

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

I. Entstehungsgeschichte

Note

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; BB1 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 Berichterstatterinnen und Berichterstatter 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. *Herzog. 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 Berichtstatterinnen und Berichtstatter 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/sessionen/fruehere-sessionen [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), vorbehältlich 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 eingereicht, 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 und Organe der Selbstorganisation des Rates? in: [Parlament/Parlemento/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.