

Martin Graf/Andrea Caroni (Hrsg.)
Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung
Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)
Aktualisierung 2021

Hinweis Parlamentsbibliothek:

Das PDF der 2. Auflage 2024 wird
in etwa zwei Jahre nach
Erscheinen der Druckfassung für
die Öffentlichkeit freizugänglich
aufgeschaltet werden.

Die gedruckte Fassung kann über
den Buchhandel bezogen werden.

ISBN 978-3-7190-4742-9

Helbing Lichtenhahn Verlag
Erscheinungsdatum: 23.07.2024
2. Auflage, 1392 Seiten, gebunden

Parlamentsrecht
und Parlamentspraxis
der Schweizerischen
Bundesversammlung

Kommentar
zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

Aktualisierung 2021

Herausgegeben von

Martin Graf
ehem. Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen
der Eidgenössischen Räte

Andrea Caroni
Ständerat, Rechtsanwalt,
Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen

Verlag parliaments.ch Basel

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.
ISBN 978-3-9525215-1-9
© 2021 Verlag parlaments.ch, Basel
www.parlaments.ch

Digitale Fassungen der Aktualisierung [2021] sowie des Kommentars [2014] mit Verweisen
auf Aktualisierungen sind im Internet-Auftritt der Schweizerischen Gesellschaft für Parla-
mentsfragen SGP abrufbar:
publikationen.sgp-ssp.net > Kommentar zum Parlamentsgesetz (Bundesversammlung)

Druck 1. Auflage der Aktualisierung [2021]: edubook, 5634 Merenschwand

Vorwort

Vor sieben Jahren stellte die Erstauflage des Kommentars zum Parlamentsgesetz (ParlG) fest: «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)» (Art. 1 N 16). Dieser «Revisionsrhythmus» hat sich in der Folge kaum verlangsamt: Vom 1.1.2014 bis Mitte 2021 wurden mit acht Änderungserlassen 23 Artikel des ParlG revidiert, bzw. neu redigiert. Dabei handelt es sich zwar zum grösseren Teil «um kleine Änderungen, um die Schliessung von Gesetzeslücken und um Präzisierungen des Parlamentsrechts, dessen Anwendung in der Praxis gelegentlich zu Unsicherheiten Anlass gegeben hat», wie die SPK-NR in ihrem Bericht zu einer Sammelvorlage «Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts» festgestellt hat (BB1 2017 6798). Aber zumindest drei Änderungen können als solche von grösserer Tragweite qualifiziert werden: die Klärung der Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 24), die Schaffung von mehr Transparenz durch eine vermehrte Veröffentlichung von Kommissionsunterlagen (Art. 47a) und die Neuordnung der Finanzplanung mit einer verbesserten Mitwirkung des Parlaments (Art. 143).

Die Erstauflage des Kommentars war als *Praxiskommentar* konzipiert. In den vergangenen sieben Jahren hat sich, unabhängig von Rechtsänderungen, selbstverständlich auch die *Praxis der Eidg. Räte* weiterentwickelt. Vier Beispiele: Eine (bisher kaum rezipierte) Praxisänderung von grosser Tragweite zeigt sich in der «Blockbildung» für die Debatten des Nationalrates, mit welcher das Rederecht und damit indirekt auch das verfassungsmässige Antragsrecht des einzelnen Ratsmitglieds erheblich eingeschränkt wird (Art. 6). Der Entscheid des Bundesrates vom 25.5.2021, die Verhandlungen mit der EU über ein «Institutionelles Rahmenabkommen» abubrechen, hat die Frage aufgeworfen, ob die Zuständigkeit für einen derartigen Grundsatzentscheid von grosser Tragweite allein beim Bundesrat liegen kann und wie das Parlament in solchen Fällen Einfluss nehmen könnte (Art. 24). Mit dem «Bundesbeschluss über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» wurde erstmals das Instrument des dem fakultativen Referendum unterstellten Grundsatz- und Planungsbeschlusses von grosser Tragweite verwendet (Art. 28). Bemerkenswert ist die Abnahme der Zahl der eingereichten pa.Iv. und Vorstösse um rund 20–25% (Art. 107, 118) – eine Tatsache, die der allgemeinen Wahrnehmung widersprechen dürfte.

Die Erstauflage hatte der Entstehungsgeschichte der einzelnen Bestimmungen einen grösseren Stellenwert eingeräumt, als dies Gesetzeskommentare üblicherweise tun. Nur wer die Geschichte kennt, kann die Zukunft gestalten. In dieser Betrachtungsweise ist auch die Kenntnis über *gescheiterte Gesetzesänderungen* von Bedeutung: Erfahrungsgemäss wiederholen sich Vorschläge und Debatten zu institutionellen Fragen häufig; manchmal führen erst mehrere Anläufe zum Erfolg. In den letzten sieben Jahren sind zahlreiche Vorschläge, z.T. auch bereits in Form von ausgearbeiteten Gesetzesänderungen gescheitert, von der Offenlegung der Einkünfte der Ratsmitglieder aus Interessenbindungen (Art. 11) über das Verordnungsveto (Art. 22) bis zur Neuregelung des Zuganges von Lobbyistinnen und Lobbyisten ins Parlamentsgebäude (Art. 69).

Dieser Überblick zeigt: Die Entwicklung von Parlamentsrecht und -praxis in den letzten sieben Jahren verlangt nach einer *Aktualisierung der Erstauflage*. Traditionellerweise geschähe dies in der Form einer «2., vollständig überarbeiteten Auflage». Die *fortschreitende Digitalisierung* führt uns zu einer anderen Lösung. Der Verlag der Erstauflage stimmte dem Vorschlag zu, die

Erstauflage allgemein zugänglich im Internet aufzuschalten (publikationen.sgp-ssp.net). Wir aktualisieren nun in Form eines separaten Ergänzungsbandes, und zwar sowohl in digitaler als auch gedruckter Form. Zudem wird in der digitalisierten Erstauflage bei den aktualisierten Artikeln auf die Aktualisierung verlinkt («siehe Aktualisierung Art. XX»).

Ein grosser Vorteil der gewählten Vorgehensweise liegt darin, dass eine *schrittweise Aktualisierung* möglich wird. Mit dem nun gemachten ersten Schritt wird, grob geschätzt, etwa die Hälfte derjenigen Kommentierungen aktualisiert, zu welchen eine Aktualisierung angezeigt ist. Noch nicht aktualisiert sind einerseits Kommentare zu Artikeln, zu welchen in näherer Zukunft neue Entwicklungen zu erwarten sind (z.B. als Folge der Corona-Krise oder der Bearbeitung der «Soft law»-Problematik bei der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik). Zurückgestellt wurden andererseits auch einzelne Aktualisierungen, deren Autorinnen oder Autoren sie wegen ihrer beruflichen Belastung (insb. wegen der Corona-Krise) nicht in kurzer Frist ausarbeiten konnten. Wir stellen uns vor, dass die digitale Fassung der «Aktualisierung» ihrerseits regelmässig aufdatiert wird. Damit stünde dereinst auch einer voll integrierten 2. Auflage nichts mehr im Wege.

Wir danken den Autorinnen und Autoren für ihre Bereitschaft zur Mitwirkung bei dieser Aktualisierung. Unser Dank gebührt insbesondere auch Thomas Dähler, früherem Leiter des Parlamentsdienstes des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, Herausgeber und Hauptautor des Kommentars zum baselstädtischen Parlamentsrecht. Sein Verlag «parliaments.ch» betreut die Herausgabe der Aktualisierung. Ohne sein technisches Wissen und Können könnte dieses Projekt nicht realisiert werden.

Bern/Herisau, im Oktober 2021

Die Herausgeber:
Martin Graf und Andrea Caroni

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Christoph Albrecht

Dr. rer. publ. HSG
Stellvertretender Sekretär der Geschäftsprüfungscommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 144

Andrea Caroni

Dr. iur., MPA (Harvard)
Ständerat, Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen
Art. 11, 17, 69

Stefan Diezig

Dr. iur.
Sekretär der Subkommissionen EJPD/BK der GPK, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 11a

Alexandre Füzesséry

Dipl. postgrade ès sc. pol.
Stellvertretender Sekretär der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben der Eidgenössischen Räte
Art. 97, 98, 99

Martin Graf

lic. phil. hist.
ehem. Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 4, 5, 6, 24, 28, 37, 47, 47a, 76, 78, 81, 84, 91, 94a, 107, 115, 118, 121, 122

Diego Hättenschwiler

lic. phil. hist.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Parlamentsbibliothek, Parlamentsdienste
Art. 63

Oliver Heer

lic. phil.
Public Affairs & Communication Manager bei Novo Nordisk, ehemaliger Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes, Parlamentsdienste
Art. 9

Stefan Koller

Dr. rer. publ. HSG
Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte
Art. 143

Simone Ledermann

Dr. admin. publ.
Leiterin der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste
Art. 27

Ruth Lüthi

Dr. phil. hist.
Stellvertretende Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte
Art. 139, 140

Luzian Odermatt

lic. iur.
Ehem. stellvertretender Leiter des Direktionsbereichs Öffentliches Recht, ehem. Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II, Bundesamt für Justiz
Art. 22, 24

Thomas Sägesser

Dr. iur., Rechtsanwalt
Generalsekretär santésuisse
Art. 26, 52

Sigrid Steiner

lic. iur.
Sekretärin der Redaktionskommission der Eidgenössischen Räte
Art. 57, 77

Andreas Tobler

lic. phil.
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste
Art. 27

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	7
Inhaltsverzeichnis	9
Änderungen des Parlamentsgesetzes 1.1.2014 - 30.6.2021	13
Abkürzungsverzeichnis	15
Allgemeines Literaturverzeichnis	15
Allgemeines Materialienverzeichnis	16

Kommentar zum Parlamentsgesetz

Seiten K14: Kommentar ParlG [2014]
A21: Aktualisierung [2021]

Art.		K14	A21
	1. Titel: Allgemeine Bestimmungen		
4	Öffentlichkeit	39	17
5	Information	46	20
	2. Titel: Mitglieder der Bundesversammlung		
	1. Kapitel: Rechte und Pflichten		
6	Verfahrensrechte	51	25
9	Einkommen und Entschädigungen	74	35
11	Offenlegungspflichten	85	40
11a	Ausstand	93	46
	3. Kapitel: Immunität und Sessionsteilnahmegarantie		
17	Relative Immunität: Begriff und Zuständigkeiten	132	48
	3. Titel: Aufgaben der Bundesversammlung		
22	Gesetzgebung	171	54
24	Mitwirkung in der Aussenpolitik	195	57
26	Oberaufsicht	220	66
27	Überprüfung der Wirksamkeit	242	72
28	Grundsatzentscheide und Planungen	251	77
	4. Titel: Organisation der Bundesversammlung		
	2. Kapitel: Nationalrat und Ständerat		
37	Koordinationskonferenz	311	82
	4. Kapitel: Kommissionen		
	1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen		
47	Vertraulichkeit	393	85
47a	Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen	-	88
	3. Abschnitt: Geschäftsprüfungskommissionen		

Art.		K14	A21
52	Aufgaben der Geschäftsprüfungskommissionen	437	100
	5. Abschnitt: Redaktionskommission		
57	Aufgaben und Verfahren	476	103
	6. Kapitel: Parlamentarische Gruppen		
63		529	106
	7. Kapitel: Parlamentsverwaltung		
69	Hausrecht	558	111
	5. Titel: Verfahren in der Bundesversammlung		
	1. Kapitel: Allgemeine Verfahrensbestimmungen		
76	Anträge	587	115
77	Dringlichkeitsklausel	599	119
78	Abstimmungsverfahren	603	123
81	Schlussabstimmung	623	126
	2. Kapitel: Verfahren zwischen den Räten		
	1. Abschnitt: Zusammenwirken der Räte		
84	Bestimmung des Erstrates	635	131
	2. Abschnitt: Differenzen zwischen den Räten		
91	Einsetzung einer Einigungskonferenz	657	134
94a	Differenzregelung bei der Legislaturplanung und beim Finanzplan	668	136
	3. Kapitel: Verfahren bei Volksinitiativen		
	2. Abschnitt: Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung		
	a. Gemeinsame Bestimmungen		
97	Botschaft und Beschlussentwurf des Bundesrates	681	140
98	Gültigkeit von Volksinitiativen	689	144
99	Unabänderbarkeit von Volksinitiativen	698	147
	4. Kapitel: Verfahren bei parlamentarischen Initiativen		
107	Gegenstand und Form	735	152
	5. Kapitel: Verfahren bei Standesinitiativen		
115	Gegenstand und Form	787	156
	6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen		
	1. Abschnitt: Allgemeines		
118	Arten von Vorstössen	801	159
	2. Abschnitt: Motion		
121	Behandlung in den Räten	832	162
122	Behandlung angenommener Motionen	841	168
	6. Titel: Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit		
139	4. Kapitel: Weitere Wahlen	927	173

Art.		K14	A21
	5. Kapitel: Bestätigung von Wahlen		
140		931	175
	7. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat		
	1. Kapitel: Vorlagen des Bundesrates		
143	Finanzplan	960	177
144	Jahresziele des Bundesrates und Geschäftsbericht	971	189

Änderungen des Parlamentsgesetzes 1.1.2014–30.6.2021

Bundesgesetz über die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge von beschränkter Tragweite und über die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge (Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes und des Parlamentsgesetzes) (12.069)

BG vom 26.9.2014, in Kraft seit 1.5.2015 (AS 2015 969, BBl 2012 7465)

Art. 152

Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (Auslandsschweizergesetz, ASG) (11.446)

BG vom 26.9.2014, in Kraft seit 1.11.2015 (AS 2015 3857; BBl 2014 1915).

Art. 152

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, NFB) (13.092)

BG vom 26.9.2014, in Kraft seit 1.1.2016 (AS 2015 1583; BBl 2014 767).

Art. 50, 74, 94a, 143

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Zeitgemässe Informations- und Dokumentationsangebote des Parlamentes) (16.481)

BG vom 16.3.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3547; BBl 2017 6877).

Art. 64

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts) (16.457)

BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 2.12.2019 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797).

Art. 11, 17, 37, 47a, 57, 76, 77, 78, 81, 97, 98, 99, 141

Bundesgesetz über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge (16.456)

BG vom 21.6.2019, in Kraft seit 2.12.2019 (AS 2019 3119; BBl 2018 3471).

Art. 24, 152

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Covid-19: Teilnahme an Abstimmungen im Nationalrat; Unterbruch oder Verschiebung der Session)

BG vom 10.12.2020, in Kraft seit 11.12.2020, befristet bis längstens 1.10.2021 (AS 2020 5375; BBl 2020 9271)

Art. 10a, 10b

Von der Bundesversammlung beschlossen, am 30.6.2021 noch nicht in Kraft:

**Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG)
(Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen) (18.458)**

BG vom 18.6.2021, Referendumsvorlage (BB1 2021 1493)

Art. 122

Abkürzungsverzeichnis

S. Erstauflage 2014, XIII ff.

Allgemeines Literaturverzeichnis

S. Erstauflage 2014, XXIII ff.

Ergänzungen

BIAGGINI GIOVANNI	BV. Kommentar. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl.)
EHRENZELLER BERNHARD	Bundesversammlung, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020, 1699 ff. (zit. EHRENZELLER, Bundesversammlung).
EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/ SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (HRSG.)	Die schweizerische Bundesversammlung. St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (zit. St. Galler Kommentar, 3. Aufl.)
HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/ KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA	Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 10. Aufl.)
KIENER REGINA	Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, 206 ff. (zit. KIENER, Parlament des Bundes)
MAHON PASCAL	Droit constitutionnel, volume I, 3. Aufl., Basel 2014 (zit. MAHON, Droit constitutionnel I)
MARTENET VINCENT	La séparation des pouvoirs, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht in der Schweiz, Zürich 2020, 999 ff. (zit. MARTENET, Séparation des pouvoirs)
MARTENET VINCENT/DUBEY JACQUES (HRSG.)	Constitution fédérale. Commentaire romand, Basel 2021 (zit. Commentaire romand)
RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER	Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl., Basel 2016 (zit. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht)
TSCHANNEN PIERRE	Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht, 4. Aufl.)
VATTER ADRIAN	Das politische System der Schweiz, 4. Aufl., Baden-Baden 2020 (zit. VATTER, System, 4. Aufl.)
WALDMANN BERNHARD/ BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (HRSG.)	Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit. BSK BV).

Allgemeines Materialienverzeichnis

S. Erstauflage 2014, XXIX ff.

Auf im Internet zugängliche Unterlagen wird verlinkt, ausser auf alle Unterlagen, die auf www.parlament.ch mit Eingabe der Geschäftsnummer (z.B. 16.457) in die Suchmaske auf der Startseite leicht gefunden werden können: Kommissionsberichte, Botschaften des Bundesrates, Ratsverhandlungen, Schlussabstimmungs- und Erlasstexte, weitere Kommissionsunterlagen.

Die häufig zitierten Bulletins der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen (SGP) sind über den Internet-Auftritt der SGP www.sgp-ssp.net > Mitteilungsblatt > Archiv zugänglich.

Art. 4

Öffentlichkeit

[unverändert]

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.

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

Publicité des débats

[Inchangé]

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.

Publicità delle sedute

[Invariato]

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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Barbara Brun del Re

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

4. Direktübertragung der Ratsdebatten

12a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

2. Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit14, 14a,
17a**3. Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit**

19a

...

Literatur

...; COMMENT (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016; ...

I. Entstehungsgeschichte**1 -**
12

...

4. Direktübertragung der Ratsdebatten

12a Die ursprünglich auf Art. 5 Abs. 2 gestützte Regelung der «Verwendung von Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen» ist durch die Entwicklung zu einer Direktübertragung der Ratssitzungen zu einem Element der unmittelbaren Sitzungsöffentlichkeit und damit zu einer Anwendung von Art. 4 geworden (s. dazu unten N 14a und zur Entstehungsgeschichte Art. 5 N 6–8a).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis**13**

...

2. Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit

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. Diese Öffentlichkeit wurde seit 1848 durch den freien Zugang des Publikums zu den Tribünen der Räte gewährleistet. Das BGer hat in einem Urteil aus dem Jahre 1978 eine staatsrechtliche Beschwerde gegen einen Ad hoc-Ausschluss des Publikums von den Tribünen des Landrates des Kantons Basel-Landschaft gutgeheissen und dabei den Anspruch auf Zugang zu den Tribünen aus dem Grundrecht der Informationsfreiheit (mit der BV 1999 in Art. 16 Abs. 3 BV festgeschrieben) abgeleitet (BGE 105 Ia 181 E. 2a S. 182 f.; www.servat.unibe.ch/dfr/a1105181.html [11.5.2021]).

14a Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Ratssitzungen wurde beträchtlich erweitert, indem die Verhandlungen für jedermann zugänglich live im Internet übertragen werden.¹ Solche Direktübertragungen werden seit der Frühjahrssession 1999² angeboten; die Rechtsgrundlage dafür wurde nachträglich mit der Änderung von Art. 14 ParlVV vom 15.6.2018 geschaffen (s. Art. 5 N 8a, 18).

15 - ...
17

17a Soweit ersichtlich zum ersten Mal in der Geschichte der BVers wurden die Besuchertribünen während der Corona-Pandemie 2020/2021 geschlossen³. Dank der Direktübertragung der Ratsdebatten im Internet war die Öffentlichkeit der Ratssitzungen nach Art. 158 BV aber gewahrt.

3. Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit

18 - ...
19

19a Die SPK-NR hat in ihrem Bericht vom 18.8.2017 (16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) das Verständnis der mittelbaren Sitzungsöffentlichkeit erweitert, indem sie auch einen Anspruch der Öffentlichkeit auf Zugang zu bestimmten Unterlagen der Kommissionen postulierte: «Falls eine Kommissionsunterlage eine wesentliche Rolle spielt für die Antragstellung im Rat, so muss aus Artikel 158 BV ein Anspruch auf Veröffentlichung dieser Unterlage abgeleitet werden» (BBl 2017 6812). Um diesen Anspruch erfüllen zu können, werden die Kommissionen in Art. 47a Abs. 2 ermächtigt, Unterlagen zu entklassifizieren und öffentlich zugänglich zu machen. Art. 8 Abs. 3 2. Satz ParlVV verpflichtet die Kommissionen zur Prüfung, «ob bestimmte Unterlagen für das Verständnis der Kommissionsanträge wesentlich sind». In der Praxis werden solche Unterlagen in der Geschäftsdatenbank «Curiavista», in der zu jedem Geschäft alle öffentlichen parlamentarischen Unterlagen verlinkt werden, unter der Rubrik «Öffentliche Kommissionsunterlagen» angezeigt (s.a. Art. 47a N 22–27).

20 - ...
23

¹ Der Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 (16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*; BBl 2017 6839) enthält einige Zahlen zur Nutzung der Direktübertragungen: «39'947 Zugriffe am 9. Dezember 2015 (Bundesratswahlen), 14'735 Zugriffe am 21. September 2016 (Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative), 34'115 Zugriffe am 28. Februar 2017 (Altersvorsorge 2020)».

² Die Präsidentin des NR informierte zu Sessionsende: «Der Pilotversuch hatte trotz einigen Startschwierigkeiten recht grossen Erfolg: Durchschnittlich konnten rund 6000 Zugriffe pro Sessionswoche verzeichnet werden; 3000 Zugriffe allein anlässlich der Bundesratswahlen.» Er habe «auch im Ausland grosse Beachtung gefunden» (AmtlBull NR 1999 587; ähnlich im StR: AmtlBull StR 1999 285).

³ In der Herbstsession 2020 und in der Sondersession des NR im Oktober 2020 war ein stark beschränkter Zugang möglich.

Art. 5

Information

[unverändert]

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

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Barbara Brun del Re

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

3. Verwendung von Bild- und Tonübertragungen

8, 8a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Information der Öffentlichkeit (Abs. 1)

9-9e

2. Abs. 2

...

b. Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen

18

Materialien

...

03.423 Pa.Iv. Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (VPP): Bericht Büro-StR 16.5.2003 (BBl 2003 5051 ff.); AmtlBull StR 2003 650 f.; AmtlBull NR 2003 1427; ParlVV 3.10.2003 (AS 2003 3605 ff.).

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6839); Änderung ParlVV 15.6.2018 (AS 2018 3467, insb. 3470).

Literatur

SAXER, Die Kommunikation der Parlamente und ihrer Kommissionen, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 3](#), 8 ff. (zit. SAXER, Kommunikation);

I. Entstehungsgeschichte

1 - 5 ...

3. *Verwendung von Bild- und Tonübertragungen*

6, 7 ...

8 Mit dem ParlG vom 13.12.2002 wurde mit Art. 5 Abs. 2 eine gesetzliche Grundlage für die Regelung der «Verwendung von Bild- und Tonübertragungen» geschaffen. Diese Bestimmung warf in den Räten keine Fragen auf (AmtlBull NR 2001 1317; AmtlBull StR 2002 10). Die Ausführungsbestimmungen wurden in die neue ParlVV aufgenommen (Art. 12–15 ParlVV). Neu war, dass die von der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) im Auftrag der PD vorgenommene audiovisuelle Aufzeichnung der Ratsverhandlungen nicht wie bisher allein der SRG, sondern allen Radio- und Fernsehanstalten zur Verfügung gestellt wurde, ohne vorgängige Bewilligung durch ein Ratsbüro und ohne Einschränkung auf Informationssendungen. Nachdem die PD die Ratsdebatten live im Internet zugänglich gemacht hatten (s. Art. 4 N 14a), wurde die bisherige Bewilligungspflicht für Direktübertragungen als obsolet betrachtet und aufgehoben. Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident musste aber einen Rat darüber informieren, «da Direktübertragungen eine grosse und unmittelbare Verbreitung der Debatten zur Folge hat [sic]» (BBl 2003 5058).

8a Im Rahmen der Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (16.457) wurde der Titel des 5. Abschnitts der ParlVV «Radio und Fernsehen» geändert in «Aufzeichnung und Verbreitung der Ratsdebatten» und damit der Verbreitung über das Internet Rechnung getragen. Die Pflicht zur Information der Räte über Direktübertragungen machte «aufgrund der technischen Entwicklung wenig Sinn» mehr und wurde aufgehoben (BBl 2017 6839).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. *Information der Öffentlichkeit (Abs. 1)*

9 Aktive öffentliche Kommunikation ist eine zentrale Aufgabe jeder staatlichen Institution. Sie dient dazu, sowohl die Informationsbedürfnisse der Gesellschaft zu befriedigen als auch die Tätigkeit der staatlichen Institution zu legitimieren. Art. 5 Abs. 1 formuliert für die Räte und ihre Organe einen analogen Informationsauftrag, wie dies Art. 180 Abs. 2 BV sowie Art. 10 und 11 RVOG für den BR statuieren.

9a Gegenstand der Information ist die «Tätigkeit» der Räte und ihrer Organe. Die Tätigkeit der Ratsplen und der VBers ist grundsätzlich öffentlich (Art. 158 BV); aus der Öffentlichkeit der Ratssitzungen ist abzuleiten, dass alle Entscheidungsgrundlagen (Erlassentwürfe, Anträge, synoptische Darstellungen der Beschlüsse und Anträge in Form der sog. «Fahnen», Berichte, usw.) und die Informationen über die Organisation der Ratssitzungen (Sessionsprogramme, Tagesordnungen, u.ä.) zu veröffentlichen sind, auch wenn kein Informationsauftrag nach Art. 5 Abs. 1 vorliegen würde. Dieser

Informationsauftrag hat daher in erster Linie Wirkung für diejenigen Organe der BVers, deren Beratungen vertraulich sind, d.h. für die Kommissionen. Die Informationspflicht der Kommissionen wird in Art. 48 ParlG in rechtlich redundanter Weise wiederholt (vgl. Art. 48 N 3). Die Information hat nach Art. 5 Abs. 1 «rechtzeitig und umfassend» zu erfolgen. «Rechtzeitig» impliziert, dass die Information kontinuierlich erfolgt. «Umfassend» bedeutet, dass objektiv, wahrheitsgetreu und vollständig informiert wird (SAXER/BRUNNER, Art. 180, N 57–60, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl.).

9b Die Informationstätigkeit eines Parlaments und seiner Organe unterscheidet sich von derjenigen einer Regierung und der ihr unterstellten Verwaltung in zweierlei Hinsicht. Einerseits stellt das Parlament keine Einheit dar und kennt keine Hierarchie. Jedes parlamentarische Organ, d.h. insb. jede einzelne Kommission, informiert selbstständig. Andererseits repräsentieren die Räte und ihre Organe die Gesamtheit der Bevölkerung. Während der BR als Kollegialorgan grundsätzlich mit einer einheitlichen Position auftritt und darüber informiert, müssen die Informationen des Parlamentes grundsätzlich die verschiedenen vertretenen Positionen in ausgewogener Weise darstellen und also auch Minderheiten angemessen berücksichtigen. Bei den Informationen, wie sie heute in erster Linie auf der Internet-Seite des Parlaments zur Verfügung gestellt werden, «handelt es sich indessen um Informationen im Sinne eines erweiterten Öffentlichkeitsprinzips, weniger demgegenüber um eine aktive Öffentlichkeitsarbeit des Parlaments» ... «Eine einheitliche politische Öffentlichkeitskommunikation des Parlaments ist nur schon deshalb schwierig, weil ja gerade das Parlament der Ort der politischen Ausmar- chung ist, der überdies von Interessen- und Parteigegensätzen geprägt ist. Damit kann eine eigentliche politische Kommunikation des Parlaments oft nicht stattfinden. Diese wird von den Parlamentsmitgliedern, den Fraktionen, den Parteivertretern sowie von den Kommissionsvertretern wahrgenommen» (SAXER, Kommunikation, 10).

9c Die wichtigste «Tätigkeit» der BVers ist allerdings nicht Gegenstand der Information durch die BVers: Die von der BVers beschlossenen Vorlagen, die dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstehen, werden den Stimmberechtigten nicht durch die für den Inhalt verantwortliche BVers, sondern durch den BR erläutert (Art. 11 BPR)¹. Das kann in staatsrechtlicher Sicht als Anomalie betrachtet werden, die nur historisch zu erklären ist: Zum Zeitpunkt der Einführung der Abstimmungserläuterungen in den 1970er Jahren schien die Übertragung dieser Aufgabe an den BR noch als selbstverständlich; das Parlament ging noch an der «administrativ-gouvernementalen Krücke» und hatte noch nicht «selbständig zu gehen» gelernt (LÜTHI, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, N 35 [einleitendes Kap. dieses Werkes]).² Für eine Übertragung dieser Aufgabe de lege ferenda an die BVers, bzw. an ein geeignetes Organ der BVers und für die Vorbereitung an eine Dienststelle der PD würde die oben (N 9b) erläuterte Besonderheit der parlamentarischen Information sprechen, verschiedene Positionen in ausgewogener Weise darzustellen und Minderheiten angemessen zu berücksichtigen, während der BR und seine Verwaltung von ihrer

¹ Im Hinblick darauf, dass der Inhalt der Abstimmungsvorlage nicht selten dem politischen Willen des BR widerspricht, schreibt Art. 10a Abs. 4 BPR allerdings vor, dass der BR «keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung» vertreten darf.

² Situation in den Kantonen: In BE, GR, SH und SG sind die Parlamente bzw. Parlamentsorgane für die Erläuterungen zu den Abstimmungsvorlagen zuständig, in ZH und in den Parlamentsgemeinden in ZH, sofern das Parlament dies beschliesst. In den übrigen Kantonen sind die Regierungen oder Organe der Exekutive zuständig.

Struktur her gewohnt sind, die *eine* aus ihrer Sicht richtige Position darzustellen. Wie die SPK-NR in ihrer 2004 gescheiterten pa.Iv. forderte, könnte die Kompetenzübertragung die freie Willensbildung der Stimmberechtigten (Art. 34 BV) fördern.³

- 9d** Informationspflicht besteht, «soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen». Überwiegende öffentliche Interessen für die Geheimhaltung einer Information bilden insb. der Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen (s. dazu Art. 47 N 10; zu weiteren öffentlichen Interessen s. die Kriterien zur Klassifizierung von Kommissionsunterlagen, Art. 47a N 8) oder der Schutz von Persönlichkeitsrechten (s. Art. 7 Abs. 2 BGÖ; zit. bei Art. 47a in FN 3).
- 9e** Zur Erfüllung des Auftrags zu aktiver Information nach Art. 5 Abs. 1 dienen auch die PD, welche nach Art. 64 Abs. 2 Bst. e die Aufgabe haben, die Öffentlichkeit über die BVers und ihre Tätigkeiten zu informieren. Die PD stellen auf www.parlament.ch eine Fülle von Informationen nicht nur über die parlamentarischen Geschäfte, sondern auch über die Aufgaben, die Funktionsweise und die Geschichte der parlamentarischen Institutionen zur Verfügung. Die PD organisieren die Führungen durch das Parlamentsgebäude und organisieren Veranstaltungen, z.B. regelmässig am Nationalfeiertag «offene Tage» oder seit anfangs 2019 «Wandelhallen-Gespräche» («[Gespräche über Parlament und Politik](#)»). Die Parlamentsbibliothek steht nicht nur den Ratsmitgliedern zur Verfügung, sondern versteht sich darüber hinaus als «Kompetenzzentrum für parlamentarische Fragen und Parlamentsgeschichte»; sie beteiligt sich an der Finanzierung von wissenschaftlichen Arbeiten, welche einen Beitrag zur Geschichte des Schweizer Parlaments oder zum Parlamentarismus leisten (www.parlament.ch/de/services/parlamentsbibliothek [12.5.2021]).
2. Abs. 2
- 10 -** ...
- 15**
- b. Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen
- 16,** ...
- 17**
- 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; Personen, welche selber in den Räten Aufzeichnungen machen wollen, bedürfen gemäss Art. 15 ParlVV einer Bewilligung des Ratsbüros.⁴ Für Bild- und Tonaufnahmen bedarf es nach Art. 62 Abs. 1 GRN

³ 04.497 Pa.Iv. SPK-NR. Stellungnahmen der Bundesbehörden vor Volksabstimmungen. Die von der SPK-NR einstimmig beschlossene pa.Iv. weckte vehemente Opposition des BR, der hier zum einzigen Mal im Rahmen der Vorprüfung einer pa.Iv. Antrag stellte und damit in der SPK-StR obsiegte (s. Art. 110 N 29).

⁴ [Ersetzt FN 8 der Erstauflage]. Bsp.: Die Information des Präs. des StR an den Rat zu Beginn der Frühjahrs-session 2013 über die Bestrebungen der «Informationsplattform Politnetz», die zum damaligen Zeitpunkt noch mit Handaufheben durchgeführten Abstimmungen im StR (vgl. Art. 82 N 11) mit Video- oder Fotoaufnahmen festzuhalten (AmtlBull StR 2013 2).

und Art. 48 Abs. 1 GRS einer Bewilligung der PD.⁵ Art. 14 ParlVV schreibt vor, dass alle Beratungen der Räte und der VBers für die Öffentlichkeit direkt übertragen werden. Dies geschieht durch Livestream im Internet. Damit wird die Öffentlichkeit der Ratssitzungen, wie sie Art. 158 BV verlangt, in einer vielfach breiteren Form hergestellt, als das in der traditionellen Form der öffentlich zugänglichen Publikumstribünen möglich war.

⁵ 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.

Art. 6

Verfahrensrechte

[unverändert]

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

[Inchangé]

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

[Invariato]

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, una mozione o un postulato sono controversi, una votazione può essere effettuata soltanto 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.

Autor der 1. Auflage 2014: Moritz von Wyss

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

5a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Rederecht

a) Garantie des Rederechts

11 - 14

b) Zwischenfrage, persönliche Erklärung, Fraktionserklärung, Begründung einer Kt.Iv.

15 - 18

c) Beschränkung des Rederechts (Beratungsformen des NR)

19 - 24

- d) Bedeutungsverlust des Rederechts durch «gebündelte Abstimmungen» und «Blockbildung» 25 - 26
- e) Redezeiten 27

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BB1 2017 6797 ff., insb. 6805 f.); AmtlBull NR 2017 2078, 2086.

Literatur

BLUM, Die freie parlamentarische Rede in historischer, politologischer und medienwissenschaftlicher Perspektive, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2015, H. 3](#), 6 ff.; GRAF, Das Parlament zwischen ausserndem Reden und argumentationsfreier Abstimmungsmaschine, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 2](#), 3 ff. (zit. GRAF, Reden); ...; LÜTHI, Debattieren in der Bundesversammlung im Spannungsfeld zwischen Redefreiheit und effizienter Entscheidungsfindung, in: Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), *Konkordanz im Parlament*, Zürich 2019, 213 ff. (zit. LÜTHI, Debattieren); ...; PFISTER, Wenn Reden zur Nebensache wird, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 2](#), 1 f. (zit. PFISTER, Reden); ...;

I. Entstehungsgeschichte

1 - 5 ...

- 5a Auch nach Einfügung von Art. 6 Abs. 4 in das Gesetz gibt es im NR nach wie vor umstrittene Beratungsgegenstände, über die abgestimmt wird, ohne dass die Argumente Pro und Contra im Rat mündlich vertreten werden können. Insb. werden Petitionen i.d.R. in der Beratungskategorie V (schriftliches Verfahren nach Art. 49 GRN) behandelt; dasselbe gilt z.B. auch für den Entscheide über eine pa.Iv., ob die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage verlängert oder ob die pa.Iv. abgeschrieben werden soll, oder für Abschreibungen einer Mo. oder eines Po. In solchen Fällen hat zwar die Kommissionmehrheit ein Rederecht nach Art. 46 Abs. 3 GRN (das sie i.d.R. nicht benützt), die Kommissionsminderheit hingegen nicht. Diese Praxis wurde bei der Beratung der Sammelvorlage der SPK-NR für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (16.457) diskutiert. Ein Antrag, das Rederecht von Kommissionsminderheiten im Gesetz zu verankern, blieb aber sowohl in der Kommission wie auch im Rat in der Minderheit (AmtlBull NR 2017 2078, 2086).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

6 -
10 ...

3. Rederecht

a) Garantie des Rederechts

- 11 Art. 6 Abs. 3 delegiert die Regelung des Rederechts (Recht auf Wortmeldung und Redezeit) an die Ratsreglemente. Der NR hat von seiner Kompetenz zu Beschränkungen des Rederechts und der Redezeiten in seinem GRN intensiven Gebrauch gemacht (N 14-27). Der StR kennt demgegenüber keine Beschränkungen von Rederecht und Redezeit, nicht einmal Vorschriften, dass «zur Sache» (d.h. zum jeweiligen Beratungsgegenstand) gesprochen werden muss oder dass eine Maximalzahl von Wortmeldungen (z.B. zwei) zum

selben Beratungsgegenstand festgelegt ist.¹ Statt Vorschriften gibt es im StR «einen gewissen informellen Druck, sich einer Selbstbeschränkung zu unterziehen. So ist es z.B. verpönt, schon von einem anderen Ratsmitglied Gesagtes zu wiederholen» (LÜTHI, Debattieren, 222).

- 12 Wegleitend für die Ausgestaltung des Rederechts sollte der *Grundsatz sein, dass das verfassungsmässige Initiativ- und Antragsrecht jedes Ratsmitglieds (Art. 160 Abs. 1 BV) nach Möglichkeit nicht beeinträchtigt wird*. Kann eine pa.Iv., ein Vorstoss oder ein Antrag nicht mündlich begründet werden, so wird er sowohl im Rat wie in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und verliert wesentlich an Gewicht. VON WYSS spricht von einem «'konstruktiven Rederecht', das nur dann ausgeübt werden darf, wenn etwas Konkretes in die Debatte eingebracht wird». Mit dieser Betrachtungsweise ist es vertretbar, dass «die einfache Meinungsäusserung zu Beratungsgegenständen als solche ausgeschlossen werden kann» (VON WYSS, Maximen, 111). Die SPK-NR weist in ihrem Bericht vom 21.2.2008 darauf hin, dass im schweizerischen politischen System ein einzelnes Ratsmitglied eine grundlegend andere Stellung einnimmt als in einer parlamentarischen Demokratie, in welcher es sich in das geschlossene Regierungs- oder Oppositionslager einzuordnen hat. Es können sich von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten bilden. Das einzelne Ratsmitglied kann auch unabhängig von seiner Fraktion mit seinen Initiativ- und Antragsrechten spezifische gesellschaftliche Interessen in den Entscheidungsprozess einbringen. «Die Vielzahl möglicher Interventionen zwingt zwar einerseits zu kurzen Redezeiten, andererseits muss aber das Recht gewahrt bleiben, dass für die Begründung von Anträgen bei wichtigen Geschäften hinreichende Redezeit zur Verfügung steht» (07.400; BBl 2008 1869). Grundsätzlich schützt das Rederecht die Minderheiten im Parlament, ihre Meinungen darzulegen. Die Minderheiten müssen in der umkämpften medialen Ratsöffentlichkeit die Vielfalt an Motiven und Machtansprüche sichtbar machen können (vgl. ZEH, Theorie, Rz 11). Dies entspricht auch dem eigentlichen Zweck des parlamentarischen Verfahrens, nämlich divergierende politische Standpunkte zu einer Entscheidung zu führen. Das parlamentarische Verfahren muss die Instrumente zur Verfügung stellen, damit diese Standpunkte artikuliert und sichtbar werden (J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 161 f.).²
- 13 Abs. 4 garantiert einen Minimalanspruch auf Ausübung des Rederechts bei der Beratung einer pa.Iv., einer Mo. oder eines Po. Wird die pa.Iv. oder der Vorstoss bestritten,³ so hat die Urheberin oder der Urheber Anspruch auf eine mündliche Begründung; «[z]udem erhält zumindest das Wort, wer zuerst die Ablehnung beantragt hat». Dies kann sowohl

¹ Theoretisch wäre also im StR unbeschränktes «Filibustern» wie z.B. im Senat der USA möglich, was der Ratskultur des StR aber derart fremd ist, dass es in der Praxis unvorstellbar erscheint. Senator Strom Thurmond sprach am 28./29.8.1957 während 24 Stunden und 18 Minuten, um den Civil Rights Act zu verzögern. Er konnte seine Rede u.a. durch die Verlesung von Kuchenrezepten seiner Grossmutter verlängern (GRAF, Reden, 3). Immerhin kennt der StR heute noch Redezeiten, die im NR nicht vorstellbar wären: StR Philippe Bauer (FDP, NE) sprach z.B. am 16.6.2021 als Berichterstatter zu 20.026 Zivilprozessordnung. Änderung während 59 Minuten (AmtlBull StR 2021 666 ff.).

² Der zweite Teil der N 12 (ab: «Grundsätzlich...») ist unverändert übernommen aus N 14 der Erstauflage (Autor VON WYSS).

³ Art. 46 Abs. 4 GRN wiederholt Art. 6 Abs. 4, enthält aber den Vorbehalt nicht, dass das Rederecht der Urheberin oder des Urhebers nur gilt, wenn der Vorstoss bestritten ist. Das muss als Versehen betrachtet werden. Das GRN kann zwar ein durch das ParlG begründetes Recht nicht einschränken, es könnte aber ein weitergehendes Recht begründen, was aber anlässlich der Revision des GRN sicher nicht die Absicht des NR war und auch der konstanten Praxis nicht entspricht.

ein Ratsmitglied als auch der BR (so ausdrücklich BBl 2011 6813) sein. Abs. 4 statuiert einen Kerngehalt des parlamentarischen Rederechts auf Gesetzesstufe für beide Räte. Damit erhalten nicht nur die Ratsmitglieder 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 (BBl 2011 6813). Die SPK-StR plädiert mit prägnanten Worten für die Unmittelbarkeit der mündlichen Debatte:

«Ein Parlament lebt von Rede und Gegenrede. Wird abgestimmt, ohne dass die Argumente Pro und Contra geäußert werden können, so kommt dies dem Eingeständnis gleich, dass die Argumente für die Entscheidungsfindung keine grosse Rolle mehr spielen (...). Eine bloss schriftliche Begründung vermag die mündliche Begründung nicht gleichwertig zu ersetzen. Das Parlament ist kein 'Scribamant': Die verfassungsmässig geforderte Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen verlangt die Unmittelbarkeit der mündlichen Verhandlung, die Möglichkeit der unmittelbaren mündlichen Reaktion, welche bei einem schriftlichen Verfahren nicht gegeben ist» (BBl 2011 6813 f.).

- 14** Für die anderen Beratungsgegenstände (ausser der pa.Iv., der Mo. und des Po.) garantiert Abs. 4 kein Rederecht. Ein unbeschränktes Recht zur Wortmeldung gilt nach Art. 46 Abs. 3 GRN nur für die Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r) der Kommissionen und für die Vertretung des BR. Für die Praxis ist insb. von grosser Tragweite, dass kein Rederecht garantiert ist für die *Begründung von Anträgen einzelner Ratsmitglieder in der Detailberatung eines Erlassentwurfs*. Solche sog. «Einzelanträge» spielen seit dem Jahr 2013 im NR nur noch eine marginale Rolle (zu den Einzelheiten s. unten N 23). Das «konstruktive Rederecht» (s. N 12) sollte eigentlich auch hier gelten; die mit Einzelanträgen vorgeschlagenen Änderungen eines Erlassentwurfs sind u.U. von grösserer und v.a. konkreter Bedeutung als die Forderungen eines Vorstosses. Auf der anderen Seite muss auch die *Handlungsfähigkeit des Parlaments* gewahrt bleiben. «Repräsentation bedeutet nicht nur, dass Anliegen eingebracht und öffentlich dargelegt werden können (Input), sondern auch, dass Entscheide im Interesse der Repräsentierten gefällt werden (Output)» (LÜTHI, Debattieren, 222). Die SPK-StR betonte in ihrer Begründung für die Aufnahme von Art. 6 Abs. 4 ins ParlG die Notwendigkeit einer «*Güterabwägung zwischen Quantität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit einerseits und deren Qualität und Effektivität andererseits*» (BBl 2011 6814).⁴ Angesichts der Mitgliederzahl des NR und der Entwicklung seiner Geschäftslast hat sich die Aufrechterhaltung des Rederechts zur Begründung von Einzelanträgen als nicht realistisch erwiesen, jedenfalls nicht ohne Verlängerung der Sitzungszeiten. Im «Halbberufsparlament» (s. Kommentar zu Art. 9) stehen berufliche und andere neben dem Parlamentsmandat ausgeübte Engagements der Ratsmitglieder «der beliebigen Ausdehnung parlamentarischer Sitzungen und Sessionen entgegen» (LÜTHI, Debattieren, 224). Als qualitatives Argument für eine Schlechterstellung der Einzelanträge gegenüber pa.Iv. und Vorstössen kann vorgebracht

⁴ Hervorhebung im Originaltext. – Im Anschluss kritisiert die SPK-StR: «Die aktuelle Tendenz geht im Nationalrat in die Richtung, dass für die Ausgestaltung des Verfahrens bei Vorstössen *ausschliesslich quantitative Kriterien massgebend* sind». Diese Kritik wurde dadurch bestätigt, dass der Sprecher des Büro-NR in seiner ablehnenden Argumentation mit keinem Wort auf die grundsätzlichen Überlegungen der SPK-StR einging, sondern lediglich beklagte, dass wegen dieser Neuerung eine geringere Anzahl von Vorstössen behandelt werden könne (AmtlBull NR 2012 2072 ff.). – PFISTER sieht «gute Gründe zur Annahme», manche Rationalisierungsbestrebung im NR «sei inspiriert, wenn nicht gar schon vorgeschrieben worden durch die Parlamentsdienste oder allenfalls das Büro des Nationalrats. Manchmal gewinnt man den Eindruck, dort seien zunehmend technokratische Effizienzüberlegungen wichtiger als staatspolitische Grundsätze. Einfacher gesagt: das möglichst schnelle Abarbeiten von Traktanden und Vorstössen ist für diese Gremien wichtiger als die parlamentarische Auseinandersetzung» (PFISTER, Reden, 1).

werden, «dass die Vorberatung und Strukturierung der Detailberatung von Gesetzesentwürfen durch die Kommissionen und Fraktionen im modernen Parlamentsbetrieb unvermeidbar ist; es ist auch im Interesse der Qualität der Gesetzgebung, dass die Möglichkeit der Abänderung von Gesetzesentwürfen im Rat durch 'Schnellschüsse' erschwert ist» (GRAF, Reden, 6).

b) Zwischenfrage, persönliche Erklärung, Fraktionserklärung, Begründung einer Kt.Iv.

- 15** Die Beschränkung des Rederechts auf ein «konstruktives Rederecht» wird teilweise kompensiert durch das intensiv genutzte Recht zur «Zwischenfrage» (Art. 42 GRN). Damit kann einer Rednerin oder einem Redner «eine kurze und präzise» Frage gestellt werden; inhaltliche Ausführungen und eine Begründung sind nicht zulässig». Dieses Instrument wird häufig benutzt;⁵ es dient der Belebung der Ratsdebatten.⁶ In der Praxis wird allerdings kaum je eine rein sachliche Frage gestellt, mit welcher der Fragestellende nicht zugleich indirekt seine eigene inhaltliche Position deutlich macht und die Position des befragten Ratsmitglieds in Frage stellt. Die Zwischenfrage darf allerdings nur gestellt werden, wenn die Rednerin oder der Redner sie zulässt (Art. 42 Abs. 2 GRN). Diese Zustimmung erfolgt meistens, schon auch nur deswegen, weil sich mit der Beantwortung die Redezeit verlängert. Verweigert wird die Zustimmung gelegentlich, wenn der Eindruck entsteht, dass die Zwischenfragen Filibuster-Funktion haben und in zu starkem Ausmass zur Profilierung einer Fraktion verwendet werden.⁷ Die Zwischenfrage kann auch dazu benützt werden, die Beschränkungen des Rederechts und der Redezeiten zu umgehen, indem einer Rednerin oder einem Redner des eigenen politischen Lagers Fragen gestellt werden im Sinne von: «Sind Sie nicht auch der Meinung, dass ...».⁸ Das Ratspräsidium steht häufig vor der nicht einfachen Aufgabe der Auslegung, was noch als «kurz und präzise» gelten kann, sowie der Abgrenzung zwischen Fragestellung und «inhaltlichen Ausführungen». In der Praxis interveniert es häufig, sowohl gegen zu ausführliche Fragen als auch gegen Ausführungen, die keine Frage enthalten.
- 16** Nicht eingeschränkt ist auch das Recht jedes Ratsmitglieds, eine «kurze persönliche Erklärung» abzugeben; «mit dieser kann es auf eine Äusserung antworten, die sich auf seine Person bezogen hat, oder seine eigenen Ausführungen richtig stellen» (Art. 43 Abs. 1 GRN; fast gleichlautend Art. 36 GRS). Auch hier ist es Aufgabe des Ratspräsidiums, zu prüfen, ob die Voraussetzungen gegeben sind, und ggf. zu intervenieren.
- 17** Die Fraktionen haben im NR das Recht, «vor der Schlussabstimmung in einer kurzen Erklärung ihr Abstimmungsverhalten zu begründen» (Art. 43 Abs. 3 GRN). Dieses

⁵ Ein extremes Bsp. lieferte die Debatte über die gesetzliche Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» (16.027) im NR am 5.12.2016 mit 63 Zwischenfragen (AmtlBull NR 2016 1992 ff.).

⁶ S. die Begründung von 95.3033 Mo. *Herczog. Ratsdebatte. Einführung der Zwischenfrage.*

⁷ Bsp.: In der Debatte zu 17.046 *Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)*. *Volksinitiative* wurden von zehn Rednerinnen und Rednern die Fragen von Mitgliedern der SVP-Fraktion nicht zugelassen (AmtlBull NR 2018 645, 651, 833, 843, 849, 852, 937, 938).

⁸ Bsp.: Am 21.9.2016 stellten acht Mitglieder der SVP-Fraktion eine Zwischenfrage zum Votum des Fraktionspräsidenten der SVP zur gesetzlichen Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» (16.027; AmtlBull NR 2016 1505 f.).

Instrument der «Fraktionserklärung» wird in der Praxis bei politisch stark umstrittenen Vorlagen, insb. solchen, die der Volksabstimmung unterbreitet werden, häufig benutzt. Gelegentlich werden in der Praxis Fraktionserklärungen auch in anderen Situationen zugelassen; ein Rechtsanspruch besteht aber in diesen Fällen nicht.⁹

- 18** Ein Ratsmitglied aus einem Kt., der eine Kt. Iv. eingereicht hat, hat bei der Vorprüfung der Kt.Iv. Anspruch auf Wortmeldung zur Begründung der Kt.Iv., wenn die Mehrheit der Abgeordneten des Kt. ihm diese Aufgabe übertragen hat (Art. 46 Abs. 5 GRN).¹⁰ Anlass zur Aufnahme dieser Bestimmung war die Feststellung, dass Kt.Iv. häufig im Rat behandelt werden, ohne dass sie mündlich begründet werden. Diese Bestimmung, welche das Instrument der Kt.Iv. aufwerten sollte, gelangt in der Praxis selten zur Anwendung – wohl weniger deswegen, weil das potenzielle Interesse der Anspruchsberechtigten gering wäre, sondern deswegen, weil sie ihr Recht nicht kennen und sie bei der Behandlung der Kt.Iv. in der vorberatenden Kommission nicht darauf aufmerksam gemacht werden (durch Kommissionspräsidium bzw. -sekretariat).

c) Beschränkung des Rederechts (Beratungsformen des NR)

- 19** Das Rederecht wird im NR durch Art. 46–49 GRN detailliert geregelt. Art. 46 legt fest, dass das Büro zusammen mit dem Sessionsprogramm für jeden Beratungsgegenstand die «Beratungsform» (in der Praxis als [Beratungs- oder Behandlungs-]«Kategorie» bezeichnet) beschliesst. Da das Büro das Sessionsprogramm «unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse» festlegt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN), kann auch die Beratungsform durch Ordnungsantrag aus der Ratsmitte geändert werden.¹¹
- 20** Beratung in *Kategorie I* bedeutet «Freie Debatte». Jedes Ratsmitglied hat das Recht auf Wortmeldung, auch wenn es keinen Antrag stellt.¹² In der Praxis wird diese Kategorie i.d.R. für die Behandlung von Vo.Iv. gewählt.¹³ Einerseits liegt hier eine nur sehr

⁹ Z.B. vor einer Gesamtabstimmung: 06.051 Rüstungsprogramm 2006 (AmtlBull NR 2006 1829 f.). Zu einem Wahlgeschäft: 19.213 Bundesstrafgericht. Präsidium und Vizepräsidium 2020–2021 (AmtlBull NR 2019 [VBVers] 2485). Am 4.3.2010 wurde gegen den Widerstand des Büro-NR (die Präsidentin wies auf den Wortlaut des GRN hin) ein Ordnungsantrag angenommen, Fraktionserklärungen zuzulassen zur Mitteilung der Präsidentin, dass das Büro-StR eine pa.Iv. (10.401 Pa.Iv. Büro-NR. Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK) im StR nicht in der laufenden Session traktandieren wollte (10.9002 Mitteilungen der Präsidentin [AmtlBull NR 2010 169 f.]).

¹⁰ Zur Entstehung dieser Bestimmung und zu den Argumenten Pro und Contra s. Art. 116 N 6 und 12.

¹¹ Nach Wortlaut des GRN wären allerdings nur «Ratsbeschlüsse über die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände» zulässig und das Büro wäre folglich für die Festlegung der Beratungskategorie abschliessend zuständig. In der Praxis werden aber auch gelegentlich Ordnungsanträge für eine Änderung der Kategorie gestellt und zugelassen.

¹² Art. 41 Abs. 5 GRN legt zwar fest: «Mehr als zwei Mal spricht niemand zur gleichen Sache» (nach Abs. 6 gilt diese Beschränkung nicht für die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen und die Vertretung des BR). In den letzten Jahrzehnten hat die Präsidentin oder Präsident, so weit ersichtlich, diese Bestimmung aber nie mehr anwenden müssen.

¹³ Bsp. einer Ausnahme: Der Ordnungsantrag von NR Adrian Amstutz (SVP, BE) bei der Behandlung von 13.086 Stopp der Überbevölkerung - zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Volksinitiative für den Wechsel von Kategorie I zu II wurde am 10.6.2014 knapp angenommen. Amstutz argumentierte, es mache «keinen Sinn, wenn wir jetzt 62-mal sagen, wir seien gegen diese Initiative». Auf die Frage von NR Andrea Caroni (FDP, AR), ob er eine Behandlung von Vo.Iv. generell in Kategorie II befürworte, antwortete Amstutz allerdings, er lehne dies «dezidiert» ab: «Wissen Sie, Herr Kollege, wenn wir hier den Wettbewerb der

beschränkte Auswahl von möglichen Anträgen vor (i.d.R., d.h. wenn die Gültigkeit nicht umstritten ist, nur die Anträge für ablehnende oder annehmende Abstimmungsempfehlung), andererseits besteht ein grosses Bedürfnis der Ratsmitglieder, zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen und auf diese Weise mit den Stimmberechtigten, welche über die Vo.Iv. abschliessend entscheiden werden, zu kommunizieren. Man kann sich allerdings fragen, ob die i.d.R. sehr grosse Zahl von Wortmeldungen nicht dazu führt, dass die einzelnen Voten von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen werden. U.E. wäre die Wahl der Kategorie II (s. N 21) zielführender.

- 21 Für eine «*organisierte Debatte*» dient die *Kategorie II* (Art. 47 GRN): «Das Büro legt eine Gesamtredezeit für die Fraktionen fest und weist diesen gemäss ihrer Stärke im Rat ihren Anteil zu» (Abs. 2); fraktionslosen Ratsmitgliedern wird «ein angemessener Teil der Gesamtredezeit zur Verfügung gestellt» (Abs. 5). Gemäss Art. 47 Abs. 1 kann eine «organisierte Debatte» insb. für die Eintretensdebatte und für die Beratung einer Ip. oder eines Berichts» vorgesehen werden. Das einzelne Ratsmitglied hat in einer solchen Debatte kein eigenständiges Rederecht, sondern ist darauf angewiesen, dass seine Fraktion ihm einen Teil der Fraktionsredezeit zuweist. Diese Einschränkung ist zweckmässig für Debatten, in welchen ein Antragstellung nicht (z.B. zu einer Ip.) oder nur beschränkt (z.B. zum Eintreten) möglich ist. Im Widerspruch zum garantierten Rederecht für die Urheberinnen und Urheber von Vorstössen stand hingegen die Durchführung von «organisierten Debatten» zu einer Vielzahl von Vorstössen, da die Urheberin oder der Urheber eines Vorstosses in diesem Fall kein eigenes Rederecht erhalten. Die reglementswidrige Praxis des NR veranlasste den Gesetzgeber, gemäss Vorschlag der SPK-StR die Garantie des Rederechts im ParlG zu verankern (s. oben N 4). – In jüngerer Vergangenheit wird die Kategorie II nur noch für die allgemeine Aussprache zu Voranschlag und Staatsrechnung verwendet.¹⁴
- 22 In den Kategorien *IIIa* («*Fraktionsdebatte*») und *IIIb* («*Verkürzte Fraktionsdebatte*») ist das Rederecht auf die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen und die Antragstellenden beschränkt (Art. 48 Abs. 1 GRN; vorbehalten bleiben die allgemein garantierten Rederechte, vgl. N 13–19). Die mit der Änderung des GRN vom 3.10.2008 eingeführte Differenzierung von *IIIa* und *IIIb* zeigt sich nicht im Rederecht, sondern darin, dass in der Eintretensdebatte die Redezeiten nach Art. 44 Abs. 1 GRN für die Berichtserstattung aus den Kommissionen, die Vertretung des BR und die Fraktionen halbiert werden. Kategorie III war ursprünglich die übliche Kategorie für die Beratung von Erlassentwürfen, zu deren einzelnen Artikeln in der Detailberatung Anträge gestellt werden können. Die Garantie des «konstruktiven Rederechts» (s. N 12) ist in Kategorie *IIIa/IIIb* eingehalten.
- 23 In *Kategorie IV* («*Kurzdebatte*») sprechen, ausser den allgemein Redeberechtigten, nur die Sprecherinnen und Sprecher von Kommissionsminderheiten (Art. 48 Abs. 2 GRN). Diese Kategorie ist geeignet für Beratungsgegenstände, die einerseits von geringer formaler Komplexität sind (d.h. es geht i.d.R. nur um Annahme oder Ablehnung, z.B. bei

Meinungen, der in einer direkten Demokratie wie der unseren hochzuhalten ist, auch leben wollen, dann müssen wir die Redefreiheit in aller Breite gewährleisten» (AmtlBull NR 2014 950).

¹⁴ Zu dieser Praxis die Voten Brunner Toni (SVP, SG) und Schneider Schüttel (SP, FR) anlässlich der Debatte zu 17.046 *Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)*. *Volksinitiative* (AmtlBull NR 2018 933).

völkerrechtlichen Verträgen, Kreditbeschlüssen, Vorprüfung von pa.Iv., Mo. des anderen Rates, u.ä.) und die andererseits zwar umstritten, aber nicht von derartiger politischer Bedeutung sind, dass ein grösseres Bedürfnis für die Fraktionen besteht, sich dazu zu äussern. Die Kategorie ist als Regelfall vorgesehen für die Behandlung von bestrittenen Mo. und Po., wobei dazu auch das Wort erhält, wer zuerst die Ablehnung beantragt hat (Art. 6 Abs. 4 ParlG und Art. 48 Abs. 2^{bis} GRN). Von grosser Tragweite ist, dass seit der Herbstsession 2013 die *Detailberatungen von Erlassentwürfen i.d.R. in Kategorie IV* und nur die Eintretensdebatten in Kategorie IIIa oder IIIb abgehalten werden; bis zur Sommersession 2013 war die Kennzeichnung «III/IV» in den Sessionsprogrammen und Tagesordnungen nur selten anzutreffen (www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/sessions/fruehere-sessions [28.8.2021]). Dieser Wechsel wurde, soweit ersichtlich, weder erläutert noch vom Rat explizit gutgeheissen. Ein Einzelantrag kann in Kategorie IV nicht mündlich begründet werden; damit wird der Grundsatz des «konstruktiven Rederechts» preisgegeben. Einzelanträge haben stark an Bedeutung verloren, ja sind zu einer marginalen Erscheinung geworden. Z.B. bei der ersten Beratung des Entwurfes für die Totalrevision des CO₂-Gesetzes in der Wintersession 2018 waren nur 9 Einzelanträge (neben 52 Abänderungsanträgen der Kommissionsmehrheit und 78 Anträgen von Kommissionsminderheiten) zu verzeichnen.

- 24 In *Kategorie V («Schriftliches Verfahren»)* besteht kein Recht auf Wortmeldung (Art. 49 GRN), vorbehaltlich von Wortmeldungen der allgemein Redeberechtigten, wobei diese in der Praxis nur selten von ihrem Recht Gebrauch machen. Diese Kategorie ist für dieselben Beratungsgegenstände geeignet wie die Kategorie IV, mit dem wesentlichen Unterschied, dass nach dem Grundsatz des «konstruktiven Rederechts» diese Geschäfte unbestritten sein sollten. In der Praxis werden aber auch Geschäfte in Kategorie V eingereiht, zu welchen ein Antrag einer Kommissionsminderheit vorliegt, welche in diesem Fall das Wort nicht erhält (für Bsp. und den gescheiterten Versuch einer Ergänzung von Art. 6 Abs. 4 s. oben N 5a). Eine pa.Iv., die in der Vorprüfung nach Art. 109 von weniger als einem Fünftel der Kommissionsmitglieder unterstützt wird, wird nach Art. 28 Abs. 3 GRN in Kategorie V behandelt; die Initiantin oder der Initiant hat aber nach Art. 6 Abs. 4 ParlG das Rederecht (der Satzteil, wonach auch reden darf, wer zuerst die Ablehnung beantragt hat, ist in diesem Fall nicht relevant, da die Kommission diesen Antrag stellt und ohnehin das Rederecht hat).

d) *Bedeutungsverlust des Rederechts durch «gebündelte Abstimmungen» und «Blockbildung»*

- 25 Die Ausübung des Rederechts hat auch die Funktion, einen Zusammenhang zwischen dem Entscheid des Rates und der Begründung dieses Entscheides herzustellen; damit wird für die Öffentlichkeit der parlamentarische Entscheidungsprozess nachvollziehbar. In dieser Hinsicht erscheint die Praxis der sog. «gebündelten Abstimmungen» des NR als problematisch. Wenn Vorstösse behandelt oder pa.Iv. vorgeprüft werden, so werden diese zuerst der Reihe nach begründet und bestritten; die Abstimmungen werden erst nach allen Einzeldebatten durchgeführt. Debatte und Entscheid werden damit getrennt.¹⁵ Dieses Verfahren macht deutlich, dass die Debatte, während welcher i.d.R. nur wenige Ratsmitglieder im Saal anwesend sind, für die Entscheidungsfindung kaum eine Rolle spielt; offenbar wird ein Vorstoss ohne nähere Auseinandersetzung

¹⁵ Im AmtlBull wird Debatte und Entscheid dann wieder zusammengeführt, was dem sonst für das AmtlBull geltenden Grundsatz der unmittelbaren Wiedergabe des Ablaufs des Ratsgeschehens widerspricht.

mit seinem Inhalt allein aufgrund der vor der Behandlung vorbereiteten Abstimmungsempfehlungen der Fraktionen angenommen oder abgelehnt. Das Büro-NR hat die Einführung dieses Verfahrens an seiner Sitzung vom 29./30.8.2001 beschlossen (Art. 35 FN 21). Ein Ordnungsantrag, über diese Frage den Rat abstimmen zu lassen, wurde knapp abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1075). Das Rederecht verliert durch diese Praxis an Bedeutung. Eine Forderung nach Abschaffung dürfte allerdings wenig Aussicht auf Erfolg haben, weil das Verfahren für die Ratsmitglieder den Vorteil mit sich bringt, ihre Präsenz im Ratssaal vermindern zu können (GRAF, Reden, 6 f.).

- 26 Im effizienzorientierten Bestreben für eine Kürzung der Ratsdebatten ist das Büro-NR dazu übergegangen, für die Detailberatung umfangreicher Erlassentwürfe thematische «Blöcke» zu bilden. Dabei wird eine grössere Anzahl von Art. des Erlassentwurfs bzw. die dazu gestellten Anträge in *einer* Debatte behandelt. Die Rederechte können nicht zu jedem einzelnen Art. bzw. zu den dazu gestellten Anträgen wahrgenommen werden; die Redeberechtigten müssen in *einem* Votum zum ganzen «Block» Stellung nehmen.¹⁶ Damit wird das Rederecht erheblich eingeschränkt. Dieses Verfahren steht zwar nicht im Widerspruch zum Wortlaut der Redeordnung in Art. 46 ff GRN. Aber es erscheint fraglich, ob das Verfahren dem Wortsinn der Definition der Detailberatung in Art. 74 Abs. 2 ParlG entspricht, wonach ein Erlassentwurf «artikelweise» («le conseil examine le projet article par article») beraten wird. Dieses Verfahren wurde ebenfalls ohne offene Erläuterung und ohne Änderung der Rechtsgrundlagen allein durch das Büro-NR eingeführt.¹⁷ Eine Regelung wäre wünschbar, welche als Voraussetzung einer solchen «Blockbildung» zumindest einen *engen thematischen Zusammenhang* der behandelten Artikel verlangen würde. Liegt dieser Zusammenhang vor, so ist eine solche «Blockbildung» durchaus sinnvoll. In der Praxis ist man allerdings dazu übergegangen, Fragestellungen ohne jeden direkten Zusammenhang in einem «Block» zu behandeln.¹⁸ Damit fehlt – mehr noch als im Falle der «gebündelten Abstimmungen» – der Zusammenhang zwischen Debatte und Entscheid und die Nachvollziehbarkeit des

¹⁶ S. der Hinweis des Präsidenten bei Behandlung von 12.021. *Agrarpolitik 2014-2017*: «Wir organisieren die Debatte in Blöcken. Für Ihre Vorbereitung ist es wichtig zu wissen, dass die Redezeit auch bei zwei Anträgen pro Block nur fünf Minuten beträgt» (AmtlBull NR 2012 1496).

¹⁷ Vgl. auch die Einführung der «gebündelten Abstimmungen» (N 25), der «organisierten Debatten» zu einer grossen Zahl von Vorstössen (N 4, 2. Teil) und – bereits im Jahre 1981 – des «Schnellverfahrens» für unbestrittene Vorstösse am letzten Sessionstag (s. dazu Art. 35 FN 21). BURRI diagnostiziert mit vorsichtiger Wortwahl, dass das Büro-NR gelegentlich «in eine Grauzone» vorstösst, in der «sich die Frage der Zulässigkeit einer Massnahme resp. der Notwendigkeit einer reglementarischen oder gesetzlichen Bestimmung sowie der Zuständigkeiten stellt» (Art. 35 N 18). Zur Stellung des Büros s.a. GRAF, Die Büros des Nationalrates und des Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte Parlamentsleitungen oder Organe der Selbstorganisation des Rates? in: *Parlament/Parlement/Parlamento 2015, H. 2*, 14 ff. [28.8.2021].

¹⁸ S. dazu das Votum von NR Cédric Wermuth (SP, AG) anlässlich der Behandlung von 16.457 *Pa.Iv. SPK-NR. Verschiedene Änderungen des Parlamentsgesetzes*: «Erlauben Sie mir auch noch eine Vorbemerkung zu Block 2, es passt ja auch zum generellen Vorgehen bei diesen Vorlagen: Ich bin schon etwas erstaunt über dieses Vorgehen in Block 2, und zwar nicht aufgrund der in Minuten gerechneten Redezeiten. (...) Dass wir hier einfach von Entklassifizierungen über Taggelder bis zu Zwischenfragen und Sitzungszeiten das Parlamentsgesetz in einem Wrap-up, in einer Blockdebatte vollständig revidieren, ist krass und grenzt an unseriöses Arbeiten. Hier hätte es gutgetan, im Sinne von Kollege Rutz etwas ausführlicher zu diskutieren, (...) in einer etwas differenzierteren Auseinandersetzung» (AmtlBull NR 2017 2080). – S. auch NR Thomas Aeschi (SVP, ZG) bei der Beratung von 20.058. *Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie*: «Wir möchten Ihnen beantragen, dass wir entweder ganz auf die Blockbildung verzichten oder - das war der Vorschlag von Kollege Walti - zumindest kleinere Blöcke machen, die auch inhaltlich zueinander passen» (AmtlBull NR 2020 1363).

parlamentarischen Entscheidungsprozesses ist nicht mehr gegeben. Das Rederecht verliert an Bedeutung.

e) Redezeiten

- 27 Art. 6 Abs. 3 bildet die gesetzliche Grundlage für eine Regelung der Redezeiten durch die einzelnen Räte. Art. 44 GRN unterscheidet zwischen der Eintretensdebatte einerseits und allen übrigen Debatten andererseits. In der Eintretensdebatte stehen für die Berichterstattung aus der vorberatenden Kommission und für die Vertretung des BR maximal je 20 Minuten, für die einzelnen Fraktionen maximal je 10 Minuten und für die übrigen Rednerinnen und Redner je 5 Minuten zur Verfügung (in der Beratungskategorie IIIb werden die 20 und die 10 Minuten halbiert; vgl. N 22). In den anderen Debatten beträgt die Redezeit generell 5 Minuten; für die Kommissionsberichterstattung und für den BR gilt keine Beschränkung. Eine Verlängerung der Redezeit in der Eintretensdebatte kann «ausnahmsweise» durch das Präsidium bewilligt werden; für eine Verlängerung in den anderen Debatten ist der Rat zuständig. In der Praxis wird die ohnehin kurze Redezeit häufig verkürzt, indem die Fraktionen die ihnen zustehende Zeit auf zwei oder mehrere Fraktionsmitglieder verteilen. Das Rednerpult im NR ist mit einer Uhr versehen, die der Rednerin oder dem Redner den Ablauf der Redezeit anzeigt. Die Einhaltung der Redezeit stellt sowohl für die Ratsmitglieder wie auch für das Präsidium eine Herausforderung dar und gibt Anlass zu entsprechenden Bemerkungen – eine Volltextsuche im AmtlBull bringt 258 Treffer für den Zeitraum vom Jahre 2000 bis zur Sommersession 2021. Die Durchsetzung der Maximalredezeit ist für das Präsidium eine permanente und schwierige Aufgabe. Eine gewisse Flexibilität ist nötig, Ermahnungen erfolgen häufig, gelegentlich wird das Mikrofon abgestellt.¹⁹

¹⁹ Bsp.: 14.088 Altersvorsorge 2020. Reform, AmtlBull NR 2016 1741; 17.046 Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative). Volksinitiative, AmtlBull NR 2018 933.

Art. 9

Einkommen und Entschädi- gungen

[unverändert]

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 contributions aux coûts

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autoren der 1. Auflage 2014: Carlo Pavia / Oliver Heer

Autor der Aktualisierung 2021: Oliver Heer

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

- | | |
|---|-------------|
| 2. 2002 bis heute: PRG und berufliche Vorsorge: Konsolidierung des Halbberufsparlaments | 16a,
16b |
|---|-------------|

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- | | |
|--------------------|----|
| 1. Einkommen | 18 |
| 2. Entschädigungen | 19 |

...

- | | |
|---|---------|
| 4. Einkommen im Verhältnis zum Arbeitsaufwand | 21 - 23 |
|---|---------|

Materialien

...

13.412 Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer. Parlamentsentschädigung. Alle Bürgerinnen und Bürger steuerlich gleichbehandeln: AmtlBull NR 2016 689; AmtlBull StR 2017 578 ff.

16.413 Pa.Iv. Eder. Keine Übernachtungsentschädigungen für nicht erfolgte Übernachtungen: Bericht SPK-StR 11.10.2018 (BBl 2018 7241 ff.), AmtlBull StR 2018 1010 ff.

16.460 Pa.Iv. Rickli. Abschaffung der Überbrückungshilfe für Ratsmitglieder: Bericht SPK-NR 12.1.2018; Bericht SPK-NR 10.10.2019 (BBl 2019 7257 ff.); Stellungnahme BR 20.11.2019 (BBl 2019 8199 ff), AmtlBull NR 2019 2176 ff.; AmtlBull StR 2020 343; AmtlBull NR 2020 1878 ff.

19.431 Pa.Iv. SPK-NR. Auszahlung der Übernachtungsentschädigungen nur bei effektiv erfolgten externen Übernachtungen.

Literatur

...; BÜTIKOFER, Mythos Milizparlament – vom Amt zum Beruf, in: **Parlament/Parlement/Parlamento 2013, H. 3**, 3 ff.; BUNDI/EBERLI/BÜTIKOFER, Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, 315 ff.; ECO'DIAGNOSTIC, **Entschädigung und Infrastruktur der Ratsarbeit**, Gutachten vom 13. November 2001 (zit. ECO'DIAGNOSTIC, Entschädigung und Infrastruktur); ...; PILOTTI, L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel, in: traverse, Zeitschrift für Geschichte, 2018, H. 3 (Themenheft «Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848»), 114 ff.; PILOTTI/SCIARINI/VARONE/CAPPELLETTI, L'Assemblée fédérale: un parlement de milice en voie de professionnalisation, in: Pilotti/Mazzoleni (Hrsg.), Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse, Neuchâtel 2019 ; SCIARINI U.A., **Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier**. Schlussbericht vom 25. April 2017 (zit. SCIARINI et al., Einkommen und Arbeitsaufwand).

I. Entstehungsgeschichte

1 -
10

2. *2002 bis heute: PRG und berufliche Vorsorge: Konsolidierung des Halbberufsparlamenten*

11 -
16

16a Seit dem 1.9.2014 wird die Übernachtungsentschädigung von 180 CHF zwischen zwei aufeinanderfolgenden Sitzungstagen bei Teilnahme an den Sitzungen automatisch ausbezahlt, wenn das Ratsmitglied mehr als 30 Minuten Reisezeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mehr als 10 Kilometer Luftdistanz vom Sitzungsort entfernt wohnt (AS 2015 1135 f.). Diese Regelung kann dazu führen, dass Übernachtungsentschädigungen auch an Ratsmitglieder ausbezahlt werden, welche zuhause übernachten. StR Joachim Eder (RL, ZG) kritisierte diesen Umstand und forderte mit seiner *pa.Iv. 16.413 (Keine Übernachtungsentschädigungen für nicht erfolgte Übernachtungen)*, dass nur noch diejenigen Parlamentsmitglieder eine Übernachtungsentschädigung erhalten, die tatsächlich auswärts übernachtet haben und dies auch geltend machen. Obwohl die vorberatenden Kommissionen beider Räte der Forderung zustimmten, lehnte der StR am 11.12.2018 die vorgeschlagene Änderung der VPRG in der Gesamtabstimmung mit 20 zu 18 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab (AmtlBull StR 2018 1016). Die SPK-NR reichte darauf im Frühjahr 2019 eine *pa.Iv. (19.431)* mit dem gleichen Anliegen ein. Nach Annahme in der Schwesterkommission werden nun die Beratungen in den Räten zeigen, ob dieses Anliegen beim zweiten Anlauf mehr Gehör findet.

16b Im Jahr 2003 wurde eine Überbrückungshilfe für aus dem Rat ausgeschiedene Ratsmitglieder eingeführt (s. N 15). Gemäss Art. 8 PRG haben diejenigen Mitglieder des Parlaments Anspruch auf diese Überbrückungshilfe, welche beim Ausscheiden aus dem Rat das 65. Altersjahr noch nicht erreicht haben und noch keine Altersrente beziehen – oder bedürftig sind. Dabei ist es unerheblich, ob die Ratsmitglieder sich freiwillig zurückgezogen haben oder nicht wiedergewählt wurden. Am 20.1.2017 gab die SPK-NR der *pa.Iv. 16.460* Folge, welche eine Abschaffung der Überbrückungshilfe forderte. Diese sei nicht mehr notwendig, da nicht wieder gewählte Ratsmitglieder Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beantragen können. Der NR sprach sich zwar nicht für eine Abschaffung, aber für eine Kürzung der Überbrückungshilfe aus und verschärfte die Kriterien: Nur noch abgewählte und bedürftige Ratsmitglieder sollten diese erhalten, und

zwar für maximal sechs Monate (AmtlBull NR 2019 2178). Der StR lehnte hingegen Eintreten auf die Vorlage mit grosser Mehrheit ab (31 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen; AmtlBull StR 2020 343), worauf der NR einlenkte und mit seinem Beschluss für Nicht-eintreten vom 25.9.2020 die Vorlage vom Tisch nahm (AmtlBull NR 2020 1880).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einkommen

17 ...

18 Das *fixe Jahreseinkommen* ist bescheiden: Art. 2 PRG spricht den Ratsmitgliedern 26 000 CHF für die Vorbereitung ihrer Ratsarbeit zu. Zusätzlich zu diesem Fixum erhält das Ratsmitglied ein *variables Taggeld*, zzt. in der Höhe von 440 CHF pro Arbeitstag (Art. 3 Abs. 1 PRG). Dieses wird ihm für die Sitzungen seines Rates, seiner Kommission oder Delegation, seiner Fraktion oder deren Vorstand sowie für die Arbeitstage, an denen es im Auftrag des Ratspräsidenten resp. der Ratspräsidentin oder einer Kommission eine spezielle Aufgabe erfüllt (Art. 10 PRG), ausbezahlt. Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten erhalten in Ausübung ihrer Funktion das doppelte Taggeld; die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen pro Berichterstattung ein halbes Taggeld zusätzlich (Art. 9 PRG). 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 (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. 6a 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 [BB1 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 33 000 CHF beträgt (Art. 3a PRG). Dieser Betrag ist steuerfrei und kann nicht nur für den vorgesehenen Zweck, sondern auch zur Aufbesserung des Einkommens verwendet werden. NR Susanne Leutenegger Oberholzer (SP/BL) kritisierte diesen Umstand und forderte mit ihrer *pa.Iv. 13.412 (Parlamentsentschädigung. Alle Bürgerinnen und Bürger gleich behandeln)*, dass die Jahresentschädigung als steuerbares Einkommen betrachtet wird, von dem auch Sozialversicherungsabgaben geleistet werden müssen. Der Nationalrat stimmte der Initiative in der Vorprüfung oppositionslos zu (AmtlBull NR 2016 689), während der Ständerat sie mit

grosser Mehrheit ablehnte (AmtlBull StR 2017 581). Die SPK-StR hielt in ihrem Bericht vom 19.6.2017 fest, die Jahresentschädigung sei «kein verstecktes persönliches Einkommen eines Ratsmitglieds, sondern wird gemäss ihrem Bestimmungszweck verwendet. Die Ausübung des Parlamentsmandats hat zahlreiche Aufwendungen für die Infrastruktur zur Folge. Auch wenn ein Ratsmitglied den Betrag nicht für die Anstellung einer persönlichen Mitarbeiterin oder eines persönlichen Mitarbeiters benützt, so könnte es seine zweckbestimmte Verwendung begründen, wenn es für alle diese Auslagen – darunter zahlreiche Kleinbeträge – einzelne Belege vorlegt. Dies wäre allerdings mit einem unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand verbunden. [...] Weil es sich um eine Spesenentschädigung und nicht um Einkommen handelt, muss dieser Betrag richtigerweise nicht versteuert werden. Von einer Privilegierung der Ratsmitglieder gegenüber den übrigen Bürgerinnen und Bürgern kann nicht die Rede sein. Auch in der Privatwirtschaft sind Spesenpauschalen in einer vergleichbaren Grössenordnung üblich». Zu ähnlicher Kritik wie die pauschale Jahresentschädigung geben auch die Übernachtungsentschädigungen Anlass. Denn viele Ratsmitglieder übernachteten zwischen Sessionstagen zu Hause und erhalten dennoch die entsprechende Vergütung (AmtlBull NR 2012 203; vgl. N 16a).

20 ...

4. Einkommen im Verhältnis zum Arbeitsaufwand

21 Gemäss der Untersuchung von SCARINI et al. (Einkommen und Arbeitsaufwand, 2 f., 27 ff.) betrug zwischen 2011 und 2015 der Median des parlamentarischen Gesamteinkommens vor Steuern für Mitglieder des NR ohne persönliche Mitarbeiterin oder Mitarbeiter 91 900 Franken und 63 000 Franken für Ratsmitglieder mit Mitarbeiterin oder Mitarbeiter. Im StR belief sich das mediane Gesamteinkommen im ersten Fall auf 92 200 Franken, im zweiten Fall auf 69 300 Franken.¹ Diejenigen Ratsmitglieder rund um den Median wendeten jährlich 500 Stunden für die Arbeit in den Organen der BVers auf. Der Arbeitsaufwand unterscheidet sich kaum zwischen NR und StR. Wird der Aufwand für die Sitzungsvorbereitung mitberücksichtigt, ergeben sich mehr als 1000 Stunden pro Jahr, was einem medianen jährlichen Beschäftigungsgrad von 50% entspricht.

22 Parlamentarische Arbeit ausserhalb der Organe der BVers (bspw. Wähler- und Medienkontakte, Parteisitzungen oder Abstimmungskampagnen) wird nicht entschädigt. Für solche Aktivitäten wendeten Mitglieder des NR im Median noch zusätzliche 720 Stunden auf, während Mitglieder des StR 480 Stunden investierten. Im NR wird folglich ein Beschäftigungsgrad von 36% und im StR von 24% nicht entschädigt (SCARINI et al., Einkommen und Arbeitsaufwand, 3, 35 f.). Gemäss der früheren Untersuchung von ECO'DIAGNOSTIC (Entschädigung und Infrastruktur, 59) werden die Opportunitätskosten der parlamentarischen Arbeit in den Organen der BVers durch die aktuelle Entschädigung weitgehend gedeckt. Die parlamentarische Arbeit ausserhalb dieser Organe wird aber nicht berücksichtigt und somit nicht entschädigt.

¹ Die Untersuchung geht davon aus, dass die Jahrespauschale für Personal- und Sachausgaben zu einem grösseren Teil als Arbeitsentgelt und somit als Einkommen zu betrachten sei, falls sie nicht für die Anstellung von persönlichen Mitarbeitenden verwendet werde. Dieser Annahme steht die Auffassung der SPK-StR entgegen (s. N 19).

- 23** Unter der Annahme eines medianen Beschäftigungsgrads von 50% (vgl. N 21) sind die Entschädigungen der Parlamentsmitglieder im internationalen Vergleich im Mittelfeld anzusiedeln (ECO'DIAGNOSTIC, Entschädigung und Infrastruktur, 62). Da der effektive mediane Beschäftigungsgrad allerdings in beiden Räten deutlich über 50% liegt (87% im NR; 71% im StR), ist die Höhe der Parlamentarierentschädigung in der Schweiz als unterdurchschnittlich einzustufen.

Art. 11

Offenlegungspflichten

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

- a. beruflichen Tätigkeiten; **falls das Ratsmitglied Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer ist, so sind die Funktion und die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber anzugeben;**
- b. **weiteren** Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;
- 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.

^{1bis} **Bei Tätigkeiten nach Absatz 1 Buchstaben b-e gibt das Ratsmitglied an, ob es sich um ein ehrenamtliches oder bezahltes Mandat handelt. Spesenentschädigungen fallen nicht in Betracht.**

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

³ [unverändert:] 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 [unverändert:] 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; **s'il est salarié, il précise sa fonction et son employeur;**
- b. **les autres** 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.

^{1bis} **Si le député exerce l'une des activités visées à l'al. 1, let. b à e, il précise s'il le fait à titre bénévole ou si l'activité concernée est rémunérée. Les défraiements ne sont pas pris en compte.**

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

³ [Inchangé:] 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 [Inchangé:] Le secret professionnel au sens du code pénal¹⁵ 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; **se è salariato, il parlamentare indica la propria funzione e il datore di lavoro;**
- b. **altre** 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 permanenti di direzione o consulenza per gruppi di interesse svizzeri ed esteri;
- e. la sua partecipazione a commissioni o ad altri organi della Confederazione.

^{1bis} **Nel caso di attività di cui al capoverso 1 lettere b–e, il parlamentare indica se il mandato è assolto a titolo onorifico o dietro compenso. Le indennità per il rimborso delle spese non sono prese in considerazione.**

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

³ [Invariato:] 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 [Invariato:] È fatto salvo il segreto professionale ai sensi del Codice penale.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 1, lit. a und b: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 2.12.2019 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Abs. 1^{bis}: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 2.12.2019 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Katrin Nussbaumer

Autor der Aktualisierung 2021: Andrea Caroni

Inhaltsübersicht**Note****I. Entstehungsgeschichte**

...

2. ParlG

4a-4b

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis**1. Zweck der Bestimmung**

5a

2. Abs. 1**a) Bst. a**

9, 9a

b) Bst. b

10a

...

2a. Abs. 1^{bis}

13a

3. Abs. 2

14a

4. Abs. 3

16a

...

Materialien

...

15.438 Pa.Iv. *Berberat. Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament:* AmtlBull NR 2020 2073, 2077.

16.457 Pa.Iv. *SPK-NR Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts.* Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6865); AmtlBull N 2017 2065, AmtlBull 2018 S 25, AmtlBull 2018 N 582, AmtlBull 2018 S 315, AmtlBull 2018 N 823; AmtlBull 2018 S 315, Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.).

18.476 Pa.Iv. *Reynard Für eine transparentere Offenlegung der Interessenbindung von Parlamentsmitgliedern:* Bericht SPK-NR 29.5.2020; AmtlBull 2020 N 1248.

19.473 Pa.Iv. *Rytz Die Parlamentarische Versammlung des Europarats als Vorbild. Deklaration von Einkünften aus Mandaten und Tätigkeiten, die unter die Offenlegungspflicht fallen:* Bericht SPK-NR 22.1.2021; AmtlBull NR 2021 330 ff.

20.077 *Sicherstellung der Offenlegung von Interessenbindungen:* Bericht Büro-NR 26.8.2020 in Erfüllung von 16.3276 Po. *Grüne Fraktion Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen.*

Büro-NR/-SR: Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten und zum Umgang mit Informationen», Herbst 2019

(www.parlament.ch/centers/documents/de/leitfaden-ratsmitglieder-d.pdf).

Literatur

...; LAMMERS, Art. 161, in: Commentaire romand, 3007 ff. (zit. LAMMERS, Art. 161); NOSER, Das Offenlegen der Interessenbindungen in der Bundesversammlung, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2018, H. 1](#), 18 ff.; TÖNDURY, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, in: ZBl 2018, H. 11, 563 ff.; ...

I. Entstehungsgeschichte

1-2 ...

2. *ParlG*

3-4 ...

4a Mit der Revision vom 15.6.2018 wurde im Rahmen einer Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (16.457) Art. 11 in Umsetzung zweier pa.Iv. (14.472 Pa.Iv. *Streiff. Mehr Transparenz bei der Offenlegung der Interessenbindungen von Ratsmitgliedern*; 15.437 Pa.Iv. *Keller. Register der Interessenbindungen: Unterscheidung von ehrenamtlichen und bezahlten Tätigkeiten*) so ergänzt, dass Ratsmitglieder neu auch ihre allfälligen Arbeitgeber sowie die Entgeltlichkeit bzw. Unentgeltlichkeit ihrer Mandate angeben müssen (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6805 f.]). Der NR hatte zunächst sämtliche Anträge für zusätzliche Offenlegungspflichten abgelehnt, darunter auch mehrere, welche Transparenz über die konkret erhaltenen Geldbeträge verlangten (AmtlBull NR 2017 2077). Der StR fügte seinerseits die vorliegenden Änderungen von Abs. 1 Bst. a und Abs. 1^{bis} ohne Gegenantrag ein (AmtlBull StR 2018 26). Der NR schloss sich dem StR bei Abs. 1 Bst. a an, verwarf aber mit 93 zu 92 Stimmen den Vorschlag seiner Kommission zu Abs. 1^{bis} (AmtlBull NR 2018 582). Der StR hielt an seiner Fassung fest und betonte die einfache Anwendbarkeit seines Konzepts (AmtlBull StR 2018 315). Daraufhin lenkte der NR ein, ergänzte aber Abs. 1 Bst. b um ein Wort (AmtlBull NR 2018 823), was der StR übernahm (AmtlBull StR 2018 515).

- 4b** Auch spätere Reformanträge, die Entgelte aus offenzulegenden Tätigkeiten betragsmässig anzugeben, scheiterten wie die zuvor genannten Anträge im NR (*18.476 Pa.Iv. Reynard. Für eine transparentere Offenlegung der Interessenbindung von Parlamentsmitgliedern*, abgelehnt am 7.9.2020 [AmtlBull NR 2020 1248]; eine entsprechende Minderheit im Geschäft *15.438*, abgelehnt am 30.10.2020 [AmtlBull NR 2020 2077]; *19.473 Pa.Iv. Rytz. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats als Vorbild. Deklaration von Einkünften aus Mandaten und Tätigkeiten, die unter die Offenlegungspflicht fallen*, abgelehnt am 9.3.2021 [AmtlBull NR 2021 332]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zweck der Bestimmung

- 5** ...
- 5a** Es muss festgehalten werden, dass Art. 161 Abs. 2 BV nur verlangt, dass die *Existenz* von Interessenbindungen offengelegt wird. Die Offenlegung der *Intensität* einer Interessenbindung, insb. aufgrund des allenfalls aufgrund der damit verbundenen Tätigkeiten erzielten Einkommens, wird nach dem Wortlaut der Bestimmung nicht verlangt (LAMMERS, Art. 161, N 24), was allerdings nicht verbietet, die Offenlegungspflichten auch in diese Richtung auszubauen (s. dazu oben N 4a und 4b).
- 5b** In Erfüllung des Po. *16.3276 Grüne Fraktion Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen* verabschiedete das Büro-NR am 26.8.2020 seinen diesbezüglichen Bericht. Es betonte dabei die Empfehlung, im Zweifelsfall ein Mandat offenzulegen bzw. auf eine Interessenbindung hinzuweisen, aber umgekehrt auch nicht jede Vereinsmitgliedschaft offenzulegen, da auch zu viele Angaben der Transparenz abträglich seien. Ebenso betonte das Büro-NR die Eigenverantwortung der Ratsmitglieder und das Fehlen einer aktiven Überprüfung durch die PD. Zur Stärkung der Transparenz wies es auf seinen neuen Leitfaden für Ratsmitglieder und die jährlichen Umfragen der PD zur Richtigkeit der Angaben hin (Bericht Büro-NR 26.8.2019).
- ### 2. Abs. 1
- 6-8** ...
- 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. Arbeitnehmende müssen seit der Revision vom 15.6.2018 zudem ihren Arbeitgeber angeben. Zuvor war es in der Praxis auch für Arbeitnehmende ausreichend, allgemeine Berufsbezeichnungen wie Landwirt, Ärztin, Rechtsanwalt oder Ökonomin anzugeben. Mit Blick auf das Regelungsziel, Interessenbindungen und Abhängigkeiten offenzulegen, war dies unbefriedigend. Es war auch nicht konsequent mit Blick auf die andern Offenlegungspflichten: Wer z.B. nach Bst. b angeben muss, wo er selber über Dritte entscheidbefugt ist, sollte umso mehr angeben müssen, wer im Rahmen eines arbeitsrechtlichen Weisungsrechts über ihn entscheidbefugt ist (AmtlBull StR 2018 26). «Arbeitgeber» ist somit im Sinne von Art. 318 ff. OR zu verstehen, was namentlich Abhängigkeiten und Interessenbindungen aus arbeitsrechtlichem Weisungsrecht, Treuepflicht und Lohnbezug abdeckt.

- 9a** Wer selbständig ist, kann weiterhin Berufsbezeichnungen wie «Unternehmer» oder «Geschäftsführerin» verwenden, hat dann aber unter Bst. a zusätzlich die entsprechenden beruflichen Leitungsfunktionen anzugeben. Die SPK-NR ging ursprünglich davon aus, auch berufliche Leitungstätigkeiten seien weiterhin nach Bst. b anzugeben (Bericht SPK-NR 18.8.2017, BBl 2017 6805). Mit der im NR nicht inhaltlich kommentierten Einfügung des Wortes «weitere» im NR (AmtlBull NR 2018 824) wurde allerdings zumindest nach Ansicht des StR klar gemacht, dass Bst. a alle beruflichen Tätigkeiten, Bst. b alle weiteren Tätigkeiten meine, wobei es im Resultat bedeutsamer sei, dass etwas angegeben werde, als unter welchem Bst. dies geschehe (AmtlBull StR 2018 515).

b) Bst. b

10 ...

- 10a** Mit der Einfügung des Wortes «weitere» wurde per 1. Januar 2019 klar gemacht, dass berufliche Tätigkeiten in solchen Gremien direkt unter Bst. a anzugeben sind.

11-13 ...

2a. Abs. 1^{bis}

- 13a** Seit dem 1.1.2019 müssen Ratsmitglieder zudem angeben, ob sie die aufgeführten Mandate entgeltlich oder unentgeltlich ausüben. Weitergehende Anträge, auch konkrete Beträge offenlegen zu müssen, wurden abgelehnt. Ebenso abgelehnt wurden konkrete betragliche Schwellen zur Abgrenzung der (Un-) Entgeltlichkeit (AmtlBull NR 2017 2077). Durchgesetzt hat sich das Konzept des StR, wonach jede Tätigkeit als entgeltlich zu deklarieren ist, für die man ein steuerbares Einkommen erhält. Massstab ist, ob man den entsprechenden Betrag in der Steuererklärung angeben müsste oder nicht (AmtlBull StR 2018 26). Entsprechend sind (steuerlich abzugsfähige) Spesen nach ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung nicht zu berücksichtigen. Ebenfalls wie bei den Einkommenssteuern gilt auch hier das Prinzip der Selbstdeklaration (AmtlBull StR 2018 26).

3. Abs. 2

14 ...

- 14a** Im Rahmen der Beratung von 16.457 wurde im NR eine Minderheit eingereicht, die den PD die Pflicht zur Inhaltskontrolle übertragen hätte. Bei Abweichungen hätte das Ratsmitglied die Möglichkeit zur Stellungnahme und Korrektur erhalten. Weiterhin verbleibende Abweichungen hätte das jeweilige Büro öffentlich machen müssen. Die Minderheit wurde aber mit 136 zu 55 Stimmen klar abgelehnt (AmtlBull NR 2017 2077).

4. Abs. 3

15-16 ...

- 16a** Zwei Minderheiten forderten im NR bei der Beratung von 16.457, dass auch Interessenbindungen, die nicht nach Abs. 1 offengelegt werden müssen und keine unmittelbare persönliche Betroffenheit nach dem geltenden Abs. 2 bewirken, dennoch bei Wortmeldungen zu deklarieren seien. Damit sollte insbesondere bei Beratungsmandaten und generell bei grossen Beschaffungsgeschäften eine Lücke gefüllt werden (AmtlBull

NR 2017 2072). Beide Minderheiten wurden aber trotz Unterstützung des Büro-NR abgelehnt (AmtlBull NR 2017 2077).

17- ...
18

Art. 11a

Ausstand

[unverändert]

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

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Ines Stocker

Autor der Aktualisierung 2021: Stefan Diezig

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

3a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

5

...

Materialien

...

15.467 Pa.Iv. Bertschy Kathrin. Ausstandspflicht für Ratsmitglieder mit direkten finanziellen Eigeninteressen in Kommissionssitzungen: AmtlBull NR 2016 1184 ff.

17.416 Pa.Iv. Marti Lin Mi. Ausstandspflicht für Ratsmitglieder: AmtlBull NR 2018 1226 f.

Literatur

...; OESCHGER, Parlamentarische Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2018, H. 1](#), 3 ff.; ...

I. Entstehungsgeschichte

1 - ...
3

- 3a** In der Folge wurde mit zwei pa.Iv. versucht, die Ausstandspflicht auszuweiten. NR Kathrin Bertschy (GLP/BE) verlangte mit ihrer pa.Iv. (15.467), dass die Ausstandspflicht auch für Ratsmitglieder mit finanziellen Eigeninteressen in Kommissionssitzungen gelten soll. Der Text der Initiative hielt fest, dass die Vertretung aller Wirtschaftszweige im Parlament im politischen System der Schweiz gewollt sei. Allerdings sollten dort Grenzen gesetzt werden, wo Parlamentarier und Parlamentarierinnen in den Kommissionsgeschäften ihre direkten finanziellen Eigeninteressen vertreten. Die SPK-NR beantragte dem NR, der Initiative keine Folge zu geben. Die Kommission hielt fest, dass neue Ausstandsregeln rechtsgleich und ohne Diskriminierung angewendet werden müssten. Dies liesse sich mit der pa.Iv. nicht gewährleisten. Zudem könnten die Ausstandsregeln nach Art. 11a nicht ohne Weiteres auf den Bereich der Gesetzgebung übertragen werden, da die Unterscheidung zwischen legitimer politischer Interessenvertretung und der Vertretung persönlicher Interessen in diesem Bereich schwierig sei und zu Abgrenzungsschwierigkeiten führe. Der NR folgte seiner Kommission und gab der Initiative keine Folge (AmtlBull NR 2016 1185). NR Min Li Marti (SP/ZH) forderte mit ihrer pa.Iv. (17.416) eine Ausweitung des Geltungsbereichs von Art. 11a auf alle Kommissions- und Ratsverhandlungen. Der Initiantin ging es dabei darum, mögliche Interessenskonflikte von vornherein zu verhindern und nicht den Anschein entstehen zu lassen, dass Ratsmitglieder primär ihre eigenen Interessen verfolgen. Demnach sollte die Ausstandspflicht dann zur Anwendung kommen, wenn ein Ratsmitglied als Einzelnes direkt betroffen ist. Auch diese Regelung sah die SPK-NR als nicht umsetzbar und nicht zielführend an. Der NR folgte auch hier seiner Kommission und gab der Initiative keine Folge (AmtlBull NR 2018 1227).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis*1. Abs. 1*

4 ...

- 5** Art. 11a 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, die FinDel und für eine PUK. Dasselbe gilt auch für Untersuchungsgremien, die aus diesen Kommissionen und Delegationen gebildet 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 - ...
13

Art. 17

Relative Immunität: Begriff und Zuständigkeiten

¹ [unverändert:] 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 [unverändert:] Erscheint es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt, so können die zuständigen Kommissionen die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen.

³ [unverändert:] Die Vereinigte Bundesversammlung kann eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

^{3bis} Die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen können im gegenseitigen Einvernehmen ungenügend begründete Gesuche um Aufhebung der Immunität zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörde zurücksenden.

⁴ Ist ein Gesuch offensichtlich unhaltbar, so können die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen im gegenseitigen Einvernehmen das Gesuch direkt erledigen. Sie setzen die Kommissionen vorgängig darüber in Kenntnis. Verlangt die Mehrheit einer Kommission eine Beratung des Gesuches, so wird das Gesuch im normalen Verfahren nach Artikel 17a behandelt.

Immunité relative: portée et compétences

¹ [Inchangé:] 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 [Inchangé:] 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 [Inchangé:] L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) peut élire un procureur général extraordinaire.

^{3bis} Les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, renvoyer une demande de levée d'immunité insuffisamment fondée à l'autorité de poursuite pénale afin que cette dernière la modifie.

⁴ Si une requête est manifestement infondée, les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, liquider l'affaire eux-mêmes. Ils en informent au préalable les commissions. Si la majorité d'une commission souhaite que la demande soit examinée, celle-ci est traitée selon la procédure ordinaire visée à l'art. 17a.

Immunità relativa: definizione e competenza

¹ [Invariato:] 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 [Invariato:] 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 [Invariato:] L'Assemblea federale plenaria può eleggere un procuratore generale straordinario della Confederazione.

^{3bis} Di comune intesa, i presidenti delle commissioni competenti possono rinviare all'autorità di perseguimento penale, perché le completi, le richieste di soppressione dell'immunità non sufficientemente motivate.

⁴ Le richieste manifestamente infondate possono essere direttamente liquidate, di comune intesa, dai presidenti delle commissioni competenti. Questi ne informano previamente le commissioni. Se la maggioranza di una commissione chiede che si deliberi sulla richiesta, la stessa è trattata secondo la procedura ordinaria di cui all'articolo 17a.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 3^{bis}: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Abs. 4: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Katrin Nussbaumer

Autor der Aktualisierung 2021: Andrea Caroni

Inhaltsübersicht	Note
I. Entstehungsgeschichte	
...	
6. Änderung des ParlG vom 15.6.2018	9a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Abs. 1	
...	
c) Zeitlicher Geltungsbereich	12
d) Sachlicher Geltungsbereich	19
e) Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität	24 - 24a
f) Statistik	24b
2. Abs. 2 und 3	26a - 26b
...	
4. Abs. 3 ^{bis} und 4	29

Materialien

...

89.005 Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung: AmtlBull StR 1989 67; AmtlBull NR 1989 668 f.

...

16.457 Pa.Iv. SPK-NR. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff.); AmtlBull NR 2017 2086; AmtlBull StR 2018 26; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

18.190 Immunität von alt Nationalrat Christian Miesch. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 1.6.2018 Bericht RK-StR 15.6.2018; Bericht IK-NR 21.9.2018.

20.190 Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber. Gesuch um Aufhebung: Bericht RK-StR 11.8.2020; Bericht IK-NR 24.8.2020.

20.211 Ausserordentliche/r Bundesanwalt/Bundesanwältin. Wahl: Bericht GK 9.9.2020; AmtlBull NR 2020 (VBVers) 1978 f.

21.190 Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 7.9.2021; Bericht RK-StR 20.9.2021.

21.191 Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwalts Stefan Keller. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 7.9.2021; Bericht RK-StR 20.9.2021.

Literatur

PARLAMENTSDIENSTE, **Faktenbericht. Die Immunität der Mitglieder der obersten Bundesbehörden, Stand Sommer 2020** (zit. PARLAMENTSDIENSTE, Immunität); RIEDO, Richter in eigener Sache, in: Recht - Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 36 (2018), H. 4, 255 ff.; SÄGESSER, Die parlamentarische Ermächtigung im Immunitätsverfahren, in: ZBl 2013, H. 2, 75 ff.

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1 -
9

...

6. Änderung des ParlG vom 15.6.2018

9a

In Umsetzung einer pa.Iv. der IK-NR (15.425 Immunität. Behandlung der Gesuche durch die Präsidenten beider Kommissionen) wurden im Rahmen der Beratung der Vorlage 16.457 zwei Anpassungen beschlossen: Mit dem neuen Abs. 3^{bis} wurde die bisherige Praxis gesetzlich verankert, wonach die Kommissionspräsidien ungenügend begründete Gesuche zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörden zurückschicken können. Im neuen Abs. 4 wurde den Kommissionen das Recht eingeräumt, präsidiale Erledigungsentscheide an sich zu ziehen. Beide Änderungen waren in den Räten unbestritten (AmtlBull NR 2017 2086, AmtlBull StR 2018 26).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

10 -
11

...

12

c. Zeitlicher Geltungsbereich

Der zeitliche Beginn 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. Der Schutz der Immunität für während der Amtszeit begangene strafbare Handlungen gilt auch für Personen, die zum Zeitpunkt der Strafverfolgung bereits aus dem Amt ausgeschieden sind (Bericht IK-NR 12.9.2018). Im fraglichen Fall wurde alt Nationalrat Christian Miesch im Jahre 2018 verdächtigt, er habe im April 2015, kurz vor Ende seiner Amtszeit, einen Vorteil angenommen (vgl. unten N 24), was zeitlich unter den Immunitätsschutz fiel (Praxis bestätigt gegenüber dem ehemaligen a.o. Bundesanwalt Stefan Keller, Bericht IK-NR 7.9.2021). Das gilt sinngemäss selbstverständlich auch, wenn die betroffene Person während des Strafverfahrens aus dem Amt ausscheidet (wie im Falle von Bundesanwalt Michael Lauber, vgl. unten N 24). Nicht geschützt sind Handlungen nach Amtsende.

d. *Sachlicher Geltungsbereich*13 - ...
18

19 Zu den Fallgruppen ist Folgendes festzuhalten:

...

- *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 schützenswerten 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. Im einzigen Fall der Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds (vgl. N 24) betonten die zuständigen Kommissionen, dass sie zwar bei Meinungsäusserungsdelikten zum Schutz der freien Ausübung der parlamentarischen Tätigkeit von einer weiten Auslegung der Immunität ausgingen; bei Korruptionsverdacht hingegen sei es im Interesse des Parlaments selbst, dass der Sachverhalt abgeklärt und beurteilt werden könne (Bericht RK-StR 15.6.2018).
- *Delikte in Wahrnehmung eines Mandats*: 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. In einem jüngsten Entscheid wurde die Immunität allerdings auch gewährt, als eine Nationalrätin in ihrer Freizeit von Demonstrierenden informell als Vermittlerin herbeigerufen und von der Polizei als solche eingesetzt wurde, danach aber selber gewisser Verstöße im Rahmen der Demonstration beschuldigt wurde. Hier lag zwar keinerlei Mandat der BVers vor, doch anerkannten beide Kommissionen, dass die Nationalrätin einzig aufgrund der Bedeutung ihres Amtes von beiden Seiten engagiert worden war (Bericht IK-NR 7.9.2021)¹.

20 ...

e) *Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität*21- ...
23

24 In der Praxis wurde die Immunität eines Ratsmitglieds erst einmal aufgehoben: Alt Nationalrat Christian Miesch wurde im Jahre 2018 verdächtigt, im April 2015, Monate vor seinem Ausscheiden aus dem Rat, einem Lobbyisten im Gegenzug für eine Ip. eine Rechnung gestellt zu haben und sich damit eines Korruptionsdeliktes schuldig gemacht

¹ In der Erstauflage dieses Kommentars war demgegenüber gefordert worden, dass i.S. einer restriktiven Handhabung der Schutz auf jene Handlungen beschränkt werden solle, für welche die Ratsmitglieder gemäss PRG auch Entschädigungen beziehen (allerdings mit Hinweis auf die a.M. LANZ-BAUR, Immunität, 80, unter dem alten Recht).

zu haben (*18.190 Immunität von alt Nationalrat Christian Miesch. Gesuch um Aufhebung*).

- 24a** Von Interesse ist in diesem Kontext auch die Praxis zur relativen Immunität von Nicht-Ratsmitgliedern, die sich via Verweis in Art. 14 Abs. 3 VG ebenfalls nach den Bestimmungen von Art. 17 f. ParlG abspielt. Die Immunität eines Bundesanwaltes wurde erstmals im Jahre 2020 aufgehoben. Hintergrund waren strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit nicht protokollierten Treffen mit dem FIFA-Präsidenten (*20.190 Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber. Gesuch um Aufhebung*). Die erste (und einzige) Aufhebung der Immunität gegen ein Mitglied des Bundesrates war schon im Jahr 1989 erfolgt (*89.005 Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung*). Auslöser war der Verdacht, die damalige Bundesrätin Elisabeth Kopp habe zugunsten ihres Ehemannes das Amtsgeheimnis verletzt. Die beiden letztgenannten Entscheide ergingen einhellig. Im erstgenannten Entscheid war zwar das Eintreten unbestritten, doch lehnte die IK-NR in der ersten Runde die Aufhebung der Immunität noch ab. Erst nach dem aufhebenden Entscheid der RK-SR schloss sich die IK-NR an (Bericht IK-NR 19.6.2018). Nicht aufgehoben wurde die Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwaltes Stefan Keller (*21.191 Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwaltes Stefan Keller. Gesuch um Aufhebung*).

f. Statistik

- 24b** Die allgemeine Statistik lautet wie folgt (PARLAMENTSDIENSTE, Immunität): Von 1980 bis 2011 behandelten die Räte insgesamt 44 Immunitätsaufhebungsgesuche. Auf 36 Gesuche traten die Räte ein, wobei sie die Immunität einzig im Falle von Elisabeth Kopp aufhoben. Bei den acht Nichteintretensentscheiden wurde in fünf Fällen festgehalten, dass sie unter die absolute Immunität fallen, derweil in drei Fällen der Zusammenhang zum Amt verneint wurde und die Strafverfolgung möglich war. Seit 2012 behandelten die zuständigen Kommissionen elf Gesuche. Auf neun Gesuche wurde eingetreten, wobei die Immunität einzig in den zwei Fällen von alt NR Christian Miesch sowie Bundesanwalt Michael Lauber aufgehoben wurde. Bei den zwei Nichteintretensentscheiden verneinten die Kommissionen den Zusammenhang mit dem Amt, was die Strafverfolgung ermöglichte.

2. Abs. 2 und 3

25 - ...
26

- 26a** Hingegen fand die Bestimmung von Abs. 3 über die Wahl eines a.o. Bundesanwalts im Jahre 2020 ihre erste Anwendung, nämlich im Verfahren gegen BA Michael Lauber (*20.211 Ausserordentliche/r Bundesanwalt/Bundesanwältin. Wahl*). Für das Vorverfahren hatte die AB-BA gestützt auf eine analoge Anwendung von Art. 67 StBOG zunächst einen a.o. Staatsanwalt des Bundes eingesetzt. Nachdem auf dessen Antrag hin die zuständigen Kommissionen die Immunität des BA aufgehoben hatten, wählte die VBVers auf Antrag der GK den a.o. Staatsanwalt des Bundes zum a.o. Bundesanwalt. Die GK betonte in ihrem Bericht, dass mit Blick auf die Kann-Vorschrift in Abs. 3 diese zusätzliche Legitimierung zwar nicht zwingend, aber angesichts der Bedeutung des Verfahrens angemessen sei. (AmtlBull NR 2020 [VBVers] 1978). Ob die Alternative – die Einsetzung des bisherigen a.o. Bundesanwalts durch die AB-BA gestützt auf eine

analoge Anwendung von Art. 67 StBOG auch für das eigentliche Untersuchungsverfahren – gerichtsfest gewesen wäre, blieb damit offen, ist aber auch mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Abs. 3 (vgl. N 8) und die Interessenlage anzunehmen. Als die VBVers 1989 im Verfahren gegen Bundesrätin Elisabeth Kopp bisher erstmals einen a.o. Bundesanwalt einsetzte, befand sie das zwar für zwingend, allerdings auf Grundlage des damaligen – verpflichtenden – Art. 14 Abs. 6 VG («hat ... zu bezeichnen»). Die damalige Alternative wäre der vom BR selbst gewählte Bundesanwalt gewesen, was im Verfahren gegen eine Bundesrätin – zumal die Justizministerin – nicht für die nötige Unabhängigkeit gesorgt hätte (AmtlBull NR 1989 [VBVers] 668 f.). Die heutige Situation mit unabhängiger, vom Parlament direkt gewählter AB-BA ist jedoch grundsätzlich anders: Die von ihr eingesetzten a.o. Staatsanwälte des Bundes sind vollständig unabhängig.

- 26b** Generell ist die Regelungsdichte der Bestimmungen über den a.o. Bundesanwalt – ein einziger Satz im ParlG – ungenügend. De lege ferenda wären nebst seiner Wahl namentlich auch Fragen der Rechtsstellung, Amtsführung, Aufsicht und Finanzen zu klären. Das Thema wurde in beiden Räten im Rahmen gleichlautender Mo. (21.3970 und 21.3972 *Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht*) bereits aufgenommen.

3. Abs. 3^{bis} und 4

27 -
28 ...

- 29** Mit der Reform vom 15.6.2018 wurde in Abs. 4 zudem beiden zuständigen Kommissionen das Recht eingeräumt, per Mehrheitsbeschluss Entscheide, die sonst präsidialiter gefällt würden, an sich zu ziehen, wobei der Entscheid einer Kommission für beide Kommissionen wirkt. Voraussetzung hierfür ist die ebenfalls verankerte Informationspflicht der Präsidien gegenüber der Kommission. Mit diesem Recht soll die Legitimität der Entscheide gestärkt werden, nachdem zuvor einzelne derartige Präsidialentscheide in Zweifel gezogen worden waren (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6808 f.]). In der Praxis machen die Präsidien von der Möglichkeit der direkten Erledigung äusserst zurückhaltend Gebrauch.

Art. 22

Gesetzgebung

[unverändert]

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

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autor / Autorin der 1. Auflage 2014: Luzian Odermatt / Esther Tophinke

Autor der Aktualisierung 2021: Luzian Odermatt

Inhaltsübersicht

I. Entstehungsgeschichte

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

Note

7a, 7b

Materialien

...

14.422 Pa.Iv. SPK-NR. Einführung des Verordnungsvetos: Bericht SPK-NR 22.2.2019 (BBl 2019 3157 ff.); Stellungnahme BR 1.5.2019 (BBl 2019 3275 ff.); AmtlBull NR 2019 1158 ff., 2020 286 ff.; AmtlBull StR 2019 943 ff., 2020 591 ff.

18.436 Pa.Iv. Minder. Erlasse der Bundesversammlung. Wahrung der Einheit der Materie: Bericht SPK-StR 18.2.2020; AmtlBull StR 2020 340.

Literatur

...; CARONI, Gilt die Einheit der Materie auch für die Bundesgesetzgebung? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2021, H. 1](#), 56 ff. [02.08.2021] (zit. CARONI, Einheit der Materie); ...; CARONI/KAUFMANN, Das Verordnungsveto – ein Abgesang, Jusletter 14.9.2020; GRAF, Das Verordnungsveto – ein Instrument zur Wahrung der Rechtsetzungsprärogative des Parlaments, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 10 ff.; ...; G. MÜLLER, Sollen Parlamente auf die Verordnungsgebung der Regierung Einfluss nehmen? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 5 ff.; ...; SCHMID, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, in: ZBl 2018, H. 4, 163 ff.; STREBEL, Beitrag zur aktuellen Debatte zum parlamentarischen Verordnungsveto, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2017, H. 2](#), 31 ff.; ...; WYSS, Rechtsetzungsverantwortung zwischen Vertrauen, Kontrolle und Mängelrügen, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 17 f.

I. Entstehungsgeschichte

1 – ...
7

- 7a Aufgrund der *pa.Iv. 14.422 Einführung des Verordnungsvetos* beantragte die SPK-NR am 22.2.2019, Art. 22 Abs. 3 aufzuheben und das Gesetz stattdessen mit einem Art. 22a zu ergänzen (Bericht SPK-NR 22.2.2019 [BBl 2019 3157]). In dieser Bestimmung wurde einerseits das bestehende Konsultationsrecht (Abs. 3) verankert, andererseits die Möglichkeit vorgesehen, dass die BVers gegen Verordnungen des BR oder der Departemente, die rechtsetzende Bestimmungen enthalten, Einspruch erheben kann («Veto»). In Art. 71 und einem neuen Art. 129b wurden die erforderlichen Durchführungsvorschriften vorgesehen.¹ Der Gesetzesentwurf enthielt eine Reihe von gesetzlichen Ausnahmen. Der BR beantragte in seiner Stellungnahme vom 1.5.2019 (BBl 2019 3275 ff.), auf die Vorlage nicht einzutreten; eventualiter beantragte er, den Ausnahmekatalog substantiell zu ergänzen. Der NR hiess die Vorlage am 18.6.2019 gut; doch der StR trat am 25.9.2019 mit 31 zu 7 Stimmen nicht darauf ein und hielt mit Beschluss vom 18.6.2020 am Nichteintreten fest. Für das Verordnungsveto wurde hauptsächlich wie folgt argumentiert: Die Rechtsetzung sei in erster Linie Sache des Parlaments; wenn es die Rechtsetzung ein Stück weit der Exekutive überlasse, solle ihm die Möglichkeit eingeräumt werden, gegen eine falsche Interpretation des Willens des Gesetzgebers durch BR und Verwaltung rasch und wirksam einzuschreiten («Notbremse»); die bestehenden Interventionsmöglichkeiten (v.a. die Mo. im delegierten Rechtsetzungsbereich) seien schwerfällig und ungenügend; eine grössere Verzögerung der Rechtsetzung sei nicht zu

¹ Nach dem Gesetzesentwurf wurde der BR verpflichtet, VO, die dem Veto unterstehen, vor ihrem Inkrafttreten im BBl zu publizieren. Mindestens ein Drittel der Mitglieder jedes Rates hätte dann innerhalb von 15 Tagen zuhanden der zuständigen Kommission einen begründeten Antrag auf ein Veto einreichen können. Diese Kommission hätte innert 60 Tagen über den Antrag entscheiden müssen. Im Fall der Gutheissung hätte der erste Rat den Antrag (i.d.R.) in der folgenden Session behandeln müssen. Bei Zustimmung hätte auch der andere Rat in derselben Session über den Antrag entscheiden müssen. Bei Zustandekommen des Vetos hätte der BR die VO nicht in Kraft setzen dürfen.

befürchten, da die vorgesehenen Hürden hoch und die Fristen knapp seien; das Veto hätte vor allem eine präventive Wirkung, indem BR und Verwaltung veranlasst würden, den rechtlichen Rahmen eines Gesetzes und den Willen des Gesetzgebers besser zu respektieren. Die Ablehnung wurde hauptsächlich wie folgt begründet: Das neue Instrument sei unnötig, denn mit Mo. im delegierten Rechtsetzungsbereich könne das Parlament schon heute die gezielte Korrektur von Verordnungen verlangen (Art. 120 Abs. 2) und durch die Konsultation der Kommissionen zu Verordnungsentwürfen den Inhalt der Vo. wirksam beeinflussen (Art. 151); aufgrund der vorgesehenen Fristen führe das Veto zu übermässigen Verzögerungen der konkretisierenden Rechtsetzung und würde damit auch das Inkrafttreten von Gesetzesrevisionen verzögern; diese Verzögerungen hätten auch Rückwirkungen auf die Umsetzungsrechtsetzung in den Kantonen²; ferner wurde auch geltend gemacht, das Veto würde zu einer Vermischung der Rechtsetzungskompetenzen führen und widerspreche dem Grundsatz der Gewaltenteilung.³

- 7b** Mit der *pa.Iv. 18.436 Erlasse der Bundesversammlung. Wahrung der Einheit der Materie* verlangte StR Thomas Minder, Art. 22 mit folgendem Abs. 5 zu ergänzen: «Erlasse, die dem Referendum unterstehen, müssen die Einheit der Materie wahren. Sie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Erlasses ein sachlicher Zusammenhang besteht.» Hintergrund dieses Vorschlags war v.a. das BG vom 28.9.2018 über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF; AS 2019 2395). Bei dieser Kompromissvorlage waren die Auseinandersetzungen über die Wahrung der Einheit der Materie auf Gesetzesstufe besonders virulent gewesen. Die Frage, ob neben Verfassungsvorlagen auch BG die Einheit der Materie wahren müssen, ist jedoch seit langem in der Literatur umstritten und die Praxis der BVers ist inkohärent.⁴ Nachdem die SPK-StR der *pa.Iv.* zuerst Folge geben wollte, die Schwesterkommission aber nicht, stellte sie nach einer zweiten Beratung den Antrag, der Initiative keine Folge zu geben. Der StR folgte diesem Antrag mit 28 zu 11 Stimmen (AmtlBull StR 2020 340). Dieser Beschluss des StR darf jedoch nicht dahingehend missverstanden werden, das Parlament habe die Streitfrage, ob der Grundsatz der Einheit der Materie für BG gelte, damit definitiv entschieden (s. CARONI, Einheit der Materie, Ziff. 4).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

8-
45 ...

² Dies war wohl auch der Hauptgrund, weshalb 23 Kantonsregierungen und die KdK das Verordnungsveto in der Vernehmlassung ablehnten (siehe Ziff. 2 des [Vernehmlassungsberichts](#)).

³ Der BR machte überdies in summarischer Weise geltend, für die Einführung des Verordnungsvetos bräuhete es eine Änderung der BV, allerdings ohne dabei auf die ausführliche Begründung der Verfassungsmässigkeit der Vorlage im Bericht der SPK-NR einzugehen.

⁴ Vgl. das [Gutachten des BJ vom 31.5.2018 zur Einheit der Materie der STAF-Vorlage](#) (m.w.H.); CARONI, Einheit der Materie, 56 ff. (m.w.H.).

Art. 24

Mitwirkung in der Aussenpolitik

¹ [unverändert:] Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit.

² Sie genehmigt den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung völkerrechtlicher Verträge, soweit nicht der Bundesrat nach den Artikeln 7a und 7b^{bis} des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 den Vertrag selbstständig abschliessen, ändern oder kündigen kann.

³ Unterliegt der Abschluss, die Änderung oder die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages dem Referendum, so genehmigt die Bundesversammlung den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung in der Form eines Bundesbeschlusses. Andernfalls genehmigt sie den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

⁴ [unverändert:] Sie wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.

Participation à la définition de la politique étrangère

¹ [Inchangé:] 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 la conclusion, la modification ou la dénonciation des traités internationaux dans la mesure où le Conseil fédéral n'est pas autorisé à les conclure, modifier ou dénoncer seul en vertu des art. 7a et 7b^{bis} de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

³ Si la conclusion, la modification ou la dénonciation d'un traité international est soumise ou sujette à référendum, l'Assemblée fédérale en approuve la conclusion, la modification ou la dénonciation sous la forme d'un arrêté fédéral. Dans le cas contraire, elle en approuve la conclusion, la modification ou la dénonciation sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

⁴ [Inchangé:] Elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers.

Partecipazione alla politica estera

¹ [Invariato:] 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 la conclusione, la modifica e la denuncia dei trattati internazionali sempre che il Consiglio federale non sia autorizzato a concluderli, modificarli o denunciarli autonomamente in virtù degli articoli 7a e 7b^{bis} della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

³ Se la conclusione, la modifica o la denuncia di un trattato internazionale sottostà al referendum, l'Assemblea federale l'approva mediante decreto federale. In caso contrario l'approva mediante decreto federale semplice.

⁴ [Invariato:] Collabora nelle associazioni parlamentari internazionali e cura le relazioni con i Parlamenti esteri.

Autor und Autorin der 1. Auflage 2014: Luzian Odermatt, Esther Tophinke

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf, Luzian Odermatt

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	4a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
...	
2. Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2)	5a - 5g, 7
3. Erlassform für die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)	9
3a. Mitwirkung bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite	15a - 15c
...	

Materialien

...

14.4249 *Ip. Schneider-Schneiter. Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung*: Ip. 12.12.2014 und Antwort BR 25.2.2015 (AmtlBull NR 2015 578).

16.456 *Pa.Iv. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten*: Bericht SPK-SR 14.5.2018 (BBl 2018 3471 ff.); Stellungnahme BR 15.8.2018 (BBl 2018 5315 ff.); AmtlBull StR 2018 621 ff.; AmtlBull NR 2019 1026 ff.; Änderung ParlG 21.6.2019 (AS 2019 3119).

Literatur

...; CARONI/VON BURG, Kündigung von Staatsverträgen, in: Jusletter 3.2.2020; CHIARIELLO, **Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen**, in: LeGes 2020, H. 2 (zit. CHIARIELLO, Kündigung); COTTIER, Rahmenabkommen Schweiz–EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten, in: Jusletter 28.6.2021 (zit. COTTIER, Rahmenabkommen); ...; EPINEY, Art. 166, in: BSK BV, 2489 f.; ...; GLASER/MÜLLER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: Müller/Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge. Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2017, 25 ff.; ...; KELLER/WEBER, Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2020, H. 3, 119; KÜNZLI, Art. 184, in: BSK BV, 2687 f. (zit. KÜNZLI, Art. 184); LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung. Zürich/St. Gallen 2020 (zit. LANZ, Bundesversammlung); ...; SCHMID, Art. 184, in: Commentaire romand, 3334 ff. (zit. SCHMID, Art. 184); ...; THÜRER/ISLIKER, Art. 166, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2722 f. (zit. THÜRER/ISLIKER, Art. 166, 3. Aufl.); ...

I. Entstehungsgeschichte**1 - 4** ...

- 4a** In der Sitzung der SPK-StR vom 22.1.2016 wurde «die Frage aufgeworfen, wer für die Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen zuständig sei. Die Antwort der anwesenden Verwaltungsvertreter [...] löste in der Kommission Verwunderung aus» (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBl 2018 3473]). Der Bundesrat vertrat die Auffassung, die Kündigung bedürfe keiner Genehmigung durch die BVers oder ggf. durch das Volk; falls die Kündigung eines Vertrages als «wesentliches Vorhaben» im Sinne von Art. 152 Abs. 3 ParlG zu betrachten sei, wäre vor der Kündigung lediglich eine unverbindliche Konsultation der zuständigen Kommissionen durchzuführen (Antwort des Bundesrates vom 25.2.2015 auf 14.4249 *Ip. Schneider-Schneiter. Schutz der Rechte der Stimmbevölkerung*). Die SPK-StR beschloss am 25.8.2016, eine pa.Iv. der Kommission

auszuarbeiten, um die Rechtslage zu klären: «Die Regelung soll den Grundsatz des Parallelismus der Zuständigkeiten für einen Beschluss und für die Aufhebung des Beschlusses festschreiben: Wenn die Bundesversammlung oder das Volk für die Genehmigung des Abschlusses eines Vertrages zuständig sind, so sollen die Bundesversammlung oder das Volk auch für die Genehmigung der Kündigung zuständig sein». Am 9.1.2018 wurde ein Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt. Die mehrheitlich positiven Reaktionen bestärkten die Kommission in ihrer Haltung und sie verabschiedete am 14.5.2018 die Vorlage zhd. ihres Rates. Der BR stimmte in seiner Stellungnahme vom 15.8.2018 der inhaltlichen Stossrichtung der Vorlage zwar zu, beantragte aber eine Regelung auf Verfassungsstufe. Die Kommission beharrte demgegenüber auf ihrer Auffassung, dass bereits das geltende Verfassungsrecht die Frage klar beantwortet; die Räte beschlossen mit 34 zu 4 (AmtlBull StR 2018 625) und mit 161 zu 10 Stimmen (AmtlBull NR 2019 1029) Nichteintreten auf den Entwurf des BR für eine Verfassungsänderung. Die Vorlage der SPK-StR wurde am 21.6.2019 von beiden Räten in den Schlussabstimmungen einstimmig angenommen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 ...
2. *Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2)*
- 5a Gemäss dem Abstimmungsbüchlein zur «Selbstbestimmungsinitiative» (BBl 2018 3497) waren Ende 2018 ungefähr 4000 bilaterale und rund 1000 multilaterale völkerrechtliche Verträge in Kraft» (**Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 25.11.2018**, 21).
- 5b Gemäss Art. 184 Abs. 2 BV ist der BR zwar zuständig für die Unterzeichnung und Ratifikation völkerrechtlicher Verträge, folglich auch für ihre Änderung oder Kündigung. Er ist aber *nicht allein zuständig*; er muss die Verträge der BVers zur Genehmigung unterbreiten, «ausgenommen sind die Verträge, für deren Abschluss aufgrund von Gesetz oder völkerrechtlichem Vertrag der Bundesrat zuständig ist» (Art. 166 Abs. 2 BV; siehe dazu N 6). Die BVers unterstellt ihren Genehmigungsbeschluss je nach seinem materiellen Gehalt dem obligatorischen (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV) oder fakultativen (Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV) Referendum. Die Änderung vom 21.6.2019 von Art. 24 Abs. 2 hat präzisiert, welche Beschlüsse über Staatsverträge der Genehmigung der Bundesversammlung und ggf. des Volkes bedürfen. Die frühere, allgemein gehaltene Fassung (die BVers «genehmigt die völkerrechtlichen Verträge») war vom BR dahingehend interpretiert worden, dass der Abschluss und die Änderung von Verträgen genehmigt werden müssen; für die Kündigung von Verträgen betrachtete er sich hingegen als allein zuständig.
- 5c Nach dem Wortlaut der BV genehmigen die BVers und ggf. das Volk *nicht bloss den Abschluss von Verträgen*, sondern *die* Verträge als solche; der Wortlaut beschränkt sich also nicht explizit auf den Abschluss von Verträgen.¹ Bereits gemäss Art. 74 Ziff. 5 BV

¹ Bemerkenswert ist, dass der BR in seiner Stellungnahme vom 15.8.2018 zur pa.Iv. 16.456 der SPK-StR mit keinem Wort auf diese Argumentation eingegangen ist (dasselbe gilt für den Aufsatz von CHIARIELLO, Kündigung). Die Darlegungen des BR erwecken den unzutreffenden Eindruck, das geltende Verfassungsrecht erwähne nur die Zuständigkeiten für den *Abschluss* von Verträgen. Das Wort «Abschluss» findet sich in Art. 141

1848, wörtlich übernommen von Art. 85 Ziff. 5 BV 1874, war die BVers allgemein zuständig für «Bündnisse und Verträge mit dem Auslande», nicht bloss für den Abschluss von Verträgen und den Beitritt zu Bündnissen.² Im Kontext einer allgemeinen Gewichtsverlagerung von der BVers weg zum BR (LÜTHI, Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz, N 33-41) hat die ältere Lehre und mit ihr der BR eine andere Auslegung vorgenommen: «Die Kündigung eines Vertrages geht dagegen vom B.R. allein aus» (WALTER BURCKHARDT, Kommentar BV, Bern 1914, 692).

- 5d** Der Wortlaut der BV ist allerdings unpräzise. Genau genommen genehmigt die BVers nicht einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern einen Vertragstext.³ Der Vertrag als solcher kommt erst zustande, wenn der BR den Vertragstext gestützt auf die Genehmigung der BVers ratifiziert hat. Wenn die BVers die Genehmigung verweigert, darf der BR den Vertragstext nicht ratifizieren; der Vertrag wird also bei fehlender Genehmigung nicht abgeschlossen.⁴ M.a.W. ist die Genehmigung der «massgebliche Akt für den Bestand des Vertrages, auch wenn der Bundesrat durch die Genehmigung nicht zur Ratifikation verpflichtet wird».⁵ Es somit folgerichtig, dass dasselbe Organ, das über den Bestand eines völkerrechtlichen Vertrags entscheidet, grundsätzlich auch über die Auflösung eines solchen Vertrags entscheidet, zumal die Auflösung völkerrechtlicher Bindungen ebenso gravierende Konsequenzen haben kann wie deren Begründung. Insb. ist die Annahme verfehlt, die Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags führe per se zu einer Wiedererlangung staatlicher Souveränität und sei deshalb Sache der Exekutive.⁶ In der neueren Lehre wird deshalb, soweit sie sich mit der aufgeworfenen Frage vertieft auseinandersetzt, überwiegend die Auffassung vertreten, dass die Kündigung eines wichtigen Vertrages von der BVers genehmigt werden muss (BLUM/NAEGELI/PETERS, Beteiligungsrechte, 543; EHRENZELLER, Gewalt, 544; KÜNZLI, Art. 184, N 27; LANZ, Bundesversammlung, Rz 379 ff. [nach Ansicht von LANZ wäre allerdings eine Änderung der BV nötig gewesen, Rz 393 ff.]; SCHMID, Art. 184, N 14 ff. [SCHMID bestreitet ausdrücklich die Notwendigkeit einer Änderung der BV, N 17]; THÜRER/ISLIKER, Art. 166, 3. Aufl., N 57).

und 184 BV nicht und in Art. 166 BV nur im Kontext der Verträge, für deren Abschluss der Bundesrat allein zuständig ist (die Kritik von LANZ, Bundesversammlung, Rz 393, an dieser Auslegung nach dem Wortlaut durch die SPK-StR überzeugt nicht). Nach der allgemeinen Vertragstheorie ist die Kündigung eines Vertrags zwar ein einseitiger Willensakt, doch beendet dieser Willensakt ein gegenseitig verbindliches Rechtsverhältnis und hat deshalb dieselbe konstitutive Wirkung wie die (aufgrund übereinstimmender einseitiger Willenserklärungen erfolgte) Begründung des Rechtsverhältnisses. In Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV und Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 2 BV ist allerdings explizit nur vom «Beitritt» zu internationalen Organisationen die Rede; ein allfälliger Austritt wird nicht explizit erwähnt. Aufgrund einer konkordanten Auslegung darf davon ausgegangen werden, dass ein Austritt ebenfalls implizit erfasst ist.

² Dementsprechend schrieb der BR zur Frage einer allfälligen Kündigung des schweizerisch-italienischen Handelsvertrages in seinem Geschäftsbericht über das Jahr 1875: «Der schweizerisch-italienische Handelsvertrag ist durch die Bundesversammlung genehmigt worden; ohne deren Zustimmung kann auf denselben vor dem legalen Ablauf nicht verzichtet werden» (BBl 1876 II 597).

³ Siehe dazu auch Art. 9 ff. des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (SR 0.111), wo sehr genau zwischen Vertragstext und Vertrag unterschieden wird.

⁴ Die in der früheren Lehre verbreitete Auffassung, die BVers genehmige jeweils einen vom BR bereits «abgeschlossenen» Vertrag, ist deshalb zum Vorneherein falsch.

⁵ So zutreffend BLUM/NAEGELI/PETERS, Beteiligungsrechte, 537; zur Ratifikationskompetenz siehe unten N 9.

⁶ Zutreffend KÜNZLI, Art. 184, N 27.

- 5e** Die Verfassungsauslegung der älteren Lehre und des BR hat überdies keine dauerhafte und konstante *Praxis* begründen können, da sich in der Praxis die Frage nach der Zuständigkeit zur Kündigung kaum je gestellt hatte.⁷ In neuester Zeit wurde aber durch verschiedene Volksinitiativen die Frage aufgeworfen, ob wichtige Verträge gekündigt werden müssen. Im Falle einer Annahme der Volksinitiative «Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)» (BBl 2019 8651) wäre die Zuständigkeit ausdrücklich dem BR zugewiesen worden, indem dieser unmittelbar verpflichtet gewesen wäre, das Freizügigkeitsabkommen mit der EU innert 30 Tagen zu kündigen, falls innert 12 Monaten nach Annahme der Initiative Verhandlungen über eine Ausserkraftsetzung des Abkommens nicht zum Ziel führen. In anderen Fällen lagen aber im Hinblick auf die Umsetzung einer Volksinitiative nach ihrer Annahme Ermessensspielräume vor, ob betroffene Verträge tatsächlich gekündigt werden müssen oder nicht. Die angenommene «Masseneinwanderungsinitiative» (BBl 2013 7351) verlangte die Neuverhandlung und Anpassung von Verträgen, aber keine Kündigung im Falle eines Scheiterns dieser Verhandlungen. Die abgelehnten Volksinitiativen «Stopp der Übervölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (BBl 2014 5073) und «Schweizer Recht statt fremde Richter» (BBl 2018 3497) verlangten beide, dass «nötigenfalls» Verträge gekündigt werden müssen. Ob die Beurteilung dieser Notwendigkeit durch die Bundesversammlung und ggf. das Volk oder allein durch den Bundesrat hätte erfolgen müssen, wäre nach früherem Recht offengeblieben und wurde durch die Gesetzesänderung vom 21.6.2019 im Hinblick auf künftige ähnliche Fälle geklärt.
- 5f** Neben der Auslegung nach dem Wortlaut der Verfassung verlangt der *Parallelismus der Zuständigkeiten für die nationale und für die internationale Rechtsetzung*, dass die Zuständigkeiten für die Genehmigung von Verträgen sowohl für den Abschluss und die Änderung wie auch für die Kündigung gelten, analog den Zuständigkeiten für die nationale Gesetzgebung, die für den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von rechtsetzenden Bestimmungen gelten (Grundsatz des «actus contrarius»). Auch wenn Art. 163 Abs. 1 BV für die nationale Rechtsetzung nur den Erlass rechtsetzender Bestimmungen explizit in die Zuständigkeit der BVers legt und die Änderung und oder Aufhebung solcher Bestimmungen nicht erwähnt, sind diese selbstverständlich miterfasst. Art. 164 BV legt für «wichtige rechtsetzende Bestimmungen» im innerstaatlichen Bereich fest, dass sie in der Form des Bundesgesetzes durch das Parlament erlassen werden müssen. Art. 141 BV nimmt den Begriff der «wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» auf und unterstellt völkerrechtliche Verträge mit derartigen Bestimmungen dem fakultativen Referendum. Die Kündigung eines derartigen Vertrages kann die Rechte und Pflichten von Personen genauso betreffen wie die Begründung solcher Rechte und Pflichten durch den Abschluss eines Vertrages. Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint es daher unhaltbar, dass der BR z.B. das Freizügigkeitsabkommen mit der EU allein kündigt, ohne vorherige Genehmigung durch die Bundesversammlung und im Falle eines Referendums durch das Volk.
- 5g** Im Unterschied zum Landesrecht ist bei der Bestimmung der Zuständigkeit zum Abschluss, der Änderung und der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen *kein formeller, sondern ein materieller Parallelismus* zu beachten. Im Landesrecht gilt ein strikter formeller Parallelismus: ein BG kann nur in derselben Form des BG geändert oder aufgehoben werden; dies gilt auch dann, wenn das geänderte oder aufgehobene BG keine

⁷ SR Caroni stellte als Kommissionsberichterstatter zur pa.Iv. 16.456 fest, «dass es keine langanhaltende Praxis gibt. Es gibt nur die langanhaltende Behauptung einer Praxis» (AmtlBull StR 2018 622).

«wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» enthält. Im Unterschied zum Landesrecht kennt das Völkerrecht keine Hierarchie von verschiedenen Erlassformen. Im Völkerrecht sind auch untergeordnete Ausführungsbestimmungen in den Verträgen oder häufig in Anhängen, die Bestandteil der Verträge sind, enthalten. Ein formeller Parallelismus der Zuständigkeiten hätte zur Folge, dass das Parlament zahlreiche Weiterentwicklungen von Verträgen rein technischer Natur behandeln müsste, was nicht zweckmässig wäre. Eine analoge Situation kann sich auch bei Kündigungen ergeben: Verträge werden gelegentlich aufgrund von veränderten Umständen gegenstandslos (z.B. wenn multilaterale Abkommen bilaterale Abkommen mit einzelnen Staaten ersetzen). Art. 7a Abs. 2 RVOG (in der Fassung vom 21. Juni 2019, AS 2019 3119), auf den Art. 24 ParlG verweist, sieht daher vor, dass der BR «Änderungen oder Kündigungen von beschränkter Tragweite von völkerrechtlichen Verträgen selbstständig vornehmen» kann, d.h. auch Änderungen und Kündigungen von Verträgen, die bei ihrem Abschluss nicht von beschränkter Tragweite waren und daher dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet werden mussten. Für die Bestimmung der Zuständigkeit ist der materielle Inhalt der Vertragsänderung oder -kündigung massgebend.

6 ...

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. 2.⁸ Nicht zu den völkerrechtlichen Verträgen zählt das sog. Soft Law. Darunter sind zwischenstaatliche Verhaltensvorgaben zu verstehen, die über reine Absichtserklärungen hinausgehen, aber nach dem erklärten Willen der beteiligten Partner rechtlich nicht verbindlich sind. In den letzten Jahren haben sich solche Vorgaben zu einem politisch bedeutenden Gestaltungsinstrument der internationalen Beziehungen entwickelt. In seinem **Bericht betr. Konsultation und Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law** (vom 26.6.2019) stellt der BR mehrere Massnahmen in Aussicht, mit denen die BVers verstärkt zu Soft Law-Vorhaben konsultiert werden soll.

8 ...

3. *Erlassform für die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)*

9 Indem Art. 24 Abs. 3 für die Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen die Formen des BB oder des einfachen BB vorschreibt, bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er diese Rechtsakte als nicht rechtsetzend betrachtet.⁹ Tatsächlich beschliesst die BVers mit der Genehmigung nicht den

⁸ [Identisch mit FN 9 der Erstauflage]. 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.]).

⁹ [Identisch mit FN 11 der Erstauflage]. 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

Abschluss, die Änderung oder die Kündigung des Vertrags, sondern ermächtigt den BR, die entsprechenden Rechtsakte vorzunehmen. Erst diese Rechtsakte des BR schaffen (völker)rechtliche Verbindlichkeit (vgl. HANGARTNER/KLEY, Rechte, Rz 1086). Nach Art. 184 Abs. 2 BV ist der BR dafür zuständig. Er kann trotz Ermächtigung durch die BVers oder ggf. durch das Volk darauf verzichten, z.B. weil sich nach dem Genehmigungsbeschluss die Umstände verändert haben.

10 - ...
15

3a. Mitwirkung bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite

15a Am 26.5.2021 hat der BR beschlossen, die sieben Jahre dauernden Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) mit der EU abzubrechen,¹⁰ entgegen kurz zuvor beschlossener Stellungnahmen der APK-NR und der Konferenz der Kantonsregierungen, welche eine Fortsetzung der Verhandlungen gefordert hatten (Bericht BR [FN 10], 32). Der Entscheid des BR warf sogleich die Frage auf, ob der BR dafür allein zuständig sein konnte. Der BR bejahte diese Frage: «Nach Art. 184 Abs. 2 der Bundesverfassung obliegt es dem Bundesrat, Verträge zu unterzeichnen – oder eben zu beschliessen, einen Vertrag nicht zu unterzeichnen» (21.7592 *Frage Markwalder: InstA-Abbruch des Bunderats: Vereinbarkeit mit Bundesverfassung und Parlamentsgesetz?* Fragestunde vom 14.6.2021, Antwort des BR). In einem Zeitschriftenbeitrag vom 28.6.2021 vertrat demgegenüber Prof. em. Thomas COTTIER die Auffassung, mit dem Abbruch der Verhandlungen über das InstA habe der BR Art. 166 Abs. 1 BV, Art. 184 BV sowie Art. 24 Abs. 1 (und Abs. 3¹¹) ParlG verletzt (COTTIER, Rahmenabkommen). COTTIER diagnostiziert, es gehe «hier um mehr als die Beendigung von Verhandlungen mit der EU und ihren 27 Mitgliedstaaten über ein spezifisches Abkommen mit seinen Vor- und Nachteilen, sondern um einen grundlegenden Richtungsentscheid der schweizerischen Europapolitik» (COTTIER, Rahmenabkommen, N 8). Die Lehre sei sich einig: «Die Aussenpolitik ist in Grundsatzfragen eine Verantwortung zu gesamter Hand von Bundesrat und Parlament. Art. 184 Abs. 1 BV überträgt die Besorgung der auswärtigen Beziehungen an den Bundesrat, unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung. Art. 166 Abs. 1 der Bundesverfassung hält fest, dass sich das Parlament an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt und diese beaufsichtigt» (COTTIER, Rahmenabkommen, N 15). Daraus folge, dass grundlegende und staatsleitende Entscheidungen in der Aussenpolitik nicht allein Sache der Regierung sein können, sondern von BR und BVers gemeinsam getroffen werden müssten. Der Abbruch der Verhandlungen hätte somit der Zustimmung des Parlaments bedurft. Überdies habe der BR mit seinem Vorgehen auch ein Referendum gegen den Verhandlungsabbruch verhindert und damit die Kultur der direkten Demokratie untergraben. Richtigerweise müsse das Parlament seinen

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).

¹⁰ S. die eingehende Darstellung im [Bericht des BR vom 26.5.2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU](#).

¹¹ In N 21 seines Beitrags macht COTTIER geltend, mit dem Abbruch der Verhandlungen habe der BR auch die Wirkung und Tragweite der bestehenden bilateralen Abkommen durch eigenes Verhalten materiell verändert, weil diese als Folge des Abbruchs nicht mehr aufdatiert werden könnten. Eine derartige Aushöhlung des bestehenden Vertragswerks komme in der Wirkung einer Vertragsänderung gleich. Der Autor räumt aber selber ein, dass sich Art. 24 Abs. 3 ParlG nur auf formelle Vertragsänderungen bezieht.

Entscheid über den Abbruch oder die Weiterführung der Verhandlungen in Form eines referendumpflichtigen Rechtsakts beschliessen.

15b Ob die verfassungsrechtlichen Ausführungen des BR oder diejenigen von COTTIER zutreffen, soll an dieser Stelle (in einem Kommentar des ParlG und nicht der BV) und zu diesem Zeitpunkt (die Meinungsbildung in der Lehre hat noch kaum begonnen) nicht erörtert werden. Für den Fall, dass die Verfassungsauslegung von COTTIER in den Reihen der BVers aufgegriffen werden sollte, stellt sich die weitere Frage, ob die nötige Konkretisierung der Verfassung im Gesetz, insb. in Art. 24 ParlG, ggf. eine Grundlage böte, um der BVers eine verbindliches Mitentscheidungsrecht in laufenden Verhandlungen einzuräumen. U.E. ist dem *de lege lata* nicht so. Art. 24 ParlG regelt die Mitentscheidungsrechte der BVers in abschliessender Weise. Von einer verbindlichen Intervention in laufenden Vertragsverhandlungen ist nirgends die Rede. Folglich müsste Art. 24 ParlG entsprechend ergänzt werden, um die Vorstellungen von COTTIER in die Tat umzusetzen. Betrachtet man den Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen als Musterfall, wäre davon auszugehen, dass ein ausgehandelter Vertragstext vorlag, der aber vom BR nicht paraphiert wurde.¹² Demzufolge müsste ein verbindliches Entscheidungsrecht an diesem Umstand anknüpfen. Konkret könnte Art. 24 ParlG etwa mit folgenden drei Absätzen ergänzt werden:

^{3bis} Die Texte ausgehandelter Staatsverträge, die für das Land von grundlegender staatsleitender Tragweite sind, unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung vor der Paraphierung zur Stellungnahme. Die Bundesversammlung beschliesst, ob der Bundesrat den Vertragstext paraphiert, die Verhandlungen weiterführt oder die Verhandlungen abbricht.

^{3ter} Im Fall der Weiterführung der Verhandlungen kann die Bundesversammlung dem Bundesrat verbindliche inhaltliche Vorgaben machen.

^{3quater} Den Entscheid für die Paraphierung des Vertragstextes beschliesst die Bundesversammlung in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses. Den Entscheid für die Weiterführung oder den Abbruch der Verhandlungen beschliesst sie in der Form eines Bundesbeschlusses.¹³

15c Eine Alternative zu einem unmittelbar verbindlichen Entscheidungsrecht der BVers bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite böte allerdings auch bereits das geltende Recht in Form der dem fakultativen Referendum unterstehenden «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite» (Art. 28 Abs. 3; s. dazu Kommentar zu Art. 28 N 18 und 18a). Die BVers könnte mit diesem Instrument bspw. den BR beauftragen, die abgebrochenen Verhandlungen mit der EU über den Rahmenvertrag wieder aufzunehmen, den Vertragstext zu paraphieren und ihn der BVers zur Genehmigung zu unterbreiten. Die BVers hat zwar einen solchen Auftrag am 21.9.2020 in Form von Art. 13 des BB über die Legislaturplanung 2019–2023 bereits erteilt, allerdings in Form eines *einfachen* BB (BBl 2020 8390). Der BR darf von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen der BVers begründet abweichen (Art. 28 Abs. 4 ParlG, ähnlich Art. 122 Abs. 3 zur Rechtswirkung einer angenommenen Mo.), was er im vorliegenden Fall getan hat. Die *politische Verbindlichkeit* eines dem fakultativen Referendum unterstellten und ggf. in einer Volksabstimmung angenommenen Grundsatz- und Planungsbeschlusses wäre allerdings erheblich höher. Das zeigt der bisher einzige

¹² Vgl. Ziff. 2.2.4 des Berichts BR [FN 10].

¹³ Die Differenzierung der Erlassform ist nötig, weil ein fakultatives Referendum gegen den Entscheid für eine Paraphierung im Hinblick auf den in absehbarer Zukunft folgenden referendumsfähigen Genehmigungsbeschluss der BVers nicht zweckmässig wäre.

Anwendungsfall dieser Bestimmung, der BB vom 20.12.2019 «über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» (BBl 2019 8725). Der BR wies in seiner Botschaft ausdrücklich darauf hin, dass er «später aus guten Gründen vom Planungsbeschluss abweichen» dürfe. Die «guten Gründe» müssten sich aber im Falle der Annahme des Planungsbeschlusses in einer Volksabstimmung «*aufgrund unbestritten veränderter objektiver Umstände*» ergeben (BBl 2019 5112; Hervorhebung durch die Autoren). Faktisch hätte ein solcher Grundsatz- und Planungsbeschluss wohl dieselbe Wirkung wie ein rechtsverbindlicher Parlaments- oder Volksentscheid für die Paraphierung eines Vertragstextes, wäre aber ohne vorgängige Diskussion über die Auslegung der BV und ohne Änderung des ParlG jetzt schon jederzeit möglich.

16 ...

Art. 26

Oberaufsicht

[unverändert]

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

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autor der 1. Auflage 2014: Thomas Sägger

Autor der Aktualisierung 2021: Thomas Sägger

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen

...

b) Begriff der Obergeraufsicht

17a

2. Die Obergeraufsicht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1)

...

cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde

25a

dd) Die anderen Träger von Aufgaben des Bundes

26 - 26d

...

5. Grenzen der Obergeraufsicht

...

c) Abgrenzung zur Aufsicht

44a

...

e) Obergeraufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2)

58a

Materialien

...

18.418 Pa.Iv. Rytz. Einsetzen einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation zur Steuerung der bundesnahen Betriebe im Verkehrs- und Fernmeldebereich. Bericht GPK-NR 9.11.2018.

Informationsrechte der GPK-NR und -StR mit Bezug auf den Aufsichtsbericht der Verwaltungskommission des BGer vom 5.4.2020 (12T_2/2020) betreffend Vorkommnisse am Bundesstrafgericht. Obergeraufsichtsrechtliche Feststellung der GPK vom 24.6.2020 (BBl 2020 9449 ff., www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2564/de).

Aufsichtsverhältnis zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde. Bericht der GPK-NR und -StR vom 24.6.2020 (BBl 2020 9687 ff., www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2629/de).

Aufsichtsverhältnis zwischen der BA und ihrer Aufsichtsbehörde. [Schlussbericht der GPK-StR und -NR vom 22.6.2021](#).

21.004. Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26.1.2021 (BBl 2021 570).

Literatur

...; BERNASCONI, La confidentialité des travaux de la Commission de gestion du National et la pression médiatique, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 3](#), 5 ff.; BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Obergeraufsicht bei verselbstständigten Aufsichtsbehörden – am Beispiel des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), in: Jahrbuch SVVOR 2015, Bern 2016, 7 ff.; ...; LIENHARD, Obergeraufsicht über die Gerichte – ein Überblick, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2017, H. 3](#), 3 ff.; ...; G. MÜLLER, Parlamentarische Obergeraufsicht im Bund, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2016, H. 1](#), 32 ff.; M. MÜLLER, «Gute Führung» staatlicher Unternehmen Kritische Gedanken zur politischen Aufsicht über staatliche Aktiengesellschaften, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1](#), 3 ff.; ...; SÄGESSER,

Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2019/2020, in: Jahrbuch SVVOR 2019/2020, Bern 2020, 307, insb. 334 ff. (zit. SÄGESSER, Entwicklungen 2019/2020); ...; UHLMANN, Oberaufsicht über die eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde, in: Jahrbuch SVVOR 2015, Bern 2016, 73 ff.; UHLMANN, Die Kontrolle des Verwaltungshandelns, in: ZBl 2017, H. 9, 471 ff.; VON WYSS, Oberaufsicht: Strategien statt Gesetze: Eine Praxisbetrachtung der parlamentarischen Kontrolle, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2016, H. 1](#), 38 ff.; ZIELNIEWICZ, Die private Stiftung: Eine Blackbox für die Oberaufsicht des Parlaments? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1](#), 10 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 - ...
12

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen

13 - ...
15

b) Begriff der Oberaufsicht

16 - ...
17

17a In ihren Jahresberichten umschreiben die GPK die politische Wirkung der Oberaufsicht standardmässig wie folgt (zit. nach Jahresbericht 2020, BBl 2021, 570, S. 9 f.): «Die Mittel, über welche die GPK gegenüber den beaufsichtigten Stellen verfügen, sind v. a. politischer Natur. Die Kommissionen teilen ihre Schlussfolgerungen den obersten verantwortlichen Behörden in der Regel in der Form von öffentlichen Berichten oder Briefen mit. Diese enthalten Empfehlungen, zu denen die verantwortlichen Behörden Stellung beziehen müssen. Mit ihrer Arbeit verpflichten die Kommissionen demnach die Behörden, Rechenschaft über ihre Tätigkeiten (oder Unterlassungen) abzulegen. Daneben stehen ihnen die parlamentarischen Instrumente zur Verfügung (Einreichung einer Motion, eines Postulats oder einer parlamentarischen Initiative), um eine Gesetzesänderung in die Wege zu leiten.»

2. Die Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1)

18 ...

b) Adressaten

19 - ...
24

cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde

25 ...

25a Die GPK beschlossen im Jahr 2020 eine Überprüfung insb. von Organisation, Kompetenzen, Instrumenten und Ressourcen der AB-BA. Dabei sollte nicht nur die Beibehaltung der heutigen Behördenorganisation mit einzelnen Verbesserungen weiterverfolgt werden. Es sollen auch Möglichkeiten für einen grösseren Umbau der Institutionen geprüft werden (z.B. Rückführung der BA in die Bundesverwaltung oder Überprüfung der

Kompetenzverteilung innerhalb der BA bzw. zwischen der BA und der Aufsicht). Zu diesem Zweck wurden externe Gutachtersaufträge vergeben (BBl 2020 9750). Gestützt auf das Gutachten sprachen sich die GPK in ihrem Schlussbericht vom 22.6.2021 für eine Beibehaltung des geltenden Aufsichtsmodells über die BA mit punktuellen Verbesserungen aus (sog. «Status quo plus»). Aus der Sicht der Oberaufsicht seien mehrere Aufsichtsmodelle für die BA denkbar, sofern dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Strafverfolgung und einer effizienten und fachlich kompetenten Aufsicht Rechnung getragen werde (Schlussbericht, Ziff. 4.1.2). Die RK-StR und die RK-NR haben am 10./20.8.2021 entsprechende gleichlautende Mo. (21.3970/21.3972. *Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht*) verabschiedet.

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 f.). Es handelt sich um Personen und Organisationen, denen Aufgaben des Bundes übertragen sind, ohne dass sie Teil der Bundesverwaltung oder der eidg. Gerichtsbarkeit wären (SÄGESEER, 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. 43a Abs. 1 BV). Bundesaufgaben müssen nicht zwingend durch den Staat und seine Verwaltung wahrgenommen werden, sie können durch Gesetz Organisationen und Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts übertragen werden, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen (Art. 178 Abs. 3 BV). Neben einer Aufgabenübertragung kann sich der Staat an Unternehmen beteiligen.
- 26a** Der Begriff der «anderen Träger von Aufgaben des Bundes» ist weit zu verstehen und meint Anstalten, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Organisationen und Private, denen die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben übertragen ist. Man spricht etwa auch von der sog. «mittelbaren Verwaltung». Dazu gehören die vom Staat geschaffenen Anstalten und spezialgesetzlichen AG. Beispiele für Anstalten: Schweiz. Heilmittelinstitut swissmedic, compenswiss (Ausgleichsfonds AHV/IV/EO), Eidg. Institut für Geistiges Eigentum (IGE), Eidg. Institut für Metrologie (METAS), Eidg. Finanzmarktaufsicht (FINMA), ETH Zürich, ETH Lausanne und die vier Forschungsanstalten. Beispiele für spezialgesetzliche AG: SBB AG, Post AG mit ihren drei Konzerngesellschaften Post Schweiz AG, Postfinance AG und Postauto AG, Swisscom AG, RUAG Holding AG. Zur mittelbaren Verwaltung gehören auch die Beteiligungen des Staates an Unternehmen, insb. gemischtwirtschaftliche AG, bei denen die Statuten dem Staat ein Recht auf Abordnung eines Vertreters im Verwaltungsrat verleihen, aber auch staatliche Beteiligungen an privatrechtlichen AG ohne Sonderrechte. Die parlamentarische Oberaufsicht erfasst die spezialgesetzlichen Anstalten und Körperschaften sowie die Beteiligungen des Staates an Unternehmen, und zwar sowohl Mehrheits- wie Minderheitsbeteiligungen.
- 26b** Die parlamentarische Oberaufsicht über die anderen Träger öffentlicher Aufgaben hat die Wahrnehmung der Aufsicht durch den BR gegenüber diesen Trägern zum Gegenstand. Es geht um die Wahrnehmung der Eignerrolle (bei Anstalten und spezialgesetzlichen AG) und der Ausübung der Beteiligungsrechte durch den BR. Adressat der parlamentarischen Oberaufsicht ist der BR und nicht das oberste Exekutivorgan eines

verwaltungsexternen Rechtsträgers resp. eines privaten Unternehmens (Verwaltungsrat bei der AG). Die Oberaufsicht wird indirekt ausgeübt, indem die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane prüfen, ob der BR seine Eignerrolle in angemessener Weise wahrnimmt. Sie überwachen die Umsetzung der Politik des BR gegenüber diesen Unternehmen (Bericht GPK 9.11.2018, S. 2 f.).

26c Die parlamentarische Oberaufsicht verleiht keine Befugnis zur Erteilung von Weisungen an den BR oder an Organe verwaltungsexterner Rechtsträger und von Unternehmen. Sie stellt kein Mittel dar, um die Geschäftspolitik verwaltungsexterner Rechtsträger oder Unternehmen mit staatlicher Beteiligung zu beeinflussen. Bei den verwaltungsexternen Rechtsträgern kann mittels Aufträgen an den BR eine beschränkte Einflussnahme auf die strategischen Ziele ausgeübt werden (vgl. unten N 27 sowie N 64). Eine weitergehende Einflussnahme würde die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen über die Anstalt resp. die spezialgesetzliche AG bedingen. Bei den AG nach OR ist zu beachten, dass die Oberleitung der Gesellschaft zu den unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des Verwaltungsrats gehört (Art. 716a Abs. 1 Ziff. 1 OR) und die Kompetenzen der Generalversammlung zur Beeinflussung der Geschäftspolitik daher eingeschränkt sind.

26d Eine pa.Iv. 18.418 Rytz vom 16.3.2018 verlangte die Einsetzung einer ständigen parlamentarischen Aufsichtsdelegation für die bundesnahen Betriebe im Bereich des Verkehrs- und Fernmeldewesens. Begründet wurde das damit, dass eine komplexe Steuerungs- und Aufsichtsstruktur den Überblick über die Gesamtentwicklung, die Herausforderungen und die Risiken bei bundeseigenen Betrieben für den BR und die BVers erschwere. Die Kommissionmehrheit erkannte zwar auf der Ebene der Aufsicht des BR einen gewissen Handlungsbedarf, erachtete aber die geltenden Strukturen der parlamentarischen Oberaufsicht in Bezug auf die bundesnahen Unternehmen als zweckmässig und ausreichend geregelt. Die pa.Iv. wurde im NR am 13.6.2019 zurückgezogen.

27 - ...
40

5. Die Grenzen der Oberaufsicht

41 - ...
43

c) Abgrenzung zur Aufsicht

44 ...

44a Im Rahmen der am 14.5.2019 beschlossenen Inspektion zur Klärung des zwischen der BA und deren Aufsichtsbehörde divergierenden Aufsichtsverständnisses versuchten die GPK, mit vertrauensbildenden Massnahmen das Verhältnis zwischen der AB-BA und der BA zu verbessern. Im Zwischenbericht vom 24.6.2020 der GPK wurde festgestellt, dass dies gescheitert sei, weil die Voraussetzungen für eine Mediation nicht gegeben gewesen seien (BB1 2020 9750, Ziff. 9 der Schlussfolgerungen). Die Durchführung von Mediationen stellt jedoch keine Aufgabe parlamentarischer Aufsichtskommissionen dar und ist nicht Bestandteil der parlamentarischen Kontrolle über andere Bundesbehörden. Mediationen können allenfalls als Mittel durch die vorgesetzte Behörde angeordnet werden, aber nicht durch ein Organ der parlamentarischen Kontrolle, bei der es um die

Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit geht (SÄGESSER, Entwicklungen 2019/2020, 337, m.w.H.).

45 - ...
55

e) Oberaufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2)

56 - ...
58

58a In ihrem Bericht vom 5.4.2020 über ein aufsichtsrechtliches Verfahren betreffend Vor-
kommnisse am BStGer nahm die Verwaltungskommission des BGer eine Auslegung der
parlamentsgesetzlichen Informationsrechte der GPK vor. Das veranlasste die GPK zu
einer Richtigstellung in der Form einer aufsichtsrechtlichen Feststellung an das BGer
(BBl 2020 9449). Vorab hielten die GPK fest, dass die Auslegung des ParlG in Bezug
auf die Informationsrechte keiner gerichtlichen Überprüfung unterliege und die Auf-
sichtskommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden
würden (BBl 2020 9451). Die Oberaufsicht als politische Kontrolle ist jedoch nicht
schrankenlos, und die sich daraus sowie aus der BV ergebenden Grenzen sind stets zu
beachten. Es steht den Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht zu, auf diese
Grenzen hinzuweisen. Die Verwaltungskommission des BGer vertrat v.a. die Ansicht,
dass die Bildung der Spruchkörper durch das Abteilungspräsidium und die (auch aus-
hilfsweise) Zuteilung der Gerichtsschreibenden an die Kammern Fragen der Rechtspre-
chung und daher nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht seien (BBl 2020
9452). Nach Ansicht der GPK handelt es sich bei diesen Fragen um Aspekte des ord-
nungsgemässen Geschäftsganges und um Angelegenheiten der Justizverwaltung, soweit
die Oberaufsicht nicht darauf abziele, konkrete Einzelfälle der Rechtsprechung zu über-
prüfen oder gerichtsorganisatorische Entscheide im Einzelfall direkt zu beeinflussen
(BBl 2020 9453).

59 - ...
65

Art. 27

Überprüfung der Wirksamkeit

[unverändert]

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.*

Évaluation de l'efficacité

[Inchangé]

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. À 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

[Invariato]

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.*

Autoren der 1. Auflage 2014: Christoph Bättig, Andreas Tobler

Autorin und Autor der Aktualisierung 2021: Simone Ledermann, Andreas Tobler

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

3. ParlG

10a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Prüfung der im Auftrag des BR durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. b)

17

4. Aufträge für Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. c)

18, 19,
22-25

...

Materialien

...

03.423 Pa.Iv. Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (VPP). Bericht Büro-StR 16.5.2003 (BB1 2003 5056 f.); ParlVV 3.10.2003 (AS 2003 3605).

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts. Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BB1 2017 6797 ff., insb. 6838 f.); Änderung ParlVV 15.6.2018 (AS 2018 3467).

Literatur

...; BÄTTIG/SCHWAB, La place de l'évaluation dans le cadre du contrôle parlementaire, in: Horber-Papazian (Hrsg.), Regards croisés sur l'évaluation en Suisse, Lausanne 2015, 1 ff.; ...; EBERLI, Die Nutzung von Evaluationen in den Schweizer Parlamenten, Zürich 2019 ([open access, ZORA](#)); EBERLI, Wissen, was funktioniert: Die Nutzung von Politikevaluationen in den Schweizer Parlamenten, in: **Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1**, 33 ff.; ...; LEDERMANN, Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: **LeGes 2016, H. 1**, 63 ff. (zit. LEDERMANN, Ausgestaltung); LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments, in: **Die Volkswirtschaft 2019, H. 10**, 14 ff. (zit. LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument); ...; SAGER/WIDMER/BALTHASAR (HRSG.), Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklungen, Bedeutung und Wechselwirkungen, Zürich 2017; ... WIDMER, Evaluation in der Schweiz, in: Stockmann/Meyer (Hrsg.): Die Institutionalisierung der Evaluation in Europa, Münster 2021, 163ff;...

I. Entstehungsgeschichte

1 -
10 ...

10a Früher wurde die notwendige Koordination durch Art. 54 ParlG sichergestellt, der eine «Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen» vorsah, welche unter anderem über Anträge von Kommissionen für die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen durch die PVK zu entscheiden hatte. Art. 54 ParlG wurde 2008 aufgehoben; der Verweis darauf in Art. 10 ParlVV jedoch erst im Jahre 2018 im Rahmen einer Teilrevision der ParlVV gestrichen. Weil Art. 10 Abs. 1 ParlVV die PVK den GPK unterstellt, stellt der neu gefasste Abs. 2 klar, dass andere Kommissionen der PVK nicht direkt einen Auftrag erteilen können, sondern dass die Zustimmung beider GPK nötig ist (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6838 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

11-
16 ...

3. Prüfung der im Auftrag des BR durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. b)

17 Um «die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen [zu prüfen]» (Bst. b), konnten die GPK ab Inkrafttreten des ParlG auf die Unterstützung der PVK zurückgreifen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ParlVV). Seit der Teilrevision der Verordnung kann die PVK – mit Zustimmung der GPK – auch «im Auftrag anderer parlamentarischer Kommissionen [...] von der Bundesverwaltung durchgeführte Evaluationen und ihre Verwendung in Entscheidungsprozessen überprüfen» (Art. 10 Abs. 2 ParlVV). Eine systematische Metaevaluation, welche die Planung, Durchführung und Nutzung von Wirksamkeitsüberprüfungen des BR überprüft, hat das Parlament aber in der Zeit seit Inkrafttreten des ParlG anfangs 2003 bis Januar 2021 – 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 die parlamentarischen Kommissionen, namentlich die GPK, selber in Auftrag geben (Bst. c). Dabei wird geprüft, inwieweit die Ergebnisse der Wirksamkeitsüberprüfungen des BR dessen

Folgerungen tatsächlich rechtfertigen.¹ Zudem untersuchen vom Parlament in Auftrag gegebene Evaluationen u.U. auch, ob der BR das Instrument der Wirksamkeitsüberprüfungen strategisch angemessen eingesetzt hat.²

4. Aufträge für Wirksamkeitsüberprüfungen (Bst. c)

- 18** Die Kommissionen können «selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben» (Bst. c), d.h. regierungs- und verwaltungsunabhängige Stellen³ 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]). Nur die GPK können der PVK direkt einen Auftrag erteilen; andere Kommissionen benötigen gemäss Art. 10 Abs. 2 ParlVV die Zustimmung beider GPK. Die EFK verkehrt mit den Finanzkommissionen und mit der FinDel (Art. 15 Abs. 1 FKG). Sie gibt sich ihre Aufträge selbst; Sonderaufträge – auch der BVer – kann die EFK ablehnen, «wenn diese die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit oder die Abwicklung des Revisionsprogrammes gefährden», doch muss sie dies begründen (Art. 1 Abs. 2 und 2^{bis} FKG).
- 19** Seit Inkrafttreten des ParlG bis im Januar 2021 gaben parlamentarische Kommissionen insgesamt 56 Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag. Vier Evaluationen hat die EFK im Auftrag der FinDel erstellt (alle vor 2010)⁴, 50 Wirksamkeitsüberprüfungen führte die PVK im Auftrag der GPK durch, darunter auch drei Kurzevaluationen im Rahmen von Nachkontrollen zu früheren Überprüfungen. Angesichts der gegen Widerstände erstrittenen Kompetenz der Sachbereichskommissionen, ebenfalls Wirksamkeitsüberprüfungen durchzuführen (Art. 44 Abs. 1 Bst. e ParlG; vgl. oben N 10 und Art. 44 N 9), ist bemerkenswert, dass nur zwei Evaluationen auf Antrag einer Sachbereichskommission erfolgten.⁵

¹ [Ersetzt FN 9 der Erstauflage]. Vgl. z.B. Expertenbeizug in der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 18.3.2020 (Publikation im BBl folgt Mitte 2021); Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-NR vom 26.10.2016 (BBl 2017 7597 ff.); Evaluation der Aufsicht über die flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit und deren Wirkungen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-NR vom 16.6.2011 (BBl 2012 1219 ff.).

² [Ersetzt FN 10 der Erstauflage]. Vgl. z.B. Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 31.7.2019; Beteiligung des Bundes an Wirtschaftssanktionen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 9.11.2017 (BBl 2018 1825 ff.); Steuerung der Sozialversicherungen durch den Bundesrat, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 28.10.2011 (BBl 2012 8913 ff.).

³ [Identisch mit FN 11 der Erstauflage]. Zur Bedeutung verwaltungsunabhängiger Evaluationen vgl. BUSSMANN, Institutionalisierung, insb. 8 ff.

⁴ [Identisch mit FN 12 der Erstauflage]. Berücksichtigt sind in diesem Zusammenhang parlamentarische Aufträge an die EFK für Wirtschaftlichkeitsprüfungen bzw. Evaluationen. Nicht erfasst sind enger gefasste Prüfungsaufträge, welche die FinDel der EFK im Rahmen der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt erteilte.

⁵ [Ersetzt FN 13 der Erstauflage]. Eine Evaluation wurde auf Anstoss einer parlamentarischen Delegation, aber letztlich im Auftrag der GPK durchgeführt (Evaluation zum Vorsitz der Schweiz im Ministerkomitee des Europarates, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 3.3.2011 [BBl 2011 7221ff.]). Einen Evaluationsantrag lehnte die Konferenz der Präsiden der Aufsichtskommissionen und -delegationen (vgl. Albrecht, Oberaufsicht, 35 f.; Art. 44 N 10) ab, weil sich die GPK selber mit der fraglichen Thematik befassen wollten.

20 - ...
21

- 22 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 unabhängig durch (Art. 10 Abs. 5 ParlVV), was bedeutet, dass sie zwar Mandate und Fragestellungen der Kommissionen entgegennimmt, das Vorgehen dann aber nach Massgabe professioneller Evaluationsstandards selbst bestimmt (LEDERMANN, Ausgestaltung, 74). Die PVK kann externe Sachverständige beiziehen (Art. 10 Abs. 3 ParlVV), wofür sie selbständig über einen Expertencredit verfügt (Art. 10 Abs. 4 ParlVV). Die PVK kann sich auf die Informationsrechte der GPK berufen (vgl. Art. 153 N 19)⁶ 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 Wirtschaftsforschung¹⁶ 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. In der 49. und 50. Legislaturperiode (d.h. zwischen 2011 und 2019) formulierten die GPK pro Evaluation durchschnittlich fünf Empfehlungen, was die Handlungsrelevanz der Untersuchungen der PVK unterstreicht (LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument, 15)⁷. Die zuständige Kommission 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).⁸ Zwar verfügt die BVers im Rahmen der Oberaufsicht gegenüber dem BR nicht über eine Weisungsbefugnis (vgl. Art. 26 N 20), die Veröffentlichung der Wirksamkeitsüberprüfungen übt aber einen gewissen Handlungsdruck auf den BR aus (LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument, 15).
- 24 Der BR ist verpflichtet, zu den Empfehlungen der GPK *Stellung zu nehmen*. In seinen ersten Stellungnahmen im Nachgang zu Evaluationen aus den zwei untersuchten Legislaturperioden von 2011–2019 hat der BR 80 Prozent der Empfehlungen ganz oder teilweise angenommen und sich gewillt erklärt, sie umzusetzen, während er 16 Prozent ablehnte.⁹ Trotz der hohen Zustimmungsrates des BR schlossen die GPK nur gerade zwei

⁶ [Ersetzt FN 15 der Erstaufgabe]. Auch im Falle von Evaluationen im Auftrag von Sachbereichskommissionen kann sich die PVK auf die Informationsrechte der GPK stützen. Zwar haben die Dienststellen der PD gemäss Art. 67 ParlG grundsätzlich dieselben Informationsrechte wie die Organe der Bundesversammlung, in deren Auftrag sie tätig sind. In Abweichung dazu hat das Parlament in Art. 10 Abs. 3 ParlVV aber festgeschrieben, die PVK verfüge über dieselben Informationsrechte wie das Sekretariat der GPK, um sicherzustellen, dass die PVK auch bei Aufträgen anderer Kommissionen erweiterte Informationsrechte beanspruchen kann (Bericht Büro-StR 16.5.2003 [BBl 2003 5057], vgl. auch LEDERMANN, Ausgestaltung, 74f.).

⁷ Total 82 Empfehlungen bei 16 publizierten Evaluationen (Stand 3.8.2019).

⁸ [Identisch mit FN 17 der Erstaufgabe]. 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.]).

⁹ Zu fünf Empfehlungen (4 Prozent) lag zum Zeitpunkt der Untersuchung noch keine Stellungnahme des Bundesrates vor.

Evaluationen nach der ersten Stellungnahme des BR ab. Bei allen anderen Untersuchungen forderten sie vom BR zusätzliche Antworten ein – sogar wenn sich dieser mit sämtlichen Empfehlungen einverstanden erklärt hatte. Indem auch der BR seine Stellungnahmen publiziert, entsteht oft ein öffentlicher Dialog zwischen Parlament und Regierung. Im Durchschnitt beschäftigen sich die GPK vom Zeitpunkt der Wahl eines Evaluations-themas bis zum Abschluss ihrer Inspektion während 3,7 Jahren mit einer Evaluation. (LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument, 17). 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. Im untersuchten Zeitraum der zwei Legislaturperioden von 2011-2019 haben die GPK im Nachgang zu drei Evaluationen insgesamt fünf Po. und eine Mo. eingereicht, die alle von den jeweils zuständigen Räten angenommen wurden und teilweise verlangen, dass gesetzliche Anpassungen geprüft werden.¹⁰

- 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. Dazu stützt sie sich entweder auf die Informationen des BR zhd. der Kommission oder sie nimmt im Rahmen einer Kurzevaluation im Auftrag der jeweiligen Kommission eigene Analysen vor.

26 - ...
27

¹⁰ [Ersetzt FN 18 der Erstauflage]. 2014 hat die GPK-NR ein Po. zur «Klärung der Ursachen für die Unterschiede beim kantonalen Vollzug des Abkommens über die Personenfreizügigkeit» eingereicht (14.4005). Drei Po. der GPK-StR betrafen die «Aufnahme und Überprüfung von Medikamenten in der Spezialitätenliste» (14.3295, 14.3296, 14.3297). Das «Verhältnis des Kulturlandschutzes zu anderen Schutzansprüchen» war Gegenstand eines weiteren Po. der GPK-NR (15.4088). Im November 2019 hat die GPK-NR eine Mo. zu «Anlaufstelle(n) in Sachen Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen» eingereicht (19.4390).

Art. 28

Grundsatzentscheide und Planungen

[unverändert]

¹ Die Bundesversammlung wirkt mit:

- a. bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit;
- b. bei der Festlegung der strategischen Ziele für selbstständige Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Organisationsgesetzes 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 selbstständigen 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.

⁴ Weicht der Bundesrat von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen ab, so hat er dies zu begründen.

Décisions de principe et planifications

[Inchangé]

¹ L'Assemblée fédérale participe:

- a. aux planifications importantes des activités de l'État;
- 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

[Invariato]

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.

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1^{bis})

...

c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1^{bis}Bst. c und Abs. 3) 16-18a

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1^{bis})

...

c. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1^{bis}Bst. c und Abs. 3)

...

14 -
15

16 Das Gesetz sieht einen Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form des einfachen BB für die Legislaturplanung (s. Art. 146 N 8 ff.) und für den Finanzplan (s. Art. 143 N 23 ff.) vor. Der BB «über die Planungsgrössen im Voranschlag» (Art. 29 Abs. 2 FHG), den die BVers zusammen mit dem jährlichen Voranschlag beschliessen kann, ist

ebenfalls als Grundsatz- und Planungsbeschluss zu qualifizieren.¹ Abgelehnt wurden die Anträge der SPK-NR in ihrem Entwurf zum ParlG, diese Form für eine periodische Festlegung der Ziele der Aussenpolitik vorzusehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3595 ff., 3662 ff.]; s. Art. 148 N 6 f. [Weitere Planungen und Berichte]).

17 Neben den erwähnten periodischen Grundsatz- und Planungsbeschlüssen in der Form des einfachen BB (Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c) hat diese Bestimmung in der Praxis weitere drei Male Anwendung gefunden (Stand Juni 2021):

- 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).²
- 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).
- Mit Botschaft vom 3.2.2021 (BBl 2021 359) unterbreitete der BR der BVers den Entwurf eines Bundesbeschlusses «über den Migrationspakt der UNO» (BBl 2021 360). Der BR wies in der Botschaft darauf hin, dass es sich beim UNO-Migrationspakt nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, welchen er nach Art. 184 Abs. 2 BV der BVers zur Genehmigung unterbreiten muss. Es handle sich um rechtlich nicht verbindliches «Soft Law», das in seine Zuständigkeit nach Art. 184 Abs. 1 BV falle. Angesichts der offensichtlich grossen politischen Bedeutung des «Paktes» war ein «Grundsatz- und Planungsbeschluss» hier das geeignete Instrument, um eine zwar nicht rechtlich, aber politisch bindende Mitwirkung des Parlaments zu ermöglichen.

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 klassischen 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 vereinzelt Anwendungen von Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c ist verschiedentlich auch vergeblich gefordert worden, dass die BVers vom Instrument des Grundsatz- und Planungsbeschlusses Gebrauch macht.³

¹ Als Rechtsgrundlage wird im Ingress des BB Art. 167 BV bezeichnet («Die Bundesversammlung [...] setzt den Voranschlag fest [...]). Damit wird der unzutreffende Eindruck erweckt, es handle sich um einen Finanzbeschluss. Richtig wäre, wie in allen anderen Grundsatz- und Planungsbeschlüssen, die Angabe der spezifischen gesetzlichen Grundlage (Art. 28 Abs. 3 ParlG und Art. 29 Abs. 2 FHG).

² [Identisch mit FN 19 der Erstauflage]. 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).

³ [Identisch mit FN 20 der Erstauflage]. 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

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».⁴ Der Bericht der SPK-NR zum ParlG weist auch 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]).⁵

18a In der Praxis ist bisher (Stand Juni 2021) *einmal* ein «reiner» Grundsatz- und Planungsbeschluss dem fakultativen Referendum unterstellt worden. Gegen den von den Eidg. Räten nach intensiven Debatten (19.039 Beschaffung neuer Kampfflugzeuge. Bundesbeschluss) verabschiedeten BB vom 20.12.2019 «über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge» (BBl 2019 8725) wurde das Referendum ergriffen; in der eidg. Volksabstimmung vom 27.9.2020 wurde der BB mit 50,14 % Ja-Stimmen angenommen (BBl 2020 8773). Über Rüstungsbeschaffungen beschliesst die BVers im Normalfall, indem sie Verpflichtungskredite in der Form von einfachen BB bewilligt; Finanzbeschlüsse unterstehen gemäss BV und Art. 25 ParlG nicht dem Referendum. Für die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge wurde mit dem BG vom 27.9.2013 «über den Fonds zur Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen (Gripen-Fonds-Gesetz)» (BBl 2013 7369) die Gesetzesform gewählt, um angesichts der erheblichen finanziellen Folgen ein fakultatives Referendum zu ermöglichen; dieses kam zustande und das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 18.5.2014 abgelehnt (BBl 2014 6350). Im Hinblick auf einen neuen Anlauf für die Kampfflugzeugbeschaffung ging der BR in seiner Botschaft vom 26.6.2019 von einer «politisch relevante[n] Erwartungshaltung» aus, erneut eine Volksabstimmung zu ermöglichen. Nachdem die Gripen-Vorlage auch daran gescheitert war, dass die konkrete Wahl des Flugzeugtyps umstritten war, wählte der BR nun die Form des referendumpflichtigen Grundsatz- und Planungsbeschlusses. Damit können «das Parlament

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.).

⁴ [Identisch mit FN 21 der Erstauflage]. 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 N12).

⁵ [Identisch mit FN 22 der Erstauflage]. 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).

und (im Fall eines Referendums) die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bereits in einem früheren Stadium zum *Grundsatz* dieser Beschaffungen Stellung nehmen». Über die konkrete Beschaffung (inkl. Wahl des Flugzeugtyps) ist damit noch nicht entschieden; das Parlament «behält seine Zuständigkeit, später über die in einer Armeebotschaft konkret beantragte Beschaffung zu entscheiden» (BB1 2019 5092). Der BR wies in seiner Botschaft ausdrücklich darauf hin, dass er «später aus guten Gründen vom Planungsbeschluss abweichen» dürfe. Die «guten Gründe» müssten sich aber im Falle der Annahme des Planungsbeschlusses in einer Volksabstimmung «*aufgrund unbestritten veränderter objektiver Umstände*» ergeben (BB1 2019 5112; Hervorhebung durch den Autor). Damit qualifizierte der BR die politische Verbindlichkeit eines Volksentscheides höher als die Verbindlichkeit eines Parlamentsentscheides, von dem auch aufgrund u.U. bestrittener politischer Umstände abgewichen werden dürfte. In den Verhandlungen der Eidg. Räte und im Abstimmungskampf wurde allerdings die Rechtsnatur des Grundsatz- und Planungsbeschlusses kaum thematisiert.⁶ Vielmehr wurde fast durchwegs der Eindruck vermittelt, es werde jetzt definitiv über einen Kredit von 6 Mia CHF entschieden – wobei die Gegner kritisierten, dass man einen «Blankocheck» ausstellen wolle, indem man nicht über die Typenwahl entscheiden könne (z.B. NR Glättli, AmtlBull NR 2019 2156).

19- ...
26

⁶ Korrekt, einfach und verständlich hingegen die Darstellung in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20200927.html [22.4.2021], 12 und 78).

Art. 37

Koordinationskonferenz

¹ [unverändert:] Das Büro des Nationalrates und das Büro des Ständerates bilden die Koordinationskonferenz.

² [unverändert:] 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 [unverändert:] Der Bundesrat kann mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen.

⁴ [unverändert:] 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 ... [aufgehoben]

Conférence de coordination

¹ [Inchangé:] La Conférence de coordination se compose du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des États.

² [Inchangé:] 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 élit le secrétaire général de l'Assemblée fédérale; cette élection 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 [Inchangé:] Le Conseil fédéral peut participer aux délibérations, avec voix consultative.

⁴ [Inchangé:] Les décisions de la Conférence de coordination sont soumises à l'approbation des bureaux des deux conseils. L'élection prévue à l'al. 2, let. d, a lieu à la majorité absolue des votants.

⁵ ... [Abrogé]

Conferenza di coordinamento

¹ [Invariato:] 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 [Invariato:] *Il Consiglio federale può partecipare alle sedute con voto consultivo.*
⁴ [Invariato:] *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 ... **[Abrogato]**

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Ital: cpv. 2: Nuovo testo giusta il n. I della LF del 21.6.2013 (Miglioramento dell'organizzazione e delle procedure del Parlamento), in vigore dal 25.11.2013 (RU 2013 3687; FF 2011 6049 6085).
Abs. 5: aufgehoben durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, mit Wirkung seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor der 1. Auflage 2014: Boris Burri
Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht	Note
I. Entstehungsgeschichte	
...	
4. ParlG	9
...	
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
...	
2. Aufgaben	21 - 23

Materialien

...
16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6809), Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 - 6** ...
- 4.** *ParlG*
- 7 - 8** ...
- 9** Art. 37 i.d.F. vom 13.12.2002 enthielt einen Abs. 5, welcher der KoKo die Kompetenz zuwies, die parlamentarischen Aussenbeziehungen zu planen und zu koordinieren. Dazu wurde sie durch die Präsidentinnen und Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen beider Räte erweitert. Die Präsidentinnen und Präsidenten anderer betroffener Organe der BVer sollten mit beratender Stimme beigezogen werden. Mit Schreiben vom 22.2.2017 an die SPK-NR schlug die KoKo vor, diese Bestimmung aufzuheben. Die SPK-NR übernahm diese Anregung als Antrag in ihrer Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts vom 18.8.2017 (16.457; BBl 2017 6797 ff., 6809). Die Räte stimmten dem Antrag diskussionslos zu. Die KoKo hatte

jeweils an einer kurzen Sitzung vor den Februar-Sitzungen der einzelnen Ratsbüros von der Planung der aussenpolitischen Aktivitäten Kenntnis genommen. Die KoKo verfügte aufgrund dieser Bestimmung über keine Entscheidkompetenzen und war aufgrund ihrer Zusammensetzung auch nicht das geeignete Organ für einen Informationsaustausch mit dem Ziel, Doppelspurigkeiten nach Möglichkeit zu vermeiden. Dieser Informationsaustausch wird durch die VPiB (s. Art. 60, N 21) hinreichend geregelt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

11 - ...
13

2. Aufgaben (Abs. 2)

14 - ...
20

f. Gestrichen

21 - *Gestrichen*
22

g. Weitere Aufgaben

23 ...

Art. 47

Vertraulichkeit [unverändert]	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 [Inchangé]	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 [Invariato]	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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen

7a

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Gegenstand der Vertraulichkeit

16, 17

4. Verhältnis zum BG über die Öffentlichkeit (BGÖ)

18

...

6. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)

20

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6809 ff., 6837 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff., insb. 6868, 6872 f.); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; AmtlBull NR 2018 582; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.); Änderung ParlVV 15.6.2018 (AS 2018 3467 ff.).

Literatur

...; BERNASCONI, La confidentialité des travaux de la Commission de gestion du National et la pression médiatique, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 3](#), 5 ff.; ...; THELER/NO-SER, Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der Bundesversammlung, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2016, H. 2](#), 3 ff.; ...

I. Entstehungsgeschichte*1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen*

1 - 7 ...

7a Im Rahmen einer von der SPK-NR ausgearbeiteten Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) wurde mit dem neuen Art. 47a ParlG eine explizite gesetzliche Grundlage für die Behandlung aller Kommissionsunterlagen und damit auch für die Vertraulichkeit der Sitzungsprot. geschaffen. Die SPK-NR sprach sich in ihrem Bericht vom 18.8.2017 erneut und mit Nachdruck für die Beibehaltung der Vertraulichkeit der Sitzungsprot. aus (BB1 2017 6811). Im NR stellte NR Rickli (SVP/ZH) dennoch zwei Anträge; mit dem einen Antrag wollte sie ermöglichen, dass auch Sitzungsprot. veröffentlicht werden können, mit dem anderen, weitergehenden Antrag sollten Sitzungsprot. generell öffentlich erklärt werden, «wenn nicht gewichtige Interessen entgegenstehen». NR Rutz (SVP/ZH), der den zweiten Antrag mündlich vertrat, erklärte, dass damit nur die Prot., nicht aber die Sitzungen selbst öffentlich werden sollten. Nachdem der erste Antrag eventualiter gegen den zweiten Antrag obsiegt hatte, wurde er definitiv mit 121 zu 51 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2017 2079, 2086).

8, 9 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

10 - ...

12

3. Gegenstand der Vertraulichkeit

13 - ...

15

16, 17 *Gestrichen (s. Art. 47a)**4. Verhältnis zum BG über die Öffentlichkeit (BGÖ)*18 *Gestrichen (s. Art. 47a)*

19 ...

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. Bisher (Stand Juli 2021) fanden nur sechs öffentliche Anhörungen statt, davon fünf im Zeitraum nach Schaffung der Rechtsgrundlagen im GRN und GRS (s. oben N 8) bis zum Inkrafttreten des ParlG (1.12.2003). 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), zum «Einsatz der Armee zum Schutz der Grenze» (1998) und im Jahr 2002 zur Totalrevision des RTVG (02.093). Die Öffentlichkeit wurde jeweils hergestellt, indem die beim Bund akkreditierten Journalistinnen und Journalisten eingeladen wurden. Obwohl nun im Gesetz verankert, geriet diese Bestimmung anschliessend in

Vergessenheit, bis die APK-NR am 15.1.2019 davon erneut Gebrauch machte. Nach der Veröffentlichung des Ergebnisses der Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Rahmenabkommen durch den BR am 7.12.2018 wurde im Bundesmedienzentrum ein Hearing mit Expertinnen und Experten durchgeführt und der Öffentlichkeit via Live-Stream auf dem YouTube-Kanal des Parlaments und auf den Fernsehsendern SRF Info und RTS Info zugänglich gemacht (**Medienmitteilung der APK-NR vom 16.1.2019**; Video: [youtube.com/watch?v=LODKvWROkxU](https://www.youtube.com/watch?v=LODKvWROkxU) [22.6.2021]).

Art. 47a

Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen

¹ Die Protokolle und die weiteren Unterlagen der Kommissionen müssen klassifiziert werden; ausgenommen sind Unterlagen, die bereits vor der Zustellung an die Kommission öffentlich zugänglich sind.

² Die Kommissionen können ihre Unterlagen, mit Ausnahme der Protokolle ihrer Sitzungen, entklassifizieren und öffentlich zugänglich machen. Die Voraussetzungen für den Zugang zu den Unterlagen regelt eine Verordnung der Bundesversammlung.

Classification des procès-verbaux et autres documents

¹ Les procès-verbaux et les autres documents des commissions doivent être classifiés; font exception les documents qui étaient déjà accessibles au public au moment où ils ont été envoyés à la commission.

² Les commissions peuvent déclassifier leurs documents et les rendre accessibles au public, à l'exception des procès-verbaux de leurs séances. Les modalités de l'accès aux documents sont fixées par une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Classificazione dei verbali e degli altri documenti

¹ I verbali e gli altri documenti delle commissioni devono essere classificati; fanno eccezione i documenti già accessibili al pubblico prima della consegna alla commissione.

² Le commissioni possono declassificare e rendere accessibili al pubblico i propri documenti, ad eccezione dei verbali delle sedute. Le modalità di accesso ai documenti sono stabilite in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Art. 47a: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 2.12.2019 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Grundsatz: Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt	7
2. Klassifizierung der Kommissionsunterlagen	8
3. Voraussetzungen für einen Zugang zu klassifizierten Kommissionsunterlagen	
a. Allgemeines, Systematik der Regelung	9
b. Ratsmitglieder	10
c. Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden	13
d. Andere Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer	14
e. Parlamentsdienste	15
f. Fraktionssekretariate	16
g. Persönliche Mitarbeitende der Ratsmitglieder	17
h. Rechtsanwendung und wissenschaftliche Zwecke	18
i. Aufsichtskommissionen und -delegationen	19

4. Schutz klassifizierter Informationen	20
5. Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen	22

Materialien

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6809 ff., 6837 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff., insb. 6868, 6872 f.); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; AmtlBull NR 2018 582; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.); Änderung ParlVV 15.6.2018 (AS 2018 3467 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 47.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bis zum Inkrafttreten von Art. 47a war die Vertraulichkeit der Kommissionsprot. und der weiteren Kommissionsunterlagen durch Art. 47 geregelt. Art. 47 spricht allein von der Vertraulichkeit der «Beratungen» der Kommission, nicht von den Unterlagen der Kommissionen. Während sich die *Vertraulichkeit der Prot.* aus der Vertraulichkeit der Beratungen ergibt, erscheint dies weniger klar für die *Vertraulichkeit der weiteren Unterlagen*. Art. 8 ParlVV i.d.F. vom 3.10.2003 legte aber eine sinngemässe Anwendung der Bestimmungen über die Prot. auch für die weiteren Unterlagen fest. Damit galten auch für diese Dokumente die Bestimmungen über die Verteilung der Prot. (Art. 6 ParlVV) und die Akteneinsichtsrechte (Art. 7 ParlVV). Eine Veröffentlichung von Kommissionsunterlagen war damit grundsätzlich ausgeschlossen, auch nach Abschluss der Beratungen der Kommission und auch nach Inkrafttreten eines Erlasses. Eine explizite Klassifizierung der weiteren Kommissionsunterlagen war allerdings nicht vorgeschrieben, was der Transparenz nicht förderlich war und in der Praxis zu Unklarheiten betr. die Vertraulichkeit führte.
- 2 Der Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 erklärte diese Regelung der Vertraulichkeit der weiteren Kommissionsunterlagen damit, dass solche Unterlagen früher eine geringere Bedeutung hatten. Vor der Schaffung des Systems der ständigen Kommissionen im Jahre 1991 beschränkte sich die Kommissionsarbeit weitgehend auf die Vorberatung von Vorlagen des BR. Diese Vorlagen wurden weniger verändert als in der Zeit nach dem Systemwechsel; eigene Aktivitäten der Kommissionen, insb. auch die Behandlung von pa.Iv., spielten eine geringere Rolle. In der jüngeren Vergangenheit hatte sich das geändert: Kommissionen gaben häufiger Berichte bei der Verwaltung oder externen Expertinnen und Experten in Auftrag, die für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung eine wichtige Rolle spielen können. Entgegen der Regelung in der ParlVV wurden solche Dokumente in der Praxis gelegentlich publiziert.¹

¹ S. dazu: BBl 2017 6810 f., mit Bsp., und THELER/NOSER, Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der Bundesversammlung, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2016, H. 2, 6 f. THELER/NOSER vertraten die Auffassung, eine Zustimmung der Verfasserin oder des Verfassers zur Veröffentlichung sei notwendig. S. dazu unten N 25–27.

- 3 Anstoss zur Ausarbeitung einer differenzierteren Regelung der Vertraulichkeit gab eine pa.Iv. von StR Minder (15.444 Pa.Iv. *Parlamentarische Kommissionen. Öffentlichkeit der sekundären Vorlagen*), deren Anliegen im Rahmen einer von der SPK-NR ausgearbeiteten Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts umgesetzt wurde (16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*). Die Kommission schlug mit Bericht und Erlassentwürfen für Änderungen des ParlG und der ParlVV vom 18.8.2017 vor, mit einem neuen Art. 47a ParlG eine explizite gesetzliche Grundlage für die Behandlung aller Kommissionsunterlagen zu schaffen. Neu sollten die Kommissionen einerseits verpflichtet werden, ihre Dokumente explizit zu klassifizieren, analog dem Art. 7 des am 22.2.2017 unterbreiteten Entwurfs des BR für ein Bundesgesetz über die Informationssicherheit (BBl 2017 3097). Andererseits sollten die Kommissionen zur Veröffentlichung ihrer Unterlagen ermächtigt werden, mit Ausnahme der Kommissionsprot.. Die SPK-NR schrieb in ihrer Medienmitteilung vom 24.8.2017: «Wichtige Kommissionsunterlagen sollen vermehrt veröffentlicht werden» (parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2017-08-24.aspx [30.4.2021]). Die detaillierte Regelung der Klassifizierung bzw. Entklassifizierung von Dokumenten sollte an den Verordnungsgeber delegiert werden. Eine Kommissionsminderheit wollte auf eine Neuregelung verzichten, weil damit indirekt die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen aufgeweicht werde. Der BR stimmte in seiner Stellungnahme der vorgeschlagenen Regelung im Grundsatz zu, wollte aber in Art. 8 Abs. 5 ParlVV die Entklassifizierung eines Dokuments nur mit Zustimmung der Verfasserin oder des Verfassers – meistens also des BR oder einer ihm untergeordneten Verwaltungsstelle – zulassen (BBl 2017 6872 f.). Die Kommission wollte bloss eine Anhörung vorschreiben, aber den Letztentscheid der Kommission überlassen, ausser wenn das Dokument Informationen enthält, welche die Kommission gestützt auf Art. 152 (Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik) oder ohne Anspruch nach Art. 150 (Allgemeine Informationsrechte der Kommissionen) erhalten hat.
- 4 Der NR stimmte am 12.12.2017 der Minderheit der SPK-NR zu und strich damit die vorgeschlagene Neuregelung aus der Sammelvorlage. Die unstrukturierte gemeinsame Debatte über eine Vielzahl sehr verschiedenartiger Bestimmungen gewährt allerdings wenig Aufschlüsse über das Motiv dieser Ablehnung.² Nachdem die SPK-StR die Anträge der SPK-NR wieder aufgenommen und der StR ihnen am 27.2.2018 ohne Gegenantrag gefolgt war – über den Antrag des BR zu Art. 8 Abs. 5 ParlVV wurde nicht abgestimmt (AmtlBull StR 2018 26, 33) –, lenkte der NR am 28.5.2018 diskussionslos ein (AmtlBull NR 2018 585, 587 f.).
- 5 Art. 47a wurde auch zur gesetzlichen Grundlage für die Regelung des Zugangs von berechtigten Personen zu den vertraulichen Unterlagen der Kommissionen im geschützten Informatiksystem des *Extranet*. Gemäss dem am 1.1.2008 in Kraft getretenen Art. 6a ParlVV (AS 2008 47) wurden damals die Kommissionsprot. elektronisch zugänglich für die Mitglieder einer Kommission, die Mitglieder der Schwesterkommission des anderen Rates und die zuständigen Mitarbeitenden der PD. Zugang erhielten auch die Mitarbeitenden der Fraktionssekretariate, aber nur für die Prot. zu Ratsgeschäften (Art. 6

² NR Wermuth (SP, AG) kritisierte: «Dass wir hier einfach von Entklassifizierungen über Taggelder bis zu Zwischenfragen und Sitzungszeiten das Parlamentsgesetz in einem Wrap-up, in einer Blockdebatte vollständig revidieren, ist krass und grenzt an unseriöses Arbeiten» (AmtlBull NR 2017 2080).

Abs. 4 ParlVV), nicht zu sog. kommissionseigenen Geschäften. Diese Einschränkung wurde mit der Änderung der ParlVV vom 20.3.2009 für die Sachbereichskommissionen fallen gelassen; bei dieser Gelegenheit wurde der Zugang der Fraktionssekretariate in einem neuen Art. 6b ParlVV geregelt (AS 2009 2795). Die Fraktionssekretariate hatten damit im Extranet Zugang zu den Unterlagen aller Sachbereichskommissionen, die Ratsmitglieder hingegen nur zu den Geschäften der eigenen Kommissionen und ihrer Schwesterkommissionen. Die SPK-NR betrachtete es in ihrem Bericht vom 18.8.2017 als «stossend», dass z.B. eine Fraktionschefin weniger weitgehende Zugriffsrechte hat als ihr Mitarbeiter im Fraktionssekretariat. Unbefriedigend war insb. auch, dass ein Ratsmitglied, das die Vertretung eines abwesenden Kommissionsmitglieds an einer Kommissionssitzung übernimmt, die Sitzungsunterlagen nur in Papierform erhalten durfte (BBl 2017 6832). Zugleich mit der Schaffung von Art. 47a schlug die SPK-NR daher eine Revision von Art. 6a und 6b ParlVV vor, damit alle Ratsmitglieder Zugang im Extranet zu den Kommissionsunterlagen zu allen Ratsgeschäften erhalten. Eine Vorlage für diese Ausweitung des Zugangs der Ratsmitglieder im Extranet war bereits am 8.11.2013 vom Büro-NR eingebracht, aber am 14.2.2014 wieder zurückgezogen worden, nachdem neben einer starken Minderheit des Büros auch der BR Nichteintreten wegen Gefährdung der Vertraulichkeit der Kommissionsunterlagen beantragt hatte (13.403 Pa.Iv. Büro-NR. Extranet. Zugang für Ratsmitglieder). Fünf Jahre später blieb diese Änderung unbestritten; einzig der BR äusserte Skepsis, stellte aber keinen Antrag (BBl 2017 6872).

- 6 Zusammen mit Art. 47a wurde auch ein neuer Art. 6c ParlVV beschlossen. Danach kann jedes Ratsmitglied eine oder einen persönlichen Mitarbeitenden bezeichnen, die oder der im Extranet Zugang erhält auf die Unterlagen der Sachbereichskommissionen, welchen das Ratsmitglied angehört. Damit wurde eine pa.Iv. von NR Nussbaumer (15.496 Zugang zum Extranet der Bundesversammlung für persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ratsmitgliedern) umgesetzt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz: Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt

- 7 Indem Art. 47a Abs. 1 festlegt, dass Kommissionsunterlagen zu klassifizieren sind, sind diese im Grundsatz als nicht öffentlich zu betrachten. Abs. 2 eröffnet die Möglichkeit, Unterlagen unter bestimmten Voraussetzungen öffentlich zugänglich zu machen. Es gilt also das «*Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt*». Die Begründung für die Vertraulichkeit der Sitzungsprot. ist dieselbe wie diejenige für die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen (s. Art. 47 N 10). Für die Vertraulichkeit der übrigen Kommissionsunterlagen spricht insb., dass diese Vertraulichkeit Voraussetzung ist, um den verfassungsmässigen Anspruch der Kommissionen auf alle diejenigen Informationen durchsetzen zu können, welche sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Art. 153 Abs. 4 BV). Wären solche Unterlagen generell öffentlich, so müsste damit gerechnet werden, dass die Verfasserinnen und Verfasser (BR, Verwaltung, Expertinnen, angehörte Interessenvertreter usw.) bestimmte wichtige Informationen zurückhalten würden. Damit würde insbesondere die Oberaufsicht weitgehend verunmöglicht, aber auch die Erfüllung der anderen Aufgaben des Parlamentes inkl. der Gesetzgebung erschwert (BBl 2017 6811). Der Paradigmawechsel zu einem «*Öffentlichkeitsprinzip mit Geheimhaltungsvorbehalt*», wie er für die Bundesverwaltung mit dem BGÖ vom 17.12.2004 vorgenommen wurde, wurde von der SPK-NR in ihrem Bericht vom 18.8.2017 zwar ausführlich erörtert, aber im Ergebnis verworfen. Die Lösung hätte darin bestanden, im Gesetz den

Grundsatz der Öffentlichkeit der Kommissionsunterlagen festzuhalten, aber einen Ausnahmekatalog analog zu den Kriterien in Art. 7 BGÖ³ aufzustellen. Im Ausnahmekatalog wären generell die Sitzungsprot. und die weiteren Unterlagen im Zeitraum bis zum Abschluss der Kommissionsberatungen aufzunehmen gewesen (in Analogie zu Art. 8 Abs. 2 BGÖ: «Amtliche Dokumente dürfen erst zugänglich gemacht werden, wenn der politische oder administrative Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, getroffen ist»). Für die übrigen Unterlagen wäre nach dem Abschluss der Beratungen für jedes einzelne Dokument zu prüfen gewesen, ob eine der Ausnahmen vom öffentlichen Zugang nach Art. 7 BGÖ vorliegt. Das hätte grossen Aufwand verursacht. Vor allem aber wäre keine Klarheit entstanden. Die anzuwendenden Rechtsbegriffe von Art. 7 BGÖ sind wenig bestimmt. Gegenüber der Bundesverwaltung kann auf dem Weg der Rechtskontrolle durch den EDÖB, das BVGer und das BGer eine einigermaßen einheitliche und willkürfreie Anwendung erreicht werden. Weil Kommissionsbeschlüsse, anders als Verfügungen einer Verwaltungsstelle, als politische Akte nach Art. 189 Abs. 4 BV nicht einer Rechtskontrolle unterstellt werden können, hätte kaum Rechtssicherheit hergestellt werden können.

2. Klassifizierung der Kommissionsunterlagen

- 8** «Die Klassifizierung ist eine seit je angewandte Massnahme zum Schutz von organisationseigenen Informationen, deren unberechtigte Kenntnisnahme die Organisationsziele beeinträchtigen oder der Organisation selbst Schaden zufügen kann» (Botschaft des BR zum BG über die Informationssicherheit vom 19.4.2017, BBl 2017 2978). «Klassifizieren» bedeutet insb. auch, dass Transparenz über die Geheimhaltung hergestellt werden muss. Die Klassifizierungsstufen nach Art. 5a ParlVV sind «intern», «vertraulich» und «geheim», in Analogie zu Art. 13 des BG über die Informationssicherheit des Bundes (Informationssicherheitsgesetz, ISG) vom 18.12.2020⁴. Zum Geltungsbereich des ISG gehören auch die BVers und die PD (Art. 2 ISG). Nach Art. 15 ISG richtet sich der Zugang zu klassifizierten Informationen in der BVers und in den PD «nach dem jeweils

³ Art. 7 BGÖ:

¹ Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung:

- a. die freie Meinungs- und Willensbildung einer diesem Gesetz unterstellten Behörde, eines anderen legislativen oder administrativen Organes oder einer gerichtlichen Instanz wesentlich beeinträchtigt werden kann;
- b. die zielkonforme Durchführung konkreter behördlicher Massnahmen beeinträchtigt würde;
- c. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz gefährdet werden kann;
- d. die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz beeinträchtigt werden können;
- e. die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen oder zwischen Kantonen beeinträchtigt werden können;
- f. die wirtschafts-, geld- und währungspolitischen Interessen der Schweiz gefährdet werden können;
- g. Berufs-, Geschäfts- oder Fabrikationsgeheimnisse offenbart werden können;
- h. Informationen vermittelt werden können, die der Behörde von Dritten freiwillig mitgeteilt worden sind und deren Geheimhaltung die Behörde zugesichert hat.

² Der Zugang zu amtlichen Dokumenten wird eingeschränkt, aufgeschoben oder verweigert, wenn durch seine Gewährung die Privatsphäre Dritter beeinträchtigt werden kann; ausnahmsweise kann jedoch das öffentliche Interesse am Zugang überwiegen.

⁴ Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Publikation noch nicht in Kraft; Referendumsvorlage: BBl 2020 9975.

anwendbaren Verfahrensrecht». Das ISG geht also dem ParlG und der ParlVV nicht vor, aber es gilt «ergänzend» (Art. 4 Abs. 2 ISG) dort, wo das spezifische Verfahrensrecht keine Regelung enthält. Das ist der Fall für die Definition der schützenswerten öffentlichen Interessen und der Klassifizierungsstufen. Nach Art. 1 Abs. 2 ISG sollen folgende öffentliche Interessen geschützt werden:

- a. die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Behörden und Organisationen des Bundes;
- b. die innere und äussere Sicherheit der Schweiz;
- c. die ausserpolitischen Interessen der Schweiz;
- d. die wirtschafts-, finanz- und währungspolitischen Interessen der Schweiz;
- e. die Erfüllung der gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen der Behörden und Organisationen des Bundes zum Schutz von Informationen.⁵

Nach Art. 13 ISG bestimmt sich die Klassifizierungsstufe danach, ob die Kenntnisnahme einer Information durch Unberechtigte die «öffentlichen Interessen» «beeinträchtigen kann» (Klassifizierung: Intern), «erheblich beeinträchtigen kann» (Klassifizierung: Vertraulich) oder «schwerwiegend beeinträchtigen kann» (Klassifizierung: Geheim). Nach Art. 12 Abs. 1 ISG muss die BVers festlegen, «welche Personen und Stellen für das Klassifizieren der Informationen zuständig sind (klassifizierende Stellen)». Nach Art. 5a ParlVV ist jede Kommission die für ihre Unterlagen zuständige Klassifizierungsstelle. Eine Kommission bzw. in ihrem Auftrag ihr Sekretariat muss nicht für jedes einzelne Dokument die Klassifizierungsstufe bestimmen. Für von der Kommission oder ihrem Sekretariat erstellte Dokumente gilt generell die Stufe «Intern», sofern die Kommission nicht für ein einzelnes Dokument oder für eine Kategorie von Dokumenten eine andere Klassifizierung beschliesst. Für von aussen an die Kommission gelangende Dokumente gilt die vom Urheber oder der Urheberin vorgenommene Klassifizierung, vorbehalten einer Entklassifizierung durch die Kommission (s. unten N 22 ff.). Selbstverständlich liegt keine Pflicht zur Klassifizierung vor, wenn ein der Kommission zugestelltes Dokument bereits öffentlich zugänglich ist.

3. Voraussetzungen für einen Zugang zu klassifizierten Kommissionsunterlagen

a. Allgemeines, Systematik der Regelung

- 9** Art. 47a Abs. 2 delegiert die Regelung des Zugangs zu den Kommissionsprot. und weiteren Unterlagen an die ParlVV, welche in Art. 6, 6a, 6b, 6c und 7 ParlVV für jede Personenkategorie detailliert festlegt, zu welchen Kategorien von Unterlagen sie Zugang hat, wobei zu unterscheiden ist zwischen einem Zugang zu Papierunterlagen und Unterlagen in elektronischer Form (Extranet). Die erwähnten Art. der ParlVV sprechen nur vom Zugang zu den Kommissionsprot.; nach Art. 8 Abs. 1 ParlVV gelten sie aber auch für Unterlagen, die nicht Prot. sind. In Art. 4 bis 8 ParlVV ist durchgängig von «Kommissionen» die Rede ist; sie gelten nach Art. 9 ParlVV auch für die Büros (damit auch für die KoKo), die VwD (Art. 38) und die Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen (Art. 60), nicht aber für die Aufsichtskommissionen und -delegationen, welche diese Fragen selbstständig regeln (Art. 8a ParlVV). Die Systematik dieser Bestimmungen ist das Ergebnis eines

⁵ Mit Bst. e wird das schutzwürdige Interesse an der Wahrung des Datenschutzes oder von Berufs-, Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnissen erfasst (Botschaft des BR zum BG über die Informationssicherheit vom 19.4.2017, BBl 2017 3011 f.).

längeren Entstehungsprozesses, daher wenig übersichtlich und auch nicht durchgängig konsistent.

b. Ratsmitglieder

- 10** Ein Ratsmitglied erhält alle Unterlagen der Kommissionen, in welchen es Mitglied ist (Art. 6 Abs. 1 Bst. a ParlVV). Die Unterlagen gehen auch an die Präsidentin oder Präsidenten der entsprechenden Kommission des anderen Rates (Art. 6 Abs. 1 Bst. b ParlVV), auf Wunsch auch an die übrigen Mitglieder dieser Kommission und an die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten (Art. 6 Abs. 3 ParlVV). Diese Unterlagen werden in Papierform zugestellt (in der Praxis kann der berechtigte Empfänger darauf verzichten) und sie stehen im Extranet zur Verfügung (Art. 6a Abs. 1 ParlVV). Auf Wunsch erhält ein Ratsmitglied zudem die Kommissionsunterlagen zu allen, also auch zu den nicht von der eigenen Kommission vorberatenen Ratsgeschäften (Art. 6 Abs. 4 ParlVV); diese sind für alle Ratsmitglieder auch im Extranet verfügbar (Art. 6a Abs. 2 ParlVV). In der Liste der entsprechenden Beratungsgegenstände ausdrücklich ausgeschlossen sind Berichte im Bereich der Oberaufsicht⁶; nicht aufgeführt und damit implizit ausgeschlossen sind Wahlvorschläge (also die Unterlagen der GK).
- 11** Zu den Unterlagen zu kommissionseigenen Geschäften von Sachbereichskommissionen haben Zugriff nur die Mitglieder der betreffenden Kommission und ihrer Schwesterkommission des anderen Rates (Art. 6 Abs. 4 e contrario, Art. 6a Abs. 2^{bis} ParlVV). Kommissionseigene Geschäfte sind alle Geschäfte, die nicht in einem Rat hängig sind (z.B. Informationsbeschaffungen, Vorbereitungen für die ev. Einreichung eines Ratsgeschäfts, Konsultationen zu Verordnungsentwürfen oder im Bereich der Aussenpolitik, Gesuche für die Aufhebung der Immunität, u.ä.).
- 12** Eine Kommissionspräsidentin oder ein Kommissionspräsident kann ausnahmsweise verfügen, dass eine Unterlage nicht im Extranet aufgeschaltet wird, wenn überwiegende private oder öffentliche Interessen dies rechtfertigen (Art. 6a Abs. 4, Art. 6b Abs. 3 ParlVV).⁷ Die Voraussetzung dafür kann z.B. gegeben sein für die Unterlagen der RK-StR zu Gesuchen für die Aufhebung der Immunität (s. BBl 2017 6835), für Dokumente zu Rüstungsbeschaffungsvorlagen der SiK, für Dokumente zu aussenpolitischen Konsultationen der APK u.ä.

c. Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden

- 13** Die Kommissionsprot. und weiteren Unterlagen gehen an die an einer Kommissionssitzung teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden (Art. 6 Abs. 1 Bst. d ParlVV), also insb. an das an einer Sitzung teilnehmende Mitglied des BR, an die es begleitenden oder vertretenden Personen im Dienste des Bundes oder an begleitende

⁶ Ob damit auch die Geschäftsberichte des BR (Art. 144/145) und der eidg. Gerichte (Art. 162) erfasst sind, bleibt unklar, da diese den Eidg. Räten mit einem Erlassentwurf unterbreitet werden und die «Erlassentwürfe» in der Liste an erster Stelle aufgeführt sind.

⁷ Durch die Nichtaufschaltung einer Unterlage im Extranet verliert ein Ratsmitglied nicht seinen nach Art. 6 ParlVV bestehenden Anspruch, die Unterlage in Papierform zu erhalten. Die Möglichkeit, eine im Extranet nicht verfügbare Unterlage auch in Papierform nicht zuzustellen, besteht aber gegenüber den Fraktionssekretariaten (Art. 6b Abs. 3 ParlVV) und den persönlichen Mitarbeitenden (Art. 6c Abs. 1 ParlVV).

externe Sachverständige (s. Art. 160). Diese Personen haben keinen Zugang zum Extranet. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Unterlagen in der Praxis in die elektronischen Dokumentenverwaltungen der interessierten Bundesbehörden aufgenommen werden.

d. Andere Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer

- 14** Andere Sitzungsteilnehmende sind von der Kommission eingeladene Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessenorganisationen. Sie erhalten einen Protokollauszug für den Zeitraum ihrer Anwesenheit (Art. 6 Abs. 2 ParlVV), aufgrund seiner Klassifikation zur ausschliesslich persönlichen Verwendung.

e. Parlamentsdienste

- 15** Selbstverständlich gehen die Kommissionsunterlagen auch an die zuständigen Dienststellen der PD (Art. 6 Abs. 1 Bst. c) bzw. stehen ihnen im Extranet zur Verfügung (Art. 6a Abs. 2^{ter} ParlVV). Die PD regeln intern die Zuständigkeiten.

f. Fraktionssekretariate

- 16** Die Fraktionssekretariate haben im Extranet Zugriff auf die Kommissionsunterlagen über alle Ratsgeschäfte und über die kommissionseigenen Geschäfte der Sachbereichskommissionen und des Büro-NR (Art. 6b Abs. 1 ParlVV). In Papierform zugestellt werden Unterlagen nur, wenn sie nicht im Extranet verfügbar sind; wobei im Falle von kommissionseigenen Geschäften auch diese Zustellung unterbleiben kann, wenn dies zum Schutze überwiegender öffentlicher oder privater Interessen geboten ist (Art. 6b Abs. 2 und 3 ParlVV; s. dazu oben N 12). Kein Zugriff besteht auf die Unterlagen der kommissionseigenen Geschäfte von Kommissionen, die nicht Sachbereichskommissionen sind, also der Aufsichtskommissionen und -delegationen (FK, GPK, FinDel, GPDel), der Delegationen nach Art. 38 und 60 ParlG, der IK-NR, der Kommissionen der VBVers (BeK, GK), der gemeinsamen Kommissionen beider Räte (RedK) und des Büro-StR.

g. Persönliche Mitarbeitende der Ratsmitglieder

- 17** Jedes Ratsmitglied kann eine persönliche Mitarbeiterin oder einen persönlichen Mitarbeiter bezeichnen, die oder der im Extranet Zugriff erhält auf die Unterlage der Kommissionen, denen das Ratsmitglied angehört. Ausgenommen sind die Unterlagen, auf welche auch die Fraktionssekretariate keinen Zugriff haben. Die SPK-NR ist bei der Ausarbeitung der Regelung davon ausgegangen, dass die persönlichen Mitarbeitenden der Ratsmitglieder häufig auch andere Arbeitgeber haben, und hat folgendes Problem diagnostiziert: «Auch bei Einhaltung des Amtsgeheimnisses kann aber kaum vermieden werden, dass der andere Arbeitgeber davon profitieren kann, dass seine Mitarbeiterin oder sein Mitarbeiter dank einer Doppelunterstellung nicht öffentlich zugängliche Informationen erhalten kann» (BBl 2017 6835). Die Entstehung solcher Interessenbindungen begründet die Offenlegungspflicht nach Art. 6c Abs. 3 und 4 ParlVV: Das Ratsmitglied muss den PD bestimmte Informationen über die Personalien der oder des persönlichen Mitarbeitenden angeben; die Namen der Ratsmitglieder und der von ihnen angestellten persönlichen Mitarbeitenden sowie deren «weitere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

und für diese ausgeübte Tätigkeiten» werden in einem im Internet einsehbaren Verzeichnis veröffentlicht.

(parlament.ch/centers/documents/de/liste-persoennliche-mitarbeiter-NR.pdf;
parlament.ch/centers/documents/de/liste-persoennliche-mitarbeiter-SR.pdf
 [3.5.2021]).

h. Rechtsanwendung und wissenschaftliche Zwecke

18 Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch weiteren Personen Einsicht in Kommissionsunterlagen gewährt werden (Art. 7 ParlVV). Ein Rechtsanspruch, der auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden kann, besteht nicht; die BVers und ihre Organe fallen nicht unter den Geltungsbereich des BGÖ. Die Regelung unterscheidet drei Fälle:

- a. Ratsgeschäfte nach Art. 6 Abs. 4 ParlVV (s. oben N 10) nach Abschluss der parlamentarischen Behandlung, ggf. nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach der Volksabstimmung: Über Gesuche für Akteneinsicht in Kommissionsunterlagen «für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke» entscheidet die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der BVers; in der Praxis in ihrem bzw. seinem Auftrag der Rechtsdienst der PD. Akteneinsicht wird i.d.R. gewährt.
- b. Geschäfte gemäss a. vor Abschluss ihrer Behandlung: die Präsidentin oder der Präsident der Kommission kann «ausnahmsweise» Einsicht gewähren, «wenn wichtige Gründe vorliegen». Die Auslegung dieser Bestimmung ist in der Praxis restriktiv.
- c. Geschäfte, die nicht unter Art. 6 Abs. 4 ParlVV fallen: die Präsidentin oder der Präsident der Kommission kann Einsicht gewähren, «sofern keine wichtigen Gründe entgegenstehen». Die gegenüber b. weniger strikte Formulierung lässt auf eine entsprechende Praxis schliessen.

Durch die Gewährung der Akteneinsicht wird die Klassifizierung einer Unterlage nicht aufgehoben. Art. 7 Abs. 5 ParlVV unterstreicht insb., dass «aus den Protokollen nicht wörtlich zitiert und nicht bekannt gegeben werden darf, wie einzelne Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen haben». Daraus folgt e contrario, dass Argumentationen aus Kommissionsprot. z.B. in indirekter Rede und ohne Namensnennungen in wissenschaftlichen Werken wiedergegeben werden dürfen.

i. Aufsichtskommissionen und -delegationen

19 Nach Art. 8a ParlVV regeln die Aufsichtskommissionen und -delegationen die Verteilung, die elektronische Verfügbarkeit und die Klassifizierung ihrer Prot. und weiteren Unterlagen selbst. Diese Zuständigkeit gilt allerdings nur für den Bereich der Oberaufsicht. «Wenn die Finanz- oder Geschäftsprüfungskommissionen andere Aufgaben des Parlamentes erfüllen (Gesetzgebung, Finanzen, Mitwirkung bei der Planung), so sind die allgemeinen Bestimmungen der ParlVV über die Behandlung der Protokolle und weiteren Unterlagen der Kommissionen anzuwenden» (BBl 2017 6838). Für die Unterlagen der FK und der FinDel im Bereich der Oberaufsicht gelten die «Weisungen der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und Unterlagen sowie den Zugang zu den Protokollen und Unterlagen der ehemaligen Neat-Aufsichtsdelegation» vom 2.12.2019 (<http://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-fk-findel-d.pdf>) und für die Unterlagen der GPK und GPDel die «Weisungen der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen» vom 28.1.2019 (www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-weisungen.pdf, s. dazu näher Art. 52 N 25a).

4. Schutz klassifizierter Informationen

- 20** Dem Schutz klassifizierter Unterlagen dienen die möglichen Sanktionen bei einer Verletzung der Vertraulichkeit. S. dazu Art. 47 N 19 (mit Bsp. aus der Praxis).
- 21** Diesem Schutz dienen aber auch organisatorische Vorkehren, insb. der oben beschriebene, bei zunehmendem Schutzgrad stufenweise eingeschränkter Zugang. Zu Kommissionsunterlagen zu Ratsgeschäften nach Art. 6 Abs. 4 ParlVV hat ein relativ weiter Personenkreis Zugang; dieser Zugang wird für Unterlagen zu kommissionsinternen Geschäften eingeschränkt, in noch stärkerem Ausmass für Unterlagen der Aufsichtskommissionen und -delegationen, bis zum Extremfall des geheim klassifizierten Dokuments, das nur in einem Einzelexemplar existiert und von den dazu berechtigten Personen auf dem Kommissionssekretariat eingesehen werden darf (Weisungen der GPK der eidg. Räte über die Behandlung ihrer Prot. und weiterer Unterlagen vom 28.12.2019, Ziff. 5, Bst. d). Der Zugang zu elektronisch verfügbaren Unterlagen ist stärker eingeschränkt als derjenige zu Papierunterlagen, was Ausdruck einer gewissen Skepsis bezüglich der Gefahr von Indiskretionen ist. Die SPK-NR bemerkte dazu in ihrem Bericht vom 18.8.2017: «Wer eine Indiskretion begehen möchte, kommt auch auf dem Wege über die Papierversion zum Ziel. Wer dies auf dem Wege über die elektronische Version tut, kann im Falle eines konkreten Verdachts auch auf elektronischem Weg identifiziert werden». Art. 16c und 16d ParlVV liefern die nötige rechtliche Grundlage für eine namentliche personenbezogene Auswertung der Zugriffsdaten im Extranet im Falle eines Missbrauchsverdachts (BBl 2017 6833).

5. Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen

- 22** Die Öffentlichkeit der staatlichen Entscheidungsprozesse ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Art. 158 BV garantiert die Öffentlichkeit der Ratssitzungen. Daraus kann zwar nicht die Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen bzw. der Kommissionsunterlagen abgeleitet werden. Die Kommissionen sind i.d.R. nur vorberatende, nicht abschliessend entscheidende Organe. Damit sie diese Funktion lösungsorientiert und kompetent (d.h. insb. im Besitz aller nötigen Informationen) wahrnehmen können, sind sie auf die Vertraulichkeit ihrer Beratungen und Unterlagen angewiesen (s. Art. 47 N 10). Aber es ist zu bedenken, dass die Anträge der Kommissionen die Ratsbeschlüsse in starkem Ausmass präjudizieren. «*Falls eine Kommissionsunterlage eine wesentliche Rolle spielt für die Antragstellung im Rat, so muss aus Artikel 158 BV ein Anspruch auf Veröffentlichung dieser Unterlage abgeleitet werden*» (BBl 2017 6812). Das gilt umso mehr, als die «Rationalisierung» der Debatten im NR durch eine Einschränkung der Rederechte dazu führt, dass die Begründungen der Ratsbeschlüsse häufig nicht mehr umfassend mündlich erörtert werden können (Art. 6 N 19 ff.). «Es muss also eine Abwägung stattfinden zwischen den gleichermassen legitimen Interessen an der Vertraulichkeit oder an der Öffentlichkeit einer Kommissionsunterlage. Im Falle der Sitzungsprotokolle hat der Gesetzgeber die Abwägung zugunsten der Vertraulichkeit vorgenommen. Im Falle der weiteren Kommissionsunterlagen muss eine differenzierte Abwägung im Einzelfall möglich sein» (BBl 2017 6812).
- 23** Art. 8 Abs. 3 ParlVV ermöglicht den Kommissionen diese differenzierte Abwägung, «ob bestimmte Unterlagen für das Verständnis der Kommissionsunterlagen wesentlich sind». Damit diese Prüfung systematisch geschieht, werden die Kommissionen verpflichtet, sie jeweils unmittelbar nach dem Abschluss ihrer Beratungen eines Geschäftes

vorzunehmen. Der Bericht der SPK-NR geht davon aus, dass es Aufgabe der Kommissionssekretariate ist, «diese Fragestellung zuhanden der Präsidentin oder des Präsidenten vorzubereiten» (BBl 2017 6836). Für die Umsetzung in der Praxis wurde in der Geschäftsdatenbank «Curiavista», in der zu jedem Geschäft alle öffentlichen parlamentarischen Unterlagen verlinkt werden, eine neue Rubrik «Öffentliche Kommissionsunterlagen» eingeführt.⁸ Der Wortlaut von Abs. 3 lässt es offen, eine Veröffentlichung auch zu einem früheren oder späteren Zeitpunkt vorzunehmen. Sie darf in jedem Fall nur durch die Kommission und nicht allein durch deren Präsidentin oder Präsidenten beschlossen werden.⁹

- 24** Die Kommission hat zu prüfen, ob schützenswerte Interessen gegen die Entklassifizierung sprechen. Die «schützenswerten Interessen» sind in Art. 1 Abs. 2 ISG definiert (s. oben N 8).
- 25** Vor einer Entklassifizierung ist der Urheberin oder der Urheber der Unterlage, i.d.R. eine Verwaltungsstelle oder eine externe Expertin, anzuhören (Art. 8 Abs. 4 ParlVV). Sie ist bei der Erstellung der Unterlage davon ausgegangen, dass sie nur einem beschränkten Kreis von Personen zugänglich ist und nicht veröffentlicht wird. Eventuelle Einwände gegen eine Veröffentlichung müssen geltend gemacht werden können. Konflikte sind in der Praxis kaum zu befürchten. Sollten sie ausnahmsweise doch eintreten, so muss die Kommission das letzte Wort haben; einer Verwaltungsstelle oder Einzelperson kann nicht ein Vetorecht gegen den Beschluss einer repräsentativen Abordnung der «obersten Gewalt des Bundes» eingeräumt werden. Die Anhörungspflicht geht weiter als Art. 15 Abs. 2 ISG, der nur vorsieht, dass das zuständige parlamentarische Organ die klassifizierende Stelle anhören *kann*.
- 26** In bestimmten Ausnahmefällen ist aber eine Zustimmung der Urheberin oder des Urhebers erforderlich (Art. 8 Abs. 5 ParlVV):
- a. Unterlagen, die eine Kommission in Ausübung ihrer Informations- und Konsultationsrechte im Bereich der Aussenpolitik erhalten hat (Art. 152): Der BR ist nach Art. 184 BV zuständig, internationale Verhandlungen zu führen. Diese Ausübung einer verfassungsmässigen Zuständigkeit darf nicht behindert werden, indem eine Kommission gegen den Willen des BR Unterlagen veröffentlicht.
 - b. Unterlagen mit Informationen, auf deren Erhalt eine Kommission nach Art. 150 Abs. 2 keinen Anspruch hat (das sind Informationen «aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen des Bundesrates» oder Informationen, «die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann»): Es

⁸ Z.B. wurden von der UREK-NR unter dieser Rubrik 49 Kommissionsunterlagen publiziert zu 17.071 *Totalrevision des CO₂-Gesetzes*.

⁹ Wenn das Bedürfnis nach einer Entklassifizierung erst nach Abschluss der Beratungen entsteht, erscheint das Verfahren u.U. unverhältnismässig aufwändig, da es eine Traktandierung in der Kommission voraussetzt. Ein Antrag einer Minderheit der SPK-NR, der ein einfacheres Verfahren mit Zuständigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten vorsah und auch statt einer aktiven Veröffentlichung nur eine weniger aufwändige Entklassifizierung in Form einer Herausgabe an Dritte ermöglicht hätte, kam im NR nicht zur Abstimmung, da er in der ersten Beratung der Vorlage durch die Ablehnung der Änderung von Art. 47a gegenstandslos geworden war (s. oben N 4).

wäre nicht logisch, wenn eine Kommission derartige Unterlagen ohne Zustimmung des BR veröffentlichen kann.

- 27** Art. 8 Abs. 5 ParlVV regelt das Vorgehen, wenn zwischen Kommission und BR strittig ist, ob eine Kommission nach Art. 150 Abs. 2 Anspruch auf eine Information hat. Nach Art. 150 Abs. 6 entscheidet nach einem durch das Ratspräsidium durchgeführten Vermittlungsverfahren der BR endgültig über die Herausgabe der Information, ausser es handle sich um einen Konflikt zwischen BR und Aufsichtskommission; in diesem Fall hat nach Art. 153 Abs. 6 die Aufsichtskommission das letzte Wort. Ist die Veröffentlichung einer Unterlage strittig, so müssen dieselben Zuständigkeiten bestehen. Die SPK-NR geht in ihrem Bericht vom 18.8.2017 davon aus, dass diese Konfliktregelung in der Praxis so selten zur Anwendung gelangen wird wie die entsprechende Regelung über die Herausgabe von Informationen; die Regelungen haben aber präventiven Charakter (BBl 2017 6838).

Art. 52

Aufgaben der Geschäftsprüfungs- kommissionen [unverändert]

- 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 [Inchangé]

- 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 [Invariato]

- 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.

Autor der 1. Auflage 2014: Thomas Sägesser

Autor der Aktualisierung 2021: Thomas Sägesser

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

....

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

2. Abs. 1

...

e) Prot. der GPK

24 - 26a

...

Materialien

...

21.004. Jahresbericht 2020 der GPK und der GPDel vom 26.1.2021 (BBl 2021 570).

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 - 6 ...

2. Abs. 1

7 - ...

23

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). Die Prot. und die weiteren Unterlagen der Kommissionen müssen klassifiziert werden; eine Entklassifizierung und Veröffentlichung ist zwar möglich für die weiteren Unterlagen, nicht aber für die Prot. (Art. 47a 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 und weiteren Unterlagen. 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 und die GPDel verfügen über weitgehende Informationsrechte (vgl. Komm. zu Art. 153 ff.), was eine Pflicht zur Wahrung der Vertraulichkeit und einen verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen erforderlich macht. Die GPK sind deshalb gehalten, geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (vgl. Komm. zu Art. 150 Abs. 3 ParlG).
- 25a** Nach Art. 8a ParlVV regeln die Aufsichtskommissionen und -delegationen die Verteilung, die elektronische Verfügbarkeit und die Klassifizierung der Prot. und der weiteren Unterlagen im Bereich der Oberaufsicht sowie den Zugang zu diesen Prot. und den weiteren Unterlagen. Die GPK haben die Zugänglichkeit zu ihren Prot. in Weisungen vom 28.1.2019 geregelt, welche die Weisungen vom 18.5.2004 ersetzen (**Weisungen der GPK der Eidg. Räte über die Behandlung ihrer Prot. und weiterer Unterlagen vom 28.1.2019**, [15.8.2021]). Diese Weisungen gelten für die Prot. und weiteren Unterlagen im Bereich der Oberaufsicht, und zwar für die Kommissionen und deren Organe (Subkommissionen, GPDel mit besonderen Bestimmungen, Arbeits- und Koordinationsgruppen). Bei den Prot. der GPK und ihrer Organe handelt es sich um keine Wortprot., sondern um sog. «analytische Prot.», wonach die Voten nicht wörtlich, sondern gestrafft und sprachlich überarbeitet wiedergegeben werden. Ein Beschlussprot. ist möglich, wenn die Beratungen für den Nachvollzug oder die spätere Auslegung eines Beschlusses der GPK oder eines ihrer Organe nicht erheblich sind (Ziff. 2 Bst. b Weisungen). Diese Regelung sollte es nicht verunmöglichen, dass ein Kommissionsmitglied ausnahmsweise eine wörtliche Protokollierung seines Votums verlangen kann. Die Verteilung und Zugänglichkeit zu den Prot. hängt von deren Klassifizierung ab. I.d.R. sind die Prot. der GPK als «intern» klassifiziert, womit sie dem Amtsgeheimnis unterliegen. Solche Prot. werden den Mitgliedern der Kommission resp. des Organs der GPK (sowie den betroffenen Mitarbeitenden des Sekretariats) abgegeben, den übrigen Sitzungsteilnehmern ein Prot.-Auszug für die Beratungen, bei denen sie anwesend waren. Im Einzelfall kann eine Kommission oder eines ihrer Organe ein Prot. oder Auszüge davon aus wichtigen Gründen als «vertraulich» oder «geheim» klassifizieren, was höhere Grade der Schutzwürdigkeit des Inhalts bedeutet (zu den Klassifizierungsstufen vgl. Art. 13 Informationssicherheitsgesetz [ISG] vom 18.12.2020¹). Erstere werden demselben Kreis wie die «intern» klassifizierten Prot. abgegeben, aber nicht auf dem Extranet zur Verfügung gestellt. Letztere werden nicht abgegeben, sondern stehen den berechtigten

¹ Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Publikation noch nicht in Kraft; Referendumsvorlage: BBl 2020 9975.

Personen zur Einsichtnahme auf dem Sekretariat der GPK resp. der GPDel offen. Die Prot. der GPDel werden i.d.R. als «vertraulich», ausnahmsweise als «geheim» klassifiziert. Die GPDel hat nach Art. 155 ParlG das Recht, Personen als Auskunftspersonen oder als Zeugen zu befragen. Der Bundesrat oder eine direkt von ihm beauftragte Person ist berechtigt, auf Anfrage in die Anhörungsprot. der von der GPDel befragten Personen Einsicht zu nehmen. Über die Protokolleinsicht durch andere Personen oder parlamentarische Kommissionen entscheidet die Präsidentin oder der Präsident der GPDel (Ziff. 5 Bst. f Weisungen).

26 Ausnahmsweise und auf schriftlich begründeten Antrag hin wird einer anderen Kommission oder einer Delegation ganz oder teilweise Einsicht in ein Prot. der GPK oder eines ihrer Organe gewährt, worüber der Präsident resp. die Präsidentin der betreffenden GPK entscheidet. Die Einsichtnahme kann mit gewissen Auflagen und Bedingungen, u.a. zum Quellenschutz, verbunden werden und es kann die Anonymisierung der Personendaten angeordnet werden. Keine Einsicht wird i.d.R. in GPK-interne Beratungen und grundsätzlich in Unterlagen laufender Geschäfte gewährt (Ziff. 4.3.2 Bst. a–d Weisungen). Die Präsidentin oder der Präsident der betreffenden GPK kann einer Person, die nicht Mitglied der GPK ist, für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke ausnahmsweise Einsicht in ein Prot. ihrer oder seiner Kommission oder ihrer Organe gewähren, wenn keine wichtigen Gründe dagegensprechen. Nötigenfalls kann eine Stellungnahme der betroffenen Bundesbehörden oder Personen eingeholt werden. Um zu gewährleisten, dass sich die von den GPK angehörten Personen vollkommen frei äussern können, stellen die GPK ihre Prot. für zivil-, straf- oder öffentlich-rechtliche Verfahren nicht zur Verfügung.

26a Das Präsidium einer Kommission oder Delegation entscheidet über die Einsichtsgewährung in Kommissionsprot. abschliessend. Ein solcher Entscheid kann nach Auffassung der GPDel nicht angefochten werden (BBl 2021 570, 122).

27 - ...
37

Art. 57

Aufgaben und Verfahren [Redaktionskommission]

¹ [unverändert:] Die Redaktionskommission überprüft den Wortlaut der Erlasse und legt deren endgültige Fassung für die Schlussabstimmung fest.

^{1bis} **Sie ist zudem zuständig für redaktionelle Berichtigungen in Erlassen, welche nicht der Schlussabstimmung unterstehen.**

² [unverändert:] 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 [unverändert:] 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 [Commission de rédaction]

¹ [Inchangé:] La Commission de rédaction vérifie les textes et en arrête la version définitive avant le vote final.

^{1bis} **Elle effectue en outre les corrections de nature rédactionnelle dans les textes des actes qui ne font pas l'objet d'un vote final.**

² [Inchangé:] 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 [Inchangé:] 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 [Commissione di redazione]

¹ [Invariato:] La Commissione di redazione verifica i testi degli atti legislativi e ne stabilisce la versione definitiva per la votazione finale.

^{1bis} **Apporta inoltre le rettifiche redazionali agli atti legislativi che non sono posti in votazione finale.**

² [Invariato:] 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 [Invariato:] La Commissione di redazione non procede a modifiche materiali. Se accerta lacune, imprecisioni o contraddizioni materiali, ne informa i presidenti delle Camere.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 1^{bis}: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Sigrid Steiner

Autorin der Aktualisierung 2021: Sigrid Steiner

Inhaltsübersicht

I. Entstehungsgeschichte

Note

1a, 1b

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Redaktionelle Berichtigung von einfachen BB (Abs. 1^{bis})

21, 22

Materialien

...; 16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6814); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff.); Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

I. Entstehungsgeschichte

1 ...

1a Vor Aufnahme von Abs. 1^{bis} in den Art. 57 beschränkte sich die Aufgabe der RedK gemäss Abs. 1 darauf, die endgültige Fassung der *Erlasse für die Schlussabstimmung* festzulegen. Die Überprüfung des Wortlautes eines Erlasses hing somit davon ab, ob der Erlass der Schlussabstimmung zu unterbreiten ist. Dies ist ein rein formelles Kriterium. Gemäss Art. 81 ParlG sind dies BG, VO der BVers und BB, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterliegen. Die RedK war damit *nicht* zuständig für die redaktionelle Berichtigung von Erlassen, die nicht der Schlussabstimmung unterstehen, also von einfachen BB. Es gab auch keine andere Stelle, die zuständig gewesen wäre. Es lag somit eine *eigentliche Gesetzeslücke* vor.

1b Diese Gesetzeslücke lässt sich historisch erklären. Einfache BB waren früher vorwiegend Kreditbeschlüsse und Beschlüsse für die Genehmigung von Staatsverträgen. Probleme redaktioneller Natur stellten sich hier kaum. In jüngerer Vergangenheit wurden aber derartige BB vermehrt mit weiteren Bestimmungen nicht rechtsetzender Natur (Aufträge an den BR, Vorbehalte, u.ä.¹) versehen, die auch redaktionelle Fragen und Probleme mit sich bringen können (Bericht SPK-NR 18.8.17 [BBl 2017 6815]). Der BR begrüsst in seiner Stellungnahme vom 11.10.2017, dass für die Berichtigung einfacher BB ausdrücklich die RedK als zuständig bezeichnet wird. Gleichzeitig beantragte er, im PublG in Art. 10 Abs. 2 den Verweis auf Art. 58 ParlG mit dem neuen Abs. 1^{bis} von Art. 57 ParlG zu ergänzen. Die Anträge der SPK-NR und des BR blieben in den Räten unbestritten.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2-
20 ...

3. Redaktionelle Berichtigung von einfachen BB (Abs. 1^{bis})

21 Mit Abs. 1^{bis} wird die RedK zuständig erklärt für die Berichtigung von Erlassen, die nicht der Schlussabstimmung unterstehen. In der Praxis wird aber nicht erwartet, dass die RedK nun alle einfachen BB überprüft. Die Sekretariate der vorberatenden Kommissionen weisen in einzelnen Fällen das Sekretariat der RedK darauf hin, dass die RedK einen einfachen BB nach sprachlichen und gesetzestechnischen Kriterien prüfen sollte. Dies oft als Folge der Änderungen, die im zugehörigen höherrangigen Gesetz vorgenommen werden und die Auswirkungen auf den einfachen BB haben könnten. Materielle Änderungen dürfen selbstverständlich nicht vorgenommen werden.

¹ Gemäss der Änderung vom 7.10.2005 von Art. 25 ParlG kann die BVers in Kreditbeschlüssen «die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln». Eine neue Erscheinung sind auch die «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» (Art. 28, 143 Abs. 4 und 146 ParlG; Legislaturplanung, Finanzplan, sektorische Planungen).

- 22** Auf eine detaillierte Regelung des Vorgehens je nach Zeitpunkt der Berichtigung, vor oder nach Abschluss der Beratung durch die BVers bzw. vor oder nach Publikation im BBl wurde verzichtet. Die entsprechenden Regelungen in der Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission (SR 171.105) betreffend die Erlasse, die der Schlussabstimmung unterstehen, können sinngemäss angewendet werden (BBl 2017 6815).

Art. 63

**[Parlamentari-
sche Gruppen]**
[unverändert]

- 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.

**[Intergroupes par-
lementaires]**
[Inchangé]

- 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.

**[Intergruppi par-
lamentari]**
[Invariato]

- 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.

Autor der 1. Auflage 2014: Diego Hättenschwiler
Autor der Aktualisierung 2021: Diego Hättenschwiler

Inhaltsübersicht

Note

I.	Entstehungsgeschichte	
	...	
II.	Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1.	Rechtsnatur (Abs. 1 und 4)	5, 5a
2.	Konstituierung und Meldepflicht (Abs. 2)	6
3.	Richtlinien der Büros	6a - 6e
4.	Arbeitserleichterungen und andere Vorteile (Abs. 3)	7, 8
5.	Themenbereiche	9 - 9b
6.	Statistik	10
7.	Bedeutung	11

Materialien

...

19.3191 Po. Molina. *Parlamentarische Gruppen mit rassistischen oder antisemitischen Propagandazielen*: Po. 21.3.2019 und Stellungnahme Büro-NR 17.5.2019, anschliessend zurückgezogen (AmtlBull NR 2019 974).

20.077 *Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen*: Bericht Büro-NR vom 26.8.2020 in Erfüllung des Po. 16.3276 Grüne Fraktion vom 26.4.2016.

20.4151 Po. Reynard. *Schaffung eines Ethikgremiums des Parlamentes*: Po. 24.9.2020 und Stellungnahme Büro 13.11.2020 (AmtlBull NR 2021 1262).

Büros-NR und -StR: Richtlinien für die parlamentarischen Gruppen nach Artikel 63 des Parlamentsgesetzes vom 9.12.2019, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/1901455650.pdf> [6.8.2021].

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis1. *Rechtsnatur (Abs. 1 und 4)*

5 ...

5a 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.

2. *Konstituierung und Meldepflicht (Abs. 2)*

6 Die PD veröffentlichen im Internet (www.parlament.ch) zwei Verzeichnisse der gemeldeten parlamentarischen Gruppen (Abs. 2), eines zu den auf Sachthemen ausgerichteten Gruppen und eines zu den international ausgerichteten Freundschaftsgruppen.¹

3. *Richtlinien der Büros*

6a Die Praxis der Bildung von parlamentarischen Gruppen führte wiederholt zu Kritik. Für öffentliches Aufsehen sorgte insbesondere NR Claude Bégly (CVP, VD), der 2018 zahlreiche neue parlamentarische Gruppen gründete und als deren Präsident international auftrat.² Eine weitere Kritik bezog sich auf die inhaltliche Ausrichtung von parlamentarischen Gruppen. NR Fabian Molina (SP, ZH) reichte dazu ein Po. ein (19.3191 Po. *Parlamentarische Gruppen mit rassistischen oder antisemitischen Propagandazielen*), ohne darin zu sagen, auf welche Gruppen er sich bezog.³ Das Po. verlangte vom Büro-NR die Prüfung des Erlasses von Richtlinien für parlamentarische Gruppen. Das Büro-NR erklärte sich in seiner Stellungnahme dazu bereit; «unabhängig davon» habe

¹ Die Aufteilung in zwei Listen wurde 2019 beschlossen (Richtlinien für die parlamentarischen Gruppen nach Artikel 63 des Parlamentsgesetzes vom 9.12.2019, Ziff. 3.3).

² Bégly nannte diese Gruppen: «Seidenstrasse», «Naher Osten», «Indische Halbinsel», «UNO/SDGs», «Zentral- und Ostafrika», «Humanitäre Hilfe-IKRR», «Pazifik-Allianz». Medienberichterstattung dazu z.B.: Céline Graf, Der umtriebige Monsieur Bégly, in: Beobachter, 22.11.2018.

³ Ausgelöst wurde das Po. durch das Vorhaben, eine Gruppe Schweiz-Ungarn zu gründen («Fabian Molina will Gruppe Schweiz-Ungarn stoppen», nau.ch, 14.3.2019).

es «keine Kenntnis von Gruppen mit rassistischen oder antisemitischen Propagandaziele».

- 6b** 2019 erliessen die Büros beider Räte erstmals Regeln zu den parlamentarischen Gruppen. Sie verabschiedeten am 9.12.2019 die «**Richtlinien für die parlamentarischen Gruppen nach Artikel 63 des Parlamentsgesetzes**». Das Büro-NR hielt dazu fest: «Mit den neuen Richtlinien werden die Anmeldung und der Status dieser Gruppen geregelt. Ausserdem wird damit eine Harmonisierung der Anwendung von Artikel 63 ParlG sowie eine Verbesserung der Transparenz der Informationen zu den parlamentarischen Gruppen angestrebt.»⁴ Gemäss Büro-NR werden die erweiterten Informationen seit dem Legislaturwechsel im Dezember 2019 auf der Website des Parlaments veröffentlicht.⁵ Bis zu diesem Zeitpunkt wurden nur der Name der Gruppe, das Präsidium und Kontaktadressen publiziert. Neu müssten auch das Datum der Konstituierung, der Zweck der parlamentarischen Gruppe, die Art der geplanten Aktivitäten sowie die Namen aller Mitglieder veröffentlicht werden. In der Praxis fehlen im Register zzt. (Stand 5.7.2021) bei einigen Gruppen diese Mitgliederlisten. Die Büros ersuchen die Ratsmitglieder zudem, ihre Mitgliedschaften in einer parlamentarischen Gruppe online zu erfassen, so dass diese in der biografischen Seite des jeweiligen Ratsmitglieds auf der Internetseite des Parlaments angezeigt werden.
- 6c** Für «Transparency International Schweiz» gingen die neuen Richtlinien zu wenig weit. Sie seien ein kleiner Schritt in die richtige Richtung: «Es fehlen aber weiterhin wichtige Angaben zu diesen parlamentarischen Gruppen, nämlich insbesondere Angaben zu den Finanzierungsquellen und zum Budget.»⁶ Die Richtlinien wurden aber auch mit entgegen gesetzter Absicht im NR kritisiert: NR Gerhard Pfister (CVP, ZG) argumentierte am 10. September 2020 gegen eine pa.Iv., die erweiterte Offenlegungspflichten in einem anderen Bereich forderte (18.492), indem er ausführte, es zeige «ja gerade die seit dieser Legislatur eingeführte Regelung des Öffentlichmachens der Mitgliedschaft bei parlamentarischen Gruppen, dass eine neue Regulierung nicht unbedingt das ursprüngliche Problem löst, dessentwegen man sie einführte, sondern einfach eine weitere Regulierung darstellt, ohne etwas zu ändern» (AmtlBull NR 2020 1395).
- 6d** Im grösseren Zusammenhang der Korruptionsbekämpfung äusserte sich die GRECO (Groupe d'États contre la corruption), eine Unterorganisation des Europarates, generell zur Offenlegung von Interessenbindungen der Schweizer Parlamentsmitglieder. Im 2021 veröffentlichten «Zweiten Konformitätsbericht Schweiz (Vierte Evaluationsrunde)» (<https://biblio.parlament.ch/e-docs/1901454339.pdf>, 6) kritisierte die GRECO die aus ihrer Sicht ungenügende Kontrolle der Offenlegung der Interessenbindungen (s. dazu Art. 11 ParlG) und der Mitgliedschaften in parlamentarischen Gruppen: «Die GRECO stellt jedoch fest, dass nach wie vor keine Massnahmen vorgesehen sind, damit die Parlamentsdienste die Einhaltung der Meldepflichten und der weiteren für die Parlamentarier geltenden Verhaltensregeln kontrollieren. Im erwähnten Bericht [zum

⁴ 20.077 *Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen*. Bericht des Büros vom 26.8.2020 in Erfüllung des Po. 16.3276 der Grünen Fraktion vom 26.4.2016, 9.

⁵ Gemäss Stellungnahme Büro-NR vom 13.11.2020 zum Po. 20.4151.

⁶ Priscilla Imboden, Licht ins Dunkel der parlamentarischen Gruppen, srf.ch, 19.11.2019.

Geschäft 20.077^{7]} wird im Übrigen dargelegt, dass das Meldesystem auf die Eigenverantwortung der Ratsmitglieder setzt sowie auf die Zivilgesellschaft, die als Aufsicht fungiert, und dass das Büro des Nationalrates zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorsieht, eine aktive 'Kontrolle [...] durch das Büro' zu verankern, die 'äussert aufwendig und mit einem Milizparlament kaum vereinbar wäre'. Die GRECO erinnert daran, dass sie in ihren Berichten bereits oft darauf hingewiesen hat, dass es nicht genügt, die Kontrolle allein der Zivilgesellschaft zu überlassen, und dass sich die Parlamente ein eigenes System geben müssen.»

- 6e** Alle Interessenbindungen und Mitgliedschaften aller Ratsmitglieder systematisch zu überprüfen, würde tatsächlich einen grossen Aufwand bedeuten. Als pragmatischer Ansatz böten sich Kontrollen mit Stichproben an. Interne Kontrollen wären auch im Interesse der Ratsmitglieder, welche wohl lieber persönlich und nicht öffentlich durch die Zivilgesellschaft auf ihre lückenhafte Offenlegung aufmerksam gemacht werden dürften.

4. *Arbeitserleichterungen und andere Vorteile (Abs. 3)*

7 ...

8 *[veränderter Text der Erstauflage verschoben nach N 5a]*

5. *Themenbereiche*

- 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.⁸ Das gleiche Thema kann sogar von zwei politisch unterschiedlich ausgerichteten Gruppen bearbeitet werden («Parlamentarische Gruppe Drogenpolitik» und «Parlamentarische Gruppe Spirituosen und Prävention»).

- 9a** Die schon länger existierenden international ausgerichteten Gruppen⁹ werden in den 2019 von den beiden Büros beschlossenen Richtlinien als «Freundschaftsgruppen» bezeichnet. Diese pflegen Beziehungen zu anderen Ländern bzw. zu Ländergruppen, Regionen oder Bevölkerungsgruppen. Die Freundschaftsgruppen müssen die PD über ihre geplanten Tätigkeiten im Ausland informieren. Die Freundschaftsgruppen werden gegenüber den anderen Gruppen privilegiert, indem ihnen die PD offizielle Geschenke zur Verfügung stellen und «gewisse Kosten übernehmen (z.B. Verpflegung, Übersetzung, Transporte in der Schweiz)» können.

⁷ 20.077 Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen. Bericht des Büros vom 26.8.2020 in Erfüllung des Postulates 16.3276 der Grünen Fraktion vom 26.4.2016.

⁸ In der Liste der gemeldeten Gruppen sind auch solche zur Pflege der Geselligkeit zu finden, wie die Bundeshaus-Band oder der TC Bundeshaus.

⁹ Diese Gruppen sind zu unterscheiden von den «Ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten der Nachbarländer» nach Art. 60 ParlG und Art. 4 VPiB, die Organe der BVers sind und deren Mitglieder von den Ratsbüros gewählt sind.

- 9b** Bei internationalen Kontakten werden die Freundschaftsgruppen manchmal als Organe des Parlaments wahrgenommen. Darauf wies NR Roland Rino Büchel (SVP, SG) hin, als er über diese Gruppen sagte: «Das sind ja nicht offizielle Stellen des Bundes, sie sind privat organisiert. Das wird von unseren ausländischen Kollegen vielfach nicht ganz begriffen» (AmtlBull NR 2021 1263).

6. Statistik

- 10** 1962 gab es zehn parlamentarische Gruppen (Eichenberger, Gruppe, 287), 1981 waren es 18 (BB1 1982 I 1146) und 2014 wurden 106 Gruppen verzeichnet. Mit Stand 5.7.2021 wurden in den beiden Registern auf www.parlament.ch folgende Anzahl parlamentarischer Gruppen aufgelistet:

- Gruppen zu einem Sachbereich: 101
- Freundschaftsgruppen: 29

Nachdem zeitweise über 150 Gruppen existierten, bedeuten diese 130 einen Rückgang, der unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass NR Claude Béglé 2019 als Nationalrat nicht wiedergewählt worden ist.

7. Bedeutung

- 11** ...

Art. 69

Hausrecht

[unverändert]

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

[Inchangé]

¹ Les présidents des conseils règlent l'utilisation des salles des conseils; la Délégation administrative gère les autres locaux de l'Assemblée fédérale et 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

[Invariato]

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.

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Andrea Caroni

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklungen bis 2000

2a

...

3. Neuere Diskussionen

4 - 4a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

2. Hausrecht in den Ratssälen und den übrigen Räumlichkeiten der BVers und der PD (Abs. 1)

8a, 11a,
13a

...

Materialien

...

12.430 Pa.Iv. Caroni. Interessenvertretung im Bundeshaus. Klare Spielregeln und Transparenz: Bericht SPK-NR 15.5.2014; AmtlBull NR 2014 797.

15.433 Pa.Iv. Caroni (Moret). Transparenz über die Mandate von Lobbyisten im Bundeshaus: Bericht SPK-NR 17.8.2018; Bericht SPK-NR 23.5.2019; AmtlBull NR 2019 1931.

15.438 Pa.Iv. Berberat. Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament: Bericht SPK-StR 16.11.2015; Bericht SPK-StR 21.2.2017; Bericht SPK-StR 11.10.2018 (BB1 2018 7079); AmtlBull StR 2016 166, 2017 297, 2018 1017, 2019 599; AmtlBull NR 2019 1170, 2020 2063, 2067.

Literatur

CARONI/GRAF, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie? Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: Jusletter 15. Februar 2021 (zit. CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie); CARONI/SCHMID, Notstand im Bundeshaus, in: AJP 6/2020. 720 f. (zit. CARONI/SCHMID, Notstand); CARONI, **Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag)**, in: LeGes 24 (2013), 579 ff.; ...; WYSS, Lobbyismus – zum Stand der Debatte in der Schweiz, in: Stefanie Lejeune (Hrsg.), Interessengeleitete Gesetzgebung, Baden-Baden 2015, 103 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2000

1 - 2 ...

2a Dieses Hausrecht ergibt sich aber auch schon direkt aus Art. 148 ff. BV. Aufgrund der Stellung der BVers als «oberste Gewalt» und ihrer Repräsentationsfunktion ergibt sich, dass weder andere Bundes- noch kantonale Behörden in abschliessender Kompetenz über das Funktionieren der BVers bestimmen dürfen (CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, Rz 20), was auch den Zutritt zu und das Verhalten der Ratsmitglieder in den Räumlichkeiten der BVers einschliesst.

3 ...

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. Ähnlich erging es 2014 der pa.Iv. 12.430 Caroni Interessenvertretung im Bundeshaus. Klare Spielregeln und Transparenz, die ebenso in der SPK-NR, aber ebenso wenig in der SPK-StR Zustimmung fand, worauf ihr auch der NR keine Folge gab (AmtlBull NR 2014 799).

4a Im Jahre 2016 jedoch stimmten beide SPK zwei pa.Iv. zu, die den Zutritt zum Bundeshaus transparenter und strenger regeln wollten (15.433 Pa.Iv. Caroni (Moret), Transparenz über die Mandate von Lobbyisten im Bundeshaus; 15.438 Pa.Iv. Berberat, Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament). Nach einigem Hin und Her stimmte der StR einer Minimalvariante mit drei Elementen zu: Danach hätten erstens Agentur-Lobbyisten neu angeben müssen, für welche Auftraggeber sie im Bundeshaus aktiv sind, anstatt bloss wie bisher den (kaum aussagekräftigen) Namen

ihrer Agentur anzugeben. Zweitens wäre eine gesetzliche Grundlage für die Zutrittsausweise für ehemalige Ratsmitglieder samt entsprechender Transparenzverpflichtung geschaffen worden. Drittens wäre die heute bloss in einem Merkblatt erwähnte Regel gesetzlich verankert worden, wonach Tagesgäste von Ratsmitgliedern stets von diesem begleitet werden müssen, damit die Transparenzregeln für Inhaber von Zutrittsausweisen nicht durch als Tagesgäste eingeschleuste Lobbyisten unterlaufen werden. Eine abgelehnte Minderheit wollte überdies vorsehen, dass Agentur-Lobbyisten ihren Zutritt neu von der VwD erhielten. Eine weitere abgelehnte Minderheit forderte für Lobbyisten einen Systemwechsel weg vom «Badge-Basar» (bzw. der Verbandelung mit einem Ratsmitglied) hin zu einem Akkreditierungssystem, wonach jedermann bei Erfüllen gewisser Voraussetzungen Anspruch auf Zutritt erhalten hätte (Bericht SPK-StR 11.10.2018 [BBl 2018 7079]; AmtlBull StR 2019 599). Der NR jedoch befand, die Vorlage gehe wahlweise zu weit bzw. zu wenig weit und trat auf die Vorlage zunächst gar nicht ein (AmtlBull NR 2019 1175). Nachdem der StR am Eintreten festgehalten hatte (AmtlBull StR 2019 600), trat der NR in neu gewählter Zusammensetzung zwar entgegen dem erneuten Nichteintretensantrag der SPK-NR auf die Vorlage ein (AmtlBull NR 2019 2026). – Infolge Unzufriedenheit der Mehrheiten der grossen bürgerlichen Fraktionen über die konkreten Vorschläge der SPK-NR lehnte der NR die Änderung des ParlG in der Gesamtabstimmung am 30.10.2020 mit 96 zu 82 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab (AmtlBull NR 2020 2077).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 - 7 ...

2. *Hausrecht in den Ratssälen und den übrigen Räumlichkeiten der BVers und der PD (Abs. 1)*

8 ...

8a Art. 69 gilt dabei namentlich auch bei Sitzungen *extra muros* (s. Art. 32 Abs. 2), nicht etwa nur im Parlamentsgebäude (CARONI/SCHMID, Notstand, 720).

9 -
11 ...

11a Konflikte zwischen dem Hausrecht der Präsidenten und der VwD können sich theoretisch in zwei Konstellationen ergeben: Zum einen kann ein Präsident entgegen den erwähnten Richtlinien der VwD über «seinen» Ratssaal verfügen wollen. Aufgrund der klaren gesetzlichen Zuständigkeitsregel (bestätigt in Art. 61 Abs. 5-6 und Art. 47 Abs. 5-6 GRS) gebührt ihm hier das Vorrecht, obschon die erwähnten Richtlinien in Ziff. 9 nur vorsehen, dass der Ratspräsident zu konsultieren sei. Zum andern ist die VwD befugt, den Zugang zum Gebäude zu regulieren, was auch den möglichen Zugang zu den Ratssälen und damit die Zuständigkeit der Präsidenten berührt. Sofern es aber nur um den direkten Zugang vom Eingang zum Ratssaal geht, muss auch hier den Präsidenten als Vorsitzenden eines verfassungsmässigen Legislativorgans das Vorrecht zukommen (vgl. CARONI/SCHMID, Notstand, 720). Aus der Praxis ist jedoch kein solcher Konflikt bekannt.

12 -
13 ...

13a Auch die Covid-19-Pandemie veranlasste die VwD in den Jahren 2020/2021 zu zahlreichen zusätzlichen Massnahmen, die von Abstandsregeln über bauliche Massnahmen und Maskenpflicht bis zu (ursprünglich freiwilligen) Tests führten. Das Hausrecht gibt den Ratspräsidenten bzw. der VwD aber auch in einer Pandemie nicht die Kompetenz, einem Ratsmitglied die Ausübung seiner verfassungsmässigen parlamentarischen Rechte einzuschränken (vgl. CARONI/SCHMID, Notstand, 720 f.; mit Vorschlag de lege ferenda). In diesem Sinne verzichtete die VwD im Herbst 2021 zuerst «mangels Rechtsgrundlage» auch auf eine Zertifikatspflicht für Ratsmitglieder ([Medienmitteilung der VwD vom 2.9.2021](#)). Allerdings wurde die einschlägige Rechtsgrundlage – der neue Art. 69a ParlG – darauf bereits in der Herbstsession 2021 im Dringlichkeitsverfahren geschaffen (21.482 Pa.Iv. SPK-StR. Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude).

14- ...
16

Art. 76

Anträge

¹ [unverändert:] Jedes Ratsmitglied kann zu einem hängigen Beratungsgegenstand Anträge im Rat und in der vorbereitenden Kommission einreichen. Es kann bei der zuständigen Kommission die Einreichung einer parlamentarischen Initiative oder eines Vorstosses der Kommission beantragen.

^{1bis} [unverändert:] 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 [unverändert:] Anträge, die das Verfahren betreffen (Ordnungsanträge), müssen in der Regel sofort behandelt werden.

³ **Mit einem Ordnungsantrag kann Rückkommen auf einen Beschluss verlangt werden, bis ein Rat seine Beratung eines Beratungsgegenstandes abgeschlossen hat.**

^{3bis} **Ein Ordnungsantrag, mit dem Rückkommen auf den Eintretensbeschluss verlangt wird, ist nicht zulässig.**

^{3ter} **Ein Ordnungsantrag auf Wiederholung einer Abstimmung, mit welcher der Rat seine Beratung eines Beratungsgegenstandes abschliesst, kann nur im unmittelbaren Anschluss an die Abstimmung gestellt werden.**

⁴ [unverändert:] Anträge, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt worden sind, können als Minderheitsanträge eingereicht werden.

Propositions

¹ [Inchangé:] 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} [Inchangé:] 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;
- b. un contre-projet portant sur la même matière constitutionnelle est opposé à une initiative populaire (art. 101).

² [Inchangé:] En règle générale, les propositions qui concernent la procédure (motions d'ordre) sont examinées sur-le-champ.

³ **Tant que le conseil n'a pas achevé l'examen d'un objet soumis à délibération, tout député peut déposer une motion d'ordre demandant le réexamen d'une décision déjà prise.**

^{3bis} **Une motion d'ordre demandant la remise en cause d'une décision d'entrée en matière est irrecevable.**

^{3ter} **Une motion d'ordre demandant la répétition d'un vote par lequel un conseil a achevé l'examen d'un objet soumis à délibération ne peut être déposée qu'immédiatement après le vote.**

⁴ [Inchangé:] Une proposition rejetée par la majorité d'une commission peut néanmoins être déposée par une minorité (proposition de minorité).

Proposte

¹ [Invariato:] 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} [Invariato:] Un progetto di atto legislativo può essere presentato in forma di proposta soltanto 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 *[Invariato:] Di norma, le proposte concernenti la procedura (mozioni d'ordine) devono essere trattate immediatamente.*

³ **Mediante mozione d'ordine si può chiedere di rivenire su una decisione fin tanto che una Camera non abbia concluso le deliberazioni su un oggetto.**

^{3bis} **Una mozione d'ordine non può chiedere di rivenire sulla decisione di entrata in materia.**

^{3ter} **Una mozione d'ordine che chiede di ripetere la votazione con cui la Camera conclude la deliberazione su un oggetto può essere presentata soltanto immediatamente dopo tale votazione.**

⁴ *[Invariato:] Le proposte respinte dalla maggioranza della commissione possono essere presentate come proposte di minoranza.*

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 3: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Abs. 3^{bis} und 3^{ter}: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

3. Rückkommensanträge

7a

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das Antragsrecht (Abs. 1)

a) Allgemeines

15a

...

4. Rückkommensanträge

27, 28a

...

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6815 ff.), Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

Literatur

...; THURNHERR, Art. 160, in: BSK BV, 2401 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 - 6 ...

3. Rückkommensanträge

7 ...

7a Art. 76 Abs. 3 i.d.F. vom 13.12.2002 legte fest, dass «bis zur Gesamtabstimmung über einen Erlassentwurf» mit einem Ordnungsantrag Rückkommen «auf jede behandelte Frage» verlangt werden kann. Diese Regelung war unvollständig, weil die Beratung zahlreicher Beratungsgegenstände nicht mit einer Gesamtabstimmung abgeschlossen wird (z.B. Erlassentwürfe, über welche wegen des obligatorischen Eintretens keine Gesamtabstimmung durchgeführt wird; Differenzbereinigungen zu Erlassentwürfen; Vorstösse; usw.). Mit der Änderung des ParlG vom 15.6.2018 wurde diese Regelungslücke geschlossen (AS 2018 3461). Beide Räte stimmten dem im Rahmen einer Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts gestellten Antrag der SPK-NR diskussionslos zu. Damit wurde neu der Abschluss der Beratung eines Beratungsgegenstandes durch den Rat als Schlusspunkt festgelegt, bis zu welchem ein Rückkommensantrag eingereicht werden kann. Ein Rückkommensantrag ist ausnahmsweise zulässig, wenn er unmittelbar im Anschluss an eine Abstimmung gestellt wird, mit welcher ein Rat seine Beratung eines Beratungsgegenstandes abschliesst. Anlass zu dieser Präzisierung bot die Praxis, derartige Anträge auch mit einem gewissen zeitlichen Abstand zum Abschluss einer Beratung zu stellen. Die SPK-NR führte zwei Beispiele von Wiederholungen von Abstimmungen über Mo. an: In beiden Fällen hat der NR eine zuerst angenommene und damit beim StR bzw. beim BR hängige Mo. nach 1½ bzw. 2 Stunden im zweiten Anlauf abgelehnt. Die Analyse der Anwesenheit und des Abstimmungsverhaltens der Ratsmitglieder liefert Indizien dafür, «dass solche Ordnungsanträge nur deswegen gestellt werden, weil das Resultat einer Abstimmung missfällt und man sich von einer Wiederholung ein genehmeres Resultat erwartet. Der Antragsteller stellt z.B. fest, dass einige Ratsmitglieder die Abstimmung versäumt haben, und er erhofft sich von der Wiederholung aufgrund leicht veränderter Mehrheitsverhältnisse ein anderes Resultat. Oder die Stimmabgabe von Ratsmitgliedern – z.B. einer Fraktionsminderheit – wird nachträglich in Frage gestellt, damit diese unter Druck gesetzt werden können, bei einer Wiederholung anders abzustimmen». Die SPK-NR sah in diesen Praktiken eine Verletzung der Garantie der politischen Rechte, d.h. des Schutzes der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe der Ratsmitglieder (BB1 2017 6817).

8 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das Antragsrecht (Abs. 1)

a) Allgemeines

9 -
15 ...

15a Die Ausübung des Antragsrechts kann durch die Ausgestaltung des Rederechts faktisch erheblich beeinträchtigt werden. Zu den Zusammenhängen zwischen Antragsrecht und Rederecht s. Art. 6 N 11 ff.

16 -
26 ...

4. Rückkommensanträge (Abs. 3, 3^{bis} und 3^{ter})

- 27** Hat eine Kommission oder ein Rat einen Beschluss gefasst, so kann bis zum Abschluss der Beratung des Beratungsgegenstandes in der Kommission oder im Rat Rückkommen auf die Beratung und Beschlussfassung beantragt werden (Abs. 3). Voraussetzung für die Wiederaufnahme der materiellen Beratung ist die vorherige Annahme des Rückkommensantrages durch die Mehrheit der Kommission oder des Rates. Es handelt sich dabei um einen Ordnungsantrag, der sofort behandelt werden muss und für dessen Behandlung eingeschränkte Rederechte gelten (Art. 51 Abs. 2 und 3 GRN; Art. 39 Abs. 2 und 3 GRS): Der Rat beschliesst über den Rückkommensantrag ohne Diskussion. Der Antragsteller oder die Antragstellerin hat das Recht auf eine kurze Begründung. Das gleiche Recht gilt bei einem allfälligen Gegenantrag. Erst wenn die Kommission bzw. der Rat dem Rückkommensantrag zugestimmt hat, beginnt die inhaltliche Diskussion. Diese Regelung dient der Verhinderung des sog. Filibustern, wie es u.a. auch durch permanentes Infragestellen bereits erfolgter Entscheide bewirkt werden könnte. *Ein Rückkommensentscheid ist nicht erforderlich*, wenn Entscheide des Rates oder der Kommission Auswirkungen auf früher im Rahmen der Beratung desselben Beratungsgegenstandes gefasste Beschlüsse haben (vgl. Art. 89 Abs. 3). Art. 76 Abs. 3 ist nicht anwendbar, wenn eine Kommission die Änderungsanträge des BR behandelt, welche dieser im Rahmen seiner Stellungnahme zum Erlassentwurf an die Kommission stellt; in diesem Fall ist *Rückkommen von Gesetzes wegen* vorgesehen (Art. 112 Abs. 4).

28 ...

- 28a** *Unzulässig sind Ordnungsanträge auf Rückkommen auf eine Abstimmung über einen Beratungsgegenstand, wenn dieser bereits an den anderen Rat gegangen ist (z.B. mit der die Beratung eines Erlassentwurfs in einem Rat abschliessenden Abstimmung, bevor die Räte darüber übereinstimmende Beschlüsse gefasst haben, oder mit der Annahme einer Mo. im Erstrat) oder wenn die parlamentarische Behandlung des Beratungsgegenstandes abgeschlossen ist (z.B. mit der Schlussabstimmung über einen Erlassentwurf oder mit der Ablehnung einer Mo.). Wenn der Beratungsgegenstand gar nicht mehr im Rat hängig ist, ist der Rat nicht mehr zuständig, um Beschlüsse zu fassen.* Es wäre allerdings unverhältnismässig bzw. überspitzter Formalismus, einen Rückkommensantrag auf eine solche Abstimmung nicht zuzulassen, wenn er *unmittelbar im Anschluss an die Abstimmung* gestellt wird mit der Begründung, dass z.B. technische Probleme mit der Abstimmungsanlage vorliegen oder die Fragestellung der Abstimmung unklar war oder falsch verstanden wurde. Für diese Fälle ermöglicht Art. 76 Abs. 3^{ter} eine Wiederholung der Abstimmung. Der Begriff «im unmittelbaren Anschluss» überlässt der Ratsleitung einen Ermessensspielraum: «Massgebend für die Beurteilung der Zulässigkeit des Ordnungsantrags für Wiederholung der Abstimmung soll nicht ein rein schematisches Kriterium sein, sondern der Eindruck, dass der Antrag als unmittelbare Reaktion auf bei der Abstimmung aufgetretene Probleme und nicht mit einer der oben dargestellten manipulativen Absichten gestellt wird» (BBl 2017 6817). Als mögliche unzulässige «manipulative Absicht» hinter einem Antrag auf Wiederholung einer Abstimmung sah die SPK-NR die Korrektur eines Abstimmungsergebnisses aufgrund einer veränderten Zusammensetzung des Rates oder aufgrund von Pressionen auf einzelne Ratsmitglieder, ihre Stimmabgabe zu korrigieren (BBl 2017 6816 f.).

29 - ...
33

Art. 77

Dringlichkeitsklausel

¹ [unverändert:] Bei einem Entwurf zu einem Bundesgesetz, das dringlich erklärt werden soll, wird die Dringlichkeitsklausel von der Gesamtabstimmung ausgenommen.

² [unverändert:] Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen.

³ Wird die Dringlichkeitsklausel verworfen, so bereinigt die Redaktionskommission nach Konsultation der Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen den Wortlaut der Bestimmungen über das Referendum und das Inkrafttreten.

Clause d'urgence

¹ [Inchangé:] 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 [Inchangé:] Le vote sur la clause d'urgence n'a lieu qu'une fois les divergences éliminées.

³ Si la clause d'urgence est rejetée, la Commission de rédaction modifie, après avoir consulté les présidents des commissions chargées de l'examen préalable, la formulation des dispositions relatives au référendum et à l'entrée en vigueur.

Clausola d'urgenza

¹ [Invariato:] In caso di disegni di legge federale urgente, la clausola d'urgenza è eccettuata dalla votazione sul complesso.

² [Invariato:] Sulla clausola d'urgenza si decide soltanto dopo l'appianamento delle divergenze.

³ Se la clausola d'urgenza è respinta, la Commissione di redazione mette a punto il testo delle disposizioni concernenti il referendum e l'entrata in vigore dopo aver consultato i presidenti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 3: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autorin der Aktualisierung 2021: Sigrid Steiner

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

4a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Folgen einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel (Abs. 3)

10 - 11b

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6817 f.), Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

Literatur

...; EHRENZELLER/NOBS, Art. 141 Abs. 1, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl.; CARONI/GRAF, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie?, in: Jusletter 15. Februar 2021; G. SCHMID/HERZOG/STIFFLER, Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie, in Jusletter 7.6.2021; ...; TSCHANNEN, Art. 165, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl. (zit. TSCHANNEN, Art. 165).

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

- 4a** Die SPK beider Räte haben am 25.8. bzw. 1.9.2016 beschlossen, eine Sammelvorlage auszuarbeiten, welche verschiedene offene Fragen thematisiert, die sich in den letzten Jahren in der Praxis gestellt hatten. Darunter fand sich auch die Frage nach den Auswirkungen einer Ablehnung der Dringlicherklärung eines BG in Bezug auf die Inkrafttretensbestimmung. Der bisherige Abs. 3 sah vor, dass nach einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel jedem Ratsmitglied sowie dem BR das Recht zusteht, noch vor der Schlussabstimmung die Abschreibung des Gesetzesentwurfs zu beantragen. Wurde keine solche Abschreibung beantragt, so sagte die bisherige Bestimmung aber nichts darüber, wer die Schlussbestimmung anzupassen und das Datum des Inkrafttretens zu bestimmen hat. Es lag eine echte materielle Lücke vor, die geschlossen werden musste. Dieses Manko wurde mit der Sammelvorlage (16.457 Pa.Iv. SPK-NR. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) behoben. Der Entwurf der SPK-NR blieb in den Räten unbestritten; auch der BR hatte sich in seiner Stellungnahme vom 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff.) nicht zu diesem Artikel geäußert.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 - 9 ...

3. Folgen einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel (Abs. 3)

- 10** Wird die Dringlichkeit in den Räten abgelehnt, so muss die RedK nach Konsultation der Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen *die Bestimmungen über das Referendum und das Inkrafttreten* im Hinblick auf die Schlussabstimmung anpassen. Diese Anpassung der *Bestimmung über das Referendum* ist i.d.R. rein redaktionell-formaler Natur, kann aber in Sonderfällen auch schwierige rechtliche Fragen aufwerfen (s. unten N 11a und 11b). *Die Inkraftsetzung eines BG* kann an den BR oder an die KoKo übertragen werden oder es kann im Gesetz ein Datum festgelegt werden. Im Falle eines dringlich erklärten BG wird i.d.R. ein Datum vorgesehen, meistens der Tag nach der Annahme in den Schlussabstimmungen der Eidg. Räte oder der erste Tag des den Schlussabstimmungen folgenden Monats. Wird die Dringlichkeit abgelehnt, so kann dieses Datum nicht stehen bleiben, weil der Ablauf der Referendumsfrist und ggf. die Volksabstimmung abgewartet werden muss. Die jüngere Praxis (s. N 11) zeigt, dass neben dem Inhalt des BG auch das Datum der Inkraftsetzung politisch umstritten sein kann. In einem solchen Fall kann sich die Zuständigkeit der RedK als problematisch erweisen; eine andere, bessere Lösung ist allerdings nicht ersichtlich.
- 11** Im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Krise haben sich im Zusammenhang mit der Dringlicherklärung von BG einige schwierige rechtliche und politische Fragen gestellt.

Der BR unterbreitete dem Parlament zahlreiche Entwürfe für dringliche BG¹, die teilweise stark umstritten waren. Damit verbunden waren auch Fragen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Diese Vorlagen kannten jeweils nicht nur *ein* Datum des Inkrafttretens, sondern mehrere Bestimmungen mit verschiedenen Daten des Inkrafttretens, teilweise auch rückwirkende Inkraftsetzungen oder Verlängerungen der Geltungsdauer. Wäre bei einem solchen Gesetz die Dringlichkeit abgelehnt worden, so hätte Art. 77 Abs. 3 ParlG die RedK und die von ihr zu konsultierenden Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen vor eine schwierige Aufgabe gestellt, dies umso mehr, als der Zeitpunkt des jeweiligen Inkrafttretens teilweise politisch stark umstritten war. Exemplarisch war die Vorlage über das Covid-19-Geschäftsmietegesetz (20.076), das allerdings in den Eidg. Räten gescheitert ist, bevor über die Dringlichkeitsklärung entschieden werden musste. Hier hatte sich in den vorberatenden Kommissionen grosse Uneinigkeit über den Zeitpunkt des Inkrafttretens gezeigt.

- 11a** Es stellt sich auch die Frage, wie mit «unterjährigen» (d.h. die Geltungsdauer von einem Jahr nicht überschreitenden) dringlichen BG zu verfahren wäre, wenn die Dringlichkeit abgelehnt wird. Diese BG werden nach Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV e contrario nicht dem Referendum unterstellt. Wenn die Dringlichkeit abgelehnt wird, so dürfte i.d.R. der Zweck des Gesetzes vereitelt sein und ein Antrag der RedK für ein Inkrafttreten nach Annahme des Gesetzes in der Volksabstimmung bzw. nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist würde wenig Sinn machen.² Besonders kritisch ist die Situation bei unterjährigen dringlich erklärten BG ohne Verfassungsgrundlage.³ Rechtsfolge der Ablehnung der Dringlichkeit wäre ein verfassungswidriges BG. De lege ferenda müsste Art. 77 in der Weise ergänzt werden, dass die Ablehnung der Dringlichkeitsklausel bei unterjährigen dringlichen BG ohne Verfassungsgrundlage der Ablehnung in der Schlussabstimmung gleichkommt.
- 11b** Bei der Änderung vom 18.6.2021 des Covid-19-Gesetzes (21.033; AS 2021 354) stellte sich zudem die interessante Frage, ob diese Änderung überhaupt dem Referendum zu unterstellen sei oder nicht. Der Entwurf des BR war als unterjähriges Gesetz konzipiert; trotzdem sah der Entwurf entgegen Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV das Referendum vor (BB1 2021 1094). In der Botschaft finden sich dazu leider keine Ausführungen (BB1 2021 1093). In der Sitzung der RedK vom 19.5.2021 wurde dieser Widerspruch zwischen dem Entwurf des BR und der BV erkannt und diskutiert. TSCHANNEN führt im St. Galler Kommentar zu Art. 165 BV aus, dass im Falle von Verlängerungen die Geltungsdauer der einzelnen Änderungen zusammenzuzählen ist; ergibt sich eine gesamte Geltungsdauer von mehr als einem Jahr, so seien die jeweiligen Änderungen immer dem Referendum zu unterstellen, auch wenn eine einzelne Änderung unterjährig ist (TSCHANNEN, Art. 165, Rz 22). Im konkreten Fall wurde das Problem gelöst, da die Eidg. Räte noch eine Bestimmung in die Vorlage aufnahmen, die als überjährig zu betrachten war; folglich war das Gesetz dem Referendum zu unterstellen. Die Frage bleibt aber ungeklärt.

¹ Das Covid-19-Gesetz vom 25.9.2020 (SR 818.102) wurde z.B. bisher (Stand August 2021) dreimal geändert (20.084 Covid-19-Gesetz. Änderung; 21.016 Covid-19-Gesetz. Änderung und Zusatzkredit; 21.033 Covid-19-Gesetz. Änderung [Covid-Erwerbsersatz und Massnahmen im Sportbereich]).

² In solchen Fällen käme es wohl i.d.R. zur Anwendung von Art. 90 ParlG: «Die Räte können auf gleich lautenden Antrag ihrer vorberatenden Kommissionen einen Erlassentwurf während der Differenzbereinigung oder nach deren Abschluss abschreiben.»

³ 20.483 Pa.Iv. SPK-NR. Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind. Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit. Änderung ParlG vom 10.12.2020 (AS 2020 5375).

Die Ausführungen im St. Galler Kommentar können nur zum Teil überzeugen. Natürlich sollte vermieden werden, dass ein dringlich erklärtes Gesetz in mehrere unterjährige dringlich erklärte BG gestückelt wird, um auf diese Weise das Referendum zu umgehen. Dieser Fall liegt aber nur bei einer reinen *Verlängerung* (ohne materielle Änderungen) des dringlich erklärten BG vor. Wird hingegen ein bereits verabschiedetes dringliches BG *geändert* und werden neue Bestimmungen aufgenommen, so sollte es gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV e contrario möglich sein, ein solches BG mit einer unterjährigen Geltungsdauer nicht dem Referendum zu unterstellen. Würde man dies nicht zulassen, so könnten die Eidg. Räte die Änderung in einem neuen dringlich erklärten BG mit einer unterjährigen Geltungsdauer aufnehmen. In diesem Fall wäre das BG dem Referendum entzogen. Die Unterstellung unter das Referendum darf somit nicht von der Konstruktion des Erlasses abhängig gemacht werden. Dies würde sonst bedeuten, dass je nach Konstruktion der Gesetzesänderung das unterjährige dringlich erklärte BG in der Form der Erneuerung dem Referendum zu unterstellen wäre, in der Form eines neuen BG aber nicht. M.E. darf es keinen Unterschied machen, ob diese Änderung im Rahmen eines bestehenden dringlich erklärten BG oder in einem neuen dringlich erklärten BG aufgenommen wird. Der Wortlaut der BV differenziert hier nicht. In Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV wird e contrario festgehalten, dass unterjährige dringlich erklärte BG nicht dem Referendum unterstehen. Sollten gemäss St. Galler Kommentar zu Art. 165 sämtliche Änderungen eines dringlich erklärten BG, die selbst in der Form eines dringlich erklärten BG ergehen, immer dem Referendum zu unterstellen sein, unabhängig ihrer Geltungsdauer, so müsste die BV entsprechend angepasst werden. Angesichts der Bedeutung dieser Frage wäre de lege ferenda eine Klärung wünschenswert.

Art. 78

Abstimmungsverfahren

¹ [unverändert:] Über teilbare Abstimmungsfragen ist auf Verlangen getrennt abzustimmen.

² [unverändert:] Liegen zu einem Abstimmungsgegenstand zwei Anträge vor, die sich entweder auf denselben Textteil beziehen oder sich gegenseitig ausschliessen, so sind sie gegeneinander auszumehren.

³ [unverändert:] Ist eine Gegenüberstellung nicht möglich, so sind die Anträge einzeln zur Abstimmung zu bringen.

⁴ [unverändert:] Über unbestrittene Anträge wird nicht abgestimmt.

⁵ Die Stimmenzahlen sind immer zu ermitteln bei:

- a. Gesamtabstimmungen;
- b. Abstimmungen über einen Einigungsantrag;
- c. Abstimmungen über Bestimmungen, die der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen (Art. 159 Abs. 3 BV);
- d. Schlussabstimmungen.

Procédure de vote

¹ [Inchangé:] 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 [Inchangé:] 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 [Inchangé:] S'il n'est pas possible de les opposer l'une à l'autre, elles sont mises aux voix séparément.

⁴ [Inchangé:] Les propositions auxquelles personne ne s'oppose sont réputées adoptées.

⁵ Les voix sont toujours comptées lorsqu'il s'agit:

- a. d'un vote sur l'ensemble;
- b. d'un vote sur une proposition de conciliation;
- c. d'un vote sur une disposition dont l'adoption requiert l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil (art. 159, al. 3, de la Constitution);
- d. d'un vote final.

Procedura di voto

¹ [Invariato:] Su richiesta, le questioni scindibili sono decise in votazioni separate.

² [Invariato:] Le proposte che si riferiscono alla stessa parte di testo o che si escludono reciprocamente sono contrapposte nella votazione.

³ [Invariato:] Se la clausola d'urgenza è respinta, la Commissione di redazione mette a punto il testo delle disposizioni concernenti il referendum e l'entrata in vigore dopo aver consultato i presidenti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare.⁷⁴

⁴ [Invariato:] Le proposte non controverse non vengono poste in votazione.

⁵ I voti sono sempre conteggiati:

- a. nelle votazioni sul complesso;
- b. nelle votazioni sulle proposte di conciliazione;
- c. nelle votazioni su disposizioni che richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (art. 159 cpv. 3 Cost.);
- d. nelle votazioni finali.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 5: Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor der 1. Auflage 2014: Moritz von Wyss

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

4a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

7. Obligatorische Abstimmung (Abs. 5)

22

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6818); AmtlBull StR 2018 27 f.; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

4a Bis zur Änderung des ParlG vom 15.6.2018 durch Aufnahme des Abs. 5 in den Art. 78 regelte dieser Art. zwar, dass über unbestrittene Anträge nicht abgestimmt wird (Abs. 4). Aus dem Wortlaut von Art. 78 war aber nicht unmittelbar ersichtlich, in welchen Fällen Abs. 4 nicht gilt und obligatorisch eine Abstimmung durchgeführt werden muss, auch wenn kein Antrag für Ablehnung vorliegt: Dies gilt für GesamtAbstimmungen (Art. 74 Abs. 4), für SchlussAbstimmungen (Art. 81) und für alle Abstimmungen, die ein absolutes Mehr verlangen (Art. 157 BV). Die mit der Änderung vom 15.6.2018 beschlossene materielle Änderung, dass neu auch über Einigungsanträge (Art. 93 ParlG) obligatorisch abgestimmt werden muss, auch wenn kein Antrag für Ablehnung vorliegt, bot die Gelegenheit, alle Fälle einer obligatorischen Abstimmung in Art. 78 zusammenzufassen. Der Antrag der SPK-NR blieb im NR unbestritten. Im StR wandte sich eine Minderheit der SPK-StR gegen die Neuerung der obligatorischen Abstimmung über einen Einigungsantrag, u.a. mit dem Argument, dass dadurch die Kompromissfindung erschwert werden könnte. Der StR schloss sich aber mit 33 zu 12 Stimmen dem NR an (AmtlBull StR 2018 27 f.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis5 -
21 ...

7. Obligatorische Abstimmung (Abs. 5)

22 In Abweichung von Abs. 4 muss in einigen Fällen obligatorisch auch dann eine Abstimmung durchgeführt werden, wenn nur ein Antrag vorliegt oder kein Antrag ausdrücklich gestellt ist. Das ist einerseits dann der Fall, wenn ein Beschluss die «Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte» erfordert, was für die Dringlich-

erklärung eines BG oder die Lösung der Ausgaben- oder Schuldenbremse (Art. 159 Abs. 3 BV) gilt. Auch wenn z.B. nur ein Antrag für Dringlicherklärung ohne Gegenantrag vorliegt, ergibt sich daraus nicht zwingend, dass auch die Mehrheit der Mitglieder eines Rates, wie von der BV verlangt, ausdrücklich ihre Zustimmung gibt. Andererseits findet in jedem Fall eine Abstimmung statt, wenn über die Annahme oder Ablehnung eines Erlassentwurfs nach materieller Beratung durch einen Rat (Gesamtabstimmung, Art. 74 Abs. 4) oder durch beide Räte (Einigungsantrag, Art. 93; Schlussabstimmung, Art. 81) gesamthaft entschieden wird. Für die Gesamtabstimmung oder für die Schlussabstimmung wird i.d.R.¹ kein Antrag gestellt; der Rat entscheidet in der Gesamtabstimmung über das Resultat seiner ersten Beratung und in der Schlussabstimmung über das Resultat der Beratungen beider Räte. Der Einigungsantrag ist der Antrag der Einigungskonferenz; die Abstimmung über ihn muss auch ohne Gegenantrag durchgeführt werden, weil hier wie in der Gesamt- und Schlussabstimmung das Resultat der vorangegangenen parlamentarischen Beratungen gesamthaft beurteilt wird und damit ggf. gesamthaft abgelehnt werden kann.² Jedes Ratsmitglied soll hier die Möglichkeit haben, dieses Resultat gesamthaft zu würdigen, auch ohne dazu explizit Antrag stellen zu müssen.

¹ In der Praxis gibt es gelegentlich entsprechende Anträge, wenn ein Rat entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission auf einen Erlassentwurf eingetreten ist und die Kommission in der Folge gegen ihren Willen die Detailberatung durchführen musste. Wenn die Kommission nach dieser Detailberatung eine Gesamtabstimmung durchführt, so kann die Ablehnung nicht einem erneuten Nichteintreten gleichkommen (nach Art. 74 Abs. 5), weil auf Eintreten nicht zurückgekommen werden kann (Art. 76 Abs. 3^{bis}). Die Durchführung einer solchen Gesamtabstimmung ist unnötig und problematisch. In der Praxis zeigt sich allerdings gelegentlich ein politisches Bedürfnis, eine Ablehnung des Resultates der Detailberatung kundzutun. Die ablehnende Mehrheit oder Minderheit stellt in solchen Fällen einen Antrag an den Rat auf Ablehnung in der Gesamtabstimmung (vgl. das Bsp. in Art. 74 FN 8), was allerdings nur eine politische und keine rechtliche Bedeutung haben kann, da ja auch ohne Antragstellung abgestimmt wird.

² Dies gilt nicht für die Beschlüsse über die Einigungsanträge zu den BB über die Legislaturplanung bzw. über den Finanzplan, welche nicht über den BB als Ganzes, sondern nur über einzelne Bestimmungen des BB entscheiden (Art. 94a). Beantragt die Einigungskonferenz die Ablehnung einer solchen Bestimmung, so sollte entgegen Art. 78 Abs. 5 Bst. b keine Abstimmung durchgeführt werden, weil ein anderer Beschluss nicht möglich ist (s. dazu im Einzelnen Art. 94a N 4b).

Art. 81

Schlussabstimmung

¹ Eine Schlussabstimmung wird durchgeführt über:

- a. ein Bundesgesetz;
- b. eine Verordnung der Bundesversammlung;
- c. einen Bundesbeschluss, der dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum untersteht.

^{1bis} Die Schlussabstimmung wird durchgeführt, sobald die Räte über den Erlassentwurf übereinstimmende Beschlüsse gefasst und den von der Redaktionskommission bereinigten Wortlaut gutgeheissen haben. Die beiden Räte führen die Schlussabstimmung am selben Tag durch.

² [unverändert:] Stimmen beide Räte dem Erlassentwurf zu, so ist der Erlass der Bundesversammlung gültig zu Stande gekommen.

³ [unverändert:] Verwirft ein Rat oder verwerfen beide Räte den Erlassentwurf, so ist der Erlass nicht zu Stande gekommen.

Vote final

¹ Un vote final a lieu sur:

- a. toute loi fédérale;
- b. toute ordonnance de l'Assemblée fédérale;
- c. tout arrêté fédéral soumis au référendum obligatoire ou facultatif.

^{1bis} Le vote final a lieu dans les deux conseils dès lors que ceux-ci ont pris des décisions concordantes sur le projet d'acte et qu'ils ont approuvé le texte établi par la Commission de rédaction. Les deux conseils procèdent au vote final le même jour.

² [Inchangé:] Si les deux conseils approuvent le projet, celui-ci est réputé avoir abouti valablement en tant qu'acte de l'Assemblée fédérale.

³ [Inchangé:] Si le projet est rejeté par un des conseils ou les deux, il est réputé avoir été refusé.

Votazione finale

¹ Si procede alla votazione finale su:

- a. le leggi federali;
- b. le ordinanze dell'Assemblea federale;
- c. i decreti federali sottostanti al referendum obbligatorio o facoltativo.

^{1bis} Si procede alla votazione finale non appena le Camere abbiano preso decisioni concordanti sull'atto legislativo e approvato il testo messo a punto dalla Commissione di redazione. Le due Camere procedono alla votazione finale lo stesso giorno.

² [Invariato:] Se ambo le Camere approvano il testo così elaborato, l'atto legislativo dell'Assemblea federale è considerato validamente adottato.

³ [Invariato:] Se una od ambo le Camere respingono il testo, l'atto legislativo è considerato non adottato.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 1: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Abs. 1^{bis}: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	4a, 4b
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Gegenstand der Schlussabstimmung	5
2. Zeitpunkt der Schlussabstimmung	8-9a
3. Wirkung der Schlussabstimmung	11
...	

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6815 ff.), Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

- 4a** Mit der Änderung des ParlG vom 15.6.2018 wurde im Rahmen einer Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts im Gesetz festgeschrieben, dass die Schlussabstimmungen in den beiden Räten am gleichen Tag durchgeführt werden müssen. Das entsprach zwar der konstanten Praxis. Es war aber Klärungsbedarf entstanden, nachdem sich in der Frühjahrssession 2015 konkret die Frage gestellt hatte, wie es zu beurteilen wäre, wenn ein Rat einen Ordnungsantrag für die Verschiebung einer Schlussabstimmung annimmt und der andere Rat in der Folge seine Schlussabstimmung trotzdem durchführt. Diese Situation schien der SPK-NR «im Lichte der Grundsätze des Zweikammersystems problematisch. Die Bundesversammlung, zusammengesetzt aus National- und Ständerat, beschliesst Gesetze und Verfassungsänderungen zwar in getrennter Abstimmung beider Räte, aber es sind Beschlüsse der Bundesversammlung, welche diese als *ein* Verfassungsorgan zu fassen hat. Besteht ein zu grosser Zeitraum zwischen den Schlussabstimmungen der beiden Räte, so kann sich die Ausgangslage für die zweite Abstimmung ändern. Es können in der Zwischenzeit neue Entwicklungen eingetreten sein; ja es kann sich sogar die personelle Zusammensetzung des Abstimmungskörpers geändert haben. Ein grösserer Zeitraum zwischen Beschlussfassungen der beiden Räte erlaubt es auch, im Hinblick auf die spätere Abstimmung politischen Druck zu erzeugen» (BBl 2017 6822 f.).¹ In beiden Räten stellten Minderheiten der SPK den Antrag, dass die Schlussabstimmungen beider Räte über eine Vorlage nicht zwingend am selben Tag, sondern nur in derselben Session durchgeführt werden müssen. Damit sollte ein Präjudiz zur Beantwortung der Frage vermieden werden, ob beide Räte die ordentlichen Sessionen am selben Tag beenden müssen, was die Minderheit ablehnte. Der NR beschloss mit 108 zu 77 Stimmen (AmtlBull NR 2017 2088), der StR mit 37 zu 6 Stimmen (AmtlBull StR 2018 30), dass die Schlussabstimmungen am selben Tag stattfinden müssen.

¹ StR Lombardi (CVP, TI) meinte dazu: «Die Bundesversammlung funktioniert wie ein Herz mit zwei Herzkammern. Eine alleine genügt nicht, um zu überleben; beide müssen im gleichen Takt funktionieren» (AmtlBull StR 2018 30).

- 4b** Sowohl im Rahmen der Beratung der Änderung des ParlG vom 3.10.2008 als auch derjenigen vom 15.6.2018 wurde der Antrag der SPK-NR abgelehnt, dass über BB über eine Vo.Iv. keine Schlussabstimmung mehr durchzuführen sei (siehe dazu Art. 100 N 10).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand der Schlussabstimmung

- 5** Der Zweck der Schlussabstimmung besteht darin, dem Ratsmitglied eine Gesamtbeurteilung eines Erlasses nach dem Abschluss der Differenzbereinigung zu ermöglichen (s. Entstehungsgeschichte, N 1). Enthält ein Erlass mehrere Bestimmungen, so ist es möglich, dass die Änderung einer Bestimmung im Differenzbereinigungsverfahren dazu führt, dass die positive Gesamtbeurteilung in der Gesamtabstimmung nach der ersten Beratung in einem Rat sich zu einer negativen Gesamtbeurteilung wandelt. Enthält ein Erlass nur eine Bestimmung (z.B. die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags), so ist hingegen eine Schlussabstimmung nicht nötig. Art. 81 Abs. 1 geht bei der Definition des Gegenstandes der Schlussabstimmungen allerdings nicht von diesem funktionalen Kriterium aus. Massgebend ist die Form des Erlasses: Eine Schlussabstimmung findet 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. Demgegenüber wird über einfache BB keine Schlussabstimmung durchgeführt. Bis zur Änderung des ParlG vom 15.6.2018 bestand ein Junktim zwischen der Durchführung einer Schlussabstimmung und der Prüfung eines Erlassentwurfs durch die RedK. Art. 57 ParlG beschränkte die Zuständigkeit der RedK auf Erlasse, über welche eine Schlussabstimmung durchgeführt wird. Man ging früher offenbar davon aus, dass einfache BB nur Sachverhalte regeln, deren Darstellung keine redaktionellen Probleme aufwirft. In der Praxis hatte sich indes ein Bedürfnis gezeigt, auch bestimmte einfache BB redaktionell zu überprüfen. Art. 57 Abs. 1^{bis} ParlG i.d.F. vom 15.6.2018 gibt nun der RedK die Kompetenz dazu (s. Art. 57 N 21 f.).

6 - 7 ...

2. Zeitpunkt der Schlussabstimmung

- 8** Die beiden Räte führen die Schlussabstimmungen über einen Erlass am selben Tag durch (Abs. 1^{bis}). In der Praxis ist dies i.d.R. der letzte Sessionstag.³ Weil der StR traditionsgemäß an diesem letzten Sessionstag nur die Schlussabstimmungen durchführt, während der NR zuerst noch andere Geschäfte behandelt, stimmt der StR zuerst ab, auch wenn er im vorangehenden Verfahren nicht Prioritätsrat war. 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

² [Identisch mit FN 2 der Erstauflage]. Über die Wirkung und die Notwendigkeit einer Schlussabstimmung über den BB über eine Vo.Iv. vgl. Art. 100, insb. N 10.

³ [Identisch mit FN 3 der Erstauflage]. 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).

Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. noch einen Antrag stellen kann (zum konkreten Ablauf vgl. Art. 101 N 18 f.).

9 Die Schlussabstimmungen über einen Erlass finden i.d.R. in jener Session statt, in der die Beratung bzw. die Differenzbereinigung des Erlasses abgeschlossen wird. Die Kommissionssekretariate melden der RedK die Geschäfte, die voraussichtlich abgeschlossen werden können. Die RedK nimmt sie auf eine Liste auf, von welcher die Ratsbüros am ersten Sessionstag Kenntnis nehmen. Verzögert sich die Beratung eines Geschäftes, so kann es durch Absprache zwischen den Ratspräsidentinnen oder -präsidenten von der Liste wieder gestrichen werden.

9a Ausnahmsweise können die Schlussabstimmungen über einen Erlass auf eine spätere Session verschoben werden. Einerseits ist es möglich, dass die RedK im u.U. sehr kurzen Zeitraum zwischen Abschluss der Differenzbereinigung und letztem Sessionstag die redaktionelle Überprüfung einer u.U. umfangreichen und komplexen Vorlage nicht abschliessen kann. Da diese redaktionelle Überprüfung gesetzliche Voraussetzung für die Durchführung der Schlussabstimmungen ist, muss die Vorlage in diesem Fall von der Liste gestrichen werden.⁴ Andererseits kann es sein, dass die Beratung von zwei oder mehreren thematisch zusammenhängenden Erlassen nicht in derselben Session abgeschlossen werden kann. Der eine Erlass wäre zwar bereit für die Schlussabstimmung, aber man möchte diese erst dann durchführen, wenn das Ergebnis der Beratungen eines anderen Erlasses bekannt ist. In solchen Fällen ist auch das Motiv denkbar, dass die Referendumsfrist für die thematisch zusammenhängenden Erlasse gleichzeitig zu laufen beginnt.⁵ In diesen Fällen können politische Überlegungen vor allem taktischer Natur für den Entscheid über die Verschiebung der Schlussabstimmungen über einen Erlass eine Rolle spielen. Ein solcher Entscheid kann umstritten sein; denkbar wäre folglich auch, dass die Räte über einen entsprechenden Ordnungsantrag über die Durchführung oder Verschiebung einer Schlussabstimmung verschieden entscheiden. Weil aber beide Räte die Schlussabstimmung über einen Erlass am selben Tag durchführen müssen (*Abs. 1^{bis}*), hat die Verschiebung in einem Rat zur Folge, dass auch der andere Rat die Schlussabstimmung verschieben muss (s. oben N 4a zu den dahinterstehenden grundsätzlichen Überlegungen). Ein anderslautender Ordnungsantrag wäre gesetzeswidrig.

10 ...

⁴ [Identisch mit FN 2 der Erstauflage]. 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 [Identisch mit FN 2 der Erstauflage]. 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 (Verfassungsänderung) wurde verschoben, weil die Ausführungsgesetzgebung noch in der Differenzbereinigung war (AmtlBull StR 2010 1354; AmtlBull NR 2010 2181).

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. Diese «Heilung» wird von der Lehre teilweise abgelehnt.⁶ Wie BIAGGINI zutreffend bemerkt, ist die Frage «mehr von theoretischer als praktischer Bedeutung, da eine richterliche Überprüfung nicht möglich ist (BV 189 Abs. 4).»⁷

12 - ...

13

⁶ THURNHERR, BSK BV, Art. 159 N 8, m.w.H.

⁷ BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 159 N 4.

Art. 84

Bestimmung des Erstrates

[unverändert]

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

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

4,4a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

7,8

Materialien

...

14.461 Pa.Iv. Fraktion V. Bei wichtigen vom Bundesrat eingebrachten Beratungsgegenständen soll die Koordinationskonferenz den Erstrat bestimmen: Bericht SPK-NR 5.2.2016, AmtlBull NR 2016 743 f.

Literatur

DICK, Der Ständerat im Schatten der Volkskammer? Die Gesetzgebungsmacht der zweiten Kammer, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, 165 ff. (zit. DICK, Ständerat); MUELLER/DICK/FREIBURGHaus, Ständerat, stärkerer Rat? Die Gesetzgebungsmacht der Zweiten Kammer im Vergleich zu National- und Bundesrat, in: Mueller/Vatter (Hg.), Der Ständerat, Zürich 2020, 119 ff. (zit. MUELLER u.a., Ständerat); ...

I. Entstehungsgeschichte

1 - 3 ...

4 Gestrichen (s. N 8).

- 4a** Bei der Bestimmung des Erstrates für die Behandlung der «Reform der Altersvorsorge 2020» (14.088) spielten ausnahmsweise politische Motive eine starke Rolle, da davon auszugehen war, dass der StR anders als die Mehrheit von FDP und SVP im NR eher der Linie des BR folgen und einem Abbau der Altersvorsorge entgegentreten würde. Nachdem der StR als Erstrat bezeichnet worden war, reichte die SVP-Fraktion am 1.12.2014 eine pa.Iv. ein, welche ermöglichen wollte, dass eine Präsidentin oder ein Präsident einer zuständigen Kommission den Entscheid über die Bestimmung des Erstrates an die Koordinationskonferenz (KoKo) weiterziehen kann. Die SPK-NR gab der pa.Iv. zuerst Folge. Nachdem aber die SPK-StR ihr mit grosser Mehrheit nicht zugestimmt hatte, lenkte die SPK-NR ein; der NR folgte am 30.5.2016 ihrem Antrag, der pa.Iv. keine Folge zu geben (AmtlBull NR 2016 743 ff.). In ihrem Bericht vom 5.2.2016 führte die SPK-NR aus, sie wolle das Verfahren angesichts der Opposition des StR nicht unnötig verlängern, weil die Bedeutung der Bestimmung des Prioritätsrats überschätzt werde: «Viele Beispiele zeigen, dass der Zweitrat sich in keiner Weise scheut, die Entscheide des Erstrates gründlich zu überprüfen». Das von der pa.Iv. vorgeschlagene Verfahren würde eher dazu führen, dass politische Überlegungen ein grösseres Gewicht erhalten, statt dass in erster Linie das für die Effizienz der parlamentarischen Arbeit wichtige Argument der jeweiligen Auslastung der Kommissionen beachtet wird.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

5 - 6 ...

- 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 (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 auf www.parlament.ch veröffentlichten «Liste der neuen Geschäfte» festgehalten.
- 8** Bei der Bestimmung des Erstrates wird in erster Linie auf die Auslastung der Kommissionen geachtet; politische Überlegungen spielen nur ausnahmsweise eine Rolle (s. N 5). Die Gleichberechtigung der Räte wird durch die Bestimmung des Erstrates in formalrechtlicher Hinsicht nicht angetastet, mit der einzigen Ausnahme, dass der Präsident oder die Präsidentin der Kommission des Erstrates die Leitung einer allenfalls später einzusetzenden Einigungskonferenz übernimmt und in dieser Funktion ggf. das Recht hat, bei Stimmengleichheit den Stichentscheid zu geben (Art. 92 Abs. 2 ParlG). Auch wenn politische Überlegungen bei der Bestimmung des Erstrates i.d.R. keine Rolle spielen, so haben diese Entscheide dennoch politische Auswirkungen. Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass *der StR häufiger Erstrat ist als der NR*¹. Der Erstrat beeinflusst die Beratungen des Zweirates, indem er eine bestimmte Richtung vorgibt. Der Zweitrat, falls er eine andere Richtung einschlagen will, kommt nicht darum herum, bei seiner Entscheidfindung die Position des Erstrates im Hinblick auf die Notwendigkeit einer späteren Einigung bereits einzukalkulieren. DICK stellt fest,

¹ DICK stellt die Ergebnisse früherer Untersuchungen zusammen: In der Periode 1991–1995 war der StR bei 61% der Vorlagen Erstrat, 1995–1997 bei 53,7%, 1996–2005 bei 55,6% (DICK, Ständerat, 238 f.). Für die von ihr untersuchte Periode 2006–2017 kommt sie auf 52,3% (DICK, Ständerat, 245). Die stärkere Rolle des StR im Differenzbereinigungsverfahren wird bestätigt durch die Untersuchung von MUELLER u.a., Ständerat, 129–138.

dass der Erstrat «grundsätzlich im Vorteil» ist, insb. auch weil das öffentliche Interesse i.d.R. mehr den Verhandlungen des Erstrats gilt (DICK, Ständerat, 237). Statistische Untersuchungen zeigen, dass der Erstrat in der Entscheidungsfindung grösseres Gewicht hat, weil in der Differenzbereinigung der Zweitrat häufiger dem Erstrat zustimmt als umgekehrt. Das galt in der Zeitperiode von 1996–2005 zwar für beide Kammern, was dem StR aber ein grösseres Gewicht gab, weil er häufiger Erstrat war. In der Zeitperiode von 2006–2017 haben sich diese Gewichte noch mehr zugunsten des StR verschoben, obwohl er etwas weniger häufig Erstrat war. Der NR hat hier aber als Zweitrat in mehr als 60% der Fälle dem Erstrat StR zugestimmt, während umgekehrt der StR als Zweitrat sich nur in 52% der Fälle dem Erstrat NR anschloss (DICK, Ständerat, 247).

Art. 91

Einsetzung einer Einigungs- konferenz

[unverändert]

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 con- ciliation

[Inchangé]

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

[Invariato]

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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

4. Statistik und ihre Analyse

12-12b

Literatur

FREIBURGHHAUS, Ein grosser Scherbenhaufen? Einigungskonferenzen im schweizerischen Zweikammersystem, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, 197 ff. (zit. FREIBURGHHAUS, Scherbenhaufen).

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 89.

I. Entstehungsgeschichte

1 - 6 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

7 - 11 ...

4. Statistik und ihre Analyse

12 Unter dem von 1902 bis 1991 geltenden Recht (unbeschränkte Anzahl von Beratungen der Räte vor Einsetzung der Einigungskonferenz) hat in der Differenzbereinigung zu insgesamt 15 Erlassentwürfen ein Rat «seine Beschlüsse als endgültig erklärt» (Art. 17 Abs. 1 GVG 1962) und damit die Einsetzung einer Einigungskonferenz herbeigeführt. 12 Einigungsanträge wurden von beiden Räten angenommen, ein Einigungsantrag wurde vom StR abgelehnt und in zwei Fällen kam kein Einigungsantrag zustande.

12a Gemäss dem seit dem 1.2.1992 geltenden Verfahren (Einsetzung der Einigungskonferenz nach drei Beratungen in beiden Räten) führte die Differenzbereinigung bei 141 Erlassentwürfen zur Einsetzung einer Einigungskonferenz (Stand Ende Juni 2021). Neun Erlassentwürfe scheiterten, weil der Einigungsantrag in einem Rat abgelehnt wurde. Es fällt auf, dass diese Fälle sich auf den Zeitraum von 2003 bis 2013 beschränken.¹

12b Für die Zunahme sowohl der Einigungskonferenzen als auch der gescheiterten Einigungsanträge gibt es verschiedene Erklärungen: die Änderung der rechtlichen Grundlage, die Zunahme der Erlasse der BVers, unterschiedliche Mehrheiten in NR und StR. FREIBURGHHAUS diagnostiziert für die Ablehnung von Einigungsanträgen «vielfältige Ursachen»: starke Referendumsdrohungen, zu starke Abweichung von den Positionen des einflussreicheren Erstrates, Mangel an Kompromissbereitschaft, fehlender «Problem- und Handlungsdruck», «unheilige Allianzen». Trotz der «deutlich höheren interkameralen Konfliktivität» scheitern aber Einigungsanträge nach wie vor «überraschend selten». Wirksame Erfolgsfaktoren für die Annahme von Einigungsanträgen sind ein hoher «Problem- und Handlungsdruck», «die glaubwürdige diskursive Betonung des Gesamtgewinns einer Vorlage bei gleichzeitigem Zurückstellen verbleibender Detaildifferenzen» oder auch «technokratisch anmutende Differenzen, die in der entscheidenden Phase weitgehend fernab des medialen Interesses liegen» (zit. FREIBURGHHAUS, Scherbenhaufen, passim).

¹ Nach [Factsheet Einigungskonferenz](#), Stand Juni 2021; mit Liste aller Fälle [12.8.2021]. Diese Darstellung enthält zusätzlich 12 Einigungskonferenzen nach Art. 94 (Voranschlag bzw. Nachtrag zum Voranschlag) und sieben Einigungskonferenzen nach Art. 94a (Legislaturplanung und Finanzplan). Diese Einigungskonferenzen haben aber einen grundlegend anderen Charakter, weil in diesen Fällen die Ablehnung eines Antrages durch einen Rat nicht die Ablehnung des ganzen Erlassentwurfes zur Folge hat.

Art. 94a

Differenzregelung bei der Legislaturplanung und beim Finanzplan

¹ [unverändert:] Beim Bundesbeschluss über die Legislaturplanung wird die Einigungskonferenz eingesetzt, wenn nach der ersten Beratung in jedem Rat Differenzen bestehen.

² Bei den Bundesbeschlüssen über die Legislaturplanung und über den Finanzplan stellt die Einigungskonferenz zu jeder Differenz einen Einigungsantrag. Über jeden Antrag wird gesondert abgestimmt.

³ [unverändert:] Wird ein Antrag abgelehnt, so wird die betreffende Bestimmung gestrichen.

Divergences sur le programme de législature et le plan financier

¹ [Inchangé:] 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 Si l'arrêté fédéral sur le programme de législature et l'arrêté fédéral sur le plan financier font l'objet de divergences, la conférence de conciliation présente une proposition distincte pour chacune des divergences. Chacune des propositions fait l'objet d'un vote séparé.

³ [Inchangé:] En cas de rejet d'une proposition de conciliation, la disposition concernée est biffée.

Appianamento delle divergenze in materia di programma di legislatura e di piano finanziario

¹ [Invariato:] 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 Per il decreto federale sul programma di legislatura e il decreto federale sul piano finanziario la conferenza di conciliazione presenta una proposta di conciliazione riguardo a ogni divergenza. Su ogni proposta si vota separatamente.

³ [Invariato:] Se una proposta è respinta, la relativa disposizione è stralciata.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 2: Fassung gemäss Anhang Ziff. 1 des BG vom 26.9.2014 (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung), in Kraft seit 1.1.2016 (AS 2015 1583; BBl 2014 767).

Autorin der 1. Auflage 2014: Cornelia Theler

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	2, 2a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Anzahl Beratungen der Räte vor Einsetzung der Einigungskonferenz	3
2. Einigungsanträge zu jeder einzelnen Bestimmung	4
3. Analoge Anwendung auf den BB über die Planungsgrössen	4a
4. Anträge der Einigungskonferenz für Streichung einer Bestimmung	4b
5. Statistik	5

Materialien

...

13.092 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung: Botschaft BR 20.11.2013 (BBl 2014 767); Änderung FHG 26.9.2014 (AS 2015 1583).

I. Entstehungsgeschichte

1 - ...
2

- 2a Mit der Änderung des ParlG vom 26.9.2014 wurde die Behandlung des *Finanzplans* in der Weise abgeändert, dass die BVers in der Form des BB vom Finanzplan Kenntnis nimmt, verbunden mit der Möglichkeit, den BB mit einzelnen Bestimmungen zu ergänzen, mit welchen dem BR Aufträge zur Änderung des Finanzplans erteilt werden (s. Art. 143). Eine gesamthafte Abstimmung über einen Einigungsantrag zu allen Differenzen wäre nicht sinnvoll, genau so wenig wie bei der Legislaturplanung. Es ist nicht einzusehen, warum infolge einer Nichteinigung der Räte über einen von mehreren Aufträgen an den BR alle Aufträge dahinfallen, auch diejenigen, über die die Räte sich einig sind. Diese Regelung der Differenzbereinigung war Teil eines Gesamtkonzeptes für die neue Form der Behandlung des Finanzplans. Das Konzept wurde zwar bestritten (s. Art. 143, N 8a), nicht aber die Regelung der Differenzbereinigung.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. *Anzahl Beratungen der Räte vor Einsetzung der Einigungskonferenz*

- 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 Ausnahmerebestimmung zu Art. 91 ParlG, der festhält, dass eine Einigungskonferenz erst eingesetzt wird, wenn nach *drei* Detailberatungen noch Differenzen bestehen. Das gilt anders als für die Legislaturplanung auch für die Differenzbereinigung beim Finanzplan, weil der Finanzplan jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Voranschlag behandelt wird, zu welchem nach Art. 91 auch maximal drei Beratungen in jedem Rat stattfinden.

2. *Einigungsanträge zu jeder einzelnen Bestimmung*

- 4 Die Einigungskonferenz stellt zur Legislaturplanung und zum Finanzplan nicht einen Einigungsantrag, welcher alle verbliebenen Differenzen gesamthafte bereinigt (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 des gesamten BB über die Legislaturplanung bzw. über den Finanzplan, sondern die Streichung der betreffenden Bestimmung (Leitlinie, Ziel oder Massnahme). Mit dieser Regelung kann erreicht werden, dass eine Legislaturplanung bzw. Aufträge zum Finanzplan auch dann zustande kommen, wenn sich die Räte in einzelnen Punkten nicht einig sind (Bericht SPK-NR 3.11.2005 [BBl 2006 1847]).

3. *Analoge Anwendung auf den BB über die Planungsgrössen*

- 4a Zusammen mit den Entwürfen der BB über den Voranschlag und über den Finanzplan für die drei folgenden Jahre unterbreitet der BR seit der Wintersession 2016 der BVers

jeweils auch den Entwurf des *BB über die Planungsgrössen im Voranschlag* über das betreffende Jahr. Art. 27 Abs. 2 FHG gibt der BVer die Kompetenz, solche Planungsgrössen zu bestimmen. Art. 94a erwähnt diesen BB nicht ausdrücklich. Dieser BB gelangte bisher einmal (17.041) in die Einigungskonferenz. Weil dabei nur über eine Bestimmung zu beschliessen war, wird nicht klar, ob hier das normale Verfahren der Einigungskonferenz oder Art. 94a Anwendung fand. Die Rechtsnatur dieses BB und die «ratio legis» von Art. 94a sprechen dafür, Art. 94a anzuwenden. Wie bei der Legislaturplanung und dem Finanzplan geht es darum, dem BR punktuelle Aufträge zu erteilen; eine Gesamtbeurteilung der Beschlüsse über verschiedene Planungsgrössen macht keinen Sinn. Die Botschaft des BR 13.092 spricht explizit von «situative[n] Planungsbeschlüssen» (BBl 2014 801).

4. Anträge der Einigungskonferenz für Streichung einer Bestimmung

- 4b** Mit einzelnen Bestimmungen der erwähnten drei BB werden dem BR Aufträge erteilt. Nicht selten tritt nach einer Beratung (Legislaturplanung) bzw. drei Beratungen (Finanzplan) die Situation ein, dass ein Rat den Auftrag erteilen will und der andere Rat ihn ablehnt. Wenn sich die Auffassung des letzteren Rates in der Einigungskonferenz durchsetzt, so beantragt diese die Streichung der Bestimmung.¹ Die Minderheit einer EK kann nur die Ablehnung des Einigungsantrags beantragen (s. Art. 93 N 2). Im vorliegenden Fall könnte also die Minderheit nur beantragen, etwas abzulehnen, das auch seitens der Mehrheit ohnehin nicht in Auftrag gegeben werden soll. Ob der Antrag der Einigungskonferenz oder der Antrag der Minderheit obsiegt, kommt auf dasselbe heraus, denn in beiden Fällen wird dem BR kein Auftrag erteilt. Ein solcher Minderheitsantrag würde also keinen Sinn machen, da er materiell deckungsgleich mit dem Antrag der Mehrheit ist. Würde er dennoch gestellt, gälte der Antrag der Mehrheit von vorneherein als angenommen, ohne dass eine Abstimmung durchgeführt wird.²

¹ In den «Fahnen» (synoptische Darstellung des Erlassentwurfs, der Kommissionsanträge und Ratsbeschlüsse) zum BB über den Finanzplan und zum BB über die Planungsgrössen im Voranschlag wird der Entscheidungsprozess bisher nicht korrekt dargestellt. Die Anträge der Kommissionen und der Einigungskonferenz werden als Änderungsanträge zu einem Entwurf des BR, die Ratsbeschlüsse als Änderungen des Entwurfs dargestellt. Der BR unterbreitet aber nach Art. 143 den Finanzplan mit einem BB zur Kenntnisnahme, stellt also keine Anträge zu den einzelnen Positionen des Finanzplans. Gegenstand der Beschlussfassung des Parlaments sind Anträge aus seiner Mitte für in den BB aufzunehmende Änderungsaufträge für den nächsten Voranschlag mit integrierten Aufgaben- und Finanzplan. Lehnt also z.B. der StR einen Beschluss des NR für einen Auftrag an den BR ab, so beschliesst er «Streichen», und nicht, wie bisher in der «Fahne» vermerkt wird, «Gemäss BR». Diese unzutreffende Darstellung kann im konkreten Anwendungsfall zu Verwirrung führen; s. das Bsp. im zweiten Teil von FN 2.

² Zu dieser Schlussfolgerung gelangte der Präsident des StR bei der Beratung der *Legislaturplanung 2019–2023* (19.078; AmtlBull StR 2019 900). Das Gebot der Logik geht dem Wortlaut des am 25.11.2018 in Kraft getretenen Art. 78 Abs. 5 Bst. b vor, der vorschreibt, dass die Stimmzahlen bei Abstimmungen über Einigungsanträge immer zu ermitteln sind. Der Gesetzgeber hatte dabei nur die Abstimmungen über «normale» Einigungsanträge nach Art. 93 im Auge, welche über einen Erlassentwurf gesamthaft entscheiden (s. Art. 78 N 2). Überhaupt kann man sich fragen, ob eine solche Minderheit überhaupt eine solche sei, da sie ja dasselbe fordert wie die Mehrheit. – Die analoge Ausgangslage präsentierte sich bei der Beratung des BB über den *Finanzplan 2020–2022* (18.041), wobei diese kompliziert wurde durch die parallele Beratung des *Voranschlags* für das Jahr 2019, für welchen eine andere Regelung der Differenzbereinigung gilt (Art. 94). Der NR wollte im Voranschlag 2019 den Voranschlag der EFK gegenüber dem Antrag des BR kürzen. Der StR folgte dem Entwurf des BR. Die Einigungskonferenz beantragte beim Voranschlag die Version des StR. Der NR lehnte ab und setzte sich damit durch, weil gemäss Art. 94 der tiefere Betrag gilt. Der NR wollte den BR auch im BB über den Finanzplan beauftragen, den Voranschlag der EFK für die folgenden Jahre 2020–2022 zu kürzen. Der StR lehnte das ab und setzte sich in der Einigungskonferenz durch, welche den Antrag «Gemäss Ständerat (=gemäss Entwurf)» stellte. Die Formulierung des Antrags war unzutreffend (s. dazu FN 1). Rechtlich bedeutete dieser

5. Statistik

- 5 Der *BB über die Legislaturplanung* wird aufgrund der grossen Zahl von Bestimmungen des BB und der bloss einmaligen Beratung in jedem Rat jedes Mal Gegenstand der Beratungen der Einigungskonferenz, welche nach Art. 94a Antrag stellt. Bei der ersten Anwendung dieser Bestimmung (Legislaturplanung 2007–2011 [08.007]) verblieben nach der ersten Beratung in beiden Räten insgesamt 34 Differenzen. Im StR wurde nur ein Antrag der Einigungskonferenz abgelehnt, der NR stimmte allen Anträgen zu. 4 Jahre später wurden 20 von 25 Einigungsanträgen angenommen (12.008). 2016 wurden alle 17 Anträge angenommen (16.016). 2020 wurden 26 Anträge gestellt und davon ein Antrag abgelehnt (19.078). Der *BB über den Finanzplan* gelangte 2016, 2017 und 2018 jeweils zusammen mit dem Voranschlag in die Einigungskonferenz; 2019 und 2020 konnten die Differenzen vorher bereinigt werden. Die Anträge der Einigungskonferenz (4 Anträge 2016, 5 Anträge 2017, 1 Antrag 2018) wurden angenommen. Dabei hat sich in der Einigungskonferenz achtmal der StR durchgesetzt mit dem Antrag, einen vom NR beschlossenen Auftrag an den BR zu streichen (s. dazu N 4). Einmal setzte sich der NR durch, einmal kam ein Kompromiss zustande. In der bisher einzigen Differenzbereinigung zu einem *BB über die Planungsgrössen im Voranschlag* (s. N 3) setzte sich der StR mit der Streichung einer vom NR beschlossenen Änderung eines Sollwertes durch.

Antrag, dass im BB die entsprechende Bestimmung zu *streichen*, also kein Auftrag zu erteilen sei. Im NR wurde der Minderheitsantrag für Ablehnung des Antrages der Einigungskonferenz zwar zurückgezogen. Es wurde aber trotzdem abgestimmt und dabei der Antrag der Einigungskonferenz «abgelehnt» (siehe die Erklärungen des Berichterstatters, AmtlBull NR 2018 2173); dies wurde als Ergebnis so im AmtlBull und in Curiavista festgehalten. Effektiv hatte sich aber der Antrag der Einigungskonferenz durchgesetzt, der daher hier in N 5 als «angenommen» gezählt wird. – Auf den ersten Blick kann die Beschlussfassung zu Voranschlag und Finanzplan aufgrund der verschiedenen Differenzbereinigungsregel als inkohärent und daher unbefriedigend erscheinen (s. Art. 143, N 29). Dabei wird aber übersehen, dass die jeweiligen Beschlüsse eine verschiedene Rechtsnatur, d.h. einen unterschiedlichen Grad an Verbindlichkeit haben: Hier der kurzfristig unmittelbar rechtsverbindliche Budgetbeschluss, dort der mittelfristige, «nur» politisch verbindliche Auftrag, von dem der BR begründet abweichen darf.

Art. 97

Botschaft und Beschlussent- wurf des Bundesrates

¹ [unverändert:] 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 Beschliesst der Bundesrat, den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Gegenentwurf oder den Entwurf zu einem mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf auszuarbeiten, so verlängert sich diese Frist auf 18 Monate.

³ Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung seine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses nicht fristgerecht, so kann eine zuständige Kommission den nötigen Erlassentwurf ausarbeiten.

Message et projet d'arrêté du Con- seil fédéral

¹ [Inchangé:] 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 décide d'élaborer 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 Si le Conseil fédéral ne soumet pas un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message à l'Assemblée fédérale dans le délai imparti, une commission compétente peut élaborer le projet d'acte nécessaire.

Messaggio e disegno di decreto del Consiglio federale

¹ [Invariato:] 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 decide di elaborare 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 Se il Consiglio federale non sottopone all'Assemblea federale il messaggio con il disegno di decreto federale entro il termine, una commissione competente può elaborare il necessario progetto di atto legislativo.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 2 und 3: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor der 1. Auflage 2014: Alexandre Füzesséry

Autor der Aktualisierung 2021: Alexandre Füzesséry

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

5. ParlG

9 - 9c

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

2. Fristverlängerung (Abs. 2)

17

3. Aufnahme der Beratungen in der BVers bei Verzögerungen durch den BR (Abs. 3)19, 20,
23

...

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6824); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff.); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; AmtlBull NR 2018 582; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.).

I. Entstehungsgeschichte**1 - 8 ...****5. ParlG**

9 Im ParlG vom 13.12.2002 wurden die beiden letzten Revisionen des GVG 1962 inhaltlich übernommen und somit in Bezug auf die dem BR und der BVers gesetzten Fristen keine materiellen Änderungen mehr vorgenommen.

9a Die Revision des ParlG vom 15.6.2018 hatte zum Ziel, zwei Probleme zu lösen, die sich bei der Umsetzung bzw. Auslegung von Art. 97 gestellt hatten.

9b Das erste Problem hatte sich gezeigt im Zusammenhang mit der Fristverlängerung um sechs Monate, falls der BR einen Gegenentwurf ausarbeitet. Diese Fristverlängerung wurde nur gewährt, wenn der BR den Gegenentwurf der BVers tatsächlich unterbreitete. Diese Verpflichtung zwang den BR zu einem straffen Zeitplan, der im Falle eines komplexeren Gesetzesentwurfs kaum einzuhalten war. Der BR musste innerhalb der Einjahresfrist den Gegenentwurf ausarbeiten, ein Vernehmlassungsverfahren durchführen und dessen Resultate auswerten, um rechtzeitig entscheiden zu können, ob er ggf. auf den Gegenentwurf verzichten will. Verzichtete der BR wegen eines negativen Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens nach Ablauf der Einjahresfrist auf seine ursprüngliche Absicht, einen Gegenentwurf zu unterbreiten, so verletzte er das Gesetz.¹ Die Eidg. Räte haben ohne Gegenstimmen mit stillschweigender Zustimmung des BR der Änderung

¹ [Ersetzt FN 14 der Erstauflage]. Das geschah z.B. im 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 für seine Stellungnahme zur Vo.Iv. ohne Gegenentwurf (BBl 2013 7933).

zugestimmt, dass die Fristverlängerung dem BR nicht erst dann gewährt wird, wenn er den Gegenentwurf unterbreitet, sondern bereits dann, wenn er die Ausarbeitung eines Gegenentwurfes beschliesst.

- 9c Das zweite Problem hatte die Auslegung von Art. 97 Abs. 3 aufgeworfen. Gemäss dieser durch die Änderung des GVG von 1986 eingeführten Bestimmung konnte die BVers ihre Beratungen der Vo.Iv. beginnen, bevor ihr der BR seinen Beschlussentwurf unterbreitet hatte. Nach wörtlicher Auslegung konnte die BVers ihre Beratungen auch bereits vor Ablauf der dem BR für seine Stellungnahme gesetzten Frist beginnen. Es erscheint schwer verständlich bzw. inkohärent, wenn das ParlG einerseits den BR verpflichtet, seine Botschaft innert einer bestimmten Frist zu unterbreiten, und andererseits der BVers erlaubt, ihre Arbeiten vor Ablauf dieser Frist zu beginnen. Eine Auslegung, welche den dem BR gesetzten Fristen Rechnung trägt, legt vielmehr nahe, dass die BVers erst dann mit ihren Arbeiten beginnen darf, wenn der BR seine Botschaft nicht rechtzeitig unterbreitet hat. Die weder aus der Ratsmitte noch vom BR bestrittene Änderung vom 15.6.2018 hält genau dies fest.²

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

10- ...
15

2. Fristverlängerung (Abs. 2)

16 ...

- 17 Die Fristverlängerung wird gewährt, sobald der BR beschliesst, einen Gegenentwurf oder einen eng mit der Vo.Iv. zusammenhängenden Erlassentwurf auszuarbeiten. Die Frist bleibt verlängert, auch wenn der BR später, nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens seine Absicht aufgrund besonderer Umstände (wie bspw. einem negativen Vernehmlassungsergebnis) nicht realisiert und der BVers keinen Entwurf unterbreitet. Die 18 zur Verfügung stehenden Monate sollten dem BR erlauben, seinen Gegenentwurf oder seinen eng mit der Vo.Iv. zusammenhängenden Erlassentwurf auszuarbeiten, ihn in die Vernehmlassung zu schicken und anschliessend aufgrund deren Ergebnis den Gegenentwurf anzunehmen oder auf ihn zu verzichten.

18 ...

3. Aufnahme der Beratungen in der BVers bei Verzögerungen durch den BR (Abs. 3)

19 *Gestrichen*

- 20 Wenn der BR seine Botschaft nicht fristgerecht unterbreitet, kann die BVers – genauer gesagt die zuständige parlamentarische Kommission – die Beratung der Vo.Iv. beginnen und selbst einen Erlassentwurf ausarbeiten. Der Zweck von Abs. 3 besteht darin zu vermeiden, dass die Legislative für eine Verspätung der Exekutive büssen muss und ihre

² [Ersetzt FN 15 der Erstauflage]. Diese Auslegungsfrage wurde im Rahmen der Diskussionen um die Vo.Iv. «Für eine öffentliche Krankenkasse» (13.079) diskutiert. Prof. Georg Müller vertrat die Auffassung, die BVers könne jederzeit die Beratung der Vo.Iv. aufnehmen. Eine andere Auslegung käme einer Beschränkung des Initiativrechts der BVers gleich (MÜLLER, Motionen laufen ins Leere, in: NZZ vom 14.3.2013). Dagegen sprach sich StR Claude Janiak im Rahmen der Beratung einer Mo. (12.4277) zur gleichen Vo.Iv. bereits im Sinne der fünf Jahre später beschlossenen Gesetzesänderung aus (AmtlBull StR 2013 219).

eigene Frist – bei der es sich bekanntlich um eine Verwirkungsfrist handelt (s. Art. 106 N 8 ff.) – nicht oder nur schwerlich einhalten kann. Damit soll garantiert werden, dass der BVer die ihr gesetzlich reservierte Behandlungszeit zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung (Art. 139 BV) tatsächlich zur Verfügung steht.

21 - ...

22

23 Gesetzgeberisch nicht unbedingt notwendig wäre die Präzisierung in Abs. 3, wer innerhalb der BVer die Arbeiten im Falle einer Verzögerung durch den BR aufnehmen kann. Die BVer kann nur handeln, indem eine zuständige Kommission den Erlassentwurf auf dem Wege einer pa.Iv. (Art. 107–114) ausarbeitet. Die Mitwirkung des BR wird dadurch gewährleistet, dass er gem. Art. 112 Abs. 3 Gelegenheit erhält, zum Beschlussentwurf nach dessen Ausarbeitung durch die zuständige Kommission Stellung zu nehmen.

24 - ...

26

Art. 98

Gültigkeit von Volksinitiativen

¹ [unverändert:] 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 [unverändert:] 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.

³ Wird der Einigungsantrag zur Abstimmungsempfehlung abgelehnt, so wird in Abweichung von Artikel 93 Absatz 2 nur die betreffende Abstimmung gestrichen.

Validité de l'initiative populaire

¹ [Inchangé:] 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 [Inchangé:] 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.

³ Si la proposition de conciliation portant sur la recommandation de vote est rejetée, seule la disposition concernée est biffée en dérogation à l'art. 93, al. 2.

Validità delle iniziative popolari

¹ [Invariato:] 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 [Invariato:] 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.

³ Se la proposta di conciliazione concernente la raccomandazione di voto è respinta, in deroga all'articolo 93 capoverso 2 è stralciata solo la disposizione relativa.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 3: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor der 1. Auflage 2014: Alexandre Füzesséry

Autor der Aktualisierung 2021: Alexandre Füzesséry

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

4. ParlG

9, 9a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

2a. Gültigkeit im Falle einer Ablehnung des Einigungsantrags (Abs. 3)

24a -
24c

3. Anwendungsfälle

25, 27

Materialien

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BB1 2017 6797 ff., insb. 6825); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BB1 2017 6865 ff.); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.).

Literatur

...; THOMANN, Die Prüfung von Teilrevisionsinitiativen auf die Verfassungswürdigkeit ihres Inhalts, in: *sui generis* 2015, 90 ff. <https://sui-generis.ch/article/view/sg.15/287> ; ...

I. Entstehungsgeschichte**1 - 8**

...

4. *ParlG***9**

Art. 98 i.d.F. vom 13.12.2002 entsprach, abgesehen von einigen redaktionellen Änderungen, dem Wortlaut von Art. 24 GVG.

9a

Die Änderung des ParlG vom 15.6.2018 hat der Bestimmung einen Abs. 3 beigefügt, damit die Ablehnung des Antrages der Einigungskonferenz zur Abstimmungsempfehlung nicht dazu führt, dass auch der Beschluss der BVers über die Gültigkeit der Vo.Iv. dahinfällt (s. N 24a–24c). Diese Änderung wurde im NR bestritten, weil damit die Teilungsgültigkeitserklärung erleichtert und somit die Volksrechte eingeschränkt würden (BB1 2017 6825). Die Änderung wurde vom NR mit 121 zu 66 Stimmen und vom StR ohne Gegenstimmen angenommen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis**10 -**

...

24

2a. Gültigkeit im Falle einer Ablehnung des Einigungsantrags (Abs. 3)

24a

Ein BB über eine Vo.Iv. besteht aus zwei Bestimmungen. Art. 1 enthält die Gültigkeitserklärung, Art. 2 die Abstimmungsempfehlung der BVers. Für die Gültigkeitserklärung gilt das vereinfachte Verfahren der Differenzbereinigung nach Art. 98 Abs. 2 (s. N 20–24). Für die Abstimmungsempfehlung gilt das ordentliche Verfahren der Differenzbereinigung; ist nach drei Beratungen in jedem Rat kein übereinstimmender Beschluss der Räte zustande gekommen, so wird die Einigungskonferenz einberufen, welche beiden Räten Antrag zur Abstimmungsempfehlung stellt (Art. 91–93 ParlG). Wird dieser Antrag von einem Rat verworfen, so wird der Erlassentwurf abgeschrieben (s. Art. 93 N 3). Im Falle eines BB über eine Vo.Iv. bedeutet dies, dass die Gültigkeitserklärung in Art. 1 entfällt. Im Falle einer von der BVers teilweise ungültig erklärten Vo.Iv. wäre dies bes. problematisch, weil der BR die Vo.Iv. in ihrem ursprünglichen Wortlaut der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreiten müsste, obwohl sie z.B. zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt.

24b

Abs. 3 verhindert diese Rechtsfolge und sieht zu diesem Zweck eine Ausnahme von Art. 93 Abs. 2 vor : Wird der Antrag der Einigungskonferenz zur Abstimmungsempfehlung verworfen, so wird nur der betreffende Artikel gestrichen und die Gültig-

keitserklärung bleibt bestehen. Im Falle einer Teilungültigkeitserklärung wird die Vo.Iv. ohne den ungültig erklärten Teil der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

- 24c** Die Formulierung von Abs. 3 erscheint nicht sehr glücklich, da nach Art. 93 Abs. 2 die Verwerfung des Antrages der Einigungskonferenz die Abschreibung des ganzen Erlassentwurfs und nicht die Streichung einzelner Bestimmungen zur Folge hat. Folglich sollte Abs. 3 lauten, dass der Entwurf in Abweichung von Art. 93 Abs. 2 nicht abgeschrieben wird, aber nur noch den Art. über die Gültigkeit der Vo.Iv. enthält. Im Übrigen hat der Gesetzgeber nicht in Betracht gezogen, dass eine analoge Situation auch im Fall der Ablehnung des BB über die Vo.Iv. in der Schlussabstimmung vorliegt. Auch in diesem Fall wird eine Teilungültigkeitserklärung hinfällig. *De lege ferenda* sollte auch dafür eine analoge Ausnahmebestimmung in Art. 98 aufgenommen werden.

3. Anwendungsfälle

- 25** 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;¹ 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. Im Text der bisher einzigen teilweise ungültig erklärten Vo.Iv. «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» wurde eine Bestimmung ebenfalls wegen Verstoss gegen das *ius cogens* gestrichen (13.091; BBl 2015 2701 ff).
- 26** ...
- 27** Seit der Inkraftsetzung von Abs. 3 ist die Bestimmung bisher noch nie zur Anwendung gelangt (Stand August 2021).

¹ [Identisch mit FN 28 der Erstauflage]. 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).

Art. 99

Unabänderbarkeit von Volksinitiativen

¹ [unverändert:] Eine Volksinitiative ist in allen gültigen Teilen, so wie sie lautet, der Volksabstimmung zu unterbreiten.

² Vorbehalt bleibt die Zuständigkeit der Redaktionskommission, offensichtliche Übersetzungsfehler zu berichtigen und die nötigen formellen Anpassungen vorzunehmen, um die vorgeschlagene Verfassungsänderung in die Verfassung einzuordnen. Die Kommission gibt dem Initiativkomitee Gelegenheit zur Stellungnahme.

Interdiction de modifier le texte d'une initiative populaire

¹ [Inchangé:] L'initiative populaire ou ses parties valables sont soumises en l'état à la votation populaire.

² Est réservée la compétence de la Commission de rédaction de corriger les erreurs de traduction manifestes et de procéder aux adaptations formelles nécessaires afin d'intégrer la modification proposée dans la Constitution. La commission donne au comité d'initiative la possibilité de prendre position.

Non modificabilità del testo delle iniziative popolari

¹ L'iniziativa deve essere posta in votazione popolare in tutte le sue parti valide, nel loro tenore originale.

² È fatta salva la competenza della Commissione di redazione di rettificare errori di traduzione manifesti e di provvedere agli adeguamenti formali necessari al fine di inserire nella Costituzione la modifica proposta. La Commissione dà al comitato d'iniziativa la possibilità di esprimersi.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Ital: cpv. 1: nuovo testo giusta il n. I della LF del 15.6.2018, in vigore dal 26.11.2018 (RU 2018 3461; FF 2017 5807 5873).

Abs. 2: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autor der 1. Auflage 2014: Alexandre Füzesséry

Autor der Aktualisierung 2021: Alexandre Füzesséry

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

1, 1a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Unabänderbarkeit von Vo.Iv. (Abs. 1)

4

2. Zuständigkeit der RedK (Abs. 2)

5 - 6

Materialien

...

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6825 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBl 2017 6865 ff., insb. 6869 ff. sowie 6874); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.).

BUNDESKANZLEI, [Wegleitung zum Umgang mit offensichtlichen Übersetzungsfehlern bei Volksinitiativen](#), VPB 2/2016 vom 30. Juni 2016, 44–49 (zit. BUNDESKANZLEI, Wegleitung).

Literatur

...; EGGER, [«Irrtümlicherweise ... oppure forse anche no»: la formulazione dell'articolo 99 LParl](#), in: LeGes 2016, H. 2, 283 ff. (zit. EGGER, Irrtümlicherweise); ...

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 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.

- 1a Das ParlG vom 13.12.2002 brachte keine materielle Änderung. Die Revision vom 15.6.2018 fügte dem Art. 99 einen 2. Absatz bei, welcher der RedK eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gibt, um offensichtliche Übersetzungsfehler im Text einer Vo.Iv. zu berichtigen und nötige formelle Anpassungen vorzunehmen. Diese Änderung blieb in den Eidg. Räten unbestritten. Der BR wollte neben dem Initiativkomitee ausdrücklich auch der Bundesverwaltung Gelegenheit zur Stellungnahme zu einer Berichtigung oder zu einer formellen Anpassung des Textes einer Vo.Iv. geben. Der Antrag stiess auf kein Verständnis (im NR mit 182 zu 0 Stimmen abgelehnt; darauf im StR durch den Vertreter des BR zurückgezogen); einerseits weil die RedK bereits bisher in der Praxis die Verwaltung zur Stellungnahme zu Berichtigungen einlädt (vgl. Art. 4 VO der BVers über die RedK), andererseits weil der Antrag im Widerspruch zum Grundsatz des Bundesstaatsrechts stand, dass das Parlament in Beziehung steht zum BR und die Verwaltung nur in Vertretung des BR mit einer parlamentarischen Kommission verkehrt.

¹ Unter dem Initiativengesetz war die BVers – allerdings ohne explizite Rechtsgrundlage – befugt, den Wortlaut der Vo.Iv. zu ändern, wenn zwischen der dt., der frz. und der ital. 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 dt. 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.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Unabänderbarkeit von Vo.Iv. (Abs. 1)

2-3 ...

- 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» die Rede und nicht von der Abstimmung von «Volk und Kantonen».³ 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.

2. Zuständigkeit der RedK (Abs. 2)

- 5 Obwohl die BK die Übereinstimmung der Initiativtexte in den drei Amtssprachen anlässlich der Vorprüfung überprüft (Art. 69 Abs. 3 BPR), kommt es vor, dass zu einem späteren Zeitpunkt Übersetzungsfehler entdeckt werden.⁴ Falls nicht erst ein kleiner Teil der Sammelfrist abgelaufen ist und falls bereits zahlreiche Unterschriften gesammelt worden sind, ist eine Berichtigung durch die BK nicht mehr möglich (BUNDESKANZLEI, Wegleitung, 48, sowie BBl 2017 6870). Nur ein demokratisch legitimates Organ darf dafür zuständig sein. Abs. 2 schreibt die bisherige Praxis im Gesetz fest, dass die RedK zuständig ist für notwendige Berichtigungen in Vo.Iv., welche in der BVers hängig sind. Die Berichtigung muss sich auf inhaltlich offensichtlich fehlerhafte Übersetzungen beschränken. Eine wenig adäquat erscheinende oder politisch umstrittene Übersetzung kann nicht korrigiert werden. Wird ein Übersetzungsfehler erst nach den Schlussabstimmungen der Eidg. Räte entdeckt, kann er nicht berichtigt werden. Ein Übersetzungsproblem kann durch Auslegung der Bestimmung bei der Rechtsanwendung gelöst werden. Wenn dies noch möglich ist, weist der BR in den Abstimmungserläuterungen für die Stimmberechtigten darauf hin (Bundeskanzlei, Wegleitung, 49; BBl 2017 6870).⁵
- 5a Auch wenn Abs. 2 einen Vorbehalt gegenüber dem in Abs. 1 aufgestellten Grundsatz formuliert, wird durch die Berichtigungen offensichtlicher Übersetzungsfehler der Grundsatz nicht in Frage gestellt, dass die Vo.Iv. «so wie sie lautet, der Volksabstimmung zu unterbreiten» ist. Der Zweck von Abs. 2 besteht gerade darin, klarzustellen, wie die Vo.Iv. lautet: «Stimmen die gleichwertigen Sprachversionen nicht überein, so ist unklar, wie die Volksinitiative lautet. Die Bundesversammlung ist in diesem Fall

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 Form des ausgearbeiteten Entwurfs sind Volks- und Ständemehr, für eine Vo.Iv. in Form der allgemeinen Anregung ist nur das Volksmehr, nicht aber das Ständemehr relevant. Dass bis zur Änderung des ParlG von 2018 in der italienischen Fassung von «voto del Popolo e dei Cantoni» die Rede war, war offensichtlich ein Fehler. Der BR opponierte dieser Korrektur (BBl 2017 6869 f.; s. auch in diesem Sinn auch EGGER, Irrtümlicherweise). Der BR unterlag im NR mit 21 zu 166 Stimmen und zog den Antrag im StR zurück (AmtlBull NR 2017 2088; AmtlBull StR 2018 30).

⁴ Beispiele mit offensichtlichen Übersetzungsfehlern sind die Vo.Iv. «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (13.107)» und «Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung» (14.026).

⁵ Ein Beispiel ist die Vo.Iv. «Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen» (13.086).

verpflichtet, für einen übereinstimmenden Wortlaut in den verschiedenen Sprachversionen zu sorgen» (BB1 2018 6826).

5b Abs. 2 gibt der RedK auch die Zuständigkeit, die nötigen formellen Anpassungen vorzunehmen, um die vorgeschlagene Verfassungsänderung in die Verfassung einzuordnen. Es ist möglich, dass der Verfassungsartikel, welchen die Vo.Iv. ändern will, nach der Lancierung der Vo.Iv. und ihrer Vorprüfung durch die BK in einem anderen Verfahren (auf Initiative der Behörden oder im Rahmen einer anderen Vo.Iv.) geändert wird. In einem solchen Fall können sich Probleme der formellen Vereinbarkeit der Vo.Iv. mit dem neuen Verfassungsartikel ergeben. Die nötigen formellen Anpassungen dürfen nur durch die RedK vorgenommen werden, ausser wenn der Initiativtext die BK dazu ermächtigt.⁶ Im Unterschied zur Berichtigung offensichtlicher Übersetzungsfehler, die nur möglich ist, solange die Vo.Iv. in der BVers hängig ist (s. N 5), könnten solche formelle Anpassungen auch nach den Schlussabstimmungen der Eidg. Räte sowohl vor der Volksabstimmung als auch sogar nach einer Annahme der Vo.Iv. durch Volk und Stände von der RedK vorgenommen werden (s. dazu BB1 2017 6870 f.). Auch wenn ein Problem der formellen Vereinbarkeit des Textes einer Vo.Iv. mit dem Text eines in der Zwischenzeit veränderten anderen Verfassungsartikels durch die RedK i.d.R. festgestellt und gelöst werden dürfte, solange die Vo.Iv. noch in den Räten hängig ist, so könnte das Problem doch auch erst später auftreten. Derartige formelle Probleme können nicht durch Auslegung bei der Rechtsanwendung, sondern müssen durch die RedK vor Inkrafttreten gelöst werden (vgl. Art. 58).

6 Nach der Totalrevision der BV mussten die Texte der für die Volksabstimmung reifen bzw. in der BVers hängigen Vo.Iv. an die neue Verfassung angepasst werden. 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* [BB1 1999 7927]). Diese Änderungen bedurften damals einer ausdrücklichen Verfassungsgrundlage: Ziff. III des BB vom 18.12.1999 über eine neue BV ermächtigte die BVers, die betroffenen Vo.Iv. mit einem einfachen BB an die neue Verfassung anzupassen. Sollte ein solcher Fall erneut eintreffen, so könnte Abs. 2 die dafür nötige gesetzliche Grundlage bieten, wobei der Verfassungsgeber natürlich auch eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage vorsehen könnte.

7 Die RedK muss dem Initiativkomitee vor der Berichtigung offensichtlicher Übersetzungsfehler und vor formellen Anpassungen Gelegenheit zur Stellungnahme geben. Ergeben sich aufgrund der Konsultation Zweifel an der Berechtigung einer vorgeschlagenen Anpassung, so sind die Mängel des Textes nicht «offensichtlich» und die RedK muss auf die Anpassung verzichten. Gemäss der Wegleitung der BK ist eine Berichtigung gegen den Willen des Initiativkomitees nicht statthaft (BUNDESKANZLEI, Wegleitung, 48). Die gesetzliche Regelung verlangt jedoch kein Einverständnis des

⁶ Zuweilen fügt das Initiativkomitee im Rahmen der Vorprüfung durch die BK auf deren Empfehlung eine Delegationsnorm bei, welche in Form einer FN die BK ermächtigt, die Nummer einer Übergangsbestimmung, manchmal sogar des Verfassungsartikels selbst anzupassen (s. dazu Gesetzestechnische Richtlinien, Rz. 307a und 314a). Bsp.: Vo.Iv. «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» (BB1 2020 7635) sowie die Vo.Iv. «Für eine starke Pflege» (BB1 2021 1488). Es kommt aber auch vor, dass erst die RedK während der Beratung der Vo.Iv. in den Räten eine derartige Delegationsnorm mit einer FN einfügt: Bsp.: Vo.Iv. «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)» (BB1 2018 1475).

Initiativkomitees zur Berichtigung, sondern garantiert diesem nur die Möglichkeit zur Stellungnahme.⁷ Gewiss darf sich die RedK nicht leichthin über eine Ablehnung der Berichtigung durch das Initiativkomitee hinwegsetzen, aber dieses entscheidet nicht in letzter Instanz. Ein Vetorecht des Initiativkomitees wäre nicht vereinbar mit der Pflicht der BVers, klarzustellen, wie die Vo.Iv. lautet und somit für einen übereinstimmenden Wortlaut in den verschiedenen Sprachversionen sorgen. Die SPK-NR hat denn auch in ihrem Bericht festgehalten: «Die nötige Interessenabwägung obliegt der Redaktionskommission» (BBl 2017 6827).

- 8 Ist die Vo.Iv. noch in den Räten hängig, so unterbreitet die RedK ihnen einen Antrag für die Berichtigung bzw. Anpassung (vgl. Art. 57).⁸ Wird der Antrag angenommen, so enthält der von der BVers angenommene BB den berichtigten oder angepassten Text der Vo.Iv. Im Text für die Schlussabstimmungen und mit der Publikation des BB im BBl wird mit einer FN auf die Änderung durch die BVers hingewiesen.⁹

⁷ Die Wegleitung der BK wurde vor der gesetzlichen Grundlage für formelle Anpassungen durch die RedK verfasst.

⁸ Ein Beispiel eines solchen Antrages liefert die Behandlung der Vo.Iv. «Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung» (14.026; AmtlBull StR 2016 646; AmtlBull NR 2016 499). Wenn nur die Nummerierung des Artikels geändert wird, so wird diese Anpassung nicht Gegenstand eines gesonderten Antrags an die Räte, sondern wird in den Text für die Schlussabstimmungen integriert.

⁹ Beispiel: ital. Fassung des BB über die Vo.Iv. «Für eine sichere und wirtschaftliche Stromversorgung» (14.026), FN 6 zu Art. 197 Ziff. 9 BV: «Testo rettificato dall'Assemblea federale il 30 settembre 2016» (Foglio federale 2016, 6824).

Art. 107

Gegenstand und Form
[parlamentarische Initiative]
[unverändert]

- 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
[initiative parlementaire]
[Inchangé]

- 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
[iniziativa parlamentare]
[Invariato]

- 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.

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf
Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

....

4. Praxis der pa.Iv.

- | | |
|--------------------------|---------|
| a) Statistik | 24 - 26 |
| b) Funktionen der pa.Iv. | 31 - 33 |

Literatur

...; VATTER/WIRZ, Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative, Bern 2015
[<https://boris.unibe.ch/80001/1/381714.pdf>]; ...

...
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis
...

4. Praxis der pa.Iv.
a) Statistik ¹

24 Eingereichte und erledigte pa. Iv. nach Legislaturperioden

Legislaturperiode	Eingereichte pa. Iv.				Erledigte pa. Iv.
	NR	SR	VBVers ²	Total	
1963-1991 ³	318	32	-	350	280
1991-1995	166	21	3	190	200
1995-1999	224	36	1	261	201
1999-2003	240	41	1	282	253
2003-2007	324	48	-	372	262
2007-2011	452	50	-	502	491
2011-2015	333	41	-	374	415
2015-2019	379	54	-	433	412

25 Resultate der erledigten pa. Iv. nach Legislaturperiode

Legislaturperiode	Erledigt in Vorprüfung			Erledigt in "2. Phase"		Total Erledigte
	Keine Folge gegeben	Zurückgezogen	Abgeschrieben (Art. 109 Abs. 5)	Abgelehnt/ Abgeschrieben ⁴	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	288	73	10	57	63	491
2011-2015	214	82	19	47	53	415
2015-2019	213	102	1	61	35	412

¹ [Ersetzt FN 25 der Erstauflage]. Die Zahlen basieren, sofern nichts anderes angegeben, auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen & Statistiken.

² [Identisch mit FN 26 der Erstauflage]. Änderungen des Reglementes der VBVers, aufgehoben per 1.12.2003 (AS 2004 3421). Vergleiche Art. 41 ParlG.

³ [Identisch mit FN 27 der Erstauflage]. Detaillierte 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.

⁴ [Ersetzt FN 29 der Erstauflage]. Unter den Abschreibungen finden sich viele ganz oder teilweise erfolgreiche Initiativen, deren Forderungen im Rahmen einer anderen Vorlage realisiert worden sind.

26 Anteil der pa.Iv. an den Erlassen der BVers

Legislaturperiode	BG	VO der BVers	Änderung der BV	andere BB ⁵	einfache BB	Erlasse total
1991-1995	16 (9 %)	6 (55 %)	2 (9 %)	2 (5 %)	-	26 (5 %)
1995-1999	22 (14 %)	10 (81 %)	1 (9 %)	-	3 (1 %)	36 (8 %)
1999-2003	37 (19 %)	12 (52 %)	2 (29 %)	-	4 (2 %)	55 (11 %)
2003-2007	34 (19 %)	7 (44 %)	1 (13 %)	1 (2 %)	2 (1 %)	45 (10 %)
2007-2011	45 (27 %)	17 (85 %)	2 (23 %)	2 (2 %)	1 (1 %)	67 (13 %)
2011-2015	39 (24 %)	17 (89 %)	1 (25 %)	1 (1 %)	1 (1 %)	59 (12 %)
2015-2019	31 (23 %)	7 (70 %)	1 (25 %)	-	2 (1 %)	41 (9 %)

b) Funktionen der pa.Iv.

27- ...
30

31 Gemäss TSCHANNEN (Staatsrecht, 4. Aufl., § 45, Rz 65) «zeigt die Erfahrung, dass die pa.Iv. nur bei überschaubaren Rechtsetzungsvorhaben zum Erfolg führt, kaum aber bei komplexeren Projekten». Diese Aussage ist empirisch nicht belegt; zahlreiche Bsp. zeigen, dass auch politisch und sachlich komplexe Vorlagen auf dem Wege der pa.Iv. zustande gekommen sind.⁶ Weniger geeignet ist das Instrument der pa.Iv. für komplexe Vorlagen, wenn diese nicht primär durch bestimmte Interessengruppen getragen werden und daher der aktiven Steuerung und Promotion durch den BR bzw. ein federführendes Mitglied des BR bedürfen (z.B. ist kaum vorstellbar, dass eine Totalrevision der BV, eine grundlegende Reform der Altersvorsorge oder eine Totalrevision des Ausländergesetzes auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitet werden; s. dazu auch Art. 112 N 15).

32 Die Staatsrechts- und 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.»⁷ Gesetzgebung auf dem Wege der pa.Iv. sei allenfalls gerechtfertigt als Notventil im Falle einer Auftragsverweigerung

⁵ [Identisch mit FN 31 der Erstauflage]. Insbesondere dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, Stellungnahmen zu Vo.Iv.

⁶ Siehe z.B. die beiden in FN 34 [Erstauflage] erwähnten umfangreichen und hochkomplexen Vorlagen aus den Jahren 1999 und 2000. Oder, um auch Bsp. aus jüngster Vergangenheit zu erwähnen, die folgenden in der Frühjahrs- und in der Sommersession 2021 von der BVers angenommenen Vorlagen: 19.400 Pa.Iv. SPK-SR. Mehr Transparenz bei der Politikfinanzierung; 19.401 Pa.Iv. SGK-NR. Für eine Stärkung der Pflege, für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität; 19.475 Pa.Iv. WAK-SR. Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren. Es fällt auf, dass ein indirekter Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. nicht selten auf dem Wege über eine pa.Iv. zustande kommt.

⁷ [Identisch mit FN 36 der Erstauflage]. 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 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).

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 neueren Entwicklungen, insb. der Reform des Kommissionensystems (s. Art. 42 ParlG) und dem Ausbau der PD (s. Art. 64 ParlG) zu wenig Rechnung. Diese negative Beurteilung beruht auch auf der Annahme, dass es den auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitete Vorlagen an gesetzestechnischer Qualität mangelt.⁸ Diese Kritik ist empirisch nicht belegt. Sie übersieht, dass bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen grundsätzlich dieselben Verfahren der rechtlichen Qualitätssicherung angewendet werden – seien es Entwürfe parlamentarischer Kommissionen oder Entwürfe des BR (s. Art. 111 N 12, Art. 112 N 8-14).

- 33** Die Funktion der pa.Iv. besteht allerdings nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen.⁹ 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. Letzteres 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.¹⁰ Im Zeitraum von den 1980er Jahren bis zum ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends sind Mo. im NR häufig gar nicht zur Behandlung gelangt und nach einer höchst unwahrscheinlichen Annahme durch beide Räte durch den BR häufig nicht umgesetzt worden (s. Art. 118 N 34 und Art. 122 N 9). Durch verschiedene Reformen konnte diese Abwertung der Mo. zwar aufgehalten werden; der Anteil der ohne Behandlung im Rat abgeschriebenen Mo. hat abgenommen (s. Art. 121 N 16b) und angenommene Mo. werden wieder vermehrt ernst genommen (s. Art. 122 N 9). Dennoch hat das Instrument der pa.Iv. nach wie vor den Vorteil, dass in jedem Fall eine Kommission sich direkt mit dem Anliegen befasst (eine Mo. wird im Erstrat i.d.R. nicht durch eine Kommission vorberaten) 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 ...

⁸ EHRENZELLER, Bundesversammlung, 1717 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, 4. Aufl., § 34 Rz 89.

⁹ Die Kritik von THURNHERR (BSK BV, Art. 160 N 24) an dieser Aussage zeigt die in der Staatsrechtslehre gelegentlich zu beobachtende Unterschätzung der Bedeutung der Repräsentationsfunktion der BVers, die in Art. 149 und 150 BV ihre Grundlage hat.

¹⁰ [Identisch mit FN 37 der Erstauflage]. Bsp.: 01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz. Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3510).

Art. 115

Gegenstand und Form [Standesinitiativen]

[unverändert]

Objet et forme [Initiatives des cantons]

[Inchangé]

Oggetto e forma [Iniziativa dei cantoni]

[Invariato]

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.

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.

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.

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Statistische Angaben über die Praxis der Kt.Iv.

16 - 18

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Statistische Angaben über die Praxis der Kt.Iv. ¹

¹ [Ersetzt FN 7 der Erstauflage]. Die Angaben bis 2011 basieren auf einer Auswertung der Geschäftsdatenbank Curiavista der PD (4.7.2013). Der Autor dankt Laurent von Ballmoos für die Unterstützung bei dieser Auswertung. – Die neueren Angaben wurden von der Parlamentsbibliothek, Sektion Ressourcen & Statistiken geliefert.

16 Eingereichte und erledigte Kt.Iv. nach Legislaturperioden

Legislaturperiode	Eingereichte Kt. Iv.	Erledigte Kt.Iv. (in Klammer: vor 1.11.1994 eingereicht)
1991-1995	33	43 (43)
1995-1999	48	45 (3)
1999-2003	69	49 (2)
2003-2007	43	45
2007-2011	129	67
2011-2015	89	106
2015-2019	92	102

17 Resultate der seit dem 1.11.1994² eingereichten und erledigten Kt.Iv. nach Legislaturperiode

Legislaturperiode	Erledigt in Vorprüfung		Erledigt in «2. Phase»		
	Keine Folge	Zurückgezogen	Abgeschrie-ben ³	Ange-nommen ⁴	Abgelehnt ⁵
1995-1999	17	0	25	0	0
1999-2003	47	0	0	0	0
2003-2007	31	3	9	2	0
2007-2011	61	0	5	1	0
2011-2015	90	0	14	2	0
2015-2019	96	0	4	0	2

² [Identisch mit FN 9 der Erstauflage]. Inkrafttreten der Änderung des GVG vom 17.6.1994, s. N 8.

³ [Identisch mit FN 10 der Erstauflage]. 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 gleichmässige 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.).

⁴ [Identisch mit FN 11 der Erstauflage]. 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. Ausweisungsgesetz. Änderung* (Änderung vom 17.6.2011 des Ausweisungsgesetzes, 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.).

⁵ Zur Umsetzung von zwei Kt.Iv. (14.307 Kt.Iv. *ZG. Wiederherstellung der Souveränität der Kantone bei Wahlfragen. Änderung der Bundesverfassung*; 14.316 Kt.Iv. *UR. Souveränität bei Wahlfragen*) hat die SPK-StR einen Erlassentwurf ausgearbeitet (BBl 2018 1), der vom NR am 14.12.2018 in der Schlussabstimmung abgelehnt wurde (AmtlBull NR 2018 2251).

18 Urheber der 478 seit dem 1.11.1994 eingereichten Kt. Iv.

1. GE	67	8. BL	22	15. TG	15	22. GL	4
2. BE	53	9. VS	22	16. FR	14	23. UR	4
3. TI	39	10. LU	20	17. ZG	9	24. AR	2
4. JU	31	11. SO	17	18. GR	8	25. AI	2
5. AG	29	12. VD	17	19. SH	6	26. OW	1
6. SG	29	13. ZH	17	20. NW	5		
7. BS	24	14. NE	16	21. SZ	5		

Stand 1.12.2019

Art. 118

Arten von Vorstössen

[unverändert]

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

[Inchangé]

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. 120 à 125 s'appliquent par analogie à la procédure relative aux interventions adressées aux Bureaux des conseils ou aux tribunaux fédéraux.

Generi di interventi

[Invariato]

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.

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

4. Statistik der eingereichten Vorstösse

33

Materialien

...

13.483 Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer. Effizienz des Parlamentsbetriebs steigern: Bericht Büro NR 7.11.2014 (BBl 2014 9413); AmtlBull NR 2014 1887 f., 2388; Änderung GRN 12.12.2014 (AS 2015 649).

16.3141 Po. Abate. Wehret der Vorstossflut: AmtlBull StR 2016 355 ff.

Literatur

BRÜSCHWEILER/VATTER, Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, 69 ff.; ...; GONIN, Art. 171, in: Commentaire romand, 3163 ff.; WÄLTER, Erfolg und Misserfolg von Motionen in der Bundesversammlung. Eine Analyse der 49. Legislatur (2011-2015), Bern 2019; ...; ZUMBACH/HEIDELBERGER/BÜHLMANN, Da setze ich meinen Namen drunter! Mitunterzeichnen als Indikator der Kompromissbereitschaft, in: Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), Konkordanz im Parlament, Zürich 2019, 171 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1 - 22 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

23 - ...
32

4. Statistik der eingereichten Vorstösse¹

33

Legis- latur- periode	Mo.			Po.			Ip.			A/EA			Emp- feh- lung ²
	NR	StR	Total	NR	StR	Total	NR	StR	Total	NR	StR	Total	Nur StR
1995-99	807	120	927	509	68	577	1025	138	1163	676	61	737	45
1999-03	1027	93	1120	545	78	623	1010	166	1176	610	24	634	85
2003-07	1192	154	1346	524	98	622	1344	176	1520	687	27	714	
2007-11	1857	262	2119	629	117	746	1653	231	1884	557	21	578	
2011-15	1456	187	1643	794	155	949	2277	294	2571	428	28	456	
2015-19	1530	223	1753	675	121	796	2637	295	2932	352	9	361	

¹ [Ersetzt FN 26 der Erstauflage]: Die Zahlen basieren auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen & Statistiken. S. auch die Statistik der Art der Erledigung von Mo. (Art. 121 N 16).

² [Identisch mit FN 27 der Erstauflage]: Nur bis 2003. S. Art. 120 N 4, 7.

Art. 121

**Behandlung in
den Räten
[Motionen]**
[unverändert]

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 Zweirat:

- a. definitiv angenommen oder abgelehnt werden;
- b. auf Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission oder auf Antrag des Bundesrates abgeändert werden.

⁴ Nimmt der Zweirat eine Änderung vor, so kann der Erstrat in der zweiten Beratung:

- a. der Änderung zustimmen;
- b. an seinem Beschluss, die Motion in ihrer ursprünglichen Fassung anzunehmen, festhalten; oder
- c. die Motion definitiv ablehnen.

^{4bis} Hält der Erstrat in der zweiten Beratung an seinem Beschluss, die Motion in ihrer ursprünglichen Fassung anzunehmen, fest, so kann der Zweirat diesem Beschluss zustimmen oder die Motion definitiv ablehnen.

⁵ Eine vom Erstrat angenommene Motion ist ohne Zustimmung des Zweirates 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
[motions]**
[Inchangé]

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, en seconde lecture:

- a. approuver cette modification;
- b. confirmer sa décision d'adopter la motion dans sa version initiale;
- c. rejeter définitivement la motion.

^{4bis} Si le conseil prioritaire confirme, en seconde lecture, sa décision d'adopter la motion dans sa version initiale, le second conseil peut se rallier à cette décision 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**
[mozione]
[Invariato]

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, in seconda lettura la Camera prioritaria può:

- a. acconsentire alla modifica;
- b. confermare la propria decisione di accogliere la mozione nella sua versione iniziale; o
- c. respingere definitivamente la mozione.

^{4bis} Se la Camera prioritaria conferma in seconda lettura la propria decisione di accogliere la mozione nella sua versione iniziale, la seconda Camera può aderire a tale decisione o 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.

Änderung ParlG vom 18.6.2021, zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch nicht in Kraft:

Abs. 4 und 4^{bis}; geändert, bzw. eingefügt durch Ziff. I des BG vom 18.6.2021.

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

1a

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

4. Differenzbereinigung (Abs. 4)

12

...

6. Statistik der Art der Erledigung von Mo.

16 - 16b

Materialien

...

18.458 Pa.Iv. Rieder. *Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen*: Bericht SPK-StR 9.11.2020 (BBl 2020 9309); Stellungnahme BR 20.1.2021 (BBl 2021 138); AmtlBull StR 2021 309 f., 733; AmtlBull NR 2021 1250 ff., 1520.

I. Entstehungsgeschichte

1 ...

- 1a** Eine Differenzbereinigung bei Mo. wurde erst mit dem ParlG eingeführt. Bis zu dessen Inkrafttreten am 1.12.2003 konnte der Zweirat eine Mo. nur annehmen oder ablehnen, nicht aber abändern. Der Zweirat konnte aber eine Mo. des Erstrates in ein Po. umwandeln. Die insb. im NR als Erstrat praktizierte Umwandlung einer Mo. in ein Po. auf Antrag des BR führte i.V.m. dem sog. «Schnellverfahren» zu einer massiven Abwertung des Instrumentes der Mo. und wurde daher durch die Möglichkeit der Abänderung der Mo. durch den Zweirat ersetzt (s. dazu im Einzelnen Art. 118 N 22). Diese Änderung war stark umstritten; um sie nicht dem Vorwurf eines aufwändigeren Verfahrens auszusetzen, wurde eine stark verkürzte Differenzbereinigung eingeführt, in welcher der Erstrat der Änderung des Zweirates nur zustimmen oder die Mo. definitiv ablehnen konnte (zur Anzahl Anwendungen in der Praxis s. N 16 und 16a). StR Rieder (Mitte, VS) kritisierte mit seiner pa.Iv. 18.458 *Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen* diese Verkürzung des Verfahrens und verlangte, dass der Erstrat die Möglichkeit erhalten soll, an seiner Fassung der Mo. festzuhalten. Die von der SPK-StR ausgearbeitete kleine Gesetzesänderung (BBl 2020 9309) wurde vom StR einstimmig und vom NR gegen einen Minderheitsantrag für Nichteintreten mit grosser Mehrheit angenommen (zu den Motiven s. N 12a).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

2 - ...

11

4. Differenzbereinigung (Abs. 4)

- 12** Weil für die Annahme einer Mo. übereinstimmende Beschlüsse beider Räte notwendig sind, geht die durch den Zweirat abgeänderte Mo. zurück an den Erstrat. Dieser hat gemäss Abs. 4 drei Möglichkeiten: Annahme der geänderten Mo., Festhalten an der eigenen Mo. oder Ablehnung der Mo.¹, wobei diese Ablehnung definitiv ist. Er kann aber keine neue Änderung der Mo. beschliessen. Hält der Erstrat an seiner Fassung der Mo. fest, so geht diese nach Abs. 4^{bis} nochmals an den Zweirat, welcher entweder die Mo. in der Fassung des Erstrates annehmen oder sie definitiv ablehnen kann.

¹ [Identisch mit FN 17 der Erstauflage]. 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 von 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.).

12a Es ist zu bezweifeln, dass der Zusatznutzen der durch die Änderung des ParlG vom 18.6.2021 (zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieser Aktualisierung noch nicht in Kraft) eingeführten aufwändigeren Differenzberatung bei Mo., die zu vier Beratungen einer Mo. in den Räten (inkl. der jeweiligen Vorberatung durch eine Kommission, abgesehen von der ersten Beratung im Erstrat) führen kann, gross ist. Es ist fraglich, ob der Stellenwert des genauen Wortlautes einer Mo. ein derart aufwändiges Verfahren rechtfertigt. Eine angenommene Mo. ist bloss ein Planungs- und Vorentscheid, der der späteren Umsetzung durch den Beauftragten (i.d.R. der BR) bedarf, welcher dabei erhebliche zeitliche und materielle Handlungsspielräume besitzt (s. dazu eingehend Art. 120, insb. N 14 ff.).² Im Übrigen kann festgestellt werden, dass der Erstrat in der Praxis einer Änderung des Zweitrates grossmehrheitlich zugestimmt hat (s. N 16 und 16a). Ein Zwang zur Zustimmung, damit überhaupt eine Mo. beschlossen werden kann, bestand dabei nicht: Die vorberatende Kommission hat auch die Möglichkeit, den Antrag auf Ablehnung der Mo. mit der Einreichung einer neuen Mo. zu verbinden. Diese neue Mo. kann auch eine Kompromisslösung vorschlagen, während nach Abs. 4 nur am Wortlaut der Mo. festgehalten werden kann, was geringe Chancen für eine Zustimmung des Zweitrates im zweiten Anlauf zur Folge hat.

13 - ...
15

6. Statistik der Art der Erledigung von Mo.³

16 Die folgende Statistik der Art der Erledigung von Mo. in der 48. Legislaturperiode (2007–2011) gibt zugleich ein Bild der verschiedenen möglichen Verfahrensabläufe bei der Behandlung von Mo.:

	im NR	im StR	Total
<i>Behandlung im Erstrat</i>			
Abgelehnt	656	58	714
Abgeschrieben, weil seit 2 Jahren hängig	683 ⁴	–	683
Abgeschrieben wegen Austritt aus dem Rat	51	2	53
Zurückgezogen	82	53	135
Definitiv angenommen (Art. 121 Abs. 5 Bst. a)	7	6	13
Angenommen, geht an Zweirat	403	130	533
<i>Behandlung im Zweirat</i>			
Abgelehnt	30	168	198
Definitiv angenommen	86	191	277
Abgeändert, geht zur Differenzbereinigung an Erstrat	14	44	58

² Die Bedeutung des Wortlautes einer Mo. wird in ähnlicher Weise überschätzt, wenn der StR eine Mo. vor der ersten Beratung durch den Rat einer Kommission zur Vorberatung zuweist (s. dazu Art. 121 N 8).

³ Die Zahlen basieren auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen & Statistiken.

⁴ [Identisch mit FN 17 der Erstauflage]. 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.

	im NR	im StR	Total
<i>Differenzbereinigung</i>			
Abgelehnt	2	–	2
Definitiv angenommen	42	14	56
<i>Zusammenfassung der definitiven Erledigungen</i>			
Angenommen			346
Abgelehnt			914
Abgeschrieben			736
Zurückgezogen			135
<i>Total Erledigungen</i>			2131

16a Statistik der Erledigungen von Mo. in der 50. Legislaturperiode (2015–2019):

	im NR	im StR	Total
<i>Behandlung im Erstrat</i>			
Abgelehnt	461	41	502
Abgeschrieben, weil seit 2 Jahren hängig	243	3	246
Abgeschrieben wegen Austritt aus dem Rat	53	1	54
Zurückgezogen	221	38	259
Definitiv angenommen (Art. 121 Abs. 5 Bst. a)	7	6	13
Angenommen, geht an Zweitrat	341	97	438
<i>Behandlung im Zweitrat</i>			
Abgelehnt	23	188	211
Definitiv angenommen	61	127	188
Abgeändert, geht zur Differenzbereinigung an Erstrat	13	26	39
<i>Differenzbereinigung</i>			
Abgelehnt	–	3	3
Definitiv angenommen	26	10	36
<i>Zusammenfassung der definitiven Erledigungen</i>			
Angenommen			237
Abgelehnt			716
Abgeschrieben			300
Zurückgezogen			259
<i>Total Erledigungen</i>			1512

- 16b** Der Vergleich der Zahlen der 48. und 50. Legislaturperiode zeigt starke Veränderungen.⁵ Die *Gesamtzahl der erledigten Mo.* hat um 23% abgenommen. Der Anteil der *angenommenen Mo.* hat sich leicht verringert (von 18% auf 16%); der Anteil der *abgelehnten Mo.* geringfügig vergrössert (von 46% auf 47%). Stark abgenommen hat die Anzahl der *abgeschriebenen Mo.* (von 29% auf 20%) und stark zugenommen die Zahl der *zurückgezogenen Mo.* (von 7% auf 17%). Die Reduktion der Gesamtzahl der Erledigungen ist die Folge der Abnahme der eingereichten Mo. um 21% (s. Art. 118 N 33), wobei dafür eine eindeutige Erklärung nicht ersichtlich ist. Eine grössere Verlagerung auf das Instrument der pa.Iv. liegt jedenfalls nicht vor, da auch deren Anzahl um 16% (erledigte pa.Iv.) bzw. 14% (eingereichte pa.Iv.) abgenommen hat (s. Art. 107 N 24). Auch die starke Zunahme der Rückzüge von Mo. kann schwer erklärt werden. Die starke Abnahme der Abschreibungen wegen Ablauf der Behandlungsfrist ist einerseits eine logische Folge des Rückgangs der eingereichten Mo. Andererseits entfalten die im Jahre 2008 beschlossenen Änderungen des GRN, welche im NR mehr Beratungszeit für die Behandlung von Mo. einführen (s. Art. 118 N 14), mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung ihre Wirkung.

⁵ Für den Vergleich wird für die 48. Legislaturperiode von 512 wegen Ablauf der Behandlungsfrist abgeschriebenen Mo. (s. FN 3) und folglich von einer Gesamtzahl von 1960 erledigten Mo. ausgegangen (zur Erklärung s. FN 3).

Art. 122

Behandlung angenommener Motionen

[unverändert]

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.

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

[Inchangé]

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 œuvre. 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

[Invariato]

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 inadempito. 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.*

Autor der 1. Auflage 2014: Martin Graf

Autor der Aktualisierung 2021: Martin Graf

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

- | | |
|--|---------|
| 2. Abschreibung erfüllter Aufträge (Abs. 2) | 7a - 7d |
| 3. Abschreibung nicht erfüllter Aufträge (Abs. 3) | 9 |
| ... | |
| 5. Weiteres Verfahren nach der Ablehnung eines Abschreibungsantrags (Abs. 5 und 6) | 11 |

Materialien

...

Erfüllung angenommener Motionen und Postulate. [Bericht GPK-StR 8.10.2019](#) (BBl 2020 409 ff.; zit. Bericht GPK). Im Anhang: [Bericht PVK zhd. GPK-StR 7.5.2019](#) (BBl 2020 425 ff.; zit. Bericht PVK).

Literatur

BAUD-LAVINGE, La mise en œuvre des motions et postulats adoptés, un enjeu dans les relations entre Parlement et gouvernement, in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3](#), 32 ff.; GRAF, Motionen an den Bundesrat: verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»? in: [Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 2](#), 4 ff. (zit. GRAF, Motionen).

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1 - 3 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

4 - 5 ...

2. Abschreibung erfüllter Aufträge (Abs. 2)

6 - 7 ...

7a Die beiden GPK der Eidg. Räte haben an ihrer Sitzung vom 30.1.2018 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zur «Erfüllung angenommener Motionen und Postulate» beauftragt. Die Untersuchung sollte die Fragen beantworten, ob die Erfüllung angenommener Motionen und Postulate erstens zeitgerecht und zweitens sachgerecht erfolgt und ob drittens das Parlament mit den bestehenden Instrumenten die Erfüllung angenommener Mo. und Po. angemessen überwachen kann (Bericht GPK, 411). Die PVK hat die 2233 Vorstösse (977 Mo. und 1256 Po.) untersucht, die zwischen dem 1.12.2003 (Inkrafttreten des ParlG) und dem 16.3.2018 eingereicht und angenommen wurden; die sachgerechte Erfüllung wurde hauptsächlich mittels Stichproben von je 300 Mo. und Po. analysiert (Bericht PVK, 434 f.).

7b Die durchschnittliche Erfüllungsdauer (von der Annahme des Vorstosses bis zu seiner Abschreibung) betrug durchschnittlich 3 Jahre und 4 Monate, im Minimum 3 Monate, im Maximum 11 Jahre (Bericht PVK, 446). Die GPK-StR bilanzierte: «Die Erfüllungsdauer schwankt zwar sehr stark, ist im Allgemeinen betrachtet jedoch angemessen» (Bericht GPK, 413).

7c Schwieriger erwies sich die Beurteilung der sachgerechten Erfüllung. Das ist teilweise dem Umstand zuzuschreiben, «dass die Aufträge häufig nicht klar formuliert sind» (Bericht PVK, 415). Folglich «fehlen oft objektive Kriterien, nach denen bestimmt wird, wann eine Motion oder ein Postulat erfüllt ist und deshalb abgeschrieben werden kann» (Bericht PVK, 416). Ein objektives Kriterium ist, ob eine angenommene Mo., die die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs fordert, tatsächlich durch einen Erlassentwurf umgesetzt wird. Die PVK hat im Rahmen einer Stichprobe von 90 solchen Mo. festgestellt, dass 67% dieser Mo. so umgesetzt wurden (Bericht PVK, 453). PVK und GPK-StR kommen zur wohl etwas zu positiven Schlussfolgerung: «In formeller Hinsicht werden die Aufträge meistens erfüllt» (Bericht GPK-StR, 413). Wird ein Vorstoss abgeschrieben, so ist er zwar in formeller Hinsicht erfüllt ist, was aber nicht bedeuten muss, dass er auch in materieller Hinsicht vollständig oder weitgehend erfüllt ist. Die GPK-StR stellte fest, «dass das Interesse der Ratsmitglieder nach dem Einreichen des Vorstosses bzw. bei der Nachverfolgung der Erfüllung sehr beschränkt ist» (Bericht GPK, 420). Das zeigt sich bei der Behandlung des jährlichen Berichtes des BR «über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte» (s. N 4 und 6). Die PVK hat festgestellt, dass dieser Beratungsgegenstand in den Kommissionen «meistens in fünf bis zehn Minuten erledigt wurde» (Bericht PVK, 462). Von den 1016 in den Berichten der Jahre 2011–2019 gestellten Abschreibungsanträgen wurden nur 88 (8,7%) abgelehnt (GRAF,

Motionen, 10).¹ Dieses positive Ergebnis lässt einerseits auf getreue Pflichterfüllung des BR, andererseits aber auch auf mangelhafte Überprüfung der Pflichterfüllung durch das Parlament schliessen.

- 7d** Die mangelhafte Überprüfung der Erfüllung angenommener Vorstösse durch das Parlament ist allerdings nicht nur auf fehlendes Interesse, sondern auch auf mangelhafte Information durch den Bericht des BR «über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte» zurückzuführen. Die GPK-StR kommt zu folgender Diagnose: «Das Instrument zur Nachverfolgung der Erfüllung eines Vorstosses eignet sich nur begrenzt. Die Prozesse hierbei sind kompliziert und die aktuelle Form ist als wenig nützlich einzustufen» (Bericht GPK-StR, 413; ausführliche Analyse im Bericht PVK, 457 ff.).

3. Abschreibung nicht erfüllter Aufträge (Abs. 3)

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 widerlegten² Feststellung wurde die Verschärfung der Berichterstattungspflicht des BR (s. N 3) begründet. Eine Untersuchung (GRAF, Motionen, 11 f.) hat ergeben, dass der BR vom 26.5.2008 (Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 5.10.2007) bis Ende Juni 2019 der BVers 24 derartige Berichte und Anträge nach Art. 122 Abs. 3 Bst. a unterbreitet hat.³ 5 Anträge waren am Ende der Untersuchungsperiode noch hängig. Von den 19 abgeschriebenen Mo. sind 17 in der ersten Beratung beider Räte abgeschrieben worden. Eine Mo. wollte der NR aufrechterhalten; der StR setzte sich aber mit seinem zweiten Beschluss für Abschreibung durch. Nur in einem Fall widersetzten sich beide Räte der Abschreibung, worauf der der BR gemäss Art. 122 Abs. 5 innert einem Jahr eine Vorlage zur Umsetzung der Mo. unterbreitete, was die Abschreibung der Mo. erlaubte.⁴ Die Untersuchung kommt zur positiven Bilanz: «Die

¹ Grundlage sind Erhebungen in allen Berichten und im AmtlBull. Die PVK gelangt zu erheblich tieferen Zahlen (Bericht PVK, 463, 466), hat allerdings nur einen kürzeren Zeitraum untersucht und sich dabei allein auf die Geschäftsdatenbank der PD gestützt (Bericht PVK, 434).

² [Identisch mit FN 9 der Erstauflage]. Wäre diese Feststellung unzutreffend gewesen, so hätte der BR gewiss den Gegenbeweis geliefert.

³ [Identisch mit FN 10 der Erstauflage]. 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.).

⁴ [Identisch mit FN 11 der Erstauflage]. 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.

gesetzlichen Regelungen werden respektiert und angenommene Motionen werden wieder vermehrt ernst genommen, nachdem sie lange Zeit von Regierung und Parlament vernachlässigt worden sind» (GRAF, Motionen, 11 f.).

10 ...

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. Das Verfahren wird gemäss Abs. 5 und 6 ggf. wiederholt, bis die Mo. abgeschrieben wird.⁵

⁵ [Ersetzt mit FN 14 der Erstauflage]. Erster und bisher (Stand August 2021) einziger Anwendungsfall: Mo. 09.3719 Marty Dick. *Die UNO untergräbt das Fundament unserer Rechtsordnung*. Diese Motion beauftragt den Bundesrat, «dem Uno-Sicherheitsrat mitzuteilen, dass er ab Beginn des nächsten Jahres die Sanktionen gegen natürliche Personen, die aufgrund von Resolutionen im Namen der Terrorismusbekämpfung ausgesprochen wurden, nicht mehr umsetzen wird», wenn bestimmte grundlegende rechtsstaatliche Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Die Frist für die Umsetzung wurde erstmals in der Herbstsession 2013 und seither jedes Jahr erneut um ein Jahr verlängert (s. z.B. AmtlBull NR 2013 1510 f., AmtlBull StR 2020 826 f.). Die Anwendung von Art. 121 Abs. 6 dient hier allerdings nicht dazu, einen unwilligen BR unter Druck zu setzen. Die Aufrechterhaltung der Mo. soll den BR bei seinen Bemühungen für eine rechtsstaatlichen Grundsätzen genügende Anwendung der UNO-Sanktionen unterstützen.

Art. 139

**[Weitere
Wahlen]**
[unverändert]

Die Bundesversammlung nimmt weitere durch Verfassung oder Gesetz vorgesehene Wahlen gemäss den Regeln für die Wahlen in den Bundesrat vor.

[Autres élections]
[Inchangé]

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.

[Altre elezioni]
[Invariato]

L'Assemblea federale procede alle altre elezioni previste dalla Costituzione o dalla legge attenendosi alle norme applicabili all'elezione del Consiglio federale.

Autorin der 1. Auflage 2014: Ruth Lüthi

Autorin der Aktualisierung 2021: Ruth Lüthi

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

...

3. Durch Gesetz vorgesehene Wahlen

6 - 10

I. Entstehungsgeschichte

1 - 2 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

3 - 4 ...

3. Durch Gesetz vorgesehene Wahlen

5 ...

6 Auf der Grundlage von Art. 139 gewählt werden die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt sowie die Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte (Art. 20 Abs. 1 StBOG, SR 173.71), die Mitglieder der AB-BA (Art. 23 Abs. 1 StBOG, SR 173.1) sowie eine ausserordentliche Bundesanwältin oder ein ausserordentlicher Bundesanwalt (Art. 17 Abs. 3 ParlG). Hinzu kommt die im DSG vom 25.9.2020 (BBl 2020 7639, zum Zeitpunkt dieser Aktualisierung noch nicht in Kraft) in Art. 43 vorgesehene Wahl des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB).

7 Für die *Besetzung von Vakanz*en bei gesetzlich vorgesehenen Wahlen wird in der Praxis das Wahlverfahren für eidg. Gerichte (Art. 137) angewendet. Dieses Verfahren ist weitgehend identisch mit dem Verfahren für Wahlen in den BR. Der einzige Unterschied

besteht darin, dass vorgedruckte Wahlzettel verwendet werden, wenn nicht mehr Kandidierende gemeldet wurden, als Sitze zu besetzen sind (Art. 137 Abs. 2; s. Art. 137 N 6). Sinngemäss als Vakanz zu behandeln ist auch die erstmalige Wahl für die Besetzung einer neuen Position. Dies geschah z.B. bei der Wahl eines ausserordentlichen Bundesanwaltes für die Eröffnung und Leitung des Strafverfahrens gegen den früheren Bundesanwalt Michael Lauber durch die VBers am 23.9.2020 (AmtlBull NR 2020 [VBers] 1979). In analoger Anwendung von Art. 40a Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 ParlG hat die GK die Vorbereitung dieser Wahl übernommen (Bericht GK vom 9.11.2020).

- 8 Auch für *Wiederwahlen* wird in der Praxis das Wahlverfahren für die eidg. Gerichte angewendet. Dieses unterscheidet sich grundsätzlich vom Verfahren bei Wahlen in den BR (s. Art. 136 N 4 und 5). Die Auswirkungen dieses Verfahrens zeigten sich bei verschiedenen umstrittenen Wahlen eines Bundesanwaltes, so z.B. bereits bei der ersten Wahl eines Bundesanwaltes durch die BVers im Jahre 2011, aber auch bei der Wiederwahl von Michael Lauber im Herbst 2019 (AmtlBull NR 2011 [VBers] 1304 und 2019 2013): Wäre gemäss dem Wahlverfahren für Mitglieder des BR vorgegangen worden, hätte in der BVers eine Alternativkandidatur präsentiert werden müssen, um die wieder zur Wahl antretenden Kandidaten abzuwählen, was wohl kaum möglich gewesen wäre. Als Wiederwahl zu betrachten ist auch die erstmalige Wahl durch die BVers einer vorher durch den BR gewählten Person (für den Bundesanwalt s. Art. 136 N 7.) Dies wird auch für die erstmalige Wahl des EDÖB durch die BVers gelten, falls der bisherige Amtsinhaber wieder kandidiert.
- 9 Die in N 7 und 8 dargelegte Praxis weicht vom Wortlaut von Art. 139 ab, wonach die BVers weitere Wahlen «gemäss den Regeln für Wahlen in den Bundesrat» vornimmt. Diese Regelung ist nur für die von der BV vorgesehenen weiteren Wahlen zweckmässig, nicht aber für die weiteren Wahlen auf gesetzlicher Grundlage, für welche mit guten Gründen das Wahlverfahren für die eidg. Gerichte Anwendung findet. Dieser Passus sollte gelegentlich korrigiert werden.
- 10 Forderungen, weitere Wahlen durch die BVers vornehmen zu lassen, werden immer wieder gestellt. So wurde mit pa.Iv. gefordert, dass die Mitglieder des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank (15.401) und des Verwaltungsrats, der Geschäftsleitung und der Unabhängigen Beschwerdeinstanz der SRG (14.408) durch die BVers gewählt werden. Beide Initiativen wurden jedoch wieder zurückgezogen. Anlässlich aktueller Schwierigkeiten bei den Vorbereitungen der Wahl eines neuen Bundesanwalts bzw. einer neuen Bundesanwältin wurde die Frage aufgeworfen, ob die BVers hierfür das richtige Wahlorgan sei (Frage 21.7628). Mit einer pa.Iv. wurde bereits gefordert, diese Kompetenz dem BR zu übertragen (21.406). Mit einer anderen pa.Iv. wird hingegen gefordert, alle Staatsanwältinnen und Staatsanwälte des Bundes durch die BVers wählen zu lassen (20.474). Von der RK-StR und der RK-NR am 10./20.8.2021 eingereichte und am 15./21.9.2021 von den Räten angenommene gleichlautende Mo. (21.3970/21.3972. *Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht*) gehen allerdings davon aus, dass «die Wahlzuständigkeit für BA und AB-BA beim Parlament verbleiben soll»; die pa.Iv. 20.474 wurde am Tag des Entscheides der RK-StR zurückgezogen.

Art. 140

[Bestätigung von Wahlen]

[unverändert]

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.

[Confirmation de nominations]

[Inchangé]

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. À 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.

[Conferma di elezioni]

[Invariato]

¹ L'Assemblea federale procede alle conferme di elezioni demandate 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.

Autorin der 1. Auflage 2014: Ruth Lüthi

Autorin der Aktualisierung 2021: Ruth Lüthi

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Anwendungsfälle

5

...

I. Entstehungsgeschichte

1 - 4 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis*1. Anwendungsfälle*

- 5** Bis zur Totalrevision des DSG vom 25.9.2020 (BBl 2020 7639) war die BVers auch für die Bestätigung der Wahl des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zuständig gewesen (Art. 26 DSG). Gemäss neuem DSG ist nun aber die BVers für die Wahl des EDÖB zuständig (s. Art. 139 N 6).

6 - ...
10

Art. 143

Finanzplan

- ¹ Der Finanzplan umfasst die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre.
- ² Gliederung und Inhalt des Finanzplans verbinden die Aufgaben- mit der Finanzplanung (integrierter Aufgaben- und Finanzplan).
- ³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung den Finanzplan zusammen mit dem Entwurf für den Voranschlag zur Kenntnisnahme in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.
- ⁴ Die Bundesversammlung kann den einfachen Bundesbeschluss ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans.
- ⁵ Der Bundesrat erfüllt diese Aufträge in der Regel mit dem Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr.

Plan financier

- ¹ Le plan financier comprend les trois années suivant l'exercice budgétaire.
- ² La structure et le contenu du plan financier font coïncider la planification des tâches avec la planification financière (plan intégré des tâches et des finances).
- ³ Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, en même temps que le projet de budget, le plan financier sous la forme d'un arrêté fédéral simple, pour qu'elle en prenne acte.
- ⁴ L'Assemblée fédérale peut compléter l'arrêté fédéral simple par des mandats visant à modifier le plan financier.
- ⁵ Le Conseil fédéral remplit en général ces mandats dans le cadre du projet de budget de l'année suivant l'année à venir.

Piano finanziario

- ¹ Il piano finanziario si riferisce ai tre anni seguenti a quello del preventivo.
- ² L'articolazione e il contenuto del piano finanziario assicurano la connessione tra pianificazione dei compiti e pianificazione finanziaria (piano integrato dei compiti e delle finanze).
- ³ Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale il piano finanziario sotto forma di decreto federale semplice, insieme al disegno di preventivo, affinché ne prenda atto.
- ⁴ L'Assemblea federale può completare il decreto federale semplice con mandati di modifica del piano finanziario.
- ⁵ Di norma, il Consiglio federale adempie tali mandati con il disegno di preventivo per il secondo anno successivo.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Art. 143: Fassung gemäss Anhang Ziff. 1 des BG vom 26.9.2014 (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung), in Kraft seit 1.1.2016 (AS 2015 1583; BBl 2014 767).

Autor der 1. Auflage 2014: Stefan Koller

Autor der Aktualisierung 2021: Stefan Koller

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

4. Neuregelung durch die NFB-Vorlage (13.092) 8, 8a

II. Vorbemerkungen: Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung sowie Verfahrensfragen

1. Zuständigkeiten, Aufgabe, Zweck und Wesen der Finanzplanung 9 - 11

2. Was enthält der Finanzplan? 12 - 15

3. Beachtung der Finanzplanung in den Kommissionen und Räten 16

4. Verfahrensmässige Aspekte der Beratung des Finanzplans; eigener BB, Eintreten, Gesamtabstimmung, Differenzbereinigungsverfahren 17 - 20

III. Auslegung der Bestimmungen

1. Festlegung von drei Finanzplanjahren (Abs. 1) 21

2. Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung (Abs. 2) 22

3. Unterbreitung des Finanzplans in Form eines einfachen BB (Abs. 3) 23 - 26

4. Änderungsmöglichkeit des Parlaments (Abs. 4) 27

5. Umsetzung der Änderungsanträge mit dem übernächsten Voranschlag (Abs. 5) 28

6. Gesamtbeurteilung der gewählten Konstruktion und erste Erfahrungen 29

Materialien

...

13.092 *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*: Botschaft BR 20.11.2013 (BBl 2014 767 ff.); AmtlBull NR 2014 1010 ff., 1053 ff., 1867; AmtlBull StR 2014 745 ff., 982; Änderung FHG 26.9.2014 (AS 2015 1583).

Literatur

LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, *Öffentliches Finanzrecht*, Bern 2017 (zit. LIENHARD et al., *Finanzrecht*); STAUFFER/CAVELTI, Art. 183, in: *St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., 2929 ff. (zit. STAUFFER/CAVELTI, Art. 183).

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1 - 7 ...

4. Neuregelung durch die NFB-Vorlage (13.092)

- 8** Anlässlich der Beratung der Botschaft des BR zum «*Neuen Führungsmodell für die Bundesverwaltung*» (NFB, 13.092) änderten die Räte die Behandlung des Finanzplans erheblich und beschlossen das nun geltende Konzept. Eines der wesentlichen Ziele des NFB ist die «Verbesserung der Haushaltsteuerung durch systematische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen beziehungsweise Ressourcen und Leistungen auf allen Ebenen (Parlament, Bundesrat und Verwaltung) mittels integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP).»¹ Damit der IAFP eingeführt werden konnte, mussten die Finanzinformationen zum Voranschlag und den drei folgenden Finanzplanjahren sowie die Leistungsinformationen an einem Ort zusammengefasst dargestellt werden, damit sie «verknüpft» diskutiert werden können. Der bis dahin verfasste Bericht zum Finanzplan musste gestrichen² und die Finanzplaninformationen in die Bd. 2A und 2B der Budgetbotschaft, welche die IAFP der Verwaltungseinheiten enthält, integriert werden (Votum Altherr als Kommissionssprecher der FK-StR im StR, AmtlBull StR 2014 745). Die Änderung der Beratung des Finanzplans gehörte aber nicht zu den wesentlichen Anpassungsvorschlägen des BR für die Einführung des NFB. So wollte der BR die seit jeher umstrittene Beschlussfassung der BVers nicht ändern und beantragte, dass die BVers den Finanzplan weiterhin zur Kenntnis nehmen soll (vgl. dazu oben N 4 f.). Um die Übersichtlichkeit zu wahren, wollte der BR die Bestimmungen zur Mo. zum Finanzplan³ aus Art. 143 ParlG herauslösen und in einem neuen Art. 143a regeln. Art. 143a ParlG übernahm dabei die geltende Regelung des Art. 143 Abs. 3 und 3^{bis} ParlG. Da der Finanzplan neu mit dem Voranschlag unterbreitet werden soll, beantragte der BR, den bestehenden Abs. 4, wonach der Finanzplan zu Beginn einer neuen Legislaturperiode entfällt, zu streichen (BB1 2014 832).

- 8a** Im NR setzte das Büro zur Beratung der Vorlage 13.092 die «Spezialkommission NFB» ein⁴, im StR war die FK federführend. Die Änderungen beim Finanzplan kamen aufgrund von in der Spezialkommission NFB eingebrachten Anträgen zustande. Diese befasste sich an drei Sitzungen mit der Thematik und beantragte dem NR die nun geltenden Bestimmungen. Im NR wurde von einer Minderheit beantragt, beim geltenden Recht zu bleiben, die Mehrheit folgte jedoch mit 116 zu 55 Stimmen der Mehrheit der Spezialkommission NFB. Die FK-StR (Prot. FK-StR 19.8.2014, 58 f.) sowie der StR schlossen sich diesen Vorschlägen an (AmtlBull StR 2014 753).

¹ BB1 2014 769, s. dazu auch die weiteren Ausführungen 791 f. Siehe zum IAFP auch LIENHARD et al., Finanzrecht, 116 ff.

² Beim Voranschlag 2015 und Finanzplan 2016-2018 gab es vier Bde. zum Voranschlag und einen separaten Bericht zum Finanzplan, was in der Kommissionsarbeit der FK dazu führte, dass der Finanzplan kaum Beachtung fand (vgl. [Voranschlag 2015 / Finanzplan 2016-2018](#) [12.8.2021]).

³ Die Finanzplanmotion wurde wenig genutzt. Bsp.: 12.3939 Mo. *Fraktion S. Finanzplan 2014-2016. Massnahmenpaket für der Bekämpfung der Steuerhinterziehung in der Schweiz*.

⁴ Die Spezialkommission NFB nahm ihre Arbeiten am 4.2.2014 auf (vgl. zu ihren Arbeiten die Medienmitteilungen vom [5.2.2014](#), [27.2.2014](#) und [5.5.2014](#) [23.8.2021]). Zum Begriff der «Spezialkommission» s. Art. 42 N 27.

II. Vorbemerkungen: Zuständigkeiten, Aufgaben, Wesen und Zweck der Finanzplanung sowie Verfahrensfragen

1. Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung

- 9** Der Finanzplan ist das zentrale Planungsinstrument im Bereich der Staatsfinanzen und wesentliches Element bei der Planung der Staatstätigkeit. Bei dieser bestehen parallele Kompetenzen von BR und BVers (vgl. Art. 28 N 8 f.; s. insb. auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3489 ff.]; LIENHARD et al., Finanzrecht, 101, 103). Art. 183 Abs. 1 BV weist die Aufgabe der Erarbeitung des Finanzplans dem BR zu;⁵ gemäss Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV wirkt die BVers bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit. Die Aufgaben der BVers bei der Planung der Staatstätigkeit sind in Art. 28 ParlG geregelt, welcher auch die Art und Weise der Mitwirkung der Räte beim Finanzplan (Art. 143 Abs. 3 und 4 ParlG) vorgibt (s. dazu unten N 23 ff.).
- 10** Aufgabe, Zweck sowie Natur der Finanzplanung wurden bereits in der Botschaft des BR vom 21.2.1968 zum FHG, als die Schuldenbremse noch nicht eingeführt war, 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).
- 11** Der Stellenwert der Finanzplanung erhöhte sich entscheidend mit Aufnahme der Schuldenbremse (Art. 126 BV) in die Bundesverfassung im Jahre 2001.⁶ Unter dem Regime der Schuldenbremse ist es zentrale Aufgabe und Ziel der Finanzplanung⁷, dafür zu sorgen, dass der BR einen schuldenbremskonformen Voranschlag unterbreiten und die BVers einen solchen verabschieden kann (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. b FHV, s.a. 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 im Rahmen der Schuldenbremse in den folgenden Jahren voraussichtlich sein wird.⁸ Damit schuldenbremskonforme Voranschläge vorgelegt werden können, sind die Aufgaben mit finanziellen Auswirkungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Bundes so abzustimmen, dass die notwendigen Korrekturmassnahmen für die Einhaltung der Schuldenbremse ein gewisses Mass nicht überschreiten. Im Rahmen der Budgetberatung ist es nur schwer möglich, sehr hohe Fehlbeträge auf der Ausgaben-seite zu bereinigen, weil die stark gebundenen Ausgaben nicht gekürzt werden können; das Gesetz geht dem Budget vor. Ergibt sich aus der Finanzplanung, dass in einem späteren Budgetjahr die Schuldenbremse nicht eingehalten werden kann, so müssen BR und

⁵ Zum Beginn der Finanzplanung auf Bundesebene vgl. STAUFFER/CAVELTI, Art. 183 Rz 20. Näheres zur Entwicklung der Finanzplanung von 1968 bis 1993 bei WYLER, Finanzplanung.

⁶ Angenommen in der Volksabstimmung vom 2.12.2001, in Kraft seit 2.12.2001 (BB vom 22.6.2001; AS 2002 241; BBl 2000 4653; 2001, 2378 2878; 2002 1209).

⁷ Nach Art. 4 Abs. 1 FHV steuert der BR mit der Finanzplanung den mittelfristigen Finanzierungsbedarf und die Aufwände.

⁸ Diese Funktion betonen bspw. auch STAUFFER/CAVELTI, Art. 183 Rz 21.

BVers rechtzeitig im Rahmen von Sparprogrammen Korrekturmassnahmen ergreifen.⁹ Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zudem Aufgabe des BR, die Finanzplanung des Bundes mit jener der Kantone zu koordinieren (vgl. Art. 19 Abs. 3 FHG), weil auch die Kantone Empfänger hoher Finanzmittel sind.

2. Was enthält der Finanzplan?

- 12** Nach Art. 19 Abs. 1 FHG umfasst die Finanzplanung¹⁰ 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; sowie d. die Leistungsgruppen und die dazugehörigen Leistungs- und Wirkungsziele.»
- 13** Was auf der Ausgabenseite in den Finanzplan aufgenommen wird, legt Art. 4 Abs. 3 FHV fest. Die Finanzplanung berücksichtigt insb. die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der rechtskräftigen Erlasse, Finanzbeschlüsse und Zusicherungen (Bst. a); der von der BVers angenommenen, noch nicht rechtskräftigen Erlasse (Bst. b), der vom Erstrat angenommenen Erlassentwürfe (Bst. c), der von einer parlamentarischen Kommission einem Rat unterbreiteten Erlassentwürfe (Bst. d) sowie der vom BR zhd. der BVers verabschiedeten Erlassentwürfe (Bst. e).¹¹ Vernehmlassungsvorlagen sind hingegen nur zu berücksichtigen, wenn sich ihre finanzielle Tragweite abschätzen lässt (Art. 4 Abs. 4 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.
- 14** Die Vorgaben für die Aufnahme von Vorhaben in den Finanzplan machen klar, dass es sich bei dieser um eine rollende Planung handelt.¹² Nach vielen Sitzungen des BR oder jeder Session der BVers werden Aufgaben mit finanziellen Auswirkungen oder gefällte Finanzbeschlüsse in den Finanzplan aufgenommen. Auch die Einnahmenseite enthält Steuereinnahmenschätzungen, welche sich stark ändern können, weil sie vom Gang der Konjunktur abhängen (BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, Rz 99 f.).¹³ Als «rollender Plan» ist der Finanzplan weniger präzise und beständig als das Budget, welches von den Räten jeweils im Dezember beschlossen wird und für das Budgetjahr rechtsverbindlich gilt (siehe zu den Rechtswirkungen des Budgets, Art. 25 N 8 ff.). Der BR verabschiedet den Finanzplan zusammen mit dem Voranschlag materiell vor den

⁹ Eine Übersicht über die Sparprogramme findet sich auf der Homepage der EFV ([Stabilisierungsprogramm 2017-2019](#)) [15.8.2021].

¹⁰ Zum Inhalt des Finanzplans vgl. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 140 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 223.

¹¹ Art. 4 Abs. 3 Bst. e FHV nennt die «Botschaften», die aber selbst keine Auswirkungen haben können; sie erhalten nur die Begründungen der Erlassentwürfe (vgl. Art. 141 ParlG).

¹² So auch MÜLLER, Basler Kommentar, Art. 183 N 3 f.; STAUFFER/CAVELTI, Art. 183 Rz 20 ff.

¹³ So hält der BR in der Botschaft zum Voranschlag 2021 mit IAPF 2022-2024, in Bd. 1, 31, zu den budgetierten Einnahmen für das Jahr 2021 Folgendes fest: «Die für 2021 budgetierten Einnahmen beruhen auf den aktuellen Prognosen für den Wirtschaftsverlauf sowie den aktualisierten Einnahmenschätzungen für 2020. Sie widerspiegeln somit den Wissensstand vom Juni 2020. Es muss aber angemerkt werden, dass die Unsicherheit besonders gross ist.»

Sommerferien und formell in der zweiten Hälfte August. Dann übermittelt er ihn dem Parlament.¹⁴

- 15 Da der Finanzplan lediglich die nächsten drei Jahre nach dem Voranschlagsjahr abdeckt, vermag er keinen längerfristigen Ausblick zu geben. Art. 5 Abs. 1 Bst. c FHV legt deshalb fest, dass der Legislaturfinanzplan die langfristige Finanzperspektive sowie Entwicklungsszenarien für bestimmte Aufgabenbereiche darstellen muss.¹⁵ Diese greifen mehrere Jahre über die Legislaturperiode hinaus und werden aufgrund der langfristigen Entwicklung der Finanzen aller drei Staatsebenen sowie der Sozialversicherungen erarbeitet (Art. 5 Abs. 3 FHV). Verknüpft wird auch die Legislaturplanung mit dem Legislaturfinanzplan. Die BK und die EFV haben gemeinsam dafür zu sorgen, dass die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan sachlich und zeitlich miteinander verknüpft werden (vgl. Art. 5 Abs. 4 FHV i.V.m. Art. 146 Abs. 4 ParlG). 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.¹⁶

3. Beachtung der Finanzplanung in den Kommissionen und Räten

- 16 Obwohl im Parlament immer wieder verlangt wurde, dass dem Finanzplan eine höhere Bedeutung zugemessen werden müsse (s. oben N 4 f.), wurde er bis zur Einführung der nun geltenden Bestimmungen weder in den FK noch in den Räten vertieft diskutiert. Grund war, dass das früher geltende Verfahren für eine Änderung zu kompliziert war; so konnte die Änderung nicht in der gleichen Session wie der Voranschlag behandelt werden und das Differenzbereinigungsverfahren der Mo. erwies sich als nicht zielführend. Die Änderung der möglichen Einflussnahme durch die Räte sowie die neue Form der Unterbreitung zusammen mit dem Budget haben bewirkt, dass der Finanzplan nun intensiver diskutiert wird, wobei der Auslöser oft ein Antrag zum Budget ist. Eine grundsätzliche Diskussion über den Stand des Bundeshaushalts findet im Rahmen der Eintretensdebatte zum Voranschlag statt, in welcher die Fraktionen gleichzeitig zur generellen Situation des Bundeshaushaltes Stellung nehmen.¹⁷

¹⁴ Vgl. dazu die Medienmitteilung des BR vom 30.6.2021: «Rückkehr zur finanzpolitischen Normalität: Bundesrat verabschiedet ausgeglichenes Budget 2022» ([Medienmitteilung](#) [15. 8. 2021]).

¹⁵ Vgl. z.B. den [Legislaturfinanzplan 2021-2023](#); zu den Mittelfristperspektiven, 67 ff.; zu den Langfristperspektiven, 75 ff.

¹⁶ Vgl. EFV, [Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016](#), [10.8.2021].

¹⁷ Siehe z.B. das Votum des Präsidenten der FK-StR (StR Peter Hegglin) zu *20.041 Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024* (AmtlBull StR 2020 1216).

4. *Verfahrensmässige Aspekte der Beratung des Finanzplans; eigener BB, Eintreten, Gesamtabstimmung, Differenzbereinigungsverfahren*

- 17** Der BR unterbreitet der BVers alle für die Staatsausgaben relevanten Entwürfe von BB in der Botschaft zum Voranschlag, was die Übersicht über die in einem Jahr zu tätigen Ausgaben erhöht. Der BB Ia betrifft den Zahlenteil des Voranschlags, der BB Ib die Planungsgrössen des Voranschlags, der BB II den Finanzplan für die drei dem Voranschlag folgenden Finanzplanjahre, der BB III die Entnahmen aus dem Bahninfrastrukturfonds (BIF) und der BB IV die Entnahmen aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs fonds (NAF).¹⁸ Darüber hinaus unterbreitet der BR weiterhin zwei Nachtragskreditbotschaften.¹⁹ Separat beantragt werden auch die Anträge für zahlenmässig bedeutende Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen wie die BFI-Botschaft²⁰ oder die Armee-Botschaft.²¹
- 18** Eintreten auf den Finanzplan ist nach Art. 74 Abs. 3 ParlG obligatorisch. Eine andere Lösung wäre aufgrund der engen Verknüpfung des Voranschlags mit dem Finanzplan im NFB-Modell auch nicht denkbar. Nach Art. 74 Abs. 4 ParlG wird bei obligatorischem Eintreten keine Gesamtabstimmung durchgeführt, weil eine negative Gesamtabstimmung gemäss Art. 74 Abs. 5 ParlG einem Nichteintreten gleichkommt, eine Rechtsfolge, die bei diesen Geschäften ausgeschlossen ist. Eine Ausnahme von dieser Grundregel bilden Voranschläge und Rechnungen, bei welchen am Ende der Detailberatung in jedem Rat eine Gesamtabstimmung durchgeführt wird. Danach folgt das Differenzbereinigungsverfahren bis in eine allfällige Einigungskonferenz. Verwirft der Rat Voranschläge oder Rechnungen in der Gesamtabstimmung, so beschliesst er Rückweisung an den BR (Art. 74 Abs. 5 ParlG). Die Ausnahmen von der Grundregel – keine Gesamtabstimmung bei obligatorischem Eintreten – sind in Abs. 4 abschliessend aufgezählt, weshalb für den Finanzplan keine Gesamtabstimmung durchzuführen ist (Notiz Rechtsdienst PD 2.12.2016). Eine Gesamtabstimmung macht auch keinen Sinn, weil die Räte den Finanzplan grundsätzlich zur Kenntnis nehmen. Sie können, müssen ihn aber nicht ergänzen mit Aufträgen zur Änderung des Finanzplans.
- 19** In der Regel gibt es in der Detailberatung in den FK und den Räten eine einzige Abstimmung über einen Antrag, der den Zahlenteil (BB Ia), eine Planungsgrösse (BB Ib) und den Finanzplan (BB II) umfasst, weil es sich i.d.R. um eine Art Gesamtkonzept handelt. Unterschiedliche Abstimmungsergebnisse könnten zu inkohärenten Lösungen führen. Beantragt ein Mitglied der FK oder des Rates eine getrennte Abstimmung, so wird über die inhaltlich, aber nicht rechtlich verbundenen Anträge getrennt abgestimmt. Grund ist Art. 78 Abs. 1 ParlG, wonach über trennbare Abstimmungsfragen auf Verlangen getrennt abzustimmen ist (vgl. Art. 78 N 17). Nur bei den sog. Querschnittsanträgen, bei welchen es i.d.R. um grosse Summen geht, werden teilweise getrennte Abstimmungen durchgeführt, um die unverfälschte Willenskundgabe zu sichern. Bspw. bei

¹⁸ Vgl. 21.041 Voranschlag 2022 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025. Botschaft BR, Bd. 1, 159 ff.

¹⁹ Vgl. Art. 24 Abs. 1 FHV. Zur Bewältigung der Coronapandemie unterbreitete der BR der BVers ausnahmsweise zusätzliche Nachtragskreditbotschaften (vgl. die [Übersicht über die Botschaften zu den Nachtragskrediten](#) der EFV [15.8.2021]).

²⁰ 20.028 Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024. Botschaft BR 26.2.2020 (BBl 2020 3681).

²¹ 21.023. Armeebotschaft 2021. Botschaft BR 17.2.2021 (BBl 2021 372).

zahlenmässig bedeutenden Kürzungsanträgen könnte ein Ratsmitglied zur Auffassung gelangen, dass die Kürzung beim Voranschlag nicht durchführbar ist, weil sie in so kurzer Frist von BR und Verwaltung nicht umgesetzt werden kann, beim Finanzplan hingegen schon, weil BR und Verwaltung mehr Zeit haben, die notwendigen Arbeiten durchzuführen.

- 20** Die Differenzbereinigung erfolgt gemäss Art. 94a Abs. 2 ParlG, welcher vorsieht, dass die Einigungskonferenz beim BB II über den Finanzplan zu jeder Differenz einen Einigungsantrag stellt, über den gesondert abgestimmt wird (vgl. Art. 94a N 2a, 3 f., 4b u. 5). Auch wegen der Regelung der Differenzbereinigung kann der BB II über den Finanzplan nicht scheitern. Wird ein Antrag der Einigungskonferenz in den Räten abgelehnt, so wird lediglich diese abgelehnte Bestimmung gestrichen. Anders als bei einer Gesetzesvorlage bleibt der Finanzplan als Ganzes bestehen und wird von der BVers zur Kenntnis genommen, allenfalls ergänzt durch einzelne mehrheitsfähige Aufträge zur Änderung des Finanzplans. Die Differenzbereinigung wird in den FK und den Räten gleichzeitig mit der Differenzbereinigung zum Voranschlag durchgeführt.

III. Auslegung der Bestimmungen

1. Festlegung von drei Finanzplanjahren (Abs. 1)

- 21** Art. 143 Abs. 1 legt fest, dass der Finanzplan die drei dem Voranschlagsjahr folgenden Jahre umfasst. Die Bestimmung hängt eng zusammen mit Art. 19 Abs. 1 FHG, der die gleiche Vorgabe macht, und den BR beauftragt, eine mehrjährige Finanzplanung zu erstellen, die drei dem Voranschlagsjahr folgende Jahre umfasst (s. oben N 12). Diese doppelte Festlegung ist damit zu erklären, dass die Regelungen betreffend den Finanzplan seit Erlass des ParlG sowohl im FHG und der FHV wie im ParlG geregelt sind. Um die innere Logik innerhalb der beiden Erlasse zu wahren und eine gewisse Leserlichkeit auch mit den anderen Normen in diesen Erlassen zu gewährleisten, müssen gewisse Festlegungen in beiden Erlassen erfolgen, was die Übersicht über die geltenden Regelungen erschwert (vgl. zum Verhältnis FHG – ParlG im Bereich Finanzplan oben Art. 143 N 3). Bei den Jahren handelt es sich um die Kalenderjahre, denn nach Art. 19 Abs. 1 Bst. c FHV (Festlegung des Jährlichkeitsprinzips) entspricht das Voranschlagsjahr dem Kalenderjahr. Damit umfasst die Finanzplanungsperiode vier Kalenderjahre. Das erste Jahr wird jeweils durch den Voranschlag abgedeckt, der die wesentliche Grundlage für die nächsten drei Finanzplanjahre bildet. Neue von der Rechtsordnung vorgesehene Aufgaben mit Finanzbedarf sind im Voranschlag selten. Im Wesentlichen sind der Finanzplan und der Voranschlag eine Fortschreibung vergangener Voranschläge resp. Staatsrechnungen. Angepasst werden i.d.R. die Kredithöhen. Diese Fortschreibung erklärt sich aus der Struktur des Bundeshaushalts als Transferhaushalt, bei welchem gesetzlich gebundene oder politisch vorbestimmte Ausgaben dominieren (s. dazu Art. 25 N 13 ff.). Grosser Bedarf für Änderungen der Kredithöhe gibt es i.d.R. nicht, ausser die ausgabenauslösende Aufgabe würde erheblich verändert.

2. Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung (Abs. 2)

- 22** Abs. 2 schreibt vor, dass die Gliederung und der Inhalt des Finanzplans die Aufgaben mit der Finanzplanung verbinden (integrierter Aufgaben- und Finanzplan [IAFP]). Eine in die gleiche Richtung gehende Vorgabe findet sich auch in Art. 4 Abs. 2 Bst. a FHV, welcher vorschreibt, dass die Finanzplanung mit der Planung der Aufgaben und

Leistungen eng verbunden sein soll. Art. 143 Abs. 2 ParlG schreibt damit explizit das seit Einführung der Finanzplanung bestehende Ziel einer Verbindung der Aufgaben mit der Finanzplanung fest. Nur mit dieser Verbindung können BR und Parlament eine kohärente und nachhaltige Finanzpolitik betreiben. Dabei handelt es sich um einen iterativen Prozess. Die bereits von der Rechtsordnung vorgesehenen sowie die neu dazukommenden Bundesaufgaben müssen regelmässig mit den finanziellen Möglichkeiten des Bundes abgestimmt werden. Sind mangels genügender Steuereinnahmen keine Finanzmittel vorhanden, können die Aufgaben entweder gar nicht oder nicht im politisch erwünschten Umfang erfüllt werden. Die Schuldenbremse beschränkt die Finanzierung von Staatsaufgaben durch Schuldenaufnahme (Art. 126 BV; siehe dazu vorne N 11 und Art. 25 N 4 f.). Eine bessere Verknüpfung der Aufgaben mit der Finanzplanung war denn auch eines der Hauptziele des NFB. Vor allem deswegen wurde der IAFP eingeführt (vgl. Botschaft BR zu 13.092, BBl 2014 791).

3. Unterbreitung des Finanzplans in Form eines einfachen BB (Abs. 3)

- 23** Die Frage, wie der BR der BVers den Finanzplan unterbreiten und insb. wie die BVers dazu Beschluss fassen soll, wurde seit der Einführung der Finanzplanung bei verschiedenen Gesetzesrevisionen des FHG und beim Erlass des ParlG zwischen BR und BVers aber auch zwischen den beiden Kammern kontrovers diskutiert (siehe dazu Art. 143 N 1-7). Bei der Beratung der Vorlage 13.092 war dies erneut die zentrale Frage, und es wurden entscheidende Änderungen und ein neues Konzept beschlossen. Die Spezialkommission NFB beantragte dem NR die nun geltende Lösung, die in dieser Kombination noch nie zur Diskussion stand. Der BR erläuterte im NR, dass er mit dem von der Mehrheit der Spezialkommission NFB vorgeschlagenen Verfahren einer Kenntnisnahme im Rahmen eines einfachen BB «sehr gut leben» könne (Votum BR Widmer-Schlumpf, AmtlBull NR 2014 1072). Abs. 3 und 4 sind gemeinsam zu betrachten, sie enthalten die Elemente des neuen Konzepts: Abs. 4 baut dabei auf dem Grundsatzentscheid von Abs. 3 – Kenntnisnahme – auf und ergänzt ihm mit einer neuen Mitwirkungs- und Änderungsmöglichkeit; die BVers kann den BB ergänzen mit Aufträgen für eine Änderung des Finanzplans.
- 24** Die Form des einfachen BB wurde zum einen gewählt, um die politische Bedeutung der Finanzplanung zu unterstreichen. Zum anderen sollte das Parlament neu auch eine praxistaugliche und effiziente Möglichkeit bekommen, Aufträge für Änderungen an den künftigen Finanzplänen zu erteilen. Es ist gelungen, eine solche Lösung zu finden. Sie besteht darin, dass die Räte derartige Aufträge als zusätzliche Bestimmungen in der Detailberatung des BB aufnehmen können. Allfällige Differenzen zwischen den Räten in Bezug auf einen Auftrag an den BR zur Änderung des Finanzplans können im Differenzbereinigungsverfahren zum Budget in der Wintersession bereinigt werden. Die Beratung erfolgt in einer Session. Das neue Verfahren ist erheblich effizienter und praxistauglicher als dasjenige bei der Behandlung der früheren Finanzplanmotion (siehe zur Differenzbereinigung oben N 20).
- 25** Der Gesetzgeber geht mit dieser Lösung davon aus, dass die BVers die meisten Finanzplanpositionen zur Kenntnis nimmt. Die BVers nimmt durch die Beschlussform der Kenntnisnahme keine inhaltliche Stellung zu diesen Positionen; sie hat diese Informationen über die Ausgabenentwicklung in den dem Budgetjahr folgenden drei Jahren lediglich als Information in der Budgetbotschaft zur Verfügung gehabt und sie zur

Kenntnis genommen, ohne sich inhaltlich dazu zu äussern. Hier zeigt sich ein wesentlicher Unterschied zum Voranschlag und zur Staatsrechnung: mit dem Voranschlag beschliesst die BVers die Position²² (der Voranschlagsentwurf wird zum Voranschlag der BVers), mit der Staatsrechnung genehmigt sie die Abrechnung dieser Position für das Budgetjahr. Durch die blosser Kenntnisnahme ist die BVers bei späteren Entscheiden beim nächsten Voranschlag und den folgenden drei Finanzplanjahren auch nicht gebunden und kann frei innerhalb der gesetzlichen Vorgaben entscheiden (vgl. dazu insb. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz. 141). Als Folge der Kenntnisnahme kann die BVers später aber auch nicht argumentieren, man habe von der Lage des Bundeshaushalts keine Kenntnis gehabt. Noch weniger ist dies der Fall bei Positionen, bei denen Anträge zum Voranschlag und Finanzplan vorliegen. Wenn sich die Mitglieder der Räte mit einer Voranschlagsposition befassen und Anträge einreichen, müssen sie sich fast zwangsläufig auch mit den in der gleichen Zeile aufgeführten Beträgen der dem Voranschlag folgenden drei Finanzplanjahre auseinandersetzen. Erheblich unsicherer ist die Planung der Einnahmenseite, da diese wesentlich von der Konjunktur abhängt. Auch diese Positionen werden zur Kenntnis genommen. Die Räte könnten allerdings die Schätzungen des BR ändern, was in den letzten Jahren aber nie der Fall war.

- 26 Diese Beschlussform entspricht der Erfahrung der tatsächlichen Beratungen. Die meisten Finanzplanpositionen werden wie die meisten Voranschlagspositionen in der Praxis nicht diskutiert. Dies hat v.a. mit dem Umfang des Voranschlags und des Finanzplans zu tun, welcher verunmöglicht, Position für Position durchzuberaten. Ein weiterer Grund ist, dass viele dieser Positionen wie die stark gebundenen Ausgaben im Rahmen des Budgetprozesses von der BVers nicht beeinflussbar sind; das Gesetz geht dem Voranschlag vor. So sieht Art. 103 Abs. 1 1. Teilsatz AHVG (SR 831.10) vor, dass der Bundesbeitrag sich auf 19,55 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV beläuft. Im Voranschlag 2021 bewilligte die BVers rund 9,5 Milliarden Franken. Mehr Einfluss hat die BVers bei den schwach gebundenen Ausgaben. Mehr als zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben werden über die mehrjährigen Finanzbeschlüsse (s. Art. 5 Abs. 5 FHV) gesteuert (siehe zur Gebundenheit der Ausgaben Art. 25 N 13 f.). Hier liegen regelmässig Anträge vor, weil die Finanzplan- und Budgetpositionen noch verändert werden können. Diskutiert werden in der Praxis also v.a. Positionen, zu denen die Mitglieder der Räte Antrag stellen können. Dies ist v.a. im Eigenbereich der Verwaltung der Fall.

4. Änderungsmöglichkeit des Parlaments (Abs. 4)

- 27 Art. 143 Abs. 4 regelt, in welcher Form die BVers auf den Finanzplan einwirken kann und sieht vor, dass die BVers den einfachen BB ergänzen kann mit Aufträgen (für die Änderung des Finanzplans; s. dazu auch Abs. 5). Art. 143 Abs. 4 übernimmt dabei die in Art. 28 ParlG festgelegten Mitwirkungsmöglichkeiten der BVers bei Grundsatzentscheiden und Planungen. Gemäss Art. 28 Abs. 2 ParlG sind Grundsatz- und Planungsbeschlüsse «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.» Solche Ziele können z.B. auch Höchstausgaben im Bereich der Finanzplanung sein. Art. 28 Abs. 3 ParlG hält fest, dass Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen BB erlassen werden, was nun für den Finanzplan explizit vorgesehen ist durch Art. 143

²² Art. 1 Abs. 1 des BB Ia des Voranschlags 2021 (20.041) lautet: «Die budgetierten Aufwände und Erträge der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2021 werden genehmigt.»

Abs. 4. Ein Auftrag in Form eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses hat dieselbe Rechtswirkung wie die frühere Mo. zum Finanzplan (vgl. Art. 28 N 19 f.). Gleich ist damit auch die Bindungswirkung. Der BR darf gestützt auf Art. 28 Abs. 4 ParlG vom Auftrag abweichen, hat dies aber zu begründen. Art. 28 Abs. 4 entspricht Art. 122 Abs. 3 ParlG (s. Art. 28 N 23).

5. *Umsetzung der Änderungsanträge mit dem Voranschlag für das übernächste Jahr (Abs. 5)*

- 28** Abs. 5 regelt die Umsetzung der Änderungsaufträge. Er sieht vor, dass der BR diese i.d.R. mit dem Entwurf des Voranschlags für das übernächste Jahr erfüllt. Der Auftrag wird für die nächste Budgetbotschaft erteilt, die das Budget des übernächsten Jahres beinhaltet.²³ Der Wortlaut mit dem Passus «in der Regel» macht klar, dass längerdauernde Umsetzungsaufträge auch später erfüllt werden können. Die Regel macht Sinn, weil Änderungsaufträge für den Finanzplan erhebliche Vorbereitungsarbeiten von BR und Verwaltung zur Umsetzung des Auftrags auslösen können. Dies kann der Fall sein bei Aufträgen, die Reorganisationen auslösen, oder wenn – z.B. bei Kürzungen von Positionen – Verträge aufgelöst werden müssen. Kürzungen, die keine längeren Vorbereitungsarbeiten benötigen, hat der BR mit der Botschaft zum nächsten Voranschlag mit IAFP umzusetzen.²⁴

6. *Gesamtbeurteilung der gewählten Konstruktion und erste Erfahrungen*

- 29** Die vom Gesetzgeber gewählte Konstruktion hat sich als der Aufgabenstellung gut gerecht werdende Lösung erwiesen. Die neuen Regelungen haben dazu geführt, dass die FK und die Räte sich erstmals intensiver mit dem Finanzplan auseinandersetzen. Dies geschieht oft im Rahmen der Diskussion eines Antrags zum Voranschlag. Sozusagen anlässlich dieses Antrags wird dann auch ein Antrag für den Finanzplan «mitgestellt», was in der Praxis sehr einfach ist, weil das antragstellende Mitglied lediglich beantragen muss, dass der Antrag auch für den Finanzplan gelten soll. Wohl aufgrund der vor Ausbruch der Coronapandemie guten Lage des Bundeshaushalts wurden wenige Anträge nur zum Finanzplan gestellt. Ein Problem stellt sich allerdings. Die nun bestehenden Entscheidungsregeln für den Zahlenteil des Voranschlags (BB Ia), für die finanziellen Planungsgrößen im Voranschlag (BB Ib) und für den Finanzplan (BB II) sind unterschiedlich und erschweren die Kohärenz der Entscheide, die sich über die Finanzplanjahre erstrecken. So kann sich beim Zahlenteil des Voranschlags aufgrund von Art. 94 ein Rat gegenüber dem anderen Rat durchsetzen, wenn er eine Voranschlagsposition kürzen will, indem er den Antrag der Einigungskonferenz verwirft. In diesem Fall «gilt der Beschluss der dritten Beratung, der den tieferen Betrag vorsieht als angenommen.» Diese Kürzung kann aber beim Finanzplan nicht durchgesetzt werden, weil es für einen

²³ Zur Erläuterung: Die Räte beraten den Voranschlag 2022 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2023–2025 (21.041) in der Wintersession 2021. Sie verabschieden dabei den Voranschlag für das Jahr 2022. Der Änderungsauftrag im Finanzplan betrifft die Finanzplanjahre 2023–2025. Im Jahr 2022 erarbeitet dann der BR die Botschaft zum Voranschlag 2023 und die Finanzplanjahre 2024–2026. Er setzt dabei den Änderungsauftrag für den Voranschlag 2023 – also dem vom Zeitpunkt des Beschlusses aus betrachtet – übernächsten Voranschlag um. Dies ergibt sich daraus, dass die Umsetzung eben in einem Voranschlag erfolgt und nicht in einem Finanzplan. Schlussendliches Ziel der Änderung des Ziels der Finanzplanung ist die Änderung des rechtsverbindlichen Budgetbeschlusses.

²⁴ Vgl. zur Umsetzung der Aufträge des Parlaments vom Dezember 2016 die Ausführungen in der Botschaft zum Voranschlag 2018 (17.041. Botschaft BR zum Voranschlag 2018 und integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2019–2021, Bd. 1, 17).

entsprechenden Auftrag nach Art. 94a die Zustimmung beider Räte braucht. So kann die Situation eintreten, dass beim Budget massiv gekürzt wird, beim Finanzplan für die nachfolgenden Jahre aber nicht (s. a. Art. 94a N 4b, FN 1). Die FK haben aus diesem Grund am 8.9.2021 beschlossen, die gesetzlichen Vorgaben einer Überprüfung zu unterziehen.

Art. 144

Jahresziele des Bundesrates und Geschäftsbericht

[unverändert]

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

[Inchangé]

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.

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

[Invariato]

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.

Autor / Autorin der 1. Auflage 2014: Philipp Mäder / Elisabeth Noser

Autor der Aktualisierung 2021: Christoph Albrecht

Inhaltsübersicht

Note

I. Entstehungsgeschichte

...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- | | |
|--|----|
| 1. Frist für die Bekanntgabe der Jahresziele | 8 |
| 2. Frist für die Vorlage des Geschäftsberichtes (Abs. 2) | 9 |
| 3. Inhalt des Geschäftsberichts (Abs. 3) | 12 |

I. Entstehungsgeschichte

1-6 ...

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis*1. Frist für die Bekanntgabe der Jahresziele*

7 ...

- 8** Die Jahresziele des BR umfassten bis zum Berichtsjahr 2021 zwei Bde.: die Jahresziele des BR (Bd. I) und die Jahresziele der eidg. Departemente und der BK (Bd. II). 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 umfasste bis zum Berichtsjahr 2021 ebenfalls zwei Bde. 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. Im Mai 2020 hat der BR entschieden, die politische und finanzielle Planung und Berichterstattung zu harmonisieren. Ab dem Berichtsjahr 2022 wird deshalb der Bd. II der Jahresziele in den jeweiligen Bd. des Voranschlags mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) integriert (**Geschäftsbericht Bundesrat 2020, Bd. II**, 3 [9.7.2021]). 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).

2. Frist für die Vorlage des Geschäftsberichtes (Abs. 2)

- 9** 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 orientierte sich bisher wie dargelegt (N 8) eng an der Struktur der Jahresziele: Dem Parlament wurden ebenfalls zwei separate Bde. – einer 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]). Ab dem Berichtsjahr 2022 soll der bisherige Bd. II des Geschäftsberichts in den entsprechenden Bd. der jeweiligen Staatsrechnung integriert werden.

*3. Inhalt des Geschäftsberichts (Abs. 3)***10 -** ...**11**

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 erläuterten, inwiefern diese erreicht wurden. In Zukunft werden dieselben Informationen – wie bereits ausgeführt (N 9) – im Voranschlag mit IAFP zu finden sein und nicht mehr in einem separaten Bd. II des Geschäftsberichts.

13 ...