

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 (BB1 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 (BB1 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 Ratsplenen und der VBVers 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 Ausmarchung 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 VBVers 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.