesetzliche Bestimmungen, welche die Bestätigung einer Wahl durch die BVers vorsahen. In einem speziellen Art. 140 des neuen ParlG wurde das Verfahren hierfür generell geregelt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Bisher drei gesetzlich vorgesehene Fälle

Seit Erlass des ParlG ist noch ein dritter Anwendungsfall hinzugekommen: Seit der Änderung des DSG vom 19.3.2010 sieht Art. 26 Abs. 1 neu vor, dass die vom BR vorgenommene Wahl des EDÖB durch die BVers zu bestätigen ist (AS 2010 3418). Das geschah erstmals am 15.6.2011 (AmtlBull NR [VBVers] 2011 1306). **5**

Bei der Erarbeitung von Art. 140 ging man davon aus, dass die Bestimmung eine grössere Bedeutung erlangen würde, wenn nach einer allfälligen Regierungsreform vom BR gewählte Staatssekretäre zu bestätigen wären (BBl 2001 3592). Inzwischen ist eine derartige Reform in weite Ferne gerückt, womit Art. 140 auf wenige Fälle beschränkt bleibt. **6**

2. Begutachtung durch eine Kommission

Art. 140 Abs. 2 sieht vor, dass eine Kommission der VBVers die Wahl begutachtet. In den beiden seit Inkraftsetzung des ParlG vorgenommenen Bestätigungen hat die VBVers diese Aufgabe der GK übertragen, welche der VBVers jeweils einen Bericht unterbreitete. In diesen Berichten wird die Einsetzung der GK damit begründet, «dass es am effizientesten sei, eine bereits existierende Kommission der [VBVers] mit der Begutachtung […] zu beauftragen» (Bericht GK 27.9.2007 [AmtlBull NR [VBVers] 2007 1752]; Bericht GK 25.5.2011 [AmtlBull NR [VBVers] 2011 1306]). Somit wurde darauf verzichtet, eine spezielle Kommission einzusetzen, wie das bei der Schaffung des ParlG noch die Idee war.[1] **7**

In beiden Fällen machte die GK nicht von ihrem in Art. 140 Abs. 2 verankerten Recht Gebrauch, d.h. sie hörte weder die gewählte Person noch eine Vertretung des Wahlorgans an. Das mag damit zusammenhängen, dass es sich jeweils um eine Wiederwahl handelte. Die GK zog es deshalb vor, die Präsidenten jener parlamentarischen Organe zu konsultieren, welche in häufigem Kontakt mit der wiederzuwählenden Person standen: Im Falle des Direktors EFK waren das die Präsidenten der beiden FK und der FinDel (AmtlBull NR [VBVers] 2007 1752), im Falle des EDÖB die Präsidenten der beiden GPK und der GPDel (AmtlBull NR [VBVers] 2011 1306). Gemäss Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 sollte die Vorbereitung durch eine Kommission «eine möglichst sachbezogene Beurteilung» durch die VBVers ermöglichen und verhindern, dass die Bestätigungen entweder zu einer Formsache oder durch parteipolitische Überlegungen dominiert werden (BBl 2001 3592). **8**

Geht es um die Bestätigung der Wahl des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin der BVers, so ist eine Vorberatung durch eine Kommission unnötig: Diese Wahl wird nicht durch eine andere Behörde, sondern durch ein Organ der BVers vorgenommen. In der Praxis erstattet der Präsident der VwD der VBVers mündlich Bericht über die von der VwD vorgenommene Wahlvorbereitung sowie die durch die KoKo vorgenommene Wahl (AmtlBull NR [VBVers] 2007 2102 und 2012 2293). **9**

1 Die SPK-NR schrieb in ihrem Bericht vom 1.3.2001, dass es wohl am zweckmässigsten sei, die Kommission aus Mitgliedern der fachlich zuständigen Kommissionen – im Falle der Bestätigung des Direktors der EFK z.B. aus Mitgliedern der FK – zusammenzusetzen (BBl 2001 3592).

3. Ja-/Nein-Entscheid mit einfachem Mehr

10 Die VBVers nimmt selbst keine Wahl vor, sondern sie fällt einen Beschluss, ob sie einer Wahl zustimmt oder nicht. Die Mitglieder der VBVers können somit nur «ja» oder «nein» auf ihren Stimmzettel schreiben oder ihn leer lassen. Im Gegensatz zu Wahlen braucht es denn auch nur das einfache Mehr.[2] Da es sich aber um Personen handelt, ist eine geheime Abstimmung durchzuführen. Die VBVers kann keine neuen Namen ins Spiel bringen: Lehnt sie eine Wahl ab, muss das Wahlorgan eine neue Wahl vornehmen.

2 Dass bei der Bestätigung des EDÖB am 15.6.2011 im AmtlBull das absolute Mehr angegeben wurde, ist deshalb ein Fehler (AmtlBull NR [VBVers] 2011 1306).

6. Kapitel: Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

Art. 140*a*

[1] Die Bundesversammlung beschliesst über Anträge auf Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers.

[2] Antragsberechtigt sind das Büro der Vereinigten Bundesversammlung und der Bundesrat.

[3] Eine Amtsunfähigkeit ist anzunehmen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

a. 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.

b. Dieser Zustand wird voraussichtlich lange Zeit andauern.

c. Die betreffende Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben.

[4] Die Vereinigte Bundesversammlung fällt ihren Beschluss spätestens in der auf die Einreichung des Antrags folgenden Session.

[5] Mit der Feststellung der Amtsunfähigkeit entsteht eine Vakanz.

[1] L'Assemblée fédérale statue sur les propositions visant à constater l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction.

[2] Seuls le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou le Conseil fédéral peuvent déposer de telles propositions.

[3] L'incapacité est admise lorsque les conditions suivantes sont réunies:

a. la personne concernée n'est manifestement plus en mesure d'exercer sa fonction en raison de graves problèmes de santé ou d'autres motifs l'empêchant d'occuper son poste;

b. cette situation est vraisemblablement appelée à durer;

c. la personne concernée n'a pas démissionné en bonne et due forme dans un délai raisonnable.

[4] L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) statue au plus tard pendant la session qui suit le dépôt de la proposition.

[5] La constatation de l'incapacité d'une personne à exercer sa fonction entraîne la vacance de son siège.

[1] L'Assemblea federale decide in merito alle proposte di accertamento dell'incapacità di un membro del Consiglio federale o del cancelliere della Confederazione di esercitare la carica.

[2] La proposta di accertamento può essere presentata solo dall'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria e dal Consiglio federale.

[3] L'incapacità è presunta se sono adempiute le tre condizioni seguenti:

a. la persona interessata non è manifestamente più in grado di esercitare la carica per gravi problemi di salute o perché impossibilitata a tornare al posto di lavoro;

b. questo stato è destinato verosimilmente a durare a lungo;

c. la persona interessata non ha rassegnato validamente le dimissioni entro un congruo termine.

[4] L'Assemblea federale plenaria decide al più tardi nella sessione successiva alla presentazione della proposta.

[5] L'accertamento dell'incapacità produce la vacanza del seggio.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Der Fall Bourgknecht	1
2. Anstoss für eine Regelung: Die pa.Iv. Hochreutener	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Für wen gilt die Regelung?	4
2. Feststellung der Amtsunfähigkeit durch die VBVers	5
3. Wer darf Antrag stellen?	6
4. Voraussetzungen für die Feststellung einer Amtsunfähigkeit	7
5. Zeitlicher Ablauf	12

Materialien

05.437 Pa.Iv. Handlungsunfähige Bundesräte: Prot. SPK-NR 4.7.2006; Prot. SPK-StR 28.8.2006; Medienmitteilung SPK-NR 5.7.2006; Prot. SPK-NR 19.4.2007.
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1886 ff.); Stellungnahme BR 16.4.2008 (BBl 2008 3177 ff. insb. 3179); AmtlBull NR 2008 868 ff.; AmtlBull StR 2008 720 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff., insb. 730).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 132.

I. Entstehungsgeschichte

1. Der Fall Bourgknecht

1 Was passiert, wenn ein Mitglied des BR nicht mehr in der Lage ist, sein Rücktrittsschreiben zu verfassen, wie 1962 der damalige BR Bourgknecht? Nach zweieinhalbjähriger Amtstätigkeit erlitt der Freiburger im Mai 1962 einen schweren Schlaganfall. Die Verschlechterung seines Gesundheitszustandes bewog seine Familienangehörigen schliesslich dazu, stellvertretend seinen Rücktritt auf Ende September 1962 zu erklären. Bourgknecht erholte sich nicht mehr und verstarb am 23.12.1964 (ALTERMATT, Bundesräte, 85 und 486).

2. Anstoss für eine Regelung: Die pa.Iv. Hochreutener

Dass Familienangehörige stellvertretend den Rücktritt eines Mitglieds des BR bekanntgeben, vermag nicht zu befriedigen. Gemäss der Lehre ergibt sich zwar aus der Wahlzuständigkeit der BVers die Kompetenz zur Amtsenthebung, «falls ein Mitglied die Wahlvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder die Fähigkeit zur Ausübung des Amtes, bspw. aus gesundheitlichen Gründen, verloren hat» (EHRENZELLER, Art. 175, N 22). Für das konkrete Vorgehen der BVers gab es jedoch keine Regelung; ebenso wenig waren die Gründe für eine Amtsenthebung geregelt. NR Norbert Hochreutener (CVP/BE) erachtete diesen Zustand als problematisch und reichte am 5.10.2005 eine pa.Iv. *(05.437)* ein, mit welcher er die Regelung solcher Fälle verlangte. Die SPK-NR gab der pa.Iv. am 4.7.2006 mit 15 zu 6 Stimmen Folge (Prot. SPK-NR 4.7.2006); die SPK-StR stimmte am 28.8.2006 mit 10 zu 1 Stimmen zu (Prot. SPK-StR 28.8.2006). In der Medienmitteilung verwies die SPK-NR auf den hirntoten israelischen Premierminister Sharon und sie vertrat die Ansicht, dass das Verfahren nicht erst dann geregelt werden sollte, wenn in der Schweiz ein konkreter analoger Fall vorliege (Medienmitteilung SPK-NR 5.7.2006). **2**

Die von der SPK-NR erarbeiteten Bestimmungen zur Umsetzung der pa.Iv. Hochreutener fanden schliesslich Eingang in die Vorlage *07.400*, in welcher verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts vorgeschlagen wurden (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1869]). Die neuen Bestimmungen wurden in das ParlG aufgenommen, da sie eine Entscheidungskompetenz der VBVers vorsehen. Der neue Art. 140*a* und die Änderung von Art. 133 Abs. 1 fanden am 3.10.2008 Eingang ins ParlG und sind seit 2.3.2009 in Kraft. **3**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Für wen gilt die Regelung?

Art. 140*a* Abs. 1 definiert den Geltungsbereich der Regelung. Sie gilt für die Mitglieder des BR sowie für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, nicht jedoch für Mitglieder der eidg. Gerichte. Die Amtsenthebung von Mitgliedern der erstinstanzlichen BGer durch die VBVers ist in den Art. 10 des VGG und Art. 21 des StBOG geregelt. Für die letztinstanzlichen Richterinnen oder Richter hingegen sieht das BGG keine Regelung vor. Offenbar wollte man die unabhängige Stellung des BGer als oberste richterliche Instanz nicht antasten. Bei 38 ordentlichen und 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern fällt auch ein Ausfall nicht so ins Gewicht wie beim siebenköpfigen BR. So wurde auch bei der Schaffung von Art. 140*a* ParlG darauf verzichtet, die Mitglieder des BGer einzubeziehen (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1886]). **4**

2. Feststellung der Amtsunfähigkeit durch die VBVers

Da die VBVers Wahlorgan der Mitglieder des BR und der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers ist, ist sie auch das richtige Organ zur Feststellung der Amtsunfähigkeit. Durch die Zuständigkeit der VBVers wird auch der Ausnahmecharakter eines solchen Entscheides betont (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1886]). **5**

3. Wer darf Antrag stellen?

Bei der Erarbeitung von Art. 140*a* war einzig die Frage umstritten, wer Antrag auf Feststellung der Amtsunfähigkeit stellen darf. Die SPK-NR schlug vor, dass dies das Büro der VBVers und der BR sein sollten. Die Antragsstellung sollte auf diese beiden Organe beschränkt bleiben, damit nicht parteipolitisch motivierte Anträge gestellt werden kön- **6**

nen. Nach Ansicht der SPK-NR garantiert die Zusammensetzung des Büros (die dreiköpfigen Präsidien beider Räte; s. Art. 39 ParlG) eine sachliche Beurteilung (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1887]). Der BR war hingegen der Ansicht, dass er als betroffenes Gremium am besten beurteilen könne, ob ein Kollege oder eine Kollegin das Amt in absehbarer Zeit wieder aufnehmen könne oder nicht. Der BR sei schliesslich aufgrund der Bestimmungen im RVOG (Art. 22 und Art. 31) auch für die Stellvertreterregelungen zuständig (Stellungnahme BR 16.4.2008 [BBl 2008 3179]). Beide Räte sprachen sich jedoch einstimmig für die von der SPK-NR vorgeschlagene Lösung aus, wonach neben dem BR auch das Büro der VBVers Antrag stellen können soll: Wenn dem Parlament die Entscheidungskompetenz zusteht, dann sollte auch aus seinen Reihen der Antrag gestellt werden können, diese Kompetenz wahrzunehmen (AmtlBull NR 2008 868, AmtlBull StR 2008 720).

4. Voraussetzungen für die Feststellung einer Amtsunfähigkeit

7 In Art. 140a Abs. 3 sind die Umstände definiert, bei deren Vorliegen eine Amtsunfähigkeit anzunehmen ist. Zum einen können schwerwiegende gesundheitliche Probleme eine Magistratsperson an der Amtsausübung hindern, zum anderen aber auch «Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren».

8 Bei den gesundheitlichen Problemen dachte man gemäss Kommissionsbericht «an gravierende Ursachen physischer oder psychischer Art wie z.B. körperliche Krankheit, Geisteskrankheit, schwerste Depression, Demenz oder Verlust des Bewusstseins» (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1887]). Es wurde bewusst nicht an die noch engere Definition der zivilrechtlichen Handlungsunfähigkeit (Art. 17 ZGB) angeknüpft. Die VBVers soll im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei entscheiden können, ohne sich an eine gerichtliche Rechtsprechung gebunden zu fühlen.

9 Die Diskussionen in der SPK-NR haben rasch ergeben, dass neben gesundheitlichen Gründen auch noch andere Gründe zu einer Amtsunfähigkeit führen können. Dabei wurde insb. an das Verschollensein aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer Entführung gedacht. In diesem Zusammenhang wurde in der Kommission verschiedentlich der «Tsunami» von 2006 in Asien erwähnt (Prot. SPK-NR 19.4.2007). Auch hier ist jedoch nicht eine Verschollenenerklärung gemäss Art. 35 ff. ZGB Voraussetzung. Die für eine solche Erklärung einzuhaltenden Fristen würden eine zu lange Vakanz im BR bedingen (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1888]). Die Formulierung in Abs. 3 Bst. a ist bewusst offen gewählt: Auch eine rechtskräftige Verurteilung einer Magistratsperson zu einer unbedingten Gefängnisstrafe würde wohl als «Einwirkung», welche die betroffene Person hindert, «an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren», qualifiziert werden.

10 Es reicht nicht, dass die Magistratsperson aufgrund gesundheitlicher Gründe oder sonstiger Einwirkungen an der Amtsausführung gehindert wird, um Amtsunfähigkeit zu beschliessen. Es muss davon ausgegangen werden können, dass dieser Zustand «voraussichtlich lange Zeit» andauern wird. Ein vorübergehender gesundheitlicher Ausfall kann durch Stellvertretung abgedeckt werden. Die Definition von «voraussichtlich langer Zeit» liegt bei der VBVers.

11 Schliesslich soll ein Feststellungsbeschluss nur gefällt werden, wenn die betreffende Person innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben hat. Es liegt an der VBVers zu beurteilen, ob eine «angemessene Frist» eingehalten worden ist.

5. Zeitlicher Ablauf

BR und VBVers sollten aus Respekt vor der betroffenen Person mit der Einreichung des Antrags etwas zuwarten. Ist der Antrag jedoch eingereicht, hat die VBVers gemäss Art. 140*a* Abs. 4 spätestens in der folgenden Session zu entscheiden. Die Formulierung ermöglicht auch die Einberufung einer Sondersession, damit die Vakanz allenfalls bereits in der folgenden ordentlichen Session besetzt werden könnte. Ziel der Regelung ist es letztlich, längere Unterbesetzungen des BR zu vermeiden. In Abs. 5 wird deshalb klar gestellt, dass durch die Feststellung der Amtsunfähigkeit eine Vakanz entsteht, die gem. Art. 133 ParlG zu besetzen ist. **12**

7. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat

1. Kapitel: Vorlagen des Bundesrates

Art. 141

Botschaften zu Erlassentwürfen

[1] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

[2] In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substanzielle Angaben dazu möglich sind:

a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;

b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;

c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;

d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;

e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;

f. die personellen und die finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung, der Einfluss auf die Finanzplanung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;

g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;

h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung;

i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann.

Message accompagnant un projet d'acte

[1] Lorsqu'il soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message.

[2] Dans son message, le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. D'autre part, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il fait notamment le point sur:

a. les bases légales ou constitutionnelles sur lesquelles le projet se fonde, ses effets sur les droits fondamentaux, sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen;

b. les compétences que le projet prévoit de déléguer;

c. les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral;

d. les modalités de mise en œuvre du projet, l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et les possibilités de mise en œuvre qui ont été examinées au stade préliminaire de la procédure législative;

e. l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition;

f. les conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons et des communes, les modalités de son financement, les incidences qu'il a eues ou aura sur la planification financière, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées;

g. les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet ainsi que ses conséquences pour les générations futures;

h. les relations du projet avec le programme de la législature;

i. les conséquences que le projet aura sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes.

Messaggi a sostegno di disegni di atti legislativi

[1] Il Consiglio federale sottopone i suoi disegni di atti legislativi all'Assemblea federale corredandoli di un messaggio esplicativo.

[2] Nel messaggio il Consiglio federale motiva il disegno di atto legislativo e, per quanto necessario, commenta le singole disposizioni. Inoltre, per quanto siano possibili indicazioni sostanziate, illustra in particolare:

a. la base giuridica, le ripercussioni sui diritti fondamentali, la compatibilità con il diritto di rango superiore e il rapporto con il diritto europeo;

b. le deleghe di competenza previste nel disegno di legge;

c. i punti di vista e le alternative discusse nella procedura preparlamentare, nonché il relativo parere dell'Esecutivo;

d. la prevista realizzazione del disegno, la prevista valutazione della realizzazione medesima e l'esame dell'idoneità all'attuazione nella procedura preparlamentare;

e. la compatibilità tra i compiti e le finanze;

f. le ripercussioni dell'atto legislativo e della sua esecuzione a livello finanziario e di effettivo del personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, nonché le modalità di copertura dei costi, l'influsso sulla pianificazione finanziaria e il rapporto costi-utilità;

g. le ripercussioni sull'economia, sulla società, sull'ambiente e sulle future generazioni;

h. il rapporto del disegno di atto legislativo con il programma di legislatura;

i. le ripercussioni sulla parità dei sessi.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis 2002 1
2. ParlG 5

Note

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 7
1. Abs. 1 7
a) Allgemeines; Begriff der «Botschaft»; Adressat 7
b) Weitere Adressaten der Botschaften des BR 12
2. Abs. 2 14
3. Zusatzbotschaften 27
4. Statistik 33

Materialien

Bis 1902: Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff., insb. 391).
6951 Mo. Kommission-StR. Gesamtrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes: StenBull StR 1956 202 ff.; StenBull NR 1956 678 f.
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1482 ff.); Prot. Kommission-NR 9./10.5.1960; Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960; Prot. Kommission-NR 23./24.1.1960; StenBull NR 1961 248 ff., 287 ff.; Prot. Kommission StR 24./25.8.1961; StenBull StR 1961 258; Prot. Kommission-NR 30./31.1.1962; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11784 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz. Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822); Stellungnahme BR 31.10.1973 (BBl 1973 II 876); Prot. erweitertes Büro-NR, 28./29.8.1972; Prot. erweitertes Büro-NR 28.4.1973; AmtlBull NR 1973 1671; Prot. erweitertes Büro-StR 29.1.1974; AmtlBull StR 1974 25 ff., 69 ff., 84 ff.; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff., insb. 1054).
76.222 Pa.Iv. Weber-Arbon. Regierungsrichtlinien und Finanzplanung: Bericht Kommission-NR 16.5.1978 (BBl 1978 II 95); Stellungnahme BR 25.9.1978, (BBl 1978 II 853); AmtlBull NR 1976 1613; AmtlBull NR 1978 1809; AmtlBull StR 1979 2; Änderung GVG 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118), Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337); Prot. Unterkommission 1 NR 8.7.1981; Prot. Unterkommission 1 NR 12.10.1981; AmtlBull NR 1983 71; Prot. StR Kommission 12.9.1983; AmtlBull StR 1983 481; AmtlBull NR 1983 1798; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff., insb. 775).
85.227 Pa.Iv. Meier Josi Sozialversicherungsrecht: Bericht Kommission-StR 27.9.1990 (BBl 1991 II 185); Stellungnahme BR 17.4.1991 (BBl 1991 II 910); Stellungnahme BR 17.8.1994 (BBl 1994 V 921); AmtlBull NR 1999 1241 und 1244; Bericht SGK-NR 26.3.1999 (BBl 1999 4523); BG vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) (AS 2002 3371).
86.069 Subventionsgesetz: Botschaft BR 15.12.1986 (BBl 19871 369); AmtlBull NR 1989 338; AmtlBull NR 1989 433 AmtlBull StR 1990 9; Subventionsgesetz vom 5.10.1990 (AS 1991 857).
86.226 Pa.Iv. Büro-StR. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Bericht erweitertes Büro-StR 19.6.1986 (BBl 1986 II 1381); Stellungnahme BR 17.9.1986 (BBl 1986 III 196); AmtlBull StR 1986 500; AmtlBull NR 1987 1838; AmtlBull StR 1988 429; AmtlBull NR 1989 123.
95.013 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse: Botschaft BR 15.2.1995 (BBl 1995 II 521); BG über die technischen Handelshemmnisse vom 6.10.1995 (AS 1996 1725).
96.456 Pa.Iv. Rhinow. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: Bericht SPK-StR 15.2.1999 (BBl 1999 2761); Stellungnahme BR 31.3.1999 (BBl 1999 3411); Prot. SPK-StR 14.4.1997; Prot. SPK-StR 12.5.1998; Prot. SPK-StR 17.8.1998; Prot. SPK-StR 15.2.199; AmtlBull StR 1999 305; Prot. SPK-NR 11./12.11.1999; AmtlBull NR 1999 2600; Änderung GVG 22.12.1999 (AS 2000 2093).
99.419 Pa.Iv. SPK-NR. GVG. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 5979); Prot. SPK-NR 6./7.5.1999; AmtlBull NR 1999 1090; Prot. SPK-StR 28.6.1999; AmtlBull StR 1999 612; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 16./17.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3592 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 1.3.2001 (BBl 2001 5428 ff.; insb. 5456); Prot. SPK-NR 6.9.2001; AmtlBull NR 2001 1335; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Prot. SPK-

StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 7; Prot. SPK-NR 30.5.2002; AmtlBull NR 2002956; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.02.08 (BBl 2008 1869); Stellungnahme BR 16.8.2008 (BBl 2008 3177); AmtlBull NR 2008 855; AmtlBull StR 2008 712; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 181, in: Biaggini, Kommentar BV, 806 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 181); BIAGGINI, «Präventive Rechtskontrolle» – Hintergrund, Inhalt, Folgerungen, in: LeGes 2010. H. 3, 309 ff. (zit. BIAGGINI, Rechtskontrolle); DUBAS/WACHTER, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, in: LeGes 2010, H. 2, 187 ff. (zit. DUBAS/WACHTER, Nachhaltigkeitsbeurteilung); EICHENBERGER/SCHINDLER, Art. 102, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER/SCHINDLER, Art. 102); HAUSHEER/JAUN, Die Einleitungsartikel des ZGB: Art. 1–10 ZGB, Bern 2003 (zit. HAUSHEER/JAUN, Einleitungsartikel); KELLER LÄUBLI, Zur Gesetzesevaluation in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie 2011, H. 2, 18; G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013; RIEMER, Die Einleitungsartikel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 1–10 ZGB), Bern 2003 (zit. RIEMER, Einleitungsartikel); ROTACH, Zugang zu den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens, in: LeGes 2008, H. 2, 245 ff.; ROTACH/SCHÄRER, Änderungen von Botschaften und Erlassentwürfen durch den Bundesrat (Abgrenzung zwischen Botschaft, Zusatzbotschaft und Einzelantrag des Bundesrats), in: LeGes 2009, H. 1, 9 ff. (zit. ROTACH/SCHÄRER, Änderungen); SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz, Bern 2008 (zit. SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz); SÄGESSER, Zusatzbotschaften an die eidgenössischen Räte, in: SJZ 2008, H. 104, 309 ff. (zit. SÄGESSER, Zusatzbotschaften).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2002

1 Gestützt auf sein in der BV verankertes Initiativrecht (Art. 90 Ziff. 4 BV1848; Art. 101 Ziff. 4 BV 1874; Art. 181 BV) unterbreitete der BR der BVers seit 1848 seine Entwürfe zu ihren Erlassen mit Erläuterungen. In Letzteren begründete und kommentierte er die Entwürfe. Die Terminologie war zu Beginn uneinheitlich. Teilweise wurden die Erläuterungen als Bericht oder als Botschaft bezeichnet. Erst im GVG vom 9.10.1902 wird der Begriff der Botschaft erstmals erwähnt. In Art. 18 heisst es, dass den Mitgliedern der Räte «die wichtigen Botschaften, wenn immer möglich, acht Tage vor Beginn der Session zugestellt werden» sollen.

2 Im GVG vom 23.3.1962 wurden in Art. 43 erstmals Vorgaben zum *Inhalt* der Botschaft gesetzlich verankert. Der BR wurde verpflichtet, in den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussentwürfen in einem besonderen Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung zu nehmen. Mit der Änderung des GVG vom 14.3.1974 wurde Art. 43 GVG 1962 präzisiert und ergänzt. Es wurden detaillierte Angaben zur Vereinbarkeit der Vorlagen mit BV und Gesetzen verlangt. Ferner wurde ein neuer Abs. 2 eingefügt, mit dem der BR dazu verpflichtet wurde, die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlagen zu beleuchten. Abs. 2 wurde später mit dem BG vom 22.6.1979 über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan (AS 1979 1318) präzisiert.

3 Im Rahmen der Parlamentsreform *(78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform)* wurde Art. 43 GVG 1962, der sich mit der Botschaft des BR befasste, total revidiert. Gemäss der GVG-Revision vom 23.8.1984 hatte der BR neu in seinen Botschaften das Verhältnis der Vorlage zu den Richtlinien der Regierungspolitik sowie zum Finanzplan zu erläutern (Abs. 1). Abs. 3 enthielt detaillierte Vorgaben zu den finanziellen Auswirkungen der Erlassentwürfe. Ferner wurde dem BR vorgeschrieben, Botschaften und Berichten eine kurze Übersicht voranzustellen (Abs. 4).

Mit drei Änderungen *(86.069 Subventionsgesetz; 95.013 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse; 85.227 Pa.Iv. Meier Josi Sozialversicherungsrecht)* wurde der Katalog von Art. 43 Abs. 3 GVG 1962 über die zu beschreibenden Auswirkungen der Vorlagen ergänzt. 1999 musste Art. 43 GVG 1962 an die neuen Erlassformen der BV angepasst werden *(99.419 Pa.Iv. SPK-NR. GVG. Anpassungen an die neue BV)*. Im gleichen Jahr wurde der BR mit Abs. 2bis gesetzlich verpflichtet, die Vollzugstauglichkeit der Vorlagen darzulegen *(96.456 Pa.Iv. Rhinow. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes)*. **4**

2. ParlG

Mit der Schaffung des ParlG *(01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz)* wurde Art. 43 GVG 1962 in Art 141 ParlG überführt, wobei die neue Bestimmung inhaltlich weitgehend unverändert blieb. Art. 43 GVG 1962 war aber wegen der vielen Teilrevisionen seit der Verabschiedung des GVG sehr unübersichtlich geworden. Art. 141 ParlG wurde daher redaktionell vollständig neu dargestellt (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3592] sowie Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5456]). **5**

Am 2.3.2009 trat mit der Vorlage 07.400 *(Pa.Iv. SPK-NR Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen)* eine geringfügige Änderung von Art. 141 ParlG in Kraft. In Abs. 2 Bst. g wurde ergänzt, dass die Botschaft neben den Auswirkungen des Erlassentwurfes auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt auch jene auf künftige Generationen beleuchten soll. **6**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Allgemeines; Begriff der «Botschaft»; Adressat

Gemäss Art. 141 Abs. 1 ist der BR verpflichtet, der BVers seine Entwürfe zu ihren Erlassen immer zusammen mit einer Botschaft zu unterbreiten. Mit der Botschaft hat der BR die BVers darüber zu informieren, was er vorschlägt, welche politischen Ziele er mit dem Erlassentwurf verfolgt und welche Probleme gelöst werden sollen (vgl. Art. 141 Abs. 2). Botschaften können somit als Erläuterungen zu Erlassentwürfen bezeichnet werden, die der BR der BVers unterbreitet (Sägesser, Zusatzbotschaften, 309). Festzuhalten ist dabei, dass nach Art. 71 ParlG der Erlassentwurf der Beratungsgegenstand ist und nicht die Botschaft. **7**

Mit der Unterbreitung von Erlassentwürfen zusammen mit einer Botschaft zuhanden der BVers nimmt der BR sein in Art. 181 BV verankertes Initiativrecht wahr (Sägesser, Zusatzbotschaften, 309). Dabei handelt es sich einerseits um eine Befugnis des BR, der BVers Vorlagen zu unterbreiten. Andererseits können die BV (z.B. Art. 183 BV) oder ein Gesetz (z.B. Art. 97 ParlG) den BR auch dazu verpflichten, der BVers einen Erlassentwurf vorzulegen. Zudem kann die BVers den BR verbindlich mit der Unterbreitung einer Vorlage beauftragen (Art. 171 BV; Art. 120 ff. ParlG; Biaggini, Art. 181 N 4 ff.). Das Initiativrecht umfasst alle Formen von Erlassen der BVers, unabhängig davon, ob es sich um rechtsetzende oder nicht rechtsetzende Erlasse handelt (Eichenberger/Schindler, Art. 102 N 62). **8**

Wie in Art. 181 BV wird in Abs. 1 die Formulierung «Erlassentwurf» verwendet. Damit wird klargestellt, dass der BR der BVers ausformulierte Entwürfe unterbreiten muss; er **9**

kann hingegen nicht Vorschläge in der Form von allgemeinen Anregungen (vgl. Art. 107 und 115 ParlG) zusammen mit einer Botschaft vorlegen (BIAGGINI, Art. 181 N 10).

10 Die Botschaft des BR zu Erlassentwürfen richtet sich an die BVers (Art. 141 Abs. 1) und dient als Grundlage für die Beratungen in den Kommissionen und in den Räten. Der BR ist deshalb verpflichtet, den PD die Botschaft spätestens vierzehn Tage vor der Sitzung der vorberatenden Kommission zuzustellen (Art. 149 ParlG). Mit der Einreichung durch den BR bei der BVers werden die Erlassentwürfe in beiden Räten anhängig gemacht (Art. 71 Bst. a und Art. 72 Abs. 3 ParlG). Der BR kann seine von ihm zusammen mit einer Botschaft eingebrachten Erlassentwürfe nicht mehr zurückziehen (Art. 73 Abs. 3 ParlG).

11 Die Botschaften des BR werden zusammen mit den Erlassentwürfen – in der Regel wenige Wochen nach ihrer Verabschiedung – im BBl veröffentlicht (Art. 13 Abs. 1 Bst. a und Art. 16 Abs. 1 PublG). Sie sind somit in gedruckter oder in elektronischer Form erhältlich.

b) Weitere Adressaten der Botschaften des BR

12 Der BR stellt seine Botschaft oft unmittelbar nach ihrer Verabschiedung im Rahmen seiner Informationstätigkeit (Art. 10 und 10*a* RVOG) den Medien als Hintergrundinformation für die politische Berichterstattung zu.

13 Mit der Veröffentlichung der Botschaft wird eine wichtige Phase des Gesetzgebungsverfahrens für die Öffentlichkeit transparent gemacht. Sie gewährleistet, dass die Botschaft des BR als Bestandteil der Gesetzesmaterialien als allgemein zugängliche Quelle zur Entstehungsgeschichte für die rechtsetzenden, rechtsanwendenden und rechtsprechenden Instanzen sowie für Lehre und Forschung zur Verfügung steht. Bei der Rechtsanwendung spielen die Gesetzesmaterialien eine gewisse Rolle. Gemäss Bundesgericht (BGE 124 III 350, 352 E. 2b) fallen sie jedoch «nach der Rechtsprechung nur ins Gewicht, wenn sie angesichts einer unklaren gesetzlichen Bestimmung eine klare Antwort geben und im Gesetzeswortlaut Niederschlag gefunden haben. Zu beachten ist überdies, dass ihnen umso weniger Bedeutung zukommt, je weiter die Entstehung des Gesetzes zeitlich zurückliegt» (HAUSHEER/JAUN, Einleitungsartikel, N 145 ff.; RIEMER, Einleitungsartikel, Rz 54).

2. Abs. 2

14 Die Grundzüge des Inhalts einer Botschaft des BR sind gesetzlich vorgeschrieben. Art. 141 Abs. 2 enthält neben der Begründung des Erlassentwurfes und der Erläuterung der einzelnen Bestimmungen einen umfangreichen Katalog von Punkten, die der BR in seinen Botschaften i.d.R. behandeln muss. Der Botschaftsleitfaden der BK[1] konkretisiert als Hilfsmittel für die Bundesverwaltung Art. 141 Abs. 2; ebenso enthält dieser detaillierte Leitlinien zum Verfassen von Zusatzbotschaften (zu den Zusatzbotschaften vgl. unten N 27 ff.).

15 In der Botschaft legt der BR die Gründe dar, die ihn dazu veranlasst haben, der BVers den Erlassentwurf zu unterbreiten. Dazu gehört die Darstellung der Ausgangslage. Der BR hat namentlich zu schildern, weshalb Handlungsbedarf besteht, wo sich Probleme erge-

1 BK (Hrsg.), Botschaftsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2012, <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de> (4. 4. 2014) (zit. BK, Botschaftsleitfaden).

ben und wer vom BR welche Massnahmen verlangt. Auch soll er über allfällige Vorarbeiten wie über die Arbeit von Expertengruppen oder die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens informieren (vgl. Bst. c). Weiter stellt der BR die beantragte Neuregelung und die damit angestrebten Ziele vor. Dabei sind die Gründe darzustellen, die für den vorgelegten Erlassentwurf sprechen, und die Vorteile, die die gewählte Lösung gegenüber Alternativen hat (BK, Botschaftsleitfaden, 16; vgl. Bst. c).

16 Abs. 2 verpflichtet den BR, die einzelnen Bestimmungen des Erlassentwurfes zu kommentieren, sofern dies für das Verständnis nötig ist (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BBl 2001 5456]). Erläuterungen sind angebracht, wenn die Bestimmung nicht selbsterklärend ist oder offensichtlich unterschiedlich verstanden werden könnte. Das blosse Umschreiben des Inhaltes der Artikel mit etwas anderen Worten ist zu vermeiden. Die Kommentierung der Bestimmungen ist für die Beratungen in den Kommissionen und in den Räten wichtig und spielt später auch bei der Auslegung eine gewisse Rolle (vgl. oben N 13).

17 Daneben hat der BR Angaben zu den in Bst. a–i aufgezählten Bereichen zu machen. Die Aufzählung enthält aber nur die wichtigsten Punkte, weshalb der BR frei ist, weitere Themen abzuhandeln (BBl 2001 3592, 3594). Umgekehrt muss der BR nach Abs. 2 nur dort Erläuterungen anbringen, wo aussagekräftige Angaben möglich sind (BBl 2001 5456).

18 Nach Bst. a sind die rechtlichen Aspekte zu den Erlassentwürfen in der Botschaft zu begründen. Namentlich sind die Kompetenznormen in der BV und gegebenenfalls in den BG darzulegen. Bei Bedarf hat der BR die gewählte Erlassform zu begründen. Weiter sind die Auswirkungen auf die Grundrechte zu erläutern und allenfalls die Einschränkungen der Grundrechte gestützt auf Art. 36 BV zu begründen. Sie sind wegen ihrer Wichtigkeit in der Botschaft gesondert darzulegen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3593]). Der BR ist ferner verpflichtet, in der Botschaft die Vereinbarkeit der Erlassentwürfe mit dem Völkerrecht und ihr Verhältnis mit dem europäischen Recht zu beleuchten. Bestehen erheblich unterschiedliche Einschätzungen zur Vereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht und Völkerrecht, die in der Ämterkonsultation geäussert wurden oder in Lehre und Praxis vertreten werden, so stellt der BR diese in der Botschaft dar und beurteilt diese Differenzen (Bericht BR 5. 10. 2010 zur präventiven Rechtskontrolle [BBl 2010 2187]; Biaggini, Rechtskontrolle, 318). Nach der hier vertretenen Auffassung steht dabei der Nennung der Exponenten aus Lehre und Praxis von ausserhalb der Bundesverwaltung nichts im Wege. Anders verhält es sich bei der namentlichen Bezeichnung von bundesverwaltungsinternen Stellen und Personen. Der BR verabschiedet die Botschaft nach der Durchführung des Mitberichtsverfahrens als Kollegium. Es ist sinnvoll, dass der BR in seiner Botschaft die verschiedenen rechtlichen Auffassungen innerhalb der Bundesverwaltung in seiner Botschaft diskutiert. Das Kollegialprinzip nach Art. 177 BV bedeutet indessen auch, dass sich alle Mitglieder des BR nach innen und nach aussen hinter den Entscheid der BR stellen (Ehrenzeller, Art. 177 N 17). Eine namentliche Bezeichnung von bundesverwaltungsinternen Stellen und Personen, die den Mitgliedern des BR unterstellt sind und die andere Auffassungen vertreten, würde das Kollegialprinzip strapazieren, weshalb darauf zu verzichten ist.

19 Obwohl Bestandteil der rechtlichen Erläuterungen, wird die Pflicht zur Begründung einer Kompetenzdelegation in einem eigenen Bst. b vorgesehen. Namentlich ist die Ermächtigung des BR oder einer anderen Instanz zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht zu begründen. Davon nicht betroffen ist die Ermächtigung des BR zum Erlass von bloss vollziehendem Verordnungsrecht (BK, Botschaftsleitfaden, 29; vgl. Art. 182 Abs. 1 BV).

20 Bst. c sieht vor, dass der BR in seinen Botschaften über die Ergebnisse des vorparlamentarischen Verfahrens informiert und insb. die diskutierten Standpunkte und Alternativen darlegt. Neben den verwaltungsinternen Arbeiten oder den Arbeiten von verwaltungsexternen Experten handelt es sich dabei v.a. um die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens gestützt auf das VlG und von Konsultationen der Kantone im Rahmen des BG vom 22.12.1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1). Damit wird insb. gewährleistet, dass auch die BVers von den Ergebnissen der Vernehmlassungsverfahren Kenntnis erhält (SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz, Art. 8 N 12). Der BR muss seine Haltung zu den Ergebnissen des vorparlamentarischen Verfahrens darlegen und begründen. Insb. sollte er die Punkte offenlegen, die auch nach der Berücksichtigung des Ergebnisses des vorparlamentarischen Verfahrens strittig geblieben sind und wo im weiteren Verlauf mit Diskussionen und Gegenvorschlägen zu rechnen ist (BK, Botschaftsleitfaden, 16).

21 Bst. d hängt mit Bst. c zusammen. Dabei geht es in erster Linie um den Aspekt der Vollzugstauglichkeit der vorgeschlagenen Erlassentwürfe. Der BR hat die Ergebnisse der Abklärungen über die Vollzugstauglichkeit der Erlassentwürfe im vorparlamentarischen Verfahren darzulegen. Hinweise von verwaltungsexternen Stellen ergeben sich ebenfalls insb. aus dem Vernehmlassungsverfahren. Der BR skizziert daneben die geplante Umsetzung des Erlassentwurfes und informiert über vorgesehene Evaluationen (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constituionnel, Rz 1581).

22 Bst. e war im Entwurf der SPK-NR noch nicht enthalten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3593]) und wurde von der SPK-StR eingebracht (Prot. SPK-StR 30.1.2002; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 37). Nach Bst. e macht der BR Angaben über das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen. Damit sind Ausführungen über die Einbettung des Erlassentwurfes «in den Finanzplan und den Kontext der Schuldenbremse» gemeint (AmtlBull StR 2002 37, Votum StR Franz Wicki [CVP/LU]).

23 In Bst. f werden dem BR Vorgaben zu den Ausführungen über die personellen und finanziellen Auswirkungen der Erlassentwürfe und ihres Vollzugs, die Finanzierung, den Einfluss auf die Finanzplanung sowie das Verhältnis von Kosten und Nutzen gemacht; v.a. bei Erlassentwürfen von grosser finanzieller Tragweite können die Ausführungen zu diesem Punkt sehr umfangreich sein (vgl. auch BK, Botschaftsleitfaden, 21).

24 Bst. g verpflichtet den BR zu Erläuterungen über weitere Auswirkungen des Erlassentwurfes. Namentlich sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt sowie – i.S. einer Generationenverträglichkeitsprüfung – auf künftige Generationen darzulegen (BBl 2008 1889; vgl. DUBAS/WACHTER, Nachhaltigkeitsbeurteilung, 188).

25 Nach Bst. h hat der BR zu erläutern, ob der Erlassentwurf in der Legislaturplanung angekündigt worden ist oder nicht. Bei angekündigten Geschäften gibt der BR in der Botschaft die Fundstellen in der Botschaft zur Legislaturplanung sowie im BB zur Legislaturplanung an (BK, Botschaftsleitfaden, 24 f.). Bei nicht angekündigten Geschäften oder Geschäften, die der BR trotz anderslautendem Beschluss der BVers zur Legislaturplanung unterbreitet, legt der BR die Gründe dar, weshalb das Geschäft dringl. ist und trotzdem vorgelegt wird (BK, Botschaftsleitfaden, 26).

26 Bst. i beinhaltet den Auftrag an den BR, in der Botschaft die Auswirkungen der Erlassentwürfe auf die Gleichstellung von Frau und Mann zu beleuchten. Dabei spielen sowohl wirtschaftliche wie gesellschaftliche Aspekte eine Rolle. Inwiefern Bst. i gegenüber Bst. g eine eigenständige Bedeutung zukommt, ist offen. Bei einer künftigen Änderung von Art. 141 wäre deshalb die Integration von Bst. i in Bst. g zu prüfen.

3. Zusatzbotschaften

Bei der erstmaligen gesetzlichen Regelung der Botschaft des BR im GVG 1962 (vgl. oben N 2) wurde davon ausgegangen, dass der Begriff Botschaft nur verwendet werden soll, wenn der BR der BVers Erlassentwürfe mit Botschaft in Ausübung seines Initiativrechts unterbreitet. Schlägt der BR Änderungen oder Ergänzungen zu seinen Vorlagen vor, hat er dies in Form eines Berichts zu tun (Amtl Bull NR 1961 290, Votum NR Robert Bratschi [SP/BE]). In der Praxis hat sich im Verlaufe der Jahre für ergänzende Erlassentwürfe des BR indes der Begriff «Zusatzbotschaft» eingebürgert (vgl. ROTACH/SCHÄRER, Änderungen, 30; SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 311 FN 12). **27**

Die Zusatzbotschaft des BR wird weder in Art. 141 noch in einer anderen gesetzlichen Bestimmung ausdrücklich geregelt. In der Praxis werden analog die Bestimmungen zu den Botschaften angewendet: So macht der BR in der Zusatzbotschaft die Angaben nach Art. 141 Abs. 2; die Zusatzbotschaften werden analog zu den Botschaften nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a PublG im BBl veröffentlicht (ROTACH/SCHÄRER, Änderungen, 19). Der BR kann der BVers Erlasse mit Zusatzbotschaften frühestens nach der Anhängigmachung der Ursprungsbotschaft (Art. 72 Abs. 3 ParlG) und nur so lange unterbreiten, wie der ursprüngliche Erlassentwurf abgeändert werden kann (ROTACH/SCHÄRER, Änderungen, 12; SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 315). Es lassen sich zwei Kategorien von Zusatzbotschaften unterscheiden: **28**

Der BR unterbreitet der BVers im Rahmen eines hängigen Gesetzgebungsverfahrens gestützt auf sein Initiativrecht nach Art. 181 BV einen neuen Erlassentwurf, der die noch hängige Ursprungsvorlage ersetzen soll. Dabei handelt es sich um einen sowohl formell wie inhaltlich grösstenteils neuen Entwurf. Nach Rückweisungsbeschlüssen (s. Art. 75 N 6) werden der BVers häufig neue Erlassentwürfe mit Zusatzbotschaften unterbreitet.[2] Im Unterschied zu einer Botschaft wird kein neuer Beratungsgegenstand bei der BVers anhängig gemacht. Folgen die Kommissionen und die Räte dem BR, wird der ursprüngliche Erlassentwurf abgeschrieben (vgl. Art. 74 Abs. 6 ParlG); das Verfahren für den neuen Erlassentwurf beginnt von Neuem mit dem Eintreten. **29**

Sind die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu den ursprünglichen Erlassentwürfen hingegen punktueller Art, unterbreitet der BR diese mit einer Zusatzbotschaft gestützt auf sein Antragsrecht nach Art. 160 Abs. 2 BV. Die neuen Anträge des BR werden im laufenden Verfahren in der zuständigen Kommission und im zuständigen Rat direkt und ohne Eintretensbeschluss zusammen mit dem ursprünglichen Erlassentwurf beraten.[3] Von den Zusatzbotschaften mit Anträgen zu unterscheiden sind die Einzelanträge des BR oder von einzelnen Mitgliedern des BR, die in die Beratungen der Kommissionen und der Räte eingebracht werden (SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 311). Oft handelt es sich dabei um Änderungsvorschläge von erheblicher Tragweite.[4] Ferner ist vorgekom- **30**

2 Vgl. z.B. Zusatzbotschaft BR vom 27.10.2010 zur Änderung des BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit («BWIS II reduziert») (BBl 2010 7841); Zusatzbotschaft vom 13.10.2010 zur Regierungsreform (BBl 2010 7811); Zusatzbotschaften zur Bahnreform 2 (BBl 2007 2681; BBl 2011 911).

3 Vgl. z.B. Zusatzbotschaft vom 1.10.2010 zur Änderung des Bankengesetzes (Nachrichtenlose Vermögenswerte) (BBl 2010 7495); Zusatzbotschaft vom 14.6.2002 zur Änderung des Kartellgesetzes (Untersuchungen in Verfahren nach dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG) (BBl 2002 550).

4 Vgl. z.B. *01.023* Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202); *01.082* Botschaft zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht) (BBl 2002 3148); *02.060* Botschaft zur Än-

men, dass der BR der BVers Änderungsanträge mit Berichten vorlegte.[5] Um eine einheitliche Praxis sicherzustellen, hat der BR nach der hier vertretenen Auffassung der BVers Anträge im Rahmen einer im BBl zu publizierenden Zusatzbotschaft zu unterbreiten, sofern die Änderungen von solcher Bedeutung sind, dass die Prinzipien der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung sowie die Vollständigkeit der Materialien eine solche Kommentierung verlangen. Der BR soll deshalb Änderungsanträge nur ausnahmsweise und nur bei geringfügigen Änderungen der BVers ohne Zusatzbotschaft unterbreiten (gl.M. SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 315).

31 Der Botschaftsleitfaden der BK enthält ergänzende Regeln für Zusatzbotschaften (vgl. BK, Botschaftsleitfaden, 55 ff.). Dabei werden in formeller Hinsicht unterschiedliche Vorgaben für die beiden Formen gemacht. Sie sollen dazu beitragen, dass inskünftig Unklarheiten über die rechtliche Natur der Vorschläge und das weitere Vorgehen vermieden werden können.

32 Das Instrument der Zusatzbotschaft ist sinnvoll und hat sich bewährt. Bisher wird die durch die Praxis entwickelte Zusatzbotschaft auf Gesetzesstufe nicht abgebildet, weshalb es immer wieder Unklarheiten über die rechtliche Natur der damit unterbreiteten Entwürfe gibt. Es ist daher wünschenswert, dass bei einer künftigen Änderung des ParlG das Instrument der Zusatzbotschaft ebenfalls im ParlG verankert wird.

4. Statistik

33 Im Jahr 2013 wurden im BBl 78 Botschaften publiziert. Darunter waren 2 Zusatzbotschaften. In den Vorjahren wurden immer in etwa gleich viele Botschaften publiziert (2012: 66 Botschaften, keine Zusatzbotschaften; 2011: 64 Botschaften, darunter 2 Zusatzbotschaften; 2010: 88 Botschaften, darunter 6 Zusatzbotschaften; 2009: 66 Botschaften, keine Zusatzbotschaft; 2008: 55 Botschaften, darunter 1 Zusatzbotschaft; 2007: 75 Botschaften, darunter 1 Zusatzbotschaft; 2006: 78 Botschaften: darunter 2 Zusatzbotschaften).

Art. 142

Voranschlag, Nachträge und Staatsrechnung

[1] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung:

a. den Entwurf für den Voranschlag des Bundes;

b. die Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite: zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen;

c. die Staatsrechnung: jährlich zwei Monate vor Beginn der Session, in welcher sie behandelt werden soll.

[2] Er nimmt die Entwürfe für den Voranschlag sowie die Rechnungen der Bundesversammlung, der eidgenössischen Ge-

derung des Asylgesetzes, zur Änderung des BG über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des BG über die Alters- unter Hinterlassenenversicherung (BBl 2002 6845).

5 Vgl. z.B. *05.092* Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts: Zusatzbericht vom 22.8.2007 (Erläuterung der Änderungen des bundesrätlichen Entwurfs vom 21.12.2005 zu einer schweizerischen Jugendstrafprozessordnung [JStPO]) (BBl 2008 3121).

richte, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, der Bundesanwaltschaft und der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und in die Rechnung des Bundes auf.

[3] Das Bundesgericht vertritt die Entwürfe für die Voranschläge und die Rechnungen der eidgenössischen Gerichte vor der Bundesversammlung. Für die Bundesversammlung übernimmt diese Aufgabe die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung, für die Eidgenössische Finanzkontrolle die Finanzdelegation, für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und die Bundesanwaltschaft die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft.

[4] Der Bundesrat lässt jeweils per 30. Juni und 30. September Hochrechnungen über das voraussichtliche Jahresergebnis erstellen. Er setzt die Finanzkommissionen davon in Kenntnis.

Budget, suppléments et compte d'Etat

[1] Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale:

a. le projet du budget de la Confédération;

b. les projets de suppléments ordinaires et de crédits supplémentaires, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être traités;

c. le compte d'Etat, chaque année au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être traité.

[2] Il reprend tels quels dans son projet de budget et dans le compte d'Etat les projets de budget et les comptes de l'Assemblée fédérale, des tribunaux fédéraux, du Contrôle fédéral des finances, du Ministère public de la Confédération et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

[3] Le Tribunal fédéral défend les projets de budget et les comptes des tribunaux fédéraux devant l'Assemblée fédérale. Le projet de budget et le compte de l'Assemblée fédérale sont défendus par la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, ceux du Contrôle fédéral des finances par la Délégation des finances, et ceux du Ministère public de la Confédération et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, par l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

[4] Le Conseil fédéral fait établir chaque année au 30 juin et au 30 septembre un calcul approximatif du résultat prévisible de l'exercice. Il en informe les Commissions des finances.

Preventivo, aggiunte al preventivo e consuntivo della Confederazione

[1] Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale:

a. il disegno di preventivo della Confederazione;

b. i disegni di aggiunte ordinarie al preventivo e crediti aggiuntivi, due mesi prima della sessione in cui devono essere trattati;

c. il consuntivo della Confederazione, ogni anno due mesi prima della sessione in cui deve essere trattato.

[2] Riprende nel suo disegno di preventivo e nel consuntivo della Confederazione, senza modificarli, i progetti di preventivo e i consuntivi dell'Assemblea federale, dei tribunali della Confederazione, del Controllo federale delle finanze, del Ministero pubblico della Confederazione e dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

[3] Il Tribunale federale difende i progetti di preventivo e il consuntivo dei tribunali della Confederazione dinnanzi all'Assemblea federale. Per l'Assemblea federale questo compito è assunto dalla Delegazione amministrativa, per il Controllo federale delle finanze dalla Delegazione delle finanze, per l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e per il Ministero pubblico della Confederazione dall'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

[4] Il Consiglio federale fa allestire entro il 30 giugno e il 30 settembre di ogni anno un calcolo approssimativo del risultato prevedibile dell'esercizio. Ne riferisce alle commissioni delle finanze.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. GVG von 1849, 1902 und 1962 1
2. Änderung des GVG vom 8.10.1999 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der BVers) 2
3. ParlG 3
4. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 5
5. Totalrevision des StBOG vom 19.3.2010 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der AB-BA und der BA) 7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 9
1. Fristen für die Unterbreitung von Voranschlag, Nachträgen und Staatsrechnung (Abs. 1) 9
2. Aufnahme der Entwürfe der BVers, der eidg. Gerichte, der EFK, AB-BA und BA (Abs. 2) 15
3. Vertretung der Entwürfe in den Räten (Abs. 3) 20
4. Hochrechnungen per 30. Juni und 30. September (Abs. 4) 25

Materialien

Bis 1902: GVG 22.12.1849 (AS 1848/49 279 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1483); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4822); AmtlBull NR 1999 1096; AmtlBull StR 1999 616; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot. SPK-NR 6.9.2001, Prot. SPK-StR 30.1.2002; VE PG 31.1.2000, 46; Erläuternder Bericht zum VE PG 30.1.2000, 96; Mitbericht FK-NR vom 6.6.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3594); AmtlBull NR 2001 1365; AmtlBull StR 2002 36 f., ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.; insb. 3581 ff.).
04.079 Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-NR 14./15.2.2005; FHG 7.10.2005 (AS 2006 1275 ff.).
08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG): Botschaft BR 10.9.2008 (BBl 2008 8125 ff.); AmtlBull StR 2009 590 ff., 597; AmtlBull StR 2010 7; AmtlBull NR 2009 2259; AmtlBull NR 2010 210; StBOG 19.3.2010 (AS 2010 3267 ff., insb. 3290 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. GVG von 1849, 1902 und 1962

Da seit Bestehen des Bundesstaates die Aufstellung von Voranschlag und Rechnung dem BR (Art. 90 Ziff. 14 BV 1848), die Festsetzung des Voranschlags und die Genehmigung der Rechnung hingegen der BVers zustand (Art. 74 Ziff. 10 BV 1848), musste geregelt werden, wann der BR der BVers die Unterlagen zu diesen Beratungsgegenständen zukommen lassen muss. Entsprechend sah schon Art. 16 GVG 1849 vor, dass die Dokumente zum Geschäftsbericht und zur Rechnung «jeweilen bis zum 1. Mai den von den Räthen zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen eingegeben» werden. Art. 23 GVG 1902 sah vor, dass der BR der BVers die Berichte über seine Geschäftsführung sowie die Rechnungen des vorhergehenden Jahres auf die Junisession und die Voranschläge[1] für das folgende Jahr auf die Dezembersession hin zu unterbreiten hat. Die Dokumente mussten den Kommissionen spätestens einen Monat vor Beginn der jeweiligen Session gedruckt zugestellt werden. Diese Bestimmung betr. den Zeitpunkt der Zuleitung wurde in Art. 45 GVG 1962 übernommen (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1449 ff., 1483 f.]). **1**

2. Änderung des GVG vom 8.10.1999 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der BVers)

Art. 155 BV 1999 sah neu vor, dass die BVers über die PD verfügt. Damit ging die administrative Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers vom BR an die BVers über, womit auch neu geregelt werden musste, wer für die Erstellung des Voranschlags der BVers und der PD verantwortlich zeichnet und diesen in den parlamentarischen Beratungen vertritt. Im Rahmen der nötigen Anpassungen des GVG an die BV 1999 (Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4822]) wurde ein Art. 8^{novies} Abs. 8 GVG 1962 eingeführt, welcher diese Aufgabe der VwD übertrug. Diese Neuregelung führte in den Räten zu keinen Diskussionen (AmtlBull NR 1999 1096; AmtlBull StR 1999 616). Analog zu dieser Änderung des GVG 1962 war mit einer Änderung des FKG auch die Zuständigkeit für die Erstellung des Voranschlags der EFK an die EFK übergegangen (Art. 2 Abs. 3 FKG i.d.F. vom 19.3.1999 [AS 1999 1807]). **2**

3. ParlG

Der Entwurf zum ParlG übernahm weitgehend die Bestimmungen des GVG 1962. Der VE zum ParlG schlug vor, dass der BR der BVers den Entwurf für den Voranschlag des Bundes spätestens zwei Monate vor Beginn der Wintersession, jenen zur Staatsrechnung spätestens zwei Monate vor Beginn der Sommersession vorzulegen hat. In ihrem Mitbericht an die SPK-NR beantragte die FK-NR, in die Bestimmung aufzunehmen, dass der Voranschlag vom BR jährlich vorzulegen sei. Die FK-NR wollte damit verhindern, dass im Raume stehende Überlegungen der Verwaltung, ein Zweijahresbudget einzuführen, umgesetzt werden (vgl. Mitbericht FK-NR vom 6.6.2000, 6). Die SPK-NR setzte dieses Anliegen im Bericht zum ParlG so um, dass der Entwurf des Voranschlages bis spätestens am 30.9. jedes Jahr vorzulegen sei, die Staatsrechnung bis spätestens am 31.3. jedes **3**

1 Bis zum Inkrafttreten des Postorganisationsgesetzes vom 30.4.1997 (AS 1997 2465 ff.) wurde der BVers vom BR bspw. auch noch der Voranschlag der PTT unterbreitet. Dieser wurde als Anhang zum Voranschlag dargestellt (AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1345).

Jahres (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3594, 3662]). In seiner Stellungnahme beantragte der BR, auf die gesetzliche Festlegung von fixen Daten zu verzichten und lediglich die Sessionen zu erwähnen, weil diese nicht immer am gleichen Datum beginnen. Er schlug vor, stattdessen eine Frist vor Beginn der Session festzulegen, was von der SPK-NR so übernommen wurde (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5445 f.]; Prot. SPK-NR 6.9.2001, 28). Der NR folgte dem Antrag der Kommission ebenso (AmtlBull NR 2001 1365) wie die SPK-StR (Prot. SPK-StR 30.1.2013, 18) und der StR (AmtlBull StR 2002 37). Neu in Bst. b aufgenommen wurden die Fristen für die Nachtragskredite, die bis anhin nur in Art. 17 und 31 FHG 1989 festgelegt waren (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3594]).

4 Die Bestimmungen von Art. 8^{novies} Abs. 8 GVG i.d.F. vom 8.10.1999 und Art. 2 Abs. 3 FKG i.d.F. vom 19.3.1999 wurden diskussionslos in Art. 142 Abs. 2 und 3 ParlG überführt und i.S. einer konsequenten Gewaltenteilung ergänzt mit der Bestimmung, dass auch die eidg. Gerichte für die Aufstellung ihres Voranschlages selbst zuständig sind. Die Vertretung der Voranschläge in den parlamentarischen Beratungen wurde für den Voranschlag der EFK der FinDel und für den Voranschlag der eidg. Gerichte dem BGer übertragen.

4. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005

5 Die Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 *(04.079)* brachte eine Änderung in Bezug auf die Unterbreitung des Voranschlags an die Räte, indem nach Art. 29 FHG die Botschaft neu bis Ende August zugestellt werden muss; also rund drei statt wie zuvor nur zwei Monate vor der Beratung in den Räten. Diese neue Frist für die Unterbreitung der Botschaft wurde durch einen Antrag in der FK-NR eingeführt, dem die Kommission mit 8 zu 7 Stimmen (5 Enthaltungen) zustimmte. Begründet wurde das Begehren damit, dass dem Parlament mehr Zeit für die Vorberatung des Budgets zur Verfügung stehen müsse. Auch der Vorsteher des EFD gestand zu, dass durch die Beratung des Budgets erst im Spätherbst «die Manövriermasse sehr gering [ist], z.B. bei der Lohnpolitik» (Prot. FK-NR 14./15.2.2005, 57). Als Folge der Aufnahme dieser Frist ins FHG wurde die Frist in Art. 142 Abs. 1 Bst. a ParlG gestrichen. Dies vermag in systematischer Hinsicht nicht zu befriedigen, weil sonst alle Fristen für die Unterbreitung von Vorlagen des BR an die BVers im ParlG, ja teilweise sogar in demselben Art. 142 geregelt sind.

6 Auch Art. 142 Abs. 4 wurde anlässlich der Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 (*04.079)* eingefügt. Ursprünglich als neuer Art. 4 Abs. 2 E-FHG 2005 beantragt, wurde die Bestimmung in das ParlG verschoben, weil im Lauf der Beratung erkannt wurde, dass dieses der richtige Ort für diese Bestimmung ist (Prot. FK-NR vom 14./15.2.2005, 32 f., 79 ff.).

5. Totalrevision des StBOG vom 19.3.2010 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der AB-BA und der BA)

7 Als Folge der von der BVers am 5.10.2007 verabschiedeten neuen StPO musste auch die Organisation der Strafverfolgungsbehörden des Bundes angepasst werden *(08.066)*. Zentrale Fragen der Neuorganisation waren die Kompetenzen betreffend die BA, insb. die Frage, wer die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt wählt und die Aufsicht über sie oder ihn wahrnimmt. Der Entwurf des BR sah für diese Aufgaben den BR vor. Diese Konzeption fand in den Räten keine Zustimmung. Es wurde eine neue Aufsichtsbehörde

über die Bundesanwaltschaft geschaffen, die aus sieben Mitgliedern besteht und von der BVers gewählt wird (AB-BA, vgl. Art. 23 StBOG).[2]

Wesentliches Element der Sicherstellung der Unabhängigkeit der BA und der AB-BA vom BR ist deren Kompetenz, den Entwurf des Voranschlags und der Rechnung selbst zu verfassen. Art. 17 StBOG weist der Bundesanwältin resp. dem Bundesanwalt, Art. 31 Abs. 4 der AB-BA explizit diese Kompetenz zu, was verdeutlicht, dass sie auch budgetmässig nicht Teil der Bundesverwaltung sind.[3] Gemäss Art. 17 Abs. 1 StBOG unterbreitet die Bundesanwältin resp. der Bundesanwalt der AB-BA jährlich den Entwurf für den Voranschlag und die Rechnungen zhd. der BVers. Die AB-BA ihrerseits unterbreitet den Entwurf der BA und den eigenen Entwurf dem BR, der sie unverändert an die BVers weiterzuleiten hat (Art. 142 Abs. 2 ParlG). **8**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Fristen für die Unterbreitung von Voranschlag, Nachträgen und Staatsrechnung (Abs. 1)

Abs. 1 legt die Fristen für die Unterbreitung der Staatsrechnung sowie der Entwürfe für die Nachträge und Zusatzkredite, aber nicht (mehr) die Frist für die Unterbreitung des Entwurfes für den Voranschlag fest. Diese findet sich nach der Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005 *(04.079)* in Art. 29 FHG (vgl. dazu oben N 5). **9**

Gemäss Art. 29 FHG beschliesst die BVers den jährlichen Voranschlag auf der Grundlage des ihr vom BR jährlich bis Ende August unterbreiteten Entwurfs. Art. 29 FHG hält damit zweierlei fest: Erstens hat der BR den Entwurf jedes Jahr bis Ende August vorzulegen; zweitens ist damit festgelegt, dass die BVers ein Einjahresbudget beschliesst. Da die BV keine Vorschrift enthält, dass der Voranschlag jährlich vorzulegen ist, wäre verfassungsrechtlich auch eine Voranschlagsperiode von zwei Jahren möglich (zu dieser Frage vgl. auch LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 144; STAUFFER, Art. 167 N 32). Anders als bei den ordentlichen Nachträgen und Zusatzkrediten (Bst. b) und der Staatsrechnung (Bst. c) ist damit dem BR ein festes und jedes Jahr gleiches Datum vorgegeben. In der Praxis verabschiedet der BR die Botschaft jeweils **10**

2 Die *Mo. 04.3411* von NR Hofmann Urs (SP/AG) verlangte die *Überprüfung der Aufsicht über die BA*. Eine *pa.Iv.* der Grünen Fraktion *(06.437)* wollte für die *Aufsicht über die BA eine spezielle Aufsichtskommission beider Räte schaffen*. Bei der Beratung der Vorlage *08.066* waren die Kompetenz betr. Erarbeitung des Voranschlages und dessen Weiterleitung an den BR nicht bestritten, die Grundsatzfrage, wer die Aufsicht über BA wahrnehmen soll, jedoch sehr. Die Frage der Aufsicht hing vom Grundsatzentscheid ab: Der StR beschloss das nun geltende Modell. Die Mehrheit des NR wollte dem StR folgen, eine Minderheit die bestehende Lösung beibehalten, wonach das EJPD die Aufsicht wahrnimmt. Die nun in Art. 142 Abs. 2 und 3 vorgesehene Lösung geht auf die Vorschläge der RK-StR zurück (vgl. AmtlBull StR 2009 590 ff., 597 f.), die vom NR zuerst abgelehnt wurden (AmtlBull NR 2009 2259 ff., 2267). Nachdem der StR an der nun geltenden Lösung festhielt (AmtlBull StR 2010 7), schloss sich der NR dessen Auffassung mit 88 zu 81 Stimmen an (AmtlBull NR 2010 120). Die neue Regelung löste die im Rahmen der sog. Effizienzvorlage geschaffene Konstruktion einer fachlichen Aufsicht durch das BStGer und einer administrativen durch das EJPD ab (s. dazu Botschaft BR 10. 9. 2008 [BBl 2008 8126 ff., 8130]). Vgl. dazu auch den Bericht der BA an die Aufsichtsbehörde über ihre Tätigkeit im Jahr 2012, 23, <http://www.bundesanwaltschaft.ch/dokumentation/00024/index.html?lang=de> (14. 2. 2014).

3 Nach Art. 2 Abs. 1 und 35 RVOG untersteht die Bundesverwaltung dem BR. Gemäss Art. 18 FHV legt der BR jedes Jahr die Ziele fest, die mit dem Voranschlag zu erreichen sind.

ca. am 25.8.; die wesentlichen materiellen Entscheide fällt er bereits vor der Sommerpause.[4]

11 Adressat der Terminvorgabe ist der BR, nicht aber die FK und die Räte. Die FK müssen nicht sofort mit der Beratung beginnen, auch wenn die Vorverlegung der Unterbreitung des Entwurfs anlässlich der Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 *(04.079)* damit begründet wurde, dass das Parlament mehr Zeit für die Beratung benötige (vgl. oben N 5). Es liegt in der Kompetenz der FK zu bestimmen, wann und wie sie die Beratung durchführen. Sie haben jedoch sicherzustellen, dass die Räte das Budget so beraten können, dass zu Beginn des Budgetjahres ein von der BVers verabschiedetes Budget vorliegen kann.[5] In der jüngeren Vergangenheit wurde der Voranschlag stets in der Wintersession beschlossen.[6]

12 Die FK-NR beginnt die Beratungen anfangs September, damit die Subkommissionen anschliessend ihre erste Sitzung zum Voranschlag durchführen können (vgl. Medienmitteilung FK-NR vom 3.9.2013, <www.parlament.ch> [14.2.2014]). Eintreten auf das Budget ist obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG) (vgl. STAUFFER, Art. 167 N 33). Für die FK-NR wird ein Vorabzug der Budgetbotschaft erstellt, damit sie die parlamentarische Beratung überhaupt aufnehmen kann. Die gedruckte Botschaft in fünf Bänden, welche an alle Mitglieder der Räte geht, folgt jeweils Mitte September. Band 5 ist der Bericht zum Finanzplan, der zusammen mit dem Voranschlag behandelt wird. Die FK-StR beginnt die Budgetdebatte stets in der zweiten Sitzung des dritten Quartals.

13 Die Unterbreitung der Entwürfe für die ordentlichen Nachträge sowie Zusatzkredite regelt Bst. b anders als jene des Voranschlages. So legt die Bestimmung fest, dass die Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite jeweils zwei Monate vor Beginn der Session, in welcher sie behandelt werden sollen, der BVers zu unterbreiten sind. Diese Lösung berücksichtigt, dass die Sessionen nicht jedes Jahr zum gleichen Zeitpunkt beginnen. Die Botschaft für den Nachtrag I wird zusammen mit derjenigen zur Staatsrechnung Ende März/Anfang April verabschiedet, diejenige zum Nachtrag II Ende September. Sie wird von den Subkommissionen der FK zusammen mit dem Voranschlag im Monat Oktober vorberaten.[7]

14 In analoger Weise regelt Bst. c die Zuleitung der Botschaft zur Staatsrechnung, die vom BR zusammen mit den Nachtrag I verabschiedet wird. Die FK beraten die Staatsrechnung im April und Mai vor; die Räte behandeln sie zusammen mit dem Nachtrag I in der Sommersession.

---

4 Den Voranschlag 2014 *(13.041)* verabschiedete der BR am 21.8.2013, die materiellen Entscheide fällte er am 26.6.2013 (vgl. Medienmitteilung des BR vom 26.6.2013, <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=49419> [14.2.2014]).

5 Vor der Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 wurde jeweils nur eine Subkommissionssitzung durchgeführt. Nach der Revision führten die FK als Konsequenz der Vorverschiebung eine zweite Subkommissionssitzung ein, die unmittelbar nach dem Erscheinen der Botschaft anfangs September stattfand. Nachdem die Herbstsession seit dem Jahr 2009 eine Woche früher beginnt, konnte diese Praxis nicht mehr weitergeführt werden. Seither finden die ersten Sitzungen der Subkommissionen zum Voranschlag unmittelbar nach der Herbstsession statt.

6 Zu den früheren Fällen einer nicht rechtzeitigen Beschlussfassung und ihren Rechtsfolgen s. Art. 25 FN 31.

7 Den Nachtrag I zum Voranschlag 2014 *(14.007)* beschloss der BR am 26.3.2014. Vgl. dazu auch die Medienmitteilung des EFD vom 26.3.2014, https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=52435 (14.2.2014).

2. Aufnahme der Entwürfe der BVers, der eidg. Gerichte, der EFK, AB-BA und BA (Abs. 2)

15 Den in Abs. 2 erwähnten Institutionen (BVers, eidg. Gerichte, EFK, BA, AB-BA) gemeinsam ist deren Unabhängigkeit vom BR. Sie sind in ihrer Tätigkeit nur dem Recht unterworfen, und der BR darf ihnen im Unterschied zur Bundesverwaltung keine Weisungen erteilen, wie sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben (vgl. Art. 2 Abs. 1 RVOG). Die Unabhängigkeit der erwähnten Einheiten ist jeweils funktional begründet und durch die Verfassung (BVers, BGer) oder durch das Gesetz (EFK, AB-BA, BA) explizit festgelegt. Das Recht, den Entwurf des Voranschlags zhd. der BVers selbst zu entwerfen (vgl. dazu oben N 7), ist wesentliches Element dieser Unabhängigkeit. Wäre diese nicht sichergestellt, so würde die Glaubwürdigkeit der Institution Schaden nehmen oder sie könnte schlimmstenfalls die ihr von der BV oder dem Gesetz zugewiesene Funktion nicht oder nicht in genügendem Ausmass wahrnehmen.[8]

16 Da die BVers nach Art. 148 Abs. 1 BV unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt, kann nicht in Betracht kommen, dass der BR Einfluss auf ihr Budget nimmt. Zuständig für den Entwurf des Voranschlages und für die Rechnung der BVers ist gemäss Art. 20 Abs. 2 Bst. a ParlVV die VwD.

17 Die eidg. Gerichte unterstehen als Institutionen der rechtsprechenden Gewalt nicht dem Weisungsrecht des BR. In Art. 188 BV («Stellung des Bundesgerichts») sieht Abs. 3 vor: «Das Gericht verwaltet sich selbst.» Nach Art. 17 Abs. 4 Bst. b BGG ist die Verwaltungskommission des BGer für die Verabschiedung des Voranschlags und der Rechnung zhd. der BVers zuständig.[9] Auch das BVGer und des BStGer besitzen diese Kompetenz, weil die Aufsichtskompetenz des BGer über das BVGer und das BStGer nicht die Festlegung von deren Budgetentwürfen umfasst (BJ, Gutachten vom 12.7.2007). Das BGer kann jedoch gestützt auf seine Aufsichtskompetenz den Subkommissionen der FK seine Auffassung betr. die Budgetanträge der von ihm beaufsichtigen Gerichte darlegen. Die Subkommissionen können dann im Hinblick auf ihre Anträge an die FK die entsprechenden Schlussfolgerungen ziehen. Die Budgetanträge aller Gerichte werden in der sog. Zusatzdokumentation in einem Dokument zusammengefasst.

18 Art. 1 Abs. 2 FKG hält fest, dass die EFK im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig ist. Gemäss Art. 2 Abs. 3 FKG reicht sie den Entwurf ihres jährlichen Voranschlages dem BR ein. Dieser leitet ihn unverändert der BVers zu. Analoge Regelungen gibt es auch für die BA und die AB-BA (s. dazu oben N 7).

19 Zweck der Vorschrift ist, dass der BVers eine einzige Botschaft vorgelegt werden kann, in der alle Institutionen, die dem parlamentarischen Budgetrecht unterstehen, erfasst sind (vgl. dazu Botschaft BR 24.11.2004 [BBl 2005 69]); AUBERT, Bundesstaatsrecht, 664 f.; STAUFFER, Art. 167 N 32 ff.).[10] Eine einzige Budgetbotschaft drängt sich aus mehreren Gründen auf. Erstens ist nur dies – insb. aus Sicht des Parlaments – praktikabel,

8 So stellte etwa die PUK über die Organisations- und Führungsmängel bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des EFD *(95.067)* fest, dass die «Position der EFK und damit deren Unabhängigkeit offenbar z.T. massiv unter Druck geraten sind. […] Von Seiten des EFD seien Beförderungsanträge nicht weitergeleitet und Personalaufstockungsgesuche strenger beurteilt worden als bei anderen Ämtern des EFD» (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 415]).

9 Für die Erstellung des Entwurfs der Voranschläge des BVGer vgl. Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 18 Abs. 4 Bst. a VGG; für das BStGer vgl. Art. 34 Abs. 3 StBOG. Das BPatGer deckt seinen Aufwand durch die Erhebung von Gebühren (Art. 4 PatGG).

10 Zum Geltungsbereich des FHG und der FHV vgl. Art. 2 FHG i.V.m. Art. 2 FHV.

um eine Übersicht über den Bundeshaushalt zu erhalten. Diese Gesamtsicht ist aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Die Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 2 BV) verlangt, dass sich die Gesamtausgaben des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage (K-Faktor) nach den geschätzten Einnahmen richten. Dies hat zur Konsequenz, dass der BR die Budgetentwürfe der von ihm unabhängigen Institutionen des Bundes in den Entwurf aufnehmen muss, um den verfassungsrechtlich zulässigen Höchstbetrag der Gesamtausgaben des Bundes zu berechnen (Art. 13 Abs. 1 FHG; zur Schuldenbremse s. Art. 25 N 4 f.). Zweitens spricht die Transparenz dafür. In der Budgetbotschaft ist für jede Bürgerin und jeden Bürger ersichtlich, in welche Aufgabenbereiche die Steuergelder fliessen. In keinem anderen Dokument ist besser ersichtlich, was der Staat in den verschiedenen Lebensbereichen für die Bürgerinnen und Bürger leistet, und was diese in Form von Steuern an den Staat abliefern.

3. Vertretung der Entwürfe in den Räten (Abs. 3)

20 Abs. 3 steht im Zusammenhang mit Abs. 2, da der Vorsteher resp. die Vorsteherin des EFD diese Entwürfe mangels Weisungskompetenz gegenüber diesen Institutionen nicht in den FK und Räten vertreten kann. Deshalb müssen diese Institutionen selbst oder ihnen nahe stehende Organe (so die FinDel für die EFK) diese Aufgabe übernehmen.

21 So vertritt das BGer den Voranschlag und die Staatsrechnung der eidg. Gerichte vor der BVers. Seine Kompetenz leitet sich aus seiner Aufsichtskompetenz über das BVGer und das BStGer ab, wie sie in Art. 15 Abs. 1 Bst. a und Art. 17 Abs. 4 Bst. g BGG und im Aufsichtsreglement des Bundesgerichts (SR 173.110.132) festgelegt ist. Dieses sieht als Instrumente der Finanzaufsicht in Art. 6 eine mehrjährige gemeinsame Finanzplanung (Bst. a), die Prüfung und Besprechung der Entwürfe der Voranschläge und der Jahresrechnung (Bst. b) sowie technische Vorgaben zur Gestaltung von Budget und Rechnung (Bst. c) vor.

22 In der Praxis vertreten das BVGer, das BStGer sowie das BPatGer ihre Entwürfe in den Subkommissionen der FK selbst, da sie diese auch selbst erarbeitet und zu verantworten haben. Der Präsident und der Generalsekretär des BGer vertreten in der Detailberatung der FK die Entwürfe aller eidg. Gerichte. Vor den Räten vertritt der Präsident des BGer die Voranschläge nur, wenn es sich aufgrund von wichtigen Abweichungen im Vergleich zu früheren Voranschlägen aufdrängt. Bei der Staatsrechnung wird auf eine Einladung in die FK und in die Räte verzichtet. Um die Unabhängigkeit der Gerichte zu respektieren, befleissigen sich die FK und die BVers in Bezug auf Änderung der Entwürfe einer höheren Zurückhaltung, als dies bei der Bundesverwaltung der Fall ist.

23 Der Voranschlag der BVers wird in den Räten von der VwD, welche gemäss Art. 38 ParlG die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung innehat, vertreten (vgl. dazu Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3594]). In den zuständigen Subkommissionen und in den FK wird der Entwurf vom für die Ressourcen zuständigen Mitglied der Geschäftsleitung der PD erläutert. Die VwD delegiert die Aufgaben betr. die Finanzen einer oder einem Delegierten (Art. 21 ParlVV). Der oder die Delegierte nimmt nur bei aussergewöhnlichen Anträgen an den Sitzungen der Subkommissionen oder der FK teil. Gibt es keine besonderen Bemerkungen zu Budget und Rechnung, so verzichtet die VwD darauf, in den Räten Stellung zu nehmen.[11]

11 Eine Ausnahme bildete der Voranschlag 2011 *(10.041)*, bei dessen Beratung die GPK-NR mehr Personal für ihr Sekretariat forderte, was von der VwD und von der Mehrheit der FK abgelehnt

Der Entwurf des Voranschlages der EFK wird von der FinDel und nicht von den FK vorberaten. Grund für diese Spezialregelung ist, dass die FinDel die Bedürfnisse der EFK am besten kennt. In der Detailberatung des Budgets in der FK führt ein Mitglied der FinDel deren Einschätzung aus, und der Direktor der EFK nimmt dazu Stellung und ergänzt ggf. die Ausführungen des Mitglieds der FinDel. In den Räten wird das Budget kaum mehr thematisiert. Die AB-BA vertritt ihren Entwurf und jenen der BA in den Subkommissionen. Liegen keine besonderen Anträge oder Fragen vor, so wird auf eine Einladung in die FK und in die Räte verzichtet. **24**

4. Hochrechnungen per 30. Juni und 30. September (Abs. 4)

Art. 142 Abs. 4 ParlG verpflichtet den BR, jeweils per 30.6. und 30.9. Hochrechnungen über das voraussichtliche Jahresergebnis erstellen zu lassen. Der Wortlaut lässt damit offen, wer die Hochrechnung zu erstellen hat. In der Praxis wird sie vom EFD erstellt, das den BR und die FK über die Resultate in Kenntnis setzt. Die Hochrechnungen werden jeweils auch veröffentlicht (vgl. bspw. Medienmitteilung des EFD vom 30.10.2013, <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=50772> [14.2.2014]). **25**

Die Hochrechnung ist kein formeller Zwischenabschluss der Rechnung, sondern eine Schätzung der ordentlichen Einnahmen (Fiskaleinnahmen und nichtfiskalische Einnahmen) und der ordentlichen Ausgaben (laufende Ausgaben und Investitionsausgaben) auf die zwei gesetzlich erwähnten Stichtage hin. Einbezogen werden nur die finanzierungswirksamen Positionen und damit nur die Finanzierungs- und nicht auch die Erfolgsrechnung. Jede Einnahme wird basierend auf den bisherigen Steuereingängen und den aktuellen Konjunkturprognosen getrennt geschätzt und mit den Erfahrungswerten früherer Jahre verglichen (bottom-up-Ansatz). Gleichzeitig werden auch anhand der revidierten Wachstumszahlen Plausibilitätsüberlegungen über die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben angestellt (top-down-Ansatz). Auch ausgabenseitig erfolgt die Hochrechnung einerseits aufgrund einer Umfrage bei den Departementen zu den erwarteten Mehr- und Minderausgaben im Vergleich zum Budget und andererseits aufgrund von Erfahrungswerten zu den Minderausgaben. Damit ist klar, dass die Zahlen in Bezug auf den Jahresabschluss des Bundes stets prov. Charakter haben (Notiz des EFD an die FK vom 28.10.2013). **26**

Die Hochrechnung dient v.a. einer Einschätzung der Situation im Hinblick auf die Beratung des Voranschlages. Die Juni-Hochrechnung wird von der FK-NR an der September-Sitzung zur Kenntnis genommen. Der Vorsteher resp. die Vorsteherin des EFD erläutert sie unmittelbar vor der Präsentation des Budgets des kommenden Jahres. Die FK-StR behandelt die beiden Geschäfte erst in der ersten Sitzung des dritten Quartals (Oktober-Sitzung). Die September-Hochrechnung wird von beiden FK zu Beginn der Detailberatung in der November-Sitzung zur Kenntnis genommen. **27**

wurde. NR Hansjörg Walther (SVP/TG) vertrat als Mitglied der VwD deren Position vor den Räten (AmtlBull NR 2010 1935).

Art. 143

siehe Aktualisierung Art. 143

Finanzplan

[1] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung zur Kenntnisnahme den Bericht zum Finanzplan über die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre zwei Monate vor Beginn der Session, in der er behandelt werden soll.

[2] Gliederung und Inhalt des Finanzplans verbinden die Sach- mit der Finanzplanung.

[3] Motionen zum Finanzplan, die so rechtzeitig eingereicht werden, dass sie vom Bundesrat behandelt werden können, sind mit dem Bericht im Rat zu behandeln. Der Bundesrat kann beantragen, die Beschlussfassung auf die nächste Session zu verschieben.

[3bis] Beschliesst die Bundesversammlung eine Motion zum Finanzplan, so hat der Bundesrat mit dem nächsten Finanzplan zu berichten, wie er die Motion umgesetzt hat. Weicht er bei der Umsetzung von der Motion ab, so stellt er einen begründeten Abschreibungsantrag.

[4] Der jährliche Finanzplan entfällt zu Beginn jeder Legislaturperiode.

Plan financier

[1] Deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être traité, le Conseil fédéral adresse le rapport concernant le plan financier des trois années suivant l'année budgétaire à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte.

[2] La structure et le contenu du plan financier font coïncider le programme législatif avec la planification financière.

[3] Les motions relatives au plan financier déposées assez tôt pour pouvoir être traitées par le Conseil fédéral sont examinées par le conseil avec le rapport. Le Conseil fédéral peut proposer de reporter les décisions à la session suivante.

[3bis] Si l'Assemblée fédérale approuve une motion relative au plan financier, le Conseil fédéral rend compte dans le cadre du plan financier suivant des mesures qu'il a prises pour la mettre en oeuvre. S'il s'écarte de la motion, il dépose une proposition motivée visant à la classer.

[4] Le plan financier annuel est échu au début de chaque législature.

Piano finanziario

[1] Il Consiglio federale sottopone per conoscenza all'Assemblea federale il rapporto concernente il piano finanziario relativo ai tre anni seguenti a quello del preventivo due mesi prima dell'inizio della sessione in cui dev'essere trattato.

[2] L'articolazione e il contenuto del piano finanziario assicurano la connessione tra pianificazione materiale e pianificazione finanziaria.

[3] Le mozioni concernenti il piano finanziario presentate sufficientemente a tempo per poter essere trattate dal Consiglio federale devono essere trattate nel plenum insieme al rapporto. Il Consiglio federale può proporre di rinviare la decisione alla sessione successiva.

[3bis] Se l'Assemblea federale accoglie una mozione concernente il piano finanziario, il Consiglio federale riferisce, in occasione del piano finanziario

successivo, su come ha realizzato la mozione. Se si scosta da quanto indicato nella mozione, presenta una proposta motivata di togliere dal ruolo la mozione.

[4] Il piano finanziario annuale scade all'inizio di ogni legislatura.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zum ParlG	1
2. ParlG	3
a) Verankerung im FHG oder im ParlG?	3
b) Einfacher BB oder Kenntnisnahme?	4
3. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005	6
4. Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Vorbemerkungen: Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung	9
a) Aufgabe und Zweck sowie Ziel der Finanzplanung	9
b) Inhalt des Finanzplans	11
c) Bedeutung der Finanzplanung	14
2. Vorlage des Finanzplans (Abs. 1)	15
3. Kenntnisnahme des Finanzplans (Abs. 1)	17
4. Verbindung von Sach- und Finanzplanung (Abs. 2)	19
5. Mo. zum Finanzplan (Abs. 3)	23
6. Berichterstattung und Abweichung des BR von der Mo. zum Finanzplan (Abs. 3bis)	27
7. Kein Finanzplan zu Beginn der Legislaturperiode (Abs. 4)	29

Materialien

9365 Finanzhaushalt. Bundesgesetz: Botschaft BR 21.2.1968 (BBl 1968 I 471 ff.); FHG 18.12.1968 (AS 1969 291 ff.).
11936 Bundesfinanzen. Massnahmen: BG vom 4.10.1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (AS 1975 65 ff.).
76.222 Pa.Iv. Weber-Arbon. Regierungsrichtlinien und Finanzplanung: Bericht Kommission-NR 16.5.1978 (BBl 1978 II 95 ff.); Stellungnahme BR 25.9.1978 (BBl 1978 II 853 ff.); AmtlBull NR 1976 1613; AmtlBull NR 1978 1809; AmtlBull StR 1979 2; Änderung GVG und FHG 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.).
88.058 Finanzhaushaltgesetz: Botschaft BR 24.8.1988 (BBl 1988 III 862 ff.); FHG 6.10.1989 (AS 1990 985 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14.9.2000, 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; VE PG 31.1.2000, 46; Erläuternder Bericht zum VE PG 30.1.2000, 96 f.; Mitbericht FK-NR vom 6.6.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3595); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5444 ff.), AmtlBull NR 2001 1366 f.; Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002; AmtlBull StR 2002 37 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff, insb. 3581 ff.).
04.079 Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-NR 14./15.2.2005; 25./26.8 2005; Prot. FK-StR 19.4.2005; Prot. FK-StR 21.9.2005; AmtlBull NR 2005 401;
AmtlBull StR 2005 584, 777; FHG 7.10.2005 (AS 2006 1275 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zum ParlG

1 Bereits das FHG vom 18.12.1968, mit welchem erstmals die Regelungen betr. den Finanzhaushalt in einem Erlass zusammengefasst wurden, erhielt Bestimmungen zum Finanzplan. In seiner Botschaft führte der BR aus, dass die Entwicklung der Staatsausgaben eine Finanzplanung notwendig mache (Botschaft BR 21.2.1968 [BBl 1968 I 500 f.]).[1] Wesen, Zweck und Rechtswirkung sind bereits in dieser Botschaft umfassend umschrieben (vgl. dazu unten N 10). Gemäss Art. 29 FHG 1968 «sorgt der Bundesrat für eine mehrjährige Finanzplanung»; er «legt der Bundesversammlung den Finanzplan vor und berichtet jährlich über seine Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen» (AS 1969 291 ff.). In der Praxis nahm der BR diesen Auftrag allerdings nicht allzu ernst (s. dazu kritisch Bericht Kommission-NR 16.5.1978 [BBl 1978 II 102 f.]).

2 Mit dem BG vom 4.10.1974 «über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts» wurde der BR zum ersten Mal verpflichtet, «die Voraussetzungen für die Koordination der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 mit der mittelfristigen Finanzplanung» zu schaffen (AS 1975 I 65 ff.). Aufgrund der pa.Iv. *76.222 (Regierungsrichtlinien und Finanzplanung)* wurden sodann die Bestimmungen über die «Richtlinien der Regierungspolitik» in Art. 45bis und 45ter GVG i.d.F. vom 24.6.1970 mit der Änderung des GVG vom 22.6.1979 entsprechend ergänzt: «Die Richtlinien der Regierungspolitik und der Finanzplan der Legislaturperiode werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft» (Art. 45bis Abs. 3 GVG i.d.F. vom 22.6.1979; s. dazu Art. 146 N 3). Zugleich wurde Art. 29 FHG präzisiert und das bis heute verwendete Planungsinstrumentarium verankert: Einerseits unterbreitet der BR der BVers jährlich mit dem Voranschlag einen Finanzplan zur Kenntnisnahme (Art. 29 Abs. 3 FHG i.d.F. vom 22.6.1979), andererseits legt er zusammen mit den «Richtlinien zur Regierungspolitik» den Finanzplan der Legislaturperiode zur Kenntnisnahme vor (Art. 29 Abs. 2 und 3 FHG i.d.F. vom 22.6.1979). Anlässlich der Totalrevision des FHG vom 6.10.1989 erfuhren die Bestimmungen zum Finanzplan (Art. 23 FHG) keine materielle Änderung (Botschaft BR 24.8.1988 [BBl 1988 III 862]).

2. ParlG

a) Verankerung im FHG oder im ParlG?

3 Die SPK-NR schlug vor, die Bestimmungen betr. den Finanzplan, die damals in Art. 23 FHG 1989 geregelt waren, ins ParlG aufzunehmen. Begründet wurde die Verankerung im ParlG damit, dass es sich beim Finanzplan um ein zentrales Planungsinstrument *auch* des Parlamentes handle (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3616]). In seiner Stellungnahme sprach sich der BR gegen dieses Ansinnen aus; er plädierte dafür, die Bestimmungen im FHG zu belassen. Der Ort für die Regelung einer bestimmten Materie bestimme sich nach der Regel des engsten Sachzusammenhangs. Beim Finanzplan sei dies das FHG (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5445]). Der NR folgte mit 118 zu 3 Stimmen seiner Kommission (AmtlBull NR 2001 1366 f.). Die SPK-StR wie auch der StR schlossen sich dessen Auffassung an (Prot. SPK-StR 11.2.2002, 39 ff.; AmtlBull StR 2002 37 ff.).

---

1 Im selben Jahr 1968 unterbreitete der BR der BVers auch zum ersten Mal einen Bericht über die allgemeine Planung der Regierungspolitik für die laufende Legislaturperiode (s. Art. 146 N 1).

b) Einfacher BB oder Kenntnisnahme?

Anlass zu Diskussionen gab insb. die Art der Beschlussfassung. Der VE zum ParlG legte zwei Varianten vor; eine erste mit Beschlussfassung mittels einfachem BB, eine zweite mittels Kenntnisnahme verbunden mit der Möglichkeit, eine Mo. zu einem künftigen Finanzplan einzureichen. Variante 2 folgte dem vorgeschlagenen Verfahren bei der Legislaturplanung (Erläuternder Bericht VE PG, 97). Die SPK-NR entschied sich für Variante 1. Sie vertrat die Auffassung, dass die BVers in einer politisch verbindlicheren und differenzierteren Form zum Finanzplan Stellung nehmen soll als in Form einer blossen Kenntnisnahme. Der BR solle deshalb einen Entwurf zu einem einfachen BB vorlegen (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 sollte sich die BVers in Form eines einfachen BB zu den Ausgaben und Einnahmen nach Sachgruppen aussprechen. Der Vorschlag wurde von der FK-NR unterstützt, welche in ihrem Mitbericht an die SPK-NR die Variante 1 des VE beantragt hatte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3595]; Mitbericht FK-NR vom 6.6.2000, 6). In seiner Stellungnahme wandte sich der BR gegen die Einführung eines einfachen BB. Er argumentierte, dass kein Grund bestehe, die Mitwirkungsrechte der BVers bei der Finanzplanung wesentlich anders auszugestalten als in anderen Planungsbereichen, und votierte für die Beibehaltung der seiner Ansicht nach bewährten Regelung nach Art. 23 FHG (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5444 f.]). Der BR rückte bei der Erstberatung im NR dann allerdings von seiner Position ab und stimmte dem Vorschlag der SPK-NR zu (AmtlBull NR 2001 1366). **4**

Die Position des StR wurde wesentlich durch die FK-StR mitgeprägt, welche einen ausführlichen Mitbericht an die SPK-StR richtete (Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002). Zwar wollte die FK-StR eine Stärkung des Parlaments bei der Beratung des Finanzplans, war jedoch nicht restlos überzeugt von der Zweckmässigkeit eines einfachen BB. Sie schlug der SPK-StR deshalb zwei Varianten vor, ohne eine Präferenz zu äussern. Variante 1 sah in Abs. 2 vor, dass sich die BVers in Form eines einfachen BB zu den Ausgaben und Einnahmen ausspricht. Variante 2 sah demgegenüber bloss eine Kenntnisnahme des Finanzplans in Abs. 1 vor. Dafür sollte in Abs. 3 das Recht verankert werden, dass eine Mo. zu einem *zukünftigen* Finanzplan eingereicht werden kann, die der BR so rasch zu beantworten hat, dass die Mo. im Regelfall mit dem Finanzplan im Rat behandelt werden kann. Wegen der kurzen Frist wurde dem BR zugestanden, im Ausnahmefall beantragen zu können, die Beschlussfassung auf die nächste Session zu verschieben (Abs. 3) (Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002, 3, 5, 9). Die SPK-StR übernahm die Variante 2 der FK-StR – die Diskussion in der Kommission erweckt allerdings nicht den Eindruck grosser Entschiedenheit (Prot. SPK-StR 11.2.2002, 39 ff.). Der StR folgte mit 33 zu 2 Stimmen dem Antrag der Kommission. Begründet wurde der Verzicht auf die Beschlussfassung in der Form des einfachen BB insb. mit der Kurzlebigkeit der Finanzplanung (AmtlBull StR 2002 39).[2] In der Differenzbereinigung setzte sich die Version des StR durch, nachdem der NR in der ersten Differenzbereinigung noch an der Beschlussfassung in der Form des einfachen BB festgehalten hatte (AmtlBull NR 2002 964, AmtlBull StR 2002 931, AmtlBull NR 2002 1924). **5**

2 In der Diskussion des StR werden die wesentlichen Argumente anschaulich dargestellt (vgl. AmtlBull StR 2002 37 f.). Dieselben Argumente waren bereits ausführlich und überzeugend im Bericht der Kommission-NR vom 16.5.1978 dargelegt worden (BBl 1978 II 108).

3. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005

6 Die FK-NR stimmte mit 18 zu 2 Stimmen einer Ergänzung des Entwurfes für ein neues FHG mit einer Änderung von Art. 143 Abs. 1 ParlG zu, wonach der BR den Finanzplan der BVers zur Genehmigung vorlegt. Begründet wurde das Begehren damit, dass der Finanzplan den gleichen Stellenwert wie die Legislaturplanung haben soll (Prot. FK-NR 14./15.2.2005, 79 ff.). Der NR folgte seiner Kommission ohne Diskussion (AmtlBull NR 2005 404). Auf Antrag der FK-StR strich der StR diese Ergänzung jedoch wieder (Prot. FK-StR 19.4.2005, 19; AmtlBull StR 2005 585). Der Kommissionssprecher begründete die Auffassung der FK-StR mit dem Verweis auf die möglichen Beschlussformen und deren rechtliche Wirkungen:

> «Gemäss bisherigem Recht wird der Bericht zum Finanzplan von der Bundesversammlung zur Kenntnis genommen. Der Nationalrat möchte das nun ändern und den Finanzplan vom Parlament genehmigen lassen. Mit einem Beschluss auf Kenntnisnahme bestätigt die Bundesversammlung, dass sie vom Inhalt des Berichtes zum Finanzplan Kenntnis genommen hat, ohne jedoch dazu Stellung zu nehmen. Genehmigen bedeutet im Gegensatz dazu, dass man mit dem Inhalt einverstanden ist. Die Genehmigung umfasst das ganze vorgelegte Dokument, Änderungen in einzelnen Punkten sind ausgeschlossen. Wollte man auf einzelne Teile Einfluss nehmen, so müsste man über den Finanzplan beschliessen. Nach kurzer Diskussion über diese Thematik kam Ihre Kommission zum Schluss, es sei nicht opportun, die hier mit dem Hinweis auf die drei Begriffe nur ganz kurz angetönte Problematik, die beim Erlass des Parlamentsgesetzes breit diskutiert wurde, im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes neu zu thematisieren. Deshalb möchten wir am geltenden Recht festhalten» (AmtlBull StR 2005 585).

7 Das Anliegen der FK-NR, den Einfluss der BVers auf den Finanzplan zu verstärken, wurde schliesslich in reduzierter Weise umgesetzt. So wurde Art. 143 ParlG mit einem Abs. 3bis ergänzt, der die Rechtswirkung einer Mo. zum Finanzplan präzisierte (s. dazu unten N 27 f.). Beide Räte stimmten ausserdem diskussionslos einem weiteren Antrag der FK-StR zu, die bestehende Formulierung von Abs. 2 zu verdeutlichen.[3]

4. Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB)

8 Mit Botschaft vom 20.11.2013 beantragt der BR der BVers die Einführung eines neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB), mit welchem er die Steuerung von Aufgaben und Finanzen verbessern will (*13.092*; BBl 2014 767 ff.). Dazu sollen die Leistungstransparenz im Voranschlag und im Finanzplan erhöht sowie Aufgaben und Finanzen bzw. Ressourcen und Leistungen systematischer verknüpft werden. Im Rahmen der Vorlage soll auch Art. 143 ParlG revidiert werden, wobei die Kernelemente des bisherigen Rechts nicht geändert werden. Der Finanzplan umfasst weiterhin die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Kalenderjahre; der BR unterbreitet der BVers den Finanzplan zusammen mit dem Entwurf für den Voranschlag, Gliederung und Inhalt verbinden die Aufgaben- mit der Finanzplanung (integrierter Aufgaben- und Finanzplan), die BVers nimmt Kenntnis vom Finanzplan, und es sind weiterhin Mo. zum Finanzplan möglich. Die Bestimmungen zu den Mo. zum Finanzplan sollen neu in einen Art. 143*a* ParlG verschoben werden. Bei Redaktionsschluss des Kommentars waren die parlamentarischen Beratungen noch im Gang.

3 Art. 143 Abs. 2 lautete in der Fassung des ParlG vom 13.12.2002: «Die Gliederung des Finanzplans soll die Verbindung von Sach- und Finanzplanung unterstützen.» Diese Bestimmung war von der FK-StR im Mitbericht an die SPK-StR vorgeschlagen worden (vgl. Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002, 9).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen: Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung

a) Aufgabe und Zweck sowie Ziel der Finanzplanung

9 Die Finanzplanung ist Teil der Planung der Staatstätigkeit, bei welcher parallele Kompetenzen von BR und BVers bestehen (vgl. Art. 28 N 8 f.; s. insb. auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3489 ff.]). Art. 183 Abs. 1 BV weist die Aufgabe der Erarbeitung des Finanzplans dem BR zu;[4] gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV wirkt die BVers bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit. Aufgabe, Zweck sowie Natur[5] der Finanzplanung wurden bereits in der Botschaft des BR vom 21.2.1968 zum FHG treffend umschrieben:

> «Der Finanzplan soll ein Orientierungsmittel für die Exekutive und die Legislative sein, ohne aber diese Behörden im rechtlichen Sinn zu binden. Der Finanzplan beschränkt deshalb die Entscheidungsfreiheit des Parlaments nicht. Er vermittelt eine bessere Übersicht und gibt damit erhöhte Gewähr für eine richtige Entscheidung […]. Da er im Gegensatz zum imperativen Plan rechtlich nicht verbindlich ist, ist seine Bedeutung politischer Natur: Der Plan soll verwirklicht werden, nicht weil er verbindlich ist, sondern weil er Ausdruck des politischen Willens ist» (BBl 1968 I 501).

10 Die Regelungen betreffend die Aufnahme der Vorhaben in den Finanzplan machen klar, dass es sich bei der Finanzplanung um eine rollende Planung handelt (s. unten N 10). Als solche ist der Finanzplan notgedrungen weniger präzis und beständig als das Budget, da er mit jedem Entscheid von BR und BVers eine Änderung erfährt (EFV, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2012, 59, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> [14.2.2014]); BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, Rz 99 f.). Ziel der Finanzplanung muss sein, BR und Parlament rechtzeitig Informationen zur zukünftigen Situation des Bundeshaushaltes zu liefern, sodass die Verfassungsvorgabe der Schuldenbremse (Art. 126 BV) bei der jährlichen Budgetierung eingehalten werden kann (zur Schuldenbremse vgl. Art. 25 N 4 f.). Um dieses Ziel zu erreichen, muss bei den Entscheiden über Gesetzesentwürfe oder bei der Bewilligung von Verpflichtungskrediten bekannt sein, wie hoch der finanzpolitische Spielraum in den folgenden Jahren voraussichtlich sein wird.[6] Ergibt sich aus der Finanzplanung, dass in einem späteren Budgetjahr die Schuldenbremse nicht eingehalten werden kann, so müssen BR und BVers rechtzeitig Korrekturmassnahmen ergreifen.[7] Zudem ist es Aufgabe des BR, die Finanzplanung des Bundes mit jener der Kantone zu koordinieren (vgl. Art. 19 Abs. 3 FHG).

---

4 Zum Beginn der Finanzplanung auf Bundesebene vgl. STAUFFER, Art. 183 N 14 ff. Näheres zur Entwicklung der Finanzplanung von 1968 bis 1993 bei WYLER, Finanzplanung.

5 Zu den konstitutiven Elementen eines mehrjährigen Finanzplanes vgl. WYLER, Finanzplanung, 9.

6 Diese Funktion betont bspw. auch STAUFFER, Art. 183 N 15.

7 Vgl. dazu bspw. Botschaft des BR vom 19.12.2012 zum BG über das Konsolidierungs- und Aufgabenüberprüfungspaket 2014 (*12.101*; BBl 2013 823 ff.) und die Medienmitteilung des BR vom 26.6.2013, <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=de&msg-id=49419> (14.2.2014). Sehr weitreichende Sparmassnahmen schlug das Entlastungsprogramm 2003 (EP 03) vor. Gemessen am Finanzplan vom 30.9.2002 beantragte der BR damit Verbesserungen von knapp 3,3 Milliarden CHF (vgl. BBl 2003 5616).

b) Inhalt des Finanzplans

11 Die Finanzplanung[8] umfasst gemäss Art. 19 Abs. 1 FHG zeitlich die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre und weist aus: «a. den in der Planperiode erwarteten Finanzierungsbedarf; b. die Deckung des erwarteten Finanzierungsbedarfs; c. die voraussichtlichen Aufwände und Erträge.» Im Weiteren verweist Art. 19 Abs. 4 FHG betr. Inhalt und Gliederung der Finanzplanung auf Art. 143 Abs. 2 ParlG (vgl. N 19 ff.).

12 Aussagekraft und Genauigkeit des Finanzplans werden auch dadurch bestimmt, in welcher Phase ein Vorhaben in den Finanzplan aufgenommen wird. Dass es sich hierbei um verschiedene Phasen eines Vorhabens handeln kann, geht aus Art. 5 FHV hervor. Neben den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der rechtskräftigen Erlasse, Finanzbeschlüsse und Zusicherungen (Bst. a) und der im Erstrat verabschiedeten Vorlagen (Bst. b) finden auch die Auswirkungen der vom BR zhd. der BVers verabschiedeten Erlassentwürfe (Bst. c)[9] Eingang in die Finanzplanung. Vernehmlassungsvorlagen des BR sind hingegen nur zu berücksichtigen, wenn sich ihre finanzielle Tragweite abschätzen lässt (Art. 5 Abs. 2 FHV). Beantragt der BR Kredite für Vorhaben, die in der Finanzplanung nicht vorgesehen sind, so hat er aufgrund von Art. 19 Abs. 2 FHG gleichzeitig mit dem Vorhaben darzulegen, wie die Zusatzbelastung finanziert werden soll.

13 Da der Finanzplan nur die nächsten drei Jahre nach dem Voranschlagsjahr abdeckt, vermag er keinen längerfristigen Ausblick zu geben. Art. 8 FHV verpflichtet den BR deshalb, periodisch, mindestens aber alle vier Jahre, als Ergänzung der Finanzplanung Entwicklungsszenarien für bestimmte Aufgabenbereiche zu unterbreiten. Diese sollen mehrere Jahre über die Finanzplanperiode hinaus greifen. Sie werden aufgrund der längerfristigen Entwicklung der Finanzen aller drei Staatsebenen sowie der Sozialversicherungen erarbeitet (Näheres dazu bei BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, Rz 100). Einen noch weiteren Ausblick gibt die EFV in den Langfristperspektiven, welche sich – unter der Annahme, dass sich die erfassbaren Voraussetzungen nicht ändern – mit den Entwicklungen in einzelnen Aufgabenbereichen über 50 Jahre beschäftigen.[10]

c) Bedeutung der Finanzplanung

14 Obwohl im Parlament immer wieder verlangt wird, dass dem Finanzplan eine höhere Bedeutung zugemessen werden soll (s. oben N 4), wird er weder in den Kommissionen noch in den Räten vertieft diskutiert. Im NR wird er zusammen mit dem Budget behandelt. Auf den Finanzplan kann nur im Rahmen der einleitenden Kommissionsberichterstattung und von den Ratsmitgliedern in der allgemeinen Debatte, die i.d.R. 90 Minuten dauert, eingegangen werden. Im StR ist es den Rednern und Rednerinnen eher möglich, neben dem Budget auch auf den Finanzplan einzugehen; aber auch dort wird die Gelegenheit kaum benutzt, sich dazu vertieft zu äussern.[11]

---

8 Zum Inhalt des Finanzplanes vgl. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 140 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 223 ff.

9 Art. 5 Abs. 1 Bst. c FHV nennt die «Botschaften», die aber selbst keine Auswirkungen haben können; sie enthalten nur die Begründungen der Erlassentwürfe (vgl. Art. 141 ParlG).

10 Vgl. Art. 8 FHV; vgl. dazu EFV (Hrsg.), Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2012 vom 25.1.2012, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/publikationen/index.php> (14.2.2014). S. dazu auch die Medienmitteilung der FK-NR vom 17.2.2012, <www.parlament.ch> (14.2.2012).

11 Zur Praxis in der FK-StR und im StR vgl. das Votum von StR Thomas Pfisterer (FDP/AG) (AmtlBull StR 2002 37).

2. Vorlage des Finanzplans (Abs. 1)

Abs. 1 regelt erstens die zeitliche Reichweite des Finanzplans, indem er festhält, dass der Finanzplan die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre umfasst. Da die BVers jedes Jahr den Voranschlag für das nächste Kalenderjahr beschliesst (vgl. Art. 29 FHG), decken Voranschlag und Finanzplan einen Zeitraum von vier Kalenderjahren ab. **15**

Abs. 1 legt zweitens fest, wann der BR der BVers den Finanzplan zu unterbreiten hat: zwei Monate vor Beginn der Session, in dem er behandelt werden soll.[12] In der Praxis war dies seit Inkrafttreten des ParlG stets die Wintersession. Der Finanzplan muss von den Räten wenn immer möglich in der Wintersession beraten werden, weil er Grundlage bildet für die Weisungen des BR für den Voranschlag des nächsten Jahres (Art. 18 FHV). Eine Verschiebung auf eine spätere Session würde den finanzpolitischen Planungsprozess erheblich stören. Eine Ausnahme bildet lediglich der Legislaturfinanzplan, der später behandelt wird (vgl. dazu unten N 29). **16**

3. Kenntnisnahme des Finanzplans (Abs. 1)

Abs. 1 bestimmt auch die Form der Beschlussfassung, indem er festhält, dass die BVers den Finanzplan zur Kenntnis nimmt (zur wiederkehrenden Diskussion betr. diese Form vgl. oben N 4 f.). Dies bedeutet, dass sie vom Inhalt des Berichtes Kenntnis nimmt, ohne jedoch dazu Stellung zu nehmen oder durch den Finanzplan selbst gebunden zu sein (vgl. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 141).[13] Als Folge der Kenntnisnahme sollte in der BVers später allerdings nicht argumentiert werden, man habe keine Kenntnis von den Fakten betr. die Lage des Bundeshaushaltes gehabt. Dafür ist der Finanzplan auf der Ausgabenseite zu detailliert. **17**

Angesichts der Kurzlebigkeit des Finanzplans und dessen Natur als rollendes Planungsinstrument (s. N 10) macht es für das Parlament Sinn, vom Finanzplan bloss Kenntnis zu nehmen. Eine Beschlussfassung mittels einfachem BB wäre angesichts der Tatsache, dass der Finanzplan bereits nach der nächsten Sitzung des BR (Verabschiedung eines neuen Erlassentwurfs; vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. c FHV) oder den Schlussabstimmungen der Eidg. Räte in der Wintersession (vgl. Art. 5 Abs. 1 Bst. b FHV) nicht mehr aktuell ist, kaum sachgerecht. Auf der Seite der Einnahmen finden sich Schätzungen betr. die künftigen Einnahmen, die v.a. von der Wirtschaftsentwicklung abhängen, auf der Seite der Ausgaben eine Auflistung rechtlich vorgesehener Aufgaben sowie bereits gefällter Beschlüsse der BVers über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen. Der Finanzplan ist eine Momentaufnahme an einem bestimmten Stichtag. Ein Änderungswunsch des Parlaments muss sich deshalb auf den künftigen Finanzplan beziehen. Für derartige punktuelle Änderungswünsche steht als Instrument die Mo. zum Finanzplan zur Verfügung. Die einzelnen Bestimmungen eines «Grundsatz- und Planungsbeschlusses» der BVers in der Form eines einfachen BB hätten zwar dieselbe Rechtswirkung wie eine angenommene Mo. (vgl. Art. 28 N 19 ff.). Aber der Aufwand für eine die gesamte Finanzplanung erfassende Detailberatung und Beschlussfassung der BVers dürfte angesichts der Kurzle- **18**

12 Zur Unterbreitung des Voranschlages, der Nachträge sowie der Staatsrechnung vgl. auch Art. 142 N 9 ff].

13 Vgl. in diesem Zusammenhang auch das Votum des Kommissionssprechers der FK-StR anlässlich der Beratung des FHG (AmtlBull StR 2005 585; s. dazu oben N 6). Zu den Wirkungen einer Kenntnisnahme durch das Parlament allgemein s. Art. 28 N 10 f.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3599).

bigkeit und sehr beschränkten politischen Verbindlichkeit des Finanzplans mit dem Ertrag kaum in einem vernünftigen Verhältnis stehen.

4. Verbindung von Sach- und Finanzplanung (Abs. 2)

19 Abs. 2 schreibt vor, dass die Gliederung und der Inhalt des Finanzplans die Sach- mit der Finanzplanung verbinden. Der Wortlaut macht klar, dass es sich dabei um eine verbindliche Zielvorgabe handelt. Wie dieses Ziel zu erreichen ist, lässt das ParlG offen. Auch Art. 19 FHG äussert sich nicht selbst zur Gliederung des Finanzplans, sondern verweist lediglich auf den diesbezüglichen Auftrag von Art. 143 Abs. 2 ParlG. Adressat dieser Zielvorgabe ist damit der BR als Verordnungsgeber der FHV (vgl. BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 224, Rz 97 ff.). Er hat den Auftrag in Art. 5 FHV umgesetzt.

20 Art. 5 Abs. 3 FHV gibt vor, dass der Finanzplan in der Weise nach Aufgabenbereichen und Institutionen zu gliedern ist, dass die Vergleichbarkeit mit dem Voranschlag und der Staatsrechnung gewährleistet ist. Dies ist notwendig, weil das erste Finanzplanjahr im nächsten Jahr zum Voranschlagsjahr wird. Nur durch die Sicherstellung der Vergleichbarkeit von Finanzplan und Voranschlag kann die Entwicklung der Haushaltslage über die nächsten Jahre vorhergesehen werden, was ja wesentlicher Zweck der Finanzplanung ist. Auch wenn die Vergleichbarkeit gegeben ist, dominiert im Finanzplan die Gliederung nach Aufgaben, während im Voranschlag die Gliederung nach Ämtern im Vordergrund steht; Kredite werden für einzelne Verwaltungseinheiten und die von ihnen wahrzunehmenden Aufgaben bewilligt, welche Teil eines im Finanzplan aufgeführten Aufgabenbereichs sind.[14] Zu jedem der dreizehn Aufgabenbereiche[15] sind nach Art. 5 Abs. 4 FHV Angaben anzufügen über die rechtlichen Grundlagen (Bst. a), die Ziele und Strategien (Bst. b), den Finanzierungsbedarf (Bst. c), die generelle Entwicklung, einschliesslich die wesentlichen Abweichungen vom vorangehenden Finanzplan (Bst. d), sowie über allfällige Steuerungs- und Korrekturmassnahmen (Bst. e).

21 Die Forderung, dass die Sach- mit der Finanzplanung zu verbinden sei, wurde immer wieder erhoben (vgl. dazu oben N 2, 19). Die Botschaft des BR vom 24. 11. 2004 zur Totalrevision des FHG *(04.079)* umschreibt diesen Abstimmungsprozess zwischen Sach- und Finanzplanung wie folgt:

> «Die Finanzplanung hat einerseits den Prioritätsentscheiden Rechnung zu tragen; anderseits begrenzen die finanziellen Entwicklungsperspektiven den Handlungsspielraum. In einem iterativen Prozess sind Aufgaben- und Finanzplanung derart aufeinander abzustimmen, dass die Anforderungen des mittelfristigen Haushaltsausgleichs erfüllt werden können.» (BBl 2005 20).

---

14 Im Aufgabenbereich «Verkehr» werden im Finanzplan 2015–2017 für den Strassenverkehr im Voranschlag 2014 Ausgaben von 3,164 Milliarden CHF ausgewiesen (Bericht zum Finanzplan 2015–2017, 84, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/finanzplaene.php> [14. 2. 2014]). Für den Strassenverkehr ist das Bundesamt für Strassen (ASTRA) zuständig. Im Voranschlag 2014 wurden vom BR in der Voranschlagsposition A6200.0152 (Allgemeine Strassenbeiträge) Ausgaben von rund 365 Millionen CHF beantragt (Botschaft Voranschlag 2014, Band 2A, 183, <http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/finanzberichterstattung/budget.php> [14. 2. 2014]). Der Restbetrag findet sich in anderen Voranschlagspositionen.

15 Institutionelle und finanzielle Voraussetzungen, Ordnung und öffentliche Sicherheit, Beziehungen zum Ausland – Internationale Zusammenarbeit, Landesverteidigung, Bildung und Forschung, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Verkehr, Umwelt und Raumordnung, Landwirtschaft und Ernährung, Wirtschaft, Finanzen und Steuern.

In der Praxis ist die effektive Verbindung von Sach- und Finanzplanung schwierig. Die grössten Hindernisse liegen darin, dass die Finanzplanung umfassender ist als die Sachplanung, da sie die gesamte Tätigkeit des Bundes in den drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahren umfasst. Umgekehrt greift die Sachplanung vielfach viel weiter in die Zukunft hinein als die vierjährige Finanzplanung, sodass die Planungsbereiche sowohl in zeitlicher wie sachlicher Sicht erheblich voneinander abweichen. Auch die nur kurze zur Verfügung stehende Zeit für die Beratung des Finanzplans erschwert die Verknüpfung von Finanz- und Sachplanung. In einer Notiz vom 15.1.2002, 4, hält die EFV dazu fest: **22**

> «Wenn dem Gedanken der Verknüpfung zwischen Finanz- und Sachplanung nachgelebt werden soll, werden die eidg. Räte bei allfälligen Änderungen am Zahlenwerk des Bundesrates auch inhaltliche Diskussionen über die Aufgaben und ihre Erfüllung führen müssen. Dass dies über alle Aufgabengebiete hinweg nicht möglich ist, ist klar.»

Schliesslich wird die Sachplanung sequenziell für einzelne Aufgaben und Ausgaben vorgenommen. Dabei dominiert erfahrungsgemäss die sektorale Sicht der zu beratenden Vorlage über die finanzpolitische Sichtweise (Notiz EFV, 8.4.2005, 16 f.).

5. Mo. zum Finanzplan (Abs. 3)

Abs. 3 bildet zusammen mit Abs. 1 das Konzept der Beratung des Berichts zum Finanzplan in der BVers: Kenntnisnahme des Finanzplans (Abs. 1), aber die Möglichkeit, eine Mo. zum Finanzplan einzureichen, die (wenn immer möglich) rasch und zusammen mit dem Finanzplan im Rat zu behandeln ist (zur Entstehung vgl. oben N 5). Dieses Konzept ist bisher allerdings theoretischer Natur geblieben, da in der Praxis noch nie danach verfahren wurde.[16] **23**

Hinsichtlich des Verfahrens zur Finanzplanmotion gelten mit Ausnahme der Regeln betr. die Umsetzung und Berichterstattung (Abs. 3bis) die allgemeinen Bestimmungen von Art. 120 ff. ParlG. Art. 143 Abs. 3 legt also nur fest, dass Mo. zum Finanzplan privilegiert mit diesem behandelt werden (Notiz Rechtsdienst PD vom 5.7.2005). **24**

Finanzplan, Voranschlag und Nachtrag II zum Voranschlag des laufenden Jahres werden in der Praxis stets zusammen und in der Wintersession beraten. Es stellt sich die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt die Einreichung einer Mo. gemäss Abs. 3bis als «rechtzeitig» betrachtet werden kann. Minimale Frist ist, dass vor der Beratung im Rat noch eine Sitzung des BR stattfindet, in welcher der BR Beschluss fassen kann, ob er Zustimmung oder Ablehnung der Mo. beantragt. Gemäss Art. 1 RVOV finden Sitzungen des BR i.d.R. einmal pro Woche statt. Art. 15 RVOG legt fest, dass Geschäfte, über die der BR zu beschliessen hat, den Mitgliedern des BR zum Mitbericht vorgelegt werden, was wiederum einen gewissen Zeitbedarf zur Folge hat. Der BR fasst gemäss Art. 3 Abs. 1 RVOV seine Beschlüsse i.d.R. gestützt auf schriftliche Anträge und nach abgeschlossenem Mitberichtsverfahren (Art. 5 RVOV). Je nach Komplexität des Inhalts der Mo. dürfte ihre **25**

16 Die FK-NR wollte zwar mit ihrer Mo. *05.3005 (Budgetausgleich im Jahre 2006)* auf den Finanzplan Einfluss nehmen, die Mo. wurde aber im Februar 2005 erst nach der Behandlung des Finanzplans eingereicht und deshalb nicht mit diesem behandelt (AmtlBull NR 2005 406 ff.). Vor Inkrafttreten des ParlG nahmen die gleich lautenden Mo. Merz *(02.3573)* und Walker *(02.3579) «Finanzieller Spielraum für nachhaltiges Ausgabenwachstum»* Bezug zum Finanzplan; es wurde aber nur die Mo. *02.3573* im StR im unmittelbaren Anschluss an den Finanzplan behandelt (AmtlBull StR 2002 1210 ff.).

Einreichung zwei bis drei Wochen vor der Session noch als «rechtzeitig» betrachtet werden.[17]

26 Weil Voranschlag und Finanzplan in der Wintersession von beiden Räten behandelt werden müssen, beginnt der Erstrat zu Beginn der ersten Sessionswoche mit der Beratung, der Zweitrat folgt entweder am Ende dieser Woche oder zu Beginn der zweiten Sessionswoche. Damit besteht für den BR wenig Zeit für die Meinungsbildung. Eine Finanzplanmotion kann aufgrund ihrer weitreichenden Auswirkungen (z.B. hohe Sparvorgaben) aber erheblichen Diskussionsbedarf innerhalb von BR und Verwaltung auslösen (z.B. Verteilung der Sparanstrengungen auf die Departemente[18]). In einem solchen Fall kann der BR beantragen, die Beratung auf die nächste Session – die Frühjahrssession – zu verschieben. Der Gesetzgeber hat durch ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit einer Verschiebung der Beschlussfassung auf die nächste Session klargestellt, dass eine seriöse Meinungsbildung durch den BR höher zu gewichten ist als eine rasche Behandlung der Mo. durch die BVers. Der BR ist aber gehalten, zu begründen, wieso die Beschlussfassung zu verschieben ist. Über den Antrag entscheidet das Ratsbüro, ggf. auf Ordnungsantrag der Rat.

6. Berichterstattung und Abweichung des BR von der Mo. zum Finanzplan (Abs. 3bis)

27 Abs. 3bis wurde anlässlich der Totalrevision des FHG vom 7.10.2005 *(04.079)* eingefügt (vgl. dazu oben N 6), fand mangels angenommener Mo. zum Finanzplan aber bis heute keine Anwendung. Er regelt das Vorgehen, wenn die Räte eine Mo. zum Finanzplan beschlossen haben. Ist dies der Fall, so hat der BR bereits mit dem nächsten Finanzplan, den er jeweils im August beschliesst, zu berichten, wie er die Mo. umzusetzen gedenkt. Diese kurze Antwortfrist weicht von der normalen Regelung von Art. 122 Abs. 1 ParlG ab. Nach dieser hat der BR – falls er den Auftrag einer Mo. innerhalb von zwei Jahren noch nicht umgesetzt hat – erst nach zwei Jahren jährlich Bericht zu erstatten, was er für die Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt (vgl. Art. 122 N 4 f.). Begründet wird diese Spezialregelung damit, dass die Umsetzungsfrist von zwei Jahren zu lange wäre, wenn die jährliche Finanzplanung geändert werden soll (vgl. AmtlBull StR 2005 778; Votum StR Hans Lauri [SVP/BE]). Bei einer Umsetzungsfrist von zwei Jahren würde das Instrument der Finanzplanmotion wirkungslos, weil das parlamentarische Anliegen durch die Entwicklung der Fakten (Entwicklung der Einnahmen aufgrund der Wirtschaftslage sowie Beschlüsse betr. neuer Aufgaben, die Ausgaben nach sich ziehen) oft überholt würde.

28 Weicht der BR bei der Umsetzung von der Mo. ab, so stellt er einen begründeten Abschreibungsantrag gemäss Art. 122 Abs. 3 ParlG (s. Art. 122 N 8 f.). Hält er den Auftrag hingegen für erfüllt, so beantragt er die Abschreibung der Mo. gemäss Art. 122 Abs. 2 ParlG (s. Art. 122 N 6 f.) zusammen mit dem nächsten Finanzplan.

---

17 Zwischen den Sessionen können nur Kommissionen eine Mo. einreichen (Art. 119 Abs. 1 ParlG). Es könnte aber auch eine in der Herbstsession von einem Ratsmitglied oder einer Fraktion eingereichte Mo. gemäss Abs. 3bis behandelt werden.

18 Bei Sparprogrammen werden die globalen Sparvorgaben i.d.R. auf die Departemente verteilt. Diese können dann selbst entschieden, wie sie die Sparvorgabe erfüllen wollen. Vgl. dazu die Botschaft zum EP 2003 (*03.047*; BBl 2003 5615 ff.).

7. Kein Finanzplan zu Beginn der Legislaturperiode (Abs. 4)

Der Finanzplan entfällt zu Beginn einer neuen Legislaturperiode, weil der BR der BVers gemäss Art. 146 Abs. 4 ParlG zusammen mit der Legislaturplanung den Legislaturfinanzplan unterbreitet. Dieser setzt den Finanzplan für die Legislaturperiode fest und zeigt, wie dieser gedeckt werden soll (Näheres bei LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 137 f.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, Rz 96). Der Legislaturfinanzplan ist Teil der Botschaft zur Legislaturplanung, aber nicht Gegenstand des einfachen BB über die Legislaturplanung (BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, Rz 96). Anders als der jährliche Finanzplan wird diese mittels einfachem BB beschlossen. Im Legislaturfinanzplan werden die mehrjährigen und wiederkehrenden Finanzbeschlüsse gemäss Art. 7 Abs. 2 FHV abgebildet. Damit soll erreicht werden, dass im Legislaturfinanzplan die Sach- eng mit der Finanzpolitik verknüpft wird.[19] Die FK werden jeweils von den Ratsbüros eingeladen, den Legislaturplanungskommissionen einen Mitbericht zu unterbreiten. Beide FK richteten zum Legislaturfinanzplan 2011–2015 einen Mitbericht an die jeweilige Legislaturplanungskommission (LPK), in welchem sie keine Änderung des BB beantragten (Mitbericht der FK-NR an LPK-NR 1.3.2012; Mitbericht FK-StR an LPK-StR 1.5.2012). **29**

Art. 144

siehe Aktualisierung Art. 144

Jahresziele des Bundesrates und Geschäftsbericht

[1] Bis zum Beginn der letzten ordentlichen Session des Jahres gibt der Bundesrat seine Jahresziele für das nächste Jahr bekannt. Diese sind auf die Legislaturplanung abgestimmt.

[2] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die Berichte über seine Geschäftsführung im vorhergehenden Jahr zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen.

[3] Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die Erreichung der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren. Abweichungen sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen.

Objectifs annuels du Conseil fédéral et rapport de gestion

[1] Le Conseil fédéral communique à l'Assemblée fédérale, au plus tard au début de la dernière session ordinaire de l'année, les objectifs qu'il s'est fixés pour l'année suivante. Ces objectifs sont coordonnés avec le programme de la législature.

[2] Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être traités, les rapports par lesquels il rend compte de sa gestion pendant l'année précédente.

19 Vgl. dazu die Hinweise in der Botschaft des BR über die Legislaturplanung 2011–2015 vom 25.1.2012 (BBl 2012 590). S. dazu auch die Medienmitteilung der FK-NR vom 17.2.2012, <www.parlament.ch> (14.2.2014).

[3] Dans son rapport de gestion, le Conseil fédéral présente les points forts de son activité pour l'année sous revue. Il rend compte du degré de réalisation des principaux objectifs qui avaient été prévus pour l'année, de la mise en œuvre du programme de la législature et du programme législatif, et de l'état des indicateurs pertinents pour l'appréciation globale de la situation et l'évaluation du degré de réalisation des objectifs. Il justifie les écarts éventuellement survenus entre-temps ainsi que les projets qu'il n'avait pas prévus.

Obiettivi annuali del Consiglio federale e rapporto di gestione

[1] Prima che inizi l'ultima sessione ordinaria dell'anno, il Consiglio federale comunica i suoi obiettivi per l'anno successivo. Tali obiettivi devono essere conformi al programma di legislatura.

[2] Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale i rapporti concernenti la sua gestione nell'anno precedente due mesi prima della sessione in cui devono essere trattati.

[3] Il rapporto di gestione del Consiglio federale informa sui punti salienti dell'attività governativa nell'anno considerato. Informa altresì sul conseguimento degli obiettivi determinanti nell'anno in questione, sull'attuazione del programma di legislatura e del programma legislativo, nonché sullo stato degli indicatori rilevanti ai fini della valutazione generale della situazione e ai fini della verifica del conseguimento degli obiettivi. Eventuali deroghe, nonché progetti non pianificati devono essere motivati.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 7
1. Frist für die Bekanntgabe der Jahresziele (Abs. 1) 7
2. Frist für die Vorlage des Geschäftsberichtes (Abs. 2) 9
3. Inhalt des Geschäftsberichtes (Abs. 3) 10

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II 733 ff., insb. 745 ff.); GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Prot. Kommission-NR Subkommission 1 16.2.1983, 11.5.1983; Bericht Subkommission an Kommission-NR 13.6.1983; Prot. Kommission-NR 14.9.1983; Bericht Kommission-NR an Büro-NR 4.10.1983.
94.428 Pa.Iv. Bundesversammlung. Revision der Bundesverfassung. Bericht SPK-NR 21.10.1994 (BBl 1995 I 1133 ff.)
96.091 Bundesverfassung. Reform. Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.)
01.401 Pa. Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht zum VE PG 31.1.2000; Stellungnahme GPK zum VE PG 11.5.2000; Prot. SPK-NR 14.9.2000, 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3595 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5446 f.); AmtlBull NR 2001 1367; AmtlBull StR 2002 30 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
08.004 Jahresbericht 2007 der GPK und der GPDel: Jahresbericht 2007 GPK und GPDel 25.1.2008 (BBl 2008 5061 ff.).
13.004 Jahresbericht 2012 der GPK und der GPDel: Jahresbericht 2012 GPK und GPDel 24.1.2013 (BBl 2013 3515 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 169, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1279 ff. (zit. AUBERT, Art. 169); BIAGGINI, Art. 169, in: Biaggini, Kommentar BV, 749 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 169); EICHENBERGER, Art. 102, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER, Art. 102); MASTRONARDI, Art. 187 Abs. 1 Bst. b, in: St. Galler Kommentar, 2745 ff. (zit. MASTRONARDI, Art. 187 Abs. 1 Bst. b); MATTLE, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Zürich/Basel/Genf 2011 (zit. MATTLE, Mitwirkung).

I. Entstehungsgeschichte

1 Seit der Gründung des Bundesstaates ist der BR verpflichtet, der BVers jährlich über seine Geschäftsführung Bericht zu erstatten. Art. 90 Ziff. 16 BV 1848 lautete: «Er [der BR, A.d.V.] erstattet der Bundesversammlung jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung Rechenschaft über seine Verrichtungen, sowie Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern sowohl als nach aussen, und wird ihrer Aufmerksamkeit diejenigen Massregeln empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt für dienlich erachtet.» Art. 102 Ziff. 16 BV 1874 hatte den gleichen Wortlaut. Die Oberaufsicht der BVers über die Geschäftsführung des BR war in Art. 74 Ziff. 14 BV 1848 geregelt und wurde so in Art. 85 Ziff. 11 BV 1874 überführt. Die Berichterstattung ermöglichte der BVers seit jeher die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht und ist ein Element des staatsleitenden Zusammenwirkens von BR und BVers (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 422 ff.]). Die Eidg. Räte versammelten sich gemäss Art. 1 GVG 1849 «zur ordentlichen Sitzung am ersten Montag des Monats Juli». Entsprechend hielt Art. 16 Abs. 1 GVG 1849 fest: «In der ordentlichen Sitzung werden vom Bundesrathe der Geschäftsbericht […] vorgelegt.» Und Abs. 2 lautete: Er wird «bis zum 1. Mai den von den Räthen zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen eingegeben.» Von 1849 bis 1919 veröffentlichten die Kommissionen von NR und StR für die Prüfung des Geschäftsberichts des BR im BBl jährlich einen Bericht über die Geschäftsführung des BR.[1]

2 Mit den Revisionen des GVG von 1902 und 1962 wurde die Regelung, dass die Berichte über die Geschäftsführung des BR spätestens einen Monat vor der Sommersession den Kommissionen zuzustellen und auf die Sommersession im Juni hin der BVers zu unterbreiten waren, beibehalten. Jahrzehntelang bildete der Geschäftsbericht, der lange Zeit den Charakter eines eigentlichen Tätigkeitsberichtes hatte (MASTRONARDI, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 26), das wichtigste, wenn nicht das einzige Instrument, worauf das Parlament die Kontrolle der Bundesverwaltung abstützte. Insb. mit der Ausweitung der Informationsrechte der Oberaufsicht (vgl. Art. 52 N 2 f. und Art. 53 N 1 ff.) verlor die Beratung des Geschäftsberichtes im Laufe der Zeit an Bedeutung. Sein Umfang nahm ebenfalls ab. Umfasste der Geschäftsbericht von 1912 noch über 700 Seiten, wurden zwischen 1950 und 1997 jährlich noch ca. 400 Seiten verfasst. Seit 1998 beschränkt sich der BR nun noch auf ca. 150 Seiten, aufgeteilt in zwei Bände. Seit 1999/2000[2] legen die GPK neben den Berichten über ihre spezifischen Prüf- und Kontrolltätigkeiten auch umfassende Jahresberichte über ihre Tätigkeiten vor und stellen darin dar, wie sie den Geschäftsbericht des BR behandeln und zu welchen Themen der BR schwergewichtig Auskunft gegeben hat.

1 Vgl. z.B. Bericht der Kommission des Nationalrathes über die Geschäftsführung des Bundesrathes während des Jahres 1849 (BBl 1850 III 291 ff.).

2 Zur Illustration: *00.039 Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit vom 23.5.2000* (BBl 2000 4601 ff.).

3 Über Art und Umfang des Geschäftsberichtes sowie über seine Bedeutung für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht wurde wiederholt diskutiert. Der Bericht der GPK-StR vom 12.2.1966 hielt fest:

> «Die Zeiten, in denen man sich darauf beschränkte, im Geschäftsbericht nach Vorkommnissen zu suchen, die einer näheren Abklärung bedürfen, oder gar ganze Abschnitte des Berichtes verlas, sind vorüber. Während die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates sich darauf spezialisierte, auch im Geschäftsbericht nicht behandelte Fragen von allgemeiner politischer oder administrativer Bedeutung einer besonders einlässlichen Prüfung zu unterziehen und grundsätzliche Fragen, die sich immer wieder bei allen Departementen oder speziell bei einzelnen Departementen stellen, eingehend zu untersuchen, legte unsere Kommission vor allem Wert darauf, neben der Abklärung von Fragen aus dem Geschäftsbericht jedes Jahr wechselnde Dienststellen der Verwaltung zu besuchen und sich in Aussprachen mit den leitenden Beamten und deren Mitarbeitern ein Bild über die Aufgabe, die Zweckmässigkeit der Organisation, die Zusammenarbeit mit andern Dienststellen, die Speditivität und das Arbeitsklima zu verschaffen und die Probleme kennen zu lernen, welche die grössten Sorgen und Schwierigkeiten bereiten» (BBl 1966 I 213 f.).

4 Die Revision des GVG 1962 übernahm weitgehend die Formulierung des GVG 1902. Die bundesrätliche Botschaft vom 25.4.1960 hielt dazu fest: «Artikel 45 schreibt – in Übereinstimmung mit dem bisherigen Artikel 23 und der Praxis – vor, wann der Bundesrat seinen Geschäftsbericht […] vorzulegen hat» (BBl 1960 I 1448). Eine neuer Abs. 4 verlangte zudem, dass «der Geschäftsbericht […] den Stand der Behandlung der dem Bundesrat überwiesenen Motionen knapp anzugeben [hat]» (AS 1962 647). Gemäss der bundesrätlichen Botschaft sollte diese Neuerung der «Stärkung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat» dienen (BBl 1960 I 1508). Der BR berichtete in der Folge somit im Geschäftsbericht jeweils auch über den Stand seiner Arbeiten bezüglich überwiesener Mo. Diese Berichterstattung befriedigte die Räte allerdings nicht, weshalb anlässlich der Schaffung des ParlG beschlossen wurde, den BR im ParlG zu einer gesonderten Berichterstattung über nicht innert zwei Jahren erfüllte Mo. zu verpflichten (vgl. Art. 122 Abs. 1 ParlG; N 2 ff.).

5 Das abnehmende Interesse am Geschäftsbericht und an dessen Behandlung in den Räten insb. aufgrund des Ausbaus der Instrumente zur parlamentarischen Oberaufsicht führte zur Forderung, den dabei betriebenen Aufwand zu verringern (vgl. *93.3260 Mo. Bühler. Geschäftsbericht im Zweijahresrhythmus*). Die Frage, welchen zeitlichen Forderungen sich der Geschäftsbericht zu stellen hat, wurde von der SPK-NR auch mit der pa.Iv. *94.428 (Bundesversammlung. Revision BV)* aufgeworfen, wobei sie vorschlug, in der neuen Regelung «den Termin für die Berichterstattung durch den Bundesrat aus der Verfassung zu streichen. Der Zeitpunkt für diese Berichterstattung ist im Geschäftsverkehrsgesetz festgehalten, wodurch die Periodizität garantiert ist» (Bericht SPK-NR 21.10.1994 [BBl 1995 1161 f.]). In der BV von 1999 wurde für Art. 187 Abs. 1 Bst. b schliesslich eine Formulierung verwendet, welche die Periodizität offen lässt. 2007 schlug der bundesrätliche Ausschuss für die Verwaltungsreform vor, «das Dokument über die bundesrätlichen Jahresziele abzuschaffen, den Band I des jährlichen Geschäftsberichtes entsprechend zu kürzen und den Band II mit den departementalen Jahreszielen und ihrem Umsetzungsstand abzuschaffen» (Jahresbericht 2007 GPK und GPDel 25.1.2008 [BBl 2008 5168]). Die GPK prüften diese Vorschläge in einer Arbeitsgruppe unter Einbezug der BK und informierten den BR im September 2007 über die Gründe für deren Ablehnung: «Die aktuelle Berichterstattung des Bundesrats im Rahmens seines Geschäftsberichts entspricht den Minimalanforderungen der GPKs und bildet einen wesentlichen Bestandteil für die Gewährleistung der in Artikel 169 BV verankerten Oberaufsicht des Parlaments. Sie kann deshalb in ihrer Substanz nicht verringert werden» (Jahresbericht 2007 GPK und GPDel 25.1.2008 [BBl 2008 5169]).

Im ParlG wurde die bisherige Regelung des GVG weitgehend übernommen. Nachdem der BR auf Wunsch der GPK ab 1995 in der Wintersession eine mündliche Präsidialerklärung zu den Jahreszielen abzugeben begann (AmtlBull NR 1995 2455 f.; AmtlBull StR 1995 1087), wurden diese in das ParlG aufgenommen. In Art. 144 Abs. 1 wurden die Jahresziele des BR dem Geschäftsbericht vorangestellt, da sich der Geschäftsbericht (Art. 144 Abs. 3 ParlG) an den Jahreszielen orientiert. Weil die GPK in Bezug auf die Wahrnehmung der Funktion der Oberaufsicht die Aufgabe der Prüfung des Geschäftsberichtes des BR als nicht (mehr) vorrangig angesehen hatten, wurde in Art. 52 Abs. 1 ParlG darauf verzichtet, diese Prüfung als eine besondere Aufgabe der GPK zu bezeichnen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3356]; vgl. aber Art. 49 Abs. 3 ParlG; N 14 f.). **6**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Frist für die Bekanntgabe der Jahresziele (Abs. 1)

Der BR gibt in der letzten ordentlichen Session des Jahres, d.h. in der Wintersession, die Ziele für das nächste Jahr bekannt. Mit diesen Jahreszielen informiert er über die prioritären Ziele und die zugehörigen Massnahmen für das folgende Jahr (vgl. Art. 19 Abs. 1 RVOV). Die Jahresziele sind ein Instrument der kurzfristigen Planung und sind mit der Legislaturplanung (s. Art. 146) abzustimmen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident gibt in den Räten eine Erklärung zu den Jahreszielen ab; diese nennt die Hauptziele und macht auf verschiedene Projekte aufmerksam, die mit den Jahreszielen in Zusammenhang stehen und dem Parlament vorgelegt werden.[3] Die Räte werden so über den Bericht informiert. Eine parlamentarische Diskussion ist nicht vorgesehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3395]). Seit 1998 formulieren die Departemente und die BK auf der Basis der bundesrätlichen Planung eigene Jahresziele (MATTLE, Mitwirkung, 121 f.). **7**

Die Jahresziele des BR umfassen zwei Bände: die Jahresziele des BR (Bd. 1) und die Jahresziele der eidg. Departemente und der BK (Bd. 2). Die Jahresziele sind die Grundlage für den Geschäftsbericht des BR, der im darauffolgenden Jahr vom BR zhd. des Parlaments verabschiedet wird. Er ist analog zu den Jahreszielen strukturiert und umfasst ebenfalls zwei Bände. Das Parlament erhält mit den Jahreszielen eine Übersicht über die geplanten Gesetzgebungsprojekte des BR. Es überprüft anhand der Jahresziele den nächsten Geschäftsbericht des BR und kontrolliert, inwiefern der BR die angestrebten Ziele erreicht hat und wie er begründet, dass gewisse Ziele nicht erreicht wurden. Primär handelt es sich bei den Jahreszielen denn auch um ein Arbeits- und Führungsinstrument des BR. Art. 144 Abs. 1 ParlG regelt grundsätzlich die Fristen für die Bekanntgabe der Jahresziele. Eine entsprechende Verpflichtung des BR findet sich allerdings erst auf Verordnungsstufe (vgl. Art. 51 RVOG und Art. 19 RVOV). **8**

2. Frist für die Vorlage des Geschäftsberichtes (Abs. 2)

Zwei Monate vor der Session, in der die Berichte über die Geschäftsführung des BR behandelt werden, hat der BR diese der BVers zu unterbreiten. I.d.R. verabschiedet er die Berichte im Februar zhd. der BVers; das Geschäft wird dann in der Sommersession behandelt. Die Struktur des Geschäftsberichtes orientiert sich wie dargelegt eng an der Struktur der Jahresziele: Dem Parlament werden ebenfalls zwei separate Bände – einer **9**

3 Bsp: *12.9005*, Votum von BR Eveline Widmer-Schlumpf im NR (AmtlBull NR 2012 1851).

betr. den BR und einer betr. die Departemente und die BK – vorgelegt. Das ist auch der Grund, weshalb die Bestimmung die Mehrzahl («Berichte») verwendet (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3395]).

3. Inhalt des Geschäftsberichtes (Abs. 3)

10 Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV lautet: Der BR «erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz». Gemäss Art. 169 BV übt die BVers die Oberaufsicht aus über den BR, die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Der Geschäftsbericht ist Ausdruck der Rechenschaftspflicht des BR[4] gegenüber der BVers und ermöglicht es dieser, ihre Oberaufsicht wahrzunehmen. Deshalb ist die Pflicht zur Berichterstattung über seine Geschäftsführung auch nicht an untergeordnete Verwaltungseinheiten delegierbar (Biaggini, Art. 187 N 3).

11 Der Geschäftsbericht orientiert das Parlament über die folgenden Themen:

- Schwerpunkte der Tätigkeit des BR im Geschäftsjahr;
- Erreichen der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele;
- Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms;
- Stand der für die generelle Lagebeurteilung und Zielerreichung relevanten Indikatoren;
- Begründung von Abweichungen von der Jahresplanung und Angaben zu ungeplanten Vorhaben.

12 Mit Bd. I des Geschäftsberichts nimmt der BR nach einer Einleitung und einer Bilanz zu seinen Zielen eine Lagebeurteilung zum Jahr auf der Basis von Indikatoren vor. Anschliessend werden die Hauptthemen der Legislaturplanung behandelt, denen jeweils verschiedene Ziele zugeordnet werden: Für die Legislaturplanung bestimmt die BVers übergeordnete Leitlinien, denen im Geschäftsbericht konkrete Ziele zugeordnet sind. Im Anschluss daran macht der BR Aussagen zur Wirksamkeitsüberprüfung gemäss Art. 170 BV und erstattet Bericht über die Bedrohungslage und die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes. In Bd. II des Geschäftsberichtes stellen die BK und die einzelnen Departemente ihre Ziele dar und erläutern, inwiefern diese erreicht wurden.

Zwar gehört die Prüfung des Geschäftsberichts formell zu den wichtigsten Aufgaben dieser Oberaufsicht. Und die Veröffentlichung des jährlichen Geschäftsberichtes und seine parlamentarische Beratung haben eine wichtige politische Funktion: die Debatte bietet den Ratsmitgliedern Gelegenheit, die Tätigkeit des BR und seiner einzelnen Mitglieder öffentlich zu kritisieren (Mattle, Mitwirkung, 123). Einerseits wird diese Gelegenheit aber kaum genutzt; so beteiligen sich fast ausschliesslich Mitglieder der GPK an den parlamentarischen Debatten (zur Bedeutung vgl. auch Art. 145 ParlG; N 2 ff.). Andererseits kann sich die Oberaufsicht, um wirksam zu sein, nicht auf die Prüfung der periodisch erstellten Geschäftsberichte beschränken (Biaggini, Art. 169 N 4; vgl. dazu auch den Jahresbericht 2012 der GPK und der GPDel [BBl 2013 3603 ff.]). Dies gerade auch deshalb, weil die GPK primär nicht prüfen, ob der BR seiner eigenen Planung entsprechend Vorlagen ausgearbeitet und dem Parlament hat zukommen lassen. Im Fokus der parlamenta-

4 Vgl. dazu Mastronardi, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 21; Eichenberger, Art. 102 N 204.

rischen Oberaufsicht der GPK steht vielmehr die korrekte Umsetzung demokratisch legitimierter Vorgaben (vgl. Art. 26 ParlG; N 16 ff., sowie Abs. 3; N 35 ff.). Darüber berichtet der BR in der Regel dagegen nicht in seinem Geschäftsbericht. Deshalb erachten die GPK die Prüfung des Geschäftsberichtes auch nicht mehr als Kernaufgabe, sondern betrachten den Geschäftsbericht vielmehr als eine Informationsquelle unter anderen zur Beurteilung, ob der BR – im Sinne von Art. 26 i.V.m. Art. 52 Abs. 2 ParlG – seine Aufgaben rechtmässig, zweckmässig und wirksam erfüllt. Die Wichtigkeit der Geschäftsberichte wird in der Wissenschaft denn auch zurecht durchaus kritisch beurteilt. AUBERT äussert sich etwa wie folgt: «Ces rapports sont remplis d'informations utiles, mais […] leur examen, qui passait autrefois pour le moment fort de la haute surveillance, n'en constitue plus aujourd'hui qu'un aspect accessoire et routinier» (AUBERT, Art. 169 N 15).

Art. 145

Behandlung des Geschäftsberichts

[1] Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den Geschäftsbericht des Bundesrates in den Räten, sofern die Ratsreglemente nichts anderes vorsehen.

[2] Die Bundesversammlung genehmigt diesen Bericht in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

Examen du rapport de gestion

[1] Sauf disposition contraire des règlements des conseils, le président de la Confédération défend devant les conseils le rapport dans lequel le Conseil fédéral rend compte de sa gestion.

[2] L'Assemblée fédérale approuve ce rapport sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

Trattazione del rapporto di gestione

[1] Il presidente della Confederazione difende dinnanzi alle Camere il rapporto di gestione del Consiglio federale, sempre che i regolamenti delle Camere non prevedano altrimenti.

[2] L'Assemblea federale approva questo rapporto mediante decreto federale semplice.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vom GVG bis zum ParlG	1
2. Änderung des ParlG vom 3.10.2008; Änderung des GRN vom 19.12.2008	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Vertretung des BR (Abs. 1)	9
2. Genehmigung des Geschäftsberichts (Abs. 2)	10

Materialien

96.091 Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat: Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht zum VE PG 31.1.2000; Stellungnahme GPK zum VE PG 11.5.2000; Prot. SPK-NR 14.9.2000 u. 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3595 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001

5428 ff., insb. 5446 f.); AmtlBull NR 2001 1367; AmtlBull StR 2002 30 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.463 Pa.Iv. Anwesenheit der Mitglieder des Bundesrates bei der Behandlung des Geschäftsberichts im Nationalrat: Prot. GPK 22./23.5.2006; Prot. GPK-NR 26.6.2006, 23./25.8.2006, 19.2.2008 und 21.10.2009; Prot. GPK-StR 29.6.2007 und 8./10.9.2008; Bericht GPK-NR 19.10.2007 (BBl 2008 1095 ff.); Stellungnahme BR 21.12.2007 (BBl 2008 1105 ff.); AmtlBull NR 2008 998 ff.; AmtlBull NR 2008 1757; AmtlBull StR 2008 720; GRN 19.12.2008 (AS 2009 699).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 144.

I. Entstehungsgeschichte

1. Vom GVG bis zum ParlG

1 Seit 1849 legt der BR der BVers einen Geschäftsbericht vor (vgl. Art. 144 N 1 ff.). Das GVG enthielt aber keine explizite Regelung zur Behandlung des Geschäftsberichtes. Erst mit dem ParlG wurde ein entsprechender Artikel ins Gesetz aufgenommen, nachdem sowohl im Rahmen der Totalrevision des GVG 1962 als auch der BV über die Möglichkeit einer abschliessenden Beschlussfassung in den GPK diskutiert worden war (vgl. Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 268]).

2 In den letzten Jahren vor der Ausarbeitung des ParlG vertraten die einzelnen Mitglieder des BR in Randstunden der Sommersession in den Räten jeweils einzeln jene Kapitel des Geschäftsberichts, für die sie als Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zuständig waren. Dies wurde von den Ratsmitgliedern nicht sehr geschätzt, weil «[…] wir während sieben bis acht Tagen der Sommersession – möglichst in den Randstunden, wenn wir alle meistens schon genug vom Debattieren hatten – notgedrungen noch diesen Bericht behandeln mussten» (AmtlBull NR 2000 592; Votum NR Rudolf Imhof [CVP/BL]). Entsprechend wurde ins neue ParlG aufgenommen, dass der Geschäftsbericht nur vom Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin zu vertreten sei, denn «in den Räten geht es vor allem darum, den Geschäftsbericht als Ganzes zu würdigen. Die Detailprüfung unter Anwesenheit der betroffenen Departementsvorsteher und -vorsteherinnen kann in den Geschäftsprüfungskommissionen erfolgen» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3596]). Der Vorschlag zu diesem Vorgehen stammte von den GPK (vgl. Stellungnahme GPK zum VE PG 11.5.2000, 7).

3 Das neue Verfahren wurde erstmals im Jahr 2000 (für den Geschäftsbericht des BR zum Jahr 1999) angewandt; damals vertrat Bundespräsident Adolf Ogi den Geschäftsbericht in den Räten (AmtlBull NR 2000 592 ff.; AmtlBull StR 2000 314 ff.).

2. Änderung des ParlG vom 3.10.2008; Änderung des GRN vom 19.12.2008

4 Bald zeigte sich, dass auch die mit dem ParlG neu geschaffene Regelung wenig überzeugte und das Geschäft wegen der Abwesenheit von sechs Bundesratsmitgliedern weiter an Stellenwert verlor. Die Debatte blieb an der Oberfläche, konkrete Fragen konnten vom präsidierenden Bundesratsmitglied meist nicht beantwortet werden, ausser sie betrafen sein eigenes Departement. Der Bericht der GPK-NR vom 19.10.2007 bilanzierte: «Die Ratsdebatte über die Geschäftsführung des Bundesrates stösst deshalb bei den Mitgliedern des Nationalrates auf geringes Interesse und erfolgt vor fast leeren Reihen» (BBl 2008 1096).

Der dadurch für die Oberaufsicht drohende Bedeutungsverlust sorgte v.a. im NR für Unmut, weshalb sich die GPK-NR ab 2005 mit Möglichkeiten zur Aufwertung der Behandlung des Geschäftsberichts befasste. An ihrer Sitzung vom 20.1.2006 wurde beschlossen, eine pa.Iv. einzureichen, die verlangte, dass der BR an den Ratsdebatten zum Geschäftsbericht in corpore teilnimmt. Gleichzeitig fragte sie den BR an, ob er trotz anders lautender gesetzlicher Regelung bereit wäre, in corpore an der Debatte des Geschäftsberichts in den Räten teilzunehmen (BBl 2008 1096). **5**

Nachdem sich der BR zum Anliegen ablehnend geäussert hatte,[1] entschied die GPK-NR am 25.8.2006, eine Kommissionsinitiative zu ergreifen, welche die Anwesenheit des jeweils zuständigen Departementsvorstehers verlangte; also eine Rückkehr zur Praxis vor dem Jahre 2000 und damit zur Anwendung der Regelung, wie sie in Art. 159 Abs. 1 ParlG für alle Beratungsgegenstände vorgesehen ist. Da die GPK-StR an der geltenden Regelung festhalten wollte, musste eine Lösung gefunden werden, die eine Differenzierung zwischen den Räten ermöglichte. Am 29.6.2007 stimmte die GPK-StR der Ausarbeitung einer pa.Iv. zu, welche eine unterschiedliche Behandlung erlaubte. **6**

Die pa.Iv. *07.463* der GPK-NR *(Anwesenheit der Mitglieder des Bundesrates bei der Behandlung des Geschäftsberichts im Nationalrat)* beantragte eine Änderung von Art. 145 Abs. 1, nach der grundsätzlich zwar weiterhin die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident den Geschäftsbericht in den Räten vertritt, die Ratsreglemente von dieser Regelung aber abweichen können (Bericht GPK-NR 19.10.2007 [BBl 2008 1101 ff.]). Gleichzeitig beantragte die GPK-NR die Ergänzung des GRN um eine neue Bestimmung (heute Art. 33*c*^{bis} GRN), wonach jede Departementsvorsteherin und jeder Departementsvorsteher sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler jene Teile in den nationalrätlichen Debatten vertreten, welche von ihrem Departement bzw. der BK handeln (BBl 2008 1103). Der Fokus auf die politische und strategische Führung durch den Gesamtbundesrat nach dem Kollegialitätsprinzip, so die Argumentation der GPK-NR in ihrem Bericht vom 19.10.2007, bleibe dadurch erhalten, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler – im Unterschied zur Praxis vor 2000 – an demselben Tag befragt werden (BBl 2008 1097). **7**

Der BR lehnte die vorgeschlagene Neuregelung mit dem Hinweis ab, dass seit dem Jahr 2000 in den Kommissionen umfangreiche Aussprachen mit allen Mitgliedern des BR stattfinden würden. «Für den Bundesrat ist die kritische Offenheit im vertraulichen Rahmen der Kommissionssitzungen sehr wertvoll. Die GPK erhalten dadurch interne Informationen, was die Wirksamkeit der Oberaufsicht stärkt» (Stellungnahme BR 21.12.2007 [BBl 2008 1106]). Der NR folgte letztlich aber einer Mehrheit der GPK-NR[2] sowohl bezüglich der Anpassung des ParlG (AmtlBull NR 2008 998 ff., insb. 1001 und 1576) als auch der Änderung des GRN (AmtlBull NR 2008 998 ff., insb. 1002 und 1757). Auch der StR unterstützte die Anpassung des ParlG (AmtlBull StR 2008 720 und 831); auf die Behandlung des Geschäftsberichts im StR wirkte sich diese Anpassung aber **8**

1 Der Bericht der GPK-NR vom 19.10.2007 hält dazu fest: «In seiner Antwort vom 1. März 2006 verwies der Bundesrat darauf, dass er sich per Gesetz in den Räten durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten vertreten lassen könne und dieses Recht auch weiterhin in Anspruch zu nehmen gedenke» (BBl 2008 1096).

2 Im Rahmen der Vorberatung der Stellungnahme des BR in der GPK-NR am 19.1.2008 (also nach dem Legislaturwechsel) bildete sich innerhalb der Kommission eine Minderheit, die dem NR beantragte, dem Antrag des BR auf Nichteintreten zu folgen (vgl. Prot. GPK-NR 19.2.2008 [AmtlBull NR 2008 998 ff.]).

nicht aus. Das GRS wurde nicht geändert. Bis heute vertritt im StR die Bundespräsidentin resp. der Bundespräsident den Geschäftsbericht.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vertretung des BR (Abs. 1)

9 Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den Geschäftsbericht in den Räten, sofern die Ratsreglemente nichts anderes vorsehen. Art. 33*c*[bis] GRN legt fest, dass im NR i.d.R. das jeweils zuständige Mitglied des BR oder die Bundeskanzlerin die Teile des Geschäftsberichtes vertreten, die sein Departement bzw. die BK betreffen. Der StR hingegen hat, wie in der Entstehungsgeschichte dargelegt (vgl. oben N 8), keine entsprechende Regelung in sein Geschäftsreglement aufgenommen. Entsprechend vertritt im StR die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident den Geschäftsbericht.

2. Genehmigung des Geschäftsberichts (Abs. 2)

10 Der Geschäftsbericht wird von den GPK vorberaten (vgl. Art. 52 Abs. 1 ParlG). Die GPK von NR und StR beraten den Geschäftsbericht des BR, der Departemente, der BK und der Gerichte in gemeinsamen Sitzungen im Mai vor. Zur Vorbereitung dieser Beratungen befassen sich die GPK auch mit den Berichten des BR über die Erreichung der strategischen Ziele der ausgelagerten Einheiten (vgl. Art. 148 Abs. 3bis, N 21; i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Bst. b, N 24 ff.) sowie mit weiteren besonderen Berichten wie z.B. über das Personalreporting. Die Arbeiten werden dabei teilweise auf die fünf ständigen Subkommissionen der GPK für die Departemente, die BK und die Gerichte übertragen und in den GPK sodann zusammengefasst. Sie berichten den Eidg. Räten darüber und stellen Antrag (vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 ParlG).

11 Der Geschäftsbericht des BR ist vom Parlament mit einem einfachen BB zu genehmigen. Eintreten ist gemäss Art. 74 Abs. 3 ParlG obligatorisch. Die BVers kann den Geschäftsbericht zur Überarbeitung an den BR zurückweisen, ihn aber nicht selbstständig abändern. Sie kann die Beratung bzw. Genehmigung des Geschäftsberichts aber zum Anlass nehmen, dem BR mittels parlamentarischen Vorstössen Aufträge zu erteilen, oder sie kann die Genehmigung verweigern. Nicht verweigern kann der Rat gemäss Cron eine Genehmigung «jener Massnahmen, die der Bundesrat in Ausführung seiner Kompetenzen getroffen hat. Wenn darin jedoch gesetz- oder verfassungswidrige Massnahmen enthalten sind, ist eine Verweigerung möglich» (Cron, Geschäftsordnung, 156). 1964 kam es zu einer Verschiebung der Genehmigung um eine Session.[3] In der Sommersession 2002 genehmigte die Bundesversammlung den Geschäftsbericht des BR nur mit Ausnahme der Geschäftsführung betreffend die Post und die SBB (vgl. BB 11.6.2002, BBl 2002 4466). Der Vorbehalt wurde angebracht, weil wichtige Fragen der GPK und der FK nicht beantwortet werden konnten. In der Herbstsession wurde dann die Genehmigung auch noch für den Teil zur Post und zu den SBB von den beiden Räten genehmigt (BB 1.10.2002, BBl 2002 6602).

12 Mastronardi umschreibt die Genehmigung des Geschäftsberichtes durch die BVers wie folgt: «Damit erteilt das Parlament der Regierung politisch Decharge für die Geschäftsführung während der Berichtsperiode» (Mastronardi, Art. 187 Abs. 1 Bst. b

3 Vgl. AmtlBull NR 1964 182 ff.; siehe dazu Mastronardi, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 28.

N 28). In Anbetracht dessen, dass der Geschäftsbericht aber im Wesentlichen eine schwerpunktmässige, eigene Darstellung dessen ist, inwieweit der BR in der ebenfalls eigenen Geschäfts- und Vorlagenplanung fortgeschritten ist (vgl. Art. 144 N 12), überzeugt der Vergleich mit dem Entlastungsbeschluss gegenüber den Mitgliedern des Verwaltungsrates aus dem Aktienrecht nicht. Es erscheint daher fraglich, ob die parlamentarische Beschlussfassung über den Geschäftsbericht in der Form der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung sinnvoll ist. De lege ferenda wäre vorzuziehen, dass die BVers vom Geschäftsbericht Kenntnis nimmt (zur Beschlussform der Kenntnisnahme vgl. Art. 148 N 13 f.). Im Interesse einer breit abgestützten parlamentarischen Oberaufsicht wäre eher zu prüfen, ob eine andere Beschlussfassung über die Geschäftsführung des BR insgesamt vorgesehen werden sollte (z.B. im Zusammenhang mit der Beratung der Jahresberichterstattung der GPK, vgl. Art. 55 ParlG). Ein negativer Beschluss wäre allerdings wie bereits heute die Nichtgenehmigung des Geschäftsberichts eine politische Sanktion ohne weitere Rechtsfolgen. Er käme einem pauschalen Misstrauensvotum gegen den BR gleich. Inwiefern ein solcher Beschluss in das schweiz. politische System integriert werden könnte, nachdem er anders als in einer parlamentarischen Demokratie nicht zu Neuwahlen des Parlamentes und der Regierung führen könnte, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Art. 146

Legislaturplanung

[1] Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung.

[2] Der einfache Bundesbeschluss definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung und ordnet diesen die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.

[3] In der Botschaft über die Legislaturplanung werden den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Botschaft enthält auch eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt. Zudem gibt sie einen Überblick über alle Erlassentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesversammlung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).

[4] In der Botschaft wird der Legislaturfinanzplan dargelegt. Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft.

Programme de la législature

[1] Au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

[2] L'arrêté fédéral simple définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature; il indique en outre, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs.

[3] Dans le message sur le programme de la législature, les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message contient également une analyse de la situation reposant sur les indicateurs. De plus, le message présente un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

[4] Le message présente le plan financier de la législature. Celui-ci fixe les besoins financiers pour la législature et indique leur financement. Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature sont coordonnés par objets et par échéances.

Programma di legislatura

[1] All'inizio della legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice.

[2] Il decreto federale semplice definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi del programma di legislatura e indica per ciascuno di essi i previsti atti legislativi dell'Assemblea federale e altri provvedimenti necessari per conseguirli.

[3] Nel messaggio sul programma di legislatura sono specificati gli indicatori che consentono di verificare il conseguimento degli obiettivi. Il messaggio contiene altresì un'analisi della situazione in base a tali indicatori. Fornisce inoltre un compendio di tutti i disegni di atti legislativi che il Consiglio federale prevede di sottoporre all'Assemblea federale nel corso della legislatura (programma legislativo).

[4] Nel messaggio è illustrato anche il piano finanziario di legislatura. Questo stabilisce il fabbisogno finanziario per la legislatura e mostra in che modo si prevede di coprirlo. Gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura sono coordinati quanto a materia e durata.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Einführung der «Richtlinien der Regierungspolitik» 1967 bis 1970 1
2. 1970 bis 2000 3
3. ParlG 8
4. Änderung des ParlG vom 22.6.2007 10
5. Infragestellung der Mitwirkung der BVers an der Legislaturplanung in der Form eines einfachen BB seit 2008 15
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 17
1. Form der Mitwirkung der BVers (Abs. 1) 17
2. Zeitpunkt der Legislaturplanung (Abs. 1) 20
3. Struktur der Legislaturplanung (Abs. 2–4) 21

Materialien

9690 Mo. Schürmann. Festlegung der Regierungspolitik: Prot. NR 27.9.1967, 153 ff.; AmtlBull StR 1967 373 ff.
9914 Regierungspolitik. Richtlinien: Bericht BR 15.5.1968 (BBl 1968 I 1204 ff.); AmtlBull NR 1968 235 ff.; AmtlBull1968 StR 162 ff.
10398 Geschäftsverkehrsgesetz. Ergänzung betreffend Richtlinien der Regierungspolitik: Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1257 f.).

76.222 Pa.Iv. Weber-Arbon. Regierungsrichtlinien und Finanzplanung: Bericht Kommission-NR 16.5.1978 (BBl 1978 II 95 ff.); Stellungnahme BR 25.9.1978 (BBl 1978 II 853 ff.); AmtlBull NR 1978 1809 ff.; AmtlBull StR 1979 2 ff.; Änderung GVG und FHG 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.); Änderung GRN 13.12.1978 (AS 1979 1321).
82.222 Pa.Iv. Generali. Richtlinien zur Regierungspolitik: Bericht Kommission-StR 21.6.1983 (BBl 1983 III 411 ff.); Änderung GVG 14.12.1984 (AS 1985 452 f.).
81.904 Mo. Binder. Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments: AmtlBull StR 1982 161 ff.
86.015 Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments/88.237 Pa.Iv. Kommission-NR 86.015. Verfahren der politischen Planung: Bericht BR 10.3.1986 (BBl 1986 II 1 ff.); AmtlBull StR 1987 86 ff.; Bericht Kommission-NR 31.10.1988 (BBl 1989 I 1205 ff.); Stellungnahme BR 16.8.1989 (BBl 1989 III 351 ff.); Bericht Kommission-NR 26.2.1990 (BBl 1990 II 1210 ff.); AmtlBull NR 1990 1466 ff.; AmtlBull StR 1991 526 f.; AmtlBull NR 1991 1616 f.
01.401 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 26./27.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3596 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff.); AmtlBull NR 2001 1367 f.; AmtlBull StR 2002 39; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
04.438 Pa.Iv. Lustenberger. Legislaturplanung/04.449 Pa.Iv. Rey Jean-Noël. Legislaturplanung: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BBl 2006 1837 ff.); AmtlBull NR 2006 568 ff.; AmtlBull StR 2006 1157 ff.; Änderung ParlG 22.6.2007 (AS 2007 5231 f.); Änderung GRN 22.6.2007 (AS 2007 3773 f.).
08.435 Pa.Iv. Fraktion V. Legislaturplanung ist Sache der Regierung: AmtlBull NR 2009 353 ff.
12.427 Pa.Iv. Fraktion V. Legislaturplanungsbericht/12.432 Pa.Iv. Fraktion CE. Regierungs- statt Legislaturprogramm/12.433 Pa.Iv. Kommission 12.008-SR. Legislaturplanung: Prot. SPK-StR 25./26.10.2013 und 22./23.4.2013; Prot. SPK-NR 21./22.2.2013.

Literatur[1]

COTTIER, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne – Zum Recht der Regierungsrichtlinien, Finanzpläne, Rüstungsprogramme und Gesamtkonzeptionen im Bund, in: ZSR 1984 I 386 ff.; GRAF, Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung, in: Parlament/Parlement,/Parlamento 2004, H. 3, 14 ff.; GRAF, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Sägesser, Bundesbehörden, 111 ff.; HARDMEIER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 79 ff.; LANZ, Politische Planung und Parlament, Bern 1977; LANZ/MASTRONARDI, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, in: St. Galler Kommentar, 2549 ff.; MATTLE, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Diss., Zürich 2011; SCIARINI, La participation des parlaments à la planification politique – Bilan et perspectives, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2004, H. 4, 16 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Einführung der «Richtlinien der Regierungspolitik» 1967 bis 1970

Im Jahre 1967 nahmen die Eidg. Räte nach eingehender Debatte eine Mo. Schürmann (KCVP/SO) an, welche vom BR verlangte: «Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode legt der BR den beiden Kammern Richtlinien für die zu befolgende Politik und eine Dringlichkeitsordnung für die zu lösenden Aufgaben vor» (*9690. Festlegung der Regierungspolitik*; Prot. NR 27.9.1967, 153 ff.; AmtlBull StR 1967 373 ff.). Bevor der BR eine entsprechende Gesetzesänderung vorlegte, unterbreitete er der BVers bereits am 15.5.1968 einen 45-seitigen Bericht *«über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971»* (*9914*; BBl 1968 I 1204 ff.). Sowohl in dem Bericht **1**

1 Für weitere Literatur zur Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung im Allgemeinen vgl. die Literaturhinweise zu Art. 28.

wie auch in den ausführlichen Ratsdebatten[2] wurden die allgemeine Funktion und Rechtsnatur der «Regierungsrichtlinien» und insb. auch das Zusammenwirken zwischen BVers und BR eingehend erörtert. Der BR verstand unter «Richtlinien […] jene grundsätzlichen (also nicht detaillierten) Absichten und Vorsätze, von denen wir uns in der Erfüllung unseres verfassungsrechtlichen Auftrages (Art. 95 und 102 BV) in der laufenden Legislaturperiode 1968–1971 leiten zu lassen gedenken. Den Richtlinien kommt nicht eine rechtliche Verbindlichkeit zu. Der Bundesrat ist aber willens, sich für die Verwirklichung der hier niedergelegten Absichten einzusetzen. Indem er sie den eidgenössischen Räten unterbreitet, ergibt sich die Gelegenheit zu der erwünschten Klärung unserer Marschroute und zum Gespräch darüber zwischen Parlament und Regierung. […]» Der BR «besitzt, wie auch aus den Artikeln 85 und 102 der Bundesverfassung zu schliessen ist, die Kompetenz zur Bestimmung der Regierungspolitik. Weder die einzelnen Regierungshandlungen noch hierüber aufgestellte Pläne bedürfen zu ihrer rechtlichen Verbindlichkeit der Genehmigung durch das Parlament. Die Verantwortung, die der Bundesrat gegenüber dem Parlament wie auch gegenüber der Öffentlichkeit trägt, ist keine rechtliche, sondern eine politische. Die Richtlinien werden daher den eidgenössischen Räten nur zur Kenntnisnahme unterbreitet, mit dem Zweck, ihnen die politische Aufsicht zu erleichtern» (Bericht BR 15.5.1968 [BBl 1968 I 1204 ff.]). Im NR sah NR Walter König (LdU/ZH) im Namen der Fraktion des LdU in den «Regierungsrichtlinien» eine Ausweitung der Kompetenzen des BR; das Parlament müsse bei der präjudizierenden Festlegung der Prioritäten der Unterbreitung der Gesetzesvorlagen mitbestimmen können. Sein Antrag auf Rückweisung an den BR mit dem Auftrag, der BVers «einen Bericht mit Anträgen zur zustimmenden Schlussnahme zu unterbreiten», wurde allerdings mit 133 zu 19 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 1968 254 ff., 314).

2 Das 1968 erprobte Vorgehen wurde mit Änderung des GVG 1962 (Art. 45bis und 45ter) vom 24.6.1970 gesetzlich verankert *(10398)*. Dabei wurde ausdrücklich vorgesehen, dass der Bericht nicht durch Kommissionen vorberaten wird. Auf die letzte Sommersession vor Ablauf einer Legislaturperiode hatte der BR Bericht zu erstatten über den Vollzug der Richtlinien; auch dazu sollte keine Vorberatung durch Kommissionen stattfinden.

2. 1970 bis 2000

3 Eine Weiterentwicklung erfuhr die Konzeption der «Regierungsrichtlinien» und ihrer Beratung durch das Parlament aufgrund einer pa.Iv. von NR Weber-Arbon (SP/TG) vom 19.3.1976 *(76.222)*. Als Folge dieser pa.Iv. wurde mit Änderungen des GVG und des FHG vom 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.):[3]

- eine Koordination der Regierungsrichtlinien mit dem Finanzplan für die Legislaturperiode angeordnet (Art. 45ter Abs. 1 GVG 1962 und Art. 29 FHG),
- der Bericht über den Vollzug der Richtlinien in den Bericht über die Richtlinien für die nächste Legislaturperiode integriert (Art. 45bis Abs. 1 GVG 1962),
- der BR verpflichtet, in der Mitte der Legislaturperiode der BVers einen «Zwischenbericht über Abweichungen von den Richtlinien der Regierungspolitik» zu erstatten (Art. 45^{quater} GVG 1962),

2 AmtlBull NR 1968 235 ff.; AmtlBull StR 162 ff. Im StR äusserten sich zehn, im NR 49 Ratsmitglieder; die Debatte im NR dauerte ca. 20 Stunden.

3 Im NR opponierte NR Otto Stich (SP/SO; der spätere BR), der die Vorlage als nutzlose «Arbeitsbeschaffungsmassnahme» qualifizierte. Sein Nichteintretensantrag wurde mit 63 zu 15 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 1978 1810 f., insb. 1813).

– eine spezifische Form einer Mo. eingeführt, mit welcher Änderungen der Richtlinien verlangt werden konnten (Art. 45ter Abs. 2 GVG 1962) und

– das Verbot der Vorberatung durch Kommissionen aufgehoben (Art. 45bis GVG 1962); der NR schuf mit Änderung des GRN vom 13.12.1978 eine «Richtlinienkommission» (Art. 15*a*; AS 1979 1321), der StR verzichtete auf eine analoge Festlegung im GRS (AmtlBull StR 1979 8).

4 Die Kommission des NR, welche die Gesetzesänderungen vom 22.6.1979 vorberaten hat,[4] erwog in ihrem Bericht vom 16.5.1978 auch die Möglichkeit, die Beschlussfassung über die Richtlinien der BVers zu übertragen. Die Gewaltenteilung stünde einer solchen Lösung nicht entgegen: «Das Recht zur Planung ist vielmehr in den Regelungskompetenzen enthalten.» Die Kommission lehnte diese Lösung dennoch ab, weil sie davon ausging, dass das Parlament «von den eigenen Plänen nur abweichen kann, wenn es sie formell abändert.» Eine derartige «Selbstbindung» würde den Handlungsspielraum der BVers und ihrer Mitglieder erheblich einschränken, was in der Praxis gar nicht durchsetzbar wäre. Auch eine «globale Sanktionierung der Vorhaben des Bundesrates» durch einen Genehmigungsbeschluss der BVers lehnte die Kommission ab. «Echten Einfluss auf diese Vorhaben aber kann das Parlament nur dadurch ausüben, dass es dem Bundesrat abweichende Weisungen erteilt. Dafür bietet sich das Mittel der Motion der eidgenössischen Räte an» (BBl 1978 II 108 f.).[5]

5 Aufgrund einer pa.Iv. von StR Luigi Generali (Rad./TI) wurde mit Änderung des GVG 1962 vom 14.12.1984 (*82.222*; AS 1985 452 f.) der Zwischenbericht in der Mitte der Legislaturperiode bereits wieder abgeschafft; der BR sollte jeweils im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts über den Stand der Realisierung der Richtlinien berichten. Zudem wurde in Art. 45ter Abs. 2 GVG 1962 der ausdrückliche Hinweis auf Kommissionen und Kommissionsminderheiten als Urheberinnen von Richtlinienmotionen gestrichen, um damit den Weg frei zu machen für einen Verzicht auf die vom Initianten und der Kommission als «unnötig» beurteilte Vorberatung der Regierungsrichtlinien durch Kommissionen (Bericht Kommission-StR 21.6.1983 [BBl 1983 III 411 ff.]). Dieser Weg wurde dann allerdings nicht beschritten.

6 Die Unzufriedenheit über die Beratung des Zwischenberichts zu den Regierungsrichtlinien im Jahre 1981 war auch Anlass für die Einreichung einer Mo. von StR Julius Binder (CVP/AG), welche einen stärkeren Einbezug des Parlaments in die politische Planung verlangte.[6] Die Mo. wurde vom StR am 17.3.1982 in ein Po. umgewandelt (*81.904*; AmtlBull StR 1982 161 ff.). Am 10.3.1986 legte der BR seinen *«Bericht über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung»* vor (*86.015*; BBl 1986 II 1 ff.). Sowohl im Vorstoss von StR Binder als auch im Bericht des BR ging es um die politische Planung im Allgemeinen; der BR lieferte denn auch eine umfassende Analyse der Funktion dieser Planung und der möglichen Formen der Mitwirkung der BVers. Aus heutiger

4 Präsident war NR Jean-François Aubert (Lib./NE), Professor für Staatsrecht an der Universität Neuenburg.

5 Der BR erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 25.9.1978 mit den Grundzügen der vorgeschlagenen Änderungen einverstanden. Zur Frage der Verteilung der Planungskompetenzen meinte er: «Auch wenn die geltende Verfassung weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat ausdrücklich Planungskompetenzen zuweist, so ist die Planungsfunktion doch in erster Linie der Regierung zuzuordnen» (BBl 1978 II 854).

6 StR Binder führte bei der Begründung seiner Mo. aus: «Es ist einfach keine Art des Vorgehens, wenn man zunächst tagelang Zeit verschwendet für Diskussionen, am Schluss aber keine Beschlüsse fasst, sondern einfach sagt: Man nimmt das zur Kenntnis» (AmtlBull StR 1982 164).

Sicht (vgl. Art. 28 N 20 f.) beurteilte er die rechtliche Verbindlichkeit parlamentarischer Planungsbeschlüsse dabei aber zu undifferenziert; die dem Wesen von Planung nicht gerecht werdende zu starke Verbindlichkeit von Planungsbeschlüssen führte zu einer klaren Ablehnung dieser Form der Mitwirkung des Parlamentes durch den BR; die mit dieser Verbindlichkeit einhergehende «Selbstbindung» des Parlaments auch zur Ablehnung durch das Parlament. Der StR beschränkte sich darauf, vom Bericht des BR Kenntnis zu nehmen. StR Binder wollte das Parlament mit eigenen «Planungserklärungen» insb. zu den «Regierungsrichtlinien» und zum Legislaturfinanzplan Stellung nehmen lassen; die entsprechende Mo. der Kommissionsminderheit wurde mit 26 zu 8 Stimmen abgelehnt (AmtlBull StR 1987 86 ff.).

7 Einen anderen Weg wollte der NR gehen. Die Kommission, die den Bericht des BR vom 10.3.1986 zu beraten hatte, unterbreitete am 31.10.1988 einen Bericht und Gesetzesentwurf (*88.237*; BBl 1989 I 1205 ff.). Der Bericht des BR über die Legislaturplanung[7] sollte nicht mehr durch Kommissionen vorberaten werden, sondern durch die Fraktionen, welche vor der Behandlung in den Räten schriftliche Planungserklärungen abgeben. Diese naturgemäss rechtlich völlig unverbindlichen Planungserklärungen sollten die Richtlinienmotion ersetzen. Der Charakter der Planung als «‹iterativer Prozess› (Professor Wolf Linder)»[8] (BBl 1989 I 1213) sollte verstärkt werden, indem der BR neu auf die letzte Sommersession der Legislaturperiode «einen Vorbericht über die Schwerpunkte der Regierungspolitik der nächsten Legislaturperiode» unterbreitet, welcher im selben Verfahren beraten wird (Art. 45bis E-GVG; BBl 1989 I 1207). Nachdem der BR in seiner Stellungnahme das durch diesen Vorbericht einzuführende zweistufige Verfahren «als arbeitsintensive[n], aber wenig ertragreiche[n] Aufwand» kritisiert hatte (BBl 1989 III 353), zog die Kommission diesen Vorschlag mit ihrem ergänzenden Bericht vom 26.2.1990 (BBl 1990 II 1210 ff.) zurück. Nachdem zudem der StR auf die vom NR gemäss geändertem Entwurf der Kommission angenommene GVG-Änderung (AmtlBull NR 1990 1466 ff.) ohne Gegenantrag nicht eingetreten war,[9] beschränkte sich der NR auf zwei kleine Änderungen des GRN: Die Fraktionspräsidenten waren neu von Amtes wegen Mitglieder der Spezialkommision für die Legislaturplanung, und die Fraktionen sollten zhd. dieser Kommission zur Legislaturplanung Stellung nehmen (Art. 15*a* Abs. 2 und Art. 29 Abs. 3 GRN; AmtlBull NR 1991 1616 f.; Änderung GRN vom 4.10.1991 [AS 1991 2161, 2163]).

3. ParlG

8 Das Hindernis für eine parlamentarische Beschlussfassung über die Legislaturplanung war bisher das Verständnis einer Rechtswirkung solcher Beschlüsse gewesen, deren quasi-gesetzliche Verbindlichkeit der Natur einer Planung nicht gerecht werden konnte (s. oben N 6). Mit der Definition der Rechtswirkung von «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» in der Form eines einfachen BB in Art. 28 ParlG (s. Art. 28 N 3 f., 19 ff.)

7 Der frühere «Bericht des Bundesrates über die Richtlinien der Regierungspolitik» (z.B. BBl 1984 I 157) wurde 1988 zum «Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung» (BBl 1988 I 395).

8 Prof. Wolf Linder und Prof. Kurt Eichenberger wurden von der Kommission als Experten angehört.

9 Kommissionsberichterstatter Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI): «Im Ständerat vermeiden wir es – hoffentlich auch in Zukunft – tunlichst, von Fraktionen und Parteien zu sprechen» (AmtlBull StR 1991 527).

wurde dieses Problem gelöst und der Weg frei für eine Anwendung dieses Instrumentes für die parlamentarische Mitwirkung bei der Legislaturplanung.

Gemäss Entwurf der SPK-NR trat die Beratung eines einfachen BB an die Stelle der bisherigen Kenntnisnahme des Berichtes des BR i.V.m. der Beratung von Richtlinienmotionen. Die SPK-NR sah den Vorteil v.a. im systematischeren und transparenteren Verfahren. An die Stelle der «auf Grund recht zufälliger Präferenzen» entstandenen Richtlinienmotionen (Bericht SPK-NR vom 1.3.2001 [BBl 2001 3492]) trat die Ablehnung, Abänderung oder Ergänzung der einzelnen vom BR im Rahmen eines Erlassentwurfes unterbreiteten Bestimmungen. Das Erfordernis der übereinstimmenden Beschlussfassung beider Räte konnte im üblichen Differenzbereinigungsverfahren zu einem Erlass besser erfüllt werden als bei der Beratung von nicht abänderbaren Mo.[10] Die SPK-NR konnte bei der Ausarbeitung des ParlG im Jahre 2000 unmittelbar aus den Erfahrungen schöpfen, welche die Spezialkommission des NR bei der Beratung der Legislaturplanung 1999–2003 gemacht hatte. In ihrer Stellungnahme vom 24.8.2000 hatte sich diese einstimmig für das neue Verfahren ausgesprochen.[11] Der BR beantragte in seiner Stellungnahme vom 22.8.2001, beim Status quo zu bleiben (BBl 2001 5446 f.); nachdem der NR bei Art. 28 ParlG aber der SPK-NR gefolgt war, hielt die Bundeskanzlerin als Vertreterin des BR im Plenum des NR bei Art. 145 E-ParlG (definitiv Art. 146 ParlG) nicht am Antrag des BR fest (AmtlBull NR 2001 1367 f.). **9**

4. Änderung des ParlG vom 22.6.2007

Die erste Behandlung der Legislaturplanung nach Art. 146 und 147 ParlG im Jahre 2004 brachte einige negative Erfahrungen mit sich (Darstellung nach Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1840 ff.]): **10**

- Die Beratung uferte im NR aus: Es wurden 83 Kommissionsminderheits- und 10 Einzelanträge gestellt. Die erste Beratung dauerte ca. 16 Stunden. Dieser Zeitaufwand erschien unverhältnismässig gross. Die SPK-NR erklärte sich diese Situation so: «Die Legislaturplanung betrifft die Bundespolitik in ihrer Gesamtheit. Wenn bei der Beratung der Legislaturplanung im Nationalrat jede Fraktion das gesamte Programm ihrer Partei in die parlamentarische Beratung einbringen will und zudem auch jedes einzelne Ratsmitglied seine persönlichen Anträge stellen kann, so sprengt die Debatte über die Legislaturplanung zwangsläufig den zeitlichen Rahmen, der vernünftigerweise dafür zur Verfügung gestellt werden kann» (BBl 2006 1846).

- Der BB wurde im NR in der Gesamtabstimmung abgelehnt. Die Ratslinke und -rechte bildeten dabei eine «unheilige Allianz». Nachdem der StR dem BB zugestimmt hatte, scheiterte er definitiv durch Nichteintreten des NR.

- Sowohl der Entwurf des BR wie auch als Folge die darauf Bezug nehmenden Abänderungsanträge blieben auf einem hohen Abstraktionsniveau. Die im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 formulierte Warnung erwies sich als berechtigt: «Wenn die Ziele zu allgemein und zu vage formuliert sind, dann wird die Beschlussfassung darüber nichtssagend» (BBl 2001 3493).

---

10 In diesem Sinne äusserte sich StR Franz Wicki (CVP/LU), Berichterstatter der SPK-StR (AmtlBull StR 2002 39).

11 NR Andreas Gross (SP/ZH), Präsident der Spezialkommission und zugleich Mitglied der SPK, legte der SPK dar, dass ca. 60 Anträge für Richtlinienmotionen in der Kommission eingereicht worden seien; aus der Kommission seien 30 Mo. in den NR gelangt, dieser habe 17 Mo. angenommen, davon zehn Mo. entgegen dem Antrag des BR, der StR hingegen habe alle diese Mo. abgelehnt. Bilanz: «Dadurch hat der Bundesrat von unserer ganzen Arbeit praktisch nichts gemerkt» (Prot. SPK-NR 26./27.10.2000, 5 f.).

11 Nach diesen negativen Erfahrungen stellte sich die Frage, ob zum früheren Verfahren zurückgekehrt werden sollte oder ob das neue Verfahren verbessert werden könnte.[12] Die Spezialkommission für die Legislaturplanung kam bei ihrer Evaluation zur Schlussfolgerung, dass an der parlamentarischen Beschlussfassung in der Form eines einfachen BB festgehalten werden solle. Sie unterbreitete der SPK Verbesserungsvorschläge, welche diese weitgehend übernahm (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1837 ff.]) und welchen auch die Räte mit kleinen Änderungen folgten (AmtlBull NR 2006 568 ff.; AmtlBull StR 2006 1157 ff.)[13]:

12 – Die Gesamtabstimmung über die Legislaturplanung wurde abgeschafft, indem Eintreten obligatorisch erklärt wurde (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Anders als in einer parlamentarischen Demokratie könne im schweiz. politischen System nicht erwartet werden, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm für die Legislaturperiode einigen kann: «*Die Funktion der parlamentarischen Beschlussfassung über die Legislaturplanung besteht darin, dass die je nach Thema wechselnde Parlamentsmehrheit dem Bundesrat verbindliche Vorgaben machen kann, welche gesetzgeberischen Ziele anzustreben sind und welche Gesetzesentwürfe vorbereitet werden müssen*. Eine Gesamtabstimmung macht so betrachtet wenig Sinn» (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1845; Hervorhebung im Original, A.d.V.]). Weil auch das normale Differenzbereinigungsverfahren mit der Abstimmung über den Einigungsantrag dazu führen kann, dass über einen Erlassentwurf als Ganzes abgestimmt wird, musste auch ein spezifisches Differenzbereinigungsverfahren für die Legislaturplanung geschaffen werden (s. Art. 94*a* ParlG).

13 – Der BR wurde in Art. 146 neu verpflichtet, in seinem Entwurf des BB den politischen Leitlinien und den Zielen der Legislaturplanung auch die geplanten Erlasse der BVers zuzuordnen und damit das konkrete Gesetzgebungsprogramm zum Gegenstand der Beschlussfassung zu machen: «Das Parlament kann damit bestimmen, welche Botschaften es während der Legislaturperiode vom Bundesrat erwartet und welche es nicht zu erhalten wünscht» (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1846]).

14 – Im GRN wurde für die gesamte Beratung der Legislaturplanung eine «organisierte Debatte» nach Art. 47 GRN durchgeführt, also eine Gesamtredezeit festgelegt, und dies bereits vor Beginn der Beratung durch die vorberatende Kommission (Art. 33*c* GRN). Der Rat beschliesst nur noch über Anträge und Minderheitsanträge aus der Kommission; andere Antragstellende können – damit bleibt ihr verfassungsmässiges Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) gewahrt – ihre Anträge vor Beginn der Detailberatung bei der Kommission einreichen (Art. 33*b* GRN). Die SPK-NR sah in diesen Änderungen des GRN «Massnahmen, die im Nationalrat zu einer Konzentration auf das Wesentliche führen und die den Entscheidungsprozess bei der Legislaturplanung besser strukturieren» (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1846]).

5. Infragestellung der Mitwirkung der BVers an der Legislaturplanung in der Form eines einfachen BB seit 2008

15 Nachdem die «Kinderkrankheiten» der parlamentarischen Beschlussfassung über die Legislaturplanung in Form eines einfachen BB mit den Änderungen des ParlG und des GRN vom 22.6.2007 hätten geheilt werden sollen, gab bereits die nächste Anwendung bei der Behandlung der Legislaturplanung 2007–2011[14] erneut Anlass zu einer pa.Iv. für

12 Diese Fragen wurden insb. auch durch die zwei pa.Iv. *(04.438 Pa.Iv. Lustenberger. Legislaturplanung; 04.449 Pa.Iv. Rey Jean-Noël. Legislaturplanung)* und die Mo. *04.3389 (Mo. Fraktion V. Legislaturplanung. Rückkehr zum alten Recht)* aufgeworfen, welche der SPK-NR zur Vorberatung zugewiesen wurden.

13 Nach den ersten Beratungen beider Räte blieb als Differenz nur die Neuregelung des Differenzbereinigungsverfahrens bei der Legislaturplanung (s. Art. 94*a* N 2).

14 Die erste Beratung im NR dauerte 9,5 Stunden; das von der SPK-NR gesetzte Ziel einer Reduktion von 16 (s. oben N 10) auf «etwa 9 Sitzungsstunden» (BBl 2006 1847) wurde also erreicht.

eine Rückkehr zum «alten System» *(08.435 pa.Iv. Fraktion V. Legislaturplanung ist Sache der Regierung)*; der NR gab der pa.Iv. am 12.3.2009 jedoch keine Folge (AmtlBull NR 2009 353 ff.).

16 Die Behandlung der nächsten Legislaturplanung 2011–2015[15] löste wiederum Unzufriedenheit aus; in der Folge wurden im NR zwei und im StR eine pa.Iv. eingereicht: *12.427 (Pa.Iv. Fraktion V. Legislaturplanungsbericht), 12.432 (Pa.Iv. Fraktion CE. Regierungsstatt Legislaturprogramm) und 12.433 (Pa.Iv. Kommission 12.008-SR. Legislaturplanung)*. Alle drei pa.Iv. fordern, dass die BVers von der Legislaturplanung nur noch Kenntnis nimmt. Die SPK-StR gab der pa.Iv. der ständerätlichen Spezialkommission für die Legislaturplanung 2011–2015 am 25.10.2012 mit 9 Stimmen zu 1 Stimme Folge; die SPK-NR stimmte diesem Beschluss am 21.2.2013 mit 15 zu 8 Stimmen zu und gab gleichzeitig den zwei pa.Iv. aus dem NR Folge. Zur Begründung führte die Medienmitteilung der SPK-NR vom 22.2.2013 aus: «Der grosse Aufwand für die Beratung der Legislaturplanung steht in keinem vernünftigen Verhältnis zum relativ geringen Nutzen dieser Beratung. Der Entwurf des Bundesrates und die Beschlüsse des Parlamentes bleiben in der Regel allgemein und damit unverbindlich, so dass sie die künftige Gesetzgebung kaum massgebend prägen können.» Die SPK-StR erklärte sich am 22.4.2013 einverstanden, dass die SPK-NR die Federführung bei der Ausarbeitung der nötigen Änderung des ParlG übernimmt. Voraussichtlich werden die Eidg. Räte im Jahre 2014 eine Neuregelung beschliessen, welche im Jahr 2016 bei der Behandlung der Legislaturplanung 2015–2019 erstmals Anwendung finden dürfte.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Form der Mitwirkung der BVers (Abs. 1)

17 Gemäss der geltenden Fassung von Art. 146, deren weitere Anwendung bei der nächsten Legislaturplanung zzt. In Frage gestellt ist (s. oben N 16), unterbreitet der BR der BVers den Entwurf eines einfachen BB über die Legislaturplanung.[16] Es ist denkbar, dass die BVers künftig von der Legislaturplanung des BR wieder wie früher Kenntnis nehmen wird. Um den Wechsel von einer von der BVers beschlossenen Legislaturplanung zu einer bundesrätlichen Legislaturplanung zu verdeutlichen, könnte es angezeigt sein, den von 1968–1984 verwendeten Begriff der «Richtlinien der Regierungspolitik» wieder einzuführen.[17] Die Minimalanforderung an eine Mitwirkung der BVers an der Legislaturplanung ist die Durchführung einer Aussprache zum Bericht, die Anlass zur Erteilung von «Aufträgen» an den BR i.S.v. Art. 28 Abs. 1bis Bst. b ParlG geben kann (s. dazu Art. 28 N 11,13). Nicht mehr von parlamentarischer Mitwirkung könnte man sprechen, wenn die Räte zum Bericht des BR über die Legislaturplanung keine Debatte durchführten (wie dies z.B. bei der Bekanntgabe der Jahresziele des BR der Fall ist; vgl. Art. 144 Abs. 1 ParlG). Damit wäre die Anforderung von Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV, wonach die BVers bei «den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» mitwirkt, nicht mehr erfüllt.

18 Offen ist die Frage, ob überhaupt, und wenn ja, in welcher Art und Weise die Behandlung der Legislaturplanung des BR (bzw. der «Richtlinien der Regierungspolitik») mit der Erteilung von «Aufträgen» an den BR verknüpft werden soll, wie das von 1979 bis 2003 mit

15 Die erste Beratung im NR dauerte 9,75 Stunden.
16 Zur Rechtswirkung eines derartigen BB s. Art. 28 N 19 ff.
17 Die Auslegung des Begriffes der «Kenntnisnahme» von einem Bericht des BR findet sich in Art. 28 N 10 f.

dem Instrument der «Richtlinienmotion» und einem speziellen Verfahren der Behandlung von solchen Mo. der Fall war. Es wäre denkbar, auf eine derartige Spezialform der Mo. zu verzichten; die Ratsmitglieder, Fraktionen und Kommissionen können auch mit normalen Vorstössen und pa.Iv. im Rahmen der ordentlichen Verfahren auf die Legislaturplanung des BR reagieren, um diese zu beeinflussen. Ohne spezielle Regelung ergibt sich aber die Schwierigkeit, dass der BR gemäss Art. 121 Abs. 1 ParlG zu einer Kommissionsmotion, welche weniger als einen Monat vor Beginn der nächsten ordentlichen Session eingereicht wird, erst bis zur übernächsten Session Stellung nehmen muss. Die sinnvolle gleichzeitige Behandlung des Legislaturplanungsberichts mit den darauf Bezug nehmenden Mo. wäre daher ohne Spezialregelung nicht gewährleistet. Ein weiteres Problem besteht darin, dass nach Art. 119 Abs. 1 ParlG nur die Mehrheit einer Kommission eine Mo. einreichen kann. Kommissionsminderheiten könnten also ihre Anliegen nicht mehr wie vor 2003 bei der Behandlung der Legislaturplanung einbringen. Das wäre im schweiz. politischen System problematisch: Jede politische Gruppierung, ob gross oder klein, ist je nach Thema gelegentlich in der Minderheit, kann aber realistische Hoffnung haben, mit anderen eine Mehrheit bilden zu können. Die Zulassung von Minderheitsvorstössen liesse sich aber rechtlich nur schwer begründen (vgl. Art. 119 N 4).

19 In engem Zusammenhang mit der Frage, ob das Instrument der «Richtlinienmotion» wieder eingeführt werden soll, steht die Frage, ob die Legislaturplanung weiterhin durch Kommissionen vorberaten werden soll. Art. 13 GRN und Art. 10 GRS sehen eine «Legislaturplanungskommission» als «Spezialkommission» i.S.v. Art. 42 Abs. 2 ParlG ausdrücklich vor. Die Vorberatung der Legislaturplanung durch Kommissionen ist nicht nur Voraussetzung für die Vorberatung des Entwurfes eines einfachen BB gemäss geltendem Recht, sondern wäre auch Voraussetzung für eine einigermassen seriöse Vorbereitung und Behandlung von Mo. zur Legislaturplanung. Den von einzelnen Ratsmitgliedern oder Fraktionen eingereichten Mo. zur Legislaturplanung droht das Schicksal, in der grossen Zahl von Mo. unterzugehen und nicht innert nützlicher Frist behandelt werden zu können (s. Art. 121 N 7). Denkbar wäre auch, dass nicht eine Spezialkommission eingesetzt wird, sondern dass die ständigen Kommissionen die sie betreffenden Sachbereiche der Legislaturplanung vorberaten.[18]

2. Zeitpunkt der Legislaturplanung (Abs. 1)

20 Art. 146 Abs. 1 schreibt vor, dass der BR seine Botschaft «zu Beginn der Legislaturperiode» unterbreitet. Da in der ersten Session der Legislaturperiode die Gesamterneuerungswahl des BR stattfindet, erscheint es zweckmässig, dass ein allenfalls verändert zusammengesetzter BR nach der Wahl noch Änderungen vornehmen kann.[19] Auf der

18 Diese Idee wurde bei der Beratung der pa.Iv. *12.427, 12.432* und *12.433* in der SPK-NR eingebracht (Prot. SPK-NR 21./22.2.2013). Für diese Lösung sprechen eine sachkundigere Vorberatung der Legislaturplanung (die ständigen Kommissionen kennen ihre Themen) und eine Verringerung des Aufwandes. Die ständigen Kommissionen führen ohnehin bereits heute i.d.R. zu Beginn einer Legislaturperiode eine Aussprache mit Vertretungen des BR über die Schwerpunkte der kommenden Legislaturperiode in ihrem Zuständigkeitsbereich durch. Im Rat gäbe es keine eigentliche Kommissionsberichterstattung mehr, sondern nur noch die Vertretung von allfälligen Mo. der verschiedenen Kommissionen. Die Gesamtschau der Legislaturplanung müsste in einer einleitenden Debatte mit Stellungnahmen der Vertretung des BR und (im NR) der Fraktionen zum Ausdruck kommen.

19 Mit diesem Argument hat die SPK-NR bei der Ausarbeitung des ParlG einen Antrag der Legislaturplanungskommission für eine Präzisierung abgelehnt, wonach der BR die Legislaturplanung

anderen Seite sollten die Eidg. Räte die Legislaturplanung spätestens in der Sommersession nach Beginn der Legislaturperiode behandeln können. In der Praxis verabschiedete der BR unter der Herrschaft des ParlG die Legislaturplanung an folgenden Daten zhd. der BVers: 25.2.2004 (BBl 2004 1149), 23.1.2008 (BBl 2008 753), 25.1.2012 (BBl 2012 481). Die bereits in der Wintersession bestellten Legislaturplanungskommissionen beider Räte (Art. 13 GRN und Art. 10 GRS) konnten gegen Ende des ersten Quartals des Folgejahres ihre ersten Sitzungen abhalten. Die Räte behandelten die Legislaturplanung 2004 in derselben Session (Sommersession); aufgrund der Änderung von Art. 147 Abs. 1 ParlG musste der Erstrat das Geschäft in den Jahren 2008 und 2012 in einer Sondersession anfangs Mai traktandieren. 2004 und 2012 konnten die Beratungen in der Sommersession, 2008 wegen der Differenzbereinigung erst in der Herbstsession[20] abgeschlossen werden.

3. Struktur der Legislaturplanung (Abs. 2–4)

21 Der Gegenstand des einfachen BB über die Legislaturplanung wird in Abs. 2, jener der erläuternden Botschaft in Abs. 3 und 4 näher festgelegt. Falls es in Zukunft keinen einfachen BB, sondern nur noch einen Bericht des BR über die Legislaturplanung geben sollte, so können voraussichtlich diese Anforderungen für den einfachen BB und die Botschaft als gemeinsame Anforderungen für den Bericht übernommen werden.

22 Gemäss Abs. 2 definiert der einfache BB «die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung» und ordnet diesen die «Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.» Der Bericht der SPK-NR vom 3.11.2005 hält präzisierend fest, dass unter diesen Massnahmen nicht nur Erlassentwürfe aufzunehmen sind, die während der Legislaturperiode der BVers unterbreitet werden sollen, sondern auch jene, zu welchen «erst das Vorverfahren der Gesetzgebung eröffnet werden soll» (BBl 2006 1848).

23 Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben und das Ergebnis der Beratungen der BVers sollen am Bsp. der Legislaturplanung 2011–2015 aufgezeigt werden (Botschaft BR 25.1.2012 [BBl 2012 481 ff.]; BB 15.6.2012 [BBl 2012 7155 ff.]): Der Entwurf des BR enthielt sechs Leitlinien.[21] Die BVers fügte eine siebte Leitlinie bei.[22] Im Entwurf des BR wurden die Leitlinien mit 26 Zielen konkretisiert; die BVers änderte sechs Ziele (zum grösseren Teil handelte es sich um geringfügige Änderungen) und fügte zwei Ziele bei (zur Konkretisierung der hinzugefügten «Leitlinie»).[23] Der Entwurf des BR schlug 89 Massnahmen vor. Die BVers änderte sechs dieser Massnahmen und fügte 27 hinzu;[24] keine einzige Massnahme wurde gestrichen.[25]

«zu Beginn der ersten Session der Legislaturperiode» unterbreiten müsse (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3597]).

20 Da Richtlinienmotionen von beiden Räten angenommen werden mussten, konnte ihre Behandlung bei den Legislaturplanungen der 1980er und 1990er Jahre regelmässig erst in der Herbstsession abgeschlossen werden.

21 Bsp.: «4. Der gesellschaftliche Zusammenhalt der Schweiz ist gefestigt, und den demografischen Herausforderungen wird wirksam begegnet.»

22 «8. Die Schweiz sorgt für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau, vor allem in der Familie, Ausbildung und Arbeit sowie beim Rentenalter.»

23 Bsp. eines Ziels zur Präzisierung der 4. Leitlinie: «Ziel 19: Die Sozialwerke sind finanziell konsolidiert.» Die BVers fügte bei: «[…] konsolidiert und nachhaltig gesichert».

24 Bsp. von Massnahmen zum Ziel 19: «80. Verabschiedung der 12. AHV-Revision» (gemäss Entwurf BR inhaltlich unverändert beschlossen). «83. Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Invalidenversicherung, Arbeitslosenversicherung, den Bereichen Berufsbildung, Sozialhilfe und Integ-

24 Seit der Revision des ParlG vom 22.6.2007 schreibt Art. 146 Abs. 3 vor, dass den Zielen Indikatoren zugeordnet werden müssen, mit welchen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Überprüfung soll im Rahmen der Behandlung der jährlichen Geschäftsberichte stattfinden, die daher auch informieren müssen «über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren» (Art. 144 Abs. 3 ParlG). Die Botschaften des BR über die Legislaturplanung enthalten seither einen Anhang mit einer «Synopsis der Indikatoren».[26] Im Weiteren will die BVers gemäss Art. 146 Abs. 3 über das gesamte «Gesetzgebungsprogramm» des BR informiert werden, also auch über jene vom BR geplanten Erlassentwürfe, die keinen Bezug zu den Zielen der Legislaturplanung haben. Dieses «Gesetzgebungsprogramm» bildet in der Praxis einen weiteren Anhang der Botschaft.

25 Gemäss Art. 146 Abs. 4 ist der «Legislaturfinanzplan» Teil der Botschaft des BR über die Legislaturplanung.[27] Mit der Gesetzesrevision vom 22.6.2007 sollte gemäss Bericht der SPK-NR vom 3.11.2005 klar gestellt werden, dass der Legislaturfinanzplan nicht Gegenstand des einfachen BB ist, sondern dass die BVers von ihm nur im Rahmen der erläuternden Botschaft zum BB Kenntnis nimmt (BBl 2006 1849). Der Stellenwert des Legislaturfinanzplans bei den Beratungen über die Legislaturplanung ist gering.

Art. 147

Behandlung der Legislaturplanung

[1] Die beiden Räte beraten die Legislaturplanung in zwei aufeinander folgenden Sessionen.

[2] Die Ratsreglemente können vorsehen, dass:

a. der Rat bei der Behandlung der Legislaturplanung nur über die Anträge und Minderheitsanträge der vorberatenden Kommission beschliesst; und

b. andere Antragsberechtigte ihre Anträge dieser Kommission vor Beginn von deren Detailberatung des Bundesbeschlusses unterbreiten müssen.

Examen du programme de la législature

[1] Les conseils examinent le programme de la législature au cours de deux sessions successives.

[2] Les règlements des conseils peuvent prévoir:

---

ration, um die verschiedenen Massnahmen zur beruflichen Eingliederung in Zusammenarbeit mit den Kantonen zu koordinieren» (von der BVers hinzugefügt). Der StR lehnte folgende, vom NR beschlossene zusätzliche Massnahme ab: «Einführung von Fiskalregeln und einer Schuldenbremse bei den Sozialversicherungen.»

25 Vier Jahre zuvor wurden hingegen drei Massnahmen gestrichen, z.B.: «28. Schaffung der Voraussetzungen für Versuche mit ‹Road Pricing› in städtischen Gebieten» (Botschaft BR vom 23.1.2008 [BBl 2008 753 ff.]; BB vom 18.9.2008 [BBl 2008 8543 ff.]).

26 Als Indikator zum Ziel 19 der Legislaturplanung 2011–2015 (s. FN 23, 24) wurde das «Rechnungsergebnis der AHV» angegeben (… [BBl 2012 624]). Die Legislaturplanungskommission des NR hat 2012 intensiv über die Indikatoren diskutiert und kritisiert, dass viele Indikatoren zu wenig messbar seien (interner Schlussbericht des Sekretariates der Legislaturplanungskommission vom 28.9.2012).

27 Zum Verhältnis des Legislaturfinanzplans zum jährlich vorzulegenden Finanzplan, s. Art. 143 N 29.

a. que le conseil, lors de l'examen du programme de la législature, se prononce uniquement sur les propositions déposées par la majorité ou par une minorité de la commission chargée de l'examen préalable;

b. que les autres propositions doivent être déposées à la commission avant qu'elle entame la discussion par article sur le projet d'acte.

Trattazione del programma di legislatura

[1] Le due Camere deliberano sul programma di legislatura in due sessioni consecutive.

[2] I regolamenti delle Camere possono prevedere che:

a. nel trattare il programma di legislatura, la Camera deliberi soltanto sulle proposte, unanimi o di maggioranza e di minoranza, della commissione incaricata dell'esame preliminare; e

b. le altre proposte debbano essere presentate a tale commissione prima che questa inizi la deliberazione di dettaglio sul decreto federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

04.438 Pa.Iv. Lustenberger. Legislaturplanung/04.449 Pa.Iv. Rey Jean-Noël. Legislaturplanung: Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 (BBl 2006 1837 ff.); Änderung ParlG 22. 6. 2007 (AS 2007 5231 f.); Änderung GRN 22. 6. 2007 (AS 2007 3773 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 146.

I. Entstehungsgeschichte[1]

Die geltende Fassung von Art. 147 geht auf die Änderung des ParlG vom 22. 6. 2007 zurück. In Art. 147 Abs. 1 wurde festgelegt, dass die Legislaturplanung nicht mehr – wie bis 2004 praktiziert – in derselben Session durch beide Räte behandelt werden darf. Diese Änderung geht auf die Kritik der Legislaturplanungskommission des StR im Jahre 2004 zurück: Bei der ersten Behandlung der Legislaturplanung in der Form eines einfachen BB in diesem Jahr war der StR Zweitrat. Bei einer Behandlung eines Erlassentwurfes durch beide Räte in derselben Session kann die Kommission des Zweitrates ihre Vorberatung nicht auf der Grundlage der Beschlüsse des Erstrates durchführen. Sie beschliesst deshalb prov. Anträge unter Vorbehalt der definitiven Beschlussfassung durch den Erstrat. Nach Abschluss der ersten Beratung des Erstrats muss die Kommission des Zweitrates in sehr kurzer Zeit während der Session ihre definitiven Anträge stellen. Eine seriöse Vorberatung des umfangreichen BB über die Legislaturplanung wurde durch dieses Vorgehen erheblich erschwert (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1849 f.]). Zur **1**

1 Zur Entwicklung der Behandlung der Richtlinien zur Regierungspolitik bzw. der Legislaturplanung in den Räten von 1968 bis 2004 s. die Entstehungsgeschichte von Art. 146 ParlG.

Entstehung von Art. 147 Abs. 2 ParlG und der darauf gestützten Ausführungsbestimmungen im GRN s. Art. 146 N 10, 14.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Während Art. 146 ParlG regelt, wie der BR die Legislaturplanung der BVers zu unterbreiten hat, stellt Art. 147 Vorschriften für die Behandlung der Legislaturplanung durch die BVers auf. Abs. 1 legt fest, dass die Legislaturplanung von den beiden Räten in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen behandelt werden muss. In der Praxis führt dies dazu, dass der Erstrat ca. einen Monat vor der Sommersession des ersten Jahres der Legislaturperiode eine Sondersession abhalten muss (im Jahre 2008 traf dies den StR, im Jahre 2012 den NR); der Zweitrat berät die Legislaturplanung in der Sommersession.

3 Art. 147 Abs. 2 liefert die notwendige gesetzliche Grundlage für Art. 33*b* GRN. Einzelne Mitglieder des NR können ihre Abänderungsanträge zur Legislaturplanung nicht unmittelbar im Rat einreichen, sondern müssen dies bei der vorberatenden Kommission tun, und zwar vor Beginn der Detailberatung des BB durch die Kommission. Die Kommission teilt den Ratsmitgliedern und Fraktionen die Frist zur Einreichung von Anträgen spätestens drei Wochen vor Ablauf mit. Nach Ablauf der Frist, also während der Detailberatung des BB in der Kommission, können die Kommissionsmitglieder und der BR nur noch die Ablehnung oder Änderung eingereichter Anträge beantragen, also keine Anträge mehr einbringen, welche neue Themen aufgreifen. Der Rat beschliesst nur über die Anträge und Minderheitsanträge der vorberatenden Kommission. Das verfassungsmässige Antragsrecht jedes Ratsmitglieds wird mit dieser Regelung zwar grundsätzlich gewahrt, aber die Ausübung des Antragsrechts wird verfahrensmässig eingeschränkt. Die Prüfung der Anträge zum BB über die Legislaturplanung wird ganz an die vorberatende Kommission delegiert; es handelt sich um eine Kompetenzdelegation gemäss Art. 153 Abs. 3 BV («Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.»). Zweck dieser Bestimmungen ist es, «den Entscheidungsprozess bei der parlamentarischen Behandlung der Legislaturplanung besser zu strukturieren und eine Konzentration auf das Wesentliche zu erreichen» (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1850]). Die SPK-NR hatte sich mit dieser verfahrensmässigen Einschränkung des Antragsrechts i.V.m. mit der Durchführung einer organisierten Debatte (Art. 33*c* GRN) das Ziel gesetzt, die Debatte im NR auf «etwa 9 Sitzungsstunden» zu beschränken (BBl 2006 1847); dieses Ziel wurde bei beiden Anwendungen dieser Bestimmungen in den Jahren 2008 und 2012 erreicht (vgl. hierzu auch Art. 146 N 15).

Art. 148

Weitere Planungen und Berichte

[1] Neben den vom Gesetz vorgesehenen Planungen und Berichten kann der Bundesrat der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten.

[2] Er kann der Bundesversammlung die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss vorlegen.

[3] Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz.

[3bis] Er berichtet der Bundesversammlung periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele, die für die verselbstständigten Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 festgelegt worden sind.

[4] Die Bundesversammlung kann zu weiteren wichtigen Planungen und Berichten Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen Bundesbeschlusses oder des Bundesbeschlusses fassen.

Autres planifications ou rapports

[1] Le Conseil fédéral peut adresser d'autres planifications ou rapports à l'Assemblée fédérale pour information ou pour qu'elle en prenne acte.

[2] Il peut soumettre à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple ou d'arrêté fédéral les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports.

[3] Le Conseil fédéral adresse régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure.

[3bis] Le Conseil fédéral adresse périodiquement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés pour les entités devenues autonomes au sens de l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

[4] L'Assemblée fédérale peut prendre les arrêtés de principe et de planification concernant d'autres planifications ou rapports importants, sous la forme d'arrêtés fédéraux simples ou d'arrêtés fédéraux.

Altri pianificazioni e rapporti

[1] Oltre alle pianificazioni e ai rapporti previsti dalla legge, il Consiglio federale può sottoporre all'Assemblea federale, per informazione o perché ne prenda atto, altre pianificazioni e rapporti.

[2] Può presentare all'Assemblea federale sotto forma di disegni di decreti federali, semplici o meno, gli obiettivi o le conclusioni di importanti pianificazioni o rapporti.

[3] Il Consiglio federale sottopone periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera.

[3bis] Il Consiglio federale riferisce periodicamente all'Assemblea federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome di cui all'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

[4] Su altre pianificazioni e rapporti importanti l'Assemblea federale può prendere decisioni di principio e programmatiche mediante decreto federale semplice o meno.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Berichte des BR im Allgemeinen 1
2. Aussenpolitischer Bericht 6
3. Änderung des ParlG vom 17.12.2010 (Art. 148 Abs. 3bis) 8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 9
1. Berichte des BR an die BVers 9

Note

2. Berichte zur Kenntnisnahme oder zur Information (Abs. 1) 13
3. Ziele von Planungen des BR bzw. Schlussfolgerungen von Berichten des BR in der Form des einfachen BB oder BB (Abs. 2) 17
4. Bericht des BR zur Aussenpolitik der Schweiz (Abs. 3) 18
5. Berichte des BR über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 3bis) 21
6. Beschlussfassung der BVers über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 4) 22

Materialien

Bis 1962: GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.).
94.430 Pa.Iv. Büro-NR. Behandlung von Berichten. Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Büro-NR 11.11.1994 (BBl 1995 II 651 ff.); Änderung GVG 23.6.1995 (AS 1995 4840 f.).
01.401 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen APK-NR/StR «Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik» 4.2.2000, 16.2.2000, 21.3.2000, 11.4.2000; Prot. APK-NR 15./16.5.2000; Prot. APK-StR 25./26.5.2000; Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000; Prot. SPK-NR 26./27.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3598 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5441 ff.); Prot. SPK-NR 6./7.9.2001; AmtlBull NR 2001 1368 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur[1]

EICHENBERGER, Art. 102, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER, Art. 102); VOKINGER, Rechtsfragen zu den Berichten des Bundesrates an das Parlament, in: SJZ 1977, H. 22, 329 ff. (zit. VOKINGER, Rechtsfragen).

I. Entstehungsgeschichte

1. Berichte des BR im Allgemeinen

1 Art. 90 Ziff. 16 Abs. 2 BV 1848, wörtlich übernommen in Art. 102 Ziff. 16 Abs. 2 BV 1874, bezeichnete es als Aufgabe des BR, der BVers neben dem jährlichen Geschäftsbericht «auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abtheilung derselben es verlangt». Seit Gründung des Bundesstaates ging man davon aus, es sei dem BR auch «unbenommen, von sich aus und ohne Aufforderung der BVers Berichte nach Abs. 2 zu unterbreiten» (EICHENBERGER, Art. 102 N 202). Diese Pflicht bzw. dieses Recht des BR wurde als derart selbstverständlich bzw. klarerweise nicht verfassungswürdig erachtet, dass die Bestimmung in der BV 1999 keine Aufnahme mehr fand, wozu der BR in seiner Botschaft vom 20.11.1996 kein Wort verlor (vgl. BBl 1997 I 422).

2 In der Aufzählung der Beratungsgegenstände des jeweiligen Rates in Art. 37 GRS 1849 und Art. 38 GRN 1850 ist die Rede von Gesetzesvorschlägen «oder» Berichten des BR. Das «oder» zeigt, dass Berichte nicht Erlassentwürfe des BR erläutern (dafür wurde in

1 Für Literatur zur Mitwirkung des Parlamentes an der Aussenpolitik (Art. 148 Abs. 3) s. die Literaturhinweise zu Art. 24 und 152 ParlG.

der Praxis von Beginn weg der Begriff «Botschaft» verwendet), sondern der weiteren Berichterstattung dienen, die nicht mit der Unterbreitung von Erlassentwürfen verbunden ist. Irgendwelche Vorschriften über die Art und Weise der Behandlung von Berichten des BR finden sich nicht. Das blieb so, solange die GRN und GRS Aufzählungen der Beratungsgegenstände enthielten, d.h. bis zu den GRN 1962 und GRS 1962. Im GVG wurden die Berichte nicht erwähnt.

Die Verwendung der Begriffe «Botschaft» und «Bericht» war allerdings nicht immer konsequent (s. dazu auch Art. 141 N 1). Im Jahre 1977 diagnostizierte ein Autor und Mitarbeiter der PD, unter Hinweis auf zahlreiche Bsp. in der Praxis, einen «Mangel eindeutiger Legaldefinitionen für die Begriffe ‹Botschaft› und ‹Bericht›» (VOKINGER, Rechtsfragen, 329). Unklarheit bestand auch über die Rechtswirkung einer Kenntnisnahme von Berichten durch die BVers. VOKINGER sah «die Kenntnisnahme nicht ganz ohne Rechtsfolgen», unter Hinweis auf den «römisch-rechtlichen Grundsatz», «dass derjenige, dem ein Sachverhalt zur Kenntnis gebracht wird und der zu diesem Sachverhalt schweigt, obschon er nach den Umständen und namentlich nach Treu und Glauben reden müsste, so behandelt wird, wie wenn er dem Sachverstand zugestimmt hätte» (VOKINGER, Rechtsfragen, 334). **3**

Mit der Änderung des GVG 1962 vom 23.6.1995 (AS 1995 4840 f.) fanden erstmals Verfahrensvorschriften betr. die Behandlung der Berichte des BR Eingang in das Gesetz. Gemäss Entwurf des Büro-NR vom 11.11.1995 wurde ein Art. 44bis GVG eingefügt, der festlegte, dass der BR seine Berichte der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitet. Jeder Rat sollte die Möglichkeit erhalten, «von einem Bericht in zustimmendem oder in ablehnendem Sinne Kenntnis zu nehmen» (BBl 1995 II 651). In Art. 14 GVG 1962 wurde ergänzt, dass in diesem Fall keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte erforderlich sind. Blosse «Kenntnisnahme» bedeutete gemäss Bericht des Büro-NR, «dass sich der Rat mit dem Bericht befasst hat. […] [E]s handelt sich lediglich um einen Meinungsaustausch.» Mit den weiteren Möglichkeiten der Kenntnisnahme im zustimmenden oder im ablehnenden Sinne wurde einer Mo. *(94.3166)* Rechnung getragen, die verlangt hatte, «dass der Rat seiner materiellen Beurteilung von Gehalt und Akzeptanz dieser Berichte Ausdruck geben kann» (Bericht Büro-NR 11.11.1995 [BBl 1995 II 652]).[2] **4**

Das ParlG übernahm die Möglichkeit einer qualifizierenden Kenntnisnahme gemäss Art. 44bis GVG 1962 nicht. Die SPK-NR führte in ihrem Bericht vom 1.3.2001 dazu aus: **5**

> «Problematisch dabei ist, dass das Parlament eine *globale Sanktionierung* der im Bericht dargelegten Vorhaben des Bundesrates vornimmt, obwohl es sich zu den einzelnen Vorhaben gar nicht ausgesprochen hat. Es bleibt unklar, ob bloss eine positive politische Gesamtwürdigung vorgenommen wurde oder ob wirklich die Gesamtheit der einzelnen Vorhaben positiv beurteilt wird» (BBl 2001 3493; s. dazu auch 3599 f.; Hervorhebung im Original, A.d.V.).

2 Das Büro-NR wies in seinem Bericht darauf hin, dass nur eine positive oder negative Qualifizierung eines Berichtes als Ganzes möglich sei: «Anträge, die einen Bericht nur unter Vorbehalt eines gewissen Teilaspekts zur Kenntnis nehmen wollten», seien nicht zulässig und vom Büro auch in der Vergangenheit nicht zugelassen worden. Dieser Grundsatz wurde allerdings nicht konsequent eingehalten, wie folgendes Bsp. zeigt: Der BR unterbreitete am 20.11.1974 einen Bericht «über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge» (BBl 1975 I 25 ff.) mit dem Antrag, «vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und den Zielsetzungen (Kap. 2) sowie den vorgesehenen Massnahmen (Kap. 3) und den sich für den Bund daraus ergebenden finanziellen und personellen Konsequenzen zuzustimmen». Diese Form des Antrags des BR führte zu Abänderungsanträgen in den Räten, die in der Folge nicht übereinstimmende Beschlüsse fassten (AmtlBull StR 1975 482 ff.; AmtlBull NR 1975 1308 ff.).

Während der Ausarbeitung des ParlG blieb unbestritten, dass die Kenntnisnahme von Berichten des BR i.V.m. der Erteilung von Aufträgen an den BR eine der Möglichkeiten für die BVers ist, an Grundsatzentscheiden und Planungen mitzuwirken (s. Art. 28 N 3 f.).

2. Aussenpolitischer Bericht

6 Die SPK-NR schlug mit ihrem Entwurf des ParlG zwei Massnahmen vor, mit welchen die von Art. 166 Abs. 1 BV verlangte Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik auf Gesetzesstufe besser verwirklicht werden sollte: Einerseits ein Ausbau der Konsultations- und Informationsrechte der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (s. dazu Art. 152), andererseits eine Verpflichtung des BR, der BVers periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik zu unterbreiten, wobei die Ziele der Aussenpolitik aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der Wünschbarkeit ihrer verstärkten demokratischen Legitimation in der Form des Entwurfs eines einfachen BB vorgelegt werden müssen.[3] Diese zweite Forderung, so der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001, entspreche dem «generellen Konzept [...], wonach die *wichtigen* Grundsatz- und Planungsbeschlüsse *in allen Politikbereichen* in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet werden sollen». Es sei zwar richtig, dass der BR im Bereich der Aussenpolitik «einen besonders grossen Handlungsspielraum» benötigt. Aber auch hier gelte, dass Planung «nur insoweit verbindlich sein kann, als nicht veränderte Umstände zu einer Anpassung der Planung Anlass geben». Gerade im Bereich der Aussenpolitik können sich Umstände ausserhalb des Einflussbereichs des BR ändern, und diesfalls behalte der BR selbstverständlich seine Handlungsfreiheit (BBl 2001 3599; Hervorhebungen im Original, A.d.V.).

7 Der Vorschlag der SPK-NR scheiterte an der unterschiedlichen[4] Vorstellung von rechtlicher Verbindlichkeit eines solchen aussenpolitischen «Grundsatz- und Planungsbeschlusses» der BVers, wie sie in den Stellungnahmen der APK-NR und -StR vom 15.6.2000[5] (zhd. der SPK-NR) und des BR vom 22.8.2001 (BBl 2001 5442 ff.) zum Ausdruck kam. Ohne auf die diesbezüglichen Ausführungen im Bericht der SPK-NR einzugehen (s. N 6), meinte der BR: «Die Handlungsfähigkeit der Regierung und ihre Möglichkeit, rasch auf sich wandelnde aussenpolitische Gegebenheiten reagieren zu können, werden empfindlich eingeschränkt» (BBl 2001 5444). Weder der BR noch die beiden APK bestritten allerdings die Zulässigkeit von aussenpolitischen «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» der BVers in der Form des einfachen BB.[6] Der BR wollte diese nicht ausdrücklich im Gesetz festhalten; die APK wollten ins Gesetz schreiben, dass die BVers aus eigener Initiative solche Beschlüsse zu Berichten des BR fassen kann.[7] Bei der Beratung der Stellungnahme des BR in der SPK-NR verzichtete diese auf

3 Einen ähnlichen Vorschlag hatten die beiden SPK bereits 1997 im Rahmen ihres Zusatzberichts zur Verfassungsreform eingebracht (s. Art. 152 N 10 ff.).

4 S. dazu auch Art. 28 N 20.

5 Die APK beider Räte setzten eine Subkommission ein, die zu dieser Frage Anhörungen durchführte und ausführlich diskutierte (Prot. Subkommissionen APK-NR/StR «Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik» 4.2.2000, 16.2.2000, 21.3.2000, 11.4.2000).

6 Das konnte der BR schwerlich, da er nur zwei Jahre zuvor der BVers den Entwurf eines derartigen einfachen BB als Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Ja zu Europa» unterbreitet hatte (s. Art. 28 N 15).

7 In der SPK-NR wurde kritisiert, diese Lösung sei wenig praktikabel, weil es für eine Kommission schwierig wäre, bloss auf der Grundlage eines Berichtes einen Erlassentwurf zu kreieren («Das ist, wie wenn der Bundesrat Botschaften zu Gesetzesänderungen vorlegen würde, ohne den Gesetzesentwurf mitzuliefern.»). Zudem wäre die Lösung auch nicht im Interesse des BR, der mit

ihren ursprünglichen Antrag und schlug jene Version vor, die am Ende ins ParlG aufgenommen wurde.[8]

3. Änderung des ParlG vom 17.12.2010 (Art. 148 Abs. 3bis)

S. Art. 28 N 5. **8**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Berichte des BR an die BVers

Art. 148 Abs. 1 ist eine Auffangbestimmung für alle Berichte des BR an die BVers, welche nicht durch andere Gesetzesbestimmungen ausdrücklich vorgesehen sind. Art. 71 ParlG nennt als Beratungsgegenstände der BVers, welche dieser durch den BR unterbreitet werden, einerseits «Entwürfe […] zu Erlassen der Bundesversammlung» (Bst. a), andererseits «Berichte» (Bst. c). Daraus folgt grundsätzlich, dass es sich bei «Berichten» um Vorlagen des BR handelt, die nicht mit Erlassentwürfen verbunden sind und der BVers gemäss besonderer Gesetzesbestimmung oder gemäss Art. 148 Abs. 1 «zur Information oder zur Kenntnisnahme» (s. dazu unten N 13) unterbreitet werden; demgegenüber werden Erlassentwürfe nicht durch einen Bericht, sondern durch eine «Botschaft» erläutert (Art. 141 ParlG).[9] Folgende besondere Gesetzesbestimmungen sehen einen Bericht des BR vor, welcher der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitet wird:[10] **9**

- jährlicher Bericht zum Finanzplan (Art. 143 ParlG);
- periodischer Bericht zur Aussenpolitik (Art. 148 Abs. 3 ParlG);
- periodische Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Bundeseinheiten (Art. 148 Abs. 3bis ParlG);
- besonderer Bericht zur Erfüllung eines angenommenen Po. (Art. 124 Abs. 3 ParlG); möglich ist auch die Erfüllung einer Mo. durch einen besonderen Bericht (s. Art. 121 N 11);[11]
- Bericht über die Gründe, warum der BR einen mit einem Grundsatz- und Planungsbeschluss erteilten Auftrag der BVers nicht erfüllt (Art. 28 Abs. 4 ParlG);[12]

---

einem eigenen Entwurf das spätere Ergebnis besser beeinflussen könne (Prot. SPK-NR 26./27.10.2000, 35 ff.).

8 Als Begründung wurde von linker, sonst eher für einen Ausbau der Rechte des Parlamentes eintretender Seite ein taktisches Motiv vorgebracht: Der BR brauche mehr Handlungsspielraum, weil das Parlament eher bremsend wirke (Prot. SPK-NR 6./7.9.2001, 21 f.). Einzelanträge aus demselben politischen Lager nahmen im NR den ursprünglichen Antrag der SPK wieder auf, wurden aber abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1368 ff.).

9 Vgl. auch die «Botschaft zur Staatsrechnung» (nicht von Art. 142 ParlG, aber in der Praxis so bezeichnet [s. z.B. BBl 2013 2945]) und die von Art. 146 ParlG so bezeichnete «Botschaft über die Legislaturplanung».

10 Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann nicht erhoben werden.

11 Solche Berichte werden meistens gemäss Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS einer Kommission «zur direkten Erledigung zugewiesen». Bsp. eines derartigen Berichts, der ausnahmsweise grössere Diskussionen auslöste und im NR Anlass gab zur Einreichung von Po. der FK und GPK sowie einer pa.Iv. der FK: Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13.9.2006 (*06.072*; BBl 2006 8233 ff.; AmtlBull NR 2008 246 f.).

12 Art. 28 Abs. 4 ParlG sieht zwar nicht ausdrücklich einen besonderen Bericht vor. S. aber den Bericht zu den BB vom 8.12.2008 über die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit vom 21.10.2009 (*09.078*; BBl 2009 7651 ff.). Der StR beschloss Rückweisung an den BR (s. Art. 28 N 23 FN 30).

– jährlicher Bericht über die im Vorjahr abgeschlossenen internationalen Verträge (Art. 48*a* Abs. 2 RVOG);

– fünfjährlicher Bericht über die Umwelttechnologieförderung (Art. 49 Abs. 3 Umweltschutzgesetz [SR 814.01]);

– Bericht über einen Assistenzdienst der Armee, für den mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboten waren oder der länger als drei Wochen gedauert hat, falls der Dienst vor Beginn der nächsten ordentlichen Session beendet wurde (Art. 70 Abs. 2 Militärgesetz [SR 510.10]);[13]

– periodischer Bericht über die Überprüfung der Zielsetzungen der Armee (Art. 149*b* Militärgesetz [SR 510.10]);

– Bericht an den NR über die NR-Wahlen (Art. 52 Abs. 3 BPR).[14]

10 Art. 148 Abs. 2 ParlG und einzelne weitere Gesetzesbestimmungen verwenden allerdings den Begriff des «Berichts» des BR nicht konsequent i.S. der weiter oben dargelegten Systematik (s. N 9). Im Widerspruch zu Art. 141 ParlG, wonach Erlassentwürfe mit einer Botschaft erläutert werden, sieht das Gesetz folgende Berichte des BR vor, die der BVers mit einem Erlassentwurf unterbreitet werden:

– Der BR kann der BVers «die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte» in der Form eines einfachen BB oder BB unterbreiten (gemäss Art. 148 Abs. 2 ParlG). Unter der Herrschaft des ParlG ist dies zweimal geschehen; das eine Mal hat der BR den Erlassentwurf mit einer Botschaft erläutert, das andere Mal mit einem Bericht (s. dazu Art. 28 N 17).[15]

– Der jährliche Geschäftsbericht des BR wird der BVers mit dem Entwurf eines BB über die Genehmigung des Berichts unterbreitet (gemäss Art. 144 und 145 ParlG).

– Der jährliche Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik wird zwar der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitet (gemäss Art. 10 Abs. 1 des BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25.6.1982 [SR 946.201]); der diesem Bericht beigefügte Bericht über zolltarifarische Massnahmen erläutert aber den Entwurf für den BB über die Genehmigung zolltarifarischer Massnahmen (gemäss Art. 13 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes vom 9.10.1986 [SR 632.10], Art. 6*a* des BG vom 13.12.1974 über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten [SR 632.111.72] und Art. 4 Abs. 2 des Zollpräferenzengesetzes vom 9.10.1981 [SR 632.91]).[16]

11 Ausserdem gibt es weitere Berichte des BR, die der BVers weder zur Kenntnisnahme noch als Erläuterung eines Erlassentwurfs, sondern zur Begründung für «Anträge» zu

13 Bsp.: Bericht über den Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz der Schweizer Vertretung in Teheran, vom 8.6.2007 (*07.056*; BBl 2007 4927 ff.). Der BR hätte gemäss Art. 70 Abs. 2 Militärgesetz nicht nur Bericht erstatten, sondern den Einsatz durch die BVers genehmigen lassen müssen, weil er nicht vor Beginn der nächsten Session beendet war. Dieser Umstand veranlasste die SiK-NR zu einem Po., das der NR annahm (AmtlBull NR 2007 1218 f.).

14 Art. 52 Abs. 3 BPR schreibt nur die Veröffentlichung im BBl vor. Der Bericht wird aber an den NR gerichtet und dieser nimmt von ihm Kenntnis (s. z.B.: BBl 2011 8267; AmtlBull NR 2011 1886).

15 Zudem sahen auch Art. 146 und 147 ParlG i.d.F. vom 13.12.2002 vor, dass der BR den «Bericht über die Legislaturplanung» zusammen mit dem Entwurf eines einfachen BB unterbreitet. Dies führte dazu, dass der BR in Art. 11 seines Entwurfs für die Legislaturplanung 2003–2007 die Kenntnisnahme des Berichts beantragte (BBl 2004 1255), was überfüssig war (die BVers beschliesst gemäss Ingress des BB «nach Einsicht in den Bericht») und in den Kommissionen zu Verwirrung führte. Mit der Änderung des ParlG vom 22.6.2007 wurde dies dahingehend korrigiert, dass der BR eine Botschaft über die Legislaturplanung unterbreitet (s. Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1848 f.]); Art. 148 Abs. 2 blieb jedoch unverändert.

16 Bsp.: *13.008 Aussenwirtschaftspolitik 2012. Bericht* (BBl 2013 1257 ff. und 1413 ff.).

Beschlüssen[17] der BVers unterbreitet werden (Anträge zu Begnadigungsgesuchen gemäss Art. 40 Abs. 3 ParlG; Anträge zur Abschreibung angenommener Mo. oder Po. gemäss Art. 122 Abs. 2 und 3 sowie Art. 124 Abs. 5 ParlG).

Art. 148 spricht in der Sachüberschrift sowie in Abs. 1, 2 und 4 von «Planungen und Berichten». Diese Aufzählung könnte den unzutreffenden Eindruck erwecken, es gäbe einerseits Planungen und andererseits Berichte. Indessen werden der BVers auch die Planungen in Form eines Berichtes übermittelt. Die Nennung der Planungen an dieser Stelle ist systematisch somit unbefriedigend.[18] **12**

2. Berichte zur Kenntnisnahme oder zur Information (Abs. 1)

Nimmt ein Rat[19] von einem Bericht Kenntnis, so führt er dazu zwar eine Aussprache durch, nimmt als Rat zum Bericht aber nicht Stellung (vgl. dazu ausführlicher Art. 28 N 10 ff.). Allenfalls kann die Behandlung zur Erteilung von Aufträgen an den BR Gelegenheit bieten (s. Art. 28 N 11, 13). Die formale Beschlussfassung der «Kenntnisnahme» ist die logisch einzig mögliche Form der Beschlussfassung; ein Antrag bzw. Beschluss, keine Kenntnis zu nehmen, wäre offensichtlich widersinnig: Bereits der Antrag setzt eine Kenntnisnahme voraus.[20] Dass das Gesetz keine «Kenntnisnahme in zustimmendem oder ablehnendem Sinne» vorsieht, ist nicht etwa eine zu füllende Gesetzeslücke, sondern Absicht (s. N 5); entsprechende Anträge dürfen daher nicht zugelassen werden. Eine allfällige vollständige oder teilweise Ablehnung der Inhalte eines Berichts kann durch einen Antrag bzw. Beschluss für einen Auftrag an den BR (Annahme einer Mo. oder eines Po., Rückweisung an den BR mit dem Auftrag zur Überarbeitung) ausgedrückt werden. **13**

Auf die ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit einer Unterbreitung von Berichten «zur Information» könnte ohne Weiteres verzichtet werden. Auch wenn der BR ausdrücklich diese Form wählen würde – er tut dies, soweit ersichtlich, in der Praxis nicht –, so wären die Räte bzw. ihre Kommissionen nicht gehindert, einen derartigen Bericht zu traktandieren und eine Aussprache durchzuführen, was zu einer Kenntnisnahme und ggf. zu Aufträgen an den BR führt. Wenn umgekehrt ein vom BR zur Kenntnisnahme unterbreiteter Bericht zu wenig bedeutend erscheint, um eine Aussprache im Rat durchzuführen, so kann die Behandlung an die Kommissionen delegiert werden (s. FN 11), oder **14**

17 Zum nicht ganz geklärten Verhältnis zwischen den Erlassen der BVers gemäss Art. 163 BV und den «Beschlüssen» der BVers, die nicht Erlasse der BVers sind, s. MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, LEGES 2000, H. 3, 41 ff.; VON WYSS, Art. 156, in: St. Galler Kommentar, 2349 ff., N 5 f., und TSCHANNEN, Art. 163, in: St. Galler Kommentar, 2392 ff., N 5 f. TSCHANNEN ist zuzustimmen, dass «nicht recht einzusehen» ist, warum Entscheide über Begnadigungsgesuche nicht in die Form des einfachen BB gekleidet werden (und folglich der Bericht zu den Gesuchen nicht als Botschaft bezeichnet wird).

18 Die Formulierung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass bei der Ausarbeitung von Art. 148 die Mitwirkung des Parlaments bei politischen Planungen im Vordergrund stand; Art. 148 wurde zusammen mit Art. 28 ParlG diskutiert.

19 Gemäss Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS kann die Behandlung eines Berichts auch einer Kommission «zur direkten Erledigung zugewiesen werden.»

20 BR Nello Celio schloss seine Ausführungen im NR zu einem Bericht des BR über den Schutz der Währung mit der ironischen Bemerkung ab: «Ich bitte, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen. Übrigens haben Sie ihn ja gelesen, und wenn Sie das getan haben, haben Sie schon Kenntnis genommen, ob Sie es wollen oder nicht» (AmtlBull NR 1972 1578).

die im Rat gebotene Gelegenheit zur Aussprache wird von den Ratsmitgliedern nicht genützt.

15 Im Folgenden Bsp. von Berichten aus den letzten Jahren, die der BR der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitete, ohne dass er durch eine gesetzliche Bestimmung dazu verpflichtet gewesen wäre:

- Zehnter Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates vom 27.2.2013 (*13.024*; BBl 2013 2145 ff.);[21]
- Bericht über die Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Evaluation, Handlungsbedarf, Massnahmen vom 23.6.2010 (*10.074*; nicht im BBl veröffentlicht);[22]
- Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 23.6.2010 (*10.059*; BBl 2010 5133 ff.);[23]
- Bericht über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vom 10.9.2008 (*08.065*; BBl 2008 7975 ff.);
- Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und zu den internationalen Organisationen mit Sitz in der Schweiz, vom 21.5.2008 (*08.040*; BBl 2008 6067 ff.).

16 Von der Möglichkeit, die Kenntnisnahme von einem Bericht mit Anträgen für einen Auftrag an den BR zu verbinden (Rückweisungsanträge oder Mo. und Po. der vorberatenden Kommissionen), wird in jüngerer Vergangenheit nur selten Gebrauch gemacht (s. die Bsp. in FN 11, 12, 13, 23; zur Nutzung der Möglichkeit bei der Behandlung des Aussenpolitischen Berichts s. N 20, in fine).

3. Ziele von Planungen des BR bzw. Schlussfolgerungen von Berichten des BR in der Form des einfachen BB oder BB (Abs. 2)

17 Der in Abs. 2 erwähnte Entwurf des BR für einen einfachen BB oder BB, welcher «die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte» enthält, ist ein Entwurf für einen «Grundsatz- und Planungsbeschluss» gemäss Art. 28 Abs. 1bis Bst. c ParlG.[24] Was bereits in Art. 28 ParlG (im dritten Titel des ParlG «Aufgaben der Bundesversammlung») als Aufgabe der BVers und mögliche Form der Wahrnehmung dieser Aufgabe definiert ist, wird (im siebten Titel «Verkehr der Bundesversammlung mit dem Bundesrat») als mögliche Handlungsform des BR wiederholt, was nicht nötig wäre.[25] Dass der BR einen Bericht mit dem Entwurf eines (einfachen) BB verbindet, ist terminologisch nicht kohärent mit Art. 141 ParlG, wonach der BR seine Erlassentwürfe mit einer Botschaft unterbreitet (s. dazu oben N 9 f.).

---

21 Der BR unterbreitet diesen Bericht «gemäss dem Postulat Reiniger vom 6. Oktober 1976 *(76.454)*» (BBl 2013 2145) zu Beginn jeder Legislaturperiode. Ein angenommenes Po. Kann aber nur eine i.d.R. einmalige Berichterstattung verlangen und nicht an Stelle einer dauerhaft geltenden generell-abstrakten Norm treten.

22 Von diesem Bericht hat im StR der Rat, im NR jedoch nur die SiK-NR Kenntnis genommen.

23 Zwei abgelehnte Rückweisungsanträge im NR (AmtlBull NR 2011 505 ff.). – Der Versuch, einen vierjährlichen Bericht über die Sicherheitspolitik in Art. 148 Abs. 2bis ParlG festzuschreiben (*05.436*; Bericht SiK-NR vom 9.5.2008 [BBl 2008 6779 ff.]), scheiterte am Nichteintreten des StR, der keinen entsprechenden Handlungsbedarf sah (AmtlBull StR 2009 319 ff.).

24 Zur Auslegung (insb. der Definition der Rechtswirkung) und Praxis s. Art. 28 N 14 ff.

25 Im siebten Titel des ParlG findet sich z.B. keine analoge Norm, dass der BR der BVers rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Entwurfes eines BG oder einer VO der BVers vorlegen kann.

4. Bericht des BR zur Aussenpolitik der Schweiz (Abs. 3)

18 Die Aussenpolitik wird nur in sehr beschränktem Ausmass durch die Gesetzgebung und auch nur teilweise durch völkerrechtliche Verträge, zu einem grossen Teil hingegen durch «Grundsatzentscheide und Planungen» i.S.v. Art. 28 ParlG gestaltet (s. Art. 28 N 9). «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten» (Art. 184 Abs. 1 Satzteil 1 BV) und ist in diesem Rahmen zuständig für «Grundsatzentscheide und Planungen» im Bereich der Aussenpolitik. Es stellt sich die Frage, wie die BVers auf dieser Ebene mitwirken kann, um den Verfassungsauftrag von Art. 166 Abs. 1 Satzteil 1 BV («Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik») zu erfüllen. Die Eidg. Räte bzw. ihre Kommissionen können auch im Bereich der Aussenpolitik von Absichten des BR Kenntnis nehmen und auf der Grundlage dieser Information dem BR Aufträge erteilen (s. Art. 28 N 10 ff.), oder die BVers kann in diesem Bereich eigene «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» fassen (s. Art. 28 N 14 ff.). Neben der in Art. 152 ParlG geregelten «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» schafft auch der von Art. 148 Abs. 3 vorgeschriebene periodische Bericht des BR zur Aussenpolitik der Schweiz die Voraussetzung für die parlamentarische Mitwirkung in der einen oder anderen Form.

19 Aus der Verwendung des Begriffs «Bericht» in Art. 148 Abs. 3 darf aufgrund des Kontexts nicht geschlossen werden, dass der BR die Ziele der Aussenpolitik nicht auch in der Form des Entwurfs eines einfachen BB[26] unterbreiten dürfte, obwohl gemäss Art. 141 ParlG Erlassentwürfe nicht mit einem Bericht, sondern mit einer Botschaft erläutert werden. Abs. 3 ist im Kontext der beiden Abs. 1 und 2 zu sehen, die sowohl die Unterbreitung eines Berichts zur Kenntnisnahme (Abs. 1) als auch die Vorlage der «Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen und Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss» (Abs. 2) vorsehen. Nachdem BR und BVers bei der Ausarbeitung des ParlG eine Verpflichtung des BR zur Vorlage des Entwurfs eines einfachen BB abgelehnt haben (s. N 6 f.), erstaunt es nicht, dass der BR seither diese Form nicht freiwillig gewählt hat.

20 Der BR legte unter der Herrschaft des ParlG erstmals am 15.6.2007 einen Bericht über die Aussenpolitik vor (*07.058*; BBl 2007 5531 ff.). Dieser Bericht war allerdings bescheidener konzipiert als seine Vorgänger im Jahr 2000 (BBl 2001 261) und 1993 (BBl 1994 I 153). Während Letztere sich dem Anspruch stellten, die in der BV formulierten Ziele der Aussenpolitik zu konkretisieren, wollte der Bericht von 2007 nur «einen Überblick über die Grundzüge und Schwerpunkte der Aussenpolitik des letzten Jahres geben» (BBl 2007 5532). Der Präsident der APK, StR Philipp Stähelin (CVP/TG), stellte im StR denn auch klar, der Bericht sei «nicht mit dem periodischen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz gemäss Artikel 148 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes zu verwechseln, der zukunftsgerichtet die mittelfristige Stossrichtung unserer Aussenpolitik aufzeigt» (Amtl Bull StR 2007 1156). Art. 148 Abs. 3 definiert den Inhalt des Berichts allerdings nicht näher; träfe die Einschätzung von StR Stähelin zu, so würde diese Gesetzesbestimmung bis heute nicht vollzogen, folgten doch die weiteren Aussenpolitischen Berichte des BR vom 2.9.2009 *(10.009)*, 10.12.2010 *(10.111)*, 18.1.2012 *(12.014)* und 9.1.2013 *(13.009)* dem Muster des Berichtes von 2007. Mit dem Bericht von 2009 entsprach der BR einem Po. der APK-StR *(06.3417)*, «das eine Zusammenfassung aller periodisch erscheinenden Berichte zur Aussenpolitik in einem Gesamtbericht fordert. Im vorliegenden

26 Ein referendumsfähiger BB wäre theoretisch auch möglich, für eine derartige Gesamtplanung aber wohl ungeeignet.

Bericht sind der Jahresbericht über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte, der Bericht über die Schweiz und die UNO sowie der Jahresbericht über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat vollständig integriert» (BBl 2009 6292). Die Räte führen über die Aussenpolitischen Berichte eine Aussprache durch, die aber deutlich weniger intensiv ist als die Debatten, die über die früheren, grundsätzlicheren Berichte von 1993 und 2000 geführt worden waren.[27] Die Gelegenheit zur Antragstellung für Aufträge an den BR wurde nur beschränkt genutzt: Im NR wurden bei der Behandlung der fünf Berichte 2007–2012 zweimal Rückweisungsanträge aus der Fraktion der SVP gestellt und abgelehnt (AmtlBull NR 2010 142 ff.; AmtlBull NR 2011 342 ff.); im StR wurde einmal eine Mo. der APK-StR zusammen mit dem Bericht behandelt und angenommen (*10.3005*; AmtlBull StR 2010 115).

5. Berichte des BR über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 3bis)

21 Abs. 3bis verpflichtet den BR, der BVers periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes Bericht zu erstatten. Diese Berichterstattung ist die Voraussetzung für eine Mitwirkung der BVers bei der Festlegung dieser Ziele (s. Art. 28 N 24 ff.).

6. Beschlussfassung der BVers über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 4)

22 Der Inhalt von Abs. 4 entspricht dem Inhalt von Art. 28 Abs. 1bis Bst. c und Abs. 3 ParlG. In systematischer Hinsicht ist Abs. 4 an dieser Stelle deplatziert. Er ist in das Gesetz aufgenommen worden, nachdem der Antrag der SPK-NR nicht erfolgeich war, dass der periodische Bericht zur Aussenpolitik mit einem Entwurf für einen einfachen BB über die Ziele der Aussenpolitik verbunden sein muss (s. N 6 f.). Man wollte der ursprünglichen Absicht der SPK ein Stück weit entgegenkommen, indem mit Abs. 4 verdeutlicht wurde, dass die BVers auch dann, wenn der BR einen Bericht zur Kenntnisnahme unterbreitet, aus eigener Initiative (konkret: aufgrund einer pa.Iv. der Kommission, die den Bericht vorberät) einen Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form des einfachen BB oder des BB fassen kann. Diese Bestimmung wäre an sich aber nicht nötig;[28] diese Kompetenz der BVers ergibt sich aus Art. 28 i.V.m. Art. 107 ParlG.

---

27 Im StR entwickelte sich die Anzahl der Wortmeldungen (den Kommissionsberichterstatter resp. die Kommissionsberichterstatterin und die Vorsteherin resp. den Vorsteher des EDA ausgenommen) bei der Behandlung der Aussenpolitischen Berichte wie folgt: Bericht 2007: 3; 2009: 5; 2010: 9; 2011: 2; 2012: 1. Im NR wurde immer eine Debatte in der Kategorie III (Rederecht aller Fraktionen) durchgeführt (AmtlBull NR/StR).

28 Im siebten Titel des ParlG steht auch nirgendwo, dass die BVers z.B. einen Entwurf des BR für ein BG zum Anlass nehmen kann, um aus eigener Initiative ein anderes BG auszuarbeiten und zu beschliessen.

Art. 149

Überweisung von Botschaften und Berichten des Bundesrates

[1] Der Bundesrat stellt Botschaften und Berichte den Parlamentsdiensten spätestens vierzehn Tage vor der Sitzung der vorberatenden Kommission zu.

[2] Die Parlamentsdienste leiten die vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung an die Bundesversammlung oder ihre Kommissionen gerichteten Unterlagen den Ratsmitgliedern zu.

Transmission des messages ou rapports du Conseil fédéral aux députés

[1] Deux semaines au plus tard avant la séance de la commission chargée de leur examen préalable, le Conseil fédéral fait parvenir ses messages et ses rapports aux Services du Parlement.

[2] Les Services du Parlement transmettent aux députés les documents que le Conseil fédéral ou l'administration fédérale ont adressés à l'Assemblée fédérale ou aux commissions.

Trasmissione di messaggi e rapporti del Consiglio federale

[1] Il Consiglio federale trasmette ai Servizi del Parlamento i suoi messaggi e rapporti il più tardi quattordici giorni prima della seduta della commissione incaricata dell'esame preliminare.

[2] I Servizi del Parlamento inoltrano ai parlamentari la documentazione che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale indirizzano all'Assemblea federale o alle sue commissioni.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4

Materialien

GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
11784 Pa.Iv. Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 823 ff.); Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3600); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Gemäss Art. 93 BV 1848, wörtlich übernommen von Art. 105 BV 1874, besorgte die BK «die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat»; dazu gehörte insb. auch der Aktenverkehr zwischen BR und BVers, auch wenn es darüber keine detaillierteren rechtlichen Regelungen gab. Art. 18 Abs. 4 GVG 1902 (AS 1902/03 391) führte erstmals eine Frist für die Übermittlung der Botschaften des BR ein: «Den Mitgliedern der Räte sollen die wichtigern Botschaften, wenn immer möglich, acht Tage vor Beginn der Session zugestellt werden.» Man ging also selbstverständlich davon aus, dass die BVers eine Botschaft des BR in der unmittelbar folgenden Session behandelte; es zeigt sich weiter, dass die Kommissionen i.d.R. offenbar nicht vor, sondern während derselben Session tagten, in der das Geschäft behandelt wurde. Im Übrigen sah Art. 19 Abs. 3 GVG **1**

1902 ein vom BR zu erlassendes Reglement über den «Verkehr der Bundeskanzlei mit den Kommissionen und Mitgliedern der Räte» vor. Das sehr ins Detail gehende Reglement vom 5.11.1903 legte als Grundsatz in Art. 1 fest: «Der Aktenverkehr zwischen den Departementen und der Bundesversammlung geschieht ausschliesslich durch Vermittlung des Drucksachenbureaus der Bundeskanzlei» (AS 1902/03 738). Dieses «Drucksachenbureau» der BK wurde zur Keimzelle, aus der das Sekretariat der BVers und später die PD hervorgingen (s. Art. 64 N 1 ff.; STENGEL, Die Parlamentsdienste im Bund, Bern 1977, 19 f.).

2 Art. 44 GVG 1962 nahm an beiden Bestimmungen des GVG 1902 kleine Änderungen vor: Die auf zehn Tage verlängerte Frist für die Übermittlung der Botschaften und Berichte bezog sich nicht mehr auf den Beginn der nächsten Session, sondern auf die Sitzung der Kommission des Erstrats (Art. 44 Abs. 1 GVG), weil «heute in der Regel die Geschäfte vor Sessionsbeginn durch die Kommissionen vorberaten werden» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1482]). Art. 44 Abs. 2 GVG übernahm Art. 19 Abs. 2 GVG 1902 betr. ein Reglement des BR, das nun allerdings neu «von den eidgenössischen Räten zu genehmigen ist.» Nachdem das veraltete Reglement von 1903 unverändert Bestand hatte und nie von den Eidg. Räten genehmigt worden war, wurde mit der Änderung des GVG 1962 vom 14.3.1974 der Grundsatz des Reglements von 1903 neu in Art. 44 Abs. 2 festgehalten: Der Aktenverkehr von BR und Verwaltung «an die eidgenössischen Räte oder ihre Kommissionen» hat über das Sekretariat der BVers zu erfolgen.

3 Art. 149 ParlG übernahm den Inhalt von Art. 44 GVG 1962; es wurde einzig die Frist von zehn auf 14 Tage verlängert und das Sekretariat der BVers durch die PD ersetzt. Die Bestimmung gab weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

4 Art. 149 regelt administrative Vorgänge, die aus heutiger Sicht unproblematisch und selbstverständlich erscheinen – die Gesetzeswürdigkeit dieser Bestimmungen darf in Zweifel gezogen werden.

5 Abs. 1 schreibt vor, dass Botschaften und Berichte des BR spätestens 14 Tage vor der Sitzung der vorberatenden Kommission den PD zugestellt werden müssen. Die Bestimmung ist von sehr beschränkter Bedeutung, da sich aufgrund der heutigen Praxis der Organisation der Kommissionssitzungen i.d.R. das Problem gar nicht stellen kann, dass eine Botschaft oder ein Bericht des BR zu kurze Zeit vor einer Sitzung eintreffen könnte. Und würde sich das Problem dennoch einmal stellen, so wäre eine Kommission ohnehin frei, die Behandlung zu verschieben. Die Büros der Räte verfolgen seit einigen Jahren eine strikte Praxis (ohne dass es dafür irgendwelche rechtliche Normierung gibt), den Kommissionen Geschäfte nur dann zuzuweisen, wenn die Botschaft oder der Bericht des BR tatsächlich bereits erschienen und nicht nur angekündigt ist. Die ständigen Kommissionen legen die Planung der Kommissionssitzungen mit jeweils zahlreichen Traktanden mittelfristig fest; sie sind damit nicht wie die vor 1991 vorwiegend ad hoc zur Beratung einer einzelnen angekündigten Vorlage des BR eingesetzten Kommissionen von der Einhaltung der Terminpläne des BR abhängig. Es gibt unvermeidliche Ausnahmen – von Abs. 1 allerdings nicht vorgesehen – in Form von dringl. Gesetzesentwürfen des BR.[1]

1 Bsp.: Die Kommission des Erstrates begann am 3.6.2013 die Beratung der Botschaft des BR vom 29.5.2013 über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (BBl 2013 3947 ff.).

Auch wenn die vom BR geltend gemachte Dringlichkeit von Mehrheiten der Ratsbüros und der vorberatenden Kommissionen nicht unterstützt wird, würde sich das Problem einer zu kurzfristigen Unterbreitung der Botschaft des BR nicht stellen, würde doch schlicht die Behandlung verschoben. Die Bereitschaft, die Beratung eines Geschäftes u.U. sehr kurzfristig aufzunehmen, hängt von einer politischen Beurteilung ab; gesetzliche Fristen für die Zustellung der Unterlagen des BR spielen dabei keine Rolle.

6 Fristen für die Unterbreitung von Botschaften des BR sind allerdings dann gerechtfertigt, wenn die BVers ihrerseits ihre Beratungen innert einer bestimmten, durch das Gesetz oder praktische Umstände gegebenen Frist abzuschliessen hat; die dem BR gesetzten Fristen haben in diesen Fällen den Zweck, eine seriöse Vorberatung der Geschäfte durch die Kommissionen zu gewährleisten. Derartige Fristen gibt es für Botschaften des BR zu Vo.Iv. (Art. 97 ParlG), zum Voranschlag und zu dessen Nachträgen sowie zur Staatsrechnung (Art. 142 ParlG), für den Bericht zum Finanzplan (Art. 143 ParlG) und den Geschäftsbericht (Art. 144 ParlG) sowie für die Botschaft zur Legislaturplanung (Art. 146 ParlG).

7 Abs. 2 legt fest, dass der BR und die Bundesverwaltung alle an die BVers oder ihre Kommissionen gerichteten Unterlagen auf dem Weg über die PD zustellen. Anders herum gesagt: «Der Bundesrat gelangt mit seinen Unterlagen also nicht direkt an die Ratsmitglieder oder an parlamentarische Organe, da ansonsten die Übersicht über die Dokumente, welche der Bundesrat der Bundesversammlung zuleitet, verloren geht» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3600]). Diese für eine geordnete Aktenführung unentbehrliche Regel ist im 21. Jh. eine Selbstverständlichkeit, so wie es im 19. Jh. selbstverständlich gewesen war, dass die BK für den Aktenverkehr vom BR zur BVers besorgt war. Eine Präzisierung war im 20. Jh. nötig, als sich innerhalb der BK Dienststellen entwickelten, die die Sekretariatsgeschäfte für die BVers und ihre Kommissionen übernahmen; Art. 149 Abs. 2 kann als Relikt aus dieser Zeit betrachtet werden.

2. Kapitel: Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat

Art. 150

Allgemeine Informationsrechte

[1] Die Kommissionen und die von ihnen eingesetzten Subkommissionen sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben berechtigt:

a. den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einzuladen und von ihm Berichte zu verlangen;

b. vom Bundesrat Unterlagen zur Einsicht zu erhalten;

c. im Einverständnis mit dem Bundesrat Personen im Dienste des Bundes zu befragen.

[2] Sie haben keinen Anspruch auf Informationen:

a. aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen;

b. die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

[3] Sie treffen geeignete Vorkehren für den Geheimnisschutz. Sie können insbesondere vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 8 unterstehen, nur einer Subkommission zukommen.

[4] Besteht zwischen einer Kommission und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann die Kommission das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem sie angehört. Das Präsidium vermittelt zwischen Kommission und Bundesrat.

[5] Das Präsidium entscheidet endgültig, wenn zwischen der Kommission und dem Bundesrat strittig ist, ob die Informationen der Aufgabenerfüllung der Kommissionen nach Absatz 1 dienen.

[6] Der Bundesrat kann der Kommission, anstatt Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, einen Bericht vorlegen, wenn zwischen ihm und der Kommission strittig ist, ob die Kommission nach Absatz 2 Anspruch auf die Informationen hat, und wenn die Vermittlung des Ratspräsidiums erfolglos bleibt.

[7] Das Ratspräsidium kann zur Vorbereitung der Vermittlung ohne Einschränkungen Einsicht in die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung nehmen.

Droit à l'information

[1] Dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige, les commissions et leurs sous-commissions peuvent:

a. inviter le Conseil fédéral à participer à une séance afin qu'il leur fournisse des informations ou lui demander de leur remettre un rapport;

b. obtenir des documents du Conseil fédéral;

c. interroger, sous réserve de l'accord du Conseil fédéral, une personne au service de la Confédération.

[2] Elles peuvent se voir refuser des informations:

a. qui concernent les procédures de co-rapport et les séances du Conseil fédéral;

b. qui sont classées secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

[3] Elles prennent toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret. Elles peuvent notamment prévoir que les informations soumises au secret de fonction conformément à l'art. 8 sont communiquées uniquement à une sous-commission.

[4] En cas de désaccord entre une commission et le Conseil fédéral quant à l'étendue du droit à l'information, la commission peut saisir le collège présidentiel du conseil dont elle dépend. Le collège conduit la médiation entre la commission et le Conseil fédéral.

[5] Le collège présidentiel statue définitivement lorsqu'une commission et le Conseil fédéral sont en désaccord sur la nécessité de certaines informations pour l'exercice des attributions de la commission en vertu de l'al. 1.

[6] Le Conseil fédéral peut présenter un rapport plutôt que d'ouvrir ses dossiers si, fondé sur l'al. 2, il est en désaccord avec une commission sur son droit à être informé et si la médiation du collège présidentiel reste sans succès.

[7] Pour préparer sa médiation, le collège présidentiel peut consulter tous dossiers utiles du Conseil fédéral et de l'administration fédérale.

Diritti d'informazione generali

[1] Le commissioni e le sottocommissioni da esse istituite sono autorizzate, per l'adempimento dei loro compiti, a:

a. invitare il Consiglio federale alle proprie sedute per ottenere informazioni, ed esigere rapporti dal medesimo;

b. esigere che il Consiglio federale metta a loro disposizione documenti;

c. d'intesa con il Consiglio federale, interrogare persone al servizio della Confederazione.

[2] Le commissioni e le sottocommissioni non hanno diritto di esigere informazioni:

a. inerenti alle procedure di corapporto e alle deliberazioni delle sedute del Consiglio federale;

b. classificate come segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

[3] Esse prendono provvedimenti appropriati per tutelare il segreto. Possono in particolare prevedere che le informazioni sottostanti al segreto d'ufficio conformemente all'articolo 8 pervengano unicamente a una sottocommissione.

[4] Se tra una commissione e il Consiglio federale non vi è unanimità di vedute circa l'estensione dei diritti d'informazione, la commissione può appellarsi alla presidenza della Camera cui appartiene. La presidenza cerca di mediare.

[5] La presidenza della Camera decide definitivamente se tra la commissione e il Consiglio federale è controverso se le informazioni richieste servano all'adempimento dei compiti della commissione secondo il capoverso 1.

[6] Qualora ritenga che la commissione non abbia diritto alle informazioni secondo il capoverso 2 e la mediazione della presidenza sia rimasta infruttuosa, il Consiglio federale, invece di consentire la consultazione dei documenti, può presentare alla commissione un rapporto.

[7] Per preparare la mediazione, la presidenza della Camera può prendere incondizionatamente visione dei documenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Die Informationsrechte der Kommissionen bis 1962 1
2. Die Entwicklung der Informationsrechte seit 1962 6
a) Überblick über das Verhältnis zwischen BVers und BR 6
b) Änderung des GVG vom 1.7.1966 8
c) BV von 1999 und ParlG 9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 11
1. Systematische Einordnung 11
2. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1) 13
a) Einbezug der Subkommissionen (Einleitungssatz) 13
b) Informationszweck der «Erfüllung ihrer Aufgaben» (Einleitungssatz) . . 14
c) Auskünfte durch den BR (Abs. 1 Bst. a) 17
d) Einsicht in Unterlagen (Abs. 1 Bst. b) 21
e) Befragung von Bundesangestellten (Abs. 1 Bst. c) 22
3. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2) 24
4. Vorkehrungen des Geheimnisschutzes (Abs. 3) 25
5. Schlichtungsverfahren (Abs. 4–7) 26
6. Würdigung 28

Materialien

Bis 1902: GVG 22.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
3522 Po. Grimm. Parlamentarische Reformen: Prot. NR 16.3.1937, 315; Prot. NR 9.6.1937, 109; Kreisschreiben BK an Departemente und Abteilungen 23.4.1937 (BBl 1937 III 155 f.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff.); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
78.058 Zukunft des Parlamentes: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.).
01.401 Pa. Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3600 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5433 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 1817 ff.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff.); Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

Literatur

AUBERT, Le rapport des forces entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de 1848 à nos jours, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1967, 95 ff. (zit. AUBERT, Rapport); HÄ-

NER, Parlamentarische Erkundungsfreiheit gegenüber der Verwaltung, in: Parlamentsdienste, Parlament, 381 ff.; KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen: Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung: dargestellt nach der Regelung im Bundesrecht, Diss., Bern, 1994 (zit. KIENER, Informationsrechte); KÖLZ, Geschichtliche Grundlagen, in: Thürer/Aubert et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 111 ff. (zit. KÖLZ, Grundlagen); LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung: Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Diss., Bern 1997 (zit. LÜTHI, Legislativkommissionen); SÄGESSER, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, in: AJP 2002, 382 ff.; SÄGESSER, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 67 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Die Informationsrechte der Kommissionen bis 1962

1 Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen entwickelten sich stetig während der ganzen Geschichte des Bundesstaates. Hier werden nur einzelne Aspekte dieser Geschichte aufgezeigt. Die BVers nahm in ihren Anfängen eine zentrale Stellung im Gewaltengefüge ein (AUBERT, Rapport, 95 f.):[1] «Die liberale Tagsatzungsmehrheit wollte [1848] nach dem Muster der Regenerationskantone eine Parlamentsherrschaft errichten, weshalb man der Bundesversammlung oberste Gewalt zusprach und ihr ausserordentliche Befugnisse übertrug» (KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, 569). Die praktische Durchsetzung der Freiheitsrechte in den Kantonen i.S. einer Verfassungsgerichtsbarkeit lag in der Zuständigkeit des BR und in letzter Instanz bei der BVers (KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, 574). Die Oberaufsicht der BVers und ihre Zuständigkeit als Beschwerdeinstanz konnten nicht klar auseinandergehalten werden (AUBERT, Rapport, 100 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 427 f.), weshalb es «selbstverständlich» war, dass die Kommissionen Einsicht in Akten des BR nehmen konnten (SEILER, Gewaltenteilung, 428; AUBERT, Rapport, 100). SEILER beschreibt die Praxis der Anfänge der BVers folgendermassen: Die BVers verstand sich «eher als Geschäftsherr, welcher seinen Geschäftsführer beaufsichtigt» (SEILER, Gewaltenteilung, 428). AUBERT hält dazu ähnlich pointiert fest: «Au XIXe siècle, les articles 74 14°, puis 85 11° de la Constitution étaient entendus dans l'idée que l'Assemblée était en tous points supérieure au Conseil, et que ce que le Conseil faisait, l'Assemblée pouvait aussi le faire, et le faire encore mieux» (AUBERT, Rapport, 100). Das erste ausdrücklich im Gesetz formulierte Informationsrecht der parlamentarischen Kommissionen lautete: «Auch sind die Kommissionen der beiden Räthe befugt, Mitglieder des Bundesrathes behufs Ertheilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen einzuladen» (Art. 13 GVG 1849).

2 Da der Staatshaushalt des Bundes stetig anwuchs, verlangte die BVers bereits 1875 eine verstärkte und unabhängige Kontrolle des Staatshaushalts (Botschaft BR 18.11.1876 betr. das Budget von 1877 [BBl 1876 IV 481]). Mit der Totalrevision von 1902 hielt auch erstmals eine moderne Form der Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen ins GVG Einzug. Die FinDel hatte ab diesem Zeitpunkt das «unbedingte und jederzeitige Recht», in das Rechnungswesen aller Departemente und Verwaltungszweige Einsicht zu nehmen (Art. 26 Abs. 3 GVG 1902) (s. Art. 51 N 2, und Art. 153 N 2).

3 Vergleicht man diese eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der parlamentarischen Kommissionen (ausgenommen die FinDel) mit der eingangs beschriebenen Praxis im

1 Ausgenommen davon war die Aussenpolitik, bei welcher der BR von Anfang an dominierend war (DÜBLIN, Anfänge, 95 ff.).

frühen Bundesstaat, so zeigt sich ein gewandeltes Staatsverständnis. Deutlich drückt dies auch die Antwort von BR Giuseppe Motta von 1937 auf ein Po. von NR Robert Grimm (SP/BE) aus, das die «Aufstellung eines Reglementes über die Umschreibung und Handhabung der Auskunftspflicht des Bundesrates und der Organe der Bundesverwaltung gegenüber der Bundesversammlung und ihren Mitgliedern» verlangte (*3522 Po. Grimm. Parlamentarische Reformen* [Prot. NR 16.3.1937, 315]):

> «Il faut qu'il y ait une autorité qui décide et ce ne peut être que le Conseil fédéral. Vous devez bien admettre, d'une manière générale, que la politique du pays est faite au premier lieu par le Gouvernement. Vous avez le contrôle, vous avez la législation, c'est entendu, mais chacun doit rester dans sa sphère. L'orientation générale de la politique et la conduite des affaires sont choses gouvernementales» (Prot. NR 9.6.1937, 109).

4 Diese deutlichen Worte drücken den grundlegenden Wandel des Gewaltenteilungsverständnisses in der Staatsrechtslehre aus, welcher in der Praxis der Beziehungen zwischen BVers und BR Eingang gefunden hat. War das Verständnis der Gewaltenteilung im 19. Jh. noch von einer demokratischen Doktrin i.S. der Parlamentssuprematie bestimmt, begann anfangs des 20. Jh. eine von den Vereinigten Staaten beeinflusste funktionale Gewaltenteilung vorherrschend zu werden (AUBERT, Rapport, 100 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 444 ff.). Die Parlamentssuprematie wurde von der Eigenständigkeit der Regierung abgelöst (SEILER, Gewaltenteilung, 452). In diesem Sinne ist auch ein Kreisschreiben der BK vom 23.4.1937 an die Departemente und Abteilungen zu verstehen, das besagte, parlamentarischen Kommissionen sei die Einsicht in vertrauliche Dokumente oder die Anhörung von Bundesbeamten nur dann zu erlauben, wenn dies vom Departementsvorsteher genehmigt wurde, «da sich die parlamentarische Kontrolle nur auf endgültige Beschlüsse der zuständigen Behörde erstreckt» (BBl 1937 III 155).

5 Dieser staatspolitische Wandel hängt stark mit der Bundesverfassungsreform von 1874 zusammen, welche das BGer als modernes oberstes Gericht installierte (KÖLZ, Grundlagen, Rz 35). Der Grundrechtsschutz der einzelnen Bürgerinnen und Bürger war ab diesem Zeitpunkt nicht länger eine Aufgabe der politischen Behörden, sondern eines Gerichts. Die Stärkung des BGer, die stetig wachsende Bundesverwaltung und die Stärkung der politischen Volksrechte schwächte die «Parlamentsallmacht» (KÖLZ, Grundlagen, Rz 34). Ausgangspunkt dieser institutionellen Änderungen war die demokratische Bewegung in den Kantonen, welche durch einen Ausbau der Volksrechte die Vorherrschaft der Liberalen in den Parlamenten brechen wollte (KÖLZ, Grundlagen, Rz 32).

2. Die Entwicklung der Informationsrechte seit 1962

a) Überblick über das Verhältnis zwischen BVers und BR

6 Als 1962 das GVG gesamthaft revidiert wurde, änderte sich an der Rechtslage zunächst nichts Grundlegendes. Erst im Zuge der «Mirage-Affäre» von 1964 begann eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Informationsrechten, die bis in die jüngste Vergangenheit anhält (vgl. Änderung ParlG 17.6.2011 [AS 2011 4537 ff.]; Art. 153 N 14 ff.; zur «Mirage-Affäre» und ihren Folgen vgl. Art. 163 N 1 ff.). Mit der Totalrevision der BV 1999 und dem Erlass des ParlG 2002 trat eine gewisse Entspannung ein, da der verfassungsmässige Anspruch der parlamentarischen Kommissionen auf Zugang zu den notwendigen Informationen im ParlG nun klar formuliert und konsequent umgesetzt wurde (vgl. Art. 7 N 3 ff.).

7 Zwischen 1962 und 2002 hat sich das Verständnis der Gewaltenteilung wesentlich verändert. War 1962 die Vorstellung von drei gleichgeordneten, mit eigenständigen und unbe-

einflussbaren Kompetenzen ausgestatteten Gewalten vorherrschend (SEILER, Gewaltenteilung, 480), liegt der heutigen Verfassung ein eher hierarchisches Verständnis der Gewalten zugrunde: Die Gewalten sind zwar organisatorisch und personell getrennt, die Auseinandersetzung über die funktionale Gewaltenteilung wird jedoch durch eine Aufgabenzuweisung zwischen BR und BVers nach demokratischen Kriterien gelöst (Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 [BBl 1997 III 254 f.]). Die Gewalten sind kooperativ strukturiert, aber aufgrund ihrer höheren demokratischen Legitimation ist die BVers dem BR hierarchisch übergeordnet (SEILER, Gewaltenteilung, 631). Diese Änderung des Verfassungsverständnisses zeigt sich auch in der Argumentation des BR in Bezug auf die Informationsrechte: Während er sich 1965 anlässlich der GVG-Teilrevision im Nachgang der «Mirage-Affäre» *(9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle)* noch insb. auf das funktionale Gewaltenteilungsprinzip berief und die Unabhängigkeit des BR in seiner Aufgabenerfüllung hervorstrich (Stellungnahme BR 27.8.1965 [BBl 1965 II 1028 f.]), so beschränkte er sich 2010 anlässlich der Stellungnahme zur pa.Iv. *10.404 (Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen)* darauf, seine freie Meinungsbildung und den Schutz des Kollegialitätsprinzips als Argument gegen einen verstärkten Einblick der Aufsichtskommissionen in seine Entscheidungsabläufe vorzubringen (Stellungnahme BR 3.12.2010 [BBl 2011 1843]).

b) Änderung des GVG vom 1.7.1966

8 Die Auseinandersetzung ab den 1960er Jahren über den Informationszugang der parlamentarischen Kommissionen konzentrierte sich hauptsächlich auf die Oberaufsicht der BVers; die *für die Gesetzgebung* zuständigen Kommissionen standen nicht im Zentrum dieser Diskussion (vgl. Art. 153 N 3). Die Vorschläge, die im Rahmen der Vorlage *9194 (Ausbau der Verwaltungskontrolle)* formuliert wurden, hatten zum Zweck, die Voraussetzungen für eine unabhängige parlamentarische Meinungsbildung zu schaffen (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1197]). Die parlamentarischen Kommissionen erhielten neu ausdrücklich das Recht, Hearings zu veranstalten, externe Gutachter beizuziehen und nach Anhörung des BR Bundesbeamte zu befragen (Art. 47bis Abs. 1 und 2 GVG 1962 i.d.F. vom 1.7.1966). Es war aber nach wie vor erforderlich, dass der BR die Bundesbeamten für die Anhörung vor den parlamentarischen Kommissionen vom Amtsgeheimnis entbindet (Art. 47bis Abs. 3 GVG 1962 i.d.F. vom 1.7.1966). Man ging allerdings davon aus, dass derartige Anhörungen nur «ausnahmsweise» nötig sein würden (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1203]). Im politischen Diskurs der damaligen Zeit war der BR der legitime Gegenspieler der parlamentarischen Kommissionen bei der Gesetzgebung und nicht die Verwaltung. 1978 hielt die Studienkommission «Zukunft des Parlaments» in ihrem Schlussbericht fest, wie gross der Umfang der Informationsrechte der Kommissionen sein sollte: «Bundesrat und Verwaltung haben den Kommissionen die politischen Schwerpunkte der Vorlage, die sachlichen und politischen Streitfragen, Alternativlösungen usw. darzulegen und vertrauliche oder geheime Ergänzungen, nähere Erläuterungen zu den neuesten Entwicklungen und dergleichen abzugeben» (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1118]).

c) BV von 1999 und ParlG

9 Grundlage der heutigen gesetzlichen Regelung ist Art. 153 Abs. 4 BV als verfassungsunmittelbares Informationsrecht, das massgebend die Informationsrechte auf Gesetzesstufe bestimmt. Nicht das durch den BR bestimmte Amtsgeheimnis soll den Zugang der parlamentarischen Kommission zu Informationen des BR und der Bundesverwaltung bestimmen, sondern der Informationszugang richtet sich nach Massgabe der Aufgabenerfüllung der parlamentarischen Kommission (vgl. Art. 7 N 7; GRAF, Gewaltenteilung, 7 ff.). Da-

mit wurde eine Regel gefunden, die inhaltlich genügend offen formuliert ist, um die nötige Flexibilität in der Rechtsanwendung zu ermöglichen (KIENER, Informationsrechte, 280 f.). Die BVers erhält damit die Kompetenz, den Umfang ihrer Informationsrechte in der Rechtsanwendung selber zu bestimmen (vgl. Art. 7 N 8).

10 Auch im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG opponierte der BR noch vehement gegen eine Ausweitung der Informationsrechte. Insb. die neue Kompetenz des Ratspräsidiums, über die Anwendung der Informationsrechte definitiv entscheiden zu können, betrachtete er als «Einbruch in die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung» (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5434 f.]). Er beantragte, dass zwischen BR, Ratsmitglied oder parlamentarischer Kommission nur ein sog. Schlichtungsverfahren eingeführt wird und somit der BR in letzter Instanz über den Informationsanspruch der parlamentarischen Kommissionen entscheidet. In der zweiten Beratung des ParlG obsiegte der Kompromissvorschlag des StR, der zwischen dem Antrag des BR und dem Beschluss des NR vermittelte (vgl. Art. 7 N 7). Damit schliesst sich bis zu einem gewissen Grad der Kreis zu 1848 wieder, als die BVers bzw. ihre Organe auch schon einmal selbst über die Ausübung ihrer Informationsrechte verfügten.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematische Einordnung

11 Art. 150 ist mit «allgemeine Informationsrechte» betitelt. Er normiert die für alle Kommissionen geltenden Informationsrechte i.S. eines Mindestanspruches (Bericht SPK-1.3.2001 [BBl 2001 3600]). Im Verhältnis zu den Spezialregelungen für die Aufsichtskommissionen und -delegationen sowie den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen ist Art. 150 eine lex generalis. Entsprechend hält Art. 153 fest, dass «neben den Informationsrechten nach Art. 150» die Aufsichtskommissionen weitere Informationsrechte haben; und Art. 154 ParlG nimmt mit einer ähnlichen Formulierung Bezug auf Art. 150 und 153 ParlG.[2] Auch die Regelung der Informationsrechte der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen gemäss Art. 152 ParlG ist ohne expliziten Bezug zu Art. 150 systematisch als ergänzende Spezialnorm zu Art. 150 zu verstehen. Die insb. mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen haben keine weiteren speziell normierten Informationsrechte. Art. 150 gilt deshalb insb. für diese Kommissionen (Bericht SPK 1.3.2001 [BBl 2001 3600 f.]).

12 Art. 150 bildet nach den Informationsrechten der Ratsmitglieder (vgl. Art. 7 N 10 ff.) die zweite Stufe der Kaskade der Informationsrechte und für die parlamentarischen Kommissionen die erste Stufe. Seine Verfassungsgrundlage ist Art. 153 Abs. 4 BV, wonach die parlamentarischen Kommissionen alle Informationen erhalten können, die sie zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigen (vgl. Art. 7 N 6 ff.).

2. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1)

a) Einbezug der Subkommissionen (Einleitungssatz)

13 Der Einleitungssatz von Abs. 1 hält explizit fest, dass die Informationsrechte nicht nur für die Kommissionen, sondern auch für «die von ihnen eingesetzten Subkommissionen» gelten. Eigentlich wäre diese Präzisierung nicht notwendig, weil der Begriff «Kommis-

2 Dies gilt auch für Art. 166 Abs. 1 (Informationsrechte der PUK).

sionen» neben den ständigen Kommissionen und den Spezialkommissionen (Art. 42 Abs. 1 ParlG) auch deren Subkommissionen, Delegationen und Arbeitsgruppen als Teilorgane einschliesst. Mit der expliziten Erwähnung der Subkommissionen wird dem Grundsatz Nachdruck verschafft, dass die Informationsrechte der Kommissionen nicht geschmälert werden können, wenn eine Aufgabe an eine Subkommission delegiert wird (Art. 45 Abs. 2 ParlG). Die Aufsichtskommissionen insb. arbeiten vornehmlich in Subkommissionen. Hätten diese nicht die gleichen Informationsrechte wie ihre Mutterkommissionen, so wäre die Aufgabenerfüllung der Aufsichtskommissionen erschwert: Die Subkommissionen wären verpflichtet, jeweils für das Anfordern von Informationen auf dem Umweg über ihre Mutterkommissionen zu handeln. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für Art. 150, sondern als lex generalis auch für Art. 152, 153 und 154 ParlG.

b) Informationszweck der «Erfüllung ihrer Aufgaben» (Einleitungssatz)

14 Die verlangten Informationen müssen der Aufgabenerfüllung der Kommissionen dienen. Der Begriff der «Erfüllung ihrer Aufgaben» definiert sich einerseits durch die Funktion der Kommission und andererseits durch die ihr zugewiesenen Aufgaben bzw. Sachbereiche (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3600 f.]).

15 Die BVers organisiert sich in einem System ständiger Kommissionen (vgl. Art. 42 N 24 ff.; vgl. auch LÜTHI, Legislativkommissionen, 51 ff.). Die Kommissionen lassen sich im Wesentlichen in drei Kategorien differenzieren: in die Aufsichtskommissionen und -delegationen, die insb. mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen und die für die Verwaltung der Räte zuständigen Büros.[3] Für die Vorberatung von Gesetzesentwürfen (Art. 44 Abs. 1 Bst. a ParlG) oder die Wahrnehmung ihres Selbstbefassungsrechts (Art. 44 Abs. 1 Bst. c ParlG) können die Sachbereichskommissionen alle Informationen erhalten, die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind. So darf bspw. die SGK für die Vorberatung einer Gesetzesnovelle Einsicht in Fall-Statistiken der SUVA nehmen, allenfalls in die Weisung und Richtlinien, wie einzelne Fälle zu behandeln sind, nicht aber in die Akten zu den konkreten Fällen. Die Prüfung, ob die Weisungen und gesetzlichen Grundlagen ordnungsgemäss und rechtmässig umgesetzt werden, ist Aufgabe der Oberaufsicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3601 f.]). Mit dieser Begründung konnte der SiK-NR die Einsicht in den Bericht über die Übung «Stabilo Due» des Armeestabs im September 2012 verwehrt werden, weil die SiK als Sachbereichskommission keine Oberaufsicht wahrnimmt und keine Detailinformationen und Personendaten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt (Medienmitteilung SiK-NR 28.10.2013; Tages-Anzeiger 5.11.2013, 4; vgl. dazu auch unten N 26).

16 Für jeden Politikbereich sowie für die Finanz- und Geschäftsoberaufsicht bestehen in jedem Rat ständige Kommissionen (Art. 10 GRN; Art. 7 GRS). Diese können alle Informationen verlangen, die ihren Aufgabenbereich betreffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Politikbereiche überschneiden können. Bspw. können Informationen zur Forschung über die Atomenergie sowohl für die für den Sachbereich der Forschungspolitik zuständige WBK wie auch für die für den Sachbereich der Energiepolitik zuständige UREK relevant sein.

3 Daneben kennt die BVers weitere, nicht diesen Kategorien klar zuweisbare Kommissionen, wie bspw. die RedK (Art. 56 ParlG), die IK (Art. 10 Ziff. 12 GRN) und, als Kommissionen der VBVers, die GK (Art. 40*a* ParlG) und die BeK (Art. 40 ParlG).

c) Auskünfte durch den BR (Abs. 1 Bst. a)

17 Abs. 1 Bst. a entspricht dem ersten gesetzlichen Informationsrecht von 1849 (vgl. oben N 1): Die parlamentarischen Kommissionen können den BR für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Sitzungen einladen. KIENER bezeichnet dieses Einladungsrecht in Referenz an das deutsche Grundgesetz als «Zitierrecht» (KIENER, Informationsrechte, 122). Ein unentschuldigtes Fernbleiben kann nicht sanktioniert werden, wäre dem politischen Dialog zwischen BVers bzw. Kommission und BR aber kaum dienlich. Gleichwohl ist von einer Teilnahmepflicht auszugehen, wenn ein Mitglied des BR zu einer Sitzung eingeladen wird. Die Vertretung des BR in der Kommission wird durch Art. 160 ParlG (vgl. Art. 160 N 4 ff.) geregelt. Grundsätzlich liegt es in der Zuständigkeit des Gesamtbundesrates, seine Vertretung zu bestimmen. Sofern bekannt ist, welches Departement als Vertretung des BR für einen Beratungsgegenstand oder einen Sachbereich bestimmt ist, wird das zuständige Mitglied des BR eingeladen. Es wäre aber durchaus denkbar, dass mehrere Bundesratsmitglieder oder der Gesamtbundesrat eingeladen werden.[4] Eine Beschränkung ist im Gesetz nicht vorgesehen.

18 Mit «Auskünfte verlangen» wird untermauert, dass die Kommissionen Informationen mündlich erhalten können, die über die öffentlich dargelegten Argumente hinausgehen. Verstanden wird eine Befragung i.S. eines Hin und Her von Frage und Antwort. Die Antwort kann nur verweigert werden, wenn der Inhalt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt oder nicht für die Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmt ist. Zudem können sich die Mitglieder des BR von den Fachkräften der Verwaltung begleiten lassen. In der Praxis zeichnet sich dabei eine Aufgabenteilung ab, nach der die Mitglieder des BR die politischen Fragen beantworten, während die Mitarbeitenden der Verwaltung eher zu den technischen Fragen referieren.

19 Die parlamentarischen Kommissionen verkehren mit dem BR bzw. mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departements. Ausnahmen von dieser Regel sind durch das Gesetz bestimmt (vgl. Art. 153 N 21). Auch in den Kommissionsberatungen erteilen die Sachverständigen der Verwaltung Auskünfte nur auf Geheiss des zuständigen Mitglieds des BR (vgl. unten N 22 f.).

20 Die mündlichen Erörterungen genügen nicht immer. Die Kommissionen können deshalb vom BR auch zusätzliche Berichte verlangen. Als Berichte werden alle Formen von Texten verstanden, bspw. Rechtsgutachten, ergänzende Formulierungen von Gesetzesentwürfen, Zusatzberichte zu Botschaften, Zusammenfassungen von Sachverhalten oder Evaluationsberichte. Die zusätzlichen Berichte sind v.a. im Bereich der Gesetzgebung von besonderer Bedeutung, insb. um gesetzestechnisch komplizierte Anliegen umsetzen zu können.

d) Einsicht in Unterlagen (Abs. 1 Bst. b)

21 Abs. 1 Bst. b gibt den Kommissionen das Recht, Einsicht in die Unterlagen der Bundesverwaltung zu nehmen. Darunter fallen Akten, die gestützt auf eine Bundeskompetenz und in Erfüllung von Bundesaufgaben angelegt wurden, die in den Räumlichkeiten der Bundesverwaltung aufbewahrt werden oder die der Bundesverwaltung zuzurechnen sind (Art. 5 BGÖ; vgl. KIENER, Informationsrechte, 177). Darunter fallen auch kantonale Ak-

4 Bsp.: Anlässlich der Beratung der Vorlage 1*3.046 (Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Dringliches Bundesgesetz)* wurden fünf Mitglieder des BR in die WAK-NR eingeladen (s. SDA, 19.06.2013).

ten, sofern sie der mittelbaren Aufgabenerfüllung des Bundes dienen (vgl. BGE 117 Ia 202 ff.). Um Einsicht in Unterlagen verlangen zu können, bedarf es des Wissens um das Vorhandensein der entsprechenden Akten. Die Kommissionen können deshalb die Information über die Aktenbestände verlangen und darüber, wie und in welcher Form diese systematisiert und archiviert werden. Abs. 1 Bst. b ParlG definiert das allgemeine Akteneinsichtsrecht aller Kommissionen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (Art. 152 ParlG), die Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG), die Aufsichtsdelegationen (Art. 154 ParlG) sowie die PUK (Art. 166 Abs. 1 ParlG) besitzen weitergehende Rechte.

e) Befragung von Bundesangestellten (Abs. 1 Bst. c)

22 Die Bestimmung in Abs. 1 Bst. c wurde 1966 ins GVG aufgenommen (Art. 47bis Abs. 2 GVG 1962 i.d.F. vom 1.7.1966). Neu konnten nicht nur Mitglieder des BR, sondern mit Genehmigung des BR auch Bundesangestellte für nähere Aufschlüsse in die Kommissionen eingeladen werden. Die Aufnahme der Bestimmung war damals eine Folge der «Mirage-Affäre» (vgl. oben N 6; zur «Mirage-Affäre» und ihren Folgen vgl. auch Art. 163 N 1 ff.); sie sollte aber nicht nur für die Aufsichtskommissionen, sondern auch für die Sachbereichskommissionen gelten, wie das im Bericht der GPK-NR dargelegte Bsp. der Militärkommission zeigt (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1966 I 1203]). Im Unterschied zur Bestimmung von 1966 müssen Bundesangestellte heute nicht mehr vom Amtsgeheimnis befreit werden (vgl. oben N 9 f.). Die Bundesangestellten dürfen das Amtsgeheimnis bei der Befragung nicht geltend machen. Einzig die sachlichen Ausschlussgründe gemäss Art. 150 Abs. 1 und Abs. 2 können vorgebracht werden.

23 Für die Praxis der Sachbereichskommissionen spielt Abs. 1 Bst. c keine grosse Rolle. An den Kommissionssitzungen nehmen praktisch immer entweder ein Mitglied des BR und Mitarbeitende der Verwaltung oder als Vertretung des BR mandatierte Mitarbeitende der Verwaltung teil. Das Mitglied des BR kann die Beantwortung von Fragen jederzeit an die Verwaltung weiterleiten. Bst. c gibt den Kommissionen jedoch grundsätzlich das Recht, Personen aus bestimmten Dienststellen des Bundes zu befragen bzw. an die Sitzungen einladen. Diese Bestimmung spielt in der Praxis insofern eine Rolle, als Kommissionen gelegentlich verlangen, dass ein für einen Beratungsgegenstand federführendes Departement Personen aus anderen Departementen in seine Delegation in die Kommissionssitzung aufnimmt. In diesem Fall muss das federführende Departement diesem Begehren stattgeben.

3. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2)

24 Die Informationsrechte werden wie in Art. 7 ParlG für bestimmte Sachbereiche und bestimmte Dokumente eingeschränkt. Die parlamentarischen Kommissionen sollen grundsätzlich keinen Zugang zu den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen haben (Bst. a). Zugleich bleiben den Kommissionen geheime Informationen über den Staatsschutz oder den Nachrichtendienst sowie Informationen, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte die Landesinteressen gefährden könnten, verwehrt (Bst. b). In diesem Zh. kann auf die Ausführungen zu Art. 7 verwiesen werden (vgl. Art. 7 N 17 ff.). Ergänzend ist festzuhalten, dass die Kommissionen Zugang zu Daten haben können, die aufgrund des Persönlichkeitsschutzes vertraulich sind. Wie oben ausgeführt (vgl. oben N 15), ist der Zugang zu Personendaten für die Sachbereichskommissionen aufgrund ihres Aufgabenbereichs oder ihrer Funktion grundsätzlich nicht ausgeschlossen, bedarf jedoch der Begründung (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3601]). Es ist durchaus

möglich, dass eine Kommission aufgrund eines oder mehrerer Einzelfälle gesetzgeberisch tätig werden will und entsprechende personalisierte Informationen benötigt.

4. Vorkehrungen des Geheimnisschutzes (Abs. 3)

25 Die Kommissionen werden verpflichtet, besondere Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen, sofern sie Informationen erhalten, die unter das Amtsgeheimnis gemäss Art. 8 ParlG fallen. Damit wird verdeutlicht, dass die Kommissionen nicht nur das Recht haben, vertrauliche Informationen zu erhalten, sondern auch verpflichtet sind, besondere Schutzvorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und –unterlagen (vgl. Art. 47 ParG) sicherzustellen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3601]). Das Gesetz schlägt als eine mögliche Massnahme vor, dass nur ein beschränkter Kreis der Kommissionsmitglieder in Form einer Subkommission Einsicht in die Unterlagen nimmt; in der Folge kann diese Subkommission der Gesamtkommission Bericht erstatten. Als weitere Massnahmen sind auch die Abgabe von nummerierten Dokumenten, die Verteilung der Dokumente während einer Kommissionssitzung mit Rückgabe vor Sitzungsende, die Einsichtnahme mit abgedeckten Inhalten oder die Zusammenfassung in einem Bericht denkbar (vgl. auch Art. 26 N 65; Art. 47 N 17; Art. 153 N 10, 36 ff.).

5. Schlichtungsverfahren (Abs. 4–7)

26 Die Bestimmungen in Abs. 4–7 sind weitgehend analog zu jenen in den Abs. 3–6 von Art. 7 ParlG. Der Begriff «Ratsmitglied» wurde durch «Kommission» ersetzt (vgl. Art. 7 N 24 ff.). Von praktischer Bedeutung kann insb. Abs. 6 sein, der dem BR ermöglicht, statt Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, auch einen Bericht vorzulegen, falls strittig ist, ob die Kommission nach Abs. 2 Anspruch auf Informationen hat. Im oben erwähnten Fall des Berichtes über die Übung «Stabilo Due» des Armeestabs im September 2012 erhielt die SiK-NR einen derartigen «Bericht über den Bericht» (vgl. N 15). Ein vorgängiger Versuch zur Vermittlung durch das Ratspräsidium, wie sie Abs. 6 vorsieht, ist allerdings weder in diesem Fall noch in anderen Fällen erfolgt.

27 Sind sich Kommission und BR über die Anwendung der Kriterien zum Ausschluss des Informationsrechts gemäss Abs. 2 nicht einig und scheitert die Vermittlung durch das Ratspräsidium, so *kann* der BR statt der Gewährung der verlangten Akteneinsicht auch einen Bericht vorlegen. Aus der Kann-Formulierung ist ersichtlich, dass der BR auch die Möglichkeit hat, den Zugang zu den Informationen ganz zu verwehren; er ist nicht gezwungen, zwischen Einsichtsgewährung oder Berichterstattung zu wählen.

6. Würdigung

28 Art. 150 kann als ein klassisches Bsp. einer schweizerischen Parlamentsrechtsbestimmung gesehen werden: Es werden für das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung klare Zuständigkeiten festgelegt, und im Sinn der Suprematie der BVers wird dieser die Entscheidungs- und Auslegungshoheit zugesprochen. Gleichzeitig ist die Bestimmung für die Anwendung in der Praxis aber flexibel formuliert. Der verfassungsmässige Anspruch der Kommissionen auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen gemäss Art. 153 Abs. 4 BV wird weitgehend erfüllt, indem bei Uneinigkeit zwischen Kommission und BR über die in der Praxis bedeutendere Frage, ob die Information der Aufgabenerfüllung der Kommission dient oder nicht, letztinstanzlich das Ratspräsidium entscheidet. Diese Bestimmung garantiert zwar, dass die Anliegen des BR gehört wer-

den, hat aber auch eine vor allem präventive Wirkung zugunsten der Kommissionen, weil das Letztentscheidungsrecht bei einem Organ des Parlaments liegt. Dass dieses Letztentscheidungsrecht bei Uneinigkeit über die Frage, ob ein Ausschlusskriterium gemäss Abs. 2 vorliegt, nicht gegeben ist, dürfte für die Aufgabenerfüllung der insb. mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen kaum je relevant sein.

Art. 151

Konsultation beim Erlass von Verordnungen

[1] Die zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet wird.

[2] Ist eine Verordnung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der Bundesversammlung zu ändern oder zu erlassen, so beschliesst die Kommission bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf, ob sie konsultiert werden will.

[3] Der Bundesrat setzt die Bundesversammlung von der Vorbereitung von Verordnungen in Kenntnis.

Consultation sur un projet d'ordonnance

[1] Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance importante, la commission compétente peut lui demander qu'il la consulte sur le projet.

[2] Lorsqu'une ordonnance doit être édictée ou modifiée en application directe d'un acte adopté par l'Assemblée fédérale, la commission décide, lors du vote sur l'ensemble de l'acte, si elle veut être consultée.

[3] Le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale de la préparation d'ordonnances.

Consultazione in caso di emanazione di ordinanze

[1] La commissione competente può esigere che le sia sottoposto per parere il disegno di un'importante ordinanza del Consiglio federale.

[2] Se un'ordinanza dev'essere emanata o modificata immediatamente a complemento di un atto legislativo dell'Assemblea federale, nel voto sul complesso dell'atto legislativo la commissione decide se intenda essere consultata.

[3] Il Consiglio federale informa l'Assemblea federale sulla preparazione di ordinanze.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Totalrevision BV 1
2. Änderung des GVG vom 22.12.1999 2
3. ParlG 7
4. Genehmigung von VO; Verordnungsveto 10
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 11
1. Abs. 1 11
a) Gegenstand der Konsultation 11
b) Zuständige Kommission 15
c) Zeitpunkt der Durchführung der Konsultation 17
d) Ergebnis und Wirkung der Konsultation 19

Note
2. Zeitpunkt der Beschlussfassung über eine Konsultation (Abs. 2) 21
3. Anmeldung der Vorbereitung von VO (Abs. 3) 23
4. Würdigung der Konsultationspraxis 27

Materialien

96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1987 (BBl 1997 III 1484 ff.); AmtlBull NR 1998 149 ff.
96.456 Pa.Iv. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: Prot. SPK-StR 15.2.1999; Bericht SPK-StR 15.2.1999 (BBl 1999 2761 ff.); Stellungnahme BR 31.3.1999 (BBl 1999 3411 ff.); AmtlBull StR 1999 305 ff.; Prot. SPK-NR 11.11.1999; AmtlBull NR 1999 2600 f.; Änderung GVG 22.12.1999 (AS 2000 2093 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3602 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5438 ff.); Prot. SPK-StR 30.1.2002; Prot. SPK-NR 30.5.2002; AmtlBull NR 2002 965; AmtlBull StR 2002 40 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3584).

I. Entstehungsgeschichte

1. Totalrevision BV

1 Die im Vorfeld der Totalrevision der BV im Jahre 1995 von beiden SPK eingesetzte Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» befasste sich auch mit dem Verfahren der bundesrätlichen Rechtsetzung und der Kontrolle dieser Rechtsetzung durch das Parlament. Die Expertenkommission empfahl, dass «die *inhaltliche Kontrolle der Verordnungen auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen und Regeln der formellen Gesetzgebung zu erleichtern*» sei. Zu diesem Zweck sei den Kommissionen die nachträgliche Einsicht in die Entscheidungsgrundlagen des BR zu gewähren; ggf. solle der BR einen Kommentar zu einer VO vorlegen (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 471 ff.; Hervorhebung im Original, A.d.V.]). Die SPK nahmen diesen Vorschlag auf und ergänzten ihn mit dem Vorschlag einer Konsultation der Kommissionen zum Entwurf einer VO. Grundlage einer solchen gesetzlichen Regelung sollte der von den SPK mit ihrem Zusatzbericht vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform beantragte Art. 170 Abs. 1bis E-BV bilden: «Das Gesetz regelt die Grundzüge des Verordnungsverfahrens» (BBl 1997 III 298 ff.). Der BR sah in diesem Vorschlag eine die Nachführung der BV sprengende Neuerung: «Solche Regelungen würden die Kompetenzen und Verantwortungen von Parlament und Regierung im Bereich der Gesetzgebung verwischen» (Stellungnahme BR 9.6.1987 [BBl 1997 III 1503]). Der Antrag der SPK scheiterte in beiden Verfassungskommissionen knapp. Ein entsprechender Minderheitsantrag wurde im NR am 22.1.1998 mit 61 zu 54 Stimmen abgelehnt. Die Kommissionsberichterstatter lehnten den Antrag ab, weil Art. 144 Abs. 4 E-BV (Art. 153 Abs. 4 BV; Informationsrechte der Kommissionen) und Art. 154 Abs. 1 Bst. f E-BV (Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV; grundlegende Bestimmungen über Organisation und Verfahren der Bundesbehörden als Gegenstand des Gesetzes) als Verfassungsgrundlage für die gewünschte, auf Gesetzesebene herbeizuführende Regelung genügen (AmtlBull NR 1998 149 ff.).

2. Änderung des GVG vom 22.12.1999

2 Die im Rahmen der Diskussionen über die BV gewünschte gesetzliche Regelung erfolgte mit dem durch Änderung des GVG vom 22.12.1999 eingefügten Art. 47*a* (AS 2000 2093 f.). Diese Gesetzesänderung geht zurück auf eine am 26.11.1996 von StR René Rhinow (FDP/BL) eingereichte pa.Iv., welche die ganz allgemein gehaltene Forderung nach einer «Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes» aufstellte (Bericht SPK-StR 15.2.1999 [BBl 1999 2761 ff.]). Primäres Ziel der Initiative war ein besserer Einbezug der Kantone in die Vorbereitung von Erlassen des Bundes. Insb. sollte der BR verpflichtet werden, in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen über die Prüfung der Vollzugstauglichkeit zu berichten (s. Art. 141 ParlG), und die Kommissionen sollten ermächtigt werden, Vertretungen der Kantone zu ihren Sitzungen einzuladen (s. Art. 45 ParlG). Der Zusammenhang zwischen der angestrebten Stärkung der Stellung der Kantone einerseits und dem bei dieser Gelegenheit eingeführten Konsultationsrecht der Kommissionen andererseits ist nicht auf den ersten Blick ersichtlich, was denn auch nicht nur vom BR (BBl 1999 3413 f.), sondern auch im Vernehmlassungsverfahren von sieben Kantonen kritisiert wurde (BBl 1999 2767). In der SPK-StR wurde dazu kommentiert, dass diese Kantonsregierungen wohl mehr in ihrer Eigenschaft als Regierungen denn als Vertretungen der Kantone argumentiert hätten (Prot. SPK-StR 15.2.1999, 4).

3 Der angenommene Gesetzestext entspricht abgesehen von einer bloss redaktionellen Korrektur dem Wortlaut des Entwurfes der SPK-StR, welchen diese mit Bericht vom 15.2.1999 dem StR unterbreitet hatte (BBl 1999 2761 ff.). Um den Bezug zur allgemeinen Zielsetzung der Vorlage – der Verbesserung der Vollzugstauglichkeit – aufrechtzuerhalten, wurde der Anspruch der Kommissionen auf eine Konsultation beschränkt auf VO, «die in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen» werden (Abs. 1). Die Kommissionen sollten über die Vorbereitung einer VO bzw. Verordnungsänderung informiert werden, wenn eine VO nicht im unmittelbaren Anschluss an eine Gesetzesänderung neu erlassen oder geändert wird (Abs. 2).

4 Die Stellungnahme des BR vom 31.3.1999 sah in dieser Lösung «einen Meilenstein bezüglich der Umgestaltung der Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat». Sie würde «zu einer Vermischung der Kompetenzen führen und den Handlungsspielraum des Bundesrates in unannehmbarer Weise einschränken». Die Wirkung der Stellungnahmen der Kommissionen bliebe unklar; «für den Bundesrat wäre es jedenfalls politisch schwierig, die Meinung des Parlamentes nicht zu berücksichtigen». «In praktischer Hinsicht würde Artikel 47*a* (neu) zu einem bedeutenden Mehraufwand sowohl für die Kommissionen als auch für die Bundesverwaltung und infolgedessen zu einer Verlangsamung des Verfahrens führen» (BBl 1999 3414 f.).

5 Die SPK-StR hatte demgegenüber in ihrem Bericht vom 15.2.1999 ihr «Konzept der kooperativen Gewaltenteilung» dargelegt, wonach Parlament und Regierung in der Praxis auf den Zuständigkeitsbereich der jeweils anderen Gewalt einwirken: «Die Entscheidungskompetenzen und damit die Verantwortlichkeiten müssen dabei klar abgegrenzt bleiben. Dieser Grundsatz wird durch den vorliegenden Vorschlag nicht verletzt: die Kommissionen können im Rahmen einer Konsultation nur rechtlich nicht bindende Stellungnahmen abgeben und nicht direkt auf die Verordnung einwirken» (BBl 1999 2768). Folge der BR den Kommissionen nicht, so müssten sie ggf. auf dem Weg der Gesetzgebung den Handlungsspielraum des BR eingrenzen. Auch die SPK hatte sich bereits mit den Risiken einer Überlastung der Kommissionen und einer Verzögerung des Verordnungsverfahrens befasst: «Die SPK geht jedoch davon aus, dass die Kommissionen zu-

rückhaltend von ihrem Konsultationsrecht Gebrauch machen werden. Es wird in ihrem eigenen Interesse sein, sich auf diejenigen Verordnungen zu beschränken, bei welchen seitens der Vollzugträger Probleme angekündigt worden sind» (BBl 1999 2767).

6 Im Plenum des StR hielt BR Arnold Koller als Vertreter des BR dessen Antrag nicht aufrecht, weil er an seinem «letzten Sitzungstag in diesem Saal nicht die bewährte Harmonie zwischen dem Ständerat und dem Bundesrat noch stören» wolle und weil er «sowieso keine Chancen» habe (AmtlBull StR 1999 307). Seine Nachfolgerin BR Ruth Metzler wollte sich im Plenum des NR ebenfalls nicht widersetzen (AmtlBull NR 1999 2601), nachdem der Antrag des BR auch in der SPK-NR keine Unterstützung gefunden hatte (Prot. SPK-NR 11.11.1999).

3. ParlG

7 Die SPK-NR hat bei der Ausarbeitung des ParlG den Art. 47*a* GVG 1962 mit kleinen Änderungen in ihrem Entwurf übernommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3602 f.]). Es bestand jetzt kein Anlass mehr, das Konsultationsrecht auf VO zu beschränken, die «in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen» werden. Diese Beschränkung war nur im spezifischen Kontext der früheren Vorlage mit ihrem Ziel einer «Verbesserung der Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes» zu erklären (vgl. oben N 2). Unabhängig von diesem Kontext ist die Beschränkung nicht zweckmässig, da sie Abgrenzungsprobleme schafft und nicht vom massgebenden Kriterium ausgeht: Die Kommissionen sollen sich zu von ihnen als politisch wichtig erachteten Verordnungsentwürfen äussern können. Dabei kann es sich auch um VO handeln, die nicht ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.

8 Der BR opponierte in seiner Stellungnahme der vorgeschlagenen Ausweitung des Konsultationsrechts, weil sich die Kommissionen «diesfalls beispielsweise auch mit bundesverwaltungsinternen Verordnungen zu befassen hätten, die nur geringe oder gar keine Aussenwirkungen haben. Eine solche Ausdehnung widerspräche auch der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Organisationshoheit über die Bundesverwaltung an den Bundesrat (Art. 178 Abs. 1 BV)». Weiter verlangte der BR, «dass die Kommissionen ihr Konsultationsrecht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ausüben» sollten, um «unerwünschte Doppelspurigkeiten» zu vermeiden. Andererseits hielt der BR aber auch fest, dass «es sich beim Konsultationsrecht um einen besonderen, neben dem Vernehmlassungsverfahren stehenden Anspruch handelt»; der Stellungnahme einer parlamentarischen Kommission komme «eine erhöhte politische Verbindlichkeit» zu (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5438 ff.]).

9 Die Eidg. Räte folgten dem Entwurf der SPK mit zwei Ergänzungen deklaratorischer Natur: Der StR fügte ein, dass die Kommissionen Konsultationen nur zu «wichtigen» VO verlangen sollen; zudem sei das Konsultationsbegehren zu unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der BVers zu erlassenden VO bei der Gesamtabstimmung zu stellen (AmtlBull StR 2002 40 ff.). Sowohl der Antragsteller im StR und die Kommissionsberichterstatter in beiden Räten als auch die Bundeskanzlerin in der SPK-NR (Prot. SPK-NR 30.5.2002) erklärten, dass das beigefügte Wort «wichtig» rein deklaratorische Bedeutung hat: «Durch die Ausübung des Konsultationsrechts bestimmt jede Legislativkommission selber, welche Verordnung sie als wichtig erachtet» (AmtlBull NR 2002 965). Die SPK-StR hatte mit 9 Stimmen gegen 1 Stimme einen Antrag abgelehnt, wonach eine Konsultation nur zu jenen VO hätte verlangt werden können, zu welchen der BR ein Vernehmlassungsverfahren durchführt (Prot. SPK-StR 30.1.2002, 26 ff.). Was den Zeitpunkt des Begehrens nach einer Konsultation betrifft, so stellte der Kommissionsbe-

richterstatter im StR zhd. der späteren Anwendung unwidersprochen klar, dass die Kommission ihr Recht auf eine Konsultation nicht verwirkt, wenn sie nicht zum Zeitpunkt der Gesamtabstimmung darüber beschliesst. Vielmehr kann sie die Konsultation auch noch später verlangen (AmtlBull StR 2002 42).

4. Genehmigung von VO; Verordnungsveto

10 Es gäbe Formen einer stärkeren Mitwirkung der BVers beim Erlass von VO als die Durchführung einer Konsultation zum Verordnungsentwurf. Die Gesetzgebung sah früher gelegentlich vor, dass bestimmte VO des BR durch die BVers genehmigt werden müssen; diese Genehmigungsvorbehalte sind zwischenzeitlich zum grösseren Teil aufgehoben worden.[1] Von 1994 bis 2011 forderten nicht weniger als sechs pa.Iv. eine generelle Genehmigung von VO des BR durch die BVers oder ein Verordnungsveto der BVers. Alle diese pa.Iv. wurden abgelehnt; die letzten drei allerdings erst durch den StR, nachdem ihnen der NR zugestimmt hatte.[2] Argumente gegen die Einführung derartiger Instrumente waren namentlich die Vermischung der Zuständigkeiten zwischen BVers und BR und die Überlastung der BVers durch die grosse Zahl von VO.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Gegenstand der Konsultation

11 Gemäss Art. 151 Abs. 1 kann jeder Verordnungsentwurf zum *Gegenstand einer Konsultation* der zuständigen Kommission werden, sofern der BR den Erlass einer VO nicht als derart dringl. beurteilt, dass für die Durchführung einer Konsultation nicht genügend Zeit zur Verfügung steht (vgl. Art. 22 Abs. 3 ParlG).[3] Die Beschränkung auf «wichtige» VO ist deklaratorischer Natur und schränkt das Konsultationsrecht nicht ein; die VO wird dadurch «wichtig», dass die Kommission zu ihrem Entwurf konsultiert werden will und insofern ihr Zugrecht wahrnimmt. Diese Auslegung ergibt sich einerseits aus der Entstehungsgeschichte (vgl. N 9). Andererseits muss jeder argumentative Versuch zur Ein-

1 Bsp. in: AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1374; SÄGESSER, Bundesbehörden, Rz 902 ff. In jüngster Vergangenheit hat die BVers in die Änderung des Bankengesetzes vom 30.9.2011 (*11.028*; die sog. «too big to fail»-Vorlage) folgende Übergangsbestimmung aufgenommen: «Die erstmalige Verabschiedung der Regelungen nach Artikel 10 Absatz 4 ist der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten» (AS 2012 817). In rechtssystematischer Hinsicht seltsam und nur politisch zu erklären ist der Umstand, dass das Misstrauen der BVers gegenüber dem BR in diesem Fall nur solange andauert, bis die VO zum ersten Mal erlassen ist – kurz darauf könnte der BR die VO ungehindert abändern. – Ein weiteres Bsp. aus der jüngeren Vergangenheit ist Art. 7 Abs. 4 des CO_2-Gesetzes vom 8.10.1999 (AS 2000 981); danach unterlagen die Abgabesätze für die CO_2-Abgabe der Genehmigung durch die BVers. Im CO_2-Gesetz vom 23.12.2011, in Kraft seit 1.1.2013 (AS 2012 6989 ff.), ist diese Genehmigungspflicht nicht mehr enthalten.

2 *94.404 Pa.Iv. Spoerry. Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen* (AmtlBull NR 1995 2019 ff.); *02.430 Pa.Iv. Lalive d'Epinay. Verordnungsveto* (AmtlBull NR 2003 1961); *06.471 Pa. Iv. Kunz. Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament* (AmtlBull NR 2008 144 f.); *08.401 Pa.Iv. Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates* (AmtlBull NR 2008 1923 f.; AmtlBull StR 2009 187 f.); *09.511 Pa.Iv. Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates* (AmtlBull NR 2010 1806 ff.; AmtlBull StR 2011 18 f.); *11.480 Pa.Iv. Fraktion V. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates* (AmtlBull NR 2012 1394; AmtlBull StR 2012 972 f.).

3 Zu denken wäre etwa an dringl. Polizeinotverordnungen des BR nach Art. 185 Abs. 3 BV.

schränkung des Konsultationsrechts auch daran scheitern, dass dieses Recht auch aus anderen, grundlegenderen Rechten der Kommissionen abgeleitet werden kann: aus ihrem Selbstbefassungsrecht gemäss Art. 44 Abs. 1 Bst. c und d ParlG (s. Art. 44 N 15 ff.) i.V.m. ihren Informationsrechten gemäss Art. 150 Abs. 1 ParlG (s. Art. 150 N 14 ff.). Diese Bestimmungen bilden eine genügende Grundlage dafür, dass sich eine Kommission zu einem Verordnungsentwurf konsultieren lassen kann. Insofern wäre Art. 151 in rein rechtlicher Hinsicht gar nicht notwendig. Seine Funktion ist eine andere: Die Gesetzgebung als erste Aufgabe der BVers schliesst ein, dass die BVers und ihre Kommissionen auch ein Auge auf den Bereich der delegierten Rechtsetzung werfen (s. Art. 22 N 7). Art. 151 konkretisiert, wie diese Aufgabe in der Praxis wahrgenommen werden kann.

12 Ein «Entwurf zu einer wichtigen Verordnung» ist nicht nur der Entwurf zu einer neuen VO, sondern auch der Entwurf zu einer Änderung oder zur Aufhebung einer VO.[4]

13 Indem von einer «Verordnung des Bundesrates» gesprochen wird, werden *VO von dem BR untergeordneten Organen* (Departemente, Gruppen, Ämter)[5] nicht vom Konsultationsrecht ausgeschlossen. Die von SÄGESSER vertretene gegenteilige Auffassung (vgl. SÄGESSER, RVOG, 458) überzeugt nicht: Es kann nicht die ratio legis sein, dass der BR durch eine Subdelegation seiner rechtsetzenden Befugnisse das umfassende Konsultationsrecht der Kommissionen in eigener Zuständigkeit aushöhlen kann. Das Kollegialorgan BR bleibt gegenüber der BVers verantwortlich für die rechtsetzende Tätigkeit der ihm untergeordneten Behörden.

14 Gemäss Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG könnte auch eine Konsultation zu einem Entwurf einer VO des BGer oder der erstinstanzlichen Bundesgerichte durchgeführt werden.

b) Zuständige Kommission

15 Die «zuständige Kommission» ist jene, in deren sachlichen Zuständigkeitsbereich der Verordnungsentwurf fällt. Erfolgt die Verordnungsgebung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der BVers, so ergibt sich von selbst, dass jene Kommission, welche den Erlass der BVers vorberaten hat, sich anschliessend auch zum Verordnungsentwurf konsultieren lässt. Bei den übrigen VO ergibt sich die Zuständigkeit daraus, dass eine Kommission ihr Selbstbefassungsrecht (vgl. N 11) wahrnimmt. Eine Zuweisung durch die Ratsbüros oder -präsidentinnen resp. -präsidenten erfolgt nicht (vgl. N 24 f.). Falls mehr als eine Kommission Interesse an einer Konsultation bekunden sollte, so sind die Kommissionen aufgrund von Art. 49 ParlG aufgerufen, ihre Tätigkeiten sinnvoll zu koordinieren.

16 Die Konsultation kann durch die zuständigen Kommissionen beider Räte oder nur durch die Kommission eines Rates durchgeführt werden. Eine übereinstimmende Beschlussfassung über Empfehlungen ist nicht nötig; eine Koordination der Beschlussfassung erhöht aber die politische Verbindlichkeit der Empfehlungen, falls Übereinstimmung erreicht wird (vgl. N 20).

---

4 Diese Frage wurde in der SPK-NR thematisiert und ausdrücklich bejaht (Prot. SPK-NR 30.5.2002).

5 Art. 48 RVOG regelt die Subdelegation:
«[1] Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente übertragen. Er berücksichtigt dabei die Tragweite der Rechtssätze.
[2] Eine Übertragung der Rechtsetzung auf Gruppen und Ämter ist nur zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt.»

c) Zeitpunkt der Durchführung der Konsultation

17 Es stellt sich die Frage, in welcher Phase der Ausarbeitung einer VO die Konsultation durchgeführt werden kann. Das Gesetz äussert sich dazu nicht. BR und Verwaltung haben i.d.R. ein Interesse daran, dass die Konsultation parallel zu einem Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Die Auswertung der Ergebnisse beider Verfahren kann diesfalls parallel erfolgen. Der BR kann gleichzeitig von den Ergebnissen beider Verfahren Kenntnis nehmen und die definitive VO beschliessen. Häufig hat die Kommission gegen einen derartigen Zeitplan keine Einwände. Es ist allerdings auf eine strikte formale Trennung der beiden parallel durchgeführten Verfahren zu achten. Die Kommission wird nicht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens angehört und ihre allfälligen Empfehlungen gehören nicht in den Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Die Empfehlung einer repräsentativen Abordnung der Vertretung des Volkes resp. der Kantone hat einen grundsätzlich anderen Stellenwert als die Stellungnahme eines partikulären Vernehmlassungsteilnehmers. – In der Praxis kann die Kommission ein Interesse daran haben, erst im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren konsultiert zu werden, um zu sehen, wie den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen wurde. Umgekehrt kann die Überlegung aber auch dahin gehen, vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens konsultiert zu werden, um bereits den Vorentwurf beeinflussen zu können. Denkbar wäre auch eine wiederholte Konsultation.[6] – Eine allgemein gültige Antwort auf die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt der Durchführung der Konsultation lässt sich demnach nicht geben; der Zeitplan muss im Einzelfall zwischen federführendem Departement und Kommission bzw. zwischen Verwaltung und Kommissionssekretariat abgesprochen werden. Falls keine Einigung erzielt werden kann, so kann eine verlangte, aber noch nicht durchgeführte Konsultation den BR nicht hindern, ggf. eine VO zu verabschieden – er bzw. das federführende Departement hat allenfalls politischen «Schaden» in Kauf zu nehmen.[7]

18 Das Verlangen nach einer Konsultation bedeutet nicht immer, dass die Konsultation später auch tatsächlich durchgeführt wird. In der Praxis wird gelegentlich[8] die Konsultation zwar verlangt, nach Unterbreitung des Verordnungsentwurfs und Inhaltsanalyse durch das Kommissionssekretariat wird auf die Durchführung auf Antrag des Kommissionspräsidenten aber verzichtet, weil ersichtlich geworden ist, dass sich keine wichtigen politischen Fragen stellen.

d) Ergebnis und Wirkung der Konsultation

19 Das Ergebnis einer Konsultation kann darin bestehen, dass die Kommission vom Verordnungsentwurf ohne weitere Folge Kenntnis nimmt oder dass sie Empfehlungen an den BR für eine Änderung bestimmter Verordnungsbestimmungen beschliesst. Entspre-

6 Ein Streit um die Zulässigkeit ist müssig, da eine Kommission jederzeit ihre Informationsrechte gemäss Art. 150 ParlG wahrnehmen und den BR zur Erteilung von Auskünften an eine Sitzung einladen kann.

7 Auch aus Art. 22 Abs. 3 ParlG ergibt sich, dass der Anspruch der Kommission auf Konsultation nicht unbedingt besteht: Es liegt im Ermessen des BR, ob er den Erlass der VO als derart dringl. beurteilt, dass er die Konsultation nicht abwarten will.

8 Bsp.: Die SPK-NR verlangte am 28.4.2006 nach der Gesamtabstimmung über das Registerharmonisierungsgesetz eine Konsultation zum Verordnungsentwurf. Der im Auftrag des Präsidenten mit Schreiben des Kommissionssekretariates vom 22.8.2007 vorgeschlagene Verzicht auf die Konsultation wurde von keinem Kommissionsmitglied bestritten (Kommissionsgeschäft SPK/CIP 06–06).

chende Anträge werden i.d.R. durch einzelne Kommissionsmitglieder schriftlich eingereicht; möglich ist auch ein formloserer Ablauf, indem die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident sich beauftragen lässt, die Ergebnisse der Diskussion dem BR zu übermitteln. Ein abgelehnter Antrag kann nicht als Minderheitsantrag eingereicht werden; Art. 76 Abs. 4 ParlG ist nicht anwendbar, da es sich nicht um Abänderungsanträge zu einem Erlass der BVers handelt.

20 Eine Empfehlung an den BR ist rechtlich nicht verbindlich; der BR bleibt frei, ob er sie berücksichtigen will oder nicht. Das Ausmass der politischen Verbindlichkeit einer Empfehlung kann sehr unterschiedlich sein. Die Verbindlichkeit ist gering, wenn es um ein politisch unbedeutendes Detail geht oder wenn sich die Kommissionen beider Räte widersprechen; sie ist hoch, wenn es um eine politisch wichtige Frage geht und wenn sich die Kommissionen beider Räte einig sind. In diesem Fall muss der BR mit der Möglichkeit rechnen, dass die Kommissionen, wenn der BR ihren Empfehlungen nicht folgt, mit einer pa.Iv. auf dem Wege der Gesetzgebung die gesetzliche Delegationsnorm ändern und damit ihr politisches Ziel erreichen. Die Kommissionen sollten durch ihr Sekretariat über die Berücksichtigung ihrer Empfehlungen beim definitiven Erlass einer VO informiert werden, so dass sie einen allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf beurteilen können.

2. Zeitpunkt der Beschlussfassung über eine Konsultation (Abs. 2)

21 Zum Zeitpunkt der Gesamtabstimmung hat eine Kommission die besten Kenntnisse über den Inhalt eines Gesetzesentwurfs und kann beurteilen, ob sich bei der Ausarbeitung der Ausführungsverordnungen noch politisch bedeutsame Fragen stellen werden, über deren Beantwortung sie sich informieren lassen und auf die sie ggf. Einfluss nehmen will. Dieser erst durch einen Einzelantrag im Zweitrat (vgl. N 9) in das Gesetz aufgenommene Absatz wäre an sich nicht nötig; auch ohne ihn würde entsprechend verfahren. Aufgrund der Entstehungsgeschichte und aufgrund der generellen Natur des Konsultationsrechts (vgl. N 11) ist klar, dass der Absatz nicht in dem Sinne missverstanden werden darf, dass eine Kommission ihr Konsultationsrecht verwirkt, wenn sie erst zu einem späteren Zeitpunkt, d.h. nach der Gesamtabstimmung die Durchführung einer Konsultation verlangt.

22 In der Praxis sind die Kommissionssekretariate angewiesen, zhd. des Kommissionspräsidiums abzuklären, ob sich die Frage nach einer Konsultation stellen könnte oder nicht. Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet gestützt auf diese Vorabklärungen, ob er der Kommission unmittelbar nach der Gesamtabstimmung die Frage unterbreitet, ob sie eine Konsultation verlangen will oder nicht. In der Praxis wird diese Fragestellung gelegentlich vergessen, weil sie häufig am Ende einer u.U. langdauernden und ermüdenden Gesetzesberatung gestellt werden sollte.

3. Anmeldung der Vorbereitung von VO (Abs. 3)

23 Falls eine Kommission einen Gesetzesentwurf vorberät, kann sie i.d.R. davon ausgehen, dass anschliessend auch die Ausführungsverordnungen neu erlassen oder geändert werden müssen. Viele Verordnungsänderungen erfolgen aber nicht unmittelbar im Anschluss an eine Gesetzesänderung. In diesen Fällen stellt sich die Frage, wie die Kommissionen von der Vorbereitung der Verordnungsänderung Kenntnis erhalten, damit sie ggf. eine Konsultation verlangen können. Abs. 3 beantwortet die Frage in dem Sinne, dass der BR alle geplanten Verordnungsänderungen der BVers anmelden muss.

24 Mit Schreiben vom 19.7.2001 orientierte die BK die beiden Ratsbüros über den Beschluss des BR vom 30.5.2001 zur Umsetzung des damaligen Art. 47*a* Abs. 2 GVG (vgl. N 2 ff.): «Den Büros der eidgenössischen Räte wird periodisch die Liste der VO, die in die Vernehmlassung gegeben werden, zugestellt. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Büros die Informationen an die sachlich zuständigen parlamentarischen Kommissionen weiterleiten.» Die Ratsbüros nahmen vom Schreiben Kenntnis und stimmten einem Vorschlag der PD zu, wonach das jeweilige Büro seine Kompetenz zur Zuweisung einer VO an die zuständige Kommission an den Ratspräsidenten resp. die Ratspräsidentin delegiert (Prot. Büro-NR 29./30.8.2001 und Prot. Büro-StR 31.8./1.9.2001).[9]

25 In der Praxis übermittelt die BK den Ratsbüros halbjährlich die Liste der für das nächste Halbjahr geplanten Vernehmlassungsverfahren (nicht nur zu VO, sondern zu allen Vorlagen). Seit der Meldung für das erste Halbjahr 2005 findet sich auf dem Begleitschreiben der Hinweis: «Die Liste ermöglicht den parlamentarischen Kommissionen die Ausübung ihres Konsultationsrechtes zu wichtigen Verordnungen nach Artikel 151 Parlamentsgesetz.» Das Generalsekretariat der BVers leitet die Liste an die Kommissionssekretariate weiter; das von den Büros beschlossene Verfahren der Zuweisung an die einzelnen Kommissionen wird nicht praktiziert (vgl. N 24).

26 Die BK hat mit Unterstützung der Ratsbüros eine Praxis entwickelt, die nicht nur dem Wortlaut von Art. 151 Abs. 3 nicht entspricht, sondern im klaren Widerspruch zum ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers steht: Ein Antrag der BK, der diese Praxis im Gesetz festschreiben wollte, ist nämlich von der SPK-StR mit grosser Mehrheit abgelehnt worden (vgl. N 9). Die Ergänzung von Art. 151 Abs. 1 mit dem Wort «wichtig» bedeutet nicht, dass die Kommissionen nur zu VO konsultiert werden, zu welchen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird: Das ist durch den Antragsteller selbst, durch die Kommissionsberichterstatter in beiden Räten und durch die Bundeskanzlerin in der SPK-NR klargestellt worden (vgl. N 9). Gemäss der seit 2001 etablierten Praxis erhalten die Kommissionen von der Vorbereitung einer grösseren Zahl von Änderungen des Verordnungsrechts (alle VO, die nicht unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der BVers ergehen und die nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens sind) keine Kenntnis; darunter könnte sich durchaus eine VO befinden, welche von der Kommission als wichtig erachtet werden könnte (mögliche Bsp.: Bundespersonalrecht, Organisationsrecht der Bundesverwaltung, VO zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren und äusseren Sicherheit gemäss Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV). Die Ausübung des Konsultationsrechts wird somit eingeschränkt; die Definition darüber, was wichtig ist oder nicht, obliegt nicht der Kommission, sondern dem BR. Der Einwand, Art. 151 Abs. 3 könne vernünftigerweise gar nicht vollzogen werden, weil die grosse Zahl von grösstenteils unwichtigen Verordnungsänderungen die ohnehin überlasteten Kommissionen über Gebühr beanspruchen würde, ist nicht stichhaltig: Die Kommissionen werden sich so oder so nur mit für sie wichtigen VO beschäftigen. Das für die Planung der Kommissionsarbeiten zuständige Kommissionspräsidium bzw. das unterstützende Kommissionssekretariat müssten sich bei den angemeldeten Verordnungsänderungen die Frage stellen, ob die Durchführung einer Konsultation im Interesse der Kommission liegen könnte – in der grossen Mehrheit der Fälle wird diese Frage auf den ersten Blick negativ beantwortet werden können.

9 Diese beiden Kurzprotokolle heben im Übrigen noch ausdrücklich den in der Diskussion geäusserten Wunsch hervor, «dass die Kommissionen zurückhaltend von der neuen Kompetenz Gebrauch machen».

4. Würdigung der Konsultationspraxis

27 Wieviele Konsultationen führen die Kommissionen durch? Wie häufig empfehlen sie Änderungen der Verordnungsentwürfe? Welches ist der Erfolg dieser Empfehlungen? Wie häufig erhalten die Kommissionen keine Kenntnis von potenziell wichtigen Verordnungsänderungen (vgl. N 26)? Haben die Konsultationen eine präventive Wirkung auf die Ausarbeitung der Verordnungsentwürfe? Voraussetzung für eine Beantwortung dieser Fragen wäre eine zurzeit noch fehlende, notwendigerweise recht aufwändige Analyse der Praxis der Kommissionen, die in Beziehung gesetzt werden müsste zur gesamten Verordnungsgebung des BR. Als *vorläufiger Eindruck* kann festgehalten werden, dass die Kommissionen recht regelmässig nach der Gesamtabstimmung über einen Gesetzesentwurf die Konsultation zum späteren Verordnungsentwurf verlangen, dass dies hingegen nur selten geschieht bei weiteren Verordnungsänderungen, weil die Kommissionen davon gar keine vorgängige Kenntnis erhalten. Sowohl die Kommissionen als auch die beigezogenen Vertretungen der für die Verordnungsentwürfe zuständigen Verwaltung (Mitglieder des BR nehmen nur selten an solchen Konsultationen teil) bringen für diese Diskussionen ein Interesse auf, das angesichts ihrer relativ geringen konkreten Wirkung erstaunlich gross erscheint: Es besteht der Eindruck, dass nur selten Änderungen der Entwürfe gefordert werden. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die vom BR befürchtete «Vermischung der Kompetenzen» und eine Beschränkung seiner Handlungsfreiheit bei der Verordnungsgebung (vgl. N 4) nicht eingetreten ist. Aus einer rein ergebnisorientierten Sicht könnte man zum negativen Urteil gelangen, dass der grosse Aufwand den geringen Ertrag nicht rechtfertigt. Auf der anderen Seite ist der nicht konkret messbare positive Wert des durch die Konsultationen bewirkten Informations- und Diskussionsprozesses nicht zu unterschätzen. Die im Jahre 1995 von beiden SPK eingesetzte Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» sah als Nutzen einer Kontrolle bundesrätlicher VO durch die Kommissionen «in erster Linie einen Lerneffekt für die Parlamentarier und Parlamentarierinnen» (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 473]); es kann davon ausgegangen werden, dass ein derartiger «Lerneffekt» auch auf der Seite der involvierten Verwaltung eintritt.

Art. 152

Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik

[1] Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat pflegen den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch.

[2] Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.

[3] Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert diese Kommissionen über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen.

[3bis] Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die Bundesversammlung zuständig ist, vorläufig anwendet.

[4] Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.

[5] Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert.

Information et consultation en matière de politique extérieure

[1] Les commissions compétentes en matière de politique extérieure et le Conseil fédéral procèdent régulièrement à des échanges de vues.

[2] Le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les collèges présidentiels des conseils et les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants survenus dans ce domaine. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure transmettent ces informations aux autres commissions compétentes.

[3] Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat. Le Conseil fédéral informe ces commissions de l'état d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations.

[3bis] Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes avant d'appliquer à titre provisoire un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale.

[4] En cas d'urgence, le Conseil fédéral consulte les présidents des commissions compétentes en matière de politique extérieure. Ceux-ci informent immédiatement leurs commissions respectives.

[5] Les commissions compétentes en matière de politique extérieure ou d'autres commissions compétentes peuvent demander au Conseil fédéral qu'il les informe ou les consulte.

Informazione e consultazione nell'ambito della politica estera

[1] Le commissioni competenti per la politica estera e il Consiglio federale curano il contatto reciproco e lo scambio di opinioni.

[2] Il Consiglio federale informa regolarmente, tempestivamente e in modo completo le presidenze delle Camere e le commissioni competenti per la politica estera sugli sviluppi importanti della politica estera. Le commissioni competenti per la politica estera trasmettono queste informazioni alle altre commissioni interessate.

[3] In caso di progetti essenziali, nonché prima di stabilire o modificare le direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti, il Consiglio federale consulta le commissioni competenti per la politica estera. Le informa altresì sullo stato di realizzazione dei progetti e sul proseguimento dei negoziati.

[3bis] Il Consiglio federale consulta le commissioni competenti prima di applicare a titolo provvisorio un trattato internazionale la cui approvazione è di competenza dell'Assemblea federale.

[4] In casi urgenti il Consiglio federale consulta i presidenti delle commissioni competenti per la politica estera. I presidenti informano immediatamente le loro commissioni.

[5] Le commissioni competenti per la politica estera o altre commissioni interessate possono esigere che il Consiglio federale le informi o consulti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Schaffung ständiger Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten	1
2. Änderung des GVG vom 4.10.1991 (Art. 47bis*a* GVG)	4
3. Totalrevision der BV 1999	10
4. ParlG	13
5. Änderungen des ParlG	16
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	18
1. Meinungsaustausch und Information (Abs. 1 und 2)	18
2. Konsultation der APK (Abs. 3)	26
3. Vorläufige Anwendung eines internationalen Vertrags (Abs. 3bis)	35
4. Konsultation der APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten (Abs. 4)	37
5. Konsultation der APK und anderer zuständiger Kommissionen (Abs. 5)	39

Materialien

1912 Parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Bericht BR 25.11.1924 (BBl 1024 III 1000 ff.); Prot. NR 7.10.1926, 160 ff., 8.10.1926, 234 ff.; Prot. StR 1.4.1927, 58 ff.
3333 Schaffung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten: StenBull NR 1936 876 ff.; Prot. StR 17.6.1936, 155 ff.
4742 Geschäftsreglement. Ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Prot. StR 6.6.1945, 11 ff., 20.9.1945, 52 ff.
4764 Geschäftsreglement des Nationalrates. Kommission für auswärtige Angelegenheiten: StenBull NR 1945 233 ff.
78.058 Studienkommission. Zukunft des Parlaments: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).
90.228/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 625 ff., 757); Stellungnahme BR 3.6.1991 (BBl 1991 III 812 ff.); AmtlBull NR 1991 1189 ff.; 1991 NR 2038; AmtlBull StR 1991 922. Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG, 26.3.1993; Schlussbericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG, 5.10.1995.
96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1997 (BBl 1997 III 1484 ff.); AmtlBull StR 1998 1402; AmtlBull NR 1998 2951.
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen APK-NR/StR «Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik» 4.2.2000, 16.2.2000, 21.3.2000, 11.4.2000; Prot. APK-NR 15./16.5.2000; Prot. APK-StR 25./26.5.2000; Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000; Prot. SPK-NR 26.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3545, 3603 f.); AmtlBull StR 2002 42 ff., AmtlBull NR 2002 965, AmtlBull StR 2002 931 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.459 Pa.Iv. Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen: Bericht SPK-StR 18.11.2003 (BBl 2004 761 ff.); Stellungnahme BR 8.2.2004 (BBl 2004 1017 ff.); AmtlBull StR 2004 39 ff., AmtlBull NR 2004 1273 ff.; BG über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen vom 8.10.2004 (AS 2005 1245 ff.).
12.069 Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite: Botschaft BR 4.7.2012 (BBl 2012 7465 ff.); Prot. SPK-NR 15./16.11.2012; AmtlBull NR 2013 628 ff.; AmtlBull StR 2013 1013 ff.

Literatur

DIEZ, Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung, in: Altermatt/Garamvölgyi (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz?: Festschrift zum 60. Geburtstag von Walter Hofer, Bern/Stuttgart 1980, 431 ff. (zit. DIEZ, Kommission); BRETSCHER, Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften 1966, 7 ff. (zit. BRETSCHER, Verhältnis); BURKHARD, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Zürich 1952; EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993; HILTY, Bei dem Beginn einer neuen Legislaturperiode, in: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1909, 1 ff. (zit. HILTY, Beginn); KÜNZLI, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: ZSR 2009 I, 47 ff.; MOERI, Die Kompetenzen der schwerizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, St. Gallen 1990 (zit. MOERI, Kompetenzen); OERI, Zum Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik, in: Die Schweiz: Ein nationales Jahrbuch 1937, 62 ff.; SÄGESSER, Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat, in: recht 2003, 85 ff.; SAXER/SUTTER, Die Voranwendung internationaler Verträge durch den Bundesrat, in: AJP 2003, 1406 ff.; TRIPET, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'IDHEAP, Lausanne 2012 (zit. TRIPET, Instrument); ZELLWEGER, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: Cottier et al. (Hrsg.), Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Bern 2001, 254 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Schaffung ständiger Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten

1 Die «dornenreiche Entstehungsgeschichte» (DIEZ, Kommission, 435) der heutigen APK von NR und StR widerspiegelt in bemerkenswerter Weise das von gegenseitigem Misstrauen geprägte Spannungsverhältnis zwischen Parlament und BR in Bezug auf die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik. Wie MOERI prägnant zusammenfasst, lässt sich «an der schwierigen und hindernisreichen Entstehungsgeschichte der 1936 eingerichteten Kommission des Nationalrates, an ihrer faktischen Ausschaltung in der Ära Motta, am Widerstand und späteren Einlenken des Ständerates und der Einrichtung einer eigenen aussenpolitischen Kommission im Jahre 1945, an ihrer Aktivierung und am allmählichen Vertrauensgewinn der Kommissionen in ihrem Verhältnis zum Bundesrat in der Ära Petitpierre, an ihrer ‹Emanzipation› von der Exekutive und an der Formulierung weitergefasster Aufgaben sowie an ihrem wachsenden Selbstbewusstsein und an der expliziten Anerkennung ihrer Aufgaben durch die Exekutive, insbesondere auch jener zur mitschreitenden Kontrolle, in eindrucksvoller Weise der Wandel ablesen, den Parlament und Bundesrat im Laufe dieses Jahrhunderts in der Interpretation der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik vollzogen haben» (MOERI, Kompetenzen, 289).

2 Der Gedanke, eine ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu schaffen, wurde erstmals 1909 vom Staatsrechtler und NR Carl Hilty (Rad./SG) in seinem «Politischen Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft» aufgeworfen (HILTY, Beginn, 8). Die erste politische Initiative zur Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten wurde 1917 im NR ergriffen. Kontroverse Diskussionen im NR und ein zähes Ringen zwischen NR und BR über die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik bis ins Jahr 1926 liessen die ersten Schritte zur Schaffung dieser Kommission versanden (Bericht BR betr. die Errichtung einer ständigen parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 25. 11. 1924 [BBl 1024 III 1000 ff.]; TRIPET, Instrument, 30 ff.). Erst 1936 nahm der NR aufgrund eines Po. Robert Grimm (SP/BE) einen neuen Anlauf. Er verankerte in Art. 50 Abs. 1 Ziff. 10 GRN (AS 1936 231) eine

ständige nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten mit 13 Mitgliedern (Übersicht, Sommersession 1936, 31; TRIPET, Instrument, 32 f.). Gemäss Beschluss des NR hatte die Kommission einerseits die Aufgabe, die Vorlagen im Bereich der auswärtigen Politik vorzuberaten, die der BR der BVers unterbreitet; andererseits sollte sie «ausserordentlicherweise vom Bundesrat zur Entgegennahme von Mitteilungen über seine diplomatische Tätigkeit einberufen werden» können (StenBull NR 1936 876). Obwohl diese zweite Aufgabe also nur soweit hätte wahrgenommen werden können, als der BR es von sich aus für opportun erachtet, kritisierten der Berichterstatter der GPK-StR und der Vorsteher des EPD, BR Giuseppe Motta, die Schaffung eines konsultativen Organs des Parlaments als Gefährdung des Prinzips der Gewaltentrennung, ja sie befürchteten, dass dadurch die Autorität des BR bei der Führung der Aussenpolitik in Frage gestellt werden könnte (Prot. StR 17.6.1936, 155 ff.).

3 Die schwierige aussenpolitische Situation der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs bot eine bessere Voraussetzung für eine Mitsprache des Parlaments bei der Führung der Aussenpolitik (BRETSCHER, Verhältnis, 17 ff.). Der NR änderte am 19.6.1945 seinen Beschluss von 1936 in dem Sinne, dass die Kommission für auswärtige Angelegenheiten «von ihrem Präsidenten im Einvernehmen mit dem Chef des Politischen Departementes zur Besprechung anderer auswärtiger Angelegenheiten einberufen werden» könne. Der Kommissionsberichterstatter präzisierte in der Debatte und BR Max Petitpierre stimmte ausdrücklich zu, dass «im Einvernehmen» nicht etwa in dem Sinne ausgelegt werden dürfe, dass die Einberufung der Kommission vom Willen des Chefs des EPD abhängig sei; gemeint sei eine vorgängige «Fühlungnahme» (StenBull NR 1945 233, 243 f.). Am 20.9.1945 zog der StR einstimmig nach und schuf eine analoge Kommission, womit er das Gleichgewicht zwischen den Räten wiederherstellen wollte (Prot. StR 20.9.1945, 52 ff.; TRIPET, Instrument, 35 f.).

2. Änderung des GVG vom 4.10.1991 (Art. 47^{bis}a GVG)

4 Am 29.6.1978 formulierte die Studienkommission «Zukunft des Parlaments» der Eidg. Räte in ihrem Schlussbericht im Zh. mit der Information und Konsultation der zuständigen Kommissionen konkrete Vorschläge zur Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik. Die Kommission stellte fest, dass die Staatsverträge als Folge der intensiveren internationalen Zusammenarbeit an Zahl und Bedeutung ständig zunehmen. Ihr Bestreben nach vermehrter Information und Konsultation bei Verhandlungen über Staatsverträge begründete sie mit deren Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht und mit den mangelnden Änderungsmöglichkeiten am Vertragstext im Rahmen des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens. Daraus folgerte sie, dass der BR die zuständigen Kommissionen laufend und rechtzeitig über staatsvertragliche Verhandlungen zu orientieren und deren Wünsche so weit als möglich zu berücksichtigen habe (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1018 und 1097]).

5 1990 reichten NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) und StR René Rhinow (FDP/BL) je eine pa.Iv. mit gleichlautendem Text ein *(90.228/90.229)*, mit der sie eine Reform des Parlamentes im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung bezweckten. Sie forderten u.a. eine stärkere Mitwirkung des Parlaments bei der Aussenpolitik durch die Zuweisung erweiterter Kompetenzen, und zwar in Form einer besseren Ausschöpfung der parlamentarischen Kompetenzen, ohne jedoch die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des BR anzutasten.

6 Vor dem Hintergrund einer stetig zunehmenden Verwischung der Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik und dem verstärkten Einfluss europäischer Rechtsetzung auf

die schweizerische Rechtsordnung schlug die zuständige Kommission des NR in der Folge einen verstärkten Konsultationsprozess vor. Dadurch sollte der Einfluss des Parlaments in einem früheren Stadium des Genehmigungsprozesses geltend gemacht werden (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 625]). Ziel war es, den BR dazu zu bewegen, mit den APK in einen ständigen Dialog zu treten. Um diesem Anspruch gesetzgeberisch gerecht zu werden, schlug die nationalrätliche Kommission einen neuen Art. 47bis*a* GVG vor (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 757]). Dieser Reformvorschlag zielte darauf ab, den BR zu einer regelmässigen, frühzeitigen und umfassenden Orientierung über alle aussenpolitischen Entwicklungen zu verpflichten. Weiter sollten die APK zu bundesrätlichen Verhandlungsmandaten sowohl vor deren Festlegung oder Abänderung konsultiert werden – falls internes Recht direkt oder indirekt betroffen ist –, als auch danach über die laufenden Verhandlungen informiert werden. Mit dieser Regelung wollte die nationalrätliche Kommission den Kommissionen die Möglichkeit eröffnen, auf den Lauf der Verhandlungen Einfluss zu nehmen, ohne die Zuständigkeit des BR zur Verhandlungsführung in Frage zu stellen. Dem BR war freigestellt, von den Empfehlungen der Kommissionen abzuweichen; allerdings musste er seine Verhandlungsführung vor den Kommissionen und allenfalls vor den Räten politisch verantworten (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 650 ff.]).

7 Der BR räumte in seiner Stellungnahme vom 3.6.1991 ein, dass die BV im Bereich der Aussenpolitik für den BR und die BVers teilweise parallele Kompetenzen vorsehe (BBl 1991 III 820). Er vertrat die Ansicht, dass im Interesse des Landes ein enges Zusammenwirken von Exekutive und Legislative zweifellos von grosser Bedeutung sei; dies dürfe aber weder zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen noch die Handlungsfähigkeit der Exekutive beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund erklärte sich der BR mit einer Intensivierung des gegenseitigen Informationsaustausches einverstanden, wehrte sich aber gegen die obligatorische Berücksichtigung der Stellungnahmen der APK vor der Erteilung von bundesrätlichen Verhandlungsmandaten. In seinen Augen betrafen diese Reformvorschläge die Befugnisse der Exekutive und würden direkt in die Regierungstätigkeit eingreifen. Insofern würde die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik – entgegen der Absichtserklärung der zuständigen Kommission – wesentlich verändert (Stellungnahme BR 3.6.1991 [BBl 1991 III 820]).

8 Der NR kam in der Sommersession 1991 den Vorstellungen des BR insofern entgegen, als nicht das Verhandlungsmandat als Ganzes, sondern nur dessen Richt- und Leitlinien Gegenstand der Konsultation bilden sollten. Das Plenum beharrte aber darauf, dass die APK konsultiert und entgegen dem Antrag des BR nicht nur informiert werden sollten (AmtlBull NR 1991 1189 ff.). In der Schlussabstimmung stimmten 146 zu 7 Ratsmitglieder dem revidierten GVG zu; im StR erfolgte die Annahme einstimmig (AmtlBull NR 1991 2038; AmtlBull StR 1991 922).

9 Ende 1992 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe der APK gebildet, um die Konkretisierung und Umsetzung des neuen Art. 47bis*a* GVG vorzubereiten. Sie hatte den Auftrag, die mit der Gesetzesbestimmung zusammenhängenden Fragen, Probleme sowie Abläufe zu untersuchen und daraus die organisatorischen und verfahrensmässigen Konsequenzen abzuleiten (Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG, 26.3.1993, 1). Die Arbeitsgruppe hielt fest, dass die Einführung des Art. grundsätzlich nichts an der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR änderte (Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG, 26.3.1993, 4). In ihren Augen kam die Konsultation weder einem Mitentscheid, noch einer rechtlichen Mitverantwortung gleich. Der BR könne die Stellungnahme der APK zur Kenntnis nehmen und in Würdigung letzterer selbst entscheiden (Bericht der Arbeits-

gruppe der APK: Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG, 26.3.1993, 8). In ihrem Schlussbericht hielt die Arbeitsgruppe fest, dass zwar noch keine definitive Beurteilung der Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG gemacht werden könne, da sich Parlament und BR noch in einem Lern- und Angewöhnungsprozess befänden. Die bis anhin gemachten Erfahrungen hätten aber gezeigt, dass entgegen ursprünglichen Befürchtungen die verstärkte Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik weder die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Parlament und BR tangiere, noch die Verhandlungsführung des BR erschwere oder behindere (Schlussbericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47bis*a* GVG, 5.10.1995, 8).

3. Totalrevision der BV 1999

10 Mit der Botschaft über eine neue BV vom 20.11.1996 legte der BR dem Parlament revidierte Verfassungsbestimmungen vor, die auch die Zuständigkeiten der BVers und des BR im Bereich der Aussenpolitik betrafen (BBl 1997 I 1 ff.). Die SPK nahmen dazu mit ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6.3.1997 Stellung (BBl 1997 III 245 ff.). Sie vertraten im Hinblick auf die aussenpolitischen Zuständigkeiten eine andere Ansicht als der BR.[1]

11 Der BR anerkannte, dass die Verfassung für die Politik im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen ihm und der BVers vorsieht und parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken anhalten. Dennoch kam er zum Schluss, dass nach der verfassungsrechtlichen Konzeption ihm der grösste Teil der aussenpolitischen Führung zukomme (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 392, 416]): Die Führung der Aussenpolitik sei grundsätzlich eine Aufgabe des Regierungsorgans. Ferner habe der BR Gegenstand und Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik zu bestimmen und zu koordinieren und für deren Umsetzung zu sorgen (BBl 1997 I 416). Die SPK vertraten demgegenüber die Ansicht, dass das Parlament – und nicht wie bisher nur der BR – über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik entscheiden sollte. Die Aussenpolitik solle nicht vorwiegend eine exekutive Aufgabe darstellen, auf die das Parlament nur einwirkt – im Gegenteil: Über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik solle das Parlament entscheiden und damit dem BR einen politisch verbindlichen Rahmen für die Wahrung seiner aussenpolitischen Kompetenzen setzen (Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 257]).

12 Mit diesen Neuerungen legten die SPK deutlich dar, dass dies für sie eine *«Akzentverschiebung in der bisherigen Konzeption der aussenpolitischen Kompetenzen»* (Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 281]; Hervorhebung im Original, A.d.V.) bedeutete, ohne damit eine grundsätzliche Neuaufteilung der aussenpolitischen Befugnisse zu provozieren. Der BR begegnete diesem Vorschlag, indem er in seiner Stellungnahme vom 9.6.1997 die traditionelle Auffassung über die aussenpolitischen Zuständigkeiten in Erinnerung rief. Er qualifizierte den Vorschlag der SPK als Neuerung, die nicht nur deutlich über den Rahmen der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinausgehe, sondern geradezu einen Paradigmenwechsel in der Konzeption der aussenpolitischen Zuständigkeiten darstelle. Überdies würde dieser Vorschlag gewissermassen «eine Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik» bedeuten (Stellungnahme BR 9.6.1997 [BBl 1997 III 1496]).[2] In den ausführlichen Ratsdebatten zu Art. 166 BV folgte die BVers

1 Vgl. dazu auch SÄGESSER, Bundesbehörden, 307 ff.; GRAF, Gewaltenteilung, 9 ff.
2 Vgl. auch SÄGESSER, Bundesbehörden, 307 ff.; kritisch: GRAF, Gewaltenteilung, 9 ff.

dem Entwurf des BR, schrieb aber gleichzeitig in Ergänzung des Entwurfs des BR in Art. 184 auch ihr Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik explizit fest (AmtlBull StR 1998 1402; AmtlBull NR 1998 2951).

4. ParlG

13 Im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG vom 13.12.2002 war für die APK u.a. ein Aspekt von grosser Bedeutung: die Verabschiedung eines neuen Art. über die Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik auf der Basis von Art. 47bis*a* GVG 1962 (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3603 f.]). In ihrer Stellungnahme an die SPK-NR zum VE für ein BG über die BVers beurteilten die APK die bisherigen Erfahrungen mit der Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik und der Anwendung von Art. 47bis*a* GVG 1962 als durchaus positiv. Sie betrachteten die Begleitung der bilateralen Verhandlungen mit der EU, aber auch die Organisation der parlamentarischen Beratung der bilateralen Verträge und deren gesetzliche Umsetzung als sehr gute Bsp. Ihrer Auffassung nach hatte die verstärkte Mitwirkung des Parlaments weder die Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR tangiert, noch die Verhandlungsführung des BR gegenüber Brüssel erschwert oder behindert. Entsprechend stand sie dafür ein, diese Art der Kooperation zwischen Exekutive und Legislative auch in Zukunft fortzuführen (Stellungnahme APK-NR 15.6.2000, 3 f.).

14 Die APK sahen bei der künftigen Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik aber weiteren Handlungsbedarf, und zwar aufgrund des Umstands, dass die Aussenpolitik zusehends mehr innenpolitische Rahmenbedingungen festlegt. Dies bedinge eine engere Zusammenarbeit zwischen BR, Verwaltung und Parlament, und gegenüber den APK eine gezielte Information und Konsultation zu strategisch wichtigen Fragen. Dafür müssten die Mechanismen ausgeweitet und neben der Europapolitik vermehrt auch Fragen der internationalen Finanz- und Währungspolitik sowie der Aussenwirtschaftspolitik vorgesehen werden (Stellungnahme APK-NR 15.6.2000, 3 f.). Vor diesem Hintergrund schlugen die APK der SPK vor, mit einem eigenen Gesetzesartikel ein separates Organ zur Koordination der Aussenbeziehungen der BVers zu schaffen, zusammengesetzt aus den Präsidien beider Räte, den Präsidentinnen und Präsidenten der APK sowie der ständigen Delegationen, welche die BVers in internationalen parlamentarischen Versammlungen vertreten. Die SPK lehnte diesen Vorschlag ab, weil sie nicht für blosse Koordinationszwecke ein zusätzliches parlamentarisches Organ mit zusätzlichen Sitzungen schaffen wollte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3545]). Diese Idee fand schliesslich ihren Niederschlag in Art. 37 Abs. 5 ParlG.

15 Was die Konsultation und die Information der APK anbelangt, so geht Art. 152 ParlG auf Art. 47bis*a* GVG 1962 zurück und weicht von diesem nur in wenigen Punkten ab: In Art. 47bis*a* Abs. 3 GVG 1962 galt die Konsultationspflicht nur für Verhandlungen in internationalen Organisationen, d.h. für multilaterale Verhandlungen. Art. 152 weitet die Anwendung der Bestimmung insofern aus, als diese nun auch für Mandate bei bilateralen Verhandlungen sowie generell bei wesentlichen Vorhaben gilt (s. dazu unten N 27 f.). Gegenüber Art. 47bis*a* GVG 1962 ist in Art. 152 zudem neu vorgesehen, dass der BR in dringlichen Fällen nur die Präsidentinnen oder Präsidenten der APK konsultieren kann (Abs. 4). Schliesslich wurde in Abs. 5 neu das Konsultations- und Informationsrecht aller von aussenpolitischen Belangen betroffenen Kommissionen festgehalten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3603 f.]). In den Räten gab nur der Nebenpunkt zu Diskussionen Anlass, ob die APK gemäss Entwurf der SPK-NR verpflichtet werden sollen, die vom BR erhaltenen Informationen an andere zuständige Kommissionen weiterzuleiten.

Die APK-StR bekämpfte diesen Antrag mit dem Argument, damit könnte die Vertraulichkeit dieser Informationen und damit die Informationsbereitschaft des BR in Frage gestellt werden. Nachdem der StR zuerst diesem Antrag gefolgt war, setzte sich in der Differenzbereinigung der Entwurf der SPK durch. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung nur geltendes Recht weiterführt und dass nicht nur die Mitglieder der APK, sondern alle Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis nach Art. 8 unterstehen (AmtlBull StR 2002 42 ff., AmtlBull NR 2002 965, AmtlBull StR 2002 931 f.).

5. Änderungen des ParlG

16 Durch das BG vom 8.10.2004 über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen wurde Art. 152 mit Abs. 3bis erweitert, der am 1.4.2005 in Kraft trat (AS 2005 1245). Mit der neuen BV von 1999 wurden die Kompetenzen von BV und BR im Bereich der Aussenpolitik klarer als in der alten BV festgehalten. Bis dahin hatte der BR gewohnheitsrechtlich die Kompetenz beansprucht, über die vorläufige Anwendung eines genehmigungspflichtigen Vertrags zu entscheiden. Der konkrete Anwendungsfall der vorläufigen Anwendung des später vom Parlament nicht genehmigten Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und Deutschland *(02.027 Flugverkehrskontrolle über deutschem Hoheitsgebiet. Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland)* warf die Frage nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf auf. StR Vreni Spoerry (FDP/ZH) reichte eine pa.Iv. *(02.456)* zu dem Thema ein, die von der SPK-StR vorberaten und übernommen wurde (*03.459*; Bericht SPK-StR 18.11.2003 [BBl 2004 761 ff.]). Die SPK-StR stellte fest, dass die fehlende parlamentarische Mitwirkung bei der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen schwere Nachteile mit sich bringen kann: Die vorläufige Anwendung eines Staatsvertrages durch den BR kann das Parlament vor ein «fait accompli» stellen. Genehmigt das Parlament einen vorläufig angewendeten Staatsvertrag nicht, so kann diese Aufhebung nach einer kurzen Anwendungsdauer eine Rechtsunsicherheit sowie einen aussenpolitischen Glaubwürdigkeitsverlust bewirken. Die Kommission anerkannte zwar weiterhin die Zuständigkeit des BR für die vorläufige Anwendung i.S. eines notwendigen Instruments zur Wahrung der aussenpolitischen Führungsverantwortung des BR. Jedoch wurde der BR neu dazu verpflichtet, die zuständigen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen genehmigungspflichtigen Vertrag vorläufig anwendet. Der Vorschlag der SPK-StR setzte sich in den Räten durch gegen den Streichungsantrag des BR sowie gegen Anträge von Kommissionsminderheiten, die nicht eine Konsultation, sondern ein Vetorecht der zuständigen Kommissionen verlangten (AmtlBull StR 2004 39 ff., AmtlBull NR 2004 1273 ff.).

17 Als Folge der umstrittenen vorläufigen Anwendung des UBS-Amtshilfeabkommens mit den USA *(10.038 Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen)* beauftragte das Parlament den BR im Dezember 2010 mit der Annahme einer Mo. der WAK-NR *(10.3366 Mo. WAK-NR. Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den BR)* sowie einer Mo. der APK-StR *(10.3354 Mo. APK-SR. Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den BR)*, dem Parlament eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, so dass Entscheide des BR über die vorläufige Anwendung der Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen bedürfen. Damit würde die Zuständigkeit für die Genehmigung der vorläufigen Anwendung vom BR an das Parlament übergehen. Der Bundesrat ist mit seiner Botschaft vom 4.7.2012 (*12.069 Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite*; BBl 2012 7465 ff.) diesem Auftrag nicht nachgekommen. Er schlug vor, an seiner Zuständigkeit mit einer leichten Einschränkung festzuhalten: Er müsste auf eine vorläufige Anwendung verzichten, wenn

sich mind. zwei Drittel der Kommissionsmitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen dagegen aussprechen. Der Zweck dieser Einschränkung wäre es, dass der BR auf eine vorläufige Anwendung verzichtet, wenn ein begründeter Anlass zur Annahme besteht, dass das Parlament die Genehmigung eines vorläufig angewendeten Staatsvertrags schliesslich ablehnen könnte – ein solche Annahme wäre insb. dann begründet, wenn sich zwei Drittel der beiden Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung ausgesprochen haben. Dieser Antrag des BR erhielt im NR am 16.4.2013 keine einzige Stimme. Der NR beschloss auf Antrag seiner SPK[3], die beiden im Jahre 2010 angenommenen Mo. getreu umzusetzen, die Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte vor einer vorläufigen Anwendung in Art. 7*b* RVOG vorzuschreiben und folglich die Konsultationspflicht in Art. 152 Abs. 3bis ParlG aufzuheben (AmtlBull NR 2013 628 ff.). Der StR folgte am 9.12.2013 weder dem BR noch dem NR, sondern beschloss, am geltenden Recht festzuhalten (AmtlBull StR 2013 1019 f.). Der Ausgang der Bereinigung dieser Differenz zwischen den beiden Räten ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch offen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Meinungsaustausch und Information (Abs. 1 und 2)

18 Zur systematischen Einordnung von Art. 152 sei einleitend darauf hingewiesen, dass Art. 24 («Mitwirkung an der Aussenpolitik») im 3. Titel des ParlG («Aufgaben der Bundesversammlung») die aussenpolitischen Zuständigkeiten der BVers allgemein umschreibt (Tripet, Information, 16). Art. 152 (im 7. Titel «Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat») führt näher aus, in welchen Formen und mit welchen Instrumenten die BVers die in Art. 24 Abs. 1 definierte Aufgabe («Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit») wahrnimmt.[4] Da Art. 152 auch Informationsrechte der zuständigen Kommissionen festhält, muss auch auf die allgemeinen Informationsrechte der Kommissionen verwiesen werden, die in Art. 150 ParlG verankert und in dessen Abs. 1 Bst. a–c detailliert aufgeführt sind. Diese Rechte sowie ihre Einschränkungen nach Abs. 2 Bst. a und b gelten auch im Bereich der Aussenpolitik (s. Art. 150).

19 Gemäss Art. 152 Abs. 1 pflegen die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der BR den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch. Abs. 1 bringt damit zum Ausdruck, dass die Zuständigkeiten des BR und der BVers im aussenpolitischen Bereich gegenseitig verschränkt und in mancher Hinsicht komplementär sind. Ferner unter-

3 Der SPK-NR lag eine Notiz ihres Sekretariates vom 4.10.2012 vor (Prot. SPK-NR 15./16.11.2012, Beilage), welche die Auffassung vertrat, dass die Zuständigkeit für die Genehmigung einer vorläufigen Anwendung aufgrund einer systematischen und historischen Auslegung von Art. 166 und 184 BV bei der BVers bzw. bei Organen der BVers liegt. Das Erfordernis eines Zweidrittelmehrs der Mitglieder der Kommissionen statt eines einfachen Mehrs der stimmenden Mitglieder widerspreche Art. 159 BV. Im Übrigen verlange Art. 156 Abs. 2 BV übereinstimmende Beschlüsse der Räte, bzw. (im Falle einer Kompetenzdelegation) der Kommissionen beider Räte für die Ausübung ihrer Kompetenzen, was zur Folge haben müsse, dass sich im Falle einer Differenz zwischen den Kommissionen die ablehnende und nicht die zustimmende Kommission durchsetzt.

4 S. Art. 24 N 5, mit Überblick über die verschiedenen weiteren Gesetzesbestimmungen, die für die Wahrnehmung dieser Aufgabe ebenfalls von Bedeutung sind.

streicht der Absatz, dass ein intensives Zusammenwirken beider Organe unerlässlich ist (Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000, 6).

20 Die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» werden nicht durch das ParlG, sondern durch die Ratsreglemente festgelegt. Es sind dies in erster Linie die APK (Art. 10 Ziff. 3 GRN; Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 GRS). Die Ratsbüros nehmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Bestimmung der Sachbereiche der ständigen Kommissionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. b GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. b GRS) eine detailliertere Definition der Zuständigkeitsbereiche der APK vor.[5]

21 Art. 152 Abs. 2 Satz 1 regelt die Informationspflicht des BR, d.h. seine Bringschuld. Die Adressaten sind die Ratspräsidien, d.h. die Präsidentin oder der Präsident sowie die 1. und 2. Vizepräsidentin resp. der 1. und 2. Vizepräsident des jeweiligen Rates (Art. 34 ParlG), sowie die APK. Der BR ist gehalten, regelmässig, frühzeitig und umfassend zu informieren. Die Intervalle der Regelmässigkeit, der genaue Zeitpunkt sowie der Umfang der Information werden dabei nicht festgelegt. Die regelmässige Information versteht sich als eine in mehr oder weniger gleichen Abständen erfolgende informative Tätigkeit des BR gegenüber den Ratspräsidien und den APK. Die Information muss den erwähnten Adressaten frühzeitig zugestellt werden, damit diese ihre Rechte ggf. auch rechtzeitig ausüben können. Schliesslich soll ihnen eine umfassende, d.h. vollständige Information zukommen, wobei ihr Gegenstand wichtige aussenpolitische Entwicklungen sind, und zwar solche, die sowohl die schweizerische Aussenpolitik als auch aussenpolitische Vorgänge mit innenpolitischen Implikationen betreffen. Die den besagten Adressaten zugestellten Informationen über die Tätigkeiten von BR und Verwaltung in der Aussenpolitik können auch klassifizierter Natur, d.h. vertraulich sein; die Empfänger der Information sind in diesem Fall an das Amtsgeheimnis gebunden (vgl. Art. 8 ParlG).

22 Der steigende Einfluss der Aussenpolitik auf die Gesetzgebung und die innenpolitischen Prozesse hat zur Folge, dass neben den APK auch andere Kommissionen über Informationen mit aussenpolitischem Inhalt verfügen müssen. Informationen zhd. der APK müssen somit auch an die zuständigen Fachkommissionen weitergeleitet werden. In der Praxis stellt das APK-Sekretariat die Kommissionsprotokolle den Sekretariaten der betroffenen Kommissionen zur Verfügung.

23 In der Praxis erfolgt die Information der APK durch den BR auf zwei verschiedenen Wegen: Das zuständige Mitglied des BR informiert die Kommission zu einem bestimmten Thema von sich aus; dieser idealtypische Weg entspricht der im Gesetz festgelegten Bringschuld des BR. Diese Information kann mündlich an der Sitzung mit oder ohne Voranmeldung beim APK-Sekretariat oder schriftlich mit der Einreichung einer Informationsnotiz erfolgen, welche dem APK-Sekretariat übergeben und von diesem an die Kommissionsmitglieder verschickt oder an der Sitzung verteilt wird.

24 Im Gegensatz zur gesetzlich festgelegten «Informationsbringschuld» des BR hat sich in den letzten Jahren eine Praxis der «parlamentarischen Informationsholschuld» entwi-

5 Die den APK durch die Beschlüsse der Ratsbüros vom 18.11.2011 zugewiesenen Sachbereiche sind folgende: Beziehungen zu anderen Staaten sowie zur EU, Beziehungen zu den internationalen Organisationen und Konferenzen (mit Ausnahme jener parlamentarischen Versammlungen, zu denen eine eigene Delegation besteht [EFTA, OSZE, NATO, usw.]), Entwicklungszusammenarbeit und Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern, humanitäre Hilfe, Förderung der Menschenrechte und zivile Friedensförderung im Bereich der Aussenpolitik, Völkerrecht, Freihandelspolitik, Neutralität, Imageförderung der Schweiz im Ausland, Sitzstaatspolitik, Auslandschweizer, diplomatisches Aussennetz.

ckelt, welche dem eigentlichen Sinn von Art. 152 Abs. 2 nicht entspricht. Im Vorfeld einer Sitzung reichen die Kommissionsmitglieder beim APK-Sekretariat Fragen und Begehren um Auskünfte zu aussenpolitischen Aktualitäten ein. Das APK-Sekretariat leitet diese Anträge den Generalsekretariaten der zuständigen Departemente weiter, damit das zuständige Mitglied des BR die Themen an der Sitzung mit den Kommissionen erörtern kann. Falls die gestellten Fragen nicht an einer Sitzung beantwortet werden, wird eine schriftliche Stellungnahme des jeweiligen Departements eingeholt.

25 Im Weiteren findet viermal pro Jahr ein informelles Treffen zwischen Mitgliedern der Ratspräsidien und einer Delegation des BR statt, an dem als ständiges Traktandum die Information der Ratspräsidien gemäss Art. 152 Abs. 2 vorgesehen ist. Neben dem Vorsteher des EDA, der die Ratspräsidien über aussenpolitische Themen informiert, nehmen an diesem Treffen der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sowie – je nach traktandierten Themen – allenfalls eine zusätzliche Departementsvorsteherin oder ein zusätzlicher Departementsvorsteher teil. Da es bewusst um ein informelles Treffen geht, wird kein Prot. geführt, und es werden auch keine Unterlagen zur Aussenpolitik abgegeben. Die Ratspräsidien benützen das Treffen jeweils auch, um über die aussenpolitischen Aktivitäten des Parlaments, v.a. über ihre Besuche bei ausländischen Parlamenten, zu informieren.[6]

2. Konsultation der APK (Abs. 3)

26 Art. 152 Abs. 3 ParlG verpflichtet den BR, die APK zu «wesentlichen Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen [zu konsultieren], bevor er dieses festlegt oder abändert.» Die Konsultationspflicht gilt nicht nur für bilaterale, sondern auch für multilaterale internationale Verhandlungen sowie generell für wesentliche Vorhaben.

27 In ihrem Mitbericht vom Juni 2000 zuhanden der SPK hielten die APK fest, für sie sei von grösster Bedeutung, zu Fragen von grundsätzlicher aussenpolitischer, aussenwirtschaftspolitischer und staatspolitischer Bedeutung, d.h. v.a. zu strategischen Fragen, konsultiert zu werden (Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000, 7). Unter dem Ausdruck «wesentliche Vorhaben» verstehen die APK auch sog. «soft law», also Verhandlungen über internationale Vereinbarungen wie z.B. «NATO – Die Partnerschaft für den Frieden», mit welchen der Schweiz keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegt werden, die aber für die internationale Position der Schweiz dennoch von wesentlicher Bedeutung sind (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3604]).

28 Was «wesentliche» Vorhaben oder «bedeutende internationale Verhandlungen» sind, kann demzufolge nicht generell abstrakt definiert, sondern muss im Einzelfall von den Kommissionen und vom BR beurteilt werden. Es liegt somit in deren Ermessen zu entscheiden, was «wesentlich» oder «bedeutend» ist. Sind sich BR und Kommissionen über die Auslegung dieser Begriffe im Einzelfall nicht einig, können die Kommissionen gestützt auf Art. 152 Abs. 5 jederzeit eine Konsultation verlangen. Der Begriff «Konsultation» ist nicht zu eng zu fassen und schliesst ein, dass die Kommissionen dem BR im Rahmen einer Beratung ihre Standpunkte mitteilen, die ihrerseits zustimmend oder ablehnend sein können. Der BR hat diese Stellungnahme nicht zwingend zu berücksichtigen. Die Konsultationspflicht soll so verstanden werden, dass diese den rechtlichen

6 Schriftliche Auskunft des ehemaligen Generalsekretärs der BVers, Christoph Lanz, 7.6.2011.

Handlungsspielraum des BR nicht einschränken darf (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3604]).

29 Im zweiten Satz von Abs. 3 wird dem BR eine weitere Bringschuld auferlegt: Er muss die APK über den Stand der Realisierung solcher Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen informieren. In der Praxis informiert der BR die Kommissionen jedoch nicht systematisch. I.d.R. sind es Kommissionsmitglieder, die einzelne Dossiers eng mitverfolgen, die Informationen über den Stand der Verhandlungen verlangen. Auch über politisch wichtige Verhandlungen, bspw. die Verhandlungen zwischen der Schweiz und China zu einem Freihandelsabkommen *(13.071)*, informiert der BR unregelmässig oder nur auf Verlangen der Kommissionen.

30 Art. 152 Abs. 3 beinhaltet eines der wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlaments. Mit der Konsultation zu den Leit- und Richtlinien zu Mandaten für bedeutende internationale Verhandlungen kann das Parlament seinen Einfluss noch im Vorfeld von Verhandlungen einbringen. Diese Prozedur eröffnet zudem dem BR die Möglichkeit, die politische und parlamentarische Stimmung zu einer bevorstehenden Verhandlung zu evaluieren und so im Vorfeld allenfalls gewisse Verhandlungsparameter anzupassen, denn schliesslich muss der BR das Endresultat – seinen Entwurf für einen BB mit der Ratifikationsermächtigung – im Parlament politisch verantworten können. Die Konsultationspflicht dient somit nicht nur dem Parlament, sondern auch dem BR.

31 Bevor der BR ein Verhandlungsmandat endgültig verabschiedet, befindet er unter Vorbehalt der Konsultation der APK über dessen Inhalt. Sodann unterbreitet er den APK die Richt- und Leitlinien des besagten Verhandlungsmandats, damit Letztere dazu Stellung nehmen und allenfalls Anträge zhd. des BR verabschieden können. Die APK haben aber weder ein Weisungs- noch ein Mitentscheidungsrecht und tragen keine rechtliche Mitverantwortung. Der BR nimmt die Stellungnahme der APK zur Kenntnis und kann in Würdigung derselben selbst entscheiden.

32 Der operationelle Ablauf der Konsultation kann am Bsp. einer Konsultation zu den Richt- und Leitlinien zu einem Mandat für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen folgendermassen dargelegt werden: Der Dienst «Freihandelsabkommen/EFTA» des WBF signalisiert dem APK-Sekretariat frühzeitig die Absicht des BR, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit einem Partnerland aufzunehmen. Dem APK-Sekretariat werden dabei die verschiedenen Zeitpunkte (Datum der Verabschiedung des Mandats durch den BR, Konsultation der APK, definitive Verabschiedung des Mandats durch den BR sowie Aufnahme der Verhandlungen) mitgeteilt, damit dieses die Sitzungsplanung zeitgerecht vornehmen kann.

33 Ungefähr zwei Wochen vor den ordentlichen Sitzungen der APK übermittelt der zuständige Dienst dem APK-Sekretariat eine Informationsnotiz, welche die Richt- und Leitlinien des Mandats darlegt. Den Kommissionen wird nicht der eigentliche Mandatsentwurf vorgelegt, sondern eine Notiz, die die Verhandlungseckdaten enthält, jedoch keine Verhandlungsdetails. Der Konkretisierungsgrad ist absichtlich gering gehalten, damit der BR seinen Handlungsspielraum beibehalten kann. Die APK nehmen in Anwesenheit der Vorsteherin oder des Vorstehers des WBF zu den Richt- und Leitlinien Stellung und richten im Nachgang zur Sitzung i.d.R. eine schriftliche Stellungnahme mit den Erwägungen der Kommission an den BR. Unterstützen die Kommissionen die von ihm vorgelegten Richt- und Leitlinien, kann der BR mit den Verhandlungen beginnen. Haben die APK hingegen Vorbehalte oder Anträge, befasst sich die zuständige Departementsvorsteherin resp. der zuständige Departementsvorsteher oder allenfalls sogar der Gesamtbundesrat nochmals mit dem Verhandlungsmandat, wobei sie oder er die abweichenden Erwägun-

gen der Kommissionen allenfalls in die Überlegungen mit einbezieht, d.h. sie oder er muss das betreffende Mandat nochmals traktandieren und es definitiv verabschieden. Ob das Verhandlungsmandat jedoch im Sinne der Stellungnahme der APK abgeändert wird, bleibt dem BR überlassen.

34 Der Wortlaut von Art. 152 Abs. 3 ist unmissverständlich: Zu den Richt- und Leitlinien zu Verhandlungsmandaten werden die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen – in der Regel die APK – konsultiert. Die Zuständigkeitsbereiche der Kommissionen haben grundsätzlich keinen Einfluss auf die Umsetzung von Art. 152 Abs. 3. In sehr wenigen Ausnahmefällen verzichten die APK aus pragmatischer Sicht aber auf eine Konsultation. Beispielsweise hat die APK-NR im Jahre 2012 auf eine Konsultation zum Mandat der Schweizer Delegation zu Verhandlungen im Rahmen einer UNO-Konferenz für einen internationalen Waffenhandelsvertrag verzichtet, da die SiK-NR gemäss Art. 152 Abs. 5 ParlG vom BR verlangt hatte, konsultiert zu werden. Die APK-NR war zudem der Ansicht, dass die Thematik in den Zuständigkeitsbereich der SiK falle und diese eine zukünftige Vorlage vom Büro des NR auch zugewiesen erhalten würde. Dieses Vorgehen entspricht insofern nicht ganz dem Sinn von Art. 152, als bereits die Einführung von Art. 47bis*a* GVG 1962 zum Ziel hatte, den APK den Überblick über alle internationalen Verhandlungen zu ermöglichen. Bei einem Konsultationsverzicht seitens der APK lässt die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident dem BR ein offizielles Verzichtsschreiben zukommen.

3. Vorläufige Anwendung eines internationalen Vertrags (Abs. 3bis)

35 Abs. 3bis verpflichtet den BR, die zuständigen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen internationalen Vertrag, für dessen Genehmigung die BVers zuständig ist, vorläufig anwendet. Im Gegensatz zum Konsultationsverfahren gemäss Abs. 3 werden hier nicht die APK als direkte Ansprechpartner des BR eingesetzt. Die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten, weisen das Gesuch des BR den zuständigen Kommissionen ihrer Räte zu. Oft handelt es sich dabei um die APK, doch mit Verträgen in bestimmten Politikbereichen können sich auch die entsprechenden Sachbereichskommissionen befassen (Bericht SPK-StR 18.11.2003 [BBl 2004 773]). Der BR hat, analog zum Konsultationsrecht gemäss Abs. 3, die Stellungnahme der Kommissionen nicht zwingend zu berücksichtigen. Im Falle einer eindeutig negativen Stellungnahme der Kommissionen zur vorläufigen Anwendung muss er jedoch eine nachträgliche Ablehnung des Vertrages in Kauf nehmen. Unter diesen Umständen würde er i.d.R. im Interesse der Rechtssicherheit und der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit der Schweiz auf die vorläufige Anwendung verzichten (Bericht SPK-StR 18.11.2003 [BBl 2004 762 f.]). Die Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung – Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und besondere Dringlichkeit – sind in Art. 7*b* Abs. 1 RVOG präzisiert.

36 Zeichnet sich die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den BR ab, meldet er diese Absicht mit einem Schreiben an die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten an, und die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten, teilen die Konsultation den zuständigen Kommissionen zu. Wie in der Stellungnahme des BR zur pa.Iv. «Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen» *(03.459)* festgehalten, ist die rein zahlenmässige Bedeutung der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge eher bescheiden (Stellungnahme BR 8.2.2004 [BBl 2004 1019]).[7] Den bisher einzigen Fall einer Ablehnung der vorläufigen Anwendung durch die konsultierten Kommissionen bildete das UBS-Amtshilfeabkommen mit den USA. Der BR wendete das Abkommen trotzdem vorläufig an und wurde schliesslich von den Eidg. Räten

zur Ratifikation ermächtigt (*10.038 Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen*; AmtlBull StR 2010 456 ff.; AmtlBull NR 2010 814 ff., 971 ff.). Dieser Anwendungsfall löste Bestrebungen für eine Änderung des Verfahrens aus (s. dazu oben N 17).

4. Konsultation der APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten (Abs. 4)

37 Art. 152 Abs. 4 sieht vor, dass der BR in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der APK konsultiert, die ihrerseits umgehend ihre Kommissionen informieren. Mit dieser Bestimmung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im aussenpolitischen Bereich in manchen Fällen äusserst rasch gehandelt werden muss (Bericht SPK-StR 18.11.2003 [BBl 2004 3604]).

38 Die Konsultation der APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten durch den BR in dringlichen Fällen wird von den jeweiligen Kommissionspräsidentinnen oder Kommissionspräsidenten wenig geschätzt, und i.d.R. verlangen diese eine Fristverlängerung, damit ihre Kommissionen konsultiert werden können. In der Tat ist es für die Kommissionspräsidentinnen oder Kommissionspräsidenten nicht einfach, die politische Verantwortung für eine solche Konsultation zu tragen, denn sollte sie einen politisch nicht vertretbaren Ausgang finden, lastet die Verantwortung einzig auf den APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten.[8]

5. Konsultation der APK und anderer zuständiger Kommissionen (Abs. 5)

39 Während Abs. 2 und 3 eine Bringschuld des BR festhalten, sieht Abs. 5 ein Zugsrecht der Kommissionen vor (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3604]): Die APK oder auch andere Kommissionen können vom BR verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert. Abs. 5 stellt damit klar, dass letztlich die Kommissionen bestimmen, welche Themen für sie wichtig sind und wo sie mitwirken wollen: Wenn der BR nicht von sich aus informiert oder zur Konsultation einlädt, so können die Kommissionen von sich aus die Information oder Konsultation verlangen, wobei sie den gleichen Rahmenbedingungen unterstehen, welche in den Abs. 2 und 3 definiert werden. Als Bsp. kann hier die Konferenz der Ver-

---

7 Bsp. aus den letzten Jahren, bei welchen die konsultierten Kommissionen der vorläufigen Anwendung zustimmten: Briefwechsel zwischen der Schweiz und der Europäischen Atomgemeinschaft betr. die Schweizer Teilnahme am Fusionsforschungsprojekt ITER (Prot. APK-NR 15./16.10.2007, Prot. APK-StR 25./26.10.2007, Botschaft BR 23.4.2008 [BBl 2008 3525]); Übereinkommen über den Bau und Betrieb einer Europäischen Freie-Elektronen-Röntgenlaseranlage (Prot. WBK-NR 20./21.11.2008, Prot. WBK-StR 15.1.2009, Botschaft BR 28.4.2010 [BBl 2010 3034]); Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend die Zuteilung von Organen zur Transplantation (Prot. SGK-StR 18./19.1.2010, Prot. SGK-NR 27./28.1.2010, Botschaft BR 18.8.2010 [BBl 2010 5538]).

8 Bsp. der Anwendung von Abs. 4: Der BR berichtete in seiner Botschaft vom 21.9.2007 zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013, dass die Präsidenten der APK ihre Zustimmung für die vorläufige Anwendung erteilt hätten (*07.074*; BBl 2007 6692). Diese Aussage ist unzutreffend: Zwar hatte der Präsident der APK-StR mit Schreiben vom 12.7.2007 zugestimmt, sein Kollege aus der APK-NR hingegen mit Schreiben vom 30.7.2007 abgelehnt. BR Couchepin erklärte am 3.9.2007 in der APK-StR, der Präsident der APK-NR habe seine Meinung geändert (Prot. APK-StR 3.9.2007). Das Prot. der APK-NR vom 21.8.2007 liefert dafür keinen Nachweis; der Präsident stellte dort nur fest, dass der BR in der Zwischenzeit die vorläufige Anwendung bereits beschlossen habe. – In der folgenden Wintersession bemerkte StR Philipp Stähelin (CVP/TG): «Jetzt ist natürlich der schlichte Einbezug der Präsidenten eine etwas knappe Basis für Entscheide, die, wie dieser hier, schlussendlich nicht unbestritten sind» (AmtlBull StR 2007 1014 ff.).

einten Nationen über Nachhaltige Entwicklung (Rio +20) erwähnt werden. Die APK erachteten diese Konferenz als eine bedeutende internationale Verhandlung. Sie verlangten deshalb, dass der BR ihnen das Verhandlungsmandat zur Konsultation vorlegt (Schreiben Präsidenten APK-NR/StR an den BR 1.3.2012; Prot. APK-NR 16./17.4.2012; Prot. APK-StR 10.5.2012).

Art. 153

Informationsrechte der Aufsichtskommissionen

[1] Die Aufsichtskommissionen haben neben den Informationsrechten nach Artikel 150 das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen in Anwendung von Artikel 156 zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Sie können einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen.

[2] Sie können von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist. Soweit Personen ausserhalb der Bundesverwaltung früher im Dienste des Bundes gestanden sind, bleibt Artikel 156 für sie anwendbar. Das Recht zur Zeugnisverweigerung nach Artikel 42 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

[3] Sie können auskunftspflichtige Personen durch Verfügung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten in sinngemässer Anwendung der Artikel 49, 50 und 201–209 der Strafprozessordnung vorladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen.

[4] Gegen die Verfügungen über Vorladungen und Vorführungen kann innert zehn Tagen bei der Präsidentin oder beim Präsidenten desjenigen Rates Einsprache erhoben werden, dem die verfügende Kommissionspräsidentin beziehungsweise der verfügende Kommissionspräsident angehört. Die Einsprache hat keine aufschiebende Wirkung. Stellt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident fest, dass die Verfügung rechtswidrig oder unverhältnismässig ist, kann sie oder er der Einsprecherin oder dem Einsprecher eine Genugtuung zusprechen. Der Einspracheentscheid ist endgültig.

[5] Bevor die Aufsichtskommissionen ein Mitglied des Bundesrates befragen, informieren sie es über den Gegenstand der Befragung. Bevor sie Personen befragen, die dem Bundesrat unterstellt sind oder unterstellt waren, orientieren sie den Bundesrat. Auf dessen Verlangen hören sie den Bundesrat vor der Auskunftserteilung von Personen oder der Herausgabe von Unterlagen an.

[6] Sie entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte. Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in:

a. Protokolle der Bundesratssitzungen;

b. Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

[7] Sie treffen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz nach Artikel 150 Absatz 3. Zu diesem Zweck sowie für den Fall, dass ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen, können sie ihre Delegationen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen. Sie erlassen für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz. Darin beschränken sie insbesondere den Zugang zu Mitberichten.

Droit à l'information des commissions de surveillance

[1] En plus du droit général à l'information prévu à l'art. 150, les commissions de surveillance ont le droit d'interroger directement tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'obtenir, en application de l'art. 156, qu'ils leur remettent tous documents dont elles ont besoin. Elles peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers.

[2] Dans la mesure où l'exercice de leurs attributions en matière de haute surveillance l'exige, les commissions de surveillance peuvent également demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration fédérale qu'ils leur fournissent des renseignements ou des documents. L'art. 156 s'applique aux personnes extérieures à l'administration fédérale qui ont été au service de la Confédération. L'art. 42 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 relatif au droit de refuser de témoigner est applicable par analogie.

[3] Par analogie avec les art. 49 et 50 ainsi que 201 à 209 du code de procédure pénale, les commissions de surveillance peuvent, sur décision de leurs présidents respectifs, citer à comparaître des personnes assujetties à l'obligation de donner des renseignements et les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux si elles omettent de comparaître sans fournir de motif valable.

[4] Il est possible de déposer un recours contre les citations à comparaître et les mandats d'amener dans un délai de 10 jours auprès du président du conseil dont fait partie le président de la commission qui a pris la décision en question. Le recours n'a pas d'effet suspensif. Si le président du conseil constate que la décision prise est illégale ou excessive, il peut accorder une réparation à l'auteur du recours. La décision sur recours est définitive.

[5] Avant d'interroger des membres du Conseil fédéral, les commissions de surveillance leur fournissent des informations sur l'objet de l'audition. Avant d'interroger une personne qui est ou qui a été subordonnée au Conseil fédéral, les commissions de surveillance informent celui-ci de leur intention. Si le Conseil fédéral en fait la demande, elles l'entendent avant que la personne leur fournisse des renseignements ou des documents.

[6] Les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information. Elles ne peuvent se prévaloir du droit de consulter:

a. les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral;

b. les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance

par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

[7] Les commissions de surveillance prennent toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret, conformément à l'art. 150, al. 3. A cet effet, ou si leur droit à l'information n'est pas suffisant pour leur permettre d'exercer leurs attributions en matière de haute surveillance, elles peuvent charger leurs délégations d'élucider une question particulière. Elles émettent des directives relatives au maintien du secret applicables dans leur domaine de compétences. Elles y restreignent en particulier l'accès aux co-rapports.

Diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza

[1] Oltre ai diritti d'informazione di cui all'articolo 150, le commissioni di vigilanza hanno il diritto di corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da essi, in applicazione dell'articolo 156, qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori. Esse possono incaricare la loro segreteria di chiarire singoli fatti.

[2] Possono raccogliere informazioni e ricevere documenti da persone e servizi esterni all'Amministrazione federale, sempreché ciò sia necessario all'esercizio dell'alta vigilanza. L'articolo 156 è parimenti applicabile alle persone esterne all'Amministrazione federale che sono state precedentemente al servizio della Confederazione. È applicabile per analogia il diritto di rifiutare la testimonianza in virtù dell'articolo 42 della legge di procedura civile federale del 4 dicembre 1947.

[3] In applicazione analogica degli articoli 49, 50 e 201–209 del Codice di procedura penale, le commissioni di vigilanza possono citare, su decisione del presidente della Commissione, persone soggette all'obbligo di informare e, in caso di assenza ingiustificata, sottoporle ad accompagnamento coattivo da parte di organi di polizia federali e cantonali.

[4] Le decisioni relative alle citazioni e all'accompagnamento coattivo possono essere impugnate mediante opposizione entro dieci giorni dinanzi al presidente della Camera a cui appartiene il presidente della Commissione che ha preso la decisione. L'opposizione non ha effetto sospensivo. Se constata che la decisione è illegale o sproporzionata, il presidente della Camera può accordare all'opponente una riparazione. La decisione su opposizione è definitiva.gh

[5] Prima di interrogare un membro del Consiglio federale, le commissioni di vigilanza lo informano esaurientemente sull'oggetto dell'interrogatorio. Informano preventivamente il Consiglio federale sugli interrogatori di persone che gli sono o gli erano subordinate. Sentono il Consiglio federale, a sua richiesta, prima di raccogliere informazioni presso persone o prima di farsi consegnare documenti.

[6] Le commissioni di vigilanza decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Non hanno alcun diritto di farsi consegnare:

a. i verbali delle sedute del Consiglio federale;

b. i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

[7] Prendono provvedimenti appropriati a tutela del segreto giusta l'articolo 150 capoverso 3. A tale scopo, nonché per il caso in cui i loro diritti d'informazione non fossero sufficienti per esercitare l'alta vigilanza, possono incaricare le loro delegazioni di chiarire una questione concreta. Emanano istruzioni sulla tutela del segreto applicabili nel loro settore di competenza. A tal fine limitano in particolare l'accesso ai corapporti.

Materialien

Totalrevision GVG 1902: Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 511); Prot. NR 4.12.1901; GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Bericht Kommissionen-NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff., insb. 340).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1202 ff., 1213 f.); Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff., insb. 1040 ff., 1049); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 233 ff., 263); AmtlBull NR 1965 463 f.; AmtlBull NR 1965 544 ff.; AmtlBull StR 1966 60; AmtlBull StR 1966 90 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
89.006 Vorkommnisse im EJPD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Bericht PUK EJPD 22.11.1989 (BBl 1990 I 637 ff., insb. 872).
89.243 Pa.Iv. Bildung einer Delegation: Bericht Kommission-StR 12.12.1990 (BBl 1991 I 1034 ff.); Stellungnahme BR 20.2.1991 (BBl 1991 I 1467 ff.); AmtlBull StR 1991 458 ff.; AmtlBull NR 1991 1542 ff.; AmtlBull StR 1991 786 ff.; AmtlBull StR 1991 788; AmtlBull NR 1991 2120 ff.; Zusatzbericht GPK-NR 21.11.1991 (BBl 1992 VI 487 ff.); Änderung GVG 13.12.1991 (AS 1992 641 f.); Stellungnahme BR 23.12.1992 (BBl 1993 I 165 ff.); AmtlBull NR 1993 465 f.; Änderung GVG 8.10.1993 (AS 1994 360).
90.022 Vorkommnisse im EMD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Bericht PUK EMD 17.11.1990 (BBl 1990 III 1293 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 283 ff., insb. 313); Bericht GPK vom 6./16.5.1997 über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/97 (BBl 1997 III 1378 ff., insb. 1386 f., 1391 [Stellungnahme zu den Informationsrechten in der neuen BV]); Entwurf Verfassungskommission-NR 21.11.1997 (BBl 1998 I 418 ff.); AmtlBull NR 1998 124 ff.; AmtlBull NR 1998 1437 f.; AmtlBull NR 1998 2372; AmtlBull NR 1998 2598 ff.; AmtlBull StR 1998 277 ff.; AmtlBull StR 1998 863 ff.; AmtlBull StR 1998 1241 ff.; AmtlBull StR 1998 1339 ff.
96.059 Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs. Bau und Finanzierung: AmtlBull StR 1996 1131; AmtlBull NR 1997 1379; AmtlBull StR 1997 1169; Änderung des Alpentransit-Beschlusses 20.3.1998 (AS 1999 772).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3604 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5433); Prot. SPK-NR 6.9.2001, 11 f.; AmtlBull NR 2001 1371 f.; AmtlBull StR 2002 224; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Prot. GPK-StR 26.2.2010, 3./25.8.2010, 12.10.2010, 2.12.2010, 15.2.2011, Zirkulationsbeschluss GPK-StR 15.6.2011; Mitbericht FK-StR an GPK-StR 22.11.2010; Prot. GPK-NR 30.3.2010, 8.4.2011, 3.5.2011; Mitbericht FK-NR an GPK-NR 14.4.2011; Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 1817 ff.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 230 ff.; AmtlBull NR 2011 1130 ff.; AmtlBull NR 2011 1295; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

Literatur

Aubert, Art. 169, in: Aubert/Mahon, Petit commentaire, 1279 ff. (zit. Aubert, Art. 169); Biaggini, Art. 169, in: Biaggini, Kommentar BV, 749 ff. (zit. Biaggini, Art. 169); Häner, Parlamentarische Erkundungsfreiheit gegenüber der Verwaltung, in: Parlamentsdienste, Parlament, 381 ff.; Kiener, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Bern 1994; Sägesser, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, in: AJP 2002, H. 4, 382 ff.; Sägesser, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 67 ff. (zit. Sägesser, Informationsrechte); Sägesser, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, H. 6, 125 ff. (zit. Sägesser, Oberaufsicht); Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2009 (zit. Tschannen/Zimmerli/Müller, Verwaltungsrecht).

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis 1964 1
2. «Mirage-Skandal» und Änderung des GVG vom 1.7.1966 3
3. «Fichen-Affäre» und Änderungen des GVG vom 13.12.1991 und 8.10.1993 5
4. Änderung vom 20.3.1998 des Alpentransit-Beschlusses 9
5. BV 1999 10
6. ParlG 11
7. Änderung des ParlG vom 17.6.2011 14
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 18
1. Gesetzessystematik und Geltungsbereich von Art. 153 18
2. Direkter Verkehr mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes (Abs. 1) 21
3. Informationen von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung (Abs. 2) 27
4. Vorladung und Vorführung von auskunftspflichtigen Personen (Abs. 3 und 4) 29
5. Einbezug des BR (Abs. 5) 32
6. Entscheidkompetenz über die Ausübung der Informationsrechte und Begrenzung von Informationsrechten (Abs. 6) 34
7. Vorkehrungen für den Geheimnisschutz (Abs. 7) 36

I. Entstehungsgeschichte[1]

1. Entwicklung bis 1964

1 Es kann davon ausgegangen werden, dass die jeweils jährlich neu eingesetzten Kommissionen, die für die Prüfung des Geschäftsberichtes und der Staatsrechnung des BR zuständigen waren, in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates im 19. Jh. unbeschränkte Informationsrechte genossen (s. Art. 150 N 1). Ausdruck des bereits gegen Ende des 19. Jh. einsetzenden grundlegenden Wandels des Verständnisses der Gewaltenteilung und der parlamentarischen Informationsrechte ist ein «Dienstschreiben» des BR vom 1.10.1937, worin dieser als Grundsatz festschrieb, dass die Mitglieder der GPK und FK

> «sich für jegliche Auskunft über andere [gemeint ist das Rechnungswesen in Bezug auf Auskunftsbegehren der Mitglieder der FinDel, A.d.V.] dienstliche Angelegenheiten entweder an den Departementsvorsteher oder an den in Frage kommenden Abteilungschef wenden, und zwar im letzteren Falle nach Benachrichtigung des Departementsvorstehers. Der Abteilungschef wird dem Departementsvorsteher eine Abschrift seiner Antwort bzw. bei mündlicher Auskunftgabe einen summarischen Bericht zustellen. Da sich die parlamentarische Kontrolle nur auf endgültige Beschlüsse der zuständigen Behörde erstreckt, sind die Abteilungschefs nachdrücklich angewiesen, von jeglicher Auskunftgabe über ihre Absichten und die Absichten des Departementsvorstehers bezüglich Massnahmen, die noch nicht die Form solcher Beschlüsse angenommen haben, Umgang zu nehmen» (BBl 1937 III 155).

1 Die Entstehungsgeschichte der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (Art. 153) wird hier zusammen mit der eng zusammenhängenden Entstehungsgeschichte der entsprechenden Rechte der Aufsichtsdelegationen (Art. 154 ParlG) dargestellt.

Eine spezifische gesetzliche Regelung der Informationsrechte im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht existierte vor der Änderung des GVG vom 1.7.1966 nicht, mit einer wesentlichen Ausnahme: Die durch die Totalrevision des GVG vom 9.10.1902 geschaffene FinDel (s. Art. 51 N 1) verfügte über «das unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige» (Art. 26 Abs. 3 GVG 1902). Es wurde sehr detailliert im Gesetz festgehalten, dass der FinDel «zu diesem Zwecke alle Protokolle und Censuren, alle Korrespondenzen zwischen dem Finanzdepartement und den übrigen Departementen, der Bundeskanzlei und dem Bundesgericht, sowie alle Bundesratsbeschlüsse, welche sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, zur Disposition zu stellen» sind (Art. 26 Abs. 4 GVG 1902)[2]. Diese Bestimmungen fanden mit bloss redaktionellen Anpassungen Eingang in Art. 50 Abs. 3 und 4 GVG 1962; gleichzeitig wurden gemäss der bisherigen Praxis die analogen Rechte ausdrücklich auch der Alkoholdelegation eingeräumt (Art. 53 GVG 1962). **2**

2. «Mirage-Skandal» und Änderung des GVG vom 1.7.1966

Die mit der «Abklärung der Mirage-Angelegenheit» eingesetzten Kommissionen von NR und StR zogen aus ihren Untersuchungen die Schlussfolgerung, dass der «Ausbau der parlamentarischen Kontrolle» unerlässlich sei (s. Art. 163 N 3 ff.). Eine ihrer Forderungen zielte darauf ab, dass die GPK die Möglichkeit haben müssen, «Hearings durchzuführen und Experten beizuziehen. Beamte, die im Rahmen von Hearings durch die Geschäftsprüfungskommission befragt werden, dürfen nicht an das Amtsgeheimnis gebunden sein» (Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 340]). Die GPK-NR ging mit ihrem Gesetzesentwurf vom 13.4.1965 im Rahmen der Vorlage 9194 (Ausbau der Verwaltungskontrolle) dann allerdings nicht so weit (BBl 1965 I 1202 f., 1213). Den GPK und FK wurde damit zwar – wie allen Kommissionen – das ausdrückliche Recht eingeräumt, «Gutachten von Sachverständigen einzuholen» (Art. 47bis Abs. 1 E-GVG) und «Beamte sowie sachkundige Personen ausserhalb der Verwaltung in die Sitzung» einzuladen und zu befragen, wobei «dem Bundesrat davon vorgängig Mitteilung zu machen ist» (Art. 47bis Abs. 1 E-GVG). Beamte sollten aber nach wie vor «nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden werden» (Art. 47bis Abs. 3 E-GVG). Weiter ging hingegen der mit Art. 47^{quater} Abs. 1 E-GVG gemachte Vorschlag für ein unbedingtes Akteneinsichtsrecht: «Soweit die Geschäftsprüfungskommissionen es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachten, haben sie das unbedingte Recht, jederzeit in die die Geschäftsführung betreffenden Akten der Bundesverwaltung und der Gerichte Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen» (BBl 1965 I 1204 ff., 1214). Der BR opponierte in seiner Stellungnahme vom 27.8.1965 vehement gegen diesen Vor- **3**

2 Diese Definition der Informationsrechte fand sich fast wörtlich bereits im Entwurf des BR (Art. 16bis E-GVG 1902; BBl 1899 II 511). Eine nähere Begründung des Umfangs dieser Rechte ist den Materialien nicht zu entnehmen. In der Botschaft des BR vom 30.3.1899 heisst es etwa: «Eines weitläufigen Kommentars bedürfen diese Vorschläge nicht. Sie sprechen durch sich selber» (BBl 1899 II 484). Sie gaben offenbar auch zu keinen Diskussionen Anlass. Im NR bestritten war die Schaffung der FinDel selbst; ein abgelehnter Antrag wollte die Rechte der FinDel gemäss Art. 26 Abs. 3 GVG 1902 den FK übertragen (Prot. NR 4.12.1901). – Das Vorbild bildete die bereits mit Reglement der Alkoholkommissionen vom 26.2.1894 geschaffene «Alkoholdelegation» zur Überwachung der Alkoholverwaltung mit offenbar analogen Rechten (vgl. Bericht Kommission-NR 27.11.1894 über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung pro 1893 [BBl 1894 IV 671]).

schlag; gemäss seinem Antrag sollte er über die Befragung von Beamten nicht nur informiert werden, sondern dazu seine Einwilligung geben müssen; ein Akteneinsichtsrecht sollte nur für abgeschlossene Geschäfte gelten und der Vorbehalt des Amtsgeheimnisses auch hier Anwendung finden (BBl 1965 II 1040 ff., 1049).

4 Im Ergebnis der Beratungen setzte sich der Entwurf der GPK-NR zwar in den Kernpunkten durch; man kam aber auch den Bedenken des BR entgegen: Die GPK erhielten zwar Anspruch darauf, nach ihrem Ermessen alle «zweckdienlichen Auskünfte einzuholen und nach Anhören des Bundesrates die Herausgabe aller für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Amtsakten der Bundesverwaltung zu verlangen» (Art. 47^{quater} Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1.7.1966); bereits der NR als Erstrat schränkte dieses Recht auf Antrag von NR Max Imboden (Rad./BS) aber in der Weise ein, dass der BR «anstelle der Herausgabe von Amtsakten einen besonderen Bericht erstatten» durfte, «soweit es zur Wahrung des Amtsgeheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren unerlässlich ist» (AmtlBull NR 1965 463 f.; AmtlBull NR 1965 544 ff.; Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1.7.1966). Was die Befragung von Beamten betrifft, so wurde eine solche im Konfliktfall auch ohne Zustimmung des BR möglich, aber gemäss Kompromissantrag der GPK-StR nach Anhörung und nicht bloss nach Orientierung des BR (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 233 ff., 263]; AmtlBull StR 1966 60, AmtlBull StR 1966 90 ff.).

3. «Fichen-Affäre» und Änderungen des GVG vom 13.12.1991 und 8.10.1993

5 Die Ende 1989 bekannt werdende Praxis der Bundesbehörden und insb. der BA beim Staatsschutz (sog. «Fichen-Affäre») liess den Ruf nach einer effektiveren parlamentarischen Oberaufsicht erneut laut werden. Die PUK EJPD (s. Art. 163 N 10) reichte mit ihrem Bericht vom 22.11.1989 eine pa.Iv. ein, welche die Schaffung einer gemeinsamen Delegation beider GPK forderte. Diese Delegation sollte das Recht erhalten, «nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen», und Beamte als Auskunftspersonen oder Zeugen über Tatsachen einzuvernehmen, «die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen» (BBl 1990 I 872). Die Kommission-StR, die mit Bericht vom 12.12.1990 ihren Bericht zur Umsetzung dieser pa.Iv. vorlegte, wollte indessen kein neues Organ der Oberaufsicht schaffen, sondern einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder beider GPK diese Rechte einräumen. Ausser Beamten des Bundes sollten auch Privatpersonen als Zeugen einvernommen werden können. Der Zweck dieser Regelung sollte sein, «dass Missstände in der Verwaltung früher erkannt und dadurch auch behoben werden können, bevor eine eigentliche Krisensituation entsteht» (BBl 1991 I 1034 ff.). Der BR sah eine «Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung», wenn er über die Erteilung geheimer Auskünfte nicht mehr allein entscheiden könne. Demgegenüber befürwortete der BR die Schaffung einer «Sicherheitsdelegation» für die Oberaufsicht über den Staatsschutz (Stellungnahme BR 20.2.1991 [BBl 1991 I 1468]).

6 Nachdem auch die PUK EMD (s. Art. 163 N 10) mit ihrem Bericht vom 17.11.1990 die Schaffung einer «besonderen Delegation […] für die Oberaufsicht über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen», gefordert hatte (BBl 1990 III 1293 ff.), schwenkte die Kommission-StR um; gemäss ihren neuen Anträgen beschloss der StR die Schaffung der GPDel mit den von den PUK EJPD und PUK EMD geforderten umfassenden Informationsrechten. Als kleiner Vorbehalt verblieb lediglich der «Quellenschutz […] für Meldungen ausländischer Amtsstellen» (AmtlBull StR 1991 458 ff.). Der NR stimmte mit kleineren Differenzen (s. unten N 7) zu, wollte

auf Antrag seiner zuständigen Kommission die Vorlage aber mit zusätzlichen Rechten auch für die GPK anreichern. Das Recht des BR, die Herausgabe von Akten an die GPK gemäss Art. 47quater Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1.7.1966 zu verweigern, sollte beschränkt werden auf «geheim klassifizierte Akten, das Bundesratsprotokoll oder im Bundesrat bestrittene Anträge zu hängigen Geschäften» (AmtlBull NR 1991 1550 ff.). Darauf teilte der StR die Vorlage auf in eine Vorlage A mit der im Grundsatz nicht bestrittenen und daher rascher realisierbaren Schaffung der GPDel einerseits und in eine Vorlage B «Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen» andererseits; auf letztere trat er nicht ein, um dem NR und dem BR Gelegenheit zu geben, die damit verbundenen umstrittenen Fragen näher zu prüfen (AmtlBull StR 1991 786 ff.).

7 Was die Informationsrechte der GPDel in Vorlage A betrifft, so blieben noch zwei Differenzen zu klären. Von grundsätzlicher Bedeutung war v.a. die Beantwortung der Frage, wer letztinstanzlich bestimmen kann, ob eine bestimmte Information dem Amtsgeheimnis unterliegt oder nicht. Nach der zuerst eingenommenen Position des StR wäre die GPDel an das vom BR geltend gemachte Amtsgeheimnis gebunden gewesen (AmtlBull StR 1991 788); sie wäre also nicht befugt gewesen, solche Informationen ggf. den GPK weiterzuleiten, geschweige denn sie zu veröffentlichen. Es setzte sich aber die Fassung des NR durch (AmtlBull NR 1991 2120 ff.), wonach die Delegation nach Anhörung des BR «im einzelnen Falle» bestimmt, «welche Äusserungen oder Aktenstücke» nach ihrer Kenntnisnahme durch die GPDel weiterhin dem Amtsgeheimnis unterliegen (Art. 47quinquies Abs. 6 Satz 2 GVG i.d.F. vom 13.12.1991). Über eine allfällige Information der Räte und der Öffentlichkeit entscheiden die GPK nach Anhörung des BR (Art. 47quinquies Abs. 6 Satz 2 GVG i.d.F. vom 13.12.1991). Eine zweite Differenz lag bei der Beantwortung der Frage vor, welche Kategorien von Personen von der GPDel als Zeugen einvernommen werden dürfen. Hier setzte sich nach einigem Hin und Her eine differenzierte Lösung durch, wonach Beamte des Bundes und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder Zeugen, Beamte der Kantone hingegen nur als Auskunftspersonen befragt werden dürfen (Art. 47quinquies Abs. 6 GVG i.d.F. vom 13.12.1991).

8 Mit ihrem Zusatzbericht vom 21.11.1991 hielt die Kommission-NR an ihren Vorschlägen für die abgetrennte (s. oben N 6) Vorlage betr. die Rechte der GPK fest (vgl. BBl 1992 VI 487 ff.). Der Zusatzbericht enthielt einen längeren Auszug aus dem Bericht einer Arbeitsgruppe beider GPK vom März 1991, der mit konkreten Bsp. aufzeigte, in welchem Ausmass der BR den GPK die Einsicht in Akten mit der Begründung verweigerte, es handle sich um hängige Geschäfte, «in denen in näherer oder fernerer Zukunft ein Entscheid des Bundesrates noch zu erwarten ist» (BBl 1992 VI 491). Nachdem der BR am 23.12.1992, also mehr als ein Jahr später, seine Opposition gegen die vorgeschlagene erweiterte Aktenherausgabe an die GPK erklärt hatte, verzichtete die Kommission-NR in der Frühjahrsession 1993 auf diesen Antrag, wobei die Begründung dieses Rückzuges vor dem Rat einigermassen undurchsichtig erscheint und den Eindruck erweckt, dass man der langandauernden Auseinandersetzung überdrüssig geworden war (AmtlBull NR 1993 465 f.). In der Vorlage verblieb somit nur das zusätzliche Recht der GPK, «von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung schriftlich oder mündlich Auskünfte einzuholen und die Herausgabe von Akten zu verlangen» (Art. 47bis Abs. 3bis GVG i.d.F. vom 8.10.1993). Das Recht zur Vorladung von Zeuginnen und Zeugen wurde damit der GPK nicht gewährt, sondern blieb der GPDel vorbehalten. Der Zusatzbericht der Kommission-NR wies indessen darauf hin, dass «die Auskunftserteilung vor den Geschäftsprüfungskommissionen […] als Bürgerpflicht allerdings sanktionslos bleiben» soll (BBl 1992 VI 494).

4. Änderung vom 20.3.1998 des Alpentransit-Beschlusses

9 Mit der Änderung vom 20.3.1998 des Alpentransit-Beschlusses vom 4.10.1991 (heute Alpentransitgesetz [AtraG]; SR 742.104) wurde die ständige NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) geschaffen. Die entsprechende Änderung von Art. 20 des damaligen BB ging zurück auf einen Antrag der FK-StR, welcher von der den Entwurf des BR vorberatenden KVF-StR übernommen wurde. Der Kommissionsberichterstatter führte vor dem Rat aus, dass grosse Infrastrukturprojekte einer intensiven und zeitgerechten Kostenüberprüfung bedürfen – wie die massiven Kostenüberschreitungen bei früheren Tunnelprojekten gezeigt hätten. Bei der parlamentarischen Oberaufsicht empfehle sich aus Effizienzgründen die Schaffung eines besonderen Organs, um eine für BR und Verwaltung mühsame «Mehrfachprüfung» durch sechs Kommissionen (die FK, GPK und KVF beider Räte) zu vermeiden (AmtlBull StR 1996 1131). Sowohl dieser Antrag wie auch die in der Folge durch den NR vorgenommene Ergänzung, dass die neue Delegation über dieselben unbeschränkten Informationsrechte wie die FinDel (Art. 50 GVG 1962) verfügen soll (AmtlBull NR 1997 1379), blieben unbestritten. Dieser Umstand steht in auffälliger Diskrepanz zur heftigen Gegenwehr des BR gegen einen Ausbau der Informationsrechte der GPK bzw. der GPDel. Wie sich schon bei der Schaffung der FinDel mit der Totalrevision des GVG von 1902 zeigte (vgl. oben N 2), hatte der BR ein Eigeninteresse an einer effektiven parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, die er anders als die Oberaufsicht über seine Geschaftsführung nicht primär als Bedrohung seiner Regierungsfunktion, sondern vorwiegend als Unterstützung seiner eigenen Aufsicht über die Bundesfinanzen sieht. Soweit ersichtlich hat der BR nie erklärt, warum er gegen die weitgehenden Informationsrechte der FinDel und der NEAT-Aufsichtsdelegation nicht dieselben Argumente vorbrachte wie gegen den Ausbau der Informationsrechte der GPK und der GPDel, wie man es bei einer kohärenten Argumentation aufgrund seines damaligen Verständnisses der Gewaltenteilung eigentlich hätte erwarten müssen.

5. BV 1999

10 Die SPK-NR/StR schlugen mit ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6.3.1997 die Ergänzung des Verfassungsentwurfs des BR mit folgender Bestimmung vor: «Die zur Ausübung der Oberaufsicht notwendigen Auskunftsrechte und Untersuchungsbefugnisse der Bundesversammlung werden durch das Gesetz bezeichnet» (BBl 1997 III 283 f., 313). Erheblich weiter gingen die GPK-NR/StR, die mit ihrem Antrag vom 6./16.5.1997 ein uneingeschränktes und verfassungsunmittelbares Informationsrecht postulierten: «Den Aufsichtskommissionen können Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden» (Bericht GPK vom 6./16.5.1997 über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/97 [BBl 1997 III 1386 f., 1391]). Die Verfassungskommission-NR übernahm diesen Antrag (Entwurf Verfassungskommission-NR 21.11.1997 [BBl 1998 I 418]) und der NR folgte ihr in drei Beratungen (AmtlBull NR 1998 124 ff., 1437 f., 2372). NR Alexander Tschäppät (SP/BE) führte als Präsident der GPK-NR im Rat aus: «Es muss für das Selbstverständnis dieses Parlamentes klar sein, dass wir das kontrollierende Organ sind und dass es nicht in der Kompetenz der Kontrollierten sein kann, welche Unterlagen sie uns im Streitfalle liefern möchten» (AmtlBull NR 1998 125). Im StR unterlag der Antrag der GPK aber in der ersten Beratung mit 6 zu 30 Stimmen (AmtlBull StR 1998 277 ff.), und in der zweiten Beratung hielt der StR an diesem Beschluss fest (AmtlBull StR 1998 863 ff.). In der dritten Beratung fand er schliesslich die Kompromisslösung (AmtlBull StR 1998

1241 ff.),[3] die sich anschliessend in der Einigungskonferenz und in den Räten durchsetzte (AmtlBull NR 1998 2598 ff., AmtlBull StR 1339 ff.) und damit Eingang in die BV fand: «Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden» (Art. 169 Abs. 2 BV). Für die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen ist hingegen die für alle Kommissionen geltende Bestimmung von Art. 154 Abs. 4 BV anwendbar, wonach den Kommissionen die «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» notwendigen Informationsrechte zustehen, deren näherer Umfang durch das Gesetz zu regeln ist (s. Art. 150 N 10).

6. ParlG

11 Mit Art. 153 wurde der Gesetzgebungsauftrag von Art. 154 Abs. 4 BV für die Aufsichtskommissionen umgesetzt. Das ParlG schuf eine abgestufte Kaskade von Informationsrechten (s. Art. 7 N 10 ff.), aufsteigend von den beschränkten Rechten der einzelnen Ratsmitglieder (Art. 7 ParlG) über die Rechte der Kommissionen im Allgemeinen (Art. 150 ParlG) und der Aufsichtskommissionen (Art. 153) bis zum unbeschränkten Informationsrecht der Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 154 ParlG) und der PUK (Art. 166 ParlG). Art. 153 übernahm den Inhalt von Art. 47^{quater} GVG 1962 i.d.F. vom 1.7.1966, nahm aber eine wesentliche Änderung vor: Es wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Aufsichtskommissionen über die Ausübung ihrer Informationsrechte endgültig entscheiden und dass sie lediglich keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen haben, «die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind» (Art. 153 Abs. 4 ParlG). Damit entfiel das Recht des BR, anstelle der Herausgabe von Amtsakten einen besonderen Bericht zu erstatten (Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG 1962).[4] Der BR opponierte dieser Änderung diesmal nicht und beantragte bloss eine redaktionelle Präzisierung (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5435 f.]). Der Inhalt von Art. 153 gab in den Kommissionen und Räten zu keinen weiteren Diskussionen Anlass.

12 Art. 154 ParlG übernahm den Inhalt von Art. 47^{quinquies} Abs. 4–8 (Informationsrechte der GPDel) und Art. 50 Abs. 6 und 7 (Informationsrechte der FinDel) GVG i.d.F. vom 1.7.1966 mit einigen Änderungen:

- Die im GVG noch bestehenden Schranken der Akteneinsicht für die GPDel mussten aufgrund der umfassenden Auskunftsrechte gemäss Art. 169 Abs. 2 BV fallen. Die GPDel erhielt damit auch Anspruch auf die Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrates dienen, und auf die Quellenangaben über die Meldungen ausländischer Amtsstellen (gemäss Art. 47^{quinquies} Abs. 4 Satz 2 bzw. Abs. 5 GVG 1962 i.d.F. vom 13.12.1991 vom Akteneinsichtsrecht noch ausgenommen).

- Die FinDel erhielt das Recht auf Zeugeneinvernahme, das bisher der GPDel und den PUK vorbehalten war.

3 BR Arnold Koller erklärte allerdings zhd. der Materialien, dass zugunsten der Geheimhaltung des Mitberichtsverfahrens ein Vorbehalt gemacht werden müsse. Zur Beurteilung dieser Erklärung s. unten N 13.

4 Keinerlei Erwähnung – auch nicht im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 – fand demgegenüber der Umstand, dass Art. 153 anders als sein Vorgänger für die GPK und FK gilt, während sein Vorgänger Art. 47^{quater} GVG 1962 nur die Informationsrechte der GPK definiert hatte. Das GVG hatte gar keine spezifischen Informationsrechte der FK enthalten, nur solche der FinDel (Art. 50 GVG 1962).

– Der Anspruch der FinDel auf laufende und regelmässige Übermittlung der Bundesratsbeschlüsse und Mitberichte wurde – gemäss der bereits bestehenden Praxis – für alle diese Dokumente festgeschrieben, nicht nur für jene, «die sich auf die Überwachung der Budget-Kredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen» (so noch Art. 50 Abs. 7 GVG i.d.F. vom 1.7.1966).

13 Der BR opponierte mit seiner Stellungnahme vom 22.8.2001 der Ausweitung der Informationsrechte der GPDel auf die Unterlagen, die seiner unmittelbaren Entscheidfindung dienen, unter Berufung auf den entsprechenden Vorbehalt, den der damalige Vorsteher des EJPD bei der Beratung der BV 1999 angebracht hatte (BBl 2001 5433). In der SPK-NR wurde kommentiert, dass es keine Verfassungsinterpretation gebe gegen den klaren Wortlaut der Verfassung (Prot. SPK-NR 6.9.2001, 11).[5] Nachdem der NR mit 94 zu 4 Stimmen seiner Kommission gefolgt war (AmtlBull NR 2001 1371 f.), fand der BR zunächst die Unterstützung des StR, obwohl der Kommissionsberichterstatter Zweifel an der Verfassungskonformität dieses Beschlusses äusserte (AmtlBull StR 2002 224). Nach diskussionslosem Festhalten des NR schwenkte schliesslich auch der StR ohne Diskussion auf die Fassung des NR um.

7. Änderung des ParlG vom 17.6.2011

14 Mit ihrem Bericht vom 3.12.2010 stellte die GPK-StR fest, dass der BR «eine zunehmend restriktive Praxis zu den im Parlamentsgesetz festgelegten Informationsrechten der Aufsichtskommissionen» ausübte (BBl 2011 1818). Umstritten war insb., welche Unterlagen «der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dienen» (Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG i.d.F. vom 13.12.2002) und folglich auch den Aufsichtskommissionen nicht herausgegeben werden müssen. Die GPK schlug mit ihrem Entwurf vom 3.12.2010 vor, nur noch die Prot. der Bundesratssitzungen vom Recht auf Aktenherausgabe auszuschliessen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1830 f., 1837]; zur Begründung bzw. Auslegung s. unten N 35). Sie setzte sich damit gegen den BR durch, der gemäss seiner vorwiegenden, allerdings nicht einheitlichen bisherigen Praxis auch die Mitberichte der Departemente nicht zur Einsicht freigeben wollte (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1842 ff., 1849]).

15 Das Recht der Aufsichtsdelegationen zur unbeschränkten Einsichtnahme in Unterlagen, «die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind» (Art. 154 Abs. 2 Bst. a ParlG i.d.F. vom 13.12.2002), wurde neu definiert. Die neue Formulierung schliesst alle Unterlagen ein, «deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann». Grundlage dieser Ausweitung der Informationsrechte ist die Änderung der Definition des Aufgabenbereiches der GPDel in Art. 53 ParlG (s. Art. 53 N 19 ff., 25 ff.).

16 In Art. 154 Abs. 3 ParlG wurde die GPDel der FinDel gleichgestellt; neu erhält nicht nur die FinDel, sondern auch die GPDel «laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und Mitberichte.» Nur auf diese Weise wird die GPDel wie bereits bisher die FinDel in die Lage versetzt, selbst zu entscheiden, ob ihr jeweiliger sachlich beschränkter Kontrollbereich betroffen ist oder nicht (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1832]; zur Auslegung s. Art. 154 N 11 ff.). Der BR opponierte hier nicht

5 Gl.M. Graf, Gewaltenteilung, 9; Biaggini, Art. 169 N 24 (Biaggini bezweifelt allerdings, ob ein Zugriff auf Mitberichte vor der Beschlussfassung des BR im Lichte von Art. 177 BV [Kollegialprinzip] vertretbar wäre); Sägesser, Bundesbehörden, 345.

grundsätzlich, wollte aber im Geheimbereich nur die Beschlüsse und nicht die Mitberichte zustellen (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1846]).

17 Weil ehemalige Bundesbedienstete in Untersuchungen über Vorkommnisse, an denen sie beteiligt waren, gelegentlich die Auskunft verweigert hatten, wurde die Auskunftspflicht gegenüber den Aufsichtskommissionen und ihren Delegationen sowie gegenüber der PUK auf diesen Personenkreis ausgedehnt. Zugleich wurden die Präsidentinnen und Präsidenten dieser Organe ermächtigt, auskunfts- bzw. zeugnispflichtige Personen im Falle eines unbegründeten Fernbleibens polizeilich vorführen zu lassen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1829 f.]; zur Auslegung s. N 29 f.). Der BR opponierte diesen Zwangsmassnahmen vergeblich; diese widersprächen der rein politischen Natur der Oberaufsicht. Er wies darauf hin, dass sogar ein Mitglied des BR polizeilich vorgeführt werden könnte (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1844 f.]).[6]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gesetzessystematik und Geltungsbereich von Art. 153

18 Verfassungsrechtlich stehen den Kommissionen jene Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Art. 153 Abs. 4 BV). Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen bauen auf den allgemeinen Informationsrechten auf, die für alle Kommissionen gelten (s. Art. 150 ParlG). Art. 153 umschreibt die Informationsrechte, die über Art. 150 ParlG hinausgehen (s. unten N 21 ff.). Zur Wahrnehmung der Oberaufsicht (Art. 169 BV; s. Art. 26 ParlG) brauchen die Aufsichtskommissionen weitergehende Rechte als die anderen Kommissionen; sie benötigen «insbesondere auch Rechte, um sich direkt über die Vorgänge in Regierung und Verwaltung informieren zu können» (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3482]; s. unten N 21 ff.).

19 Aufsichtskommissionen i.S. von Art. 153 sind die FK (s. Art. 50 ParlG) und die GPK (s. Art. 52 ParlG) beider Räte. Die Subkommissionen und die ad hoc eingesetzten Arbeitsgruppen der Aufsichtskommissionen verfügen über die gleichen Informationsrechte wie ihre Stammkommissionen (Art. 153 Abs. 1 i.V.m. Art. 150 Abs. 1 ParlG), ebenso die Mitarbeitenden der Sekretariate der Aufsichtskommissionen, die im Auftrag der Kommissionen, Subkommissionen oder Arbeitsgruppen tätig sind (s. Art. 67 N 2 f.). Art. 153 gilt grundsätzlich auch für die Delegationen der Aufsichtskommissionen FinDel und GPDel (s. Art. 154 Abs. 2 ParlG), die NAD (Art. 20 Abs. 3 Satz 2 AtraG; s. Art. 154 N 3) und die PUK (s. Art. 166 Abs. 1 ParlG), die jedoch noch darüber hinausgehende Rechte besitzen.

20 Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen gelten gegenüber allen Bundesbehörden, die der Oberaufsicht des Parlaments unterstehen (Art. 169 BV; s. Art. 26 N 19 ff.), d.h. gegenüber dem BR und der Bundesverwaltung sowie gegenüber den übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes (vgl. unten N 21) und auch gegenüber den eidg. Gerichten sowie der AB-BA und der BA (s. Art. 162 Abs. 1 Bst. c und Abs. 5 ParlG).

6 Zu weiteren kleineren Änderungen s. unten N 24 f., 32, 39.

2. Direkter Verkehr mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes (Abs. 1)

21 Die Aufsichtskommissionen haben nach Abs. 1 das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes *direkt* zu verkehren und von ihnen in Anwendung von Art. 156 ParlG zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Demgegenüber können die übrigen Kommissionen nur *vom BR* bzw. von vom BR dazu ermächtigten Personen im Dienst des Bundes Auskünfte an Sitzungen oder Berichte verlangen oder Unterlagen zur Einsicht erhalten und brauchen das *Einverständnis* des BR, wenn sie Personen im Dienst des Bundes befragen wollen (Art. 150 Abs. 1 ParlG). «Behörden» meint alle Verwaltungseinheiten innerhalb der Zentralverwaltung des Bundes, also die Departemente, Gruppen und Ämter sowie deren Untereinheiten (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, 32), was dem in Art. 153 ebenfalls aufgeführten Begriff Amtsstellen entspricht. Die Aufsichtskommissionen können im Weiteren mit allen in den Anh. 1 und 2 der RVOV aufgeführten Verwaltungseinheiten der *dezentralen* Bundesverwaltung *direkt* verkehren. Dazu gehören die organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheiten (z.B. EDÖB, EFK, ETH-Bereich), die rechtlich verselbständigten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (z.B. Swissmedic, Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung [SIR], Institut für Geistiges Eigentum [IGE], Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde [RAB], FINMA, Pensionskasse des Bundes [PUBLICA], Schweiz. Exportrisikoversicherung [SERV], Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung [EHB], ENSI) sowie auch die ausserparlamentarischen Kommissionen (z.B. Eidg. Spielbankenkommission [ESBK], Wettbewerbskommission [WEKO]). Auch mit den übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes pflegen sie direkten Kontakt (z.B. SNB, SBB, Post, Swisscom, RUAG). Im Rahmen der Oberaufsicht über die Justiz können sie direkt mit den eidg. Gerichten (wenn nötig auch mit deren unteren Verwaltungseinheiten) und der AB-BA sowie der BA und deren Verwaltungseinheiten verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen erhalten (Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG; s. Art. 162 N 7).

22 In der Praxis verkehren die Aufsichtskommissionen häufig mit den obersten Organen des Bundes, d.h. mit dem BR und dem BGer, oder auch mit der AB-BA, wenn die BA betroffen ist. Diese sind die Ansprechpartner der Oberaufsicht des Parlaments und die verantwortlichen Behörden, an welche die Aufsichtskommissionen ihre Kritik und ihre Empfehlungen richten (vgl. Art. 158 ParlG). In vertieften Untersuchungen (sog. Inspektionen) pflegen die GPK hingegen regelmässig Kontakte zu Verwaltungsstellen, die den obersten Organen nachgeordnet sind oder unter deren Aufsicht stehen (Bundesämter oder ihnen untergeordnete Verwaltungseinheiten, weitere Träger von Bundesaufgaben, erstinstanzliche Gerichte und die BA).

23 Das Recht, Unterlagen zu *erhalten*, wird von den GPK so verstanden, dass sie sowohl bestimmte Unterlagen heraus verlangen als auch passiv erhalten bzw. in Empfang nehmen können, dies auch dann, wenn sie nicht explizit nach diesen Unterlagen verlangt haben, z.B. wenn Dienststellen ihnen Unterlagen im Rahmen der Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen (Eingaben i.S. von Art. 129 ParlG) unterbreiten. Das Amtsgeheimnis kann von den Behörden einer Auskunftserteilung oder Herausgabe von Unterlagen nicht entgegen gehalten werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3467, 3487]). Personen im Dienst des Bundes, die Unterlagen an die Aufsichtskommissionen herausgeben, begehen keine Amtsgeheimnisverletzung (OBERHOLZER, Informationsrechte und Untersuchungsgeheimnis der GPK, Rechtsgutachten z.H. der GPK, 5.6.2008, 6, <www.parlament.ch> [28.1.2014]; GPK-NR, Oberaufsichtsrechtliche Feststellung

zum Aufsichtsentscheid der 1. Beschwerdekammer des BStGer vom 18.12.2007 [AU.2007.1_A], 24.6.2008, 4, <www.parlament.ch> [28.1.2014]).[7]

24 Der Satzteil «in Anwendung von Artikel 156» wurde mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. oben N 14 ff.) eingefügt. Er verdeutlicht, dass die Rechte und Pflichten von Personen im Dienst des Bundes im Verkehr mit den Aufsichtskommissionen zum Tragen kommen sollen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1817, 1828]), d.h. insb., dass diese Personen verpflichtet sind, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (s. Art. 156 N 5 ff.), dass ihnen aber gleichzeitig aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Aufsichtskommissionen keinerlei Nachteil erwachsen darf (s. Art. 156 N 7 f.).

25 Abs. 1 Satz 2 wurde ebenfalls mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. oben N 14 ff.) eingefügt. Danach können die Aufsichtskommissionen einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Diese Möglichkeit war grundsätzlich schon bisher durch Art. 67 ParlG (s. Art. 67 N 2 f.) gegeben, wonach die Dienststellen der PD über dieselben Informationsrechte verfügen wie die Organe der BVers, in deren Auftrag sie tätig sind. Die GPK wollten die bisherige Praxis, bei Bagatellfällen, technischen Detailinformationen oder Präzisierungen im Rahmen von Untersuchungen einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat zu übertragen, zum Schutz ihrer Mitarbeitenden ausdrücklich festschreiben, weil diese Praxis in jüngster Zeit verschiedentlich in Frage gestellt worden war. Solche Abklärungen müssen in jedem Fall nach den Weisungen und im Sinne der Kommissionen erfolgen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1829]; GPK/GPDel, Jahresbericht 2013 vom 31.1.2014, Ziff. 2.1.2, <www.parlament.ch> [4.4.2014]).

26 Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen sind sehr weitreichend, bestehen aber nicht schrankenlos (Biaggini, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Rechtsgutachten z.H. der GPK, 5.6.2008, 11 ff., <www.parlament.ch> [28.1.2014]). In inhaltlicher Hinsicht sind die Informationsrechte auf jene Informationen beschränkt, die «zweckdienlich» sind, d.h. dem Zweck der Oberaufsicht dienen (Satz 1). Somit beziehen sich die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen auf die Wahrnehmung der Oberaufsicht (s. Art. 26; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3604 f.]). Keinen Anspruch auf Informationen haben die Aufsichtskommissionen in zwei Bereichen (mehr dazu s. unten N 35).

3. Informationen von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung (Abs. 2)

27 Die Aufsichtskommissionen können auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten. Das betrifft kantonale Amtsstellen und Private sowie ehemalige Bedienstete des Bundes (Satz 1). Mit der

7 In ihrer oberaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24.6.2008 widersprach die GPK-NR der 1. Beschwerdekammer des BStGer, welche im Aufsichtsentscheid AU.2007.1_A die Anzeige einzelner Dokumente aus einem hängigen Strafverfahren durch die BA an die GPK-NR in «objektiver Hinsicht» als Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses qualifiziert hatte. (Beim Untersuchungsgeheimnis handelt es sich um eine Ausprägung des Amtsgeheimnisses; vgl. Oberholzer, Informationsrechte und Untersuchungsgeheimnis der GPK, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 6, <www.parlament.ch> [28.1.2014]).

Schaffung dieser Bestimmung sollten «auch Personen ausserhalb der Bundesverwaltung in Pflicht genommen werden können.» Die Auskunftserteilung vor den GPK wurde als Bürgerpflicht erachtet, die allerdings sanktionslos bleiben sollte (s. oben N 8). Die GPK gehen in ihrer Praxis davon aus, dass Private nicht zur Auskunft verpflichtet werden können, und kantonale Stellen nur, soweit es um den direkten Vollzug von Bundesrecht geht. Hingegen bleiben Personen im Dienst des Bundes auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundesdienst bezüglich ihrer Rechte und Pflichten gemäss Art. 156 ParlG den Bediensteten des Bundes gleich gestellt, d.h. sie sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Satz 2). Wie bereits weiter oben dargestellt (s. N 17), wurde diese Ergänzung mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 eingefügt, nachdem sich in jüngerer Zeit ehemalige Bundesbedienstete bei bestimmten Untersuchungen strikte geweigert hatten, mit den GPK zusammenzuarbeiten oder vor Untersuchungsgremien der GPK zu erscheinen und Auskunft zu geben (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1829]). In inhaltlicher Hinsicht sind die Informationsrechte auf jene Informationen beschränkt, die für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig sind (Satz 1).

28 Den Aufsichtskommissionen können Personen nur als Auskunftspersonen anhören. Das ergibt sich e contrario daraus, dass nur die Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 154 Abs. 2 Bst. b ParlG; s. Art. 154 N 10) und die PUK (Art. 166 Abs. 1 ParlG; s. Art. 166 N 11) das Recht haben, Personen als Zeugen einzuvernehmen. Auskunftspersonen können das Zeugnisverweigerungsrecht gemäss Art. 42 Abs. 1 Bst. a BZP sinngemäss geltend machen. Danach können sie eine Auskunft nur dann verweigern, wenn sie sich selber oder nahe Angehörige einer Strafverfolgung aussetzen könnten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3606]).

4. Vorladung und Vorführung von auskunftspflichtigen Personen (Abs. 3 und 4)

29 Mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. oben N 14 ff.) wurde den Aufsichtskommissionen die Möglichkeit gegeben, auskunftspflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls polizeilich vorführen zu lassen (Abs. 3). Auskunftspflichtig sind Personen im Dienst des Bundes sowie ehemalige Bundesbedienstete (s. Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 156 ParlG). Es erschien der GPK-StR nicht unangemessen, dass der obersten Aufsichtsbehörde des Bundes ein Zwangsmittel eingeräumt werde, das allen untersuchenden und richterlichen Behörden im übrigen Verfahrens- und Prozessrecht zur Verfügung steht (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1829]). Das Verfahren richtet sich nach der StPO.

30 Eine Vorführung soll nur als *ultima ratio* bei der Tatsachenfeststellung im Rahmen wichtiger Inspektionen dienen und erst verfügt werden, nachdem eine einvernehmliche Ansetzung einer Befragung an der Weigerung der betroffenen Person gescheitert ist. Der Gesetzgeber hat i.S. einer Ausnahme von der Rechtsweggarantie (Art. 29*a* BV) keine richterliche Überprüfung von Verfügungen von Vorladungen oder Vorführungen vorgesehen, da es sich bei der Vorladung und der Vorführung um verfahrensleitende Verfügungen ohne erhebliche dauerhafte Nachteile handelt (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1830]). Die betroffene Person hat aber die Möglichkeit, eine nicht aufschiebende Einsprache beim Präsidenten bzw. bei der Präsidentin des Rats einzureichen, dem der verfügende Kommissionenpräsident bzw. die Kommissionenpräsidentin angehört (Abs. 4). Er oder sie kann feststellen, dass eine Vorladung oder Vorführung rechtswidrig bzw. unverhältnismässig gewesen ist, und der betroffenen Person ggf. eine Genugtuung

zusprechen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1830]). Der Einspracheentscheid ist endgültig.

Abs. 3 und 4 wurden in der Praxis bisher nicht angewandt. Die GPK-StR ging davon aus, dass dieses Zwangsmittel selten zur Anwendung gelangen werde (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1830]). Insofern kommt ihm v.a. präventive Bedeutung zu. **31**

5. Einbezug des BR (Abs. 5)

Mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 wurde Satz 1 eingefügt, dass die Aufsichtskommissionen Mitglieder des BR vor deren Anhörung über den Gegenstand der Befragung orientieren müssen. Wie detailliert die Orientierung erfolgen soll, lässt der Wortlaut offen. Satz 1 kam in der parlamentarischen Beratung als Kompromiss zustande, nachdem der BR beantragt hatte, die BR-Mitglieder seien vorgängig «umfassend über den Gegenstand der Befragung» zu orientieren (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1839]; AmtlBull StR 2011 235). Nach der Praxis der GPK wurden die Mitglieder des BR bereits vor der Änderung von Fall zu Fall in unterschiedlicher Weise über den Gegenstand der Befragung orientiert. Die Vorabinformation reichte von der blossen Aufführung des Themas in der Einladung bis hin zur Zustellung von Fragenkatalogen, je nachdem, welches Gewicht die untersuchende Kommissionen dem Unmittelbarkeitsprinzip in der Anhörung beimass und ob viele fachliche Details von der Anhörung erwartet wurden, welche eine entsprechende Vorbereitung bedingen. Diese Praxis hat sich seit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 nicht geändert. **32**

Im Gegenzug zum direkten Verkehr, den die Aufsichtskommissionen mit allen Behörden und Amtsstellen der Bundesverwaltung pflegen dürfen (s.oben N 21), hat der BR das Recht, vor der Befragung von ihm unterstellten Personen orientiert zu werden (Satz 2). Er kann zudem verlangen, dass er vor der Auskunftserteilung dieser Personen oder der Herausgabe von Unterlagen angehört wird. In der Praxis orientieren die GPK den BR, indem sie den zuständigen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern Kopien der Einladungen zu den Sitzungen, an denen ihnen unterstellte Personen angehört werden, zukommen lassen. Aus den Sitzungseinladungen ersehen die Mitglieder des BR gleichzeitig die Themen, zu denen ihre Unterstellten angehört werden sollen. Dadurch werden sie in die Lage versetzt, ggf. zu verlangen, dass sie von der Kommission *vor* ihren Unterstellten zum Thema angehört werden. Nach dem Gesetzestext kann der BR jedoch die von einer Aufsichtskommission vorgesehene Anhörung einer Person selbst nicht untersagen.[8] **33**

6. Entscheidkompetenz über die Ausübung der Informationsrechte und Begrenzung von Informationsrechten (Abs. 6)

Die Aufsichtskommissionen entscheiden – anders als die übrigen Kommissionen (s. Art. 150 N 26 f.) – endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte (Satz 1), wobei der BR vorgängig anzuhören ist (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3488]). Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Aufsichtskommissionen gegenüber der beauf- **34**

8 Bsp.: Im Rahmen der Untersuchung zur Wahl des obersten Kaders durch den BR (Bericht GPK-NR 15.11.2013 [BBl 2014 2787 ff.]) lehnte der BR in einer ersten Phase mit Schreiben vom 29.6.2011 an die GPK-NR eine Kontaktnahme mit den Personalverantwortlichen der Departemente und mit departementsfremden Personen ab mit der Begründung, der Schutz des Entscheidfindungsverfahrens des BR und der Schutz der Kandidierenden verlange nach besonderen Vorkehrungen. Die GPK-NR sistierte darauf hin die Untersuchung (vgl. FN 11).

sichtigten Behörde das letzte Wort haben, wenn es darum geht zu entscheiden, ob einverlangte Auskünfte oder Unterlagen «zweckdienlich» sind (Abs. 1) und ob ein Anspruch auf Informationen gemäss Bst. a und b (s. unten N 35) besteht.[9] Das endgültige Entscheidungsrecht der Aufsichtskommissionen dürfte sich auch auf die zu treffenden Geheimschutzmassnahmen gemäss Abs. 7 beziehen. Der BR kann Informationen nicht mit dem Hinweis verweigern, die von der Aufsichtskommission vorgesehenen Vorkehren zum Geheimnisschutz seien ungenügend[10]. Den Aufsichtskommissionen fehlt aber ein Mittel zur Durchsetzung des Rechts auf endgültige Entscheidung, wenn der BR die Herausgabe oder den Zugang zu Dokumenten verweigert.[11] Nach Auffassung des BR betrifft die Befugnis der Aufsichtskommissionen, über die Ausübung ihrer Informationsrechte endgültig zu entscheiden, nur jene Bereiche, für die das ParlG den Aufsichtskommissionen Informationsrechte einräumt (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1841]; AmtlBull StR 2011 232). Folgt man dieser Auffassung, gibt es keine Instanz, die rechtlich über den Bestand der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen entscheiden kann, womit faktisch das Entscheidungsrecht beim BR liegt, ob er die verlangten Informationen erteilen bzw. Unterlagen herausgeben will, was nicht dem Sinn dieser Norm entspricht. Das Konfliktpotential der faktisch ungelösten Kompetenz zur endgültigen Entscheidung

9 AmtlBull StR 2011 237; Biaggini, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 34 ff. Biaggini weist darauf hin, dass nach dem Gesetzeswortlaut die endgültige Entscheidung über die Ausübung der Informationsrechte grundsätzlich auch gegenüber den Gerichtsbehörden gelte, diese Regelung jedoch mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit nicht unproblematisch sein könnte. Zur Praxis der GPK gegenüber dem BGer s. Bericht GPK-NR/StR 6.10.2003, Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht (BBl 2004 5647 ff., insb. 5661 ff.).

10 A.M. Sägesser, Art. 26 N 65.

11 Bsp: Im Rahmen der Untersuchung zur Wahl des obersten Kaders durch den BR (Bericht GPK-NR 15.11.2013 [BBl 2014 2787 ff.]) fanden zwischen 2009 und 2011 ein ausgedehnter Briefwechsel und mehrere Unterredungen zwischen BR und GPK-NR zum Zugang der GPK-NR bzw. der PVK (Evaluationsorgan der GPK; vgl. Art. 27 ParlG) zu Informationen statt. Schliesslich entschied die GPK-NR endgültig, erstens dass die Unterlagen, zu denen sie Zugang verlangte, nicht in die Kategorie der von den Informationsrechten ausgenommenen Informationen gemäss Art. 153 Abs. 4 ParlG (i.d.F. vor der Änderung des ParlG vom 17.6.2011) fallen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht erforderlich seien, zweitens dass sie berechtigt sei, bestimmte Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung anzuhören und drittens dass die von ihr beschlossenen Massnahmen zum Geheimnisschutz ausreichend seien (vgl. auch GPK/GPDel, Jahresbericht 2010 vom 27.1.2011: Die GPK vertraten die Auffassung, dass zu den «Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dienen», lediglich die Mitberichte und die Bundesratsprotokolle zu rechnen seien, nicht aber die Anträge der Departemente [BBl 2011 4060]). Daraufhin entschied der BR endgültig, den Begehren der GPK-NR nicht stattzugeben (zur Auslegung des BR von Art. 153 Abs. 4 ParlG i.d.F. vor der Änderung vom 17.6.2011 s. Sägesser, Informationsrechte: Danach rechnete der BR das gesamte Mitberichtsverfahren samt Anträgen der Departemente zu den von den Informationsrechten ausgenommenen Unterlagen). Als Konsequenz sistierte die GPK-NR die Untersuchung bis nach dem Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 17.6.2011. – Im Rahmen der Untersuchungen zur Finanzkrise (vgl. Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA [BBl 2011 3099]) und zu Libyen (vgl. Bericht GPK-StR 3.12.2010: Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen [BBl 2011 4215]) entschied die GPDel aufgrund von Art. 154 Abs. 2 Bst. a (i.d.F. vor der Änderung des ParlG vom 17.6.2011) endgültig, sie habe das Recht, BR-Protokolle heraus zu verlangen und nicht nur vor Ort auf der BK einzusehen. Der BR entschied darauf hin, die Prot. nicht heraus zu geben.

hat mit der Präzisierung der Informationsrechte durch die Änderung des ParlG vom 17.6.2011 allerdings abgenommen.

35 Seit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. oben N 14 ff.) haben die Aufsichtskommissionen lediglich keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Prot. der Bundesratssitzungen (Bst. a) und in geheim klassifizierte Unterlagen (Bst. b; s. Art. 154 N 7 ff.). Mit dem neuen Bst. a hat der Gesetzgeber in einem langjährigen Streit zwischen den GPK und dem BR über den Zugang zu Unterlagen des Mitberichtsverfahrens des BR (vgl. oben FN 11; Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1823 f.]) entschieden, und zwar in dem Sinn, dass die Aufsichtskommissionen das Recht auf Herausgabe der Anträge der federführenden Departemente, der BR-Beschlüsse und – unter der Auflage, dass sie den Zugang mittels Weisungen beschränken (s. unten N 39) – der Mitberichte der Departemente zu Bundesratsgeschäften erhalten. Ausgenommen vom Anspruch auf Einsichtnahme sind einzig die Prot. der Bundesratssitzungen. Dem gesetzgeberischen Entscheid liegt die Abwägung zugrunde, dass einerseits die Oberaufsicht des Parlaments in der Lage sein muss, das Funktionieren des BR als Regierungsbehörde zu überprüfen, d.h. in bestimmten, zu untersuchenden Einzelfällen nachzuvollziehen, welche Entscheidgrundlagen zu welchem Zeitpunkt dem Regierungskollegium zur Verfügung standen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1820]), und dass andererseits das Kollegialprinzip zu schützen ist, d.h. nicht bekannt gemacht werden soll, welche divergierenden Meinungen die einzelnen Bundesratsmitglieder eingebracht haben (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1821]; AmtlBull StR 2011 231). Die Einsichtnahme in Unterlagen der Entscheidvorbereitung des BR soll erst *nach* dem Entscheid des BR erfolgen (s. AmtlBull StR 2011 231),[12] damit die unbeeinflusste und freie Meinungsbildung des BR gewahrt bleibt.[13]

7. Vorkehrungen für den Geheimnisschutz (Abs. 7)

36 Weil die Aufsichtskommissionen über weitreichende Informationsrechte verfügen, denen grundsätzlich keine Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3487]; OBERHOLZER, Informationsrechte und Untersuchungsgeheimnis der GPK, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 6, 15 f.), kommt ihnen eine besondere Verantwortung im Umgang mit vertraulichen Informationen zu. Wie die übrigen Kommissionen haben sie geeignete Vorkehren für den Geheimnisschutz zu treffen; sie können insb. vorsehen, dass vertrauliche Informationen nur einer Subkommission zukommen (Satz 1; s. Art. 150 N 25).[14] Nach Art. 6 Abs. 5 ParlVV regeln sie die Verteilung der Prot. im Bereich der Oberaufsicht selbst. Die GPK und die GPDel gewähren die Einsichtnahme in ihre Prot. und weiteren Dokumente nur sehr restriktiv (Weisungen GPK

12 StR Claude Janiak (SP/BL) führte als Sprecher der Kommission im StR aus, die GPK würden solche Unterlagen nur im Rahmen von nachträglichen Untersuchungen von Entscheiden des BR verlangen. Die GPDel, der bereits vor der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 das Einsichtsrecht in die Akten des Mitberichtsverfahrens zukam, hat nur ganz ausnahmsweise im Rahmen der begleitenden Oberaufsicht Mitberichte bereits während der Entscheidfindung verlangt (vgl. Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht GPDel 19.1.2009 [BBl 2009 5007 ff., insb. 5037]). In der Praxis der GPK wurde in keinem Fall ein Dokument aus dem Mitberichtsverfahren *vor* dem BR-Entscheid eingefordert.

13 SÄGESSER, Oberaufsicht, 133 f., ist a.M., geht aber fälschlicherweise von einer Einsichtnahme in das Mitberichtsverfahren *vor* dem Entscheid des BR aus und befürchtet eine faktische Mitentscheidung im Kompetenzbereich der Regierung.

14 Untersuchungen der GPK, bei denen vertrauliche Informationen und Dokumente anfallen, werden regelmässig durch Subkommissionen oder Arbeitsgruppen durchgeführt.

über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen, 18.5.2004, <www.parlament.ch> [28.1.2014]). Die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Kommissionen entscheidet endgültig über eine Einsichtnahme (Art. 7 Abs. 4 ParlVV). In Bezug auf die Akteneinsicht für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke lehnt sich die Praxis der GPK an die Bestimmungen für die übrigen Kommissionen nach Art. 7 Abs. 1 ParlVV an; es besteht aber keine Pflicht zur Gewährung einer Einsichtnahme (vgl. die Kann-Formulierung in: Weisungen GPK über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen, 18.5.2004, Ziff. 7 Bst. a, <www.parlament.ch> [28.1.2014]).

37 Die Mitglieder der Aufsichtskommissionen unterstehen dem Amtsgeheimnis (s. Art. 8 ParlG) und können für Amtsgeheimnisverletzungen strafrechtlich oder – im im Falle der Gewährung der parlamentarischen Immunität – disziplinarisch (s. Art. 13 ParlG) belangt werden. Nach ihren Handlungsgrundsätzen gewährleisten die GPK die Vertraulichkeit ihrer Arbeit bis zur offiziellen Publikation ihrer Ergebnisse (GPK, Handlungsgrundsätze vom 29.8.2003/4.9.2003, <www.parlament.ch> [4.4.2014]). Trotzdem kommt es während politisch brisanten Untersuchungen der Aufsichtskommissionen immer wieder zu Indiskretionen. Allerdings kann das Informationsleck auch auf Seite der Verwaltung bestehen. Die Indiskretionen werden i.d.R. nicht aufgeklärt, auch wenn die Aufsichtskommissionen in einigen Fällen Strafanzeige erstattet haben (Bsp. der GPK vgl. Art. 47 FN 6). Eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Berücksichtigung von berechtigten Geheimhaltungsinteressen kommt den Aufsichtskommissionen im Rahmen ihrer Berichterstattungs- und Veröffentlichungspflicht (Art. 44 Abs. 2 und Art. 158 Abs. 3 ParlG) zu (vgl. Art. 157 FN 9).

38 Nach Satz 2 können die Aufsichtskommissionen zum Zweck des Geheimnisschutzes oder für den Fall, dass ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen, ihre Delegationen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die aus nur sechs Mitgliedern bestehenden Delegationen (GPDel und FinDel), denen die Oberaufsicht in den Geheimbereichen aufgetragen ist (vgl. Art. 51 Abs. 2 ParlG; Art. 53 Abs. 2 ParlG; Art. 154 Abs. 3 ParlG), den Geheimnisschutz am besten gewährleisten können.[15] Die GPDel wird von einer GPK i.d.R. im Rahmen von grösseren Untersuchungen beauftragt, wenn geheime Dokumente oder Bundesratsprotokolle (bis zur Änderung des ParlG vom 17.6.2011 auch Dokumente des Mitberichtsverfahrens) einbezogen werden sollen.[16]

15 Bsp.: Die GPK-NR beauftragte die GPDel im Juni 2008, die Nachfolgeuntersuchung zu den sog. «Holenweger-Papieren» zu Ende zu führen, nachdem es während der Untersuchung der zuständigen Subkommission zu Indiskretionen gekommen war (Medienmitteilung GPDel 25.11.2011, <www.parlament.ch> [28.1.2014]).

16 Bsp.: Bei der Untersuchung zum Rücktritt des SNB-Präsidenten untersuchte die GPDel im Auftrag der GPK-NR/StR Bundesratsprotokolle und dazugehörige Dokumente (Bericht GPK-NR/StR vom 15.3.2013: Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension [BBl 2013 5640]); in der Untersuchung zu Finanzkrise und UBS waren es die relevanten Dokumente, die der Orientierung und der Entscheidfindung des BR dienten (Bericht GPK-NR/StR vom 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA [BBl 2011 3142]); bei der Untersuchung der Libyen-Krise liefen einerseits staatsschutzrelevante Abklärungen der GPDel parallel zur Untersuchung der GPK-StR, und andererseits untersuchte die GPDel im Auftrag der GPK-StR Dokumente des Mitberichtsverfahrens (Bericht GPK-StR vom 3.12.2010: Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen [BBl 2011 4235 f.]).

Mit den Sätzen 3 und 4 hat der Gesetzgeber im Rahmen der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 den Aufsichtskommissionen in zweierlei Hinsicht Auflagen im Rahmen ihrer allgemeinen Verpflichtung zum Geheimnisschutz erteilt: Einerseits sind sie beauftragt, für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz zu erlassen, und andererseits sind sie verpflichtet, darin insb. den Zugang zu Mitberichten zu beschränken. Die GPK sehen in ihren Weisungen vom 27.1.2012 vor, dass Mitberichte der Departementschefs nicht kopiert und von den Mitgliedern der Untersuchungsgremien nur beim Sekretariat eingesehen werden dürfen (Weisungen GPK über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz, 27.1.2012, Abschnitt 5 Bst. a Ziff. 3, <www.parlament.ch> [28.1.2014]). Die Weisungen enthalten keine rechtsetzenden Bestimmungen gemäss Art. 22 Abs. 4 ParlG (s. Art. 22 N 18 ff.); sie sind ihrer Natur nach als behördenverbindliche Verwaltungsverordnung zu qualifizieren, mit welcher die GPK ihre interne Praxis im Umgang mit vertraulichen Informationen festlegt.[17] **39**

Die GPK verfügen zusammen mit ihrer Delegation, die sie mit der Abklärung konkreter Fragen beauftragen können, faktisch über die gleichen Informationsrechte wie eine PUK (s. Art. 166 N 9 ff.); sie können zudem jederzeit und unkompliziert Untersuchungen einleiten (s. dagegen das Verfahren zur Einsetzung einer PUK nach Art. 163 ParlG). Umgekehrt verfügt der BR aber nur gegenüber der GPDel über ähnliche Mitwirkungsrechte wie gegenüber einer PUK.[18] Allerdings bleiben die GPK von der Möglichkeit einer unmittelbaren Untersuchung in den Geheimbereichen und von Bundesratsprotokollen ausgeschlossen; sie sind auf die indirekte Information durch ihre Delegation angewiesen. **40**

Art. 154

Informationsrechte der Delegationen der Aufsichtskommissionen

[1] Den Delegationen der Aufsichtskommissionen dürfen keine Informationen vorenthalten werden.

[2] Die Delegationen der Aufsichtskommissionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben neben den Informationsrechten nach den Artikeln 150 und 153 das Recht:

a. auf Herausgabe von:

1. Protokollen der Bundesratssitzungen,

2. Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann;

17 A.M. Sägesser, der die allgemeinen Delegationsgrundsätze verletzt sieht und als Erlassform eine VO der BVers verlangt (vgl. Art. 52 N 6; Sägesser, Oberaufsicht, 132). Es handelt sich u.E. nicht um eine «Entmachtung des Parlaments zugunsten der Aufsichtskommissionen», wie Sägesser meint, sondern im Gegenteil greift die Delegationsnorm in die Selbstorganisation der Aufsichtskommissionen ein.

18 Der BR verlangte bei der Änderung des ParlG vom 17.6.2011, die Verfahrensrechte des BR auszubauen und an seine rechtliche Stellung im Rahmen einer PUK anzupassen (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1843]), was das Parlament jedoch mit Ausnahme von Abs. 5 Satz 1 (s. oben N 32 f.) ablehnte.

b. Personen als Zeuginnen oder Zeugen einzuvernehmen; für die Vorladung und die Vorführung gilt Artikel 153 Absätze 3 und 4 sinngemäss.

[3] Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation erhalten laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte. Sie legen gemeinsam die Einzelheiten der Zustellung, der Einsichtnahme und der Aufbewahrung fest.

Droit à l'information des délégations de surveillance

[1] Les délégations des commissions de surveillance ont accès à toutes les informations dont elles ont besoin pour exercer leurs attributions.

[2] Outre le droit à l'information prévu aux art. 150 et 153, les délégations des commissions de surveillance ont le droit de demander:

a. que leur soient remis:

1. les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral,

2. les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'Etat ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays;

b. d'entendre des personnes en qualité de témoins; s'agissant des citations à comparaître et des mandats d'amener, l'art. 153, al. 3 et 4, est applicable par analogie.

[3] Toute les décisions du Conseil fédéral sont communiquées au fur et à mesure à la Délégation des finances et à la Délégation des Commissions de gestion, accompagnées des propositions et des co-rapports correspondants. Les délégations concernées fixent ensemble les modalités de la transmission, de la consultation et de l'archivage des documents.

Diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza

[1] Alle delegazioni delle commissioni di vigilanza non può essere sottaciuta alcuna informazione.

[2] Per adempiere i loro compiti, le delegazioni delle commissioni di vigilanza hanno, oltre ai diritti d'informazione di cui agli articoli 150 e 153, il diritto di:

a. farsi consegnare:

1. i verbali delle sedute del Consiglio federale,

2. i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali;

b. interrogare persone in veste di testimoni; per la citazione e l'accompagnamento coattivo l'articolo 153 capoversi 3 e 4 è applicabile per analogia.

[3] La Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione ricevono costantemente tutte le decisioni del Consiglio federale, proposte e corapporti inclusi. Stabiliscono congiuntamente i dettagli della loro trasmissione, consultazione e conservazione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2
1. Geltungsbereich 2
2. Unbeschränkter Informationsanspruch der Delegationen von Aufsichtskommissionen (Abs. 1) 4
3. Recht auf Herausgabe von Protokollen der Sitzungen des BR und von geheimen Akten (Abs. 2 Bst. a) 7
4. Recht auf Zeugeneinvernahme (Abs. 2 Bst. b) 10
5. Laufende Zustellung der BR-Beschlüsse und Mitberichte (Abs. 3) 11

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 153.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 153.

I. Entstehungsgeschichte

1 Zur Entstehung der Informationsrechte der FinDel s. Art. 153 N 2 und 12, zur Entstehungsgeschichte der GPDel s. Art. 153 N 5 ff., 12 f., 15 f., und zu jener der NEAT-Aufsichtsdelegation s. Art. 153 N 9. Zur Verfassungsgrundlage der Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen im Allgemeinen s. Art. 153 N 10.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Geltungsbereich

2 Art. 169 Abs. 2 BV spricht von den «vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen». Der Geltungsbereich von Art. 154 wird dadurch festgelegt, dass Art. 51 bzw. Art. 53 ParlG die FinDel und die GPDel als Delegationen der FK bzw. der GPK definieren.

3 Neben FinDel und GPDel ist auch die NEAT-Aufsichtsdelegation als besondere Delegation von Aufsichtskommissionen i.S. von Art. 169 Abs. 2 BV zu betrachten:[1] Art. 20 AtraG gesteht dieser Delegation ausdrücklich die Rechte und Pflichten gemäss Art. 51, 154 und 155 ParlG zu. Gemäss Art. 20 Abs. 3 AtraG obliegt der NEAT-Aufsichtsdelegation «[d]ie Oberaufsicht der Bundesversammlung» über den «Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale» (Titel des Gesetzes). Die Delegation umfasst zwölf Mitglieder; FK, GPK und KVF beider Räte «bezeichnen je zwei Mitglieder in die NEAT-Aufsichtsdelegation» (Art. 20 Abs. 4 AtraG). Sie legt den FK, GPK und KVF jährlich

1 A.M. Biaggini, Art. 169, 756 und Aubert, Art. 169 N 17; m.H. darauf, dass die Mitglieder der Delegation nicht nur aus Aufsichtskommissionen stammen. Zwar wurde diese Auffassung auch vom Berichterstatter der SPK-StR bei der Beratung des ParlG vertreten (AB 2002 StR 224); sie ist aber im Lichte von Art. 20 Abs. 3 AtraG klarerweise nicht haltbar.

einen Bericht über ihre Tätigkeit vor (Art. 20 Abs. 5 AtraG), der im BBl veröffentlicht wird (Bsp.: BBl 2013 6077 ff.).[2]

2. Unbeschränkter Informationsanspruch der Delegationen von Aufsichtskommissionen (Abs. 1)

4 Abs. 1 wiederholt Art. 169 Abs. 2 BV, wonach den Delegationen von Aufsichtskommissionen «keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden» können. Positiv formuliert bedeutet dies, dass diese Delegationen Anspruch auf alle Informationen haben. Allerdings kann es sich dabei nur um Informationen handeln, welche die Delegationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, wobei sie in allenfalls strittigen Fällen selbst entscheiden, ob sie eine Information für ihre Aufgabenerfüllung benötigen oder nicht.

5 Die Aufgabe der Delegationen besteht in der Oberaufsicht in bestimmten Bereichen, wie sie für die FinDel in Art. 51 Abs. 2 ParlG, für die GPDel in Art. 53 Abs. 2 und 3 ParlG sowie für die NEAT-Aufsichtsdelegation in Art. 20 Abs. 3 AtraG definiert sind. Die Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen sind also für ihre normale Tätigkeit auf bestimmte Bereiche beschränkt. Thematisch sind sie letztlich aber uneingeschränkt, weil eine GPK der GPDel «weitere besondere Aufträge» zu einer Untersuchung in irgend einem der Oberaufsicht der BVers unterstellten Bereich übertragen kann (Art. 53 Abs. 3 ParlG).

6 Die Beschränkung der Aufgabe auf die Oberaufsicht bedeutet, dass die Informationsrechte der Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit insb. des BR als Ganzes wie auch seiner einzelnen Mitglieder dienen; sie dürfen aber nicht zu einer Art «Mitregierung» der Aufsichtsdelegationen führen, z.B. indem diese anhand der Kenntnisnahme von Mitberichten der Departemente in laufenden Verfahren auf Beschlüsse des BR Einfluss nehmen wollen (vgl. auch Biaggini, Art. 169, 756).[3] Es liegen keine Hinweise vor, dass eine Aufsichtsdelegation in ihrer Praxis jemals diese Grenzen ihres Aufgabenbereichs nicht respektiert und somit ihre Informationsrechte missbraucht hätte. Nicht haltbar wäre ein genereller Ausschluss der Mitberichte vom Informationsanspruch der Aufsichtsdelegationen (s. dazu Art. 153 N 13). Der Grundsatz von Abs. 1 gilt nicht nur für den BR als Kollegium, sondern auch für jede Vorsteherin und jeden Vorsteher eines Departements in ihrem oder seinem eigenen Geschäftsbereich sowie für die Bundesverwaltung schlechthin.

---

2 S. auch: Handlungsgrundsätze zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die Neue Eisenbahn-Alpentransversale (Neat) vom 6.12.2004 (BBl 2005 3216 ff.).

3 Das entsprechende Selbstverständnis der FinDel und GPDel zeigt sich z.B. in der «Präambel» der «Vereinbarung der FinDel und der GPDel betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste» vom 6.12.2006 (Stand vom 1.11.2011, <www.parlament.ch> [23.1.2014]): FinDel und GPDel haben die Vereinbarung beschlossen «angesichts der von der Bundesverfassung zugewiesenen Verantwortlichkeiten
- dass der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes ist (Art. 174 BV) und zu seinen verfassungsmässigen Aufgaben die Beaufsichtigung der Bundesverwaltung und anderer Träger von Aufgaben des Bundes gehört (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV) und er dadurch die volle rechtliche und politische Verantwortung für die von den beiden Delegationen zu überwachende Staatstätigkeit trägt,
- während demgegenüber die Oberaufsicht von GPDel und FinDel selektiv ist und Schwerpunkte setzen muss und in keinem Fall die Aufsicht des Bundesrates und seine diesbezügliche volle Verantwortung ersetzt.»

3. Recht auf Herausgabe von Protokollen der Sitzungen des BR und von geheimen Akten (Abs. 2 Bst. a)

7 Das Recht auf Herausgabe von Prot. der Sitzungen des BR und von geheimen Akten (vgl. Art. 7 N 21 ff.) ergibt sich bereits aus Abs. 1. Die ausdrückliche Erwähnung dieses Rechts dient allein der Verdeutlichung der Kaskade der Informationsrechte, indem die hier aufgeführten Kategorien von Dokumenten auf der zweitobersten Stufe der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen vom Anspruch auf Herausgabe ausdrücklich ausgenommen sind (Art. 153 Abs. 6 ParlG).

8 Bsp. für die Einsichtnahme der GPDel in Prot. der Sitzungen des BR finden sich in folgenden Untersuchungen der GPDel bzw. der GPK (in deren Untersuchungen hatte die GPDel im Auftrag der GPK Einsicht genommen):

- Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht GPDel 19.1.2009 (BBl 2009 5007 ff., insb. 5037);
- Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010 (BBl 2011 3099 ff.);[4]
- Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen. Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 4215 ff., insb. 4258 f., 4299 f.).

9 In der Praxis[5] gab der BR bis am 31.10.2011, also bis zum Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. Art. 153 N 14 ff.), seine Prot. auf Anfrage der GPDel nie heraus, sondern gewährte bloss in Räumen der BK Einsicht. Die GPDel oder ihre Präsidentin oder ihr Präsident bzw. ihre Vizepräsidentin oder ihr Vizepräsident erstellten zusammen mit dem Sekretariat der GPDel Notizen, welche anschliessend zhd. des untersuchenden Organs anonymisiert wurden; d.h. auf eine Wiedergabe der Namen der sich äussernden Mitglieder des BR wurde verzichtet. Bei der Untersuchung im «Fall Tinner» nahm ausnahmsweise allein das Sekretariat Einsicht, weil der Präsident der GPDel verhindert war. Seit dem 1.11.2011 gibt der BR der GPDel eine Abschrift der Prot. heraus. Die GPDel anonymisiert sie wie früher zhd. des untersuchenden Organs.

4. Recht auf Zeugeneinvernahme (Abs. 2 Bst. b)

10 Die Aufsichtsdelegationen haben noch nie von diesem ihnen gemäss Art. 154 Abs. 2 Bst. b zustehenden Recht Gebrauch gemacht (s. dazu ausführlicher Art. 155 N 6 f.).

5. Laufende Zustellung der BR-Beschlüsse und Mitberichte (Abs. 3)

11 Während Art. 154 Abs. 2 ein Recht der Aufsichtsdelegationen auf Herausgabe von Informationen begründet, stipuliert Abs. 3 eine Pflicht des BR, den Aufsichtsdelegationen von sich aus laufend bestimmte Informationen («sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte») zu übermitteln. Die Selektion dieser Informationen im Hinblick auf ihre Relevanz für die Wahrnehmung der spezifischen Aufgaben der einzelnen Delegationen kann den Aufsichtsdelegationen überlassen bleiben,

4 Bei dieser Untersuchung führte die Einsicht der GPDel in die Prot. in erster Linie zur Feststellung, dass die untersuchten Themen vom BR während längerer Zeit nicht protokolliert wurden, was die Nachvollziehbarkeit des Handelns des BR in Frage stellte. Die GPK beurteilte diese Praxis als inakzeptabel (BBl 2011 3121, 3143, 3407 f.).

5 Auskunft von Beatrice Meli Andres, Sekretärin der GPDel, vom 17.12.2013.

da ja ohnehin sie zu bestimmen haben, ob eine Information für ihre Aufgabenerfüllung notwendig ist oder nicht (vgl. oben N 4). Aufgrund der Beschränkung ihres jeweiligen Aufgabenbereiches dürfen sie und ihre einzelnen Mitglieder aber eine auf diese Weise erhaltene Information nicht verwenden, wenn sie offensichtlich nicht ihrer Aufgabenerfüllung dient.

12 Im Rahmen der Untersuchung der GPK bzw. der GPDel «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» im Jahr 2010 stellte die GPK fest, dass Art. 154 Abs. 3 nicht korrekt umgesetzt wurde, indem «verschiedene geheime Bundesratsbeschlüsse, welche die Nachrichtendienste betrafen, aber auch Beschlüsse, die der Bundesrat im Zusammenhang mit der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA gefasst hatte, nicht der FinDel zugestellt worden waren. Dies konnte anhand der Unterlagen, welche die GPDel zuhanden der Untersuchungen der GPK ediert hatte, belegt werden» (GPK/GPDel, Jahresbericht 2010 vom 27.1.2011 [BBl 2011 4118 f.]). In der Folge wurden die Modalitäten der Übermittlung der Bundesratsbeschlüsse neu geregelt; zudem erhielt mit Inkraftsetzung der ParlG-Änderung vom 17.6.2011 am 1.11.2011 auch die GPDel Anspruch auf laufende Zustellung aller Beschlüsse des BR (s. Art. 153 N 16).

13 Die Praxis der Umsetzung von Abs. 3 wird durch Ziff. 9 der «Vereinbarung der FinDel und der GPDel betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste» vom 6.12.2006 (Stand vom 1.11.2011, <www.parlament.ch> [23.1.2014]) aufgezeigt:

«9. Zustellung von Beschlüssen des Bundesrats (Art. 154 Abs. 3 ParlG)

a. Die Bundeskanzlei stellt der FinDel laufend eine Kopie sämtlicher Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte zu. Die FinDel erhält insbesondere umgehend alle Unterlagen zu Bundesratsgeschäften, die nach Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 FHG der Zustimmung der FinDel bedürfen.

b. Die Bundeskanzlei stellt der GPDeI laufend eine Kopie sämtlicher Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte zu, sofern die Unterlagen geheim oder vertraulich nummeriert klassifiziert sind. Zusätzlich erhält die GPDel spätestens 24 Stunden nach einem Beschluss des Bundesrats über Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit eine Kopie des Beschlusses einschliesslich der Anträge und der Mitberichte.

c. Die GPDeI und FinDel ermöglichen sich über ihre Sekretariate gegenseitig die Einsichtnahme in sämtliche Beschlüsse des Bundesrates. Die Modalitäten der Einsichtnahme werden durch die Sekretariate der beiden Delegationen geregelt.

d. Bei der Aufbewahrung und der Einsichtnahme in die erhaltenen Unterlagen halten sich beide Delegationen an die geltenden Informationsschutzvorschriften des Bundesrats.»

14 Abs. 3 gilt auch für die NEAT-Aufsichtsdelegation (vgl. oben N 3), wobei diese in sinngemässer Anwendung dieser Bestimmung nicht alle, sondern nur die in Zusammenhang mit dem NEAT-Projekt stehenden Beschlüsse des BR erhält.[6]

6 S. Neat-Aufsichtsdelegation, Jahresbericht 2012 zhd. FK, GPK und KVF vom 26.4.2013: «Die NAD erhält sämtliche Beschlüsse und Aussprachepapiere des Bundesrates, die mit der Verwirkli-

Art. 154*a*

Wirkungen von Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation auf andere Verfahren- und Abklärungen

[1] Disziplinaruntersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation sind, dürfen nur mit Ermächtigung der Geschäftsprüfungsdelegation angehoben oder weitergeführt werden.

[2] Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung des Bundesrates.

[3] Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder der Geschäftsprüfungsdelegation.

[4] Eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

Effets des enquêtes de la délégation des Commissions de gestion sur d'autres procédures ou investigations

[1] Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée ou poursuivie qu'avec l'autorisation de la délégation des Commissions de gestion, si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont visées par une enquête de cette même délégation.

[2] La délégation des Commissions de gestion statue sur l'autorisation après audition du Conseil fédéral.

[3] S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la délégation des Commissions de gestion tranche à la majorité des deux tiers de ses membres.

[4] Une enquête de la délégation des Commissions de gestion n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

Ripercussioni delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione su altri procedimenti o indagini

[1] Inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono oggetto di un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione possono essere avviate o proseguite unicamente con l'autorizzazione di quest'ultima.

[2] La Delegazione delle Commissioni della gestione decide sull'autorizzazione dopo aver sentito il Consiglio federale.

---

chung der Neat (innerhalb des Neat-Perimeters) in Zusammenhang stehen, einschliesslich der Stellungnahmen der Departemente. Sie werden der NAD laufend zur Kenntnisnahme zugestellt. Seit dem 1. Januar 2012 hat die NAD zudem neu das Recht auf Herausgabe von Protokollen der Bundesratssitzungen zu Geschäften, die für die Verwirklichung der Neat innerhalb des Neat-Perimeters relevant sind, falls die Delegation dies verlangen sollte. Die NAD hat von diesem Recht in der Berichtsperiode keinen Gebrauch gemacht» (BBl 2013 6093 f.). Der letzte Satz bezieht sich auf Art. 154 Abs. 2 Bst. a. Die NEAT-Aufsichtsdelegation hätte sich allerdings seit ihrer Entstehung im Jahre 1998 (s. Art. 153 N 9) und nicht erst seit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (die am 1.11.2011 und nicht am 1.1.2012 in Kraft trat) i.V.m. Art. 20 Abs. 3 AtraG auf diese Bestimmung bzw. auf deren Vorgänger (Art. 50 Abs. 7 GVG 1962) stützen können.

[3] Se è controversa la necessità dell'autorizzazione, decide in merito, a maggioranza dei due terzi di tutti i membri, la Delegazione delle Commissioni della gestione.

[4] Un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6
1. Auswirkungen einer Untersuchung durch die GPDel auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 1) 6
2. Anhörung des BR (Abs. 2) 7
3. Vorgehen bei Streitigkeit, ob Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes erforderlich ist (Abs. 3) 8
4. Keine Auswirkungen der Untersuchung durch die GPDel auf gerichtliche Verfahren (Abs. 4) 10

Materialien

Bericht GPDel zur Abgrenzung der Untersuchungen der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen von verwaltungsinternen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen «Südafrika» vom 30.9.2003 (BBl 2004 5225 ff.); Stellungnahme BR zum Bericht zur Abgrenzung der Untersuchungen der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen von verwaltungsinternen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen Südafrika vom 19.12.2003 (BBl 2004 5261 ff.).
03.460 Pa.Iv. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes: Bericht GPK-StR 21.11.2003 (BBl 2004 1469 ff.); Stellungnahme BR 31.3.2004 (BBl 2004 1477 ff.); AmtlBull StR 2004 409 ff; AmtlBull NR 2004 1415 ff; AmtlBull StR 2004 859 f.; AmtlBull NR 2004 2189; AmtlBull StR 2004 947; Änderung ParlG (AS 2005 4793 ff.).
13.004 Jahresbericht 2012 der GPK und der GPDel vom 24.1.2013 (BBl 2013 3513 ff.).
14.004 Jahresbericht 2013 der GPK und der GPDel vom 31.1.2014 (vorläufige Publikation < www.parlament.ch > [7.4.2014]).

Literatur

SÄGESSER, Wirkung der Einsetzung einer PUK auf andere Verfahren, in: Zeitschrift für Strafrecht 2002, H. 3, 225 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 Die GPDel der Eidg. Räte legte in ihrem Bericht vom 30.9.2003 «Zur Abgrenzung der Untersuchungen der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen von verwaltungsinternen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen Südafrika» (BBl 2004 5225 ff.; vgl. auch AmtlBull NR 2004 1415 ff.) die Schwierigkeiten dar, die sich aus den parallel laufenden Verfahren der GPDel, des VBS und der BA zum Thema ergeben hatten:

> «Keine Probleme ergaben sich in Bezug auf das Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft. Diesbezüglich bestand von Anfang an Klarheit darüber, dass dieses der Aufdeckung konkreter Straftaten individueller Personen im Zusammenhang mit möglichen Widerhandlungen gegen das

Kriegsmaterialgesetz und gegen die Güterkontrollgesetzgebung diente […]. Hingegen zeigte sich recht bald, dass die Parallelität eines parlamentarischen Aufsichtsverfahrens mit einer departementsinternen Administrativuntersuchung mit ähnlicher Zielsetzung fast zwangsläufig zu Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen führt» (Bericht GPDel 30.9.2003 [BBl 2004 5226 f.]).

2 Als direkte Folge dieses Berichtes schlug die GPK-StR mit der pa.Iv. *03.460 (Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes)* den neuen Art. 154*a* ParlG vor (Bericht GPK-StR 21.11.2003 [BBl 2004 1469 ff.]). Sie begründete dies wie folgt: «Die Möglichkeit einer Behinderung der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht durch verwaltungsinterne Untersuchungen muss vermieden werden» (BBl 2004 1471). Der Entwurf entsprach zu weiten Teilen der Regelung, wie sie bereits früher für die PUK ins GVG aufgenommen worden war (vgl. Art. 171 N 1 ff.). Der vorgeschlagene Art. 154*a* umfasste drei Absätze: Der erste entsprach weitgehend dem heutigen Abs. 1 und legte fest, dass Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen des Bundes zum Untersuchungsgegenstand der GPDel nur mit Ermächtigung derselben angehoben oder weitergeführt werden dürfen. Abs. 2 regelte, dass eine Untersuchung durch die GPDel keine Auswirkungen auf gerichtliche Verfahren hat, was dem heutigen Abs. 4 entspricht. Nach Abs. 3 des Entwurfes war die Zustimmung aller Mitglieder der GPDel nötig, falls strittig war, ob die Ermächtigung erforderlich sei.

3 In den parlamentarischen Beratungen stellte die GPK-StR den Antrag, den folgenden Absatz in den Entwurf aufzunehmen: «Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung durch den Bundesrat.» Die Kommission wollte damit vorgängig vom BR erfahren, aus welchen Gründen er eine Administrativuntersuchung beginnen oder weiterführen möchte. «Wir erachten es auch als sinnvoll, die anstehenden Probleme in diesem Zusammenhang im gemeinsamen Dialog zu regeln» (AmtlBull StR 2004 409 f.). Dieser Antrag wurde gutgeheissen (AmtlBull StR 2004 410).

4 Wie erwähnt (s. N 2), sah der Entwurf in Abs. 3 vor, dass bei Streitigkeit, ob eine Ermächtigung notwendig sei, *alle* Mitglieder der GPDel zustimmen müssen (Einstimmigkeit). Dies wurde im Verlaufe der Beratungen durch den NR angepasst und die Einstimmigkeit durch die Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit ersetzt. Dadurch sollte verhindert werden, dass ein einzelnes Mitglied der GPDel die Ermächtigung verhindern kann, oder dass Schwierigkeiten entstehen, wenn ein Mitglied nicht anwesend ist (AmtlBull NR 2004 1415).

5 Die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung vom 17.12.2004 von beiden Räten einstimmig angenommen (AmtlBull NR 2004 2189; AmtlBull StR 2004 947).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Auswirkungen einer Untersuchung durch die GPDel auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 1)

6 Gemäss Art. 154*a* Abs. 1 dürfen Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes zu Sachverhalten und Personen, die in den Untersuchungsbereich der GPDel fallen, nur eingeleitet oder weitergeführt werden, wenn die GPDel die zuständigen Behörden dazu ermächtigt. Disziplinaruntersuchungen richten sich gegen Angestellte des Bundes. Die Begriffe der Disziplinaruntersuchung bzw. der Administrativuntersuchung des Bundes sind in Art. 171 N 9 ff. erläutert. Art. 171 ParlG wurde, wie oben dargelegt (N 2), für die PUK geschaffen und war Vorbild für Art. 154*a* ParlG. Der «Ermächtigungsvorbehalt beschränkt sich auf parallel laufende Untersuchungen. Wenn die GPDel ihre Untersu-

chung also abgeschlossen hat, können die Bundesbehörden mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen weiterfahren und brauchen dazu keine Ermächtigung der GPDel» (Bericht GPK-StR 21.11.2003 [BBl 2004 1472]). Dies im Unterschied zur Regelung für die PUK, in welcher nach Art. 171 Abs. 3 ParlG für Verfahren zum Untersuchungsthema der PUK auch nach Abschluss der Arbeiten der PUK eine Ermächtigung nötig ist. Im Jahresbericht 2013 der GPK und der GPDel hat die GPDel erstmals über ihre Erfahrungen mit der Anwendung von Artikel 154*a* ParlG informiert und den Ablauf anhand der formellen Inspektion der GPDel zur Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes geschildert (vgl. Jahresbericht 2013, Ziffer 4.1.2, 60 f., < www.parlament.ch > [7.4.2014]).

2. Anhörung des BR (Abs. 2)

7 Bevor die GPDel über die Ermächtigung nach Abs. 1 entscheidet, hört sie den BR an. Wie in der Entstehungsgeschichte dargelegt (N 3), soll der BR die Gelegenheit haben, seine Gründe für das Einleiten oder Weiterführen einer Disziplinar- oder Administrativuntersuchung darzulegen. Entgegen den Ausführungen der Kommissionsberichterstatterin und der Bundeskanzlerin im Ständerat gibt dies dem BR nicht das Recht, «dass der Bundesrat in speziellen Situationen in der Lage sein muss, personalrechtliche Untersuchungen und Administrativuntersuchungen weiterzuführen» (AmtlBull StR 2004 409 f.). Der BR kann in der Anhörung aber der GPDel die Gründe darlegen, warum er eine personalrechtliche oder Administrativuntersuchung weiterführen möchte.

3. Vorgehen bei Streitigkeit, ob Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes erforderlich ist (Abs. 3)

8 Wenn streitig ist, ob eine Ermächtigung erforderlich ist, so braucht es für die Feststellung der Notwendigkeit einer Ermächtigung die Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder der GPDel. Nach erfolgter Zustimmung ist über die Annahme oder Ablehnung der Ermächtigung mit einfachem Mehr abzustimmen. Bei der formellen Inspektion der GPDel zur Informatiksicherheit des Nachrichtendienstes des Bundes (N 6) waren das VBS und die GPDel sich nicht einig, ob für eine externe Untersuchung, die das Departement nach Ankündigung der Inspektion der GPDel ausgelöst hatte, eine Ermächtigung nach Artikel 154*a* ParlG nötig sei oder nicht. Die GPDel ermächtigte das VBS anschliessend einstimmig, diese externe Untersuchung durchzuführen, und nahm damit «ihr Recht in Anspruch, bei Meinungsverschiedenheiten mit der Exekutive darüber zu entscheiden, ob eine Ermächtigung erforderlich ist» (vgl. Jahresbericht 2013, Ziffer 4.1.2, 61, < www.parlament.ch > [7.4.2014]).[1]

9 Die Gründe für das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs finden sich in der Entstehungsgeschichte (N 4). Dieses Zweidrittelmehr ist problematisch, da nach Art. 159 BV, abgesehen von den dort abschliessend aufgezählten Ausnahmen, in beiden Räten und in der VBVers immer das einfache Mehr entscheidet (vgl. Art. 78 5 ff.). Die SPK-NR hatte in ihrem Bericht zur pa.Iv. *01.401 (Parlamentsgesetz)* das analoge, früher in Art. 47^{quinquies} Abs. 3 GVG 1962 geforderte Zweidrittelmehr für die Erteilung eines Untersuchungsauf-

1 Aufgrund des Wortlauts des Berichts stellt sich die Frage, ob die Abstimmung über die Notwendigkeit der Ermächtigung oder diejenige über die Ermächtigung selbst ein einstimmiges Resultat erbrachte, bzw. ob überhaupt getrennt abgestimmt wurde, wie dies das Gesetz verlangt (was in einem konkreten Anwendungsfall durchaus Folgen haben könnte).

trages an die GPDel ausserhalb ihres ständigen Aufgabenbereichs aus diesem Grund als «verfassungswidrig» bezeichnet und mit Art. 53 Abs. 3 ParlG in ein einfaches Mehr abgeändert (vgl. BBl 2001 3556).

4. Keine Auswirkungen der Untersuchung durch die GPDel auf gerichtliche Verfahren (Abs. 4)

Abs. 4 hat weitgehend den gleichen Wortlaut wie Abs. 2 von Art. 171 ParlG. Eine Untersuchung durch die GPDel hat keine Auswirkungen auf zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie auf Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen. Dieser Absatz, so der Bericht der GPK-StR vom 21.11.2003, «stellt die Unabhängigkeit der Justiz sicher. Die GPDel hat politische Verantwortlichkeiten aufzudecken und institutionelle Mängel aufzuklären. Sie ist weder eine gerichtliche oder gerichtsähnliche Behörde, noch ein polizeiliches Untersuchungsorgan. […] Vor allem bei heiklen Fällen (z.B. organisierte Kriminalität) muss es den Ermittlungsbehörden möglich sein, ohne vorgängige Ermächtigung der GPDel rasch zu handeln, bevor Beweismittel verschwinden oder die absolute Verjährung eintreten könnte» (BBl 2004 1472). **10**

Art. 155

Befragung und Zeugeneinvernahme durch die Delegationen der Aufsichtskommissionen

[1] Vor jeder Befragung ist festzustellen, ob sich eine Person als Auskunftsperson oder als Zeugin oder Zeuge zu äussern hat.

[2] Die förmliche Zeugeneinvernahme wird erst angeordnet, wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt. Jede Person ist zur Ablegung des Zeugnisses verpflichtet.

[3] Eine Person, gegen die sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, darf nur als Auskunftsperson befragt werden.

[4] Zeuginnen und Zeugen sind auf ihre Aussage- und Wahrheitspflicht, Auskunftspersonen auf ihr Recht, die Aussage zu verweigern, aufmerksam zu machen. Vorbehalten bleibt das Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess.

[5] Für die Protokollierung wird die Befragung von Personen auf einem Tonträger aufgenommen. Die Protokolle werden den befragten Personen zur Unterzeichnung vorgelegt.

[6] Für das Verfahren und die Rechte der Betroffenen sind die Artikel 166–171 anwendbar.

Audition par les délégations des commissions de surveillance de témoins ou de personnes appelées à fournir des renseignements

[1] Avant toute audition, les délégations des commissions de surveillance déterminent si la personne concernée est entendue en qualité de témoin ou de personne appelée à fournir des renseignements.

[2] L'audition d'un témoin n'est ordonnée formellement que s'il est établi qu'il n'existe aucun autre moyen de faire toute la lumière sur l'affaire à élucider. L'obligation de témoigner s'étend à toute personne concernée.

[3] Lorsque l'enquête est dirigée uniquement ou essentiellement contre une personne en particulier, celle-ci ne peut être entendue qu'en qualité de personne appelée à fournir des renseignements.

[4] Les témoins sont informés de leur obligation de déposer et de dire la vérité, et les personnes appelées à fournir des renseignements, de leur droit de refuser de déposer. L'art. 42, al. 1, de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 relatif au droit de refuser de témoigner est réservé.

[5] Les dépositions sont enregistrées en vue de l'établissement du procès-verbal. Celui-ci est soumis pour signature à la personne entendue.

[6] La procédure et les droits des personnes concernées sont régis par les art. 166 à 171.

Interrogatori e esame dei testimoni da parte delle delegazioni delle commissioni di vigilanza

[1] Prima di qualsiasi interrogatorio, va accertato se una persona debba essere sentita a titolo di persona informata sui fatti o di testimone.

[2] L'esame formale dei testimoni è ordinato soltanto se una fattispecie non può essere sufficientemente chiarita in altro modo. Ogni persona è tenuta a deporre.

[3] Una persona contro cui è diretta interamente o prevalentemente un'inchiesta può essere interrogata soltanto in veste di persona informata sui fatti.

[4] I testimoni devono essere resi attenti al loro obbligo di deporre e di dire la verità; le persone informate sui fatti, sul loro diritto di non rispondere. È fatto salvo il diritto di non deporre secondo l'articolo 42 capoverso 1 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale.

[5] Gli interrogatori sono registrati su un supporto del suono ai fini della verbalizzazione. I verbali sono presentati per firma alle persone interrogate.

[6] Alla procedura e ai diritti degli interessati sono applicabili gli articoli 166–171.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 1177 ff.); AmtlBull NR 1965 579; Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 269); AmtlBull StR 1966 56 ff., 119 ff., 134, 224 f., 228; AmtlBull NR 1966 1966 303 ff., 357 f., 411 f., 437; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
89.243 Pa.Iv. Bildung einer Delegation: Bericht GPK-StR 12.12.1990 (BBl 1991 I 1034 ff.); Änderung GVG 13.12.1991 (AS 1992 641).
90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BBl 1995 I 1120 ff.); Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE PG 31.1.2000; Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3606); AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Die Bestimmungen über die Befragung und die Zeugeneinvernahme des Art. 155 wurden – mit Ausnahme von Abs. 4 Satz 1 und Abs. 6 – 1966 im Rahmen der gesetzlichen Regelung der PUK (zur Entstehungsgeschichte vgl. Art. 163 N 1 ff.) im GVG eingefügt (Art. 58 Abs. 3, Art. 60 Abs. 1–5, Art. 61 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1.7.1966 [AS 1966 1325 ff.]). Die GPK waren nach der «Mirage-Affäre» von den Räten beauftragt worden, Gesetzesvorschläge zum Ausbau der Verwaltungskontrolle auszuarbeiten. Die von der GPK-StR als Zweitkommission eingebrachten Entwürfe (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 269]; Art. 54^{quinquies} Abs. 3, Art. 54^{septies}, Art. 54^{octies} Abs. 1) wurden in den parlamentarischen Beratungen unverändert übernommen (AmtlBull StR 1966 56 ff., 119 ff., 134, 224 f. 228; AmtlBull NR 1966 303 ff., 357 f., 411 f., 437). **1**

Das Recht, Personen als Zeugen einzuvernehmen, galt nur für die PUK, nicht aber für die 1966 bereits bestehende FinDel; 1991 wurde es aber auch der neu eingeführten GPDel (zur Entstehungsgeschichte vgl. Art. 53 N 1 ff.; Art. 153 N 5 ff.) zugestanden (Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 13.12.1991 [AS 1992 641])[1]. 1997 wurde im Rahmen der Verbesserung des Rechtsschutzes der Betroffenen im PUK-Verfahren ins GVG eingefügt, dass auch Auskunftspersonen auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen sind (Art. 60 Abs. 1bis GVG i.d.F. vom 10.10.1997 [AS 1998 646]). **2**

Im ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.) erfuhren die Aufsichtsdelegationen generell eine Aufwertung: Die PUK sollte nur bei Vorkommnissen von grosser politischer Tragweite eingesetzt werden; die Aufsichtsdelegationen sollten für alle übrigen Fälle zuständig sein (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3606]). Entsprechend wurden die Bestimmungen über die Befragung und die Zeugeneinvernahme gesetzessystematisch aus den PUK-Bestimmungen (Art. 163 ff. ParlG) herausgelöst und in das Kapitel «Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat» integriert. Sie wurden damit für alle Aufsichtsdelegationen gültig, also neu auch für die FinDel (Art. 51 ParlG) und die NAD (Art. 20 AtraG). Die Fassung von Art. 150 des VE PG 31.1.2000 wurde in den Beratungen in den SPK und in den Räten unverändert übernommen und gab zu keinen Diskussionen Anlass (Prot. SPK-NR 14.9.2000, 45; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 33; AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224). **3**

Gegenüber der letzten Fassung des GVG enthält Art. 155 zwei materielle Ergänzungen und eine Änderung: Abs 4 Satz 1a hält fest, dass Zeuginnen und Zeugen auf ihre Aussage- und Wahrheitspflicht aufmerksam zu machen sind. Während das GVG die PUK-Artikel nur für das Verfahren als für die GPDel «sinngemäss anwendbar» erklärte (vgl. Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG), sind sie gemäss der Verweisnorm in Abs. 6 nun «für das Verfahren und die Rechte der Betroffenen […] anwendbar». Abs. 5 verzichtet auf die umständliche Protokollierungsform von Zeugenaussagen gemäss Art. 7 BZP und schreibt stattdessen für alle Befragungen vor, dass sie für die Protokollierung auf einem Tonträger aufgenommen werden. Zu diesen Änderungen sind den Materialien keine Erklärungen zu entnehmen. **4**

1 Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG verwies für das Verfahren der Zeugeneinvernahme auf die Bestimmungen der PUK.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Alle drei bisher eingesetzten PUK, für welche die Vorgängerbestimmung von Art. 155 geschaffen wurde (zur Entstehungsgeschichte vgl. oben N 1 ff.), arbeiteten noch nach den Bestimmungen des GVG. Die PUK EJPD *(89.006 Vorkommnisse im EJPD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen)* befragte 53 Beamte und ehemalige Beamte als Auskunftspersonen, in seltenen Fällen als Zeugen, sowie 54 Privatpersonen, meistens als Auskunftspersonen, seltener als Zeugen (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1990 I 660 und 664]). Die PUK EMD *(90.022 Vorkommnisse im EMD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen)* dagegen beschloss, die einzuvernehmenden Personen soweit als möglich als Zeugen zu befragen. Zweck dabei war die Wahrheitsfindung und die Feststellung von Verantwortlichkeiten und institutionellen Mängeln, nicht aber die Verfolgung von Einzelpersonen (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/11]). Die PUK PKB *(95.067 Pensionskasse des Bundes. Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommissionen)* wiederum entschied, «alle Personen als Auskunftspersonen anzuhören und auf eine formelle Zeugenbefragung zu verzichten, es sei denn, jemand hätte sich geweigert, vor der Kommission auszusagen, was jedoch nie der Fall gewesen ist.» In zwei Fällen habe die Kommission auf die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme hinweisen müssen, weil zwei Personen sich anfänglich nicht willens gezeigt hätten, alles zu sagen, was sie wussten (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 187]).

6 Das Instrument der Zeugeneinvernahme wurde bisher von keiner Aufsichtsdelegation angewendet. In einem Fall einer nicht aussagewilligen Person drohte die GPDel mit dem Mittel der Zeugeneinvernahme, was dazu führte, dass die Person zur Aussage bereit war und die GPDel auf eine Zeugeneinvernahme verzichtete.[2] Das Recht, notfalls Personen im Dienst des Bundes und Private als Zeugen einzuvernehmen, bleibt somit – zumindest seit der PUK EMD 1990 – v.a. ein präventives Druckmittel, das Auskunftspersonen vor einer Delegation oder einer PUK dazu anhält, wahrheitsgemäss auszusagen.[3] Die befragten Personen sind i.d.R. Personen im Dienst des Bundes und nur ausnahmsweise Dritte oder Privatpersonen.[4] Den Bundesbediensteten kommt aber ohnehin die gesetzliche Pflicht zu, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Art. 156 N 5 ff.). Bei Verletzung dieser Pflicht können ihnen personalrechtliche bzw. disziplinarrechtliche Sanktionen drohen. Der Zeugeneinvernahme kommt somit v.a. bei der Befragung von Privatpersonen Bedeutung zu.

7 Art. 155 geht – entsprechend seiner Entstehungsgeschichte (vgl. oben N 1 ff.) – grundsätzlich von einer PUK-Situation aus, d.h. von einer formellen, vertieften Untersuchung eines politisch bedeutsamen Sachverhalts. In der Praxis der Aufsichtsdelegationen stellt diese Situation die Ausnahme dar und kommt am ehesten bei formellen Untersuchungen der GPDel in Betracht. Für die Praxis der FinDel und der NAD war die Bestimmung bisher denn auch von geringer Bedeutung. Die GPDel wendet die Bestimmungen des Art. 155, welche die Befragung von Personen als Auskunftspersonen betreffen (Abs. 1, Abs. 4 Satz 1b, Abs. 5 Satz 2, und das Verfahren vor der PUK, auf das Abs. 6 integral verweist), nur im Rahmen von formell eröffneten Untersuchungen an, über deren Ergebnisse

2 Nach Angaben des Sekretariates der GPDel.

3 Die PUK PKB war der Meinung, eine formelle Zeugnispflicht führe mit der latenten Gefahr, wegen unrichtiger Aussage straf- oder disziplinarrechtlich verfolgt werden zu können, zu einer tendenziell grösseren Zurückhaltung bei den Aussagen (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 187]).

4 Die PUK EJPD kann diesbezüglich als Sonderfall gesehen werden (s. oben N 5).

sie Berichte erstellt, nicht aber im Rahmen ihrer laufenden und wiederkehrenden Kontrollen des Nachrichtendienstes und anderer Dienststellen, die Aufgaben im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit wahrnehmen.

8 In der Praxis weisen einige Bestimmungen von Art. 155 Auslegungsprobleme und Unklarheiten auf. So sind etwa nach Abs. 4 Satz 1b Auskunftspersonen auf ihr Recht, die Aussage zu verweigern, aufmerksam zu machen, obwohl für Personen im Dienst des Bundes gilt, dass sie verpflichtet sind, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und diese nur dann verweigern dürfen, wenn sie sich selber oder die in Art. 42 Abs. 1 Bst. a BZP bezeichneten nahen Angehörigen einer Strafverfolgung aussetzen (Art. 156 N 6). Geht die Bestimmung als *lex specialis* den Bestimmungen von Art. 156 Abs. 1 und 2 ParlG, die für alle Kommissionen gelten, vor oder ist sie nur auf Personen anwendbar, die nicht im Dienst des Bundes stehen? Wortlaut und Gesetzessystematik sprechen dafür, dass Abs. 4 Satz 1b Art. 156 ParlG Abs. 1 vorgeht, aber aus den Materialien ist ersichtlich, dass Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. von 10. 10. 1997 (AS 1998 646 ff.; heute Art. 156 Abs. 1 ParlG) weiterhin gelten sollte (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 (BBl 1995 I 1120 ff., 1126). Somit ist die Bestimmung nur auf Personen anwendbar, die nicht im Dienst des Bundes stehen oder gestanden haben. Unklar bleibt, ob ihr Auskunftsverweigerungsrecht weiter geht als jenes von Auskunftspersonen, die vor einer GPK aussagen, welche die Auskunft nur dann verweigern dürfen, wenn sie sich selber oder nahe Angehörige einer Strafverfolgung aussetzen müssten (Art. 153 Abs. 2 Satz 3 ParlG). Als lex specialis müsste sie vorgehen, was zur Folge hat, dass die Wahrheitsfindung für eine Aufsichtsdelegation oder eine PUK im Vergleich zu den GPK erschwert ist, insb. in den Fällen, in denen sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend gegen eine solche Person richtet, da sie dann nicht als Zeuge einvernommen werden könnte (Art. 155 Abs. 3).

9 Eine offene Frage ist im Weiteren, ob die integrale Verweisung für das Verfahren und die *Rechte* der Betroffen auf die Art. 166–171 ParlG (Art. 155 Abs. 5) bedeutet, dass die besonderen *Pflichten* der Betroffenen im Verfahren vor den Aufsichtskommissionen nicht gelten, etwa die speziellen Schweigepflichten nach Art. 169 ParlG. Fraglich erscheint sodann, ob die Verweisnorm in Bezug auf die speziellen Strafbarkeitsbestimmungen von Art. 170 ParlG dem Legalitätsprinzip genügt. Diese können jedenfalls weder als reine Verfahrensnormen noch als Rechte der Betroffenen gelten.[5]

Art. 156

Stellung von Personen im Dienst des Bundes

[1] Personen im Dienst des Bundes sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen.

[2] Das Recht zur Zeugnisverweigerung nach Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

5 Einige Schwierigkeiten der Anwendbarkeit von Art. 166–171 ParlG für die GPDel entstehen dadurch, dass sie sich eng an den Strafprozess anlehnen (so ausdrücklich der Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1125 ff.]), während die Oberaufsicht andere Ziele verfolgt als die Strafverfolgung und entsprechend angepassten Regeln folgen sollte. De lege ferenda wäre es wünschenswert, die Regeln der PUK und der Aufsichtsdelegationen von Grund auf neu zu ordnen und die Bestimmungen der Aufsichtsdelegationen besser auf jene der Aufsichtskommissionen abzustimmen.

[3] Personen im Dienst des Bundes darf auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Kommission keinerlei Nachteil erwachsen. Infolge von Aussagen gegenüber einer Kommission darf gegen sie nur nach Anhörung der betreffenden Kommission ein Verfahren eröffnet werden.

[4] Personen im Dienste des Bundes nach diesem Gesetz sind das Bundespersonal sowie Personen, die unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Die Art der Beziehung zum Bund ist nicht massgebend.

Statut des personnes au service de la Confédération

[1] Toute personne au service de la Confédération est tenue de donner des renseignements complets et véridiques et de donner toutes les références aux documents utiles.

[2] L'art. 42, al. 1, de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 relatif au droit de refuser de témoigner est applicable par analogie.

[3] Il est interdit de faire subir un quelconque préjudice à une personne au service de la Confédération en raison d'une déposition véridique qu'elle a faite devant une commission. Celle-ci est entendue avant qu'une procédure soit engagée contre la personne concernée en raison d'une telle déposition.

[4] Les personnes au service de la Confédération sont, au sens de la présente loi, le personnel de la Confédération et les personnes qui sont chargées directement de tâches de droit public pour le compte de la Confédération. La nature du rapport de travail n'est pas déterminante.

Statuto delle persone al servizio della Confederazione

[1] Le persone al servizio della Confederazione sono tenute a dare qualsiasi informazione in maniera veridica e completa, nonché a indicare qualsiasi documento utile.

[2] È applicabile per analogia il diritto di non deporre secondo l'articolo 42 capoverso 1 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale.

[3] Alle persone al servizio della Confederazione non può derivare alcun pregiudizio da quanto abbiano veridicamente dichiarato a una commissione. Possono essere oggetto di un procedimento in seguito alle dichiarazioni da loro fatte a una commissione soltanto previo parere della commissione medesima.

[4] Sono persone al servizio della Confederazione a tenore della presente legge il personale federale nonché le persone direttamente incaricate di compiti federali di diritto pubblico. Il rapporto di impiego non è determinante.

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1208); Stelungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff., insb. 1048); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 236); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1159 f.); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff., insb. 342 ff.); AmtlBull NR 1983 101 ff.; AmtlBull StR 1983 491; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).
90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BBl 1995 I 1120 ff., insb. 1128); Stellungnahme BR 26.4.1995 (BBl 1995 III 367 ff.); Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 31.8.2000, 45 f.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467, 3606 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Inhaltsübersicht

Note
I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

I. Entstehungsgeschichte

1 Der spätere Art. 156 geht zurück auf die Änderung des GVG vom 1.7.1966 unter dem Titel «Ausbau der Verwaltungskontrolle», welche als Folge der «Mirage-Affäre» ausgearbeitet worden war (vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 2 ff.). Eine ausdrückliche Verpflichtung von befragten Beamten zur wahrheitsgemässen Aussage wurde damals zwar allein für Aussagen vor einer PUK im Gesetz festgeschrieben (Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966). In Art. 47^{quinquies} Abs. 4 letzter Satz i.V.m. Art. 61 GVG wurde aber für den Geltungsbereich aller Kommissionen festgehalten, dass den Beamten «aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen keinerlei Nachteil erwachsen» darf. Die GPK-NR hatte diese Bestimmung für Aussagen vor einer PUK vorgeschlagen, ohne sie weiter zu begründen (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1208]). Der BR hatte in seiner Stellungnahme vom 27.8.1965 vergeblich die Streichung der Bestimmung beantragt: Sie «beinhaltet eine Selbstverständlichkeit und bekundet ein gewisses Misstrauen. Da sie überdies ohne rechtliche Folgen bliebe, eignet sie sich kaum zur Aufnahme ins Gesetz» (BBl 1965 II 1048). Die GPK-StR verschob die Bestimmung in der Folge in den für alle Kommissionen geltenden Art. 47bis GVG 1962 und wies in ihrem Bericht vom 12.2.1966 darauf hin, dass auch die Kommissionen Adressaten dieser Bestimmung sind: Sie seien verpflichtet, die Beamten in der Weise zu schützen, dass z.B. nicht Äusserungen an die Öffentlichkeit getragen werden, «wodurch den Beamten schwere Schäden und Nachteile in ihrem Ansehen und in ihrer Ehre erwachsen könnten» (BBl 1966 I 236). In den Räten gab die Bestimmung zu keinen Diskussionen Anlass.

2 Die Kommission des NR, die mit Bericht vom 10.11.1981 verschiedene Vorschläge für eine Parlamentsreform unterbreitete, wollte einen Schritt weitergehen und beantragte eine Ergänzung des GVG 1962, wonach ein Verfahren gegen Beamte wegen Aussagen vor einer Kommission *nur mit deren Zustimmung* eröffnet werden darf. Die Kommission verwies auf Erfahrungen der GPK, wonach die bisherige «Vorschrift möglicherweise keinen Schutz gegen die strafrechtliche Verfolgung des Beamten wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses biete» (BBl 1982 I 1159 f.). Die Beamten hätten mit der neuen Bestimmung Immunität erhalten. Der BR empfand diesen Vorschlag als «Misstrauenskundgebung» und insistierte auf seiner «Stellung als Spitze der Verwaltungshierarchie» (BBl 1982 II 342 ff.). Der NR und später auch der StR stimmten darauf einem neuen, abgeschwächten Antrag der Kommission zu, der nur noch die vorgängige Anhörung der Kommission vor Eröffnung eines Verfahrens vorschrieb (AmtlBull NR 1983 101 ff.; AmtlBull StR 1983 491).[1]

1 Der Entscheid fiel im NR nach einer vehementen Grundsatzdebatte. Opponenten waren einerseits BR Rudolf Friedrich, andererseits Staatsrechtsprofessor und NR Richard Bäumlin (SP/BE) sowie NR Alfons Müller-Marzohl (CVP/LU), die sich für den ursprünglichen Antrag der Kommission aussprachen. NR Müller-Marzohl wies auf das Bsp. eines Majors aus dem Nachrichtendienst der Armee hin, der wegen Aussagen vor der GPK entgegen erteilter Zusicherungen von der Militärjustiz verfolgt worden sei (AmtlBull NR 1983 103).

3 Mit der Änderung des GVG vom 10.10.1997 wurde das Verhältnis zwischen der Auskunftspflicht der von einer PUK oder der GPDel befragten Personen im Dienst des Bundes (Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966; anwendbar auch für die GPDel gemäss Verweis in Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 13.12.1991) und ihrem Recht zur Aussageverweigerung geklärt, indem Letzteres in Art. 60 Abs. 1bis GVG ausdrücklich festgehalten wurde (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1128]; Änderung GVG 10.10.1997 [AS 1998 646 f.]).

4 Mit dem ParlG wurde die Verpflichtung der Personen im Dienst des Bundes zur Auskunftserteilung (Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966; neu Art. 156 Abs. 1) und das damit verbundene Recht zur Aussageverweigerung (Art. 60 Abs. 1bis GVG i.d.F. vom 10.10.1997; neu Art. 156 Abs. 2) aus den Bestimmungen über die PUK zu den Bestimmungen über den «Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat» (neu 2. Kap. des 7. Titels ParlG) verschoben, womit der Geltungsbereich erweitert wurde. Mit Art. 156 Abs. 3 wurde Art. 47bis Abs. 5 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 unverändert übernommen; Art. 156 Abs. 4 führte Art. 47bis Abs. 4 GVG i.d.F. vom 1.7.1966 weiter. Art. 156 gab weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.[2]

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Die Pflicht für Personen im Dienst des Bundes, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Abs. 1), gilt grundsätzlich gegenüber allen Kommissionen. Eine besondere Bedeutung kommt Abs. 1 jedoch im Verfahren der Aufsichtskommissionen, insb. der GPK zu, die zur Wahrnehmung der Oberaufsicht auf umfassende Informationen aus der Verwaltung angewiesen sind, auch wenn diese mitunter für Vorgesetzte von angehörten Bundesbediensteten belastend sein können. Diese Pflicht der Bundesbediensteten gegenüber den Aufsichtskommissionen, den Delegationen und der PUK besteht für Sachverhalte, die sich auf ihren Dienst beziehen, auch noch nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst des Bundes (Art. 153 Abs. 2 Satz 2; s. N 27). Die Pflicht zur wahrheitsgemässen Auskunftserteilung entspricht der Stellung einer Privatperson bei der Zeugeneinvernahme. Mit einer Befragung einer Person im Dienst des Bundes können somit die gleichen Resultate wie bei einer Zeugeneinvernahme erzielt werden, weshalb sich eine Zeugeneinvernahme erübrigt (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3606 f.]).

6 Nach Abs. 2 können Personen im Dienst des Bundes das Zeugnisverweigerungsrecht gemäss Art. 42 Abs. 1 Bst. a BZP sinngemäss geltend machen. Danach können sie eine Auskunft verweigern, wenn sie sich selber oder nahe Angehörige einer Strafverfolgung aussetzen würden. Sie können aber nicht geltend machen, dass sie einem Amtsgeheimnis oder einem militärischen Geheimnis unterstehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3606]).

7 Weil die Pflicht gemäss Abs. 1 Personen im Dienst des Bundes in einen Loyalitätskonflikt gegenüber ihren Vorgesetzten führen kann, darf ihnen nach Abs. 3 Satz 1 auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Kommission keinerlei Nachteil erwachsen. Infolge von Aussagen, die einen Vorgesetzten belasten oder auf mangelhafte Leistungen einer Dienststelle schliessen lassen, sind mehr oder weniger offensichtliche

2 Abgesehen von rechtlichen Präzisierungen in der SPK-NR (Prot. SPK-NR 31.8.2000, 45 f.) betr. das Aussageverweigerungsrecht von Auskunftspersonen und die Definition des Kreises der «Personen im Dienst des Bundes».

Nachteile bis hin zu ungerechtfertigten Entlassungen denkbar. Der Nachweis solcher Nachteile ist in der Praxis schwierig. Zudem verfügen die Aufsichtskommissionen über keine Sanktionsmöglichkeit, wenn eine vorgesetzte Stelle eine Person im Dienst des Bundes wegen Aussagen in einer Anhörung oder der Herausgabe von Unterlagen benachteiligt. Die Bestimmung ist somit nicht durchsetzbar und eher deklaratorischer Natur. De lege ferenda wäre wünschenswert, dass die 1981 gescheiterte Forderung (s. oben N 2) wieder aufgegriffen würde, wonach ein Verfahren gegen angehörte Personen im Dienst des Bundes wegen ihren Aussagen vor einer Kommission nur *mit deren Zustimmung* eröffnet werden darf. Zum Schutz der angehörten Personen ist es unerlässlich, dass die Vertraulichkeit der Verhandlungen und Prot. gewahrt bleibt. Es ist ständige Praxis der GPK, die durch die Rechtsprechung des BStGer gestützt wird (Entscheide BB.2005.19 und BB 2006.18), anderen Behörden und Amtsstellen keine Einsicht in ihre Prot. zu gewähren (Oberholzer, Informationsrechte und Untersuchungsgeheimnis der GPK, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 13, <www. parlament.ch> [31.1.2014]). Die GPK stellen den angehörten Personen im Dienst des Bundes direkt und persönlich einen Protokollauszug zu, der die Beratungen betrifft, bei denen sie anwesend waren. Ihre Vorgesetzten haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme (GPK, Weisungen über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen, 18.5.2004, Ziff. 4 Bst. b, Ziff. 5 und Ziff. 7, <www.parlament.ch> [31.1.2014]; zur Gewährung der Einsichtnahme in Prot. der GPK vgl. Art. 153 N 36 ff.).

8 Als Schutzmassnahme sieht Satz 2 von Abs. 3 zumindest vor, dass gegen Personen im Dienst des Bundes infolge von Aussagen gegenüber einer Kommission nur nach Anhörung der betreffenden Kommission ein Verfahren eröffnet werden darf. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Personen im Dienst des Bundes vor den Aufsichtskommissionen und -delegationen über allfällige Missstände aussagen können, ohne ein Disziplinarverfahren oder ein auf sie abzielendes bzw. sie potentiell schädigendes Aufsichts- oder Administrativverfahren gewärtigen zu müssen.[3]

Art. 157

Stellungnahme der betroffenen Behörde

Die betroffene Behörde erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, bevor eine Aufsichtskommission oder ihre Delegation über Mängel in der Geschäftsführung oder in der Führung des Finanzhaushaltes Bericht erstattet.

Avis de l'autorité concernée

L'autorité concernée a le droit de s'exprimer avant qu'une commission de surveillance ou sa délégation rende compte aux conseils de dysfonctionnements dans sa gestion des affaires ou dans sa gestion financière.

3 In ihrer oberaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24.6.2008 rügte die GPK-NR die I. Beschwerdekammer des BStGer, sie habe als fachliche Aufsichtsbehörde über die BA die gesetzliche Pflicht missachtet, vor der Eröffnung des vom damaligen EJPD-Vorsteher angeregten Aufsichtsverfahrens die GPK-NR gemäss Art. 156 Abs. 3 anzuhören. Dabei sei unerheblich, dass es sich lediglich um ein Aufsichtsverfahren und nicht um ein Disziplinar- oder Strafverfahren gehandelt habe. Entscheidend sei, dass das Verfahren geeignet war, die Vertreter der BA, die eine Informationspflicht gegenüber der GPK-NR hatten, zu benachteiligen. Der Entscheid der I. Beschwerdekammer hatte zu einer privaten Strafklage gegen die Vertreter der BA geführt (GPK-NR, Oberaufsichtsrechtliche Feststellung zum Aufsichtsentscheid der I. Beschwerdekammer des BStGer vom 18.12.2007 (AU.2007.1_A), 24.6.2008, <www.parlament.ch> [31.1.2014]).

Parere dell'autorità interessata

All'autorità interessata è data la possibilità di esprimersi prima che una commissione di vigilanza o una sua delegazione riferisca su lacune nella gestione generale o finanziaria.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE PG 31.1.2000; Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3607); AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 230, 239; AmtlBull NR 2011 1130, 1137; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1 Vor dem ParlG war es bereits ständige Praxis der GPK und der GPDel, Berichte über vertiefte Untersuchungen (Inspektionen) vor deren Veröffentlichung dem BR oder dem BGer zur Stellungnahme zuzustellen. Mit Art. 157 wurde diese Praxis festgeschrieben und gleichzeitig auf die Oberaufsicht im Bereich des Finanzhaushaltes ausgedehnt.[1] Gemäss dem Bericht der SPK-NR lag dieser Praxis die Auffassung zu Grunde, dass Oberaufsicht auf einem Dialog zwischen beaufsichtigender und beaufsichtigter Behörde basiere. Dieser Anspruch auf «rechtliches Gehör» sollte im ParlG für den gesamten Bereich der Oberaufsicht verankert werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]). Der Wortlaut des VE vom 31.1.2000 blieb unverändert und gab in den Beratungen zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 Die GPK stellen die Berichtsentwürfe ihrer Subkommissionen oder Arbeitsgruppen vor ihrer Verabschiedung in den Plenarkommissionen den «betroffenen Behörden» zur Stellungnahme zu. Darunter ist die jeweils oberste Behörde, die für den untersuchten Verwaltungs- bzw. Politikbereich verantwortlich ist, zu verstehen. Dies ist in den meisten Fällen der BR;[2] es kann aber auch das BGer sein bei Untersuchungen, die das BGer

1 Ein gesetzliches Recht auf Stellungnahme gab es vor dem ParlG nur im Verfahren der GPDel und der PUK seit der Änderung des GVG vom 10.10.1997 (AS 1998 646 ff., insb. 648). Dieses Recht galt allerdings nicht generell für die betroffene Behörde, sondern nur für Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden. Ihre Stellungnahme muss bis heute im Bericht sinngemäss wiedergegeben werden (Art. 63 Abs. 4 und 5 GVG 1962 i.d.F. vom 10.10.1997; heute Art. 168 Abs. 5–6 ParlG; vgl. Art. 168 N 17 f.).

2 Die Praxis der GPK gegenüber dem BR besteht mindestens seit 1995. Bsp.: Bericht GPK-StR 25.9.1995: Planung und Ausarbeitung des Konzeptes BAHN 2000 (Periode 1983 bis 1987) (BBl 1996 I 1209 ff.).

selbst[3] oder ein seiner Aufsicht unterstehendes erstinstanzliches eidg. Gericht (BStGer,[4] BVGer und BPatGer) betreffen, oder die AB-BA, wenn sie selbst oder die BA betroffen ist. Wenn ausgelagerte Einheiten der Bundesverwaltung oder Behörden mit besonderem Unabhängigkeitsstatus betroffen sind, werden zusätzlich zu ihrer Aufsichtsbehörde auch sie zur Stellungnahme eingeladen;[5] dasselbe gilt für Kantonsregierungen, wenn die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone Untersuchungsgegenstand ist.[6]

3 Die GPK geben in Anlehnung an die Bestimmungen für die GPDel und die PUK (Art. 168 Abs. 5–6 ParlG; vgl. Art. 168 N 17 f.; vgl. oben FN 1) Personen, die von einer Untersuchung direkt betroffen sind, Gelegenheit zur Stellungnahme zum Berichtsentwurf. Dies war z.B. der Fall beim ehemaligen Bundesanwalt, beim ehemaligen SNB-Präsidenten oder bei einem betroffenen Bundesrichter.[7]

4 Die «betroffenen Behörden» werden jeweils gebeten, dazu Stellung zu nehmen, ob der Berichtsentwurf formelle oder materielle Fehler aufweist, die korrigiert werden müssen, und ob er vertrauliche Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden sollten.[8] Ziel dieser Vernehmlassung ist einerseits eine Faktenkontrolle und andererseits die Vermeidung von Geheimnisverletzungen[9]. Dem BR geht dieses Konsultationsrecht zu wenig weit. Im Rahmen der Behandlung der pa.Iv. *10.404 (Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen)* beantragte er, Art. 157 in dem Sinn zu ergänzen, dass die Aufsichtskommission in ihrem Bericht die Stellungnahme der betroffenen Behörde ausweisen und die Nichtberücksichtigung begründen muss (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1848]). Im StR wurden diese Anträge mit zwei Gegenstimmen abgelehnt, im NR mit einer Gegenstimme. Die Sprecher der GPK hielten dem BR entgegen, dass es

3 Bsp.: Mit der Inspektion zur parlamentarischen Oberaufsicht über die eidg. Gerichte führte erstmals eine GPK eine formelle Evaluation am BGer durch (Bericht GPK-StR 28.6.2002: Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte [BBl 2002 7625 ff.]). Der Berichtsentwurf wurde dem BGer und dem EVG zur Stellungnahme zugestellt. Sie sollten insb. prüfen, ob der Entwurf formelle oder materielle Fehler enthält (Brief Subkommission EJPD/Gerichte der GPK-StR, 12.6.2002).

4 Z.B. Bericht GPK-NR/StR 22.1.2010: Umstände des Rücktritts eines eidg. Untersuchungsrichters (BBl 2010 3899 ff.).

5 Z.B. die FINMA und die SNB beim Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff.) oder die BA beim Bericht GPK-NR 5.9.2007: Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (BBl 2008 1979 ff.).

6 Z.B. Bericht GPK-NR 24.8.2005: Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BBl 2006 2579 ff.).

7 Bericht GPK-NR 5.9.2007: Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (BBl 2008 1979 ff.); Bericht GPK-NR/StR 15.3.2013: Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension (BBl 2013 5627 ff.); Bericht GPK-NR/StR 6.10.2003: Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht (BBl 2004 5647 ff.)

8 Bereits beim Bericht Bahn 2000 (Bericht GPK-StR: Planung und Ausarbeitung des Konzeptes BAHN 2000 [Periode 1983–1987] vom 25.9.1995 [BBl 1996 I 1209 ff.]) wurde der Vorsteher des UVEK gemäss dieser Praxis eingeladen, zu den zwei genannten Fragen Stellung zu nehmen (Schreiben der Arbeitsgruppe «Bahn 2000» vom 21.8.1995).

9 Die Aufsichtskommissionen sind befugt, auch Informationen zu veröffentlichen, die der BR vertraulich halten will (vgl. Art. 158 N 6); dabei müssen sie alle bestehenden Geheimhaltungsinteressen gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Information abwägen (vgl. Oberholzer, Informationsrechte und Untersuchungsgeheimnis der GPK, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 7, www.parlament.ch [31.1.2014]). Diese Abwägung setzt voraus, dass die Aufsichtskommissionen die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen kennen.

eine unzulässige Restriktion des verfassungsmässigen Auftrags der GPK wäre, wenn diese verpflichtet würde, die Stellungnahme des BR bereits in ihren Bericht einzubeziehen. Der BR könne nach der Veröffentlichung offiziell Stellung nehmen und seine Stellungnahme ebenfalls veröffentlichen (s. Art. 158 N 6). Der BR habe somit genügend Möglichkeiten, seine Sicht einzubringen (AmtlBull StR 2011 239; AmtlBull NR 2011 1137).

5 In seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK-NR/StR zum Rücktritt des SNB-Präsidenten vom 15.3.2013 (BBl 2013 5627 ff.) kritisierte der BR, dass er im Rahmen der Praxis der GPK vor der Berichtspublikation nur eine Sachverhaltskontrolle vornehmen, nicht aber seine Sicht der Dinge einbringen könne. So entstehe in der Öffentlichkeit der Eindruck, der BR habe der Kritik nichts entgegen zu setzen. Die Handhabung von Art. 157 durch die GPK sei zu überdenken (Stellungnahme BR 22.5.2013 [BBl 2013 5725]). Die GPK beschlossen hierauf, an den Grundsätzen der bisherigen Praxis festzuhalten, jedoch im Rahmen des Möglichen die Fristen für die Konsultationsantwort des BR zu verlängern und bei politisch bedeutsamen Inspektionen jeweils zu prüfen, ob dem BR die Möglichkeit zu geben sei, seine Stellungnahme vor dem Beschluss über den Bericht persönlich vor der Kommission zu erläutern (Schreiben GPK-NR/StR an den BR 31.1.2014 [BBl 2014 3417 ff.]).

6 Die Stellungnahmen der betroffenen Behörden gemäss Art. 157 sind Akten der Aufsichtskommissionen und somit vertraulich. Über eine allfällige Veröffentlichung entscheidet die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Aufsichtskommission (Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 8 ParlVV). Die «betroffenen Behörden» veröffentlichen i.d.R. ihre Stellungnahmen gemäss Art. 157 nicht.[10]

Art. 158

Empfehlung an die verantwortliche Behörde

[1] Eine Aufsichtskommission oder -delegation kann im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten.

[2] Diese Behörde informiert die Aufsichtskommission oder -delegation über die Umsetzung der Empfehlung.

[3] Die Empfehlung und die Stellungnahme der verantwortlichen Behörde werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

Recommandations aux autorités responsables

[1] Les commissions de surveillance et leurs délégations peuvent adresser aux autorités responsables des recommandations touchant le domaine dans lequel elles exercent leurs attributions en matière de haute surveillance.

[2] Ces autorités informent les commissions de surveillance et leurs délégations de la suite donnée à ces recommandations.

[3] Les recommandations des commissions de surveillance et leurs délégations et les avis des autorités politiques responsables sont publiés pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose.

10 Eine Ausnahme bildete etwa die Stellungnahme des EJPD zum Berichtsentwurf der Subkommission EJPD/BK der GPK-NR vom 3.8.2007 (Medienmitteilung EJPD 29.11.2007, www.ejpd.admin.ch [31.1.2014] zum Bericht GPK-NR: Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes vom 5.9.2007 (BBl 2008 1979 ff.).

Raccomandazione all'autorità responsabile

[1] Nell'ambito dell'alta vigilanza, una commissione di vigilanza o una sua delegazione può rivolgere raccomandazioni all'autorità responsabile.

[2] L'autorità responsabile informa la commissione di vigilanza o la sua delegazione sulla realizzazione di tali raccomandazioni.

[3] Le raccomandazioni medesime e i pareri dell'autorità responsabile vengono pubblicati se non vi si oppongono interessi degni di protezione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 3

Materialien

89.243 Pa.Iv. Bildung einer Delegation: AmtlBull NR 1991 1550; Zusatzbericht Kommission-NR 21.11.1991 (BBl 1992 VI 487 ff.); Änderung GVG 8.10.1993 (AS 1994 360 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3607); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5455 f.); AmtlBull NR 2001 1372; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Mastronardi, Art. 169, in: St. Galler Kommentar, 2486 ff. (zit. Mastronardi, Art. 169); Mastronardi, Zur Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund, in: Parlamentsdienste, Parlament, 351 ff. (zit. Mastronardi, Wirksamkeit).

I. Entstehungsgeschichte

1 Die Empfehlung an den BR als Instrument der GPK wurde mit der Änderung des GVG vom 8.10.1993 (AS 1994 360 ff.) in das Gesetz aufgenommen (Art. 47ter Abs. 3 GVG), gehörte aber schon vorher zur Praxis der GPK. Die GPK-NR stellte den Antrag, es solle erklärt werden, dass es bei den «Beschlüssen» der GPK (Art. 47ter Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966 [AS 1966 1325 ff., 1327]) «um die Empfehlungen an den Bundesrat sowie um die Berichte und Anträge an das Ratsplenum» gehe (AmtlBull NR 1991 1550).

2 Im ParlG wurde die Empfehlung als Instrument, das im ganzen Bereich der Oberaufsicht – also auch bei der Finanzaufsicht – Anwendung findet, verankert. Zudem wurde die Informationspflicht des BR bezüglich der Umsetzung (Abs. 2) aufgenommen. Mit der Veröffentlichung der Empfehlungen und der bundesrätlichen Stellungnahmen (Abs. 3) sollte Transparenz hergestellt werden, was eines der Ziele der Oberaufsicht sei (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]). Der BR äusserte Bedenken gegenüber der Möglichkeit, dass die Aufsichtskommissionen und -delegationen allenfalls auch Empfehlungen an die Kantone richten könnten. Es sei nicht ihre Aufgabe «sich mittels Empfehlungen in den Verkehr des Bundesrates mit den Kantonen einzuschalten» (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5455]). Es blieb aber bei der offenen Formulierung («verantwortliche Behörde»), die laut Kommissionssprecher v.a. die Möglichkeit eröffnen sollte, bei Bedarf Empfehlungen auch an die Adresse der Kte. zu richten (AmtlBull NR 2001 1372; s. auch Biaggini, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats [ENSI], Rechtsgutachten zhd. der GPK, 26.8.2013, 55, <www.parlament.ch> [4.2.2014]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 Die Empfehlung an die verantwortliche Behörde (Abs. 1) ist ein wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]): Die Aufsichtskommissionen und -delegationen verfügen über keine Weisungsbefugnisse an die Behörden und können deren Entscheide weder aufheben noch ändern (Art. 26 Abs. 4 ParlG, s. Art. 26 N 45). Anhand von Empfehlungen können sie aber aufgrund ihrer Feststellungen und Schlussfolgerungen für die Zukunft Vorschläge unterbreiten und gleichzeitig einen Dialog mit den verantwortlichen Behörden einleiten. Rechtlich sind die Empfehlungen nicht verbindlich, doch es kommt ihnen eine erhebliche praktische und politische Bedeutung zu.[1] Sie verpflichten die verantwortlichen Behörden, Abweichungen von der Einschätzung der Aufsichtskommissionen bzw. der Delegationen zu rechtfertigen (vgl. Mastronardi, Art. 169 N 44).

4 Zu den Aufsichtskommissionen zählen die GPK (s. Art. 52 ParlG) und die FK (s. Art. 50 ParlG) beider Räte. Aufsichtsdelegationen sind die GPDel (s. Art. 53 N ParlG), die FinDel (s. Art. 51 N ParlG) und die NAD (Art. 20 AtraG). Das Recht, Empfehlungen abzugeben, steht auch der PUK (Art. 163 ff. ParlG) zu, obwohl sie hier nicht erfasst ist.[2] Die meisten Empfehlungen der Aufsichtskommissionen richten sich an den BR als verantwortliche Behörde für die gesamte Bundesverwaltung. Seit 2002 richten die GPK auch Empfehlungen an das BGer (vgl. Art. 157 N 2).[3] Empfehlungen können sich ebenso an die AB-BA richten. In einzelnen Fällen haben die GPK auch Empfehlungen direkt an ausgelagerte Verwaltungseinheiten mit Unabhängigkeitsstatus (z.B. an die FINMA)[4], an ein erstinstanzliches Gericht (so an das BStGer)[5], an eine zuständige Sachbereichkommission[6] oder sogar an Private (so an die UBS)[7] gerichtet.[8]

---

1 Zur Wirksamkeit von Empfehlungen der GPK s. Mastronardi, Wirksamkeit, 356 ff.

2 Art. 166 Abs. 1 ParlG verweist nicht auf Art. 158: Eine PUK wird nach Abschluss ihrer Arbeiten aufgelöst, weshalb die verantwortliche Behörde die PUK nicht mehr über die Umsetzung der Empfehlung informieren kann. Aber auch ohne diesen Verweis kann eine PUK Empfehlungen abgeben. Einer Rechtsgrundlage bedarf nur die damit verbundene Verpflichtung von Abs. 2 und Abs. 3. In der Praxis haben die GPK die Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen aller PUK im Rahmen von Nachkontrollen übernommen (Bericht GPK-StR 2.9.1998: Nachkontrolle zur PUK PKB (BBl 1998 5345 ff., 5346)

3 Vgl. Bericht GPK-StR 28.6.2002: Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte (BBl 2002 7625 ff., 7638 f.)

4 Vgl. Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff., 3396, Empfehlung 10)

5 Vgl. Bericht GPK-NR/StR 22.1.2010: Umstände des Rücktritts eines eidg. Untersuchungsrichters (BBl 2010 3899 ff., 3910, 3912; Empfehlungen 1 und 2).

6 Z.B. Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff., 3398, 3414; Empfehlungen 11 und 17).

7 Vgl. Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff., 3423; Empfehlung 19).

8 Zur Frage, welche Behörden im Sinne dieses Art. im Bereich der ausgelagerten Verwaltungseinheiten Adressaten von Empfehlungen der Oberaufsicht sein können, s. Biaggini, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), Rechtsgutachten zhd. der GPK, 26.8.2013, 23, insb. 54 ff., und Uhlmann, Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA), Rechtsgutachten zhd. der GPK, 28.8.2013, 23 f. und 34 f., <www.parlament.ch> (4.2.2014). Biaggini kommt zum Schluss, verantwortliche Behörde im Sinne von Art. 158 sei grundsätzlich der BR, aber in bes. begründeten Fällen erschienen abweichende Lösungen nicht von vornherein ausgeschlossen, etwa dann, wenn der BR faktisch als blosser «Briefträger» gegenüber der eigentlichen

Empfehlungen können mehr oder weniger imperativ formuliert sein (vgl. BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), Rechtsgutachten zhd. der GPK, 26.8.2013, 23, <www.parlament.ch> [4.2.2014]). In der Praxis der GPK finden sich Abstufungen von moderaten Einladungen bis zu dezidierten Forderungen (z.B. die GPK «lädt den Bundesrat ein zu prüfen», «der Bundesrat prüft», «der Bundesrat sorgt dafür, dass», «die GPK verlangt, dass»). **5**

Die GPK fassen ihre Untersuchungsergebnisse i.d.R. in die Form eines Berichts und richten Empfehlungen an die verantwortliche Behörde (GPK, Handlungsgrundsätze vom 29.8.2003/4.9.2003, in: Parlamentsdienste [Hrsg.], Handbuch der Bundesversammlung, Bern 2011, 323). Sie setzen der verantwortlichen Behörde im Bericht jeweils eine Frist für ihre Stellungnahme. Gemäss der allgemeinen Informationspflicht über die Ergebnisse ihrer Beratungen (Art. 48 ParlG) veröffentlichen sie ihre Berichte samt den Empfehlungen (Abs. 3). Sie entscheiden selbst darüber, ob allenfalls einer Veröffentlichung schützenswerte Interessen entgegenstehen (Abs. 3). Abs. 3 verpflichtet auch die verantwortliche Behörde, ihre Stellungnahme zu veröffentlichen. Die Berichte sowie die Stellungnahmen werden im BBl publiziert. Die verantwortliche Behörde informiert in ihrer Stellungnahme, ob und wie sie die Empfehlungen umzusetzen gedenkt (Abs. 2; s. z.B. Stellungnahme BR 22.5.2013 [BBl 2013 5723 ff., insb. 5725] zum Bericht der GPK-NR/StR vom 15.3.2013 zum Rücktritt des SNB-Präsidenten [BBl 2013 5627 ff.]). Um ihren Empfehlungen Nachdruck zu verleihen, führen die GPK regelmässig ca. zwei bis drei Jahre nach der Veröffentlichung ihrer Berichte Nachkontrollen zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch. Nachkontrollen können zu weiteren Empfehlungen führen, die später wieder kontrolliert werden. **6**

Die GPDel richtet Empfehlungen direkt an die verantwortlichen Behörden und verfolgt die Umsetzung ihrer Empfehlungen und ihrer politischen Forderungen (GPDel, Handlungsgrundsätze vom 16.11.2005, in: Parlamentsdienste [Hrsg.], Handbuch der Bundesversammlung, Bern 2011, 331). Auch die FinDel richtet im Rahmen der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt regelmässig Empfehlungen an die verantwortlichen Behörden und verfolgt deren Umsetzung (FinDel, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2009, in: Parlamentsdienste [Hrsg.], Handbuch der Bundesversammlung, Bern 2011, 351). Darüber hinaus stützt sie sich auf die Untersuchungen der EFK, welche in ihren Berichten ebenfalls Empfehlungen abgibt und deren Umsetzung bei den betroffenen Behörden im Rahmen ihres Empfehlungscontrollings überprüft. Zur Arbeitsweise der NAD halten die entsprechenden Handlungsgrundsätze fest, dass ihr keine Entscheid- oder Weisungsbefugnisse zustehen, dass sie aber «Beanstandungen und Empfehlungen direkt an den Bundesrat richten oder über eine der Aufsichtkommissionen, die KVF oder die FinDel verabschieden lassen» kann (Handlungsgrundsätze zur Arbeitsweise und zur Koordination der Oberaufsicht über die NEAT, 6.12.2004, in: Parlamentsdienste [Hrsg.], Handbuch der Bundesversammlung, Bern 2011, 343). **7**

Adressatin fungieren müsste. Ähnlich UHLMANN, für den entscheidend ist, dass die adressierte Behörde über die notwendigen Entscheidbefugnisse verfügt, um den kritisierten Zustand zu ändern.

3. Kapitel: Vertretung des Bundesrates in der Bundesversammlung

Art. 159

Teilnahme des Bundesrates an den Ratsverhandlungen

[1] An den Ratsverhandlungen nimmt in der Regel die Vorsteherin oder der Vorsteher desjenigen Departements teil, in dessen Geschäftsbereich der Beratungsgegenstand gehört.

[2] Die Mitglieder des Bundesrats können sich von Personen im Dienst des Bundes oder von Sachverständigen begleiten lassen. Diesen kann ausnahmsweise auf Antrag des Mitgliedes des Bundesrats zu Angelegenheiten, die besondere fachtechnische Kenntnisse erfordern, das Wort erteilt werden.

Participation du Conseil fédéral aux délibéra tions des conseils

[1] En règle générale, le chef du département dont relève l'objet traité participe aux délibérations des conseils.

[2] Tout chef de département peut se faire accompagner par des personnes au service de la Confédération ou par des experts. Exceptionnellement, et à la demande du chef de département, la parole peut être donnée à ces personnes ou experts lorsque la question traitée présente un caractère particulièrement technique.

Partecipazione del Consiglio federale ai dibattiti delle Camere

[1] Ai dibattiti delle Camere partecipa di norma il capo del dipartimento competente per l'oggetto in deliberazione.

[2] I consiglieri federali possono farsi accompagnare da persone al servizio della Confederazione o da specialisti. A richiesta del consigliere federale, può essere concessa loro la parola su questioni che implicano speciali conoscenze tecniche.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1978	1
2. Änderung des GVG vom 19.9.1978	2
3. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Teilnahme eines Mitglieds des BR an den Ratsverhandlungen (Abs. 1)	4
a) Vertretung des BR in der BVers	4
b) Aufgaben und Befugnisse der Mitglieder des BR	10
2. Begleitung der Mitglieder des BR in den Ratsverhandlungen (Abs. 2)	14

Materialien

75.035 Bundesverwaltung. Reorganisation: Botschaft BR 12.2.1975 (BBl 1975 I 1453 ff., insb. 1537); Prot. Kommission-NR 12.8.1976; Prot. Kommission-NR 30.8.1976; AmtlBull NR 1976 1207; Prot. Kommission-StR 26.11.1976; Prot. Kommission-StR 10.5.1977; Prot. Kommission-StR 18.8.1977; AmtlBull StR 1977 547; Änderung GVG 19.9.1978 (AS 1979 139).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 16.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3607 f.); Prot. SPK-NR 6.9.2011; AmtlBull NR 2001 1373; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.08 (BBl 2008 1898 ff.); Stellungnahme BR 16.8.2008 (BBl 2008 3179); AmtlBull NR 2008 982; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, H. 111, 31 f.; EHRENZELLER, Art. 177, in: St. Galler Kommentar, 2610 ff. (zit: EHRENZELLER, Art. 177); EICHENBERGER, Art. 101, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER, Art. 101); FURRER, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, 155 ff.; GRAF, Art. 160, in: St. Galler Kommentar, 2374 ff. (zit. GRAF, Art. 160); ÜBERWASSER, Die Mitwirkung des Bundesratskollegiums in der Bundesversammlung im Lichte des Kollegialprinzips, in: Parlamentsdienste, Parlament, 321 ff. (zit. ÜBERWASSER, Mitwirkung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1978

1 Art. 89 BV 1848, wörtlich übernommen in Art. 101 BV 1874, lautet wie folgt: «Die Mitglieder des Bundesrates haben bei den Verhandlungen der beiden Abtheilungen der Bundesversammlung beratende Stimme und auch das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen.» Aus dieser Verfassungsbestimmung wurde für den BR und seine Mitglieder sowohl die Berechtigung als auch die Verpflichtung abgeleitet, an den Verhandlungen der Räte teilzunehmen (EICHENBERGER, Art. 101 N 2). Die Praxis nach Art. 101 BV 1874 wurde von Anfang an nicht nur in den Plenarberatungen, sondern auch für die parlamentarischen Kommissionen angewandt (EICHENBERGER, Art. 101, N 2; NEIDHART, Bundesparlament, 66). Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung entwickelte sich die langjährige Praxis der Repräsentation des BR im Ratsplenum und in den Kommissionen (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]).

2. Änderung des GVG vom 19.9.1978

2 Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19.9.1978 (VwOG) wurden erstmals Bestimmungen über die Vertretung des BR in der BVers in das GVG 1962 eingefügt. Art. 65bis GVG i.d.F. vom 19.9.1978 regelte die Vertretung der Mitglieder des BR in den parlamentarischen Kommissionen durch Generalsekretäre und Vorsteher von Gruppen und Ämtern. Art. 65ter GVG verankerte das Recht bzw. die Pflicht zur Teilnahme der Mitglieder des BR an den Ratsverhandlungen. Art. 65^{quater} GVG sah die Möglichkeit der Vertretung des BR durch den Bundeskanzler in den Ratsverhandlungen und Kommissionssitzungen vor. Die von der BVers verabschiedeten Bestimmungen entsprachen im Wesentlichen den Vorschlägen des BR in der Botschaft über die Reorganisation der Bundesverwaltung (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]).

3. ParlG

3 Anlässlich der Totalrevision der BV *(96.091)* wurde Art. 101 BV 1874 teilweise in Art. 160 Abs. 2 BV übernommen. Aus der Bestimmung geht implizit hervor, dass der BR und seine Mitglieder an den Beratungen der BVers teilnehmen dürfen bzw. müssen (Botschaft 20.11.1996 [BBl 1997 I 413]; Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 272]). Bei der Schaffung des ParlG bestand zwar kein Anpassungsbedarf an die BV. Die bisherigen Bestimmungen zur Teilnahme des BR an den Verhandlungen der BVers und

an den Kommissionssitzungen wurden aber teilweise präzisiert und redaktionell überarbeitet (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Teilnahme eines Mitglieds des BR an den Ratsverhandlungen (Abs. 1)

a) Vertretung des BR in der BVers

4 Die in der BV angelegte organisatorische und personelle Gewaltenteilung schliesst ein Zusammenwirken der politischen Gewalten nicht aus – sie sind dazu vielmehr verpflichtet: BR und BVers sind «Partner- und zugleich Konträrorgane oder Komplementärorgane» (EICHENBERGER, Art. 101 N 1). Der BR *muss* der BVers seine unterstützenden Dienste zur Verfügung stellen. Diese Pflicht wird auch in Abs. 1 von Art. 159 sichtbar, der vorsieht, dass i.d.R. das für den Beratungsgegenstand verantwortliche Mitglied des BR an den Ratsverhandlungen teilnimmt. Mit der Anwesenheit eines Mitglieds des BR in den Beratungen wird gleichzeitig gewährleistet, dass sich der BR gegenüber der BVers als selbstständige Gewalt behaupten und seinen Aufgaben als Exekutivorgan nachkommen kann (EICHENBERGER, Art. 101 N 1). Die BVers kann die Anwesenheit des BR verlangen; diese aber nicht ausschliessen. Die Anwesenheit bezieht sich grundsätzlich auf die Verhandlungen von NR und StR wie auch der VBVers. Im Unterschied zu vielen Kantonen ist der BR bei den Ratsverhandlungen nur in Ausnahmefällen in corpore anwesend (ÜBERWASSER, Mitwirkung, 323 f.; vgl. N 6).

5 Mit der Formulierung «in der Regel» wird klar gestellt, dass die Räte ausnahmsweise auch ohne Anwesenheit eines Mitglieds des BR gültig verhandeln können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]), so insb. bei Beratungsgegenständen, die vom Parlament ausgehen und zu denen der BR nicht oder noch nicht Stellung genommen hat. Dazu gehören namentlich die Vorprüfungen von pa.Iv. und Kt.Iv. (vgl. Art. 107 ff. ParlG), die Beratung von Berichten parlamentarischer Delegationen, von Petitionen, ratseigenen Geschäften wie Revisionen der Ratsreglemente und von Vorstössen, die sich an die Büros richten, sowie von Beratungsgegenständen, die vom BGer ausgehen. Ferner hat es sich in der Praxis eingebürgert, dass der BR sich meistens nicht vertreten lässt bei Dringlichkeitsabstimmungen, bei Schlussabstimmungen und bei der Behandlung von Ordnungsanträgen. Bei der Behandlung von Einigungsanträgen ist die Praxis der Vertretung des BR uneinheitlich. Schliesslich ist die Anwesenheit des BR bei einigen Beratungsgegenständen nicht angezeigt. Dies ist insb. bei Wahlen der Ratspräsidien (Art. 152 BV), des BR, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers sowie der Richterinnen und Richter der eidg. Gerichte (Art. 168 BV) der Fall (EICHENBERGER, Art. 101, N 2).

6 Es ist auch möglich, dass zwei oder mehrere Mitglieder des BR an den Beratungen teilnehmen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]). Dies kommt insb. bei Beratungsgegenständen vor, die von mehreren Departementen vorbereitet worden sind.[1] Bei einzelnen besonderen Anlässen ist jeweils das gesamte Kollegium des BR anwesend. So hat es sich eingebürgert, dass bei der Verabschiedung eines zurücktretenden und nicht mehr zur Wahl antretenden Mitgliedes des BR das gesamte Kollegium des BR in der VBVers zugegen ist. Dasselbe gilt für die Eröffnung der Legislaturperiode.

1 Vgl. bspw. Beratungen zu *04.063 (Bilaterale Abkommen II. Genehmigung)*: AmtlBull StR 2004 712 ff.; Beratungen zu *04.066 (Freizügigkeitsabkommen. Zusatzprotokoll)*: AmtlBull StR 2004 742 und AmtlBull NR 2004 2009.

7 Der BR wird in den Räten von der Vorsteherin resp. vom Vorsteher jenes Departements vertreten, welches für den Beratungsgegenstand federführend ist und ihn für den BR vorbereitet hat (EHRENZELLER, Art. 177 N 19; SÄGESSER, RVOG, 351). Die Zuständigkeit ergibt sich aus Gesetzesbestimmungen, die Departemente oder Ämter bezeichnen, den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen sowie aus den Organisationsverordnungen des BR für die Departemente und die BK; i.d.R. vertritt das zuständige Mitglied des BR die Haltung des BR zu einem bestimmten Beratungsgegenstand sowohl in den vorberatenden Kommissionen wie auch im Plenum.

8 Kann die zuständige Departementsvorsteherin resp. der zuständige Departementsvorsteher wegen Abwesenheit oder wegen Vorliegens eines Ausstandstatbestandes nicht an den Verhandlungen teilnehmen, greift i.d.R. die Stellvertreterregelung nach Art. 22 RVOG: Die vom BR bezeichnete Stellvertretung vertritt die zuständige Departementsvorsteherin resp. den zuständigen Departementsvorsteher im Rat.[2] Analog zum früheren Art. 65ter GVG 1962 ist es aber auch denkbar, dass der BR ein anderes Mitglied des BR an die Ratsverhandlungen delegiert (zu Art. 65ter GVG 1962 vgl. oben N 2). So wurde Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf, die gleichzeitig Vorsteherin des EFD war, 2012 bei den Beratungen zur Erdbebenversicherung (*pa. Iv. 11.416 Obligatorische Erdbebenversicherung*; AmtlBull NR 2012 438) durch BR Maurer vertreten, damit sie sich nach einem schweren Busunfall an den Ort des Unfalls begeben konnte. BR Maurer war zu diesem Zeitpunkt Vizepräsident des BR, nicht jedoch stellvertretender Vorsteher des EFD.

9 Bei Geschäften, die namentlich den BR in seiner Stellung oder alle Mitglieder in ihrem Status betreffen, tritt häufig die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident auf (EICHENBERGER, Art. 101 N 3)[3]. Weiter vertritt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die Legislaturplanung[4] (vgl. Art. 161 N 5) und den Geschäftsbericht des BR. Letzterer wird indessen nur von der Bundespräsidentin resp. vom Bundespräsidenten vertreten, wenn das Geschäftsreglement nichts anderes vorsieht (Art. 145 Abs. 1 ParlG). Gemäss Art. 33*c*^{bis} GRN vertritt bei der Behandlung des Geschäftsberichts des BR im NR i.d.R. die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher jenen Teil des Berichts, der das eigene Departement betrifft. Dasselbe gilt für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Im GRS gibt es keine entsprechende Regelung.

b) Aufgaben und Befugnisse der Mitglieder des BR

10 Die Mitglieder des BR können sich in den Ratsverhandlungen sowohl in der Eintretensdebatte als auch in der Detailberatung zu Beratungsgegenständen der Räte äussern, verfügen aber über kein Stimmrecht (Art. 41 Abs. 6 GRN; Art. 35 Abs. 3 GRS; EICHENBERGER, Art. 101 N 6). Die Mitglieder des BR legen die Gründe des BR dar, die ihn zur Unterbreitung einer Vorlage bewogen haben, und erläutern die Details. Ebenso begründen sie die Stellungnahmen des BR zu pa.Iv. und zu parlamentarischen Vorstössen. Bei Bedarf können die Mitglieder des BR (Änderungs-)Anträge stellen. Der BR kann sich ferner mit Erklärungen an die Räte richten (Art. 71 Bst. f ParlG; Art. 33 GRN; Art. 28

2 Vgl. bspw. Beratungen zu *07.064 (Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière)*: AmtlBull 2008 StR 672.

3 Vgl. bspw. Beratungen zu *01.080 (Staatsleitungsreform)*: AmtlBull NR 2012 434 und AmtlBull StR 2012 473.

4 Vgl. bspw. Beratungen zu *12.008 (Legislaturplanung)*: AmtlBull NR 2012 577 und AmtlBull StR 2012 457.

GRS). Zweimal während einer Session beantworten die Vertreterinnen und Vertreter des BR im NR aktuelle Fragen im Rahmen der sog. Fragestunde (Art. 31 GRN).

11 Das Mitglied des BR vertritt in den Räten die Haltung des BR. Es muss auf das Kollegialprinzip nach Art. 177 Abs. 1 BV achten und ist an die Beschlüsse und Auffassungen des Kollegiums gebunden (EHRENZELLER, Art. 177 N 17 ff.; EICHENBERGER, Art. 101 N 5; ÜBERWASSER, Mitwirkung, 324 f.). Die Vertreterin oder der Vertreter darf das Kollegium nicht umgehen und seine eigenen Anliegen, mit denen es im BR unterlegen ist, vor den Räten verfechten. Das Mitglied des BR hat in den Räten als Vertretung des BR und nicht als Departementsvorsteherin oder -vorsteher aufzutreten.

12 Das in den Ratsverhandlungen anwesende Mitglied des BR verfügt über ein Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV). Dieses bezieht sich auf Beratungsgegenstände, die bei der BVers hängig sind, und ist vom Initiativrecht des BR nach Art. 181 BV zu unterscheiden, mit welchem der BR neue Beratungsgegenstände bei der BVers anhängig machen kann. Während es in Art. 101 BV 1874 noch hiess, dass die Mitglieder des BR in der BVers Anträge stellen können, spricht Art. 160 Abs. 2 BV nun vom *Antragsrecht des BR*. Damit wird unterstrichen, dass das Mitglied des BR, welches den BR vertritt, das Antragsrecht unter Beachtung des Kollegialprinzips ausüben muss (GRAF, Art. 160 N 10). Die Anträge müssen inhaltlich von den Beschlüssen und Positionen des BR abgedeckt werden und deren Sinn und Geist entsprechen. Damit auf neue und unerwartete Situationen reagiert werden und zur Lösungsfindung beigetragen werden kann, verfügt das Mitglied des BR aber durchaus über einen gewissen Handlungsspielraum. Werden die Anträge nicht von den bisherigen Beschlüssen und Positionen des BR erfasst, muss das zuständige Mitglied vorgängig beim BR die Zustimmung einholen (EHRENZELLER, Art 177 N 19). In der Praxis stellen Mitglieder des BR in den Ratsverhandlungen sehr selten Anträge.

13 Im NR ist die Redezeit der Vertreterin resp. des Vertreters des BR bei Eintretensdebatten auf 20 Minuten beschränkt (Art. 44 Abs. 1 Bst. b GRN). Bei den übrigen Debatten ist die Redezeit im NR unbeschränkt (Art. 44 Abs. 2 GRN). Unabhängig von der Beratungsform können sich die Vertreter des BR zu jedem Beratungsgegenstand zu Wort melden (Art. 46 Abs. 3 GRN). Im StR erhalten die Vertreter des BR das Wort, sobald sie es verlangen (Art. 35 Abs. 5 GRS). Es bestehen keine Redezeitbeschränkungen.

2. Begleitung der Mitglieder des BR in den Ratsverhandlungen (Abs. 2)

14 Die Begleitung der Mitglieder des BR wurde mit der Schaffung des ParlG präzisiert. Das Mitglied des BR kann sich von Personen begleiten lassen, die nach Art. 156 Abs. 4 ParlG im Dienste des Bundes stehen (vgl. Art. 156 N 1 ff.); i.d.R. sind diese Personen, die nicht zwingend leitende Angestellte sein müssen (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]), bei der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung (vgl. RVOV, Anh. 1) nach dem BPG angestellt. Ferner handelt es sich meistens um Personen, die für den Bund selber öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen oder die bei einem Unternehmen ausserhalb der Bundesverwaltung angestellt sind, welches für den Bund solche Aufgaben wahrnimmt. Entscheidend ist die Sachkunde des Begleiters resp. die Begleiterin (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]). Darüber hinaus kann sich das Mitglied des BR nach Abs. 2 auch durch externe Experten resp. Expertinnen begleiten lassen kann, die nicht beim Bund angestellt sind.

15 Einer begleitenden Person kann bei besonderen fachspezifischen Fragen ausnahmsweise das Wort erteilt werden. Voraussetzung ist ein entsprechender Antrag des Mitglieds des BR an den Rat. Diese Regelung wurde eingeführt, um die Mitglieder des BR bei spezifi-

schen, sehr technischen Fragestellungen zu entlasten (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]). Dies hat insb. Auswirkungen auf den Vorbereitungsaufwand. Darüber hinaus dürfte es bei bestimmten Fragestellungen ausnahmsweise durchaus von Vorteil sein, wenn fachtechnische Erklärungen vom Fachspezialistinnen oder -spezialisten selber vorgenommen werden können und nicht vom Mitglied des BR übermittelt werden müssen. Von dieser Möglichkeit wurde indessen bislang nur einmal Gebrauch gemacht: In den Beratungen im NR und im StR zum BG über das Internationale Privatrecht *(82.072)* sprach Professor Frank Vischer als Experte. Im StR wurde der Antrag des Mitglieds des BR bekämpft und mit 19 zu 16 Stimmen angenommen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]; s. auch AmtlBull NR 1986 1281, 1301 ff.; AmtlBull StR 1987 178 ff.).

Art. 160

Teilnahme des Bundesrates an den Kommissionssitzungen

[1] Bei der Behandlung von Beratungsgegenständen, die der Bundesrat eingebracht oder zu welchen er Stellung genommen hat, nimmt in der Regel ein Mitglied des Bundesrates an den Kommissionssitzungen teil.

[2] Die Mitglieder des Bundesrates können sich im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten durch Personen im Dienste des Bundes vertreten lassen.

[3] Die Mitglieder des Bundesrates und ihre Vertreterinnen oder Vertreter sind befugt, sich von Sachverständigen begleiten zu lassen.

Participation du Conseil fédéral aux séances des commissions

[1] En règle générale, un membre du Conseil fédéral participe aux séances que les commissions consacrent aux objets que le Conseil fédéral a lui-même soumis à l'Assemblée fédérale ou sur lesquels il a émis un avis.

[2] Sous réserve de l'accord du président de la commission concernée, il peut se faire représenter par une ou plusieurs personnes au service de la Confédération.

[3] Les membres du Conseil fédéral ou leurs représentants peuvent se faire accompagner d'experts.

Partecipazione del Consiglio federale alle sedute delle commissioni

[1] Un consigliere federale partecipa di norma alle sedute di commissione in cui vengono trattati oggetti in deliberazione proposti dal Consiglio federale o in merito ai quali il Consiglio federale ha dato il proprio parere.

[2] D'intesa con il presidente della commissione, i consiglieri federali possono farsi rappresentare da persone al servizio della Confederazione.

[3] I consiglieri federali e i loro rappresentanti possono farsi accompagnare da specialisti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Entwicklung bis 1978 und Revision des GVG vom 19.9.1978 1
2. ParlG 2
3. Abgelehnte Vertretung durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre . . . 3

Note
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 4
1. Teilnahme der Mitglieder des BR (Abs. 1) 4
2. Vertretung der Mitglieder des BR (Abs. 2) 7
3. Begleitung durch Sachverständige (Abs. 3) 10

Materialien

75.035 Bundesverwaltung. Reorganisation: Botschaft BR 12.2.1975 (BBl 1975 I 1453 ff., insb. 1537); Prot. Kommission-NR 12.8.1976; Prot. Kommission-NR 30.8.1976; AmtlBull NR 1976 1207; Prot. Kommission StR 26.11.1976; Prot. Kommission StR 10.5.1977; Prot. Kommission StR 18.8.1977; AmtlBull StR 1977 547; Änderung GVG 19.9.1978 (AS 1979 139).
93.075 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz: Botschaft BR 20.10.1993 (BBl 1993 III 997 ff., insb. 1109 u. 1235); AmtlBull StR 1994 180; AmtlBull NR 1995 170f; AmtlBull StR 1995 369; AmtlBull NR 1995 1448; AmtlBull StR 1995 883; RVOG 6.10.1995 (BBl 1995 IV 451).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 16.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3607 f.); AmtlBull NR 2001 1373; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
01.080 Staatsleitungsreform: Prot. SPK-NR 13.1.2011; Prot. SPK-NR 3.2.2011; Prot. SPK-NR 18.8.2011; Prot. SPK-NR 8.9.2011; Prot. SPK-NR 23.2.2012; AmtlBull NR 2012 437; Prot. SPK-StR 2.4.2012; AmtlBull StR 2012 483; Prot. SPK-NR 21.6.2012; AmtlBull NR 2012 1313; AmtlBull StR 2012 788.

Literatur

Biaggini, Art. 160, in: Biaggini, Kommentar BV, 713 ff. (zit. Biaggini, Art. 160); Biaggini, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, H. 111, 31 f.; Ehrenzeller, Art. 177, in: St. Galler Kommentar, 2610 ff. (zit: Ehrenzeller, Art. 177); Eichenberger, Art. 101, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. Eichenberger, Art. 101); Furrer, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, 155 ff. (zit. Furrer, Bundesrat).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1978 und Revision des GVG vom 19.9.1978[1]

1 Im Hinblick auf die Teilnahme von Mitgliedern des BR an Kommissionssitzungen ist wesentlich, dass mit dem im Rahmen der Revision von 1978 neu geschaffenen Art. 65bis GVG 1962 für die Mitglieder des BR die Möglichkeit vorgesehen wurde, dass sie durch ihre Generalsekretäre sowie die Vorsteherinnen bzw. Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten werden. Im Weiteren konnten sich die Mitglieder des BR nur im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidium vertreten lassen.

2. ParlG

2 In Bezug auf die Vertretung wurde neu vorgeschrieben, dass die Personen, die ein Mitglied des BR vertreten, im Dienste des Bundes stehen. Damit wurde die Beschränkung der Vertretung auf Amtsdirektorinnen und -direktoren sowie auf Generalsekretärinnen und -sekretäre aufgehoben (vgl. auch Art. 159 N 3]. Zudem wurde erstmals ausdrücklich

1 Für die Entwicklung bis 1978 und die GVG-Revision vom 19.9.1978 im Allgemeinen vgl. Art. 159 N 1 f.

im Gesetz festgehalten (Art. 160 Abs. 1), dass das in der Sache federführende Mitglied des BR i.d.R. an den Kommissionssitzungen teilnimmt.

3. Abgelehnte Vertretung durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

3 Mit der Zusatzbotschaft vom 13.10.2010 zur Regierungsreform im Rahmen von *01.080* (Staatsleitungsreform) schlug der BR auch eine Anpassung von Art. 160 ParlG vor. In einem neuen Abs. 1bis sollte festgelegt werden, dass Staatssekretärinnen und Staatssekretäre Mitglieder des BR in den Kommissionsberatungen auch ohne Zustimmung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten vertreten können (BBl 2010 7811). NR und StR lehnten diese Änderung aber ab (AmtlBull NR 2012 437; AmtlBull StR 2012 483; AmtlBull NR 2012 1313; AmtlBull StR 2012 788).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Teilnahme der Mitglieder des BR (Abs. 1)

4 Das Gesetz sieht zwei Fälle vor, in denen ein Mitglied des BR an den Kommissionsberatungen teilnimmt: Erstens bei der Beratung von Gegenständen, die der BR der BVers gestützt auf sein Initiativrecht nach Art. 181 BV mit einer Botschaft unterbreitet hat. Zweitens bei der Beratung von Gegenständen, zu denen der BR Stellung genommen hat. Dazu gehören insb. Erlassentwürfe zu pa.Iv. (Art. 112 Abs. 3 ParlG) und zu Kt.Iv. (Art. 117 Abs. 2 ParlG), zu denen der BR Stellung genommen hat, sowie Mo., welche in der Kommission des Zweitrates (und ausnahmsweise in der Kommission des Erstrates) vorberaten werden. Bei anderen Beratungsgegenständen wie der Vorprüfung von pa.Iv. und Kt.Iv. sowie bei Geschäften über kommissionseigene Belange ist dagegen i.d.R.[2] kein Mitglied des BR anwesend (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]; FURRER, Bundesrat, 156). Dasselbe gilt für gewisse Beratungsstadien in Bereichen der parlamentarischen Oberaufsicht (EICHENBERGER, Art. 101 N 2).

5 Der BR wird in den Kommissionen von der Vorsteherin oder vom Vorsteher jenes Departements vertreten, welches für den Beratungsgegenstand federführend ist und das Geschäft für den BR vorbereitet hat (EHRENZELLER, Art. 177 N 19; SÄGESSER, RVOG, 351; vgl. Art. 159 N 7). Ein Mitglied des BR nimmt i.d.R. an den Beratungen teil. Ausnahmsweise vertreten auch zwei Mitglieder des BR gemeinsam die Haltung des BR. Die Aufgaben und Befugnisse der Mitglieder des BR in den Kommissionsberatungen entsprechen im Wesentlichen jenen bei den Beratungen in den Räten (vgl. Art. 159 N 10 ff.).

6 Bei wichtigen und umfangreichen Änderungs- und Ergänzungsanträgen des BR hat sich die Praxis der Zusatzbotschaften zu den Entwürfen des BR etabliert. Die Zusatzbotschaft wird der zuständigen Kommission jenes Rates zur Vorberatung überwiesen, bei dem die Vorlage hängig ist (vgl. Art. 141 N 27 ff.).

2. Vertretung der Mitglieder des BR (Abs. 2)

7 Mit dem Einverständnis der Kommissionspräsidentin resp. des Kommissionspräsidenten können sich die Mitglieder des BR an den Kommissionsberatungen durch Personen vertreten lassen, die im Dienste des Bundes stehen (zu «Personen im Dienste des Bundes» vgl. Art. 156 N 1 ff.). Von dieser Möglichkeit der Vertretung wird sehr häufig Gebrauch

2 Zu den seltenen Ausnahmen vgl. Art. 109 N 29 f.

gemacht, was in den Kommissionen gelegentlich zu Kritik Anlass gibt. In der Praxis wird die Vertretung bei der Planung der Kommissionssitzungen zwischen Kommissionssekretariat und Generalsekretariat des betroffenen Departementes verabredet.

Die Vertretung des Mitglieds des BR trägt in den Kommissionsberatungen die Haltung des BR vor. Sie kann zu Anträgen der Kommissionsmitglieder Stellung nehmen und Vorschläge machen (Biaggini, Art. 160 N 13). Diese Äusserungen dürfen aber keinen Beschlüssen des BR widersprechen oder solche vorwegnehmen. Die Vertretung des Mitglieds des BR kann das Antragsrecht nach Art. 160 Abs. 2 BV nur dann ausüben, wenn sie von der Departementsvorsteherin resp. vom Departementsvorsteher ausdrücklich dazu ermächtigt und entsprechend instruiert worden ist. Vor diesem Hintergrund stellte es etwa eine Kompetenzüberschreitung dar, als ein Mitarbeiter des BJ, der in einer Kommissionssitzung der SGK-NR den Vorsteher des EJPD vertrat, in Anwesenheit des Vorstehers des EDI die Haltung des BJ verfocht, welche in offensichtlichem Widerspruch zur vom Vorsteher des EDI an der gleichen Sitzung vertretenen Haltung des BR stand (Prot. SGK-NR 1.11.2005). **8**

Von der Vertretung von Mitgliedern des BR ist die Teilnahme von Fachpersonen aus der Bundesverwaltung zu unterscheiden, die insb. bei der Beratung von pa.Iv. und Kt.Iv. im Auftrag der Kommission, nicht im Auftrag des BR bzw. ihres Departementes Sach- und Rechtsauskünfte erteilen (vgl. dazu Art. 112 N 8 ff.). Weil derartige Personen aus der Bundesverwaltung kein Antragsrecht besitzen, müssen ihre Formulierungsvorschläge von einem Kommissionsmitglied übernommen werden, damit darüber als Antrag abgestimmt werden kann. **9**

3. Begleitung durch Sachverständige (Abs. 3)

In Abs. 3 ist die langjährige Praxis verankert, wonach sich die Mitglieder des BR von Sachverständigen begleiten lassen können. Die Mitglieder des BR bestimmen ihre Begleitpersonen selber. Meistens sind die Begleitpersonen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter aus dem Departement des Mitglieds des BR; insb. bei Geschäften, die mehrere Departemente betreffen, ist es auch möglich, dass Vertreterinnen oder Vertreter anderer Departemente als Sachverständige anwesend sind. Nach dem Wortlaut von Abs. 3 muss es sich dabei nicht zwingend um Personen im Dienste des Bundes nach Art. 156 Abs. 4 ParlG handeln. Auch die Begleitung durch externe Sachverständige ist möglich (vgl. Art. 159 N 14). Von Sachverständigen können sich auch die Vertretungen von Mitgliedern des BR nach Abs. 2 begleiten lassen (vgl. Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]). **10**

Je nach Beratungsstand kann den Sachverständigen von der Kommissionspräsidentin oder vom Kommissionspräsidenten im Einvernehmen mit dem anwesenden Mitglied des BR oder seiner Vertretung das Wort erteilt werden (Eichenberger, Art. 101 N 9). **11**

Art. 161

Teilnahme der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler vertritt die Geschäfte der Bundeskanzlei in den Räten und in den Kommissionen.

Participation du chancelier de la Confédération aux délibérations des conseils ou des commissions

Le chancelier de la Confédération défend devant les conseils et les commissions les objets qui relèvent de la Chancellerie fédérale.

Partecipazione del cancelliere della Confederazione	Il cancelliere della Confederazione difende gli affari della Cancelleria federale nelle Camere e nelle commissioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2003	1
2. ParlG	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

3b Organisation der Bundesverwaltung: Botschaft BR 13.3.1913 (BBl 1913 II 1 ff.); BG über die Organisation der Bundesverwaltung 26.3.1914 (AS 1914 292 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (BBl 1962 636 ff.).
75.035 Bundesverwaltung. Reorganisation: Botschaft BR 12.2.1975 (BBl I 1975 1453 ff., insb. 1537); Prot. Kommission-NR 28./29.4.1976; Prot. Kommission-NR 12./13.8.1976; Prot. Kommission-NR 30.8.1976; AmtlBull NR 1976 1207; Prot. Kommission-StR 26.11.1976; Prot. Kommission-StR 10.5.1977; Prot. Kommission-StR 18.8.1977; AmtlBull StR 1977 547; Änderung GVG 19.9.1978 (AS 1979 137 ff.); VwOG (AS 1979 144 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 16.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3607 f.); AmtlBull NR 2001 1373; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Biaggini, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, H. 111, 32; Buser, Art. 105, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. Buser, Art. 105); Fisch, Der Schweizerische Bundeskanzler – eine Schlüsselstellung, in: Schweizer Monatshefte 1981, 357 ff.; Furrer, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986; Furrer, Der Kanzler im schweizerischen Regierungssystem, in: Fagagnini/Wili (Hrsg.), Staatsreform wohin? Festgabe zum 65. Geburtstag von Bundeskanzler Dr. Karl Huber, Luzern 1980, 84 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2003

1 Art. 20 des BG über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26.3.1914 (AS 1914 292 ff.) sah vor, dass für die Geschäfte der BK der Bundespräsident im BR Antrag stellt. Folglich war es auch lange der Bundespräsident, welcher die Geschäfte des BR, für welche die BK zuständig war, in der BVers vertrat. Erst im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19.9.1978 (VwOG [AS 1979 144 ff.]) wurde das Recht der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers, beim BR für die Geschäfte der BK Antrag zu stellen, gesetzlich verankert. Gleichzeitig mit dem Erlass des VwOG wurde in Art. 65^{quater} GVG i.d.F. vom 19.9.1978 vorgesehen, dass die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler die Geschäfte der BK selber in der BVers und ihren Kommissionen vertreten kann (Buser, Art. 105 N 34). Die Übertragung des Vertretungsrechts an die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler sollte der Entlastung des Bundespräsidiums dienen (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]; vgl. auch Art. 159 N 1 f.).

2. ParlG

Die Bestimmung zu den Vertretungsaufgaben der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers in der BVers und ihren Kommissionen wurde anlässlich der Ausarbeitung des ParlG lediglich redaktionell überarbeitet. Inhaltlich blieb sie unverändert (vgl. auch Art. 159 N 3). **2**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler nimmt grundsätzlich an jenen Beratungen der BVers und der Kommissionen teil, die Geschäfte zum Gegenstand haben, für die die BK innerhalb der Bundesverwaltung die Federführung innehat. Die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler vertritt dabei die Haltung des BR. In Bezug auf die Kommissionen ist es Praxis, dass bei Geschäften, bei denen die BK auf Seiten des BR nicht die alleinige Federführung innehat, die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler bisweilen zusammen mit einem Mitglied des BR an der Sitzung teilnimmt (vgl. z.B. Prot. SPK-NR 13.1.2011; Prot. SPK-NR 3.2.2011). **3**

Der Geschäftsbereich der BK ergibt sich aus Art. 32 ff. RVOG, der Organisationsverordnung für die BK vom 29.10.2008 (OV-BK; SR 172.210.10) sowie spezialgesetzlichen Bestimmungen in BPR, PublG und VlG. Der BR kann die BK mit weiteren Geschäften betrauen. Namentlich begleitet die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler die parlamentarischen Beratungen zu Geschäften aus den Bereichen des Verwaltungsorganisationsrechts (vgl. z.B. *09.402 Pa.Iv. SPK-NR. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*), des Vernehmlassungsrechts (vgl. etwa *04.010 Vernehmlassungsgesetz*), des Publikationsrechts (Bsp.: *03.072 Publikationsgesetz*) und der politischen Rechte (vgl. z.B. *08.522 Pa.Iv. Meyer-Kaelin Thérèse. Vereinfachte Ausübung der politischen Rechte für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer*) (vgl. Art. 4 OV-BK). Bei Geschäften zum Parlamentsrecht (z.B. *10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*) vertritt der Bundeskanzler resp. die Bundeskanzlerin i.d.R. den BR (vgl. Art. 4 Abs. 3 OV-BK); im Weiteren begleitet er oder sie die Beratungen zum jährlichen Bericht über die Mo. und Po. (Art. 122 ParlG). **4**

Allerdings werden nicht alle Geschäfte, die die BK für den BR vorbereitet und bei denen sie Antrag an den BR stellt, von der Bundeskanzlerin resp. dem Bundeskanzler vertreten. So nimmt etwa gemäss ständiger Praxis die Bundespräsidentin resp. der Bundespräsident an den parlamentarischen Beratungen zur Legislaturplanung in den Kommissionen und in der BVers teil (vgl. *08.007 Legislaturplanung 2007–2011*). Im StR wird auch der von der BK erstellte Geschäftsbericht des BR durch die Bundespräsidentin resp. den Bundespräsidenten vertreten (Art. 145 Abs. 1 ParlG). Im NR wiederum vertritt die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler jenen Teil des Geschäftsberichts, der die BK betrifft (vgl. Art. 33c^{bis} GRN). **5**

Die Aufgaben und Befugnisse der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers bei den Beratungen der BVers sowie den Kommissionsberatungen entsprechen jenen der Mitglieder des BR (vgl. Art. 159 N 10 und Art. 160 N 5). **6**

Bisher gab es zwar keinen Anwendungsfall einer Worterteilung an einen Sachverständigen auf Antrag der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers nach Art. 159 Abs. 2 Satz 2 ParlG. Da die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler den BR bei Geschäften der BK gegenüber der BVers vollumfänglich vertreten können muss, ist Art. 159 Abs. 2 ParlG aber dennoch auch auf die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler anzuwenden **7**

(vgl. Art. 159 N 15). So könnte insb. einer Vizekanzlerin oder einem Vizekanzler auf Antrag der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers das Wort erteilt werden.

8 Nicht möglich ist demgegenüber, dass sich die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler durch eine Vizekanzlerin oder einen Vizekanzler *vertreten* lässt. Im Unterschied zur Bundeskanzlerin resp. zum Bundeskanzler, die oder der durch die BVers gewählt wird, sind die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler keine Magistratspersonen und unterstehen nicht dem BG über Besoldung und berufliche Vorsorge für Magistratspersonen vom 6.10.1989 (SR 172.121). Vielmehr sind sie Bundesangestellte i.S. des BPG und werden nach Art. 3 BPG i.V.m. Art. 2 der BPV vom 3.7.2001 (SR 172.220.111.3) durch den BR gewählt. Zwar sieht Art. 31 Abs. 2 RVOG vor, dass die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler vertreten. Diese Vertretungsbefugnis gilt indessen, so die hier vertretene Auffassung, wegen der fehlenden Stellung als Magistratsperson nicht für die Vertretung der Geschäfte der BK in der BVers, sondern ausschliesslich für die Geschäfte nach dem RVOG.[1] In der Praxis ist es denn auch noch nie vorgekommen, dass eine Vizekanzlerin oder ein Vizekanzler die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler in der BVers vertreten hat.

9 Gesetzlich ebenfalls nicht vorgesehen ist die Möglichkeit der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers, sich in den Kommissionsberatungen vertreten zu lassen. Nach ständiger Praxis kann sie oder er aber analog zu den Mitgliedern des BR (vgl. Art. 160 Abs. 2 ParlG) im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten durch Personen im Dienste des Bundes vertreten werden. Dies gilt insb. auch für die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, wenn sie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler nach Art. 31 Abs. 2 RVOG vertreten. Ebenso kann sich die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler nach langjähriger Praxis analog zu Art. 160 Abs. 3 ParlG durch Sachverständige begleiten lassen.

1 Eine andere Auffassung vertritt in diesem Punkt SÄGESSER, RVOG, Art. 31 N 16.

8. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft

Art. 162

[1] Auf den Geschäftsverkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sind folgende Bestimmungen über den Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat sinngemäss anwendbar:

a. Voranschlag und Staatsrechnung (Art. 142 Abs. 1);

b. Geschäftsbericht (Art. 144 Abs. 2 und 145 Abs. 2);

c. Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat (7. Titel, 2. Kapitel);

d. Parlamentarische Untersuchungskommission (9. Titel).

[2] Das Bundesgericht bezeichnet ein Mitglied, das die Entwürfe der Voranschläge, die Rechnungen und die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte sowie deren Stellungnahmen zu Vorstössen, die sich auf ihre Geschäftsführung oder ihr Finanzgebaren beziehen, in den Räten und in deren Kommissionen vertritt.

[3] Das Mitglied des Bundesgerichts kann sich in den Kommissionen durch Personen im Dienst des Bundes begleiten oder im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten vertreten lassen.

[4] Die Kommissionen geben den eidgenössischen Gerichten Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn von ihnen vorberatene Erlassentwürfe die Zuständigkeiten, die Organisation oder die Verwaltung der eidgenössischen Gerichte betreffen.

[5] Die Absätze 1–4 gelten für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft sinngemäss.

[1] Les dispositions suivantes relatives aux relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral s'appliquent par analogie aux relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux:

a. l'art. 142, al. 1, concernant le budget et le compte d'Etat;

b. les art. 144, al. 2, et 145, al. 2, concernant le rapport de gestion;

c. le titre 7, chap. 2, concernant les relations entre les commissions et le Conseil fédéral;

d. le titre 9, concernant la commission d'enquête parlementaire.

[2] Le Tribunal fédéral charge un de ses membres de défendre devant les conseils et leurs commissions le projet de budget, le compte et le rapport de gestion des tribunaux fédéraux, ainsi que les avis émis par ceux-ci sur les interventions parlementaires ayant trait à sa gestion des affaires ou sa gestion financière.

[3] En ce qui concerne les séances des commissions, le membre désigné peut s'y faire accompagner, ou, sous réserve de l'accord du président de la commission concernée, s'y faire représenter, par des personnes au service de la Confédération.

[4] Les commissions donnent aux tribunaux fédéraux la possibilité de se prononcer lorsqu'elles procèdent à l'examen préalable d'actes qui concernent ses compétences, son organisation ou son administration.

[5] Les al. 1 à 4 s'appliquent par analogie à l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

[1] Le relazioni di servizio tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione sono rette per analogia dalle seguenti disposizioni concernenti le relazioni tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale:

a. preventivo e consuntivo della Confederazione (art. 142 cpv. 1);

b. rapporto di gestione (art. 144 cpv. 2 e 145 cpv. 2);

c. relazioni delle commissioni con il Consiglio federale (titolo settimo, capitolo 2);

d. commissione parlamentare d'inchiesta (titolo nono).

[2] Il Tribunale federale designa un proprio membro per difendere dinnanzi alle Camere e alle loro commissioni il proprio progetto di preventivo, il consuntivo e il rapporto di gestione, nonché i propri pareri in merito a interventi che si riferiscono alla sua gestione generale o finanziaria.

[3] Il membro del Tribunale federale può, nelle commissioni, farsi accompagnare o, d'intesa con il presidente della commissione, rappresentare da persone al servizio della Confederazione.

[4] Le commissioni danno ai tribunali della Confederazione l'occasione di esprimersi su disegni di atti legislativi da esse esaminati e concernenti le competenze, l'organizzazione o l'amministrazione dei tribunali della Confederazione.

[5] I capoversi 1–4 si applicano per analogia all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5

Materialien

96.091 Bundesverfassung. Reform: BB vom 8.10.1999 über die Reform der Justiz (AS 2002 3148 ff.); BB vom 8.3.2005 über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform vom 12.3.2000 (AS 2006 1059 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE PG 31.1.2000; GPK-NR/StR, Schreiben an die SPK-NR vom 30.5.2000; Prot. SPK-NR 15.9.2000, insb. 56; Prot. SPK-NR 16.11.2000, insb. 17; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3608); Prot. SPK-StR 11.2.2002, insb. 14 f.; AmtlBull NR 2001 1335 ff., 1372; AmtlBull StR 2002 8 ff., 225; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Botschaft BR 10.9.2008 (BBl 2008 8125 ff.); Bericht RK-StR 3.6.2009 (AmtlBull StR 2009 Beilagen 102 ff.); AmtlBull StR 2009 587 ff. und 298; AmtlBull NR 2009 2252 ff., 2274; Änderung ParlG 19.3.2010 (AS 2010 3267 ff., 3291)

Literatur

METZ, Das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht – Gedankensplitter eines «Beaufsichtigten», in: Justice – Justiz – Giustizia 2012, H. 3, <www.richterzeitung.ch> (zit. METZ, Spannungsverhältnis); NIQUILLE, Das Bundesgericht verwaltet sich selbst (Art. 188 Abs. 3 BV), in: AJP 2013, 1358 ff. (zit. NIQUILLE, Bundesgericht); TSCHÜMPERLIN, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: SJZ 2009, H. 10, 233 ff. (zit. TSCHÜMPERLIN, Aufsicht).

I. Entstehungsgeschichte

Vor dem ParlG wurden der Voranschlag und der Geschäftsbericht des BGer in der BVers durch den BR vertreten. Auch der Einbezug des BGer in die gesetzgeberischen Vorarbeiten wurde durch den BR hergestellt. Nur im Rahmen der Oberaufsicht verkehrten die Aufsichtskommissionen direkt mit dem BGer (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]). **1**

Mit der Justizreform vom 8.10.1999 (AS 2002 3148 ff.; AS 2006 1059 f.)[1] wurde dem BGer, losgelöst von der bereits bisher garantierten richterlichen Unabhängigkeit, verfassungsrechtlich Selbstverwaltung zugestanden. Dieser Autonomie, die insb. auch Finanzautonomie mitumfasst (NIQUILLE, Bundesgericht, 1363 m.w.H.), trug der Gesetzgeber Rechnung, indem er im ParlG den direkten Verkehr zwischen dem BGer und der BVers in allen Bereichen vorsah. **2**

Die Fassung des VE PG 31.1.2000 blieb in den Beratungen der Kommissionen weitgehend unbestritten. Einzig die Reichweite des Verkehrs zwischen dem BGer und den Kommissionen wurde auf Antrag der GPK (Schreiben der GPK-NR/StR an die SPK-NR vom 30.5.2000) auf die für die Ausübung der Oberaufsicht bedeutenden Art. 155–158 ParlG ausgedehnt (Prot. SPK-NR 15.9.2000, 56; Prot. SPK-NR 16.11.2000, 17). Zudem erweiterte die RedK den Geltungsbereich der Bestimmung vom BGer auf die damals im Entstehen begriffenen erstinstanzlichen Gerichte des Bundes (vgl. Schreiben der RedK an die RK-NR/StR vom 11.9.2002).[2] Im Übrigen wurde der Artikel diskussionslos gutgeheissen (AmtlBull NR 2001 1335 ff., 1372; AmtlBull StR 2002 8 ff., 225). **3**

Abs. 5 von Art. 162 wurde mit der Schaffung der AB-BA im Rahmen des StBOG eingefügt (ParlG i.d.F. vom 19.3.2010 [AS 2010 3291]). Die RK-StR schlug in Abänderung der Vorlage des BR, der die BA seiner Aufsicht unterstellen wollte (Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8132 ff.]), vor, der BA eine von der Exekutive und den Gerichten **4**

1 Angenommen in der Volksabstimmung vom 12.3.2000, in Kraft seit 1.1.2007. Zur Stellung des BGer lautet Art. 188 Abs. 3 BV: «Das Gericht verwaltet sich selbst.»

2 Die RedK informierte die RK beider Räte mit Schreiben vom 11.9.2002 über diese Änderung und machte sie darauf aufmerksam, dass sie bei der Beratung der Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023) die Frage der Vertretung der verschiedenen Gerichte vor der BVers und ihren Kommissionen prüfen sollten und ggf. Anträge für eine Änderung des ParlG stellen müssten. In der Folge beantragte die RK-StR bei der Beratung des VGG eine Änderung des ParlG, gemäss welcher die einzelnen Gerichte ihre Beratungsgegenstände vor den Räten selbst vertreten sollten. In der RK-StR wurde über Bedenken aus der SPK berichtet, wonach das Auftreten von mehreren Gerichtspräsidentinnen oder -präsidenten vor den Eidg. Räten problematisch erscheine (Prot. RK-StR 13.11.2002, 26 f.). Der StR folgte seiner Kommission diskussionslos (AmtlBull StR 2003 869). Der NR legte darauf bei der Beratung des BGG fest, dass die erstinstanzlichen Gerichte unter der Aufsicht des BGer stehen (späterer Art. 1 Abs. 2 BGG; AmtlBull NR 2004 1580) und strich als Konsequenz im Rahmen der Beratung des VGG die Änderung des ParlG (AmtlBull NR 2004 1649). Der StR stimmte im BGG (AmtlBull StR 2005 118) und im VGG (AmtlBull StR 2005 142) zu.

unabhängige Stellung zu geben und eine neue Aufsichtsbehörde über die BA zu schaffen (Bericht RK-StR 3.6.2009 [AmtlBull StR 2009 Beilagen 102 ff.]; AmtlBull StR 2009 587 ff.). Der Verkehr zwischen der BVers und der AB-BA wurde analog zu jenem zwischen der BVers und den eidg. Gerichten gemäss Art. 162 ParlG geregelt. Die Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde war im NR heftig umstritten, doch nachdem die Mehrheit dem Modell zugestimmt hatte und dem StR gefolgt war, wurde die Bestimmung diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 2009 598; AmtlBull NR 2009 2252 ff., 2274).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 Der Verkehr zwischen der BVers und den eidg. Gerichten sowie der AB-BA beschränkt sich im Wesentlichen auf die Aufgaben der BVers im Rahmen der Budgethoheit, der Oberaufsicht und der Gesetzgebung im Bereich der Zuständigkeit, Organisation und Verwaltung der Gerichte. Abs. 1–4 konkretisieren dieses Verhältnis (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3467 ff., 3608]).

6 Abs. 1 verweist generell auf die sinngemässe Anwendbarkeit der Bestimmungen über den Geschäftsverkehr mit dem BR; eidg. Gerichte sind das BGer sowie die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes (BStGer, BVGer und BPatGer). Nach Abs. 1 Bst. a und b sind die Art. 142 Abs. 1 ParlG zu Voranschlag und Rechnung sowie Art. 144 Abs. 2 und Art. 145 Abs. 2 ParlG zum Geschäftsbericht sinngemäss anzuwenden. Die erstinstanzlichen Gerichte unterbreiten ihre Voranschläge, Rechnungen und Geschäftsberichte dem BGer, dessen administrativer Aufsicht sie unterstehen, zhd. der BVers (Art. 34 Abs. 3 StBOG; Art. 3 Abs. 3 VGG; Art. 3 Abs. 3 PatGG).[3] Ebenso unterbreitet die BA ihren Voranschlag und ihre Rechnung ihrer Aufsichtsbehörde AB-BA zhd. der BVers (Art. 17 Abs. 1 StBOG). Der BR nimmt die Entwürfe für den Voranschlag sowie die Rechnungen der eidg. Gerichte, der BA und der AB-BA unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und in die Rechnung des Bundes auf (Art. 142 Abs. 2 ParlG). Das BGer unterbreitet seinen Geschäftsbericht zusammen mit den Geschäftsberichten der erstinstanzlichen Gerichte in einem Sammelband direkt der BVers. Allerdings wird nur der Geschäftsbericht des BGer in analoger Anwendung von Art. 145 Abs. 2 ParlG mit einfachem BB genehmigt.[4]

7 Sinngemäss anwendbar sind nach Abs. 1 Bst. c auch die Informationsrechte der Kommissionen (Art. 150 ParlG), der Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG,) und deren Delegationen (Art. 154 ParlG) sowie die weiteren Bestimmungen über die Aufsichtskommissionen und -delegationen (Art. 154*a*–158 ParlG); Bst. d verweist zudem auf die Möglichkeit, eine PUK zur Organisation und Geschäftsführung der eidg. Gerichte sowie

3 Zunächst herrschte Unklarheit darüber, ob dem BGer ein Recht auf Abänderung der Voranschläge und Rechnungen der erstinstanzlichen Gerichte zusteht. Das BJ verneinte dies in zwei Gutachten und kam zum Schluss, das BGer könne dem Parlament lediglich Empfehlungen dazu abgeben, die aber an der primären Verantwortung der erstinstanzlichen Gerichte nichts änderten (Gutachten BJ VPB 573 und nicht veröffentlichtes Gutachen BJ 12.7.2007 Ziff. 4; vgl. auch NIQUILLE, Bundesgericht, 1364). Die Auffassungen der Gutachten des BJ zum Budgetprozess werden vom BGer und von den FK anerkannt (Brief der FK-NR 6.9.2007 und Brief des BGer 12.9.2007, zit. nach TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, 240).

4 S. z.B. BBl 2013 5213. Zum zweifelhaften Sinn dieser Form einer «Genehmigung» s. Art. 145 N 12.

der AB-BA und der ihrer Aufsicht unterstehenden BA einzusetzen. Die Oberaufsicht des Parlaments verfügt somit im Bereich der Justiz grundsätzlich über das gleiche Instrumentarium wie im Bereich des BR, wobei die richterliche Unabhängigkeit, die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung stets zu beachten sind. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA bleibt ausgeschlossen (Art. 26 Abs. 4 ParlG).[5] Anwendbar sind auch Art. 151 Bst. c ParlG über die Konsultation der zuständigen Kommission beim Erlass von VO[6] sowie Art. 152 ParlG.

8 Gemäss Abs. 2 vertritt ein vom BGer bezeichnetes Mitglied – i.d.R. die Präsidentin oder der Präsident des BGer – die Voranschläge und die Rechnungen aller eidg. Gerichte sowie den Geschäftsbericht des BGer in den Räten und in den vorberatenden Kommissionen (FK bzw. GPK).[7] Bei der Vertretung der erstinstanzlichen Gerichte handelt es sich um eine Repräsentation ohne eigene Finanzverantwortung, so wie sie vor Inkrafttreten des ParlG vom Vorsteher des EFD für das BGer wahrgenommen wurde (Tschümperlin, Aufsicht, 239). Desgleichen vertritt i.d.R. der Präsident der AB-BA die Voranschläge und Rechnungen von AB-BA und BA in den Räten und in den FK.

9 Gemäss Abs. 3 kann sich das Mitglied des BGer durch Personen im Dienst des Bundes begleiten (z.B. durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär eines Gerichts) oder vertreten lassen. In den vorbereitenden Sitzungen der zuständigen Subkommissionen von FK und GPK werden jeweils auch Vertretungen der erstinstanzlichen Gerichte sowie der Bundesanwaltschaft zu ihren Voranschlägen, Rechnungen und Geschäftsberichten angehört (zur Praxis der FK bei der Vorberatung der Rechnungen und Voranschläge s. Art. 142 N 22).

10 Gemäss Abs. 2 und 5 vertritt das vom BGer oder das von der AB-BA bezeichnete Mitglied vor den Räten die Stellungnahmen des BGer oder der AB-BA zu parlamentarischen Vorstössen, die sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der eidg. Gerichte bzw. der AB-BA und der BA beziehen. Solche Vorstösse (ausgeschlossen sind Mo.) richten sich an die eidg. Gerichte bzw. an die AB-BA (Art. 118 Abs. 4, 4bis und 5 ParlG). Diese nehmen dazu i.d.R. bis zur nächsten Session Stellung (Art. 124 Abs. 1 und Art. 125 Abs. 2 ParlG) und vertreten diese Stellungnahme nötigenfalls vor den Räten (zur Praxis s. Art. 118 N 31 f.).

11 Gemäss Art. 162 Abs. 1 BV stehen nur die Mitglieder der BVers, des BR sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler für ihre Äusserungen vor den Räten und Kommissionen unter dem Schutz der absoluten Immunität (vgl. Art. 16 ParlG). Als mit dem ParlG neu auch ein Rederecht von Mitgliedern des BGer (und später der AB-BA) in den Räten und ihren Kommissionen eingeführt wurde, wäre es folgerichtig gewesen, diesen Schutz gestützt auf Art. 162 Abs. 2 BV auch auf diese Personen auszudehnen. Dies hat der Gesetzgeber aber versäumt. Auftritte von Mitgliedern des BGer vor den Räten sind

5 Vgl. Art. 26 N 56 ff.; zur Praxis der GPK gegenüber dem BGer s. auch Art. 153 FN 9; Art. 157 FN 3 und 4; Art. 158 N 5; s. insb. auch Bericht GPK-NR/StR vom 6. 10. 2003: Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht (BBl 2004 5647 ff., 5661 ff.).

6 In Anwendung von Art. 151 ParlG hat das BGer z.B. sein Aufsichtsreglement vom 11. 9. 2006 (AufRBGer; SR 173.110.132) den GPK zur Konsultation unterbreitet (Tschümperlin, Aufsicht, 234).

7 Generell kritisch gegenüber dem Recht des BGer, die erstinstanzlichen Gerichte zu vertreten: Metz, Spannungsverhältnis, insb. Ziff. 3.5.

allerdings selten und i.d.R. nicht politischer Natur; das Risiko der Auslösung einer Strafverfolgung durch einen solchen Auftritt dürfte also minim sein.[8]

12 Nach Abs. 4 geben die Kommissionen den eidg. Gerichten Gelegenheit zur Stellungnahme zu Erlassentwürfen, die ihre Zuständigkeit, ihre Organisation oder ihre Verwaltung betreffen. Damit sollte der Einbezug der eidg. Gerichte in den Gesetzgebungsprozess auf Parlamentsstufe sicher gestellt werden, denn vor dem ParlG war es der BR, der den Einbezug des BGer in den Gesetzgebungsprozess hergestellt hatte. Das war v.a. dann als störend empfunden worden, wenn der BR andere Interessen verfolgte als das BGer (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]). Nach der Praxis der RK, die i.d.R. für den Regelungsbereich der Gerichte zuständig sind, wird das BGer meist nur mit einer schriftlichen Stellungnahme einbezogen, jedoch nicht zu den Sitzungen eingeladen.[9] Nach NIQUILLE ist der Gesetzgeber damit beim Versuch, der verfassungsmässigen Autonomie des BGer Nachachtung zu verschaffen, auf halbem Weg stehen geblieben. Das BGer habe immer wieder gewünscht, in die Kommissionsarbeit einbezogen zu werden (NIQUILLE, Bundesgericht, 1366).[10] Einer pa.Iv. der SVP-Fraktion im NR *(10.425 Stärkung der parlamentarischen Arbeit in Bezug auf die eidg. Gerichte)*, welche in Abs. 4 ein Recht der Präsidentin oder des Präsidenten des BGer auf Sitzungsteilnahme verankern wollte, wurde im NR auf Antrag der Kommissionsmehrheit am 13.9.2012 keine Folge gegeben (AmtlBull NR 2012 1396 ff.).[11]

8 In einem solchen Fall wäre immerhin die Bestimmung über die relative Immunität gemäss Art. 14 VG anwendbar: Eine Strafverfolgung von durch die BVers gewählten Behördemitgliedern wegen «strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte.»

9 Bsp.: 08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Stellungnahme BGer an die RK-StR vom 20.10.2008 und Stellungnahme BStGer an die RK-StR vom 15.10.2008; Stellungnahme BGer an die RK-NR vom 5.8.2009 und Stellungnahme BStGer an die RK-NR vom 10.8.2009. Das BGer wünschte in beiden Fällen eine mündliche Anhörung, worauf die RK jedoch nicht eingingen. – Eine Ausnahme war der intensive Einbezug des BGer in die Kommissionsarbeiten bei *06.400 (Pa.Iv. RK-StR. Anzahl Richter am Bundesgericht. Verordnung der Bundesversammlung)*. Hier widersprachen sich die Interessen des BR, der unter der Federführung des Vorstehers des EJPD die Zahl der ordentlichen Mitglieder des BGer von 41 auf 36 senken wollte, und des BGer, das an der Zahl von 41 Mitgliedern festhalten wollte. Der Präsident des BGer war an vier Sitzungen der RK-StR (Prot. RK-StR 31.10.2005, 23.1.2006, 21.3.2006, 22.3.2006) und an einer Sitzung der RK-NR (Prot. RK-NR 7.4.2006) persönlich anwesend. Die VO der BVers über die Richterstellen am Bundesgericht vom 23.6.2006 (AS 2006 2739 f.) legte die Zahl der Mitglieder des BGer auf 38 fest.

10 Das BGer hatte diese Forderung bereits in seiner Stellungnahme vom 25.6.2001 zum E-ParlG zhd. der SPK-NR aufgestellt. Die SPK-NR ging darauf nicht ein (Prot. SPK-NR 6.9.2001, Beilage).

11 Der Präsident des BGer wurde dazu von der RK-NR angehört (Prot. RK-NR 12.5.2011).

9. Titel: Parlamentarische Untersuchungskommissionen

Art. 163

Aufgabe und Einsetzung

[1] Die Bundesversammlung kann im Rahmen der Oberaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine gemeinsame Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) beider Räte einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen.

[2] Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Bundesrates durch einfachen Bundesbeschluss. Darin werden der Auftrag und die finanziellen Mittel der Untersuchungskommission festgelegt.

Mandat et constitution

[1] Dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées en matière de haute surveillance, l'Assemblée fédérale peut, en cas d'événements d'une grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière, instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) commune aux deux conseils et la charger d'établir les faits et de réunir d'autres éléments d'appréciation.

[2] La commission d'enquête est instituée après audition du Conseil fédéral par un arrêté fédéral simple. Cet arrêté définit le mandat confié à la commission d'enquête et les moyens financiers qui lui sont alloués.

Compiti e istituzione

[1] Allorché occorra far luce su eventi di grande portata, l'Assemblea federale può, nell'ambito dell'alta vigilanza, istituire una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) delle due Camere per indagare su fatti e procurarsi altre basi di giudizio.

[2] Sentito il Consiglio federale, la commissione d'inchiesta è istituita con decreto federale semplice. Questo ne stabilisce il mandato e i mezzi finanziari.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vom «Mirage-Skandal» zur Änderung des GVG vom 1.7.1966	1
2. PUK und ParlG – Die Entwicklungen nach 1966	10
3. Die Genese von Art. 163	12
a) Änderung des GVG vom 1.7.1966	12
b) ParlG	16
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	19
1. Abs. 1	19
a) «Vorkommnisse von grosser Tragweite»	19
b) «im Rahmen der Oberaufsicht»; «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen»; «gemeinsame» PUK «beider Räte»	22
2. Abs. 2	25
a) «Einfacher Bundesbeschluss»; «Auftrag»; «finanzielle Mittel»	25
b) «Anhörung des Bundesrates»	29
3. Fazit	32

Materialien

8153 Flugzeugbeschaffung: Botschaft BR 25.4.1961 (BBl 1961 I 793 ff.).
8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Botschaft BR 24.4.1964 (BBl 1964 I 901 ff.); AmtlBull NR 1964 256 ff.; AmtlBull NR 1964 284 ff.; AmtlBull NR 1964 309 ff.; AmtlBull StR 1964 140; AmtlBull StR 1964 141 ff.; Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff.); Amtl Bull NR 1964 436 ff.; AmtlBull NR 1964 452 ff.; Amtl Bull NR 1964 477 ff.; Amtl Bull StR 1964 208 ff.; AmtlBull StR 1964 233 ff.
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff.); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff.); AmtlBull NR 1965 461 ff.; AmtlBull NR 1965 466 ff.; AmtlBull NR 1965 473 ff.; AmtlBull NR 1965 490 ff; AmtlBull NR 1965 507 ff.; AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 56 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; AmtlBull StR 1966 188 ff.; AmtlBull NR 1966 437; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3609 f.); Prot. SPK-StR, 11./12.2.2002; AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur (zu Art. 163–171)

Baruh, Les commissions d'enquête parlamentaires: Cadre juridique d'une procédure politique: Etude de droit suisse fédéral et cantonal, Bern 2007 (zit. Baruh, Commissions); Brühwiler, Der Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund, in: ZBl 1967, H. 3, 33 ff.; Bucher, Furgler, Kurt, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D4728.php> (9.5.2013) (zit. Bucher, Furgler); Geiger, Der Mirage-Konflikt. Seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften 1965, H. 5, 90 ff. (zit. Geiger, Mirage-Konflikt); Guinand, La commission d'enquête parlementaire. Une expérience récente, in: Parlamentsdienste, Parlament, 369 ff.; Huber-Schlatter, Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre, in: ZSR 1985, 1. Halbband, 107 ff.; Kolbe, Ein «Wunderbastard» für die Obersten. Der Mirageskandal, in: Looser et al. (Hrsg.), Die Schweiz und ihre Skandale, Zürich 1995, 61 ff. (zit. Kolbe, «Wunderbastard»); Lüthi, Art. 153, in: St. Galler Kommentar, 2330 ff. (zit. Lüthi, Art. 153); Mäder, Was kann eine GPK? Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, in: Jusletter 15.8.2011 <http://jusletter.weblaw.ch/_627?lang=de> (15.4.2012) (zit. Mäder, GPK); Moser, Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz: unter besonderer Berücksichtigung ihres Ausbaus durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966, Zürich 1969; Poledna, Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz, in: AJP 1995, 1169 ff. (zit. Poledna, Untersuchungskommission); Riklin/Gut, Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre, Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft 53, St. Gallen 1977; Sägesser, Wirkung der Einsetzung einer PUK auf andere Verfahren, in: Zeitschrift für Strafrecht 2002, H. 3, 225 ff. (zit. Sägesser, Wirkung); Urio, L'Affaire des Mirages: Décision administrative et contrôle parlementaire, Genève 1972; Urio, Mirage-Affäre, in: HLS, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17348.php> (13.4.2012); Zimmermann, Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen des Bundes, Basel 1992 (zit. Zimmermann, Rechte).

I. Entstehungsgeschichte

1. Vom «Mirage-Skandal» zur Änderung des GVG vom 1.7.1966

1 Das Thema PUK ist in der Schweiz eng mit der «Mirage-Affäre» resp. dem «Mirage-Skandal» anfangs der 1960er Jahre verknüpft. Bereits vor diesem Zeitpunkt gab es auf Bundesebene zwar Formen von parlamentarischen Untersuchungen – die Literatur nennt insb. die sog. «Affäre Schmidheiny» von 1917 (s. z.B. Baruh, Commissions, 14 ff.).[1] Die gesetzliche Grundlage für dieses Instrument der parlamentarischen Verwaltungskontrolle wurde allerdings erst infolge des «Mirage-Skandals» und dessen Aufarbeitung durch eine «de facto»-PUK geschaffen.

Ende der 1950er Jahre nahm das EMD die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge in Angriff (vgl. KOLBE, «Wunderbastard», 62 f.). 1961 beantragte der BR den Kauf von 100 Flugzeugen des Typs «Mirage III S» für den Gesamtbetrag von 871 Mio. CHF (Botschaft BR 25.4.1961 [BBl 1961 I 793 ff., insb. 825]; s. auch GEIGER, Mirage-Konflikt, 90 f.; BARUH, Commissions, 21). Die BVers bewilligte diesen Kredit ohne grossen Widerstand (KOLBE, «Wunderbastard», 64). Bei dieser einen Kreditforderung blieb es indessen nicht: Am 24.4.1964 beantragte der BR mit einer weiteren Botschaft einen Zusatzkredit in der Höhe von zusätzlichen 576 Mio. CHF. Zudem stellte er in Aussicht, dass am Ende der Flugzeugbeschaffung mit einem dritten Kreditantrag gerechnet werden müsse (BBl 1964 I 921; s. auch GEIGER, Mirage-Konflikt, 91; KOLBE, «Wunderbastard», 67). **2**

Die bundesrätliche Botschaft von 1964 führte nicht nur in den Medien,[2] sondern auch im Parlament zu heftigen Reaktionen (BARUH, Commissions, 21). Im NR, der die Vorlage in einer zweitägigen Debatte am 9. und 10.6.1964 diskutierte, war die Empörung gross: Die Votanten waren sich einig, dass es nicht angehe, dass der BR einen Kredit unter Umgehung des Parlaments derart überschreite. Einigkeit bestand auch darüber, dass die Vorgänge um den Flugzeugkauf vom Parlament untersucht werden sollten. Die Rede war von einer Krise zwischen Parlament und Verwaltung und dass es darum gehe, das Vertrauen in die demokratischen Institutionen wieder herzustellen (AmtlBull NR 1964 256 ff., 284 ff., 309 ff.). Im Hinblick auf die Einsetzung einer Untersuchungskommission vermochte sich ein Ordnungsantrag des NR und späteren BR Kurt Furgler (KCVP/SG) durchzusetzen.[3] Dieser sah die Einsetzung einer parlamentarischen Spezialkommission vor, die die «Gründe des Versagens und die Verantwortlichkeit aller beteiligten Verwaltungsinstanzen ermitteln» und «das Verhältnis von Bundesrat und Parlament unter dem Gesichtspunkt der Kontrollpflicht der Volksvertretung gegenüber der Regierung überdenken» sollte (AmtlBull NR 1964 273). Weitere Entscheide sollten erst auf der Grundlage des Berichts dieser Kommission gefällt werden (AmtlBull NR 1964 257). **3**

Auch der StR, der das Thema hauptsächlich am 17.6.1964 beriet,[4] sprach sich für die Einsetzung einer Untersuchungskommission aus. Der mit 33 Stimmen einstimmig verabschiedete Ordnungsantrag von StR Rudolf Mäder (CVP/SG), der sich gegen den Antrag **4**

1 BARUH thematisiert im Weiteren Ereignisse aus den Jahren 1853, 1881 und 1895 (BARUH, Commissions, 14 f.). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Bundesebene; d.h. kantonale PUK werden nicht berücksichtigt.

2 In den Medien hatte die Kritik allerdings bereits im Herbst 1963 eingesetzt, als bekannt worden war, dass wegen einer Reihe von Problemen beim Flugzeugkauf erhebliche Kostensteigerungen entstehen würden. 1964 verschärfte sich in der Folge der Ton, und im Februar 1964 machte das von der Basler Zeitung geprägte Schlagwort des «Mirage-Skandals» die mediale Runde (vgl. KOLBE, «Wunderbastard», 65 f.). Nach Bekanntwerden der Details der bundesrätlichen Botschaft erreichte der mediale Skandal laut KOLBE den Höhepunkt (vgl. KOLBE, «Wunderbastard», 67 ff.).

3 Der Antrag der Mehrheit der Militärkommission, die sich mit der bundesrätlichen Botschaft zuerst befasst hatte, fand dagegen keine Mehrheit. Die Militärkommission hätte die Untersuchung selbst durchführen wollen (AmtlBull NR 1964 306). – Der Ordnungsantrag wurde mit 156 zu 3 Stimmen – passend zur grossen Einmütigkeit in der Debatte – sehr deutlich angenommen (AmtlBull NR 1964 329). Aufgrund der Person des Antragsstellers dürfte der Ordnungsantrag noch zusätzliches Gewicht erhalten haben, hatte Furgler 1961, als der erste «Mirage»-Kredit gewährt worden war, doch das Präsidium der Militärkommission innegehabt (vgl. AmtlBull NR 1964 271). Furgler war von 1971 bis 1986 BR (BUCHER, Furgler).

4 Anders als im NR war im StR aber nicht die bundesrätliche Botschaft das Thema, sondern es ging lediglich um die Frage, inwieweit nach dem NR auch der StR eine Untersuchungskommission einsetzen sollte. Entsprechend äusserten die StR ihre Meinung zum Flugzeugkauf, wenn überhaupt, nur implizit (vgl. AmtlBull StR 1964 140, 141 ff.).

der vorberatenden Militärkommission durchsetzen konnte, sah anders als im NR allerdings nicht die Einsetzung einer Spezialkommission vor, sondern erweiterte die ständerätliche Militärkommission auf zwölf Mitglieder (AmtlBull StR 1964 141 und 147).

5 Die beiden Kommissionen schlossen sich aus Effizienzgründen zu einer «Arbeitsgemeinschaft» – unter dem Vorsitz von NR Furgler –[5] zusammen und legten nach insgesamt sieben Sitzungen und dem Einsatz von drei Subkommissionen am 1.9.1964 ihren Bericht vor (Baruh, Commissions, 22; Geiger, Mirage-Konflikt, 92; Kolbe, «Wunderbastard», 71). Der Bericht, der sich u.a. für die Reduktion der Anzahl Flugzeuge von 100 auf 57 aussprach (BBl 1964 II 347), plädierte neben der Auseinandersetzung mit militärisch-technischen und organisatorischen Aspekten der konkreten Flugzeugbeschaffung, den damit verbundenen Verantwortlichkeiten und diesbezüglichen Reorganisationsvorschlägen (vgl. Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II, z.B. 277]) auch für eine Reorganisation der parlamentarischen Oberaufsicht. Ausgehend von der Einschätzung, dass das bundesrätliche Begehren um einen Zusatzkredit «in der Öffentlichkeit und im Parlament vor allem deshalb Erbitterung und Empörung ausgelöst [hat], weil der Eindruck vorherrschte, die Verwaltung habe die politische Oberaufsichtsbehörde überspielt und die Verpflichtung zum gesetzlichen Handeln verletzt» (BBl 1964 II 338), sprach sich die Arbeitsgemeinschaft u.a. für eine Stärkung der ständigen Aufsichtskommissionen, die Schaffung eines Dokumentationsdienstes und für eine gesetzliche Regelung der PUK aus (Baruh, Commissions, 23; vgl. auch BBl 1964 II 338 ff.). Der Bericht wurde sowohl in den Medien als auch von der BVers positiv aufgenommen (vgl. z.B. AmtlBull NR 1964 436, 438 f., 452; AmtlBull StR 1964 220, 232, 236; zu den Medien vgl. Geiger, Mirage-Konflikt, 94; Kolbe, «Wunderbastard», 72), und die Anträge der «Arbeitsgemeinschaft» fanden in beiden Räten Zustimmung (AmtlBull NR 1964 491 f.; AmtlBull StR 1964 242 und 245).[6]

6 Die GPK-NR, die sich als erste der beiden GPK mit der Umsetzung der Anträge der «Arbeitsgemeinschaft» zu befassen hatte, legte ihren Bericht am 13.4.1965 vor. Dieser umfasste einen Entwurf für eine Teilrevision des GVG, die auftragsgemäss u.a. die Schaffung eines Dokumentationsdienstes, ein ständiges Sekretariat der GPK sowie – «[z]ur Abklärung besonders schwerwiegender Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung» (BBl 1965 I 1189) – gesetzliche Grundlagen für die PUK vorsah (BBl 1965 I 1188 f., 1200 ff., 1212 ff.; vgl. auch Art. 64 N 4). Wie reagierten die Eidg. Räte und der BR insb. auf die Artikel, die die PUK betrafen?

7 Im NR fiel das Echo auf die Vorschläge der GPK wie auch auf die Artikel zur PUK anlässlich einer mehrtägigen Debatte im Oktober 1965 positiv aus (vgl. AmtlBull NR 1965 461 ff., 466 ff., 473 ff., 490 ff., 507 ff., 531 ff., 579 ff.). Gerade nach dem «Mirage-Skandal» wurde es als wichtig erachtet, gesetzliche Grundlagen zur Verfügung zu haben, falls

5 Furgler war Präsident der Kommission des NR. Präsident der ständerätlichen Kommission war StR Darms (KCVP/GR); in der «Arbeitsgemeinschaft» war er Furglers Stellvertreter (Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 276]).

6 Im StR wurden die Vorschläge der «Arbeitsgemeinschaft» ohne Gegenstimme gutgeheissen (AmtlBull StR 1964 242 und 245); im NR erfolgte die Zustimmung zum Beschlussentwurf, der die Reduktion der Anzahl Flugzeuge vorsah, mit 139 zu 31 Stimmen (AmtlBull NR 1964 491; vgl. auch Geiger, Mirage-Konflikt, 95). Die gegnerischen Stimmen waren wohl auf jene Parlamentarier zurück zu führen, die entweder für die Anschaffung von mehr Flugzeugen oder den gänzlichen Verzicht auf die Flugzeugbeschaffung gewesen waren (vgl. dazu AmtlBull NR 1964 z.B. 436, 438, 440, 453). Der Antrag zum Ausbau der Verwaltungskontrolle erhielt die Unterstützung von 143 Parlamentariern (AmtlBull NR 1964 492).

es zu einem späteren Zeitpunkt zu einem ähnlich gelagerten Fall kommen sollte (vgl. z.B. AmtlBull NR 1965 474).[7] Die GPK-StR nahm am Entwurf des NR und insb. im Bereich der PUK sodann nochmals zahlreiche Ergänzungen und Änderungen vor (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I, insb. 246 ff.]; vgl. dazu auch BARUH, Commissions, 24).[8] Die so bearbeitete Vorlage fand in der Folge auch im StR eine breite Unterstützung; der Rat, der das Geschäft vom 22.-25.3.1966 debattierte, änderte u.a. die Artikel zur PUK nur noch geringfügig (AmtlBull StR 1966 119 ff.; vgl. auch BARUH, Commissions, 24).

8 Kritisch u.a. zur PUK äusserte sich allerdings der BR, wobei dieser insb. die Gewaltenteilung gefährdet sah (vgl. dazu auch SEILER, Gewaltenteilung, 509 ff.). So hielt er etwa in seiner Stellungnahme vom 27.8.1965 fest, dass eine parlamentarische Untersuchung «dem Grundsatze der Gewaltentrennung widerspricht», weil sie «der gesetzgebenden Behörde gestatte[t], in den Zuständigkeitsbereich der Regierungsgewalt einzugreifen» (BBl 1965 II 1045 f.). Aus diesem Grund erachtete er eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage als notwendig, die in der Schweiz seines Erachtens fehlte (vgl. BBl 1965 II 1046).[9] Im Weiteren fürchtete der BR, dass das Verfahren bei einer Institutionalisierung – trotz zahlreicher gegenteiliger Versicherungen seitens des Parlamentes (vgl. z.B. AmtlBull NR 1965 587, 588, 590; AmtlBull StR 1966 120 f.)[10] – zu leichtfertig zur Anwendung kommen könnte: «Liegt das Instrument bereit, so wird man es benützen wollen» (AmtlBull StR 1966 121). Vor diesem Hintergrund war er an sich gegen eine Legiferierung der PUK. Nicht zuletzt wegen dem «Mirage-Skandal» stellte er indessen keine Nichteintretensanträge (vgl. AmtlBull NR 1965 588; AmtlBull StR 1966 121 f.).[11]

9 Die Haltung des BR macht letztlich deutlich, dass die gesetzliche Regelung der PUK ohne den durch den «Mirage-Skandal» entstandenen politischen und medialen Druck, der auch in der Debatte über den Ausbau der Verwaltungskontrolle noch sehr präsent war (vgl. z.B. AmtlBull NR 1965 479, 486 f.; AmtlBull StR 1966 63, 65), wohl nur

7 Zur Detailberatung von Art. 54bis GVG, einem wichtigen Referenzpunkt von Art. 163 ParlG, vgl. weiter unten N 12 ff.; zu Art. 54ter ff. GVG vgl. Art. 164 ff., jeweils N 1 ff.. – In der Schlussabstimmung erreichte der Gesetzesentwurf eine Zustimmung von 129 zu 4 Stimmen (AmtlBull NR 1966 437).

8 Der Berichterstatter brachte die Änderungen und Ergänzungen durch die GPK-StR im Rat wie folgt auf den Punkt: «Man kann sagen, dass die Vorlage, die aus den Beratungen des Nationalrates hervorgegangen ist, ein etwas ungeschliffener Brocken ist, der noch der ‹feinmechanischen› Ueberholung bedurfte» (AmtlBull StR 1966 58). Bei der «›feinmechanischen› Ueberholung» der PUK-Artikel, bei denen gemäss dem Berichterstatter zwischen dem Beschluss des NR und den Anträgen der GPK-StR die wesentlichsten Differenzen bestanden (AmtlBull StR 1966 60), schlug die GPK-StR nicht weniger als sechs Artikel mehr vor als der NR (vgl. AmtlBull StR 1966 120). In der Differenzbereinigung wurden die Neuerungen des StR im Bereich der PUK im NR indessen fast gänzlich diskussionslos angenommen (vgl. AmtlBull NR 1966 317 f.; AmtlBull StR 1966 191).

9 Im StR gab BR von Moos zu bedenken, «dass mit den Untersuchungskommissionen und mit den ihnen zugedachten Kompetenzen Grenzland betreten wird, auf dem die bewährten Regeln der Gewaltenteilung etwas elastisch gehandhabt werden» (AmtlBull StR 1966 121). – Zur Legitimierung der PUK wurde i.d.R. auf Art. 85 BV 1874 verwiesen, der in Ziff. 11 «die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» als Kompetenz von NR und StR definierte (vgl. dazu z.B. Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1210]).

10 Wie weiter unten deutlich werden wird (s. N 15), schlug sich dies auch in Gesetzestext von Art. 55 GVG nieder, dem Vorläufer von Art. 163 ParlG. So sollten parlamentarische Untersuchungen auf «schwerwiegende Fälle» resp. später Ereignisse «von grosser Tragweite» beschränkt bleiben.

11 Einige der Änderungsanträge des BR zielten jedoch explizit darauf ab, einen zu häufigen Einsatz von PUK zu verhindern (zu einem dieser Anträge vgl. unten N 13).

schwierig – wenn überhaupt – möglich gewesen wäre. Und das, obwohl der Ausbau der Verwaltungskontrolle gemäss Bericht der GPK-NR als Thema schon lange zuvor virulent gewesen war (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1190]; vgl. dazu z.B. auch AmtlBull NR 1965 495).

2. PUK und ParlG – Die Entwicklungen nach 1966

10 Bis zur erstmaligen Anwendung der neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen dauerte es mehr als zwei Jahrzehnte. Dann folgten sich jedoch drei PUK innerhalb weniger Jahre: 1989 wurde im Nachgang des Rücktritts von BR Elisabeth Kopp die PUK EJPD eingesetzt, welche den sog. «Fichenskandal» aufdeckte *(89.006 Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, PUK EJPD)*. Die Entdeckung von geheimen Datensammlungen beim EMD führte bereits im März 1990 zur PUK EMD; diese deckte die Widerstandsorganisation P-26 und den Nachrichtendienst P-27 auf, für die es keinerlei gesetzliche Grundlagen gab *(90.022 Vorkommnisse im Militärdepartement, PUK EMD)*. 1995 untersuchte die PUK PKB schliesslich die Probleme im Zusammenhang mit Organisation und Führung der Pensionskasse des Bundes *(95.067 Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend Pensionskasse des Bundes, PUK PKB)*.[12] Diese Anwendungsfälle führten zu weiteren Änderungen des GVG im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht (s. dazu Art. 53 N 1 ff., Art. 168 N 2 ff. und Art. 171 N 3 f.). Laut Baruh bildete die PUK EJPD nach dem «Mirage-Skandal» den Anfangspunkt für ein zweites «Erwachen» des Parlaments (Baruh, Commissions, 35).

11 Mit der neuen BV erhielt die PUK erstmals eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Basis, u.a. mit Art. 153 Abs. 4 BV, der den parlamentarischen Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben «Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» zugestand (vgl. Baruh, Commissions, 41). An der Gesetzgebung änderte dies indessen nur wenig. Das ParlG übernahm die Bestimmungen des GVG 1962 zur PUK weitgehend und nahm nur wenige Änderungen vor (vgl. dazu N 16 ff., sowie Art. 169 N 2 ff., und Art. 171 N 5). Gemäss dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 hatte sich die bisherige Regelung in der Praxis bewährt (BBl 2001 3609).

3. Die Genese von Art. 163

a) Änderung des GVG vom 1.7.1966

12 Art. 163 ParlG basiert im Wesentlichen auf den Abs. 1 und 2 von Art. 55 GVG 1962, der im Rahmen der Teilrevision vom 1.7.1966 ins Gesetz aufgenommen worden war:

[1] *Bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Bundesverwaltung der besonderen Klärung durch die Bundesversammlung, können zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen Untersuchungskommissionen beider Räte eingesetzt werden.*

[2] *Die Einsetzung erfolgt nach Anhören des Bundesrates durch einfachen Bundesbeschluss, der den Auftrag der Untersuchungskommissionen festlegt.*

Die erste Fassung von Art. 54bis, wie Art. 55 GVG 1962 in den Entwürfen noch hiess, stammt von der GPK des NR (vgl. Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1216]). Wie

12 Zu den drei PUK vgl. etwa auch Baruh, Commissions, 36 ff. Zu den vergeblichen Vorstössen zur Einsetzung von PUK s. N 20 ff.

weiter oben gesehen (vgl. N 7), nahmen die Räte und insb. die GPK-StR bei den Artikeln zur PUK noch zahlreiche Änderungen vor. Das war auch bei diesem Artikel der Fall. Im Hinblick auf das ParlG sind drei Anpassungen wichtig.

13 Die erste Änderung betrifft den Passus, vor der Einsetzung von PUK den BR anzuhören. Diese Auflage resultierte – angeregt vom BR – aus der Debatte im NR: Der BR forderte in seinem Bericht vom 27.8.1965, zur beabsichtigten Einsetzung von PUK einen schriftlichen Bericht abfassen zu können (BBl 1965 II 1047, 1049; AmtlBull NR 1965 585). Gemäss eigenen Angaben wollte der BR u.a. damit verhindern, dass ein Untersuchungsverfahren zu leichtfertig ausgelöst würde (AmtlBull NR 1965 588). Die GPK-NR wandte sich im Rat gegen dieses Ansinnen insb. wegen der «Zeitnot, die wir in einer solchen Krisenlage – und um eine solche kann es sich nur handeln – empfinden müssten» (AmtlBull NR 1965 586). Ein Einzelantrag brachte das Anliegen des BR indessen ebenfalls ein, fasste dieses aber unter das Stichwort der «Anhörung» zusammen, womit der Initiant den Akzent ausdrücklich auf die Möglichkeit einer mündlichen Stellungnahme setzen wollte (AmtlBull NR 1965 589). U.a. wegen dieses Einzelantrags zog der BR seinen eigenen Antrag zurück (AmtlBull NR 1965 588).

14 Auch die Erlassform des einfachen BB fand erst anlässlich der Ratsverhandlungen Aufnahme ins Gesetz. Der Entwurf der GPK-NR hatte noch vorgesehen, dass die PUK durch «übereinstimmenden Verfahrensbeschluss beider Räte» eingesetzt werden können (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1216]). Ein Einzelantrag im NR, «Verfahrensbeschluss» durch «einfachen Bundesbeschluss» zu ersetzen, weil es sich um eine terminologische Neuschöpfung handle, die nicht nötig und im Gesetz bisher so nicht vorgesehen sei, wurde vom Rat noch abgelehnt (AmtlBull NR 1965 585, 589 f., 592 f.).[13] Anders dann aber im StR: Die GPK-StR vertrat in ihrem Bericht vom 12.2.1966 die Auffassung, dass alle substantiellen Umschreibungsversuche, die im NR gemacht worden seien, letzlich Definitionen des «klassischen einfachen Bundesbeschlusses» gewesen seien, «der nicht Recht setzt, sondern Verwaltungs- oder Regierungs- oder konkrete Verfahrensakte der Bundesversammlung enthält» (BBl 1966 I 251).

15 Schliesslich resultierte auch die Aufnahme des Passus «Vorkommnisse von grosser Tragweite» erst aus einem Antrag der GPK-StR: Der Entwurf der GPK-NR sah vor, dass die PUK «[i]n schwerwiegenden Fällen» eingesetzt werden können (BBl 1965 I 1216). Damit sollte betont werden, dass sie nur bei «wirklich schwerwiegende[n] Angelegenheiten» resp. in «eigentliche[n] Krisenlagen» zur Anwendung kommen sollten (AmtlBull NR 1965 591). Die GPK-StR schlug demgegenüber die Formulierung «Vorkommnisse[n] von grosser Tragweite» vor, was gemäss ihrem Bericht vom 12.2.1966 den vom NR verwendeten Begriff einschliessen, «aber […] dessen Unbestimmtheit [vermeiden] und […] die Fälle begrifflich fassbarer [lokalisieren]» würde (BBl 1966 I 250). Auch dieser Antrag fand im StR diskussionslos Zustimmung (AmtlBull StR 1966 120).

b) ParlG

16 Art. 55 GVG 1962 bildet zwar die Grundlage für Art. 163 ParlG (Art. 158 VE; Art. 162 E-PG); identisch sind die Gesetzestexte aber nicht.[14] Eine erste von insgesamt drei relevanten Neuerungen gegenüber dem GVG stellt die Bestimmung dar, die die Einsetzung

13 Votiert wurde u.a., dass ein einfacher BB dem Verfahren zwar zusätzliches Gewicht verleihen, dieses aber zusätzlich verkomplizieren würde (AmtlBull NR 1965 591).

14 Zu den Änderungen s. auch Baruh, Commissions, 41 f. Anders als 25 Jahre zuvor erfolgten die Anpassungen anlässlich der Ausarbeitung der Kommissionsvorlage im Erstrat; sowohl im NR

einer *gemeinsamen* PUK beider Räte vorsieht (BBl 2001 3610). Gemäss dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 sollte damit die bisherige Praxis gesetzlich verankert werden (BBl 2001 3610). Kommt hinzu, dass hierfür mit der neuen BV auch die verfassungsrechtliche Grundlage entstanden war. So hält Art. 153 Abs. 2 BV fest, dass «das Gesetz […] gemeinsame Kommissionen vorsehen» kann – eine Bestimmung, die gerade vor dem Hintergrund der Kommissionsarbeit im Bereich der Oberaufsicht Aufnahme gefunden hat (LÜTHI, Art. 153, N 4; vgl. hierzu auch Art. 43 N 18).[15]

17 Die zweite Neuerung gegenüber dem GVG 1962 betrifft den Passus «im Rahmen der Oberaufsicht»: Während Art. 55 GVG die Einsetzung von PUK noch auf Vorkommnisse in der *Bundesverwaltung* beschränkt hatte, weitete das ParlG die Anwendungsbereiche aus: Gemäss dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 «können all jene Bereiche [Gegenstand einer PUK] sein, bei denen der Bundesversammlung eine Oberaufsicht gemäss Artikel 27 [Art. 26 ParlG, A.d.V.] zukommt.» Damit würden neu «die Träger von Bundesaufgaben erwähnt, auf welche sich eine Untersuchung beziehen könnte. Dazu gehören der BR, die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und andere Träger von Bundesaufgaben» (BBl 2001 3610).

18 Eine dritte Neuerung gegenüber Art. 55 GVG 1962 stellt schliesslich die in Abs. 2 formulierte Bestimmung dar, wonach im einfachen BB die finanziellen Mittel der PUK festzulegen sind. In einer Sitzung der SPK-StR wurde diese Bestimmung, die zu keinen Diskussionen Anlass gab, mit den Erfahrungen aus der Praxis begründet: Weil dies bisher nicht der Fall gewesen war, habe es «immer wieder […] Komplikationen […] bei der Anstellung von Leuten» gegeben (Prot. SPK-StR, 11./12.2.2002, 15). Entsprechend weist denn auch der Bericht der SPK-NR vom 31.3.2001 darauf hin, dass «[b]ei der Festlegung der Höhe der finanziellen Mittel […] insbesondere der Personalbedarf zu berücksichtigen» sei (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3610]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) «Vorkommnisse von grosser Tragweite»

19 Abs. 1 sieht die Einsetzung einer PUK dann vor, wenn «Vorkommnisse von grosser Tragweite» zu klären sind. Der Entscheid darüber, was ein «Vorkommnis von grosser Tragweite» ist, ist ein politischer Ermessensentscheid. Seit Bestehen des Instruments sah die BVers diese Anforderung dreimal erfüllt: Die PUK EJPD wurde 1989 eingesetzt, die PUK EMD 1990 und die PUK PKB 1995 (s. oben N 10). Seit Inkrafttreten des ParlG gab es noch nie eine PUK. Die Furcht des BR von 1965, dass das Instrument der PUK, sobald im Gesetz verankert, auch bei jeder Gelegenheit eingesetzt werden würde (vgl. oben N 8), erweist sich in der Retrospektive somit als unbegründet.

---

als auch im StR wurde Art. 162 E-ParlG sodann diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

15 Was mit dem ParlG ohne grössere Probleme realisiert werden konnte, wäre anlässlich der GVG-Revision vom 1.7.1966 kaum umsetzbar gewesen. So wurde damals ein Vorstoss betr. einer zwingenden Arbeitsgemeinschaft der Kommissionen der beiden Räte mit Verweis auf das Zweikammersystem abgelehnt (vgl. hierzu AmtlBull NR 1965 593 ff.), und bereits die Möglichkeit einer *optionalen* Zusammenarbeit der beiden Kommissionen stiess auf Skepsis (AmtlBull StR 1966 121 ff.).

Bestrebungen, eine PUK einzusetzen, gab es seit Mitte der 1960er Jahre bis Ende 2013 dagegen viele: In nicht weniger als 33 Fällen befand mindestens ein Ratsmitglied oder eine Fraktion, dass ein «Vorkommnis» von so «grosser Tragweite» gegeben sei, dass es durch eine PUK untersucht werden müsste.[16] Die Forderungen verteilen sich über die Jahrzehnte jedoch nicht gleichmässig, sondern sie häufen sich vorab seit der Jahrtausendwende: 24 und damit rund drei Viertel der (nicht realisierten) PUK-Forderungen fallen in die Zeit nach 2000; seit 2001 gab es jedes Jahr mindestens eine entsprechende pa.Iv.[17] 17 und damit rund die Hälfte der Begehren wurden seit Inkrafttreten des ParlG eingereicht.[18] **20**

Die Bestrebungen nach Einsetzung einer PUK stammen grossmehrheitlich von politischen Gruppierungen links und rechts der politischen Mitte: Bis zur Jahrtausendwende stammten die PUK-Forderungen primär aus dem rot-grünen Lager;[19] pa.Iv. der SVP-Fraktion resp. von Exponenten der SVP kamen 2001 hinzu.[20] Seit Inkraftsetzung des ParlG forderten neunmal ein Mitglied der SVP-Fraktion oder die SVP-Fraktion selbst die Einsetzung einer PUK;[21] sieben Begehren kamen aus der Ratslinken.[22] In der **21**

16 Die folgenden Ausführungen basieren auf den Angaben in Baruh, Commissions, 29 ff. und 44 ff. sowie der Zusammenstellung der PD: Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Aufsichtskommissionen, Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Beantragte Parlamentarische Untersuchungskommissionen (seit 1995), <www.parlament.ch> (28. 12. 2013).

17 Lediglich in einem Fall wurde eine Mo. eingereicht: vgl. *10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*; vgl. dazu auch weiter unten FN 26.

18 Die erste pa.Iv., die nach Inkraftsetzung des ParlG die Einsetzung einer PUK forderte, hatte die Vorkommnisse rund um das «Swissair-Grounding» im Visier *(03.405 Pa.Iv. Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK)*. Dabei handelte es sich bereits um die dritte pa.Iv. zum Thema (vgl. *auch 01.458 Pa.Iv. Swissair-Krise. Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission*; *01.459 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK betreffend die Verletzung der Aufsichtspflicht im UVEK im Zusammenhang mit dem Swissair-Debakel*); eine weitere folgte 2007 *(07.421 Pa.Iv. Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung)*. Weitere PUK sollten etwa die Beziehungen der Schweiz mit dem südafrikanischen Apartheidregime untersuchen (*06.403 Pa.Iv. Komplizenschaft der Schweiz mit dem Apartheid-Regime in Südafrika. Einsetzung einer PUK*; vgl. hierzu auch die beiden früheren pa.Iv. in diesem Zusammenhang: *01.448 Pa.Iv. PUK. Nachrichtendienste und Apartheid*; *02.464 Pa.Iv. Beziehungen der schweizerischen Nachrichtendienste zum südafrikanischen Geheimdienst. Einsetzen einer PUK*), die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Finanzkrise von 2008/09 ausleuchten (*09.512 Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen*; *10.401 Pa.Iv. Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*; *10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) oder die finanziellen Fehleinschätzungen im Zusammenhang mit der sog. Unternehmenssteuerreform II unter die Lupe nehmen *(12.415 Pa.Iv. Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeit)*. Die bisher jüngste pa.Iv. (Stand: Ende 2013) forderte eine PUK, um die Geschehnisse rund um das Informatikprojekt «Insieme» abzuklären *(12.490 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission Insieme)*.

19 In vier Fällen von der SP (vgl. *80.228*; AmtlBull NR 1988 120; *96.411*; *99.443*), drei Mal von den Grünen (vgl. Bericht gemeinsame Subkommission FK/GPK 21.5.1996 [BBl 1996 IV 481]; *98.420*; *99.453*). Hinzu kamen zwei Initativen von Exponenten aus der politischen Mitte (vgl. Bericht gemeinsame Arbeitsgruppe GPK/Militärkommission 21.10.1977 [BBl 1977 II 727]; AmtlBull 1980 NR 598).

20 Vgl. *01.459* und *02.455*.

21 Vgl. *03.405 Pa.Iv. Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK*; *04.416 Pa.Iv. Transparenz und Wahrnehmung der Führungsverantwortung im UVEK. PUK*; *05.446 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK zur Schaffung von Transparenz über die Ursachen der Finanzprobleme der Bundes- und bundesnahen Pensionskassen*; *07.421 Pa.Iv. Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung*; *07.482 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der von der GPK erhobenen Vorwürfe gegen den Justizminister*; *08.405 Pa.Iv. SBB Cargo. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung*; *11.484 Pa.Iv. Intransparente Gouver-*

Schweiz ist die PUK allerdings ein Instrument einer *breiten Parlamentsmehrheit* gegenüber einer Regierung, die bei einem bestimmten Thema punktuell die Unterstützung des Parlaments verloren hat.[23] Entsprechend haben PUK-Begehren, die primär einem politischen Lager (z.B. der Ratsrechten oder der -linken) nützen, in der BVers wenig Chancen, weil die Wahrscheinlichkeit, dass dafür eine Mehrheit der Ratsmitglieder gewonnen werden kann, gering ist. Kommt hinzu, dass mit dem ParlG die Informationsrechte der GPDel zusätzlich ausgebaut wurden (vgl. Art. 153 N 12 f.) mit der Folge, dass die GPDel heute weitgehend[24] dieselben Untersuchungsmöglichkeiten hat wie eine PUK. Dadurch können viele Probleme von der GPDel aufgearbeitet werden, und eine PUK ist gar nicht mehr nötig.[25] Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass die PUK-Forderungen gerade der letzten Jahre weniger zum Ziel hatten, «Vorkommnisse von grosser Tragweite» tatsächlich zu untersuchen, sondern in erster Linie der parteipolitischen Profilierung dienten.

b) «im Rahmen der Oberaufsicht»; «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen»; «gemeinsame» PUK «beider Räte»

22 Art. 163 Abs. 1 legt fest, dass die BVers eine PUK «im Rahmen der Oberaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen» einsetzen kann. Mit dem Passus «im Rahmen der Oberaufsicht» wird verdeutlicht, dass sich PUK nicht ausschliesslich gegen den BR und die Bundesverwaltung richten, sondern auch gegenüber anderen, in Art. 26 ParlG genannten Organen eingesetzt werden können,

---

nanz, Angriff auf die Souveränität und die Neutralität. Eine PUK ist nötig; *11.454 Pa.Iv. Schengen-Abstimmung. Massive Fehlinformation. Einsetzung einer PUK*; *12.403 Pa.Iv. Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der Schweizerischen Nationalbank*.

22 Von der GPS stammen zwei pa.Iv.: *08.433 Pa. Iv. PUK betreffend Aktenvernichtung*; *11.496 Pa. Iv. Einsetzung einer PUK betreffend Nicht- und Falschinformationen der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden im Fall Ramos*. Die SP lancierte fünf entsprechende Begehren: *06.403 Pa. Iv. Komplizenschaft der Schweiz mit dem Apartheid-Regime in Südafrika. Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission*; *09.512 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen*; *10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*; *12.415 Pa.Iv. Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeit*; *12.490 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission Insieme*. – Die *Mo. 10.3081* steht in engem Zusammenhang mit der einzigen pa.Iv., bei der nicht ein Ratsmitglied oder eine Fraktion, sondern das Büro-NR als Initiantin auftrat: *10.401 Pa.Iv. Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK* (vgl. dazu auch weiter unten FN 26).

23 Dies im Unterschied zu einer parlamentarischen Demokratie wie etwa in Deutschland, wo die parlamentarische Untersuchung ein *Minderheitsrecht* darstellt, das primär der Opposition dient. Im Deutschen Bundestag reicht für die Einsetzung eines «Untersuchungsausschusses» z.B. bereits ein Viertel aller Abgeordnetenstimmen (Art. 44 GG) (vgl. dazu z.B. Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch, Berlin/New York 1989, 1246 ff.).

24 Die Ausnahme bilden die finanziellen Mittel (vgl. dazu ausführlicher weiter unten N 28) und die Amts- und Rechtshilfe der Kantone, auch wenn sie nicht Bundesaufgaben vollziehen (Art. 165 Abs. 2 ParlG; vgl. Art. 165 N 9).

25 Dieser Umstand zeigte sich etwa nach dem Bekanntwerden von Abhöraktivitäten der National Security Agency (NSA) auch in der Schweiz. Während Ratsmitglieder der SP in den Medien zur vertieften Untersuchung der Zusammenarbeit des Nachrichtendienstes des Bundes mit den amerikanischen Geheimdiensten die Einsetzung einer PUK forderten, sprachen sich Exponentinnen und Exponenten bürgerlicher Parteien, aber etwa auch das GPDel-Mitglied StR Claude Janiak (SP/BL) dagegen aus; ihrer Auffassung nach war es Sache der GPDel, eine solche Untersuchung durchzuführen (vgl. z.B. twe., Forderung nach PUK stösst auf Widerstand, NZZ, 4.11.2013; Studer, «Es braucht eine PUK!», Blick, 1.11.2013).

wie etwa gegen die BA, die eidg. Gerichte und «andere Träger von Aufgaben des Bundes» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3610]; s. auch Art. 26 N 19 ff.). Der Fokus auf die parlamentarische Oberaufsicht setzt den Untersuchungsmöglichkeiten indessen auch Grenzen. So hätte eine PUK zur Finanzmarktkrise resp. zur finanziellen Rettung der UBS *(vgl. 09.512 Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen [zurückgezogen]*; *10.401 Pa.Iv. Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*; *10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) die «Tätigkeit der UBS» selbst nicht untersuchen können (vgl. dazu z.B. AmtlBull StR 2010 608 f.); und anlässlich der Vorprüfung der pa.Iv. *12.403 (Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der Schweizerischen Nationalbank)*, die die «Hintergründe von Devisen- und Wertschriftengeschäften von Mitgliedern des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und ihrem persönlichen Umfeld» hätte untersuchen wollen, gab das Büro-NR zu bedenken, «dass der SNB aufgrund der rechtlichen Grundlagen und der Organisationsstruktur weitgehende Autonomie zukomme und sie nur beschränkt der parlamentarischen Oberaufsicht unterstehe» (Bericht Büro-NR 9.11.2012 [AmtlBull NR 2013 Beilagen 462]).

23 Die Formulierung «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen» ist wörtlich aus Art. 55 GVG 1962 übernommen; entsprechend orientierten sich schon die PUK EJPD, die PUK EMD und die PUK PKB an diesem Passus. Zu den verschiedenen Verfahrensweisen in diesem Zusammenhang vgl. Art. 165 N 6.

24 Der Passus, wonach die BVers eine «gemeinsame» PUK «beider Räte» einsetzen kann, resultiert aus der früheren Praxis (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2010 3610]; vgl. auch oben N 16). Insb. aus Effizienzgründen kam es bei allen bisherigen PUK zum Zusammenschluss der Kommissionen von NR und StR (vgl. Baruh, Commissions, 36). Auch gemäss dem früheren Recht wäre die Einsetzung einer PUK bloss eines Rates nicht möglich gewesen, da die Annahme des nötigen BB der Zustimmung beider Räte bedarf. Die PUK beider Räte hätten aber getrennt tagen können (Art. 57 GVG 1962), was gemäss Art. 163 ParlG nicht mehr zulässig ist.

2. Abs. 2

a) «Einfacher Bundesbeschluss»; «Auftrag»; «finanzielle Mittel»

25 Die Einsetzung einer PUK erfolgt durch einfachen BB gemäss Art. 29 ParlG. Initiiert wird die Diskussion i.d.R.[26] mit der Einreichung einer pa.Iv., womit das Verfahren gemäss Art. 107 ff. ParlG zum Tragen kommt.

26 Im Rahmen der Vorprüfung beurteilen die zuständigen Kommissionen resp. die Büros der beiden Räte die Notwendigkeit der Einsetzung einer PUK (Art. 109 f. ParlG). Wird diese bejaht, erfolgt die Ausarbeitung eines Entwurfes des BB (Art. 111 ParlG), der sodann von beiden Räten beraten werden muss (Art. 74 ParlG). Gegenstand dieses Entwurfes ist insb. der «Auftrag» der PUK. Die Definition des Auftrags erfolgt somit im Rahmen des üblichen Gesetzgebungsverfahrens der BVers – mit entsprechenden Modifi-

26 Lediglich einmal wurde im Kontext einer PUK-Forderung eine Mo. (an das Büro-NR) eingereicht (vgl. *Mo. 10.3081 Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) (vgl. dazu auch oben N 20 und FN 22). Diese Mo. wurde aber nur eingereicht, weil die entsprechende pa.Iv. im Büro des StR im Zustimmungsverfahren hängig war, der NR aber unbedingt eine Debatte zum Thema führen wollte (vgl. Art. 76 FN 6). Für eine Kritik an der Möglichkeit der Einreichung auch einer Mo. vgl. Art. 118 N 29.

kationsmöglichkeiten durch die Kommissionen resp. Büros und die Räte. Wenn die BVers mit der Erfüllung des Auftrags nicht zufrieden ist, hätte sie die Möglichkeit, den PUK-Bericht als Ganzes oder im Hinblick auf Änderung oder Ergänzung an die PUK zurückzuweisen (Art. 75 ParlG).

27 Die Ausgestaltung des Auftrags kann u.U. weitreichende Folgen haben, wie sich etwa im Zusammenhang mit der PUK EJPD aufzeigen lässt: Die PUK EJPD *(89.006 Vorkommnisse im EJPD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen)* hatte gemäss BB vom 1.1.1989 den Auftrag, die «Amtsführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und insbesondere [diejenige] der Bundesanwaltschaft, vor allem zur Klärung der im Zusammenhang mit der Amtsführung und dem Rücktritt der Departementsvorsteherin erhobenen Vorwürfe» zu untersuchen (BBl 1989 I 541). Dank der offenen Formulierung dieses Teil des Auftrags konnten Sachverhalte untersucht werden, die mit dem ursprünglichen Anlass der Untersuchung wenig zu tun hatten. Dies wiederum ermöglichte die Aufdeckung des Fichenskandals (vgl. BARUH, Commissions, 36).[27]

28 Neben dem Auftrag hat der einfache BB auch die «finanziellen Mittel», die der PUK zur Verfügung stehen sollen, festzulegen. Dieser Punkt stellt gegenüber dem GVG 1962 eine Neuerung dar (vgl. oben N 18). Die Möglichkeit der Festsetzung eines eigenen Budgets bildet letztlich auch den Hauptunterschied zwischen PUK und GPDel: PUK und GPDel haben heute weitgehend dieselben Rechte; in finanzieller Hinsicht muss die GPDel indessen im Rahmen des ordentlichen Budgets mit dem «normalen» Personalbestand im «normalen» Geschäftsgang auskommen. Entsprechend müssen bei dringenden Untersuchungen etwa andere Geschäfte aufgeschoben werden. Die PUK erhält demgegenüber ein eigenes Budget, mit dem insb. der zusätzliche Personalbedarf abgedeckt werden kann (vgl. hierzu auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3610]).

b) «Anhörung des Bundesrates»

29 Art. 163 Abs. 2 sieht vor, dass vor Einsetzung einer PUK der BR anzuhören sei. Es stellt sich die Frage, ob dieses hier statuierte Recht des BR nicht mit dem Recht des BR zur Stellungnahme zum Erlassentwurf gemäss Art. 112 Abs. 3 ParlG gleichzusetzen ist, womit die Erwähnung des Anhörungsrechtes in Art. 163 redundant wäre. Für die Annahme einer Redundanz könnte der Umstand sprechen, dass 1966, zum Zeitpunkt der Aufnahme der Bestimmung über die Anhörung des BR vor der Einsetzung einer PUK in das GVG 1962 (vgl. oben N 13) das Verfahren der Ausarbeitung einer pa.Iv. mit dem Recht der Stellungnahme des BR noch nicht geregelt war. Auch wenn man es versäumt hat, die Notwendigkeit der Erwähnung der Anhörung des BR im Verfahren der Einsetzung einer PUK später zu überprüfen,[28] macht die explizite Erwähnung der Anhörung im Gesetzestext allerdings nach wie vor Sinn, geht es in diesem Zusammenhang doch um die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Das in Abs. 2 erwähnte Anhörungsrecht geht weiter als das Recht zur Stellungnahme zu einem definitiv ausgearbeiteten Entwurf für einen BB über die Einsetzung einer PUK: Weil es letztlich um die Anhörung des durch die Untersuchung direkt *Betroffenen*[29] geht, soll der BR sein Recht auf Anhörung bereits *vor* Beginn

27 Für weitere Ausführungen zur Diskussion und den Folgen von PUK-Aufträgen vgl. BARUH, Commission, 36 ff.

28 Belege für ein absichtliches Beibehalten der Erwähnung der Anhörung, z.B. im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG, lassen sich nicht finden, was für ein unabsichtliches Abschreiben spricht.

29 Diese Sichtweise wird etwa zusätzlich gestützt durch den Umstand, dass anlässlich der gesetzlichen Regelung der PUK von 1966 ein letztlich abgelehnter Antrag wollte, dass vor Beschluss-

der Ausarbeitung des Erlassentwurfs geltend machen dürfen, d.h. im Rahmen der Vorprüfung gemäss Art. 109 f. ParlG.

30 In der Praxis ist seit Inkraftsetzung des ParlG (1.12.2003) eine solche Anhörung allerdings nur bei einer einzigen von insgesamt 17 pa.Iv. für die Einsetzung einer PUK (vgl. N 20) durchgeführt worden.[30] Indem die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler usanzgemäss zu den Sitzungen des Büros-NR, welches alle diese pa.Iv. vorgeprüft hat, eingeladen wird, hat der BR aber in allen Fällen Gelegenheit erhalten, sein Recht auf Anhörung geltend zu machen.[31] Im Übrigen würde das verfassungsmässige Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) dem BR erlauben, in der vorprüfenden Kommission bzw. im Büro den Antrag zu stellen, der pa.Iv. für die Einsetzung einer PUK sei keine Folge zu geben.

31 Wie bereits gesehen (vgl. oben N 22), ist die Einsetzung einer PUK im ganzen Bereich der Oberaufsicht möglich, d.h. z.B. auch gegenüber dem BGer oder der BA. In diesem Fall käme Art. 162 Abs. 1 Bst. d ParlG zum Tragen, der vorsieht, dass die Bestimmungen zur PUK sinngemäss auf den Geschäftsverkehr mit den eidg. Gerichten resp. mit der AB-BA anzuwenden sind. Entsprechend wäre z.B. im Fall einer Untersuchung gegen das BStGer vor Einsetzung einer PUK das BGer anzuhören und bei einer allfälligen Untersuchung gegen die BA die AB-BA.

3. Fazit

32 Die Rolle der PUK als Instrument der parlamentarischen Verwaltungskontrolle hat sich seit deren Legiferierung im Jahr 1966 (vgl. oben N 1 ff.) gewandelt; die PUK-Artikel haben heute nicht mehr jenes Gewicht, die sie hatten, als sie neu ins GVG 1962 aufgenommen wurden. Aufgrund des Ausbaus der «ordentlichen» parlamentarischen Verwaltungskontrolle – nicht zuletzt als Folge von PUK (vgl. N 10) – nimmt heute etwa die GPDel viele Aufgaben wahr, für die früher möglicherweise eine PUK eingesetzt worden wäre.[32] Heute dürfte die Einsetzung einer PUK in der BVers am ehesten noch dann eine Mehrheit finden, wenn ein Problem so gravierend oder in Bezug auf die Grössenordnung des Auftrags so umfangreich ist, dass eine personelle Aufstockung resp. ein besonderes Budget gerechtfertigt erscheint.

---

fassung über die Einsetzung einer PUK nicht nur dem BR, sondern allgemeiner «der Behörde, *deren Verantwortung in Frage steht*, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben» sei (AmtlBull NR 1965 586 [Hervorhebung d.V.]; zur Begründung des Antrags vgl. AmtlBull NR 1965 590).

30 So führte das Büro-NR in seinem Bericht vom 3.6.2010 zur pa.Iv. *10.401 (Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK)* aus, es habe im Rahmen der Vorprüfung zur pa.Iv. *09.512 (Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen)* am 5.2.2010 die Bundespräsidentin als Vertreterin des BR angehört. Als Rechtsgrundlage wurde im Bericht allerdings nicht Art. 163, sondern versehentlich der hier nicht in Betracht kommende Art. 167 ParlG angegeben (AmtlBull NR 2010 Beilagen 594 ff.). Das Motiv für die Durchführung dieser Anhörung war vermutlich der Umstand, dass das Büro-NR in diesem Fall die Einsetzung einer PUK befürwortete.

31 Es ist zwar noch nicht vorgekommen, wäre aber denkbar, dass eine andere Kommission die Vorprüfung einer derartigen pa.Iv. vornimmt oder selbst eine solche pa.Iv. ausarbeitet. Obwohl der BR im Normalfall zur Vorprüfung von pa.Iv. nicht eingeladen wird (vgl. Art. 160 N 4), müsste die Kommission in diesem Fall dem BR ausnahmsweise Gelegenheit geben, sein Recht auf Anhörung wahrzunehmen.

32 Umgekehrt wären die Aufgaben der PUK EMD oder der PUK PKB wohl von den GPK oder der GPDel übernommen worden, hätten diese damals bereits über die später eingeführten Informationsrechte verfügt.

33 Dies bedeutet aber nicht, dass die Möglichkeit, die Einsetzung einer PUK nach Art. 163 zu fordern, von der BVers nicht mehr genutzt wird. Im Gegenteil ist die Anzahl pa.Iv., die eine PUK einsetzen wollte, seit der Jahrtausendwende deutlich gestiegen. In vielen Fällen stand dabei aber wohl weniger die tatsächliche Durchführung einer parlamentarischen Untersuchung im Vordergrund als die Möglichkeit, sich parteipolitisch und medial zu positionieren (ausführlicher vgl. oben N 21). Zudem sollte in einigen Fällen vermutlich auch politischen Druck auf die Objekte der parlamentarischen Oberaufsicht (wie die Verwaltung, die BA oder die eidg. Gerichte) oder auf Organe der parlamentarische Oberaufsicht selbst ausgeübt werden (Beeinflussung des Agenda-Settings von GPK und GPDel).[33] Entsprechend hat der 9. Titel des ParlG über die PUK zwar in Bezug auf die *unmittelbare Ausübung* der seit den 1960er Jahre deutlich gestärkten und verbesserten parlamentarischen Verwaltungskontrolle an Bedeutung verloren; in *politischer* Hinsicht spielen die PUK-Artikel aber auch heute noch eine wichtige Rolle.

Art. 164

Organisation

[1] Die Untersuchungskommission besteht aus gleich vielen Mitgliedern jedes Rates.

[2] Für die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums gilt Artikel 43 Absätze 1–3 und für die Beschlussfassung gilt Artikel 92 Absätze 1 und 2 sinngemäss.

[3] Die Untersuchungskommission verfügt über ein eigenes Sekretariat. Das notwendige Personal wird von den Parlamentsdiensten zur Verfügung gestellt. Die Kommission kann weiteres Personal obligationenrechtlich anstellen.

Organisation

[1] La commission d'enquête parlementaire est composée de députés des deux conseils, en nombre égal.

[2] La désignation des membres de la commission d'enquête et de son collège présidentiel, d'une part, et les modalités de la procédure décisionnelle de la commission, d'autre part, sont régies respectivement par les art. 43, al. 1 à 3, et 92, al. 1 et 2, qui s'appliquent par analogie.

33 Ein Bsp.: Gemäss MÄDER hatte die Arbeitsgruppe zur Untersuchung des Behördenverhaltens im Zusammenhang mit Finanzmarktkrise Mühe, ihre Arbeit weiter zu führen und abzuschliessen, weil sich der BR weigerte, gewisse verlangte Unterlagen herauszugeben. «Erst der – wohl aufgrund des steigenden öffentlichen Drucks zu einer Aufarbeitung der Geschehnisse über die Forderung nach einer PUK zustande gekommene – Beschluss des Bundesrates, die verlangten Dokumente – aus seiner Sicht freiwillig – herauszugeben, ermöglichte der Arbeitsgruppe letztlich, den Sachverhalt vollständig festzustellen» (MÄDER, GPK, 12). Darüber hinaus liegt es nahe, dass die PUK-Forderungen zur Aufarbeitung der Finanzmarktkrise (vgl. *09.512 Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen [zurückgezogen]; 10.401 Pa.Iv. Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*; *10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) auch den Druck auf die GPK erhöhte, bei der eigenen Untersuchung zum Thema (vgl. Bericht GPK NR/StR 30.5.2010 [BBl 2011 3099 ff.]) gründlich und effizient zu arbeiten. – Die Ausübung von politischem Druck hält MÄDER für ein «durchaus berechtigtes Ziel» einer tatsächlichen oder auch nur geforderten Untersuchung der parlamentarischen Oberaufsicht; aber: «In Bezug auf die Wirkung solcher Auseinandersetzungen auf breitere Bevölkerungskreise ist die leider oft damit verbundene Fehlinformation […] ein nicht zu vernachlässigender Faktor bei der Bewertung der Glaubwürdigkeit der Institutionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (MÄDER, GPK, 14 f.).

[3] La commission d'enquête dispose de son propre secrétariat. Les Services du Parlement mettent à sa disposition le personnel dont elle a besoin. La commission peut engager du personnel supplémentaire sur la base de rapports de travail régis par le code des obligations.

Organizzazione

[1] La commissione d'inchiesta consta di un ugual numero di membri di ciascuna Camera.

[2] Per la designazione dei membri e della presidenza si applica per analogia l'articolo 43 capoversi 1–3 e, per la procedura decisionale, l'articolo 92 capoversi 1 e 2.

[3] La commissione d'inchiesta dispone di una propria segreteria. Il personale necessario è messo a disposizione dai Servizi del Parlamento. La commissione può assumere altro personale i cui rapporti di lavoro sono retti dal Codice delle obbligazioni.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Zusammensetzung der PUK und Beschlussfassung 1
2. Bestellung des Kommissionssekretariates 3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 5
1. Zusammensetzung der PUK 5
2. Beschlussfassung 6
3. Bestellung des Kommissionssekretariates 8

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 252); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3611); AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Zusammensetzung der PUK und Beschlussfassung

Die Revision des GVG vom 1.7.1966, die für die PUK die rechtlichen Grundlagen schuf (vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 1 ff.), sah vor, dass sich die Untersuchungskommissionen beider Räte für die Ermittlungen zusammenschliessen konnten (Art. 57 Abs. 1 GVG 1962). Um dem Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern Rechnung zu tragen, verlangte der Gesetzgeber für diesen Fall, dass die Kommission aus gleich vielen Mitgliedern beider Räte besteht. Die GPK-StR, welche diesen Zusammenschluss vorgeschlagen hatte, führte dazu Folgendes aus: «Zur Wahrung der aus dem Zweikammersystem folgenden rechtlichen Parität müssen beide Untersuchungskommissionen völlig gleichgestellt sein. Das gilt auch in numerischer Hinsicht. Es ist deshalb gegeben, die Ordnung der Einigungskonferenz hinsichtlich Zusammensetzung, Vorsitz und Beschlussfähigkeit zu übernehmen» (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 252]). Bei **1**

einem Zusammenschluss musste somit die Kommission jenes Rates, welche weniger Mitglieder hatte, auf diese Zahl ergänzt werden. Für die Zusammensetzung ausschlaggebend war die Stärke der Fraktionen jedes Rates. Die Amtssprachen und Landesgegenden waren soweit als möglich zu berücksichtigen. (Art. 57 Abs. 2 i.V.m. 17 Abs. 2 GVG 1962)

2 Mit dem ParlG wurden die Regeln des GVG 1962 zu Wahl, Zusammensetzung und Beschlussfassung der PUK diskussionslos übernommen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3611]; AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

2. Bestellung des Kommissionssekretariates

3 Bereits der BB betreffend die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zusammenhang mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen « sah vor, dass die Kommission «das erforderliche Personal vom Bundesrat anfordern oder anstellen» kann (AmtlBull StR 1964 141; zum «Mirage-Skandal» vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Im Rahmen der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die PUK wurde das Anliegen diskussionslos übernommen (AmtlBull NR 1965 596 AmtlBull StR 1966 122; AmtlBull NR 1966 318).[1] Der Berichterstatter im StR wies darauf hin, dass mit diesem Artikel dafür gesorgt werde, «dass den Untersuchungskommissionen das nötige Hilfspersonal, zum Beispiel Sekretäre und Protokollführer, zur Verfügung steht. Meistens wird man Beamte dafür einsetzen. Gelegentlich wird man vielleicht vorziehen, Personen ausserhalb der Beamtenschaft zu verwenden» (AmtlBull StR 1966 122).

4 Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurde die bisherige Praxis verankert, wonach eine PUK über ein eigenes Sekretariat verfügt und weiteres Personal obligationenrechtlich anstellen kann. Weiter wurden die PD verpflichtet, das notwendige Personal zur Verfügung zu stellen.[2] Für den Beizug von Angestellten des Bundes verwies die SPK-NR auf den Art. betr. den Beizug der Verwaltung, welcher für alle Organe der BVers gilt (s. Art. 68 ParlG; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3611]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung der PUK

5 Die PUK ist eine gemeinsame Kommission beider Räte (s. Art. 43 N 18) gemäss Art. 153 Abs. 2 BV. Es handelt sich um eine Spezialkommission, welche für die Klärung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eingesetzt wird (s. 163 N 15, 19 ff.). Damit die Gleichstellung der beiden Kammern gewährleistet werden kann (Art. 148 Abs. 2 BV), verlangt der Gesetzgeber, dass sich die PUK aus gleich vielen Mitgliedern beider Räte zusammensetzt (s. z.B. auch Art. 91 Abs. 2 ParlG). Das Gesetz überlässt die Bestimmung

1 Einzig der von der GPK-NR vorgeschlagene Begriff «erforderlich» wurde durch «notwendig» ersetzt (Art. 56 Abs. 2 GVG 1962). Die französische Fassung von Art. 54ter Abs. 4 des Entwurfs enthielt ausserdem noch den Begriff «exiger». Der BR schlug vor, dass dieser Begriff ersetzt wird durch «demander». Der NR übernahm den Antrag des BR. Der Berichterstatter führte dazu aber Folgendes aus: «Et alors on ‹demandra›, on ‹n'exigera› rien du tout. Mais on obtiendra dans tous les cas, c'est bien clair» (AmtlBull NR 1965 596 f.).

2 Der Absatz wurde in den Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 225).

der Grösse der PUK den beiden Büros,[3] die sich gemäss Abs. 2 von Art. 164 bei der Zusammensetzung an die allgemeinen Bestimmungen für die Bestellung der Kommissionen halten müssen (s. Art. 43 N 18). Die Mitglieder einer PUK werden vom jeweiligen Büro gewählt (s. Art. 43 Abs. 1 ParlG), das Präsidium von der KoKo Art. 43 Abs. 2 ParlG hält fest, dass die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören dürfen. Wie auch bei allen anderen Kommissionen ist für die Zusammensetzung die Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat ausschlaggebend. Weiter werden die Amtssprachen und die Landesgegenden soweit als möglich berücksichtigt (s. Art. 43 Abs. 3 ParlG). Auch bei der Zusammensetzung der Subkommissionen wurde bisher darauf geachtet, dass Mitglieder beider Räte vertreten sind (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 654]; Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl III 1293/6]; Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 180]).

2. Beschlussfassung

6 Für die Beschlussfassung wird auf die Regeln der Einigungskonferenz verwiesen (s. Art. 92 N 4 ff.). Danach können Beschlüsse nur gefasst werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder jedes Rates anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit muss ausdrücklich festgehalten werden. Damit wird verhindert, dass wichtige Entscheide nur von Mitgliedern eines Rates gefällt werden können. Die Beschlüsse werden mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder gefasst. Ohne diese ausdrückliche Regelung müsste eine gemeinsame Kommission ihre Beschlüsse gemäss Art. 46 Abs. 2 ParlG mit der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat fällen.

7 In den Berichten der bisherigen PUK ist kein Hinweis zu finden, wonach diese Regeln über die Beschlussfassung in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt hätten. Es ist jedoch anzufügen, dass diese Regeln nur eine sinngemässe Anwendung finden und eine PUK bei der Festlegung des Verfahrens auch einen gewissen Handlungsspielraum hat. Zu denken ist bspw. an die Verpflichtung, die Beschlussfähigkeit ausdrücklich festzuhalten: Eine starre Beschlussfassungsregel ist kaum sinnvoll und zweckmässig für die Arbeiten einer PUK, die sich über Monate hinziehen und viele Verfahrens- und Zwischenentscheide beinhalten. Wichtig ist, dass die Beschlussfähigkeit bei den definitiven Beschlüssen wie bei der Verabschiedung des Berichtes zhd. des Rates und bei der Annahme der Vorstösse, pa.Iv. und weiteren Empfehlungen festgehalten wird.

3. Bestellung des Kommissionssekretariates

8 Jede der bisherigen drei PUK richtete ein Kommissionssekretariat ein. Die Rolle des Sekretariates umschreibt die PUK PKB in ihrem Bericht wie folgt: «Eine wichtige Aufgabe übernahm das Kommissionssekretariat. Es unterstützte die Kommission insbesondere bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, war für den Austausch der Informationen der Sektionen untereinander besorgt und koordinierte die Tätigkeit der verschiedenen Experten» (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 182]).

9 Die PUK EJPD hatte ein Sekretariat, welches aus je einer Kommissionssekretärin und einem -sekretär, zwei Protokollführerinnen und -führern und einer administrativen Sekre-

3 Die PUK EJPD bestand aus je sieben Mitgliedern beider Räte; die PUK EMD und PUK PKB aus je fünf Mitgliedern (vgl. Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 651]; Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl III 1293/1 und 6]; Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 175 f.]).

tärin bestand. Das Personal der PD, welches zur Verfügung gestellt wurde, wurde von den sonstigen Aufgaben weitgehend entbunden (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 654]). Die PUK EMD liess sich zusätzlich von drei Übersetzerinnen resp. Übersetzern unterstützen. Es dauerte mehrere Wochen, bis die Stelle des französischsprachigen Sekretärs besetzt werden konnte. Die Kommission wies in ihrem Bericht darauf hin, dass dies «die anfängliche Mitarbeit der französischsprachigen Kommissionsmitglieder erheblich behinderte» (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/6 f.]). Das Sekretariat der PUK PKB bestand aus einer Kommissionssekretärin, einem Kommissionssekretär, einem wissenschaftlichen Mitarbeiter und einer Kanzleichefin. Diese Personen wurden teilweise von den PD und der Verwaltung freigestellt oder eigens für die Dauer der Arbeiten angestellt (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 182]).

10 Wie wichtig die rasche und unkomplizierte Bestellung des Kommissionssekretariates ist, verdeutlicht der Bericht der PUK PKB: Die PUK PKB wünschte sich den stellvertretenden Sekretär der GPK als Kommissionssekretär. Die GPK wollten den Mitarbeiter nicht entbehren, und es benötigte lange Diskussionen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 182 f.]). Nach Ansicht der PUK PKB wurden die Arbeiten

> «dadurch und durch weitere Umtriebe bei der Bereitstellung der minimalen Infrastruktur um rund zwei Monate verzögert. Die Übersetzung der Texte in zwei Sprachen stellte die Kommission ebenfalls vor Probleme, so dass die Hilfe von vertraglich verpflichteten *externen Übersetzern in Anspruch genommen werden musste. Die Kommission hofft*, dass in Zukunft die Arbeit von parlamentarischen Untersuchungskommissionen nicht durch Fragen der Verfügbarkeit von Personal der Parlamentsdienste und von Infrastruktur über Gebühr verzögert wird» (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 183; Kursivsetzungen im Original, A.d.V.]).

Art. 165

Verfahren

[1] Die Untersuchungskommission trifft nach Massgabe des Auftrages und dieses Gesetzes die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehren.

[2] Die Behörden des Bundes und der Kantone haben der Untersuchungskommission Amts- und Rechtshilfe zu leisten.

[3] Die wesentlichen verfahrensmässigen Vorgänge werden protokolliert.

Procédure

[1] Conformément à son mandat et à la présente loi, la commission d'enquête parlementaire détermine les mesures de procédure nécessaires à ses investigations.

[2] Les autorités de la Confédération et des cantons sont tenues de prêter à la commission d'enquête l'aide juridique ou administrative dont elle a besoin.

[3] Les principaux actes de procédure font l'objet d'un procès-verbal.

Procedura

[1] La Commissione d'inchiesta prende i provvedimenti procedurali necessari alle indagini in conformità del suo mandato e della presente legge.

[2] Le autorità federali e cantonali sono tenute a prestare assistenza amministrativa e giudiziaria alla commissione d'inchiesta.

[3] Sugli atti di procedura più importanti è steso processo verbale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 6
1. Autonomie für die Organisation der Arbeiten 6
2. Amts- und Rechtshilfe von Behörden des Bundes und der Kantone (Abs. 2) 7
3. Protokollierung der wesentlichen Vorgänge (Abs. 3) 8

Materialien

8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: AmtlBull StR 1964 141 ff.
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 1025 ff., insb. 1047); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 213 ff., insb. 253, 268); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 225; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

Diese Verfahrensbestimmungen fanden bereits mit der Schaffung des Instrumentes der PUK anlässlich der GVG-Revision vom 1.7.1966 *(9194. Ausbau der Verwaltungskontrolle)* als Art. 56 Abs. 4 sowie Art. 58 Abs. 1 u. 3 Eingang ins GVG 1962 (zur rechtlichen Verankerung der PUK s. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). **1**

Das Recht jeder PUK, nach Massgabe ihres Auftrages und im Rahmen des Gesetzes die notwendigen verfahrensmässigen Vorkehrungen zu treffen, wurde durch einen Antrag der GPK-StR ins GVG 1962 aufgenommen (vgl. Art. 54^{quinquies} A Abs. 1 GVG; Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 268]). Der Berichterstatter der Kommission führte dazu Folgendes aus: **2**

> «In Absatz 1 wird der herrschende Grundsatz hervorgehoben, dass die Untersuchungskommissionen selbst zu bestimmen haben, wie sie zu einem erfolgreichen Ergebnis gelangen wollen. Die Sonderheit der parlamentarischen Untersuchungen, die nicht Straf- oder Disziplinar- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahren sind, erfordern ein an die konkreten Gegebenheiten angepasstes Vorgehen. Doch bedeutet diese Freiheit nicht Belieben und Schrankenlosigkeit. Es handelt sich um ein Verfahren, das schliesslich zu wahrheitsgemässen Feststellungen und sachrichtigen Beurteilungen führen muss» (AmtlBull StR 1966 124).

Den Rahmen für die Untersuchungstätigkeit sollten somit der erteilte Auftrag und die Bestimmungen des GVG bilden. Dieser Grundsatz der Autonomie der PUK im Rahmen des Auftrages und des Gesetzes wurde sowohl im StR als auch im NR diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 1966 124; AmtlBull NR 1966 318).

Die in Abs. 2 verankerte Verpflichtung der Behörden des Bundes und der Kantone, Amts- und Rechtshilfe zu leisten, hatte schon die Militärkommission des StR im Rahmen der Diskussion um die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen beim Kauf von 100 Kampfflugzeugen des Typs **3**

«Mirage III S» beantragt (AmtlBull StR 1964 141 [Antrag der Militärkommission vom 16.6.1964]; zum «Mirage-Skandal» vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Die Verankerung dieser Hilfestellung wurde im Rahmen der GVG-Revision von 1966 in beiden Räten diskussionslos übernommen (Art. 54quinquies Abs. 4: AmtlBull NR 1965 598; Art. 54ter Abs. 4bis: AmtlBull StR 1966 122). Im StR wurde darauf hingewiesen, dass es dabei v.a. um die Mitwirkung bei der Beschaffung von Akten und um die stellvertretende Einvernahme von Zeugen geht.

4 Zu Differenzen führte in den Räten indessen die Protokollierung bei Befragungen. Im NR wurde ein Einzelantrag von NR Düby abgelehnt, welcher für die Einvernahme von Zeugen und Sachverständigen die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen über die Protokollierung gemäss Art. 7 und 8 der Bundeszivilprozessordnung (BZP; SR 273) vorsah.[1] Art. 7 BZP verlangte insb., dass das Prot. während der Verhandlungen niederzuschreiben ist. Die Berichterstatter der Kommission wiesen einerseits auf die Wichtigkeit der Protokollierung hin, andererseits sahen sie in der Anwendung der detaillierten Bestimmungen über die Protokollierung wie in einem Gerichtsverfahren grosse praktische Schwierigkeiten; v.a. führe diese Art der Protokollierung zu einem sehr zeitraubenden Verfahren. Der NR lehnte den Antrag Düby deswegen mit 65 zu 29 Stimmen ab (AmtlBull NR 1965 596 f.). Die GPK-StR schlug darauf einen Kompromiss vor, welcher noch heute Geltung hat: Wesentliche verfahrensmässige Vorgänge seien im Laufe einer Untersuchung festzugehalten; und für die Protokollierung der Zeugenbefragung sollte Art. 7 BZP sinngemäss angewendet werden, weil ein Zeuge wegen Falschaussage (Art. 307 StGB) nur bestraft werden könne, wenn über diese Aussage ein «peinlich geführtes Protokoll» vorliege (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 253]). Der StR folgte diesem Antrag diskussionslos (AmtlBull StR 1966 124). Der NR folgte diesem Beschluss ebenfalls ohne Diskussion (AmtlBull NR 1966 318). In der Praxis prüfte die PUK EJPD, ob Zeugenbefragungen auf Band aufgenommen und anschliessend niedergeschrieben werden könnten, verwarf diese Möglichkeit aber, da eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlte. Dies mag zu einem Teil erklären, warum diese PUK in der Folge häufig Befragungen von Auskunftspersonen durchgeführt hat, für deren Protokollierung weniger strenge Anforderungen galten (vgl. BARUH, Commissions, 155; Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 664]).

5 Mit dem ParlG wurde für die Protokollierung der Zeugenbefragung auf die Erwähnung der sinngemässen Anwendung der Regeln des Bundeszivilprozessrechtes verzichtet, hingegen verankert, dass die Befragungen von Personen auf einem Tonträger aufgenommen werden und das Prot. der befragten Person zur Unterzeichnung vorgelegt wird (s. Art. 155 Abs. 5 ParlG). Die weiteren Bestimmungen des GVG wurden unverändert übernommen (AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 225).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Autonomie für die Organisation der Arbeiten

6 Gemäss Art. 165 Abs. 1 legt die PUK zu Beginn ihrer Arbeiten die erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehrungen für ihre Ermittlungen fest. Das bedeutet, dass eine PUK

1 Auch der BR hätte es in seiner Stellungnahme begrüsst, dass Art. 7 und 8 der BZP für anwendbar erklärt würden. Er verzichtete aber auf einen Antrag, weil die PUK sicher einer «zuverlässigen Protokollführung ihre volle Aufmerksamkeit schenken werden» (Stellungnahme BR 27.8.1965 [BBl 1965 II 1047]).

nach «Massgabe ihres Auftrages» und des ParlG das Verfahren und ihre Organisation selber bestimmt. Dieser Absatz garantiert jeder PUK die notwendige Autonomie für die Organisation ihrer Arbeiten (vgl. BARUH, Commissions, 98 f.).[2] Klar ist aber, dass Massnahmen, welche gegen den Willen von Betroffenen durchgeführt werden, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Jede der bisherigen PUK hat von dieser Autonomie Gebrauch gemacht und sich anders organisiert und sich auf eine andere Weise unterstützen lassen. Die PUK EJPD arbeitete in zwei Subkommissionen und sechs Unterausschüssen. Zwei kantonale Untersuchungsrichter begleiteten die Arbeiten. Ein Gutachter stand für Verfahrensfragen zur Verfügung, und in Einzelfällen wurden weitere Gutachter beigezogen (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 654]). Die PUK EMD bildete drei Subkommissionen und zog vier Untersuchungsrichter und -richterinnen bei, welche den Subkommissionen zugeteilt wurden. Zudem wurden Professoren für die Beantwortung grundlegender Rechtsfragen beigezogen (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/6]. Die PUK PKB gliederte sich in drei Subkommissionen, jede Subkommission erhielt ein Aufgabengebiet zugeteilt. Zusätzlich wurde eine Arbeitsgruppe gebildet. Die Arbeit fand v.a. in den Subkommissionen statt, die gegenseitige Information erfolgte über die Prot. Unterstützt wurde diese PUK durch Sachverständige für Verfahrensregeln. Weiter zog die PUK PKB zwei Beratungsfirmen für technische Fragen bei. Im Gegensatz zur PUK EMD und zur PUK EJPD verzichtete sie auf den Beizug von Untersuchungsrichterinnen resp. -richter. Jede Subkommission wurde aber durch einen externen Beraterin bzw. einen externen Berater begleitet. Diese unterstützten die Subkommissionen in Sachfragen (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 180 f.]). Bei allen drei PUK wurde darauf geachtet, dass sich die Subkommissionen aus Mitgliedern beider Räte zusammensetzen. Alle Mitglieder der PUK erhielten die Einladungen zu allen Sitzungen der Subkommissionen und hatten Zugang zu allen Akten.

2. Amts- und Rechtshilfe von Behörden des Bundes und der Kantone (Abs. 2)

7 Diese Bestimmung, wonach Behörden des Bundes und der Kantone Amts- und Rechtshilfe[3] zu leisten haben, ist als Auffangbestimmung zu verstehen, wenn die Informationsrechte der PUK gemäss Art. 166 und Art. 153 ParlG gegenüber Behörden des Bundes und der Kantone nicht ausreichen. Zur Anwendung gelangt sie insb., wenn es um Auskünfte und die Herausgabe von Akten von kantonalen Behörden geht, welche nicht im Zusammenhang mit dem Vollzug von Bundesrecht stehen.[4] In den Berichten der PUK[5] finden sich nur wenige Hinweise darauf, dass es im Zusammenhang mit der Amts- und

2 In einem Verwaltungsverfahren oder in einem Strafverfahren würde dieser Grundsatz der Untersuchungsmaxime entsprechen. Untersuchungsmaxime bedeutet, dass das Gericht in einem Prozess den für seine Entscheidung relevanten Sachverhalt von Amts wegen aufklären muss und an das Vorbringen und die Beweisanträge der Parteien nicht gebunden ist. (vgl. BARUH, Commissions, 98 f.)

3 ZIMMERMANN hält zu den Begriffen «Amts- und Rechtshilfe» Folgendes fest: «Mit dieser unterschiedslosen Verpflichtung zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe war eine inhaltliche Beschreibung und Abgrenzung dieser beiden Begriffe nicht erforderlich und konnte unterbleiben: Eine zweckmässige Lösung angesichts der (auch heute noch) uneinheitlichen oder gar synonymen Verwendung der beiden Begriffe in der Literatur und Praxis» (ZIMMERMANN, Rechte, 110).

4 Gestützt auf Art. 166 Abs. 1 ParlG bzw. Art. 153 Abs. 2 ParlG besteht bei Behörden und Amtsstellen der Kantone nur eine Auskunfts- und Herausgabepflicht, soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht (s. Art. 153 N 21 ff. und Art. 166 N 9).

5 Im Bericht der PUK PKB (BBl 1996 V 153) gibt es keine spezifischen Hinweise auf die Amts- und Rechtshilfe.

Rechtshilfe von Behörden des Bundes oder der Kantone schwerwiegende Probleme gab. Die PUK EJPD ersuchte bspw. zu Beginn der Arbeiten «einige Kantonsregierungen, ihre Beamten generell zur Aussage vor der PUK und die Amtsstellen zur Aktenherausgabe zu ermächtigen. Dies wurde jedoch unter Berufung auf die kantonale Gesetzgebung über die Amtsverschwiegenheit abgelehnt. So mussten für jeden einzelnen Beamten und für alle Aktenstücke begründete Gesuche gestellt werden. Diese Gesuche wurden zwar alle bewilligt, teilweise aber mit Bedingungen, die die PUK nicht akzeptieren konnte. […] Nach Verhandlungen mit den zuständigen kantonalen Behörden konnte allerdings immer eine Lösung gefunden werden» (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 662]). Ebenfalls gestützt auf diese Norm verlangte bspw. die PUK EJPD von allen Polizeikommandanten sämtlicher Kantone Amtsberichte über die Zusammenarbeit mit der BA (vgl. auch Baruh, Commissions, 161). Auch die PUK EMD verlangte u.a. Akten vom Bezirksgericht ZH und vom Oberauditor der Armee und führte Inspektionen durch bei den kantonalen Militärverwaltungen der Kantone NE, BS, BL und AR (PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/19]).

3. Protokollierung der wesentlichen Vorgänge (Abs. 3)

8 Gemäss den Berichten der PUK gab es bei den bisherigen PUK bei der Protokollierung der Sitzungen der Kommissionen und Subkommissionen nie Probleme.[6] Die Sitzungen und Befragungen wurden – wie heute für alle Kommissionssitzungen üblich (Art. 4 ParlVV) – auf einen Tonträger aufgenommen und erst anschliessend niedergeschrieben. Gemäss Bericht der PUK EJPD wurden die Sitzungen der PUK ausführlich protokolliert. Aus Gründen der Vertraulichkeit erhielten die Mitglieder nur Beschlussprotokolle (vgl. Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 656]). Die PUK PKB protokollierte alle Sitzungen der Kommission und der Subkommissionen sowie die Anhörungen. Im Gegensatz zur PUK EJPD wurden die Prot. allen Kommissionmitgliedern zugestellt, damit jedes Mitglied jederzeit über alles informiert war (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 181]). Die jederzeitige Information aller Mitglieder wurde im Rahmen dieser PUK höher gewichtet als die Gefahr allfälliger Indiskretionen. Die befragten Personen erhielten die Gelegenheit, inhaltliche Fehler im Prot. zu berichtigen: «Alle angehörten Personen mussten das Protokoll ihrer Aussage in Analogie zum Bundeszivilprozess unterschreiben» (BBl 1996 V 188). Im Bericht der PUK EMD sind keine Hinweise zur Protokollierung zu finden.

Art. 166

Informationsrechte

[1] Für die Erfüllung ihres im Bundesbeschluss festgelegten Auftrages hat die Untersuchungskommission die gleichen Informationsrechte wie die Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 150 und 153–156).

[2] Die Untersuchungskommission kann im Einzelfall Untersuchungsbeauftragte für die Beweiserhebung einsetzen. Die Untersuchungsbeauftragten arbeiten gemäss Auftrag und Weisung der Kommission.

6 Für die Protokollierung der Befragungen von Personen und Zeugenbefragungen s. oben N 4, und Art. 155 N 4.

[3] Die Untersuchungskommission kann das Recht zur Zeugeneinvernahme nicht an die Untersuchungsbeauftragten delegieren.

[4] Die durch Untersuchungsbeauftragte befragten Personen haben das Recht, die Aussage sowie die Übergabe von Unterlagen zu verweigern. In diesem Fall werden die Personen von der Untersuchungskommission befragt.

[5] Für die Beweiserhebungen finden die Artikel 42–48 und 51–54 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess sinngemäss Anwendung, soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt.

Droit à l'information

[1] Pour remplir le mandat qui lui a été confié en vertu de l'art. 163, al. 2, la commission d'enquête parlementaire dispose du même droit à l'information que les délégations des commissions de surveillance (art. 150 et 153 à 156).

[2] La commission d'enquête peut, selon le cas, confier à un chargé d'enquête le soin d'administrer les preuves. Celui-ci agit conformément au mandat que lui a confié la commission d'enquête et suivant ses instructions.

[3] La commission d'enquête ne peut confier le soin d'entendre un témoin à un chargé d'enquête.

[4] Les personnes interrogées par le chargé d'enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Dans le cas où elles refusent, elles sont interrogées par la commission d'enquête.

[5] Sauf disposition contraire de la présente loi, les art. 42 à 48 et 51 à 54 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 s'appliquent par analogie à l'administration des preuves.

Diritti d'informazione

[1] Nell'adempimento del suo mandato, stabilito nel decreto federale, la commissione d'inchiesta ha gli stessi diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza (art. 150 e 153–156).

[2] La commissione d'inchiesta può, nel singolo caso, far capo a inquirenti per l'assunzione delle prove. Gli inquirenti operano conformemente al mandato e alle istruzioni della commissione.

[3] La commissione d'inchiesta non può delegare agli inquirenti il diritto di esaminare testimoni.

[4] Le persone interrogate dagli inquirenti hanno il diritto di non rispondere, nonché di rifiutarsi di consegnare documenti. In questo caso, vengono interrogate dalla commissione d'inchiesta.

[5] All'assunzione delle prove si applicano per analogia gli articoli 42–48 e 51–54 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale, sempre che la presente legge non disponga altrimenti.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
1. Informationsrechte der PUK 1
2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten 6

Note

3. Die sinngemässe Anwendung der Regeln des BZP für die Beweiserhebung 8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 9
1. Informationsrechte (Abs. 1) 9
2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten (Abs. 2–4) 12
3. Beweiserhebung (Abs. 5) 14

Materialien

8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: AmtlBull NR 1964 273; AmtlBull StR 1964 141 ff.; Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 342 f.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff. insb. 1216); Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff., insb. 1048); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 253); AmtlBull StR 1966 124; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
95.067 Pensionskasse des Bundes. Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommissionen: Bericht PUK PKB 7.10.1996 (BBl 1996 V 153 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4627 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Informationsrechte der PUK

1 Bereits der Entwurf für einen BB betr. die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zusammenhang mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen sah vor, dass die Kommission das Recht haben sollte, Zeugen einzuvernehmen, Sachverständige beizuziehen, die Vorlegung von Urkunden zu verlangen und Augenscheine vorzunehmen (vgl. Antrag Militärkommission 16.6.1964, Art. 3; AmtlBull StR 1964 141; zum «Mirage-Skandal» vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Anstelle dieses BB setzte sich in den beiden Räten dann aber ein Ordnungsantrag durch, welcher die Einsetzung einer Kommission für die Untersuchung verlangte (AmtlBull NR 1964 273, AmtlBull StR 1964 141 ff.). Gemäss diesem Ordnungsantrag hatte die Kommission das Recht, «zur Abklärung des Tatbestandes und zur Ermittlung der Verantwortlichkeiten alle beteiligten Verwaltungsinstanzen einzuvernehmen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu verlangen und Experten beizuziehen.» Der BR erklärte im StR, er werde alle Beamten von der Schweigepflicht entbinden und sie verpflichten, den Kommissionen Auskunft zu geben (AmtlBull StR 1964 146).

2 Die Kommissionen kamen in ihrem Bericht an die Eidg. Räte (s. Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 342 f.]) zum Schluss, dass Ordnungsanträge keine genügende Rechtsgrundlage darstellten für die Befragung von Bediensteten des Bundes und

für die unmittelbare Einsicht in die Akten. Ein weiteres Problem sahen sie im Zusammenhang mit der Entbindung vom Amtsgeheimnis.[1]

3 Die notwendige gesetzliche Grundlage für die Rechte der PUK wurde mit der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 (AS 1966 1332 ff.) geschaffen. Dabei wurden insb. die folgenden Rechte detailliert geregelt: die Herausgabe von Akten bei der Bundesverwaltung und bei Personen ausserhalb der Verwaltung (Art. 59 GVG i.d.F. vom 1.7.1966), die Einholung von mündlichen und schriftlichen Auskünften bei Behörden, Amtsstellen, Behördenmitgliedern, Beamten und Privatpersonen (Art. 60 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1.7.1966) und die Befragung von Auskunftspersonen und Zeugen (Art. 60 GVG i.d.F. vom 1.7.1966).[2] Die Zeugenbefragung war nur vorgesehen, wenn die anderen Mittel zur Sachverhaltsabklärung nicht ausreichten (Art. 60 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1.7.1966). Eine Person, gegen welche sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtete, durfte nicht als Zeuge, sondern nur als Auskunftsperson befragt werden (Art. 60 Abs. 5 GVG i.d.F. vom 1.7.1966). Umstritten war einzig die Art und Weise der Entbindung vom Amtsgeheimnis: Der BR wehrte sich gegen eine automatische Entbindung und beantragte eine Anhörungsrecht. Er vertrat die Ansicht, dass er die zuständige Behörde sei, um «zu beurteilen, in welchem Ausmass das öffentliche Interesse die Offenbarung von Amtsgeheimnissen und des Inhaltes von Amtsakten gestattet» (Stellungnahme BR 27.8.1965 [BBl 1995 II 1048]). Dieses Recht wurde ihm gewährt. Bei Differenzen über die Entbindung sollte aber die PUK entscheiden (s. Art. 61 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1.7.1966).

4 Mit der Neuordnung der Informationsrechte im Rahmen der Arbeiten zum ParlG erhielten die Aufsichtsdelegationen die gleichen Informationsrechte wie die PUK. Auf die Auflistung der Informationsrechte der PUK (s. Art. 154 N 1 ff.]) sowie die spezifischen Regelungen über die Befragung und Zeugeneinvernahme von Personen im Dienst des Bundes (s. Art. 155 N 1 ff.) und über die Stellung von Personen im Dienst des Bundes (s. Art. 156 N 1 ff.) konnte im 9. Titel des ParlG verzichtet werden. Stattdessen genügte ein Verweis auf die Rechte der Aufsichtsdelegationen.

5 Mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 wurde zusätzlich eine Auskunftspflicht für ehemalige Bundesbedienstete in Untersuchungen über Vorkommnisse, an denen sie beteiligt waren, verankert. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Aufsichtskommissionen wurden zudem ermächtigt, auskunfts- bzw. zeugnispflichtige Personen im Fall eines unbegründeten Fernbleibens polizeilich vorführen zu lassen (vgl. Art. 153 N 29 ff.]); Diese Regelung von Art. 153 Abs. 3 ParlG gilt in Verbindung mit Abs. 1 auch für die PUK.

2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten

6 Die PUK PKB stellte in ihrem Bericht fest, dass die Arbeit einer PUK ohne Einsatz von Sachverständigen weder fristgerecht noch in der gebotenen Qualität erledigen werden kann. Im Laufe der Arbeiten hätten Sachverständige mehrmals den Wunsch geäussert,

1 Dieses Problem stellte sich im konkreten Fall allerdings nicht, da der BR die Bediensteten des Bundes, welche befragt wurden, vom Amtsgeheimnis entbunden hatte. Gemäss Bericht der vom NR und StR eingesetzten Kommissionen an die Eidg. Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit vom 1.9.1964 geschah dies mit (unveröffentlichtem) BB vom 3.7.1964 (s. Bericht Kommissionen NR/StR vom 1.9.1964 [BBl 1964 II 342 f.]).

2 Die PUK hatte zudem das Recht, Sachverständige beizuziehen und Augenscheine vorzunehmen (Art. 58 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1.7.1966).

Befragungen zur Informationsbeschaffung durchzuführen. Da dieses Recht im GVG 1962 nicht vorgesehen war, legte die PUK PKB folgendes Vorgehen fest: Die PUK übermittelte dem Vertreter des BR vor der Befragung den Auftrag, den sie der Expertin oder des Experten gegeben hatte, inkl. der Liste der zu befragenden Personen. Diese Personen wurden anschliessend vom Amtsgeheimnis entbunden. Dieses Vorgehen galt sowohl für die Befragung als auch für die Aktenherausgabe. Die befragten Personen konnten die Antworten und auch die Aktenherausgabe – auch nur von Teilen – verweigern. In diesem Fall hätte die Befragung in Anwesenheit von mindestens zwei Kommissionsmitgliedern und der Expertin oder dem Experten stattgefunden (s. Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 190]).

7 Da sich dieses Vorgehen als zweckmässig erwies und zu keinen praktischen Problemen führte, schlug die PUK PKB vor, diese Verfahrensgrundsätze gesetzlich zu verankern und reichte eine entsprechende pa.Iv. ein *(96.446/96.451 Pa.Iv. PUK. Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren)*. Die PUK PKB forderte, der Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer PUK sei zu regeln. Die Befugnisse der Sachverständigen und die Pflichten der Befragten diesen gegenüber sollten umschrieben werden (s. Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 191]). Die von der PUK eingereichte pa.Iv. wurde im Rahmen des ParlG umgesetzt. Die Bestimmungen waren in den Räten unbestritten (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

3. Die sinngemässe Anwendung der Regeln des BZP für die Beweiserhebung

8 Bereits die Militärkommission des StR schlug im Zusammenhang mit der Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zusammenhang mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen zur Beweiserhebung die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen des BZP vor. Die GPK-NR übernahm den Vorschlag der sinngemässen Anwendung der Art. 42–61 BZP in ihren Entwurf zu einer GVG-Teilrevision (Art. 54ter Abs. 5 E-GVG; s. Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1216]). Die GPK-StR hielt indessen fest, dass für den Augenschein und den Beizug eines Sachverständigen die für die Kommissionen geltenden Rechte genügten. Deshalb verzichtete die Kommission bei diesen Beweismitteln auf einen Verweis auf die BZP. Dies wäre für eine PUK nicht zweckmässig, so die Argumentation, und würde zu einem zu formalisierten Verfahren führen (Art. 54^{quinquies} A Abs. 2 E-GVG; s. Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 253]). Gerade eine PUK benötigte in diesem Bereich aber Beweglichkeit. Dieser Vorschlag wurde oppositionslos angenommen (AmtlBull StR 1966 124).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Informationsrechte (Abs. 1)

9 Gemäss Abs. 1 hat eine PUK für die Erfüllung ihres im BB festgelegten Auftrages die gleichen Informationsrechte wie die Aufsichtsdelegationen (s. Art. 154 N 2 ff.). Für die Auslegung der Informationsrechte kann auf die Art. 150 und 153–156 ParlG verwiesen werden. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine PUK Zugang zu allen Informationen hat und ihr aus Gründen der Geheimhaltung keine Informationen vorenthalten werden können. Eine PUK hat damit Zugang zu Informationen aus dem Mitberichtsverfahren (s. Art. 153 N 35), zu den Prot. der Bundesratssitzungen (s. Art. 154 N 7 ff.), zu Informationen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert werden oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesin-

teressen einen schweren Schaden zufügen kann (s. Art. 154 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 ParlG). Die PUK kann Auskünfte einholen und Akten verlangen bei Behörden und Amtsstellen des Bundes und der Kantone, soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht (s. Art. 153 N 21 ff.). Sie kann Privatpersonen befragen Diese haben zwar die Pflicht zum Erscheinen, aber keine erzwingbare Auskunftspflicht (s. Art. 153 N 27 f.). Personen im Dienst des Bundes hingegen sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (s. Art. 156 N 5 f.). Die PUK kann die förmliche Zeugeneinvernahme anordnen, wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht abklären lässt (s. Art. 155 Abs. 2 ParlG). Sie hat auch das Recht, durch Verfügung der Präsidentin oder des Präsidenten auskunftspflichtige Personen vorzuladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes oder der Kantone vorführen zu lassen (s. Art. 153 N 29 ff.). Zusätzlich zu den Informationsrechten der Aufsichtsdelegationen kann eine PUK gestützt auf Art. 165 Abs. 2 ParlG von kantonalen Behörden Stellen Auskünfte einholen und Akten verlangen, auch wenn sie nicht den Vollzug von Bundesrecht betreffen (s. Art. 165 N 7).

10 Die Informationsrechte der PUK und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung haben sich mit dem ParlG verbessert. Deswegen ist anzunehmen, dass gewisse Probleme, welche sich bspw. der PUK EJPD bei der Herausgabe von geheimen Akten stellten, sich in einer allfälligen künftigen Untersuchung nicht mehr ergeben werden (vgl. Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 659]). Dies gilt auch für die Probleme im Zusammenhang mit der Entbindung vom Amtsgeheimnis (s. Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/13 f.]).

11 Da seit dem Inkrafttreten des ParlG keine PUK mehr eingesetzt wurde, wird im Folgenden kurz die Praxis bezüglich Befragung von Auskunftspersonen und Zeuginnen oder Zeugen der bisherigen, unter früherem Recht durchgeführten PUK dargestellt. Der Grundsatz der Subsidiarität der Zeugenbefragung gegenüber der Befragung von Auskunftspersonen galt bereits im GVG (vgl. Art. 60 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1.7.1966). Die PUK EJPD befragte bspw. 54 Privatpersonen und 53 Beamte und ehemalige Beamte, meistens als Auskunftspersonen, seltener als Zeuginnen oder Zeugen (vgl. Bericht der PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 660, 664]). Die PUK EMD hingegen «beschloss, im Interesse der Wahrheitsfindung die einzuvernehmenden Personen soweit als möglich» als Zeugen zu befragen (vgl. (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/11]). Sie befragte 37 Privatpersonen und 84 Beamtinnen oder Beamten ausnahmslos als Zeuginnen oder Zeugen (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/18 u. 20]). Im Bericht ist kein Hinweis zu finden, warum der Sachverhalt nicht wie vom Gesetz verlangt auf andere Weise abgeklärt werden konnte. Die PUK PKB ihrerseits verzichtete auf die Einvernahme von Zeuginnen oder Zeugen und sah diese Form nur für den Fall vor, dass eine Auskunftsperson die Aussage verweigert hätte. Dieses Vorgehen schien ihr «als zweckmässig für die Wahrheitsfindung, weil eine formelle Zeugnispflicht mit der latenten Gefahr, wegen unrichtiger Aussage straf- oder disziplinarrechtlich verfolgt werden zu können, zu einer tendenziell *grösseren Zurückhaltung bei den Aussagen führt*» (Bericht der PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 187; Kursivsetzung im Original]). Jedoch: «In zwei Fällen musste die Kommission auf die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme hinweisen, weil zwei Personen sich anfänglich nicht willens zeigten, alles zu sagen, was sie wussten» (Bericht der PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 187]).

2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten (Abs. 2–4)

12 Untersuchungsbeauftragte sind klar zu unterscheiden von Sachverständigen. Das Recht, Sachverständige beizuziehen, haben alle Kommissionen (s. Art. 45 N 9). «Die Sachverständigen teilen nur Feststellungen oder Schlussfolgerungen mit, tätigen aber keine eigenen Ermittlungen oder nehmen keine Wertungen vor» (s. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3611]). Sachverständige beantworten fachspezifische Fragen. Untersuchungsbeauftragte hingegen können im Einzelfall ohne Mitwirkung der PUK bzw. einer Subkommission Beweiserhebungen vornehmen.

13 Die PUK definiert den Auftrag der Beauftragten und erteilt auch Weisungen; d.h. die Untersuchungsbeauftragten nehmen die Rechte und Pflichten wahr, welche ihnen von der Kommission zuerkannt werden. Die Untersuchungsbeauftragten können Auskünfte einholen, die Aktenherausgabe verlangen, eine Besichtigung vornehmen und Sachverständige beiziehen. Nicht an sie delegiert werden darf die Zeugenbefragung. Dies ist das stärkste Informationsmittel einer PUK und darf nur angeordnet werden, wenn sich der Sachverhalt auf andere Weise nicht abklären lässt (s. Art. 155 Abs. 2 ParlG). Da es sich bei der Zeugenbefragung um die zwangsweise Durchsetzung der Ablegung eines Zeugnisses handelt, kann dieses Recht nur der Kommission selber bzw. den Subkommissionen zustehen. Die Untersuchungsbeauftragten dürfen Personen nur als Auskunftspersonen befragen. Diese haben das Recht, die Aussage und die Übergabe von Akten zu verweigern. Für diesen Fall sieht Abs. 4 vor, dass die Untersuchungskommission bzw. die Subkommission die Befragung selber durchführen muss.

3. Beweiserhebung (Abs. 5)

14 In Abs. 5 wird für die Beweiserhebung auf die Art. 42–48 und Art. 51–54 des BZP verwiesen, soweit das ParlG nichts Anderes regelt. Diese Bestimmungen werden sinngemäss angewendet. Dies gilt insb. für die Zeugeneinvernahme (Art. 42–48 BZP) und die Aktenherausgabe (Art. 51–54 BZP). Das ParlG selber regelt die Art und Weise der Vorladung, die Vorführung (s. Art. 153 N 29 ff.) sowie das Recht, Besichtigungen durchzuführen und Sachverständige (s. Art. 45 N 9, 12) beizuziehen.

Art. 167

Stellung des Bundesrates

[1] Der Bundesrat hat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeuginnen oder Zeugen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Unterlagen und in die Gutachten und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen.

[2] Er kann sich zum Ergebnis der Untersuchung vor der Untersuchungskommission und in einem Bericht an die Bundesversammlung äussern.

[3] Der Bundesrat bezeichnet ein Mitglied aus seiner Mitte, das ihn gegenüber der Untersuchungskommission vertritt. Dieses kann seinerseits für die Wahrnehmung der Rechte des Bundesrates gemäss Absatz 1 eine geeignete Verbindungsperson beauftragen.

Droits du Conseil fédéral

[1] Le Conseil fédéral a le droit d'être présent à l'audition des témoins et des personnes appelées à fournir des renseignements, de leur poser des questions complémentaires et de consulter les documents remis à la commission d'enquête parlementaire ainsi que les rapports d'expertise et procès-verbaux d'audition qu'elle a établis.

[2] Le Conseil fédéral peut commenter les conclusions de l'enquête devant la commission et adresser un rapport à l'Assemblée fédérale.

[3] Le Conseil fédéral charge l'un de ses membres de le représenter devant la commission d'enquête. Celui-ci peut à son tour charger un agent de liaison d'exercer les droits conférés au Conseil fédéral en vertu de l'al. 1.

Status del Consiglio federale

[1] Il Consiglio federale ha il diritto di assistere all'audizione di persone informate sui fatti e di testimoni, di porre domande completive e di esaminare i documenti esibiti, i pareri e i verbali d'interrogatorio della commissione d'inchiesta.

[2] Può pronunciarsi sul risultato dell'inchiesta davanti alla commissione d'inchiesta e in un rapporto all'Assemblea federale.

[3] Il Consiglio federale designa uno dei suoi membri quale rappresentante dinanzi alla commissione d'inchiesta. Il rappresentante del Consiglio federale può a sua volta incaricare un agente di collegamento idoneo di esercitare i diritti del Consiglio federale conformemente al capoverso 1.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Rechte des BR	1
2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK	2
3. Verbesserung der Vertretung des BR	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Rechte des BR (Abs. 1)	4
2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK (Abs. 2)	6
3. Verbindungsperson (Abs. 3)	7

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1216); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 256); AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BBl I 1120 ff.); Stellungnahme BR 26.4.1995 (BBl 1995 III 367 ff., insb. 371); AmtlBull NR 1995 2117 ff.; AmtlBull StR 1997 232 ff.; Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Rechte des BR

1 Die heute geltenden Rechte des BR wurden im Rahmen der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 als Art. 62 ins Gesetz aufgenommen (AS 1966 1331 f.). Um Missverständnisse und Auseinandersetzungen zu vermeiden, beantragte die GPK-StR als Kommission des Zweitrates, die Rechte des BR klar zu regeln (vgl. Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 256]). Gemäss Art. 54^{novies} des Entwurfs sollte der BR das Recht erhalten, bei Befragungen anwesend zu sein, dabei Ergänzungsfragen zu stellen und in Akten, Gutachten und Einvernahmeprotokolle Einsicht zu nehmen (BBl 1966 I 269). Nach Ansicht der Kommission handelt es sich dabei um Rechte, welche «für jeden Bürger in einem gegen ihn gerichteten Verfahren gelten»; zudem werde dabei auch der staatsrechtlichen Stellung des BR Rechnung getragen, «der von jeder Untersuchung gegen die Verwaltung berührt ist» (BBl 1966 I 256). Das Recht des BR, während den Beratungen der Kommissionen anwesend zu sein, wurde dagegen klar ausgeschlossen (BBl 1966 I 256). Die Räte folgten diesem Antrag diskussionslos (AmtlBull StR 1966 127; AmtlBull NR 1966 318). Die Bestimmung wurde unverändert ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2001 226).

2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK

2 Auch die Bestimmung, wonach der BR zu den Ergebnissen der PUK Stellung beziehen kann, geht auf die Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 zurück. Der ursprüngliche Entwurf der GPK-NR sah vor, dass der BR nach Abschluss der Arbeiten Gelegenheit erhält, sich zum Ergebnis der Untersuchung vor den Kommissionen zu äussern (Art. 54ter Abs. 6 GVG; Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1216]). Die GPK-StR erachtete es indessen als wichtig, ausdrücklich zu verankern, dass der BR sich in einem Bericht an die Räte zum Ergebnis äussern kann, obwohl er dieses Recht nach Auffassung der Kommission auch direkt gestützt auf die Verfassung wahrnehmen könnte (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 256]). Der Antrag der GPK-StR wurde in beiden Räten diskussionslos angenommen und als Art. 62 Abs. 2 ins GVG 1962 aufgenommen (AmtlBull StR 1966 127; AmtlBull NR 1966 318; AS 1966 1325). Auch diese Bestimmung wurde unverändert ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

3. Verbesserung der Vertretung des BR

3 Im Rahmen der Verbesserung der Rechte der Betroffenen in einem PUK-Verfahren (*90.273 Pa. Iv. Bonny. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*; ausführlicher s. Art. 168 N 1 ff.) beantragte der BR Änderungen, um seine Rechte besser wahrnehmen zu können. Er führte dazu Folgendes aus:

> «Die Erfahrung […] hat […] gezeigt, dass die als Regel vorgesehene Teilnahme des Bundesrates an Befragungen eine seltene Ausnahme ist. Ein Mitglied der Landesregierung kann neben seinen Verpflichtungen zur Führung des Departementes und als Mitglied des Kollegiums kaum an zahlreichen zusätzlichen Sitzungen teilnehmen» (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 371]).

Bereits bei den bisherigen PUK (PUK EJPD, PUK EMD und PUK PKB) hatte der zuständige BR eine Verbindungsperson eingesetzt (vgl. Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1989 I 657]; Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/11 f.]; PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 IV 184]). Bei der PUK EJPD konnte die Verbindungsperson gemäss Stellungnahme des BR nur die Pflichten des BR wahrnehmen, nicht aber die Rechte wie die Teilnahme an den Anhörungen und die Akteneinsicht. Bei der PUK

EMD hatte die Verbindungsperson immerhin Einsicht in alle Akten (vgl. Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 371]). Die PUK PKB gewährte der Verbindungsperson gemäss dem Bericht der Untersuchungskommission auch Einsicht in die Einvernahmeprotokolle. Sie durfte aber nicht an den Anhörungen teilnehmen. Die Kommission hatte beschlossen, dieses Recht nur dem Vertreter des BR zu gewähren (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 IV 184]). Um seine Rechte künftig besser wahrnehmen zu können, beantragte der BR, alle Rechte des BR auch der Verbindungsperson zuzugestehen (vgl. Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 371]). Dieser Antrag war in beiden Räten unbestritten. Im StR wurde darauf hingewiesen, dass die Vertretung des BR durch eine Verbindungsperson auch von der PUK EJPD und der PUK EMD «begrüsst und auch als gut gewürdigt» worden war (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234). Die Änderung des GVG vom 10.10.1997 trat am 1.3.1998 in Kraft (AS 1998 646 f.). Diese Regelung wurde ebenfalls unverändert ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechte des BR (Abs. 1)

4 Abs. 1 gesteht dem BR umfassende Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte zu. Der BR hat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen oder Zeuginnen beizuwohnen. Er kann dabei Ergänzungsfragen stellen.[1] Der BR kann aber nicht an den Beratungen der Kommissionen und Subkommissionen teilnehmen. Er kann Einsicht nehmen in alle herausgegebenen Unterlagen und in die Gutachten und Einvernahmeprotokolle der PUK. Diese Rechte werden gemäss Abs. 3 an ein einzelnes Mitglied des BR delegiert. Wenn dieses nicht selbst in der Lage ist, diese Rechte wahrzunehmen, kann es eine geeignete Verbindungsperson damit beauftragen (vgl. unten N 7).

5 In seiner Stellungnahme zum Bericht der PUK EJPD zhd. der Räte hielt der BR fest, dass seine Mitwirkungsrechte von der PUK respektiert worden seien und die Zusammenarbeit gut war (Stellungnahme BR 4.12.1989 [BBl 1990 I 881 f.]). Und weiter: «Obgleich es dem Vertreter des BR kaum möglich war, an den Kommissionsarbeiten mitzuwirken, war dieser durch die Meldung der Anhörungen und die Auskunfts- und Akteneditionsbegehren über den Stand der Arbeiten genügend informiert» (BBl 1990 I 881).[2] Die Aussagen des BR in seinen Stellungnahmen zu den bisherigen PUK-Berichten lassen den Schluss zu, dass die Rechte des BR – mit Ausnahme des Rechtes des BR, zu den Ergebnissen der PUK Stellung zu nehmen (s. N 6) – sich in der Praxis bewährt haben.

1 Das Recht des BR, Beweisanträge zu stellen, ist in Art. 167 Abs. 1 nicht ausdrücklich erwähnt. Dieses Recht lässt sich aber – wie Baruh m.E. richtig darlegt – aus anderen Bestimmungen und insb. aus dem Recht Ergänzungsfragen zu stellen, ableiten. (vgl. Baruh, Commissions, 199).

2 Ähnlich klingt es in der Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK EMD: Die Zusammenarbeit wird als zufriedenstellend bewertet, und der BR weist darauf hin, dass der BR bzw. sein Sonderbeauftragter ausreichend Gelegenheit gehabt hätten, sich über den Stand der Arbeiten zu informieren (vgl. Stellungnahme BR 23.11.1990 [BBl 1990 III 1590]). Im Bericht der PUK PKB findet sich zu diesem Thema kein Hinweis.

2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK (Abs. 2)

6 Von seinem Recht, zu den Untersuchungsergebnissen Stellung zu nehmen, hat der BR in allen drei bisherigen Fällen Gebrauch gemacht.[3] Bei der PUK EJPD bemängelte der BR die Fristen, welche keine Zeit für «eine vertiefte Diskussion im Bundesrat und in der Verwaltung» gelassen hätten (BBl 1990 I 882). Bei der PUK EMD kritisierte er die «nur mangelhafte Möglichkeiten, die ihm aufgrund des Geschäftsverkehrsgesetzes zustehende Befugnis zu einer Stellungnahme zuhanden der PUK-EMD zu nutzen»: einzelne Unterkapitel und Würdigungen des Berichts seien dem BR erst unmittelbar vor der Drucklegung in der von der Kommission verabschiedeten Form zugestellt worden, so dass er dazu nicht mehr hätte Stellung beziehen können (BBl 1990 III 1590).

3. Verbindungsperson (Abs. 3)

7 Wie sich das Recht der Verbindungsperson, allen Befragungen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen, auswirken wird, kann heute nicht gesagt werden, weil es seit dem Inkrafttreten dieser Neuerung am 1.3.1998 keine PUK mehr gegeben hat.

Art. 168

Rechte der Betroffenen

[1] Die Untersuchungskommission stellt fest, welche Personen durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind und informiert diese Personen unverzüglich darüber. Ihnen steht das in Artikel 167 Absatz 1 genannte Recht zu, soweit sie betroffen sind.

[2] Die Untersuchungskommission kann das Recht der betroffenen Person, bei Befragungen anwesend zu sein und Akteneinsicht zu bekommen, einschränken oder ihr diese Rechte verweigern, wenn das Interesse der noch laufenden Untersuchung oder der Schutz anderer Personen es erfordert. Sie teilt in diesem Fall der betroffenen Person den wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich mit und gibt ihr Gelegenheit, sich dazu zu äussern und weitere Beweismittel zu bezeichnen.

[3] Beweismittel, die der betroffenen Person nicht genannt werden, dürfen nicht gegen diese verwendet werden.

[4] Die Untersuchungskommission kann Betroffenen auf deren Antrag gestatten, für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen eine Anwältin oder einen Anwalt beizuziehen, wenn dies zum Schutz berechtigter Interessen der Betroffenen erforderlich erscheint. Die Anwältin oder der Anwalt kann nur Beweisanträge und Ergänzungsfragen stellen.

3 Zu 89.006 Vorkommnisse im EJPD: Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK 4.12.1989 [BBl 1990 I 879 ff.; zu 90.022 Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement: Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK 23.11.1990 (BBl 1990 III 1585 ff.); zu 95.067 Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartementes in Bezug auf die PKB: Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK 13.11.1996 [BBl 1997 III 98 ff.].

[5] Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte erhalten die Personen, gegen die Vorwürfe erhoben werden, Einsicht in die entsprechenden Teile des Berichtsentwurfs. Sie erhalten Gelegenheit, sich dazu innert einer angemessenen Frist mündlich oder schriftlich vor der Untersuchungskommission zu äussern.

[6] Die mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen müssen im Bericht sinngemäss wiedergegeben werden.

Droits des personnes concernées

[1] La commission d'enquête parlementaire identifie les personnes dont les intérêts sont directement concernés par l'enquête et les en informe sans délai. Elles jouissent des droits visés à l'art. 167, al. 1, dans la mesure où elles sont concernées.

[2] La commission d'enquête peut refuser entièrement ou partiellement à la personne concernée le droit d'être présente aux auditions et de consulter les documents si l'enquête en cours ou la protection de tiers l'exigent. Dans ce cas, elle lui communique oralement ou par écrit l'essentiel du contenu de ces auditions ou documents et lui donne la possibilité de s'exprimer ou de faire valoir d'autres moyens de preuve.

[3] Les moyens de preuve qui n'ont pas été portés à la connaissance de la personne concernée ne peuvent être utilisés contre elle.

[4] La commission d'enquête peut autoriser la personne concernée qui en fait la demande à se faire assister d'un avocat pour tout ou partie de la durée de la procédure, si cela semble nécessaire pour garantir la défense d'intérêts légitimes. L'avocat est uniquement autorisé à procéder à des réquisitions de preuve ou à poser des questions complémentaires.

[5] Une fois achevées les investigations et avant que le rapport ne soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés sont admises à consulter les passages du rapport qui les concernent. La commission d'enquête leur donne la possibilité de s'exprimer oralement ou par écrit sur ces passages dans un délai approprié.

[6] Le rapport de la commission rend compte des commentaires, oraux ou écrits, faits par les personnes mises en cause.

Diritti degli interessati

[1] La commissione d'inchiesta stabilisce quali persone sono direttamente toccate nei loro interessi dall'inchiesta e le informa immediatamente. Per quanto implicate, compete loro il diritto di cui all'articolo 167 capoverso 1.

[2] La commissione d'inchiesta può restringere o negare alle persone implicate il diritto di assistere alle audizioni e di consultare i documenti, qualora l'interesse dell'inchiesta ancora in corso o la protezione di altre persone lo esigano. In tal caso, ne comunica loro, a voce o per scritto, il contenuto essenziale e dà loro la possibilità di esprimersi e di proporre prove ulteriori.

[3] Contro le persone implicate non si possono usare prove che non sono state loro comunicate.

[4] La commissione d'inchiesta può consentire alle persone implicate, se ne fanno richiesta, di farsi patrocinare da un avvocato per l'intera procedura o per singole sedute, qualora la protezione dei loro interessi legittimi sembri richiederlo. Il patrocinatore può unicamente proporre prove e porre domande completive.

[5] Chiuse le indagini e prima della presentazione del rapporto alle Camere, alle persone cui sono mossi rimproveri è data la possibilità di esaminare la parte del progetto di rapporto che le riguarda. Esse hanno la possibilità, en-

tro un termine adeguato, di esprimersi a voce o per scritto davanti alla commissione d'inchiesta.

[6] Il senso delle loro osservazioni, presentate a voce o per scritto, deve essere riportato fedelmente nel rapporto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen	1
2. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts	4
3. Recht zur Stellungnahme	5
4. ParlG	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen (Abs. 1)	10
2. Verweigerung und Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen (Abs. 2)	13
3. Verwendung der Beweismittel (Abs. 3)	14
4. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts (Abs. 4)	15
5. Stellungnahmen der betroffenen Personen nach Abschluss der Ermittlungen (Abs. 5 und 6)	17

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1208); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 249, 257); AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BBl 1995 I 1120 ff.); Stellungnahme BR 26.4.1995 (BBl 1995 III 367 ff, insb. 368, 371); AmtlBull NR 1995 2117 ff.; AmtlBull StR 1997 232 ff.; AmtlBull NR 1997 957 f.; AmtlBull NR 1997 1656 f.; AmtlBull StR 1997 568 f., 822; Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3611); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen

1 Die Rechtsstellung der von der Untersuchung einer PUK unmittelbar betroffenen Personen wurde in den Grundzügen mit der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 definiert (Art. 63 GVG i.d.F. vom 1.7.1966; AS 1966 1332). Die GPK-StR hielt in ihrem Bericht fest:

> «Ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren kann ebenso grosse oder noch grössere Eingriffe in persönliche Interessenlagen verursachen wie ein Straf-, Disziplinar- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahren. Die vornehmlich politische Natur und Ausrichtung der Untersuchungskommissionen trifft Personen im öffentlichen Bereich häufig voll in menschlichen, beruflichen und sozialen Lebensbereichen. Das zwingt, ohne in ein eigentliches Prozessverfahren zu geraten, korrekte und objektivierte Verfahrensabläufe zu gewährleisten» (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 249]).

Die Kommission beantragte daher, den betroffenen Personen die aus dem damals ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs ableitbaren Ansprüche zu gewährleisten (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 249]; Art. 54[decies] Abs. 1 E-GVG [BBl 1966 I 270]). Die betroffenen Personen sollten die gleichen Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte wie der BR erhalten (s. Art. 167 N 4). Weiter sollten diese Rechte durch die PUK eingeschränkt werden können, «wenn dadurch der Gang und das Ziel der Untersuchung gefährdet würde» (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 257]). Nach Auffassung der Kommission war im Falle einer Einschränkung auf diese Beweismittel nur abzustellen, wenn das rechtliche Gehör in gleichem Masse gewährt wird; d.h., die Beweismittel sollten nur dann verwendet werden können, wenn der wesentliche Inhalt den betroffenen Personen mündlich oder schriftlich eröffnet worden war und sie Gelegenheit hatten, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Art. 54[decies] Abs. 2 E-GVG [BBl 1966 I 270]). Der Antrag der GPK-StR wurde in beiden Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 1966 127; AmtlBull NR 1966 318).

2 Nach den Erfahrungen mit der PUK EMD forderte NR Jean-Pierre Bonny (FDP/BE), den Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren zu verbessern und zu präzisieren *(90.273 Pa.Iv. Bonny. Rechtschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren)*. Obwohl gemäss Ansicht von beigezogenen Experten bereits die geltende Regelung den Rechtschutz gewährleistete und offene Fragen aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze beantwortet werden konnten, begrüsste die SPK-NR die ausdrückliche Verankerung der verschiedenen Teilaspekte des rechtlichen Gehörs, da es denkbar sei, «dass bei künftigen Untersuchungen die Einhaltung dieser Grundsätze angesichts der spezifischen Eigenheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens (Vorrang politischer Erwägungen, Zeitdruck, usw.) nicht in jedem Fall gewährleistet sein wird» (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1123]).

3 Da es schwierig sei, «von Anfang an zu bestimmen, wer unmittelbar betroffen ist», schlug die SPK-NR vor, dass eine PUK im jeweiligen Einzelfall feststellen muss, wer als unmittelbar betroffene Person gilt, und dass diese unverzüglich über ihre Rechtsstellung und der damit verbundenen Rechte informiert werden muss (Bericht SPK NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1131]; Art. 63 Abs. 1 E-GVG). Der BR beantragte zudem, den Umfang der Mitwirkungsrechte gemäss der Betroffenheit zu begrenzen (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 371 f.]). Seiner Ansicht nach hatten die bisherigen PUK EJPD und PUK EMD deshalb keine Personen als unmittelbar Betroffene bezeichnet und die erweiterten Rechte des GVG eingeräumt, weil der Umfang der zustehenden Rechte unklar gewesen war (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 368]). Weiter erachtete es der BR als wichtig, im Gesetz selber zu erwähnen, dass die Rechte der Betroffenen nicht nur im Interesse der laufenden Untersuchung, sondern auch zum Schutz von anderen Auskunftspersonen und Zeuginnen oder Zeugen eingeschränkt oder verweigert werden können (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 372]). Diese von der Kommission und vom BR vorgeschlagenen Präzisierungen blieben in beiden Räten unbestritten (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234).

2. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts

4 Die gesetzliche Regelung des Beizugs einer Anwältin oder eines Anwalts in einem PUK-Verfahren resultierte aus den Arbeiten anlässlich der pa.Iv. *90.273 (Rechtschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren)*. Bis zur entsprechenden GVG-Revision vom 10.10.1997 (AS 1998 646 f.) hatte es diesbezüglich keine gesetzliche Regelung gegeben. Gemäss damaliger Lehre und Praxis handelte es sich beim Recht um juristische Vertretung um ein

verfassungsmässiges Recht, welches sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ableitete (BARUH, Commissions, 204). Die PUK EJPD hatte in Einzelfällen den Beizug eines Anwaltes gestattet (s. AmtlBull NR 1989 2042). Bei der PUK PKB stellte sich die Frage nicht, da niemand juristischen Beistand oder Rechtsvertretung verlangte (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 188]).[1] Im Rahmen der Arbeiten zur pa.Iv. *90.273* wies die SPK-NR darauf hin, dass das Verfahren durch den Beizug eines Anwaltes oder einer Anwältin komplizierter würde und «in ein Verfahren umgewandelt werden kann, dem ein juristisch nicht gebildetes Kommissionsmitglied nicht mehr folgen kann» (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1128 f.]). Deshalb sollte der Beizug eines Anwaltes resp. einer Anwältin detailliert geregelt und auch beschränkt werden. Die Mehrheit der SPK-NR beantragte, den Beizug für Anhörungen vor der Kommission nur dann zuzulassen, wenn dies zum Schutz berechtigter Interessen erforderlich erscheint. Der Anwalt oder die Anwältin sollte Ergänzungsfragen stellen können; weitere Befugnisse sollte er oder sie nicht haben (s. Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1128 f.]). Durchzusetzen vermochte sich jedoch die Position einer Minderheit, die weitergehende Rechte forderte. So sollte die PUK den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen gestatten können. Weiter sollte der Rechtsvertretung das Recht zugestanden werden, Beweisanträge sowie Ergänzungsfragen zu stellen (AmtlBull NR 1995 2120). Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass sie «– angesichts der unter Umständen gravierenden Auswirkungen eines PUK-Verfahrens auf die Betroffenen – die Rechte und Möglichkeiten des zugelassenen Anwaltes weniger einschränken und ihn nicht zur blossen Alibiperson verkommen lassen» wollten (AmtlBull NR 1995 2119). Diese Minderheit obsiegte im NR mit 62 zu 54 Stimmen (AmtlBull NR 1995 2120). Der StR stimmte diskussionslos zu (AmtlBull StR 1997 234).

3. Recht zur Stellungnahme

5 Bereits bei der Untersuchung der «Mirage-Affäre» (vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 1 ff.) hatten der BR und die Beamten, gegen welche Vorwürfe erhoben wurden, Gelegenheit erhalten, sich vor der Publikation des Berichts noch vor der Kommission zu äussern. Im Rahmen der Schaffung der gesetzlichen Bestimmungen für die Einsetzung einer PUK *(9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle)* beantragte die GPK-NR auf Wunsch des BR, dieses Recht des BR und der Beamten ausdrücklich zu verankern (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1208]). Die GPK-StR wählte eine Formulierung, wonach das Recht zur Stellungnahme für *alle* Personen gilt, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden (Bericht GPK-StR 12.12.1966 [BBl 1966 I 270]; Art. 54^{decies} Abs. 3 GVG). Die Räte stimmten diesem Antrag diskussionslos zu (AmtlBull StR 1966 127 f.; AmtlBull NR 1966 318).

6 Bis zur Revision des GVG vom 10.10.1997 (AS 1998 646 f.) wurden Personen, gegenüber welchen Vorwürfe erhoben wurden, diese Anschuldigungen nur bekanntgegeben. Die SPK-NR erachtete in ihrem Bericht vom 25.8.1994 die ausdrückliche Verankerung des rechtlichen Gehörs gerade in dieser Phase des Verfahrens jedoch als wichtig und beantragte, für diese Personen das Recht zur Stellungnahme weiter zu verbessern:[2] Diese Personen sollten zum einen Einsicht in die entsprechenden Abschnitte des Berichtsent-

1 Im Bericht der PUK EMD vom 17.11.1990 findet sich zu diesem Aspekt kein Hinweis (BBl 1990 III 1293 ff.).

2 Der Antrag des BR, allen betroffenen Personen – d.h. auch wenn keine Vorwürfe erhoben werden – nach Abschluss der Ermittlungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wurde von der

wurfs erhalten, und zum anderen sollte ihnen eine angemessene Frist eingeräumt werden, um zu den Vorwürfen schriftlich oder mündlich vor der Kommission Stellung zu nehmen. Zudem sollte die PUK verpflichtet werden, die mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen im Schlussbericht sinngemäss wiederzugeben (BBl 1995 I 1131).

7 Die klare Regelung des Rechtes zur Stellungnahme war in den Räten nicht bestritten (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234). Umstritten war einzig die Frage, ob die PUK oder die betroffene Person entscheidet, ob sie ihre Stellungnahme schriftlich oder mündlich abgibt. Der NR vertrat – wie seine vorberatende Kommission – die Auffassung, dieser Entscheid sei ein Recht der betroffenen Personen. Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass gerade «eine mündliche Anhörung – die auch zur Nachfrage, zu Präzisierungen und zu Klarstellungen Gelegenheit gibt» – im Interesse der Betroffenen sein könne (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull NR 1997 957, 1656 f.). Der StR war hingegen der Ansicht, dass die PUK entscheiden soll, ob die Stellungnahme schriftlich oder mündlich erfolgt. Nur auf diese Weise könne sie das Heft in den Händen behalten und Verzögerungen des Verfahrens verhindern (AmtlBull StR 1997 234, 568 f.). In der dritten Beratung stimmte der StR dem NR schliesslich zu, wies aber nochmals darauf hin, die PUK müsse «Trölereien entgegenwirken» und dafür sorgen, dass der Bericht so rasch als möglich veröffentlicht wird und dass der Grundsatz der Vertraulichkeit auch in diesem Verfahrensstadium gewährleistet bleibt (AmtlBull StR 1997 822).

8 Bei allen drei PUK, d.h. bei der PUK EJPD, der PUK EMD und der PUK PKB, wurden die Stellungnahmen der betroffenen Personen im Schlussbericht berücksichtigt.[3] Im Rahmen der GVG-Revision vom 10.10.1997 *(90.273 Pa.Iv. Rechtschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren)* beantragte die SPK-NR sodann, diese Praxis als Verpflichtung der PUK im Gesetz zu verankern (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1131]; Art. 63 Abs. 2 E-GVG). Gleichzeitig sprach sie sich jedoch gegen die Gewährung eines schriftlichen Gegendarstellungsrechtes aus (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1130]). Die SPK-NR erachtete es – unter Wiedergabe der Meinung mehrerer beigezogener Experten – zwar als wichtig, die Verteidigungsargumente in den Bericht aufzunehmen. Im Übrigen lehnte sie das schriftliche Gegendarstellungsrecht aber mit dem Hinweis ab, dass es sich bei einer PUK um eine Behörde handle und das Gegendarstellungsrecht gegenüber einem Bericht einer Behörde nicht üblich sei. Die Kommission wies im Weiteren darauf hin, dass bei keinem gerichtlichen Verfahren das Urteil durch schriftliche Stellungnahmen der Parteien ergänzt werde (s. Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1130]). Die Räte stimmten den Anträgen der SPK-NR oppositionslos zu (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234).

SPK-NR nicht aufgenommen. Im NR hielt der BR an seinem Antrag nicht mehr fest (s. Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 368]; AmtlBull NR 1995 2119).

3 Zur Praxis der PUK EJPD s. Bericht PUK EJPD 22.11.1989 (BBl 1990 I 665). Die PUK EMD gab 18 Personen Gelegenheit, schriftlich Stellung zu nehmen. Zwei Personen verlangten, sich mündlich zu äussern. Diesen Begehren kam die PUK nach (Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/21]). Die PUK PKB verwendete weitgehend das heute geltende Verfahren: Sie gab 17 Personen Gelegenheit, zu den Vorwürfen innerhalb von drei Wochen schriftlich Stellung zu nehmen. Die betroffenen Personen erhielten eine Zusammenstellung der ihnen gemachten Vorwürfe. Sechs Personen wünschten, von der Kommission angehört zu werden. Die Kommission kam allen Begehren nach, und den Stellungnahmen wurde im Schlussbericht angemessen Rechnung getragen (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 196 f.]).

4. ParlG

9 Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurde diese Bestimmung (Art. 63 Abs. 3 GVG 1962) lediglich redaktionell überarbeitet und in den Räten diskussionslos angenommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3611 f.]; AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen (Abs. 1)

10 Der Gesetzgeber definiert die betroffenen Personen als Personen, die «durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind». Bereits 1966, als diese Passage Aufnahme ins Gesetz fand (ausführlicher vgl. oben N 1), hielt der Berichterstatter der GPK-StR fest, dass sich dieser Kreis «nicht vorweg und abstrakt» bestimmen lässt, sondern im konkreten Anwendungsfall ermittelt und festgestellt werden muss (AmtlBull StR 1966 127). Gemäss der SPK-NR gehörten dazu sicher jene Personen, «gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet» (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1123]). Der Kreis der unmittelbar Betroffenen sei jedoch weiter zu ziehen als der Kreis der Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet (vgl. BBl 1995 I 1124). Die SPK-NR formulierte ihre Schlussfolgerungen wie folgt: «Es handelt sich um Personen, gegen die der Verdacht besteht, dass sie in einem Bereich, auf den sich die parlamentarische Untersuchung bezieht, einen Fehler gemacht haben, der ihnen zum Vorwurf gemacht werden kann» (BBl 1995 I 1125). Aus diesem Grund müsse sich eine betroffene Person wie ein Angeschuldigter in einem Strafverfahren gegen die Vorwürfe verteidigen können (vgl. BBl 1995 I 1126).

11 Eine PUK ist von Amtes wegen verpflichtet, sich immer wieder die Frage zu stellen, ob jemand als unmittelbar betroffene Person gilt oder nicht. Diese Person ist unverzüglich über ihre Rechtsstellung zu informieren, damit sie ihre Rechte wahrnehmen kann, denn nach der Feststellung durch die PUK stehen diesen Personen die gleichen Rechte wie dem BR gemäss Art. 167 Abs. 1 ParlG (s. Art. 167 N 4) zu.

12 Der BR wies in seiner Stellungnahme vom 26.4.1995 darauf hin, dass weder die PUK EJPD noch die PUK EMD eine Person als unmittelbar betroffen bezeichnet hatten (BBl 1995 III 368]; vgl. Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293/21]). Bei der PUK PKB beantragte eine betroffene Person Akteneinsicht. Die Kommission gewährte dieser Person Einsicht in alle sie betreffenden Beweismittel (vgl. Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 196 f.]).

2. Verweigerung und Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen (Abs. 2)

13 Der Gesetzgeber sieht vor, dass die in Abs. 1 festgelegten Rechte der Betroffenen im Interesse der noch laufenden Untersuchung oder zum Schutz anderer Personen verweigert oder eingeschränkt werden können. Dies kann erfolgen, um den Gang und den Erfolg der Untersuchung nicht zu gefährden (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1127]). Die SPK-NR wies in ihrem Bericht zur pa.Iv. *90.273 (Rechtschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren)* allgemein darauf hin, dass neben dem Ausbau der Rechte der Betroffenen «[auch] das öffentliche Interesse am Untersuchungsergebnis berücksichtigt werden» muss. «Dieses Interesse ist stark zu gewichten, wird doch eine PUK zur Aufklärung von «Vorkommnissen grosser Tragweite» eingesetzt (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1127]; zur Einsetzung einer PUK vgl. Art. 163 N 19 ff.). Eine weitere Verweigerung

oder Einschränkung ist vorgesehen, wenn es der Schutz anderer Personen erfordert. Zu diesen anderen Personen gehören weitere Auskunftspersonen und Zeugen oder Zeuginnen. In den Berichten der bisherigen PUK finden sich keine Hinweise, dass die Rechte der Betroffenen je eingeschränkt werden mussten (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 637]; Bericht PUK EMD 17.11.1990 [BBl 1990 III 1293 ff.]; Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 153 ff.). Kann eine betroffene Person nicht an einer Befragung teilnehmen oder erhält sie keine Akteneinsicht, so ist die PUK verpflichtet, die wesentlichen Inhalte mündlich oder schriftlich mitzuteilen. Die betroffene Person kann sich dazu äussern und allenfalls weitere Beweismittel bezeichnen.

3. Verwendung der Beweismittel (Abs. 3)

14 Abs. 3 sichert der betroffenen Person zu, dass ihr keine Beweismittel bei der Berichterstattung gemäss Abs. 2 vorenthalten werden. Beweismittel, die nicht genannt werden, dürfen gegen die Person nicht verwendet werden.[4]

4. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts (Abs. 4)

15 Das Recht unmittelbar betroffener Personen, einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen, ist ein Teilaspekt des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 BV (s. auch Zimmermann, Rechte, 45 f.).[5] Das Gesetz gibt den betroffenen Personen ausschliesslich das Recht, einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen. Andere Berufsgruppen sind gemäss dem klaren Wortlaut ausgeschlossen.[6] Es liegt im Ermessen der PUK, über diesen Beizug zu entscheiden. Die PUK muss eine Interessenabwägung vornehmen zwischen den Interessen der betroffenen Person und dem Interesse am Ergebnis der Untersuchung. Sie kann den Anwalt oder die Anwältin für das gesamte Verfahren oder nur für einzelne Sitzungen zulassen. Werden die Rechte der betroffenen Person im Interesse der laufenden Untersuchung beschränkt, gilt dies auch für die Anwältin oder den Anwalt (Abs. 2).

16 Die Anwältin oder der Anwalt hat das Recht, Ergänzungsfragen und Beweisanträge zu stellen. Weitere Rechte wie bspw. das Recht, die betroffene Person zu verteidigen oder anstelle der betroffenen Person an einer Sitzung teilzunehmen, hat der Anwalt oder die Anwältin nicht. Die betroffene Person hat eine Erscheinungspflicht und kann sich nicht durch einen Anwalt oder eine Anwältin vertreten lassen.[7] Mit dem Recht der Anwältin oder des Anwaltes, Beweisanträge zu stellen, ist auch das Recht auf Akteneinsicht verbunden. Ein Anwalt oder eine Anwältin muss zuerst Akteneinsicht erhalten, bevor er oder sie Beweisanträge stellen kann. Wie sich diese weitergehenden Rechte des Anwaltes oder der Anwältin auswirken werden, kann noch nicht beurteilt werden, da seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung keine PUK mehr eingesetzt wurde.

---

4 Diese Regelung entspricht Art. 28 Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20.12.1968; SR 172.021.

5 Zum Recht auf Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts vgl. auch Baruh, Commissions, 204 ff.

6 Baruh vertritt die Auffassung, dass auf diese Einschränkung verzichtet werden könnte. Er vertritt die Meinung, dass eine betroffene Person seinen Beistand selber wählen soll. Seines Erachtens kann es auch eine Juristin resp. ein Jurist, eine Gewerkschafterin resp. ein Gewerkschafter oder eine Parlamentarierin resp. ein Parlamentarier sein (Baruh, Commissions, 206). Ausgeschlossen ist m.E., dass ein Mitglied der BVers eine betroffene Person begleitet. Dies würde unweigerlich zu Interessenkollisionen führen.

7 Zur rechtlichen Stellung der Auskunftsperson s. auch Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1125 f.]

5. Stellungnahmen der betroffenen Personen nach Abschluss der Ermittlungen (Abs. 5 und 6)

17 Vor Publikation des Schlussberichts der PUK erhalten Personen, gegen die im Bericht Vorwürfe erhoben werden, ein Recht auf Stellungnahme und damit ein rechtliches Gehör. Der Personenkreis[8] deckt sich nicht mit dem Kreis der Personen, welche durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind (s. oben N 10). Das Recht auf Stellungnahme bezieht sich nur auf die Teile des Schlussberichts, welche die in Abs. 5 genannten Personen betreffen. Auf diese Weise erhalten sie Kenntnis von den effektiv im Bericht erhobenen Vorwürfen, welche anschliessend auch publiziert werden sollen.[9] Die Einsicht erfolgt nach Abschluss der Untersuchungen. Die PUK hat die Pflicht, die Verteidigungsargumente im Bericht sinngemäss wiederzugeben (Abs. 6). Diese Verpflichtung setzt voraus, dass die PUK sich mit den Stellungnahmen der Betroffenen auseinandersetzt.[10] Das Mass und den Umfang dieser Wiedergabe bestimmt aber die PUK.

18 Für die Abgabe der Stellungnahme setzt die PUK den betroffenen Personen eine angemessene Frist. Die SPK-NR verzichtete im Rahmen der Gesetzesrevision vom 10. 10. 1997 (vgl. oben N 6 ff.]) bewusst darauf, im Gesetz eine bestimmte Frist zu setzen:

> «Was als angemessen gilt, ist im Einzelfall zu entscheiden. Grundsätzlich ist so viel zu sagen, dass die betroffenen Personen so viel Zeit haben müssen, dass sie sich wirksam verteidigen können. Die PUK muss nach Ansicht der SPK-NR diese Zeit auch unter Zeitdruck gewähren. (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1129]).

Art. 169

Schweigepflicht

[1] Alle an den Sitzungen und den Befragungen teilnehmenden Personen unterstehen der Schweigepflicht, bis der Bericht an die Bundesversammlung veröffentlicht wird. Die befragten Personen sind insbesondere gegenüber ihren Vorgesetzten nicht befugt, über die Befragungen oder über Dokumentationsbegehren Aussagen zu machen.

[2] Nach der Berichterstattung gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen.

[3] Über Akteneinsichtsgesuche während der Schutzfrist nach den Artikeln 9–12 des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998 entscheiden die Präsidentin oder der Präsident und die

8 Gemäss Baruh beschränkt sich «Personenkreis» nicht auf natürliche Personen, sondern es kann sich auch um juristische Personen oder um ganze Verwaltungseinheiten handeln (Baruh, Commissions, 208 f.).

9 Dies war eine Hauptkritik am ungenügenden «Rechtsschutz» der Betroffenen im Verfahren einer PUK von NR Jean-Pierre Bonny (FDP/BE): «[E]s ist z.B. nicht in Ordnung, wenn Generalstabschef Zumstein in einem dürren Brieflein vom 30. Oktober 1990 die Vorwürfe etwa in zwei Sätzen mitgeteilt bekommt, der entscheidende Vorwurf aber, nämlich die potentielle Möglichkeit eines Umsturzes […], mit keinem Wort erwähnt wird. Er hatte so denn auch nicht die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen» (AmtlBull NR 1990 2374).

10 Poledna fordert sogar, dass die «provisorische Fassung des Endberichts» den Betroffenen wieder zugestellt wird für ein sog. Schlusswort. Dieser Vorschlag würde zu einem zweistufigen Verfahren führen, welches letztlich der Qualität des Schlussberichtes diene (Poledna, Untersuchungskommission, 1175).

Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Untersuchungskommission oder nach deren Ausscheiden aus dem Rat die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Geschäftsprüfungsdelegation.

Obligation de garder le secret

[1] Tant que le rapport adressé à l'Assemblée fédérale n'a pas été publié, toutes les personnes qui ont pris part aux séances ou aux auditions de la commission d'enquête parlementaire sont soumises à l'obligation de garder le secret. Les personnes interrogées ont notamment l'interdiction d'informer leurs supérieurs des questions qui leur ont été posées ou des documents qui leur ont été demandés.

[2] Après que le rapport a été présenté aux conseils, les dispositions générales relatives à la confidentialité des séances de commission restent applicables.

[3] Le président et le vice-président de la commission d'enquête, ou, s'ils ont quitté le conseil, le président et le vice-président de la délégation des Commissions de gestion, statuent sur les demandes de consultation des dossiers faites pendant les délais de protection prévus aux art. 9 à 12 de la loi du 26 juin 1998 sur l'archivage.

Obbligo del segreto

[1] Tutte le persone partecipanti alle sedute e alle audizioni sono tenute al segreto fintanto che il rapporto della commissione d'inchiesta all'Assemblea federale non sia pubblicato. Le persone interrogate non sono in particolare autorizzate nei confronti dei loro superiori a rilasciare dichiarazioni sulle audizioni o sulle domande di documentazione.

[2] Dopo la presentazione del rapporto, si applicano le disposizioni generali sulla natura confidenziale delle sedute di commissione.

[3] Sulle domande di consultazione degli atti durante il termine di protezione secondo gli articoli 9–12 della legge sull'archiviazione del 26 giugno 1998 decidono il presidente e il vicepresidente della commissione d'inchiesta o, se essi non fanno più parte della Camera, il presidente e il vicepresidente della Delegazione delle Commissioni della gestione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Schweigepflicht während und nach Abschluss der Untersuchung	1
2. Behandlung der Akteneinsichtsgesuche nach Abschluss der Untersuchung	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Schweigepflicht und Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen	5
2. Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen	6

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 256); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.)
75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.)
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3612); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Schweigepflicht während und nach Abschluss der Untersuchung

1 Mit der Revision des GVG 1962 vom 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.) wurde die Bindung der Mitglieder der Untersuchungskommission, der Sekretäre und der Protokollführer an das Amtsgeheimnis verankert (Art. 61 Abs. 5 GVG). Die GPK-StR beantragte insb., dass die PUK nach Anhörung des BR bestimmt, welche Akten und Aussagen dem Amtsgeheimnis unterliegen (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 256]). Diese Regelung des Amtsgeheimnisses wurde sowohl im Interesse der Verwaltung als auch zum Schutz der Kommissionsmitglieder erlassen. Die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses im strafrechtlichen Sinne bezog sich somit auf genau bestimmte Aussagen und Akten (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1208]). Im Übrigen galten die von den Büros am 16.12.1964 verabschiedeten Grundsätze über die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und die Information (s. Art. 47 N 2).[1]

2 Die PUK PKB (1995) stiess im Zusammenhang mit der Schweigepflicht auf Probleme. So entdeckte die Kommission, dass eine Direktorin alle angehörten Personen angewiesen hatte, die «Direktion über Ort, Datum und Dauer der Anhörung sowie über den Inhalt und die verlangten Dokumente zu informieren» (Bericht PUK PKB 7.10 1996 [BBl 1996 V 194]). Die Kommission wies die Befragten in der Folge gestützt auf Art. 24 GRN 1990 und Art. 1 GRS 1986 an, über ihre Einvernahme Stillschweigen zu bewahren: «Niemand durfte Dritten Auskunft über den Inhalt der Befragungen oder verlangten Dokumente erteilen» (Bericht PUK PKB 7.10 1996 [BBl 1996 V 193]). Die PUK PKB zweifelte jedoch, ob die geltenden Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und über die Information der Öffentlichkeit eine hinreichende Grundlage bieten, «um alle Beteiligten, also auch die Befragten selber, über Monate hinweg der Verschwiegenheitspflicht in Bezug auf die Einvernahmen durch die Kommission zu unterwerfen» (Bericht PUK PKB 7.10 1996 [BBl 1996 V 194]). Die Kommission erachtete dies aber als Voraussetzung dafür, dass eine PUK ihre Arbeit überhaupt machen kann, und hielt in ihrem Bericht fest, dass «auch die Vorgesetzten eines von der Kommission befragten Beamten […] von ihren Untergebenen keine Informationen über den Inhalt der Befragungen oder über Dokumentationsbegehren verlangen» dürfen (Bericht PUK PKB 7.10 1996 [BBl 1996 V 194]). Aus diesem Grund reichte die PUK PKB eine pa.Iv. *96.451 (Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren)* ein, welche u.a. verlangte, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die von einer PUK befragte Personen zur «absoluten Verschwiegenheit» über die Befragungen verpflichtet.

3 Dieser pa.Iv. wurde im ParlG Rechnung getragen. Berücksichtigt wurde dabei auch ein Anliegen eines Mitglieds des StR, das im Rahmen der Vorprüfung der pa.Iv. darauf hingewiesen hatte, dass die absolute Verschwiegenheit nicht dazu führen dürfe, dass sich eine betroffene Person nicht zu den erhobenen Vorwürfen äussern dürfe (AmtlBull StR 1996 1042). So wurde beschlossen, dass die absolute Verschwiegenheit nur bis zur Ver-

1 Diese Grundsätze wurden erst mit der Revision des GRN 1974 (Art. 22) und des GRS 1975 (Art. 17) auf Reglementsstufe und mit dem ParlG auf Gesetzesstufe verankert.

öffentlichung des Berichtes gilt (Abs. 1), und dass nach der Veröffentlichung des Berichtes wieder die allgemeinen Regeln über die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen gemäss Art. 47 ParlG Anwendung finden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3612]).

2. Behandlung der Akteneinsichtsgesuche nach Abschluss der Untersuchung

4 Das GVG 1962 sah für die Behandlung der Akteneinsichtsgesuche in die Unterlagen einer PUK keine spezifische Bestimmung vor. Die PUK PKB bspw. übergab ihre Akten dem Bundesarchiv und beschloss, dass während der Schutzfrist niemand die Akten ohne Zustimmung der beiden Präsidenten oder Präsidentinnen einsehen darf. Nach deren Ausscheiden aus dem Rat sollte die Aufgabe an die jeweiligen Präsidenteninnen resp. Präsidenten der GPK übergehen (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 189]). Die SPK-NR schlug vor, diese Regelung im ParlG zu übernehmen «mit der Ausnahme, dass nach dem Ausscheiden des Präsidums der PUK aus dem Rat nicht die jeweiligen Präsidentinnen oder Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen entscheiden, sondern das Präsidium jenes Gremiums, das die gleichen Informationsrechte hat wie die PUK» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3612]), d.h. die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der GPDel.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Schweigepflicht und Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen

5 Die Beratungen der PUK und ihrer Subkommissionen sind gemäss Art. 47 ParlG vertraulich (s. Art. 47 ParlG). Die allgemeinen Regeln und Grundsätze, welche sich aus dieser Bestimmung ableiten lassen, gelten auch für die PUK. Wie die Erfahrungen insb. der PUK PKB verdeutlichen (vgl. oben N 2), genügen diese allgemeinen für alle Kommissionen geltenden Regeln nicht. Sie tragen den spezifischen Eigenschaften eines PUK-Verfahrens zu wenig Rechnung. Aus diesem Grund unterliegen «alle an den Sitzungen und den Befragungen teilnehmenden Personen» einer Schweigepflicht, bis der Bericht an die BVers veröffentlicht wird. Diese Schweigepflicht gilt insb. auch gegenüber den Vorgesetzten und umfasst die Aussagen über die Befragungen und die Dokumentationsbegehren. Dieser Teil unterscheidet sich v.a. von der Vertraulichkeit gemäss Art. 47 ParlG (s. Art. 47 N 13). Die Verschwiegenheitspflicht gilt nicht gegenüber dem BR, dem Vertreter oder der Vertreterin des BR oder seiner oder ihrer Verbindungsperson. Diese haben umfassende Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte gemäss Art. 167 Abs. 1 ParlG (s. Art. 167 N 4). Nach der Berichterstattung gelten wiederum die allgemeinen Bestimmungen über die Vertraulichkeit, damit sich betroffene Personen auch gegen Vorwürfe wehren können, ohne sich der Gefahr einer Verletzung des Sitzungsgeheimnisses auszusetzen; vgl. auch oben N 3).

2. Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen

6 Die Akten der bisherigen drei PUK unterliegen gemäss dem BG über die Archivierung und der dazugehörigen Verordnung einer 50-jährigen Schutzfrist (s. Art. 9 ff. BG über die Archivierung vom 26.6.1998; SR 152.1, und Anh. 3 VO zum BG über die Archivierung vom 8.9.1999; SR 152.11). Die Akteneinsicht wird durch das Präsidium der GPDel gewährt.[2] Es gelten die Weisungen der GPK der Eidg. Räte über die Behandlung der

2 Gemäss Auskunft des Sekretariates der GPDel vom 23.12.2013 gibt es pro Jahr ca. ein Gesuch.

Prot. und weiterer Unterlagen vom 18.5.2004. Gemäss Ziff. 7 sind für den Entscheid der Akteneinsicht «u.a. Fragen des Quellenschutzes und der Staatssicherheit, das Missbrauchsrisiko (z.B. Vertraulichkeitsbruch, Querulantenverhalten), der Personendatenschutz und der Schutz der persönlichen Interessen» von Belang.

Art. 170

Falsches Zeugnis, falsches Gutachten

[1] Wer im Verfahren vor der Untersuchungskommission als Zeugin oder Zeuge zur Sache falsch aussagt oder als Sachverständige oder Sachverständiger einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgibt, wird nach Artikel 307 des Strafgesetzbuches bestraft.

[2] Wer ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Herausgabe von Unterlagen verweigert, wird nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches bestraft.

[3] Die strafbaren Handlungen, einschliesslich der Verletzung der Schweigepflicht gemäss Artikel 169 Absatz 1, unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

Faux témoignage et faux rapport

[1] Celui qui, étant témoin, aura fait un faux témoignage devant une commission d'enquête ou, étant expert, aura fourni un constat ou un rapport faux sera puni des peines prévues à l'art. 307 du code pénal.

[2] Celui qui, sans motif légal, refuse de faire une déclaration ou de remettre des documents sera puni des peines prévues à l'art. 292 du code pénal.

[3] Les actes punissables, y compris la violation de l'obligation de garder le secret visée à l'art. 168, al. 1, sont soumis à la juridiction pénale fédérale.

Falsa testimonianza, falsa perizia

[1] Chiunque, come testimone, fa una falsa deposizione o, come perito, fa un falso accertamento o fornisce una falsa perizia nella procedura davanti alla commissione d'inchiesta è punito in conformità dell'articolo 307 del Codice penale.

[2] Chiunque, senza un motivo previsto dalla legge, si rifiuta di fare una dichiarazione o di consegnare un documento è punito in conformità dell'articolo 292 del Codice penale.

[3] I reati, compresa la violazione del segreto conformemente all'articolo 169 capoverso 1, sottostanno alla giurisdizione federale.

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte 1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis 2

Materialien

8947. Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: AmtlBull StR 1964 141 ff.
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.; insb. 1217); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 257); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits der BB betr. die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zusammenhang mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen enthielt in Art. 4 eine Strafbestimmung, wonach «wer vor der Untersuchungskommission oder ihren Subkommissionen als Zeuge, Sachverständiger, Uebersetzer oder Dolmetscher zur Sache falsch aussagt, einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgibt oder falsch übersetzt» nach Art. 307 StGB bestraft wird (AmtlBull StR 1964 141; zum «Mirage-Skandal» und seinen Folgen vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Die GPK-NR beschränkte im Zuge der Revision des GVG 1962 vom 1.7.1966 *(9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle)* den Personenkreis auf die Zeugen und Sachverständigen und fügte die Strafbestimmung hinzu, dass Personen, die ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Herausgabe von Akten verweigern, gemäss Art. 292 StGB bestraft werden. Der Entwurf sah weiter vor, dass Widerhandlungen der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen oder von der Kommission an die Kantone zur Verfolgung überwiesen werden können (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1217]). Die GPK-StR strich die Möglichkeit der Überweisung an die Kantone mit der Begründung, dass dies gestützt auf das geltende Bundesstrafprozessrecht bereits möglich sei (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 257]). Weder im NR noch im StR führten diese Bestimmung zu Diskussionen (AmtlBull NR 1965 598; AmtlBull NR 1966 318; AmtlBull StR 1966 128). Im Rahmen der Beratungen zum ParlG wurden sie unverändert übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226). **1**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

«Einer PUK stehen keine direkten Zwangsmittel oder Sanktionsmöglichkeiten zu» (Zimmermann, Rechte, 117 ff.). Erst seit der Revision des ParlG vom 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.) kann die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident zumindest gestützt auf Art. 153 Abs. 3 ParlG auskunftspflichtige Personen durch Verfügung vorladen und im Fall unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen (s. Art. 153 N 29 ff.). Die Strafbestimmungen von Abs. 1 und Abs. 2 dienen der «Ermittlung der materiellen Wahrheit» (Trechsel, Art. 307, in: Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937: Kurzkommentar, 2., neubearbeitete Aufl., Zürich 1997, 978 ff. N 1) in einem PUK-Verfahren. Die Zeugen oder Zeuginnen trifft eine Aussage- und Wahrheitspflicht (s. Art. 155 Abs. 4 ParlG). Sagen sie vor der Untersuchungskommission falsch aus, können sie gemäss Art. 307 StGB bestraft werden. Verweigern sie die Aussage oder die Herausgabe von Akten können sie nach Hinweis auf Art. 292 StGB bestraft werden. Zeugen oder Zeuginnen, die nicht aussagen wollen bzw. nicht erscheinen, können nach ausdrücklichem Hinweis auf Art. 292 StGB wegen Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung der Strafrichterin oder dem Strafrichter überwiesen werden. Vorbehalten bleibt das Zeugnisverweigerungsrecht gemäss Art. 42 Abs. 1 des Bundeszivilprozessrechtes vom 4.12.1947 (BZP; SR 273; s. Art. 155 Abs. 4 ParlG). Strafrechtlich verfolgt werden können auch Sachverständige, welche einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgeben. **2**

3 Art. 170 gilt nicht für Auskunftspersonen. Diese haben eine Erscheinungspflicht, aber keine Aussagepflicht (s. Art. 155 Abs. 4 ParlG). Für Personen im Dienste des Bundes gilt auch als Auskunftspersonen eine Aussage- und Wahrheitspflicht (s. Art. 156 N 1 ff.). Verfehlungen bei Bediensteten des Bundes können zudem disziplinarrechtlich geahndet werden.

4 Die strafbaren Handlungen dieses Art. und die Verletzung der Schweigepflicht gemäss Art. 169 Abs. 1 ParlG unterliegen der Bundesgerichtsbarkeit gemäss Art. 22 StPO.

5 Im Rahmen der bisherigen drei PUK wurde nie ein Strafverfahren gemäss Art. 292 und Art. 307 StGB veranlasst. ZIMMERMANN stellt deshalb die Frage, ob diese Strafnormen «faktisch zu leges imperfectae werden?» (ZIMMERMANN, Rechte, 117 ff.). Der Nutzen dieser Strafbestimmungen liegt in der Praxis in der präventiven Wirkung. Sie helfen einer PUK ihre Rechte durchzusetzen (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 187]).

Art. 171

Wirkung auf andere Verfahren und Abklärungen

[1] Hat die Bundesversammlung die Einsetzung einer Untersuchungskommission beschlossen, so sind weitere Abklärungen der im Auftrag an die Untersuchungskommission genannten Vorkommnisse durch andere Kommissionen ausgeschlossen.

[2] Die Einsetzung einer Untersuchungskommission hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

[3] Disziplinaruntersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren, dürfen nur mit Ermächtigung der Untersuchungskommission angehoben werden. Laufende Verfahren sind zu unterbrechen, bis die Untersuchungskommission die Fortsetzung bewilligt.

[4] Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so entscheidet darüber die Untersuchungskommission. Ist die Untersuchungskommission aufgelöst, so entscheiden die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Geschäftsprüfungsdelegation.

Effets sur d'autres procédures ou investigations

[1] Lorsque l'Assemblée fédérale a décidé d'instituer une commission d'enquête parlementaire aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet du mandat confié à cette commission d'enquête.

[2] L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

[3] Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la commission d'enquête si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont ou ont été visées par l'enquête de la commission. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la commission d'enquête autorise leur reprise.

[4] S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la commission d'enquête statue. Si la commission d'enquête a été dissoute, le président et le vice-président de la délégation des Commissions de gestion statuent.

Ripercussioni su altri procedimenti e indagini

[1] re commissioni si occupino di chiarire ulteriormente i fatti menzionati nel mandato conferito alla commissione d'inchiesta.

[2] L'istituzione di una commissione d'inchiesta non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale.

[3] Inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono o sono stati oggetto di un'inchiesta parlamentare possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione della commissione d'inchiesta. Le procedure in corso devono essere sospese finché la commissione d'inchiesta non ne autorizzi il proseguimento.

[4] Se è controversa la necessità dell'autorizzazione, decide in merito la commissione d'inchiesta. Se la commissione d'inchiesta è già stata sciolta, decidono il presidente e il vicepresidente della Delegazione delle Commissioni della gestione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 1.7.1966	1
2. Änderung des GVG vom 6.10.1995	3
3. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf die Arbeiten anderer parlamentarischer Kommissionen (Abs. 1)	7
2. Keine Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf gerichtliche Verfahren (Abs. 2)	8
3. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 3)	9
4. Vorgehen bei Uneinigkeit, ob Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes nötig ist (Abs. 4)	12

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1217); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 257); AmtlBull StR 1966 128; AmtlBull NR 1966 318; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
90.266 Pa.Iv. Geheimhaltung. Oberaufsicht des Parlamentes: Bericht Kommission-NR 14.3.1994 (BBl 1994 II 1409 ff.); Stellungnahme BR 1.3.1995 (BBl 1995 II 1358 ff.); Änderung GVG 6.10.1995 (AS 1996 2868 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3612 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5456 ff.); AmtlBull NR 2001 1373 f.; AmtlBull StR 2002 225; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.460 Pa.Iv. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes:Änderung: ParlG 17.12.2004 (AS 2005 4793 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 1.7.1966

1 Als eine Folge der Geschehnisse rund um die Beschaffung von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen («Mirage-Affäre»; vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 1 ff.) schlug die GPK-NR in ihrem Bericht vom 13.4.1965 zum «Ausbau der parlamentarischen Kontrolle» neben weiteren gesetzlichen Grundlagen für die PUK einen neuen Art. 54sexies GVG mit folgendem Wortlaut vor: «Haben die Räte Untersuchungskommissionen eingesetzt, so fällt die weitere Verfolgung der im Auftrag an die Untersuchungskommissionen genannten Vorfälle und Verantwortlichkeiten durch andere ständige oder nicht ständige Kommissionen dahin» (BBl 1965 I 1217).

2 Die GPK-StR stellte in ihrem Bericht vom 12.2.1966 zur Vorlage die Frage, «ob mit der Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen auch andere rechtliche Verfahren dahinfielen. Das wäre nicht richtig» (BBl 1966 I 257). Deswegen ergänzte sie den Entwurf von Art. 54sexies mit dem zweiten Abs.: «Dagegen hindert die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen die Durchführung anderer rechtlich geordneter Verfahren, insbesondere jene gemäss Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958, nicht» (AmtlBull StR 1966 128). Die beiden Absätze wurden am 1.7.1966 als Art. 65 ins GVG aufgenommen (AS 1966 1332).

2. Änderung des GVG vom 6.10.1995

3 Die PUK EMD kam in ihrem Bericht vom 17.11.1990 zum Schluss, dass die parlamentarische Kontrolle der Organe, die für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz verantwortlich sind, ungenügend ist (BBl 1990 III 1293 ff.). Deswegen forderte sie in ihrer pa.Iv. *90.266 (Geheimhaltung. Oberaufsicht des Parlamentes)* u.a., die Änderung von Art. 65 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1.7.1966 in dem Sinne, «dass andere rechtlich geordnete Verfahren nur mit Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgenommen oder weitergeführt werden dürfen.» Grund für diese Forderung waren die Erfahrungen aus der PUK EMD. Die Tatsache, dass gegen einen Beamten gleichzeitig ein Disziplinarverfahren und eine Administrativuntersuchung durchgeführt worden war, hatte zu verschiedenen Abgrenzungsfragen geführt, z.B. bei der der Aktenherausgabe und der Einvernahme. Für die Zukunft sollte verhindert werden, dass die Exekutive die Arbeiten der PUK auf diese Weise behindern konnte (vgl. Bericht Kommission-NR 14.3.1994 [BBl 1994 II 1414] und SÄGESSER, Wirkung, 226). In ihrem Bericht vom 14.3.1994 schlug die nationalrätliche Kommission deswegen «im wesentlichen vor, dass gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, Disziplinar- und Administrativuntersuchungen nur mit Ermächtigung der Untersuchungskommissionen angehoben oder fortgeführt werden dürfen, sofern sie Sachverhalte betreffen, welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren.» Zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen sollten hingegen ohne Ermächtigung der Untersuchungskommission eingeleitet oder weitergeführt werden können (BBl 1994 II 1409).

4 Der BR teilte in seiner Stellungnahme vom 1.3.1995 grundsätzlich die Einschätzung der Kommission zur Tatsache, dass Disziplinarverfahren und Administrativuntersuchungen

«nur mit Zustimmung der PUK angehoben und weitergeführt werden dürfen» (BBl 1995 II 1358). Für das Strafverfahren («gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren») verlangte der BR hingegen eine differenzierte Regelung:

> «Nach Artikel 64bis Absatz 2 BV ist die Gesetzgebung über den Strafprozess Sache der Kantone. Dem Bund wurden bisherige Kompetenzen zur Beurteilung bestimmter Straftaten durch Strafgerichte des Bundes belassen. […] Diese Rechtslage verbietet es dem Bund, strafrechtliche Ermittlungen der Kantone im Untersuchungsbereich der PUK von deren Zustimmung abhängig zu machen» (BBl 1995 II 1358).

Entsprechend beantragte der BR, «gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren» aus dem Entwurf der SPK-NR zu streichen (vgl. BBl 1995 II 1360). Der Antrag des BR wurde nicht berücksichtigt. Gemäss dem definitiven Text von Art. 65 GVG i.d.F. vom 6.10.1995 benötigten auch die gerichtspolizeilichen Verfahren die Ermächtigung durch die PUK (AS 1996 2868).

3. ParlG

5 Art. 65 GVG i.d.F. vom 6.10.1995 wurde mit einer inhaltlichen Änderung und redaktionellen Anpassungen in den neuen Art. 171 ParlG überführt. Die inhaltliche Änderung betrifft die eben erwähnte (vgl. N 4) Ermächtigung der PUK für gerichtspolizeiliche Verfahren. Die SPK-NR war der Auffassung, dass es sich hierbei um ein Verwaltungsverfahren handelt, «das der richterlichen Voruntersuchung vorgelagert ist. Durchgeführt wird es von der BA oder der gerichtlichen Polizei. Vor allem bei heiklen Fällen (z.B. organisierte Kriminalität) ist es nach Ansicht der Kommission wichtig, dass die Ermittlungsbehörden ohne vorgängige Ermächtigung einer PUK rasch handeln können, um zu verhindern, dass Beweismittel verschwinden oder dass die absolute Verjährung zum Problem werden könnte» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3612 f.]). Art. 171 ParlG wurde entsprechend gekürzt.

6 Mit Art. 154*a* gemäss Änderung des ParlG vom 17.12.2004 wurde der Geltungsbereich von Art. 171 von der PUK auf die GPDel ausgedehnt. Bei dieser Gelegenheit wurde der Ausdruck «personalrechtliche Untersuchungen» in Abs. 3 von Art. 171 durch «Disziplinaruntersuchungen» ersetzt (AS 2005 4793).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf die Arbeiten anderer parlamentarischer Kommissionen (Abs. 1)

7 Ab dem Zeitpunkt des Beschlusses zur Einsetzung einer PUK (in der Form eines einfachen BB; vgl. Art. 163 Abs. 2 ParlG) ist ausschliesslich die PUK für Abklärungen zum Thema zuständig. Abklärungen zu den im Auftrag an die PUK genannten Vorkommnissen durch andere Kommissionen sind ab diesem Zeitpunkt ausgeschlossen. Innerhalb der BVers wird der PUK die alleinige Verantwortung übertragen. Keine andere Kommission, Subkommission oder Delegation soll parallel dazu am gleichen Thema arbeiten.[1]

1 Vgl. die Diskussionen in der Frühjahrs- und Sommersession 2010 um die Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Amtsführung der Bundesbehörden in der Finanzkrise *(10.3081. Motion Ursula Wyss: «Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK.»)*. Massgebliches Argument der Gegner der Einsetzung einer PUK (Minderheit des NR und sich am Ende durchsetzende Mehrheit des StR) war der Umstand, dass die GPK beider Räte bereits umfangreiche Untersuchungen in die

2. Keine Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf gerichtliche Verfahren (Abs. 2)

8 Die Einsetzung der PUK hat gemäss Abs. 2 indessen keinen Einfluss auf zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie auf Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen. Bei zivilgerichtlichen Verfahren geht es um privatrechtliche Streitigkeiten, bei verwaltungsgerichtlichen Verfahren um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten. Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative ist mit dieser Regelung gewährleistet.

3. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 3)

9 Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes zu Sachverhalten oder betreffend Personen, die in den Untersuchungsbereich der PUK fallen, dürfen nur durchgeführt werden, wenn die PUK die zuständigen Behörden dazu ermächtigt (zu den Gründen für diese Regelung vgl. oben N 3). Die Formulierung «welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren» macht deutlich, dass dies auch für zukünftige Untersuchungen des Bundes im Untersuchungsbereich der PUK gilt. Auch diese dürfen nur mit Ermächtigung der PUK durchgeführt werden. Hier besteht ein Unterschied zu Art. 154*a* ParlG, der sich auf die GPDel bezieht: Die Kompetenz der GPDel zur Ermächtigung bezieht sich nur auf die Gegenwart und nicht auch auf die Zukunft (vgl. Art. 154*a* N 6).

10 Disziplinaruntersuchungen richten sich gegen Angestellte des Bundes. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich in Art. 25 BPG und im 6. Kap. «Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten» (Art. 98–103*a*) BPV. Die Administrativuntersuchung ist im 5. Abschnitt (Art. 27*a–j*) RVOG geregelt. Die Administrativuntersuchung klärt gemäss Art. 27*a* RVOG ab, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert und richtet sich im Gegensatz zur Disziplinaruntersuchung nicht gegen bestimmte Personen. Art. 27*b* Abs. 1 RVOG hält fest, dass eine Administrativuntersuchung weder Strafuntersuchungen noch Untersuchungen von parlamentarischen Aufsichtsorganen behindern darf. Ist ein Verfahrenskonflikt absehbar, sistiert die anordnende Stelle die Administrativuntersuchung oder bricht diese ab.

11 Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen, die bei Einsetzung der PUK bereits laufen, sind zu unterbrechen, bis die PUK die Fortsetzung bewilligt.

4. Vorgehen bei Uneinigkeit, ob Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes nötig ist (Abs. 4)

12 Ist strittig, ob zum Durchführen von Disziplinaruntersuchungen und Administrativuntersuchungen durch die PUK eine Ermächtigung nötig ist, so entscheidet die PUK über diese Frage. Wenn die PUK bereits aufgelöst ist, so entscheiden der Präsident oder die Präsidentin und der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin der GPDel. Diese Regelung sichert der BVers die Priorität gegenüber Untersuchungen der Exekutive.

Wege geleitet hatten – der durch die Einsetzung einer PUK verursachte Unterbruch dieser Arbeiten wurde als nicht zweckmässig beurteilt (AmtlBull NR 2010 520 ff.; AmtlBull StR 2010 605 ff.).

Register zu parlamentsrechtlichen Bestimmungen in anderen Erlassen (BV, GRN und GRS, usw.)

Hinweis: Die fett gedruckten Zahlen in der rechten Spalte bezeichnen die Artikelnummer des ParlG, die dünn gedruckten Zahlen verweisen auf die Nummern der Randnoten.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

Art. 143	**130** 10
Art. 144	**14** 2, 14; **15** 6
Art. 145	**3** 5; **135** 3
Art. 146	**31** 8, 10
Art. 147	**112** 16
Art. 148	**Einleitung** 33; **25** 1; **52** 9; **89** 7; **142** 16; **164** 5
Art. 149	**Einleitung** 31; **36** 13
Art. 150	**36** 13, 15
Art. 151	**2** 8, 11, 13, 18, 23; **20** 9; **51** 6
Art. 152	**19** 1; **31** 4; **34** 3, 6, 8, 10, 16; **35** 5; **159** 5
Art. 153	**7** 7; **37** 11; **40** 13; **42** 17; **43** 18; **44** 8, 14; **47** 10; **56** 21, 22; **109** 18; **127** 2; **147** 3; **163** 11, 16; **164** 5
Art. 154	**7** 6; **61** 16; **61** 27, 36
Art. 155	**26** 31; **37** 5; **38** 3; **52** 33; **64** 15; **65** 2; **68** 2; **110** 12; **112** 8; **140** 3; **142** 2
Art. 156	**46** 6; **51** 45; **56** 22; **83** 3, 6; **84** 5; **86** 3, 5; **89** 3, 7; **94** 2, 3; **95** 5; **96** 7; **98** 21; **104** 5, 7; **114** 2
Art. 157	**40** 9, 12; **71** 10; **71** 10
Art. 158	**4** 14, 15, 17, 20; **48** 3; **82** 12; **126** 6
Art. 159	**10** 5; **25** 5, 6, 30; **46** 5; **53** 16; **77** 5, 6; **78** 5, 6, 8; **80** 7; **82** 17
Art. 160	**6** 8, 10; **62** 9; **71** 8; **73** 10; **76** 1; **98** 19; **107** 18; **109** 29, 30; **112** 22; **115** 11; **119** 4; **137** 5; **138** 4; **141** 30; **146** 14; **159** 3, 12; **160** 8; **163** 30
Art. 161	**Einleitung** 31; **11** 5; **14** 7; **43** 26; **62** 5; **130** 13
Art. 162	**16** 5, 12; **17** 6; **31** 1, 7; **61** 19; **162** 11
Art. 163	**1** 14; **22** 4, 6; **23** 4; **24** 12; **25** 37; **29** 3, 4, 5, 8, 10, 16; **30** 1; **98** 12; **107** 16
Art. 164	**1** 9; **2** 14; **22** 4, 5, 8, 9, 10, 15, 18; **23** 4; **36** 9; **40** 7; **51** 34; **74** 5, 6; **78** 3; **80** 1; **112** 7, 19; **118** 25; **126** 3; **129** 3

Art. 165	**77** 5
Art. 166	**24** 4, 5, 6; **28** 9; **107** 16; **120** 18
Art. 167	**25** 1, 24, 34; **26** 30; **50** 22; **51** 31
Art. 168	**30** 2; **139** 4, 5; **140** 1; **159** 5
Art. 169	**7** 6, 7; **26** 1, 3, 19; **51** 10, 18; **52** 8; **118** 24; **144** 5, 10
Art. 170	**27** 4, 6, 7, 8, 13, 15, 27; **44** 9, 19; **144** 12
Art. 171	**28** 13; **118** 24; **120** 5, 10, 14, 15; **141** 8
Art. 172	**24** 8; **30** 2; **74** 7; **98** 7; **129*a*** 2, 11
Art. 173	**22** 15; **26** 59; **27** 2, 3, 8; **29** 5; **30** 2, 3; **40** 12; **74** 7; **107** 16; **120** 18; **143** 9; **146** 17

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13)

Art. 1	**6** 6; **16** 11; **34** 8; **36** 15
Art. 2	**35** 22
Art. 3	**35** 22; **16** 11
Art. 4	**35** 16, 22; **16** 11
Art. 5	**3** 5
Art. 6	**34** 8, 9, 16, 17; **35** 11, 13; **61** 17
Art. 7	**31** 9; **34** 17, 18, 19; **80** 2; **91** 11
Art. 8	**35** 8; **61** 17; **62** 12; **80** 5
Art. 9	**15** 6; **33** 10; **35** 15, 16, 17; **42** 25; **44** 12; **49** 18; **52** 17; **61** 17; **62** 11; **75** 7; **84** 7; **87** 10; **121** 9; **122** 4; **152** 20
Art. 10	**42** 24, 25; **52** 9; **150** 16; **152** 20
Art. 12	**47** 14; **53** 24
Art. 13	**42** 28; **44** 11; **146** 19, 20
Art. 14	**35** 15; **45** 14, 16; **50** 8; **52** 19
Art. 15	**35** 8; **43** 21; **44** 4; **61** 17
Art. 16	**46** 2; **80** 5; **91** 11; **92** 6
Art. 17	**40** 10; **43** 20, 23, 26; **52** 18; **61** 17, 40; **62** 11
Art. 18	**45** 15; **52** 20; **61** 17; **91** 9, 10
Art. 19	**47** 12
Art. 20	**13** 18; **17*a*** 5, 21; **47** 12; **48** 1, 4, 5, 7

Art. 21	**44** 12; **71** 8; **73** 5; **74** 13; **75** 8; **87** 10; **121** 8, 9
Art. 22	**28** 10, 26; **75** 7; **84** 7; **100** 16; **121** 9; **124** 7; **129*a*** 7; **148** 9, 13
Art. 23	**108** 6; **118** 31; **119** 8; **120** 22
Art. 25	**61** 17; **72** 4
Art. 26	**119** 8
Art. 27	**121** 3
Art. 28	**36** 19; **118** 14; **121** 7; **125** 16
Art. 29	**119** 9
Art. 30	**125** 5, 11, 12
Art. 30*a*	**2** 12; **78** 7; **125** 4, 13
Art. 31	**36** 20; **52** 10; **118** 25; **125** 18; **159** 10
Art. 32	**71** 9
Art. 33	**71** 9; **159** 10
Art. 33*b*	**146** 14; **147** 3
Art. 33*c*	**146** 14; **147** 3
Art. 33*c*^{bis}	**145** 7, 9; **159** 9; **161** 5
Art. 33*d*	**2** 14, 17; **33** 9
Art. 34	**2** 15; **20** 9; **36** 20; **118** 26
Art. 35	**121** 7
Art. 37	**36** 20
Art. 38	**10** 4; **78** 8
Art. 39	**13** 12, 17; **41** 2
Art. 40	**10** 4
Art. 41	**61** 17; **62** 13; **159** 10
Art. 42	**42** 2
Art. 43	**6** 15; **61** 17; **62** 13; **81** 7
Art. 44	**61** 17; **62** 13; **76** 13; **159** 13
Art. 45	**74** 11, 14
Art. 46	**6** 3, 12, 13; **61** 17; **62** 13; **100** 13; **116** 6, 12; **118** 15; **121** 7; **159** 13
Art. 47	**6** 13; **76** 13; **118** 16; **146** 14

Art. 48	**76** 13; **118** 15; **121** 7
Art. 49	**6** 12
Art. 50	**36** 20; **76** 12, 13, 15
Art. 51	**41** 2; **76** 26, 27
Art. 52	**36** 16
Art. 53	**36** 11
Art. 55	**76** 13; **78** 15
Art. 56	**10** 6, 9; **13** 9; **36** 18; **41** 4; **76** 33
Art. 57	**82** 8, 9, 15, 16
Art. 58	**4** 21; **10** 8; **82** 15
Art. 59	**74** 16; **81** 7
Art. 60	**41** 4; **78** 7; **82** 15
Art. 61	**4** 17, 21; **5** 14; **69** 8, 10
Art. 62	**4** 17; **5** 18; **69** 8

Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14)

Art. 2	**3** 5
Art. 3	**34** 8, 10, 17; **35** 12, 13
Art. 4	**31** 9; **34** 8, 17, 18, 19; **80** 2; **91** 11
Art. 5	**35** 9, 12; **36** 17; **61** 17; **80** 5
Art. 6	**15** 6; **35** 15, 16, 17; **42** 25; **43** 16; **44** 12; **49** 18; **75** 7; **84** 7; **87** 10; **121** 9; **122** 4; **125** 12; **152** 20
Art. 7	**35** 15; **36** 20; **42** 24, 25; **52** 9, 17; **91** 9; **150** 16; **152** 20
Art. 9	**53** 24
Art. 10	**42** 28; **44** 11; **146** 19, 20
Art. 11	**35** 15; **45** 14, 16; **50** 8; **52** 19
Art. 12	**46** 2; **80** 5; **91** 11; **92** 6
Art. 13	**43** 26; **52** 18
Art. 14	**36** 17; **45** 15; **50** 8; **52** 20; **61** 17; **91** 10
Art. 15	**17*a*** 5, 21; **48** 1, 4, 5, 7
Art. 17	**44** 12; **71** 8; **73** 5; **74** 13; **75** 8; **87** 10; **121** 8, 9

Art. 18	**28** 10, 26; **75** 7; **84** 7; **100** 16; **121** 9; **124** 7; **129*a*** 7; **148** 9, 13
Art. 19	**108** 6; **118** 31; **119** 8; **120** 22
Art. 21	**72** 4
Art. 22	**119** 8
Art. 23	**121** 3
Art. 24	**36** 19; **125** 16
Art. 25	**119** 9
Art. 26	**125** 5, 11, 12
Art. 27	**71** 9; **118** 26
Art. 28	**71** 9; **159** 10
Art. 31	**10** 4, 7; **78** 8
Art. 32	**10** 4; **36** 18
Art. 33	**36** 18
Art. 34	**13** 12 17
Art. 35	**36** 16; **159** 10, 13
Art. 36	**6** 15; **36** 16
Art. 37	**74** 11, 14
Art. 38	**75** 12; **76** 12, 15
Art. 39	**76** 26, 27
Art. 41	**75** 2
Art. 42	**76** 13; **78** 15
Art. 43	**10** 9;
Art. 44	**36** 18; **76** 33; **82** 17
Art. 44*a*	**36** 18; **78** 7; **82** 17
Art. 45	**74** 16; **81** 7
Art. 46	**41** 4; **78** 7
Art. 47	**4** 17, 21; **5** 14; **69** 8, 10
Art. 48	**4** 17; **5** 18; **69** 8

Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (Parlamentsverwaltungsverordnung, ParlVV; SR 171.115)

Art. 1	**4** 19; **70** 2
Art. 2	**4** 19
Art. 4	**52** 24; **70** 2; **165** 8
Art. 6	**8** 5, 12; **47** 13, 18; **52** 24; **153** 36
Art. 6*a*	**8** 5, 12; **47** 17, 18; **52** 24
Art. 6*b*	**8** 5, 12; **47** 13; **62** 14
Art. 7	**17*a*** 19; **47** 13, 18; **52** 25; **153** 36
Art. 8	**47** 16; **157** 6
Art. 10	**27** 2, 6, 21, 22, 23; **52** 31, 32, 36; **64** 27; **70** 2
Art. 11	**5** 12, 15; **69** 14; **70** 2
Art. 12	**5** 18; **70** 2
Art. 13	**5** 18
Art. 14	**5** 18
Art. 15	**5** 18
Art. 16	**70** 2
Art. 16*a*	**69** 13; **70** 2
Art. 16*b*	**69** 13; **70** 2
Art. 17	**7** 15; **70** 2
Art. 18	**52** 33
Art. 20	**21*a*** 3; **38** 4, 11; **64** 24; **65** 3, 4; **69** 12; **70** 2; **142** 16
Art. 21	**38** 4; **65** 5; **142** 23
Art. 22	**64** 25
Art. 23	**64** 25; **65** 8; **66** 4
Art. 24	**64** 24; **65** 8
Art. 25–35	**70** 2, 4
Art. 26	**37** 18; **66** 2; **70** 7
Art. 27	**52** 29; **66** 2, 4; **70** 7
Art. 28	**70** 7

Art. 31	**52** 29
Art. 36	**70** 5

Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen vom 18. März 1988 (Parlamentsressourcengesetz, PRG; SR 171.21)

Art. 2	**9** 18; **25** 13
Art. 3	**10** 10; **61** 19
Art. 3*a*	**9** 13, 19
Art. 6*a*	**9** 18
Art. 9	**9** 18
Art. 10	**9** 18
Art. 11	**9** 18
Art. 12	**62** 16
Art. 14	**9** 16; **22** 15

Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988 (VPRG; SR 171.211)

Art. 8*a*	**10** 10
Art. 9	**9** 18
Art. 10	**38** 10; **62** 17, 18

Sachregister

Die fett gedruckten Zahlen verweisen auf die Artikelnummern des ParlG und die dünn gedruckten Zahlen auf die Nummern der Randnoten.

A

Abschnittweise Beratung *s. Detailberatung*

Abschreibung
- Erlassentwurf **74** 9, 20; **77** 11; **90** passim; **92** 9; **95** 20
- Motionen und Postulate, nach ihrer Annahme **122** 1–3, 6–11; **124** 5–8
- parlamentarische Initiative **109** 28; **113** 8, 9
- Standesinitiative **117** 5
- Vorstösse, ohne Behandlung durch den Rat **118** 17, 18; **119** 12–15

Absenz von Ratsmitgliedern 10 passim

Absolute Mehrheit
- bei Abstimmungen **25** 5; **78** 5
- bei Wahlen **130** 2, 5, 15, 16

Abstimmungsempfehlung zu Volksinitiative *s. Volksinitiative*

Abstimmungsverfahren
- Abstimmungsfrage **78** 15–17
- Dringlichkeitsklausel **77** passim; **78** 6; **95** 17
- Eventualabstimmung **78** 2–3; **79** passim
- «gebündelte» Abstimmungen über Vorstösse und pa.Iv. **35** 17
- Kommissionen **46** 2, 4
- Räte **78** passim; **79** passim
- Reihenfolge der Anträge **79** passim
- Stichentscheid der/des Präsident/-in **46** 2, 4; **80** 3–4, 6; **92** 2, 6
- Stimmabgabe der/des Ratspräsident/-in **80** passim
- Verbot der Stellvertretung bei Stimmabgabe im Rat **10** 6; **13** 9
- in der Vereinigten Bundesversammlung **41** 4
- Veröffentlichung der Abstimmungsdaten **10** 8–9; **82** passim

s.a. elektronisches Abstimmungssystem; Mehrheit (bei Abstimmungen in der Bundesversammlung und ihren Kommissionen)

Administrativuntersuchung, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung 154*a* passim; **171** 9–12

Akkreditierung von Medienschaffenden 5 2–5, 10–15

Akteneinsichtsrechte
- Dritter in Kommissionsunterlagen **47** 4, 13, 19; **169** 4, 6

s.a. Informationsrechte

Aktivdienst, Anordnung 30 2

Aktuelle Debatte (im Nationalrat) 125 4, 13

Allgemeinverfügung 22 34–41; **120** 22

Alterspräsident/-in des Nationalrates 35 22

Amnestie 30 2; **40** 9

Amtliche Stellung/Tätigkeit der Ratsmitglieder *s. Mandat, parlamentarisches*

Amtliches Bulletin *s. Veröffentlichung*

Amtsdauer
- Amtsantritt **6** 6; **16** 11–12

s.a. Eid und Gelübde; Büro; Kommissionen; Präsident/-in des Nationalrates und des Ständerates

Amtsenthebung
- der Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft **40*a*** 17
- der Mitglieder der eidg. Gerichte **40*a*** 9, 11, 16

Amtsgeheimnis
- Aufsichtskommissionen **153** 5–7, 23, 36–39
- Disziplinarmassnahmen **13** 6, 9; **47** 19
- Immunität bei Verletzung **17** 19
- Kommissionen, parlamentarische **47** passim
- PUK **169** passim; **170** 4
- Ratsmitglieder **7** 12, 20; **8** passim; **26** 65

Amtssprachen in den Kommissionen 46 3, 9, 10

Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie des/der Bundeskanzlers/-in 140*a* passim
Anfrage 125 passim
– Antwort, Frist **125** 10
– Dringlicherklärung **125** 3, 5, 6, 11–15
s.a. Vorstösse
Anhörung
– betroffener Behörden oder Personen durch die Aufsichtskommissionen/-delegationen oder die PUK vor Veröffentlichung eines Berichts **157** passim; **168** 5–9, 17–18
– des Bundesrates vor Einsetzung einer PUK **163** 13, 29–30
– durch parlamentarische Kommissionen **47** 8, 9, 20
s.a. Auskunftspersonen; Sachverständige; Zeugeneinvernahme
Antrag 76 passim
– Abstimmungsverfahren **78** passim; **79** passim
– Behandlung im Rat **76** 13
– Frist zur Einreichung **76** 12
– Rechtmässigkeit, formale **76** 12
– Unterbreitung eines Erlassentwurfs **76** 21–25
– Vorberatung **76** 15
s.a. Eventualantrag; Ordnungsantrag; Rückkommensantrag
Antragsrecht
– Bundesrat **159** 12
– Fraktionen **62** 9, 10
– gemeinsame Kommissionen und Delegationen beider Räte, Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung **38** 15; **46** 6–8; **53** 34; **56** 21
– Grenzen **76** 16–18
– Ratsmitglieder **76** passim; **147** 3
– Kommissionen **49** 20; **50** 7
– Kommissionsminderheiten **76** 8, 30–33
Anwesenheit/Absenz 10 passim
APF (Internationale Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache), Delegation 60 13, 14
Artikelweise Beratung *s. Detailberatung*
Aufsicht *s. Oberaufsicht*
Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB–BA)
s. Amtsenthebung der Mitglieder der AB–BA; Bundesanwaltschaft; Oberaufsicht über die AB–BA; Wahl der Mitglieder der AB–BA
Aufsichtsdelegationen
– Ausstandspflichten **11*a*** passim
– Befragung von Personen **150** 22; **153** 3–5, 17, 27; **154*a*** passim
– Empfehlungen **158** passim
– Informationsrechte **7** 1–16, 28–29; **153** 2, 5–10, 12, 15–17, 19, 38; **154** passim
– Zeugeneinvernahme **153** 5–8, 12, 28; **154** 10; **154*a*** passim
s.a. Finanzdelegation; Geschäftsprüfungsdelegation; NEAT-Aufsichtsdelegation; Oberaufsicht
Aufsichtskommissionen
– Ausstandspflichten **11*a*** passim
– Berichterstattung **55** passim
– Empfehlungen **158** passim
– Informationsrechte **7** 1–16, 28–29; **153** passim
– Koordination **52** 10, 13, 16, 27, 28; **54** passim
s.a. Finanzkommissionen; Geschäftsprüfungskommissionen; Oberaufsicht
Auftrag an den Bundesrat
s. Motion; Postulat; Rückweisung
Aufwände *s. Ausgaben*
Ausgaben 25 21, 26, 27
– Ausgabenbeschlüsse, Rechtswirkung **22** 21; **25** 11
– gebundene **25** 4, 5, 11, 13, 14, 16
Ausgabenbremse 25 6; **78** 6; **93** 4
Auskunftspersonen 153 5–8, 28–31; **155** passim; **156** passim; **170** 3
Ausländischer Staat, Tätigkeit eines Ratsmitglieds für 12 passim
Aussenpolitik
– aussenpolitischer Bericht des Bundesrates **148** 6, 7, 18–20
– bilaterale Kontakte mit ausländischen Parlamenten **60** 1, 18–20, 22, 25, 35, 36
– Informationsrecht der Bundesversammlung **24** 3; **152** 4, 6–8, 13, 15, 18, 21–25

– Konsultationsrecht der parlamentarischen Kommissionen **24** 3; **152** 4, 6–9, 13, 15–17, 26–39
– Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen **37** 9, 12, 13, 21, 22
– Mitwirkung der Bundesversammlung **Einleitung** 40, 41, 47; **24** passim; **28** 9; **148** 6–7, 18–20; **152** passim
– Mitwirkung in internationalen parlamentarischen Versammlungen **60** 1–22, 31–34
– Teilnahme an internationalen Konferenzen **60** 38, 39
s.a. Delegationen der Bundesversammlung; völkerrechtliche Verträge
Aussenpolitische Kommissionen 42 24; **152** 1–3, 6–9, 13, 15–17, 20–24, 26–39
Ausserordentliche Session *s. Session*
Aussetzen der Beratungen 87 1–2, 7–10
Ausstandspflichten der Ratsmitglieder 11 2
– Aufsichtskommissionen **11*a*** passim
– Kommissionen zur Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität **17*a*** 5, 22
s.a. Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder

B

Befragung von Personen durch parlamentarische Kommissionen 150 22; **153** 3–5, 17, 27; **156** passim; **166–170** passim
Begnadigungen 30 2; **148** 11; *s.a. Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte*
Behandlungsfrist
s. Anfrage; Interpellation; Motion; parlamentarische Initiative; Postulat; Standesinitiative; Volksinitiative
Beizug der Bundesverwaltung Einleitung 38–39; **52** 33; **68** passim; **112** 2, 3, 8–14
Beratungsgegenstand 71 passim
– Einreichung **72** passim
– Prioritätsrat/Erstrat **84** passim
– Rückweisung **75** passim; **87** 1–6
– Rückzug **73** passim
– Sistierung **87** 1–2, 7–10
– Weiterleitung an den anderen Rat **86** passim
Berichte 148 passim
– abschliessende Behandlung durch parlamentarische Kommissionen **28** 26; **124** 7; **148** 13, 14
– aussenpolitischer Bericht des Bundesrates **148** 6, 7, 18–20
– Kenntnisnahme **28** 10, 25, 26; **83** 1, 7; **124** 7; **143** 4–6, 17, 18; **148** 3–5, 13–16
Berichtigung von Erlassen der Bundesversammlung *s. redaktionelle Überprüfung; Redaktionskommission*
Bern, Sitz der Bundesversammlung 32 passim
Berufliche Vorsorge für die Ratsmitglieder 9 10, 20
Beschlussfähigkeit/-quorum *s. Verhandlungsfähigkeit/-quorum*
Bestätigung von Wahlen 39 14; **140** passim
– Direktor/-in Eidg. Finanzkontrolle **140** 2, 8
– Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte/r **140** 5
s.a. Parlamentsdienste, Generalsekretär/-in der Bundesversammlung
Bildaufnahmen in den Ratssälen 5 6–8, 16–18
Botschaft des Bundesrates 141 passim
– Frist für den Bundesrat für die Übermittlung an die Bundesversammlung **149** passim
– Inhalt **141** 2–6, 14–26
– Zusatzbotschaft **141** 27–32
Budget *s. Voranschlag*
Büros der Räte 35 passim
– Amtsdauer und Wahl der Mitglieder **35** 11–13
– Aufgaben **35** 14–19
– Einberufung der Räte **33** passim
– Protokolle **47** 14
– provisorisches Büro des Nationalrates **35** 22, 23
– Stellvertretung **35** 8, 9
– Vorstösse an **118** 28–30
– Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **43** 1–7, 16–18
s.a. Koordinationskonferenz

Büro der Vereinigten Bundesversammlung 39 passim
Bundesanwaltschaft
– ausserordentliche/r Bundesanwältin/-anwalt **17** 8, 26; **139** 6
– Oberaufsicht über **26** 25, 56–60
– Verkehr mit der Bundesversammlung **162** passim
– Voranschlag **142** 7, 8, 15
– Vorstösse an die Aufsichtsbehörde **118** 31–32
– Wahl der Leitung der Bundesanwaltschaft **40*a*** 7; 136 7
Bundesbeschluss
– Inhalt *s. Ausgaben; Bundesverfassung, Revision; Einsprache gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland; Einzelakt; Finanzplan; Geschäftsbericht, Genehmigung; Grundsatz- und Planungsbeschlüsse; Legislaturplanung; PUK, Einsetzung; Tagungsort der BVers, ausserordentlicher; völkerrechtliche Verträge, Genehmigung; Volksinitiative, Abstimmungsempfehlung*
Bundesgericht
– Teilnahmerecht bzw. -pflicht für Rats- und Kommissionssitzungen **162** 3
– Verhältnis zur Bundesversammlung **Einleitung** 11
– Vertretung des Bundesgerichts in Rats- und Kommissionssitzungen **162** passim
s.a. eidg. Gerichte
Bundesgesetz 85 passim
– dringliches **77** passim; **85** 5; **95** 17
– Inhalt *s. Rechtsetzung*
Bundeskanzlei/Bundeskanzler/-in
– Amtsunfähigkeit, Feststellung der **140*a*** passim
– Vertretung des Bundesrates in den Büros der Räte **35** 10
– Vertretung des Bundesrates in Rats- und Kommissionssitzungen **161** passim
– Wahl **139** passim
Bundespräsident/-in
– Vertretung des Bundesrates in den Räten **145** 2–9; **159** 9
s.a. Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bundesrates
Bundesrat
– Amtsunfähigkeit, Feststellung der **140*a*** passim
– Anträge **141** 27–32; **159** 10–12; **160** 8
– Befugnisse in der PUK **167** passim
– Begleitung durch Sachverständige in den Rats- und Kommissionssitzungen **159** 14, 15; **160** 10, 11; **161** 7–9
– Botschaft des Bundesrates **141** passim
– Einladung zu Kommissionssitzungen **45** 1; **150** 1, 17
– Einsicht in Akten des Mitberichtsverfahrens des Bundesrates **7** 21; **153** 11–14, 35, 39; **154** 11–14
– Einsicht in Protokolle der Sitzungen des Bundesrates **154** 8, 9
– Erlassentwurf des Bundesrates **141** passim
– Jahresziele **144** 6–8
– Kollegialprinzip **7** 9, 31; **26** 61, 62; **53** 5; **112** 11; **133** 19; **141** 18; **145** 7; **150** 7; **153** 35; **159** 12
– letztes Wort in den Ratsverhandlungen **36** 16
– Rederecht **159** 10, 11, 13
– Rückzug eines Beratungsgegenstandes **73** 4, 10
– Teilnahmerecht bzw. -pflicht für Rats- und Kommissionssitzungen **150** 1, 17; **159–160** passim
– Vereidigung der Mitglieder **3** 7
– Verhältnis zu Bundesversammlung **Einleitung** 7–10, 20, 26, 28, 34–49
– Vertretung in Rats- und Kommissionssitzungen **145** 2–9; **159–161** passim
s.a. Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bundesrates
Bundesstrafgericht *s. eidg. Gerichte*
Bundesverfassung, Revision 23 passim; **85** passim
Bundesverwaltung, Beizug durch die BVers Einleitung 38–39; **52** 33; **68** passim; **112** 2, 3, 8–14
Bundesverwaltungsgericht *s. eidg. Gerichte*

C
Condorcet-Prinzip 78 9

D

Delegationen der Bundesversammlung
– APF (Internationale Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache) **60** 13, 14
– für bilaterale Kontakte mit ausländischen Parlamenten **60** 1, 18–20, 22, 25, 35, 36
– EFTA-Parlamentarierkomitee **60** 9, 11
– Europäisches Parlament, Beziehungen mit **60** 10, 11
– Europarat, Parlamentarische Versammlung **60** 5, 8, 22, 31–34
– in internationalen Versammlungen **60** passim
– Interparlamentarische Union (IPU) **60** 2, 12, 31
– NATO, Parlamentarische Versammlung **60** 16, 17
– OSZE, Parlamentarische Versammlung **60** 15
– Protokolle 47 14
s.a. Aufsichtsdelegationen; Finanzdelegation; Geschäftsprüfungsdelegation; NEAT-Aufsichtsdelegation; Verwaltungsdelegation

Detailberatung 74 1–5, 14, 17; **91** 4, 7

Differenzbereinigungsverfahren 89–95 passim
– Abschreibung **90** 5; **92** 9; **95** 20; **122** 10
– Aufteilung der Beratung eines Erlassentwurfs **88** 2–3, 8
– Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität **17*a*** 6, 12–15
– Dringlichkeitsklausel **77** 7; **95** 17
– Eintretensbeschlüsse und Gesamtabstimmung **89** 7–8; **95** 11
– Legislaturplanung **94*a*** passim
– Motion **121** 12; **122** 10
– ordentliches Verfahren **89–94** passim
– Rückweisung und Sistierung **87** passim
– Schlussabstimmung **81** 13
– Standesinitiative, Vorprüfung **95** 17; **116** 8
– verkürztes Verfahren **95** passim
– Volksinitiativen mit direktem Gegenentwurf **101** 17, 18
– Volksinitiativen, Fristverlängerung **105** 2, 13
– Volksinitiativen, Gültigkeit **83** 6; **98** 6, 20–24, 26
– Voranschlag **83** 6; **94** passim

Disziplinarmassnahmen gegen Ratsmitglieder 10 11; **11** 7; **12** 3, 7; **13** passim; **16** 19; **47** 6, 7, 19; **48** 7

Disziplinaruntersuchung, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung 154*a* passim; **171** passim

Dringliche Kredite 51 4–6, 23–31

Dringlicherklärung *s. Anfrage, Interpellation*

Dringliches Bundesgesetz 77 passim; **85** 5
– Differenzbereinigung **77** 7; **95** 17
s.a. Bundesgesetz

E

EFTA-Parlamentarierkomitee, Delegation 60 9, 11

Eid und Gelübde 3 1–10

Eidg. Finanzkontrolle (EFK) 26 5, 31, 33; **27** 18–25; **50** 16–18
– Bestätigung der Wahl des/der Direktors/-in durch die Vereinigte Bundesversammlung **140** 2, 8
– Finanzdelegation, Verhältnis zu **51** 38–42
– Voranschlag der EFK **142** 2, 4, 15, 18, 24

Eidg. Gerichte
– Oberaufsicht über **26** 24, 53, 56–60; **40*a*** 6, 16, 18
– Regelung des Arbeitsverhältnisses durch Gerichtskommission **40*a*** 14
– Vereidigung der Mitglieder **3** 7
– Voranschlag der eidg. Gerichte **142** 4, 15, 17, 21, 22
– Vorstösse an **118** 31–32
s.a. Amtsenthebung der Mitglieder der eidg. Gerichte; Bundesgericht; richterliche Unabhängigkeit; Wahl der Mitglieder und der Präsidien der eidg. Gerichte

Einberufung der Bundesversammlung
– bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei Handlungs-

unfähigkeit des Bundesrates **33** 6, 7, 13
– der Räte **2** 20; **33** passim
– der Vereinigten Bundesversammlung **33** 5
Einfache Anfrage *s. Anfrage*
Einfacher Bundesbeschluss *s. Bundesbeschluss*
Eingaben 129 passim; *s.a. Petition*
Einigungsantrag 92 7–12, 89 12; **93** passim; **94*a*** passim
Einigungskonferenz 91–94*a* passim; *s.a. Mehrheit in gemeinsamen Kommissionen und Delegationen beider Räte*
Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder Einleitung 52; **9** passim
Einladung der Räte *s. Einberufung*
Einreichung von Beratungsgegenständen 72 passim
Einsprache
– gegen eine Disziplinarmassnahme **13** 17, 18
– gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland **24** 8, 10; **129*a*** passim
Eintreten 74 1–5, 10–13, 16–18
– Differenzbereinigung **95** 11
– kein Rückkommen auf Eintreten **46** 4; **76** 7, 28
– obligatorisches Eintreten **74** 6–9, 15, 19; **100** 3, 9; **146** 11
Einzelakt 22 28–33; **29** passim; *s.a. Bundesbeschluss; einfacher Bundesbeschluss*
Elektronisches Abstimmungssystem
– Nationalrat **82** 4–6, 15–16
– Ständerat **82** 7, 10–11, 17
Empfehlung
– parlamentarischer Vorstoss (frühere Form) **118** 33; **120** 4,7
– im Rahmen der Konsultation zu Entwürfen von Verordnungen **22** 7, 17; **151** passim; **162** 7
– im Rahmen der Mitwirkung an der Aussenpolitik **28** 12; **152** 6
– im Rahmen der Oberaufsicht **26** 28, 45; **27** 23, 25; **52** 34; **53** 17; **55** 6, 7; **129** 13; **152** 6; **158** passim
Entschädigung *s. Einkommen*
Entschuldigung (Abwesenheit bei Rats- und Kommissionssitzungen) **10** 8
Erklärung
– Fraktion **62** 13; **81** 7
– des Nationalrates **118** 26
– Ratsmitglied **6** 15
– des Ständerates **118** 26
Erlasse der Bundesversammlung
– Verfahren der Behandlung in den Räten **74–81** passim; **83–95** passim; *s.a. Botschaft des Bundesrates; Bundesbeschluss; Bundesgesetz; einfacher Bundesbeschluss; parlamentarische Initiative; Standesinitiative; Verordnung der Bundesversammlung*
Ermächtigungsverfahren *s. Immunität*
Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder 18–19 passim
Erstrat 84 passim
Europäisches Parlament, Delegation für die Beziehungen mit 60 10, 11
Europarat, Parlamentarische Versammlung, Delegation 60 5, 8, 22, 31–34
Evaluation *s. Wirksamkeitsüberprüfung*
Eventualabstimmung 78 2, 3; **79** passim
Eventualantrag 76 19–20; **78** 4; **79** 17, 18
Experten oder Expertinnen *s. Sachverständige*

F

Fernmeldegeheimnis der Ratsmitglieder, Aufhebung *s. Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder*
Finanzaufsicht *s. Oberaufsicht über den Finanzhaushalt*
Finanzdelegation 26 5, 32, 47; **51** passim
– Dringliche Kredite, Zuständigkeit für **51** 4–6, 23–31
– Eidg. Finanzkontrolle, Verhältnis zu **51** 38–42
– Finanzkommissionen, Zusammenarbeit mit **50** 25; 51 43
– Handlungsgrundsätze **51** 11
– Jahresbericht **51** 43; **55** 9
– Oberaufsicht über Finanzhaushalt **51** 12–21

– Personalmassnahmen des Bundes, Aufsicht **51** 32–37; 65 6
– Sekretariat **64** 4, 15, 27; **66** 4; **67** 2
– Stellvertretung **51** 8
– Subdelegationen **51** 11
– Wahl der Delegationsmitglieder **51** 7–9
s.a. Aufsichtsdelegationen; Oberaufsicht
Finanzen 25 passim; *s.a. Ausgaben; Finanzkommissionen; Finanzdelegation; Staatsrechnung; Verpflichtungskredite; Voranschlag; Zahlungsrahmen*
Finanzhaushalt, Oberaufsicht über 26 5, 30
Finanzkommissionen 26 32; **42** 3, 6; **50** passim
– Eingaben, Zuständigkeit für die Behandlung von **129** passim
– Finanzdelegation, Zusammenarbeit mit **50** 25; **51** 43
– Handlungsgrundsätze **50** 8, 9
– Mitberichte an die anderen Kommissionen **49** 8, 16; **50** 5–7, 26–30
– Oberaufsicht über den Finanzhaushalt **50** 4, 11, 16–25
– Sekretariat **64** 4, 15, 27; **66** 4; **67** 2
– Subkommissionen **50** 8, 9, 12–15
– Vorberatung des Voranschlags, der Nachträge, der Staatsrechnung und des Finanzplans **50** 1–4, 10, 12–15, 20; **142** 11–14
s.a. Aufsichtskommissionen; Oberaufsicht
Finanzkontrolle *s. Eidg. Finanzkontrolle*
Finanzplan 143 passim
– Finanzkommissionen, Vorberatung durch **50** 4, 10, 12, 15
– Form der Mitwirkung der Bundesversammlung **143** 4–6, 17–18
– Legislaturfinanzplan **143** 29
– Motion zum Finanzplan **143** 7, 18, 23–28
– Verbindung von Finanz- und Sachplanung **143** 2, 19–22
Fragerecht *s. Anfrage, Fragestunde, Interpellation*
Fragestunde 36 20; **118** 26; **125** 6, 18, 19
Fraktionen
– Antrags-, Initiativ-, Vorstoss-, Wahlvorschlagsrecht **62** 9, 10
– Aufgaben **61** 15–18; **62** 2–4
– Ausschluss **61** 31–34
– Beiträge an die Kosten der Sekretariate **61** 5–9
– Bildung, Genehmigung **37** 19, 20; **61** 39, 40, 45
– Fraktionsdisziplin **Einleitung** 29; **62** 5, 6
– Fraktionserklärung **62** 13
– Fraktionslose **9** 18; **43** 24
– Mindestgrösse **61** 3, 4, 12, 41–43
– Parteien, Verhältnis zu **61** 26–40
– Rechtsnatur als Organe der BVers **31** 5; **61** 19–25, 30
– Rederecht, Redezeit **61** 11, 13; **62** 13
– Reglemente **61** 20, 22, 25
– Sekretariate **61** 5–9, 16–18; **62** 14, 15
– im Ständerat **36** 17; **61** 17, 18
– Vertretung im Büro des Nationalrates **35** 2–4, 20; **62** 12
– Vertretung im Büro des Ständerates **35** 7
– Wahlvorschläge für die Kommissionen **43** 6, 7, 16, 17; **62** 11
Französische(r) Sprache, Internationale Versammlung der Parlamentarier 60 13, 14
Fristen *s. Anfrage; Botschaft des Bundesrates; Interpellation; Motion; parlamentarische Initiative; Postulat; Staatsrechnung; Standesinitiative; Volksinitiative; Voranschlag*

G
Gegenentwurf zu Volksinitiativen *s. Volksinitiative, Verfahren der Behandlung*
Geheime Beratung 4 1, 3–4, 10–12, 20–23
Geheimhaltungspflicht *s. Amtsgeheimnis*
Gelübde *s. Eid und Gelübde*
Gemeinsame Kommissionen beider Räte *s. Kommissionen*
Gemeinsame Sitzungen von zwei oder mehr Kommissionen *s. Kommissionen*

Genehmigung durch Bundesversammlung
– des Finanzplans **143** 6
– von Verordnungen des Bundesrates **29** 12; **151** 10
– von Verträgen der Kantone unter sich sowie von Verträgen der Kantone mit dem Ausland **24** 8, 10; **30** 2; **129*a*** passim
– von völkerrechtlichen Verträgen **24** 1, 2, 6, 7, 9–14; **95** 12–13
s.a. Konsultation
Generalsekretär/-in der BVers *s. Parlamentsdienste*
Generell-abstrakte Norm *s. Rechtsetzung*
Gerichte *s. eidg. Gerichte*
Gerichtskommission 40*a* passim
– Handlungsgrundsätze **40*a*** 11
– parlamentarische Initiative **107** 20
Gerichtsverfahren, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung 154*a* 9; **171** 8
Gesamtabstimmung 74 1–5, 8, 16–19
– Differenzbereinigung **95** 11
– Dringlichkeitsklausel **77** 6
– Legislaturplanung **74** 8, 19; **146** 12
– Volksinitiative **74** 6, 8, 19; **100** 1, 3, 7, 9
– Voranschlag und Staatsrechnung **74** 8, 19
Geschäftsbericht
– des Bundesgerichts **162** 6
– des Bundesrates **26** 7; **52** 1, 3, 14; **144–145** passim
– Eintreten, obligatorisches **74** 6, 15, 19
– Genehmigung **145** 10
– Vertretung des Bundesrates bei Behandlung in den Räten **145** 2–9
Geschäftsreglemente der Räte 36 passim
– Rechtsnatur **36** 10
– zweite Lesung **36** 11
Geschäftsprüfungsdelegation 26 10; **53** passim
– Berichterstattung **53** 33–35
– Geschäftsprüfungskommissionen, Zusammenarbeit mit **53** 29, 30
– Handlungsgrundsätze **53** 12
– Information des Bundesrates über Notverfügungen **53** 17, 18, 31
– Oberaufsicht über Geheimbereiche des Staates **53** 1–4, 10, 13–15, 19–21, 25–27
– Wahl der Delegationsmitglieder **53** 22, 23
– Wirkung einer Untersuchung auf andere Verfahren **154*a*** passim; **171** passim
s.a. Aufsichtsdelegationen; Informationsrechte; Oberaufsicht
Geschäftsprüfungskommissionen 26 9, 10; **52** passim
– Eingaben, Zuständigkeit für die Behandlung von **129** passim
– Geheimnisschutz **52** 6
– Geschäftsprüfungsdelegation, Zusammenarbeit mit **53** 29, 30
– Handlungsgrundsätze **52** 6, 8
– Jahresbericht **55** passim
– Oberaufsicht über die Geschäftsführung **52** 7, 12–16, 27, 28
– Parlamentarische Verwaltungskontrolle **52** 3, 4, 31, 36, 37
– Präsident/-in, Fraktionszugehörigkeit **43** 10, 11, 19
– Protokolle **52** 24–26; **153** 36
– Sachverständige, Beizug **52** 34–37
– Sekretariat **52** 29, 30; **64** 4, 5, 27; **66** 4; **67** 2
– Stellvertretung der Mitglieder **52** 20
– Subkommissionen **52** 19–22
– Vorberatung des Geschäftsberichts **52** 1, 3, 14; **144** 1–6; **145** 8, 10
– Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **52** 18
– Wirksamkeitsüberprüfungen **27** 1, 2, 6, 19–25
s.a. Aufsichtskommissionen; Oberaufsicht
Geschenke, Annahme von 12 9
Gesetzgebung *s. Rechtsetzung; Referendum*
Getrennte Beratung der Räte 84 5; **86** 3, 5
– zeitliche Abfolge **85** passim
s.a. Zweikammersystem
Gewährleistung der Kantonsverfassungen 30 2; **72** 7; **95** 14–16
Gewaltenteilung Einleitung 5–11; **1** 9; **22** 30; **26** 41–43, 56, 58, 63; **52** 8; **53** 2; **64** 14; **107** 5, 7; **120** 2–10, 21; **129**

10; **146** 4; **150** 1, 3–5, 7, 10, 28; **151** 4, 5; **153** 1, 9; **159** 4; **162** 7; **163** 8
– personelle Gewaltenteilung **14** 7–8, 17; **61** 36
Gleichzeitige Beratung in beiden Räten in derselben Session 85 passim
Grundsatzentscheide und Planungen 28 passim; *s.a. Finanzplan; Grundsatz- und Planungsbeschlüsse; Motion; Postulat; Rückweisung*
Grundsatz- und Planungsbeschlüsse 28 7, 14–23; **148** 17, 22
Gruppen, parlamentarische 60 22, 37; **63** passim
Gültigkeit von Volksinitiativen *s. Volksinitiativen, Verfahren der Behandlung*

H
Haftung der Ratsmitglieder für Schäden 21*a* passim; **31** 10
Hausrecht der Bundesversammlung 5 15; **69** passim
– Zutrittsausweis **69** 13, 15, 16

I
Immunität
– absolute **16** passim; **31** 1; **162** 11
– Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses **18–19** passim
– Behördenmitglieder (von der Bundesversammlung gewählte) **20** 5
– Differenzbereinigung **17*a*** 6, 12–15
– Disziplinarmassnahmen **13** 6–7
– Ermittlungsmassnahmen **18–19** passim
– Immunitätskommission **42** 24
– rechtliches Gehör des Ratsmitglieds **17*a*** 17–19
– relative **16** 7–10, **17–17*a*** passim
– Sessionsteilnahmegarantie **16** 7–10; **20** passim
– Zuständigkeit im Zweifelsfall **21** passim
Information der Öffentlichkeit 5 1,9; **47** 12
– über Entscheide über Gesuche um Aufhebung der Immunität **17*a*** 21
– über Kommissionssitzungen **48** passim
s.a. Veröffentlichung
Informationsrechte
– Aufsichtsdelegationen **153** 2, 5–10, 12, 15–17, 19, 38
– Aufsichtskommissionen **26** 49, 60–63; **153** passim
– Aussenpolitik **24** 3; **152** 4, 6–8, 13, 15, 18, 21–25
– gegenüber eidg. Gerichten und Bundesanwaltschaft **162** 7
– Kommissionen **7** 1–16, 28–29; **150** passim
– Parlamentsdienste **153** 25; **67** passim
– parlamentarische Untersuchungskommission **165** 3, 7; **166** passim
– Ratsmitglieder **7** passim
s.a. Amtsgeheimnis; Anfrage; Befragung von Personen durch parlamentarische Kommissionen; Interpellation
Initiative *s. parlamentarische Initiative; Standesinitiative; Volksinitiative*
Instruktionsverbot 14 7; **43** 26; **61** 20, 25, 31, 33; **62** 5, 6; **130** 13; **133** 12–16
Interessenbindungen, Offenlegung *s. Offenlegungspflichten für Ratsmitglieder*
Interessenvertretung 11*a* 4, 8;**42** 32, 33; **47** 8, 9, 20; **45** 10, 11; **63** passim; **69** 3, 15, 16; **107** 34; **118** 27, 35; *s.a. Offenlegungspflichten für Ratsmitglieder*
Interparlamentarische Union (IPU), Delegation 60 2, 12, 31
Interpellation 125 passim
– Antrag für Diskussion **125** 16, 17
– Antwort, Frist **125** 10
– Dringlicherklärung **125** 3–5, 11–15
– Umwandlung in eine dringliche Anfrage **125** 5, 15; *s.a. Vorstösse*

J
Jahresziele des BR 144 6–8
Justiz, Unabhängigkeit 7 9, 10; **14** 17, 24; **26** 53, 56–60; **142** 15, 22; **154** 9; **162** 2, 7

K
Kantone
– Anhörung durch parlamentarische Kommissionen **45** 3, 10, 11; **116** 3, 11
s.a. Einsprache gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland; Standesinitiative

Kantonsverfassungen, Gewährleistung durch BVers 30 2; **72** 7; **95** 14–16
Kenntnisnahme *s. Berichte*
Kollegialprinzip des Bundesrates 7 9, 31; **26** 61, 62; **53** 5; **112** 11; **133** 19; **141** 18; **145** 7; **150** 7; **153** 35; **159** 12
Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte 40 passim
– Rehabilitierungen **40** 13
– Zuständigkeitskonflikte zwischen obersten Bundesbehörden **40** 1, 5, 12
Kommissionen, parlamentarische
– Abstimmungen **46** 2, 4, 6–8; **78–79** passim
– Amtsdauer **43** 12–15, 26, 27
– Anhörungen **45** 3, 10, 11; **47** 8, 9, 20
– Aufgaben **42** 5, 15; **44** passim
– Ausschluss von Kommissionsmitgliedern *s. Disziplinarmassnahmen*
– Bedeutung **Einleitung** 44; **42** 5, 29–34
– Befragung von Bundesangestellten **150** 22
– Beizug von Sachverständigen (Experten) **45** 2, 9
– Berichterstattung an den Rat **45** 1; **47** 12
– Einladung des Bundesrates **45** 1; **150** 1, 17
– gemeinsame Kommissionen beider Räte **42** 18; **43** 18; **46** 6–8; **107** 20; *s.a. Einigungskonferenz; Koordinationskonferenz; Parlamentarische Untersuchungskommission; Redaktionskommission*
– gemeinsame Sitzungen von zwei oder mehr Kommissionen **49** 4, 6, 12–15; **50** 24
– Information der Öffentlichkeit **47** 11; **48** passim
– Informationsrechte **7** 1–16, 28–29; **42** 20; **150** passim
– Jahressitzungsplanung **42** 26
– Kommissionsminderheit **45** 7; **76** 8, 30–33; **93** 5; **107** 19; **119** 4
– Kompetenzdelegation an Kommissionen (abschliessende Behandlung) **17*a*** 5; **28** 26; **37** 14; **38** 3; **42** 19; **44** 14; **51** 4–6, 23–31; **56** 21; **109** 18; **124** 7; **147** 3; **148** 13, 14; **152** 17
– Konsultation, allgemeines **28** 12
– Konsultation, Aussenpolitik **24** 3; **152** 4, 6–9, 13, 15–17, 26–39
– Konsultation zu Entwürfen von Verordnungen des Bundesgerichts **162** 7
– Konsultation zu Entwürfen von Verordnungen des Bundesrates **22** 7, 17; **151** passim
– Koordination **44** 5; **49** passim; **50** 22, 23; **52** 10, 11, 13, 16
– Mitberichte **49** 1, 16–20; **50** 5–7, 26–30
– Öffentlichkeit der Sitzungen **47** 8, 9, 20
– parlamentarische Initiative einer Kommission **44** 3, 7; **45** 8; **73** 7; **107** 18–20; **108** 5; **109** 16, 17
– Protokolle **47** 4, 7, 10, 13; **52** 24–26; **62** 14; **64** 8, 30; **70** 1; **153** 36
– Sachbereiche **42** 25; **44** 11
– Sekretariate **52** 29, 30; **64** 4, 5, 11, 12, 15, 27, 28; **65** 9, 10; **66** 4; **67** 2
– Selbstbefassungsrecht **42** 31; **44** 1, 3, 4, 7, 15–18; **151** 11, 15
– Spezialkommissionen **42** 1–4, 6–16, 23, 27, 28; **44** 11
– Sprachen, Berücksichtigung in den Kommissionen **46** 3, 9, 10
– ständige **42** 1–4, 6–16, 23–26, 29–34
– Stellvertretung **36** 17; **42** 32; **51** 8; **52** 20; **56** 24
– Subkommissionen **45** 5, 13–18; **50** 8, 9, 12–15; **52** 19–22
– Teilnahme einer Vertretung des Bundesrates an den Sitzungen **160–161** passim
– der Vereinigten Bundesversammlung **39** 6, 13–15; **107** 20; *s.a. Gerichtskommission; Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte*
– Verfahren in den Kommissionen **46** passim
– Verhandlungsquorum **46** 5
– Vertraulichkeit **47** passim; **150** 25
– Vertretung in der Kommission des anderen Rates **109** 24; **114** 2
– Vorberatung der Beratungsgegenstände des Rates **44** 1, 2–4, 12, 13, 21

– Vorstösse einer Kommission **44** 3, 7; **45** 8; **119** 1, 4–8; **125** 10
– Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **43** 1–11, 16–24; **52** 18; **56** 24–27
– Wirksamkeitsüberprüfungen **27** 10, 11, 19, 27; **44** 6, 9, 19, 20
– Zusammensetzung nach Fraktionsproporz **43** 8, 20–26; **45** 15; **62** 11
s.a. Aufsichtsdelegationen; Aufsichtskommissionen; Aussenpolitische Kommissionen, Büros der Räte; Delegationen der Bundesversammlung
Konkordanzdemokratie Einleitung 19–29; **62** 8; **107** 14, 34
Konsultation *s. Kommissionen parlamentarische*
Koordinationskonferenz 37 passim; **85** passim
– Aufgaben **37** 14–23
– Bildung einer Fraktion, Genehmigung **37** 19, 20; **61** 39, 40, 45
– Einberufung der Vereinigten Bundesversammlung **33** 5, 9, 12
– Wahl der Präsidien gemeinsamer Kommissionen beider Räte **43** 18
Kreditsperre 25 7

L
Legislaturplanung 74 7–8, 15, 19; **141** 25; **146–147** passim
– Differenzbereinigung **94*a*** passim; **146** 1, 13, 22–25
– Form der Mitwirkung der Bundesversammlung **146** 1–11, 15–19
– Gegenstand **146** 1, 13, 22–25
– Jahresziele und Geschäftsbericht des Bundesrates, Verhältnis **144** 7, 11, 12
– Legislaturfinanzplan **143** 2, 29; **146** 3, 25
– Vorberatung durch Kommission **146** 2, 3, 5, 7, 19
– Zeitpunkt der Behandlung **146** 20; **147** 1, 2
Leistungsauftrag und Globalbudget, Führung mit (FLAG) 49 14
Lobbyismus *s. Interessenvertretung*
Los, Prioritätsratsbestimmung 84 6

M
Mahnung *s. Disziplinarmassnahmen*
Mandat, parlamentarisches 7 18; **8** 3–9; **14** 13; **17** passim
– freies Mandat *s. Instruktionsverbot*
Medienschaffende, Akkreditierung 5 2–5, 10–15
Mehrheit 78 5–12
– Mehrheit in gemeinsamen Kommissionen und Delegationen beider Räte **37** 2, 11; **46** 6–8; **51** 45; **53** 16; **56** 20; **92** 5; **164** 1, 2, 6, 7
– Mehrheit der Mitglieder (= qualifiziertes Mehr) **77** 7; **78** 6–7; 80 7
– Mehrheit der stimmenden Mitglieder (= einfaches Mehr) **78** 5; **92** 5; **152** 17; **154*a*** 8
– Wahlen, absolutes Mehr **130** 2, 5, 15, 16
s.a. Stichentscheid bei Stimmengleichheit
Minderheit (einer parlamentarischen Kommission)
– Minderheitsantrag **76** 8, 30–33
– Öffentlichkeit eines Minderheitsantrages **47** 12
– Unzulässigkeit von Minderheitsvorstössen **119** 4; **146** 18
Mitarbeitende, persönliche, der Ratsmitglieder 9 9, 13, 19
Mitberichte
– Einsicht in Akten des Mitberichtsverfahrens des Bundesrates **7** 21; **153** 11–14, 35, 39
– der Kommissionen **49** 1, 16–20; **50** 5–7, 26–30
Mitunterzeichner/-in 119 9
Motion
– Abänderung **118** 19, 22; **121** 9–11, 14, 15
– Abschreibung einer angenommenen Motion **28** 23; **122 passim**
– Anzahl **121** 16
– Behandlung im Erstrat **121** 6–8
– Behandlungsfristen **118** 14
– Bericht des Bundesrates über den Stand der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate **122** 2, 4, 6
– Differenzbereinigung **121** 12; **122** 10
– Erfüllung des Auftrags einer angenommenen Motion **122** passim

– zum Finanzplan **143** 7, 18, 23–28
– Frist für Stellungnahme des zu beauftragenden Organs **121** 2–5
– Gegenstand **120** passim
– gleich lautende Motionen in beiden Räten **121** 14, 15
– Kommissionsmotionen **118** 21; **121** 4, 15
– zur Legislaturplanung **146** 3, 5, 7–9, 18
– Rechtswirkung **118** 4; **120** passim
– Rückzug **73** 1, 5–6
– Stellungnahme des zu beauftragenden Organs **121** 2–5
– Umwandlung in ein Postulat **118** 4, 19, 22
– Unzulässigkeit **120** 2, 22–24
– Vorberatung durch Kommission **118** 20, 21; **121** 8–12
s.a. Vorstösse

N

Nachrichtendienste *s. Staatsschutz*
Nachträge (zum Voranschlag) 25 19, 26
– Differenzbereinigung **83** 6; **94** passim
– dringliche Nachträge *s. dringliche Kredite*
– Frist für die Unterbreitung von Nachträgen durch den Bundsrat **142** 3, 9
s.a. Voranschlag
Namensabstimmung/Namensaufruf 82 passim
Nationalrat
– Besonderheiten (im Unterschied zum Ständerat) **36** 13–20
– Einberufung *s. Büros der Räte*
– Konstituierung **36** 14, 15
– Reglement *s. Geschäftsreglemente*
NATO, Parlamentarische Versammlung, Delegation 60 16, 17
NEAT
– NEAT-Aufsichtsdelegation **50** 11; **153** 9; **154** 3, 14
– Oberaufsicht über **26** 54
s.a. Aufsichtsdelegationen
Nichteintreten *s. Eintreten*

O

Oberaufsicht 26 passim; **52** 7, 12–16, 27, 28; **150** 1, 8, 15
– Aufsicht, Abgrenzung zur **26** 44–45, 48
– Ausstand **11*a*** passim
– über die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft **26** 25, 56–60; **40*a*** 17; **162** 7
– über die eidg. Gerichte **26** 24, 53, 56–60; **40*a*** 17; **162** 7; *s.a. richterliche Unabhängigkeit*
– Empfehlungen **26** 28, 45; **27** 23, 25; **52** 34; **53** 17; **55** 6, 7; **129** 13; **152** 6; **158** passim
– über den Finanzhaushalt **26** 5; **50** 4, 11, 16–25; **51** 12–21
– über Geheimbereiche des Staates **53** 1–4, 10, 13–15, 19–21, 25–27
– Geschäftsbericht des Bundesrates **144** passim
– Kriterien der **26** 34–40
– mitschreitende **26** 3, 46–55; **51** 15, 17, 32–34, 37; **52** 11
– über die NEAT **26** 54
– Stellungnahme der betroffenen Behörde **157** passim
– Verhältnis zum Kollegialprinzip des Bundesrats **26** 61–63
– über die verselbstständigten Einheiten (Post, SBB, Swisscom, usw.) **26** 12, 26–28, 64
s.a. Aufsichtsdelegationen; Aufsichtskommissionen; Informationsrechte; Parlamentarische Untersuchungskommission
Öffentlichkeit
– Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder **82** passim
– Kommissionssitzungen bei Anhörungen **47** 8, 9, 20
– Ratssitzungen **4** 1–4, 13–17
Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder 11 passim
Öffentlichkeitsgesetz 47 18; **64** 20
Ordensverbot für Ratsmitglieder 12 passim
Ordnungsantrag 71 9; **76** 6, 26
Ordnungsruf *s. Disziplinarmassnahmen*
Organe der Bundesversammlung 31 passim
Organisierte Debatte 118 16; **146** 14
OSZE, Parlamentarische Versammlung, Delegation 60 15

P
Parlamentarische Gruppen 60 22, 37; **63** passim
Parlamentarische Initiative
– Abschreibung **109** 28; **113** 8, 9
– Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (Verfahren 2. Phase) **111–112** passim
– Bedeutung **Einleitung** 37, 45; **107** 24–34
– Begründung **107** 23
– Behandlung des Erlassentwurfs in den Räten **114** passim
– Behandlungsfristen **109** 6, 13, 15, 19, 23; **111** 3; **113** passim
– Beizug der Verwaltung **112** 2, 3, 8–14
– Bericht der Kommission **111** 5, 12
– Differenzbereinigung bei der Vorprüfung **109** 14, 25
– Einreichung **72** 3, 4
– Form (allg. Anregung, ausgearbeiteter Entwurf) **107** 6, 9–13, 15, 22
– Funktion **107** 27–34; **112** 15
– Gegenstand **107** 16, 17
– einer Kommission **44** 3, 7; **45** 8; **73** 7; **107** 18–20; **108** 5; **109** 16, 17; **165** 4, 8
– Recht (zur Einreichung) **6** 7–8; **107** 18, 19
– Rückzug **73** 2, 8, 9
– Sitzungsteilnahmerecht der Initiantin/des Initianten **109** 26, 27; **111** 4, 11
– Stellungnahme des Bundesrates **109** 29, 30; **112** 1, 2, 5, 6, 20–23
– Vernehmlassungsverfahren **112** 1, 2, 4, 7, 16–19
– Vorprüfung (Verfahren 1. Phase) **107** 10–12; **109–110** passim
– Vorstösse (insb. Motion), Abgrenzung **118** 27, 29; **120** 11
– Zulässigkeit/Unzulässigkeit **107** 17; **108** passim
Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) 26 9, 10; **153** 40; **163–171** passim
– Amtshilfe **165** 3, 7
– Beschlussfassung **164** 1, 2, 6, 7
– Einsatz einer/eines Untersuchungsbeauftragten **166** 6, 7, 12, 13
– Einsetzung **163** 12–18, 25–31
– Informationsrechte **165** 3,7; **166** passim
– Organisation **164** 3, 4, 8–10
– parlamentarische Initiative der PUK **107** 20
– Protokollierung **165** 4, 8
– Rechte der betroffenen Personen **168** passim
– Schweigepflicht **169** passim
– Stellung des Bundesrates **109** 30; **163** 13, 29–31; **167** passim
– Wirkung auf andere Verfahren **171** passim
– Zusammensetzung **164** 1, 2, 5
Parlamentarische Verwaltungskontrolle 27 1, 2, 6, 18–20; **52** 3, 4, 31; **64** 27; **70** 1
Parlamentarische Vorstösse *s. Vorstösse*
Parlamentsdienste 64 passim
– Aktenverkehr zwischen Bundesversammlung und Bundesrat **149** 1–3, 7
– Aufgaben **64** 24–33
– Ausführungsbestimmungen **70** passim
– Beizug der Bundesverwaltung **68** passim
– Dokumentationsdienst **64** 4, 5, 11, 29
– Generalsekretär/-in der Bundesversammlung **33** 11; **37** 5, 6, 8, 18; **64** 3, 5, 9, 15, 16, 24; **65** 7, 8; **66** 2, 3; **69** 12; **70** 6
– Informationsrechte **67** passim
– Personal, Anstellung **52** 29; **66** passim; **164** 3, 4, 8–10
s.a. Verwaltungsdelegation
Parlamentsgebäude 64 12
– Hausrecht **69** passim
– Sicherheit im **68** 5
Parlamentsverordnung *s. Verordnung der Bundesversammlung*
Parlamentsverwaltung *s. Beizug der Bundesverwaltung; Parlamentsdienste; Verwaltungsdelegation*
Parteien, politische
– Fraktionen, Verhältnis **61** 26–40
Persönliche Erklärung 6 15
Persönliche Mitarbeitende der Ratsmitglieder 9 9, 13, 19
Personalmassnahmen des Bundes, Aufsicht 51 32–37; 65 6

Personalrechtliche Untersuchung, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung 154*a* passim; **171** passim
Personen im Dienst des Bundes *s. Befragung von Personen durch parlamentarische Kommissionen*
Petition 126–128 passim
– Benachrichtigung der Urheberin oder des Urhebers **126** 12
– direkte Beantwortung durch Kommissionspräsidien **126** 13
– zu hängigen Beratungsgegenständen **126** 11
s.a. Eingabe
Planung *s. Grundsatzentscheide und Planungen*
Politische Rechte der Ratsmitglieder, Garantie 74 16; **78** 3, 13, 14, 17, 20; **79** 5; **101** 14; **102** 3
Post *s. verselbstständigte Einheiten*
Post- und Fernmeldegeheimnis der Ratsmitglieder, Aufhebung *s. Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder*
Postulat
– Abschreibung eines angenommenen Postulats **124** 4–6
– Bericht des Bundesrates über den Stand der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate **122** 2, 4, 6
– Bericht des Bundesrates über die Erfüllung eines angenommenen Postulats **122** 5, 7, 8
– Erfüllung des Auftrags eines angenommenen Postulats **124** 4–8
– Frist für Stellungnahme des zu beauftragenden Organs **124** 2
– Gegenstand **123** passim
– Rechtswirkung **118** 4; **123** passim
– Rückzug **73** 1, 5–6
– Stellungnahme des zu beauftragenden Organs **124** 2
s.a. Vorstösse
Präsenzliste 10 7
Präsident/-in des Nationalrates und des Ständerates 34 passim
– Alterspräsident/-in des Nationalrates **35** 22
– Amtsdauer **34** 2, 3, 16, 17
– Aufgaben **34** 7
– Disziplinarmassnahmen **13** 1, 10–12
– Ersatzwahl bei Vakanz **34** 17
– Ordnungsruf *s. Disziplinarmassnahmen*
– Prioritätsratsbestimmung **84** passim
– Sitzungsausschluss *s. Disziplinarmassnahmen*
– Stellvertretung **34** 17
– Stichentscheid im Rat **80** 3–4
– Stimmabgabe **80** passim
– Verhandlungsfähigkeit, Feststellung **78** 8
– Wahl **34** 8–15
– Wortentzug *s. Disziplinarmassnahmen*
Präsident/-in der Vereinigten Bundesversammlung 39 2, 3, 8
Präsidium
– Aufgaben **7** 24–26; **18** 3, 12, 15; **19** passim; **34** 18, 19; **150** 10, 26, 27; **152** 21, 25
– Beschlussquorum **19** 4
Presse *s. Medienschaffende*
Protokolle
– Geschäftsprüfungskommissionen **52** 24–26; **153** 36
– Kommissionssitzungen **47** 4, 7, 10, 13; **52** 24–26; **62** 14; **64** 8, 30; **70** 1; **153** 36; **165** 4, 8
– parlamentarische Untersuchungskommission **165** 4, 8
– Vertraulichkeit **47** 4, 13–14, 18; **169** passim
Prioritätsrat 84 passim; **86** 5; **93** 1, 2
– Standesinitiativen **84** 5; **116** 9; **117** 4

Q
Qualifizierte Mehrheit *s. Mehrheit*
Quorum *s. Verhandlungsfähigkeit/-quorum*

R
Ratsbüro *s. Büros der Räte*
Ratsmitglieder
– Informationsrechte **7** passim
– Rechte und Pflichten **6–21** passim
– Stellung **Einleitung** 8, 21, 26, 29; **1** 13; **6** passim
Ratsreglemente *s. Geschäftsreglemente der Räte*
Ratssäle
– Hausrecht **69** 1, 2, 8, 10, 11

Ratsunterlagen, Übermittlung an Ratsmitglieder 149 passim
Rechnung *s. Staatsrechnung*
Rechtsetzung
– «Einzelfallgesetz» **29** 13–16
– Rechtssatzbegriff **22** 18–45
– wichtige bzw. grundlegende rechtsetzende Bestimmungen (materieller Gesetzesbegriff) **22** 4, 8–10; *s.a. Verordnung*
Redaktionelle Überprüfung von Erlassen der Bundesversammlung 56–59 passim
– Berichtigung in Referendumsvorlagen **58** 18–22
– Berichtigung nach Publikation in der AS **58** 14–16
– Berichtigung nach der Schlussabstimmung **56** 11; **58** passim; **81** 12
– Grammatik-, Rechtschreibungs- und Darstellungsfehler **58** 8, 16
– italienischer Text **56** 4, 14
– Landessprachen, Übereinstimmung **56** 1, 2, 17; **57** 5, 9
– Überprüfung vor der Schlussabstimmung **56** 17; 18, **57** passim
– Volksinitiativen **99** 5
s.a. Redaktionskommission
Redaktionskommission 56–59 passim
– Antrags- und Initiativrecht **56** 22; **57** 15–17
– Beizug der Verwaltung **56** 30
– Sekretariat **56** 30; **57** 3–11, 18; **58** 12; **64** 28
– Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **56** 24–27
s.a. redaktionelle Überprüfung von Erlassen der Bundesversammlung
Redefreiheit *s. absolute Immunität*
Rederecht 6 2–5, 11–15; **36** 5–8, 16
– bei der Behandlung von Vorstössen **118** 15, 16
– von Sachverständigen in Begleitung des Bundesrates in Ratssitzungen **159** 15
Redezeit 6 3, 13
– bei der Behandlung von Vorstössen **118** 8
– der Fraktionen **61** 11, 13
Referendum
– Auswirkungen auf Bundesversammlung **Einleitung** 12–18
– Einzelakt- bzw. Verwaltungsreferendum **29** 1–4, 13–16
– Finanzreferendum **25** 38
Richterliche Unabhängigkeit 7 9, 10; **14** 17, 24; **26** 53, 56–60; **142** 15, 22; **154** 9; **162** 2, 7
Rückkommensantrag 76 7, 27–29
– bei der Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität **17*a*** 20
– im Differenzbereinigungsverfahren **89** 2, 9–12
Rückweisung 74 18–19; **75** passim; **87** 1–7; **141** 29
Rückzug eines Beratungsgegenstandes 73 passim

S
Sachverständige
– Begleitung des Bundesrats in Rats- und Kommissionssitzungen **159** 14, 15; **160** 10, 11
– Beizug durch Kommissionen **45** 2, 9; **47** 8, 9, 20; **52** 34–37
– in einer parlamentarischen Untersuchungskommission **170** 1–12
Sanktionen gegen Ratsmitglieder 13 passim
SBB *s. verselbstständigte Einheiten*
Schluss der Beratungen 86 6
Schlussabstimmung 81 passim
– Dringlichkeitsklausel **77** 11
– Fraktionserklärung **62** 13; **81** 7
– Gegenstand **81** 5, 6
– Redaktionskommission **57** 11–13, 17–19; **81** 6, 7, 9, 10, 12
– Volksinitiative **100** 1, 3, 7, 10
– Wirkung **81** 11
– Zeitpunkt **81** 6, 9
Schuldenbremse 25 4; **78** 6; **142** 19; **143** 10
Schweizerische Nationalbank *s. verselbstständigte Einheiten*
Session
– ausserordentliche **2** 5, 8, 9, 11, 12, 18–22, 25; **51** 6
– Einberufung **2** 20; **33** passim
– ordentliche **2** 1–4, 8, 13–15

– Planung/Sessionsprogramm **33** 10; **35** 16, 21; **37** 15
– Sondersession **2** 6–7, 16, 17, 24
Sessionsteilnahmegarantie 16 7–10; **20** passim
Sicherheit, innere und äussere
– Einberufung der Bundesversammlung bei Gefährdung **33** 6, 7, 13
– Massnahmen zur Wahrung **30** 2
Sistierung 87 1–2, 7–10
Sitz der BVers 32 passim
Sitzungsausschluss *s. Disziplinarmassnahmen*
Sitzungsgeheimnis der Kommissionen 47 passim
Sitzungsteilnahmepflicht 10 passim
Sondersession 2 6–7, 16, 17, 24
Sonderverfahren 85 passim
Spezialkommissionen 42 1–4, 6–16, 23, 27, 28; **44** 11
Sprachen, Berücksichtigung
– Unterlagen und Präsentationen für Kommissionen **46** 3, 9, 10
– Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **43** 24
Staatsrechnung 25 1, 34–36; **142** 1, 9, 14, 20–22
– Eintreten, obligatorisches **74** 6, 15
– Finanzkommissionen, Vorberatung durch **50** 1–4, 10, 12, 14, 15, 20
– Frist für die Unterbreitung durch den Bundesrat **142** 1, 9, 14
– Gesamtabstimmung **74** 8, 19
– Hochrechnung des Jahresergebnisses **142** 25–27
Staatsschutz
– Akteneinsicht **7** 22; **150** 24; **153** 15
– Finanzoberaufsicht **51** 13
– Oberaufsicht über Geheimbereiche des Staates **53** 1–4, 10, 13–15, 19–21, 25–27
Staatsverträge *s. völkerrechtliche Verträge*
Ständerat
– Besonderheiten (im Unterschied zum Nationalrat) **36** 13–20
– Einberufung *s. Büros der Räte*
– Reglement *s. Geschäftsreglemente*
– Stellung **Einleitung** 30–32
Standesinitiative
– Abschreibung **117** 5
– Anhörung der Vertretung des Kantons **116** 3, 11
– Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (Verfahren 2. Phase) **117** passim
– Bedeutung (Statistik) **115** 16–18
– Begründung **115** 14
– Behandlungsfristen **116** 5, 10
– Differenzbereinigung **95** 17; **116** 8
– Einreichung **72** 8
– Form (allg. Anregung, ausgearbeiteter Entwurf) **115** 11, 14, 15
– Funktion **115** 19; **116** 12
– Gegenstand **115** 12, 13
– Prioritätsrat **84** 5; **116** 9; **117** 4
– Vorprüfung (Verfahren 1. Phase) **116** passim
– Zulässigkeit/Unzulässigkeit **107** 17; **108** passim
Stellungnahme, Recht auf
– betroffene Behörde **157** passim; **158** 6
– betroffene Person **157** 3; **168** 5–9, 17–18
– Bundesgericht **162** 12
– Bundesrat **112** 1, 2, 5, 6, 20–23; **157** passim; **158** 6; **167** passim
– Ratsmitglied **13** 14, 15; **17*a*** 17–19
Stellvertretung
– in den Büros der Räte **35** 8, 9
– des Bundesrates in Räten und Kommissionen **159** 8
– in der Einigungskonferenz **91** 6, 10, 11
– in der Finanzdelegation **51** 8
– in den Geschäftsprüfungskommissionen **52** 20
– in den Kommissionen **36** 17; **42** 32; **51** 8; **52** 20; **56** 24
– Präsident/-in des National- und Ständerates **34** 17
– Präsident/-in der Vereinigten Bundesversammlung **39** 3, 8
– in den Präsidien **19** 4
– Verbot bei Abstimmungen im Rat **10** 6; **13** 9
Stichentscheid bei Stimmengleichheit
– Einigungskonferenz **92** 2, 6
– Kommissionen **46** 2, 4; **80** 6
– Rat **80** 3, 4

Stimmabgabe
– Kommissionspräsident/-in **46** 2, 4; **80** 5–6; **92** 2, 6
– Präsident/-in des National- und Ständerates **80** passim
– Verbot der Stellvertretung im Rat **10** 6; **13** 9
s.a. elektronisches Abstimmungssystem
Stimmenthaltung 80 1
Stimmenzähler/-innen 35 8, 9
Stimmverhalten der Ratsmitglieder, Veröffentlichung 82 passim
Strafrechtliche Verfolgung *s. Immunität*
Subkommissionen 45 5, 13–18; **50** 8, 9, 12–15; **52** 19–22; **150** 13
Swisscom *s. verselbstständigte Einheiten*

T
Tagungsort der Bundesversammlung, ausserordentlicher 32 5–11
Teilnahmepflicht, Rats- und Kommissionssitzungen 10 passim
Teilrevision der Bundesverfassung 23 passim; **85** passim
Teilung
– Beratung eines Erlassentwurfs **88** passim
– Erlassentwurf **76** 21–25
– Vorstoss **119** 1, 11
Teilungültigkeit von Volksinitiativen *s. Volksinitiativen, Verfahren der Behandlung*
Titel, Verbot ausländischer 12 passim
Tonaufnahmen in den Ratssälen 5 6–8, 16–18
Transparenz betr. Interessenbindungen *s. Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder*
Tribünen *s. Ratssäle*

U
Übereinstimmung der Beschlüsse der Räte 83 passim; **86** 5; **89** 1–3
– Ausnahmen **83** 4, 6–7; **87** 2, 6; **94** passim; **98** 20–24
s.a. Zweikammersystem
Ungültigkeit von Volksinitiativen *s. Volksinitiativen, Verfahren der Behandlung*
Untersuchungskommission *s. parlamentarische Untersuchungskommission*
Unvereinbarkeiten für Ratsmitglieder 11 1; **14** passim; **15** passim
Unverfälschte Willenskundgabe der Ratsmitglieder 74 16; **78** 3, 13, 14, 17, 20; **79** 5; **101** 14; **102** 3
Unzulässigkeit von Anträgen und Beratungsgegenständen *s. Zulässigkeit*

V
Vereidigung *s. Eid und Gelübde*
Vereinigte Bundesversammlung
– Abstimmungen **41** 4
– Büro **39** passim
– Einberufung **33** 5, 9, 12
– Kommissionen **39** 6, 13–15; **107** 20
– Präsident/-in **39** 2, 8
– Verfahren **41** passim
s.a. Gerichtskommission; Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte
Verhandlungsfähigkeit/-quorum
– Einigungskonferenz **92** 1, 4
– Kommissionen **46** 5
– Kommissionen zur Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität **17*a*** 5, 17
– Präsidien im Verfahren der Ermächtigung zu Ermittlungsmassnahmen **19** 4
– Räte **10** 2–6; **78** 8
Vernehmlassungsverfahren zu parlamentarischen Initiativen 112 1, 2, 4, 7, 16–19
Veröffentlichung
– Ratsverhandlungen **4** 2, 5–9, 18–19; **70** 1
– Stimmverhalten der Ratsmitglieder **10** 8–9; **82** passim
Verordnung
– des Bundesrates, Auftrag zur Änderung durch eine Motion **120** 18
– des Bundesrates, Genehmigung durch Bundesversammlung **29** 12; **151** 10
– des Bundesrates, Konsultation der Kommissionen **22** 7, 17; **151** passim
– der Bundesversammlung **22** 15
– Verordnungsveto der Bundesversammlung **151** 10

– Verwaltungsverordnung **22** 22–26
s.a. Allgemeinverfügung; Geschäftsreglemente der Räte; Rechtsetzung
Verpflichtungskredit 25 6, 7, 28–31
– dringlicher *s. dringliche Kredite*
Verselbständigte Einheiten (Post, SBB, Swisscom, usw.)
– Mitwirkung des Parlamentes bei der Festlegung der strategischen Ziele **28** 5, 24–26
– Oberaufsicht über **26** 12, 26–28, 64
Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen 47 passim; **169** passim
Verwaltung *s. Bundesverwaltung; Parlamentsdienste*
Verwaltungsdelegation 38 passim; **64** 7, 11, 12, 15, 18; **65** 1–6; **66** 4; **68** 4, 7, 8; **69** 12, 13; **70** 5–8
– Aufgaben **38** 9–14
– Zuständigkeit für Voranschlag der Bundesversammlung **142** 2, 16
Verweis gegen ein Ratsmitglied *s. Disziplinarmassnahmen*
Vizepräsident/-in
– Kommissionen **43** 18; **91** 6, 11
– Räte **34** passim
Völkerrechtliche Verträge
– Differenzbereinigung **95** 12–13;
– Genehmigung durch die Bundesversammlung **24** 1, 2, 6, 7, 9–14; **95** 12–13; **152** 4
– der Kantone, Einsprache an die Bundesversammlung **24** 8, 10; **129*a*** passim
– Konsultation der Kommissionen zum Verhandlungsmandat **24** 3; **152** 4, 6–9, 13, 15–17, 26–39
– Konsultation der Kommissionen zur vorläufigen Anwendung durch Bundesrat **152** 16, 17, 35, 36
Volksinitiative, Verfahren bei der Behandlung
– Abstimmungsempfehlung **100** passim; **101** 1–6, 14–19; **102–103** passim
– allgemeine Anregung **97** 15, 26; **103–104** passim
– Aufteilung **98** 2, 4
– Differenzbereinigung bei Fristverlängerung **105** 2, 13
– Differenzbereinigung bei Gültigkeitserklärung **98** 6, 20–24, 26
– Differenzbereinigung bei Volksinitiativen mit direktem Gegenentwurf **101** 17, 18
– Einheit der Materie/der Form **98** 2, 3, 5, 10, 25; **101** 9, 10
– Einreichung, Hängigkeit in der Bundesversammlung **72** 7; **97** 21, 22
– Eintreten, obligatorisches **74** 6, 8, 15, 19; **100** 3, 9
– Frist für die Botschaft des Bundesrates **97** passim
– Frist für die Bundesversammlung **97** passim; **103** 1, 2, 4, 5; **104** 2; **106** passim
– Fristverlängerung für den Bundesrat **97** 16–18, 24
– Fristverlängerung für die Bundesversammlung **97** 3; **105** passim
– Gegenentwurf, direkter **76** 21; **86** 4, 9; **97** 16–18, 24; **100** 14, 15, 17, 18; **101–102** passim; **105** passim
– Gegenentwurf, indirekter **76** 21; **97** 16–18, 24; **105** passim
– Gesamtabstimmung **74** 6, 8, 19; **100** 1, 3, 7, 9
– Gültigkeit **83** 6; **98** passim
– Schlussabstimmung **100** 1, 3, 7, 10
– Teilungültigkeit **98** 7, 8, 15–19, 23, 24; **99** 1, 3
– Totalrevision der Bundesverfassung **83** 6; **96** passim
– Unabänderbarkeit **98** 4, 17; **99** passim
– zwingendes Völkerrecht **98** 7, 10, 25
Volksrechte, Auswirkungen auf Bundesversammlung Einleitung 12–18
Voranschlag 25 1, 2, 4, 8–19, 26, 27; **142** passim
– Ausgabenbeschlüsse und Einnahmen im Voranschlag, Rechtswirkung **25** 10, 11
– der Bundesanwaltschaft **142** 7, 8, 15
– der Bundesversammlung **37** 17; **142** 2, 4, 15, 16, 23
– Differenzbereinigung **83** 6; **94** passim
– der Eidg. Finanzkontrolle **142** 2, 4, 15, 18, 24

– der eidg. Gerichte **142** 4, 15, 17, 21, 22
– Eintreten **74** 6, 15
– Finanzkommissionen, Vorberatung durch **50** 1–4, 10, 12–15
– Frist für die Unterbreitung durch den Bundesrat **142** 1, 5, 9, 10
– Gesamtabstimmung **74** 8, 19
– Globalbudget **25** 23
– Nachträge **25** 19, 26
– Nichtzustandekommen (budgetloser Zustand) **25** 17, 18
– Vorberatung durch die Finanzkommissionen **142** 11–14
Vorberatung der Beratungsgegenstände des Rates 44 1, 2–4, 12, 13, 21
– gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte **49** 4, 6, 12–15; **50** 24
– Motion **118** 20, 21; **121** 8–12
Vorlage *s. Beratungsgegenstand*
Vorprüfung *s. parlamentarische Initiative, Standesinitiative*
Vorsorgeentschädigung für Ratsmitglieder 9 10, 20
Vorstösse
– Abschreibung **118** 17, 18; **119** 12–15
– Anzahl **118** 7, 33, 34; **119** 15; **120** 13; **121** 16
– an die Aufsichtsbehörde für die Bundesanwaltschaft **118** 31–32
– Beantwortung **118** 12, 13
– Bedeutung, Funktion **118** 35
– Begriff **118** 23–27
– Begründung **118** 11–13; **119** 8
– an die Büros der Räte **118** 28–30
– dringliche *s. Anfrage; Interpellation*
– an die eidg. Gerichte **118** 31–32
– Einreichung **119** 1, 4–9
– einer Kommission **44** 3, 7; **45** 8; **119** 1, 4–8; **125** 10
– einer Kommissionsminderheit, Unzulässigkeit **119** 4; **146** 18
– Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner **119** 9
– Recht zur Einreichung **6** 7–8
– Rederecht **6** 3–5, 12–14; **118** 15, 16
– Redezeit **118** 8
– reservierte Beratungszeit im Nationalrat **118** 10, 14; **121** 7
– Rückzug **73** 1, 5–6
– schriftliches Verfahren **118** 11–13; **121** 7
– Teilbarkeit **119** 1, 11
– Unabänderbarkeit **119** 10
– Zulassungsbeschränkung, Kontingentierung **118** 9, 34
s.a. Anfrage; Erklärung; Fragestunde; Interpellation; Motion; Postulat

W
Wahl der Leitung der Bundesanwaltschaft 40*a* 7; **136** 7
Wahl der Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft 40*a* 7
Wahl der Mitglieder und Präsidien der Büros 35 11–13
Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bundesrates
– Ausscheidungsverfahren **132** 13, 14
– aufeinanderfolgende Einzelwahl oder Listenwahl **132** 4–9, 18
– Besetzung von Vakanzen **132** 17, 22, 23; **133** passim
– Bundespräsident/-in **134** passim
– Ersatzwahl für das Präsidium **134** 8
– Gesamterneuerung **132** passim
– Reihenfolge nach Amtsalter **132** 19–21; **133** 2, 3, 11
– Verschiebung **132** 15–17
– Vizepräsident/-in des Bundesrates **134** passim
– Wahlfreiheit der Bundesversammlung **133** 12–16
– Wahlvorschläge **130** 10
– Zeitpunkt des Amtsantritts **133** 10
– Zeitpunkt des Rücktritts **133** 18–20
– Zeitpunkt der Wahl **132** 15, 16; **133** 4, 5–10
Wahl der Mitglieder und der Präsidien der eidg. Gerichte
– Amtsdauer **135** 3–5
– Ausscheidungsverfahren **137** 8
– Gesamterneuerung **135** passim; **136** passim
– Ergänzungswahl **135** 10; 136 6, 8; **137** passim
– Listenwahl **136** 2–5; **137** 1, 4, 6, 7
– Präsidien der eidg. Gerichte **138** passim

– Vorbereitung der Wahl durch Gerichtskommission **40*a*** 1–6, 9, 10, 12, 13, 20–22
– Wahlvorschläge **137** 5
– Zeitpunkt der Wahl **135** 6, 8, 9; **136** 8
– Zusammensetzung nach Fraktionsproporz **137** 8, 9
Wahl der Mitglieder und der Präsidien der Kommissionen 43 1–11, 16–24
Wahl der Präsidien der Räte 34 8–15
Wahlen in der Bundesversammlung, Allgemeines 41 3, 5–8
– absolutes Mehr **130** 2, 5, 15, 16
– geheime Wahlen **130** 3, 5, 13, 14
– gültige/ungültige Stimmen/Wahlzettel **131** passim; **136** 5; *s.a. Wahlen, absolutes Mehr*
– leere Wahlzettel **131** 12; **136** 5; *s.a. Wahlen, absolutes Mehr*
– Stimmengleichheit, Losentscheid **130** 11
– Wiederholung einer Wahl **131** 4, 6, 15
s.a. Bestätigung von Wahlen
Wahlen, weitere
– ausserordentliche/-r Bundesanwalt/-anwältin **139** 6
– Bundeskanzler/-in **139** passim
– General **139** passim
Wahlvorschlag
– Recht zur Einreichung **6** 9; **62** 9, 10
– für Richterwahlen **40*a*** 13
s.a. Wahl der Mitglieder und der Präsidien der eidg. Gerichte
Wirksamkeitsüberprüfung 26 39, 40; **27** passim; **44** 6, 9, 19, 20
Wortentzug *s. Disziplinarmassnahmen*

Z
Zahlungsrahmen 25 6, 7, 28, 32
Zeugeneinvernahme 153 5–8, 12, 28; **154** 10; **166** 1–5, 9–11, **170** passim; *s.a. Auskunftspersonen*
Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Anträgen und Beratungsgegenständen 76 12; **107** 17; **108** passim; **120** 22–24
Zusatzbotschaft *s. Botschaft des Bundesrates*
Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden 30 2; **40** 1, 5, 12
Zweikammersystem
– Allgemeines, Charakteristika der beiden Räte **Einleitung** 30, 31; **36** 13–20
– getrennte Beratung der Räte **84** 5; **86** 3, 5
– Initiativrecht der Ratsmitglieder oder -organe nur im eigenen Rat **107** 8, 20, 21
– Koordination der Kommissionen beider Räte **49** 4–6, 13; *s.a. Kommissionen, gemeinsame Kommissionen beider Räte*
– Teilnahmerecht von Ratsmitgliedern in einer Kommission des anderen Rates **109** 24; **114** 2
– übereinstimmende Beschlüsse der Räte **83** passim; **86** 5; **89** 1–3
– übereinstimmende Beschlüsse der Räte, Ausnahmen **83** 4, 6–7; **87** 2, 6; **94** passim; **98** 20–24
– Weiterleitung der Beratungsgegenstände an den andern Rat **86** passim
– zeitliche Abfolge der Beratung in den Räten **85** passim
s.a. Differenzbereinigungsverfahren; Erstrat; Rückweisung; Sistierung
Zweite Lesung 36 11