

Martin Graf/Andrea Caroni (Hrsg.)

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar

zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage

Helbing Lichtenhahn

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis
der Schweizerischen Bundesversammlung
Kommentar
zum Parlamentsgesetz (ParlG)

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar

zum Parlamentsgesetz (ParlG)
vom 13. Dezember 2002

2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage

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

Kommentar begründet von

Martin Graf/Cornelia Theler/Moritz von Wyss

Helbing Lichtenhahn

Zitiervorschlag:
GRAF/CARONI-BEARBEITER/-IN, Komm. zum ParlG, Art. x N x

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

Alle Rechte vorbehalten.

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



ISBN 978-3-7190-4742-9

© 2024 Helbing Lichtenhahn Verlag, Basel
www.helbing.ch

Vorwort zur 2. Auflage

Zum zehnjährigen Jubiläum der Erstauflage dieses Werkes (und rund zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des ParlG) ist es Zeit für eine vollständig überarbeitete Neuauflage. Dafür gibt es gute Gründe:

- *Vom 1.1.2014 bis am 31.12.2023 sind mit neun Erlassen 37 Artikel des ParlG in neuer Fassung in Kraft getreten* (ohne die dringl. und befristeten Änderungen infolge der Covid-19-Pandemie). Dabei handelt es sich einerseits um viele kleinere Änderungen, andererseits aber auch um Reformen von grösserer Tragweite: z.B. 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*), die Neuordnung der Finanzplanung mit einer verbesserten Mitwirkung des Parlaments (*Art. 143*) und im Gefolge der Covid-19-Pandemie die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen (*insb. Art. 2, 10a, 32a, 45a, 122, 151*).
- Weitere wichtige *gesetzgeberische Vorhaben sind hängig*; die Diskussion ist eröffnet, Resultate liegen aber zurzeit noch nicht vor: z.B. betr. den Sessionsrhythmus (*Art. 2*), die Zuständigkeiten bei dringl. Finanzbeschlüssen (*Art. 51 i.V.m. Art. 28 u. 34 FHG*), die Aufsicht über die Parlamentsdienste (*Art. 38, 64, 65*), die Verbesserung der Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik, insb. auch bei der Weiterentwicklung des «Soft Law» (*Art. 152*).
- Auch *gescheiterte Gesetzesänderungen* können für die Zukunft von Interesse sein: Vorschläge und Debatten zu institutionellen Fragen wiederholen sich häufig; manchmal führen erst mehrere Anläufe zum Erfolg. In den letzten zehn Jahren sind einige 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*).
- Unabhängig von Rechtsänderungen hat sich auch die *Praxis der Eidg. Räte* weiterentwickelt, wobei hier Änderungen naturgemäss in kleinen Schritten erfolgen und daher in ihrer Tragweite nicht gleich erkannt werden. Beispiele sind die «Blockbildung» für die Debatten des Nationalrates (*Art. 6*) oder die schleichende Zunahme der Bedeutung der Fraktionen im Ständerat (*Art. 61, 82*). Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung haben sodann Motionen heute wieder eine erheblich grössere Wirkung als in der Zeit um die Jahrtausendwende (*Art. 122*).
- Die gegenüber früheren Zeiten intensivere *Beschäftigung der Wissenschaft mit dem Parlament* zeigt dessen gestiegene Bedeutung in den Entscheidungsprozessen. Die Kommentare der Bundesverfassung und Grundlagenwerke über das Bundesstaatsrecht, die in den letzten zehn Jahren neu (Basler Kommentar, Commentaire romand, DIGGELMANN/HERTIG RANDALL/SCHINDLER) oder in neuer Auflage (St. Galler Kommentar, BIAGGINI, RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, TSCHANNEN) erschienen sind, sowie zahlreiche Monographien und Aufsätze zu einzelnen Themen vermitteln interessante Impulse und mussten in einen aktualisierten Kommentar eingearbeitet werden.

Dieser Überblick zeigt: Die Entwicklung von Parlamentsrecht und -praxis in den letzten zehn Jahren verlangt nach einer 2., vollständig überarbeiteten Auflage. Grössere bzw. wichtige Änderungen gegenüber der Erstauflage enthalten 76 der 185 Artikelkommentare; kleinere Aktualisierungen waren in fast jedem Kommentar notwendig. Der Kommentar enthält etwa 70 Kritiken an der heutigen Praxis und etwa 50 Vorschläge de lege ferenda.

Von der dreiköpfigen Herausgeberschaft der 1. Auflage haben zwei nicht mehr mitgewirkt: Cornelia Theler und Moritz von Wyss bleibt der Verdienst für das Konzept des Kommentars und den Beginn des Werkes, der immer ungleich schwieriger ist als dessen Weiterführung. Die Kontinuität der Herausgeberschaft wird durch Martin Graf gewahrt; er bringt

Vorwort zur 2. Auflage

seine Erfahrung aus 30 Jahren Tätigkeit als Kommissionssekretär ein. Er teilt die Verantwortung für die Herausgabe neu mit Andrea Caroni; er verbindet die Perspektive des aktiven Parlamentariers (zurzeit 1. Vizepräsident des Ständerates) mit der wissenschaftlichen Perspektive als Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.

Von den 31 Autorinnen und Autoren der Erstauflage haben 14 bei der Neuauflage mitgewirkt; acht neue Autorinnen und Autoren sind dazugestossen (zum Umgang mit den Texten der nicht mehr mitwirkenden Autorinnen und Autoren siehe die Erklärungen zum Autorenverzeichnis). Wir danken den Autorinnen und Autoren für ihre Bereitschaft zur Mitwirkung bei dieser Aktualisierung. Unser Dank gebührt auch Thomas Dähler, früherem Leiter des Parlamentsdienstes des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt, dessen Verlag «parliaments.ch» mit der Herausgabe einer teilweisen «Aktualisierung 2021» des Kommentars wichtige Vorarbeiten für die jetzige integrale Neuauflage geleistet hat.

Unser Dank geht im Weiteren an die Parlamentsdienste für eine stattliche Abnahmegarantie sowie die bereitwillige Auskunft, wo immer eine Frage auftauchte. Zu Dank verpflichtet sind wir dem Helbing Lichtenhahn Verlag für die Bereitschaft, dieses Werk herauszugeben und damit das Wissen über unsere demokratischen Institutionen zu fördern. Wie bereits bei der 1. Auflage hat uns Veronica Rohrer in allen editorischen Fragen kompetent und mit Verständnis für unsere Wünsche beraten.

Die Entwicklung des Parlamentsrechts, die Praxis und die Literatur sind berücksichtigt bis zum Stand Ende 2023, in einzelnen Fällen bis April 2024.

Bern/Herisau, im Mai 2024

Die Herausgeberschaft:
Martin Graf und Andrea Caroni

Vorwort zur 1. Auflage

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

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

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

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

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

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

Vorwort zur 1. Auflage

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

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

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

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

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

Bern/Zürich, im März 2014

Die Herausgeberschaft:
Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss

Autorinnen und Autoren der 2. Auflage

Wenn am Text der 1. Aufl. nur kleinere Änderungen vorgenommen worden sind (unten gekennzeichnet mit *: keine neue N oder weniger als ca. 20% neuer Text), werden bei den entsprechenden Artikelkommentaren die Autorinnen und Autoren der 1. Aufl. angegeben und die überarbeitenden Autorinnen und Autoren der 2. Aufl. in einer Fussnote verzeichnet. Im Falle grösserer Änderungen steht der Name der überarbeitenden Person an erster und der Name der Autorin oder des Autors der 1. Aufl. an zweiter Stelle. In beiden Fällen haben die Autorinnen und Autoren der 2. Aufl. den gesamten Text überprüft und tragen die inhaltliche Verantwortung.

Christoph Albrecht

Dr. rer. publ. HSG

Stv. Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste
Art. 129, 144, 145*

Anne Benoit

Dr. iur.

Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste
71*, 72*, 73*, 74, 75*, 79*, 80*, 83, 85*, 86*, 87*, 88*, 89*, 90*, 92*, 93*, 95*

Andrea Caroni

Dr. iur., MPA (Harvard)

Ständerat, Rechtsanwalt, Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen
Art. 10, 10a, 11, 16*, 17, 17a*, 18*, 19*, 20, 21*, 21a*, 31, 32, 32a, 33*, 33a, 34, 35, 36*, 37, 38, 39*, 41*, 69 (zusammen mit Martin Graf), 82

Anne Dieu

Master admin. publ.

Sekretärin der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, Parlamentsdienste
Art. 40a, 135*, 136, 137*, 138

Stefan Diezig

Dr. iur.

Sekretär der Subkommissionen Gerichte/BA der GPK, Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste
Art. 11a, 153 (II. Kap.), 156* (II. Kap.), 157*, 162*

Martin Graf

lic. phil. hist.

ehem. Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste
Art. 1*, 2, 4, 5, 6, 7*, 8*, 13, 24 (zusammen mit Luzian Odermatt), 28, 30, 37, 47, 47a, 53, 54, 55*, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 69 (zusammen mit Andrea Caroni), 70, 76, 78*, 81, 84, 91, 94a (zusammen mit Florent Strobel), 97, 105, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126*, 127*, 128, 146, 147, 148, 149, 150*, 151, 153 (I. Kap.), 154, 154a, 155*, 156 (I. Kap.), 158*

Diego Hättenschwiler

lic. phil. hist.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Parlamentsbibliothek, Parlamentsdienste
Art. 3, 12, 63

Oliver Heer

lic. phil.

Government Affairs Manager bei Novo Nordisk, ehem. Mitarbeiter des Dokumentationsdienstes, Parlamentsdienste
Art. 9

Stefan Koller

Dr. rer. publ. HSG

Sekretär der Finanzkommissionen und der Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste
Art. 25, 50 (zusammen mit Florent Strobel), 51, 142 (zusammen mit Florent Strobel), 143

Autorinnen und Autoren der 2. Auflage

Simone Ledermann

Dr. admin. publ.

Leiterin der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste

Art. 27 (zusammen mit Andreas Tobler)

Ruth Lüthi

Dr. phil. hist.

Stv. Sekretärin der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste

Einleitung, Art. 42, 43, 44, 45, 45a, 45b, 46, 48, 49, 130, 131, 132, 133, 134, 139, 140, 140a

Patrick Mägli

Rechtsanwalt

Stv. Leiter Sektion Recht der Bundeskanzlei

Art. 129a, 141, 159, 160, 161

Samuel Muralt

Master of Law

Stv. Sekretär der Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste

Art. 152

Luzian Odermatt

lic. iur.

Ehem. stellvertretender Leiter des Direktionsbereichs Öffentliches Recht, ehem. Chef des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II, Bundesamt für Justiz

Art. 22, 23, 24 (zusammen mit Martin Graf), 29

Thomas Sägesser

Dr. iur., Rechtsanwalt

Generalsekretär santésuisse, ehemaliger stellvertretender Generalsekretär EFD und davor Leiter Rechtsdienst Bundeskanzlei

Art. 26, 52

Alexandre Schneebeili Keuchenius

lic. iur.

Ehem. Sekretär der Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte der Vereinigten Bundesversammlung, ehem. stellvertretender Sekretär der Redaktionskommission der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste

Art. 40

Nicole Schwager

lic. phil.

Ehem. wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sekretariat der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste

Art. 163, 164*, 165*, 165*, 166*, 167*, 168*, 169*, 170*, 171*

Sigrid Steiner

lic. iur.

Sekretärin der Redaktionskommission der Eidgenössischen Räte, Parlamentsdienste

Art. 56, 57, 58, 59, 77

Michael Strebel

Dr. rer.soc.

Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität Hagen, Mitarbeiter verschiedener kantonaler und kommunaler Parlamentsdienste

Art. 14, 15, 62*, 96*, 98*, 99*, 100*, 101*, 102, 103, 104*, 106*

Florent Strobel

M. A.

Stv. Sekretär der Finanzkommission des Nationalrates, Parlamentsdienste

Art. 50 (zusammen mit Stefan Koller), 94, 94a (zusammen mit Martin Graf), 142 (zusammen mit Stefan Koller)

Andreas Tobler

lic. phil.

Ehem. wissenschaftlicher Mitarbeiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste

Art. 27 (zusammen mit Simone Ledermann)

Daniel Zehnder

lic. phil. I, MPA

Ehem. Sekretär der Schweizerischen Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

Art. 60

Autorinnen und Autoren der 1. Auflage

Die Liste enthält die Autorinnen und Autoren der 1. Auflage (mit ihren damaligen Funktionsangaben), welche an der 2. Auflage nicht mehr mitgewirkt haben. Wurde ihr Text in grösserem Ausmass verändert (neue N oder mehr als ca. 20% neuer Text), werden ihre Namen an zweiter Stelle angegeben. Bei kleineren Änderungen werden die überarbeitenden Autorinnen und Autoren in einer Fussnote vermerkt; sie haben den ganzen Text überprüft und tragen dafür die Verantwortung.

Christoph Bättig

dipl. geogr.

Ehem. Leiter der Parlamentarischen
Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste
Art. 27

Barbara Brun del Re

lic. phil.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Dokumentations-
dienst, Parlamentsdienste
Art. 2, 4, 5, 33, 82

Boris Burri

lic. phil.

Ehem. stellvertretender Sekretär des Nationalrates
Art. 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 61, 62

Alexandre Füzesséry

Dipl. postgrade ès sc. pol.

Ehem. stellvertretender Sekretär der
Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben
der Eidgenössischen Räte
Art. 97, 98, 99, 100, 105, 106

Nico Häusler

lic. rer. soc.

Ehem. wissenschaftlicher Mitarbeiter des
Sekretariates der Kommissionen für Rechtsfragen
der Eidgenössischen Räte
Art. 96, 100, 101, 102, 103, 104, 126, 127,
128

Philipp Mäder

Dr. iur.

Ehem. wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eid-
genössischen Räte
Art. 144, 145

Katrin Marti

lic. phil. I

Ehem. Sekretärin der Gerichtskommission
der Vereinigten Bundesversammlung
Art. 40a, 135, 136, 137, 138

Beatrice Meli

Fürsprecherin

Ehem. Sekretärin der Geschäftsprüfungs-
kommissionen und der Geschäftsprüfungs-
delegation der Eidgenössischen Räte
Art. 53

Irene Moser

lic. iur.

Ehem. Wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen
und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eid-
genössischen Räte
Art. 153, 155, 156, 157, 158, 162

Elisabeth Noser

lic. iur., MAS in European Integration

Stellvertretende Leiterin des Rechtsdienstes,
Parlamentsdienste
Art. 129, 144, 145, 154a, 171

Katrin Nussbaumer

lic. iur. ZÖ

Ehem. stellvertretende Leiterin des Rechtsdienstes,
Parlamentsdienste, ehemalige Sekretärin der
Immunitätskommission des Nationalrates
Art. 11, 16, 17, 17a, 18, 19, 20, 21, 21a, 31

Carlo Pavia

lic. phil.

Ehem. wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Dokumentationsdienst, Parlamentsdienste
Art. 9

Autorinnen und Autoren der 1.Auflage

Ines Stocker

lic. iur./M.A. International Affairs

Ehem. wissenschaftliche Mitarbeiterin des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der Eidgenössischen Räte

Art. 11a, 55

Cornelia Theler

lic. iur.

Leiterin des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste

Art. 13, 47, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 94a, 95, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170

Esther Tophinke

Dr. iur.

Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Fachbereichs Rechtsetzungsbegleitung II, Bundesamt für Justiz

Art. 22, 29

Florent Tripet

lic. ès sc. pol., MPA Idheap

Sekretär der Aussenpolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte

Art. 152

Moritz von Wyss

Dr. iur.

Leiter der Parlamentsdienste des Kantonsrats Zürich, ehemaliger stellvertretender Leiter des Rechtsdienstes, Parlamentsdienste

Art. 1, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 71, 78, 79, 80, 150

Inhaltsverzeichnis

	Art.	Seite
Vorwort zur 2. Auflage		V
Vorwort zur 1. Auflage		VII
Autorinnen und Autoren der 2. Auflage		IX
Autorinnen und Autoren der 1. Auflage		XI
Abkürzungsverzeichnis		XV
Allgemeines Literaturverzeichnis		XXVII
Allgemeines Materialienverzeichnis		XXXIII
Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz		3
1. Titel: Allgemeine Bestimmungen	1–5	21
2. Titel: Mitglieder der Bundesversammlung	6– 21a	63
1. Kapitel: Rechte und Pflichten	6–13	63
2. Kapitel: Unvereinbarkeitsregelungen	14–15	140
3. Kapitel: Immunität und Sessionsteilnahmegarantie	16–21	160
4. Kapitel: Haftung für Schäden	21a	209
3. Titel: Aufgaben der Bundesversammlung	22–30	211
4. Titel: Organisation der Bundesversammlung	31–70	339
1. Kapitel: Allgemeines	31–33a	339
2. Kapitel: Nationalrat und Ständerat	34–38	359
3. Kapitel: Vereinigte Bundesversammlung	39–41	398
4. Kapitel: Kommissionen	42–	431
1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen	42–49	431
2. Abschnitt: Finanzkommissionen	50–51	508
3. Abschnitt: Geschäftsprüfungskommissionen	52–53	543
4. Abschnitt: Berichterstattung im Rat	54–55	569
5. Abschnitt: Redaktionskommission	56–59	573
6. Abschnitt: Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen	60	600
5. Kapitel: Fraktionen	61–62	624
6. Kapitel: Parlamentarische Gruppen	63	646
7. Kapitel: Parlamentsverwaltung	64–70	652
5. Titel: Verfahren in der Bundesversammlung	71– 129a	691
1. Kapitel: Allgemeine Verfahrensbestimmungen	71–82	691
2. Kapitel: Verfahren zwischen den Räten	83–95	767
1. Abschnitt: Zusammenwirken der Räte	83–88	767
2. Abschnitt: Differenzen zwischen den Räten	89–95	784

Inhaltsverzeichnis

	Art.	Seite
3. Kapitel: Verfahren bei Volksinitiativen	96–106	815
1. Abschnitt: Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung	96	815
2. Abschnitt: Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung	97–106	817
4. Kapitel: Verfahren bei parlamentarischen Initiativen	107–114	879
5. Kapitel: Verfahren bei Standesinitiativen	115–117	934
6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen	118–126	949
1. Abschnitt: Allgemeines	118–119	949
2. Abschnitt: Motion	120–122	969
3. Abschnitt: Postulat	123–124	1006
4. Abschnitt: Interpellation und Anfrage	125–126	1011
7. Kapitel: Verfahren bei Petitionen und Eingaben	127–129	1019
1. Abschnitt: Petitionen	127–128	1019
2. Abschnitt: Eingaben	129	1029
8. Kapitel: Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland	129a	1033
6. Titel: Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit	130– 140a	1037
1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen für Wahlen	130–131	1037
2. Kapitel: Wahlen in den Bundesrat	132–134	1047
3. Kapitel: Wahlen in die eidgenössischen Gerichte	135–138	1066
4. Kapitel: Weitere Wahlen	139	1084
5. Kapitel: Bestätigung von Wahlen	140	1087
6. Kapitel: Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers	140a	1091
7. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat	141–161	1095
1. Kapitel: Vorlagen des Bundesrates	141–149	1095
2. Kapitel: Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat	150–158	1172
3. Kapitel: Vertretung des Bundesrates in der Bundesversammlung	159–161	1263
8. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft	162	1275
9. Titel: Parlamentarische Untersuchungskommission	163–171	1281
Sachregister		1333

Abkürzungsverzeichnis

A	Anfrage
a.A.	anderer Ansicht
AmtlBull	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (bis 1962: StenBull = Amtliches stenographisches Bulletin)
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau/Aktiengesellschaft
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
a.M.	anderer Meinung/am Main
Anh.	Anhang
Anm.	Anmerkung
a.o.	ausserordentlich
APK	Aussenpolitische Kommission/en
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts (Amtliche Sammlung)
AtraG	Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (<i>Alpentransit-Gesetz</i> ; SR 742.104)
Aufl.	Auflage
AVB	allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss
BA	Bundesanwaltschaft, Bundesanwalt/Bundesanwältin
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd./Bde.	Band/Bände
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei (2008 von der SVP abgespalten, seit 2021 mit der CVP zur Partei Die Mitte zusammengeschlossen)
BE	Kanton Bern
BeK	Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte
bes.	besonders

Abkürzungsverzeichnis

betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGA	Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (<i>Archivierungsgesetz</i> ; SR 152.1)
BGB	Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei (bis 1971, danach SVP)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes (Amtliche Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (<i>Bundesgerichtsgesetz</i> ; SR 173.110)
BGÖ	Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (<i>Öffentlichkeitsgesetz</i> ; SR 152.3)
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Bundeskanzlei
BL	Kanton Basel-Landschaft
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BöB	Bundesgesetz vom 21. Juni 2019 über das öffentliche Beschaffungswesen (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPatGer	Bundespatentgericht
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BR	Bundesrat (Organ), Bundesrat/Bundesrätin
BS	Kanton Basel-Stadt
Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BStGer	Bundesstrafgericht
BTJP	Berner Tage für die juristische Praxis
BÜPF	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (SR 780.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1874/75 1 ff.)

Abkürzungsverzeichnis

BV 1848	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 (AS 1850 1 ff.)
BVers	Bundesversammlung
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
BZP	Bundesgesetz vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess (SR 273)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
CSP	Christlichsoziale Partei
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (seit 1970; auf nationaler Ebene ab 2021 neu «Die Mitte», besteht aber in einigen Kantonen weiterhin unter der bisherigen Bezeichnung)
ders./dies./dass.	derselbe(e/en)/dieselbe(n)/dasselbe
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
dringl.	dringlich
DSG	Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz; SR 235.1)
dt.	deutsch(e)
E.	Erwägung (nur in BGE)
E	Entwurf (nur in Verbindung mit Abkürzungen eines Erlasses, z.B. E-ParlG, E-BV)
EA	Einfache Anfrage
ebd.	ebenda
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (bis 1977 EPD)
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	European Free Trade Association
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung

Abkürzungsverzeichnis

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
eidg./Eidg.	eidgenössisch/Eidgenossenschaft
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (seit 1998 VBS)
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (seit 1978 EDA)
et al.	et alii, -ae, -a (und andere)
etc.	et cetera
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volksdepartement (seit 2012 WBF)
EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht (bis 2006; ab 2007 in die beiden sozialrechtlichen Abteilungen – heute Dritte und Vierte öffentlich-rechtliche Abteilung – des Schweizerischen Bundesgerichts umgewandelt)
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
evtl.	eventuell
f./ff.	folgende/fortfolgende (Seite/Seiten)
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
FHG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (<i>Finanzhaushaltgesetz</i> ; SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FinDel	Finanzdelegation
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FK	Finanzkommission/en
FKG	Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (<i>Finanzkontrollgesetz</i> ; SR 614.0)
FL	Freie Liste
FN	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
frz.	französisch(e)
FS	Festschrift
GarG	Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft, AS 1934 509 ff. (<i>Garantiegesetz</i>)

Abkürzungsverzeichnis

GarG 1851	Bundesgesetz vom 23. Dezember 1851 über die politischen und polizeilichen Garantien zu Gunsten der Eidgenossenschaft (AS 1851–1853 III 33 ff.)
GE	Kanton Genf
gem.	gemäss
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GK	Gerichtskommission
GL	Kanton Glarus
gl.M.	gleicher Meinung
GLP	Grünliberale Partei (2004 von der GP Zürich abgespalten, 2007 als nationale Partei gegründet)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation
GPK	Geschäftsprüfungskommission/en
GPS	Grüne Partei der Schweiz
GR	Kanton Graubünden
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrates (SR 171.13)
GRS	Geschäftsreglement des Ständerates (SR 171.14)
GS	Gesetzessammlung [des Kantons Glarus]
GVG 1962	Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse, AS 1962 773 ff. (<i>Geschäftsverkehrsgesetz</i>)
GVG 1902	Bundesgesetz vom 9. Oktober 1902 über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat, sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen, AS 1902/03 386 ff.
GVG 1849	Bundesgesetz vom 21. Dezember 1849 über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrath, Ständerath, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen, AS 1848–50 279 ff.
H.	Heft (nur in bibliografischen Angaben)
HLS	Historisches Lexikon der Schweiz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.E.	im Ergebnis

Abkürzungsverzeichnis

i.e.S.	im engeren Sinne
IK	Immunitätskommission
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
Ip.	Interpellation
i.S.	im Sinne
i.S.v.	im Sinne von
ISG	Bundesgesetz vom 18. Dezember 2020 über die Informationssicherheit beim Bund (<i>Informationssicherheitsgesetz</i> ; SR 128)
ital.	italienisch(e)
IVG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (SR 831.20)
i.V.m.	in Verbindung mit
Jh.	Jahrhundert
JU	Kanton Jura
Kap.	Kapitel
KCVp	Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei (1957–1970)
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KK	Katholisch-Konservative
KöB	Kommission/en für öffentliche Bauten
KoKo	Koordinationskonferenz der Eidg. Räte
Kt./Kte.	Kanton/Kantone
Kt.Iv.	Standesinitiative
KVF	Kommission/en für Verkehr und Fernmeldewesen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
KVP	Katholische Volkspartei (1912–1957)
LdU	Landesring der Unabhängigen (1936–1999)
LeGes	LeGes – Gesetzgebung & Evaluation, Mitteilungsblatt der SGG und der SEVAL (Bern), früher «Gesetzgebung heute»
LPS	Libérale Partei der Schweiz (2009 auf nationaler Ebene mit der FDP fusioniert)
LS	Loseblattsammlung der Zürcher Gesetze
LU	Kanton Luzern
m.a.W.	mit anderen Worten

Abkürzungsverzeichnis

max.	maximal
m.E.	meines Erachtens
m.H.	mit Hinweisen
MKG	Militärkassationsgericht
Mio.	Million
mind.	mindestens
Mo.	Motion
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
MStP	Militärstraßprozess vom 23. März 1979 (SR 322.1)
Mt./Mte.	Monat/Monate
MWST	Mehrwertsteuer
N	Note
NDB	Nachrichtendienst des Bundes
NDG	Bundesgesetz vom 25. September 2015 über den Nachrichtendienst (<i>Nachrichtendienstgesetz</i> ; SR 121)
NE	Kanton Neuenburg
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
Nr.	Nummer
NR	Nationalrat (Organ), Nationalrat/Nationalrätin
NW	Kanton Nidwalden
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OR	Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220)
OW	Kanton Obwalden
pa.Iv.	parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (<i>Parlamentsgesetz</i> ; SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (<i>Parlamentsverwaltungsverordnung</i> ; SR 171.115)
PatGG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über das Bundespatentgericht (<i>Patentgerichtsgesetz</i> ; SR 173.41)
PD	Parlamentsdienste
PdA	Partei der Arbeit der Schweiz

Abkürzungsverzeichnis

PG	Parlamentsgesetz (nur in Verbindung E-PG und VE-PG)
Po.	Postulat
PRG	Bundesgesetz vom 18. März 1988 über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (<i>Parlamentsressourcengesetz</i> ; SR 171.21)
Prof.	Professor/in
Prot.	Protokoll, -e
prov.	provisorisch
PublG	Bundesgesetz vom 18. Juni 2004 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (<i>Publikationsgesetz</i> ; SR 170.512)
PV-ER	Parlamentarische Versammlung des Europarates
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVBger	Personalverordnung des Bundesgerichts vom 27. August 2001 (SR 172.220.114)
Rad.	Radikale
RB	Rechtsbuch des Kantons Thurgau
RedK	Redaktionskommission
resp.	respektive
RK	Kommission/en für Rechtsfragen
RTVG	Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (SR 784.40)
RVBVers	Reglement der Vereinigten Bundesversammlung
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz	Randziffer
s./S.	siehe/Seite
s.a.	siehe auch
schweiz.	schweizerische(n)
SD	Schweizer Demokraten (1961–1990: Nationale Aktion)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SG	Kanton St. Gallen
SGK	Kommission/en für soziale Sicherheit und Gesundheit
SH	Kanton Schaffhausen
SiK	Sicherheitspolitische Kommission/en

Abkürzungsverzeichnis

SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung (Zürich)
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt(e)
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SpG	Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über die Landessprachen und die Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften (<i>Sprachengesetz</i> ; SR 441.1)
SPK	Staatspolitische Kommission/en
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StBOG	Bundesgesetz vom 19. März 2010 über die Organisation der Strafbehörden des Bundes (<i>Strafbehördenorganisationsgesetz</i> ; SR 173.71)
StenBull	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung (seit 1962: AmtlBull)
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Strafgesetzbuch; SR 311.0)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (Strafprozessordnung; SR 312.0)
StR	Ständerat (Organ), Ständerat/Ständerätin
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Luzern)
SVP	Schweizerische Volkspartei (bis 1971: BGB)
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.	und
u.a.	und andere(s); unter anderem (anderen)
u.ä.	und ähnliche(s)
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
UeB	Übergangsbestimmungen
unv.	unveröffentlicht
UR	Kanton Uri
UREK	Kommission/en für Umwelt, Raumplanung und Energie
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
v.a.	vor allem

Abkürzungsverzeichnis

VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (bis 1997 EMD)
VBVers	Vereinigte Bundesversammlung
VD	Kanton Waadt
VE	Vorentwurf
VEB	Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden (ab 1964 VPB)
VG	Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (<i>Verantwortlichkeitsgesetz</i> ; SR 170.32)
VGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesverwaltungsgericht (<i>Verwaltungsgerichtsgesetz</i> ; SR 173.32)
vgl.	vergleiche
VIG	Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (<i>Vernehmlassungsgesetz</i> ; SR 172.061)
VO	Verordnung
Vo.Iv.	Volksinitiative
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (Bern)
VPiB	Verordnung der Bundesversammlung vom 28. September 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (171.117)
VpDel	Verordnung der Bundesversammlung vom 3. Oktober 2003 über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (<i>Verordnung über parlamentarische Delegationen</i> ; AS 2003 3617, seit 1. Oktober 2012 aufgehoben)
VPRG	Verordnung der Bundesversammlung vom 18. März 1988 zum Parlamentsressourcengesetz (SR 171.211)
VS	Kanton Wallis
VwD	Verwaltungsdelegation
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (<i>Verwaltungsverfahrensgesetz</i> ; SR 172.021)
WAK	Kommission/en für Wirtschaft und Abgaben
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (bis 2012 EVD)
WBK	Kommission/en für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung/ Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

Abkürzungsverzeichnis

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

Allgemeines Literaturverzeichnis

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

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS Quelques observations au sujet de la loi sur le
Parlement et des thèses de Martin Graf, in: LeGes:
Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 17 ff.
(zit. AUBERT, Observations)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS Die Schweizerische Bundesversammlung von 1848 bis
1998, Basel/Frankfurt A.M. 1998
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS Bundesstaatsrecht der Schweiz: Fassung von 1967.
Neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Bd. II, Basel/
Frankfurt a.M. 1991 bis 1995 (zit. AUBERT, Bundes-
staatsrecht)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/
EICHENBERGER KURT et al.
(Hrsg.) Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen
Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/
Bern 1996 (zit. AUBERT/EICHENBERGER, Kommentar
BV)
- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/
MAHON PASCAL Petit commentaire de la Constitution fédérale de la
Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003
(zit. AUBERT/MAHON, Petit commentaire)
- AUER ANDREAS/
MALINVERNI GIORGIO/
HOTTELIER MICHEL Droit constitutionnel suisse, 3. Aufl., Bern 2013
(zit. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER,
Droit constitutionnel)
- BAILER STEFANIE/
BÜTIKOFER SARAH Das Parlament, in: Yannis Papadopoulos, Pascal Scia-
rini, Adrian Vatter et al. (Hrsg.), Handbuch der Schwei-
zer Politik, 7. vollständig überarbeitete Auflage, Basel
2022, 187 ff. (zit. BAILER/BÜTIKOFER, Parlament)
- BIAGGINI GIOVANNI BV. Kommentar. Bundesverfassung der Schweize-
rischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2007
(zit. BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl.)
- BIAGGINI GIOVANNI/
GÄCHTER THOMAS/KIENER
REGINA (Hrsg.) Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich 2021
(zit. BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER,
Staatsrecht, 3. Aufl.)
- BLUMER JOHANN JAKOB Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes,
3. umgearbeitete Auflage, hrsg. von Josef Morel, Basel
1891 (zit. BLUMER-MOREL, Bundesstaatsrecht)

Allgemeines Literaturverzeichnis

- BÜTIKOFER SARAH Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Weg der Moderne, Diss., Baden-Baden 2014 (zit. BÜTIKOFER, Parlament)
- BOTTERON VÉRONIQUE/
DELLA VALLE ALESSANDRO
et al. Parlament und Parlamentsgebäude der Schweiz, Basel/
Frankfurt a.M. 1998
- BOVET G. Règlement du Conseil National du 17 décembre 1920,
unveröffentlichtes Typoskript, Bern 1943 (zit. BOVET,
Règlement)
- BURCKHARDT WALTHER Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung
vom 29. Mai 1874, 3., vollständig durchgesehene Auf-
lage, Bern 1931 (zit. BURCKHARDT, Kommentar BV)
- BURCKHARDT WALTHER Schweizerisches Bundesrecht: Staats- und verwaltungs-
rechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundes-
versammlung seit 1903, 4 Bde., Frauenfeld 1930 f.
(zit. BURCKHARDT, Bundesrecht)
- CRON PAUL Die Geschäftsordnung der Schweizerischen Bundes-
versammlung, dogmengeschichtliche Darstellung des
Geschäftsordnungsrechtes von der Glaubensspaltung
bis zur Gegenwart, in den Hauptpunkten verglichen
mit England und Amerika, Freiburg 1946 (zit. CRON,
Geschäftsordnung)
- DIGGELMANN OLIVER/
HERTIG RANDALL MAYA/
SCHINDLER BENJAMIN
(Hrsg.) Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2020
(zit. DIGGELMANN/HERTIG RANDALL/SCHINDLER,
Verfassungsrecht)
- DÜBLIN JÜRIG Die Anfänge der schweizerischen Bundesversammlung:
Untersuchungen zur politischen Praxis der eidge-
nössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden
(1848–1854), Bern 1978 (zit. DÜBLIN, Anfänge)
- DUBS JAKOB Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eid-
genossenschaft: dargestellt für das Volk, Zürich 1978
(zit. DUBS, Recht)
- EICHENBERGER KURT Die oberste Gewalt im Bunde – Über die verfassungs-
rechtliche Verteilung und die tatsächliche Ausübung
der Rechtssetzungs- und Regierungsfunktionen im
schweizerischen Bundesstaat, Diss Universität Bern,
Zürich 1949 (zit. EICHENBERGER, Gewalt)
- EHRENZELLER BERNHARD Das neue Parlamentsgesetz im Lichte der Staatslei-
tungsreform, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation,
2/2003, 21 ff. (zit. B. EHRENZELLER, Parlamentsgesetz)
- EHRENZELLER BERNHARD
et al. (Hrsg.) Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler
Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen/Genf 2023
(zit. St. Galler Kommentar, 4. Aufl.)

Allgemeines Literaturverzeichnis

- GIACOMETTI ZACCARIA Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner, Zürich 1949 (zit. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht)
- GRAF MARTIN Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen zur Einführung, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 9 ff.
- GRAF MARTIN Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1/2000, 1 ff. (zit. GRAF, Gewaltenteilung)
- GRAF MARTIN Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren, in: Gesetzgebung heute, 3/1991, 11 ff. (zit. GRAF, Parlamentsreform)
- GRUNER ERICH Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920, 2 Bände, Bern 1966
- GRUNER ERICH/
BAECHTOLD ANDREA et al. Schweizerische Bundesversammlung 1920–1968, Bern 1970 (zit. GRUNER/BAECHTOLD, Bundesversammlung 1920–1968)
- HÄFELIN ULRICH/HALLER
WALTER/KELLER HELEN/
THURNHERR DANIELA Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. vollständig überarbeitete und erweiterte Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 10. Aufl.)
- HANGARTNER YVO/KLEY
ANDREAS/BRAUN BINDER
NADJA/GLASER ANDREAS, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023 (zit. HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte). Open Access: <https://www.dike.ch/rechtsgebiete/verfassungsrecht/hangartner-kley-braun-binder-glaser-die-demokratischen-rechte-in-bund-und-kantonen>
- HUBER HANS Zum Entwurf eines neuen Geschäftsverkehrsgesetzes, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. 8. 1960 (zit. HUBER, Entwurf)
- HUBER-HOTZ ANNEMARIE Das neue Parlamentsrecht – Stellungnahme zu den Thesen von Martin Graf, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 13 ff.
- JEGHER ANNINA Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, entscheidungspolitischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 1999 (zit. JEGHER, Bundesversammlung)
- JEGHER ANNINA/
LANFRANCHI PRISCA Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode

Allgemeines Literaturverzeichnis

- (1991–95), Bern 1996 (zit. JEGHER/LANFRANCHI, Einfluss)
- KAMBER URS Die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen vom Parlament auf Parlamentskommissionen, Basel 1980
- KÖLZ ALFRED Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern 1992 (zit. KÖLZ, Verfassungsgeschichte I)
- KÖLZ ALFRED Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848, Bern 2004 (zit. KÖLZ, Verfassungsgeschichte II)
- LANZ CHRISTOPH Das neue Parlamentsgesetz: Garant des Zweikammersystems?, in: LeGes: Gesetzgebung & Evaluation, 2/2003, 43 ff.
- LANZ CHRISTOPH Parlamentarisches Verfahren – Nebensache oder mehr?, in: Parlamentsdienste (Hrsg.), Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart [1991], 183 ff. (zit. LANZ, Parlamentarisches Verfahren)
- LINDER WOLF/
MUELLER SEAN Schweizerische Demokratie: Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 4. aktualisierte Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2017 (zit. LINDER/MUELLER, Demokratie)
- LÜTHI RUTH Das Parlament, in: Peter Knoepfel/Yannis Papadopoulos et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 5. vollständig überarbeitete Auflage, Zürich 2014, 169 ff. (zit. LÜTHI, Parlament)
- MAHON PASCAL Der Grundsatz der Gewaltenteilung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1011 ff.
- MARTENET VINCENT/
DUBEY JACQUES (HRSG.) Constitution fédérale. Commentaire romand, Basel 2021 (zit. Commentaire romand)
- MASTRONARDI PHILIPPE Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle: Analyse und Konzept der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, Basel/Frankfurt a.M. 1991 (zit. MASTRONARDI, Kriterien)
- NEIDHART LEONHARD Das frühe Bundesparlament: Der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz, Zürich 2010 (zit. NEIDHART, Bundesparlament)
- NEIDHART LEONHARD Politik und Parlament der Schweiz: Ein Rückblick in das 20. Jahrhundert, Zürich 2013
- NEIDHART LEONHARD Die politische Schweiz: Fundamente und Institutionen, Zürich 2002

Allgemeines Literaturverzeichnis

- OCHSNER ALOIS Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament: Vollanalyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode, Entlebuch 1987 (zit. OCHSNER, Bundesversammlung)
- PARLAMENTSDIENSTE (Hrsg.) Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern/Stuttgart [1991] (zit. PARLAMENTSDIENSTE, Parlament)
- PILOTTI ANDREA Le Parlement. L'«autorité suprême de la Confédération» délaissée par les historiens, in: *Traverse*, 1/2013, 173 ff.
- REPERTORIUM über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band I: 1848–1874, bearbeitet von Léon Kern unter Mitwirkung von Henry Beuchat und Leohnard Haas, Freiburg 1942 (zit. REPERTORIUM, Band I)
- REPERTORIUM über die Verhandlungen der Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Band II: 1874–1891, bearbeitet von Walter Meyrat, Bern 1972
- RHINOW RENÉ/GRAF MARTIN Verfassungsreform im Zusammenspiel von Bundesversammlung und Bundesrat, in: Georg Kreis, Erprobt und entwicklungsfähig: Zehn Jahre neue Bundesverfassung, Zürich 2009, 111 ff. (zit. RHINOW/GRAF, Verfassungsreform)
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER Schweizerisches Verfassungsrecht, 3., erw. Aufl., Basel 2016 (zit. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 3. Aufl.)
- SÄGESSER THOMAS Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, 2. Aufl., Bern 2022 (zit. SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl.)
- SÄGESSER THOMAS (Hrsg.) Die Bundesbehörden: Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht: Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000 (zit. SÄGESSER, Bundesbehörden)
- SALIS LUDWIG RUDOLF VON Schweizerisches Bundesrecht: staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874, Bern 1903/04 (zit. VON SALIS, Bundesrecht)
- SCHOLLENBERGER JAKOB Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft: Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905
- SEEGER HANS Das Gesetzgebungsverfahren in der schweizerischen Bundesversammlung, Weinfelden 1915 (zit. SEEGER, Gesetzgebungsverfahren)

Allgemeines Literaturverzeichnis

- SEILER HANSJÖRG Gewaltenteilung: Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994 (zit. SEILER, Gewaltenteilung)
- TSCHANNEN PIERRE Staatsrecht der schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. 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)
- WYSS MORITZ VON Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens: Eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung, Diss., Zürich 2001 (zit. VON WYSS, Maximen)
- ZIMMERLI ULRICH Bundesversammlung, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1027 ff.

Allgemeines Materialienverzeichnis

Hinweise:

- Das *allgemeine Materialienverzeichnis* gibt einen Überblick über das in den Beiträgen verwendete Quellenmaterial. Hinzu kommt eine Liste mit sämtlichen Totalrevisionen von GVG/ ParlG, GRN und GRS. Die *Materialienverzeichnisse der einzelnen Beiträge* umfassen demgegenüber die konkreten Materialien, die für das Verständnis der Entstehungsgeschichte des jeweiligen Artikels relevant sind. Diese sind in gekürzter Form, nach Ratsgeschäften und chronologisch geordnet aufgeführt.
- Die Verweise auf die parlamentarischen Geschäfte im Materialienverzeichnis der einzelnen Beiträge sind mit den Geschäftsnummern versehen, welche seit der Sommersession 1910 in der «Übersicht der Verhandlungen der Schweizerischen Bundesversammlung» und seit der Wintersession 1995 (teilweise rückwirkend bis ca. 1965) zusätzlich in der digitalen Geschäftsdatenbank «Curia Vista» (www.parlament.ch) verwendet werden. Bis zur Wintersession 1974 erfolgte die Nummerierung fortlaufend (1–12238), seither erfolgt sie mit vorangestellten Jahrgangsziffern (z.B. 01.400).
- Ein grosser Teil der im Folgenden aufgeführten Quellen ist im Internet zugänglich. In der Geschäftsdatenbank «Curia Vista» können mit Hilfe der Geschäftsnummer Verweise auf amtliche Dokumente zu einem Geschäft gefunden werden. Auf www.parlament.ch findet sich das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung seit der Wintersession 1999, auf www.admin.ch das Bundesblatt und die Amtliche Sammlung seit 1849. Auf www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch des Schweizerischen Bundesarchivs sind das Stenographische bzw. Amtliche Bulletin von 1891 bis 1999, die (ungedruckten) Protokolle der Räte von 1921 bis 1970 sowie die Übersicht der Verhandlungen der Bundesversammlung von 1891 bis 1995 greifbar.

Ungedruckte Quellen

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

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

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

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

Gedruckte bzw. im Internet zugängliche Quellen

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

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

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

Allgemeines Materialienverzeichnis

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

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1848 ff. (zit. BBl + Jahr [bis 1999: + Bandnummer] + Seitenzahl/[ab 2021: + Dokumentennummer + Seitenzahl])

Sammlung der Beschlüsse und Praktiken des Büros [NR], i.d.F. vom 25.8.2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Sammlung%20der%20Beschlüsse%20und%20Praktiken%20des%20Büros%20D.pdf>> [20.4.2024] (zit. Slg. Büro-Beschlüsse)

Systematische Sammlung des Bundesrechts (zit. SR + Erlassnummer)

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

Totalrevisionen GVG/ParlG, GRN und GRS

ParlG

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

GVG

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

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

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

GRN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

GRS

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

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

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

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

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

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

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

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

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung

Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG)

Vom 13. Dezember 2002

Die Stellung der Bundesversammlung im politischen System der Schweiz

Inhaltsübersicht

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

Literatur

ABROMEIT/STOIBER, Demokratien im Vergleich: Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Lehrbuch, Wiesbaden 2006 (zit. ABROMEIT/STOIBER, Demokratien); BAILER/BÜTIKOFER, Das Parlament, in: Papadopoulos et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 7. Aufl., Basel 2022, 187 ff. (zit. BAILER/BÜTIKOFER, Parlament); BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblockierung durch Kooptation?, Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 2004, H. 4, 59 ff. (zit. BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblockierung); BÜHLMANN, «Elite» gegen «Basis» – das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürgerschaft, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Zürich 2018, 131 ff. (zit. BÜHLMANN, «Elite»); BÜHLMANN/HEIDELBERGER/SCHAUB, Konkordanz im Parlament: Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz, in: Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), Konkordanz im Parlament, Zürich 2019, 13 ff. (zit. BÜHLMANN/HEIDELBERGER/SCHAUB, Konkordanz); BÜTIKOFER, Das Schweizer Parlament: Eine Institution auf dem Pfad der Moderne, Baden-Baden 2014 (zit. BÜTIKOFER, Parlament); DIES., Zwischen Partei und Kanton: Von den Besonderheiten des Ständerats und seiner Mitglieder, in: Mueller/Vatter (Hrsg.), Der Ständerat, Zürich 2020, 93 ff. (zit. BÜTIKOFER, Partei); BURRI, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes, 2007, H. 2, 319 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesisues/2007/2/20072319-326.html>> (20.11.2023) (zit. BURRI, Statistik); DERMONT, Aus bipolar wird tripolar: Polarisierung bei Parlamentsabstimmungen, in: Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), Konkordanz im Parlament, Zürich 2019, 317 ff. (zit. DERMONT, Polarisierung); ECONCEPT, Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie: Prüfung und Optimierung. Im Auftrag des Büros des Nationalrates, Schlussbericht 4.11.2022, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/schlussbericht-econcept-de.pdf#search=Diagnostic>> (20.11.2023) (zit. ECONCEPT, Vereinbarkeit); EICHENBERGER, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, in: SJZ 1965, H. 18, 269 ff. und H. 19, 285 ff. (zit. EICHENBERGER, Problematik); FISCHER, Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jh., Zürich/Chur 2012 (zit. FISCHER, Entscheidungsstrukturen); FLICK WITZIG/BERNAUER, Aus der Balance? Das Verhältnis von Parlament und Regierung im internationalen Vergleich, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz. Zürich 2018, 425 ff. (zit. FLICK/BERNAUER, Balance); FREI-

BURGHHAUS, Ein grosser Scherbenhaufen? Einigungskonferenzen im schweizerischen Zweikammersystem, in: Vatter (Hrsg.), *Das Parlament in der Schweiz*, Zürich 2018, 197 ff. (zit. FREIBURGHHAUS, Scherbenhaufen); FRICK, Abnehmende Konkordanz – zunehmender Konflikt? Eine Analyse der Konfliktivität bei Parlamentsabstimmungen, in: Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), *Konkordanz im Parlament*, Zürich 2019, 283 ff. (zit. FRICK, Konkordanz); GAVA/JACQUET/SCIARINI, Legislating or rubber-stamping? Assessing parliament's influence on law-making with text reuse, in: *European Journal of Political Research* 60/2021, 175 ff. (zit. GAVA/JACQUET/SCIARINI, Legislating); JAQUET, Déterminants du rapport entre les pouvoirs législatif et exécutif en Suisse: les conséquences des réformes de l'Assemblée fédérale, in: *Parlement/Parlement/Parlamento*, 2020, H. 1, 29 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-1.pdf>> (20.11.2023) (zit. JAQUET, Déterminants); JAQUET/SCIARINI/VARONE, Policy-Agenda-Setting: Regierung als Hauptinitiator von Entscheidungsprozessen, in: *Blackbox Exekutive*, Basel 2019, 213 ff. (zit. JAQUET/SCIARINI/VARONE, Policy-Agenda); KOCH, Führung durch Nichtführung am Beispiel der Schweiz: Zur Herrschaftsausübung in der Eidgenossenschaft, Wiesbaden 2013 (zit. KOCH, Führung); LIJPHART, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London 1984 (zit. LIJPHART, *Democracies*); LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*, New Haven 1999 (zit. LIJPHART, *Patterns*); LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983–2007: eine quantitative Analyse, Bern 2009 (zit. LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, *Entwicklung*); LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Bern/Stuttgart/Wien 1997 (zit. LÜTHI, *Legislativkommissionen*); DIES., Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? in: von Blumenthal/Bröchler (Hrsg.), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, Wiesbaden 2009, 171 ff. (zit. LÜTHI, *Bundesversammlung*); DIES., Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, in: *LeGes* 2009, H. 3, 363 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2009-3.pdf>> (20.11.2023) (zit. LÜTHI, *Spannungsfeld*); DIES., 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*); DIES., Fragen und Thesen zur Entwicklung der Schweizerischen Bundesversammlung in den letzten 25 Jahren, in: *Parlament/Parlement/Parlamento*, 2022, H. 3, 12 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2022-3.pdf>> (20.11.2023) (zit. LÜTHI, *Fragen*); LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat, in: *Parlamentsdienste*, *Parlament*, 53 ff. (zit. LÜTHI/MEYER/HIRTER, *Fraktionsdisziplin*); MUELLER/VATTER/DICK, A new index of bicameralism: taking legitimacy seriously, in: *The journal of legislative studies*, 2023, Vol. 29, 312 ff. (zit. MUELLER/VATTER/DICK, *index*); PARLAMENTSBIBLIOTHEK, *Das Schweizer Parlament in Grafiken*, Vertiefung, Bern 2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Statistikflyer-Experten-online-DE.pdf>> (11.04.2024) (zit. PARLAMENTSBIBLIOTHEK, *GRAFIKEN*); PILOTTI, Les temporalités du travail parlementaire en Suisse: Entre « milice » et professionnalisation politique, in: *Revue de sciences sociales et humaines*, 2022, 36, 1 ff. (zit. PILOTTI, *Temporalités*); RHINOW, *Wie weiter mit dem Bundesrat?*, Zürich 2011 (zit. RHINOW, *Bundesrat*); RIKLIN/GUT, *Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre. Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft* 53, St. Gallen 1977 (zit. RIKLIN/GUT, *Parlamentsreformen*); SCHMID, *Das Verhältnis von Parlament und Regierung im Zusammenspiel der staatlichen Machtverteilung*, Basel 1971 (zit. SCHMID, *Verhältnis*); SCHNABEL, Die Konferenz der Kantonsregierungen als der bessere Ständerat? Territoriale Mitbestimmung im schweizerischen Föderalismus, in: Mueller/Vatter (Hrsg.), *Der Ständerat*, Zürich 2020 (zit. SCHNABEL, *Konferenz*); SCHÜTTEMEYER/HAAAS, Abgeordnetenbezüge im internationalen Vergleich, in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), *Der Wert der parlamentarischen Repräsentation: Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung*, Baden-Baden 2014, 173 ff. (zit. SCHÜTTEMEYER/HAAAS, *Abgeordnetenbezüge*); SCHÜTTEMEYER/SIEFKEN, *Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation*, in: Gabriel/Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, 3. Aufl., Wiesbaden 2008 (zit. SCHÜTTEMEYER/SIEFKEN, *Parlamente*); SCHWARZ, Zwischen Fraktionszwang und freiem Mandat: Eine Untersuchung des fraktionsabweichenden Stimmverhaltens im schweizerischen Nationalrat zwischen 1996 und 2005, Norderstedt 2009 (zit. SCHWARZ, *Fraktionszwang*); SCHWARZ/LINDER, *Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweizerischen*

Nationalrat 1996–2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2006, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-mehrheit-koalition-nr-vollst.pdf>> (20.11.2023) (zit. SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung); SCHWARZ/FIVAZ, Regierung und Parlament im Clinch: eine Analyse gescheiterter Bundesratsvorlagen, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Zürich 2018, 101 ff. (zit. SCHWARZ/FIVAZ, Regierung); SCARINI, Politique suisse: Institutions, acteurs, processus, Lausanne 2023 (zit. SCARINI, Politique); SCARINI u.a., Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier, Schlussbericht vom 25.4.2017, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/studie-einkommen-arbeitsaufwand-parlamentarier-2017-d.pdf>> (20.11.2023) (zit. SCARINI u.a., Einkommen); SEBALDT, Die Macht der Parlamente: Funktionen und Leistungsprofile nationaler Volksvertretungen in den alten Demokratien der Welt, Wiesbaden 2009 (zit. SEBALDT, Macht); STEFFANI, Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien, Opladen 1979 (zit. STEFFANI, Demokratie); SUTER, Nachwort, in: Adler, Die Entstehung der direkten Demokratie. Das Beispiel der Landsgemeinde Schwyz 1789–1866, Zürich 2006 (zit. SUTER, Entstehung); TRABER, Disenchanted Swiss Parliament? Electoral Stragies and Coalition Formation, in: Swiss Political Science Review, 2015, H. 4, 702 ff. (zit. TRABER, Disenchanted); VATTER, Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Zürich 2018, 17 ff. (zit. VATTER, Einleitung); VATTER, Reformansätze unter der Lupe: Modelle für die Reform des Ständerats, in: Mueller/Vatter (Hrsg.), Der Ständerat, Zürich 2020, 253 ff. (zit. VATTER, Reformansätze); WIESLI/LINDER, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2000 (zit. WIESLI/LINDER, Repräsentation); WIRZ, Der schweizerische Bundesstaat von 1848 bis 1874: Mehrheits- oder Konsensdemokratie?, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2014, H. 1, 165 ff. (zit. WIRZ, Bundesstaat); VON WYSS, Einschränkung oder Ausbau der individuellen Verfahrensrechte der Ratsmitglieder im neuen Parlamentsrecht, in: LeGes, 2003, H. 2, 91 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2003-2.pdf>> (20.11.2023) (zit. VON WYSS, Einschränkung); ZEHNDER, Die Gesetzesüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderung von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971–1975, Entlebuch 1988 (zit. ZEHNDER, Gesetzesüberprüfung); Z'GRAGGEN/LINDER, Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung, Bern 2004 (zit. Z'GRAGGEN/LINDER, Professionalisierung).

I. Ein Parlament in einer «konsensuellen Demokratie»

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

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

- 3 Am hilfreichsten erscheint in diesem Zh. eine von LIJPHART entworfene Typologisierung: Er unterscheidet idealtypisch zwischen Mehrheits- bzw. Konkurrenz- und Konsensdemokratien (LIJPHART, *Patterns*, 9 ff., 31 ff.). Für die Zuordnung sind verschiedene Elemente wesentlich. Den Prototyp einer Mehrheitsdemokratie – auch Konkurrenzdemokratie genannt – bildet ein Zweiparteiensystem, in dem die Regierung aus der in den Parlamentswahlen erfolgreicheren und somit auch im Parlament dominanten Partei gebildet werden kann. Regierung und Parlamentsmehrheit stehen als Einheit einer parlamentarischen Oppositionspartei gegenüber. Es handelt sich um einen zentralistischen Einheitsstaat. Am nächsten kommt diesem Typus das Westminster-Modell Grossbritanniens. Den Gegenpol bilden Konsensdemokratien. Dabei handelt es sich um dezentralisierte, föderalistische Vielparteiensysteme mit ausgeprägter Machtteilung: verschiedene Parteien sind im Parlament vertreten und bilden auch die Regierung. Das politische System der Schweiz repräsentiert bei der Typologisierung von LIJPHART den Prototyp einer Konsensdemokratie.
- 4 Aufgrund der in der jüngeren Vergangenheit beobachteten grösseren parteipolitischen Polarisierung und einer stärker konfrontativ geprägten Konfliktaustragung wird in der Forschung bisweilen bezweifelt, ob die Schweiz noch dem Idealtypus einer konsensuellen Demokratie gem. LIJPHART entspricht. Aufgrund der von ihr festgestellten Abnahme der Bildung von Allianzen aus allen Fraktionen bei Abstimmungen im NR kommt TRABER zum Schluss, dass man das schweiz. politische System eher als «Normalfall» bezeichnen müsse, in welchem sowohl konsensuelle wie kompetitive Muster eine Rolle spielen (TRABER, *Disenchanted*, 718). Auch FRICK stellt eine höhere Konfliktivität insb. bei Schlussabstimmungen im NR fest, möchte aber «nicht allzu pessimistisch auf die Entwicklung der Konkordanz im schweizerischen Parlament [...] blicken» (FRICK, *Konkordanz*, 305). Allerdings meint der Begriff «Konsensdemokratie» primär ein System mit ausgeprägter Machtteilung, was jedoch nicht bedeutet, dass es sich um ein konfliktarmes System handelt – im Gegenteil: Während klassische Konkurrenzdemokratien durch eine dominante Konfliktlinie geprägt sind (Regierung vs. Opposition), treten in einer konsensuellen Demokratie häufig mehrere, sich überlagernde Konfliktlinien offen zu tage. So sieht z.B. FISCHER in der von ihm beobachteten Zunahme der Konfliktualität in der schweiz. Politik kein Problem für die Konsensdemokratie. Im Gegenteil funktioniere das System der Machtteilung sogar besser, wenn es durch die immer häufiger wechselnden Mehrheiten weniger konstante Verlierer gibt, wie z.B. die Linke in der Vergangenheit (FISCHER, *Entscheidungsstrukturen*, 319). Die wechselnden Mehrheiten sind denn auch das zentrale Element, welches den schweiz. Parlamentarismus vom in Europa dominanten Parlamentarismus unterscheidet: Aufgrund der fehlenden Anbindung an die Regierungsmehrheit oder die Opposition können die Fraktionen im schweiz. Parlament beliebig Allianzen bilden (LÜTHI, *Debattieren*, 227). Konsensdemokratie bedeutet nicht, dass alle immer gleicher Meinung sein müssen, sondern dass möglichst breit abgestützte Lösungen gesucht werden, welche von der jeweiligen Minderheit – welche im nächsten Fall wieder in der Mehrheit sein kann – aber durchaus bekämpft werden dürfen und sollen.
- 5 Nachfolgend sollen die verschiedenen Elemente, welche das schweiz. System der Konsensdemokratie ausmachen, näher betrachtet werden. Es sind dies die ausgeprägte Gewaltenteilung, die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte, die Konkordanz, das Vielparteiensystem und der ausgeprägte Föderalismus.

II. Ein gegenüber Exekutive und Judikative unabhängiges Parlament

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

1. Das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung

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

In einem klassisch gewaltenteiligen System hingegen sind die beiden Gewalten voneinander unabhängiger. Prototyp hierfür ist das politische System der USA, in welchem beide Gewalten für eine feste Amtsdauer gewählt werden. Auch in der Schweiz werden die beiden Gewalten für eine feste Amtsdauer gewählt. Weder kann die BVers die Mitglieder des BR während der vierjährigen Amtsdauer abwählen, noch kann der BR die BVers auflösen und Neuwahlen ansetzen. Die Regierung ist damit auch nicht auf Gedeih und Verderb auf die Unterstützung der Parlamentsmehrheit angewiesen. Sie kann sich aber auch nie sicher sein, ob das Parlament ihre Vorlagen unterstützen wird. Wie der amerikanische Präsident muss die schweiz. Regierung für jedes einzelne Projekt im Parlament Mehrheiten suchen: «Die besondere Natur des schweizerischen Vielparteiensystems führt dazu, dass die jeweilige Regierung im Parlament zwar eine zahlenmässig grosse, aber nur wenig verlässliche Mehrheit hat. Wenn der BR zu einer Mehrheit gefunden hat, heisst das noch lange nicht, dass die Regierungsfaktionen sich in gleicher Weise einig werden» (ABROMEIT/STOIBER, *Demokratien*, 92). Die Mehrheiten im Parlament setzen sich durchaus nicht immer gleich zusammen, wie die Analyse der Abstimmungen im Parlament zeigt (SCHWARZ/LINDER, *Mehrheits- und Koalitionsbildung*). Das einzelne Parlamentsmitglied gewinnt dadurch einen Freiraum in seinem Abstimmungsverhalten, wie ihn Abgeordnete in Parlamenten parlamentarischer Demokratien nicht kennen (SCHWARZ, *Fraktionszwang*, 193 ff.). Allerdings zeigen Studien, dass insb. die Ratsmitglieder im NR diesen Freiraum immer weniger nutzen, weisen doch Analysen von Abstimmungen auf eine recht hohe Geschlossenheit der Fraktionen bei Abstimmungen hin. Insb. bei der SVP hat diese Geschlossenheit seit den 1990er-Jahren deutlich zugenommen (DERMONT, *Polarisierung*, 325). 8

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

- 10 Das politische System der Schweiz kennt somit Elemente sowohl des präsidentiellen wie auch des parlamentarischen Idealtypus. Die Wahl der Regierung durch das Parlament legt prima vista eine Zuordnung zum parlamentarischen Systemtypus nahe. Wie in präsidentiellen Systemen fehlen jedoch die Instrumente des Misstrauensvotums und der Vertrauensfrage, wodurch sich eine feste Amtsdauer von Regierung und Parlament ergibt. Insgesamt gestaltet die BVers ihre Beziehungen zum BR heute in starker Analogie zu einem präsidentiellen System (LINDER/MUELLER, Demokratie, 4. Aufl., 241; KOCH, Führung, 316).

2. Das Verhältnis zwischen Parlament und Bundesgericht

- 11 Auch gegenüber der dritten Gewalt, dem obersten Gericht, ist die BVers in einer relativ starken Position. Die BVers wählt nicht nur die Mitglieder der Regierung, sondern auch die Mitglieder des BGer. Kommt hinzu, dass das schweiz. BGer die BG anwenden muss, auch wenn es sie für verfassungswidrig hält. Somit fehlt in der Schweiz auf Bundesebene eine ausgebaute Verfassungsgerichtsbarkeit, wie sie in vielen demokratischen Staaten nicht mehr wegzudenken und etwa in den USA und in Deutschland sehr ausgeprägt ist. Umgekehrt darf die BVers richterliche Entscheide nicht inhaltlich kontrollieren (vgl. Art. 26 N 56 ff.). Die parlamentarische Obergewalt über die Gerichte beschränkt sich auf ihre Verwaltungsangelegenheiten und auf die Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 434, N 2279).

III. Ein durch direktdemokratische Rechte herausgefordertes Parlament

- 12 Alle Macht dem Parlament – könnte man denken, wenn man allein auf die rechtliche Stellung der BVers im Gewaltengefüge abstützen würde. Im schweiz. Konsenssystem mit seiner ausgeprägten Machtteilung bestimmen jedoch noch andere Akteure den politischen Entscheidungsprozess mit. Entsprechend können ABROMEIT und STOIBER in der Schweiz denn auch kein eigentliches Machtzentrum erkennen; sie konnten aber immerhin eindeutig feststellen, wer das letzte Wort hat: «Ein Machtzentrum ist in diesem System nicht auszumachen. Dafür ist es leicht, den Letztentscheider zu identifizieren: es ist das Volk» (ABROMEIT/STOIBER, Demokratien, 95). Sie spielen damit auf das Referendum an: Über ein BG, über bestimmte BB und Staatsverträge muss eine Volksabstimmung stattfinden, wenn 50 000 Stimmbürger und Stimmbürgerinnen dies verlangen (Art. 141 BV; fakultatives Referendum). Änderungen der BV, der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften und dringlich erklärte BG ohne Verfassungsgrundlage müssen obligatorisch Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden (Art. 140 BV; obligatorisches Referendum), d.h. eine Mehrheit der Stimmenden und eine Mehrheit der Kte. muss ihnen zustimmen.
- 13 Die Möglichkeit, gegen jedes BG das Referendum zu ergreifen, prägt den parlamentarischen Entscheidungsprozess mit. Referendumsfähige Gruppierungen versuchen, mit Referendumsdrohungen den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Wenn eine Mehrheit der BVers nicht Schiffbruch erleiden will, tut sie gut daran, einen möglichst breit abgestützten Kompromiss zu finden. Dies gilt noch viel mehr für Vorlagen, die obligatorisch einer Volksabstimmung unterstehen.
- 14 Aber auch das andere Volksrecht – 100 000 Stimmberechtigte können mit einer Vo.Iv. eine Verfassungsänderung verlangen (Art. 139 BV; Initiativrecht) – prägt den parlamentarischen Entscheidungsprozess. Hat eine solche Vo.Iv. gute Erfolgchancen, so versucht das Parlament nicht selten, ihr durch die Erarbeitung eines Gegenentwurfs, sei es auf Verfassungs- oder Gesetzesstufe, den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Offenbar ist das Parlament in seinen Bemühungen durchaus erfolgreich: Erlasse des Parlamentes werden relativ selten durch Referenden herausgefordert. Zwischen 1874 und 2016 verabschiedete die BVers rund 3000 dem fakultativen Referendum unterstehende Vorlagen. Rund 94% dieser Parlamentsbeschlüsse wurden von der Stimmbevölkerung nicht hinterfragt; lediglich gegen 180 Vorlagen kam ein Referendum zustande. Von diesen Referenden waren nur 43%, also weniger als die Hälfte, erfolgreich, womit sich die implizite und explizite Legitimation parlamentarischer Beschlüsse auf rund 97% erhöht (BÜHLMANN, «Elite», 152).¹ Ebenso ist die Anzahl angenommener Vo.Iv. relativ gering: Seit der Schaffung des Instruments im Jahr 1891 bis am 13.2.2022 haben Volk und Stände 25 Vo. Iv. zugestimmt.

15

Auch wenn die Parlamentsmehrheit wichtige Volksabstimmungen verloren hat, so kann von einer systematischen Desavouierung der schweiz. BVers durch die Volksrechte nicht die Rede sein. BÜHLMANN stellt im langjährigen Schnitt nur in 28,6% aller Volksabstimmungen Divergenzen zwischen den Stimmentscheiden von Parlament und der Mehrheit der Abstimmenden fest. Interessanterweise hat die Kongruenz trotz Zunahme der Volksabstimmungen in jüngerer Zeit zu- und nicht abgenommen. Somit kann die auffallend häufigere Nutzung des direktdemokratischen Instrumentariums nicht als Ausdruck eines wachsenden Grabens zwischen Parlament und Stimmbevölkerung verstanden werden. Im Gegenteil wird in der Schweiz ein allfälliger Graben zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden scheinbar mit der Zeit und mit zunehmendem Gebrauch direktdemokratischer Instrumente insgesamt kleiner (BÜHLMANN, «Elite», 152 ff.). Die Volksrechte bieten zudem auch eine Plattform für den Diskurs zwischen Bevölkerung und Parlament. Die Parlamentsmitglieder bekommen so regelmässig Gelegenheit, ihre Politik in der Öffentlichkeit zu präsentieren.

16

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

17

In Politologie und Geschichtswissenschaft wird insb. die hohe politische Integrationskraft der direkten Demokratie hervorgehoben. So konnte z.B. gezeigt werden, dass in der ersten Hälfte des 19. Jh. die Kte., welche bereits direktdemokratische Instrumente kannten, weniger mit gewalttätigen Protesten aus den Reihen der Bevölkerung konfrontiert waren als die Kte., in denen es solche Instrumente noch nicht gab (SUTER, Entstehung, 268). Den direkt-

18

1 In der Legislaturperiode 2019–2023 präsentieren sich die Zahlen ähnlich: Gegen 17 von 224 Erlassen, welche dem fakultativen Referendum unterstanden, wurde dieses tatsächlich ergriffen. 12 von diesen 17 Vorlagen fanden in der Volksabstimmung eine Mehrheit. Somit wurden die Beschlüsse des Parlamentes in 92% der Fälle nicht herausgefordert. Aufgrund der hohen Zustimmungswerte in den Volksabstimmungen beläuft sich die explizite oder implizite Legitimation der Parlamentsbeschlüsse auf rund 98% (PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Grafiken, 14).

demokratischen Mitwirkungsrechten kommt in einem repräsentativen System die Funktion eines Ventils zu. Für die Parlamentsmehrheit ist es allemal angenehmer, mit einem negativen Volksentscheid konfrontiert zu werden als mit Strassenprotesten. Somit mögen die Volksrechte die Position des Parlamentes zwar einerseits zumindest theoretisch schwächen (VATTER, System, 4. Aufl., 292). «Andererseits wird dessen Position aber gestärkt, weil seine Beschlüsse mit impliziter oder expliziter Zustimmung des Volkes gefasst werden; damit erhalten diese im Effekt eine höhere Akzeptanz und Legitimität» (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 389, N 2043).

IV. Ein Parlament in einem Konkordanzsystem

- 19 Die Einführung von direktdemokratischen Mitwirkungsrechten auch auf Bundesebene in der zweiten Hälfte des 19. Jh. hat die konsensuellen Elemente des schweiz. politischen Systems verstärkt. Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte sind zwar nicht alleine Grund für den sukzessiven Einbezug der verschiedenen politischen Kräfte in die Regierung, haben diesen aber begünstigt. Es ist zentral, dass in der Regierung die wichtigsten Parteien vertreten sind. Dann steigen die Chancen, dass diese Regierung Gesetzesentwürfe ausarbeitet, die sowohl im Parlament wie auch im Volk Mehrheiten finden. Die Konkordanz ist eine notwendige Folge sowohl der wechselnden Mehrheiten im Parlament als auch der direktdemokratischen Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. In der Literatur wird v.a. der Zh. zwischen direkter Demokratie und Konkordanz betont; hier soll der Fokus auf das Parlament gerichtet werden.
- 20 Wie oben bereits dargelegt (vgl. N 8), bilden sich in der BVers je nach Thema unterschiedliche Mehrheiten. Es macht denn auch keinen Sinn, im schweiz. Zh. von Regierungs- und Oppositionsparteien zu reden. Die in der Regierung vertretenen Parteien bilden keine Koalitionsregierung. Es gibt kein Regierungsprogramm, auf welches sich die in der Regierung vertretenen politischen Parteien verpflichten. Angesichts der parteipolitisch sehr breiten Zusammensetzung der schweiz. Regierung, welchem sowohl Mitglieder der im europäischen Vergleich linksstehenden Sozialdemokratischen Partei (SP) wie der rechtsnationalen Schweizerischen Volkspartei (SVP) angehören, wäre es kaum möglich, ein solches Programm zu formulieren, es sei denn, dieses bestehe aus inhaltsleeren Floskeln. Analysen des Abstimmungsverhaltens im NR haben gezeigt, dass die Mehrheit der Mitglieder der im BR vertretenen Parteien nur in Ausnahmefällen gleich stimmt: SCHWARZ und LINDER untersuchten in der Zeitspanne von 1996–2005 das Zusammengehen verschiedener Parteien im NR: Nur in gerade zwei Prozent der Fälle stimmte die Mehrheit der Mitglieder der im BR vertretenen Parteien im gleichen Sinn (SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung, 39). TRABER stellt für die Zeitspanne 1996–2013 im NR sogar einen dramatischen Rückgang der alle grossen Parteien umfassenden Allianzen bei Abstimmungen fest (TRABER, Disenchanted, 716). Allerdings handelt es sich nicht um einen kontinuierlichen Rückgang. So standen in der Legislaturperiode 2019–2023 in immerhin 10,5% aller Abstimmungen im NR alle sechs Fraktionen auf derselben Seite (PARLAMENTSBIIBLIOTHEK, Grafiken, 11).
- 21 Wenn man den BR auf ein gemeinsames Regierungsprogramm verpflichten möchte, müsste man das parteipolitische Spektrum einschränken. Konkret würde dies bedeuten, dass die Mitteparteien entweder mit der SP oder mit der SVP eine Koalition bildeten, und eine der beiden grossen Pol-Parteien aus der Regierung ausscheiden würde. Die BVers hatte schon verschiedene Vorstösse zu behandeln, welche eine Entwicklung des schweiz. politischen Systems in diese Richtung anstrebten (vgl. bspw. 09.525 Pa.Iv. Hiltbold. Eine Regierung die regiert. Bundesratswahl mit unveränderbaren Listen und 10.412 Pa.Iv.

Grüne Fraktion. Listenwahl des Bundesrates; AmtlBull NR 2010 2000). Sie hat diese Vorstösse immer abgelehnt. Wären sie angenommen worden, wären sie wohl in der Umsetzung gescheitert. Ausschlaggebend im schweiz. System sind die Mehrheiten im Parlament und nicht in der Regierung. Ein parteipolitisch zu wenig breit abgestützter BR würde vermehrt riskieren, mit seinen Vorlagen in der BVers zu scheitern. Wäre die SVP nicht mehr im BR vertreten, dann würde sie wohl nicht mehr nur fallweise, sondern systematisch Opposition gegen die Vorlagen des BR betreiben. Da das schweiz. System den Fraktionszwang nicht kennt, würde es der SVP bisweilen durchaus gelingen, zusammen mit Vertretern der bürgerlichen Mitteparteien Mehrheiten gegen den BR zu bilden. Das Gleiche würde die SP mit Grünen und Vertreterinnen und Vertretern der Mitteparteien tun, wenn sie aus der Regierung ausgeschlossen würde. Ein parteipolitisch homogener als heute zusammengesetzter BR könnte sich in der BVers nur durchsetzen, wenn die Fraktionen dort das Geschehen bestimmten und die Mitglieder zu einem bestimmten Abstimmungsverhalten zwingen könnten. Dies hätte gravierende Auswirkungen auf das individualistische Mandatsverständnis der Mitglieder der BVers (VON WYSS, Einschränkung, 91 ff.). Auch die individuellen Antrags-, Vorstoss- und Initiativrechte müssten dann in Frage gestellt werden (vgl. Art. 107 N 34, Art. 118 N 34 f.).

Konkordanz bedeutet zunächst nichts anderes als der möglichst breite Einbezug aller relevanten politischen Kräfte in den politischen Entscheidungsprozess. Gelebt wird die Konkordanz nicht nur in der Regierung, sondern insb. auch im Parlament. Es ist deshalb verdienstvoll, dass eine neuere Publikation bei der Beurteilung der Konkordanz nicht die Regierung, sondern das Parlament in den Blick nimmt (BÜHLMANN/HEIDELBERGER/SCHAUB, Konkordanz, 14). Dabei hat Konkordanz nicht nur eine arithmetische Dimension, sondern bekommt auch eine prozedurale Bedeutung, welche das Bemühen um Einbezug möglichst vieler Beteiligter berücksichtigt. BÜHLMANN/HEIDELBERGER/SCHAUB verstehen unter Konkordanz eine Praxis der Entscheidungsfindung, «bei der die wichtigsten Kräfte eingebunden werden, um in einem mehr oder weniger kooperativen Prozess nach einer einvernehmlichen Lösung zu suchen» (BÜHLMANN/HEIDELBERGER/SCHAUB, Konkordanz, 14). Somit sind auch Parteien, die nicht in der Regierung vertreten sind, wie z.B. die Grünen, Teil des Konkordanzsystems. Auch sie unterstützen bisweilen zusammen mit anderen Parteien Vorlagen der Regierung, um in anderen Fällen Vorlagen zusammen mit Parteien, die in der Regierung vertreten sind, zu bekämpfen.

In dieser Hinsicht kann bereits das politische System der Schweiz des 19. Jh. als Konkordanzsystem bezeichnet werden: Auch wenn zu Beginn des Bundesstaates die Regierung nur aus Freisinnigen zusammengesetzt war, kann keineswegs von einer «Einparteienregierung» gesprochen werden, wie dies verschiedene Autoren tun (neuere Bsp.: WIRZ, Bundesstaat, 168 und KOCH, Führung, 166). So repräsentierten diese Freisinnigen z.T. sehr unterschiedliche Auffassungen, z.B. bezüglich des Umfangs staatlicher Tätigkeit. Zudem zeugen die sehr lebhaften BR-Wahlen im 19. Jh. von der politischen Vielfalt im damaligen Parlament und in der damaligen Regierung (vgl. Art. 132 N 11 und Art. 133 N 12 ff.). Seit 1891 waren auch die Katholisch-Konservativen im BR vertreten. Neuere Untersuchungen zeigen, dass dieser Integration in die Regierung eine Annäherung auf parlamentarischer Ebene voranging, indem die Katholisch-Konservativen nach Beendigung des Kulturkampfes in den 1880er-Jahren bei Abstimmungen in der BVers weniger in Konflikt mit den Freisinnigen standen (BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblockierung, 85). Konkordanz wurde im Parlament also schon im 19. Jh. gelebt, indem verschiedene Flügel des Freisinns mit nicht mehr ganz so oppositionellen Flügeln der Katholisch-Konservativen wechselnde Allianzen bilden konnten.

- 24 Die sukzessive Erweiterung auf eine Regierung, welcher zurzeit Mitglieder von vier äusserst unterschiedlichen Parteien angehören, widerspiegelt die Entwicklung der parteipolitischen Kräfteverhältnisse in der BVers. Nicht immer entsprach das Kräfteverhältnis im BR jenem in der BVers. Häufig hinkte die Entwicklung im BR hintennach. Gesellschaftspolitische Veränderungen, welche zu einer Veränderung in der Parteienlandschaft führen, spiegeln sich jeweils zuerst im Parlament und erst dann in der Regierung. Bis die SP in der ersten Hälfte des 20. Jh. ihren Platz in der Regierung fand, brauchte es Jahrzehnte, obwohl sie schon lange eine relevante Kraft, zeitweise sogar die stärkste Kraft im Parlament war (vgl. z.B. LINDER/MUELLER, Demokratie, 4. Aufl., 55 ff.). Für eine Regierungsbeteiligung muss sich eine Partei nicht auf ein politisches Programm verpflichten, sondern die potenziellen BR-Mitglieder dieser Partei müssen den Willen bekunden, auch mit Personen mit völlig unterschiedlichem parteipolitischen Hintergrund konstruktiv zusammenzuarbeiten und allenfalls die Interessen der Partei hinter die Interessen der Regierung zu stellen.
- 25 Die parteipolitische Zusammensetzung der schweiz. Regierung war nach 1959 fast fünfzig Jahre lang stabil. Da das schweiz. Parteiensystem aufgrund der Erosion der traditionellen Mitteparteien, dem enormen Wachstum der SVP und dem Wahlgewinn der Grünen bei den Wahlen 2019 zurzeit im Umbruch ist, erstaunt es nicht, dass eine neue «Zauberformel» noch nicht gefunden ist. Dies bedeutet jedoch nicht das Ende der Konkordanz: Der Grundsatz des möglichst breiten Einbezugs der politisch relevanten Kräfte gilt systembedingt nach wie vor.
- 26 Die starke Stellung von Parlamenten in konsensuellen bzw. konkordanten Systemen wird auch in der internationalen Forschung betont. SEBALDT äussert sich dazu folgendermassen: «Machtpolitisch förderlich ist für die Volksvertretungen darüber hinaus ein konkordanzdemokratischer Kontext: Wo der politische Entscheidungsprozess generell auf zwischenparteiliche Konsenssuche angelegt und nicht die kompetitive Lagerbildung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition stilbildend ist, wächst also auch das politische Gewicht der Abgeordneten deutlich an – gut nachvollziehbar, da diese konkordanten Abstimmungsprozesse eben über weite Strecken innerparlamentarisch laufen müssen, zumal bei der Gesetzgebung» (SEBALDT, Macht, 226). Würde die BVers also eine Regierungsreform beschliessen, welche die Konkordanz zugunsten einer homogenen Regierungszusammensetzung schwächen würde, dann würde sie primär sich selbst schwächen.

V. Ein Parlament in einem Vielparteiensystem

- 27 2023 sind Mitglieder von zehn Parteien in die BVers gewählt worden, welche sich zu sechs Fraktionen zusammengeschlossen haben. Das Proporzwahlrecht für die Wahl in den NR ermöglicht insb. in den grossen Kte. auch die Wahl von Mitgliedern kleiner Parteien. Das stark ausdifferenzierte Parteiensystem in der Schweiz ist Ausdruck der kulturellen und regionalen Vielfalt. So sind die Parteien in den einzelnen Kte. unterschiedlich stark verankert, z.B. je nach konfessioneller Prägung des Kt..
- 28 Das vielfältige Parteiensystem kann als ein weiteres Element angesehen werden, welches zu einer Differenzierung der Macht und zur Entwicklung konsensueller Entscheidungsmuster beigetragen hat. Um tragfähige Entscheide herbeizuführen, braucht es in der Schweiz den Einbezug vieler Akteure. Die Vielfalt der Parteien im Parlament bedeutet aber nicht unbedingt eine Schwächung der Legislative gegenüber der Exekutive. Im Gegenteil formuliert SEBALDT sogar die These: «Je grösser die Parteivielfalt, desto umfangreicher im Regelfall auch das Gewicht der Volksvertretung» (SEBALDT, Macht, 198). Kann sich eine Regierungspartei auf eine einzige Mehrheitspartei im Parlament abstützen, dann ist die Kontrolle der Entscheidungsprozesse sehr viel einfacher, als wenn mit einer Vielzahl von

Akteuren Kompromisse gesucht werden müssen. Im schweiz. politischen System stellt das Parlament einen wichtigen Ort der Kompromissuche zwischen den vielen Akteuren dar.

Die Vielfalt von Interessen wird noch dadurch erhöht, dass sich die Mitglieder der BVers nicht nur als Mitglied ihrer Fraktion sehen, sondern auch andere Bezugspunkte kennen: Für ihre Entscheidungsfindung kann mitunter auch die Zugehörigkeit zu ihrem Kt. oder die Mitgliedschaft in einem Verband von grosser Bedeutung sein (LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin). Der nicht vorhandene Fraktionszwang in der BVers ermöglicht den Parlamentsmitgliedern, verschiedene Interessen einzubringen. Der zwar zunehmende (DERMONT, Polarisierung, 317 ff.), aber im internationalen Vergleich immer noch geringe Einfluss der Fraktionen (VATTER, System, 4. Aufl., 277) bedeutet ebenfalls keine Schwächung der Legislative. Im Gegenteil erhalten die Mitglieder der BVers damit einen beachtlichen Handlungsspielraum, während in vielen anderen Parlamenten die Fraktionsspitzen zusammen mit den Regierungsvertretern die Mitglieder ihrer Fraktionen an der kurzen Leine halten. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass grosse Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des einzelnen Parlamentsmitglieds nicht zwingend zu einem mächtigen Parlament als Ganzes führen. Die grosse Herausforderung in einem fragmentierten Parlament wie der BVers besteht darin, mehrheitsfähige konstruktive Lösungen zu finden. Haben in einem Parlament die einzelnen Abgeordneten sehr viel Gewicht, besteht die Gefahr, dass das Parlament statt konstruktiver Lösungen Blockaden produziert. Sowohl im amerikanischen Kongress wie in der BVers finden sich Bsp. hierfür. So kommt es immer wieder vor, dass in der BVers Vorlagen scheitern. Dieses Scheitern kann entweder in einem frühen Stadium des parlamentarischen Prozesses stattfinden, indem die Räte auf eine Vorlage gar nicht eintreten. Es ist aber auch möglich, dass die Räte oder auch nur ein Rat nach einem langwierigen parlamentarischen Prozess den Antrag der Einigungskonferenz ablehnen oder die Vorlage gar erst in der Schlussabstimmung «versenken». Auch wenn in einzelnen Fällen durch das Scheitern einer Vorlage ein politischer Scherbenhaufen entstehen kann, ist die quantitative Bilanz dennoch nicht dramatisch: So hat die BVers zwischen 1995 und 2015 pro Legislaturperiode ca. 330 Vorlagen des BR behandelt, wovon jedoch nur zwischen 5 und 13 pro Legislaturperiode scheiterten. Allerdings ist seit 2003 eine Zunahme des Anteils gescheiterter Vorlagen festzustellen, wobei er in der 48. Legislaturperiode 2007–2011 am höchsten war, also zu der Zeit, als die SVP nicht im BR vertreten war. Je geringer die politische Übereinstimmung zwischen NR, StR und BR, desto wahrscheinlicher ist das Scheitern von Vorlagen (SCHWARZ/FIVAZ, Regierung, 111 ff.).

29

VI. Ein Parlament in einem ausgeprägt föderalistischen System

Die ausgeprägt föderalistische Staatsordnung der Schweiz hatte selbstverständlich Auswirkungen auf die Konzipierung der staatlichen Organe auf Bundesebene. Das schweiz. Parlament ist als striktes Zweikammersystem konzipiert, in welchem beiden Parlamentskammern im Gesetzgebungsverfahren die genau gleichen Rechte zukommen. Jeder Erlass der BVers muss in identischem Wortlaut von beiden Kammern verabschiedet werden. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass der StR im internationalen Vergleich von zweiten Kammern die Rangliste bezüglich Bedeutung noch vor dem US-Senat anführt (MUELLER/VATTER/DICK, index, 325). Indem sowohl der Kt. UR mit ca. 37 000 Einwohnerinnen und Einwohnern wie auch der Kt. ZH mit ca. 1,5 Mio Einwohnerinnen und Einwohnern mit je zwei Sitzen im StR vertreten sind, kommt dem föderalen Element gegenüber dem demokratischen Element im Zweikammersystem grosses Gewicht zu. Diese nicht repräsentative Zusammensetzung des StR wird bisweilen zwar kritisiert (VATTER, Reformansätze, 263 ff.), andererseits wird der Einfluss des Zweikammersystems auf die Gesetzgebung insgesamt eher positiv beurteilt, trägt es doch eher zur verbesserten Qualität der Gesetz-

30

gebung bei, als dass es diese blockieren würde. In jüngerer Zeit ist die Zahl der einberufenen Einigungskonferenzen allerdings stark angestiegen (FREIBURGHaus, Scherbenhaufen, 203; vgl. die Statistik in Art. 91 N 12 ff.).

- 31 Allerdings kann der StR nicht eigentlich als «Kantonskammer» bezeichnet werden. Seine Mitglieder sehen sich als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung ihrer Kte. und nicht als Befehlsempfänger ihre Kantonsregierungen. Letzteres würde übrigens auch nicht Art. 161 BV entsprechen, wonach die Mitglieder der BVers ohne Weisungen zu stimmen haben. Diese Bestimmung wurde bereits 1848 bewusst in die BV aufgenommen, weil man den StR eben nicht als Organ der Kantonsregierungen konzipieren wollte. Der StR sollte vielmehr der Integration der Bevölkerung der kleinen Kte., die sich zu einem grossen Teil im Sonderbund gegen den Bundesstaat engagiert hatten, in den neuen Bundesstaat dienen. Es erstaunt denn auch nicht und ist auch nicht als störend zu beurteilen, wenn empirische Studien ergeben, dass beide Parlamentskammern dem kantonalen Interesse ein ähnliches Gewicht beimessen (WIESLI/LINDER, Repräsentation), auch wenn die Mitglieder des StR sich in ihrem Selbstverständnis im Gegensatz zu den Mitgliedern des NR eher als Vertreterinnen und Vertreter der Bevölkerung ihres Kt. als der Wählerschaft ihrer Partei sehen (BÜTIKOFER, Partei, 98 f.). Die Mitglieder des NR werden ebenfalls in kantonalen Wahlkreisen gewählt (Art. 149 Abs. 3 BV) und verstehen sich somit ebenso als Vertreterinnen und Vertreter der Interessen der Bürgerinnen und Bürger ihres Kt..
- 32 Aufgrund des weit gefassten Zuständigkeitsbereiches der Kte. beschränkt der Föderalismus auch den Kompetenzbereich der BVers. Aufgrund der sog. Kompetenzvermutung zugunsten der Kte. in Art. 3 BV braucht es für jede neue Bundesaufgabe eine Verfassungsänderung. Kommt hinzu, dass die Kte., die häufig auch Vollzugsträger bundesstaatlicher Gesetzgebungen sind, die Bundesgesetzgebung scharf beobachten. Sie bringen sich bereits im vorparlamentarischen Verfahren in den Entscheidungsprozess ein und dies nicht nur auf dem formalisierten Wege des Vernehmlassungsverfahrens, sondern auch über informelle Kanäle wie bspw. die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die zu Regierung und Verwaltung führen. Die KdK kann als wirksame Vertreterin der Kantonsregierungen bezeichnet werden, jedoch in keiner Weise als der «bessere Ständerat» (SCHNABEL, Konferenz, 253 ff.), bringt sie sich doch nur punktuell und aus exekutiver Sicht in den bundespolitischen Entscheidungsprozess ein.

VII. Gründe für die Schwächung des Parlamentes

- 33 Art. 148 BV bezeichnet die BVers etwas martialisch als «oberste Gewalt» im Bund. Betrachtet man die oben dargelegten institutionellen Rahmenbedingungen, ist man geneigt, dem zuzustimmen. Zu diesem Schluss kommt auch die international vergleichende Institutionenforschung: Es erstaunt nicht, dass LIJPHART die schweiz. BVers als «powerful» bezeichnet, stellt doch die Schweiz in seiner Typologisierung den Prototyp einer konsensualen Demokratie dar. Parlamente haben gem. Auffassung LIJPHARTS in konsensuellen Demokratien mehr Einfluss als in Konkurrenzdemokratien (LIJPHART, Democracies, 78).² In der schweiz. Forschung wird die starke Stellung der BVers im Bereich der Gesetzgebung, aber auch bei der Wahrnehmung der Wahlfunktion betont. Zum Einfluss der BVers

2 Es gibt zahlreiche Studien mit Ranglisten betreffend die Stellung der Parlamente. Die schweiz. BVers rangiert i.d.R. im oberen Mittelfeld. Die Analyse von FLICK WITZIG und BERNAUER, welche verschiedene solche Studien ausgewertet und ein neues Vergleichsmodell entwickelt haben, zeigt die Schwierigkeiten des Vergleichs der verschiedenen Parlamente insb. zwischen klassisch parlamentarischen und eher präsidentiell ausgerichteten Systemen auf (FLICK WITZIG/BERNAUER, Balance, 425 ff.).

auf die Gesetzgebung führt VATTER aus: «Im internationalen Vergleich stellt die Bundesversammlung bei der gesetzgeberischen Überprüfung von Regierungsvorlagen trotz geringer Ressourcenausstattung ein aktives Arbeitsparlament dar, dessen Gesetzgebungseinfluss sich auf der Höhe der ebenfalls recht aktiven skandinavischen Parlamente bewegt und deutlich höher liegt als in traditionellen parlamentarischen Systemen, gleichzeitig aber auch offensichtlich niedriger als im US-Kongress» (VATTER, Einleitung, 60).

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

Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass der faktische Einfluss der BVers im 20. Jh. über weite Strecken nicht ihrer verfassungsmässigen Stellung entsprach. Die erste Hälfte des 20. Jh. war geprägt von den «Vollmachtenregimes» während der Weltkriege (VATTER, System, 4. Aufl., 264). Diese Konzentration der Kompetenzen beim BR sowie auch in der Schweiz vorhandene autoritäre Vorstellungen von der Staatsorganisation setzten dem Parlamentarismus damals enge Grenzen (s. dazu KREIS, Parlamentarismus und Antiparlamentarismus in den Jahren 1933–1945, in: Parlamentsdienste, Parlament, 301 ff.). Aber auch in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg konnte sich die BVers nur begrenzt in den Entscheidungsprozess einbringen. Nachfolgend ist darauf einzugehen, welches hierfür die Gründe waren und wie die BVers gegen Ende des 20. Jh. die «administrativ-gouvernementale Krücke» ablegen konnte und selbständig zu gehen lernte.

1. Verhältnis zwischen der parlamentarischen und der vorparlamentarischen Phase

Bevor die BVers sich mit einem Gesetzesentwurf des BR auseinandersetzen kann, hat sich schon eine Vielzahl von Akteuren zum Entwurf geäussert. Das vorparlamentarische Verfahren wurde nach dem 2. Weltkrieg formalisiert und immer bedeutender (LINDER/MUELLER, Demokratie, 4. Aufl., 364). Der BVers wurden Vorlagen erst dann zugeleitet, nachdem sie von Regierung und Verwaltung in langwierigen Verfahren mit den Kte. und Interessengruppen austariert worden waren. Die BVers sah sich bisweilen gezwungen, diese Kompromisse zu übernehmen, wollte sie nicht einen Scherbenhaufen riskieren. Da bis in die 90er-Jahre des 20. Jh. die überwiegende Mehrzahl der Vorlagen vom BR erarbeitet wurde – das Instrument der pa.Iv. hatte nur eine marginale Bedeutung –, bedeutete dies, dass sich das Parlament erst zu einem sehr späten Zeitpunkt in den politischen Entscheidungsprozess einbringen konnte.

Auch jüngere Untersuchungen belegen die lange Dauer der vorparlamentarischen Phase im Verhältnis zur parlamentarischen Phase, indem erstere gut dreimal mehr Zeit in Anspruch nimmt (SCIARINI, Politique, 468). Nicht selten sieht sich die BVers mit den hartnäckigen Wünschen des BR konfrontiert, diese oder jene Gesetzesvorlage doch möglichst schnell zu behandeln, da die neuen Bestimmungen aus diesem oder jenem Grund möglichst rasch in Kraft treten sollten. Dies nachdem sich BR und Verwaltung jahrelang Zeit

gelassen hatten, um den Entwurf zu erarbeiten. Vor diesem Hintergrund erstaunt nicht, dass die BVers in den letzten 20 Jahren immer häufiger auf das Instrument der pa.Iv. zurückgegriffen hat, mit welchem sie den Entscheidungsprozess von Anfang an mitbestimmen kann (vgl. weiter unten N 45 sowie Art. 107 N 24–26 und JAQUET/SCIARINI/VARONE, Policy-Agenda-Setting, 226).

2. Entwicklung der Verwaltung

- 38 Wenn EICHENBERGER von der «administrativ-gouvernementalen» Krücke spricht, dann sind damit zwei Dinge angesprochen: Zum einen wird auf die grosse Bedeutung der Verwaltung hingewiesen, zum anderen auf deren Nähe zur Regierung. Tatsächlich hat sich in der Schweiz erst im Verlauf des 20. Jh. eine differenzierte und spezialisierte Verwaltung entwickelt (LINDER/MUELLER, Demokratie, 4. Aufl., 284 f.). Mit der Entwicklung des Leistungsstaates in der zweiten Hälfte des 20. Jh. wurde die Verwaltung auch immer mehr Vollzugsverwaltung. Da die Verwaltung v.a. bei der Vorbereitung und beim Vollzug der Gesetzgebung – in den klassischen Zuständigkeitsbereichen der Regierung – tätig ist, verstand sie sich immer mehr als Verwaltung der Exekutive und nicht als Verwaltung des Parlaments (LÜTHI, Spannungsfeld, 369).
- 39 Da die BVers jedoch bewusst auf die Einrichtung einer eigenen Fachverwaltung verzichtete und die PD nur als relativ bescheiden dotierte Stabsstelle konzipiert hat (vgl. Art. 64 N 23), ist es für sie wichtig, dass auch sie auf die Unterstützung der Fachverwaltung zählen kann. Die Entwicklung von der «Bundesrats»verwaltung zur «Bundes»verwaltung ist durchaus in verschiedenen Amtsstellen zu beobachten. Dabei handelt es sich aber um einen Prozess, der Zeit braucht (LÜTHI, Spannungsfeld, 369).

3. Internationalisierung der Rechtsetzung

- 40 Weiter kommt für das Parlament erschwerend hinzu, dass sich mit der Internationalisierung des Rechts ein Teil des eigentlichen Kerngeschäftes des Parlaments – die Rechtsetzung – von der Ebene des Parlaments auf die Ebene der Regierung verlagert. Beim Abschluss von internationalen Verträgen sind primär Regierung und Verwaltung beteiligt, welche somit grossen Einfluss auf den Inhalt der Verträge haben.
- 41 Quantitative Analysen der eidg. Gesetzgebungstätigkeit zeigen die zunehmende Bedeutung des internationalen Rechts auf: Zwischen 1983 und 2007 ist das internationale Recht bedeutend stärker gewachsen als das Landesrecht, hat bestandesmässig sogar das Landesrecht überholt und machte 2007 60 % des geltenden Bundesrechts aus (LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Entwicklung, 52). Da zudem viele Erlasse im Bereich der internationalen Rechtsetzung im schweiz. Recht auf Verordnungsebene übernommen werden und der Entscheidungskompetenz der BVers somit entzogen sind, führt dies zu einer Vergrösserung des Anteils der exekutiven Rechtsetzungsaktivität gegenüber jenem der Legislative. Aber auch bei Staatsverträgen, die vom Parlament zu genehmigen sind, kommt der Exekutive eine bedeutende Rolle zu. LINDER u.a. kommen deshalb zum Schluss, dass der steigende Anteil des internationalen Rechts die Stellung des BR stärkt (LINDER/HÜMBELIN/SUTTER, Entwicklung, 45).

VIII. Das Parlament gewinnt an Boden zurück

- 42 Der Gestaltungs- und Handlungsspielraum der BVers wurde somit im Verlaufe des 20. Jh. insb. durch die grosse Bedeutung der vorparlamentarischen Phase, durch den grösseren Einfluss der exekutivlastigen Verwaltung sowie durch die Internationalisierung des Rechts

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

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

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

In einem Zh. mit dem System der ständigen Kommissionen ist auch die zunehmende Bedeutung des Instruments der pa.Iv. zu sehen. War dieses Instrument vor 1990 noch von geringer Bedeutung, so geht heute bereits jedes fünfte BG bzw. jede fünfte Gesetzesänderung auf eine pa.Iv. zurück (BURRI, Statistik, 322; Art. 107 N 24–26). Mit der pa.Iv. ist es der BVers zumindest teilweise gelungen, ihr Abseitsstehen im vorparlamentarischen Entscheidungsprozess zu überwinden: Geht die Mehrheit der BVers davon aus, dass der BR ihr nicht innert nützlicher Frist einen Gesetzesentwurf in ihrem Sinne unterbreitet, dann arbeitet sie heute mit dem Instrument der pa.Iv., und der Gesetzesentwurf wird unter Federführung einer parlamentarischen Kommission ausgearbeitet. Damit nimmt sie das Heft selbst in die Hand (JAQUET/SCIARINI/VARONE, Policy-Agenda-Setting, 226). So konnte SCIARINI aufgrund von durchgeführten Interviews aufzeigen, dass der parlamentarischen Phase in jüngerer Zeit deutlich mehr Bedeutung zugemessen wird als noch in den 1970er-Jahren. Dies gilt insb. für die Phase der Kommissionsberatungen. Er führt dies auch auf die Einführung ständiger Parlamentskommissionen im Jahre 1991 zurück (SCIA-

RINI, Politique, 464). Durch die Verankerung entsprechender Bestimmungen in Verfassung und Gesetz (vgl. Art. 112 N 8 ff.) hat die BVers sichergestellt, dass die Verwaltung sie bei ihren Arbeiten unterstützen muss (LÜTHI, Spannungsfeld).

- 46 Untersuchungen haben gezeigt, dass die BVers generell seit dem letzten Jahrzehnt des 20. Jh. mehr Einfluss auf die Gesetzgebung nimmt, also auch Vorlagen des BR kritischer begutachtet. JEGHER, welche in ihrer Diss. den Einfluss der BVers auf die Gesetzgebung quantitativ und qualitativ untersucht hat, kommt zum Schluss: «Gleichzeitig müssen auch die [...] Aussagen, die in den ersten Nachkriegsjahrzehnten die Diskussion dominierten und von einer «partiellen Abdankung der Bundesversammlung» sowie von einem «hilflosen» und «ohnmächtigen» Parlament ausgingen, revidiert werden: Die vorliegende empirische Untersuchung der parlamentarischen Gesetzgebungsarbeit hat gezeigt, dass das Parlament – wenn es Handlungsbedarf sieht und von der Wichtigkeit einer Vorlage überzeugt ist – durchaus in der Lage ist, inhaltlich gestaltend in die Gesetzgebung einzugreifen und konsensfähige Vorlagen zu verabschieden» (JEGHER, Bundesversammlung, 206). Neuere Studien bestätigen die starke Stellung der Bundesversammlung im Gesetzgebungsprozess (GAVA/JAQUET/SCIARINI, Legislating, 297; BAILER/BÜTIKOFER, Parlament, 203).
- 47 Der BVers ist es mit diesen Reformen somit gelungen, ihre beiden Schwächen – später Einbezug in den Entscheidungsprozess, zu wenig Unterstützung durch die Verwaltung – zu überwinden. Auch der dritten oben aufgezeigten Schwierigkeit – Verlust an Einfluss auf die Rechtsetzung durch deren Internationalisierung – versuchte das Parlament mit Reformen zu begegnen: Durch die Schaffung von Konsultationsrechten sollten die APK im Bereich der Aussenpolitik frühzeitig mitreden können (vgl. Art. 152 N 26 ff.).
- 48 Die Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungsebene im Rahmen der Reform der BV 1999 und die Konkretisierung und Konsolidierung des Parlamentsrechts im neu-geschaffenen ParlG von 2002 bildeten weitere Schritte in der Bemühung der BVers, sich einen institutionellen Rahmen zu verschaffen, in welchem sie vermehrt Einfluss nehmen kann. Dazu gehörten bspw. auch die Stärkung der Informationsrechte im Bereich der Oberaufsicht (vgl. Art. 153 N 1 ff.) und der verbesserte Einbezug der BVers bei der politischen Planung (vgl. Art. 146 N 8 ff.). Die Corona-Krise hat gezeigt, dass die BVers zwar über ein wirksames Instrumentarium verfügt, um sich auch in Krisenzeiten einbringen zu können. Allerdings müssen die parlamentarischen Instrumente in Krisenzeiten sehr rasch eingesetzt werden können, damit sie Wirkung entfalten können. Die BVers hat deshalb nach der Krise das Parlamentsrecht so angepasst, dass einerseits die Räte und die parlamentarischen Organe rasch einberufen werden können und andererseits das parlamentarische Instrumentarium in Krisenzeiten rasch und zielgerichtet eingesetzt werden kann (vgl. Vorlage 20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisenzeiten*: Bericht SPK-NR 27.1.2022, BBl 2022 301).
- 49 Insgesamt ist es der BVers seit den 1990er-Jahren nach Vornahme gezielter Reformen vermehrt gelungen, ihr seit 1848 bestehendes institutionelles Potenzial (insb. auch die unabhängige Stellung gegenüber der Regierung) zu nutzen und sich wirkungsvoll in den Entscheidungsprozess einzubringen (so auch JAQUET, Déterminants, 32).

IX. Ein ressourcenschwaches Parlament als Arbeitsparlament?

- 50 Wie wir eingangs gesehen haben, wird die BVers in der internationalen Forschung eher als einflussreiches Parlament bezeichnet. Diese Beurteilung beruht insb. auf der starken Mitwirkung der BVers bei der Gesetzgebung. Tatsächlich kann man – ausgehend von der

traditionellen Unterscheidung zwischen Rede- und Arbeitsparlamenten (STEFFANI, Demokratie) – die BVers als Arbeitsparlament bezeichnen: In der BVers stehen nicht Rededuelle in den Plenardebatten im Vordergrund, sondern die gesetzgeberische Detailarbeit, welche primär in den Kommissionen geleistet wird. Die Rechte des Parlamentes, seiner Organe und der einzelnen Mitglieder sind sehr ausgeprägt und werden intensiv genutzt. Trotzdem werden in der Forschung auch Vorbehalte angebracht, und zwar aufgrund der bescheidenen Ressourcen, die dem schweiz. Parlament und seinen Mitgliedern zur Verfügung stehen, um die umfangreichen Rechte ausüben zu können. BAILER und BÜTIKOFER bezeichnen die BVers denn auch treffend als «einflussreiches Pseudomilizparlament mit bescheidener Ausstattung» (BAILER/BÜTIKOFER, Parlament, 207).

Tatsächlich belegt die schweiz. BVers im Vergleich der Professionalisierung von Parlamenten in 20 OECD-Staaten den zweitletzten Rang.³ Die BVers ist sogar das kostengünstigste der untersuchten Parlamente. Was allerdings den Zeitaufwand für die Tätigkeit in den Kommissionen betrifft, so belegt die BVers Rang 6 (Z'GRAGGEN/LINDER, Professionalisierung, 18 f.). Etwas pointiert gesagt: Die schweiz. Parlamentsmitglieder kosten wenig und leisten viel. Neuere Studien bestätigen diese Befunde: Gem. SCIARINI u.a. entsprach der Aufwand für die Parlamentstätigkeit in der 49. Legislaturperiode etwa 50% einer Vollzeitanstellung. Rechnet man die in engem Zh. mit dem Parlamentsmandat stehenden Tätigkeiten in Parteien etc. hinzu, ergibt sich ein Gesamtbeschäftigungsgrad von 87% (Nationalratsmitglieder) bzw. 71% (Ständeratsmitglieder) (SCIARINI et al., Einkommen, 2 f.).

Die institutionellen Gegebenheiten, welche die Mitglieder der BVers heute antreffen, erlauben es ihnen und der ganzen Institution, in intensiver Weise an den politischen Entscheidungsprozessen, insb. an der Gesetzgebung, mitzuwirken. Die Mitglieder der BVers üben ihr Amt denn auch zumindest als Halbzeit-, wenn nicht gar als Vollzeitjob aus (vgl. Art. 9 N 6 ff.; BÜTIKOFER, Parlament, 58 ff.; PILOTTI, temporalités, 10 u. 16). Den Bürgerinnen und Bürgern kann dies nur recht sein, solange sich Personen finden, welche bereit sind, zu diesen Bedingungen professionelle Parlamentsarbeit zu leisten. Es ist jedoch naheliegend, dass eher solche Personen ein zwar arbeitsintensives, aber nur mässig bezahltes Parlamentsmandat übernehmen, welche daneben über ein «arbeitsloses» Einkommen verfügen, bspw. durch ein Ruhegehalt früherer kantonaler Magistratspersonen oder die Einsitznahme in Verwaltungsräten.

Den Mitgliedern der BVers kann der Spagat zwischen professionellen Anforderungen und im internationalen Vergleich bescheidenen Ressourcen dann gelingen, wenn sie intelligent selektionieren und sich dort einbringen, wo es sich einzubringen lohnt. Die BVers wird sich aber immer wieder die Frage stellen müssen, ob ihre Arbeitsweise und ihre Ressourcen dergestalt sind, dass sie ihre weitreichenden Kompetenzen wirklich zufriedenstellend wahrnehmen kann. Aktuell stehen Lösungsansätze zur Diskussion, wie sie in einer vom Büro des NR in Auftrag gegebenen Studie präsentiert werden: Neben der Erhöhung der Bezüge für die Ratsmitglieder und der Erhöhung der Beiträge für die persönlichen Mitarbeitenden werden auch organisatorische Vorschläge gemacht, wie die Änderung von Sessionsrhythmus und -dauer, die Stellvertretungsmöglichkeit in Plenarsitzungen, die Verschiebung von Sitzungszeiten, die digitale Teilnahme an Plenarsitzungen sowie die Schaffung eines Kinderbetreuungsangebots im Bundeshaus (econcept, Vereinbarkeit, 67).

3 Auch in internationalen Studien, welche die Bezüge der Abgeordneten in verschiedenen Parlamenten vergleichen, nimmt die Schweiz zuverlässig den letzten Platz ein, so z.B. in der 20 Parlamente vergleichenden Studie von SCHÜTTEMEYER/HAA, Abgeordnetenbezüge, 178.

- 53 Es ist allerdings die Frage zu stellen, ob Massnahmen wie die Erhöhung der Bezüge der Ratsmitglieder oder die häufigere Durchführung von Sessionen die Stellung der BVers wirklich stärken können. In international vergleichenden Studien finden sich keine Hinweise darauf, dass häufiger tagende Parlamente mit besser entschädigten Mitgliedern tatsächlich mehr Einfluss haben. Im Gegenteil schneidet die BVers in vergleichenden Studien ja insb. bezüglich des Einflusses auf die Gesetzgebungstätigkeit gar nicht so schlecht ab. Das Funktionieren der BVers hängt demnach nicht nur – aber auch – von den Ressourcen ab. Verschiedene Bsp. zeigen, dass es der BVers immer wieder gelingt, sich wirksam in den politischen Prozess einzubringen und bisweilen unabhängig vom BR tragfähige Lösungen zu erarbeiten (Bsp. in LÜTHI, *Debattieren*, 230 und DIES., *Fragen*, 16). Dazu braucht es zum einen Parlamentsmitglieder, die das politische Handwerk beherrschen, d.h. Parlamentsmitglieder, welche aufeinander zugehen können und das Aushandeln von Kompromissen verstehen. Zum anderen brauchen diese Parlamentsmitglieder die Unterstützung von erfahrenen Parlamentsmitarbeitenden, welche ihnen die besten Wege aufzeigen und auch die fachliche Unterstützung bereitstellen oder organisieren können (LÜTHI, *Fragen*, 16).

1. Titel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1*

Gegenstand	Dieses Gesetz regelt: a. die Rechte und Pflichten der Mitglieder der Bundesversammlung; b. Aufgaben und Organisation der Bundesversammlung; c. das Verfahren in der Bundesversammlung; d. die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat; e. die Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten.
Objet	La présente loi régit: a. les droits et obligations des membres de l'Assemblée fédérale; b. les attributions et l'organisation de l'Assemblée fédérale; c. la procédure applicable au sein de l'Assemblée fédérale; d. les relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral; e. les relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux.
Oggetto	La presente legge disciplina: a. i diritti e i doveri dei membri dell'Assemblea federale; b. i compiti e l'organizzazione dell'Assemblea federale; c. le procedure nell'Assemblea federale; d. i rapporti tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale; e. i rapporti tra l'Assemblea federale e i tribunali della Confederazione.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 1902: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 I ff.); GVG 22.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).

2050 Motionen und Postulate. Begriffsbestimmung: Bericht BR 5.1.1926 (BBl 1926 I 17 ff., insb. 18).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Reform: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1450); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

78.058 Studienkommission der Eidg. Räte «Zukunft des Parlaments»: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).

90.228/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 668 ff. u. 674 ff.); AmtlBull StR 1991 687 f.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1.Aufl. durch Martin Graf.

94.428 Bundesversammlung. Reform der Bundesverfassung: Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 (BB1 1995 I 1133 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK NR/StR 6. 3. 1997 (BB1 1997 III 245 ff.); Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 (BB1 1996 II 428 ff.).

01.401 Pa Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklungen bis zum GVG von 1962

- 1 Der Gegenstand des ersten Vorgängers des heutigen ParlG, des GVG von 1849, wird durch seinen Titel umschrieben: «Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen dem Nationalrat, Ständerath, sowie über die Form der Erlassung und Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen» (AS 1848–50 279 ff.). Das GVG 1849 war als Verfahrensrecht konzipiert: In Art. 1–10 regelte es das Verfahren zwischen den Räten, in Art. 11–17 den Verkehr mit dem BR und in Art. 18–22 die Form und Veröffentlichung der Erlasse der BVers. Diese Struktur wurde bei der Totalrevision von 1902 beibehalten. Der neue Titel nannte nun auch ausdrücklich den Geschäftsverkehr mit dem BR als Gegenstand des Gesetzes.¹ Bei der Totalrevision von 1962 wurde an dieser Grundstruktur festgehalten.² Hans HUBER bezeichnete das GVG in der NZZ als «Magna Charta des Zweikammersystems» und unterstrich damit den Verfahrensscharakter des GVG besonders (HUBER, Entwurf).
- 2 Gegenstand der GVG 1849, 1902 und 1962 war im Wesentlichen der Geschäftsverkehr zwischen den Räten, nicht aber der Geschäftsverkehr *innerhalb* der einzelnen Räte.³ Der Geschäftsverkehr zwischen den Räten und dem BR wurde nur insoweit im Gesetz geregelt, als der BR mit der BVers, d.h. mit beiden Räten verkehrte. Zahlreiche Gegenstände, die nach heutigem Verständnis in den Grundzügen durch das Gesetz geregelt werden müssen, waren den Ratsreglementen überlassen, insb. die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder. Das GVG 1849 kannte z.B. weder Bestimmungen über die Kommissionen⁴ noch über die Vorstösse⁵ der Ratsmitglieder. Die Rechtswirkung der Vorstösse und das Verfahren ihrer Behandlung wurden erst mit der Revision des GVG vom 22. 6. 1990 (AS 1990

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

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

3 S. dazu anschaulich den Bericht des BR vom 5. 1. 1926 zum Po. des StR betr. einer allfälligen Abänderung des GVG 1902, in welchem der BR darlegt, weshalb die Mo. und das Po. nicht im GVG definiert werden müssen: «Die Geschäftsreglemente, die von jeder Kammer selbständig aufgestellt werden, setzen den Gang der Beratungen innerhalb der einzelnen Kammer fest, müssen also auch darüber Bestimmungen aufstellen, wie diese Beratungen in Gang kommen, d.h. über die Antragstellung; das Geschäftsverkehrsgesetz regelt die Beziehungen zwischen den eidgenössischen Räten, es knüpft da an, wo die Geschäftsreglemente ihrem Zweck nach aufhören, nämlich bei der Beschlussfassung der Kammern, und setzt fest, wie sich die Beschlüsse der Kammern in den Beziehungen der Kammern zueinander und zum Bundesrat auswirken sollen» (BB1 1926 I 18).

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

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

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

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

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

2. Vom GVG 1962 bis zum ParlG

Auch im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 zeigten der BR und die BVers keine grossen Ambitionen, das Gesetz grundlegend zu revidieren,⁷ und dies obwohl Kurt EICHENBERGER 1961 in einem Aufsatz zum Schluss gekommen war, dass die BVers an einer «administrativ-gouvernementalen Krücke» gehe (EICHENBERGER, Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat, SJZ 1961, H. 18, 285). Die Total-

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

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

revision des GVG von 1962 hatte nach Hans BRÜHWILER, dem damaligen Generalsekretär der BVers, einen stark «konservativen Zug» (BRÜHWILER, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, ZBl 1963, H. 4, 58).

- 6 Mit der «Mirage-Affaire» (s. Art. 163 N 2 ff.) endete aber der Dornröschenschlaf des Parlaments auf eidg. Ebene. Nach Max IMBODEN bedurfte es eines solchen aufrüttelnden und teuer bezahlten Ereignisses, um der jahrelang geforderten Stärkung der BVers Nachachtung verschaffen zu können (IMBODEN, Helvetisches Malaise [1964], in: Staat und Recht, ausgewählte Schriften und Vorträge von Max Imboden, Basel 1971, 304). Angefangen mit der Änderung des GVG vom 1. 7. 1966 erlebte das GVG 1962 bis zum Erlass des ParlG 2003 nicht weniger als 37 Teilrevisionen. Die Oberaufsicht und die Organisation der BVers insb. wurden vermehrt im GVG geregelt. In diesem Zh. ist besonders der Bericht der Studienkommission «Zukunft des Parlaments» von 1978 zu erwähnen, der die wesentlichen parlamentarischen Anliegen formulierte, die in den folgenden 20 Jahren umgesetzt wurden (vgl. BBl 1978 II 996 ff.). Von bes. grundlegender Bedeutung war ausserdem die Revision des GVG und der Ratsreglemente von 1991 aufgrund der pa.Iv. «Parlamentsreform» (90.228/90.229) von NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) und StR René Rhinow (FDP/BL). Praktisch unbeachtet vom damaligen Abstimmungskampf über die zusätzlichen finanziellen Ressourcen der Ratsmitglieder wurde mit der GVG-Revision vom 4. 10. 1991 auf Gesetzes- und insb. Reglementsstufe das System der ständigen Kommissionen eingeführt und die Mitwirkung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik institutionalisiert (AS 1992 2344 ff.). Diese Revision veränderte die Arbeitsweise der BVers und ihrer Organe grundlegend. StR Riccardo Jagmetti (FDP/ZH) plädierte für die Reform, damit «wir gestaltend tätig sein können. Wenn wir diese Grundlagen nicht haben, dann bleibt uns nur die Genehmigung dessen, was die Regierung uns präsentiert, aber es bleibt kein Raum für eigenständiges und selbständiges Handeln des Parlaments. [...] Wenn wir also auf das Gesetz Einfluss nehmen wollen, dann [...] nicht erst am Schluss, sondern rechtzeitig, von uns aus» (AmtlBull StR 1991 687 f.; zum Stellenwert dieser Reform, s. Art. 42 N 14 ff. und 29 ff.; Art. 152 N 5 ff.).
- 7 Die Parlamentsreform von 1991 kann als erste Phase betrachtet werden; dieser sollten in einer zweiten Phase die nötigen Anpassungen der BV folgen, die im Bereich der Behördenorganisation seit 1848 weitgehend unverändert geblieben ist. In einem ersten Anlauf unterbreitete die SPK-NR eine Teilrevision des Kapitels über die BVers in der BV (Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 [BBl 1995 I 1133 ff.]). Das Projekt wurde aufgrund der sich abzeichnenden Totalrevision der BV indessen zurückgestellt. Der Bericht der von den beiden SPK eingesetzten Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» von 1995 (Bericht 15. 12. 1995 [BBl 1996 II 428 ff.]) und der Zusatzbericht der SPK-NR/StR vom 6. 3. 1997 zur Totalrevision der BV (BBl 1997 III 245 ff.) zeichneten in der Folge ein Bild der BVers, die sich ihrer institutionell starken Stellung bewusst ist. Aus den Berichten geht der deutliche Wille hervor, die BVers als oberstes Organ des Bundes organisatorisch und verfahrensmässig zu stärken. Entsprechend wurde mit der Totalrevision der BV 1999 das Parlamentsrecht auf Verfassungsstufe modernisiert.⁸ Veraltete Bestimmungen wurden neu formuliert und der Praxis angepasst; zudem wurden im Verhältnis zwischen BVers und BR Klärungen vorgenommen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3472]). Die Totalrevision des GVG war dementsprechend nur noch eine Frage der Zeit.

8 Zusammenfassende Darstellungen: GRAF, Gewaltenteilung, passim; RHINOW/GRAF, Verfassungsreform, 113–118.

3. *ParlG*

Die Systematik des ursprünglich als Verfahrensrecht konzipierten GVG war den über 30 Teilrevisionen nicht mehr gewachsen. Die Artikelnummerierung war unübersichtlich geworden (z.B. folgten auf Art. 47 die Art. 47^{bis}, 47^{bis}a, 47^{bis}b, 47^{ter}, usw.); und Art. 27 bspw. erstreckte sich über neun Abs. Der Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 kam zum Schluss: «Gewisse Inhalte des GVG können [...] nicht mehr ohne Auslegung und Analogieschlüsse verstanden werden» (BBl 2001 3484). Der Inhalt des GVG 1962 war inzwischen neben den Verfahrensregelungen mit Bestimmungen wie bspw. zum Interessenregister der Ratsmitglieder, über die Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik, die PUK usw. ergänzt worden.

Vor diesem Hintergrund hatte die Totalrevision des GVG von 2002 zum Ziel: 1. die «Konkretisierung der in der BV neu vorgesehenen Möglichkeiten im Bereich des Parlamentsrechts», 2. die «Umsetzung notwendiger Reformen» und 3. die «systematische Zusammenfassung und übersichtliche Darstellung des Parlamentsrechts» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3473]). Eine wichtige Grundlage für die Bestimmung des Gegenstandes des ParlG bildete der Gesetzesbegriff von Art. 164 BV: Die grundlegenden Bestimmungen über die Rechte und Pflichten von Personen – und damit auch über die Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern – wie auch über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden sind auf Gesetzesstufe zu normieren (Art. 164 Abs. 1 Bst. c und g BV). Entsprechend mussten Regelungsinhalte der Geschäftsreglemente, die entweder für beide Räte gleich lauteten oder die für beide Räte eine zentrale Bedeutung hatten, wie bspw. das Abstimmungsverfahren (Art. 78 und 79 ParlG) oder das Verfahren für die Wahlen der obersten Behörden des Bundes (Art. 130 ff. ParlG) neu auf Gesetzesstufe normiert werden (Bericht SPK-NR [BBl 2001 3484]). Nichtsdestotrotz enthält das ParlG aber auch zahlreiche Bestimmungen, die nicht als grundlegende Bestimmungen i.S. von Art. 164 BV zu qualifizieren sind und daher auch auf Verordnungsebene herabgestuft werden könnten.⁹ Für den parlamentarischen Alltag wäre es jedoch wenig zweckmässig, wenn neben dem ParlG und den Ratsreglementen, welche die für einen Rat spezifischen Verordnungsbestimmungen enthalten, eine weitere VO der BVers zur Hand genommen werden müsste, welche die für beide Räte geltenden Bestimmungen unterhalb der Gesetzesebene enthält. Deshalb wurde der Weg einer Regelung durch eine VO der BVers nur für einzelne, klar abgrenzbare Regelungsbereiche gewählt (VO der BVers über die RedK [SR 171.105]; Parlamentsverwaltungsverordnung [SR 171.115]; VO der BVers über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments [SR 171.117]). Des Weiteren sollte das ParlG nicht nur das Verfahren zwischen den Gewalten und den Räten sowie in den Räten regeln, sondern möglichst alle Bestimmungen des eidg. Parlamentsrechts enthalten (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3473]). Das Gesetz wurde mit neuen Regelungsinhalten wie bspw. die Bestimmungen über die Immunität aus dem VG und dem GarG ergänzt (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3484 f.]).¹⁰ Zusammenfassend kann festgehalten werden: Konnte Hans HUBER 1960 das GVG noch als «Magna Charta des Zweikammersystems» bezeichnen (s. oben N 1), so sprach die SPK-NR in ihrem Bericht zum ParlG nun richtigerweise

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

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

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

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 10 Art. 1 gibt einen Überblick über den Inhalt des ParlG und zählt in den einzelnen Bst. die Schwerpunkte des Gesetzes auf (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3518]). Andere Gesetze beginnen mit der Bestimmung des Zwecks des Gesetzes; darum handelt es sich hier nicht (Zweck eines ParlG könnte u.a. sein: die Gewährleistung der Repräsentation der Interessen der Wählerinnen und Wähler und der Unabhängigkeit des Parlaments und seiner Mitglieder usw.). Gesetzestechnisch besitzt Art. 1, der weder in den Kommissionen noch in den Räten diskutiert wurde, keine eigene normative Kraft. Die Bestimmung erleichtert indessen das Verständnis der Systematik des ParlG; im Vergleich mit seinen Vorgängern lassen sich zudem für das heutige Verständnis des Parlamentsrechts wichtige Entwicklungen aufzeigen.
- 11 Die Aufzählung der einzelnen Sachbereiche spiegelt die Systematik des Gesetzes wieder. Der Aufbau des Gesetzes ist von zwei Grundgedanken geprägt: Einerseits soll die Systematik die zu regelnden Themen (Aufgaben, Organisation, Verfahren, Beziehung zum BR und BGer) klarer trennen und die Beziehungen unter den einzelnen Bestimmungen verständlicher machen. Andererseits soll die Systematik für spätere Teilrevisionen genügend Raum offenlassen.
- 12 Die ersten drei Titel des Gesetzes bilden die Voraussetzungen dafür, dass die BVers handlungsfähig ist und sich organisieren kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3485]). Der 1. Titel, mit den allgemeinen Bestimmungen, umfasst die Art. 1–5 ParlG. In Art. 2 ParlG wird das Recht der Räte statuiert, sich zu versammeln.¹¹ In Art. 3 ParlG wird deshalb der Beginn des parlamentarischen Mandats festgelegt.¹² Die Bestimmungen über die Öffentlichkeit und Information (Art. 4 und 5 ParlG) konkretisieren den für eine Demokratie elementaren Verfassungsgrundsatz der Öffentlichkeit des Parlamentes: Über das parlamentarische Handeln soll möglichst Transparenz hergestellt werden, damit die Wählerinnen und Wähler die Beschlüsse ihrer Vertretung nachvollziehen können.
- 13 Grundlage für die parlamentarische Organisation und das parlamentarische Verfahren ist die Stellung der Ratsmitglieder. Deshalb folgen bereits im 2. Titel die Rechte und Pflichten der Mitglieder der BVers. Die Voranstellung der Bestimmungen der Ratsmitglieder bringt auch den «individualistischen Geist des Verfahrens der Bundesversammlung» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3485]) sowie das individuelle Repräsentationsverständnis der Ratsmitglieder zum Ausdruck (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 435]; vgl. auch von Wyss, Maximien, 43). Zudem kann die BVers nur dann tätig werden, wenn die Räte tätig werden, und diese wiederum sind nur dann handlungsfähig, wenn ihre Organe

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

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

und Mitglieder handlungsfähig sind.¹³ Die Voranstellung des Kapitels über die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder ist deshalb elementar für die Handlungsweise der BVers.

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

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

Versucht man die Totalrevision des GVG im Jahre 2002 zu beurteilen, so darf festgehalten werden, dass jedenfalls die in N 9 zitierten Ziele, insb. die Übersichtlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Parlamentsrechts, erreicht worden sind. Die bei solchen Neukodifizierungen erhoffte Entspannung des Revisionsdruckes trat jedoch nicht ein. Der hohe, seit 1966 anhaltende Revisionsrhythmus hält auch nach Erlass des ParlG an. Seit 2002 gab es 28 Teilrevisionen, die in Kraft getreten sind (Stand 1.1.2024).¹⁴ Darunter finden sich vier umfangreiche «Sammelvorlagen» (07.400: 3.10.2008, AS 2009 725; 10.440: 21.6.2013, AS 2013 3687; 16.457: 15.6.2018, AS 2018 3461; 20.437: 17.3.2023, AS 2023 483), welche 13, 19, 21 und 14 Art. des ParlG betrafen, aber auch sieben Änderungen, welche als geringfügig qualifiziert werden können (z.B. Änderungen des ParlG als Folge anderer Erlasse). Eine Erklärung dieses Rhythmus findet sich in der intensiver werdenden politischen Auseinandersetzung in einem Parlament, das einerseits immer einflussreicher geworden ist und das andererseits nicht mehr mit konstanten Blöcken, sondern mit von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten entscheidet (s. Einleitung N 20). Alle Akteure sind mehr oder weniger häufig in der Mehrheit oder Minderheit und häufig auch in der Ungewissheit, ob sie am Ende eines Entscheidungsprozesses dem siegenden oder unterliegenden Lager angehören. Dabei steht häufig viel auf dem Spiel. Bis in die 1960er-Jahre konnte sich der BR, aber auch eine klare bürgerliche Mehrheit im Parlament i.d.R. durchsetzen und brauchte dafür weniger präzise Zuständigkeits- und Verfahrensregeln. Dieses souveräne Machtbewusstsein und das damit verbundene grosszügige «laissez faire» sind

¹³ Vgl. diesbezüglich auch FLEINER/GIACOMETTI und NAWIASKY, die den Begriff «Kollegialorgan» verwenden (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 457f.; NAWIASKY, Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe, Einsiedeln 1941, 166f.). Dieser Begriff wird hier bewusst nicht verwendet, damit keine Verwechslung mit dem «Kollegialprinzip» des BR (Art. 177 Abs. 1 BV) entsteht.

¹⁴ Drei weitere Teilrevisionen sind am 29.9.2023 (Art. 111 Abs. 4; BBl 2023 2297), am 23.12.2023 (Art. 148 Abs. 3^{ter}; BBl 2024 30) und am 15.3.2024 (Art. 94a; BBl 2024 XXX) beschlossen worden, aber zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft. Hier nicht mitgezählt die dringl. erklärten BG vom 10.12.2020 (Art. 10a und 10b, befristet bis 1.10.2021; AS 2020 5375), vom 1.10.2021 (Art. 69a, befristet bis 31.12.2022; AS 2021 588) und vom 17.12.2021 (Art. 10a, befristet bis 31.12.2022; AS 2021 878) sowie die Verlängerung des letzten BG bis am 30.6.2024 durch dringl. BG vom 16.12.2022 (AS 2022 817).

heute weitgehend verschwunden. Vielmehr haben alle Akteure ein grosses Interesse daran, dass ihre eigenen Rechte und die Rechte ihrer jeweiligen Gegner, sowohl in den Beziehungen innerhalb des Parlaments als auch zwischen der BVers, ihren Organen und Mitgliedern einerseits und dem BR andererseits, möglichst transparent und präzise definiert sind. Es soll für niemanden möglich sein, auf versteckte Weise Vorteile zu erringen.

- 17 Es ist indessen zu bedenken, dass der seit Erlass des ParlG noch höhere Revisionsrhythmus auch problematische Aspekte hat. Wird das Regelungs-Korsett immer enger geschnürt, so gestaltet sich die politische Diskussion schwerfälliger. Ein Bsp. ist die Verlängerung des Differenzbereinungsverfahrens bei der Behandlung von Mo. durch die Änderung des ParlG vom 18.6.2021 (s. die Kritik in Art. 121 N 12a). BIAGGINI hält in einem Gutachten zuhanden der GPK auch fest, dass es angebracht wäre, zuerst die sich entwickelnde Praxis zu den einzelnen Bestimmungen des ParlG zu verfolgen, bevor jede Änderung dieser Praxis gleich normativ umgesetzt wird (BIAGGINI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Gutachten vom 5.6.2008, 41, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-rechtsgutachten-biaggini-2008-06-05.pdf>> [12.3.2023]). In demokratiepolitischer Hinsicht problematischer ist es allerdings, wenn grundlegende Änderungen der Praxis ohne die nötige Anpassung der rechtlichen Grundlagen erfolgen, wie dies mit der Einführung der «gebündelten Abstimmungen» und der «Blockbildung» in den Debatten im Nationalrat geschehen ist (s. die Kritik in Art. 6 N 25 f.).
- 18 Folgt man dem ehemaligen Generalsekretär der BVers, Christoph Lanz, so muss «das parlamentarische Verfahrensrecht [...] kräftig sein und gleichzeitig der aktuellen Situation flexibel angepasst werden können – eine Herausforderung für alle, die mit seiner Anwendung, Auslegung und Weiterentwicklung zu tun haben» (LANZ, Parlamentarisches Verfahren, 200). Wie lange das ParlG diese Herausforderung meistern wird, wird die Zukunft zeigen. Die bisherigen 28 Teilrevisionen konnte die Systematik des Gesetzes zumindest problemlos aufnehmen.

Art. 2

Zusammentreten der Räte

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

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

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

- a. Entwürfe des Bundesrates oder einer Kommission der Bundesversammlung zu einem Erlass der Bundesversammlung;
- b. in beiden Räten eingereichte gleich lautende Motionen;
- c. Wahlen;
- d. Erklärungen des Bundesrates oder in beiden Räten eingereichte gleich lautende Entwürfe für Erklärungen des Nationalrates und des Ständerates.

^{3bis} Die ausserordentliche Session findet unverzüglich statt, wenn:

- a. der Bundesrat eine Verordnung erlassen oder geändert hat, die sich auf Artikel 184 Absatz 3 oder 185 Absatz 3 der Bundesverfassung

oder auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anhang 2 stützt;

- b. der Entwurf für eine Verordnung oder für einen einfachen Bundesbeschluss nach Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung oder für ein dringliches Bundesgesetz nach Artikel 165 der Bundesverfassung anhängig gemacht wird;**
- c. die Verschiebung oder vorzeitige Beendigung der Session nach Artikel 33a beschlossen wurde.**

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

Réunion des
conseils

¹ Le Conseil national et le Conseil des États se réunissent régulièrement en session ordinaire.

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

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

- a. projets d'actes de l'Assemblée fédérale émanant du Conseil fédéral ou d'une commission parlementaire;
- b. motions de teneur identique déposées aux deux conseils;
- c. élections;
- d. déclarations du Conseil fédéral ou projets de déclaration du Conseil national et du Conseil des États de teneur identique déposés aux deux conseils.

^{3bis} La session extraordinaire a lieu sans délai dans les cas suivants:

- a. le Conseil fédéral a édicté ou modifié une ordonnance en se fondant sur l'art. 184, al. 3, ou 185, al. 3, de la Constitution ou sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise selon l'annexe 2;
- b. un projet d'ordonnance ou d'arrêté fédéral simple au sens de l'art. 173, al. 1, let. c, de la Constitution ou un projet de loi fédérale urgente au sens de l'art. 165 de la Constitution devient pendant;
- c. le report ou la fin anticipée de la session au sens de l'art. 33a a été décidé.

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

Sessioni delle
Camere

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

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

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

- a. disegni del Consiglio federale o progetti di una commissione parlamentare di un atto legislativo dell'Assemblea federale;
- b. mozioni di ugual tenore presentate nelle due Camere;
- c. elezioni;
- d. dichiarazioni del Consiglio federale o progetti di dichiarazione del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati di ugual tenore presentati nelle due Camere.

- ^{3bis} Le Camere si riuniscono senza indugio in sessione straordinaria quando:
- a. il Consiglio federale ha emanato o modificato un’ordinanza fondandosi sull’articolo 184 capoverso 3 o 185 capoverso 3 della Costituzione federale o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all’allegato 2;
 - b. è iscritto nel ruolo il disegno di un’ordinanza o di un decreto federale semplice secondo l’articolo 173 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale o di una legge federale urgente secondo l’articolo 165 della Costituzione federale;
 - c. è stato deciso il differimento o la conclusione anticipata della sessione secondo l’articolo 33a.

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

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1999	1
a) Verfassungsgrundlage	1
b) Ordentliche Session	2
c) A.o. Session	5
d) Sondersession	6
2. BV 1999 und Änderung des GVG vom 8. 10. 1999	8
3. ParlG	11
4. Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013	12
5. Änderung des ParlG vom 17. 3. 2023	12a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	13
1. Ordentliche Session (Abs. 1)	13
2. Sondersession (Abs. 2)	16
3. A.o. Session (Abs. 3, ^{3bis} und 4)	18
4. Weitere Bestimmungen betr. die Einberufung von Sessionen	23
a) A.o. Session zur Behandlung von dringl. Verpflichtungs- und Nachtragskrediten (Art. 28 u. 34 FHG)	23
b) A.o. Session im Falle eines Armeeaufgebots für den Aktivdienst (Art. 185 Abs. 4 BV, Art. 77 MG)	25
c) Session sui generis im Falle einer Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden (Art. 33 Abs. 3 ParlG)	26

Materialien

Bis 1902: GVG 22. 12. 1849 (AS 1848–50 279 ff.); BB betreffend den Zeitpunkt der Budgetberatung vom 18. 12. 1863 (AS 1865/66 21 f.); Botschaft BR betreffend die Frage wegen Verlegung des Beginns der ordentlichen Session auf eine geeignete Zeit 29. 10. 1873 (BBl 1873 IV 264 ff., insb. 266); Änderung GVG 17. 12. 1873 (AS 1872–74 434 f.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).

1994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

11784 Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1. 10. 1973 (BBl 1973 II 822 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 f.; Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 662 ff.); AmtlBull NR 1991 1183; AmtlBull StR 1991 695 f.; Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 1, insb. 379); AmtlBull NR 1998 99 ff.; AmtlBull StR 1998 277; BB 18. 12. 1998 (AS 1999 2556 ff.).

99.419 Pa.Iv. *Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassung an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BB1 1999 V 4809 ff., insb. 4815 ff.); AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613 f.; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3518 f.); AmtlBull NR 2001 1310 f.; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.). 10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BB1 2011 6793 ff., insb. 6806 ff.); AmtlBull StR 2011 908; AmtlBull NR 2012 2072; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Prot. SPK-NR, Subkommission 22.1.2021, 30.6.2021; Prot. SPK-NR 14.10.2021; Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BB1 2022 301, insb. 43, 59 f.); Stellungnahme BR 16.2.2022 (BB1 2022 433, insb. 9 f.); AmtlBull NR 2022 399; Prot. SPK-StR 14.10.2021; AmtlBull StR 2022 981 f.; Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

AUBERT, Art. 86, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 86); BIAGGINI, Art. 151, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1184 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 151); CARONI/SCHMID, Notstand im Bundeshaus. Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, in: AJP 2020, H. 6, 710 ff. (zit. CARONI/SCHMID, Notstand); PARLAMENTSbibliothek, Faktenbericht Sessionen, Stand am 6.7.2023 (zit. Faktenbericht Sessionen), <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-sessionen-d.pdf>> (10.9.2023); SCHMID/CARONI, Art. 151, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3858 ff. (zit. SCHMID/CARONI, Art. 151); UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session, 16.4.2020 (zit. UHLMANN/WILHELM, Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session), <http://publikationen.sgp-ssp.net/dok/60_2020-04-03_SP-Fraktion_Bund_-_Durchfuehrung%20von%20Sessionen%20und%20Kommissionssitzungen%20in%20Ausserordentlichen%20Lagen.pdf> (13.9.2023).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1999

a) Verfassungsgrundlage

Art. 75 BV 1848 lautete:

¹ Die beiden Räte versammeln sich jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage.

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

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

b) Ordentliche Session

Art. 1 Abs. 1 des GVG 1849 wiederholte die Verfassungsbestimmung und legte den ersten Tag der jährlichen Session auf den ersten Montag im Juli fest. Die Verfassungsbestimmung wurde anfangs dahingehend ausgelegt, dass die Räte pro Jahr nur eine ordentliche Session abhalten dürften (Bericht NR-Kommission 20. 1. 1862 [BB1 1862 I 460]). Die Räte unterbrachen diese eine Sitzung daher jeweils nach zwei oder drei Wochen und führten sie zu einem späteren Zeitpunkt als «Fortsetzung» der einen ordentlichen Session weiter (CRON, Geschäftsordnung, 78 f.).

- 3 Mit dem BB vom 22. 12. 1863 teilten die Räte die ordentliche Session in zwei Abteilungen. Der Beginn der zweiten Abteilung, welche primär der Budgetberatung dienen sollte, wurde auf den Dezember festgelegt. Der Beginn der ersten Abteilung wurde am 17. 12. 1873 wegen der ungünstigen Julitemperaturen und der nationalen Feste in den Juni verschoben (Botschaft BR betr. die Frage wegen Verlegung des Beginns der ordentlichen Session auf eine geeignete Zeit 29. 10. 1873 [BBl 1873 IV 266]). Das GVG 1902 wiederum verschob den Beginn der ersten Abteilung auf den ersten Montag im Dezember und den Beginn der zweiten Abteilung auf den ersten Montag im Juni des Folgejahres.
- 4 Die beiden Abteilungen der ordentlichen Session wurden bereits vor 1908 regelmässig durch einen Vertagungsbeschluss halbiert. Ab 1908 verstetigte sich diese Vertagungspraxis (CRON, Geschäftsordnung, 79). Das System der vier Sessionen pro Jahr wurde mit der Totalrevision des GVG vom 23. 3. 1962 schliesslich gesetzlich festgeschrieben (Art. 1 Abs. 1 GVG 1962). Bereits zuvor war in der Lehre darauf hingewiesen worden, dass die Verfassung lediglich verlange, dass jährlich mind. eine Session durchgeführt werde (BURCKHARDT, Bundesrecht, 698).¹

c) A.o. Session

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

d) Sondersession

- 6 Am 14. 3. 1974 wurde in Art. 2 Abs. 1 GVG 1962 verankert, dass die Räte neben den vier ordentlichen Sessionen «weitere Sessionen» beschliessen können. Die zusätzlichen Sessionen sollten verhindern, dass die Räte aufgrund der steigenden Geschäftslast ordentliche Sessionen von mehr als drei Wochen durchzuführen hatten (Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1. 10. 1973 [BBl 1973 II 822]). Diese in der Praxis als «Sondersession» bezeichneten Sessionen wurden i. d. R. durch die Geschäftsüberlastung im NR ausgelöst (AmtlBull StR 1988 777). Der StR fügte sich oft nur widerwillig (vgl. z.B. AmtlBull StR 1988 777).
- 7 Im Rahmen der pa.IV. Parlamentsreform (90.228) von 1991 wurde der Begriff der Sondersession ins GVG 1962 eingeführt und die Bestimmung festgeschrieben, dass jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen kann (Art. 1 Abs. 2^{bis} GVG 1962). Die nationalrätliche Kommission war in ihrem Bericht vom 16. 5. 1991 – in Teilen entgegen der in der Lehre vertretenen Meinung (AUBERT, Art. 86, N 19) – zum Schluss gelangt, dass Art. 86 BV 1874 weder ausschliesse, dass neben den von ihm vorgesehenen ordentlichen und a.o. Sessionen noch weitere Sessionen durchgeführt würden, noch verbiete, dass ein Rat für sich Sessionen durchführt. Der Verfassungsgrundsatz des Zweikammersystems verlange die materielle Gleichwertigkeit beider Räte, nicht aber die formelle Identität der Verfahren. Es sei ein formalistisches Verständnis des Zweikammersystems, wenn der StR wegen jeder Sondersession, die für den NR nötig sei, ebenfalls zusammentreten müsse (BBl 1991 III 667).

1 Alle Sessionen seit 1848 sind aufgelistet unter <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/sessionen/fruehere-sessionen>> (12.9.2023).

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

2. *BV 1999 und Änderung des GVG vom 8. 10. 1999*

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

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

Am 8. 10. 1999 passten die Räte das GVG 1962 diskussionslos an die neue Verfassung an (AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613). 10

3. *ParlG*

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

4. *Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013*

Das Recht, die Einberufung einer a.o. Session zu verlangen, wurde laut Bericht der SPK-StR vom 29. 8. 2011 ab 2007 von Minderheiten des NR vermehrt genutzt, um aktuelle politische Fragen auf die Tagesordnung des NR zu setzen. Dass das Begehren auch die Einberufung des StR zur Folge hat, wurde von den Initiantinnen resp. Initianten jeweils ausser Acht gelassen (BBl 2011 6807 f.). Im StR, in welchem oft nur wenige oder gar keine Beratungsgegenstände zum zur Debatte stehenden Thema hängig waren, mutierten die a.o. Sessionen auf diese Weise zur Farce. Am 2. 3. 2010 erklärte die Ständeratspräsidentin etwa: «Ich eröffne die ausserordentliche Session. [...] Ich stelle fest, dass heute kein Beratungsgegenstand gemäss Artikel 71 des Parlamentsgesetzes vorliegt. [...] Ich schliesse hiermit die ausserordentliche Session» (AmtlBull StR 2010 21).³ Als weiteres Problem beschrieb der Bericht der SPK-StR vom 29. 8. 2011 den Umstand, dass das Büro-NR allein über den Zeitpunkt der Einberufung seines Rates zu einer a.o. Session entschied und damit das Büro-StR vor vollendete Tatsachen stellte. Dieses Vorgehen habe dazu geführt, dass die Durchführung einer a.o. Session im selben Zeitraum nicht mehr garantiert werden konnte (BBl 2011 6808). Im Hinblick auf eine Lösung dieser beiden Probleme beantragte die SPK-StR 2011 (10.440), im ParlG festzuschreiben, dass ein Begehren zur Einberufung einer a.o. Session bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen muss, die in beiden Räten hängig sind. Zudem sollte das ParlG neu festhalten, dass die Session i.d.R. in beiden Räten 12

3 Diese Situation wiederholte sich am 6. 3. 2013 (AmtlBull StR 2013 48).

in derselben Woche stattzufinden hat (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG). Die Räte nahmen beide Revisionsvorschläge an (AmtlBull StR 2011 908; AmtlBull NR 2012 2072; AS 2013 3687 ff.). Um die Durchführung von Aussprachen zu aktuellen Themen weiterhin zu ermöglichen, führte der NR im GRN eine neue Kategorie von dringl. Ip. ein (Art. 30a GRN; vgl. Art. 125, N 4).

5. Änderung des ParlG vom 17.3.2023

- 12a** Das generelle Ziel der Änderung des ParlG vom 17.3.2023 im Gefolge der Covid-19-Krise war die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen (20.437 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern*). Die SPK-NR schlug mit ihrem Bericht vom 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 43, 59 f.) vor, dass eine a.o. Session unter bestimmten Voraussetzungen «unverzüglich» einberufen werden muss. Damit sollte sichergestellt werden, dass die BVers im Bedarfsfall rasch handeln kann. Falls ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der BR dies verlangt, sollte eine a.o. Session neu in jedem Fall unverzüglich einberufen werden, wenn die BVers auf eine VO des BR reagieren soll, die sich auf Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV oder eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt. Ein Entwurf für eine VO der BVers oder für einen einfachen BB nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV oder ein Entwurf für ein dringl. BG sollte unverzüglich in einer a.o. Session behandelt werden können. Wenn die Räte oder die KoKo die Verschiebung oder vorzeitige Beendigung einer Session nach Art. 33a beschlossen haben, so sollte mit dem Begehren für die Einberufung einer a.o. Session unverzüglich darauf reagiert werden können. In der Subkommission der SPK-NR, welche die Vorlage vorbereitet hatte, wurde darüber diskutiert, ob die Einberufung derartiger Sessionen nicht nur mit Bezeichnung hängiger, sondern auch künftiger Beratungsgegenstände möglich sein sollte. Dieses Vorhaben erwies sich aber als nicht umsetzbar (Prot. SPK-NR, Subkommission 22.1.2021, 30.6.2021; vgl. dazu FN 15). Der BR erklärte sich in seiner Stellungnahme mit den Anträgen der SPK-NR einverstanden, mit Ausnahme der Bestimmung, welche die Einberufung einer a.o. Session auch im Falle einer VO des BR ermöglicht, welche sich auf gesetzliche Bestimmungen zur Krisenbewältigung stützt. Nach seiner Ansicht «sollten solche gesetzlichen Krisenbewältigungsbestimmungen so verfasst sein, dass ein Eingreifen des Parlaments in einer Krisensituation eben gerade nicht notwendig ist» (BBl 2022 433, 10). Er stellte aber keinen Antrag und seine Bedenken wurden in der parlamentarischen Beratung nicht aufgegriffen. Der Antrag der SPK blieb in den Räten unbestritten; der StR nahm lediglich die redaktionelle Präzisierung vor, dass die a.o. Session nicht nur unverzüglich einzuberufen ist, sondern unverzüglich stattfinden muss (AmtlBull StR 2022 981 f.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Ordentliche Session (Abs. 1)

- 13** Abs. 1 von Art. 2 wiederholt die Bestimmung von Art. 151 Abs. 1 BV wörtlich. Die Räte müssen sich «regelmässig» – d.h. periodisch, also in gleichmässigen Abständen – zu Sessionen versammeln. Die «Regelmässigkeit des Zusammentretens des Parlamentes ist in historischer Hinsicht eines der entscheidenden Kennzeichen eines Parlamentes im heutigen Sinne und gehört daher an diese prominente Stelle des Gesetzes» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 zu 01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz* [BBl 2001 3518]).⁴ Art. 151 BV und Art. 2

⁴ Nach AUBERT/MAHON, *Petit commentaire*, Art. 151, N 5, handelt es sich um «une des règles cardinales du parlementarisme moderne.»

ParlG statuieren damit insb. auch das Recht des Parlaments, sich unabhängig von anderen Staatsgewalten zu versammeln.⁵

Der Gesetzgeber hat die Verfassungsbestimmung bewusst nicht präzisiert, d.h. *Anzahl, Dauer und Zeitpunkt* der ordentlichen Sessionen absichtlich offengelassen. Damit sollte den Räten die Möglichkeit gelassen werden, den ordentlichen Sessionsrhythmus ohne vorgängige Gesetzesrevision zu ändern (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3518 f.]).⁶ Nichtsdestotrotz sollte eine grundlegende Änderung des Rhythmus im Lichte von Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV durch eine Gesetzesänderung vorgenommen werden. Durch das Gesetz vorgegeben ist der Beginn der ersten Session des NR einer neuen Legislaturperiode am siebenten Montag nach den Gesamterneuerungswahlen am zweitletzten Sonntag im Oktober (Art. 19 u. 53 BPR). Diese Bestimmung i.V.m. Art. 33d Abs. 1 Bst. a GRN, wonach sich der NR «an denselben Tagen wie der Ständerat zu den vier ordentlichen dreiwöchigen Sessionen der Bundesversammlung versammelt», lässt der für die Festlegung der Kalenderwochen der ordentlichen Sessionen zuständigen KoKo (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG) keinen grossen Spielraum. Die Frühjahrssession findet im März, die Sommersession im Juni, die Herbstsession im September und die Wintersession im November/Dezember statt. Die Sitzungszeiten des NR während einer ordentlichen Session sind in Art. 34 Abs. 1 GRN festgeschrieben.⁷

14

5 Das gilt auch in einer Krisensituation. Der BR kann zwar nach Art. 185 Abs. 3 BV mit Notrecht geltendes Recht derogieren. Er darf dabei aber nicht in Rechte des Parlaments als ihm übergeordneter Behörde eingreifen. Der Bericht der SPK-NR vom 27.1.2022 (20.437/20.438) kommt aufgrund einer Notiz der PD zum Schluss, «dass das Parlament als oberste Gewalt im Bund (Art. 148 Abs. 1 BV) [...] jederzeit das Recht hat, sich zu versammeln, auch wenn der Bundesrat Massnahmen angeordnet hat, welche Versammlungen allgemein verbieten» (BBl 2022 301, 19). – Vgl. Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 379); BIAGGINI, Art. 151, N 3; CARONI/SCHMID, Notstand, 717; SCHMID/CARONI, Art. 151, N 5.

6 Eine Änderung des Sessionsrhythmus zu kürzeren, häufiger stattfindenden Sessionen (z.B. monatlich je eine Woche oder alle zwei Monate je zwei Wochen) wurde erstmals 1973 und später wiederholt zur Diskussion gestellt bzw. gefordert, aber bisher immer abgelehnt (s. die Liste mit Quellenangaben und Argumenten Pro und Contra in Faktenblatt Sessionen, 8). Eine 2022 durchgeführte Befragung aller Ratsmitglieder hat ergeben, dass eine knappe Mehrheit die Massnahme ablehnt. Tendenziell dafür sind jüngere Ratsmitglieder, Parlamentarierinnen und Mitglieder der SP, GPS und GLP (ECONCEPT, Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie: Prüfung und Optimierung, Schlussbericht vom 4. November 2022, 32 ff., <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/schlussbericht-econcept-de.pdf#search=Diagnostic>> [22.9.2023]). Die Ablehnung der pa.Iv. 20.476 Marra. *Im Hinblick auf die Bewältigung von nationalen Krisen muss die Arbeitsorganisation des Parlaments angepasst werden* durch den NR am 21.9.2023 bestätigte dieses Resultat (AmtlBull NR 2023 1857 ff.). Ein neuer Anlauf der SPK-NR, welche einen Vorschlag des Büro-NR gestützt auf den erwähnten Bericht von ECONCEPT übernommen hatte (23.475 *Organisation der Sessionen. für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sowie für eine bessere Vertretung der Gesellschaft im Parlament*), scheiterte am 8.4.2024 mit 5 zu 3 Stimmen in der SPK-StR (Medienmitteilung der SPK-StR vom 9.4.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-04-09.aspx>> [1.5.2024]).

7 Der NR tagt i.d.R. wie folgt: am Montag von 14.30 bis 19.00 Uhr; am Dienstag von 8.00 bis 13.00 Uhr; am Mittwoch von 8.00 bis 13.00 Uhr und von 15.00 bis 19.00 Uhr; am Donnerstag von 8.00 bis 13.00 Uhr und in der letzten Sessionswoche von 15.00 bis 19.00 Uhr; am Freitag der letzten Sessionswoche von 8.00 bis 11.00 Uhr (in der Praxis wird diese Sitzung i.d.R. zu einem erheblich früheren Zeitpunkt geschlossen; in der Legislaturperiode 2019–2023 dauerte diese Sitzung im Durchschnitt bis 9.15 Uhr [AmtlBullNR]). Der Dienstagnachmittag bleibt für Fraktionssitzungen frei. Nachtsitzungen (19.00 bis 22.00 Uhr, selten mit «open end»; das späteste Sitzungsende in jüngerer Vergangenheit war in der Nacht vom 11./12.4.2023 um 1.15 Uhr

- 15 Eine Session definiert sich einerseits durch die Festlegung einer bestimmten *Zeitdauer*, während welcher sich die Räte versammeln. Andererseits kann eine Session nur stattfinden, wenn im Sessionsprogramm und in den Tagesordnungen der einzelnen Sitzungen der Session *Beratungsgegenstände festgelegt sind, zu deren Beratung sich die Räte versammeln*. Während die Einberufung der Räte zu einer Session notwendigerweise durch vorbereitende Organe der Räte (die Ratsbüros bzw. die KoKo) erfolgen muss (s. Art. 33), steht das Sessionsprogramm zur Disposition der Räte. Zwar wird auch dieses durch das jeweilige Ratsbüro vorbereitet. Aber es ist ein elementarer Grundsatz des schweizerischen Parlamentarismus, dass letztinstanzlich der Rat als Ganzes darüber bestimmt, welche Gegenstände er in Beratung ziehen will. Jedes Ratsmitglied hat das Recht, «die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände» (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN, Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS) zu beantragen. Der Abbruch der Frühjahrsession 2020 durch die KoKo hat dieses elementare Recht der einzelnen Ratsmitglieder verletzt, indem damit nicht nur die Zeitdauer der Session abgekürzt, sondern auch die für die dritte Sessionswoche vorgesehenen Beratungsgegenstände gestrichen wurden, ohne dass die Ratsmitglieder Gelegenheit hatten, sich dazu zu äussern.⁸ Mit Art. 33a i.d.F. vom 17.3.2023 (s. dazu im Einzelnen Art. 33a N 5 ff.) wurde die Sachlage geklärt: Die Verschiebung oder vorzeitige Beendigung einer Session bedarf der Zustimmung beider Räte (Abs. 1).⁹ Vorbehalten bleibt der Notfall, dass die Räte sich nicht mehr physisch versammeln können. Tritt diese Situation ein, so ist eine Kompetenzdelegation an die KoKo unumgänglich (Abs. 2).¹⁰

[AmtlBullNR 2023 706]) werden abgehalten, wenn die Geschäftslast und die Dringlichkeit der Geschäfte es erfordern. I.d.R. findet am Montag der zweiten Sessionswoche eine Nachtsitzung statt. Der StR tagt unsatzgemäss: am Montag (1. Woche) von 16.15 bis 20.00 Uhr; am Montag (2. und 3. Woche) von 15.15 bis 20.00 Uhr; am Dienstag von 8.15 bis 13.00 Uhr; am Mittwoch von 8.15 bis 13.00 Uhr und von 15.00 bis 19.00 Uhr; am Donnerstag von 8.15 bis 13.00 Uhr; am Donnerstag (3. Woche) von 15.00 bis 19.00 Uhr; und am Freitag (letzte Woche) von 8.15 bis 8.30 Uhr. Die Nachmittagssitzungen entfallen allerdings häufiger, als dass sie stattfinden. Nachtsitzungen (mit «open end») werden abgehalten, wenn die Geschäftslast und die Dringlichkeit der Geschäfte es erfordern.

- 8 Die in der Lehre teilweise vertretene Auffassung (s. das Résumé im Bericht der SPK-NR zu 20.437/20.438, BBl 2022 301, 24 f.), dass sich nach dem Grundsatz des Parallelismus der Form und des «actus contrarius» aus der Kompetenz zur Einberufung auch die Kompetenz zum Abbruch der Session ergebe, geht von einem rein temporalen Verständnis des Begriffes der Session aus und trägt dem materiellen Aspekt nicht Rechnung. Dass es sich nicht um parallele Kompetenzen handelt, zeigt sich auch darin, dass früher der BR für die Einberufung der Räte zuständig war (für die ordentlichen Sessionen bis zur GVG-Revision vom 14.3.1974, für die a.o. Sessionen bis zur Revision vom 4.10.1991), während die Räte für Abbruch oder Vertagung der Session zuständig waren (s. Art. 33 N 1 ff. u. Art. 33a N 1). Die Einberufung zu den ordentlichen Sessionen war und ist im Gegensatz zu Sessionsabbruch oder -vertagung ein reiner Vollzugsakt, da die Termine vorgegeben sind; ein beschränkter Handlungsspielraum besteht nur bei der Einberufung zu einer a.o. Session. – S. dazu auch UHLMANN/WILHELM (Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session, 12): «Im Ergebnis erscheint der Abbruch der Session aus unserer Sicht nicht als gerechtfertigt.»
- 9 Damit wurde die von 1848 bis 1991 geltende Regelung wieder hergestellt, die 1991 unabsichtlich aus dem GVG gestrichen worden ist (s. Art. 33a N 1).
- 10 Die Beurteilung, ob diese Sachlage tatsächlich vorliegt, kann allerdings problematisch sein, wie das Bsp. von 2020 zeigt. Angesichts der Tragweite dieses Entscheids ist für eine restriktive Auslegung zu plädieren. Mit dem Begehren des Viertels eines Rates für eine unverzüglich einzuberufende a.o. Session nach Art. 2 Abs. 3^{bis} Bst. c kann allerdings rasch die Weiterführung der abgebrochenen Session erreicht werden (s. N 22).

2. *Sondersession (Abs. 2)*

Zusätzlich zu den bereits in der Verfassung explizit genannten *gemeinsamen* Sessionen der Räte führt Abs. 2 Sessionen ein, welche jeder Rat «zum Abbau der Geschäftslast» *für sich allein* beschliessen kann. Diese Sessionen sind «bedarfsabhängige Ergänzungen» (SCHMID/CARONI, Art. 151, N 13) der ordentlichen Sessionen nach Abs. 1; sie sind also der Session i.S.v. Art. 151 Abs. 1 BV zuzurechnen. Die Bezeichnung als «Sondersession» ist unglücklich; im sprachlichen Alltagsgebrauch wird denn auch häufig zwischen der «Sondersession» und «a.o. Sessionen» nicht unterschieden, obwohl es sich um grundsätzlich unterschiedliche Sessionstypen handelt. De lege ferenda wäre eine Umbenennung als «Zusatzsession» zu bedenken.¹¹ 16

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

Der Grund für die Einführung der Sondersession war die unterschiedliche Geschäftslast der Räte – der NR hat viermal mehr Mitglieder als der StR und braucht demzufolge mehr Beratungszeit als der StR (vgl. N 7). Daher überrascht auch nicht, dass seit 2001 der NR sich 18-mal zu einer allein durchgeführten Sondersession versammelt hat,¹² der StR hingegen nur zweimal (Stand Ende 2023).¹³ 17a

3. *A.o. Session (Abs. 3, 3^{bis} und 4)*

Abs. 3 wiederholt und präzisiert Art. 151 Abs. 2 BV: Art. 151 Abs. 2 BV verankert das Recht eines Viertels der Mitglieder eines Rates (mind. 50 Mitglieder des NR resp. 12 Mitglieder des StR) und des BR, die Einberufung der Räte zu einer a.o. Session zu verlangen. Abs. 3 hält zusätzlich fest, dass das Begehren bestimmte hängige Beratungsgegenstände bezeichnen muss. Funktion der Verfassungsbestimmung ist es, dem BR oder einer Ratsminderheit die Mitbestimmung der parlamentarischen Agenda zu ermöglichen und damit auf neue, ausserordentliche Ereignisse reagieren zu können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3519]; BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 151, N 8). Zweck der gesetzlichen Präzisierung ist sicherzustellen, dass es einen Beratungsgegenstand gibt, welchen beide Räte im Rahmen der a.o. einberufenen Session beraten können (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809]). 18

In der Lehre wird die Verfassungsmässigkeit der Vorschrift, dass das Begehren nach Einberufung einer a.o. Session *bestimmte hängige Beratungsgegenstände* bezeichnen muss, teilweise in Frage gestellt, weil Art. 151 Abs. 2 BV dieses Recht der Minderheit *eines* Rates 18a

11 Gem. SCHMID/CARONI würde es der Klarheit dienen, «wenn die Sondersession als «zusätzlich [...] beschlossene Session» [...] als eigener Sessionstyp in der BV verankert worden wäre, denn es versteht sich keineswegs von selbst, dass der Sessionsbegriff von Art. 151 Abs. 1 sowohl die «normalen ordentlichen» als auch die «besonderen ordentlichen» Sessionen erfasst» (SCHMID/CARONI, Art. 151 N 13).

12 In drei Jahren (2010, 2018 und 2019) fand keine Sondersession des NR statt, obwohl angesichts der grossen Zahl hängiger parlamentarischer Vorstösse davon ausgegangen werden muss, dass genügend Beratungsgegenstände beratungsreif gewesen wären. Das Büro-NR setzte sich damit über die gegen seinen Antrag vom Rat beschlossene Vorschrift von Art. 33d Abs. 1 Bst. b GRN (AmtlBull NR 2008 981) hinweg.

13 Obwohl die Räte seit der GVG-Revision vom 4.10.1991 eine Sondersession allein abhalten können, versammelten sich von 1992 bis 1999 beide Räte achtmal *zusammen* zu einer Sondersession, was seither nie mehr der Fall war.

gebe und keine Beschränkung auf bestimmte Beratungsgegenstände erlaube. Die Minderheit eines Rates könne aber gem. Art. 2 Abs. 3 ihr Recht nicht ohne Mitwirkung von Mitgliedern des andern Rates ausüben; zudem können Ratsmitglieder zwischen den Sessionen keine erforderlichen Beratungsgegenstände einreichen (SCHMID/CARONI, Art. 151, N 13). Demgegenüber hatte die SPK-StR in ihrem Bericht vom 29.8.2011 geltend gemacht, dass eine Beschränkung auf in beiden Räten hängige gleichlautende Mo. «aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht nur zulässig, sondern sogar geboten ist: Für eine ausserordentliche Session müssen sich gemäss Artikel 151 BV *beide* Räte versammeln. Wird zur Behandlung von nur in einem Rat behandlungsreifen Geschäften die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangt, so wird auch derjenige Rat zur Einberufung gezwungen, in welchem gar kein Beratungsgegenstand behandlungsreif ist» (BBl 2011 6806). Die Notwendigkeit der Bezeichnung eines Beratungsgegenstandes sei eine «Selbstverständlichkeit»: «Die Räte diskutieren [...] nicht formlos irgendwelche Themen, sondern behandeln notwendigerweise nur bestimmte, formal definierte Beratungsgegenstände» (BBl 2011 6809).¹⁴ Was das Recht der Ratsmitglieder zur Einreichung eines Beratungsgegenstandes betrifft, so trifft es zwar zu, dass dieses nur während der Sessionen besteht (Art. 119 Abs. 1 ParlG). Jedes Ratsmitglied hat aber jederzeit das Recht, in einer Kommission die Einreichung eines Beratungsgegenstandes zu beantragen (Art. 76 Abs. 1 2. Satz ParlG).¹⁵

- 19 Eine a.o. Session kann, so Abs. 3, verlangt werden zur Behandlung von: 1. Entwürfen des BR oder einer Kommission der BVers¹⁶ zu einem Erlass der BVers (Art. 2 Abs. 3 Bst. a), 2. in beiden Räten eingereichten gleich lautenden Mo. (Art. 2 Abs. 3 Bst. b), 3. Wahlen (Art. 2 Abs. 3 Bst. c), 4. Erklärungen des BR oder in beiden Räten eingereichten gleich lautenden Entwürfen für Erklärungen des NR und des StR (Art. 2 Abs. 3 Bst. d). Das Begehren für die Einberufung einer a.o. Session zur Behandlung eines Erlasentwurfs (Art. 2 Abs. 3 Bst. a) hat zugleich die Wirkung, dass dieser Entwurf in derselben Session in beiden Räten behandelt werden muss; ein entsprechender Antrag gem. Art. 85 Abs. 2 ParlG muss nicht gestellt werden (so die Auslegung im Bericht der SPK-StR vom 29.8.2011 zu 10.440 [BBl 2011 6809]). Bei den Wahlen (Art. 2 Abs. 3 Bst. c) handelt es sich um eine a.o. Session der VBers (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809]). Zu den Erklärungen des Rates oder des BR (Art. 2 Abs. 3 Bst. d) vgl. Art. 118 N 26.

14 Eine Minderheit der SPK-NR wollte 2001 eine a.o. Session nur dann zulassen, «wenn eine dringliche Beschlussfassung notwendig ist.» Die Kommissionsmehrheit sah darin ein inhaltliches Ausschlusskriterium, was Art. 151 BV nicht erlaube (BBl 2001 3519, 3621). Anders als der Minderheitsantrag von 2001 schliesst die 2011 beschlossene Fassung Beratungsgegenstände nur nach formellen, nicht nach materiellen Kriterien aus.

15 CARONI/SCHMID (Notstand, 719) schlagen vor, «*de lege ferenda* zu prüfen, ob man eine a.o. Session ausdrücklich auch für künftige Geschäfte einberufen können sollte». Die Frage bleibt offen, welche «künftigen Geschäfte» in Betracht fallen könnten (Art des Beratungsgegenstandes, Urheber) und wie vorzugehen wäre, wenn dieses Geschäft bis zur a.o. Session dann doch nicht in beiden Räten anhängig gemacht würde (vgl. oben N 12a).

16 Der Entwurf einer Kommission zu einem Erlass der BVers ist, anders als alle anderen in Abs. 3 angegebenen Beratungsgegenstände, nur im Rat hängig, in dem er eingereicht wurde. Indem er hier auch angeführt wird, wird ermöglicht, dass er in einer a.o. Session nach Annahme durch den Erstrat an den andern Rat geht und von diesem in derselben Session behandelt wird. Diese Möglichkeit ist Voraussetzung für die Wahrung der Handlungsfähigkeit der BVers in Krisensituationen (vgl. N 22). Diese Privilegierung der pa.lv. einer Kommission gegenüber den Mo. einzelner Ratsmitglieder, die gleichlautend in beiden Räten eingereicht sein müssen, ist gerechtfertigt, da hinter der Kommissionsvorlage eine Kommissionsmehrheit steht und die Ablehnung der Vorlage im eigenen Rat (die dazu führt, dass der andere Rat ohne Beratungsgegenstand bleibt) sehr viel weniger wahrscheinlich ist als die Ablehnung der Mo. eines Ratsmitglieds.

Wie zu den übrigen Sessionen werden die Räte von den Ratsbüros zu den a.o. Sessionen einberufen (vgl. Art. 33 Abs. 1); die Ratsminderheit und der BR haben lediglich das Recht, die Einberufung einer a.o. Session zu «verlangen». Die Ratsbüros haben ihren jeweiligen Rat einzuberufen und die von den Urhebern des Begehrens für die Einberufung einer a.o. Session bezeichneten Beratungsgegenstände zu traktandieren. Es steht ihnen frei, die bezeichneten Beratungsgegenstände durch weitere Beratungsgegenstände zu ergänzen. Vor allem aber haben sie Spielraum für die Festlegung des Zeitpunktes der a.o. Session (falls nicht ein Begehren nach Abs. 3^{bis}, nach Art. 28 oder 34 FHG oder nach Art. 185 Abs. 4 2. Satz BV vorliegt; s. dazu N 22). In der Praxis werden die meisten a.o. Sessionen aus verfahrensökonomischen Gründen im Rahmen von ordentlichen Sessionen durchgeführt, was ihnen den politischen Stellenwert des «Ausserordentlichen» weitgehend entzieht. 20

Damit beide Räte der BVers in einer a.o. Session übereinstimmende Beschlüsse fassen können, muss diese wie die ordentlichen Sessionen *in beiden Räten im selben Zeitraum* stattfinden. Abs. 4 hält fest, dass eine ordentliche oder eine a.o. Session in beiden Räten i.d.R. in derselben Kalenderwoche stattfinden muss. Für eine Ausnahme von der Regel müssten besondere Gründe vorliegen, z.B. könnte ein Rat eine a.o. Session an einem Donnerstag, der andere Rat am Mittwoch der folgenden Woche durchführen, weil die zeitliche Verfügbarkeit eines Mitglieds des BR dies verlangt (BBl 2011 6810). In welcher Kalenderwoche die a.o. Session stattfindet, wird gem. Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG von der KoKo festgelegt. 21

Abs. 3^{bis} begrenzt den Handlungsspielraum der Ratsbüros für die Einberufung einer a.o. Session. Unter bestimmten Voraussetzungen muss die a.o. Session «unverzüglich» stattfinden. Falls die Räte nicht bereits in einer Session versammelt sind, so darf nicht die nächste vorgesehene ordentliche Session oder Sondersession abgewartet werden, wenn eine frühere Einberufung möglich ist. In Krisensituationen ist rasches Handeln gefragt; die Erfahrungen insb. während der Covid-19-Pandemie haben gezeigt (s. N 12a), dass das Parlament in solchen Situationen handlungsfähig sein sollte, um ggf. auch auf Massnahmen des BR ohne Verzug reagieren zu können. Eine a.o. Session findet unverzüglich statt, wenn (*Bst. a*) der BR eine VO erlassen oder geändert hat, die sich auf Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV oder eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anh. 2 ParlG¹⁷ stützt, oder wenn (*Bst. b*) der BR oder eine Kommission den Entwurf einer VO der BVers oder für einen einfachen BB nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV oder den Entwurf eines dringl. BG unterbreitet hat, oder wenn (*Bst. c*) die Räte oder die KoKo die Verschiebung oder vorzeitige Beendigung einer Session nach Art. 33a beschlossen haben. Abs. 3^{bis} darf nicht isoliert, sondern muss im Zh. mit Abs. 3 gelesen werden: Die a.o. Session findet nur dann unverzüglich statt, wenn ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der BR dies fordert und wenn das Begehren hängige Beratungsgegenstände nach Abs. 3 bezeichnet. Bspw. kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates eine a.o. Session verlangen, um gleichlautende Mo. der sachlich zuständigen Kommissionen beider Räte für die Änderung einer VO des BR nach Abs. 3^{bis} Bst. a zu behandeln, oder ein Viertel der Mitglieder eines Rates kann verlangen, dass nach der vorzeitigen Beendigung einer Session diese unverzüglich weitergeführt wird, um bestimmte, wegen des Abbruchs verschobene Beratungsgegenstände zu behandeln. Auch denkbar wäre, dass der BR verlangt, einen Entwurf für ein dringl. BG unverzüglich zu behandeln. In der SPK-StR wurde die Frage aufgeworfen, was «unverzüglich» bedeutet. Es wurde festgestellt, dass damit innert etwa einer Woche gemeint sei, also eine raschere Einberufung als im Falle eines Begehrens für die 22

¹⁷ Anh. 2 listet folgende Bestimmungen auf, die «gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise enthalten»: Art. 55 AsylG (SR 142.31), Art. 62 SchKG (SR 281.1), Art. 31–34 LVG (SR 531), Art. 6–7 ZTG (SR 632.10), Art. 48 FMG (SR 784.10), Art. 6–7 EpG (SR 818.101).

Einberufung einer a.o. Session nach Art. 28 bzw. 34 FHG, welche die Durchführung der a.o. Session drei Wochen nach Einreichung des Begehrens vorschreiben (Prot. SPK-StR 20.6.2021, 12 f.). Für diese Auslegung spricht auch der ausdrückliche Verweis (BBl 2022 301, 44) auf die Verwendung derselben Terminologie in Art. 185 Abs. 4 BV (Aufgebot der Armee zum Aktivdienst).

- 22a** In der Praxis (alle folgenden Angaben Stand Ende 2023, nach Faktenbericht Sessionen, 13 ff.) hat seit 1848 40-mal ein Viertel der Mitglieder des NR die Einberufung einer a.o. Session der BVers verlangt. Seit 2000, als dieses Recht auch einem Viertel der Mitglieder des StR zuerkannt wurde, wurde einmal (für die a.o. Session vom 4.–6.5.2020) von ihm Gebrauch gemacht. Nach einem ersten Fall im Jahre 1891 wurde dieses Minderheitenrecht im Jahre 1985 für die Durchführung einer a.o. Session zum Thema «Waldsterben» wieder entdeckt. Inkl. dieser a.o. Session wurden seit 1985 36 a.o. Sessionen im Rahmen einer ordentlichen Session oder einer Sondersession durchgeführt, einmal fand eine a.o. Session im Anschluss an eine ordentliche Session statt.¹⁸ Drei a.o. Sessionen wurden als separate Session durchgeführt: 16./17.11.2001 (Swissair-Finanzierung), 4.–6.5.2020 (Corona-Krise) und 11./12.4.2023 (Bankenkrise). Wie häufig der BR sein Recht zur Einberufung einer a.o. Session genutzt hat, lässt sich aufgrund der öffentlich zugänglichen Materialien nicht feststellen, da bis in die 1980er-Jahre die Terminologie uneinheitlich ist und meistens unklar bleibt, ob eine ausserhalb der ordentlichen Sessionen durchgeführte Session auf Verlangen des BR oder auf Beschluss der Ratsbüros durchgeführt wurde. Gem. JEAN-FRANÇOIS AUBERT hat er das Recht oft genutzt, um die Annahme seiner Entwürfe zu beschleunigen (AUBERT/EICHENBERGER, Kommentar BV, Art. 86, N 10). In neuerer Zeit hat er nur einmal ein entsprechendes Begehren gestellt: am 23.3.2020 zur Behandlung der dringl. Kredite zur Finanzierung der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Krise. – Eine unverzüglich durchzuführende a.o. Session nach Abs. 3^{bis} hat bis zum Redaktionsschluss dieses Werkes noch nie stattgefunden.

4. Weitere Bestimmungen betr. die Einberufung von Sessionen

- a) *A.o. Session zur Behandlung von dringl. Verpflichtungs- und Nachtragskrediten*
(Art. 28 u. 34 FHG)

- 23** Nach Art. 167 BV ist die BVers allein zuständig für die Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes. «Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub», so kann aber der BR nach Art. 28 und 34 FHG dringl. Verpflichtungs- oder Nachtragskredite vor der Genehmigung durch die BVers freigeben; erforderlich ist die Zustimmung durch die FinDel. Der BR unterbreitet die dringl. Verpflichtung der BVers zur nachträglichen Genehmigung (vgl. Art. 51 N 23 ff.). Überschreitet ein dringl. Verpflichtungs- oder Nachtragskredit den Betrag von CHF 500 Millionen und wird für seine nachträgliche Genehmigung durch die BVers innert einer Woche nach der Zustimmung der FinDel die Einberufung der BVers zu einer a.o. Session verlangt, so muss die a.o. Session in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Einberufungsbegehrens stattfinden (Art. 28 Abs. 3 u. Art. 34 Abs. 4 FHG). Die SPK-NR hat den Zweck dieser Regelung wie folgt definiert: «Indem die Bun-

¹⁸ Die am 25.11.2013 in Kraft getretene Änderung von Art. 2 Abs. 3 (das Begehren nach Einberufung muss bestimmte hängige Beratungsgegenstände bezeichnen, was insb. auch gleichlautende Mo. in beiden Räten sein können) führte dazu, dass in den folgenden sechs Jahren 2014–2019 nur noch 3 a.o. Sessionen (alle im Jahr 2015) stattfanden. In den vorangehenden vier Jahren 2008–2013 waren es 16. 2020–2023 wurden erneut 16 a.o. Sessionen im Rahmen von ordentlichen Sessionen durchgeführt: Den hinter den Begehren stehenden Fraktionen ist es gelungen, nun auch ihre Mitglieder im StR zur Einreichung gleichlautender Mo. zu motivieren.

desversammlung bei dringlichen Ausgabenbeschlüssen schneller zum Zug kommt, wird sie je nach Umständen des einzelnen Falls in geringerem Ausmass vor ein «fait accompli» gestellt, indem zwar vorläufig freigegebene, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen gegebenenfalls noch gestoppt werden könnten. Das Risiko wird vermindert, dass das Parlament bloss noch vollendete Tatsachen nachträglich absegnen kann, was der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen in der Öffentlichkeit wenig zuträglich ist.»¹⁹

Seit Inkrafttreten der Änderung vom 17.12.2011 von Art. 28 bzw. 34 FHG wurde die Durchführung einer a.o. Session zur Behandlung folgender dringl. Kreditbeschlüsse verlangt:

24

- 20.007 *Voranschlag 2020 Nachtrag I*: Am 20.3.2020 unterbreitete der BR in Form eines Schreibens an die FK²⁰ einen dringl. Nachtragskredit in der Höhe von CHF 10,7 Milliarden und einen dringl. Verpflichtungskredit über CHF 20 Milliarden zur Finanzierung der angesichts der Corona-Pandemie notwendigen Massnahmen. Den Krediten hatte die FinDel zugestimmt. Am 23.3.2020 stellte der BR den beiden Ratsbüros das Begehren zur Einberufung einer a.o. Session zur Behandlung dieser dringl. Kredite zu – ausdrücklich gestützt auf Art. 34 Abs. 4 FHG. Am 25.3.2020 verlangten 33 Mitglieder des StR ebenfalls die Einberufung einer a.o. Session. Ihr Begehren bezeichnete keine hängigen Beratungsgegenstände ausser den dringl. Krediten, wünschte aber, dass künftige Beratungsgegenstände ebenfalls behandelt werden sollten und dass die a.o. Session vorzugsweise an Stelle der bereits vorgesehenen Sondersession in der ersten Maiwoche stattfinden soll. Die KoKo beschloss darauf, die a.o. Session in der ersten Maiwoche, also drei Wochen später als von Art. 28 bzw. 34 FHG verlangt, durchzuführen. Aus der Diskussion in der KoKo geht hervor, dass der BR die Wahl des Terms dem Parlament überlassen und folglich nicht auf dem Wortlaut seines Begehrens insistieren wollte. Obwohl der KoKo eine Notiz der PD vom 25.3.2020 vorlag, welche klar und alternativlos die Durchführung der Session vom 15.–18.4.2020 vorschlug, wurde die Rechtslage nicht näher erörtert; offensichtlich überwogen allseits geteilte Opportunitätsüberlegungen (Protokoll KoKo 26.3.2020).²¹
- 22.042 *Bundesbeschluss I über den Nachtrag II zum Voranschlag 2022*: Mit Botschaft vom 16.9.2022 unterbreitete der BR der BVers einen dringl. Nachtrag zum Voranschlag 2022 von CHF 4 Milliarden sowie einen dringl. Verpflichtungskredit von CHF 10 Milliarden für subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft, von der FinDel am 5.9.2022 bereits genehmigt. Die von einem Viertel der Mitglieder des NR verlangte a.o. Session konnte fristgerecht am 26.9. (NR) und 28.9.2022 (StR) während der ordentlichen Herbstsession durchgeführt werden.
- 23.007 *Voranschlag 2023. Nachtrag I*: Der BR unterbreitete der BVers mit Botschaft vom 29.3.2020 zwei dringl. Verpflichtungskredite (CHF 100 Milliarden für Garantien des Bundes zugunsten der SNB und CHF 9 Milliarden zugunsten der UBS), welche die FinDel am 19.3.2023 genehmigt hatte. Die von einem Viertel der Mitglieder des NR verlangte a.o. Session konnte fristgerecht am 11./12.4.2023 durchgeführt werden. Vor und während der Session stand widerspruchsfrei die These des EFD im Raum, dass eine Nichtgenehmigung der Kredite keine rechtliche Wirkung haben könne, weil bereits nicht rückgängig zu machende rechtliche Verpflichtungen eingegangen worden seien. Nachdem die BVers den BB tatsächlich abgelehnt

19 09.402 *Pa.Iv. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*: Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1563 ff., Zitat 1564, im Weiteren insb. 1579, 1588 ff.); BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen vom 17.12.2011 (AS 2011 1381 ff.).

20 Art. 141 ParlG wurde zweifach nicht eingehalten: Weder hat der BR seinen Erlassentwurf der BVers unterbreitet, noch hat er dazu eine erläuternde Botschaft vorgelegt.

21 UHLMANN/WILHELM (Sessionsabbruch und Einberufung zu einer ausserordentlichen Session, 18) sehen in ihrem Fazit keine Kompetenz der KoKo zur Abweichung von Art. 34 FHG, sehen aber auch mögliche Gründe für eine andere Auslegung und empfehlen, «die aufgeworfenen Fragen für künftige Anwendungen zu prüfen».

hatte (infolge zweimaligem Nichteintreten des NR), wurde bekannt, dass der Vertrag des BR mit der UBS zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen worden war. Das EFD machte geltend, es liege ein rechtlich verbindliches «Gesamtpaket» vor. In der Lehre erhob sich Kritik an dieser diffusen Auslegung der rechtlichen Verbindlichkeit; zweifellos vereitelt die Auslegung des BR den oben (N 23) zitierten Zweck der a.o. Session nach Art. 28 u. 34 FHG, dass die BVers «in geringerem Ausmass vor ein *«fait accompli»* gestellt [wird], indem zwar vorläufig freigegebene, aber noch nicht ausgeführte Zahlungen gegebenenfalls noch gestoppt werden könnten». Es ist hier nicht der Ort, auf die Frage der Rechtswirkung einer Nichtgenehmigung dringl. Kredite durch die BVers näher einzugehen.²² In Bezug auf das Verfahren und das Institut der a.o. Session stellt sich aber die Frage, ob die beschleunigte Durchführung einer a.o. Session zweckmässig ist, wenn die dort getroffenen Beschlüsse keine Rechtswirkung haben, «was der Glaubwürdigkeit der demokratischen Institutionen in der Öffentlichkeit wenig zuträglich ist» (gemäss in N 23 zitiertem Bericht der SPK-NR). De lege ferenda wäre zu prüfen, ob und ggf. wie die Rechtswirkung der vorläufigen Genehmigung durch die FinDel und der nachträglichen Genehmigung durch die BVers präzisiert werden kann, je nach den näheren Umständen der durch den BR bereits eingegangenen oder zukünftig einzugehenden Verpflichtungen nach aussen.²³ Um rechtlich folgenlose Schein-Beschlüsse der BVers zu vermeiden, könnte gestützt auf Art. 153 Abs. 3 BV eine Kompetenzdelegation an die FinDel vorgesehen werden, falls der BR im Zeitraum bis zur möglichen Beschlussfassung durch die BVers rechtliche Verpflichtungen nach aussen eingeht, die nicht oder nur mit unverhältnismässig grossen Nachteilen rückgängig zu machen sind.

b) A.o. Session im Falle eines Armeeaufgebots für den Aktivdienst (Art. 185 Abs. 4 BV, Art. 77 MG)

- 25 «Bietet [der BR] mehr als 4000 Angehörige der Armee für den Aktivdienst auf oder dauert dieser Einsatz voraussichtlich länger als drei Wochen, so ist unverzüglich die Bundesversammlung einzuberufen» (Art. 185 Abs. 4 BV). Art. 77 MG präzisiert, dass die BVers den Aktivdienst anordnet. Sind die Räte nicht versammelt, so kann der BR in dringl. Fällen den Aktivdienst anordnen. Er muss diesfalls «die unverzügliche Einberufung der Bundesversammlung» verlangen; «diese entscheidet über die Aufrechterhaltung der Massnahme.» Das Recht des BR, die Einberufung der BVers zu einer a.o. Session zu verlangen, wird in diesem Fall zur Pflicht. Die Einberufung erfolgt aber auch in diesem Fall durch die Ratsbüros bzw. die KoKo (vgl. Art. 33). Vom Aufgebot der Armee zum Aktivdienst zu unterscheiden ist ein Aufgebot zum Assistenzdienst. Für letzteren sieht Art. 70 Abs. 2 MG eine Genehmigung durch die BVers in der nächsten Session vor, wenn mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden werden oder der Einsatz länger als drei Wochen dauert. Die «nächste Session» ist die nächste ohnehin bereits vorgesehene Session; das kann eine ordentliche oder a.o. Session oder eine Sondersession sein.²⁴

22 Es wird hier daher auch auf Belege zum Verfahrensablauf und zu den verschiedenen Beurteilungen verzichtet. S. zum Ganzen die knappe und kritische Darstellung von BIAGGINI, Die CS-Übernahme und der Fluch des Notrechts, in: ZBl 2023, H. 6, 309 ff.

23 In diesem Sinne hat die SPK-NR am 2.2.2024 beschlossen, eine pa.Iv. auszuarbeiten (24.400 Dringliche Kredite. Wirkung der Beschlüsse der Bundesversammlung). Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes ist die Behandlung noch im Gange.

24 Zum Ganzen s. SAXER/BRUNNER, Art. 185 Abs. 4, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4379 ff. – Gem. SAXER/BRUNNER (N 203) ist die «nächste Session» eine ordentliche Session. Als Bsp. wird aber gerade ein Fall einer a.o. Session angegeben, in welcher der BB vom 5.5.2020 «über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung der zivilen Behörden im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie» (BB1 2020 4669) beschlossen wurde.

c) *Session sui generis im Falle einer Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden*
(Art. 33 Abs. 3 ParlG)

Art. 33 Abs. 3 ParlG bestimmt, dass die Präsidentin oder der Präsident des NR oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des StR verpflichtet ist, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist und der BR nicht in der Lage ist zu handeln. Eine Session gem. Art. 33 Abs. 3 ParlG – eine solche hat noch nie stattgefunden – wäre eine Session sui generis (vgl. SCHMID/CARONI, Art. 151, N 11).

26

Art.3

Eid und Gelübde

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

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

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

⁴ Der Eid lautet:

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

⁵ Das Gelübde lautet:

«Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.»

Serment et promesse solennelle

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

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

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

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

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

Giuramento e promessa solenne

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

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

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

⁴ La formula del giuramento è la seguente:

«Giuro dinnanzi a Dio onnipotente di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.»

⁵ La formula della promessa è la seguente:

«Prometto di osservare la Costituzione e le leggi e di adempiere coscienziosamente gli obblighi inerenti al mio mandato.»

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 1920: Dekret BVers betr. den von den obersten Behörden zu leistenden Amtseid 15. 11. 1848 (AS 1848/50 45); Bericht Kommission NR 13. 11. 1848 (BBl 1848/49 I 125 ff.); Prot. NR 13. 11. 1848, 15. 11. 1848; Prot. NR 13./15. 11. 1848; Prot. StR 14. 11. 1848; GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 625 f.); GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 530 f.); Prot. NR 10. 6. 1920; GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 f.).

2987. GRN. *Ergänzung:* StenBull NR 1933 301 ff.

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3519 ff.); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5431); AmtlBull NR 2001 1311 ff.; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3544).

Literatur

BIAGGINI, Art. 149, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1178 (zit. BIAGGINI, Art. 149); BIAGGINI, Art. 150, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1184 (zit. BIAGGINI, Art. 150); B. EHRENZELLER, Art. 168, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4027 f. (zit. B. EHRENZELLER, Art. 168); HODEL, Der politische Eid in der Schweiz: unter besonderer Berücksichtigung des Bundes, Diss. Zürich, 1992 (zit. HODEL, Eid); KREIS, Le rite du serment, une tradition suisse?, in: Centlivres (Hrsg.), Devenir Suisse: adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse, Genf 1990, 169 ff. (zit. KREIS, Eid); MEIER, Die Eid-Genossenschaft, in: Blattmann/Meier (Hrsg.), Männerbund und Bundesstaat: Über die politische Kultur der Schweiz, Zürich 1998, 71 ff. (zit. MEIER, Eid-Genossenschaft); THURNHERR, Art. 149 BV, in: BSK BV (zit. THURNHERR, Art. 149); THURNHERR, Art. 150 BV, in: BSK BV (zit. THURNHERR, Art. 150).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2001

- 1 Eine vom NR am 9. 11. 1848, dem dritten Sitzungstag überhaupt, eingesetzte Kommission lieferte ihren Bericht zum Amtseid am 13. 11. 1848 ab. In der Grundsatzfrage sprach sich die Kommission einstimmig für die Vereidigung der obersten Bundesbehörden aus. Dem schloss sich das Plenum des NR mit 62 gegen 23 Stimmen an (Prot. NR 13. 11. 1848, 91 ff.). Die Kommission begründete ihren Vorschlag historisch und religiös: «Noch hängt das Schweizervolk an der ehrwürdigen Sitte seiner Väter, jeden grossen Akt des Nationallebens mit einer religiösen Feierlichkeit zu verbinden» (Bericht Kommission NR

13. 11. 1848 [BBl 1848/49 I 126]). Der Textentwurf der Kommission setzte sich im Plenum gegen diverse Anträge durch; einzig redaktionelle Änderungen fanden Mehrheiten. Es wurde ein einheitlicher Text beschlossen, welcher für die Mitglieder des NR, des StR, des BR, des BGR und für den Bundeskanzler galt:

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

Diese erste Eidesformel blieb bis zum 1. 12. 2003 gültig.

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

2. ParlG

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

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

1 Bis 1973 galt im NR – im Unterschied zum StR – für das Gelübde ein besonderes Verfahren: Das Gelöbnis musste vor dem Amtsantritt in schriftlicher Form abgegeben werden (CRON, Geschäftsordnung, 94). Diese Ungleichbehandlung wurde anlässlich der GRN-Revision vom 4. 10. 1974 mit Streichung von Art. 4 abgeschafft (AmtlBull NR 1973 1211 f.).

2 Der BR hatte in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 22. 8. 2001 festgehalten: «Bei der Weigerung, Eid oder Gelübde abzulegen, dürfte es sich um absolute Ausnahmefälle ohne grosse praktische Bedeutung handeln.» Diese mit einem Amtsverzicht gleichzusetzen, tangiere weder das aktive noch das passive Wahlrecht übermässig (BBl 2001 5431). Vertiefende Angaben zu dieser kontroversen Frage s. unten, N 8.

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

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Mitglieder der BVers (Abs. 1)

- 5 Im NR werden die am ersten Sitzungstag einer neuen Legislaturperiode anwesenden⁴ Ratsmitglieder zusammen vereidigt; sie sprechen alle gleichzeitig in einem vielstimmigen Chor: «Ich schwöre es», «Je le jure», «Lo giuro». Danach wird gemeinsam das Gelübde mit den Formeln «Ich gelobe es», «Je le promets», «Lo prometto» gesprochen (GRN Art. 5 Abs. 3; vgl. z.B. AmtlBull NR 2019 2018).⁵ Wer den Eid ablegt, erhebt den Arm und die Schwurfinger der rechten Hand; zur Ablegung des Gelübdes wird keine sichtbare physische Geste vorgegeben, welche den Akt symbolisch und auch nach aussen sichtbar bekräftigen würde. Wer beim Gelübde eine Geste machen will, darf dies tun, z.B. eine Hand aufs Herz legen.⁶ Im StR werden immer nur die neu gewählten Ratsmitglieder vereidigt (Art. 2 GRS), weil der StR keine Legislaturperioden kennt (Art. 145 BV). Wie im NR wird zuerst gemeinsam der Eid abgelegt, danach das Gelübde. In beiden Kammern wohnen der Zereemonie jeweils alle Mitglieder des BR bei.
- 6 Mit der Vereidigung tritt das designierte Ratsmitglied sein Amt an, womit es Mitglied von NR oder StR wird. Ab diesem Zeitpunkt verfügt es über die von Verfassung und Gesetz vorgesehenen Rechte und Pflichten, die ihm ermöglichen, sein Amt auszuüben. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die designierten Ratsmitglieder bis zum Zeitpunkt ihrer Vereidigung keine Rechte und Pflichten gemäss BV und Art. 6 ff. ParlG besitzen und somit auch nicht als Mitglieder der BVers tätig sein können.⁷ Ratsmitglieder, deren Wahl noch Gegenstand von Beschwerden ist, können nicht vereidigt werden.

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

- 7 Eid oder Gelübde vor der VBVers leisten die Mitglieder des BR, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, sowie der General.⁸ Sonderbestimmungen gelten für die Vereidigung der Mitglieder des BGer, der weiteren eidg. Gerichte, der AB-BA und der Leitung der BA; diese Gewählten werden in der eigenen Institution, der Bundesanwaltschaft oder die Bundesanwältin sowie die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen vor der AB-BA vereidigt.⁹ Nach den Gesamterneuerungswahlen der Mitglieder des BR oder nach

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

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

6 Am 30.11.2020 beschloss das Büro-NR, die neu gewählten Ratsmitglieder in diesem Sinne zu informieren. Nicht aufgenommen wurde hingegen der Antrag des Büro-VBVers, zu diesem Thema eine pa.Iv. zur Änderung des GRN einzureichen (Prot. Büro NR 30.11.2020).

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

8 Gem. Art. 168 BV bzw. darauf gestützte Gesetzesbestimmungen ist die VBVers für diese Personen Wahlorgan. Der ebenfalls von der VBVers zu wählende EDÖB legt demgegenüber weder Eid noch Gelübde ab (Art. 3 Abs. 4 Verordnung der Bundesversammlung über das Arbeitsverhältnis der Leiterin oder des Leiters des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten; SR 235.171.1).

9 Bestimmungen zur Vereidigung ausserhalb der VBVers: BGer (Art. 10 BGG; SR 173.110); BVGer (Art. 11 VGG; SR 172.32); BStGer (Art. 47 StBOG; SR 172.71); Militärkassationsgericht (Art. 15a MStP; SR 322.1). BA (Art. 3 VO der BVers über das Arbeitsverhältnis und die Besoldung des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesan-

der Wahl mehrerer neuer Regierungsmitglieder werden Eid und Gelübde gleichzeitig und nicht nacheinander gesprochen (vgl. z.B. AmtlBull NR 2019 2481).

3. Folgen bei Weigerung (Abs. 3)

Zur Voraussetzung der Leistung von Eid oder Gelübde für die Amtsausübung bemerkte CRON bereits 1946, die Verfassungsmässigkeit dieser Bestimmung möge zweifelhaft erscheinen (CRON, Geschäftsordnung, 92). Die neue Formulierung in Art. 3 Abs. 3 ParlG, wonach eine Weigerung automatisch den Verlust des Amtes zur Folge haben soll, stellt für BIAGGINI beim NR «eine unverhältnismässige Beschränkung des (aktiven und passiven) Wahlrechts dar» (BIAGGINI, Art. 149, 681 und THURNHERR, Art. 149 N 15). Beim StR komme dazu, dass die Regelung der Wahlen Sache der Kantone sei und es dem Bundesgesetzgeber nicht zustehe, darüber zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen ein Mitglied sein Mandat ausüben könne (BIAGGINI, Art. 150, 685 und THURNHERR, Art. 150 N 8). Für B. EHRENZELLER hingegen ist die Sanktion vertretbar: «Von jemandem, der ein öffentliches Amt ausübt, darf gefordert werden, dass er öffentlich bekennt, sich an Verfassung und Gesetz zu halten [...]» (B. EHRENZELLER, Art. 168, 4027 f.; Gl.M. TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 31, Rz 1169).

Die Verknüpfung von Vereidigung und Amtsantritt gilt sowohl für die Mitglieder der BVers wie auch für die gem. Abs. 2 von der VBers gewählten Personen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3520]). Weigern sich solche Personen Eid oder Gelübde abzulegen, könnte der Gesetzgeber gem. SÄGESSER vorsehen, dass es sich diesfalls um einen Entlassungsgrund oder um einen erst nachträglich erkennbaren wesentlichen Mangel der Wahlannahme handle, welcher die Nichtigkeit der Wahl zur Folge hätte (SÄGESSER, Bundesbehörden, 330).

Es ist bisher kein Fall bekannt, bei dem eine gewählte Person Eid und Gelübde verweigert hätte. Umgekehrt schloss der NR in einem Fall ein Mitglied 1933 vorübergehend von den Verhandlungen aus, weil es sein Gelübde «schwer verletzt» habe.¹⁰

wälte oder Bundesanwältinnen; SR 173.712.23); AB-BA (Art. 2 VO der BVers über die Organisation und die Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft; SR 173.712.24); Patentgericht (Art. 15 PatGG; SR 173.41).

10 Am 8. 6. 1933 wurde NR Léon Nicole (SP/GE) für zwei Sessionen von den Verhandlungen ausgeschlossen. Damit ein solcher Ausschluss möglich wurde, hatte der NR zuvor auf Antrag der vier bürgerlichen Fraktionen das GRN geändert (StenBull NR 1933 301 ff.). Nicole war wegen Aufwiegelung bei den Genfer Unruhen von 1932 zu einer sechsmonatigen Gefängnisstrafe verurteilt worden (Nicole Léon, in: HLS, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003879/2010-11-09/>> [24.7.2023]). Die Bestimmung im GRN wurde 1946 wieder fallengelassen (AS 1946 443 ff.). In Weiterführung der Argumentation von 1933, wonach bestimmte politische Ansichten nicht im Einklang mit Eid bzw. Gelübde seien, beschlossen die Eidg. Räte im Juni 1941 in einem historisch einmaligen Akt, die kommunistischen Ratsmitglieder dauerhaft aus dem Parlament auszuschliessen. Alle Personen, «die nach ihrer Tätigkeit oder Gesinnung als Kommunisten bekannt sind» (Bericht BR an die BVers 21. 5. 1941 [BBl 1941 I 387]), durften nicht mehr Mitglied einer Behörde des Bundes, der Kantone oder der Gemeinden sein. Im NR fiel der Beschluss mit 138 gegen 3 Stimmen; im StR einstimmig (StenBull NR 1941 182; StenBull StR 1941 75). Siehe auch: Parlamentswörterbuch, Vereidigung der Ratsmitglieder, Abschnitt Historisches <<https://www.parlament.ch/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=221>> [24.7.2023]).

4. Statistische Angaben

- 10** Die Anzahl der Ratsmitglieder, welche das Gelübde ablegen, hat im Verlauf der Zeit zugenommen, wenn auch nicht in kontinuierlichem Wachstum (vgl. z.B. 1911: 14 von 189 NR; 2007: 74 von 200 NR; 2019: 99 von 200).¹¹ Gestützt auf eine Umfrage bei den Ratsmitgliedern anfangs 1990er Jahre zählt HODEL verschiedene Gründe für die Wahl des Gelübdes anstelle des Eides auf: Atheismus, Trennung von Religion und Politik, neutestamentliches Eid-Verbot, emotionale Abneigung gegenüber dem Eid und grundsätzliche Ablehnung der gebräuchlichen Inpflichtnahme (HODEL, Eid, 274 ff.). Aufgeschlüsselt nach Parteizugehörigkeit entscheiden sich v.a. Mitglieder von SPS, GPS, GLP und FDP für das Gelübde.¹²

Art. 4

Öffentlichkeit

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

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

- a. ein Sechstel der Mitglieder eines Rates beziehungsweise der Vereinigten Bundesversammlung;
- b. die Mehrheit einer Kommission;
- c. der Bundesrat.

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

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

Publicité des débats

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

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

- a. un sixième des membres d'un conseil ou de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies);
- b. la majorité d'une commission;
- c. le Conseil fédéral.

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

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

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

¹² Eigene Auswertung gestützt auf das AmtlBull 1991–2019.

Publicità delle
sedute

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

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

- a. un sesto dei membri di una Camera, rispettivamente dell'Assemblea federale plenaria;
- b. la maggioranza di una Commissione;
- c. il Consiglio federale.

³ La deliberazione sulla proposta stessa è pure segreta.

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

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1999	1
a) Verfassungsgrundlage	1
b) Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit	3
c) Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit	5
2. BV 1999; Änderung des GVG vom 8. 10. 1999	10
3. ParlG	12
4. Direktübertragung der Ratsdebatten	12a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	13
1. Bedeutung der Öffentlichkeit für die Demokratie	13
2. Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 1)	14
3. Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 2 und 3)	18
4. Geheime Beratungen (Abs. 2 bis 4)	20

Materialien

Bis 1946: GRS 7. 12. 1849 (AS 1850/51 I ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.); Bericht BR betreffend die Errichtung eines stenographischen Bulletins über die Verhandlungen der eidgenössischen gesetzgebenden Räte 30. 12. 1861 (BBl 1862 I 17 ff.); Botschaft BR zum Postulat vom 24. 6. 1889 betreffend die Veröffentlichung der Verhandlungen der eidgenössischen Räte 28. 1. 1890 (BBl 1890 I 193 ff.); BB betreffend die Veröffentlichung der Verhandlungen der eidgenössischen Räte 11. 4. 1891 (AS 1891 86 f.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); Bericht BR betreffend die Postulate über Protokollführung im Nationalrat und Ständerat und Drucklegung der Protokolle 27. 1. 1920 (BBl 1920 I 143 ff.); StenBull 1920 NR 771 ff., 993; GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); Reglement VBers 9. 11. 1942 (AS 1942 1053 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.).

1994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

11144 Initiative des Büros des Nationalrates über die Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Amtliches Bulletin): Bericht Büro-NR 17. 12. 1971 (BBl 1972 I 277 ff.); AmtlBull NR 1972 81 f.; AmtlBull StR 1972 90 f.; Änderung GVG 9. 3. 1972 (AS 1972 1486 f.).

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 1, insb. 385); AmtlBull NR 1998 109; AmtlBull StR 1998 280 (AS 1999 2556 ff.).

99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassung an die neue BV: Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 (BBl 1999 V 4809 ff., insb. 4816); AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613 (AS 2000 273 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3521 f.); AmtlBull NR 2001 1315; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 158, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1216 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 158); BRUNNER/MADER (Hrsg.), *Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung* vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (zit. BRUNNER/MADER, *Öffentlichkeitsgesetz*); COMMENT, «Die Sitzungen der Räte sind öffentlich»: Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erfüllt ein anderthalb Jahrhunderte altes Postulat, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2002, H. 2, 16 ff., <<http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2002-2.pdf>> (15.3.2023) (zit. COMMENT, *Sitzungen*); COMMENT, Ein Blick in die Geschichte des Amtlichen Bulletins, 2. Aufl., Bern 2007 (zit. COMMENT, *Blick*); COMMENT (Hrsg.), 125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bern 2016; KIENER/KÄLIN, *Grundrechte*, Bern 2007 (zit. KIENER/KÄLIN, *Grundrechte*); REY, Der Anspruch des Publikums auf die Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen, Masterarbeit Bern 2022, (zit. REY, *Öffentlichkeit*) <[http://publikationen.sgp-ssp.net/cont_allg/\[20\]_Preisausschreiben_SGP_Prämiierte_Arbeiten/2022_Rey_Stefan_Masterarbeit_Parlamentsrecht_Sitzungsöffentlichkeit.pdf](http://publikationen.sgp-ssp.net/cont_allg/[20]_Preisausschreiben_SGP_Prämiierte_Arbeiten/2022_Rey_Stefan_Masterarbeit_Parlamentsrecht_Sitzungsöffentlichkeit.pdf)>; REY, Der Anspruch des Publikums auf die Öffentlichkeit von Parlamentssitzungen, in: *Parlament/Parlement/Parlamento*, 2023, H. 3, 26 ff. (zit. REY, *Anspruch des Publikums*), <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2023-3.pdf>>; VON WYSS, Art. 158, in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., 3901 ff. (zit. VON WYSS, Art. 158).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1999

a) Verfassungsgrundlage

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

Die Sitzungen der beiden Räte sind in der Regel öffentlich.

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

- 2 Zur Frage, ob die Verfassung nicht auch die Veröffentlichung der Verhandlungen verlange, nahm der BR in seiner Botschaft vom 28. 1. 1890 wie folgt Stellung:

«Was die konstitutionelle Nöthigung anbelangt, so hat man sich früher oft auf Art. 82 der 1848er Verfassung berufen, welcher vorschreibt, dass die Sitzungen der eidg. Räte in der Regel öffentlich seien, und unverändert, als Art. 94, in die 1874er Verfassung übergegangen ist. Nur durch möglichst getreue Reproduktion und weiteste Verbreitung der Verhandlungen der Räte, wurde argumentiert, werde jener Artikel zur Wahrheit, werde die Tribüne des National- und Ständerathes nicht nur dem Publikum der Bundesstadt, sondern dem ganzen Schweizervolke geöffnet. [...] Offenbar geht diese Argumentation zu weit. Schon der Wortlaut des Art. 82 alt (94 neu) beweist, dass man an eine Veröffentlichung der Verhandlungen gar nicht dachte: «Sitzung» ist nicht gleich bedeutend wie «Verhandlung», und die «Öffentlichkeit» ist keine «Veröffentlichung»» (BBl 1890 I 197).¹

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

b) Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit

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

Die Bestimmungen über die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit, insb. jene über die geheimen Beratungen², wurden wiederholt überarbeitet. Das GRN 1946 statuierte in Art. 36 Abs. 1 etwa neu, dass ein Antrag auf geheime Beratung von 30 Mitgliedern des NR gestellt werden müsse. Das am 9. 11. 1942 neu erlassene Reglement der VBers bestimmte in Art. 5 Abs. 5, dass Begnadigungsgesuche von zum Tode verurteilten Personen unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu beraten seien.³ Dasselbe Reglement hielt in seiner Fassung von 8. 12. 1976 fest, dass bei Begnadigungsgesuchen von der Kommission, vom BR oder von dreissig Ratsmitgliedern ein Antrag auf geheime Beratungen gestellt werden kann (Art. 11 Abs. 4 RVBers 1976). 4

c) Mittelbare Sitzungsöffentlichkeit

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

Im Frühling 1891 rangen sich die Räte schliesslich zu einem Kompromiss durch. Sie hielten im BB vom 11. 4. 1891 fest, dass auf die Errichtung eines stenographischen Bulletins i.S. einer vollständigen Wiedergabe der Verhandlungen zwar verzichtet werde, Aufzeichnungen aber dennoch möglich sein sollten: «Wenn derjenige Rath, welcher die Priorität hat, die stenographische Aufnahme der Verhandlungen über ein Traktandum ausnahmsweise beschliesst, so sind die Verhandlungen des andern Rathes über das gleiche Traktandum ebenfalls stenographisch aufzunehmen.» 6

Aufgrund dieses Beschlusses wurde der stenographische Dienst geschaffen. Ungeachtet dessen, dass die Räte sich darauf geeinigt hatten, die Verhandlungen nur ausnahmsweise festzuhalten, hielt dieser ab Juni 1891 alle Verhandlungen über die referendumsfähigen Erlasse (BG und AVB) fest und publizierte sie im neu geschaffenen «Amtlichen stenographischen Bulletin».⁵ Diese Praxis hielten die Räte am 9. 10. 1902 in Art. 17 GVG fest (COMMENT, Blick). 7

Im Rahmen der Totalrevision des GRN von 1920 beschloss der NR, auch die übrigen Verhandlungen stenographisch zu erfassen (Art. 27 GRN 1920). In der Folge wurden alle Verhandlungen festgehalten, obwohl der StR sein Geschäftsreglement nicht entsprechend 8

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

3 In den Jahren 1944 und 1945 entschied die VBers an fünf Sitzungen in geheimer Beratung über Begnadigungsgesuche von zum Tode verurteilten Personen (Prot. VBers 30. 3. 1944, 7. 6. 1944, 27. 9. 1944 und 7. 12. 1944 sowie 22. 3. 1945).

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

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

angepasst hatte.⁶ Die Vorschrift der vollständigen stenographischen Erfassung der Verhandlungen wurde im Rahmen der Totalrevision des GVG vom 23. 3. 1962 auf Gesetzesstufe erhoben (Art. 42).

- 9 Im Januar 1971 beschlossen die Räte auf Initiative des Büros-NR, versuchsweise alle Verhandlungen zu publizieren (Bericht Büro-NR 17. 12. 1971 [BB1 1972 I 277 ff.]; AmtlBull NR 1971 78; AmtlBull StR 1971 33). Gesetzlich verankert wurde die vollständige Publikation der Ratsdebatten mit der Änderung des GVG vom 9. 3. 1972 (Art. 42 GVG 1962).

2. BV 1999; Änderung des GVG vom 8. 10. 1999

- 10 Im Rahmen der Totalrevision der BV vom 18. 4. 1999 beantragte der BR, in die Verfassung aufzunehmen, dass die Ausnahmen, d.h. die geheimen Beratungen, im Gesetz zu regeln seien (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BB1 1997 I 385]). Die Räte nahmen diese Verfassungsänderung diskussionslos an (AmtlBull NR 1998 109; AmtlBull StR 1998 280).
- 11 In der Folge wurden die geheimen Beratungen im GVG 1962 geregelt. Art. 3 GVG 1962 hielt neu fest, dass zum Schutz wichtiger Sicherheitsinteressen des Landes oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes von einem Sechstel eines Rates oder der VBVers, von einer Kommission oder vom BR eine geheime Beratung beantragt werden kann. Auch diese Gesetzesänderung gab in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 1999 1095; AmtlBull StR 1999 613).

3. ParlG

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

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

1. Bedeutung der Öffentlichkeit für die Demokratie

- 13 Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen ist eine der Funktionsvoraussetzungen unserer Demokratie (BIAGGINI, Art. 158 N 2; REY, Anspruch des Publikums, 26): Sie ermöglicht den Wählerinnen und Wählern, ihre Abgeordneten zu kontrollieren und allenfalls bei den nächsten Wahlen zur Rechenschaft zu ziehen (VON WYSS, Art. 158 N 2); sie erleichtert den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die für die Ausübung ihrer Volksrechte (insb. ihres Referendumsrechts) unerlässliche politische Meinungsbildung; zudem fördert sie das Verständnis der Bürgerinnen und Bürger für die Parlamentsbeschlüsse und damit auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Gesetze (AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 158 N 3).

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

2. Unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit (Abs. 1 Satz 1)

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, 182 f. E. 2a; <www.servat.unibe.ch/dfr/a/1105181.html> [15.3.2023]).

14

Der Zugang der Öffentlichkeit zu den Ratssitzungen wurde beträchtlich erweitert, indem die Verhandlungen für jedermann zugänglich live im Internet übertragen werden.⁷ Solche Direktübertragungen werden seit der Frühjahrssession 1999⁸ angeboten; die Rechtsgrundlage dafür wurde nachträglich mit der Änderung von Art. 14 ParlVV vom 15.6.2018 geschaffen (s. Art. 5 N 8a, 18). Das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder wird auf Bildschirmen im Rat angezeigt und wird durch die Direktübertragung im Internet damit ebenfalls öffentlich gemacht (s. dazu den Kommentar zu Art. 82).

14a

Die Öffentlichkeit der Sessionsprogramme und der Tagesordnungen ist Voraussetzung für den öffentlichen Zugang zu den Verhandlungen der Räte; die Öffentlichkeit aller Ratsunterlagen (Botschaften des BR, Berichte der Kommissionen, Vorstösse sowie alle im Rat gestellten schriftlichen Anträge) ist Voraussetzung für das Verständnis der Ratsverhandlungen. Art. 4 erwähnt diesen Anspruch auf Öffentlichkeit nicht;⁹ er ist aber auch aus Art. 158 BV abzuleiten.¹⁰

15

Die SPK-NR hat in ihrem Bericht vom 18.8.2017 (*16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) das Verständnis der 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» (BB1 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

15a

7 Der Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 (*16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*; BB1 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)».

8 Die Präsidentin des NR informierte zu Sessionsende: «Der Pilotversuch hatte trotz einigen Startschwierigkeiten recht grossen Erfolg: Durchschnittlich konnten rund 6000 Zugriffe pro Sitzungswoche 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).

9 Der Zugang ist auch nicht durch das BG über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ) vom 17. 12. 2004 (SR 152.3) geregelt, denn das Parlament fällt (im Unterschied zu den PD) nicht in den Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgesetzes (Art. 2 BGÖ).

10 Die Ratsunterlagen werden auf der Internetseite des Parlaments (<www.parlament.ch>) publiziert und können zudem bei den PD bezogen werden. In der Praxis wird der Anspruch auf Öffentlichkeit heute nicht erfüllt, wenn z.B. das Begehren für die Einberufung einer a.o. Session (Art. 2 Abs. 3) mit seiner Begründung und den Namen der die Einberufung verlangenden Ratsmitglieder nicht veröffentlicht wird.

Kommissionen zur Prüfung, «ob bestimmte Unterlagen für das Verständnis der Kommissionsanträge wesentlich sind». In der Praxis werden solche Unterlagen in der Geschäftsdatenbank «Curia Vista», in der zu jedem Geschäft alle öffentlichen parlamentarischen Unterlagen verlinkt werden, unter der Rubrik «Öffentliche Kommissionsunterlagen» angezeigt (s.a. Art. 47a N 22–27).

- 16 Ein Anspruch auf Zugang besteht bei den Sitzungen «des Nationalrates, des Ständerates und der Vereinigten Bundesversammlung». Das Gesetz ist in diesem Punkt präziser als die Verfassung, die bloss von den Sitzungen «der Räte» spricht.
- 17 Der erste Satz von Art. 4 Abs. 1 wiederholt zwar den ersten Satz von Art. 158 BV, konkretisiert ihn aber nicht. Den Zugang zu den Tribünen und das Verhalten auf den Tribünen regeln – wie vor der Verfassungsrevision (vgl. oben N 3, 10) – die Geschäftsreglemente der Räte: Art. 61 Abs. 3 GRN und Art. 47 Abs. 3 GRS halten etwa fest, dass dem Publikum die Tribünen und den akkreditierten Medienschaffenden die Pressetribünen offenstehen; die Präsidentin oder der Präsident kann gemäss Art. 61 Abs. 5 Satz 2 GRN und Art. 47 Abs. 5 Satz 2 GRS bei grossem Andrang den Besuch auf der Tribüne zeitlich beschränken; Bild- und Tonaufnahmen sind nach Art. 62 Abs. 1 Satz 3 GRN und Art. 48 Abs. 1 Satz 3 GRS nur mit Bewilligung der PD zulässig.¹¹
- 17a Soweit ersichtlich zum ersten Mal in der Geschichte der BVers wurden die Besuchertribünen während der Covid-19-Pandemie 2020/2021 geschlossen.¹² Dank der Direktübertragung der Ratsdebatten im Internet war die Öffentlichkeit der Ratssitzungen nach Art. 158 BV zwar weitgehend, aber nicht vollständig gewahrt. Die Unmittelbarkeit der Öffentlichkeit ist bei der Direktübertragung eingeschränkt. Es «fehlt das Authentische»; eine «Manipulation der Informationen auf dem Weg vom Ratssaal bis zur Wahrnehmung durch das Publikum» ist nicht auszuschliessen. Auch muss mit einem Unterbruch der Internetverbindung gerechnet werden. Weil nur die Tribünenöffentlichkeit voll und ganz erlaubt, «sich ein eigenes Bild des Geschehens zu machen», kann ein Verzicht darauf nur in einer a.o. Situation wie z.B. der Covid-19-Pandemie vertretbar sein, wenn noch gewichtigere Rechtsgüter auf dem Spiel stehen (REY, Anspruch des Publikums, 31).

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

- 18 Neben der bereits in der Verfassung verankerten *unmittelbaren* Sitzungsöffentlichkeit (vgl. N 1 f.) begründet der zweite Satz von Art. 4 Abs. 1 neu die *mittelbare* Sitzungsöffentlichkeit. Er bestimmt, dass der Öffentlichkeit die Verhandlungen der Räte im AmtlBull vollständig zugänglich gemacht werden müssen. «Die unmittelbare Sitzungsöffentlichkeit ist [...] im Moment erlebbar und entschwindet dann wieder, sie ist ohne Dauerhaftigkeit»,

11 Der freie Zugang zu den Tribünen wird durch ihre Platzzahl begrenzt (129 im NR- und 60 im StR-Saal). Dabei ist die rechtsgleiche (Art. 8 BV) und willkürfreie (Art. 9 BV) Behandlung aller Personen zu beachten. Problematisch ist es, wenn bestimmte Personenkategorien (z.B. Gäste der Ratsmitglieder, vorangemeldete Gruppen) in unverhältnismässigem Ausmass «den individuellen, spontanen Besuchenden die Tribünenplätze streitig machen» (REY, Öffentlichkeit, 37).

12 Kein Zugang in der Frühjahrssession 2020; keine Tribünen in der «Bernexpo», wo die a.o. Session im Mai 2020 und die Sommersession 2020 stattfanden. In der Herbstsession 2020 und in der Sondersession des NR Ende Oktober 2020 war ein stark beschränkter Zugang möglich (30 Personen auf den NR-Tribünen, 16 auf den StR-Tribünen). Wieder kein Zugang von der Wintersession 2020 bis und mit Sommersession 2021 (Parlamentsdienste, Die Bundesversammlung und die Covid-Krise. Ein chronologischer Überblick, Bern 2021, 205 f., <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Faktenbericht-Bundesversammlung%20in%20der%20Covid-19%20Krise-d.pdf> [15.3.2023]).

während die mittelbare Sitzungsöffentlichkeit des AmtlBull «beständig ist und zeit- und ortsunabhängig konsumiert werden kann» (REY, Anspruch des Publikums, 31). Das gilt insb. auch für das Stimmverhalten jedes Ratsmitglieds, das in Form von Abstimmungsprotokollen im AmtlBull veröffentlicht wird (siehe dazu Kommentar zu Art. 82).

Art. 4 Abs. 1 Satz 3 delegiert die Regelung der Einzelheiten der Veröffentlichung an den Verordnungsgeber: Art. 1 Abs. 1 ParlVV hält fest, dass die Verhandlungen und die Beschlüsse als Wortprotokoll in schriftlicher Form vollständig veröffentlicht werden müssen. Publiziert werden die Verhandlungen gemäss Art. 1 Abs. 2 ParlVV nach der Session in gedruckter Form und seit der Wintersession 1995 auch fortlaufend¹³ in elektronischer Form. Die Rednerinnen und Redner erhalten, so Art. 2 ParlVV, die Niederschrift ihrer Voten zur Überprüfung und können innerhalb von drei Arbeitstagen formale Korrekturen vornehmen. Materielle Korrekturen sind nicht zulässig. Im Streitfall entscheidet das Büro des entsprechenden Rates.¹⁴

19

4. Geheime Beratungen (Abs. 2 bis 4)

Abs. 2–4 schaffen die von Art. 158 Satz 2 BV verlangte (vgl. oben N 10) gesetzliche Grundlage für die geheimen Beratungen.

20

«Geheime Beratungen» sind Beratungen unter vollkommenem Ausschluss der Öffentlichkeit: Die Tribünen werden geräumt (Art. 61 Abs. 4 GRN; Art. 47 Abs. 4 GRS), der Zutritt zu den Ratssälen und den Vorräumen wird enger begrenzt (Art. 61 Abs. 4 GRN; Art. 47 Abs. 4 GRS), zudem haben die anwesenden Personen Stillschweigen zu wahren (Art. 4 Abs. 4 ParlG). Die Verhandlungen werden selbstredend auch nicht im AmtlBull veröffentlicht.¹⁵

21

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

22

Der Rat hat bei einem Antrag auf geheime Beratung die Verhältnismässigkeit zu prüfen, dies insb. weil geheime Beratungen eine Grundrechtseinschränkung darstellen (vgl. N 14) und somit der Beschluss, eine Beratung geheim durchzuführen, den Anforderungen von Art. 36 BV genügen muss (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, § 19, 232). Auch die Beratung des Antrags ist gem. Abs. 3 geheim.¹⁶

23

13 Die Texte können i.d.R. nach etwa einer Stunde in einer prov. Version abgerufen werden.

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

15 Die Frage, ob die Verhandlungen dennoch schriftlich festzuhalten sind, wird weder im Gesetz noch in den Reglementen beantwortet. Im Unterschied zu den heutigen Reglementen hielten frühere Geschäftsreglemente fest, dass der Rat über die wörtliche Aufnahme der Verhandlungen im Einzelfall entscheidet (Art. 57 Abs. 2 Satz 5 GRN 1990; Art. 47 Abs. 5 GRS 1986). Der Grundsatz der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns, der dem Archivierungsgesetz (BGA; SR 152.1.) zugrunde liegt, verlangt allerdings eine Niederschrift der Verhandlungen, deren Zugänglichkeit gem. Art. 9 ff. BGA beschränkt werden muss (Schutzfrist von 30 oder 50 Jahren).

16 In der jüngeren Vergangenheit sind geheime Beratungen äusserst selten. Letztmals wurde am 19. 6. 1990 eine geheime Beratung beantragt (Beratung des Kredites für den «Bundesratsbunker»). Der Antrag wurde in geheimer Beratung jedoch abgelehnt (AmtlBull NR 1990 1096 f.).

Art.5

Information	¹ Die Räte und ihre Organe informieren rechtzeitig und umfassend über ihre Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen. ² Die Verwendung von Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen sowie die Akkreditierung von Medienschaffenden werden durch Verordnung der Bundesversammlung oder durch die Ratsreglemente geregelt.
Information du public	¹ Les conseils et leurs organes informent le public de leurs travaux en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s’y oppose. ² L’utilisation d’enregistrements audiovisuels des débats des conseils et l’accréditation des journalistes sont régies par des ordonnances de l’Assemblée fédérale ou par les règlements des conseils.
Informazione	¹ Le Camere e i loro organi informano tempestivamente e esaurientemente sulla loro attività, sempre che interessi pubblici o privati preponderanti non vi si oppongano. ² Le trasmissioni sonore o video dalle sale di seduta nonché l’accreditamento di operatori dei media sono disciplinati da un’ordinanza dell’Assemblea federale o dai regolamenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 2000: GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 30./31.3.2000, 25./26.5.2000; Prot. SPK-StR 29./30.10.2001; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3522 f.); AmtlBull NR 2001 1317; AmtlBull StR 2002 10; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

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), <<http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-3.pdf>> (20.3.2024); SAXER/MANNHART, Parlamentskommunikation: Funktionen und Regelungsmöglichkeiten, unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, in: Belser/Waldmann (Hrsg.), Mehr oder weniger Staat? Festschrift für Peter Hänni zum 65. Geburtstag, Bern 2016, 97–120; STUCKI, Das Parlament – bloss Kulisse oder Mitspieler auf der Medientribüne?, in: LeGes 2003, H. 2, 113 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2.html>> (20.3.2024).

I. Entstehungsgeschichte

1. Information der Öffentlichkeit

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

2. Akkreditierung von Medienschaffenden

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

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

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

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

3. Verwendung von Bild- und Tonübertragungen

- 6 Das Fotografieren in den Ratssälen wurde erstmals im Rahmen der Totalrevision der Geschäftsreglemente von 1946 gesetzlich geregelt: Art. 34 Abs. 5 GRN 1946 und Art. 30 Abs. 2 GRS 1946 hielten fest, dass es für das Fotografieren einer schriftlichen Erlaubnis des Präsidenten bedarf.
- 7 Mit der Revision der Geschäftsreglemente von 1974 resp. 1975 wurden die Aufnahmen und die Übertragung durch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft detailliert geregelt (Art. 51 GRN 1974; Art. 48 GRS 1975). Die Reglemente hielten zudem fest, dass nur mit einem Ausweis des Sekretariates ausgestattete Fotografen und Kameraleute Zugang zu den Ratssälen haben (Art. 49 Abs. 1 Bst. d GRN 1974; Art. 45 Abs. 1 Bst. d GRS 1975). Tribünenbesucherinnen und -besucher bedurften für das Fotografieren neu einer Bewilligung des Sekretariates der BVers. Tonaufnahmen wurden ihnen generell untersagt (Art. 49 Abs. 3 GRN 1974; Art. 46 Abs. 1 GRS 1975).
- 8 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]» (BB1 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 (BB1 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 Ratssplen 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 Informa-

tionsauftrag 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 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, 4. Aufl.).

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).

9b

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 34 [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 Struktur her gewohnt sind, die *eine* aus

9c

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.

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) [20.3.2024]).

2. Abs. 2

a) Akkreditierung von Medienschaffenden

- 10** Die Medienschaffenden haben zwar bereits aufgrund der Sitzungsöffentlichkeit Zugang zu den Räten (vgl. Art. 4 N 14 ff.). Aufgrund der wichtigen Brückenfunktion der Medien zwischen Bürgerinnen resp. Bürgern und Behörden⁴ werden den Medienschaffenden mittels einer Akkreditierung aber noch zusätzliche Rechte, d.h. ein privilegierter Zugang zu den Räten gewährt.
- 11** Abs. 2 regelt die Akkreditierung nicht selber, sondern delegiert die Regelung der Medienakkreditierung an den Verordnungsgeber. Die Akkreditierung wird in der ParlVV geregelt.
- 12** Art. 11 Abs. 1 ParlVV hält fest, dass die von der BK ausgestellten Akkreditierungen auch für die BVers gelten.⁵ Gemäss Art. 11 Abs. 2 ParlVV können die PD Tagesakkreditierungen ausstellen. Sie wenden hierfür die VO über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum (MAkkV; SR 172.071) sinngemäss an (Art. 11 Abs. 3 ParlVV).

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. 109 N 29).

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

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

Gestützt auf Art. 11 ParlVV i.V.m. Art. 7 ff. MAkkV erlassen die PD Tagesakkreditierungen und Ausweise zu erleichterten Tagesakkreditierungen (Zutritt ohne Voranmeldung).⁶ Grundvoraussetzung für jede Tagesakkreditierung ist die journalistische Berichterstattung aus dem Parlamentsgebäude. Der Begriff «Medienschaffende» wird in der Praxis offen gehandhabt. In Konfliktfällen entscheidet die VwD. 13

Mit einer Akkreditierung erhalten Medienschaffende Zugang zu den Pressetribünen (Art. 61 Abs. 3 GRN resp. Art. 47 Abs. 3 GRS), zu den Ratsvorzimmern und zur Wandelhalle (Art. 61 Abs. 2 GRN resp. Art. 47 Abs. 2 GRS).⁷ Fotografinnen und Fotografen mit einer Dauerakkreditierung wird zudem Zugang zu den Ratssälen gewährt (Art. 61 Abs. 1 Bst. f GRN resp. Art. 47 Abs. 1 Bst. f GRS). 14

Falls die Medienschaffenden das ihnen gewährte Hausrecht in schwerwiegender Weise missbrauchen, kann die VwD die ihnen durch die Akkreditierung gewährten Vergünstigungen im Zuständigkeitsbereich der BVers entziehen (Art. 11 Abs. 4 Satz 1 ParlVV). Die betroffene Person ist vor dem Entscheid anzuhören (Art. 11 Abs. 4 Satz 2 ParlVV); ferner ist die Verhältnismässigkeit zu wahren (Art. 5 Abs. 2 BV und Art. 17 BV [Medienfreiheit] i.V.m. Art. 36 Abs. 3 BV). Gegen den Entscheid der VwD kann keine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht geführt werden (Art. 33 Bst. a VGG)⁸. Als a.o. Beschwerdemittel kann nur die Aufsichtsbeschwerde an das nächsthöhere Organ, die beiden Büros, ergriffen werden. 15

b) Verwendung von Bild- und Tonaufnahmen

Die «Verwendung von Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen» wird, so Abs. 2, in den Geschäftsreglementen oder in der VO der BVers geregelt. Die Wortwahl ist nicht glücklich, da zweideutig. Unklar ist, ob der Verordnungsgeber damit beauftragt werden sollte, die Verwendung der Ton- und Bildaufnahmen der Ratsdebatten generell zu regeln, oder ob ihm nur die Regelung der Ton- und Bildübertragungen aus den Ratssälen übertragen werden sollte (Live-Übertragungen). Die Zweideutigkeit des dt. Gesetzestextes hat dazu geführt, dass der frz. und ital. Gesetzestext nicht übereinstimmen. Der frz. Text spricht von «der Verwendung von Ton- und Bildaufzeichnungen der Ratsdebatten» («utilisation d'enregistrements audiovisuels des débats des conseils»), der ital. Text spricht hingegen von den «Bild- und Tonübertragung aus den Ratssälen» («trasmissioni sonore o video dalle sale di seduta»). Es ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber hier die Regelung der Verwendung von Bild- und Tonmaterial generell delegieren wollte. 16

Bestimmungen über die Verwendung von Ton- und Bildmaterial sind sowohl in der ParlVV wie auch in den Geschäftsreglementen zu finden. Die ParlVV regelt die Bild- und Tonaufzeichnungen sowie die Live-Übertragungen, die Geschäftsreglemente die Bild- und Ton- 17

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

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

8 Art. 33 Bst. a VGG beschränkt das Beschwerderecht auf Verfügungen von «Organen der Bundesversammlung auf dem Gebiet des Arbeitsverhältnisses des Bundespersonals». Diese Einschränkung ist im Lichte der Rechtsweggarantie von Art. 29a BV problematisch, insb. im Bereich der u.U. durchaus grundrechtrelevanten Akkreditierungen von Medienschaffenden. Gl.M. BSK BV-THURNHERR, Art. 158 N 15.

aufnahmen. Mit «Aufzeichnungen» sind systematische audiovisuelle Aufzeichnungen gemeint. Bild- und Tonaufnahmen sind Momentaufnahmen, welche das Ratsgeschehen nur punktuell und nicht systematisch erfassen.

- 18 Art. 12 und 13 ParlVV halten fest, dass die PD für die Produktion eines protokollähnlichen audiovisuellen Signals der Beratungen der Räte zu sorgen haben, welches den Radio- und Fernsehanstalten zur Verfügung gestellt wird; Personen, welche selber in den Räten *Aufzeichnungen* machen wollen, bedürfen gemäss Art. 15 ParlVV einer Bewilligung des Ratsbüros (vgl. AmtlBull StR 2013 2).⁹ Für Bild- und Tonaufnahmen bedarf es nach Art. 62 Abs. 1 GRN und Art. 48 Abs. 1 GRS einer Bewilligung der PD.¹⁰ 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 (andererseits auch eingeschränkt, vgl. Art. 4 N 17a).

⁹ Bsp.: Die Information des Präs. des StR an den Rat zu Beginn der Frühjahrssession 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).

¹⁰ 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.

2. Titel: Mitglieder der Bundesversammlung

1. Kapitel: Rechte und Pflichten

Art. 6

Verfahrensrechte

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

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

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

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

Droits de procédure

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

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

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

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

Diritti procedurali

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

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

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

⁴ Se un'iniziativa, 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.

Inhaltsübersicht

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

3. Rederecht	11
a) Garantie des Rederechts	11
b) Zwischenfrage, persönliche Erklärung, Fraktionserklärung, Begründung einer Kt.Iv.	15
c) Beschränkung des Rederechts (Beratungsformen des NR)	19
d) Bedeutungsverlust des Rederechts durch «gebündelte Abstimmungen» und «Blockbildung»	25
e) Redezeiten	27

Materialien

1204 *Revision der Geschäftsordnungen der eidg. Räte*: StenBull NR 1920 771 ff.; GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.).

4688 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung*: StenBull NR 1946 208 ff.; GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.).

86.246 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 17. 8. 1989 (BBl 1989 III 1397 ff.); GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3523); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 *Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 (BBl 2008 1869 ff.).

10.440 *Pa.Iv. Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlaments*: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BBl 2011 6793 ff.); Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687).

10.458 *Pa.Iv. Behandlung von bekämpften Vorstössen*: Bericht Büro-NR 27. 8. 2010 (BBl 2010 8075 ff.); Änderung GRN 17. 12. 2010 (AS 2011 637).

16.457 *Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18. 8. 2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6805 f.); AmtlBull NR 2017 2078, 2086.

20.439 *Pa.Iv. Prelicz-Huber. Freie Debatte im Nationalrat*: Bericht SPK-NR 3. 9. 2021; AmtlBull NR 2021 1966.

21.500 *Pa.Iv. Glättli. Für attraktivere und verständlichere Debatten die freie Rede einführen*: Bericht Büro-NR 13. 5. 2022; AmtlBull NR 2022 1259.

Literatur

BLUM, Die freie parlamentarische Rede in historischer, politologischer und medienwissenschaftlicher Perspektive, in: *Parlament/Parlement/Parlamento*, 2015, H. 3, 6 ff. <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2015-3.pdf>> (23.3.2023); GRAF, Das Parlament zwischen ausserndem Reden und argumentationsfreier Abstimmungsmaschine, in: *Parlament/Parlement/Parlamento*, 2014, H. 2, 3 ff. <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-2.pdf>> (23.3.2023) (zit. GRAF, Reden); KRETSCHMER, Das Parlamentsrecht in Geschichte und Gegenwart, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, 291 ff.; 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); LUHMANN, *Legitimation durch Verfahren*, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997; J.P. MÜLLER, *Demokratische Gerechtigkeit: Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung*, München 1993 (zit. J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit); J.P. MÜLLER, *Grundrechte in der Schweiz: im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakete*, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. J.P. MÜLLER, Grundrechte); PFISTER, Wenn Reden zur Nebensache wird, in: *Parlament/Parlement/Parlamento*, 2014, H. 2, 1 f. <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-2.pdf>> (23.3.2023) (zit. PFISTER, Reden); ZEH, Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1989, 917 ff. (zit. ZEH, Theorie).

I. Entstehungsgeschichte

Die Verfahrensrechte der Mitglieder der BVers waren vor Erlass des ParlG in der BV, dem GVG und den Reglementen festgehalten. Eine Übersicht war nicht gewährleistet. Aufgrund der systematischen Neuordnung des ParlG und dem Festhalten der BVers am «individuellen Repräsentationsprinzip» (vgl. Art. 1 N 13) beginnt Art. 6 mit der Aufzählung der zentralen Verfahrensrechte der einzelnen Ratsmitglieder. Damit kommt programmatisch zum Ausdruck, dass die BVers als Organ nur dann handeln kann, wenn die Ratsmitglieder selbstständig handeln können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3523]).

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

Die parlamentarische Redefreiheit und das Rederecht sind zentral für eine moderne Demokratie. Sie finden ihren historischen Ursprung in der englischen «Bill of Rights» von 1689.¹ In der Schweiz wird das parlamentarische Rederecht seit 1848 als Teil der Meinungsäusserungsfreiheit verstanden und ist deshalb in der BV nicht explizit erwähnt (vgl. J.P. MÜLLER, Grundrechte, 248). Bis 1920 kannte das eidg. Parlamentsrecht keine Redezeitbeschränkung. Mit Einführung des Proporzwahlrechts und der damit zusammenhängenden Einführung der Fraktionen als Organe des NR (vgl. auch Art. 61 N 2) sah sich der NR gezwungen, seine Redeordnung zu überarbeiten (StenBull NR 1920 782 ff.). Er beschränkte das Rederecht auf zwei Voten zu 30 Minuten pro Ratsmitglied (Art. 60 Abs. 2 und Art. 65 GRN 1920). Über unbestrittene Mo. und Po. durften neu nur der Urheber und der BR sprechen (Art. 67 GRN 1920). Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die Räte einen grossen Traktandenberg abzubauen. Eine Revision des GRN sollte eine weitere Straffung und Kürzung der Ratsdebatten zur Folge haben. Die Redezeit wurde von 30 auf 20 Minuten reduziert, wobei per Ratsbeschluss die Redezeit verlängert werden konnte (Art. 40 Abs. 2, Art. 44 Abs. 4 und Art. 66 Abs. 1 GRN 1946).² Mit der Einführung der verschiedenen Debattenformen im Jahr 1990 wurde das *Recht auf Wortmeldung im NR je nach Beratungsform eingeschränkt* (Bericht Kommission-NR 17.8.1989 [BB1 1989 III 1470 f.]). Die Redezeit wurde für Antragstellende auf zehn, für Urheberinnen und Urheber von bestrittenen Vorstössen sowie für Einzelrednerinnen und -redner auf fünf Minuten reduziert (Art. 71 GRN 1990).

Der NR behandelte in der Praxis ausserdem Mo. und Po., denen der BR zustimmte und die im Rat nicht bestritten waren, am letzten Sessionstag *ohne Debatte im schriftlichen Verfahren*. Weil dies zu taktischen Obstruktionen führen könne, indem durch die Bestreitung eines Vorstosses die Beschlussfassung verschoben werde (vgl. 08.4037 Mo. Hochreutener. Motionen und Postulate. Vermeidung von Obstruktionstaktiken), beschloss der NR auf Anregung des Büros die Einführung von Art. 28a Abs. 2 GRN (Bericht Büro-NR 27.8.2010 [BB1 2010 8076]). Nach dieser Bestimmung kann der NR selbst über bestrittene Vorstösse ohne Debatte abstimmen, wenn die Urheberin oder der Urheber und der BR in ihren Anträ-

1 «That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament» (Article 9 of the Bill of Rights 1689, <<https://publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4306.htm>> [20.3.2024]).

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

gen übereinstimmen. In der Folge sah sich der StR mit dem Umstand konfrontiert, bisweilen über Mo. des NR beschliessen zu müssen, die im NR zwar bestritten waren, über die jedoch keine Debatte geführt worden war.³ Die Problematik akzentuierte sich zusätzlich, als in zwei a.o. Sessionen eine grössere Anzahl von Vorstössen an den StR überwiesen wurde, die im NR nicht angemessen beraten worden waren. In der a.o. Session vom 3.3.2010 zum Thema «Zuwanderung» wurden in einer organisierten Debatte innert 90 Minuten 132 Vorstösse (40 Sekunden pro Vorstoss) und in der a.o. Session zum Thema «Kernenergie und alternative Energie» vom 8. und 9.6.2011 innert 120 Minuten 136 Vorstösse (50 Sekunden pro Vorstoss) behandelt (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6812]). Der StR konnte sich mit dieser Entwicklung zu mehr Ratseffizienz im NR nicht anfreunden. StR Alain Berset, Präsident der SPK-StR, führte im Plenum aus, dass der eine Rat nicht die argumentative Arbeit an den anderen Rat delegieren könne (AmtlBull StR 2011 908). Damit zeigte sich, dass die Einschränkung des Rederechts in einem Rat im Zweikammersystem an eine Grenze stösst, die durch die Organisationsautonomie des anderen Rats gezogen wird: Die Redeordnung in einem Rat darf die Handlungsfähigkeit des anderen Rates nicht einschränken.

- 5 Die SPK-StR hatte das Problem aufgenommen und in der Sammelvorlage 10.440 einen neuen Abs. 4 von Art. 6 vorgeschlagen, welcher ein *garantiertes Rederecht für die Behandlung von bestrittenen Mo. und Po.* statuiert (Bericht SPK-StR 26.8.2010 [BBl 2011 6824]). Die Beratungen im NR zeigen, dass Art. 28a Abs. 2 GRN selbst im eigenen Rat sehr umstritten war (AmtlBull NR 2012 2069 ff.). Mit der Aufnahme von Art. 6 Abs. 4 ParlG wurde versucht, die Forderung nach einer beförderlichen Geschäftserledigung im Rat mit einem Mindestanspruch an Rederecht in Einklang zu bringen. Auf Gesetzesstufe wurde ein Kerngehalt des parlamentarischen Rederechts statuiert, und der damit in Widerspruch stehende Art. 28a Abs. 2 GRN wurde wieder aufgehoben (AS 2013 3687, 3693).
- 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 Kommissionsmehrheit 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).
- 5b Grundsätzliche Opposition gegen das enge Korsett des Rederechts im NR manifestierte eine pa.Iv., welche die Wiedereinführung eines i.d.R. freien Rederechts forderte (20.439 Pa.Iv. *Prelicz-Huber. Freie Debatte im Nationalrat*). NR Glättli (GPS/ZH) brachte als Sprecher der zustimmenden Minderheit der SPK-NR das Anliegen auf den Punkt: «Ein Parlament lebt dann, wenn man spricht, weil man etwas zu sagen hat, und nicht dann, wenn man spricht, weil man sprechen darf». Die Bedenken gegen eine zu grosse zeitliche Belastung des Rates überwogen aber und der pa.Iv. wurde am 28.9.2021 mit 136 zu 37 Stimmen keine Folge gegeben.

3 Die SPK-StR zählte in ihrem Bericht vom 29.8.2011 (10.440) für das Amtsjahr 2009/2010 28 Mo. des NR, die ohne Beratungen an den StR überwiesen worden waren (BBl 2011 6813).

Einen besonderen Aspekt des Rederechts griff eine pa.Iv. auf, welche forderte, im GRN ein Verbot des Ablesens einer Rede aufzunehmen (21.500 Pa.Iv. Glättli. Für attraktivere und verständlichere Debatten die freie Rede einführen) – unter Hinweis darauf, dass bereits das GRN vom 9.7.1850 eine analoge Bestimmung enthalten hat. Das Büro-NR lehnte das Begehren ab, u.a. weil der NR anders als z.B. das britische Unterhaus keine Tradition rhetorisch brillanter Redegefechte kenne; «seine Debattierkultur ist vielmehr auf die Legiferierung ausgerichtet, indem das Schweizer Parlament in den Ratsdebatten entscheidenden Einfluss auf die Ausgestaltung einer Vorlage nehmen kann». Der NR gab der pa.Iv. am 16.6.2022 mit 129 zu 30 Stimmen keine Folge. 5c

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Legaldefinition des Begriffs «Ratsmitglied»

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

2. Einreichung von Beratungsgegenständen und Antragsrecht

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

Abs. 1 sichert dem Ratsmitglied das Recht zu, Beratungsgegenstände ohne Hürden wie z.B. Einreichungsquoten oder die Kontingentierung von pa.Iv. und Vorstössen einzureichen. Voraussetzung der Errichtung derartiger Hürden (s. Art. 118 N 18a) wäre eine Revision von Art. 6 Abs. 1. Das Initiativrecht ist zudem ein verfassungsmässiges Recht (vgl. Art. 160 Abs. 1 BV). Die BV sichert dem einzelnen Ratsmitglied das Recht zu, mit einer pa.Iv. den Gesetzgebungsprozess auszulösen. Daraus resultiert als Mindestanspruch, dass zumindest ein Rat und nicht eine Kommission die definitive Ablehnung einer pa.Iv. beschliesst (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3511]). 8

Der Wahlvorschlag ist ein eigener Beratungsgegenstand (vgl. Art. 71 Bst. d ParlG). Er wird in Abs. 1 von Art. 6 als individuelles Recht definiert. In der Praxis sind es aber die GK (Art. 40a Abs. 3) und die Fraktionen (Art. 62 Abs. 2), welche Wahlvorschläge unterbreiten. 9

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

3. Rederecht

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 (s. dazu N 14–27). Der StR kennt demgegenüber keine Beschränkungen von Rederecht und Redezeit, nicht einmal eine Vorschrift, 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.⁴ 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). Verpönt ist es auch, mehr als einmal zum selben Beratungsgegenstand zu sprechen (ausser man sei direkt angesprochen worden) oder noch das Wort zu ergreifen, nachdem das Mitglied des Bundesrates gewohnheitsmässig das Wort zur abschliessenden Stellungnahme vor der Beschlussfassung des Rates erhalten hat.
- 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 Machtansprüchen 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 parla-

4 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.).

mentarische Verfahren muss die Instrumente zur Verfügung stellen, damit diese Standpunkte artikuliert und sichtbar werden (J.P. MÜLLER, *Gerechtigkeit*, 161 f.).⁵

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,⁶ 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 ein Ratsmitglied als auch der BR (so ausdrücklich BBl 2011 6813) sein; in der Praxis erhält ein opponierendes Ratsmitglied auch dann das Wort, wenn der BR zuerst die Ablehnung beantragt hat. *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.).

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. konkreterer 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).⁷ Angesichts der Mitgliederzahl des NR und der Entwicklung seiner

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

6 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 nicht der konstanten Praxis entspricht.

7 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

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 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 im NR 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;⁸ es dient der Belebung der Ratsdebatten.⁹ 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 eigene 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.¹⁰ 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 [...]».¹¹ 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

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).

- 8 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.).
- 9 S. die Begründung von 95.3033 Mo. Herzog. Ratsdebatte. Einführung der Zwischenfrage.
- 10 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).
- 11 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.).

Ausführungen». In der Praxis interveniert es häufig, sowohl gegen zu ausführliche Fragen als auch gegen Ausführungen, die keine Frage enthalten.

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. **16**

Die Fraktionen haben im NR das Recht, «vor der Schlussabstimmung in einer kurzen Erklärung ihr Abstimmungsverhalten zu begründen» (Art. 43 Abs. 3 GRN). Dieses 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.¹² **17**

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).¹³ 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). **18**

c) Beschränkung des Rederechts (Beratungsformen des NR)

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.¹⁴ **19**

Beratung in *Kategorie I* bedeutet «Freie Debatte». Jedes Ratsmitglied hat das Recht auf Wortmeldung, auch wenn es keinen Antrag stellt.¹⁵ In der Praxis wird diese Kategorie **20**

12 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.]).

13 Zur Entstehung dieser Bestimmung, zu den Argumenten Pro und Contra und zur Praxis s. Art. 116 N 6 und 12.

14 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.

15 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

i.d.R. für die Behandlung von Vo.Iv. gewählt.¹⁶ Einerseits liegt hier eine nur sehr 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 (geschweige denn von den übrigen Ratsmitgliedern) kaum zur Kenntnis genommen werden. Zudem bringt die häufige Wiederholung der immer selben Argumente nur wenig Erkenntnisgewinn. Ausserdem haben Ratsmitglieder auch dank neuer Technologie zahlreiche andere Kanäle, um ihre Position zu einer Vo.Iv. öffentlich zu kommunizieren. U.E. wäre daher 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 Gesamtrededzeit für die Fraktionen fest und weist diesen gemäss ihrer Stärke im Rat ihren Anteil zu» (Abs. 2); fraktionslosen Ratsmitgliedern wird «ein angemessener Teil der Gesamtrededzeit zur Verfügung gestellt» (Abs. 5). Gem. 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 Fraktionsrededzeit zuweist. Diese Einschränkung ist zweckmässig für Debatten, in welchen eine 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, gem. 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 sowie für die Beratung der Legislaturplanung (Art. 33c GRN) verwendet.¹⁷
- 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 Rede-rechte, vgl. N 13–18). 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 Berichterstattung aus

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.

- 16 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 «dezi- diert» ab: «Wissen Sie, Herr Kollege, wenn wir hier den Wettbewerb der 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).

- 17 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. Volks-initiative* (AmtlBull NR 2018 933).

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.

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 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/sessionsen/fruehere-sessionsen> [23.3.2023]). Dieser Wechsel wurde, soweit ersichtlich, weder öffentlich 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. waren bei der ersten Beratung des Entwurfes für die Totalrevision des CO₂-Gesetzes in der Wintersession 2018 nur 9 Einzelanträge (neben 52 Abänderungsanträgen der Kommissionsmehrheit und 78 Anträgen von Kommissionsminderheiten) zu verzeichnen.

23

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 5). 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).

24

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

Die Ausübung des Rederechts hat auch die Funktion, einen Zusammenhang zwischen dem Entscheid des Rates und der Begründung dieses Entscheides herzustellen; damit wird der parlamentarische Entscheidungsprozess für die Öffentlichkeit 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 Einzel-

25

debatten durchgeführt. Debatte und Entscheid werden damit getrennt.¹⁸ Dieses Verfahren macht deutlich, dass die Debatte, während welcher i.d.R. nur wenige Ratsmitglieder im Saal anwesend sind, für die Entscheidfindung kaum eine Rolle spielt; offenbar wird ein Vorstoss ohne nähere Auseinandersetzung 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 werden 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.¹⁹ 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.²⁰ Dieses Verfahren wurde ebenfalls ohne offene Erläuterung und ohne Änderung der Rechtsgrundlagen allein durch das Büro-NR eingeführt.²¹ De lege ferenda wäre eine Regelung 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

18 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.

19 S. den 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).

20 Art. 45 Abs. 2 GRN sieht zwar vor, dass ein Beratungsgegenstand «artikelweise, abschnittsweise oder in seiner Gesamtheit» beraten werden kann, was aber nicht als Rechtsgrundlage für die heutige Form der «Blockbildung» gelten kann. Die Formulierung entspricht Art. 67 Abs. 2 GRN 1990. Gemäss Erklärung der Kommissionsberichterstatteurin wurde damit Art. 66 GRN 1974 nur redaktionell geändert. Danach war eine «Gesamtberatung» möglich von «Vorlagen, zu denen keine Abänderungsanträge vorliegen» (Hervorhebung durch den Autor).

21 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., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2015-2.pdf>> (24.3.2023).

ohne jeden direkten Zusammenhang in einem «Block» zu behandeln.²² Damit fehlt – mehr noch als im Falle der «gebündelten Abstimmungen» – der Zusammenhang zwischen Debatte und Entscheid und die Nachvollziehbarkeit des parlamentarischen Entscheidungsprozesses ist nicht mehr gegeben. Das Rederecht verliert an Bedeutung. Offensichtlich als Reaktion auf die wachsende Kritik an seiner Praxis der Blockbildung hat das Büro-NR in einem Schreiben an alle Ratsmitglieder vom 23.11.2020 mitgeteilt: «In der En-Bloc-Beratung werden pro Block jeweils weniger Minderheiten beraten als früher, um die Debatten nachvollziehbar zu machen.» Diese Vorgabe blieb allerdings wenig präzise.

e) Redezeiten

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 vorbereitenden 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 Mikrophon abgestellt.²³

27

22 S. dazu das Votum von NR Cédric Wermuth (SP/AG) anlässlich der Behandlung von 16.457 Pa.Iv. *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).

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

Art. 7*

Informationsrechte

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

² Das einzelne Ratsmitglied hat keinen Anspruch auf Informationen:

- a. aus den Mithberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen;
- b. die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als vertraulich oder geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Schaden zufügen kann;
- c. die aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden.

³ Besteht zwischen einem Ratsmitglied und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann das Ratsmitglied das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem es angehört. Das Präsidium vermittelt zwischen Ratsmitglied und Bundesrat.

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

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

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

Droit à l'information

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

² Un député peut se voir refuser des informations:

- a. qui concernent les procédures de co-rapport et les séances du Conseil fédéral;
- b. qui sont classées confidentielles ou secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter préjudice aux intérêts du pays;
- c. qui doivent rester confidentielles pour des motifs de protection de la personnalité.

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

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

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

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

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

Diritti d'informazione

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

² Il singolo parlamentare non ha diritto a informazioni:

- a. inerenti alle procedure di corapporto e alle deliberazioni delle sedute del Consiglio federale;
- b. classificate come confidenziali o segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un danno agli interessi nazionali;
- c. che devono essere trattate in modo confidenziale per ragioni inerenti alla protezione della personalità.

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

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

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

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

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Weisungen des BR von 1937 und 1975	1
2. BV von 1999	6
3. ParlG: Kaskade der Informationsrechte	10
4. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011: Präzisierung der Informationsrechte	16
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	17
1. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1)	17
2. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2)	21
3. Schlichtungsverfahren	24
4. Fazit	27

Materialien

Bis 1937: GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); Prot. NR 16. 3. 1937, 318 ff.; Prot. NR 9. 6. 1937, 97 ff.; Dienstschreiben BK 1. 10. 1937 (BBl 1937 III 155 f.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff. GVG 32. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Bericht Kommissionen NR/StR 1. 9. 1964 (BBl 1964 II 273 ff.).

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).

10497 Immunität von Nationalrat Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung: AmtlBull NR 1970 410 ff.

Weisung BR über Auskünfte, Akteneinsichtsgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste 29. 10. 1975 (BBl 1975 II 2155 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Entwurf Verfassungskommission-NR 21. 11. 1997 (BBl 1998 364 ff., insb. 416 f.); Entwurf Verfassungskommission-StR 27. 11. 1997 (BBl 1998 439 ff.; insb. 477 f.); AmtlBull NR 1998 102 f.; AmtlBull 1998 NR 1434 ff.; AmtlBull NR 1998 2359 ff.; AmtlBull StR 1998 278 ff.; AmtlBull StR 1998 864 f.; AmtlBull NR 1998 125 ff.; AmtlBull NR 1998 2599; AmtlBull NR 1998 867 f.; AmtlBull NR 1998 1242 ff.; AmtlBull NR 1998 1340 f.

01.401 Pa. Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3626); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 (BBl 2011 1817 ff.); Stellungnahme BR 2. 2. 2011 (BBl 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 231, 636; AmtlBull NR 2011 1131; Änderung ParlG 21. 6. 2011 (AS 2011 4537 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 153, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1191 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 153); BIAGGINI, Art. 169, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1279 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 169); K. EHRENZELLER, Art. 169, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4042 ff. (zit. K. EHRENZELLER, Art. 169); KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss., Bern 1994 (zit. KIENER, Informationsrechte); LÜTHI, Art. 153, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3872 ff. (zit. LÜTHI, Art. 153); SEILER, Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat in der neuen Bundesverfassung, in: ZSR 1996, H. 1, 3 ff. (zit. SEILER, Aufgabenverteilung); VON WYSS, Die Bundesversammlung als oberste Gewalt des Bundes, in: Gächter/Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, Zürich 2000, 251 ff. (zit. VON WYSS, Bundesversammlung); ZURKIRCHEN, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Diss., Zürich 1979 (zit. ZURKIRCHEN, Instrumente).

I. Entstehungsgeschichte

1. Weisungen des BR von 1937 und 1975

- 1 Das frühere Parlamentsrecht kannte mit Ausnahme der traditionellen Vorstossformen *Anfrage*¹ und *Interpellation* (vgl. Art. 125 ParlG) keine besonderen Informationsrechte der Ratsmitglieder, mit denen sie im direkten Verkehr mit der Bundesverwaltung und in einem vertraulichen Verfahren Akten einsehen oder Auskünfte einholen konnten. Wenn nachfolgend von Informationsrechten die Rede ist, dann wird darunter nur diese spezifische Form von Informationsrechten verstanden und nicht die Vorstossformen. Art. 7 ist folglich ein Novum des eidg. parlamentarischen Rechts. Er ist Teil des Gesamtsystems der Informa-

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

tionsrechte der Ratsmitglieder, Kommissionen und Delegationen. In einem Kaskadensystem, in dem von Stufe zu Stufe aufsteigend der Umfang der Informationsrechte grösser wird, bilden die Informationsrechte der Ratsmitglieder die unterste Stufe, die Rechte der Kommissionen im Allgemeinen die zweite Stufe, jene der Aufsichtskommissionen die dritte Stufe und die umfassenden Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen die vierte und oberste Stufe. Die Entstehungsgeschichte der Informationsrechte der Ratsmitglieder kann deshalb nicht losgelöst von den entsprechenden Rechten der parlamentarischen Kommissionen betrachtet werden.

Der NR überwies am 9. 6. 1937 ein Po., mit welchem er vom BR ein Reglement über die 2
Auskunftspflicht des BR und seiner Verwaltung gegenüber der BVers, ihren Organen und Mitgliedern verlangte (3522. Po. *Grimm. Parlamentarische Reformen*: Prot. NR 16. 3. 1937, 318 ff.; Prot. NR 9. 6. 1937, 97 ff.). In der Folge erliess der BR ein entsprechendes Dienstschreiben, das vorsah, dass die Ratsmitglieder Auskunft über Informationen erhalten konnten, die öffentlich sind. Für weitere Auskünfte mussten die Ratsmitglieder die Erlaubnis des Departementsvorstehers einholen (Dienstschreiben BK 1. 10. 1937 [BB1 1937 III 155, Ziff. 2b]).² Selbst die GPK konnte nur über den Departementschef die notwendigen vertraulichen Informationen erhalten. Einzig die FinDel hatte seit der Totalrevision des GVG 1902 unbeschränkten Zugang zu allen Informationen, die das Rechnungswesen betrafen (Art. 26 GVG 1902).

Mit der Totalrevision des GVG 1962 wurde für die übrigen parlamentarischen Kommissions 3
missionen in Art. 47 Abs. 2 ein erster Ansatz von Informationsrecht geschaffen (AS 1962 784). Den parlamentarischen Kommissionen wurde gesetzlich erlaubt, vom BR ergänzende Berichte zu Vorlagen zu verlangen, mit deren Vorberatung sie beauftragt waren. In der Praxis waren solche Zusatzberichte bereits üblich (vgl. Botschaft BR 25. 4. 1960 [BB1 1960 I 1508]), weshalb Art. 47 GVG in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass gab (StenBull NR 1961 288, StenBull StR 1961 272).

Aufgrund von massiven Kostenüberschreitungen bei der Beschaffung von Mirage-Kampf- 4
flugzeugen setzte die BVers im Jahr 1964 erstmals Untersuchungskommissionen ein (8974; Bericht Kommissionen NR/StR 1. 9. 1964 [BB1 1964 II 339 f.]; vgl. Art. 163 N 1 ff.). Als eine der Folgen aus dieser «Mirage-Affäre» wurden die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, insb. der Aufsichtskommissionen gestärkt (Bericht GPK-NR 13. 4. [BB1 1965 I 1177 ff.]; Art. 47^{bis-quater} GVG [AS 1966 1325]). Die berichterstattende GPK-NR hielt dazu generell fest: «Es wäre sinnwidrig, dem Parlament den Auftrag zu erteilen, die Regierung und ihre Verwaltung in der Verantwortung zu behaften, ihm gleichzeitig aber in der modernen Zeit die Möglichkeit zu verweigern, das Regierungsgeschehen in seinem Ablauf feststellen und damit die tatsächliche Verantwortlichkeit heraus-schälen zu können» (Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BB1 1965 I 1193 f.]).

Ein Informationsrecht für die Ratsmitglieder wurde im Zh. mit dieser Revision nicht dis- 5
kutiert. Im Jahre 1970 zeigte indessen der Immunitätsfall Hubacher (s. AmtlBull NR 1970 410 ff.; in der Presse auch als Fall «Varone» bekannt), wie eng die Ratsmitglieder mit der

2 Bundespräsident Motta führte bei der Beratung des Po. Grimm aus: «Vous avez le droit de demander des renseignements sur toute chose et le Conseil fédéral a l'obligation de vous les fournir, amplement, avec pièces à l'appui. Cependant, il ne le fera qu'à une condition – et c'est là, pour moi, le point crucial de la question – il doit être seul juge de l'intérêt public. Si l'intérêt public – le cas se présentera très rarement – s'y oppose, le Conseil fédéral doit l'opposer. Ce n'est pas vous, Messieurs, qui pourriez prendre cette décision. Le droit de prendre cette décision appartient exclusivement au Conseil fédéral» (Prot. NR 9. 6. 1937, 102).

Verwaltung in Kontakt stehen. Ihr Beziehungsnetz ermöglichte ihnen, Dokumente und Informationen zu erhalten, die unter die Geheimhaltung fallen. 1975 erneuerte der BR sein Dienstsreiben von 1937 in Form einer Weisung (Weisung über Auskünfte, Akteneinsichtsgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste 29. 10. 1975 [BBl 1975 II 2155 ff.]). Die Zuständigkeiten, wer unter welchem Geheimhaltungsgrad welche Auskünfte erteilen oder Dokumente herausgeben darf, wurden aufsteigend vom einzelnen Sachbearbeiter über die Dienststellenchefs zu den Amtschefs, den Departementen und dem BR festgelegt (Ziff. 4 und 5 Weisung 1975 [BBl 1975 II 2561 ff.]). Grundsätzlich konnte den Ratsmitgliedern aber nur der Zugang zu öffentlichen Informationen nicht verweigert werden.

2. BV von 1999

- 6 Auf Verfassungsstufe wurden die Grundsätze der Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen (Art. 154 Abs. 4 BV) und der Aufsichtsdelegationen (Art. 169 Abs. 2 BV) erstmals 1999 festgeschrieben. Die beiden Bestimmungen sind spezifisch für die parlamentarischen Kommissionen und Delegationen formuliert und massgebend für das Gesamtsystem der Informationsrechte im ParlG, in das auch die Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder eingebaut sind. Die beiden Verfassungsbestimmungen wirken folglich indirekt auf die Informationsrechte der Ratsmitglieder, weshalb sie hier kurz zu erläutern sind.
- 7 Gem. Art. 153 Abs. 3 BV haben die parlamentarischen Kommissionen Anspruch auf Informationen, Akten und Untersuchungsrechte, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe benötigen; der Umfang der Informationsrechte wird durch den Gesetzgeber geregelt. Den Delegationen der Aufsichtskommissionen dürfen keine Geheimhaltungsgründe entgegengehalten werden (Art. 169 Abs. 2 BV). Art. 153 Abs. 4 Satz 1 BV statuiert ein verfassungsunmittelbares Informationsrecht und legt das massgebende Kriterium zur Ausgestaltung der Informationsrechte auf Gesetzesstufe fest: die Notwendigkeit der Information für die Aufgabenerfüllung. Satz 2 delegiert die Ausgestaltung des Umfangs der Informationsrechte an den Gesetzgeber (BIAGGINI, Art. 153 N 20; GRAF, Gewaltenteilung, 7 f.; LÜTHI, Art. 153 N 18 ff.; VON WYSS, Bundesversammlung, 259 f.) Art. 169 Abs. 2 BV dagegen gibt den Aufsichtsdelegationen unbeschränkten Zugang zu den Akten und Informationen des BR und der Verwaltung (vgl. BIAGGINI, Art. 169 N 23; K. EHRENZELLER, Art. 169 N 37 ff.). Die beiden Bestimmungen waren in den Beratungen umstritten. Die Räte einigten sich über Art. 153 Abs. 4 BV erst in der dritten Beratung des NR und über Art. 169 Abs. 2 BV in der Einigungskonferenz.³
- 8 Aus diesen zwei Verfassungsbestimmungen kann der Grundsatz abgeleitet werden, dass sich der Umfang der Informationsrechte der parlamentarischen Organe nach deren Funktion und Aufgabenerfüllung misst. Es liegt nicht mehr im Ermessen des BR, ob eine parlamentarische Kommission Informationen erhält oder nicht (SEILER, Aufgabenverteilung, 26). Die Anbindung der Informationsrechte an das Kriterium «Aufgabenerfüllung» hat den Zweck, dass die Entscheidungsgewalt über die Ausübung der Informationsrechte bei den parlamentarischen Organen bzw. den Kommissionen liegt, weil die BVers über ihre Auf-

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

gabenerfüllung befindet und nicht der BR (Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 [BBl 1997 III 283]).⁴ Die Notwendigkeit, die Entscheidungsgewalt in die Kompetenz der BVers zu legen, wird mit der Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion deutlich: Das kontrollierende Organ und nicht das kontrollierte Organ bestimmt, welche Informationen es für die Kontrolle bedarf (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3469]). Das parlamentarische Organ entscheidet i.S. des Demokratieprinzips als demokratisch höher legitimierte Instanz (MASTRONARDI, Kriterien, 206, a.A. KIENER, Informationsrechte, 284). Ist ein parlamentarisches Organ aufgrund seiner Funktion berechtigt, eine Information vom BR und seiner Verwaltung zu erhalten, so kann ihm diese nicht vorenthalten werden (KIENER, Informationsrechte, 33; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 462, N 2445).

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

3. ParlG: Kaskade der Informationsrechte

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

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

5 Für die Grundlagen vgl. KIENER, Informationsrechte, 39 ff.; BIAGGINI, Informationsrechte der GPK der Eidg. Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht: Gutachten im Auftrag der Schweiz. Eidg., vertreten durch die GPK-NR vom 5. 6. 2008, 14 f.

6 Obwohl die Verfassungsbestimmung eindeutig formuliert ist, bestehen zwischen Aufsichtsdelegationen und BR gewisse Auslegungsdifferenzen (s. Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1832] und Stellungnahme BR 2. 2. 2011 [BBl 2011 1841]).

haben die Aufsichtskommissionen das Recht, direkt mit den Verwaltungsstellen zu verkehren.

- 11 Die altrechtliche Gestaltung des Systems der Informationsrechte im GVG, nach welchem das informationssuchende Organ der BVers je nach Geheimhaltungsstufe Zugang zur Information gehabt hat, konnte nicht beibehalten werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3486 f.]). Legt der Gesetzgeber die Entscheidungsgewalt über die Ausübung der Informationsrechte in die Hand der BVers, so wäre die Beibehaltung des strukturierenden Kriteriums «Amtsgeheimnis» ein Eingriff in die Kompetenzen des BR. Dieser ist zuständig, den Umfang des Amtsgeheimnisses über seine Unterlagen und jene der Bundesverwaltung zu bestimmen, und nicht die BVers bzw. ein Organ der BVers (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3486]). Die Kaskade der Informationsrechte im ParlG wird deshalb nach Kriterien strukturiert, über deren Anwendung die parlamentarischen Organe kompetent entscheiden können.
- 12 Als *zweiter Grundsatz* des Systems der Informationsrechte wurde das parlamentarische Amtsgeheimnis gesetzlich verankert. Zwar waren die Ratsmitglieder bereits unter dem alten Recht strafbar, wenn sie Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterstehen, der Öffentlichkeit preisgaben (Art. 320 StGB). Für die Umschreibung des parlamentarischen Amtsgeheimnisses wurde jedoch u.a. jenes der Staatsangestellten herangezogen (vgl. Art. 8 N 1). Art. 8 gilt für alle Ratsmitglieder gleichermassen und schafft Transparenz über die allfälligen Konsequenzen einer Verletzung. Zudem legt Art. 8 die Vertrauensbasis, die für den Austausch von Informationen zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament notwendig ist (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3488]).
- 13 Den *dritten Grundsatz* des Systems bildet das Verfahren zur Durchsetzung der Informationsrechte, sofern Uneinigkeit zwischen dem BR, dem Ratsmitglied oder der parlamentarischen Kommission über den Umfang der Informationsrechte besteht. Gesetzlich verankerte Rechte sind wirkungslos, wenn kein Verfahren vorgesehen ist, das die Durchsetzung ermöglicht. Das Gesetz hält ein Schlichtungsverfahren fest, das die finale Entscheidung in die Hand der BVers legt; i.S. der Suprematie der BVers sollen deren Organe darüber entscheiden, welche Informationen sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten und welche nicht (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3488]). Ist zwischen einem Ratsmitglied oder einer Kommission und dem BR die Ausübung der Informationsrechte strittig, vermittelt das dreiköpfige Ratspräsidium gem. Art. 34 ParlG (Art. 7 Abs. 3 und 4 und Art. 150 Abs. 4 und 5 ParlG). Es hört die Parteien vorgängig an und nimmt Einsicht in die strittigen Unterlagen. Das Präsidium entscheidet, ob die Informationen für die Aufgabenerfüllung des Ratsmitglieds oder der Kommission erforderlich sind (Art. 7 Abs. 4 und Art. 150 Abs. 5 ParlG). Auf der Stufe der Aufsichtskommissionen und -delegationen entscheiden die entsprechenden Organe selbst. Sie haben die Pflicht, den BR vorgängig anzuhören (Art. 153 Abs. 6 ParlG).
- 14 Der BR sprach sich dezidiert gegen diese Entscheidkompetenz des Ratspräsidiums aus, weil sie einen «Einbruch in die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung» darstelle (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5434 f.]). Er beantragte, dass zwischen BR, Ratsmitglied oder parlamentarischer Kommission nur ein sog. Schlichtungsverfahren eingeführt wird. «Die Kompetenz zum Letztentscheid über die Herausgabe von Akten oder die Erteilung von Auskünften sollte (...) bei ihm [BR] als oberstem Leitungsorgan der Bundesverwaltung verbleiben» (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5434]). Sofern keine Einigung zustande käme, könne der BR einen Bericht verfassen. Der NR kam dem BR insofern entgegen, als er dieses Schlichtungsverfahren explizit dem Entscheid des Ratspräsidiums vorlagerte (AmtlBull NR 2001 1317 ff.). Der StR hingegen folgte dem BR

teils auch inhaltlich: Das Ratspräsidium soll den Letztentscheid über die Auslegung der Begriffe «Ausübung des parlamentarischen Mandats» (Art. 7) und «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» (Art. 150) haben; der BR entscheidet jedoch darüber, ob die Information der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dient oder den Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betrifft (AmtlBull StR 2002 11). Der NR stimmte diesem Vermittlungsantrag des StR zu (AmtlBull NR 2002 886).

Die Durchsetzung der drei Grundsätze des Systems der Informationsrechte (N 10, 12, 13) wurde mit drei wichtigen flankierenden Massnahmen abgesichert. Erstens sind die parlamentarischen Kommissionen verpflichtet, die notwendigen Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen (Art. 150 Abs. 3 ParlG), sofern sie sensible Dokumente und Informationen erhalten. Damit werden sie zu einem verantwortungsvollen Umgang mit vertraulichen Informationen angehalten. Zweitens werden mit Art. 156 Abs. 1 ParlG die Personen im Dienste des Bundes verpflichtet, gegenüber Aufsichtskommissionen «vollständig» und «wahrheitsgemäss» Auskunft zu geben. Die Verwendung des Begriffs «vollständig» insb. soll klarstellen, dass Verwaltungsangestellte von sich aus über die Informationslage umfassend berichten, denn die Durchsetzung der Informationsrechte allein gewährleistet noch keine Übersicht über die vorhandenen Informationen. Drittens soll verhindert werden, dass einzelne Ratsmitglieder aufgrund des Bekanntwerdens ihres Namens und damit ihrer Parteizugehörigkeit durch die Verwaltung besser oder schlechter informiert werden: Dienststellen der PD, die Aufträge für ein Ratsmitglied ausführen, geben die Identität der Auftraggeberin oder des Auftraggebers nicht bekannt (Art. 17 Abs. 3 ParlVV). 15

4. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011: Präzisierung der Informationsrechte

Die GPK-StR stellte in ihrem Bericht betreffend Präzisierung der Informationsrechte (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1817]) fest, dass der BR dazu übergegangen sei, die Informationsrechte der GPK und GPDel restriktiver «auszulegen» (vgl. auch AmtlBull StR 2011 231; Votum Claude Janiak [SP/BL]). Unter Berufung auf Art. 8 des Öffentlichkeitsgesetzes (BG über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. 12. 2001; SR 152.3) fügte der BR einen Abs. 1^{bis} in Art. 5 RVOV ein, der das Mitberichtsverfahren ausdehnte und damit den Zugang der Aufsichtskommissionen auf die für die Obergerichtswirtschaft wichtigen Dokumente einschränkte (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1824]). Der BR opponierte v.a. gegen den Zugang der GPK zum Mitberichtsverfahren (Stellungnahme BR 2. 2. 2011 [BBl 2011 1843 f.]). Die Räte folgten aber der GPK-StR und nahmen damit wesentliche Klärungen der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und -delegationen vor (s. Art. 153 N 14 ff.). Als Folge der Beschlüsse zu Art. 153 und 154 wurde in Art. 7 in Abs. 2 Bst. a der vom Informationsrecht der einzelnen Ratsmitglieder ausgeschlossene Bereich der «unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums» neu definiert als Bereich der Informationen «aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen». Inhaltlich änderte sich damit nichts; jedoch wurden die Begriffe präziser gefasst. 16

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1)

Der Umfang der Informationsrechte wird zuerst dadurch definiert, dass sie sich auf «jede Angelegenheit des Bundes» beziehen. Dieser Ausdruck findet sich auch in der Definition der Ip. und der A (vgl. Art. 125 ParlG). Unter einer «Angelegenheit des Bundes» ist all das zu verstehen, was der BR mit seiner Verwaltung «kraft seiner Befugnisse zur Kenntnis zu 17

nehmen vermag oder worauf er aufgrund seiner Kompetenzen einwirken kann» (ZURKIRCHEN, Instrumente, 56). Die Informationsrechte erstrecken sich folglich über alle Politik- und Themenbereiche des Bundes. Die Informationsrechte sind vom Vorstossrecht klar zu unterscheiden. Während die traditionellen Frage-Vorstösse Ip. und A im öffentlichen Verfahren des Rates behandelt werden, werden die Informationsrechte unter Ausschluss der Öffentlichkeit wahrgenommen.

- 18 Die Information muss für die «Ausübung des parlamentarischen Mandats erforderlich sein». Darunter sind die Informationen zu verstehen, welche die Ratsmitglieder unmittelbar für die Ausübung ihres Mandats benötigen, wie bspw. für die Formulierung von Anträgen und Voten für die Rats- und Kommissionstätigkeit (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3524]). Der Bereich eines parlamentarischen Mandats reicht jedoch weiter. Gemäss Praxis der BVers bei der Behandlung von Gesuchen um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität fallen unter die parlamentarische Tätigkeit alle Aufgaben, welche die BVers in Gesamtheit ihrer Mitglieder wahrnimmt, wie bspw. die Gesetzgebung, die Budgetkompetenz oder die Oberaufsicht. Das parlamentarische Mandat enthält gegenüber der professionellen Verwaltung eine Kontrollfunktion, welche sich im Recht, ja gar in der Pflicht zur Kritik zeigt (vgl. AmtlBull NR 1970 412 f.; Votum Leo Schürmann [CVP/SO]). Das Ratsmitglied muss deshalb die Möglichkeit haben, sich die notwendigen Informationen für seine fachliche Kenntnis anzueignen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3524]). Wesentlich ist jedoch die Abgrenzung zur angestammten privaten beruflichen Tätigkeit. Ein Ratsmitglied darf nicht Informationen für die Wahrnehmung seiner wirtschaftlichen und privaten Interessen beanspruchen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3525]).
- 19 Informationen können die Ratsmitglieder vom BR oder von der Bundesverwaltung erhalten. Der Begriff «erhalten» impliziert einen Anspruch auf Information und nicht nur einen Anspruch auf Erfragen, denn allein die Möglichkeit zur Fragestellung garantiert noch keine Antwort. Art. 7 ist nicht anwendbar für Auskunftsbegehren eines Ratsmitglieds gegenüber dem BGer und der BA bzw. der AB-BA (vgl. Art. 162 Abs. 1 und 5).
- 20 Unter Informationen werden «Auskünfte» und «Unterlagen» verstanden. Darunter fällt die Einsichtnahme in Akten, der Erhalt von Rechts- und Sachauskünften, Berichten, Statistiken etc. Unerheblich ist, ob die Auskünfte oder Unterlagen unter das Amtsgeheimnis fallen. Gemäss dem Konstrukt der Informationsrechtskaskade sind Geheimnisvorbehalte unerheblich. Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 8 ParlG; vgl. auch oben N 15). Sie haben deshalb die Pflicht, vertrauliche Informationen nicht öffentlich zu machen. Erhalten sie Kenntnis von vertraulichen oder geheimen Informationen, die einer parlamentarischen Untersuchung oder Kontrolle bedürfen, haben sie die zuständige Aufsichtskommission oder -delegation zu informieren.⁷

2. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2)

- 21 Der Umfang der Informationsrechte der Ratsmitglieder gem. Abs. 1 ist sehr weit gefasst. Abs. 2 schränkt die Informationsrechte nach Themenbereichen und Dokumentenart ein. *Bst. a* schliesst den Zugang zu den Informationen aus dem Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen aus (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBI 2010

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

1826 und 1831]). Damit wird das Kollegialitätsprinzip des BR geschützt (Art. 177 BV). Das Mitberichtsverfahren dient der Entscheidvorbereitung des BR und beginnt mit der Unterzeichnung des Antrags durch das federführende Department (Art. 5 RVOV). Ausgeschlossen sind auch die Aussprachedokumente und die Geschäftsplanung des BR (Art. 2 und 3 RVOV). Das Ämterkonsultationsverfahren auf Verwaltungsstufe ist von Bst. b jedoch nicht erfasst.

Gem. *Bst. b* hat das einzelne Ratsmitglied keinen Anspruch auf *Informationen über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste*. Die Einsicht in diese hochsensiblen Akten liegt in der ausschliesslichen Kompetenz der GPDel (Art. 53 ParlG). Mit dem Ausschluss dieses Sachbereichs wird nicht nur die Staatssicherheit und der Nachrichtendienst geschützt, sondern auch dessen Informantinnen und Informanten (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3524]). Darüber hinaus besteht auch kein Anspruch auf Informationen, «deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen Schaden zufügen kann» (Abs. 2 Bst. b). Damit wird in einer anderen Form formuliert, was in Art. 8 ParlG mit «überwiegenden öffentlichen Interessen» umschrieben ist. Darunter fallen bspw. Verhandlungen mit anderen Staaten, Wirtschaftsinteressen des Bundes, Geschäftsgeheimnisse der Bundesbetriebe oder -anstalten (vgl. Art. 8 N 15). Dieser Passus gibt dem BR und der Verwaltung einen relativ grossen Ermessensspielraum.

22

Als dritte Einschränkung wird in Bst. c der *Persönlichkeitsschutz* aufgeführt (Art. 13 Abs. 2 BV). Die Ratsmitglieder erhalten keine Auskunft oder Akten mit persönlichen Daten von Bürgerinnen und Bürgern. Darunter fallen gem. Art. 5 Bst. a–d DSGVO Angaben, die sich auf bestimmte oder bestimmbare natürliche oder juristische Personen beziehen oder deren Zusammenstellung die Beurteilung wesentlicher Aspekte der Persönlichkeit erlaubt. Als besonders schützenswerte Personendaten definiert das DSGVO u.a. die Gesundheit, die Intimsphäre, politische, weltanschauliche oder religiöse Ansichten (Persönlichkeitsprofile, Akten zu disziplinarrechtlichen Verfahren, medizinische Gutachten, Personalunterlagen, Lebensläufe, Geschäftsgeheimnisse etc.).

23

3. Schlichtungsverfahren

Die Ratsmitglieder können das Informationsgesuch entweder über die Parlamentsbibliothek der PD stellen oder sich direkt an das zuständige Departement wenden (Art. 5a Abs. 1 RVOV). Über die Einsicht in Dokumente, auf die Abs. 2 angewendet werden kann, entscheidet der BR (Art. 5a Abs. 2 RVOV). Ist das Ratsmitglied mit dem Entscheid nicht einverstanden, so kann es sich an das Präsidium seines Rates wenden (Abs. 3). Das Präsidium hat in diesem Fall die Aufgabe, zwischen dem Ratsmitglied und dem BR zu vermitteln. Seit Inkrafttreten der Bestimmung ist kein solches Verfahren durchgeführt worden (s. aber Art. 150 N 26a betr. den einzigen Anwendungsfall der analogen Bestimmung über die Informationsrechte der Kommissionen). Die Wirkung dieser Bestimmung ist offensichtlich präventiver Natur. Käme sie zur praktischen Anwendung, so würde dies für alle Betroffenen Nachteile mit sich bringen: Einerseits würde das Verfahren einige Zeit beanspruchen, wodurch das Interesse des Ratsmitgliedes an den betreffenden Informationen schwindet; andererseits würden durch Entscheide des Präsidiums Präzedenzfälle geschaffen, die sowohl den BR als auch die Ratsmitglieder in ihren Möglichkeiten einschränken.

24

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

25

dats». Art. 5a Abs. 1 RVOV trägt Abs. 4 nicht Rechnung und erweckt den unzutreffenden Eindruck, dass der BR auch in diesen Fällen abschliessend entscheidet.

- 26 Scheitert die Schlichtung des Ratspräsidiums und ist nicht die Auslegung von Abs. 1, sondern jene von Abs. 2 strittig, so kann der BR dem Ratsmitglied einen Bericht vorlegen, der die strittigen Informationen zusammenfasst (Abs. 5). Diese Abstufung der Zuständigkeit im Schlichtungsverfahren gewährleistet die verfassungsmässigen Zuständigkeiten der BVers und des BR. Das Ratspräsidium hat für diese Vermittlungsaufgabe gemäss Abs. 4 und 5 das Recht, uneingeschränkt in die Unterlagen des BR und der Verwaltung Einsicht zu nehmen (Abs. 6).

4. Fazit

- 27 Abschliessend kann zu Art. 7 festgehalten werden, dass die unbefriedigende Rechtssituation, dass der BR über den Informationszugang der Ratsmitglieder definitiv bestimmt, behoben werden konnte. Die neue Regel gewährleistet aber nur teilweise eine abschliessende Entscheidungskompetenz der BVers bzw. des Präsidiums des zuständigen Rates über die Informationsrechte der Ratsmitglieder. Der BR kann den Umfang der Informationsrechte der Ratsmitglieder durch die Definition der in Art. 7 Abs. 2 festgehaltenen Sachbereiche wesentlich mitbestimmen (Art. 7 Abs. 5). Gleichwohl sichert das neue Verfahren, dass der Zugang der Ratsmitglieder zu vertraulichen Informationen grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist.
- 28 Was das Gesamtsystem der Informationsrechte betrifft, so hat sich dieses in der Praxis bewährt; es wird jedenfalls von keiner Seite grundsätzlicher Reformbedarf geltend gemacht. Zwar wird der Umfang der Informationsrechte zwischen BR und Parlament in Einzelfragen gelegentlich kontrovers diskutiert (vgl. N 16). Das Verfügen über Informationen ist eine Machtfrage; die Auseinandersetzung über die Informationsrechte des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung ist daher unvermeidbar in einem politischen und staatsrechtlichen System, in welchem keine konstante Parlamentsmehrheit die Regierung stützt, sondern in welchem fast alltäglich von Thema zu Thema wechselnde politische Mehrheiten des Parlaments mit der Regierung in Konflikt geraten. Das Parlament hat nach einer Phase der weitgehenden Bevormundung durch die Regierung (s. N 2) seit der «Mirage-Affäre» von 1964 auf dem Wege der Verfassungs- und Gesetzgebung sukzessive seine letztinstanzliche Verfügungsgewalt über Informationen durchgesetzt. Dabei hat es aber im Interesse der Funktionsfähigkeit des gesamten politischen Systems auch die Funktionsfähigkeit der Regierung im Auge behalten (s. dazu z.B. Art. 26 N 42 f.). Einerseits das politische und staatsrechtliche System der Schweiz und das sich daraus ergebende Seilziehen zwischen den Gewalten, andererseits die Notwendigkeit einer feinen Abwägung der zu berücksichtigenden legitimen Interessen von Parlament und Regierung erklären die komplexe und differenzierte Regelung der Informationsrechte: Art. 153 (Informationsrechte der Aufsichtskommissionen) steht in Bezug auf seinen Umfang an erster, Art. 150 (Informationsrechte der Kommissionen im Allgemeinen) an zweiter Stelle aller Artikel des ParlG.
- 29 Es kann allerdings auch festgestellt werden, dass die Probleme in der Praxis viel geringer sind, als es die Intensität der Auseinandersetzung über die Regelung der Informationsrechte und deren Detailliertheit vermuten liessen. Im politischen Alltag werden die Informationsbedürfnisse des Parlamentes, seiner Organe und einzelnen Mitglieder i.d.R. pragmatisch befriedigt; die komplizierten Konfliktregelungsmechanismen von Art. 7 (Informationsrechte der einzelnen Ratsmitglieder) und Art. 150 (Informationsrechte der Kommissionen im Allgemeinen) gelangten kaum je zur praktischen Anwendung (zum so

weit ersichtlich einzigen Fall s. Art. 150 N 26a). Diese Regelungen sind nicht Ausdruck eines praktischen Bedürfnisses, sondern notwendige Folge der Schaffung einer Kaskade der Informationsrechte, deren untere Stufen im Wesentlichen dazu dienen, die Grundlage zu liefern für die oberen Stufen, die fast umfassenden Rechte der Aufsichtskommissionen und die unbeschränkten Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen und der PUK. Diese oberen und insb. die oberste Stufe sind in der Praxis allerdings unerlässlich, um das für einen demokratischen Rechtsstaat grundlegende Bedürfnis nach Herstellung von Transparenz und politischer Verantwortung der Regierung zu befriedigen. Diese letztinstanzliche Verfügungsgewalt des Parlamentes über Informationen ist durchaus von grosser praktischer Bedeutung für die rechtzeitige Bewältigung der in jeder Regierung und Verwaltung unvermeidbaren kleineren politischen Affären und Krisen, was ihre Entwicklung zu grösseren Krisen vermeidet und das Vertrauen in den Staat fördert. Die schrittweise Durchsetzung dieser Verfügungsgewalt des Parlamentes über Informationen dauerte rund 50 Jahre; sie kann heute im Grundsatz als unbestritten gelten.

Art. 8*

Amtsgeheimnis	Die Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie auf Grund ihrer amtlichen Tätigkeit von Tatsachen Kenntniss haben, die zur Wahrung überwiegender öffentlicher oder privater Interessen, insbesondere zum Schutze der Persönlichkeit oder aus Rücksicht auf ein hängiges Verfahren, geheim zu halten oder vertraulich sind.
Secret de fonction	Les députés sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne pas interférer dans une procédure en cours.
Segreto d'ufficio	I parlamentari sono vincolati al segreto d'ufficio in quanto, nell'ambito della loro attività ufficiale, vengano a conoscenza di fatti che devono essere tenuti segreti o trattati in modo confidenziale a tutela di interessi preponderanti pubblici o privati, segnatamente per la protezione della personalità o per riguardo a un procedimento in corso.

Inhaltsübersicht

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

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: GVG 23.3.1962 (AS 1966 1325 ff.).

78.234 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen*: GRS 24.9.1986 (AS 1987 ff.).

86.246 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff.; insb. 3525 f.); AmtlBull NR 2001 1322; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

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

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bis zum Erlass des ParlG enthielt das eidg. Parlamentsrecht keine Bestimmung über das parlamentarische Amtsgeheimnis, obwohl die Ratsmitglieder nicht nur während parlamentarischer Kommissionssitzungen, sondern auch direkt von der Verwaltung oder von Dritten vertrauliche Informationen erhielten (vgl. Art. 7 N 5). Die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis musste aus den Reglementsbestimmungen über das Sitzungsgeheimnis der Kommissionen (Art. 24 GRN 1990; Art. 16 GRS 1986) i.V.m. der gesetzlichen Regelung über die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis der Staatsangestellten (vgl. Art. 47^{bis} Abs. 6 GVG 1962)¹ hergeleitet werden. Art. 8 ParlG definierte neu in genereller Weise die Bindung der Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis in Form einer Pflicht, die vorbehältlich anderer Bestimmungen (vgl. Art. 47 und 47a ParlG sowie Art. 6–9 ParlVV) auf alle Ratsmitglieder gleich anzuwenden ist. Zu Diskussionen Anlass gab der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» (s. dazu unten N 4).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematische Einordnung

- 2 Art. 8 bildet einen wesentlichen Baustein des Systems der Informationsrechte im ParlG (vgl. Art. 7 N 8). Die gesetzliche Verankerung der Pflicht des Ratsmitglieds zur Wahrung des Amtsgeheimnisses schafft Transparenz über die allfälligen Konsequenzen einer Verletzung und bildet die Vertrauensbasis, die für den Austausch von vertraulichen Informationen zwischen Regierung und Verwaltung einerseits und dem Parlament andererseits notwendig ist (vgl. Art. 8 und 150 ff. ParlG; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3488]).

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

2. Begriff der «amtlichen Tätigkeit»

Der Gesetzestext bindet die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer *amtlichen Tätigkeit* an das parlamentarische Amtsgeheimnis. Der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» ist den Bestimmungen über die relative Immunität entlehnt (vgl. Art. 17 N 14 f.). Nach Ansicht der SPK-NR ist der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» durch die Praxis bei der Anwendung der Immunitätsregel genügend definiert (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3525]). In Art. 17 ist der Begriff der «amtlichen Tätigkeit» an den Begriff der «amtlichen Stellung» gekoppelt. Die Abgrenzung der privaten beruflichen Tätigkeit von der Tätigkeit als Parlamentsmitglied ist oft schwierig, so z.B. bei Ratsmitgliedern, die publizistisch tätig sind.² Die BVerfG ging in der Praxis deshalb davon aus, dass eine Beziehung zur amtlichen Tätigkeit oder Stellung vorliegt, wenn diese nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann (AmtlBull NR 1970 418 f.; AmtlBull StR 1971 377 f.; AmtlBull NR 1982 869; vgl. Art. 17 N 5 f.). Dies führt zu einem sehr weit gefassten Verständnis von amtlicher Tätigkeit und Stellung.

Eine Minderheit der SPK-NR wollte den Begriff der «amtlichen Tätigkeit» in Art. 8 streichen, unterlag jedoch im Rat (AmtlBull NR 2001 1322). Begründet wurde die Streichung damit, dass für die Strafbarkeit gem. Art. 320 StGB die Zugehörigkeit zu einer Behörde und nicht die amtliche Tätigkeit vorausgesetzt wird (AmtlBull NR 2001 1322; Votum Rudolf Joder [SVP/BE]).³ Der Minderheit ist insofern beizupflichten, dass der gleiche Sachverhalt mit unterschiedlichen Begriffen umschrieben wird: Art. 8 verwendet den Begriff der «amtlichen Tätigkeit», Art. 17 jenen der «amtlichen Stellung oder Tätigkeit» und Art. 320 StGB spricht von der «Eigenschaft als Mitglied einer Behörde» und der «amtlichen [...] Stellung». Ausserdem wurde mit der Revision von Art. 17 ParlG im Jahr 2010 die relative Immunität dahingehend eingeschränkt, dass zur Strafverfolgung die Ermächtigung eingeholt werden muss, wenn die Straftat in einem *unmittelbaren* Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung steht (vgl. Art. 17 N 7). Art. 320 StGB ist als Strafnorm massgebend für die Verletzung des Amtsgeheimnisses i.S. einer allgemeinen Regel. Die Konkretisierung des parlamentarischen Amtsgeheimnisses erfolgt durch Art. 8, 47 und 47a ParlG, wobei für die Auslegung des Begriffs der amtlichen Tätigkeit und Stellung die Praxis zu Art. 17 ParlG beizuziehen ist (vgl. auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3525]). Zudem subsumiert das BGE die «amtliche Tätigkeit und Stellung» unter die Formulierung von Art. 320 StGB «in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde» (BGE 142 IV 66).

Unter das parlamentarische Amtsgeheimnis fallen zunächst die Informationen, welche die Ratsmitglieder im Rahmen ihrer Kommissionstätigkeit als Kommissionsmitglied erhalten (vgl. Art. 47 N 10 f., Art. 47a N 8 ff.). In ihrer Eigenschaft als Ratsmitglied haben sie zudem Zugriff auf klassifizierte Unterlagen aller parlamentarischen Kommissionen zu Beratungsgegenständen, die nicht die Oberaufsicht betreffen (Art. 6 Abs. 4 und Art. 6a Abs. 2)

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

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

ParlVV). Des Weiteren sind die Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis gebunden, sofern sie im Rahmen der Geltendmachung ihrer Informationsrechte vertrauliche oder geheime Informationen erhalten (Art. 7 ParlG). Darüber hinaus unterstehen die Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis, wenn sie während der Session ausserhalb der Ratssitzungen von vertraulichen Tatsachen Kenntnis erhalten, wie bspw. bei Gesprächen in der «Wandelhalle» oder Nachbesprechungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes.

- 6 Ausserhalb des parlamentarischen Betriebs unterstehen die Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis, wenn sie in ihrer Funktion als Parlamentsmitglied kontaktiert werden. Im Zh. mit dem Immunitätsfall von NR Christoph Blocher (SVP/ZH) gingen beide zuständigen Kommissionen davon aus, dass ein Ratsmitglied in einem solchen Fall, insb. wenn die Informationen auf Missstände hinweisen, die zuständigen Aufsichtsorgane informieren muss (*12.190 Immunität von Christoph Blocher: Gesuch um Aufhebung*; Bericht IK-NR 25.4.2012, 5; Bericht RK-StR 31.5.2012, 6).⁴
- 7 Im Einzelfall ist massgebend, wie und in welcher Funktion das Ratsmitglied zu den Informationen gelangt. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass ein Ratsmitglied als Behördenmitglied verpflichtet ist, die Geheimhaltung zu gewährleisten. Gleichwohl muss m.E. eine Grenze zwischen Privatperson und Ratsmitglied gezogen werden, solange der Bundesgesetzgeber eine private berufliche Tätigkeit neben dem Parlamentsmandat zulässt. Die Ratsmitglieder erhalten auch gerade wegen ihrer Funktion als Mitglied der BVers in ihrer privaten Tätigkeit zusätzliche Mandate, Aufträge, anwaltschaftliche Vertretungen oder Informationen. Eine wesentliche Grenze zwischen privater Tätigkeit und parlamentarischem Mandat zog die BVers im Zh. mit dem Gesuch um Aufhebung der Immunität von NR Jean Ziegler (SP/GE). Sie trat auf ein Gesuch um Aufhebung der Immunität nicht ein mit der Begründung, Ziegler habe die angeklagten Ehrverletzungen nicht als Politiker, sondern als Professor und Schriftsteller verfasst (AmtlBull NR 1991 735 ff.; AmtlBull StR 1991 601 ff.). Mit dem Entscheid, auf das Gesuch nicht einzutreten, wurde die Einleitung der Strafverfolgung ermöglicht.
- 8 Es kann konstatiert werden, dass diese Abgrenzung zwischen privater beruflicher Tätigkeit und Parlamentsmandat für die Strafverfolgung von Ratsmitgliedern wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses im Laufe der Zeit an Bedeutung verloren hat. Mit Blick auf die Interessenregister der Ratsmitglieder kann festgestellt werden, dass sich die privaten beruflichen Tätigkeiten immer mehr mit der politischen parlamentarischen Tätigkeit decken (vgl. LINDER/MUELLER, Demokratie, 246 f.). Bei der Auslegung des Begriffs der «amtlichen Tätigkeit» ist zu berücksichtigen, dass Ratsmitglieder eine öffentliche Funktion wahrnehmen. Als Volksvertreterinnen und -vertreter ist es ihre Aufgabe, die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler zu vertreten und sichtbar zu machen. Im Zh. mit der Aufhebung der Immunität von NR Alfred Heer (SVP/ZH) entschieden die zuständigen Kommissionen der BVers (Verfahren nach neuer Immunitätsregel gem. Art. 17 und Art. 17a ParlG), dass die Teilnahme an öffentlichen Diskussionen und Sendungen in Radio und Fernsehen – sofern Themen von allgemeiner politischer Tragweite behandelt werden – zur unmittelbaren Tätigkeit der Parlamentsmitglieder gehört (*12.191 Immunität von Nationalrat Alfred Heer: Gesuch um Aufhebung*; Bericht IK-NR 13.11.2012, 4; Bericht RK-StR 15.11.2012, 4).
- 9 Dieser Entscheid der zuständigen Kommissionen verdeutlicht den schmalen Grat zwischen privater beruflicher Tätigkeit einerseits und amtlicher Tätigkeit andererseits. Massgebend

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

ist dabei nicht die Selbstdefinition der Tätigkeit des Ratsmitgliedes, sondern die Antwort auf die Frage, ob es die Information auch erhalten hätte, wenn es nicht ein gewähltes Mitglied der BVer wäre. Das BGer hält zur Abgrenzung zwischen amtlicher und privater Tätigkeit fest, dass eine Verletzung des Amtsgeheimnisses nicht vorliegen kann, wenn jemand die Information bereits vorher in seiner Funktion als Privatperson erhalten hat oder wenn jemand als Privatperson Anspruch auf die Information hat (BGE 115 IV 237 f.).

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

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

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

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

Die Terminologie «vertraulich» und «geheim» entspricht nicht mehr dem später eingefügten Art. 47a, der eine «Klassifizierung» der Kommissionsunterlagen verlangt, und Art. 5a ParlVV, der in Analogie zu Art. 13 ISG die Klassifizierungsstufen «geheim», «vertraulich» und «intern» festlegt. Auch als «intern» klassifizierte Unterlagen unterstehen dem Amtsgeheimnis nach Art. 8. Die Ratsmitglieder unterstehen dem Amtsgeheimnis aber unabhängig davon, wie die Verwaltung die Geheimhaltungsstufen im Einzelnen bezeichnet. Die

⁵ Für die Verletzung von Art. 293 StGB ist dagegen der formelle Geheimnisbegriff massgebend (vgl. BGer, 6B_186/2012, Urteil vom 11. 1. 2013). Art. 320 StGB definiert ein echtes Sonderdelikt und gilt nur für Behördenmitglieder (OBERHOLZER, Art. 320, N 6).

Ratsmitglieder sind an das Amtsgeheimnis gebunden, wenn sie klassifizierte Informationen aus den parlamentarischen Kommissionen, vom BR und von seiner Verwaltung, von den eidg. Gerichten sowie der BA erhalten.

4. Begriff der «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen»

- 14 Der Umfang des parlamentarischen Amtsgeheimnisses wird des Weiteren durch den Begriff der «überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen» umschrieben. Der materielle Geheimnisbegriff im StGB verlangt ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung (vgl. oben N 10). Für die Definition der verschiedenen Interessen sind das DSG, das BGÖ und das ISG massgebend.⁶
- 15 Das überwiegende öffentliche Interesse an einer Geheimhaltung kann einerseits darin bestehen, die freie und unbeeinträchtigte Aufgabenerfüllung der BVers zu wahren. Andererseits umfasst das parlamentarische Amtsgeheimnis auch die vertraulichen Informationen des BR und seiner Verwaltung, die nicht öffentlich gemacht werden dürfen (vgl. Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7355 f.]). In Art. 1 Abs. 2 ISG und Art. 7 Abs. 1 BGÖ wird das öffentliche Interesse an einer Geheimhaltung für den BR und seine Verwaltung definiert. Die darin aufgezählten überwiegenden öffentlichen Interessen entsprechen in etwa den im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 aufgezählten Gründen (vgl. BBl 2001 3526). Darunter fallen die Vereitelung der Verfolgung oder Verhütung von Straftaten, Steuer- und Zollvergehen, die Gefährdung der Meinungs- und Willensbildung des BR, seiner Verwaltung und des BGer, die Gefährdung der inneren Sicherheit, der Wirtschaftsinteressen des Bundes (geld- und währungspolitische Interessen), der Verhandlungen mit ausländischen Staaten und Organisationen oder der Interessen der Landes- und Gesamtverteidigung (vgl. Botschaft BR 12.2.2003 [BBl 2003 2007 ff.]).
- 16 Art. 8 meint mit dem überwiegenden privaten Interesse insb. den Schutz der Persönlichkeit. Diese Definition ist nicht abschliessend. Als öffentliche Amtspersonen sind die Ratsmitglieder verpflichtet, bei der Wahrnehmung ihrer Informationsrechte den grundrechtlichen Persönlichkeitsschutz nach Art. 13 BV zu respektieren (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3526]). Wenn sie Einblick in Personendaten haben, sind sie verpflichtet, diese nicht preiszugeben. Für die Definition von Personendaten ist Art. 3 Bst. a–d DSG massgebend.

5. Entbindung vom Amtsgeheimnis

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

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

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

Art. 9

Einkommen und Entschädigungen

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

Indemnités et contributions aux coûts

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

Retribuzione e indennità

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

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 1963: BB betr. Erhöhung der Taggelder des NR und der Kommissionen beider Räte 22. 12. 1874 (AS 1874/75 496 ff.); Botschaft BR 7.5. 1878 (BBl 1878 II 761 ff.); BG betr. Reiseentschädigungen 16.8. 1878 (AS 1877/78 656 ff.); Botschaft BR 3.4. 1922 (BBl 1922 I 539 ff.); StenBull 1923 NR 322 ff.; StenBull StR 1923 218 ff.; BG betr. die Taggelder und Reiseentschädigungen des NR und der Kommissionen der eidg. Räte 6.10. 1923 (AS 1924 9 ff.); Botschaft BR 15.11. 1963 (BBl 1963 II 1251 ff.).

9952 Änderung des Taggeldergesetzes. Initiative der Finanzkommission des Nationalrates: AmtlBull NR 1968 361 ff.; BG über die Vergütungen an die Mitglieder des NR und der Kommissionen der eidg. Räte 4. 10. 1968 (AS 1969 145 ff.).

11124 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz. Änderung des Taggeldergesetzes: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 4.2. 1972 (BBl 1972 I 613 ff.); AmtlBull NR 1972 73 ff.; BG über die Bezüge der Mitglieder der eidg. Räte (Taggeldergesetz) 17.3. 1972 (AS 1972 1488 ff.).

11314 Bundesbeschluss zum Taggeldergesetz: AmtlBull NR 1972 914 ff.; BB 28.6. 1972 (AS 1972 1492 ff.).

88.221 Pa.Iv. Parlamentarierentschädigungen. Bundesgesetz: Bericht Büro-StR 12.2. 1988 (BBl 1988 II 865 ff.); AmtlBull StR 1988 65 ff.; BG über die Bezüge der Mitglieder der eidg. Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz) 18.3. 1988 (AS 1988 1162 ff.); BB zum Entschädigungsgesetz 18.3. 1988 (AS 1988 1166 ff.).

90.228 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BB1 1991 III 617 ff.); Änderung Entschädigungsgesetz 4.10.1991 (BB1 1991 III 1379 f.); BG über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und der Mitglieder der eidg. Räte (Infrastrukturgesetz) 4.10.1991 (BB1 1991 III 1381 f.).

96.091 *Bundesverfassung. Reform*: Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BB1 1997 III 245 ff., insb. 264).

96.400 Pa.Iv. *Parlamentarische Entschädigung. Änderungen*: Bericht Büro-NR 22.3.1996 (BB1 1996 III 129 ff.); Stellungnahme BR 29.5.1996 (BB1 1996 III 140 ff.); AmtlBull NR 1996 970 ff.; AmtlBull StR 1996 673 ff.; Änderung BB zum Entschädigungsgesetz 4.10.1996 (AS 1997 541 ff.); VO der BVers betr. Änderung BB zum Entschädigungsgesetz 6.10.2000 (AS 2000 2481 f.).
02.400 Pa.Iv. *Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben*: Bericht SPK-NR 24.1.2002 (BB1 2002 3985 ff.); Änderung Entschädigungsgesetz 21.6.2002 (AS 2002 3629 ff.).

02.423 Pa.Iv. *Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder*: Bericht SPK-NR 25.4.2002 (BB1 2002 7082 ff.); Änderung PRG 13.12.2002 (AS 2003 3661 ff.).

07.491 Pa.Iv. *Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder*: Bericht Büro-StR 16.11.2007 (BB1 2008 149 ff.); Änderung PRG 20.3.2008 (AS 2008 3459 f.).

10.506 Pa.Iv. *Entschädigung der Ratsmitglieder mit Wohnsitz im Ausland*: Bericht Büro-NR 12.11.2010 (BB1 2010 8759 ff.); Änderung VPRG 18.3.2011 (AS 2011 5005).

11.468 Pa.Iv. *Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge der Ratsmitglieder*: Bericht Büro-StR 18.11.2011 (BB1 2012 383 ff.); AmtlBull NR 2012 206; AmtlBull StR 2012 370; AmtlBull NR 2012 1242; AmtlBull StR 2012 642; VO der BVers 15.6.2012 über den Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder (AS 2012 4573).

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 (BB1 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 (BB1 2019 7257 ff.); Stellungnahme BR 20.11.2019 (BB1 2019 8199 ff.); AmtlBull NR 2019 2176 ff., 2020 1878 ff.; AmtlBull StR 2020 343.

19.311 Kt.Iv. ZG. *Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung/20.311 Kt.Iv. BL Teilnahme an Parlamentssitzungen während des Mutterschaftsurlaubs/20.313 Kt.Iv. LU Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub/21.311 Kt.Iv. BS Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs*: Bericht SPK-StR 30.3.2023 (BB1 2023 934 ff.); Stellungnahme BR 24.5.2023 (BB1 2023 1357); AmtlBull StR 2023 547 ff.; AmtlBull NR 2023 1608 ff.; Änderung Erwerbsersatzgesetz 29.9.2023 (AS 2024 151).

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

20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: AmtlBull NR 2022 404 f.; AmtlBull StR 2022 991; Änderung PRG und VPRG 17.3.2023 (AS 2023 483 f.).

23.037 *Parlamentarische Arbeit auf Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik prüfen*: Bericht Büro-NR 5.5.2023 in Erfüllung des Po. 18.4252 Feri vom 13.12.2018.

23.473 Pa.Iv. *SPK-NR. Kohärentes System der Sozialversicherungen für die Ratsmitglieder*.

23.474 Pa.Iv. *SPK-NR. Stärkung der Legislative durch persönliche Mitarbeitende für Ratsmitglieder*.

Literatur

AUBERT, Art. 79, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 79); AUBERT, Art. 83, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 83); BÜTIKOFER, Mythos Milizparlament – vom Amt zum Beruf, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2013, H. 3, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2013-3.pdf>> (15.4.2024); 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 13.11.2001, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/ed-pa-entschaedigung-infrastruktur.pdf>> (15.4.2024) (zit. ECO'DIAGNO-

STIC, Entschädigung und Infrastruktur); ECONCEPT, Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie: Prüfung und Optimierungen, Schlussbericht vom 4.11.2022, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/schlussbericht-econcept-de.pdf#search=Diagnostic>> (15.4.2024) (zit. ECONCEPT, Vereinbarkeit); GRUNER, Miliz- und Berufsparlament. Abklärungen durch das Forschungszentrum für schweizerische Politik, Bern 1974 (zit. GRUNER, Miliz); HASLER, «Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein»: Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet, Chur/Zürich 1998 (zit. HASLER, Dienen); HIRTER/BENTELI/BERNATH et al., Schweizerische Politik 1990 bis 2001. Ein Überblick über die wichtigsten Ereignisse und Entscheidungen, Bern 2002 (zit. HIRTER/BENTELI/BERNATH, Politik); KIESER, Studie zur Vereinbarkeit von Politik, Beruf und Familie, 22.8.2022, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtliche-analyse-kieser-de.pdf>> (15.4.2024) (zit. KIESER, Vereinbarkeit); 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., <<https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=tra-001:2018:25::845#723>> (15.4.2024); 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*, Neuenburg 2019 (zit. PILOTTI/SCIARINI/VARONE/CAPPELLETTI, L'Assemblée fédérale); RIELLE, Streit um das Sackgeld: Das Volk verwirft die Erhöhung der Taggelder für den Nationalrat, in: Linder et al. (Hrsg.), *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*, Bern 2010, 281 f. (zit. RIELLE, Erhöhung Taggelder); SCHÜTTEMAYER/HAAAS, Abgeordnetenbezüge im internationalen Vergleich, in: Schüttemeyer/Schmidt-Jortzig (Hrsg.), *Der Wert der parlamentarischen Repräsentation. Entwicklungslinien und Perspektiven der Abgeordnetenentschädigung*, Baden-Baden 2014 (zit. SCHÜTTEMAYER/HAAAS, Abgeordnetenbezüge); SCIARINI et al., Studie über das Einkommen und den Arbeitsaufwand der Bundesparlamentarierinnen und Bundesparlamentarier. Schlussbericht vom 25.4.2017, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/studie-einkommen-arbeitsaufwand-parlamentarier-2017-d.pdf>> (15.4.2024) (zit. SCIARINI et al., Einkommen und Arbeitsaufwand); STEIGER-SACKMANN, Verlust der Mutterschaftsentschädigung wegen Ausübung eines Parlamentsmandates. Besprechung des Urteils des Bundesgerichts 9C_469/2021 vom 8. März 2022, in: *sui generis* 2022, 63, <<https://sui-generis.ch/article/view/sg.205/2582>> (15.4.2024).

I. Entstehungsgeschichte

1. 1848–1972: «Ehrenamtlichkeit»

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

Mit dem gleichen Wortlaut wie die BV 1848 hielten auch Art. 79 und 83 der BV 1874 die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Entschädigungen der Ratsmitglieder fest. Art. 79 steckte jedoch nur die normative Basis der Zahlungen ab. Die effektive Höhe der Entschädigungen wurde der Gesetzgebung überlassen (vgl. AUBERT, Art. 79 N 1 f.). Art. 83 definierte die Kte. als Schuldner der Entschädigung für die Mitglieder des StR; diese bestimmten auch die Höhe der Entschädigung ihrer Abgeordneten (vgl. AUBERT, Art. 83 N 2). AUBERT merkt hierzu an: «Diese Bestimmung passt schlecht zur Einstufung des Ständerates als Bundesbehörde und geht offensichtlich auf die Zeit der Tagsatzung zurück» (AUBERT, Art. 83 N 2). Für die Teilnahme an Kommissionssitzungen wurden die Mitglieder des StR hingegen vom Bund entschädigt. Diese Unterscheidung wurde damit begründet, dass das Mitglied des StR im Rat selber als Delegierter des Kt., in einer Kommission jedoch als Delegierter des Rates betrachtet werden kann (vgl. AUBERT, Art. 83 N 4).

- 3 Bis in die 1860er Jahre überwog die Ansicht, dass *nur die Spesen* gedeckt werden sollten. Die Ausübung des Mandats war freiwilliger Dienst an der Öffentlichkeit. Immaterielle Werte wie Ansehen und Würde kompensierten das entgangene Einkommen. Es war ein Ehrenamt (vgl. GRUNER, Miliz, 34). StR Remigius Peterelli (KK/GR) beschrieb die Stellung der Ratsmitglieder in seinem Bericht vom 15. 12. 1869 folgendermassen: «In der Schweiz wird die Stellung der Mitglieder der Grossen Räte und ebenso diejenige der Mitglieder des National- und Ständerathes als Ehrenstellen [sic] angesehen» (zit. nach StenBull StR 1923 219). 54 Jahre später bestätigte StR Friedrich Brügger (KVP/GR) die Aktualität dieser Sichtweise mit folgenden Worten: «Das Amt eines Nationalrates oder Ständerates ist durchaus eine Ehrenstelle, keine Berufsstelle und keine Erwerbsstelle. Das Taggeld ist deshalb seinem Wesen nach keine Arbeitsentlohnung, sondern eine Entschädigung zunächst für die direkten Auslagen, dann auch, in etwas, für Zeitverlust und Verdienstausfall» (StenBull StR 1923 219).¹
- 4 Im Jahre 1923 wurde ein BG (BG betr. die Taggelder und Reiseentschädigungen des NR und der Kommissionen der eidg. Räte 6. 11. 1923 [BBl 1923 III 50 ff.]) verabschiedet, welches in seinen Grundzügen bis 1968 Bestand hatte (vgl. HASLER, Dienen, 25). Damit endete das Kuriosum, dass «die Taggelder durch Bundesbeschluss, die Reiseentschädigungen durch Bundesgesetz» geregelt waren (StenBull NR 1923 323). Warum die Reiseentschädigungen 1878 (vgl. BBl 1878 III 645 ff.) in einem Gesetz und die Taggelder im Beschluss erlassen worden waren, war und ist unklar. Davor hatte der BB vom 22. 12. 1874 die Ausrichtung der Taggelder der Mitglieder des NR und der Kommissionen geregelt (vgl. BBl 1875 I 6 f.). Dem BG vom 6. 10. 1923 lagen zwei Entschädigungsansätze zugrunde: erstens die Deckung der Unterhalts- und Unterkunftskosten, zweitens die Entschädigung für einen allfälligen Verdienstausfall. Sie wurden nicht nur für die Sitzungstage, sondern auch für die Tage der Unterbrechung der parlamentarischen Arbeit über das Wochenende entrichtet.² Die Reiseentschädigung stellte im Wesentlichen einen Ersatz für die Kosten der Reise an den Sitzungsort und zurück dar. Deren Berechnung beruhte auf der Grundlage der Distanz zwischen Wohn- und Sitzungsort und wurde während einer mehrwöchigen Session nur einmal für die Hin- und Rückreise vergütet (vgl. BBl 1963 II 1251 f.).
- 4a Zwischen 1923 und 1968 nahm der Gesetzgeber keine Veränderung an den gesetzlichen Grundlagen des Entschädigungssystems vor. Bis ins Jahr 1957 wurde das Taggeld, das 1923 CHF 30 betrug, auf CHF 65 erhöht (vgl. RIELLE, Erhöhung Taggelder). 1961 wurde die Erhöhung der Taggelder auf CHF 100, gegen die das Referendum ergriffen worden war, allerdings an der Urne abgelehnt (vgl. HASLER, Dienen, 28). Der BR begründete die Erhöhung vergeblich damit, dass dem Ratsmitglied nach Deckung seiner Spesen zusätzlich eine Entschädigung für seinen Arbeitsaufwand bleiben sollte; nicht nur finanziell Unabhängige sollten die Möglichkeit erhalten, im Rat Einsitz zu nehmen. Die Gegner kritisierten vor allem den schlechten Zeitpunkt der geforderten Taggelderhöhung. Denn

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

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

zur selben Zeit verabschiedeten BR und Parlament Sparprogramme gegen die Konjunkturüberhitzung und die Teuerung und forderten besondere Zurückhaltung bei den Ausgaben (vgl. RIELLE, Erhöhung Taggelder).

1968 wurde die Ehrenamtlichkeit durch die Zusicherung eines Jahresfixums von CHF 3 000³ für Vorbereitungsarbeiten aufgeweicht (vgl. GRUNER, Miliz, 34 ff.). Das entsprechende BG vom 4.10.1968 (vgl. BBl 1968 II 483 ff.) ging auf eine Initiative der FK-NR vom 25.4.1968 zurück (9952). Das neu zehn Artikel umfassende Gesetz regelte die Taggelder, die Jahresvergütung, die Reisevergütungen sowie die Zulage für die Ratspräsidenten. Des Weiteren einigte man sich darauf, eine Entschädigung für besondere Veranstaltungen (Besichtigungen, Ausflüge, usw.) einzuführen. Daraus resultierte ein gemischtes System aus Taggeld und Jahresfixum⁴, welches den Übergang zur Regelung von 1972 einleitete (vgl. GRUNER, Miliz, 36). 5

2. 1972–2002: Vom Miliz- zum Halbberufsparlament

Mit dem BG über die Bezüge der Mitglieder der eidg. Räte (Taggeldergesetz) vom 17.3.1972 (II124) wurden die Bezüge eines Ratsmitglieds auf durchschnittlich CHF 26 000 quasi verdoppelt.⁵ Die Ehrenamtlichkeit wurde damit definitiv aufgehoben (vgl. GRUNER, Miliz, 34). Das Ratsmitglied sollte fortan vermehrt entsprechend seiner tatsächlichen Beanspruchung entschädigt werden. Die Ziele der Revision waren die Stärkung des Parlaments und der Unabhängigkeit der Ratsmitglieder sowie die Vereinfachung des Zugangs zum Parlamentariermandat für alle Bevölkerungsschichten (vgl. Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 4.2.1972 [BBl 1972 I 613 ff.]; AmtlBull NR 1972 73). 6

Der Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz zeichnete einen fließenden Übergang vom Miliz- zum Berufsparlament. Wichtig seien das Ausmass der zeitlichen Beanspruchung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie das Verhältnis zwischen den Berufspolitikern und den Mitgliedern mit einem nichtpolitischen Beruf in der BVers. Die Erhöhung der Entschädigungen sollte zu einer Zunahme des Anteils der Ratsmitglieder ohne politischen Hauptberuf führen. Dies begünstige nicht den Übergang zum Berufs-, sondern diene der Bewahrung des Milizparlaments (vgl. Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 4.2.1972 [BBl 1972 I 617 ff.]). Die wesentlichen Änderungen der Gesetzesrevision bestanden aus einer Reduktion der Taggeld- und Reiseentschädigungen, welche beide zuvor auch eine Entschädigung für das entgangene Arbeitseinkommen und den Zeitverlust umfasst hatten. Dies hatte die Einführung eines Arbeitsentgelts für jeden Sitzungstag im Rat und in den Kommissionen zur Folge. Um die allgemeinen Auslagen zu decken und die Vorbereitungsarbeiten zu vergüten, übernahm man die 1968 eingeführte Jahresentschädigung. Das Arbeitsentgelt, welches sich neu auf CHF 150 belief, wurde nur noch für jene 7

3 Zum Vergleich: Das durchschnittliche Monatsgehalt aller Erwerbszweige betrug in diesem Jahr für den Mann CHF 1 667 und CHF 1 059 für die Frau (vgl. Lohn und Gehaltserhebung vom Oktober 1968. Ergebnisse nach Erwerbszweigen, Erwerbsarten und Einzelberufen, BIGA, Die Volkswirtschaft 1969, H. 4, 186).

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

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

Tage ausbezahlt, an denen effektiv Sitzungen abgehalten wurden (vorher wurden auch für die sitzungsfreien Wochenendtage während der Sessionen Taggelder ausbezahlt; vgl. oben N 4). An Sitzungstagen wurde den Räten CHF 40, an Reisetagen CHF 20 an Spesen ausbezahlt. Darüber hinaus konnten sie eine Übernachtungsentschädigung von CHF 40 geltend machen. Bei den Reisespesen durften die Ratsmitglieder entweder ein SBB-Generalabonnement beziehen oder sich die Kosten der einzelnen Hin- und Rückfahrten für jede Kommissionssitzung und jedes Sessionswochenende in der Höhe des Preises des SBB-Billets 1. Klasse vergüten lassen. Für jene Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche mit dem Privatauto anreisen, war keine spezifische Entschädigung vorgesehen (vgl. BB1 1972 I 613 ff.). Ende Juni 1972 wurde jedoch der dazugehörige BB (11314) verabschiedet, welcher vorsah, dass den Ratsmitgliedern, welche mit ihrem privaten Motorfahrzeug anreisen, die Parkgebühren in Bern zurückerstattet werden, und dass der Bund eine Kaskoversicherung abschliesst «für die Schäden, die ein Motorfahrzeug bei der Verwendung zur Teilnahme an Rats-, Kommissions- und Fraktionssitzungen und gleichgestellten Anlässen erleidet» (AmtlBull NR 1972 914).

- 8 Am 18.3.1988 erliess das Parlament ein neues Gesetz (AS 1988 II 1162 ff.) und einen neuen BB (AS 1988 1166 ff.). Beide Erlasse gingen auf im NR und im StR jeweils gleichlautende pa.Iv. der Ratsbüros zurück (88.221/88.222). Damit wurde das Entschädigungssystem ausgebaut: Nebst der (steuerbaren) Jahrespauschale für die parlamentarische Tätigkeit und einer Jahrespauschale für die Spesen, den variablen und ebenso steuerbaren Taggeldern und den Auslagen für Mahlzeiten, Übernachtungen, Reisen und besonderen Aufgaben im Rahmen des Mandates beteiligte sich der Bund neu auch an der beruflichen Vorsorge. Das Entschädigungssystem stand fortan also auf vier Grundpfeilern (vgl. Bericht SPK-NR 24. 1. 2002 [BB1 2002 3987]).⁶ Im Weiteren strich der Gesetzgeber die Härtefallklausel (vgl. Bericht SPK-NR 25. 4. 2002 [BB1 2002 7090]).⁷ Die Jahrespauschalen wurden im Gesetz festgelegt, alle anderen Beträge im BB. Somit unterstanden sämtliche variablen Entschädigungselemente nicht mehr dem fakultativen Referendum. Dass sie sich damit auch der Kritik aussetzen würden, sich die Entschädigung ohne Kontrolle erhöhen zu können, war den eidg. Räten klar. Sie stuften jedoch den gesetzgeberischen Fortschritt der Revision weitaus höher ein (vgl. AmtlBull StR 1988 73). Denn so konnten die notwendigen oder gewünschten Veränderungen in den Ansätzen einfacher und schneller verändert werden: «Ziel der formellen Totalrevision war es [...] vor allem, im Gesetz nur noch die Grundsätze zu regeln und die Ansätze der einzelnen Entschädigungen – mit Ausnahme der Jahresentschädigung – im BB festzuhalten» (Bericht Büro-StR 12. 2. 1988 [BB1 1988 II 876 f.]). Die Vorlage passierte widerstandslos beide Kammern; im NR votierte gerade einmal ein Ratsmitglied dagegen.⁸

6 Der Bericht der SPK-NR vom 24. 1. 2002 (02.400 Pa.Iv. *Unterstützung zur Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben*) spricht von drei Grundpfeilern des Entschädigungssystems. Mit der systematischen Berücksichtigung der Altersvorsorge ist es gerechtfertigt, von einem vierten Grundpfeiler des Entschädigungssystems zu sprechen. Durch diesen vierten Grundpfeiler wird das Entschädigungssystem der Ratsmitglieder einem normalen Lohn (und seinen Bestandteilen) näher gebracht (vgl. BB1 2002 3985 ff.).

7 Art. 10 Abs. 2 Bst. a des Entschädigungsgesetzes von 1972 hielt fest, dass den Ratsmitgliedern eine Sonderentschädigung gewährt werden kann, «für eine wegen der Ausübung des Parlamentsmandates entstehende unzumutbare Einkommenseinbusse bzw. Mehraufwendungen» (BB1 1988 II 868). Das Büro beantragte die Streichung und machte u.a. geltend, dass von diesem «Armenrecht» auch nur sehr selten Gebrauch gemacht worden sei (vgl. AmtlBull StR 1988 74).

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

Der Entwurf des Entschädigungsgesetzes vom 4. 10. 1991 (vgl. BBl 1991 III 1379 f.) geht zurück auf einen Bericht der SPK-NR vom 16. 5. 1991 (vgl. BBl 1991 III 617 f.). Dieser wiederum war das Resultat einer am 14. 3. 1990 eingereichten pa.Iv. von NR Gilles Petiti-
 9
 pierre (FDP/GE) (90.228).⁹ Darin wurde ein Bündel von Reformvorschlägen formuliert; u.a. wurde ein Antrag für einen massiven Anstieg der Entschädigungen gestellt. Jedes Ratsmitglied sollte über einen Kredit von CHF 60 000 zur Verpflichtung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verfügen können. Die Kosten für das Parlament (inkl. PD) beliefen sich auf CHF 74 Mio. pro Jahr. Die SVP opponierte gegen diese Reformvorschläge; das Parlament stimmte diesen jedoch mit wesentlichen Abstrichen bei der Erhöhung der Entschädigungen und den Ausgaben für persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu. Trotz der vom Parlament vorgenommenen Reduktionen ergriffen rechtsbürgerliche Kreise das Referendum gegen die Vorlage (vgl. HIRTER/BENTELI/BERNATH, Politik, 26 f.). Am 27. 9. 1992 lehnten die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Entschädigungsgesetz vom 4. 10. 1991 mit 72,5 Prozent und das Infrastrukturgesetz vom 4. 10. 1991 mit 69,4 Prozent ab (vgl. HASLER, Dienen, 51).

Am 4. 10. 1996 entschied das Parlament im Rahmen der Vorlage 96.400 (*Pa.Iv. Parlamentarische Entschädigung. Änderungen*), einen zweckgebundenen Beitrag für die private
 10
 Vorsorge der Ratsmitglieder einzuführen, welcher mit CHF 5 587 dem damals maximalen steuerfreien Betrag entsprach, den man in die 3. Säule einzahlen konnte (AmtlBull NR 1996 1923; AmtlBull StR 1996 853). Weiter wurde u.a. noch eine Erhöhung der Übernachtungsentschädigung auf CHF 160 beschlossen (AmtlBull NR 1996 1729; AmtlBull StR 1996 838). In den nächsten Jahren folgten verschiedene kleinere Anpassungen, wie bspw. eine Erhöhung der Taggelder, die am 1. 1. 2001 in Kraft trat (vgl. AS 2000 2481 f.).

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

Der neu ins ParlG eingefügte Art. 9 wurde «zur Vollständigkeit der gesetzlichen Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder» ins Gesetz aufgenommen. Der Gesetzgeber wollte damit vorab zum Ausdruck bringen, «dass die Ratsmitglieder für ihre Tätigkeit entschädigt werden.» Der Art. verweist auf das Entschädigungsgesetz von 1988. Auf eine Integration der Inhalte dieses Gesetzes ins ParlG wurde verzichtet, um den Umfang des ParlG nicht durch Detailvorschriften «unnötig» zu vergrössern. Die SPK-NR beschloss in ihrer Sitzung vom 31. 8. 2000 indessen, eine weitere Revision des Entschädigungsgesetzes in Angriff zu nehmen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3526]).
 11

Mit der Änderung des Entschädigungsgesetzes vom 21. 6. 2002 (02.400) änderten die Räte die Terminologie: «Die undifferenzierte Verwendung des Begriffs «Entschädigung» dürfte mitverantwortlich sein dafür, dass in der Öffentlichkeit immer wieder die Einkommen und die eigentlichen Entschädigungen addiert und beides zusammen in irreführender Weise als Gesamteinkommen der Ratsmitglieder dargestellt wird» (Bericht SPK-NR 24. 1. 2002 [BBl 2002 3995 f.]). Entsprechend heisst das Gesetz seither neu «Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlamentsressourcengesetz, PRG)». Gleichzeitig erfolgte auch die Umbenennung des alten BB zum Entschädigungsgesetz in «Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG)».
 12

Seit der Gesetzesänderung vom 21. 6. 2002 werden neu auch die Mitglieder des StR durch den Bund und nicht mehr durch ihre Kte. entschädigt. Das wurde möglich durch die am
 13

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

1.1.2000 in Kraft getretene BV, welche diese Regelung auf Gesetzesesebene herabstufte (vorher Art. 83 BV 1874) (Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 245 ff.]). Nach etwas mehr als 150 Jahren setzte sich also auch in dieser Beziehung das Verständnis durch, dass der StR ein Bundesorgan ist (mehr dazu vgl. oben N 2). Weitaus umstrittener war der Kern der ursprünglichen Vorlage (02.400). Die SPK-NR hatte im Entwurf einen neuen Art. 3b PRG vorgesehen, worin pro Ratsmitglied ein zweckgebundener Kredit zur Anstellung eines persönlichen Mitarbeiters resp. einer persönlichen Mitarbeiterin vorgesehen war. Die Bezahlung der Mitarbeiterinnen resp. Mitarbeiter wäre die Aufgabe der PD gewesen (Bericht SPK-NR 24.1.2002 [BBl 2002 4001]). Der NR folgte dem Vorschlag seiner Kommission, der StR lehnte ihn ab. Stattdessen setzte er in Art. 3a PRG die Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben auf CHF 30 000 fest (AmtlBull NR 2002 317; AmtlBull StR 2002 278 f. und 446).

- 14 Die Räte korrigierten damit die Systematik des Gesetzes vom 18.3.1988, wonach alle Beträge mit Ausnahme der Jahrespauschalen in der VO – damals BB – festgelegt wurden. Unter dem Druck rechtsbürgerlicher Ratsmitglieder (s. AmtlBull NR 2002 323 f.; Votum von NR Christoph Blocher [SVP/ZH]) schrieb der StR die Höhe der Taggelder wieder in Art. 3 des Gesetzes fest (AmtlBull StR 2002 269 ff.). Zudem wurde in den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz in Art. 14 neu der Abs. 2 aufgenommen, worin festgelegt wird, dass der Teuerungsausgleich der Räte jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode ausgerichtet wird (AS 2002 3630).
- 15 Am 25.4.2002 legte die SPK-NR bereits den nächsten Bericht (02.423) vor, in welchem sie eine Änderung der Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder vorschlug (vgl. BBl 2002 7082 ff.). Die Vorlage sollte die finanziellen Nachteile bei der beruflichen Vorsorge, welche aus der durch das Mandat verursachten Reduktion der beruflichen Tätigkeit entsprangen, ausgleichen. Folgende Fälle sollten insb. damit abgedeckt werden: Alter, Krankheit, Unfall, Mutterschaft sowie Abwahl (Bericht SPK-NR 25.4.2002 [BBl 2002 7082]). Am 13.12.2002 beschloss das Parlament im Wesentlichen eine Erhöhung der Vorsorgeentschädigung auf das Doppelte des erlaubten maximalen Beitrags an die Säule 3a, die Einführung einer Betreuungszulage sowie eine Überbrückungshilfe¹⁰, welche höchstens 100 Prozent einer vollen AHV-Rente beträgt (AmtlBull NR 2002 2178; AmtlBull StR 2002 1311).
- 16 Im Rahmen der im Jahr 2011 vom Büro-StR eingereichten *pa.lv. 11.468 (Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge für die Ratsmitglieder)* hatten die Räte über zwei Vorlagen zu befinden. Vorlage 1 beinhaltete den Antrag auf Teuerungsausgleich¹¹, Vorlage 2 schlug einen Systemwechsel in der beruflichen Vorsorge vor. Gem. VwD hatten sehr engagierte Ratsmitglieder Einbussen in der beruflichen Vorsorge zu tragen. Abhilfe sollte ein Systemwechsel schaffen: Statt des einheitlichen Betrages für alle Ratsmitglieder sollte fortan ein Betrag in Abhängigkeit des tatsächlich erzielten Einkommens aus der parlamentarischen Tätigkeit einbezahlt werden (vgl. Bericht Büro-StR 18.11.2011 [BBl 2012 384 f.]). Nach einer engagierten Debatte wurde Vorlage 1 angenommen (AmtlBull NR

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

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

2012 1242; AmtlBull StR 2012 642); auf Vorlage 2 traten die Räte nicht ein (AmtlBull NR 2012 206; AmtlBull StR 2012 370).

Seit dem 1.9.2014 wird die Übernachtungsentschädigung von CHF 180 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 wurde diese allerdings am 4.11.2021 zurückgezogen.

16a

Im Jahr 2003 wurde eine Überbrückungshilfe für aus dem Rat ausgeschiedene Ratsmitglieder eingeführt (s. N 15). Gem. 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 Nichteintreten vom 25.9.2020 die Vorlage vom Tisch nahm (AmtlBull NR 2020 1880).

16b

Vier Kt.Iv. von ZG, BL, LU und BS (*19.311/20.313/20.323/21.311*) forderten, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes ihr nebenamtliches Parlamentsmandat auf allen politischen Legislativebenen wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung aus der beruflichen Tätigkeit zu verlieren. Mit diesen Initiativen sollte die Vereinbarkeit von Mutterschaft und parlamentarischem Milizmandat gefördert und sichergestellt werden, dass die Stärkeverhältnisse im Parlament während des Mutterschutzes nicht aus dem Gleichgewicht geraten. Der StR hat der geforderten Änderung des Erwerbsersatzgesetzes (EOG) am 8.6.2023 zugestimmt. Der NR folgte in der Herbstsession 2023 dem StR, beschloss allerdings zusätzlich, dass diese Lösung unabhängig davon, ob eine Stellvertretung vorgesehen ist oder nicht, gelten soll. Bei dieser einzigen Differenz schwenkte der NR noch in der gleichen Session auf die Version des StR ein. Diese Änderung des EOG wurde auf den 1.7.2024 in Kraft gesetzt (AS 2024 151). Diese neue Regelung gilt nicht für den zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub, da dieser innerhalb von sechs Monaten ab der Geburt des Kindes und somit an Tagen bezogen werden kann, an denen keine Ratssitzungen stattfinden (BBl 2023 934, 10). Die mit Änderung des PRG vom 13.12.2002 eingeführte (s. oben N 15) Auszahlung der entgangenen Taggelder wäh-

16c

rend eines Mutterschaftsurlaubes war mit der Änderung von Art. 3 Abs. 3 PRG und Art. 8a Abs. 3 VPRG vom 17.3.2023 auf den Vaterschaftsurlaub ausgedehnt worden (20.437/20.438; AS 2023 483 f.).

- 16d** Die Vereinbarkeit eines Parlamentsmandats mit Beruf und Familie wurde in den letzten rund 20 Jahren immer wieder in den Räten diskutiert. In jüngster Vergangenheit beauftragte der NR am 11.6.2019 mit Annahme des Po. 18.4252 das Büro-NR, in einem Bericht aufzuzeigen, was für abweichende Varianten von Arbeitsweisen des Parlaments zweckmässig wären, um Beruf, Familie und Politik besser vereinbaren zu können. Der extern erstellte Bericht basiert weitgehend auf einer Befragung der Ratsmitglieder, deren Rücklaufquote rund zwei Drittel betrug. Auf Basis dieses Schlussberichts (ECONCEPT, Vereinbarkeit) und einer Studie zu den sozialversicherungsrechtlichen Fragen (KIESER, Vereinbarkeit) verortete das Büro in seinem Bericht in zweierlei Hinsicht Handlungsbedarf (23.037): Erstens bestehen in der Versicherungsdeckung für Ratsmitglieder Lücken, aber auch Doppelspurigkeiten, und es fehlt eine kohärente Koordination zwischen den verschiedenen Versicherungsleistungen. Zweitens zeigt die Umfrage bei den Ratsmitgliedern, dass die Komplexität und Menge der parlamentarischen Dossiers immer anspruchsvoller werden. Daher hat das Büro beschlossen zwei Entwürfe für pa.Iv. zu formulieren: (1) *Kohärentes System der Sozialversicherungen für Ratsmitglieder*; (2) *Stärkung der Legislative durch persönliche Mitarbeitende für Ratsmitglieder*. Das Büro hat seinen Bericht und die beiden Initiativentwürfe an die SPK-NR weitergeleitet. Diese hat am 10.11.2023 mit den pa.Iv. 23.473 *Kohärentes System der Sozialversicherungen für die Ratsmitglieder* und 23.474 *Stärkung der Legislative durch persönliche Mitarbeitende für Ratsmitglieder* ihre Arbeiten gestartet; die SPK-StR hat am 8.4.2024 ihre Zustimmung zur Ausarbeitung einer Vorlage zu 23.473 mit 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen erteilt, zu 23.474 aber mit 6 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung verweigert (Medienmitteilung der SPK-StR 9.4.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-04-09.aspx>> [1.5.2024]). Das weitere Schicksal dieser Projekte ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch offen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einkommen

- 17** Art. 9 ParlG, das PRG und die VPRG stecken die heutigen rechtlichen Grundlagen des Entschädigungssystems für die Ratsmitglieder ab.
- 18** Das *fixe Jahreseinkommen* ist bescheiden: Art. 2 PRG spricht den Ratsmitgliedern CHF 26'000 für die Vorbereitung ihrer Ratsarbeit zu. Zusätzlich zu diesem Fixum erhält das Ratsmitglied ein *variables Taggeld*, zzt. in der Höhe von CHF 440 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 Frak-

tionsvorstandssitzungen. 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. 43 N 24). In den Bereich Einkommen fällt auch die *Familienzulage*, welche das PRG dem Ratsmitglied in Art. 6a zuspricht.

2. Entschädigungen

Die übrigen Bezüge der Ratsmitglieder sind *Kostendeckungsbeiträge und Spesenentschädigungen* im Rahmen der parlamentarischen Tätigkeit. Leitend für die Rechtfertigung der Deckung der Kosten ist das Argument, dass dem Ratsmitglied möglichst keine finanziellen Nachteile aus der Ratstätigkeit erwachsen sollen, so z.B. im Bereich der beruflichen Vorsorge (vgl. Bericht Büro-NR 12.11.2010 [BBl 2011 2825]). «La modification de la loi et de l'ordonnance visée par cette initiative parlementaire a pour seul but de compenser financièrement le manque à gagner que subit le parlementaire» (AmtlBull NR 2002 927). Den finanziell gewichtigsten Beitrag stellt die Jahresentschädigung für Personal- und Sachausgaben dar, der momentan CHF 33 000 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 gem. 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 übernachten zwischen Sessionstagen zu Hause und erhalten dennoch die entsprechende Vergütung (AmtlBull NR 2012 203; vgl. N 16a).

3. Berufliche Vorsorge

Seit Beginn des neuen Jahrtausends wurde die soziale Sicherheit des Ratsmitglieds ausgebaut, insb. die berufliche Vorsorge. Wobei ein weiterer Ausbau, die Koppelung der Höhe der beruflichen Vorsorge an die effektive Arbeitsleistung, wie gesehen, vom Gesetzgeber abgelehnt worden ist (vgl. N 16). Es wurde die Befürchtung geäussert, dass so, durch die Hintertür der beruflichen Vorsorge das Milizparlament abgeschafft und das Berufsparlament eingeführt würde (vgl. AmtlBull NR 2012 204). Es ist nicht unwesentlich für das Verständnis der parlamentarischen Entschädigungen, dass der dem Ratsmitglied ausbe-

19

20

zahlte Betrag für die berufliche Vorsorge nicht Bestandteil eines Einkommens ist, sondern als Entschädigung für in Ausübung des Mandates entgangene berufliche Vorsorgegelder zu gelten hat. Hätte der Gesetzgeber die vom Büro vorgeschlagene Anbindung der beruflichen Vorsorge an die effektiv geleistete Arbeit akzeptiert, hätte es sich dabei folglich nicht mehr um einen Deckungsbeitrag gehandelt, sondern um einen Bestandteil eines Lohnes. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes ist offen, ob die von der SPK-NR auszuarbeitende pa.Iv. 23.473 *Kohärentes System der Sozialversicherungen für die Ratsmitglieder* Änderungen bringen wird.

4. Einkommen im Verhältnis zum Arbeitsaufwand

- 21 Gem. der Untersuchung von SCiarini 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 CHF 91 900 und CHF 63 000 für Ratsmitglieder mit Mitarbeiterin oder Mitarbeiter. Im StR belief sich das mediane Gesamteinkommen im ersten Fall auf CHF 92 200, im zweiten Fall auf CHF 69 300.¹² 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 1 000 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 (Sciarini et al., Einkommen und Arbeitsaufwand, 3, 35 f.). Gem. 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.
- 23 Die Entschädigungen der Mitglieder des Nationalrates befinden im internationalen Vergleich am Schluss der Rangliste (Schüttemeyer/Haas, Abgeordnetenbezüge, 178).

Art. 10

Pflicht zur Sitzungsteilnahme

Die Ratsmitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen der Räte und Kommissionen teilzunehmen.

Obligation de participer aux séances

Les députés sont tenus de participer aux séances du conseil et des commissions dont ils sont membres.

Obbligo di partecipare alle sedute

I parlamentari sono tenuti a partecipare alle sedute delle Camere e delle Commissioni.

12 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).

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 1850: GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.).
78.058 Studienkommission Zukunft des Parlaments: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff., insb. 1472 f.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK NR/StR 6.3.1997 (BBl 1997 III 245 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).
03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).
09.532 Pa.Iv. Mutterschaft soll als entschuldigend gelten: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 5997 ff.); GRN 1.10.2010 (AS 2011 1 f.).
11.490 Pa.Iv. Transparentes Abstimmungsverhalten: Bericht SPK-StR 25.10.2012 (BBl 2012 9463 ff.); GRN 22.3.2013 (AS 2014 251 ff.).
13.446 Pa.Iv. Todesfall im engen Familienkreis als Entschuldigungsgrund: Bericht Büro-NR 21.8.2014 (BBl 2014 7209 ff.); GRN 26.9.2014 (AS 2014 3621 f.).
14.420 Pa.Iv. Anpassung der Entschuldigungsgründe: Bericht Büro-StR 13.2.2015 (BBl 2015 2239); GRS 20.3.2015 (AS 2015 1295 f.).
20.409 Pa.Iv. Änderungen des Geschäftsreglementes des Nationalrates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes: Bericht Büro-NR 23.4.2020 (BBl 2020 4305); GRS 4.5.2020 (AS 2020 1601 ff.).
20.437 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern: AmtlBull NR 2022 400; GRN 18.3.2022 (AS 2022 295 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 Die Anwesenheitspflicht in den beiden Räten und in der VBers steht im Zusammenhang mit der Verhandlungsfähigkeit der Eidg. Räte. Art. 159 Abs. 1 BV regelt die numerische Untergrenze der Verhandlungsfähigkeit der Räte und hält fest, unter welcher Voraussetzung die BVers funktionsfähig ist. Das Verhandlungsquorum soll die demokratische Legitimität der Verhandlungen sichern (vgl. Art. 78 N 8).
- 6 In der Praxis wird auch die Anwesenheit in den angrenzenden Räumen des Ratssaals als Wahrung der Pflicht angesehen.¹ Die Ratsmitglieder müssen also nicht ununterbrochen im Ratssaal sitzen. Sie können jederzeit – insb. vor den Abstimmungen – mit akustischen Signalen in den Ratssaal gerufen werden. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass das Verbot der Stellvertretung bei der Stimmabgabe eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung der Sitzungsdisziplin ist (Art. 56 Abs. 3 GRN).

¹ A.A. ist BIAGGINI, der dieser Praxis keine Verfassungsgrundlage zubilligt (BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 159 N 2).

Im NR tragen sich die Mitglieder in die am Eingang des Ratssaals aufliegenden Präsenzlisten ein (Art. 40 GRN). Im StR muss die Präsidentin oder der Präsident nach der Eröffnung der Sitzung die Anwesenheit kontrollieren (sog. Appell oder «Namensaufruf») (Art. 32 Abs. 1 GRS) und während der Sitzungen prüfen, ob der Rat noch verhandlungsfähig ist (Art. 31 GRS). Verspätet eintreffende Ratsmitglieder werden im StR durch die Sekretärin oder den Sekretär in die Präsenzliste aufgenommen. In den Kommissionen wird die Präsenz der Mitglieder durch die Kommissionssekretariate geprüft und im Prot. festgehalten. An den Extra-Muros-Sessionen in der BernExpo während der Covid-19-Pandemie entfiel im NR das Eintragen in eine Präsenzliste (diese wurde vom Generalsekretär selber geführt; Art. 40 Abs. 1 GRN i.d.F. vom 4.5.2020). Der StR blieb seinem Appell treu.

Die Sitzungsteilnahmepflicht verlangt für die Abwesenheit eine Entschuldigung, d.h. eine Abmeldung. Möglich ist jede Entschuldigung, da kein abschliessender Katalog von Entschuldigungsgründen besteht. Die Geschäftsreglemente beider Räte sehen jedoch vor, dass bei der Veröffentlichung der Abstimmungsdaten nur als «entschuldigt» vermerkt wird, wer sich spätestens bis zum Sitzungsbeginn für eine ganze Sitzung aufgrund eines Auftrages einer ständigen internationalen Delegation oder wegen eines Todesfalls im engen Familienkreis, wegen Mutterschaft, Vaterschaft (nur im NR), Unfall oder Krankheit abgemeldet hat (Art. 57 Abs. 4 Bst. e GRN; Art. 44a Abs. 6 GRS). Im StR (nicht aber im NR) ist auch eine Entschuldigung möglich für Absenzen an Teilen von Sitzungstagen im Auftrag eines parlamentarischen Organs (Art. 44a Abs. 6^{bis} GRS).

Auf der Grundlage dieser öffentlichen Abstimmungsdaten publizieren die Medien jeweils «Schwänzerlisten» (s. z.B. Blick 28.12.2022, 3). Diese Listen sagen indessen wenig darüber aus, ob ein Ratsmitglied anwesend ist oder nicht. So sind die festgehaltenen Entschuldigungsgründe unvollständig. Zudem sind die Ratsmitglieder nicht zur Stimmgabe verpflichtet; d.h. sie können im Saal anwesend sein, ohne dass sie vom elektronischen Abstimmungssystem registriert werden (Art. 56 Abs. 2 GRN; Art. 43 Abs. 1 GRS). Und schliesslich kann eine dauernde Präsenz im Ratssaal nicht überwacht werden und entspricht auch nicht einem arbeitsteiligen Parlament: Oftmals sind die Ratsmitglieder in den Nebenzimmern der Ratssäle anwesend, um an Sitzungen teilzunehmen, Medientermine wahrzunehmen oder Beratungen im Rat vorzubereiten. Die Auslegung der Anwesenheitspflicht bedarf in einem Parlament, dessen Mitglieder i.d.R. neben dem Teilzeit-Parlamentsmandat noch andere berufliche Verpflichtungen wahrzunehmen haben, letztlich einer gewissen «Souplesse».

Zu berücksichtigen ist mit Blick auf kurzfristig angesetzte (a.o.) Sessionen ausserhalb des angekündigten Sessionskalenders auch, dass die Ratsmitglieder nicht generell zum «Pikett» mit kurzfristiger Einsatzbereitschaft verpflichtet sind. Diese Problematik wurde aktuell, als das Parlament im Frühling 2023 erstmals gestützt auf Art. 28 Abs. 3 FHG eine a.o. Session einberief, die dann innerhalb von drei Wochen (ab Osterdienstag, 11.4.2023) stattfinden musste (vgl. AmtlBull StR 2023 284 ff.; AmtlBull NR 2023 665 ff.).

Anders als die beiden Räte kennen die Kommissionen kein Verhandlungsquorum. Zudem kann man sich in den meisten Kommissionen durch ein Ratsmitglied derselben Fraktion ersetzen lassen (Art. 14 GRS; Art. 18 GRN), und zwar ohne Angabe von Gründen. Vor diesem Hintergrund ist die Sitzungsteilnahmepflicht bezüglich Kommissionen nicht gleich streng wie bezüglich der beiden Räte, zumindest nicht, wenn sich ein Mitglied vertreten lässt. Das muss umso mehr für sehr kurzfristig einberufene Sitzungen gelten. Da das Stimmverhalten in der Kommission vertraulich ist (Art. 47 Abs. 1 ParlG) und kein elektronisches Abstimmungssystem die Stimmgabe der einzelnen Mitglieder festhält, können Abstimmungsabsenzen anders als in den beiden Räten auch nicht veröffentlicht werden.

- 10 Bleibt ein Ratsmitglied einer Rats- oder Kommissionssitzung fern, so entfällt sein Anspruch auf Taggeld gem. Art. 3 Abs. 1 PRG oder – bei einem unentschuldigten Fernbleiben – sein Taggeldersatz für Krankheit oder Mutterschaftsurlaub gem. Art. 8a VPRG. Im letzteren Fall kann die Entschuldigung nachgereicht werden.² Art. 12 Abs. 2 VPRG sieht zudem vor, dass die Jahreseinkommen und -entschädigungen angemessen gekürzt werden, wenn ein Ratsmitglied während eines Quartals oder länger aus andern als aus Krankheits- oder Unfallgründen nicht an den Arbeiten seines Rates und der Kommissionen teilnimmt. Diese Bestimmung wurde im überblickbaren Zeitraum (seit 2002) noch nie angewandt.³
- 11 Unentschuldigtes Fernbleiben verstösst gegen Art. 10 und damit gegen eine Ordnungsvorschrift des Parlamentsrechts. Möglich wäre deshalb eine Sanktionierung nach Art. 13 Abs. 2 ParlG. Eine solche Sanktionierung wäre aber, obwohl rechtlich durchaus denkbar, politisch kaum durchsetzbar und ist deshalb eher theoretischer Natur.

Art. 10a*

Virtuelle Teilnahme an Rats-sitzungen

¹ Ein Rat kann aufgrund von Ereignissen, welche mehreren Ratsmitgliedern die physische Teilnahme an Ratssitzungen verunmöglichen könnten, die virtuelle Teilnahme einzelner Ratsmitglieder an Ratssitzungen ermöglichen, solange das Quorum gemäss Artikel 159 Absatz 1 der Bundesverfassung erreicht wird.

² Ein Ratsmitglied kann nur dann virtuell an den Ratssitzungen teilnehmen, wenn es im Rahmen der Ereignisse nach Absatz 1 aufgrund einer behördlichen Anordnung oder weil ein Fall höherer Gewalt vorliegt, an der physischen Teilnahme gehindert wird. Es informiert rechtzeitig die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten.

³ Die virtuell teilnehmenden Ratsmitglieder haben die gleichen Rechte wie die physisch teilnehmenden Ratsmitglieder; die Teilnahme an Wahlen und geheimen Beratungen nach Artikel 4 Absatz 2 ist ausgeschlossen.

⁴ Abstimmungen werden nicht wiederholt, wenn Ratsmitglieder ihre Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben konnten.

⁵ Der Rat und die Öffentlichkeit werden darüber informiert, welche Ratsmitglieder zu den Sitzungen virtuell zugeschaltet sind.

Participation en ligne à des séances du conseil

¹ Lorsque des événements pourraient empêcher plusieurs députés de participer physiquement à des séances d'un conseil, ce dernier peut permettre aux députés concernés la participation en ligne, pour autant que le quorum visé à l'art. 159, al. 1, de la Constitution est atteint.

² Un député ne peut participer en ligne à des débats de son conseil que si, en lien avec les événements visés à l'al. 1, il ne peut y participer physiquement en raison de mesures prises par une autorité ou d'un cas de force majeure. Il en informe à temps le président du conseil.

2 Vgl. fünftägige Karenzfrist für Einreichung eines Arztzeugnisses (Art. 8a Abs. 4 VPRG).

3 Auskunft der PD vom 5.3.2024.

* Eingefügt durch BG vom 17.3.2023 (AS 2023 483), zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft gesetzt. Bis am 30.6.2024 in Kraft i.d.F. des BG vom 10.12.2020 (AS 2020 5375), in Kraft bis 1.10.2021, wieder eingefügt durch BG vom 17.12.2021 (AS 2021 878), in Kraft vom 18.12.2021 bis 31.12.2022, verlängert durch BG vom 16.12.2022 (AS 2022 817).

³ Il dispose des mêmes droits que les députés présents physiquement, à l'exception de celui de participer aux élections et aux délibérations à huis clos selon l'art. 4, al. 2.

⁴ Les votes ne sont pas répétés si des députés n'ont pas pu, pour des raisons techniques, communiquer leur suffrage.

⁵ Le nom des députés participant en ligne aux séances est communiqué au conseil et au public.

Partecipazione in
linea alle sedute
delle Camere

¹ Se determinati eventi potrebbero impedire a più parlamentari di partecipare in presenza alle sedute della loro Camera, quest'ultima può consentire a tali parlamentari di partecipare in linea alle sedute, purché sia raggiunto il quorum secondo l'articolo 159 capoverso 1 della Costituzione federale.

² Un parlamentare può partecipare in linea alle sedute della sua Camera soltanto se, nell'ambito delle circostanze secondo il capoverso 1, è impedito a parteciparvi in presenza a seguito di provvedimenti adottati da un'autorità o di un caso di forza maggiore. Informa tempestivamente il presidente della Camera.

³ I parlamentari che partecipano in linea alle sedute della loro Camera hanno gli stessi diritti dei parlamentari che vi partecipano in presenza, ad eccezione di quello di partecipare alle elezioni come pure alle deliberazioni segrete secondo l'articolo 4 capoverso 2.

⁴ Se per motivi tecnici un parlamentare non ha potuto trasmettere il proprio voto, la votazione non è ripetuta.

⁵ I nomi dei parlamentari che partecipano in linea alle sedute sono comunicati alla Camera e all'opinione pubblica.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Voraussetzungen der virtuellen Teilnahme (Abs. 1–2)	10
2. Rechte der Ratsmitglieder; Wahlen und geheime Beratungen (Abs. 3)	13
3. Nichtwiederholung von Abstimmungen bei technischen Problemen (Abs. 4)	15
4. Information (Abs. 5)	17

Materialien

20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 345 ff. und 363); Stellungnahme BR 16.2.2022 (BBl 2022 433); Prot. SPK-StR 7.4.2022, 21.6.2022; AmtlBull NR 2022 389 ff., 400; AmtlBull StR 2022 980 ff.; AmtlBull NR 2022 2270 ff.; ParlG 17.3.2022 (AS 2023 483).

20.475 Pa.Iv. *SPK-NR. Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen von aufgrund von Covid-19 abwesenden Ratsmitgliedern*.

20.483 Pa.Iv. *Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind. Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit*: Bericht SPK-NR 1.12.2020 (BBl 2020 9271 ff.); Stellungnahme BR 4.12.2020 (BBl 2020 9283); AmtlBull NR 2020 2301 ff.; AmtlBull StR 2020 1277 ff.; ParlG 10.12.2020 (AS 2020 5375).

Bundesamt für Justiz: Gutachten: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung, 1.4.2021, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gutachten-bj-virtuelles-parlament-d.pdf>> (26.3.2024) (zit. BJ, Gutachten).

21.066 Covid-19-Gesetz. Änderung (Verlängerung von einzelnen Bestimmungen): AmtlBull NR 2020 2320; AmtlBull StR 2020 1224; ParlG 17.12.2021 (AS 2021 878).

22.046 Covid-19-Gesetz. Änderung (Verlängerung und Änderung ausgewählter Bestimmungen): AmtlBull NR 2022 1747 f.; AmtlBull StR 2022 1083; ParlG 16.12.2022 (AS 2022 817).

Literatur

BIAGGINI, Das Verfassungsgefüge im Stresstest der Pandemie, in: ZBl 2022, H. 2, 86 f.; CARONI/GRAF, Abstimmen von zu Hause statt im Bundeshaus: Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2021, H. 1, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2021-1.pdf>> (26.3.2024); 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); MARTENET, La participation à distance aux débats et aux votes d'un parlement cantonal, spécialement dans le canton de Fribourg, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2021, H. 1, 15 f., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2021-1.pdf>> (24.3.2024); SCHMID/CARONI, Art. 151, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. SCHMID/CARONI, Art. 151); SCHMID/HERZOG, Was ist ein dringliches Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage, in: ZBl 2023, H. 6, 287 ff. (zit. SCHMID/HERZOG, Dringlichkeit); TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021, Rz 1605 i.V.m. Rz 1261.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bis ins Jahr 2020 bestand keine andere Möglichkeit, an Abstimmungen in der BVers teilzunehmen, als durch physische Präsenz in den Ratssälen. Dies änderte sich mit der Covid-19-Pandemie (vgl. CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 2 ff.).
- 2 Als im Herbst 2020 die Ansteckungszahlen stiegen und man befürchtete, dass zunehmend Ratsmitglieder durch behördliche Isolations- und Quarantäneanordnungen an der Ausübung ihrer parlamentarischen Rechte gehindert würden, lancierte die SPK-NR am 22.10.2020 die Kommissionsinitiative 20.475 Pa.Iv. SPK-NR. *Virtuelle Teilnahme an Abstimmungen von aufgrund von Covid-19 abwesenden Ratsmitgliedern* (vgl. Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9273]). Gem. dieser sollten betroffene Ratsmitglieder in beiden Räten ihre Stimme virtuell abgeben können.
- 3 Da die SPK-StR allerdings am 9.11.2020 knapp mit 7 zu 6 Stimmen nicht zustimmte, ersetzte die SPK-NR ihre pa.Iv. am 20.11.2020 durch eine neue, welche ausschliesslich Geltung für den NR beanspruchte (20.483 Pa.Iv. *Nationalratsmitglieder, die wegen der Covid-19-Krise verhindert sind. Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit*). Diesem Vorhaben stimmte die SPK-StR am 30.11.2020 mit 8 zu 4 Stimmen zu (Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9273]). Bereits am Folgetag (dem 1.12.2020) lag der SPK-NR ein Entwurf vor. Dieser wurde bereits am 7.12.2020 im NR (entgegen einem Minderheitsantrag) und am 9.12.2020 im StR (ohne Minderheitsantrag, aber dennoch mit Widerrede) verabschiedet (AmtlBull NR 2020 2302 ff.; AmtlBull StR 2020 1277 ff.). Die Vorlage trat

1 Der Kommissionsprecher hatte zur Bedeutung ausgeführt: «Man sollte es nicht übertreiben damit, etwas als historisch zu bezeichnen. Aber bei diesem Projekt, das uns vorliegt, da passt das Prädikat wohl. Denn wir schaffen hier mit dieser Vorlage zum ersten Mal seit 1848 die Grundlage dafür, dass Ratsmitglieder unter gewissen Bedingungen abstimmen können, obwohl sie nicht im Parlamentsgebäude sind» (AmtlBull StR 2020 1287, Votum Caroni).

nach der Schlussabstimmung vom 10.12.2020 bereits am 11.12.2020 in Kraft und war bis zum 1.10.2021 befristet (AS 2020 5375).

Die Vorlage sah als einzigen Grund für eine virtuelle Teilnahme den Fall vor, dass sich ein Ratsmitglied «aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 [hat] in Isolation oder Quarantäne begeben müssen» (Art. 10a Abs. 1 i.d.F. vom 10.12.2020). Andere Krankheiten oder auch Unfälle oder Mutterschaft galten nicht als Grund, denn Grundgedanke war, dass Ratsmitglieder nicht «aufgrund behördlicher Vorgaben» an ihrer Ratstätigkeit gehindert werden sollten (Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9277]), dies namentlich mit Blick auf die Sessionsteilnahmegarantie der Ratsmitglieder und das individualistische Repräsentationsverständnis der BVers (Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9277]; AmtlBull NR 2020 2301 ff.; AmtlBull StR 2020 1287 ff.).² Dabei erlaubte die Bestimmung von Art. 10a Abs. 1 i.d.F. vom 10.12.2020 nur das Abstimmen auf Distanz, nicht die Ausübung anderer parlamentarischer Rechte. 4

Da die Verfassungsgrundlage einer solchen Abstimmung in Abwesenheit umstritten war und die Zeit für vertiefte Abklärungen nicht reichte, wählte man als Erlassform ein dringl. BG gem. Art. 165 Abs. 3 BV.³ Da die Geltungsdauer (aus damaliger Sicht) weniger als ein Jahr betrug, unterstellte man es gem. Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV nicht dem obligatorischen Referendum (Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9280]). 5

Die Bestimmung von Art. 10a lief gem. ursprünglicher Befristung am 1.10.2021 aus; noch am 2.9.2021 hatte sich die SPK-NR gegen eine Verlängerung ausgesprochen (AmtlBull NR 2021 2320). Bereits im Dezember 2021 jedoch wurde die Bestimmung im Rahmen der Vorlage 21.066 Covid-19-Gesetz. Änderung (Verlängerung von einzelnen Bestimmungen) vom NR als Zweitrat wieder eingeführt, diesmal mit Geltungsdauer vom 18.12.2021 bis zum 31.12.2022 (AS 2021 878). Auffällig war, dass dies neu unter dem Titel des verfassungskonformen dringl. BG nach Art. 165 Abs. 1 BV geschah. Im NR gab es zu diesem Meinungsumschwung keine Diskussion, sondern einzig einen schriftlich begründeten Antrag (AmtlBull NR 2021 2320 f.). In der Begründung wurde darauf verwiesen, dass inzwischen in der SPK-NR eine fundierte Diskussion über die Verfassungsmässigkeit solcher Abstimmungen geführt werden konnte. So lag inzwischen auch ein Gutachten des BJ vor (BJ, Gutachten). Die SPK-NR kam deshalb zum Schluss, dass aufgrund einer harmonisierenden Verfassungsauslegung die Verfassungsmässigkeit einer Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit bejaht werden kann. Im StR wurde die Frage der Verfassungsmässigkeit nur in einem Votum angesprochen, dabei aber die Lösung als «Murks» bezeichnet (AmtlBull StR 2021 1224, Votum Caroni).⁴ 6

Im Rahmen der Vorlage 22.046 Covid-19-Gesetz. Änderung (Verlängerung und Änderung ausgewählter Bestimmungen) wurde die Bestimmung schliesslich wiederum auf Vorschlag des NR hin (AmtlBull NR 2021 1747 f.) ein weiteres Mal verlängert, diesmal bis zum 30.6.2024 (AS 2022 817). Dies war das einzige Mal, dass die Bestimmung (mitsamt der 7

2 Vgl. hierzu auch ausführlich CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 8 ff.

3 Dies war der erste Anwendungsfall dieser Bestimmung seit Inkrafttreten der BV vom 18.4.1999 überhaupt (CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 7; SCHMID/HERZOG, Dringlichkeit, 291). Vgl. zur Verfassungsdiskussion auch SCHMID/HERZOG, Dringlichkeit, 291 f.; CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 12 ff.

4 Der «Murks» lag weniger im Meinungsumschwung als darin, dass man die ursprüngliche Vorlage ja mittels Befristung auf ein Jahr gem. Art. 165 Abs. 3 BV dem (obligatorischen) Referendum entzogen hatte, dann aber doch eine Verlängerung erwirkte, die nun aber wegen des (neu) fakultativen Referendum weitere Monate ohne Abstimmung gelten konnte. Gegen diese Vorlage wurde allerdings kein Referendum ergriffen.

erwähnten Vorlage, deren Teil sie nun war) Gegenstand eines Referendums wurde. In der Volksabstimmung vom 18.6.2023 wurde diese Vorlage klar angenommen (BBl 2023 2015).

Die befristete Bestimmung fand verschiedentlich Anwendung: Zum allerersten Mal in der Geschichte der BVers am 14.12.2020, zum letzten Mal unter der befristeten Regelung am 14.3.2022. Total machten an vier Sessionen 26 Ratsmitglieder davon Gebrauch, eines sogar zweimal.⁵

- 8 Parallel zu diesen dringl. BG wurde im Rahmen der Vorlage 20.437 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern* die eine dauerhafte Version von Art. 10a entworfen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 61 f.]; vgl. auch SCHMID/CARONI, Art. 151, Rz 7). Im NR blieb der Entwurf der SPK-NR diesbezüglich unbestritten (ein Einzelantrag, der die «höhere Gewalt» streichen und nur die «behördliche Anordnung» zulassen wollte, wurde zurückgezogen, AmtlBull NR 2022 399). Im StR hingegen wurden mehrere Retouche vorgenommen (AmtlBull StR 2022 982 ff.): In Abs. 1 wurde der Begriff «bestimmte Ereignisse» zu «Ereignisse» gekürzt (weil sie ja eben gerade nicht bestimmt sind). In Abs. 2 wurden «behördliche Anordnung» und «höhere Gewalt» neu als separate Kategorien geführt (vgl. N 12). In Abs. 3 schliesslich wurde die Bestimmung zur Nichtwiederholung aus der Vorgängerbestimmung eingefügt (vgl. N 15 f.). Ein Minderheitsantrag, auch Wahlen der virtuellen Teilnahme zugänglich zu machen, wurde hingegen abgelehnt (vgl. N 14).
- 9 Die Bestimmung wurde am 17.3.2023 in den Schlussabstimmungen verabschiedet. Mit derselben Reform wurden auch die Möglichkeit einer virtuellen Ratssitzung geschaffen (Art. 32a) und die Durchführung von virtuellen Kommissionsitzungen geregelt (Art. 45b).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Voraussetzungen der virtuellen Teilnahme (Abs. 1–2)

- 10 Die befristete Vorgängergesetzgebung hatte für eine virtuelle Teilnahme konkret verlangt, dass das betreffende Ratsmitglied sich «aufgrund behördlicher Weisungen wegen Covid-19 in Isolation oder Quarantäne [hat] begeben müssen» (Art. 10a Abs. 1 i.d.F. vom 10.12.2020 [AS 2020 5375]). Demgegenüber ist die nun verabschiedete Regelung allgemeiner gefasst und kennt zwei Voraussetzungen: Eine allgemeine, damit der Mechanismus im Grundsatz aktiviert werden kann (Abs. 1), und eine persönliche, damit ein einzelnes Ratsmitglied Anrecht auf virtuelle Teilnahme erhält, wenn der Mechanismus gem. Abs. 1 aktiviert ist (Abs. 2).
- 11 Die allgemeine Voraussetzung liegt vor bei «Ereignissen, welche mehreren Ratsmitgliedern die Teilnahme verunmöglichen könnten» (Abs. 1, 1. Teilsatz). Gemeint ist mindestens ein Ereignis, das gleichzeitig mehrere Ratsmitglieder an der physischen Teilnahme hindern könnte⁶. Voneinander unabhängige, nur zufällig gleichzeitig stattfindende Ereignisse, die

⁵ Gem. Auskunft der PD vom 14.4.2023 wurde wie folgt virtuell teilgenommen: Wintersession 2020: zwei Ratsmitglieder; Sondersession Mai 2021: ein Ratsmitglied; Sommersession 2021: zwei Ratsmitglieder; Frühlingssession 2022: 23 Ratsmitglieder. Die Premiere oblag am 14.12.2020 NR Michaud-Gigon. Die längste virtuelle Teilnahme dauerte über sieben Sessionstage (9.–18.6.2021, NR Thomas Rechsteiner). Als einziges Ratsmitglied zweimal betroffen war NR Sollberger (3.5.2021, 14.3.2022). Die betroffenen Ratsmitglieder waren mit der Benutzerfreundlichkeit offenbar zufrieden (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 4).

⁶ Der Konjunktiv drückt aus, dass nicht zugewartet werden muss, bis die Verhinderung mehrerer Ratsmitglieder tatsächlich eintritt, damit die Massnahme aktiviert werden kann (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 18). Denkbar ist somit der Fall, dass die Ereignisse nach Abs. 1 trotz ihres grösseren

je nur ein einzelnes Ratsmitglied betreffen⁷, scheiden somit aus. Ausserdem muss es sich qualitativ um eine «ausserordentliche Situation»⁸ handeln, da es sich um «einen relativ grossen Eingriff in den Parlamentarismus allgemein und in den Ratsbetrieb im Speziellen» handelt (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 301, 61]). Der Mechanismus darf nur so lange aktiviert bleiben, wie die physisch anwesenden Ratsmitglieder das Quorum von Art. 159 Abs. 1 BV erfüllen (andernfalls stünde die Durchführung einer virtuellen Session nach Art. 32a im Vordergrund). Ob der Mechanismus tatsächlich aktiviert ist, obliegt dem jeweiligen Rat. Es gibt keinen Anspruch auf nicht physische Teilnahme (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 61]).

Auf persönlicher Ebene muss ein Ratsmitglied sodann gem. Abs. 2 «im Rahmen der Ereignisse nach Abs. 1» durch «behördliche Anordnung»⁹ oder «höhere Gewalt» physisch an der Teilnahme gehindert werden.¹⁰ Wird das Ratsmitglied hingegen individuell durch ein anderes Ereignis als dasjenige gem. Abs. 1 physisch an der Teilnahme gehindert, das nur zufällig zeitlich mit dem Ereignis nach Abs. 1 zusammenfällt (und das sich – z.B. mangels breitem Kreis von Betroffenen – nicht selber als solches Ereignis qualifiziert), so hat es kein Recht auf virtuelle Teilnahme.¹¹ Ebenso ausgeschlossen ist die virtuelle Teilnahme bei Verhinderungen, die weder in behördlicher Anordnung noch höherer Gewalt liegen, sondern in «Tatsachen, die rein persönlich die bestimmte Person betreffen» (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 61 f.]).¹² Das Zusatzkriterium bedeutet auch, dass nicht jedes persönliche Problem im Rahmen der «Ereignisse» nach Abs. 1 genügt, sondern nur, wenn es die Schwelle der «höheren Gewalt» oder der «behördlichen Anordnung» erreicht (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 16).¹³

12

Verhinderungspotentials im Endeffekt nur ein einziges Ratsmitglied gem. Abs. 2 betreffen (Prot. SPK-StR 4.7.2022, 16), was in der Praxis in der Sondersession im Mai 2021 der Fall war (s. FN 5).

7 Z.B. der Fall, dass ein Erdbeben ein Ratsmitglied an der Teilnahme hindert und gleichzeitig eine Krankheit ein anderes.

8 Der Bericht nennt als Beispiele «neben Seuchen z.B. auch [...] Naturkatastrophen in bestimmten Regionen» (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 61]). In der SPK-StR wurden als zusätzliche Beispiele kriegsähnliche Ereignisse, Bergstürze, Überschwemmungen oder Raketenangriffe genannt (Prot. SPK-StR 4.7.2022, 13).

9 Diskutiert wurde in der SPK-StR auch, ob eine behördliche Anordnung ein Ratsmitglied überhaupt an der Sitzungsteilnahme hindern könne oder nicht. Man kam aber zum Schluss, dass diesbezüglich ohne neue gesetzliche Grundlage keine weitere Sessionsteilnahmegarantie vorliege und also z.B. Kantonsärzte die Kompetenz haben, Ratsmitglieder in Quarantäne oder Isolation zu schicken. Man wollte auch keine neue gesetzliche Grundlage dafür schaffen, dass Ratsmitglieder in einer Pandemie als einzige Personen trotz Erkrankung durchs Land reisen und dabei andere Personen anstecken könnten; die bessere Alternative sei das Recht zur virtuellen Abstimmungsteilnahme. Ein Antrag, die «behördliche Anordnung» zu streichen, wurde klar abgelehnt (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 17; vgl. auch CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie).

10 Der NR hatte die «behördliche Anordnung» noch als Fall der «höheren Gewalt» verstanden und sich dabei von Art. 1051 Abs. 1 und Art. 1131 Abs. 1 OR inspirieren lassen («gesetzliche Vorschrift eines Staates oder ein anderer Fall höherer Gewalt»; Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 61])

11 Dies wäre z.B. der Fall, wenn ein Ratsmitglied während einer Pandemie (das Ereignis nach Abs. 1) durch einen Blitzschlag, der keine andern Ratsmitglieder betrifft, an der Teilnahme gehindert wird (vgl. AmtlBull StR 2022 983, Votum StR Caroni).

12 Hierfür nennt der Bericht als Beispiele «gesundheitliche Probleme oder Elternschaft» bzw. «die Betreuung eines kranken Kindes» (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 61 f.]).

13 Als Negativbeispiel wurde genannt, dass jemand während einer Pandemie blosser Angst vor einer Ansteckung hat, ohne selber erkrankt bzw. in Quarantäne oder Isolation zu sein.

2. Rechte der Ratsmitglieder; Wahlen und geheime Beratungen (Abs. 3)

- 13 Anders als noch im befristeten Vorläufergesetz (Art. 10a i.d.F. vom 10.12.2020, AS 2020 5375) ist dank technischem Fortschritt nicht nur das Abstimmen möglich, sondern grundsätzlich die Nutzung aller parlamentarischen Rechte.^{14 15}
- 14 Ausgeschlossen ist einzig die Teilnahme an Wahlen oder an geheimen Beratungen, und zwar analog der Regelung für virtuelle Sitzungen (Art. 32a Abs. 2), auf die hier verwiesen sei (Art. 32a N 8 f.). Die Notwendigkeit hierfür ist allerdings bedeutend geringer als bei einer virtuellen Sitzung, weil bei der bloss virtuellen Teilnahme einzelner Ratsmitglieder die übrigen Ratsmitglieder (die gemäss Abs. 1 ja zwingend das Quorum von Art. 159 Abs. 1 BV erfüllen müssen) physisch versammelt sind und weiterhin die Möglichkeit haben, Wahlen (oder geheime Beratungen) durchzuführen.

3. Nichtwiederholung von Abstimmungen bei technischen Problemen (Abs. 4)

- 15 Diese Bestimmung fand sich bereits in der befristeten Vorläufergesetzgebung (Art. 10a Abs. 3 i.d.F. vom 10.12.2020, AS 2020 5375). Sie entspricht auch der analogen Bestimmung für virtuelle Sitzungen (Art. 32a Abs. 3), auf die hier verwiesen wird (Art. 32a N 10 ff.).
- 16 Die einzige Abweichung liegt darin, dass eine Abstimmung auch dann nicht wiederholt werden muss, wenn eine Vielzahl oder gar die Gesamtheit der virtuellen Teilnehmenden technisch an der Teilnahme (insbesondere am Abstimmen) gehindert wird (vgl. Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9279]), denn das Quorum gem. Art. 159 Abs. 1 BV ist ja bereits durch die physischen Teilnehmer zwingend erfüllt (vgl. Abs. 1).

4. Information (Abs. 5)

- 17 Sowohl die Ratsmitglieder als auch die Öffentlichkeit sollen wissen, wer von ausserhalb des Saales an Sitzungen teilnimmt. Dies ist auch im Interesse des virtuell teilnehmenden Ratsmitgliedes, dessen Teilnahme damit dokumentiert wird. In der Praxis unter altem Recht (das allerdings nur das virtuelle Abstimmen im NR zulies, vgl. N 3) erschienen die Stimme der virtuell abstimmenden Ratsmitglieder auf der Anzeigetafel, als hätten sie sich an ihrem Platz befunden (Bericht SPK-NR 1.12.2020 [BBl 2020 9279]). Allerdings war die (damals noch nicht auf Gesetzesstufe, sondern nur im Bericht der SPK-NR verlangte [BBl 2020 9277]) Transparenz in der Praxis nicht vollständig gewährt worden: Weder wurde die virtuelle Teilnahme aus den Abstimmungsprotokollen ersichtlich, noch hatte der Ratspräsident in allen Fällen eingangs auf die virtuelle Teilnahme hingewiesen (CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 7). Wie die Transparenz in einem künftigen Fall unter neuem Recht hergestellt werden soll, ist nicht geregelt. Zur Benutzerfreundlichkeit auch gegenüber der Öffentlichkeit bietet sich aber neben einem mündlichen Hinweis im Ratssaal (primär für die andern Ratsmitglieder) auch ein Hinweis im Abstimmungsprotokoll an.

14 Der Bericht SPK-NR vom 1.12.2022 nennt beispielsweise das Stellen von Anträgen oder Fragen sowie die Berichterstattung aus einer Kommission (BBl 2022 301, 62). In der SPK-StR wurde allerdings darauf hingewiesen, dass gleiche Rechte nicht zwingend auch «gleichen Komfort» bedeuten müssten, da namentlich bei einer hohen Anzahl virtuell zugeschalteter Teilnehmer die Kommunikation stark leiden würde und deshalb virtuelle Teilnahmen für komplizierte Beratungen eher ungeeignet seien (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 2).

15 In der SPK-StR wurde auf die Eigenverantwortung hingewiesen, wonach jedes Ratsmitglied für die eigene funktionierende technische Ausrüstung samt Internetverbindung und Schulung verantwortlich sei, wenn auch die PD im Vorfeld mit Rat und Tat unterstützen würden (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 2).

Art. 11

Offenlegungs-
pflichten

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

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

⁴ Das Berufsgeheimnis im Sinne des Strafgesetzbuches bleibt vorbehalten.

Obligation de
signaler les intérêts

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

- a. ses activités professionnelles; 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 Les Services du Parlement établissent un registre public des indications fournies par les députés.

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

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

Indicazione delle relazioni d'interesse	¹ All'entrata in funzione e all'inizio di ogni anno, ciascun parlamentare informa per scritto l'Ufficio su: a. le sue attività professionali; 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 I Servizi del Parlamento compilano un registro pubblico delle indicazioni fornite dai parlamentari. ³ I parlamentari che hanno un interesse personale diretto in un oggetto in deliberazione sono tenuti ad indicarlo quando si esprimono nella Camera o in una Commissione. ⁴ È fatto salvo il segreto professionale ai sensi del Codice penale.
---	---

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 23. 3. 1983	1
2. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Zweck der Bestimmung	5
2. Offenzulegende Tätigkeiten (Abs. 1)	6
a) Berufliche Tätigkeiten (Bst. a)	9
b) Weitere Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien etc. (Bst. b)	10
c) Beratungs- oder Expertentätigkeit für Bundesstellen (Bst. c)	11
d) Tätigkeiten für Interessengruppen (Bst. d)	12
e) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes (Bst. e)	13
2a. Angabe zur Entgeltlichkeit (Abs. 1 ^{bis})	13a
3. Öffentliches Register (Abs. 2)	14
4. Hinweis auf Interessenbindungen (Abs. 3)	15
5. Vorbehalt des Berufsgeheimnisses (Abs. 4)	17

Materialien

Bis 1977: Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, insb. 485 ff.; Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, insb. 156.

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 15. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.); AmtlBull StR 1983 481 ff.; AmtlBull NR 1983 1798 ff.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13. 2. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

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

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BB1 2017 6865); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; AmtlBull NR 2018 582; AmtlBull StR 2018 315 AmtlBull NR 2018 823; AmtlBull StR 2018 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 NR 2020 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.

21.474 Pa.Iv. Fraktion S. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung: Offenlegung der grossen Geldflüsse an Parlamentsmitglieder: Bericht SPK-NR 1.7.2022; AmtlBull NR 2022 2331.

22.474 Pa.Iv. Quadri. Ratsmitglieder, die für Krankenkassen lobbyieren, sollen wenigstens offenlegen müssen, wie hohe Entschädigungen sie von ihnen erhalten: Bericht SPK-NR 17.2.2023; AmtlBull NR 2023 547 ff.; Bericht SPK-StR 19.10.2023; AmtlBull StR 2023 1284 ff.

22.485 Pa.Iv. Mazzone. Transparenz bei Einkünften aus Nebentätigkeiten von Parlamentarierinnen und Parlamentariern durch Spannbreiten: Medienmitteilung SPK-StR 20.10.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2023-10-20.aspx>> (25.3.2024); Medienmitteilung SPK-NR 12.1.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2024-01-12.aspx>> (25.3.2024); Medienmitteilung SPK-StR 9.4.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-04-09.aspx>> [1.5.2024].

Büro-NR/-StR: Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten und zum Umgang mit Informationen, Herbst 2019, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/leitfaden-ratsmitglieder-d.pdf>> (25.3.2024) (zit. Leitfaden Ratsbüros).

Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Vierte Evaluationsrunde. Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Nachtrag zum zweiten Konformitätsbericht, veröffentlicht am 11. Mai 2023, <<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/78269.pdf>> (25.3.2024); (zit. GRECO, Nachtrag zum zweiten Konformitätsbericht).

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., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2018-1-1.pdf>> (25.3.2024); TÖNDURY, Gekaufte Politik? Die Offenlegung der Politikfinanzierung als Erfordernis politischer Chancengleichheit, in: ZBl 2018, H. 11, 563 f.; VON WYSS, Art. 161, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3922 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 23. 3. 1983

In den 1970er-Jahren nahm die Sensibilität für Interessenskonflikte und «wirtschaftliche Inkompatibilitäten», die aus der Verknüpfung von Politik und Wirtschaft resultierten, zu, was in politischen Forderungen nach Offenlegungspflichten mündete. Die Thematik der Offenlegung war schon damals eng verbunden mit der Unvereinbarkeit und mit der Frage des Ausstandes (vgl. auch die Anträge der Kommission im Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BB1 1982 I 1118, 1120 f.]). So wurden verschiedene diesbezügliche Vorstösse eingereicht, und auch die Vorarbeiten für eine Totalrevision der BV enthielten entsprechende Vorschläge (Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, 485 f.; Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977, 156).

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

2. ParlG

- 3 Im Entwurf des ParlG wurden die Bestimmungen aus dem GVG 1962 mit einigen kleineren materiellen Änderungen übernommen: 1. Zur Vermeidung von Abgrenzungsschwierigkeiten wurden die Adjektive «bedeutend» sowie «wichtig» in den Formulierungen «in Führungs- und Aufsichtsgremien *bedeutender* schweizerischer und ausländischer Körperschaften» resp. «dauernde Leitungs- und Beratungsfunktion für alle *wichtigen* Interessengruppen» gestrichen (vgl. dazu auch *Po. 01.3124*; *Ip. 01.3272*). 2. In Umsetzung der pa.Iv. Schlüter (97.441 *Schlüter. Interessenbindungen*) wurde der Katalog der offenzulegenden Mandate ergänzt mit einem Bst. c, wonach auch «Beratungs- und Expertentätigkeiten für Bundesstellen» offengelegt werden müssen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 20013527]). 3. Auf die bis dahin in Art. 3^{quater} Abs. 1 GVG 1962 geregelte Kompetenz der Büros, die Ratsmitglieder zur Eintragung ihrer Interessenbindungen anzuhalten, wurde verzichtet, da dies als Selbstverständlichkeit aufgefasst wurde; zudem, so wurde argumentiert, könnten bei einer Verletzung der Offenlegungspflicht die Büros Disziplinar massnahmen nach Art. 13 Abs. 2 ParlG ergreifen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3527]). 4. Der Vorbehalt des Berufsgeheimnisses wurde mit dem direkten Verweis auf Art. 321f StGB versehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3527]).
- 4 In den Beratungen fanden einige weitere Ergänzungen Eingang: In Bst. b wurden neu auch «Beiräte und ähnliche Gremien» aufgenommen, da man davon ausging, dass sie nicht als «Führungs- und Aufsichtsgremien» gelten (Prot. SPK-NR 29.10.2001, 24 f.). Abgelehnt wurde indessen eine Offenlegung der Einkünfte aus den Mandaten (Prot. SPK-NR 30.3.2002, 18). Ebenfalls nicht aufgenommen wurde ein Abs., der für die Ratspräsidentinnen und -präsidenten während der Dauer ihres Amtes spezifische Sistierungspflichten vorsehen wollte (Prot. SPK-StR 30.1.2002, 25).
- 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 [BB1 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).

Auch spätere Reformanstösse, die Entgelte aus offenzulegenden Tätigkeiten betragsmässig anzugeben, scheiterten wie die zuvor genannten Anträge (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 bei der Beratung der pa.Iv. 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]; 21.474 Pa.Iv. Fraktion S. Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung: Offenlegung der grossen Geldflüsse an Parlamentsmitglieder, abgelehnt am 13.12.2022 [AmtlBull NR 2022 2331]; 22.474 Pa.Iv. Quadri. Ratsmitglieder, die für Krankenkassen lobbyieren, sollen wenigstens offenlegen müssen, wie hohe Entschädigungen sie von ihnen erhalten; abgelehnt am 21.12.2023 [AmtlBull StR 2023 1284 ff.]). Noch hängig ist 22.485 Pa.Iv. Mazzone. Transparenz bei Einkünften aus Nebentätigkeiten von Parlamentarierinnen und Parlamentariern durch Spannbreiten (mit 7 zu 4 Stimmen Folge gegeben durch SPK-StR am 20.10.2023; mit 13 zu 12 Stimmen keine Folge gegeben durch SPK-NR am 12.1.2024; mit 7 zu 5 Stimmen beantragte die SPK-StR am 9.4.2024 dem StR, keine Folge zu geben [vgl. die entsprechenden Medienmitteilungen selbiger Daten]; Beschluss des StR zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch hängig).

4b

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zweck der Bestimmung

Art. 11 dient zusammen mit der Unvereinbarkeitsbestimmung von Art. 14 ParlG sowie den punktuell verankerten Ausstandspflichten (Art. 11a u. Art. 17a Abs. 7 ParlG) der Wahrung der Unabhängigkeit der Ratsmitglieder und der Vermeidung von Interessenkonflikten. Art. 11 konkretisiert die in Art. 161 Abs. 2 BV verankerte Pflicht und das Recht der Ratsmitglieder, ohne Weisung zu stimmen. Während die Unvereinbarkeit und der Ausstand unmittelbar Interessens- und Loyalitätskonflikte verhindern, will die Offenlegungspflicht in den Fällen, in denen Interessenbindungen als zulässig erachtet werden, die notwendige Transparenz über die politischen Interessensverflechtungen zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft herstellen. Bei der Anwendung von Art. 11 und insb. bei der Beurteilung der «Offenlegungsrelevanz» eines Mandates ist zu beachten, dass eine oder mehrere private Tätigkeiten eines Parlamentariers resp. einer Parlamentarierin in einem Halbbberufsparlament einerseits gewollt sind, andererseits diese privaten Tätigkeiten jedoch geeignet sind, auf die Entscheidungsfindung der Politik des Bundes Einfluss zu nehmen. Der Umfang der Offenlegungspflicht ist fallweise festzulegen. Dabei ist zu beachten, dass diese als Gegenstück zum Verzicht auf einen generell gesetzlich geregelten Ausstand zu verstehen

5

ist: «Il nous paraît en revanche juste d'exiger du député qu'il signale les intérêts personnels et directs qu'il peut avoir dans une affaire faisant l'objet d'un examen» (AmtlBull StR 1983 481; Votum StR Edouard Debétaz [FDP/VD]).

- 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). Die GRECO attestierte der Schweiz im Frühling 2023 zwar eine teilweise Erfüllung ihrer einschlägigen Empfehlungen, kritisierte aber weiterhin die fehlenden quantitativen Angaben zu den Einnahmen (Empfehlung iv) und die fehlende Kontrolle der Meldungen durch das Parlament (Empfehlung v) (GRECO, Nachtrag zum zweiten Konformitätsbericht, 4f.).

2. Offenzulegende Tätigkeiten (Abs. 1)

- 6** Das Gesetz sieht vor, dass alle Ratsmitglieder bei Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn dem Büro sämtliche Mandate, welche sich unter Bst. a–e subsummieren lassen, melden. Eine gesetzliche Verpflichtung, alle Veränderungen innert kurzer Frist zu melden, wurde in den Beratungen zum ParlG abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1324 ff.; Antrag der Minderheit zu Art. 12 E-ParlG). Es entspricht jedoch der heutigen Praxis, dass die Ratsmitglieder Änderungen im Interessenregister laufend melden. Diese Praxis ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung der Mandate heute so gross ist, dass es sich ein Ratsmitglied nicht leisten kann, ein solches erst Mte. später und allenfalls auf öffentlichen Druck hin eintragen zu lassen. Erleichtert wird die laufende Meldung auch durch das entsprechende elektronische Formular, das den Ratsmitgliedern hierfür zur Verfügung steht (Leitfaden Ratsbüros, 8).
- 7** Eine systematische Kontrolle bezüglich Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Die Offenlegung liegt vielmehr in der Eigenverantwortung der Ratsmitglieder. Die Büros können die Ratsmitglieder nicht zur Selbstverantwortung zwingen, denn die Aufsichtsaufgabe der Büros ist als *lex imperfecta* ausgestaltet (vgl. Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1140]): Die gesetzlichen Vorschriften lassen sich nicht durchsetzen. Eine Ersatzvornahme, d.h. der Eintrag durch das Büro gegen den Willen des Ratsmitgliedes, ist ausgeschlossen. Die Büros empfehlen den Ratsmitgliedern jedoch, Mandate im Zweifelsfalle offenzulegen (vgl. Leitfaden Ratsbüros, 10). Es ist davon auszugehen, dass bei wiederholter und schwerwiegender Verletzung der Offenlegungspflicht Disziplinar massnahmen gem. Art. 13 Abs. 2 ParlG ausgesprochen werden können (vgl. Bericht SPK 1. 3. 2001 [BBl 2001 3527]). In der Praxis wurde jedoch wegen einer Verletzung von Art. 11 noch nie eine solche Massnahme ergriffen.

Von Art. 11 nicht erfasst sind Kapitalbeteiligungen (vgl. *Mo. 11.4209*: Antwort Büro-NR 3.2.2012).¹ 8

a) Berufliche Tätigkeiten (Bst. a)

Gem. 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 ihre Arbeitgeberin oder 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. 9

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, BBI 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). 9a

b) Weitere Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien etc. (Bst. b)

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

¹ Ebenso wenig offenzulegen sind Funktionen als Domizilgeber.

also alle juristischen Personen nach schweizerischem und ausländischem Recht (u.a. Vereine, Aktiengesellschaften, GmbH und Genossenschaften) (Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1139]).

- 10a** Mit der Einfügung des Wortes «weitere» wurde per 2.12.2019 klar gemacht, dass berufliche Tätigkeiten in den von Bst. b erfassten Gremien direkt unter Bst. a anzugeben sind.

c) Beratungs- und Expertentätigkeit für Bundesstellen (Bst. c)

- 11** Mit Bst. c soll Transparenz hergestellt werden in Bezug auf Beratungs- und Expertentätigkeiten der Ratsmitglieder beim Bund. Die Bestimmung geht auf die pa.Iv. 97.441 (*Schlüter. Interessenbindungen*) zurück. Gem. dem Bericht der vorberatenden Kommission dient er dazu – analog der von Bst. e verlangten Deklaration von Leistungs- und Beratungstätigkeiten bei privaten Interessengruppen –, eine Deklarationspflicht für Beratungs- und Expertentätigkeiten beim Bund zu statuieren (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3527]). Den Materialien können keine Hinweise entnommen werden, welche Tätigkeiten genau davon erfasst werden. Im Unterschied zu Bst. d ist das längere Andauern der Tätigkeit in diesem Zh. keine Voraussetzung für die Deklarationspflicht. E contrario daraus zu schliessen, dass schlechthin jegliche Experten- und Beratungstätigkeit im Register einzutragen ist, ist aus Sicht des Verhältnismässigkeitsprinzips nicht zulässig. Bei nur kurze Zeit andauernden Tätigkeiten, wie bspw. der Erstellung eines Gutachtens, ist die Transparenz auch dann ausreichend gewährleistet, wenn das Ratsmitglied im Rahmen einer Äusserung zu einem Beratungsgegenstand gestützt auf Abs. 3 von Art. 11 auf die Verbindung hinweist. Aufträge, welche ein Ratsmitglied im Rahmen eines ordentlichen Vergabe-Verfahrens erhält und vollzieht, fallen eher unter die berufliche Tätigkeit (bspw. Architektenvertrag für Umbauarbeiten auf einem Waffenplatz); ist der Auftrag jedoch weitergehend und enthält er Elemente der Beratung der Entscheidungsträger, ist der Einfluss auf die Entscheidungsfindung gegeben, womit das Mandat unter Bst. c zu deklarieren ist.

d) Tätigkeiten für Interessengruppen (Bst. d)

- 12** Bst. d erfasst die Leitungs- und Beratungstätigkeiten für schweiz. und ausländische Interessengruppen. Bei Erlass dieser Bestimmung im Jahr 1985 zielte man auf Interessengruppen wie Gewerkschaften, einen Arbeitgeberverband, Bauernverband, Automobilverband, Hauseigentümer- oder Mieterverband oder eine Konsumentenorganisation sowie ein Hilfswerk ab (vgl. Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 II 1139]). Mit Beschlüssen vom 11. 11. 2005 präzisierten die Büros, dass nach dem Willen des Gesetzgebers nur die Tätigkeiten in Führungs- und Leitungsgremien von Interessengruppen einzutragen sind, die Rechtspersönlichkeit haben. Die damals in Frage stehende Mitgliedschaft in den Führungsgremien der Gruppe Taiwan-Schweiz war deshalb nicht deklarationspflichtig. Dieser Beschluss führt dazu, dass sich die eigenständige Bedeutung von Bst. d auf «Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen» beschränkt. Sämtliche Leitungstätigkeiten in Interessengruppen mit Rechtspersönlichkeit sind nämlich schon von Bst. b erfasst. Die Frage, ob auch die Beratungstätigkeit für die in Bst. d erwähnten Interessengruppen nur auf Gruppen mit Rechtspersönlichkeit beschränkt ist, haben die Büros offengelassen. Aus der Sicht des Zwecks der Bestimmung scheint es nicht haltbar, dass Führungsfunktionen in wesentlichen Zusammenschlüssen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern nicht offengelegt werden müssen; die Frage der Rechtspersönlichkeit spielt für die Wichtigkeit der Organisation überhaupt keine Rolle.

e) Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes (Bst. e)

Bst. e umfasst schliesslich die Mitwirkung von Mitgliedern der BVers in ausserparlamentarischen Kommissionen und anderen Organen des Bundes. Darunter fallen sowohl Expertenkommissionen zur Vorbereitung von Erlassen als auch ständige Fachgremien mit beratendem Charakter (Verwaltungskommissionen wie bspw. die Eidg. Medienkommission oder die Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen) – sofern sie grundsätzlich vereinbar sind mit dem parlamentarischen Mandat (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BB1 1982 II 1139]).

13

2a. Angabe zur Entgeltlichkeit (Abs. 1^{bis})

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).

13a

3. Öffentliches Register (Abs. 2)

Die PD führen aufgrund der Meldungen der Ratsmitglieder ein öffentliches Register. Dieses steht auf der Website des Parlamentes zur Verfügung und wird laufend aktualisiert (für den NR: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-nr.pdf>; für den StR <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/interessen-sr.pdf> [25.3.2024]).

14

Im Rahmen der Beratung von 16.457 wurde im NR ein Minderheitsantrag eingereicht, der 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).

14a

4. Hinweis auf Interessenbindungen (Abs. 3)

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

15

Im Unterschied zu Abs. 1 ist Abs. 3 nicht ausschliesslich auf wirtschaftliche und politische Beziehungen beschränkt. Berücksichtigt man die Entstehungsgeschichte, so zeigt sich, dass es sich bei Abs. 3 um eine generelle Auffangregelung zur ad hoc-Deklaration von Interessenbindungen handelt, welche eben gerade nicht schon von Abs. 1 erfasst sind. Bei der Einführung dieser Bestimmung im Jahr 1984, welche ursprünglich als Ausstandspflicht formuliert worden war, hielt die Kommission in ihrem Bericht fest, dass private Interessen sowohl persönlicher als auch finanzieller Art sein können. Auch das Büro hielt

16

in seiner Antwort vom 17.9.2001 zur Ip. der Grünen Fraktion (01.3272) fest, dass ein Parlamentsmitglied in seinen persönlichen Interessen unmittelbar betroffen ist, «wenn es selbst, ein nächster Angehöriger oder ein privater Auftraggeber von einem Ratsbeschluss unmittelbar begünstigt wird» (AmtlBull NR 2001, Beilagen Wintersession 227 ff.). Sinn und Zweck der Offenlegungspflicht von Abs. 3 ist die Herstellung von Transparenz im politischen Diskurs – die von den Ratsmitgliedern vertretenen Positionen sollen möglichst nachvollziehbar sein. Mit «persönlichen Interessen» i.S. von Abs. 3 sind also wirtschaftliche, berufliche, politische aber auch familiäre und freundschaftliche Interessen gemeint (vgl. Prot. SPK-NR 30. 1. 2002, 23 sowie AmtlBull StR 2002, 12 ff.).

- 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 insb. 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).

5. Vorbehalt des Berufsgeheimnisses (Abs. 4)

- 17** Abs. 4 enthält den Vorbehalt des Berufsgeheimnisses. Damit wird klargestellt, dass im Interessenkonflikt zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis das Berufsgeheimnis vorgeht (vgl. Prot. SPK-NR 30. 3. 2002, 21). So muss bzw. darf bspw. eine Anwältin, die ein Unternehmen, das von einem Beratungsgegenstand betroffen ist, juristisch berät oder in einem Gerichtsverfahren vertritt, ihr Engagement nicht offenlegen. Die daraus resultierende ungleiche Behandlung von Anwältinnen und etwa Unternehmensberatern, die auch schon Gegenstand von Diskussionen war (vgl. Prot. SPK-NR 30. 3. 2002, 21 f.), erscheint aufgrund des gesetzlich verankerten Berufsgeheimnisses als gerechtfertigt.
- 18** Die Bestimmung ist aus systematischen Gründen an den Schluss des Art. 11 gestellt worden, weil sich der Vorbehalt auf die Abs. 1–3 bezieht (vgl. Prot. SPK-NR 30. 1. 2002, 25).

Art. 11a

Ausstand

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

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

Récusation

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

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

Ricusazione

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

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

Inhaltsübersicht

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

Materialien

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

15.467 Pa.Iv. Bertschy. Ausstandspflicht für Ratsmitglieder mit direkten finanziellen Eigeninteressen in Kommissionssitzungen: Bericht SPK-NR 15.4.2016; AmtlBull NR 2016 1184 ff.

17.416 Pa.Iv. Marti. Ausstandspflicht für Ratsmitglieder: Bericht SPK-NR 29.6.2018; AmtlBull NR 2018 1226 f.

Literatur

BOOG, Art. 56, 405 ff., in: Niggli/Heer/Wiprächtiger (Hrsg.), Schweizerische Strafprozessordnung, Jugendstrafprozessordnung, 3. Aufl., Basel 2023; HÄNER, Art. 34, 439 ff., in: Niggli/Übersax/Wiprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018 (zit. HÄNER, Art. 34); HANGARTNER, Entscheidungen, in: AJP 1997, H. 10, 1273 ff. (zit. HANGARTNER, Entscheidungen); OESCHGER, Parlamentarische Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten, in: Parlament/Parlament/Parlamento 2018, H. 1, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2018-1-1.pdf>> (23.4.2024); REINERT, Ausstand im Parlament, Diss., Zürich 1991 (zit. REINERT, Ausstand); SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung. Der Ausstand von Entscheidungsträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Diss., Zürich 2002; WEBER, Art. 47, 310 ff., in: Spühler/Tenchio/Infanger (Hrsg.), Schweizerische Zivilprozessordnung, 3. Aufl., Basel 2017 (zit. WEBER, Art. 47).

I. Entstehungsgeschichte

Art. 11a wurde im Rahmen der ParlG-Revision vom 17. 6. 2011, die auf die pa.Iv. 10.404 der GPK-StR vom 26.2.2010 zurückgeht, ins ParlG eingefügt und ist seit dem 1.11.2011 in Kraft (BBl 2011 1817 ff.). Zuvor kannte das ParlG keine Ausstandsregelung, sondern lediglich die Offenlegungspflicht von Art. 11 Abs. 3 ParlG und die Unvereinbarkeiten gem. Art. 14 ParlG.

Fragen zum Ausstand von Parlamentarierinnen und Parlamentariern haben immer wieder zu Diskussionen geführt (s. z.B. 7810 Mo. Jaeckle. Ausstandspflicht in der Bundesver-

sammlung vom 4. 3. 1959; HANGARTNER, Entscheidungen, 1273–1276 zu BGE 111 Ia 67 E. 3e und 123 I 97 E. 5). Das Anliegen, eine Ausstandsregelung für Kommissions- und Delegationsmitglieder bei der Ausübung der Oberaufsicht nach Art. 26 ParlG einzuführen, ist aus der Praxis entstanden. Schon vor Einführung der Ausstandsregelung kam es vor, dass Mitglieder einer Kommission oder Delegation bei einzelnen Untersuchungen freiwillig in den Ausstand traten. So trat 2010 z.B. ein Mitglied in Absprache mit der Subkommission EDA/VBS der GPK-StR für die gesamten Arbeiten in den Ausstand, als die Modalitäten der Zusammenarbeit der Bundesbehörden mit den Behörden eines Kt. untersucht wurden, da das Mitglied der Kommission während des Untersuchungszeitraums auch Mitglied der entsprechenden Kantonsregierung war (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 4235]). Es kam auch vor, dass ein Kommissionsmitglied ohne Vorliegen von tatsächlicher Befangenheit in den Ausstand trat – um von vornherein jeglichen Anschein von Befangenheit zu vermeiden. So trat etwa ein Kommissionsmitglied bei der Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am BGer in den Ausstand, weil es früher in der Kanzlei des betroffenen Bundesrichters gearbeitet hatte (Bericht GPK-NR und GPK-StR 6. 10. 2003 [BBl 2004 5647 f.]). Da das Vorgehen in diesem Zh. nicht klar geregelt war, erachtete es die GPK-StR als angezeigt, eine Ausstandsregelung für die Mitglieder von Kommissionen und Delegationen, welche eine Oberaufsichtstätigkeit wahrnehmen, gesetzlich zu verankern (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2010 1827 f.]).

- 3 Die GPK-StR sah zunächst in einem Art. 53a E-ParlG eine Ausstandsregelung für die Mitglieder der GPK und der GPDel vor (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2010 1827 f.]). Der BR begrüßte in seiner Stellungnahme vom 2. 2. 2011 diese neu vorgesehene Ausstandsregelung (BBl 2011 1841). Aufgrund des Antrags der FK-NR, den Geltungsbereich der Regelung auf die FK auszudehnen, ergänzte die GPK-NR die Bestimmung dahingehend, dass sie für alle Kommissionen und Delegationen gilt, wenn und soweit diese im Rahmen der Oberaufsicht nach Art. 26 ParlG tätig sind. Ausserdem wurde die Ausstandsregelung systematisch richtig als Art. 11a unter den Rechten und Pflichten der Mitglieder der BVers eingefügt (Mitbericht FK-NR 14. 4. 2011; Prot. GPK-NR 3. 5. 2011; Zirkulationsbeschluss GPK-StR 15. 6. 2011). Im Übrigen wurde die Formulierung beibehalten. Art. 11a wurde von beiden Räten gem. dem Vorschlag der GPK angenommen (AmtlBull NR 2011 1134; AmtlBull StR 2011 635; AmtlBull NR 2011 1295; AmtlBull StR 2011 713).
- 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 Ratsmitglieder 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 Aus-

standspflicht dann zur Anwendung kommen, wenn ein Ratsmitglied als Einzelnes direkt betroffen ist. Auch diese Regelung sah die SPK-NR als nicht umsetzbar und nicht ziel-führend 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

Zu den Oberaufsichtsaufgaben der Kommissionen und Delegationen gehört es u.a., die 4
Rechtmässigkeit und die Zweckmässigkeit der Regierungstätigkeit zu überprüfen und vertiefte Untersuchungen durchzuführen, die das persönliche Verhalten oder die Amtsführung von Magistratspersonen oder hohen Funktionären zum Gegenstand haben können. Dabei ist die Unbefangenheit und Unvoreingenommenheit der Mitglieder und die damit zusammenhängende Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit des Untersuchungsgremiums von grosser Bedeutung. Ausstandsregelungen dienen auch der Akzeptanz der vom Gremium beschlossenen Massnahmen und der Gewährleistung einer objektiven Überprüfung durch ein unparteiisches und unvoreingenommenes Organ (OESCHGER, 11). In persönlicher Hinsicht dienen sie der Verhinderung der Instrumentalisierung des Gremiums zur Interessenvertretung (SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 20 N 5).

Art. 11a Abs. 1 regelt den Ausstand der Mitglieder von Kommissionen und Delegationen, 5
welche die Oberaufsicht nach Art. 26 ParlG ausüben. Aktuell gilt dies für die GPK und die FK, die GPDel und die FinDel und für eine PUK. Weiter hat dies auch für Untersuchungsgremien Geltung, die aus diesen Kommissionen und Delegationen gebildet werden, wie z.B. die ständigen Subkommissionen der FK und GPK sowie allfällige ständige oder ad hoc eingesetzte 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.

Der Wortlaut von Art. 11a Abs. 1 lehnt sich an die Ausstandsregelung für den BR in Art. 20 6
Abs. 1 RVOG an, wonach seine Mitglieder in den Ausstand treten müssen, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2010 1828]). Bei einer allfälligen analogen Anwendung von Art. 20 Abs. 1 RVOG muss berücksichtigt werden, dass sich dieser auf die Regierung bezieht und die Ausstandsgründe für parlamentarische Kommissionen dementsprechend anders geartet sein können.

Gem. Art. 11a Abs. 1 gilt als Ausstandsgrund ein *unmittelbares persönliches Interesse am 7
Beratungsgegenstand*. Dies sind dieselben Voraussetzungen wie für das Vorliegen einer Offenlegungspflicht gem. Art. 11 Abs. 3 ParlG (s. Art. 11 N 15 f.). Diese Voraussetzungen müssen *kumulativ* gegeben sein, d.h. das Interesse muss gleichzeitig unmittelbar *und* persönlich sein. Zu denken ist dabei etwa an persönliche Interessen wirtschaftlicher Art oder an offensichtliche Befangenheit infolge persönlicher bzw. familiärer Beziehungen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2010 1828]). Die Voraussetzungen sind jeweils unter Berücksichtigung der Umstände im Einzelfall zu beurteilen, je nach Geschäft und Beratungsgegenstand.

Nach Art. 11a Abs. 1 sind die Mitglieder auch dann verpflichtet, in den Ausstand zu treten, 8
wenn sie *aus anderen Gründen* befangen sein könnten (was für den BR gem. Art. 20 RVOG nicht gilt). Dieser Wortlaut lehnt sich i.S. einer Auffangklausel an die Ausstandsbestimmungen der StPO oder des BGG an (Art. 56 Bst. f StPO; Art. 34 Abs. 1 Bst. e BGG). Er bezweckt, gegen aussen nur schon den Anschein von Befangenheit zu vermeiden (AmtlBull

StR 2011 234). Weiter stellt der Wortlaut klar, dass politische Interessenbindungen (wie Interessenvertretung für Gemeinwesen, Parteien, Verbände usw.) keine Ausstandspflicht begründen, da ein Parlamentsmandat solche Interessenvertretungen per se einschliesst (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2010 1828]). Es entspricht dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Ratsmitglieder in der einen oder anderen Form Interessenvertreter sind. Sie haben häufig wichtige Funktionen in Berufs- und Wirtschaftsverbänden oder anderen Interessengruppen inne (so auch HANGARTNER, Entscheidungen, 1275; SEILER, Gewaltenteilung, 752 f.; BGE 123 I 97, 108; zum Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Repräsentation s. auch REINERT, Ausstand, § 5, 66 f.).

- 9 Seit Inkrafttreten von Art. 11a am 1. 11. 2001 gab es mehrere Fälle, in denen ein Kommissionsmitglied in den Ausstand getreten ist bzw. treten musste. Ein Subkommissionspräsident der GPK-StR trat etwa bei Abklärungen zur beruflichen Tätigkeit eines Mitglieds der AB-BA von sich aus in den Ausstand, weil er gleichzeitig die GK präsidierte, welche die GPK beider Räte um die entsprechenden Abklärungen ersucht hatte. Gem. den Kommentaren zu den bundesrechtlichen Prozessordnungen, an welche sich diese Formulierung anlehnt, würden für einen Ausstand *aus anderen Gründen* schon Gründe genügen, welche den Anschein der Befangenheit und Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Mitglieds erweckten (HÄNER, Art. 34 N 6, 17; WEBER, Art. 47 N 3, 37).¹ Es ist in der Praxis jedoch zu berücksichtigen, dass Ausstandsgründe für Gerichtspersonen nicht ohne weiteres auf Mitglieder von parlamentarischen Kommissionen angewendet werden können.
- 10 Das betroffene Mitglied hat von sich aus auf Ausstandsgründe aufmerksam zu machen (analog zu Art. 11 Abs. 3 ParlG; s. Art. 11 N 16). Es ist aber auch Aufgabe der Präsidien und der Mitglieder der Gremien, auf allfällige Ausstandspflichten aufmerksam zu machen. Der Präsident oder die Präsidentin hat bei Unklarheiten die Umstände zu klären und ist verpflichtet, für die Einhaltung der Ausstandspflicht zu sorgen. Der Ausstand eines Mitglieds ist vom Präsidenten oder der Präsidentin der Kommission oder der Delegation ausdrücklich festzustellen; ebenso ist er protokollarisch zu vermerken (SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 20 N 40; REINERT, Ausstand, § 14, 174 ff.).
- 11 *In den Ausstand treten* bedeutet (in Analogie zu Art. 20 Abs. 1 RVOG), dass die betroffene Person an der Verhandlung zu einem oder mehreren Geschäften nicht teilnehmen darf. Das blosses Schweigen während der Beratung und das Nichtabstimmen bei der Beschlussfassung genügen nicht; die Person muss das Sitzungszimmer physisch verlassen. Ausserdem hat das Mitglied kein Anrecht auf die Dokumentation, welche den Beratungsgegenstand betrifft, und es erhält auch das Prot. zu diesem Teil nicht. Die Ausstandsregelung gilt nicht nur für Sitzungen, sondern z.B. auch für die Entscheidvorbereitung und die Willensbildung (so auch REINERT, Ausstand, § 13, und SÄGESSER, RVOG, Art. 20 N 3 f., 6). Betrifft ein Ausstand die Behandlung eines Geschäftes einer Subkommission oder einer Arbeitsgruppe, gilt dieser auch, wenn das Geschäft auf Stufe Plenarkommission behandelt wird, was in der Praxis häufig der Fall sein dürfte.
- 12 Die Ausstandsgründe sind von den Unvereinbarkeiten gem. Art. 14 ParlG zu unterscheiden. Wenn eine Unvereinbarkeit vorliegt, kann das Amt *an und für sich* nicht ausgeübt werden (s. Art. 14 N 7 f.). Die Unvereinbarkeiten beziehen sich auf das Amt als solches, die

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

Ausstandsgründe betreffen dagegen einen konkreten Einzelfall (HÄNER, Art. 34 N 2; WEBER, Art. 47 N 9).

2. Abs. 2

Abs. 2 regelt das Verfahren für den Fall, dass ein Ausstand streitig ist. Die betroffenen Kommissionen oder Delegationen entscheiden endgültig (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2010 1828]), d.h. der Entscheid ist nicht anfechtbar. Sie entscheiden über den Ausstand ihrer eigenen Mitglieder wie auch über jene ihrer Untergremien (z.B. Subkommissionen, Subdelegationen und Arbeitsgruppen). Das betroffene Mitglied hat zwar die Möglichkeit, vorgängig zum Entscheid angehört zu werden, entscheidet aber über den eigenen Ausstand nicht mit.

13

Art. 12

Unabhängigkeit gegenüber ausländischen Staaten

Ratsmitgliedern ist die Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat sowie die Annahme von Titeln und Orden ausländischer Behörden verboten.

Indépendance à l'égard des États étrangers

Il est interdit aux membres des conseils d'exercer une fonction officielle pour un État étranger et d'accepter des titres et décorations octroyés par des autorités étrangères.

Indipendenza rispetto a Stati esteri

I parlamentari non possono esercitare funzioni ufficiali per uno Stato estero né accettare titoli o onorificenze da parte di autorità estere.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

2486 Ordensverbot. Volksinitiative und Gegenvorschlag: Bericht BR 30.8.1929 (BBI 1929 II 735); BB über das Volksbegehren um Revision des Artikels 12 der Bundesverfassung (Ordensverbot) vom 4. 10. 1930 [BBI 1930 II 439 ff.]; Botschaft BR 8. 2. 1931 (BBI 1931 I 293 f.); BB betr. die Erhaltung der Ergebnisse der Volksabstimmung vom 8. 2. 1931 über die Abänderung des Art. 12 BV (Ordensverbot) vom 3. 6. 1931 (AS 1931 423 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBI 1997 I 1 ff., insb. 234 f.); AmtlBull StR 1998 68 f.; AmtlBull NR 1998 269 ff.; AmtlBull StR 1998 169; AmtlBull NR 1998 444.

99.057 Inkraftsetzung der neuen BV. Anpassung der neuen Gesetzgebung: Botschaft BR 11.8.1999 (BBI 1999 7922); Prot. SPK-StR 23.8.1999; Prot. SPK-NR 21.10.1999; Bericht BJ an SPK-NR 1.2.2000; Prot. SPK-NR 17.2.2000; Prot. SPK-StR 16.5.2000; AmtlBull NR 2000 55 ff.; AmtlBull StR 2000 243; Änderung GVG 23. 6. 2000 (AS 2001 114).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 30.3.2000; Prot. SPK-StR 29.10.2001; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBI 2001 3467 ff., insb. 3528); AmtlBull NR 2001 1330; AmtlBull StR 2002 14.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

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

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Art. 12 ParlG geht auf ein jahrhundertealtes Problem zurück: Ausländische Staaten versuchten, ausgewählte Eidgenossen mit Geld, (Ehren-)Titeln oder Orden in ihrem Sinne zu beeinflussen. Seit dem 15. Jahrhundert bemühte sich die Tagsatzung, diese Praxis einzudämmen, konnte sich aber nie durchsetzen (PIAGET, Pensionenverbot, 9 ff.). In der BV 1848 wurde sodann in Art. 12 festgehalten, Behördenmitglieder und Beamte «dürfen von auswärtigen Regierungen weder Pensionen oder Gehalte, noch Titel, Geschenke oder Orden annehmen.»
- 2 Zur Eindämmung der zahlreichen Ordensverleihungen an Schweizer Staatsbürger wurde 1927 eine Vo.Iv. lanciert. Die Initianten um den rechtsbürgerlichen, germanophilen «Volksbund für die Unabhängigkeit der Schweiz» wollten allen Bürgern die Annahme von Orden verbieten. Eine Übertretung des Verbots hätte den Verlust der politischen Rechte zu Folge gehabt. Die Initiative wurde zugunsten eines direkten Gegenentwurfs zur Revision von Art. 12 BV 1874 zurückgezogen, welcher 1931 mit rund 70 % Ja-Stimmen – gegen den Willen der französischsprachigen Kantone – angenommen wurde (Botschaft BR 8.2. 1931 [BBl 1931 I 293 f.]). Der Gegenentwurf beschränkte sich auf eine Regelung für Behördenmitglieder, Beamte und Angehörige der Armee. Neu wurde vor einem Amtsantritt ein ausdrücklicher Verzicht auf das Tragen von Titeln und eine Rückgabe von Orden verpflichtend (BB über das Volksbegehren um Revision des Artikels 12 der Bundesverfassung [Ordensverbot] vom 4. 10. 1930 [BBl 1930 II 439 ff.]).
- 3 Anlässlich der Schaffung der BV von 1999 wurde eine Herabstufung des Verbots von der Verfassungs- auf die Gesetzesstufe beschlossen. In der Folge wurde im Rahmen der GVG-Teilrevision vom 23. 6. 2000 (99.057) die Unvereinbarkeit von Orden mit einem Parlamentsmandat durch ein Verbot ersetzt, dessen Übertretung nur noch disziplinarisch sanktioniert werden kann (Art. 3^{bis} Abs. 1 Bst. e und Art. 3^{sexies} GVG 1962). Die in die Jahre gekommene Formulierung «Pensionen und Gehalte» wurde zudem ersetzt durch «Ausübung einer amtlichen Funktion für einen ausländischen Staat» (Art. 3^{bis} Abs. 1 Bst. e und Art. 3^{sexies} GVG 1962).
- 4 Die bisher letzte Revision des Textes erfolgte anlässlich der Schaffung des ParlG. Die Meldepflicht für ausländische amtliche Funktionen, Titel und Orden gem. Art. 3^{bis} Abs. 1 Bst. e GVG 1962 wurde fallengelassen¹ und die Formulierung von Art. 3^{sexies} GVG 1962 diskussionslos wörtlich in Art. 12 ParlG übernommen. Neu erläutert eine Sachüberschrift die Absicht des Artikels.

1 Im Bericht des SPK-NR vom 1. 3. 2001 wurde in diesem Zh. zu Recht festgehalten: «Man kann im Gesetz nicht ein Verbot einer Tätigkeit festhalten, gleichzeitig aber die betroffenen Personen dazu verpflichten, die trotz Verbot vorgenommenen Handlungen in einem Register festzuhalten» (BBl 2001 3528).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Wie aus dem Titel des Artikels hervorgeht, bezweckt Art. 12 – wie der frühere Verfassungsartikel –, einen Beitrag zur Unabhängigkeit der Schweizer Behörden gegenüber dem Ausland zu leisten. Die Ratsmitglieder sollen gegenüber anderen Staaten in keinem Abhängigkeitsverhältnis stehen, auch in keiner moralischen Verpflichtung (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 234]). Neben bezahlten sind also auch unentgeltlich ausgeübte amtliche Funktionen ausländischer Staaten wie etwa jene eines Honorarkonsuls unzulässig. 5

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

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

In der Vergangenheit galten Orden dann als verboten, wenn sie tragbar waren sowie von einer staatlichen Stelle und gestützt auf einen staatlichen Erlass vergeben worden waren (AmtlBull NR 1987 1546). Der Empfang von Ehrungen durch nichtstaatliche Organisationen, wie z.B. der Nobelpreis-Stiftung, war dagegen erlaubt und sollte auch nach geltendem Recht möglich sein.² Ob die Verleihung eines Ehrenbürgerrechts durch eine ausländische Stadt unter Art. 12 fallen würde, müsste noch entschieden werden (vgl. SCHINDLER, Art. 12, 5). Bei Auszeichnungen, die durch internationale Organisationen verliehen werden, unterscheidet Schindler zwischen Organisationen, «die in ähnlicher Weise wie Staaten die Unabhängigkeit der beschenkten Schweizer gefährden können (z.B. Militärallianzen) und Organisationen, welche universellen Charakter haben (UNO und ihre Spezialorganisationen) oder denen die Schweiz als Mitglied angehört (z.B. Europarat)» (SCHINDLER, Art. 12, 6). 8

Die Annahme von Geschenken ausländischer Regierungen ist in Art. 12 zwar nicht mehr explizit verboten. Das aktuelle Korruptionsstrafrecht gilt jedoch auch für Ratsmitglieder, unabhängig davon, ob die Vorteile aus dem Aus- oder Inland stammen. So hielt der BR in seiner Botschaft zur Revision des Korruptionsstrafrechts vom 19. 4. 1999 fest: «Parlamentarier werden prinzipiell vom Schweizer Bestechungsrecht erfasst» (BBl 1999 5524).³ Im Herbst 2019 veröffentlichten die beiden Büros einen Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten.⁴ 9

In der Praxis wurde das Verbot im Lauf der Zeit in den wenigen Anwendungsfällen unterschiedlich gehandhabt: 1860 wollte der als NR gewählte Oberst Michael Letter nicht auf seine holländische Militärpension verzichten. Daraufhin beschloss der NR, seine Wahl nicht anzuerkennen (Beschluss des NR betr. Oberst Letter [AS 1860 418 f.]; PIAGET, Pensionenverbot, 40 f.). Anfangs 1902 trat der amtierende Nationalratspräsident Gustave Ador (Lib./GE) aus dem Rat zurück, weil er den 1901 entgegengenommenen «Cordon de grand officier de la Légion d'honneur», eine hohe frz. Auszeichnung, nicht zurückgeben wollte 10

2 Hierbei handelt es sich nicht um ein theoretisches Bsp.: NR Albert Gobat (Rad./BE) konnte 1902 den Friedensnobelpreis entgegennehmen (GOBAT ALBERT, in: HLS, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004505/2012-05-31/>> [27.3.2024]).

3 Vgl. auch Stellungnahme BJ an SPK-NR 1. 2. 2000; Prot. SPK-NR 17. 2. 2000.

4 Büro-NR/-StR: Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten und zum Umgang mit Informationen, Herbst 2019; <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/leitfaden-ratsmitglieder-d.pdf>> (27.3.2024).

(HILTY, Entstehung, insb. 335 ff.). Im Oktober desselben Jahres wurde Ador erneut in den NR gewählt und vereidigt (Übersicht der Verhandlungen der BVers, Winter session 1902). Beim nächsten Fall, bei NR Pierre-Frédéric Favarger (Lib./NE), anerkannte die Mehrheit des NR 1927 die Vereidigung explizit als indirekte Erklärung dafür, während der Amtszeit auf das Tragen seiner Orden zu verzichten (Prot. NR 13. 12. 1927, 146 ff.). Nach der Änderung der BV 1874 von 1931 (s. N 2) wurde das Thema in der BVers noch dreimal virulent: Otto Wenger (Rad./BE) verzichtete 1963 nach seiner Wahl in den NR auf sein Amt als Honorarkonsul der Regierung von Nepal (Bericht BR 19. 11. 1963 [BBl 1963 II 1154] u. Prot. NR 2. 12. 1963, 18). Und 1987 erklärte Jean Ziegler (SPS/GE) den Verzicht auf die Auszeichnung eines frz. «Officier de l'ordre des arts et des lettres», um nach den Gesamterneuerungswahlen wieder in den NR eintreten zu können (AmtlBull NR 1987 1546 f.). Schliesslich wurde 2020 bekannt, dass NR Isabelle Chevalley (GLP/VD) den Parlamentspräsidenten von Burkina Faso beraten und einen Diplomatenpass erhalten hatte. Dies wurde z.B. von Staatsrechtsprofessor Andreas Stöckli als nicht vereinbar mit Art. 12 eingeschätzt (24heures, 2.12.2020). Dieser Einzelfall erübrigte sich mit dem Rücktritt von Chevalley aus dem NR im November 2021. Zur Klärung künftiger Fälle ergänzte das Büro-NR seine Handlungsgrundsätze. Explizit als unzulässig erklärt wurden «Diplomatenpässe und alle anderen vergleichbaren Pässe, die einem Ratsmitglied von einem ausländischen Staat ausgestellt werden, mit Ausnahme der Pässe, die aufgrund verwandtschaftlicher Beziehungen abgegeben werden.» Für Ausnahmefälle sieht das Büro-NR vor: «Kann ein Ratsmitglied aufgrund der Umstände oder Gepflogenheiten die Verleihung einer amtlichen Funktion, eines Titels oder eines Ordens durch eine ausländische Behörde nicht ablehnen, so hat es unverzüglich das Büro zu informieren. Das Büro entscheidet über das anzunehmende Verhalten und die zu treffenden Massnahmen» (Slg. Büro-Beschlüsse, G.1.).

- 11 Ob das Verleihungsverbot von Titeln und Orden heute noch eine Bedeutung hat, lässt sich nur schwer abschätzen, weil seine präventive Wirkung kaum messbar ist. Das BJ bejahte diesen vorbeugenden Einfluss im Jahr 2000 und verwies auf vergleichbare Regelungen in den Nachbarstaaten der Schweiz (Prot. SPK-NR 17. 2. 2000 u. Bericht BJ 1. 2. 2000).

Art. 13

Disziplinar-massnahmen

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

- a. dem Ratsmitglied das Wort entziehen; oder
- b. das Ratsmitglied höchstens für die restliche Dauer einer Sitzung ausschliessen.

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

- a. gegen das Ratsmitglied einen Verweis aussprechen; oder
- b. das Ratsmitglied bis zu sechs Monate aus seinen Kommissionen ausschliessen.

³ Über Einsprachen des betroffenen Ratsmitglieds entscheidet der Rat.

Sanctions

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

- a. lui retirer la parole;
- b. l'exclure de la salle pour tout ou partie du reste de la séance.

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

- a. lui infliger un blâme;
- b. l'exclure pour six mois au plus des commissions dont il est membre.

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

Misure disciplinari

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

- a. togliergli la parola; o
- b. espellerlo, ma al massimo per il tempo rimanente della seduta.

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

- a. ammonirlo; o
- b. escluderlo fino a sei mesi dalle Commissioni della Camera.

³ La Camera decide sulle opposizioni del parlamentare interessato.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis	7
1. Allgemeines zum Disziplinarrecht	7
2. Was sind Ordnungs- und Verfahrensvorschriften?	9
3. Disziplinarverfahren während der Ratssitzung (Abs. 1)	10
4. Disziplinarverfahren ausserhalb der Ratssitzung (Abs. 2)	13
5. Einsprachemöglichkeit (Abs. 3)	17
6. Bisherige Fälle	18
7. Fazit	20

Materialien

Bis 1986: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 116 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff. insb. 1474); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

94.429 Pa.Iv. Geschäftsreglement. Änderung: Bericht Büro-NR 11.11.1994 (BBl 1995 642 ff. insb. 646 ff.); AmtlBull NR 1995 302 f., 330; Änderung GRN 3.2.1995 (AS 1995 530 f.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3528); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BBl 2010 7345 ff., insb. 7357 f., 7364 ff.); AmtlBull NR 2011 64 ff.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits das prov. GRN von 1848 und das GRS 1849 sahen vor, dass der Präsident zuständig war für «die Ordnung und Ruhe im Sitzungssaale» (Art. 9 prov. GRN 1848) bzw. «die Ordnung und den Anstand in der Versammlung» (Art. 13 GRS 1849). Als Massnahmen waren die Mahnung zur Sache (Art. 19 GRN 1848; Art. 44 GRS 1849) und der Ordnungsruf (Art. 20 GRN 1848; Art. 45 GRS 1849) vorgesehen. Der Wortentzug bei fortgesetzten Ordnungswidrigkeiten und der Unterbruch der Sitzung für eine Stunde fanden 1903 Ein-

1

gang ins Reglement des NR (für den Wortentzug vgl. Art. 17 und 62 GRN 1903, für den Sitzungsunterbruch s. Art. 18 GRN 1903). Im Rahmen der Revision des GRN vom 22. 6. 1990 wurden die Rechte des Präsidenten oder der Präsidentin des NR zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Saal verstärkt (vgl. Bericht Kommission-NR 17. 8. 1989 [BBI III 1474]). Sie wurden ermächtigt, Ratsmitglieder, welche durch Unruhe die Ratsverhandlungen stören, im Wiederholungsfall aus dem Saale zu weisen oder von der Sitzung auszuschliessen (vgl. Art. 52 GRN 1990).

- 2 Bis zur Änderung des GRN vom 3. 2. 1995 gab es kein Verfahren gegen Ratsmitglieder, welche «parlamentarische Verhaltensregeln ausserhalb der Plenarsitzung» verletzten (vgl. Bericht Büro-NR 11. 11. 1994 [BBI 1995 647]). Mit dem Ordnungsruf, dem Wortentzug, der Ermahnung, dem Unterbruch der Sitzung, der Verweisung aus dem Saal und dem Ausschluss von der Sitzung gab es nur Massnahmen, welche der Präsident oder die Präsidentin zur Aufrechterhaltung der Ordnung *im Saal* ergreifen konnte (vgl. Art. 52 und 65 GRN 1974).
- 3 Als Folge der missbräuchlichen Bedienung der Abstimmungsanlage von NR Blocher (SVP/ZH) nahm der NR am 14. 6. 1994 (AmtlBull NR 1994 1018) ein Po. der RK an, womit das Büro beauftragt wurde, Sanktionen im Falle solcher Missbräuche vorzuschlagen (94.3180). In der Folge fügte der NR mit Beschluss vom 3. 2. 1995 einen Passus ins GRN ein, wonach das Büro Ratsmitgliedern, welche in schwerwiegender Weise gegen die parlamentarischen Verhaltensregeln verstossen, einen Verweis erteilen kann (vgl. Art. 9 Abs. 6 GRN 1974). Damit erhielt das Büro-NR die Zuständigkeit, auch schwerwiegende Verstösse gegen die parlamentarischen Verhaltensregeln, welche ausserhalb der Ratssitzung geschehen, zu sanktionieren, wie bspw. die Verletzung des Sitzungsgeheimnisses. Beschloss das Büro-NR die Verhängung einer Sanktion, mussten seiner Ansicht nach «die anerkannten Grundsätze wie das rechtliche Gehör, Anspruch auf Akteneinsicht, Anspruch auf ein begründetes Urteil, Anspruch auf ein Beschwerdeverfahren» gewährleistet sein (Bericht Büro-NR 11. 11. 1994 [BBI 1995 648]). Die betroffene Person erhielt das Recht, vom Büro – und bei Einsprache auch vom Rat – angehört zu werden. Der Vorschlag des Büro-NR wurde vom NR diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 1995 302 f., insb. 330).
- 4 Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV verlangt für die Verankerung von Rechten und Pflichten von Personen eine gesetzliche Grundlage. Mit dem ParlG wurde daher eine formelle Rechtsgrundlage für die Verhängung von Disziplinar massnahmen geschaffen. Dabei wurden im Wesentlichen die bisher im GRN vorgesehenen Sanktionen übernommen. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, ein Ratsmitglied bis zu sechs Monate aus Kommissionssitzungen auszuschliessen (Art. 13 Abs. 2 Bst. b). Der Begriff der Verletzung von «parlamentarischen Verhaltensregeln» wurde durch den klarer abgegrenzten Begriff der Verletzung von «Ordnungs- und Verfahrensvorschriften» ersetzt. Auf die spezielle Erwähnung des Ordnungsrufes oder der Mahnung wurde verzichtet, weil es sich hierbei nach Ansicht der SPK-NR nicht um Sanktionen handelt, sondern lediglich um Hinweise auf eine mögliche Verletzung der Ordnung und die damit verbundene Sanktion (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3528]).
- 5 Für den StR waren die im ParlG vorgesehenen Sanktionen neu; die Kleine Kammer kannte bis anhin nur den Ordnungsruf (Art. 56 GRS 1986) und die Mahnung zur Sache (Art. 55 GRS 1986).
- 6 Im Rahmen der Arbeiten zur pa.Iv. 08.447 (*Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*) schlug die SPK-NR vor, «durch die Einrichtung eines geeigneten zuständigen Organs und durch ein

besseres Verfahren die Voraussetzungen zu schaffen, damit der Zweck des Disziplinarrechtes, der insb. auch im Schutz des Amtsgeheimnisses besteht, besser erfüllt werden kann» (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7359]). Zu diesem Zweck sollte eine nationalrätliche Immunitäts- und Disziplinarkommission geschaffen werden (vgl. BBl 2010 7372). Mit dieser Kommission sollte das bisher zuständige Ratsbüro entlastet werden. Als Beschwerdeinstanz war anstelle des Rates neu das Büro vorgesehen (vgl. BBl 2010 7362; zur Begründung s. unten N 19). Der Antrag der SPK wurde im NR auf Antrag von NR Andrea Hämmerle (SP/GR) mit 111 gegen 64 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2011 75). Der Antragsteller vertrat die Auffassung, das bisherige Recht sei einfacher und regle keine Einzelheiten. Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung sei zu detailliert und bringe ausser vielen Umtrieben nichts (AmtlBull NR 2011 73).

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines zum Disziplinarrecht

«Disziplinarische Massnahmen sind administrative Sanktionen und [...] grundsätzlich keine Strafen im Rechtssinne. Sie dienen der Aufrechterhaltung der Ordnung sowie der Wahrung des Ansehens und der Vertrauenswürdigkeit der Verwaltungsbehörden. Sie sollen bewirken, dass diejenigen Personen, die unter Disziplinargewalt stehen, ihre Pflichten erfüllen» (HÄFELIN/G. MÜLLER, Allgemeine Verwaltungslehre, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2002, 50). Die SPK-NR weist in ihrem Bericht vom 19. 8. 2010 darauf hin, dass sich ein Parlament grundsätzlich von einer Verwaltungsbehörde unterscheidet: «Mitglieder von Verwaltungsbehörden sind in einer Hierarchie eingebunden und ihren vorgesetzten Personen oder Organen verantwortlich; die Ratsmitglieder hingegen sind gleichgestellt und allein ihren Wählerinnen und Wählern gegenüber verantwortlich. Das parlamentarische Disziplinarrecht muss dieser Repräsentationsfunktion des Parlamentes und seiner einzelnen Mitglieder Rechnung tragen» (BBl 2010 7357). Vor diesem Hintergrund vertritt die SPK-NR die Ansicht, dass ein parlamentarisches Disziplinarrecht insofern gerechtfertigt und notwendig ist, «als dadurch die demokratische Repräsentation als Ganzes vor Störungen geschützt wird, welche ihre Funktionen beeinträchtigen können» (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7357]).

Da Ratsmitglieder für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können (vgl. Art. 16 ParlG), dient das parlamentarische Disziplinarrecht dazu, nötigenfalls korrigierend einzugreifen.¹ Das Verhalten des

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

Ratsmitgliedes im Rat kann nur durch das ratsinterne Disziplinarrecht geahndet werden. Aber auch für strafbare Handlungen, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen, kann ein Strafverfahren nur mit Ermächtigung der zuständigen Kommissionen erfolgen (vgl. Art. 17 ParlG betr. die relative Immunität). Auch in diesen Fällen kann ratsintern disziplinarrechtlich vorgegangen werden, falls mit dem Verhalten *gleichzeitig* eine parlamentarische Ordnungs- und Verfahrensvorschrift verletzt wurde. Bei der Behandlung des Gesuches um die Aufhebung der Immunität von NR Toni Brunner (SVP/SG) (08.052 *Immunität von Nationalrat Brunner. Gesuch um Aufhebung*) beschloss der StR, eine Disziplinar massnahme zu fordern, statt die Immunität aufzuheben (AmtlBull 2008 StR 944). Nach Ansicht der SPK-NR «kann sich die Frage stellen, *ob die Immunität aufgehoben werden soll [...]* oder eine Disziplinar massnahme verhängt werden soll [...]. *Es wäre aber durchaus auch möglich, beide Wege gleichzeitig (oder nacheinander) zu beschreiten*, gilt doch der Grundsatz des «ne bis in idem» nicht: Ein Disziplinarverfahren kann unabhängig von einem wegen desselben deliktischen Verhaltens durchgeführten Strafverfahrens eröffnet werden» (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BB1 2010 7358; Hervorhebung im Original). Im Disziplinarrecht gilt das Opportunitätsprinzip, und die zuständige Behörde kann auch auf die Durchführung eines Verfahrens verzichten, «wenn sie zum Schluss kommt, der Zweck des Disziplinarrechts verlange keine Sanktion» (HÄFELIN/G. MÜLLER, Verwaltungslehre, 251).

2. Was sind Ordnungs- und Verfahrensvorschriften?

- 9 Aus den Materialien wird ersichtlich, dass mit Ordnungs- und Verfahrensvorschriften die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder gemeint sind, welche im Parlamentsrecht umschrieben sind oder sich aus dem Parlamentsrecht ableiten lassen. Es geht also um Regeln, welche im ParlG, GRN, GRS, ParlVV, usw. festgelegt sind (vgl. Prot. Subkommissionen SPK-NR/SPK-StR, Totalrevision GVG 17.2.1999, 18 ff.). Zu den Ordnungs- und Verfahrensvorschriften gehören bspw. die Offenlegungspflichten (Art. 11 ParlG), das Verbot der Annahme von Titeln und Orden (Art. 12 ParlG) und das Verbot der stellvertretenden Stimmabgabe (Art. 56 Abs. 3 GRN). Von Art. 13 explizit erwähnt ist die Verletzung des Amtsgeheimnisses (vgl. Abs. 2). Mit Art. 13 kann aber nicht ein Verhalten sanktioniert werden, das gegen allgemein geltende Regeln verstösst, wie bspw. die Aufrechterhaltung der Würde des Parlaments. Mit einer Ausnahme² hat das Büro des NR auch immer in diesem Sinne entschieden und auf eine extensive Auslegung verzichtet.

3. Disziplinarverfahren während der Ratssitzung (Abs. 1)

- 10 Die Disziplinar massnahmen in Art. 13 Abs. 1 dienen der Aufrechterhaltung des geregelten Ratsbetriebes in den Sitzungen des NR und StR sowie der VBVers.
- 11 Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin kann Massnahmen ergreifen, wenn Ratsmitglieder gegen Ordnungs- und Verfahrensvorschriften der Räte verstossen. Dabei muss es sich nicht um eine schwerwiegende Verletzung handeln. Es genügt schon die Feststellung, dass eine Verletzung vorliegt. Bevor die Präsidentin oder der Präsident die Massnahme anordnen kann, muss das Ratsmitglied gemahnt worden sein und schon einmal gegen eine Ordnungs- und Verfahrensvorschrift verstossen haben. Der Präsident oder die Präsidentin kann dem Ratsmitglied das Wort entziehen oder das Mitglied max. für die restliche Dauer

Gemäss VON WYSS ist nur «das Disziplinarrecht anderer staatlicher Behörden» ausgeschlossen (VON WYSS, Art. 162, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., N 9).

2 Vgl. Verweis gegen NR Giuliano Bignasca (Lega/TI) (AmtlBull NR 2003 1091; Mitteilung des Präsidenten vom 18. 6. 2003, vgl. N 18).

einer Sitzung³ ausschliessen (Abs. 1 Bst. a und b). Welche Massnahme ergriffen wird, hängt davon ab, welchen Zweck man mit der Massnahme erreichen will. Auf jeden Fall muss die verhängte Massnahme verhältnismässig sein. Der Ausschluss aus der Sitzung «ist von erheblich schwerwiegender Natur, da dadurch die Repräsentation der Wählerschaft verändert wird» (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2010 7364]). Der Wortentzug kommt in der Praxis ab und zu vor, z.B. bei der Überschreitung der Redezeit. In neuerer Zeit gab es aber keinen Fall eines Sitzungsausschlusses.⁴ Über Einsprachen des betroffenen Ratsmitgliedes entscheidet der Rat (vgl. N 17).

Der Präsident oder die Präsidentin hat die ausdrückliche Kompetenz, Ratsmitglieder, welche sich beleidigend äussern, nicht zur Sache sprechen, die Redezeit überschreiten oder durch ihr Verhalten die Ratsverhandlungen stören⁵, zur Ordnung zu rufen (vgl. Art. 39 GRN; Art. 34 GRS). Anlass zu einem Ordnungsruf kann auch eine unangemessene Wortwahl sein.⁶ Wird der Ordnungsruf missachtet, kann er oder sie im Wiederholungsfall eine Disziplinar massnahme gem. Art. 13 Abs. 1 erteilen (Art. 39 GRN; Art. 34 GRS). Der Ordnungsruf gilt als Mahnung.

4. Disziplinarverfahren ausserhalb der Ratssitzung (Abs. 2)

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

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

In der Praxis nimmt das Büro zuerst Kenntnis vom Sachverhalt und entscheidet, ob es ein Verfahren gegen das betroffene Ratsmitglied einleiten will oder nicht. Entscheidet das Büro, ein Verfahren einzuleiten, nimmt es eine genaue Sachverhaltsabklärung vor und gibt dem betroffenen Ratsmitglied Gelegenheit, zur Sachverhaltsfeststellung und zu einer allfälligen Disziplinar massnahme Stellung zu nehmen. Erst dann berät und beschliesst das Büro über eine Disziplinar massnahme. Dabei muss das Büro die Frage klären, ob eine Verletzung einer Ordnungs- und Verfahrensvorschrift vorliegt und wenn ja, ob diese

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

4 1941 wurden Ratsmitglieder, die der Kommunistischen Partei angehörten, nicht nur aus der Sitzung, sondern vom Rat ausgeschlossen (s. Art. 3 FN 10).

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

6 Z.B. tadelte Nationalratspräsident Ernst Leuenberger am 18.12.1997 den Gebrauch des Wortes «Schwatzbude» als «Ausdruck aus dem Wörterbuch der Nazis» (AmtlBull NR 1997 2812).

schwerwiegend ist. Falls diese Frage bejaht wird, muss das Büro weiter entscheiden, welche Sanktion im vorliegenden Fall geeignet ist, den Verstoss zu ahnden. In der Folge wird das betroffene Ratsmitglied zunächst mündlich über das Resultat informiert; anschliessend erhält es ein Schreiben mit dem Resultat der Beschlussfassung. Verhängt das Büro eine Disziplinarmassnahme, wird dem betroffenen Ratsmitglied mitgeteilt, wann die Mitteilung im Rat erfolgt, und dass es die Möglichkeit hat, im Rat eine Einsprache zu erheben (vgl. Art. 13 Abs. 3).

- 16 Das zuständige Ratsbüro kann einem Ratsmitglied einen Verweis erteilen oder das Ratsmitglied bis zu sechs Monaten aus seinen Kommissionen ausschliessen. Welche Sanktion ergriffen wird, hängt von der Schwere der Verfehlung ab. Ein Ausschluss aus den Kommissionssitzungen ist ein schwerwiegender Eingriff in die Rechte eines Ratsmitgliedes, weshalb er nur in einem schwerwiegenden Fall oder im Wiederholungsfall zur Anwendung kommen sollte.

5. Einsprachemöglichkeit (Abs. 3)

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

6. Bisherige Fälle

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

- Am 2. 12. 1996 gegen NR Hermann Weyeneth (SVP/BE) wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses. Es ging um Aussagen in der Fernsehsendung «Arena» über ein vertrauliches Dokument aus der PUK über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des EFD in Bezug auf die PKB (AmtlBull NR 1996 2091). Das betroffene Ratsmitglied verzichtete auf eine Einsprache.
- Am 18. 6. 2003 gegen NR Giuliano Bignasca (Lega/TI) wegen beleidigenden Äusserungen gegen die Grüne Partei im Radio (AmtlBull NR 2003 1091). Das betroffene Ratsmitglied verzichtete auf eine Einsprache.
- Am 10. 3. 2008 erteilte das Büro-NR gegen NR Lieni Füglistaller (SVP/AG), Oskar Freysinger (SVP/VS), Christoph Mörgeli (SVP/ZH), Jaques Neiryck (CVP/VD) und Kathy Riklin (CVP/ZH) wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses (Art. 47 ParlG; Art. 20 Abs. 3 GRN) Verweise: Es ging um Äusserungen dieser Ratsmitglieder über Kommissionsberatungen gegenüber den elektronischen und gedruckten Medien. NR Christoph Mörgeli veröffentlichte zusätzlich ein Transkript der Tonaufzeichnungen der Kommissionssitzung und Tonaufzeichnungen aus der Sitzung. Der Rat hiess am 20. 3. 2008 die Einsprachen gegen die Verweise gut, womit er die Verweise des Büros ablehnte (AmtlBull NR 2008 444 ff.).
- Am 19. 3. 2008 erteilte das Büro-NR gegen NR Paul Rechsteiner (SP/SG) und NR Hugo Fasel (CSP/FR) ebenfalls wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses (Art. 47 ParlG; Art. 20 Abs. 3 GRN) einen Verweis. Die beiden NR hatten vor dem Abschluss der Kommissionsberatungen und vor der offiziellen Information der SGK-NR über die Beschlüsse der Kommission eine Pressekonferenz abgehalten. Der Rat hiess am 20. 3. 2008 eine Einsprache jedoch gut, womit er auch diese Verweise ablehnte (AmtlBull NR 2008 447).

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

Nachdem der Versuch zur Durchsetzung des Kommissionsgeheimnisses im Jahre 2008 gescheitert war, hat das Büro-NR zwar dreimal die Frage der Ergreifung einer Disziplinar-massnahme geprüft, diese aber jeweils verneint:

- Mit einer Ip. (14.4310) verlangte NR Cesla Amarelle (SP/VD) eine Stellungnahme des Büro-NR zu folgender in einer Zeitschrift publizierten Äusserung von NR Jean-François Rime (SVP/FR), Eigentümer einer Holzhandelsfirma: «Wenn mir in der Kommission gewisse Informationen zu Ohren kommen, kommt es vor, dass ich meine Söhne anrufe und ihnen sage, sie sollen schon einmal vorausplanen.» Das Büro-NR antwortete, dass es den Sachverhalt klären und NR Rime anhören werde. In der Folge wurde aber kein Verfahren eröffnet.
- Im Mai 2015 wurde bekannt, dass NR Christa Markwalder (FDP/BE) als Mitglied der APK-NR im Spätsommer 2013 vertrauliche Kommissionsunterlagen an eine Lobbyistin übermittelt hatte, welche diese ohne das Wissen von NR Markwalder an ihren Auftraggeber in Kasachstan weiterleitete. Das Büro-NR hörte NR Markwalder am 1.6.2015 zu diesen Vorgängen an. Es stellte zwar eine formelle Verletzung des Amtsgeheimnisses fest, betrachtete diese aber nicht als weitreichend genug und verzichtete daher darauf, eine Disziplinar-massnahme zu ergreifen (15.190 Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder: Gesuch um Aufhebung. Entscheid IK-NR 2.7.2015).
- Am 12.9.2022 beschloss das Büro-NR auf Antrag der IK-NR, ein Disziplinarverfahren gegen NR Roger Köppel (SVP/ZH) zu eröffnen. Ihm wurde vorgeworfen, Informationen aus einem als «vertraulich» klassifizierten Dokument der APK-NR in seinem Podcast öffentlich bekannt gemacht zu haben. Nach Anhörung von NR Köppel verzichtete das Büro-NR am 11.11.2022 nach dem Grundsatz «in dubio pro reo» mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung zwar auf eine Disziplinar-massnahme, tadelte aber das Verhalten von NR Köppel und behielt sich vor, im Wiederholungsfall Massnahmen zu beschliessen (Medienmitteilung des Büro-NR vom 28.11.2022, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-buero-n-2022-11-28.aspx> [18.4.2024]).

7. Fazit

Der eigentliche Hauptzweck von Art. 13 Abs. 2 wäre die Wahrung des Amtsgeheimnisses (Art. 8), insb. der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und -unterlagen (Art. 47 und 47a). Dieser Zweck wird in der Praxis nicht erfüllt; Verletzungen dieser Vertraulichkeit sind fast alltäglich. Damit werden die offene Meinungsbildung in den Kommissionen und der freie Zugang der Kommissionen zu Informationen aus BR und Verwaltung gefährdet. Im Ergebnis wird die Stellung der Kommissionen und des Parlamentes im demokratischen Entscheidungsprozess geschwächt (s. Art. 47 N 10). Die Ursache dürfte einerseits in der grossen Zurückhaltung der gleichberechtigten Ratsmitglieder liegen, ihresgleichen zu disziplinieren. Andererseits dürfte sie auch im Verfahren für den Erlass von Disziplinar-massnahmen zu suchen sein. Die beiden Entscheide des NR vom 20.3.2008 gegen Disziplinar-massnahmen des Büros waren für die SPK-NR Anlass, im Rahmen der Vorlage 08.447 den Antrag zu stellen, die Zuständigkeit zu Entscheiden über Disziplinar-massnahmen dem Rat zu entziehen: «Bei diesem Verfahren kann von einer seriösen Prüfung nach rechtlichen Kriterien durch das Ratsplenum nicht die Rede sein.» Der Eindruck sei nicht «von der Hand zu weisen, dass die Fraktionen zum Schutz ihrer eigenen Mitglieder die Einsprache aller betroffenen Ratsmitglieder gutgeheissen haben. Das Verfahren vor dem Ratsplenum kann auch den Effekt haben, dass ein Ratsmitglied, welches Anlass zu einer Disziplinar-massnahme [...] gegeben hat, dafür noch in der Weise belohnt wird, dass es ein attraktives öffentliches Forum zur Darlegung seiner Position erhält» (Bericht SPK-NR 19.8.2010 [BBl 2010 7345]). Der Antrag wurde vom NR abgelehnt (s. oben N 6), was die Begründung der SPK-NR wohl eher bestätigt als entkräftet.

2. Kapitel: Unvereinbarkeitsregelungen

Art. 14

Unvereinbarkeiten	Der Bundesversammlung dürfen nicht angehören: - die von ihr gewählten oder bestätigten Personen; - die nicht von ihr gewählten Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte; - das Personal der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, der Parlamentsdienste, der eidgenössischen Gerichte, des Sekretariats der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft sowie die Mitglieder der ausserparlamentarischen Kommissionen mit Entscheidkompetenzen, sofern die spezialgesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen; - die Mitglieder der Armeeführung; - Mitglieder der geschäftsleitenden Organe von Organisationen oder von Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt; - Personen, die den Bund in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt.
Incompatibilités	Ne peuvent être membres de l'Assemblée fédérale: - les personnes qui ont été élues par l'Assemblée fédérale elle-même ou dont la nomination a été confirmée par elle; - les juges des tribunaux fédéraux qui n'ont pas été élus par l'Assemblée fédérale; - les membres du personnel de l'administration fédérale, y compris les unités administratives décentralisées, des Services du Parlement, des tribunaux fédéraux, du secrétariat de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du Ministère public de la Confédération, de même que les membres des commissions extra-parlementaires avec compétences décisionnelles, pour autant que les lois spéciales n'en disposent pas autrement; - les membres du commandement de l'armée; - les membres des organes directeurs des organisations et des personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante; - les personnes qui représentent la Confédération dans les organisations ou les personnes de droit public ou de droit privé extérieures à l'administration qui sont investies de tâches administratives et dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante.
Motivi d'incompatibilità	Non possono far parte dell'Assemblea federale: - le persone da essa elette o confermate in carica; - i giudici da essa non eletti dei tribunali della Confederazione; - il personale dell'Amministrazione federale centrale e decentralizzata, dei Servizi del Parlamento, dei tribunali della Confederazione, della segreteria dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confe-

- derazione, del Ministero pubblico della Confederazione, nonché i membri delle commissioni extraparlamentari con competenze decisionali, sempre che leggi speciali non dispongano altrimenti;
- d. i membri della direzione dell'esercito;
 - e. i membri degli organi direttivi di organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante;
 - f. le persone che rappresentano la Confederazione in organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato esterne all'Amministrazione federale alle quali sono affidati compiti amministrativi, sempre che la Confederazione vi abbia una posizione dominante.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Totalrevision der BV von 1999	1
2. ParlG	3
3. Änderungen des ParlG vom 22. 9. 2006 und vom 10. 9. 2008	5
4. Auslegungsgrundsätze der Büros	6
5. Unvereinbarkeit zwischen der Einsitznahme in einer Kommission und bestimmten Mandaten in Unternehmen oder Organisationen	6a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Allgemeines	7
a) Grundsatz der personellen Gewaltenteilung	7
b) Unschärfe der Unvereinbarkeitsbestimmung	9
c) Probleme im Zh. mit dem delegierten Aufgabenbereich	11
d) Im Zweifel für die «Vereinbarkeit»	13
2. Die Unvereinbarkeitsregeln im Einzelnen	14
a) Wahl und Bestätigung von Wahlen durch die BVers (Bst. a)	14
b) Konsequente Trennung von Parlament und Justiz (Bst. b)	17
c) Die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung (Bst. c)	20
aa) Begriff	20
bb) Verwaltungsunabhängige Einheiten	24
cc) Ausserparlamentarische Kommissionen	25
d) «Die Mitglieder der Armeeführung» (Bst. d)	29
e) Vom Bund beherrschte Organisationen (Bst. e und f)	30
aa) Allgemeines	30
bb) «Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts»	31
cc) «die nicht der Bundesverwaltung angehören»	33
dd) «die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind»	34
ee) «sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt»	38
ff) «Mitglieder der geschäftsleitenden Organe» gem. Bst. e	44
gg) Personen, die den Bund gem. Bst. f in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten	45
3. Problematik einer dogmatischen Auslegung	46

Materialien

94.428 Pa.Iv. Bundesversammlung. Revision BV: Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 (BBl 1995 I 1133 ff.).
 96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK 6.3. 1997 (BBl 1997 III 260 ff.).
 01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3626); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
 06.079 Anpassung der Unvereinbarkeitsregelung. Änderung des Parlamentsgesetzes: Botschaft BR 22.9.2006 (BBl 2006 8009 ff.); Änderung ParlG 23.3.2007 (AS 2007 4129 f.).
 08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Botschaft BR 10.9.2008 (BBl 2008 8125 ff.).
 08.474 Pa.Iv. Jacqueline Fehr: Klare Trennung der Interessen in der obligatorischen Krankenversicherung: AmtlBull NR 2009 939 ff.
 14.445 Pa.Iv. Steiert. Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat. Keine unnötigen Ausnahmen: AmtlBull NR 2015 2071 ff.
 16.3587 Mo. Fraktion SP. Klare Trennung der Interessen. Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat im Gesundheitsbereich.
 18.3431 Mo. Fraktion SP. Klare Trennung der Interessen. Schluss mit dem Krankenkassen-Lobbying durch Parlamentarierinnen und Parlamentarier
 19.414 Pa.Iv. Rieder. Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen: AmtlBull StR 2022 1367 ff.
 Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft in den Eidgenössischen Räten: Auslegungsgrundsätze des Büros des Nationalrates und des Büros des Ständerates zur Anwendung von Artikel 14 Buchstaben e und f des Parlamentsgesetzes vom 17.2.2006 (BBl 2006 4043 ff.) (zit. Auslegungsgrundsätze 2006): zuletzt überprüft am 11.2.2022 (BBl 2022 767).

Literatur

AUBERT, Art 77, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 77); AUBERT, Art 81, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 81); BERNARD, Art. 144, in: Commentaire romand, 2852 ff. (zit. BERNARD, Art. 144); BIAGGINI, Art. 144, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1152 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 144); HÄFELIN/G. MÜLLER et al. (Hrsg.) Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020; J.P. MÜLLER, Grundrechte der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. J.P. MÜLLER, Grundrechte); FARNER, Miliz überlebt dank Vernetzung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H 1, 15 ff. (zit. FARNER) <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-1.pdf>> [6.11.2023]; GÄCHTER, Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament, in: Jusletter, 27.8.2018; NOSER, Das Offenlegen der Interessenbindungen in der Bundesversammlung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2018, H 1, 18 ff. (zit. NOSER); OESCHGER, Parlamentarische Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2018, H 1, 3 ff. (zit. OESCHGER) <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2018-1-1.pdf>> (6.11.2023); SÄGESSER, Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2007, H. 2, 23 ff. (zit. SÄGESSER, Unvereinbarkeit), <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2007-2.pdf>> (29.9.2023); SCHAUB, Art. 144, in: BSK BV, 2252 ff. (zit. SCHAUB, Art. 144); STÖCKLI, Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen: ein Beitrag zum Organisationsrecht öffentlicher Unternehmen, Diss. Universität Freiburg, 2012 (zit. STÖCKLI, Behördenmitglieder); STÖCKLI, Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern in die obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen – notwendiges Kontrollinstrument oder unvereinbare Funktionshäufung? in: Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 1, 3 f., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-1.pdf>> (29.9.2023); VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungsseinheiten: Grundprobleme der Verwaltungsorganisation: rechtliche Rahmenbedingungen, Konzepte, Strukturen und Formen für die Organisation von Aufgabenträgern der öffentlichen Verwaltung, Zürich 2008.

I. Entstehungsgeschichte

1. Totalrevision der BV von 1999

Bis zur Totalrevision der BV im Jahr 1999 galten für NR und StR unterschiedliche Unvereinbarkeitsbestimmungen (vgl. AUBERT, Art. 77, 2, N 8). Mitarbeitende der Bundesverwaltung konnten im StR Einsitz nehmen, nicht aber im NR. Diese Regelung lässt sich historisch aus der Zuständigkeit der Kte. für die Wahl in den StR herleiten (AUBERT, Art. 81, N 5). Zudem konnten zwar die Verwaltungsräte der Staatsbetriebe im NR Einsitz nehmen, nicht aber die Angestellten dieser Betriebe. Hieraus folgte die SPK-NR in ihrem Bericht vom 21. 10. 1994,¹ dass die geltende Unvereinbarkeitsbestimmung Personen von einem Nationalratsmandat ausschliesse, deren private berufliche Tätigkeit in keinem Konflikt mit dem parlamentarischen Mandat steht, andere Personen hingegen zulässt, obwohl ihre berufliche Tätigkeit (z.B. Verwaltungsrat der PTT) Loyalitätskonflikte mit dem BR hervorrufe (BB1 1995 I 1146). Die Unvereinbarkeitsbestimmungen sollten deshalb präzise formuliert werden und sorgfältig zwischen dem Anspruch nach personeller Gewaltentrennung einerseits und der Einschränkung des aktiven und passiven Wahlrechts der Bürgerinnen und Bürger andererseits abwägen: «Jede Unvereinbarkeitsbestimmung schränkt die Auswahlmöglichkeiten der Wählenden ein und für die von der Unvereinbarkeit Betroffenen bedeutet sie den Verlust eines politischen Rechts» (Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 [BB1 1995 I 1147]). Konkret schlug die SPK-NR eine Unvereinbarkeit für Chefbeamte und Verwaltungsräte vor, die in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive beteiligt sind, nicht aber für die weiteren Angestellten (BB1 1995 I 1148 ff.). Wegen der bevorstehenden Totalrevision der BV wurde das Geschäft zurückgestellt und 1999 abgeschlossen (AmtlBull NR 1999 1274).

Im Rahmen der Totalrevision der BV beantragten die SPK sodann gleiche Unvereinbarkeitsregeln für beide Räte und damit die Gleichbehandlung der Ratsmandate (Zusatzbericht SPK 6. 3. 1997 [BB1 1997 III 260 f.]). Der Verfassungsgeber nahm dieses Anliegen auf, beschränkte sich aber auf die Regelung der Unvereinbarkeiten von Mandaten in den obersten Organen des Bundes (AmtlBull NR 1998 94, 277). Die weiteren Unvereinbarkeiten hatte der Gesetzgeber festzulegen, insb. die Unvereinbarkeiten zwischen Parlamentsmandat und Anstellung bei den verselbständigten Betrieben des Bundes wie z.B. den SBB und der Post (Art. 144 Abs. 3 BV).

2. ParlG

Anlässlich der Ausarbeitung des ParlG beantragte die SPK-NR mit Art. 15 E-ParlG – in teilweiser Wiederaufnahme ihres Anliegens aus den 1990er Jahren (vgl. oben N 1) – ein System der personellen Gewaltenteilung, welches den Einsitz von Angestellten des Bundes in der BVers grundsätzlich ermöglichte, sofern die Angestellten nicht «in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die Bundesversammlung beteiligt sind» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3626]; vgl. auch schon Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 [BB1 1995 I 1148]). Die Angestellten der Zentralverwaltung oder der selb-

1 Der Bericht der SPK-NR vom 21. 10. 1994 (94.428; BB1 1995 I 1133 ff., insb. 1143 ff.) war eine Folge der Parlamentsreform von 1991, bei der alle Themen, die eine Verfassungsänderung zur Folge gehabt hätten, ausgeklammert wurden (90.228/90.229 Pa.Iv. Petitpierre/Rhinow. Parlamentsreform, Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BB1 1991 III 617]; Bericht Kommission StR 14. 8. 1991 [BB1 1991 III 385]). Der Bericht der SPK-NR fasst die Vorgeschichte zu Art. 14 zusammen (z.B. war eine Lockerung der Unvereinbarkeiten Gegenstand einer Vo.Iv., welche in der Volksabstimmung vom 11. 6. 1922 abgelehnt wurde).

ständigen Betriebe und Anstalten, wie bspw. der SBB, der Post und der Swisscom, sollten neu in der BVers Einsitz nehmen dürfen, nicht aber die formell und inhaltlich für die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen verantwortlichen wissenschaftlichen Mitarbeitenden, Direktorinnen und Direktoren, Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, resp. Verwaltungsräte oder leitenden Angestellten der Betriebe und Anstalten. Auch wenn für die SPK-NR die Beseitigung bestehender Ungleichbehandlungen im Vordergrund stand, ist der Antrag auch im Lichte des damals aufkommenden «New Public Management» zu verstehen.² Die Einführung von wettbewerbsähnlichen Elementen für die Aufgabenerfüllung in der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben bezweckte, wirtschaftliches und effizientes Verhalten zu fördern sowie bürger- und kundengerechte Leistungen zu erbringen (Botschaft BR 16. 10. 1996 [BBl 1996 V 14]). Auch im Zuge dieser Entwicklung war es notwendig, Ungleichheiten zwischen Angestellten der Bundesbetriebe und der Bundesverwaltung möglichst auszuräumen.

- 4 Der BR lehnte den Vorschlag der SPK-NR ab. Insb. wäre es seiner Auffassung nach kaum umsetzbar, für alle Personen der zentralen Bundesverwaltung abschliessend zu klären, ob diese an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen der BVers massgeblich beteiligt sind oder beteiligt sein werden (AmtlBull NR 2001 1330). Gleichwohl sollte für die selbstständigen Anstalten und Betriebe eine Lösung i.S. der SPK-NR angestrebt werden. In der zweiten Beratung obsiegte der Antrag des BR, wonach die Anstellung bei der Bundesverwaltung (Art. 14 Bst. c) und die Anstellung in leitender Funktion bei den selbstständigen Bundesbetrieben oder Anstalten (Art. 14 Bst. e und f) mit einem parlamentarischen Mandat unvereinbar sind (AmtlBull NR 2002 886).

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

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

4. Auslegungsgrundsätze der Büros

- 6 Art. 14 enthält verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Büros der Räte erliessen auf der Grundlage eines Rechtsgutachtens von Prof. Georg Müller deshalb auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung Auslegungsgrundsätze (Auslegungsgrundsätze 2006 [BBl 2006 4043 ff.]). Damit sollte einerseits die einheitliche Anwendung in beiden Räten sichergestellt werden, andererseits sollten die beruflichen Folgen der Unvereinbarkeitsbestimmung für die angehenden oder gewählten Ratsmitglieder voraussehbar gemacht werden. Die Auslegungsgrundsätze enthalten insb. einen Anhang mit einer nicht abschliessenden Liste aller Organisationen, bei denen der Bund eine nach Art. 14 Bst. e und f ParlG beherrschende Stellung einnimmt. Gem. ihrer eigenen Weisung (Auslegungsgrundsätze 2006 [BBl 2006 4046 Rz 19]) revidieren die Büros jeweils 18 Mte. vor den nächsten

2 Vgl. Totalrevision des RVOG vom 21. 3. 1997 (96.076; Botschaft BR 16. 10. 1996 [BBl 1996 V 14 ff.]) und Totalrevision des BPG vom 24. 3. 2000 (98.076; Botschaft BR vom 14. 12. 1998 [BBl 1999 1604 ff.]).

Gesamterneuerungswahlen des NR die Auslegungsgrundsätze und passen sie den veränderten Umständen an (zuletzt: Auslegungsgrundsätze 2022 [BBJ 2022 767]).

5. Unvereinbarkeit zwischen der Einsitznahme in einer Kommission und bestimmten Mandaten in Unternehmen oder Organisationen

Mit der pa.Iv. 19.414 *Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen* forderte StR Beat Rieder (Mitte/VS) die Ausarbeitung einer gesetzlichen Regelung, «wonach Mitglieder der Bundesversammlung keine bezahlten Mandate von Unternehmen oder Organisationen annehmen dürfen, die von rechtlichen Regelungen betroffen sein könnten, für deren Beratung diejenigen Kommissionen zuständig sind, denen das Ratsmitglied angehört.» Das Ratsmitglied sollte entweder auf das Mandat oder auf den Kommissionssitz verzichten müssen. Nicht betroffen sollten Mandate sein, die ein Ratsmitglied im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit ausübt oder die es bereits ein Jahr vor Einsitznahme in die Kommission hatte oder die mit weniger als 5000 CHF pro Jahr entschädigt werden. Durch die Übernahme von bezahlten Mandaten nach der Einsitznahme in eine Kommission könne die Unabhängigkeit eines Ratsmitglieds beeinträchtigt werden.³ Nachdem die SPK-StR der Initiative Folge gegeben hatte und die SPK-NR ebenfalls zugestimmt hatte, arbeitete das Sekretariat der SPK einen Vorentwurf für eine Ergänzung des ParlG (Art. 49a u. 49b) aus. Die SPK-StR kam in ihrer Beratung zur Schlussfolgerung, dass diese Regelung grössere Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten mit sich bringen würde und in verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch wäre.⁴ Auf Antrag der Kommission beschloss der StR am 15.12.2022 mit 34 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen, die pa.Iv. gem. Art. 113 Abs. 2 Bst. a ParlG abzuschreiben (AmtlBull StR 2022 1367 ff.).

6a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

a) Grundsatz der personellen Gewaltenteilung

Die Unvereinbarkeitsbestimmung ist Ausfluss der personellen Gewaltenteilung. Sie bezweckt die Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten. Während das Instruktionsverbot (Art. 161 BV) die persönliche Handlungsfreiheit der Ratsmitglieder gegenüber Dritten sichert, hat die Unvereinbarkeitsbestimmung zum Ziel, die Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit der BVers gegenüber den anderen staatlichen Gewalten zu gewährleis-

7

3 Die SPK-StR formulierte das Ziel der Initiative in ihrem Bericht vom 18.10.2022 pointierter: «Mit der Initiative soll das Phänomen eingedämmt werden, dass Unternehmen oder Organisationen Ratsmitglieder rekrutieren, nachdem diese in eine bestimmte Kommission eingetreten sind.»

4 Der Kommission lag ein Rechtsgutachten des BJ vom 30.5.2022 vor (darin wird auch der Wortlaut des Vorentwurfs wiedergegeben, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/19.414%20Gutachten%20BJ%20D.pdf> [30.12.2023]). Dieses kritisierte insb. die Ungleichbehandlung zwischen den Ratsmitgliedern, die zum Zeitpunkt ihres Eintritts in die Kommission bereits eine Tätigkeit mit Bezug zum Zuständigkeitsbereich der Kommission ausüben und denjenigen, die eine solche Tätigkeit erst nach Eintritt in die Kommission übernehmen wollen. Fazit: «Die neue Regelung von Art. 49a E-ParlG erweist sich als verfassungswidrig. Sie verstösst gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV, gegen das aus der Volkswahl des Parlamentes fließende grundsätzlich gleiche Recht der Ratsmitglieder auf Mitwirkung an der Ratstätigkeit (Art. 34 BV) und den im Parlamentsrecht allgemein geltenden Grundsatz der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten. In Bezug auf privatwirtschaftliche Nebentätigkeiten erweist sie sich auch als problematisch hinsichtlich der Wirtschaftsfreiheit» (Gutachten, 25).

ten und damit persönliche Interessenskonflikte der Ratsmitglieder zu vermeiden. Ein Mitglied der BVers soll nicht einer Gewalt oder einer Organisation des Staates angehören, über welche die BVers die Oberaufsicht ausübt (BIAGGINI, Art. 144 N 12).

- 8 Die Unvereinbarkeitsbestimmung verbietet die Ausübung zweier oder mehrerer Mandate in unterschiedlichen Organen des Bundes, seiner Verwaltungen sowie in privaten Trägerschaften von Verwaltungsaufgaben. Die Beseitigung von Doppel- bzw. Mehrfachmandaten ist Voraussetzung für den Amtsantritt und nicht, wie oftmals angenommen, eine Wählbarkeitsvoraussetzung (BGE 114 Ia 395; vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., Rz 1138; zur Begrifflichkeit vgl. AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 144 N 2 ff.). Die betroffenen Ratsmitglieder haben sich bei Amtsantritt zu entscheiden, welches Amt sie ausüben möchten (vgl. Art. 15 ParlG).

b) Unschärfe der Unvereinbarkeitsbestimmung

- 9 Art. 14 ist nicht selbststrebend. Die verschiedenen unbestimmten Rechtsbegriffe in Bst. c–f werden in anderen Gesetzen definiert. Eine zentrale Bedeutung für die Auslegung der Bst. c, e und f nehmen das RVOG und die RVOV ein, welche die Begriffe «zentrale und dezentrale Bundesverwaltung» definieren. Im Anhang der RVOV werden zudem die einzelnen Verwaltungseinheiten aufgelistet und klassifiziert. Erschwerend wirkt, dass sich der Begriff der «Bundesverwaltung» seit der Ausarbeitung der Unvereinbarkeitsbestimmung verändert hat. Die vermehrte Einflussnahme der Politik auf die verselbstständigten Betriebe führte 2006 zum Corporate-Governance-Bericht des BR (06.072 *Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben. Bericht*), der zum Ziel hatte, die Steuerung verselbstständiger Einheiten der Bundesverwaltung zu vereinheitlichen sowie die Erfüllung von Aufgaben, bei denen die Politik eine staatliche Tätigkeit bis heute als notwendig erachtet, zu optimieren (Bericht BR 13.9.2006 [BBl 2006 8233 ff., 8242]). 2009 folgte ein Bericht der BK über den Anh. der RVOV, der den Kreis der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung nach den gleichen Kriterien zieht wie Art. 14 Bst. e und f ParlG (Bericht der Bundeskanzlei, Sektion Recht, zum Anhang der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17.12.2009, in: VPB 2009, 57 ff.). Der BR revidierte darauf folgend die RVOV (AS 2010 3175).
- 10 Die Anbindung von Art. 14 an das RVOG und die RVOV verlangt eine Kompetenzabgrenzung zwischen BVers und BR. Gem. Art. 178 Abs. 1 BV ist der BR für die Festlegung der Organisation der Bundesverwaltung zuständig und könnte so indirekt auf die von der BVers festgelegten Unvereinbarkeiten Einfluss nehmen, indem er bspw. eine Verwaltungseinheit verselbstständigt oder im umgekehrten Sinne eine verselbstständigte Einheit in die Bundesverwaltung integriert. Je nach Stellung einer Verwaltungseinheit in oder zur Bundesverwaltung wird das gesamte Personal einer Verwaltungseinheit (vgl. Art. 14 Bst. c) oder werden nur die Mitglieder der geschäftsleitenden Organe (vgl. Art. 14 Bst. e) von der Unvereinbarkeitsbestimmung erfasst. Die Büros richten sich bei der Prüfung der Unvereinbarkeitsfälle gem. Art. 14 Bst. c an die Einteilung der Bundesverwaltung gem. RVOV. Sie können bei der Beurteilung im Einzelfall jedoch davon abweichen (Auslegungsgrundsätze 2022, BBl 2022 767 Rz 6). Bei der Prüfung der Unvereinbarkeitsfälle im Jahre 2007 legten die Büros fest, dass die ETH nicht als Teil der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung betrachtet wird, sondern als Organisation gem. Bst. e gilt und somit eine Anstellung bei der ETH vereinbar mit einem Parlamentsmandat ist (vgl. unten N 22).

c) Probleme im Zh. mit dem delegierten Aufgabenbereich

Die Unschärfe von Art. 14 verstärkt sich bei der Delegation von Aufgaben an private oder öffentliche Organisationen: Der BR ist für den Vollzug der Delegation von Bundesaufgaben an Private zuständig; die BVers legt die Grundzüge dafür im Gesetz fest (Art. 178 Abs. 3 BV). Auf der Grundlage dieser Kompetenzordnung ist es möglich, dass die BVers auf Gesetzesstufe nach politischen Gesichtspunkten durchaus eine Vereinbarkeit des parlamentarischen Mandats mit einem Mandat in einer privaten oder öffentlichen Organisation als gerechtfertigt beurteilt, wie z.B. mit einem Mandat im Verbund der schweiz. Akademien, der nach Art. 9 des BG über die Förderung der Forschung und der Innovation vom 7. 10. 1983 (FIFG; SR 420.1) v.a. koordinative Funktionen wahrnimmt. Beim Vollzug rückt dann unter organisationsrechtlichen Gesichtspunkten aber möglicherweise eine andere Beurteilung in den Vordergrund, beim erwähnten Bsp. insb. aufgrund der mit dem Mandat allenfalls verbundenen Beteiligung an der Verteilung von Forschungsgeldern. Bei der Auslegung spielt deshalb die Umsetzung der Aufgabendelegation genauso eine wichtige Rolle wie die gesetzliche Bestimmung selbst.

11

Die uneinheitliche Praxis bei der Delegation einer Verwaltungsaufgabe erschwert eine klare und sichere Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung zusätzlich. Oftmals wird nicht klar zwischen Finanzhilfe und der Abgeltung für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben unterschieden (Art. 3 BG über Finanzhilfen und Abgeltungen [Subventionsgesetz] vom 5. 10. 1990 [SuG; SR 616.1]). Es besteht eine Vielfalt von Delegationsformen im Bund, wie bspw. die Leistungsvereinbarung, der Leistungsauftrag, der verwaltungsrechtliche Vertrag, die Konzession oder gar die gesetzliche Regelung; und letztlich existieren zahlreiche Formen von Beratungs- und Begleitungsgremien von Betrieben, Anstalten und Instituten, deren Einflussbereich ebenfalls nicht klar umgrenzt ist. Vor diesem Hintergrund ist Art. 14, insb. Bst. c–f, nur selten ohne Konsultation anderer Gesetze anwendbar. Zu viele weitere Faktoren spielen bei der Anwendung eine Rolle. Das Ziel der Norm, «Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit», insb. «Voraussehbarkeit» herzustellen, ist nur bedingt erreicht. In der Praxis muss grösstenteils im Einzelfall entschieden werden, wo die Grenze der Vereinbarkeit zwischen parlamentarischem Mandat und beruflicher Tätigkeit verläuft.

12

d) Im Zweifel für die «Vereinbarkeit»

Bei der Auslegung ist im Weiteren zu berücksichtigen, dass im Bewusstsein der Bevölkerung und der weiteren Öffentlichkeit das Mandat eines Ratsmitgliedes nach wie vor nicht als Hauptmandat, sondern als nebenberufliche Tätigkeit betrachtet wird (Milizcharakter). Hält die Eidgenossenschaft weiterhin am Milizsystem fest, delegiert aber gleichzeitig staatliche Aufgaben an Private, so führt dies im Zh. mit der Unvereinbarkeitsbestimmung im privatisierten Bereich der staatlichen Tätigkeit zu einem Zielkonflikt. Dies insbesondere, weil traditionell viele staatliche Aufgaben an Berufs- oder Fachverbände delegiert werden. Für die Auslegung der Bst. e und f ist deshalb wesentlich, dass sie funktionsgerecht erfolgt und dass die Gesetzesnormen i.S. des Milizcharakters des parlamentarischen Mandats zurückhaltend angewendet werden (vgl. G. MÜLLER, Rechtsgutachten vom 5. 5. 2004 betr. Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes zhd. der Büros der Eidgenössischen Räte, 6). Im Zweifelsfall ist zugunsten des parlamentarischen Mandats und damit – auch im Interesse der Wählerinnen und Wähler – zugunsten der Vereinbarkeit zu entscheiden (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBI 2022 767 Rz 4]).

13

2. Die Unvereinbarkeitsregeln im Einzelnen

a) Wahl und Bestätigung von Wahlen durch die BVers (Bst. a)

- 14 Bst. a wiederholt den Inhalt von Art. 144 Abs. 1 BV in einer anderen Formulierung: Massgebendes Kriterium für die Feststellung der Unvereinbarkeit ist der Wahlakt oder der Bestätigungsbeschluss der BVers. Damit wird der Personenkreis weiter gefasst als in der Verfassung; er umfasst nicht nur die in der BV aufgezählten Magistratspersonen, sondern jede Amtsträgerin oder jeden Amtsträger, die oder der gem. Verfassung oder Gesetz durch die BVers eingesetzt wird. Durch die BVers werden die Mitglieder des BR, des BGer, des BVGer, des Bundespatentgerichts, des BStGer und des Militärkassationsgerichts, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler, die Bundesanwältin oder der Bundesanwalt, die Mitglieder der AB-BA, der EDÖB sowie der General gewählt.
- 15 Bst. a ist keine Ausstandsregel, sondern eine Unvereinbarkeitsbestimmung. Die in ein Amt zu wählende Person kann zum Zeitpunkt der Wahl durchaus Mitglied der BVers sein und mitwählen, wie dies bei Bundesratswahlen der Fall ist.
- 16 Die Bestätigung einer Wahl ist einem Genehmigungsakt gleichzustellen (vgl. Art. 140 ParlG). Im Hinblick auf einen möglichen Loyalitätskonflikt hat dieser zwischen einer einzelnen Person und der BVers stattfindende Akt die gleiche Qualität wie ein Wahlakt. Die Bestätigung von Wahlen ist v.a. für hohe Ämter in der Bundesverwaltung vorgesehen, die eine besondere Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung ausstrahlen sollen. Bestätigt werden die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der BVers und die Leiterin oder der Leiter der EFK (vgl. Art. 140 ParlG).

b) Konsequente Trennung von Parlament und Justiz (Bst. b)

- 17 Die richterliche Unabhängigkeit ist ein zentrales grundrechtlich festgeschriebenes Prinzip des schweiz. Rechtsstaates und des funktionalen Gewaltenteilungsprinzips (Art. 30 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK). Bst. b vollzieht diesen Verfassungsgrundsatz konsequent, indem jede Person, die im Bund eine gerichtliche Funktion ausübt und nicht von der BVers gewählt ist, nicht der BVers angehören darf. In richterlicher Funktion befinden sich nicht nur die Mitglieder der Gerichte im formellen Sinne, sondern auch Behörden, die nach Gesetz und Recht in einem justizförmigen, fairen Verfahren begründete und bindende Entscheidungen über Streitfragen treffen (BGE 126 I 230 f.; vgl. auch J.P. MÜLLER, Grundrechte, 927 ff.). Die Bestimmung fand ursprünglich Anwendung auf die unabhängigen Rekurskommissionen des Bundes. Diese wurden mit der Justizreform und der Einführung des BVGer jedoch aufgehoben.⁵
- 18 Massgebendes Kriterium für die Feststellung der Unvereinbarkeit ist die Ausübung einer richterlichen Funktion der eidg. Justiz. Nicht massgebend ist jedoch, in welchem Anstellungs- oder Entlohnungsverhältnis die Person steht, welche die richterliche Funktion ausübt. Gem. dem Bericht der prov. Büros vom 30. 11. 2011 zählen zu den Personen, die eine richterliche Funktion ausüben, auch die nebenamtlichen Mitglieder der Militärappellationsgerichte oder Militärgerichte.⁶

5 01.023 Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. 2. 2001 (BB1 2001 4202 ff.; AS 2006 2196).

6 Bsp.: Der 2019 neu gewählte StR Matthias Zopfi (GPS/GL) war Richter am Militärappellationsgericht 2. Das Büro-StR stellte fest, dass diese Funktion mit einem parlamentarischen Mandat unvereinbar ist und stellte entsprechend Antrag. StR Zopfi erklärte, seine Tätigkeit als Richter

In Widerspruch zu Bst. b steht letztlich der Auslegungsentscheid der BVers, wonach Untersuchungsrichter, die im Rahmen der allgemeinen Wehrdienstpflicht für die Militärjustiz tätig sind, nicht unter Bst. b fallen, da diese nicht vom Bund angestellt sind. Die BVers stützte sich bei dieser Entscheidung auf die Auslegungsgrundsätze, wonach i.S. des Milizsystems im Zweifel für die Vereinbarkeit entschieden werden soll. Dies begründeten sie insb. damit, dass die Einsetzung der Untersuchungsrichter im Rahmen ihrer allgemeinen Wehrpflicht geschehe (Bericht prov. Büros-NR/StR 30. 11. 2011; zum Personal der Militärappellationsgerichte und Militärgerichte vgl. unten, N 23).

19

c) Die zentrale und dezentrale Bundesverwaltung (Bst. c)

aa) Begriff

Die Begriffe «zentrale» und «dezentrale» Bundesverwaltung werden in Art. 2 RVOG und Art. 7–7a RVOV definiert. Die Einheiten der Bundesverwaltung sind im Anh. zur RVOV abschliessend aufgelistet (Art. 8 RVOV; vgl. hierzu auch oben, N 9). Die Anstellung bei einer im Anh. aufgelisteten Verwaltungseinheit führt grundsätzlich zu einer Unvereinbarkeit mit einem parlamentarischen Mandat, wobei die BVers hierfür eine Anstellung nach BPG voraussetzt (Bericht prov. Büro-NR/Büro-StR 30. 11. 2011).

20

Hatte der Anh. der RVOV beim Inkrafttreten von Art. 14 im Jahr 2003 nur deklaratorische Wirkung, so änderte sich dies mit der Revision des Art. vom 30. 6. 2010 (Art. 8 RVOV; vgl. oben, N 10). Das Büro-NR hielt in der Folge explizit fest, dass die BVers bei der Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung nicht an die VO des BR gebunden sei (Prot. Büro-NR 25. 2. 2010, 23 f.). Entsprechend kann sie etwa entgegen der Auffassung des BR einen Bundesbetrieb oder eine Anstalt unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit nicht zur Bundesverwaltung zählen und die Unvereinbarkeit nach Bst. e u. f von Art. 14 beurteilen (BBJ 2013 3258 N 8). Voraussetzung dafür ist, dass die entsprechende Organisation oder Verwaltungseinheit Verwaltungsaufgaben wahrnimmt (vgl. unten, N 22 und 34 f.).

21

Exemplarisch ist in diesem Zh. der Fall Girod/Moser aus dem Jahre 2007 (07.086; AmtlBull NR 2007 1757): Sowohl NR Bastien Girod (GPS/ZH) als auch NR Tiana Angelina Moser (GLP/ZH) waren zum Zeitpunkt ihres Amtsantritts Assistierende an der ETH Zürich und nach BPG angestellt. Die Räte beschlossen am 3. 12. 2007 gleichwohl, die Assistenz an der ETH Zürich als vereinbar mit dem parlamentarischen Mandat anzusehen. Aus organisationsrechtlichen Überlegungen könne zwar – so die Argumentation – sehr wohl eine Unterscheidung zwischen der ETH und den SBB getroffen werden, unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit sei aber nicht nachvollziehbar, warum ein Angestellter der SBB Mitglied der BVers sein dürfe, nicht aber ein Assistierender der ETH, zumal es sich um eine Anstellung im Rahmen der Ausbildung handle (AmtlBull NR 2007 1757; AmtlBull StR 2007 963). Die Räte entschieden m.E. richtigerweise i.S. der Auslegungsgrundsätze der Büros «im Zweifel für die Vereinbarkeit» (vgl. oben, N 13) und qualifizierten die ETH im Zh. mit den Unvereinbarkeitsbestimmungen als Organisation, die nicht der Bundesverwaltung angehört (vgl. Bst. e und f). Dieses Ermessen der Büros im Einzelfall zeigt m.E. aber auch, dass die Anstellung nach BPG allein noch kein Grund für eine Unvereinbarkeit sein muss, sondern lediglich ein Indiz für eine mögliche Unvereinbarkeit ist.

22

am Militärappellationsgericht 2 auf Ende Dezember 2019 aufzugeben. Damit lag innert der gesetzlichen Frist nach Art. 15 Abs. 2 ParlG keine Unvereinbarkeit mehr vor (19.058; AmtlBull StR 2019 1005).

- 23 Im Zh. mit dem Personal der Militärgerichte wurde demgegenüber das Kriterium «Anstellung nach Bundespersonalrecht» als wesentlich erachtet, um eine Unvereinbarkeit festzustellen: Sofern das Personal der Militärgerichte (Kanzlei des Obergerichtsrats) nach BPG angestellt ist, liegt eine Unvereinbarkeit vor (11.065; AmtlBull NR 2011 1888). Die Gerichtsschreiber, Auditoren und Untersuchungsrichter hingegen, die als Angehörige der Schweizer Armee Dienstpflicht leisten, können gleichzeitig Parlamentsmitglied sein, weil sie nach dem Erwerbsersatzgesetz (SR 834.1) entschädigt werden (11.065; AmtlBull NR 2011 1888). Diese Auslegung ist in Bezug auf das Kanzleipersonal gerechtfertigt, nicht aber für Personen, die eine richterliche Funktion ausüben (zur Ausübung einer richterlichen Funktion vgl. oben, N 18).

bb) Verwaltungsunabhängige Einheiten

- 24 Spezielle Erwähnung finden in Bst. c jene Verwaltungseinheiten, die nicht zur Bundesverwaltung zählen: Die personelle Trennung zwischen PD und BVer ist notwendig, um die politische Neutralität der PD zu sichern. Die richterliche Unabhängigkeit kann im Weiteren nur gewährleistet werden, wenn das Personal der Gerichte nicht der BVer angehört. Unter den Begriff der «eidgenössischen Gerichte» fallen das BGer, das BVGer, BStGer, das BPatG und die Militärgerichte. Mit der Schaffung der AB-BA sowie deren organisatorischer Verselbständigung mussten in Bst. c schliesslich auch die Mitarbeitenden der BA sowie die Mitarbeitenden des Sekretariats der AB-BA (Art. 20 und 24 StBOG) speziell erwähnt werden (AmtlBull StR 2010 362; AmtlBull NR 2010 576).

cc) Ausserparlamentarische Kommissionen

- 25 Die ausserparlamentarischen Kommissionen sind Teil der Bundesverwaltung; sie haben keine eigene Rechtspersönlichkeit (Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17. 12. 2009, in: VPB 2009, 71). Die RVOV unterscheidet zwischen Behördenkommissionen, die, sofern durch Gesetz ermächtigt (Art. 57a Abs. 2 RVOG), Entscheide treffen dürfen (Art. 8a Abs. 3 RVOV), und Verwaltungskommissionen, die beratende oder vorbereitende Funktion haben (Art. 8a Abs. 2 RVOV).
- 26 Gem. Bst. c ist ein parlamentarisches Mandat nur mit der Mitgliedschaft in einer Behördenkommission unvereinbar, d.h. wenn die Kommission Entscheidungsbefugnisse besitzt. Behördenkommissionen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (Art. 57a RVOG). Sie können Verfügungen nach Art. 5 VwVG treffen (Bericht BK 17. 12. 2009, 71 f.). Bsp. sind etwa die Wettbewerbskommission (Art. 18 Kartellgesetz [KG]), die Spielbankkommission (Art. 46 Spielbankengesetz [SBG]), die eidg. Elektrizitätskommission (Art. 20 Stromversorgungsgesetz [StromVG]) oder die verschiedenen Berufsprüfungskommissionen.
- 27 Von den Behördenkommissionen sind die Verwaltungskommissionen zu unterscheiden, die in Bst. c explizit nicht erwähnt sind (Art. 8a Abs. 2 RVOV). Sie haben nur beratende oder vorbereitende Funktion oder nehmen in der Öffentlichkeit zu gesellschaftlichen Themen Stellung. Sie setzen sich aus spezialisierten Fachpersonen zusammen. Als Bsp. seien hier die Eidg. Kommission gegen Rassismus (EKR) oder die Eidg. Natur- und Heimatschutzkommission (ENHK) erwähnt. Eine vollständige Liste kann dem Bericht des BR über die Gesamterneuerung der ausserparlamentarischen Kommissionen entnommen werden, der alle vier Jahre erscheint (zuletzt: Bericht BR 29. 4. 2020 [BBl 2020 4549 ff.]).
- 28 Der Gesetzgeber beschränkt die Unvereinbarkeit auf jene ausserparlamentarischen Kommissionen, die Verwaltungsentscheide treffen. Damit nimmt er eine klare funktionale

Trennung für die Anwendung der Unvereinbarkeitsbestimmung vor. Letztlich können jedoch auch Verwaltungskommissionen aufgrund ihres hochwertigen Spezialwissens den politischen Entscheidungsprozess der BVers beeinflussen und prägen, insb. wenn ethische Fragen beurteilt werden; entsprechend ist der Auffassung von SÄGESSER und der BK zuzustimmen, wonach der Übergang zwischen Behördenkommission und Verwaltungskommission eher fliessend ist (SÄGESSER, Unvereinbarkeit, 26; Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17. 12. 2009, in: VPB 2009, 72; 06.079, Botschaft BR 22. 9. 2006 [BBl 2006 8012]). Folglich ist die personelle Gewaltentrennung in Bezug auf die politische Bedeutung der ausserparlamentarischen Kommissionen inkonsequent, in Bezug auf das Verwaltungshandeln, insb. i. V.m. Bst. e und f, jedoch konsequent vollzogen.

d) «Die Mitglieder der Armeeführung» (Bst. d)

Die leitenden Offiziere der Schweizer Armee sind alle nach BPG angestellt, sei es mit einem Teilpensum oder mit einem Vollzeitpensum. Eine Unvereinbarkeit ergibt sich damit bereits aus Bst. c. Diese Bestimmung in Bst. d verdeutlicht aber wie in Bst. b betr. die «richterliche Funktion» (vgl. oben N 17 f.), dass die Funktion als Armeeführungsmitglied für die Feststellung der Unvereinbarkeit massgebend ist und nicht die Entschädigungsform oder Anstellung beim Bund. Im Hinblick auf weitere Armee-reformen kann diese Bestimmung durchaus wieder an Bedeutung gewinnen.

29

e) Vom Bund beherrschte Organisationen (Bst. e und f)

aa) Allgemeines

Bst. e und f halten die Unvereinbarkeiten für verselbständigte Bundesbetriebe oder Organisationen fest, die nicht zur Bundesverwaltung zählen. Die beiden Bestimmungen sind praktisch identisch, beziehen sich jedoch auf unterschiedliche Subjekte. Während Bst. e die Mitglieder der geschäftsleitenden Organe der Organisationen betrifft, hält Bst. f die Unvereinbarkeit für Personen fest, die vom Bund in die vom Bund beherrschten Organisationen delegiert werden. Im Folgenden werden deshalb zuerst die identischen Rechtsbegriffe in Bst. e und f behandelt (bb–ee) und danach die unterschiedlichen Subjekte (ff und gg).

30

bb) «Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts»

Mit diesem Passus sollen alle Organisationsformen des öffentlichen und privaten Rechts erfasst werden. Es ist unwesentlich, ob die Organisation durch die öffentliche Hand oder durch Private errichtet wurde. Unerheblich ist auch die Bezeichnung der Organisation, wesentlich ist vielmehr, dass sie durch das öffentliche oder private Recht vorgesehen ist. Organisationen des öffentlichen Rechts sind bspw. die Anstalt, der Betrieb, die Körperschaft, das Institut oder die Akademie. Die Organisationsformen des Privatrechts sind in Art. 552 ff. OR (Kollektivgesellschaft, AG, Kommanditaktiengesellschaft, GmbH, Genossenschaft) und in Art. 52 ff. ZGB (Verein und Stiftung) geregelt. Inwieweit auch die «einfache Gesellschaft» nach Art. 530 ff. OR unter die Organisationen des privaten Rechts gem. ParlG subsumiert werden kann, lässt sich nicht abschliessend klären. Anlässlich der Auslegung von Art. 11 Abs. 1 Bst. b ParlG verneinten die Büros, dass die «einfache Gesellschaft» unter den Begriff «Körperschaften des privaten Rechts» fällt (Prot. Büro-StR 26.8., 2.9., 19.9. und 11. 11. 2005; Büro-NR 26.8., 2.9., 19.9. und 11. 11. 2005). Bei Art. 14 Bst. e und f kann dieser Auslegung nicht gefolgt werden, da der Gesetzgeber alle Organisationsformen erfassen wollte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3532]), auch wenn es

31

unwahrscheinlich scheint, dass eine öffentliche Aufgabe an eine «einfache Gesellschaft» delegiert wird.

- 32 Unerheblich ist im Weiteren der Zweck der Organisation; dieser kann wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein (vgl. Auslegungsgrundsätze 2022 [BBl 2022 767 Rz 5]). Es wäre schwierig, zwischen Organisationen mit ideellem oder wirtschaftlichem Zweck zu unterscheiden. Staatliche Aufgaben sind immer auch ideeller Natur, wie der Begriff «service public» verdeutlicht.

cc) «die nicht der Bundesverwaltung angehören»

- 33 Dieser Passus nimmt die Abgrenzung zu Bst. c vor. Der Begriff der Bundesverwaltung definiert sich nach Art. 7 und 8 RVOV und deren Anhang. Wie weiter oben (N 20 ff.) bereits dargestellt, kann die BVer jedoch eine andere Auslegung für die Unvereinbarkeiten vornehmen. Gehört die Organisation nicht der Bundesverwaltung an, so ist sie durch eine spezialgesetzliche Regelung vorgesehen oder durch Privatrecht handlungsfähig (N 31).

dd) «die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind»

- 34 Nach den Auslegungskriterien der Büros muss die Delegation der Verwaltungsaufgabe in einem BG vorgesehen sein (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBl 2022 767 Rz 7]). Als gesetzliche Grundlage genügt auch eine gesetzvertretende VO des BR, sofern das BG die Regelung an den BR delegiert hat. In der gesetzlichen Grundlage müssen die wichtigsten Elemente der zu delegierenden Aufgabe geregelt sein: die Aufgabe selbst, die Aufsicht, die Finanzierung, die Organisation und das Verfahren. Die Bezeichnung der Organisation, welche die Aufgabe wahrnimmt, kann durch VO, Leistungsauftrag oder verwaltungsrechtlichen Vertrag erfolgen.
- 35 Unter den Begriff der «Verwaltungsaufgabe» fallen die Ordnungsaufgaben, sozialpolitischen Aufgaben, Lenkungsaufgaben und Infrastrukturaufgaben (Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17. 12. 2009, in: VPB 2009, 75). Nicht unter den Begriff der Verwaltungsaufgabe fällt die sog. Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit. Darunter versteht man die notwendige Bereitstellung von Sachgütern und Hilfsleistungen, die zur Erfüllung der Verwaltungsaufgabe benötigt werden (z.B. Büromaterial, Energie, Fahrzeuge, Kinderkrippen oder Reinigungs-, Reparatur- oder Sanierungsarbeiten; Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV), 17. 12. 2009, in: VPB 2009, 75 FN 62).
- 36 Besonderes Augenmerk ist auf die Aufgabe «Information oder Beratung der Öffentlichkeit» zu legen. Die Bundesverwaltung delegiert diese Aufgaben oftmals an private Organisationen, die aufgrund ihrer Vernetzung über die Mitglieder näher bei der betroffenen Bevölkerung sind, oder sie subventioniert private Organisationen, die im gleichen oder in einem ähnlichen Feld tätig sind. Die Aids-Hilfe Schweiz nimmt bspw. per öffentlich-rechtlichem Vertrag im Auftrag des BAG die Information der Öffentlichkeit, die Weiterbildung, das Wissensmanagement und die Informationskoordination wahr. Die Verträge stützen sich auf Art. 4 und 5 des BG über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 28.9.2012 (Epidemiengesetz; SR 818.101). Durch diesen Subventionsvertrag wird die Leistung eines privaten Anbieters unterstützt, der die staatliche Leistung ergänzt. In diesem Sinne könnte daraus geschlossen werden, dass die Leistung zur Bedarfsverwaltung gezählt wird (zur Bedarfsverwaltung vgl. oben N 35). Die Botschaft des BR zum gescheiterten Präventionsgesetz zeigt jedoch detailliert auf, welchen bedeutenden Stellenwert die Prävention in unserem Gesundheitssystem einnimmt (09.076, Botschaft BR vom

30. 11. 2009 [BBl 2009 7071 ff., insb. 7083 f.]). Die wesentlichen Bestandteile nationaler Präventionsprogramme sind heute insb. die Öffentlichkeitsarbeit, die Informationsaufarbeitung und die Ausbildungstätigkeit (vgl. Art. 4 und 5 Epidemien-gesetz oder Art. 64 Abs. 6 KVG). Auch wenn diese Dienstleistungen auf dem privaten Markt von vielen Anbietern beschafft werden könnten, so dürfen sie nicht als Hilfstätigkeiten zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe angesehen werden, wenn diese Tätigkeit als staatliche Aufgabe im Gesetz festgeschrieben ist. Die Aufgabe «Koordination der Gesundheitsförderung» kann deshalb nicht leichthin als «Bedarfsverwaltung» angesehen werden (vgl. Art. 19 KVG).

Nicht unter die Verwaltungstätigkeit fällt die Verleihung einer Monopoltätigkeit an eine Organisation oder juristische Person. Eine Monopolkonzession räumt einem Privaten das Recht zur Ausübung einer monopolisierten wirtschaftlichen Tätigkeit ein (G. MÜLLER, Rechtsgutachten vom 5. 5. 2004 betr. Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes zhd. der Büros der Eidgenössischen Räte, 10; Auslegungsgrundsätze 2022 [BBl 2022 767 Rz 8). Private oder kantonale beherrschte Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs nehmen deshalb keine Verwaltungstätigkeit i.S.v. Art. 14 wahr. Eine andere Betrachtung ist notwendig, wenn die Konzessionserteilung per Gesetz erfolgt, wie bspw. bei der SRG (Art. 25 BG über Radio und Fernsehen [RTVG]) oder wenn eine konzessionierte Bahn von den SBB beherrscht wird (z.B. die Zentralbahn).

37

ee) «sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt»

Der Begriff der «beherrschenden Stellung» wird durch die Auslegungsgrundsätze der Büros konkretisiert. Diese verstehen darunter den bestimmenden Einfluss auf die Tätigkeit der Organisation, der sich in zwei Elemente aufteilt: Die finanzielle Stellung des Bundes in der Organisation einerseits und die Bestimmung der Organe durch den Bund andererseits. Hält der Bund eine Mehrheitsbeteiligung an einer Organisation, dann hat er eine beherrschende Stellung (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBl 2022 767 Rz 10 Bst. a]). Mit Mehrheitsbeteiligung ist mehr als 50 % des Gesamtkapitals gemeint (vgl. Art. 7 Abs. 1 BG über die Schweizerischen Bundesbahnen [SR 742.31] oder Art. 6 Abs. 1 Telekommunikationsunternehmungsgesetz [SR 784.11] betr. die Swisscom). Der Bund muss eine dominierende Stellung ausüben können; Mehrheitsbeteiligung ist jedoch nicht mit Hauptbeteiligung gleichzusetzen: Hält der Bund 50 % des Eigenkapitals und die anderen 50 % sind auf mehrere Aktionäre oder Aktionärinnen verteilt, so liegt nach den Auslegungsgrundsätzen keine beherrschende Stellung vor. Liegt jedoch eine beherrschende Stellung des Bundes in einer Organisation vor und wird die delegierte gesetzliche Aufgabe von einer Tochterfirma erfüllt, so bleibt die beherrschende Stellung bestehen, da der Bund dank seiner dominierenden Stellung in der Holding auch die Tochterfirma beherrschen kann. Zum Beispiel ist die PostFinance eine Tochtergesellschaft der Post (vgl. Gutachten betr. Postauto Schweiz AG, VPB 70.86).

38

Zu einer beherrschenden Stellung führt nicht nur die Abhängigkeit beim Kapital, sondern auch die Abhängigkeit bei den Einkünften einer Organisation (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBl 2022 767 Rz 11]). Eine finanzielle Abhängigkeit besteht, wenn die Einkünfte der Organisation zu «zumindest 50 %» aus Beiträgen des Bundes bestehen. Nach Meinung der Büros genügen bereits exakt 50 % der Einkünfte, um die beherrschende Stellung als erfüllt zu betrachten (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBl 2022 767 Rz 11]). Im Jahr 2010 wurde die Stiftung «Swisstransplant» in den Anhang aufgenommen. 2019 wurde der Präsident der Stiftung in die BVers gewählt. Da die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Stiftung noch bei ungefähr 25% lag, konnte das Büro keine beherrschende Stellung des Bundes feststellen, womit die Tätigkeit im Stiftungsrat mit dem Ratsmandat vereinbar ist.

39

Die Stiftung wurde denn auch mit Beschluss der Büros aus dem Anhang gestrichen (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBJ 2022 767 FN 57]).

- 40 Als «Beiträge» sind Gegenleistungen für die Erfüllung einer an eine Organisation delegierten gesetzlichen Aufgabe zu verstehen. Finanzhilfen, mit welchen der Bund eine Tätigkeit einer privaten Organisation aufgrund einer gesetzlichen Grundlage fördert, fallen nicht darunter (G. MÜLLER, Rechtsgutachten vom 5. 5. 2004 betr. Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes zhd. der Büros der Eidgenössischen Räte, 8 f.). Erhält eine Organisation Beiträge aufgrund einer Subventionsbestimmung, wie etwa gem. Art. 14 Energiegesetz, so können diese Beiträge nicht unter Rz 11 der Auslegungsgrundsätze (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBJ 2022 767]) subsumiert werden. Setzt sich die Einnahmestruktur einer Organisation aus 30 % Finanzhilfen und 30 % Beiträgen für die Erfüllung einer delegierten gesetzlichen Aufgabe zusammen, so kann ebenfalls keine «beherrschende Stellung» angenommen werden. Würden Finanzhilfen unter dem Begriff «Beiträge» subsumiert, so dürfte ein Landwirt i.d.R. kein parlamentarisches Mandat ausüben.
- 41 Werden die Einkünfte oder der Umsatz durch das Einziehen von gesetzlich festgeschriebenen Gebühren generiert, wie bspw. durch das Inkasso der Radio- und Fernsehgebühren (Serafe AG; vgl. Art. 69d RTVG), oder werden Bundesgelder durch eine Organisation verteilt, um eine gesetzliche Aufgabe für den Bund zu vollziehen (Kompetenzzentrum für Schweizer Aussenwirtschaftsförderung [OSEC]; vgl. Art. 3 ff. Exportförderungsgesetz [SR 946.14]), so ist dann eine beherrschende Stellung anzunehmen, wenn dieser Umsatz die Mehrheit der Einnahmen darstellt.
- 42 Die Beiträge müssen direkt zur entsprechenden Organisation fließen. Deshalb haben die Büros für die Krankenkassen keine «beherrschende Stellung» des Bundes anerkannt, da die finanzielle Unterstützung des Bundes nicht direkt an die Krankenkassen fließt, sondern über die Kte. an die Versicherten, womit die Krankenkassen nur indirekt in den Genuss dieser Gelder kommen (AmtlBull NR 2007 4 ff.). Eine explizite Unvereinbarkeitsbestimmung für die Mitglieder der geschäftsleitenden Organe der Krankenkassen wurde im NR mehrmals abgelehnt,⁷ obwohl die Krankenkassen der staatlichen Verwaltung zugeordnet werden können. Die pa.Iv. 14.445 führte in ihrer Begründung insb. ein Urteil des BGer an (1C_372/2014, 1C_373/2014), wonach Krankenversicherer im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung staatliche Aufgaben wahrnehmen und damit als Organe der mittelbaren staatlichen Verwaltung, d.h. als Behörden handeln (Ziff. 7). Die SPK-NR sprach sich mit oben genannter Begründung dagegen aus, auf das Erfordernis der beherrschenden Stellung des Bundes zu verzichten, weil die Folge davon wäre, dass sich Ratsmitglieder nicht mehr in Organisationen engagieren dürften, deren Tätigkeit durch die Bundesgesetzgebung bestimmt wird und die teilweise Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (Bericht SPK-NR 26.3.2015). Bisweilen wurden solche Quasi-Verwaltungen sogar als «parastaatliche Organisationen» bezeichnet (Gutachten BJ 10. 11. 1989, VPB 54.36, 236; RHINOW RENÉ/KÄGI-DIENER REGULA; Gutachten betreffend Santéuisse zuhunden der Consano-Vereinigung vom 7. 11. 2006, 6). Es ist mit KÄGI-DIENER zu folgern, dass vor dem Hintergrund der heutigen Konzeption von Art. 14 eine spezialgesetzliche Regelung für die Krankenkassen gerechtfertigt wäre, insb. weil sie Hoheitsgewalt ausüben (KÄGI-

⁷ 06.079 Anpassung der Unvereinbarkeitsregelung. Anpassung des Parlamentsgesetzes (AmtlBull NR 2007 9); 08.474 Pa.Iv. Jacqueline Fehr: Klare Trennung der Interessen in der obligatorischen Krankenversicherung (AmtlBull NR 2009 940); 14.445 Pa.Iv. Steiert Jean-François: Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat. Keine unnötigen Ausnahmen (AmtlBull NR 2015 2073).

DIENER, Gutachten betreffend Unvereinbarkeit von Parlamentsmandat und Funktion in Krankenkasse und Branchenverband vom 3. November 2008, 11, Ziff. h).

Eine beherrschende Stellung nimmt der Bund auch ein, wenn er die «Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe mehrheitlich» bestimmt (Auslegungsgrundsätze 2022 [BBI 2022 767 Rz 10 Bst. b]). Mit der Unterscheidung zwischen «beaufsichtigenden» und «geschäftsleitenden» Gremien sollte eine ähnliche Unterscheidung wie bei der AG zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung oder bei der Stiftung zwischen Stiftungsrat und Geschäftsstelle geschaffen werden. Dabei ist unerheblich, welche Stelle des Bundes das Gremium wählt. Der BR wählt bspw. die Nationalparkkommission (Art. 4 Abs. 1 Nationalparkgesetz), das EDI den Stiftungsrat der Stiftung für Forschung der Nutzung von Radio und Fernsehen (Stiftung Mediapulse; Art. 80 Abs. 3 RTVG). Bestimmt das Gesetz oder das geschäftsleitende oder beaufsichtigende Gremium auch die äquivalenten Gremien der Tochterfirmen, so ist auch für diese eine beherrschende Stellung anzunehmen (vgl. Mediapulse AG und Publica Data AG; Bericht prov. Büros-NR/StR 30. 11. 2011, Ziff. 3.5).

43

ff) «Mitglieder der geschäftsleitenden Organe» gem. Bst. e

Die Mitgliedschaft in einem geschäftsleitenden Organ ist sehr weit auszulegen: Dazu zählt die Mitgliedschaft in allen Organen, die gesetzlich vorgesehen sind, wie etwa Vorstand, Verwaltungsrat oder Stiftungsrat. Dazu gehört aber auch die Mitgliedschaft in den durch eigenes Satzungsrecht bestimmten Organen wie z.B. Direktion, Geschäftsleitung, Geschäftsführer etc. Die Abgrenzung ist fließend und von Organisation zu Organisation unterschiedlich. Massgebend für den Entscheid im Einzelfall ist, ob es zu einem Konflikt im Zh. mit der Oberaufsicht der BVers kommen kann; d.h. ob die Person in ihrer Funktion an den Entscheidungsgrundlagen für den Bund mitarbeitet und ob diesbezüglich ein Loyalitätskonflikt entstehen kann.

44

gg) Personen, die den Bund gem. Bst. f in Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts vertreten

Die Vertretung des Bundes kann durch Wahl eines Gremiums oder durch Mandatserteilung erfolgen. Dabei ist nicht die beratende oder forensische Tätigkeit gemeint, sondern die Einsitznahme in einem der Gremien der Organisation, wie dies bspw. bei der Vertretung des Bundes in «Schweiz Tourismus» der Fall ist.

45

3. Problematik einer dogmatischen Auslegung

Die Anwendung von Art. 14 seit 2003 hat gezeigt, dass die Unvereinbarkeitsbestimmung im ParlG als Regel kaum Rechtssicherheit und Voraussehbarkeit garantieren kann. Zuviel hängt von äusseren Gegebenheiten ab. Zudem verwendet der BR für die Einteilung der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung inzwischen die gleichen Rechtsbegriffe wie das Parlamentsrecht für die verselbständigten Organisationen (Bericht BK, Sektion Recht, zum Anh. der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung [RVOV], 17. 12. 2009, in: VPB 2009, 57 ff.). In Anbetracht dieser massgebend auf Art. 14 Bst. c, e und f einwirkenden Änderung der Rechtslage wäre eine Überarbeitung der Unvereinbarkeitsbestimmung notwendig.

46

BERNARD weist daraufhin, dass die strikte Auslegung der Unvereinbarkeiten zu einer unverhältnismässigen Beeinträchtigung der politischen Rechte von Staatsangestellten führe. Es sei schwierig zu verstehen, warum ein Staatsangestellter, der keine Führungsfunktion ausübt, nicht Mitglied in der BVer sein kann. Für BERNARD sind die in Art. 11

46a

und 11a definierten Offenlegungs- und Ausstandspflichten ausreichend, um mit potenziellen Interessenskonflikten, die sich aus der Anstellung ergeben könnten, umgehen zu können (BERNARD, Art. 144 N 37 f.; gl.M. SCHAUB, Art. 144 N 17; ebenfalls kritisch BIAGINI, Art. 144 N 12; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz 2288).

- 47 Kommt hinzu, dass sich die politischen Voraussetzungen für die Delegation von staatlichen Aufgaben in den letzten zwanzig Jahren verändert haben. War um die Jahrtausendwende geradezu eine Euphorie im Zh. mit der Delegation von staatlichen Aufgaben an Private zu spüren, so ist heute u.E. der Ruf nach Intervention des Staates am Markt wieder stärker hörbar. Diese Vermengung von staatlicher Intervention, Delegation von staatlichen Aufgaben und finanzieller Abhängigkeit macht die Auslegung von Art. 14 zunehmend schwierig. Schliesslich befördert das in der Schweiz hoch gehaltene parlamentarische Milizsystem die Verbindung staatlicher und privater Tätigkeiten besonders. Gerade in einem halbprofessionellen Parlament, in welchem die Ratsmitglieder ihr parlamentarisches Mandat nicht vollberuflich wahrnehmen, muss indessen erkennbar sein, welche privatberuflichen Konsequenzen die Ausübung eines parlamentarischen Mandats hat.
- 48 STÖCKLI zeichnet die verschiedenen Lehrmeinungen präzise auf: Vertritt man strenge Unvereinbarkeitsregeln, so kann dies nicht losgelöst von der Frage diskutiert werden, ob das parlamentarische Mandat als Hauptberuf oder als Nebenberuf zu qualifizieren ist. Steht man hingegen für eine eher weniger strenge Unvereinbarkeit ein, dann stellt sich automatisch die Frage der Unabhängigkeit bei der Ausübung des parlamentarischen Mandates (STÖCKLI, Behördenmitglieder, 535 ff. § 11). Solange bezüglich Professionalität des parlamentarischen Mandats kein klarer politischer Richtungsentscheid getroffen ist, dürfte indessen m.E. keiner dieser beiden dogmatischen Ansätze einen gangbaren Weg aufzeigen. Aus Sicht der Praxis ist die BVers deshalb in die Pflicht zu nehmen, die auslegungsbedürftigen Bestimmungen voraussehbar zu machen. Das bedeutet, dass die Büros die Auslegungsgrundsätze periodisch aktualisieren müssen (Auslegungsgrundsätze 2022 [BB1 2022 767 Rz 19]). Darüber hinaus hat die BVers als Gesetzgeber aber die Pflicht, Vereinbarkeiten und Unvereinbarkeiten im delegierten Aufgabenbereich spezialgesetzlich zu regeln, insb. wenn private Organisationen mit staatlichen Vollzugs- und Aufsichtsaufgaben beauftragt oder zu diesem Zweck staatliche Organisationen errichtet werden.

Art. 15

Vorgehen

¹ Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 14 Buchstabe a ein, so erklärt die betroffene Person, für welches der beiden Ämter sie sich entscheidet.

² Tritt eine Unvereinbarkeit nach Artikel 14 Buchstaben b–f ein, so scheidet die betroffene Person sechs Monate nach Feststellen der Unvereinbarkeit aus der Bundesversammlung aus, sofern sie die andere Funktion bis dahin nicht aufgegeben hat.

Procédure

¹ Toute personne appelée à choisir entre son mandat parlementaire et une fonction incompatible avec ce mandat en vertu de l'art. 14, let. a, déclare laquelle des deux charges elle entend exercer.

² Toute personne appelée à choisir entre son mandat parlementaire et une fonction incompatible avec ce mandat en vertu de l'art. 14, let. b à f, est déchue automatiquement de son mandat dans les six mois qui suivent la date à laquelle l'incompatibilité a été établie si elle n'a pas renoncé entre-temps à la fonction concernée.

- Procedura ¹ Se subentra un motivo d'incompatibilità secondo l'articolo 14 lettera a, l'interessato dichiara per quale delle due cariche opta.
- ² Se subentra un motivo d'incompatibilità secondo l'articolo 14 lettera b–f, il mandato parlamentare dell'interessato decade sei mesi dopo l'accertamento dell'incompatibilità, sempre che nel frattempo non abbia cessato di esercitare l'altra funzione.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 14.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 14.

I. Entstehungsgeschichte

Siehe Art. 14.

1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

Wird ein Ratsmitglied durch die VBers in ein Amt gewählt oder wird eine Wahl durch die VBers bestätigt (Art. 14 Bst. a ParlG), so hat das gewählte Mitglied zu erklären, welchem Mandat es den Vorzug gibt. Die unmittelbar nach der Wahl erfolgenden Wahlannahmeerklärungen drücken diese Entscheidung aus. Das Ratsmitglied muss sich aber nicht zwingend unmittelbar nach der Wahl entscheiden: Die Unvereinbarkeit tritt erst mit dem Amtsantritt ein. Es besteht somit eine gewisse Frist für die Entscheidung. Konkludentes Verhalten mit dem Amtsantritt ist möglich. In diesem Fall wird der parlamentarische Sitz mit dem Antritt des anderen Amtes vakant.

2

Nach erfolgter Wahlannahme (insb. nach der Wahl in den BR) erscheinen die gewählten Ratsmitglieder nicht mehr im Rat und führen auch keine parlamentarische Handlung mehr aus. Dieses Verständnis der Unvereinbarkeit ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, kann aber als parlamentarische Usanz betrachtet werden.

3

2. Abs. 2

Liegt eine Unvereinbarkeit nach Art. 14 Bst. b–f ParlG vor, so räumt der Gesetzgeber dem betroffenen Ratsmitglied eine Entscheidungsfrist von sechs Mte. ein. Massgebender Zeitpunkt des Fristenlaufs ist das Datum des Feststellungsbeschlusses des NR oder des StR. Nur der NR bzw. der StR sind berechtigt, abschliessend über Unvereinbarkeiten ihrer Mitglieder zu entscheiden. Hat das betroffene Ratsmitglied nach Ablauf der Frist die unvereinbare Funktion immer noch inne, so wird der Sitz in der BVers von Gesetzes wegen vakant. Die explizite Formulierung der Rechtsfolge lässt keinen Spielraum resp. kein

4

Ermessen zu. Das betroffene Ratsmitglied darf von diesem Zeitpunkt an keine parlamentarischen Handlungen mehr vornehmen. Die Vakanz hat zur Folge, dass der Kt. entweder Neuwahlen durchführen oder eine Nachfolge bestimmen muss; i.S. der Transparenz und Rechtssicherheit bedarf es u.E. deshalb eines Feststellungsentscheides über das Ausscheiden aus dem Rat. Dies entspricht auch der Bedeutung dieses Aktes. Diesen Feststellungsentscheid hat jener Rat zu fällen, dem das Ratsmitglied angehört bzw. angehört hat. Ein entsprechender Antrag wäre durch das Büro zu stellen. Bisher gab es keinen Anwendungsfall.

- 5 Der Rechtsweg ist ausgeschlossen. Nach Art. 189 Abs. 4 BV kann ein Akt der BVers (bzw. im vorliegenden Fall des NR oder des StR, d.h. eines Organs der BVers) nicht angefochten werden, wenn das Gesetz keine Ausnahme vorsieht. Hingegen kann das betroffene Ratsmitglied jederzeit ein Wiedererwägungsgesuch an das Büro stellen: Da die Büros für die Feststellung der Unvereinbarkeit nicht abschliessend kompetent sind, haben sie auf das Gesuch einzutreten, können ihrem Rat jedoch beantragen, auf das Gesuch nicht einzutreten. Im Rahmen der Behandlung eines Wiedererwägungsgesuchs stellte das Büro des NR am 9. 5. 2008 den Antrag, dass die zu Beginn der Legislaturperiode festgelegten Unvereinbarkeiten des Ratsmandats mit Leitungsfunktionen in Organisationen gem. Bst. e und f nur dann neu überprüft werden, wenn neue Erkenntnisse vorliegen, die eine bis zum Ende der Legislaturperiode geltende Änderung rechtfertigen.¹ Das Büro könne nicht jährlich anhand von Bilanzen und Erfolgsrechnungen überprüfen, ob alle Doppelmandate gerechtfertigt seien oder nicht. I.S. einer gewissen Vorausssehbarkeit und Rechtssicherheit müsse eine dauernde Änderung der Rechtslage eingetreten sein (Prot. Büro-NR 9. 5. 2008 1 f.). Dieser Beschluss wurde 2010 als Rz 16a in die Auslegungsgrundsätze aufgenommen (Auslegungsgrundsätze 2010 [BBI 2010 3260]; zuletzt bestätigt: Auslegungsgrundsätze 2022 [BBI 2022 767]).
- 6 Das Büro jedes Rates «prüft, ob Unvereinbarkeiten gem. Artikel 14 ParlG vorliegen oder neu entstehen» (Art. 9 Abs. 1 Bst. i GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. i GRS). Stellt sich diese Frage im Laufe der Legislaturperiode, kann das Büro jederzeit eine Überprüfung vornehmen und seinem Rat entsprechend Antrag stellen. Ein Differenzbereinigungsverfahren bei den Feststellungsentscheiden ist nicht vorgesehen, da ja jeder Rat nur betr. die eigenen Mitglieder zu entscheiden hat und keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte erforderlich sind. Die Büros haben sich aber gegenseitig dazu verpflichtet, Praxisänderungen vorgängig abzusprechen und bei Differenzen in der KoKo zu bereinigen (Auslegungsgrundsätze 2022, [BBI 2022 767 Rz 14–16]). Damit wird dem Willen des Verfassungsgebers entsprochen, möglichst einheitliche Unvereinbarkeitsbestimmungen für beide Räte vorzusehen (Art. 144 BV).
- 7 Es liegt in der Pflicht der Ratsmitglieder, Unvereinbarkeiten zu beseitigen (vgl. hierzu auch oben N 4). Nimmt ein Ratsmitglied während der Amtsdauer eine neue Funktion in einer Organisation wahr, die allenfalls unter die Unvereinbarkeitsbestimmungen fällt, so hat es dies dem Büro seines Rates zu melden und im Interessenregister (Art. 11 ParlG) einzutragen. Sollte über die Vereinbarkeit ein Zweifel bestehen, so traktandiert das Büro die Prüfung der Unvereinbarkeit. Das betroffene Ratsmitglied ist vorgängig anzuhören. Kommt das zuständige Büro zum Schluss, dass eine Unvereinbarkeit vorliegt, so stellt es dem Rat Antrag. Hat der Antrag eine Änderung der Praxis über die Feststellung von Unver-

¹ 08.031 Unvereinbarkeit mit einem parlamentarischen Mandat (Art. 14 ParlG). Wiedererwägungsgesuche.

einbarkeiten zur Folge, so konsultiert es das Büro des anderen Rates (vgl. hierzu auch oben N 6).

Seit Inkrafttreten der neuen Unvereinbarkeitsregeln 2007 wurde jeweils zu Beginn der Legislaturperiode bei mind. einem Mitglied der BVers eine Unvereinbarkeit nach Bst. b–f festgestellt.² Die betroffenen Ratsmitglieder haben jedoch die Unvereinbarkeiten stets rechtzeitig bzw. fristgerecht behoben. Zu Beginn der 48. Legislaturperiode wurden bei zwölf Mitgliedern des NR und drei Mitgliedern des StR insgesamt 16 Unvereinbarkeiten nach Bst. e oder f festgestellt, zusätzlich bei einem Mitglied des StR eine nach Bst. c (Mitglied der eidg. Sportkommission). Zu Beginn der 49. Legislaturperiode wurde bei drei Mitgliedern des NR eine Unvereinbarkeit nach Bst. c festgestellt (Sektionsleiter der Abteilung Finanzstatistik der EFV; Mitglied der Eidgenössischen Nationalparkkommission und Mitglied der Kommission für den Fonds Landschaft Schweiz), sowie bei zwei Mitgliedern des StR eine nach Bst. e (Stiftungsrat Gesundheitsförderung Schweiz; Stiftungs- und Verwaltungsrat Mediapulse). Zu Beginn der 50. Legislaturperiode wurde lediglich bei einem Mitglied des NR als Mitglied der Kommission Fonds Landschaft Schweiz eine Unvereinbarkeit nach Bst. c und e ausgewiesen. Zum Zeitpunkt der konstituierenden Sitzung der 51. Legislaturperiode hatte ein Ratsmitglied des NR als Chef der Sektion humanitäre Angelegenheiten beim EDA eine Unvereinbarkeit nach Bst. c sowie ein Mitglied des StR eine Unvereinbarkeit nach Bst. b (nähere Angaben dazu im Kommentar zu Art. 14 FN 6).

8

2 Parlamentsbibliothek, Die 51. Legislaturperiode: Ein institutioneller Rückblick. Bd. 1: Organisation und Zusammensetzung der Bundesversammlung, Bern 2023, 28, 30–31, 49–50, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Band%20I%20Die%2051.%20Legislaturperiode%20-%20Ein%20institutioneller%20R%C3%BCckblick.pdf>> [13.4.2024].

3. Kapitel: Immunität und Sessionsteilnahmegarantie

Art. 16*

Absolute Immunität	Die Ratsmitglieder können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.
Immunité absolue	Aucun député ne peut être tenu pour juridiquement responsable des propos qu'il tient devant les conseils ou leurs organes.
Immunità assoluta	I parlamentari non possono essere chiamati a rispondere in giudizio per quanto da loro espresso nelle Camere e negli organi del Parlamento.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Das System der Strafverfolgungsprivilegien nach schweizerischem Recht	7
2. Auslegung und Anwendung von Art. 16	11
a) Personeller Schutzbereich: «Die Ratsmitglieder [...]»	11
b) Sachlicher Schutzbereich: «[...] für ihre Äusserungen [...]»	13
c) Örtlicher Schutzbereich: «[...] in den Räten und in deren Organen [...]»	17
d) Rechtswirkung: «[...] rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.»	19
3. Praxis	21

Materialien

Bis 1934: E-VG 25. 9. 1850 (BBl 1850 III 89 ff.); VG 9. 12. 1850 (AS 1851 149 ff.); GarG 23. 12. 1851 (AS 1851/53 33 ff.); Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 II 497]; GarG 23. 3. 1934 (AS 1934 509 ff.). 7188 Verantwortlichkeitsgesetz: Botschaft BR 29. 6. 1956 (BBl 1956 I 1393 ff.); VG 14. 3. 1958 (AS 1958 1413 ff.). 7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449). 11001 Initiative der Kommission für die Geschäfte Nr. 10618 und 10619. Telephonabhörung und Immunität: Änderung VG 6. 10. 1972 (AS 1973 925 ff.). 96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 1 ff.). 01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13. 2. 2002 (AS 2003 3543).

Literatur

AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967 (zit. AUBERT, Traité); BIAGGINI, Art. 162, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1232 ff.; GADIENT, Die parlamentarische Immunität im Bund, in: Parlamentsdienste, Parlament, 281 ff. (zit. GADIENT, Immunität); HALLER, Art. 117, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; KETTIGER, Beginn der Immunität bei neugewählten Nationalratsmitgliedern, in: Jusletter 11. 6. 2012 (zit. KETTIGER, Beginn); LAMMERS, Art. 162, in : Com-

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

mentaire romand, 3014 f. (zit. LAMMERS, Art. 162); LANZ-BAUR, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 1963 (zit. LANZ-BAUR, Immunität); MASMEJAN, L'immunité parlementaire est-elle une institution dépassée?, in: *medialex* 3/99, 139 f. (zit. MASMEJAN, Immunität); MAURER, Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier, in: *AJP* 2005, H. 2, 141–149 (zit. MAURER, Aspekte); PARLEMENTSDIENSTE, Faktenbericht. Die Immunität der Mitglieder der obersten Bundesbehörden, Stand Sommer 2022, <<https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentsportraet/ratsmitglieder/rechtsstellung-der-ratsmitglieder/immunitaet>> (17.8.2023) (zit. PARLEMENTSDIENSTE, Immunität); RIEDO, Richter in eigener Sache, in: *Recht – Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis* 36 (2018), H. 4, 255 ff.; SÄGESSER, Das materielle Immunitätsrecht für die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrats und der Gerichte des Bundes, in: *ZBl* 2012, H. 1, 415 ff. (zit. SÄGESSER, Immunitätsrecht); SÄGESSER, Die parlamentarische Ermächtigung im Immunitätsverfahren, in: *ZBl* 2013, H. 2, 75 ff.; SCHWARZ, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder der Bundesversammlung, Zürich 1929 (zit. SCHWARZ, Immunität); THURNHERR, Art. 162, in: *BSK BV*, 2422 ff. (zit. THURNHERR, Art. 162); WALDER, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der schweizerischen National- und Ständeräte, der Bundesräte, der Bundesrichter etc., sowie der übrigen Bundesbeamten, in: *Kriminalistik* 1963, H. 9, 445 f.; VON MURALT, Die parlamentarische Immunität in Deutschland und in der Schweiz mit der Berücksichtigung der Entwicklung derselben in England und Frankreich, Zürich 1902 (zit. VON MURALT, Immunität); VON WYSS, Art. 162, in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., 3929 ff. (zit. VON WYSS, Art. 162); WALLIMANN-BORNATICO, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des National- und Ständerates, in: *ZBl* 1988, H. 8, 351 ff. (zit. WALLIMANN-BORNATICO, Immunität).

I. Entstehungsgeschichte

In England und Frankreich diente die parlamentarische Immunität im ausgehenden 18. Jh. als notwendige Sicherung des Parlaments gegen Übergriffe der Regierungsgewalt. In der Schweiz fand die Immunität 1798 Eingang in die stark französisch geprägte Helvetische Verfassung (vgl. SCHWARZ, Immunität, 21). Art. 51–63 der Helvetischen Verfassung gewährten den Mitgliedern der gesetzgebenden Räte ein Privileg im Falle einer gerichtlichen Verfolgung. Die Mediationsverfassung von 1803 ersetzte das Parlament wieder durch die Tagsatzung; damit war auch die parlamentarische Immunität obsolet geworden (VON MURALT, Immunität, 56; SCHWARZ, Immunität, 36; LANZ-BAUR, Immunität, 7).

Die BV 1848 statuierte in Art. 110 die Verantwortlichkeit der Beamten der Eidgenossenschaft für ihre Geschäftsführung. Gestützt darauf erliess die BVers 1850 das erste VG, welches eine allgemeine Verantwortlichkeit der eidg. Behörden und Beamten für ihre amtliche Geschäftsführung statuierte. Die Verantwortlichkeit der BVers als höchstes Staatsorgan wurde jedoch explizit ausgeschlossen. Begründet wurde diese Ausnahme damit, dass die Frage, ob die BVers durch einen Beschluss die Verfassung verletzt, eine politische oder staatsrechtliche Frage sei (LANZ-BAUR, Immunität, 8; vgl. dazu auch SCHWARZ, Immunität, 22). Die einzelnen Ratsmitglieder hingegen sollten grundsätzlich wie Behördenmitglieder verantwortlich sein, hinsichtlich ihrer Voten in den Räten wurden sie jedoch von der Verantwortlichkeit befreit (*absolute Immunität*): «Hingegen sind die Mitglieder des National- und Ständerathes für ihr Votum in der Behörde nicht verantwortlich und es kann nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden» (Art. 1 VG 1850). Eine weitere Privilegierung wurde geschaffen, indem eine Strafverfolgung gegen ein Mitglied der BVers wegen Verbrechen und Vergehen mit Bezug auf seine amtliche Stellung nur durch Beschluss der BVers aufgenommen werden konnte (*relative Immunität*; vgl. dazu Art. 17 ParlG; Art. 17a ParlG).

1851 wurde das GarG erlassen. Es hatte zum Zweck, die Bundesbehörden und ihre Kompetenzen sowie das Bundesvermögen gegenüber kantonaler Gewalt zu schützen. Der Hintergrund für den Erlass des GarG 1851 lag darin, dass die liberal-radikal dominierte BVers

fürchtete, durch den seit 1850 von der konservativen Partei regierten Kt. BE an der Ausübung ihrer Funktion gehindert zu werden (SCHWARZ, Immunität, 19; LANZ-BAUR, Immunität, 10; WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 351). Den Parlamentariern wurde die Teilnahme an den Sitzungen der BVers garantiert; eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung wegen Verbrechen und Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung bezogen, war nur mit Zustimmung der Räte möglich (zur sog. *Sessionsteilnahmegarantie* vgl. ausführlicher Art. 20 ParlG).

- 4 Im Jahre 1958 wurde das VG 1850 totalrevidiert. Die Totalrevision brachte vor allem in formeller Hinsicht eine klarere Unterscheidung zwischen den verschiedenen Immunitätsformen. Materiell änderte sich für die Mitglieder der BVers nichts (LANZ-BAUR, Immunität, 28).
- 5 Im Zuge der Totalrevision der BV im Jahre 1999 wurde die Immunität als bis dahin ungeschriebenes Verfassungsrecht in den Art. 162 BV aufgenommen (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBI 1997 I 387 f.]; VON WYSS, Art. 162, N 3): Gem. Abs. 1 können die Mitglieder der BVers, des BR, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler für ihre Äusserungen in den Räten und deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden. Gem. Abs. 2 können weitere Formen der Immunität im Gesetz vorgesehen werden.
- 6 Im ParlG wurden die Bestimmungen zur parlamentarischen Immunität aus dem VG vom 14.3.1958 sowie aus dem GarG vom 26.3.1934 in die Art. 16 ff. übernommen. Die Immunität der von der BVers gewählten Behördenmitglieder und Magistratspersonen ist bis heute in Art. 14 ff. VG geregelt. Das GarG wurde mit Inkrafttreten des ParlG aufgehoben (s. Art. 172 Anh. Ziff. I 1 ParlG; zu den Revisionsbestrebungen betr. relativer Immunität und Sessionsteilnahmegarantie vgl. Art. 17 N 4 ff. sowie Art. 20 N 5).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das System der Strafverfolgungsprivilegien nach schweizerischem Recht

- 7 Die Immunität ist *absolut*, wenn sie nicht aufgehoben werden kann. Die *relative* Immunität wirkt je nach Art des begangenen Deliktes: Besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Delikt und der parlamentarischen Funktion, so gilt a priori Schutz vor Strafverfolgung. Rechtfertigt sich dieser Schutz im Verhältnis zur Schwere der begangenen Tat nicht, dann kann diese Immunität durch parlamentarischen Beschluss aufgehoben werden. Für Delikte hingegen, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem parlamentarischen Mandat stehen, gilt kein genereller Schutz vor Strafverfolgung. Ein Parlamentsmitglied ist in diesen Fällen nur temporär – nämlich während der Dauer der Session – geschützt und zwar insofern, als während dieser Zeit die Eröffnung einer Strafverfolgung nur mit seiner Einwilligung möglich ist (*Sessionsteilnahmegarantie*, vgl. dazu auch Art. 20 ParlG).
- 8 Im Zusammenhang mit der parlamentarischen Immunität wird auch der Begriff *Privileg* verwendet, insb. die relative Immunität und die Sessionsteilnahmegarantie werden jeweils einzeln (vgl. z.B. WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352)¹ oder auch gemeinsam (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 512) als *Strafverfolgungsprivileg* bezeichnet (zur Terminologie allgemein vgl. auch GADIANT, Immunität, 282). Diese Terminologie ist für den vorliegenden Zh. jedoch zu wenig präzise; im Folgenden werden deshalb die in Verfassung und Gesetz gewählten Bezeichnungen verwendet.

¹ Die Autorin spricht nur in Bezug auf die Sessionsteilnahmegarantie vom Verfolgungsprivileg (WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352).

Schutzzweck aller drei Formen der parlamentarischen Immunität (*absolute* und *relative Immunität* sowie *Sessionsteilnahmegarantie*) ist, den Mitgliedern der BVers die freie, unbefangene Ausübung ihres parlamentarischen Mandates zu garantieren und damit das Funktionieren des Parlamentes zu gewährleisten (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 512; LANZ-BAUR, Immunität, 15; GADIENT, Immunität, 281). Zu Beginn des Schweizerischen Bundesstaates lag der Zweck der Immunität in erster Linie darin zu verhindern, dass die Strafjustiz «zu einem ihr fremden Zwecke» missbraucht wurde – dabei dachte man v.a. an «politisch tendenziöse Strafverfolgungen durch den Kanton Bern» (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 513) aber auch an «Klagen Privater» (VON MURALT, Immunität, 57) – und dass in diesem Zusammenhang aus Pedanterie «minderwichtigen Akten oder Bagatellfällen» mehr Gewicht verliehen werde als der wichtigen Ausübung des parlamentarischen Mandates (GADIENT, Immunität, 282). Im Laufe der Jahrzehnte hat sich der Fokus des Schutzes verlagert: Die Ratsmitglieder sollen zwar auch heute noch vor tendenziöser und willkürlicher Strafverfolgung geschützt werden (VON WYSS, Art. 162, Rz 2); die Gefahr, dass politische Gegensätze zwischen Gliedstaat und Bundesstaat zu solchen Strafverfolgungen führen (SCHWARZ, Immunität, 36), ist jedoch gebannt (vgl. dazu auch Art. 20 N 5). Im Zentrum der Praxis der Räte steht vorab die Sicherstellung der freien Willensbildung und Meinungsäusserung, dabei wird insb. der freien Ausübung der Kontrolltätigkeit und dem Recht zur Kritik Gewicht verliehen (zur Praxis der Räte s. N 21 ff. sowie Art. 17 N 13 ff.).

Die parlamentarische Immunität dient hingegen nicht dem persönlichen Schutz eines Ratsmitgliedes, sondern immer nur seiner Funktion und dem öffentlichen Interesse an der Ausübung dieser Funktion (GADIENT, Immunität, 283 f.; VON MURALT, Immunität, 37; Botschaft BR 24.3.1919 [BBl 1919 I 544, 547]; Botschaft BR vom 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 387]). Daraus folgt, dass es nicht in der Macht eines Ratsmitgliedes steht, ein Verfahren zur Aufhebung der Immunität durch seine *Zustimmung* oder den *Verzicht* auf seine Immunität zu verhindern. Zur Prüfung der Immunitätsfrage sind einzig die zuständigen parlamentarischen Organe kompetent. Ein Ratsmitglied kann hingegen darauf verzichten, sich gegenüber einer Strafverfolgungsbehörde auf die parlamentarische Immunität zu berufen. Dann nämlich, wenn es in seinen Augen offensichtlich ist, dass die ihm vorgeworfene Handlung weder von der absoluten noch von der relativen Immunität geschützt ist. Ebenfalls nicht ausgeschlossen ist, dass ein betroffenes Ratsmitglied selber beantragt, seine Immunität aufzuheben (Art. 76 Abs. 1 ParlG; vgl. 88.080 *Parlamentarische Immunität von Nationalrat Richard Bäumlín. Aufhebung*: AmtlBull NR 1990 671).

2. Auslegung und Anwendung von Art. 16

a) Personeller Schutzbereich: «Die Ratsmitglieder [...]»

Wie der Wortlaut der Bestimmung besagt, schützt Art. 16 – in Wiederholung des diesbezüglichen Gehaltes von Art. 162 BV – die Ratsmitglieder, d.h. alle Mitglieder von NR und StR (LANZ-BAUR, Immunität, 41). Die Frage, ab welchem Zeitpunkt der personelle Schutz der absoluten Immunität zu wirken beginnt, wurde anlässlich des Falles Blocher (*12.190 Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung*) im Rahmen eines Obiter dictum dahingehend beantwortet, dass für die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten als Ratsmitglied und somit auch für den Beginn der Schutzwirkung der relativen Immunität der Zeitpunkt des Amtsantrittes massgebend ist (Entscheid IK-NR 25.4.2012, Ziff. 3.1). Eine Vorwirkung der absoluten Immunität ist aufgrund der ratio legis für jene Fälle zu bejahen, in denen gewählte, aber noch nicht vereidigte Mitglieder des NR Amtshandlungen tätigen, welche sie im Zusammenhang mit der konstituierenden Sitzung des NR von Gesetzes wegen vorzunehmen haben (z.B. die Rede des jüngsten designierten

Mitglieds des NR; vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a GRN; zustimmend THURNHERR, Art. 162, N 6; LAMMERS, Art. 162, N 19). Diese Amtshandlungen sind im Gesetz und im Reglement explizit und abschliessend aufgezählt (Art. 53 Abs. 2 BPR; Art. 1 Abs. 2 Bst. a, b und c; Art. 3 und 4 GRN); ebenso ist das Stimm- und Rederecht für die konstituierende Sitzung ausdrücklich geregelt (Art. 53 Abs. 2 BPR).

- 12 In der älteren Literatur wird der Beginn der Schutzwirkung der Immunität für die Mitglieder von NR und StR auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung der Ergebnisse und der Mitteilung an die Gewählten festgelegt (d.h. vor Ablauf der Beschwerdefristen): SCHWARZ und LANZ-BAUR begründen diesen Zeitpunkt mit dem Schutzbedarf der Ratsmitglieder im Rahmen der konstituierenden Sitzung des NR (SCHWARZ, Immunität, 104 f.; LANZ-BAUR, Immunität, 52, 82); dieser Schutz ist jedoch mit der oben erwähnten Vorwirkung gesichert (s. N 11). VON MURALT vertrat 1902 in Anlehnung an die damals geltende französische Gesetzgebung die weiter gehende Meinung, dass der Schutz schon vor der Wahlversammlung greifen müsse, ansonsten könnte eine Wahl zum Abgeordneten durch eine Verhaftung hintertrieben werden (VON MURALT, Immunität, 23 f.). Es kann offenbleiben, ob dieses extensive Verständnis der zeitlichen Geltung im Jahre 1902 berechtigt war – aus heutiger Sicht scheint eine solche generelle zeitliche Ausdehnung des Immunitätsschutzes angesichts des geringen Risikos einer politisch motivierten Verhaftung vor Amtsantritt nicht mehr gerechtfertigt. In neuster Zeit befasste sich die Literatur anlässlich der Strafverfolgung von NR Christoph Blocher (SVP/ZH) (*12.190 Immunität Nationalrat Blocher*), in welcher ihm Handlungen vorgeworfen werden, welche sich angeblich teilweise vor dem Amtsantritt ereignet hatten, vertieft mit der Frage des Beginns des Immunitätsschutzes. KETTIGER kommt zum Schluss, dass die Amtszeit und somit die Schutzwirkung der Immunität für neue Mitglieder des NR im Zeitpunkt der Konstituierung beginnt, ignoriert dabei jedoch, dass die Vereidigung Bedingung für den Amtsantritt ist (KETTIGER, Beginn, Rz 5; zur Rechtswirkung der Vereidigung vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3520]). SÄGESSER geht – gleich wie die Kommissionen – davon aus, dass der Zeitpunkt der Vereidigung eines Ratsmitgliedes massgeblich ist für den Beginn der Schutzwirkung (SÄGESSER, Immunitätsrecht, 437; ebenso LAMMERS, Art. 162, N 19).² Einzig MAURER vertritt bezüglich der Mitglieder des NR in einer Fussnote die Auffassung von SCHWARZ und LANZ-BAUR (MAURER, Aspekte, 142, FN 11). Für die Mitglieder des StR hingegen kommt MAURER unter Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 ParlG zum Schluss, dass die Schutzwirkung – entgegen SCHWARZ und LANZ-BAUR – allgemein erst mit der Vereidigung beginnt.

b) *Sachlicher Schutzbereich: «[...] für ihre Äusserungen [...]»*

- 13 Die absolute Immunität schützt nur vor der rechtlichen Verantwortlichkeit für Äusserungen. Sie wird deshalb auch «Redefreiheit» oder «Wortprivileg» genannt (WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352; VON WYSS, Art. 162, N 3; kritisch BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., N 4). Der Kern des Immunitätsgedankens zielt auf den Schutz der freien Meinungsäusserung und Willensbildung ab (SCHWARZ, Immunität, 7). Das Immunitätsrecht ist somit spezifisch parlamentarischer Teilgehalt der Rede- und Pressefreiheit (vgl. dazu auch AmtlBull NR 1970 412).
- 14 Der absolute Schutz gilt generell für alle Äusserungen. Dabei ist der Begriff der Äusserung im formellen Sinne zu verstehen (vgl. dazu SCHWARZ, Immunität, 97). Darunter fallen Worte, zusammenhängende Reden, aber auch schriftliche Äusserungen zuhänden der par-

2 Eine andere Meinung vertritt SCHUBARTH, Gutachterliche Stellungnahme zur Tragweite der parlamentarischen Immunität, 24.4.2012.

lamentarischen Organe (Kommissionsberichte, parlamentarische Vorstösse) – unabhängig von deren Inhalt (vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 44 f.; WALLIMANN-BORNATICO, Immunität, 352; AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 162 Rz 4; GADIENT, Immunität, 287). Auch die Abgabe der Stimme wird als «Votum» und damit als Äusserung im Sinne von Art. 16 gewertet (SCHWARZ, Immunität, 97; LANZ-BAUR, Immunität, 44) – jedoch nur soweit es um eine rechtmässige Abgabe der Stimme geht (VON WYSS, Art. 162 N 7).³

Eine materielle Beschränkung der Äusserungen besteht nicht (LANZ-BAUR, Immunität, 45).⁴ Eine solche wurde bei der Beratung des VG 1958 in den vorberatenden Kommissionen diskutiert (zum VG 1958 s. oben N 2 f.). Man wollte Äusserungen, die nicht in Wahrung öffentlicher Interessen erfolgt sind, vom Schutz ausschliessen. Dies wurde anschliessend aber mit der Begründung verworfen, dass eine einfache Handhabung der absoluten Immunität nur möglich sei, wenn sich der Schutzbereich klar abgrenzen lässt (vgl. AmtlBull StR 1956 324). 15

Ob der Schutz schriftlicher Äusserungen auf formelle Instrumente des parlamentarischen Verfahrens beschränkt ist oder ob Äusserungen in einem einfachen Brief eines Ratsmitgliedes an eine Kommission ebenfalls unter den Schutz der absoluten Immunität fallen, ist offen. Aufgrund der ratio legis sollten alle schriftlichen und mündlichen Äusserungen, welche – wenn auch nur konkludent – Bestandteil der politischen Meinungsäusserung sein können, in gleicher Weise geschützt werden. Dies bedeutet, dass auch «Bemerkungen, Zwischenrufe, Lachen, Beifallklatschen, Pfeifen, Gebärden» darunterfallen (VON MURALT, Immunität, 65; SCHWARZ, Immunität, 98). Umgekehrt sind Tätlichkeiten in den Räten und ihren Organen nicht in diesem Sinne als «Äusserungen» zu verstehen (VON MURALT, Immunität, 65; SCHWARZ, Immunität, 99; LANZ-BAUR, Immunität, 44) und somit auch nicht von der absoluten Immunität geschützt. Genauso wenig fallen Äusserungen in Privatgesprächen oder Zurufe an Tribünenbesucherinnen und -besucher unter die absolute Immunität (LANZ-BAUR, Immunität, 45). 16

c) Örtlicher Schutzbereich: «[...] in den Räten und in deren Organen [...]»

Der Schutz der absoluten Immunität gilt ausschliesslich in den Organen der BVers. Gemäss Art. 31 ParlG sind dies die Räte, die VBers, die Präsidien, die Büros, die KoKo, die VwD, die Kommissionen, Subkommissionen und Delegationen sowie die Fraktionen. Für schriftliche Äusserungen bedeutet dies, dass sie sich an die Räte oder an ein Organ der Räte richten müssen (MAURER, Aspekte, 143). Zeitlich sind die Sitzungen der Organe klar abgegrenzt: Sie beginnen mit der ordnungsgemässen Eröffnung und enden mit ordnungsgemäsem Abschluss (SCHWARZ, Immunität, 100; LANZ-BAUR, Immunität, 52). Die Gleichsetzung von Ratsplena und allen anderen Organen ist deshalb gerechtfertigt, weil die Ratsmitglieder beiden Orts dieselbe Rechtsstellung innehaben (LANZ-BAUR, Immunität, 49). 17

Gem. Praxis der BVers werden auch Äusserungen durch die absolute Immunität geschützt, welche ausserhalb eines Organes gemacht worden sind, soweit es sich dabei lediglich um eine Wiederholung einer Aussage handelt, die zuvor innerhalb eines Organes erfolgt ist.⁵ 18

3 Richtigerweise haben die Räte die Manipulation der Stimmabgabe für ein anderes Ratsmitglied mit technischen Mitteln durch NR Christoph Blocher (SVP/ZH) als Fall der relativen und nicht der absoluten Immunität beurteilt (94.038 *Parlamentarische Immunität von Nationalrat Blocher*: AmtlBull NR 1994 1012, AmtlBull StR 1994 712).

4 Eine materielle Beschränkung findet sich bspw. im deutschen Recht in Art. 46 GG, der «verleumderische Beleidigungen» vom Immunitätsschutz ausschliesst.

5 Vgl. dazu auch die Ausführungen zur Praxis unten, N 21). Vgl. zudem auch Prot. Petitionskommission NR 20. 5. 1970 (wobei hier davon ausgegangen wurde, dass das, was bereits im AmtlBull

Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Wiederholung durch Medien oder durch das Ratsmitglied selber erfolgt (vgl. 10497. *Immunität von Nationalrat Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung* [AmtlBull NR 1970 411]). Ebenso wenig ist es Bedingung, dass der genaue und richtige Wortlaut wiederholt wird. Wesentlich für das Greifen des Schutzes der absoluten Immunität ist, dass der Inhalt des Wortlautes nicht unabhängig von den Äusserungen im Rat oder in dessen Organen zu verstehen ist (vgl. 05.023. *Immunität von NR Jasmin Hutter. Aufhebung* [AmtlBull NR 2005, Beilagen Frühjahrssession 519]; VON WYSS, Art. 162 N 10). Somit ist es also möglich, dass ein Ratsmitglied ehrverletzende Äusserungen überall ungestraft wiederholen kann, wenn es diese bereits einmal in einem Organ der BVers gemacht hat. Dies mag störend sein, eine gegen-teilige Praxis würde die absolute Immunität jedoch ihres Sinnes entleeren (AUBERT, *Traité*, Rz 1275; MASMEJAN, *Immunité*, 140).

d) *Rechtswirkung: «[...] rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden.»*

- 19 Für Äusserungen in den Organen der BVers können Ratsmitglieder weder zivil- noch strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden (WALLIMANN-BORNATICO, *Immunité*, 352). Vorbehalten bleiben jedoch die ratsinternen Disziplinar-massnahmen nach Art. 13 ParlG.⁶ Teilweise ist auch von einem Ausschluss der disziplinarrechtlichen Verantwortlichkeit die Rede (AUBERT, *Bundesstaatsrecht*, Rz 1275); damit kann aber nur die disziplinarische Verantwortung ausserhalb der Räte bzw. die personalrechtliche Verantwortlichkeit im öffentlichen Arbeitsverhältnis gemeint sein.⁷ Ergreifen hingegen private Arbeitgeber personalrechtliche Sanktionen aufgrund von Äusserungen in den Räten und ihren Organen, so sind die Ratsmitglieder nicht durch die absolute Immunität geschützt (SCHWARZ, *Immunité*, 47; FLEINER/GIACOMETTI, *Bundesstaatsrecht*, 512; a.M. THURNHERR, Art. 162 N 13).
- 20 Die absolute Immunität bewirkt nicht erst einen Ausschluss der Strafbarkeit, sondern der Rechtswidrigkeit der Tat schlechthin (WALLIMANN-BORNATICO, *Immunité*, 353). Aus strafrechtlicher Sicht ist die absolute Immunität ein persönlicher Strafausschlussgrund; d.h., dass die Ratsmitglieder zu keiner Zeit, also auch nicht nach Beendigung des Mandates, zur Verantwortung gezogen werden können (SCHWARZ, *Immunité*, 105; MAURER, *Aspekte*, 143).

3. Praxis

- 21 Seit den 1970er-Jahren hatten sich die Räte nur in sechs Fällen mit der Frage der absoluten Immunität zu befassen. Seit 2009 gab es keinen Fall mehr.
 1. Im Fall Hubacher (10497. *Immunität von Nationalrat Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung*) äusserten sich die Räte zur Frage des Schutzes für Äusserungen, welche ausserhalb des Ratssaales wiederholt werden. Dabei kamen sie zum Schluss, dass NR Hubacher (SP/BS) für Äusserungen, die er im Ratssaal gemacht hatte und die tags darauf in den Zeitungen wiedergegeben worden waren, absolute Immunität genoss (AmtlBull NR 1970 410 ff.; AmtlBull StR 1970 158 ff.). Damit schlossen sich die Räte der Rechtsprechung des BGer an, welches bereits im Jahre 1927 einen vergleichbaren Fall aus dem Kt. VS entsprechend beurteilt hatte (BGE 53 I 76).

steht, auch an der weiteren Öffentlichkeit wiederholt werden darf); MASMEJAN, *Immunité*, 140; MAURER, *Aspekte*, 143.

6 So auch bereits Art. 17 VG 1958. Zu den ratsinternen Disziplinar-massnahmen ausführlicher GADIENT, *Immunité*, 287; VON WYSS, Art. 162, N 9; FLEINER/GIACOMETTI, *Bundesstaatsrecht*, 512.

7 Vgl. AUBERT, *Bundesstaatsrecht*, Rz 642 u. VON WYSS, Art. 162 N 9.

2. Im Fall Bäumlin (88.080. *Parlamentarische Immunität von Nationalrat Richard Bäumlin. Aufhebung*) ging es um eine Äusserung von NR Richard Bäumlin (SP/BE), welche dieser zuerst gegenüber der APK abgegeben und danach den Bundeshausmedien schriftlich ausgeteilt hatte. Beide Räte traten auf das Gesuch nicht ein mit der Begründung, dass es sich um einen Fall der absoluten Immunität handle, da die der Presse übergebenen schriftlichen Voten nicht als selbstständige Äusserungen zu betrachten seien (AmtlBull NR 1990 670 ff.; AmtlBull StR 1990 536 ff.). Eine andere Auslegung der absoluten Immunität würde diese «ihres eigentlichen Gehaltes berauben» (AmtlBull NR 1990 671 mit Verweis auf AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1275).
3. Im Fall Ziegler (90.072. *Parlamentarische Immunität von Nationalrat Ziegler. Aufhebung*) ging es um eine Äusserung, welche NR Jean Ziegler (SP/GE) am 28. 11. 1989 vor dem NR gemacht und zu einem späteren Zeitpunkt in einem Buch veröffentlicht hatte. Auch ihm wurde absolute Immunität gewährt (AmtlBull NR 1991 1950 ff.; AmtlBull StR 1991 1091 ff.).
4. Im Fall Hutter (05.023. *Immunität von NR Jasmin Hutter. Aufhebung*) ging es darum, dass NR Jasmin Hutter (SVP/SG) gegenüber einer Zeitung einen Kommentar mit Bezug auf eine von ihr eingereichte Mo. abgegeben hatte. Bereits aufgrund der Begründung der Mo. wurde gegen NR Hutter eine Anzeige wegen unlauteren Wettbewerbs eingereicht; in der Folge dann auch gegen den Kommentar. Die Räte gewährten NR Hutter aber absolute Immunität und hielten insb. fest, «dass die Ratsmitglieder nicht daran gehindert werden dürfen, im Parlament Themen anzusprechen, die direkte wirtschaftliche Auswirkungen auf bestimmte Unternehmen haben könnten» (Bericht RK-NR 3. 2. 2005, AmtlBull NR 2005 Beilagen).
5. In einem Fall BR (05.059. *Immunität des Gesamtbundesrates und der Bundeskanzlerin*) ging es um Äusserungen, welche der BR in seinem Extremismusbericht vom 25. 8. 2004 zhd. des Parlamentes gemacht hatte. Der BR und die Bundeskanzlerin wurden durch die absolute Immunität geschützt (AmtlBull NR 2005 744; AmtlBull StR 2005 742).
6. Im Fall Meier-Schatz/Glasson (09.010. *Immunität von Nationalrätin Meier-Schatz und alt Nationalrat Glasson. Gesuch um Aufhebung*) wurde der Präsidentin und dem Vizepräsidenten der GPK die absolute Immunität zugesprochen, nachdem diese die Medien im Auftrag ihrer Kommission informiert und dabei Aussagen gemacht hatten, gegen die Anzeige eingereicht worden war (AmtlBull NR 2009 564 ff.; AmtlBull StR 2009 639 ff.).

Der Blick auf die Praxis zeigt, dass es nur dann überhaupt zu Verfahren vor den Räten gekommen ist, wenn es um Äusserungen ging, welche die Ratsmitglieder *ausserhalb* der BVers und ihrer Organe gemacht hatten und somit die Frage der Grenze zwischen absoluter und relativer Immunität zur Diskussion stand. Fälle von Äusserungen *in* den Räten und ihren Organen scheinen entweder nie angezeigt oder aber durch die zuständige Strafverfolgungsbehörde in eigener Kompetenz erledigt worden zu sein. 22

In Fällen, in denen es strittig war, ob ein Fall der absoluten Immunität vorliegt, wurde diese Frage im selben Verfahren beantwortet, welches das Gesetz für die Prüfung der relativen Immunität vorsieht. Unter dem geltenden Recht bedeutet dies, dass bei strittigen Fällen das Verfahren von Art. 17a ParlG sinngemäss zur Anwendung kommt. 23

Art. 17

Relative Immunität: Begriff und Zuständigkeiten

¹ Gegen ein Ratsmitglied kann ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte eingeleitet werden. Das Geschäftsreglement jedes Rates bezeichnet die zuständige Kommission.

² Erscheint es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt, so können die zuständigen Kommissionen die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen.

³ Die Vereinigte Bundesversammlung kann eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

^{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 Un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils. La commission compétente de chacun des conseils est désignée par leur règlement respectif.

² Si des circonstances particulières le justifient, les commissions compétentes peuvent charger les autorités pénales de la Confédération d'instruire et de juger les infractions qui relèvent de la juridiction cantonale.

³ L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) peut élire un procureur général extraordinaire.

^{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
competenze

¹ Contro un parlamentare non può essere promosso alcun procedimento penale per un reato direttamente connesso con la sua condizione o attività ufficiale, se non con l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere. Il regolamento di ciascuna Camera designa la commissione competente.

² Se sembra giustificato dalle circostanze del caso, le commissioni competenti possono affidare alle autorità penali della Confederazione il perseguimento e il giudizio di un reato sottostante alla giurisdizione cantonale.

³ L'Assemblea federale plenaria può eleggere un procuratore generale straordinario della Confederazione.

^{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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. VG von 1850	1
2. VG von 1958	2
3. Verschiedene Revisionsbestrebungen in den 1980er- und 1990er-Jahren	4
4. Totalrevision der BV 1999 und ParlG	6
5. Änderung des ParlG vom 17.6.2011	7
6. Änderung des ParlG vom 15.6.2018	9a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Geltungsbereich und Zuständigkeit (Abs. 1)	10
a) Allgemeines	10
b) Persönlicher Geltungsbereich	11
c) Zeitlicher Geltungsbereich	12
d) Sachlicher Geltungsbereich	19
e) Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität	24
f) Statistik	24b
2. Übertragung der Strafverfolgung an Bundesstraßbehörden/a.o. BA (Abs. 2 und 3)	25
3. Unbegründete und unhaltbare Gesuche (Abs. 3 ^{bis} und 4)	27

Materialien

VG 9.12.1850 (AS 1851 149 ff.).

7188 Verantwortlichkeitsgesetz: StenBull 1956 StR 318 ff.; VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).

11001 Initiative betreffend Telefonabhörung und Immunität: Bericht Kommission-NR 2.8.1971 (BB1 1971 II 369 ff.).

87.223 Pa.Iv. Ruf. Parlamentarische Immunität. Abschaffung: Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR; (AmtlBull NR 1990 675 ff.).

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

91.424 Pa.Iv. Rüesch. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität: Bericht RK-StR 20.1.1994 (BB1 1994 II 848 f.); AmtlBull NR 1995 1283 ff.; AmtlBull StR 1995 982 f.

99.435 Pa.Iv. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität: Bericht RK-StR 13.8.1999 (BB1 2000 646); AmtlBull NR 1999 2589.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

06.088 Immunität von NR Schluer. Aufhebung: Prot. Subkommission RK-NR 1.2.2010.

08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Prot. SPK-NR 19.8.2010; Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BB1 2010 7345 ff.); Änderung ParlG 17.6.2011 (BB1 2011 4627 ff.).

Handlungsgrundsätze der IK-NR und der RK-StR zur Anwendung der Artikel 17 und 17a des Parlamentsgesetzes sowie des Artikels 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 27.6./15.11.2012.

16.190 Immunität von Nationalrat Walter Wobmann. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 23.8.2016; Bericht RK-StR 19.9.2016.

16.191 Immunität von Nationalrat Schwander. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 3.10.2016; Bericht RK-StR 5.9.2016.

16.457 Pa. Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BB1 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 (VBVers) 2020 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.

22.190 *Immunität von Nationalrat Fabian Molina. Gesuch um Aufhebung*: Bericht IK-NR 11.5.2022; Bericht RK-StR 20.6.2022.

22.191 *Immunität von Nationalrat Roger Köppel. Gesuch um Aufhebung*: Bericht IK-NR 11.5.2022; Bericht RK-StR 20.6.2022; Bericht IK-NR 22.8.2022.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. VG von 1850

- 1 Art. 17 des VG 1850 sah vor, dass gegen Mitglieder von NR und StR, die eines Verbrechens oder Vergehens «bezüglich auf ihre amtliche Stellung» angeschuldigt werden, eine gerichtliche Verfolgung nur durch Beschluss der BVers erfolgen kann. Bereits im VG 1850 war vorgesehen, dass ein Gesuch vorgeprüft werden soll. Erst wenn sich beide Räte über die Erheblichkeit einig waren, wurden Kommissionen bestellt «zur näheren Untersuchung der Sache» (Art. 20 und 22 VG 1850) und die Akten, «welche zur Aufklärung des Gegenstandes erforderlich sind», herbeigeschafft. Kamen die Räte überein, die relative Immunität sei aufzuheben, so beschlossen sie gleichzeitig die «Anhebung einer Kriminalklage» durch die BA beim BGer (Art. 25 VG 1850; SCHWARZ, Immunität, 111). Das BGer hatte dann je «nach der Natur des Falles kantonales oder Bundesrecht anzuwenden [...]» (VON MURALT, Immunität, 117).

2. VG von 1958

- 2 Das totalrevidierte VG von 1958 übernahm die Formulierung der relativen Immunität in leicht abgeänderter Form: «Die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- und Ständerates [...] wegen strafbaren Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte» (Art. 14 Abs. 1 VG). Materiell änderte sich für die Mitglieder der BVers damit nichts. Der Vorschlag des BR, dass das Parlament bei der Erteilung der Ermächtigung auch gerade über die vorläufige Suspendierung («Einstellung») im Amt beschliessen können soll, fand in den Räten keine Mehrheit. Vom Volk oder den Kantonen gewählte NR und StR sollten nicht durch Parlamentsbeschluss ihres Amtes suspendiert werden können (StenBull StR 1956 329).
- 3 Da das Vertrauen in die kantonalen Strafverfolgungsbehörden 1958 offenbar wesentlich grösser war als noch 1850 und man diesen inzwischen zutraute, eine unabhängige Untersuchung gegenüber einem Ratsmitglied garantieren zu können, sah das VG vor, nicht mehr jeden Fall, in dem die relative Immunität aufgehoben worden war, an das BGer zu über-

weisen: «Wo es nach Umständen des Falles gerechtfertigt erscheint, kann der Beschuldigte auch dann dem Bundesgericht überwiesen werden, wenn die strafbare Handlung der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht» (Art. 14 Abs. 5 VG). In diesen Fällen musste *gleichzeitig* ein ausserordentlicher, von der VBers gewählter Staatsanwalt die Anklage vertreten (Art. 14 Abs. 6 VG).

3. Verschiedene Revisionsbestrebungen in den 1980er- und 1990er-Jahren

Die parlamentarische Immunität war seit Beginn der 1980er-Jahre immer wieder umstritten und ihre Abschaffung war Gegenstand verschiedener parlamentarischer Verstösse. So verlangte 1987 eine pa.Iv. Ruf (87.223), die relative Immunität und die Sessionsteilnahmegarantie abzuschaffen. Begründet wurde der Vorstoss mit der «zu extensiven und eindeutig willkürlichen Auslegung» (AmtlBull NR 1990 677; Votum NR Markus Ruf [SD/BE]) von Art. 14 Abs. 1 VG bzw. des Begriffs der «amtlichen Tätigkeit» (Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR [AmtlBull NR 1990 675]). Der NR lehnte die pa.Iv. auf Antrag seiner Kommission mit grossem Mehr ab (AmtlBull NR 1990 678). Die Petitions- und Gewährleistungskommissionen beider Räte reagierten auf die Kritik an der Praxis der Räte mit dem Erlass von Richtlinien im Jahre 1991 (Richtlinien für die Auslegung und Handhabung von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Verantwortlichkeitsgesetzes, nicht publiziert [zit. Richtlinien 1991]). In den Richtlinien wurde darauf hingewiesen, dass die Räte in der bisherigen Praxis allzu leichtfertig einen Zusammenhang angenommen hätten (Richtlinien 1991, Kap. C, I., 3). Insgesamt änderte der Erlass der Richtlinien an der Praxis der Räte jedoch wenig: Nur gerade in einem (06.088 *Immunität von NR Schlier: Aufhebung*) von 22 Fällen verneinten die Räte den Zusammenhang und verweigerten den Schutz der relativen Immunität.¹

Der Unmut über die Schwierigkeiten, Art. 14 VG einheitlich anzuwenden, führte in den 1990er-Jahren zu mehreren Vorstössen. 1991 reichte StR Ernst Rüesch (FDP/SG) eine pa.Iv. ein, welche forderte, die relative Immunität einzuschränken, um Missbräuche zu vermeiden (91.424 *Pa.Iv. Rüesch. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität*). Die RK-StR brachte in ihrem Erlassentwurf zur pa.Iv. erstmals die Idee auf, einen engeren Zusammenhang zwischen der strafbaren Handlung und der amtlichen Tätigkeit zu verlangen: Die strafbare Handlung muss «sich zur Hauptsache» auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen (Bericht RK-StR 20. 1. 1994 [BBl 1994 II 848, 849]). Der NR lehnte diese Forderung jedoch ab, und der StR schloss sich in der zweiten Beratung dem NR an (AmtlBull NR 1995 1239; AmtlBull StR 1995 983). 1999 schlug die RK-StR als Folge des Falls betr. NR Rudolf Keller (SD/BL) (98.063 *Immunität von NR Keller Rudolf. Aufhebung*) eine weitere Revision der Immunitätsbestimmungen vor, wonach eine Ermächtigung zur Strafverfolgung nur dann erforderlich sein sollte, wenn strafbare Handlungen in *unmittelbarem* Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit stehen (99.435 *Pa.Iv. RK-StR. Revision der Gesetzesbestimmungen über die parlamentarische Immunität*; Bericht RK-StR 13. 8. 1999 [BBl 2000 646]). Der NR trat jedoch zweimal nicht auf die Vorlage ein. Er war der Meinung, dass die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung der Immunitätsbestimmung durch eine mutigere und konsequentere Praxis der Räte behoben werden sollen und nicht durch Änderungen im Gesetz (AmtlBull NR 1999 2589).

1 In weiteren vier Fällen traten die Räte ebenfalls nicht ein, jedoch weil es sich um Fälle der absoluten Immunität handelte.

4. Totalrevision der BV 1999 und ParlG

- 6 Mit Art. 162 Abs. 2 BV wurde erstmals eine Verfassungsgrundlage dafür geschaffen, dass «weitere Arten der Immunität» (neben der in Abs. 1 verankerten absoluten Immunität) für «weitere Personen» im Gesetz vorgesehen werden können. Auf Ebene des Gesetzes wurden die gesamten Bestimmungen zur parlamentarischen Immunität des VG in Art. 17 ParlG übernommen und lediglich redaktionell bereinigt.

5. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011

- 7 Ausgelöst durch eine neue, restriktivere Praxis im Fall Schlüer (06.088) reichte die RK-NR im Jahre 2008 erneut eine pa.Iv. ein, welche verlangte, dass der Schutzbereich der relativen Immunität auf strafbare Handlungen in *unmittelbarem* Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit einzuschränken sei. Die Kommission wollte mit dieser Revision sicherstellen, dass die relative Immunität künftig von Gesetzes wegen restriktiver gehandhabt wird (Prot. Subkommission RK-NR 1.2.2010, 8). Im Erlassentwurf der SPK-NR² beantragte eine Mehrheit schliesslich die Aufhebung der relativen Immunität. Die RK-NR verlangte zusammen mit einer Minderheit I der SPK-NR die Einschränkung des Immunitätsschutzes auf Handlungen, «die in unmittelbarem Zusammenhang» mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen. Eine Minderheit II wollte die Beibehaltung des Status quo. Bereits in der jeweils ersten Beratung des Erlassentwurfes setzte sich die Einschränkung des Immunitätsrechts durch: Neu werden nicht mehr *alle* Handlungen im Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Ratsmitgliedes von der relativen Immunität geschützt, sondern nur noch jene, welche in einem *unmittelbaren* Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen. Zudem folgten die Räte dem Antrag der Mehrheiten der SPK-NR und der RK-NR, wonach künftig nicht mehr die Räte für die Erteilung der Ermächtigung zur Strafverfolgung zuständig sind, sondern eigens damit beauftragte *zuständige Kommissionen* (vgl. dazu ausführlich Art. 17a N 5 ff.).
- 8 Die Möglichkeit einer Überweisung eines Falles an die Strafbehörden des Bundes wurde beibehalten (Art. 17 Abs. 2 ParlG). Abs. 3 hingegen enthält eine weitere wesentliche Änderung: Der Entscheid, ob eine a.o. BA oder ein a.o. BA bestimmt wird, ist neuerdings der VBers überlassen – nachdem es zuvor eine automatische Folge der Überweisung an das BGer gewesen war. Der Grund für diesen neu geöffneten Ermessensspielraum liegt darin, dass mit der Revision der Strafbehördenorganisation die Unabhängigkeit der BA gestärkt wurde (vgl. dazu Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBI 2010 7366]). Es kann heute davon ausgegangen werden, dass diese in der Lage ist, eine Untersuchung gegen ein Ratsmitglied zu führen. Die Bezeichnung einer a.o. BA oder eines a.o. BA soll deshalb nicht mehr die Regel sein, sondern vorbehalten bleiben für Fälle, in denen dies im Hinblick auf eine unabhängige Führung des Verfahrens gerechtfertigt erscheint (vgl. dazu Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBI 2010 7366]).
- 9 In Abs. 4 schliesslich wurde neu die gesetzliche Grundlage für eine direkte Erledigung von unhaltbaren Gesuchen durch die Präsidentinnen und Präsidenten der vorberatenden Kommissionen geschaffen. Diese Delegation bestand schon seit 1974, jedoch nur auf Ebene der Geschäftsreglemente (Art. 41 GRN 1974; Art. 38 GRS 1975). Dies reichte aus Sicht des Legalitätsprinzips als gesetzliche Grundlage nicht aus (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBI 2010 7366]).

2 Die pa.Iv. 08.497 der RK-NR wurde während den Beratungen in die pa. Iv. 08.447 der SPK-NR integriert (vgl. dazu Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBI 2010 7345 ff., insb. 7351]).

6. Änderung des ParlG vom 15.6.2018

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).

9a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Geltungsbereich und Zuständigkeit (Abs. 1)

a) Allgemeines

Art. 17 Abs. 1 enthält den Grundsatz der relativen Immunität, indem er die Bedingung statuiert, dass eine Strafverfolgungsbehörde, die eine Strafverfolgung gegen ein Ratsmitglied wegen einer strafbaren Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit dessen amtlicher Stellung oder Tätigkeit einleiten will, dazu einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen bedarf. Die für die Erteilung der Ermächtigung zuständigen Kommissionen werden nur auf ein Gesuch einer Strafverfolgungsbehörde hin tätig. Das im Strafprozessrecht geltende Officialprinzip findet im parlamentarischen Ermächtungsverfahren keine Anwendung. Daraus folgt, dass die zuständigen Kommissionen nicht von Amtes wegen ein Ermächtungsverfahren zur Aufhebung der Immunität einleiten dürfen. Das geltende System des Ermächtungsverfahrens geht davon aus, dass es bei Vorliegen einer Strafanzeige oder eines Polizeirapports gegen eine von der relativen Immunität geschützte Person in der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörde liegt, zu entscheiden:

10

- ob die Voraussetzungen für die Eröffnung einer Untersuchung (Art. 309 StPO) gegeben sind oder die Nichtanhandnahme (Art. 310 StPO) verfügt werden kann (vgl. dazu N 20);
- ob der Geltungsbereich der relativen Immunität tangiert ist. Wenn die Strafverfolgungsbehörde zum Schluss kommt, dass der unmittelbare Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit nicht gegeben ist, stellt sie kein Gesuch und das Strafverfahren kann ohne Ermächtigung der zuständigen Kommissionen durchgeführt werden. Zu einem Ermächtungsverfahren kommt es in diesen Fällen nur, wenn sich die betroffene Person auf ihre Immunität beruft und die Frage des Geltungsbereichs somit *strittig* ist (Art. 21 ParlG; Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 3.1 Bst. b). Diese Konstellation lag vor bei den Fällen 16.191 Immunität von Nationalrat Schwander, 21.190 Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan. Gesuch um Aufhebung und 22.190 Immunität von Nationalrat Fabian Molina. Gesuch um Aufhebung (Bericht IK-NR 7.9.21; Bericht IK-NR 11.5.2022). Es ist hingegen nicht vorgesehen, dass die zuständigen Kommissionen auf Antrag der Strafverfolgungsbehörden *feststellen*, dass der unmittelbare Zusammenhang zwischen der geltend gemachten strafbaren Handlung und der amtlichen Stellung und Tätigkeit nicht gegeben ist. Der unmittelbare Zusammenhang wird von den Kommissionen nur vorfrageweise im Rahmen der Behandlung eines Gesuchs um Ermächtigung zur Strafverfolgung geprüft (Eintretensfrage). Die Präsidenten der zuständigen Kommissionen wiesen gestützt auf Art. 17 Abs. 3^{bis} ParlG das Gesuch einer Staatsanwaltschaft zurück, welche beantragte, es sei *festzustellen*, dass die einer NR vorgeworfenen Delikte beziehungsweise Handlungen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen (Bericht IK-NR 7.9.2021; Bericht RK-StR 20.9.2021).

Das Erfordernis einer Ermächtigung nach Art. 17 Abs. 1 ParlG entfällt nicht durch *Zustimmung der betroffenen Person* zur Strafverfolgung (Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 3.1

10a

Bst. c). In einem Fall, in dem ein NR öffentlich erklärte, auf seine Immunität zu verzichten, hielten die Kommissionen fest, dass ein betroffenes Ratsmitglied nicht von sich aus auf die Immunität verzichten kann, wenn die zuständige Strafverfolgungsbehörde davon ausgeht, dass der Geltungsbereich der relativen Immunität tangiert ist. Die Immunität schützt als Rechtsgut nicht das einzelne Ratsmitglied als Person, sondern die Funktionsfähigkeit der BVers als Institution. Der Schutz durch die absolute oder relative Immunität steht deshalb nicht zur Disposition des Betroffenen (Bericht IK-NR 11.5.2022; Bericht RK-StR 30.6.2022). Nicht damit zu verwechseln ist hingegen die oben erwähnte Konstellation, in der eine Strafverfolgungsbehörde zum Schluss kommt, dass der unmittelbare Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit nicht gegeben ist und die Strafverfolgung somit keiner Ermächtigung durch die zuständigen Kommissionen bedarf. Wenn sich ein betroffenes Ratsmitglied dieser Einschätzung der Strafverfolgungsbehörde anschliesst und davon absieht, sich gem. Art. 21 ParlG auf die Immunität zu berufen, handelt es sich *nicht* um einen *Verzicht* auf die Immunität, da in diesen Fällen davon ausgegangen wird, dass die Voraussetzung des sachlichen Geltungsbereichs der relativen Immunität nicht erfüllt ist und diese ihre Schutzwirkung somit gar nicht entfaltet.

b) Persönlicher Geltungsbereich

- 11 Der persönliche Geltungsbereich deckt sich mit jenem von Art. 16 ParlG und umfasst alle Mitglieder von NR und StR.

c) Zeitlicher Geltungsbereich

- 12 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 NR 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. BA 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 BA Michael Lauber, vgl. unten N 24). Nicht geschützt sind Handlungen nach Amtsende.

d) Sachlicher Geltungsbereich

- 13 Weniger eindeutig ist die Festlegung des sachlichen Geltungsbereiches, d.h. des Bereiches jener Handlungen, für welche die Ratsmitglieder vor Strafverfolgung geschützt sind bzw. für deren Verfolgung eine Strafverfolgungsbehörde einer Ermächtigung bedarf. Es ist dies Gegenstand der Eintretensfrage, über welche die Kommissionen vor der materiellen Beurteilung des Gesuches zu entscheiden haben: «Steht die Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Ratsmitgliedes und ist sie deshalb grundsätzlich durch die relative Immunität geschützt?» Nur wenn diese Frage bejaht wird, stellt sich anschliessend überhaupt die Frage der Aufhebung bzw., ob die Ermächtigung zur Strafverfolgung einer solchen Handlung erteilt werden soll (vgl. dazu ausführlich N 21 ff.).

Ob eine Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit steht, muss im Einzelfall durch Auslegung ermittelt werden. Der Wortlaut impliziert, dass nicht jegliche im Zusammenhang mit dem Mandat stehende Handlung von der Immunität geschützt wird. Die Verbindung muss vielmehr eng sein. Die Handlungsgrundsätze 2012 führen aus, dass gemäss Revision der Immunitätsbestimmungen im Jahre 2011 das Strafverfolgungsprivileg restriktiv anzuwenden und der Schutzbereich der relativen Immunität grundsätzlich eng zu fassen ist (Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 3.2 Bst. c).

Die Verpflichtung zur restriktiven Auslegung geht nicht zuletzt auf die Entstehungsgeschichte der Bestimmung zurück: Der Umfang des sachlichen Geltungsbereiches hat sich über die Jahre hinweg gewandelt und ist dabei wesentlich von zwei Entwicklungen geprägt worden: Erstens hat sich über die Jahrzehnte das Verhältnis zwischen den Gewalten gewandelt; die Angst vor missbräuchlichen Strafverfolgungen durch kantonale und andere Strafbehörden hat abgenommen. Das Schutzbedürfnis ist deshalb weniger akut, was sich in einem engeren Immunitätsbegriff niedergeschlagen hat und bei der Auslegung des Begriffs berücksichtigt werden muss. Zweitens hat der über die letzten 35 Jahre zunehmend schärfere Ton im politischen Diskurs zu einer abnehmenden Toleranz gegenüber strafrechtlich relevantem Verhalten der Ratsmitglieder geführt. Diese beiden Entwicklungen haben zur Verschärfung der Bestimmung im Jahre 2011 geführt und müssen als Leitlinie bei der Auslegung und Handhabung der Immunitätsbestimmung gelten (Prot. RK-StR 6. 4. 2009, 4).

Die Verschärfung der Bestimmung bedeutet auch, dass ein Teil der Interessenabwägung (vgl. N 21 u. 23), die bis 2011 Teil der materiellen Prüfung war, heute Teil der Eintretensfrage ist: So wurden unter dem alten Recht z.B. Schrifterzeugnisse von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu politischen Themen von allgemeiner Bedeutung (Richtlinien 1991, Kap. C., I, 2.) als grundsätzlich geschützt bezeichnet. Die moralisch-politische Beurteilung fand erst im Rahmen der materiellen Prüfung statt. Unter dem neuen Recht sind solche Handlungen nicht mehr im Schutzbereich, weil man nicht jegliche Verlautbarung eines Ratsmitglieds schützen will. Der Erlass einer restriktiveren Formulierung ist eine Abkehr von der bis 2011 herrschenden Praxis, wonach Immunität besteht, «[s]obald nicht jede Beziehung zum Amt eindeutig ausgeschlossen werden kann» (*11001 Initiative betreffend Telefonabhörung und Immunität*: Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BB1 1971 II 369 ff., 377]). Der Begriff des unmittelbaren Zusammenhangs muss in jedem Einzelfall ausgelegt werden.

Eine systematische Auslegung bzw. eine Gegenüberstellung mit Art. 16 ParlG zeigt, dass Art. 17 nicht nur von Äusserungen, sondern von *Handlungen* ganz allgemein spricht. Der Kreis der Handlungen, welche nebst Äusserungen von der relativen Immunität erfasst werden sollen, lässt sich schliesslich auch mit Blick auf deren *Zweck* abstecken: Damit die Ratsmitglieder vor Strafverfolgungen geschützt werden, welche ihnen verunmöglichen, ihre Funktion auch ausserhalb der BVers frei und unbefangen wahrzunehmen (und die damit das Funktionieren des Parlamentes ganz allgemein beeinträchtigen), müssen die in Frage stehenden Handlungen daran gemessen werden, ob sie «bei Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben und Obliegenheiten» (Richtlinien 1991, Kap. C, I., 2) erfolgt sind. Der Umfang der parlamentarischen Tätigkeit lässt sich somit nicht von vornherein und abstrakt umschreiben. Es bleibt den zuständigen Kommissionen aufgetragen, im Einzelfall die in Frage stehende Funktion herauszuarbeiten. Damit der Schutzzweck erfüllt ist, muss die Handlung jedenfalls geeignet sein, der Wahrnehmung der parlamentarischen Funktion und Tätigkeit zu «dienen». Als grober Massstab kann dabei der verfassungsrechtliche Rahmen der Aufgaben der BVers dienen (Art. 163 ff. BV).

18 Nachdem die Anwendungsfälle bis anfangs der 1980er-Jahre sehr selten waren und sich zu vielen Fragen keine Rechtspraxis bilden konnte (*11001 Initiative betreffend Telefonabhörung und Immunität*: Bericht Kommission-NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 373]; LANZ-BAUR, Immunität, 18 ff.), haben sich in den letzten 40 Jahren in der Praxis, in den Debatten zu den parlamentarischen Vorstössen und in der Lehre Fallgruppen von Handlungen, welche grundsätzlich im Schutzbereich der relativen Immunität liegen, herausgebildet. Hierzu zählen Meinungsäusserungsdelikte, Amtsdelikte, Delikte in Wahrnehmung eines Mandates sowie Handlungen in den Räten und ihren Organen. Vor dem Hintergrund des enger gefassten Immunitätsbegriffes sind diese Fallgruppen heute restriktiver als in der Zeit vor 2011 zu fassen.

19 Zu den Fallgruppen ist Folgendes festzuhalten:

– *Meinungsäusserungsdelikte*:

Im systematischen Zusammenhang zur absoluten Immunität erscheint es logisch, dass Meinungsäusserungen im politischen Diskurs ausserhalb der Räte grundsätzlich als Handlungen in Wahrnehmung der parlamentarischen Funktion betrachtet werden können (MASMEJAN, Immunité, 139). I.S. eines restriktiven Immunitätsbegriffes ist dabei nicht jede Verlautbarung einer Parlamentarierin oder eines Parlamentariers schlechthin als parlamentarische Tätigkeit anzusehen. Die Äusserungen müssen vielmehr einen «unmittelbaren Bezug zum Parlament, zum parlamentarischen Geschäftsbereich» haben (vgl. Prot. RK-StR 6. 4. 2009, 2).

Bei Meinungsäusserungsdelikten, welche von Ratsmitgliedern begangen werden, die – unabhängig von ihrer Parlamentszugehörigkeit – von Berufs wegen Gelegenheit haben, in der Öffentlichkeit ihre Meinung über Themen, die auf die eine oder andere Weise mit dem Gesellschaftsleben zusammenhängen, kundzutun und somit eine vergleichbare Stellung innehaben wie Privatpersonen, soll es nicht zu Privilegierungen der Ratsmitglieder kommen. Gemeint sind hier Berufsgruppen wie z.B. Journalisten, Professorinnen, Lehrer, Wissenschaftlerinnen und Rechtsvertreter (Bericht SPK 19. 8. 2010 [BBl 2010 7360]). Dieses Verständnis kam zuletzt – und das erste Mal überhaupt – im Fall Schlüer (06.088) zur Anwendung.

In den Debatten zu 08.447 (*Pa.Iv. SPK-NR. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*) finden sich als Bsp. für eine Bejahung des unmittelbaren Zusammenhang Handlungen resp. Äusserungen im Zusammenhang mit Vorlagen, Abstimmungskampagnen oder Wahlveranstaltungen (Prot. SPK-NR 19. 8. 2010, 8). Bei Wahlveranstaltungen ist jedoch nicht ersichtlich, weshalb ein amtierendes Ratsmitglied gegenüber einer oder einem Kandidierenden privilegiert werden sollte. Als Negativbeispiele wurden Fälle von Ratsmitgliedern angeführt, die in einem Interview etwas einbringen, das nichts mit einem politischen Geschäft zu tun hat (Prot. SPK-NR 19. 8. 2010, 9), oder die sich in Fernsehsendungen nicht in Vertretung eines Organs äussern oder nicht Mitglieder einer Kommission sind, die sich mit dem Thema befasst (vgl. AmtlBull NR 2011 77 f.).

Als Leitplanke für Meinungsäusserungsdelikte kann auch die Rechtsprechung des EGMR beigezogen werden (vgl. Zwischenbericht Subkommission RK-NR 25. 8. 2008 zu RK 07–05, 4). Dieser ist in drei Fällen von Beschwerden gegen den italienischen Staat zum Schluss gekommen, dass eine Immunität, welche vor Strafverfolgung wegen ehrverletzenden Äusserungen anlässlich einer Wahlveranstaltung sowie in der Presse schütze, zu weitgehend sei und eine Verletzung der Rechtsweggarantie darstelle (Cordova c. Italie, 30. 1. 2003 [Nr. 45649/99]; De Iorio c. Italie, 30. 1. 2003 [Nr. 45649/99]; Ielo c. Italie, 6. 12. 2005 [Nr. 23053/02]).

Ein Sonderfall eines Meinungsäusserungsdeliktes ist die Teilnahme an einer Demonstration. Mindestens so sehr wie bei Wahlveranstaltungen gilt hier grundsätzlich, dass Ratsmitglieder dieselbe Stellung haben wie alle Bürgerinnen und Bürger, da das Demonstrationsrecht allen Personen zusteht und es somit am unmittelbaren Zusammenhang fehlt (vgl. Bericht RK-StR 30. 6. 2022). Anders gelagert war aber einerseits der Fall, in dem eine NR wegen ihrer Funktion zur Schlichtung an einer Demonstration herbeigerufen wurde (vgl. dazu unten, Delikte in Ausübung eines Mandats). Ebenso anders gelagert war der Fall, in dem ein NR eine Kundgebung zur Bewerbung einer von ihm lancierten Volksinitiative lancierte, wobei diese Kundgebung

wegen dieses Bezugs eher als «Pressetermin» betrachtet und der unmittelbare Zusammenhang bejaht wurde (Bericht RK-StR 20.6.2022 [22.191 Immunität von Nationalrat Roger Köppel. *Gesuch um Aufhebung*]; vgl. Bericht RK-StR 19.9.2016 [16.190 Immunität von Nationalrat Walter Wobmann. *Gesuch um Aufhebung*]).

- *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 wurde ein unmittelbarer Zh. auch bejaht, als ein NR, der gleichzeitig Journalist war, während einer selbst produzierten Online-Sendung aus einem Kommissionsdokument zitierte (dies sogar gegen den Willen des betroffenen Ratsmitglieds, das reine journalistische Tätigkeit geltend machte; Bericht IK-NR 11.5.2022; Bericht RK-StR 20.6.2022 [22.191 Immunität von Nationalrat Roger Köppel. *Gesuch um Aufhebung*]). Dabei ist fraglich, ob der Begriff des Amtes formell zu verstehen ist und schlichtweg alle Amtsdelikte von vornherein im Schutzbereich der Immunität liegen (Bestechung, Vorteilsannahme etc.) oder ob der Begriff des Amtes materiell aufgefasst werden soll und auf den aus Sicht der Immunität schützenswerte Kern der parlamentarischen Funktion und Tätigkeit zu beschränken ist; i.S. einer einheitlichen Handhabung sollte ein Zusammenhang von vornherein angenommen werden. Inwiefern solche Handlungen aus staatspolitischer Sicht gerechtfertigt sind und deshalb geschützt werden sollen, ist eine Frage der materiellen Prüfung resp. der Aufhebung der Immunität. 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 [18.190 Immunität von alt Nationalrat Christian Miesch. *Gesuch um Aufhebung*]).
- *Delikte in Wahrnehmung eines Mandates*: Auch bei Handlungen, die ein Mitglied anlässlich der Ausführung eines ihm von der BVers erteilten Auftrages begeht, sollte ein unmittelbarer Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit grundsätzlich bejaht werden (VON MURALT, Immunität, 116). Als Bsp. ist hierbei etwa die Verletzung des Strassenverkehrsgesetzes im Rahmen einer Auftragsausführung (Geschwindigkeitsüberschreitung auf dem Hinweg zu einer Veranstaltung) zu nennen. In einem jüngeren Entscheid wurde die Immunität allerdings auch gewährt, als eine NR 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 NR einzig aufgrund der Bedeutung ihres Amtes von beiden Seiten engagiert worden war (Bericht IK-NR 7.9.2021 [21.190 Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan. *Gesuch um Aufhebung*]). In einem späteren Fall, in dem ein NR an einer unbewilligten Demonstration keine besondere Rolle infolge seines Amtes einnahm, traten hingegen beide Kommissionen mangels unmittelbaren Zusammenhangs nicht auf das Gesuch ein (Bericht IK-NR 11.5.2022; Bericht RK-StR 30.6.2022 [22.190 Immunität von Nationalrat Fabian Molina. *Gesuch um Aufhebung*]).
- *Handlungen in den Räten und ihren Organen*: Als weitere Fallgruppe werden Handlungen betrachtet, die in den Räten und ihren Organen erfolgen, die jedoch *keine Äusserungen* sind. Damit sind Tätlichkeiten oder der Verstoß gegen die Vorschriften über die Abstimmung im Ratsplenum gemeint.

Im Weiteren stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt des Strafverfahrens ein Gesuch einzureichen ist (vgl. dazu auch BGE 139 IV 161 E. 2.5). Art. 17 Abs. 1 ParlG spricht von der *Einleitung des Strafverfahrens*. Eine Verfolgung beginnt, sobald die auf Feststellung des Tatbestandes und auf Überlieferung der Täterin oder des Täters gerichteten Vorkehrungen der gerichtlichen Polizei sich an andere Personen oder Behörden wenden als an die, welche dieser selbst zuzurechnen sind (SCHWARZ, Immunität, 62). Es erscheint klar, dass nicht alle Handlungen von Strafverfolgungsbehörden schlechthin einer Ermächti-

20

gung bedürfen. Ist die Täterin oder der Täter bekannt und ist es offensichtlich, dass es sich um ein Ratsmitglied handelt, so sollten Untersuchungshandlungen, welche sich gegen das Ratsmitglied oder seine Tätigkeit richten, möglichst vermieden werden, solange keine Ermächtigung da ist; i.d.R. ist dies zum Zeitpunkt der Fall, in dem die Behörde einen konkreten Tatverdacht hat (vgl. dazu LANZ-BAUR, Immunität, 86). Verboten sind ab diesem Zeitpunkt Vorladungen, Verhaftungen, Verhöre u.ä., ebenso wie Zeugeneinvernahmen, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmung von Beweisstücken. Aus Sicht der StPO sind die Strafverfolgungsbehörden nicht unverzüglich zum Einreichen eines Ermächtigungsgesuches verpflichtet. Als «unaufschiebbar» im Sinne von Art. 303 Abs. 2 StPO gelten auch Abklärungen, die im Hinblick auf einen begründeten Entscheid im Ermächtigungsverfahren unabdingbar erscheinen. Sowohl das BGer wie auch ein Gross- teil der Lehre gehen davon aus, dass es wenig sinnvoll ist, die Strafbehörden zum unver- züglichen Einreichen eines Ermächtigungsgesuches zu verpflichten und damit die ersten Abklärungen faktisch an die für die Erteilung der Ermächtigung zuständige Behörde zu delegieren. Die Sachverhaltsabklärung soll Sache der Strafbehörden bleiben (siehe dazu BSK StPO-RIEDO/BONER, Art. 303 StPO, N 26 ff. sowie BGer, 22.7.2014, 1B_424/2013, 1B_436/2013). Diese Auslegung steht auch im Einklang mit Art. 17 Abs. 3^{bis} ParlG, wonach ungenügend begründete Gesuche durch die Präsidenten im gegenseitigen Einver- nehmen zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörden zurückgesendet werden können, damit sie selbst oder ggf. die Kommissionen in Kenntnis aller relevanten Sach- verhalte entscheiden können (vgl. dazu N 29). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang allerdings Art. 18 Abs. 2 ParlG, gem. dessen Wortlaut eine Ermächtigung der Ratspräsi- dien erforderlich ist, wenn für eine *erste Abklärung des Sachverhalts* oder zur *Beweissi- cherung* Massnahmen der Ermittlung oder Strafuntersuchung gegen ein Ratsmitglied not- wendig sind. Es erscheint aber wenig sinnvoll, wenn die Strafbefolgungsbehörden für eine erste Abklärung des Sachverhalts vorgängig die Ratspräsidien belangen müssen, um gegenüber den zuständigen parlamentarischen Kommissionen ein Gesuch um Ermächti- gung zur Strafverfolgung begründen zu können (Art. 17 Abs. 3^{bis} ParlG). Die Bestimmung wird in der Praxis deshalb auch nicht in diesem Sinne angewandt. Es ist davon auszuge- hen, dass die Strafverfolgungsbehörden für die Begründung eines Gesuchs um Ermächti- gung zur Strafverfolgung zuhanden der zuständigen Kommissionen ohne vorgängige Ermächtigung der Ratspräsidien erste Abklärungen vornehmen, solange es sich dabei nicht um Zwangsmassnahmen handelt. Es stellt sich die Frage, ob *de lege ferenda* die Ermächtigung der Ratspräsidien gem. Art. 18 Abs. 2 ParlG zur Vornahme von ersten Abklärungen des Sachverhalts nicht explizit auf spezifische Untersuchungshandlungen (wie z.B. Zwangsmassnahmen) beschränkt werden sollte.

- 20a** Zur Vermeidung unnötigen administrativen Aufwands und gem. ständiger Praxis ist es auf jeden Fall möglich, dass die Staatsanwaltschaft ein Verfahren ohne vorgängige Ermittlun- gen mit einer Nichtanhandnahmeverfügung (Art. 310 StPO) erledigt, ohne dafür bei den zuständigen Kommissionen zuvor eine Ermächtigung einholen zu müssen. Wenn keine Ermittlungshandlungen stattfinden, welche die Ausübung der amtlichen Tätigkeit oder die Wahrnehmung der amtlichen Stellung beeinträchtigen, erscheint der Schutzbereich der relativen Immunität nicht tangiert. In der Praxis wird die BVers über solche Nichtanhand- nahmeentscheide auch nicht informiert. Das Verfahren und die Rechte im Zusammenhang mit einer Nichtanhandnahmeverfügung und einer dagegen erhobenen Beschwerde richten sich nach der StPO und liegen nicht im Zuständigkeitsbereich der für die Immunitätsauf- hebung zuständigen Kommissionen.

e) *Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität*

Im Rahmen der materiellen Prüfung müssen die Kommissionen entscheiden, ob im konkreten Fall die Immunität aufgehoben werden soll oder nicht. Dabei geht es um eine Interessenabwägung zwischen dem demokratisch-institutionellen Interesse am Schutz des Parlamentsbetriebes und dem rechtsstaatlichen Interesse an der Strafverfolgung (vgl. Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 3.3; Bericht IK-NR 25.4.2012; MASMEJAN, Immunité, 140; GADIENT, Immunität, 283 f.). Dies ist eine staatspolitische Frage, bei deren Beantwortung die Kommissionen freies Ermessen haben (vgl. auch LANZ-BAUR, Immunität, 91).

21

Das Vorgehen bei der materiellen Prüfung ist auch in den Handlungsgrundsätzen 2012 beschrieben (vgl. Ziff. 3.3).

22

Hierzu erfolgt die oben erwähnte *Interessenabwägung* zwischen dem öffentlichen Interesse an der Ausübung des parlamentarischen Mandats und damit der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung insgesamt einerseits und dem ebenfalls öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung andererseits (s. N 21). Dabei stehen folgende Überlegungen im Zentrum:

23

- *Institutionelle Interessen*: Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann, indem die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen basierenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben.
- *Rechtsstaatliches Interesse im Zusammenhang mit der Strafverfolgung des Ratsmitglieds*: Gemäss Schweizer Strafrecht, das auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verfolgung beruht, müssen den Strafbehörden gemeldete Straftaten geahndet werden. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass das Strafverfahren abgeschlossen werden kann; dieses Interesse wächst mit der Schwere der Straftat. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Interesse des Opfers an einem wirksamen Schutz durch das Strafrecht.

Gem. den Handlungsgrundsätzen 2012 ist im Rahmen der Interessenabwägung auch die Frage zu stellen, *ob eine strafbare Handlung ernsthaft in Frage steht*. Erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens – stets im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung – als zweifelhaft oder als nicht gegeben, ist die Immunität nicht aufzuheben (Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 3.3, Bst. f). Bei dieser summarischen Prüfung gilt es aber zu beachten, dass die Kommissionen keine untersuchungsrichterliche Aufgabe haben, sondern i.S. einer Verhältnismässigkeitsprüfung lediglich den Sachverhalt beurteilen (MASMEJAN, Immunité, 140). Zu diesem Zweck stützen sie sich auf die Informationen aus der Strafuntersuchung. Von einer weiteren Erhebung von Informationen und Anhörungen ist abzuraten, besteht dann doch die Gefahr einer Vermischung der politischen Beurteilung des Immunitätsfalles mit der richterlichen, strafrechtlichen Beurteilung des Falles.³

Vereinfacht gesagt geht es bei der Interessenabwägung um die Frage, bis wohin der Zweck die Mittel heiligt. Die Handlungsgrundsätze von 2012 folgen dem Grundsatz, dass im Zweifelsfall die Immunität nicht aufzuheben sei (Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 3.3, Bst. e). Angesichts der Tatsache, dass das Strafverfolgungsprivileg eine rechtsgleiche Ausnahme vom Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung darstellt, ist es indessen fraglich, ob dieser Vorrang der Immunität wirklich gerechtfertigt ist.

3 Vgl. in diesem Zh. SCHWARZ: «Es ist jedoch ausgeschlossen, dass die Abteilung der Bundesversammlung auf eine eigentliche materielle Untersuchung des Falles eintritt, sie hat sich streng zu beschränken auf die Feststellung, die der Zweck der Unverletzlichkeit notwendig macht» (SCHWARZ, Immunität, 115).

- 24** In der Praxis wurde die Immunität eines Ratsmitglieds erst einmal aufgehoben: Alt NR Christian Miesch wurde im Jahre 2018 verdächtigt, im April 2015, Monate vor seinem Ausscheiden aus dem Rat, einem Lobbyisten im Gegenzug für die Einreichung einer Ip. eine Rechnung gestellt und sich damit eines Korruptionsdeliktes schuldig gemacht 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 gemäss Verweis in Art. 14 Abs. 3 VG ebenfalls nach den Bestimmungen von Art. 17 f. ParlG richtet. Die Immunität eines BA wurde erstmals im Jahre 2020 aufgehoben. Hintergrund waren strafrechtliche Vorwürfe im Zh. 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 BR war schon im Jahr 1989 erfolgt (*89.005 Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung*). Auslöser war der Verdacht, die damalige BR Elisabeth Kopp habe zugunsten ihres Ehemannes das Amtsgeheimnis verletzt. Die beiden genannten 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 Aufhebungsentscheid der RK-StR schloss sich die IK-NR an (Bericht IK-NR 19.6.2018). Nicht aufgehoben wurde die Immunität des ehemaligen a.o. BA Stefan Keller (*21.191 Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwaltes Stefan Keller. Gesuch um Aufhebung*).

f) Statistik

- 24b** 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 Zh. zum Amt verneint wurde und die Strafverfolgung möglich war. Von 2012 bis Ende 2023 behandelten die zuständigen Kommissionen 13 Gesuche. Auf zehn Gesuche wurde eingetreten, wobei die Immunität einzig in den zwei Fällen von alt NR Christian Miesch sowie BA Michael Lauber aufgehoben wurde. Bei den drei Nichteintretensentscheiden verneinten die Kommissionen den unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit, was die Strafverfolgung ermöglichte (Parlamentsdienste, Immunität).

2. Übertragung der Strafverfolgung an Bundesstrafbehörden/a.o. BA (Abs. 2 und 3)

- 25** Die Übertragung der Strafverfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung eines Ratsmitglieds an die Strafbehörden des Bundes ist für jene Fälle vorgesehen, in denen diese Übertragung zur Sicherstellung einer unabhängigen Strafuntersuchung notwendig ist. Es dürfte heute schwierig sein, Umstände anzutreffen, die es rechtfertigen, einer kantonalen Strafverfolgungsbehörde die Kompetenz resp. die Unabhängigkeit abzusprechen, ein Verfahren gegen ein Ratsmitglied zu führen. Zudem ist die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen kantonalen Strafbehörden und denjenigen des Bundes in der StPO (SR 312.0) im Detail geregelt.
- 26** Wenn die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung nach Abs. 3 an die Strafbehörden des Bundes übertragen wird oder wenn eine strafbare Handlung der Bundesgerichtsbarkeit untersteht, stellt sich die Frage, ob für das Verfahren ein a.o. BA oder eine a.o. BA gewählt werden soll. Was früher die Regel war, ist heute angesichts der erhöhten Unabhängigkeit der BA nur noch in Fällen notwendig, in denen Mitglieder der BA oder ihrer Aufsichtsbehörde derart involviert sind, dass deren Unabhängigkeit im Strafverfahren

gefährdet ist (Prot. RK-NR 1.2.2010, 11 f.). Seit Inkrafttreten des VG am 14.3.1958 kamen die Bestimmungen zur Übertragung des Verfahrens noch nie zur Anwendung.

Hingegen fand die Bestimmung von Abs. 3 über die Wahl eines a.o. BA 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. BA. 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 [VBVers] 2020 1978). Ob die Alternative – die Einsetzung des bisherigen a.o. BA 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. Art. 17 Abs. 3 ParlG war nie als analoge Regelung zu Art. 67 StBOG gedacht,⁴ und die Beschwerdekammer des BStGer hat in der Vergangenheit die sinngemässe Anwendung von Art. 67 StBOG zur Einsetzung eines a.o. Staatsanwalts durch die AB-BA zur Leitung eines Strafverfahrens gegen den BA und den stellvertretenden BA gestützt.⁵ Als die VBVers 1989 im Verfahren gegen BR Elisabeth Kopp bisher erstmals einen a.o. BA 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 BA gewesen, was im Verfahren gegen eine BR – zumal die Justizministerin – nicht für die nötige Unabhängigkeit gesorgt hätte (AmtlBull NR [VBVers] 1989 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.

26a

Generell ist die Regeldichte der Bestimmungen über den a.o. BA – 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.

26b

3. Unbegründete und unhaltbare Gesuche (Abs. 3^{bis} und 4)

Die Kompetenz der Kommissionspräsidentinnen oder -präsidenten, offensichtlich unhaltbare Gesuche direkt zu erledigen, ist eine Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im Hinblick auf ein ökonomisches Verfahren: Die Kommissionen sollen nicht bemüht werden, solche Gesuche zu beraten. Die Unhaltbarkeit bezieht sich sowohl auf formelle wie auch auf materielle Aspekte. Formell unhaltbar ist ein Gesuch dann, wenn es nicht von einer von Gesetzes wegen mit der Strafverfolgung beauftragten Behörde stammt; materiell «offensichtlich unhaltbar» ist es, wenn die Anschuldigungen gegen das Ratsmitglied (oder eine andere im Schutze der Immunität stehende Person) offensichtlich nicht im «unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit» stehen (Art. 17

27

4 Gem. Bericht der SPK-NR vom 19.8.2010 soll nur in Ausnahmefällen und wenn besondere Umstände – und nicht die «blosse» Magistrateneigenschaft der betroffenen Person – dies als notwendig erscheinen lassen, zur Wahl eines a.o. BA gestützt auf Art. 17 Abs. 3 ParlG geschritten werden (Bericht SPK-NR 19.8.2010, [BBl 2010 7370]).

5 Beschluss der Beschwerdekammer des BStGer vom 12.10.2016, BB.2016.339.

Abs. 1 ParlG); in diesem Fall ist keine Ermächtigung erforderlich und auf das Gesuch ist nicht einzutreten. «Offensichtlich unhaltbar» kann ein Gesuch gemäss dem Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 aber auch sein, wenn die Anschuldigungen zwar im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit des Beschuldigten stehen und folglich auf das Gesuch eingetreten werden muss, aber die Immunität offensichtlich nicht aufgehoben werden soll (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6808]). Der Begriff des «offensichtlich unhaltbaren Gesuchs» kann insofern missverständlich sein, als sich eine Strafverfolgungsbehörde – wenn sich ein Ratsmitglied gemäss Art. 21 ParlG auf seine Immunität beruft – gezwungen sehen kann, bei den zuständigen Kommissionen ein Gesuch um Ermächtigung zur Strafverfolgung zu stellen, auch wenn sie davon ausgeht, dass der unmittelbare Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit offensichtlich nicht gegeben ist.

- 28 Eine direkte Erledigung eines Gesuches ist nur durch einvernehmlichen Entscheid beider Präsidentinnen oder Präsidenten der Kommissionen möglich. Sobald sich eine Präsidentin oder ein Präsident für eine Beratung des Gesuches ausspricht, werden die Kommissionen zu Sitzungen einberufen.
- 29 Mit der Gesetzesänderung 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.
- 30 Die für das Ermächtigungsverfahren zuständigen parlamentarischen Kommissionen verfügen nicht über das Instrumentarium, um den einer Strafanzeige zugrundeliegenden Sachverhalt selbst abzuklären. Sie sind deshalb darauf angewiesen, dass die Strafverfolgungsbehörden ihr Gesuch genügend begründen, damit sie nicht aufgrund eines «leeren Dossiers» über die Ermächtigung zur Strafverfolgung befinden müssen. Dieser Grundsatz wurde mit der Gesetzesänderung vom 15.6.2018 nochmals bekräftigt, indem die bisher in Punkt 2.3 der Handlungsgrundsätze 2012 festgelegte Praxis, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten ein ungenügend begründetes Gesuch zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörde zurückschicken können, damit sie selbst oder ggf. die Kommissionen in Kenntnis aller relevanten Sachverhalte entscheiden können, nun in Abs. 3^{bis} des Art. 17 ParlG explizit verankert wurde.

Art. 17a*

Relative Immunität: Verfahren

¹ Das Gesuch um Aufhebung der Immunität wird von der zuständigen Kommission desjenigen Rates zuerst behandelt, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört.

² Stimmen die Beschlüsse der beiden Kommissionen über das Eintreten auf das Gesuch oder über die Aufhebung der Immunität nicht überein,

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

so findet eine Differenzvereinigung zwischen den Kommissionen statt. Die zweite Ablehnung durch eine Kommission ist endgültig.

³ Die Kommissionen sind beschlussfähig, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit ist ausdrücklich festzustellen.

⁴ Die Kommissionen hören das beschuldigte Ratsmitglied an. Dieses kann sich weder vertreten noch begleiten lassen.

⁵ Der Entscheid der Kommissionen ist endgültig.

⁶ Hat eine Kommission ihren Entscheid dem betroffenen Ratsmitglied eröffnet, so informiert sie unverzüglich die Öffentlichkeit. Gleichzeitig orientiert sie die Mitglieder beider Räte mit einer schriftlichen Mitteilung.

⁷ Ist das beschuldigte Ratsmitglied Mitglied einer der zuständigen Kommissionen, so tritt es in den Ausstand.

Immunité relative:
procédure

¹ La demande de lever l'immunité d'un député est examinée d'abord par la commission compétente du conseil dont il est membre.

² Si les décisions des deux commissions divergent en ce qui concerne l'entrée en matière sur la demande de lever l'immunité ou en ce qui concerne la levée de l'immunité elle-même, une procédure d'élimination des divergences est ouverte. Le second refus manifesté par l'une des commissions est réputé définitif.

³ Les commissions ne peuvent délibérer valablement que si la majorité de leurs membres est présente. Le quorum doit être constaté.

⁴ Les commissions procèdent à l'audition du député en cause. Celui-ci ne peut se faire représenter, ni se faire accompagner par un tiers.

⁵ La décision des commissions est définitive.

⁶ Dès qu'une commission a communiqué sa décision au député concerné, l'information est rendue publique. Les membres des deux conseils en sont informés simultanément par écrit.

⁷ Si le député en cause est membre d'une des commissions compétentes, il se récusé.

Immunità relativa:
procedura

¹ La richiesta di soppressione dell'immunità è trattata dapprima dalla commissione competente della Camera cui appartiene il parlamentare indagato.

² Se le decisioni delle due commissioni circa l'entrata nel merito della richiesta o la soppressione dell'immunità divergono, si svolge una procedura di appianamento delle divergenze tra le commissioni. La seconda decisione di reiezione da parte di una commissione è definitiva.

³ Le commissioni deliberano validamente alla presenza della maggioranza dei rispettivi membri. Il quorum deve essere espressamente accertato.

⁴ Le commissioni sentono il parlamentare indagato. Questi non può farsi né rappresentare né accompagnare.

⁵ La decisione delle commissioni è definitiva.

⁶ Comunicata la sua decisione al parlamentare interessato, ciascuna commissione informa senza indugio l'opinione pubblica. Informa nel contempo per scritto i membri delle due Camere.

⁷ Se è membro di una delle commissioni competenti, il parlamentare indagato si ricusa.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. VG von 1850	1
2. VG von 1958	2
3. ParlG	3
4. Änderung des ParlG vom 17.6.2011	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Zum Verfahren allgemein	8
2. Zuständigkeit (Abs. 1)	11
3. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2)	12
4. Beschlussfähigkeit (Abs. 3)	16
5. Anhörung (Abs. 4)	17
6. Endgültigkeit des Entscheids (Abs. 5)	20
7. Information (Abs. 6)	21
8. Ausstand (Abs. 7)	22

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 17.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. VG von 1850

- 1 Bereits das VG 1850 enthielt die Regel, dass bei der Beratung eines Immunitätsgesuches der Erstrat immer derjenige ist, dem das Ratsmitglied angehört (Art. 17 VG 1850). Dies gilt seither unverändert (Art. 14 Abs. 3 VG vom 14. 3. 1958, Art. 17 Abs. 2 ParlG 2002 wie auch heute Art. 17a Abs. 1). Zur Bereinigung der Differenzen sah das VG 1850 eine explizite Regel vor, wonach die Sache bei zweimaliger Ablehnung der «Vorfrage der Erheblichkeit» durch einen Rat erledigt war (Art. 21 VG 1850). Aus dem Wortlaut von Art. 25 VG 1850 («Wird von beiden Räten die Anhebung einer Kriminalklage erhoben [...]») ist zu schliessen, dass eine Klageerhebung und damit eine Aufhebung der Immunität nur zu Stande kam, wenn beide Räte sich dafür aussprachen. Den von Strafklagen betroffenen «Beteiligten» wurden Anhörungsrechte eingeräumt: Art. 20 VG 1850 hielt fest, dass die beteiligten Ratsmitglieder über das Eintreffen von Strafklagen oder Beschwerden in Kenntnis zu setzen und bereits vor dem Entscheid über die Erheblichkeitserklärung mündlich oder schriftlich anzuhören seien. Wurde eine Strafklage erheblich erklärt und von den zu diesem Zweck einberufenen Kommissionen näher untersucht, so mussten diese Kommissionen den Beteiligten Gelegenheit zur Verteidigung geben (Art. 22 VG 1850). Art. 24 VG 1850 garantierte den Beteiligten, wenigstens 24 Stunden vor der Behandlung des Geschäftes im Rat Einsicht in den Kommissionsbericht zu erhalten und sich gegenüber dem Rat schriftlich oder mündlich verteidigen zu dürfen.

2. VG von 1958

- 2 Das VG vom 14. 3. 1958 enthielt im Unterschied zum VG 1850 keine explizite Regel für den Fall einer Uneinigkeit der Räte. In der Praxis kam es zwischen 1958 und 2003 nur dreimal zu einer Differenzbereinigung (86.260 *Gesuch um Aufhebung der Immunität der*

Bundesrichter Roland Forni und J.-J. Leu; 90.035 Parlamentarische Immunität von NR Jeanprêtre. Aufhebung; 98.063 Immunität von NR Keller Rudolf. Aufhebung), wovon nur der Fall Keller (98.063) nicht mit übereinstimmenden Beschlüssen erledigt wurde: Nachdem beide Räte auf das Gesuch eingetreten waren, setzte sich der StR mit einem Festhalten an seinem Nichtaufhebungsentscheid gegen den NR durch. Diese Differenzlösung entspricht der Logik, dass die Immunität nicht aufgehoben wird, wenn ein Rat dies verweigert. Für die Erteilung der Ermächtigung waren analog zum VG 1850 auch im VG die übereinstimmenden Beschlüsse beider Räte erforderlich (Art. 14 VG; BAUR-LANZ, Immunität, 91). Die Anhörungsrechte wurden im VG im Vergleich zum VG 1850 reduziert: Art. 14 Abs. 2 VG hielt nur noch fest, dass die für die Prüfung der Immunitätsfälle zuständigen Kommissionen vor ihrer Antragstellung an den Rat dem Beschuldigten Gelegenheit zu einer Stellungnahme zu geben haben.

3. ParlG

Im ParlG wurden in Art. 95 erstmals die Anwendungsfälle der Differenzbereinigungsregel für besondere Fälle aufgezählt. Demzufolge gilt, dass die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig ist, wenn sich abweichende Beschlüsse der beiden Räte auf einen Beratungsgegenstand als Ganzes beziehen. Dieser Artikel regelte bis 2011 auch das Differenzbereinigungsverfahren in Immunitätsfällen (Art. 95 Bst. a und i ParlG). 3

In der Praxis kam es zwischen 2003 und 2011 nur zweimal zu Differenzen (*06.088 Immunität von NR Schlür. Aufhebung; 08.052 Immunität von NR Brunner. Gesuch um Aufhebung*): Im Fall 06.088 betr. NR Schlür (SVP/ZH) bezog sich die Differenz auf das Eintreten, wobei sich der NR in der ersten Runde der Differenzbereinigung dem StR anschloss. Die Berichterstatterin der Kommission führte zum Verfahren Folgendes aus: 4

«Deux mots sur la procédure. Si vous vous ralliez, comme la majorité de votre commission, à la décision du Conseil des Etats, il y a décision concordante et l'objet est liquidé. La poursuite pénale pourra continuer sans l'assentiment des Chambres fédérales puisque ces dernières auront décidé que leur accord n'a pas à intervenir. Si vous persistez sur votre première décision, à savoir d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité de notre collègue, le Conseil des Etats devra se prononcer à nouveau. C'est la procédure simplifiée d'élimination des divergences qui s'applique, soit l'article 95, phrase introductive de la loi sur le Parlement. Si le Conseil des Etats maintient sa décision de ne pas entrer en matière, l'objet est liquidé et la poursuite pénale suivra son cours» (AmtlBull NR 2007 1378).

Im Fall 08.052 betr. NR Brunner (SVP/SG) setzte sich nach einer Übereinstimmung bzgl. des Eintretens wiederum der StR mit seinem Festhalten am Entscheid auf Nichtaufhebung der Immunität durch (AmtlBull NR 2009 425; AmtlBull StR 2009 637).

4. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011

Mit der *pa.Iv. 08.447* wurde eine Entpolitisierung der Immunitätsentscheide angestrebt (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7345 ff.]). Zu diesem Zweck wurde die Zuständigkeit zur Beurteilung von Immunitätsgesuchen an Kommissionen übertragen. Diese Delegation steht im Einklang mit Art. 153 Abs. 2 BV, wonach Befugnisse «nicht rechtsetzender Natur» an Kommissionen übertragen werden können (vgl. Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7361 f.]). Hingegen wurde die Idee der Schaffung einer gemeinsamen Kommission beider Räte trotz der hierzu in Art. 153 Abs. 2 BV grundsätzlich eingeräumten Möglichkeit im Lichte des Zweikammerprinzips (Art. 156 BV) als nicht verfassungskonform verworfen (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7363 f.]). Die 5

Übertragung der Entscheidkompetenz an die Kommissionen bedurfte einiger flankierenden Massnahmen auf Gesetzesstufe:

- *Beschlussquorum*: Um eine ausreichende demokratische Legitimation der Kommissionsentscheide zu gewährleisten, wurde ein Beschlussquorum festgelegt (Art. 17a Abs. 3; Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7365 f.]).
- *Rechtsmittel*: In Art. 17a Abs. 6 wurde ausdrücklich festgehalten, dass Entscheide über Immunitätsgesuche endgültig sind. Diese Bestimmung hat lediglich deklaratorischen Gehalt, da dies bereits aus Art. 189 Abs. 4 BV hervorgeht. Gleichzeitig wird damit aber auch klargestellt, dass auch ein Weiterzug innerhalb der BVers ausgeschlossen ist.
- *Information der Öffentlichkeit*: Weil keine öffentlichen Ratsverhandlungen mehr stattfinden und damit die Information der Öffentlichkeit eine besondere Bedeutung erhält, wurde die Verpflichtung zur Information explizit im Gesetz geregelt, wobei man diese Pflicht in Verbindung zu Art. 20 GRN und 15 GRS setzte (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7365]).
- *Ausstand*: Das Parlamentsrecht kannte bis anhin keine Ausstandspflicht, sondern nur die Pflicht, dass Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind, diesen Umstand offenlegen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission dazu äussern (Art. 11 Abs. 3 ParlG). Die Schaffung der abschliessenden Entscheidkompetenz von IK-NR und RK-StR machte eine zwingende Ausstandsregel notwendig. Nur so lässt sich verhindern, dass ein Ratsmitglied in einem Gremium von dreizehn bzw. neun Mitgliedern in eigener Sache mitstimmt.

- 6 Das Differenzbereinigungsverfahren wurde in der Teilrevision des ParlG von 7. 6. 2011 zu Recht ausdrücklich und unmittelbar im Kontext der anderen Verfahrensregeln von Art. 17a Abs. 2 geregelt. Wie die SPK-NR in ihrem Bericht ausdrücklich festhielt, änderte sich dadurch materiell am Verfahren nichts: «Für den Fall, dass die Beschlüsse der Kommissionen nicht übereinstimmen, wird die bisher zwischen den Räten angewendete «Differenzregel für besondere Fälle» (Art. 95 ParlG) in Analogie übernommen» (Bericht SPK-NR 10. 8. 2010 [BBl 2010 7367]). Diese Regelung fand auch Anwendung im Fall 12.190 *Immunität von NR Christoph Blocher* (vgl. Bericht RK-StR 31. 5. 2012, Kap. 5.3) sowie in den Fällen 18.190 *Immunität von alt Nationalrat Christian Miesch. Gesuch um Aufhebung* und 22.191 *Immunität von Nationalrat Roger Köppel. Gesuch um Aufhebung*.
- 7 Mit der Revision von 2011 wurden schliesslich auch die Verfahrensrechte der Beteiligten ausdrücklich geregelt: In Abs. 4 von Art. 17a ist neu von einer Anhörung die Rede; gleichzeitig wird festgehalten, dass die betroffene Person weder vertreten noch begleitet werden darf.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zum Verfahren allgemein

- 8 Das parlamentarische Verfahren nach Art. 17a wird ausgelöst durch das Einreichen eines Gesuches einer Strafverfolgungsbehörde. Das Gesetz macht den Strafverfolgungsbehörden für Gesuche zur Ermächtigung nach Art. 17 Abs. 1 ParlG keine formellen Vorgaben. Damit die zuständigen Organe sich in Kenntnis aller relevanten Tatsachen über das Gesuch aussprechen können, muss dieses zumindest eine Beschreibung der vorgeworfenen strafbaren Handlungen enthalten, die in Frage stehenden Straftatbestände erläutern und summarisch die Gründe darlegen, weshalb diese Straftatbestände vorliegend in Frage kommen (Handlungsgrundsätze 2012, Ziff. 2.1). Im Übrigen ist es Sache der Gesuchsteller, wie ausführlich sie das Gesuch halten wollen und welche Unterlagen sie den zuständigen Kommissionen unterbreiten. Ebenso ist die spätere Ergänzung eines Gesuches durch das Gesetz nicht ausgeschlossen.

Die Kommissionen prüfen in der Folge nur die von der Strafverfolgungsbehörde bezeichneten konkreten Delikte (SCHWARZ, Immunität, 114). Ob und welche Anträge eine Behörde in ihrem Gesuch stellt, ist nicht relevant: Die Kommissionen haben einzig den Auftrag, im konkreten Fall zu prüfen, ob ein Ermächtigungsdelikat vorliegt sowie ob die Ermächtigung zu erteilen ist. 9

Wenn sich ein Gesuch auf mehrere Tathandlungen bezieht, muss die Frage der Immunität für jede Tathandlung einzeln beurteilt werden.¹ Daraus folgt, dass bei einer Ausweitung der Strafuntersuchung auf weitere Tathandlungen ein weiteres Gesuch gestellt werden muss (so auch LANZ-BAUR, Immunität, 93). 10

2. Zuständigkeit (Abs. 1)

Gem. Abs. 1 von Art. 17a wird ein eingereichtes Gesuch zuerst von der Kommission desjenigen Rates behandelt, dem das Ratsmitglied angehört. Dabei ist auf die Ratsmitgliedschaft im Zeitpunkt der Gesuchseinreichung abzustützen (vgl. 12.190 Immunität von NR Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 25.4.2012; Bericht RK-SR 31. 5.2012 sowie Aktennotiz des Rechtsdienstes der PD vom 4.4.2012 [Inhalt wiedergegeben im Bericht IK-NR 25.4.2012]). Ein Gesuch betreffend ein Mitglied des StR, das im Zeitpunkt der in Frage stehenden Handlung noch Mitglied des NR gewesen ist, wird somit zuerst von der ständerätlichen Kommission beraten. Bei durch die BVers gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen bestimmen die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten nach Art. 84 ParlG denjenigen Rat, dessen Kommission das Gesuch um Aufhebung der Immunität zuerst behandelt (Art. 14 Abs. 2 VG). 11

3. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2)

In Abs. 2 wird die geltende Differenzbereinigungsregel für besondere Fälle von Art. 95 ParlG spezifisch für das Verfahren zwischen den Kommissionen formuliert. Dabei gilt bei Uneinigkeit über die Eintretensfrage wie auch über die Frage der Aufhebung, dass die zweite Ablehnung durch eine Kommission endgültig ist. 12

Der Wortlaut von Abs. 2 bringt nicht klar zum Ausdruck, in welcher Reihenfolge die Differenzen zu bereinigen sind. Die Reihenfolge ergibt sich jedoch aus der inhaltlichen Logik der Entscheide sowie i. V. m. Art. 95 ParlG. Zuerst ist die Differenz über die Eintretensfrage zu bereinigen. Erst wenn sich beide Kommissionen einig sind, dass die in Frage stehende Handlung überhaupt einen unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit hat, können sie sich über die Frage einigen, ob die Immunität aufgehoben werden soll. Dies entspricht denn auch der langjährigen Praxis (für Anwendungsfälle vgl. N 2 ff.). 13

Die Differenzbereinigungsregel von Abs. 2 stellt eine spezifische Konkretisierung des Grundsatzes von Art. 95 ParlG dar: Um zu verhindern, dass ein Entscheid gefällt wird, der nur von einem Rat getragen wird, soll bei Uneinigkeit der Status quo garantiert werden. Kommt zwischen den Kommissionen eine inhaltliche Einigung nicht zustande, soll jene Kommission obsiegen, die in der Sache eine ablehnende Haltung einnimmt. Ist es zweifelhaft resp. strittig, ob eine Handlung sich überhaupt im Schutzbereich der Immunität befindet und das betroffene Ratsmitglied privilegiert werden soll, so führt die zweite Ablehnung dazu, dass keine Privilegierung erfolgt und das ordentliche Straf- und Strafprozessrecht Anwendung findet. Es gilt, dass *im Zweifelsfalle keine Ausnahme vom Grundsatz des* 14

¹ Wenn hingegen durch eine einzige Tathandlung mehrere Strafbestände – zumindest verdachtsweise – erfüllt sind, dann ist nur eine Ermächtigung notwendig, denn diese knüpft an die Tathandlung an, nicht an die erfüllten Straftatbestände (vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 93 f.).

Strafverfolgungszwangs (Art. 7 Abs. 1 StPO) erfolgen soll. Haben die Kommissionen hingegen festgestellt, dass man sich im Schutzbereich des Privilegs befindet, und besteht Uneinigkeit darüber, ob die Umstände es rechtfertigen, dieses ausnahmsweise aufzuheben, so gilt *im Zweifelsfalle keine Ausnahme vom Privileg* (in dubio pro immunitate) und der Schutz wird belassen.

- 15 Eine andere Auslegung der Differenzregel, welche bei Uneinigkeit über das Eintreten den Immunitätsschutz gewähren will, verkennt erstens, dass es sich bei der relativen Immunität um eine rechtsungleiche Ausnahme vom Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung handelt, und zweitens würde sie dem deutlichen Willen des Gesetzgebers nach einer restriktiven Anwendung der relativen Immunität widersprechen.
- 15a In der Praxis kam es unter dem geltenden Recht (seit 2012) erst dreimal zu Differenzen: In einem Fall waren sich die Kommissionen über das Eintreten nicht einig (*12.190 Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung*), in zwei Fällen punkto Aufhebung (*18.190 Immunität von Nationalrat Christian Miesch. Gesuch um Aufhebung*; *22.191 Immunität von Nationalrat Roger Köppel. Gesuch um Aufhebung*). Im ersten Fall einigten sich die Kommissionen auch in der zweiten Beratung nicht, so dass auf das Gesuch nicht eingetreten wurde. In den anderen beiden Fällen einigten sich die Kommissionen in der zweiten Runde.

4. Beschlussfähigkeit (Abs. 3)

- 16 Das Quorum der Beschlussfähigkeit bezieht sich auf alle Beschlüsse bei der Beratung von Gesuchen nach Art. 17 Abs. 1 ParlG sowie Art. 14 Abs. 1 VG. Um schwierige Abgrenzungsfragen zu vermeiden, sollte es u.E. schlichtweg für alle Beschlüsse mit Auswirkung auf das betroffene Ratsmitglied gelten, also auch für Ordnungsanträge bspw. bezüglich der Verschiebung der Beratung eines Gesuches etc. Alle anderen Beschlüsse dieser Kommissionen, etwa im Zusammenhang mit Fragen der Kommissionsorganisation, sind davon nicht betroffen. Die Beschlussfähigkeit ist gem. Gesetz ausdrücklich festzustellen. Im Sinne einer für die Kommissionen praktikablen Lösung ist die Beschlussfähigkeit zu Beginn einer Sitzung festzustellen. Falls im Laufe einer Sitzung die Zahl der anwesenden Ratsmitglieder unter das Quorum sinkt, muss umgekehrt der Wegfall der Beschlussfähigkeit festgestellt und die Sitzung unterbrochen werden. Eine ausdrückliche Feststellung der Beschlussfähigkeit vor jeder Abstimmung erscheint unverhältnismässig und entspricht auch nicht der Praxis der Räte (vgl. Art. 92 N 4).

5. Anhörung (Abs. 4)

- 17 Abs. 4 ist eine Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 BV). Bei der Ausgestaltung des rechtlichen Gehörs im konkreten Fall gilt es zu beachten, dass die Immunität primär das Funktionieren der Behörde selbst bezweckt. Ein Ratsmitglied ist vom Ausgang eines Immunitätsentscheides nicht unmittelbar in seiner Persönlichkeit betroffen, gleichsam geringer ist sein Rechtsschutzbedürfnis.
- 18 Das rechtliche Gehör ist so auszugestalten, dass es dem Ratsmitglied zur Geltendmachung seiner Betroffenheit als Mandatsträger resp. -trägerin dient und den zuständigen Kommissionen eine Sachverhaltsabklärung ermöglicht (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, Bern 2007, 418). Der Ausschluss einer (anwaltlichen) Vertretung und Begleitung (Art. 17 Abs. 4 Satz 2 ParlG) ist deshalb mit Art. 29 BV vereinbar.

Konkret gestaltet sich das rechtliche Gehör in folgender Weise aus:

19

1. Das betroffene Ratsmitglied ist über den Eingang eines Gesuches zu informieren; diese Information hat spätestens gleichzeitig mit der Information der Kommissionsmitglieder, sicher aber vor einer Information der Öffentlichkeit zu erfolgen.
2. Dem betroffenen Ratsmitglied ist das Gesuch der Staatsanwaltschaft zugänglich zu machen, damit es sich auf seine Anhörung vorbereiten kann.
3. Das Recht auf Akteneinsicht ist im Umfang von Art. 26 und Art. 27 VwVG zu gewähren; i.d.R. dürfte die Präsidentin oder der Präsident über die Anwendung im konkreten Fall entscheiden (analog zu Art. 7 Abs. 4 ParlVV), in Zweifelsfällen die Kommission.

6. Endgültigkeit des Entscheids (Abs. 5)

Dass der Entscheid der Kommission über das Gesuch endgültig ist, ergibt sich bereits aus Art. 189 Abs. 4 BV, wonach Akte der BVers nicht beim BGer angefochten werden können. Dazu zählen auch Akte ihrer Organe. Die deklaratorische Erwähnung in Abs. 5 stellt indessen zusätzlich klar, dass auch innerhalb der Organe der BVers keine Beschwerdemöglichkeit gegen den Entscheid der Kommissionen zulässig ist. Im Fall *12.190 Immunität von NR Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung* war die Frage der Endgültigkeit bzw. des Rückkommens strittig (vgl. Prot. IK-NR vom 14. 6. 2013). Analog zur Rückkommensregel für Plenumsentscheide (vgl. Art. 76 ParlG) gilt indessen auch bei Entscheiden der Immunitätskommissionen: Ein Rückkommen ist während einer laufenden Sitzung möglich, nach Sitzungsende gilt der Entscheid als endgültig. Eine andere, grosszügigere Regelung würde dazu führen, dass Entscheide der Kommissionen jederzeit wieder umgestossen werden könnten.

20

7. Information (Abs. 6)

Abs. 6 beinhaltet einen weiteren Teilgehalt des rechtlichen Gehörs, indem die Kommissionen verpflichtet werden, als erstes das betroffene Ratsmitglied über ihre Entscheide zu informieren. Daran anschliessend haben sie unverzüglich auch die Öffentlichkeit und die Mitglieder der Räte zu informieren. Diese Informationspflicht stellt einerseits eine Konkretisierung der Informationsgrundsätze der Ratsreglemente dar. Entsprechend gelten für den Informationsgehalt die Grundsätze von Art. 20 GRN sowie Art. 15 GRS. Andererseits sorgt diese Pflicht dafür, dass die Räte über die Kommissionsentscheide transparent und rasch informiert sind. Ob im Fall einer mündlichen Information der Medien eine anschliessende schriftliche Information der Ratsmitglieder tatsächlich noch wirksam ist, sei dahingestellt. Wesentlich scheint, dass die Kommissionen ihren Räten in ausführlichen Berichten die Gründe für ihre Entscheide darlegen. Dies fordert das Gesetz zwar nicht, ist aber bereits Praxis der IK-NR und der RK-StR (vgl. *12.190: Bericht IK-NR 25. 4. 2012* sowie *7. 6. 2012; Bericht RK-StR 31. 5. 2012* sowie *11. 6. 2012*).

21

8. Ausstand (Abs. 7)

Die Ausstandsregel gilt nur für das beschuldigte Ratsmitglied. Als beschuldigtes Ratsmitglied gilt jene Person, gegen welche gemäss Gesuch der Strafverfolgungsbehörde im konkreten Fall eine Strafuntersuchung durchgeführt werden soll. Der Ausstand ist zwingend und müsste im Falle einer Weigerung mittels disziplinarischer Massnahmen durchgesetzt werden. Ist ein Kommissionsmitglied in anderer Weise betroffen, so gilt Art. 11 Abs. 3 ParlG, wonach die Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, auf diesen Umstand hinweisen. Ob in einzelnen Fällen aus Gründen der Glaubwürdigkeit ein freiwilliger Ausstand angezeigt ist, ist

22

Sache der betroffenen Personen. Diese Frage stellt sich z.B. dann, wenn sich ein Kommissionsmitglied bereits im Vorfeld der Beratungen öffentlich zum Fall geäußert hat und deshalb voreingenommen ist. Dabei gilt es zwischen dem Interesse an der Glaubwürdigkeit des Mitglieds selber und des Kommissionsentscheids sowie dem Interesse der Wählerinnen und Wähler an der Wahrnehmung des Mandates abzuwägen.

Art. 18*

Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weitere Ermittlungsmassnahmen

¹ Für die Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses im Sinne von Artikel 321^{ter} des Strafgesetzbuches ist eine Ermächtigung der Ratspräsidien erforderlich, wenn:

- a. strafbare Handlungen eines Ratsmitgliedes verfolgt werden sollen;
- b. Massnahmen gegenüber einem Ratsmitglied angeordnet werden sollen, die der Überwachung eines Dritten dienen, mit dem das Ratsmitglied auf Grund seines Amtes in Beziehung steht.

² Absatz 1 findet auch auf diejenigen Fälle sinngemäss Anwendung, in denen für eine erste Abklärung des Sachverhalts oder zur Beweissicherung andere Massnahmen der Ermittlung oder Strafuntersuchung gegen ein Ratsmitglied notwendig sind.

³ Sobald die von den Ratspräsidien bewilligten Massnahmen durchgeführt sind, ist nach Artikel 17 die Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte zur Strafverfolgung einzuholen, es sei denn, das Verfahren werde eingestellt.

⁴ Eine Verhaftung ohne diese Ermächtigung ist unzulässig.

Levée du secret des postes et des télécommunications et autres mesures d'enquête

¹ La levée du secret des postes et des télécommunications au sens de l'art. 321^{ter} du code pénal est soumise à l'autorisation des collèges présidentiels des conseils lorsque cette mesure est destinée à permettre:

- a. la poursuite d'une infraction commise par un député;
- b. la surveillance d'un tiers avec lequel un député est en relation du fait de ses fonctions parlementaires.

² L'al. 1 est applicable par analogie lorsque d'autres mesures d'enquête ou de poursuite sont nécessaires à l'égard d'un député pour pouvoir procéder à un premier examen des faits ou à la conservation des preuves.

³ Dès que les mesures autorisées par les collèges présidentiels ont été mises en œuvre, il y a lieu de requérir auprès des commissions compétentes des deux conseils l'autorisation d'engager des mesures pénales conformément à l'art. 17, à moins que la poursuite ne soit suspendue.

⁴ Aucune arrestation ne peut avoir lieu sans l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils.

Soppressione del segreto postale e delle telecomunicazioni e autorizzazione di ulteriori provvedimenti investigativi

¹ Per togliere il segreto postale o il segreto delle telecomunicazioni a tenore dell'articolo 321^{ter} del Codice penale è necessaria un'autorizzazione delle presidenze delle Camere se:

- a. si tratta di perseguire un reato commesso da un parlamentare;
- b. si devono prendere provvedimenti nei confronti di un parlamentare per sorvegliare un terzo con cui egli è in relazione in virtù del suo mandato ufficiale.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

² Il capoverso 1 si applica per analogia anche nei casi in cui, per un primo chiarimento dei fatti o per assicurare le prove, si rendano necessari altri provvedimenti investigativi o d'istruzione penale nei confronti di un parlamentare.

³ Appena eseguiti i provvedimenti autorizzati dalle presidenze delle Camere, deve essere richiesta, per il procedimento penale, l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere secondo l'articolo 17, salvo che la procedura venga sospesa.

⁴ L'incarcerazione è inammissibile senza l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des VG vom 6. 10. 1972	1
2. Änderung des VG vom 30. 4. 1997	6
3. ParlG	7
4. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Allgemeines	9
2. Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Abs. 1)	10
3. Andere Massnahmen (Abs. 2)	13
4. Ermächtigung zur Strafverfolgung (Abs. 3)	17
5. Verhaftung (Abs. 4)	18

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 16.

11001 Initiative der Kommission für die Geschäfte Nr. 10618 und 10619. Telephonabhörung und Immunität: Bericht Kommission-NR 2. 8. 1971 (BBl 1971 II 369 ff.); Stellungnahme BR 25. 8. 1971 (BBl 1971 II 481 ff.); Änderung VG 6. 10. 1972 (AS 1973 925).

96.049 Revision Postgesetz: Botschaft BR 10. 6. 1996 (BBl 1996 III 1249 ff.); Änderung VG 30. 4. 1997 (AS 1997 2452 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13. 2. 2002 (AS 2003 3543).

08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Stellungnahme BR 20. 10. 2010 (BBl 2010 7385); Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 (BBl 2010 7345); Änderung ParlG 17. 6. 2011 (AS 2011 4627).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des VG vom 6. 10. 1972

Im Jahr 1969 wurde im Rahmen von Ermittlungen gegen Unbekannt wegen Verletzung militärischer Geheimnisse das Telefon von NR Helmut Hubacher (SP/BS) abgehört; erst im Anschluss daran ersuchte der zuständige Untersuchungsrichter um Ermächtigung zur Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Parlamentarier (*10497 Immunität von NR Hubacher. Gesuch des militärischen Untersuchungsrichters um Aufhebung*). Der Untersuchungsrichter hatte das Ermächtigungsgesuch offenbar deshalb nicht früher gestellt, 1

weil er die Telefonabhörung noch nicht als Massnahme der Strafverfolgung betrachtet hatte und eine Gesuchstellung an die BVers die Massnahme zudem vereitelt hätte (Bericht Kommission-NR, 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 369 ff., 374]). Bereits bei den Beratungen dieses Gesuchs wurde auf die mögliche Beeinträchtigung der Ausübung des parlamentarischen Mandates durch Telefonabhörung hingewiesen (AmtlBull NR 1971 672).

- 2 In der Folge schlug die Kommission im Rahmen einer pa.Iv. die Schaffung eines neuen Art. 14^{bis} VG vor, welcher im Sinne eines spezifischen Anwendungsfalls von Art. 14 die Problematik der Telefonabhörung regeln sollte. Es wurde beantragt, dass eine Ermächtigung *auch* erforderlich sein sollte für die Aufhebung des Post-, Telefon- und Telegrafengeheimnisses gegenüber einer in Art. 14 VG genannten Person zur Verfolgung oder Verhinderung einer strafbaren Handlung, die mit ihrem Amt zusammenhängt. Dabei sollte es keine Rolle spielen, ob die Ermittlungen der Verfolgung des Ratsmitgliedes selbst oder eines Dritten dienen. Die Notwendigkeit einer solchen Ermächtigung sah man einerseits im Schutz der Ratsmitglieder in ihren Vertrauensbeziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern, andererseits «für die Wirksamkeit des Parlamentes, die aus dem Handeln der einzelnen Ratsmitglieder erwächst und eine spitzelfreie Atmosphäre voraussetzt» (Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 376]).
- 3 Um eine Vereitelung der Ermittlungsmassnahmen durch eine öffentliche Beratung des Gesuches in den Räten zu vermeiden, wurde in Art. 14^{bis} Abs. 2 VG 1958 eine Kommission geschaffen, die eigens über die Erteilung oder Verweigerung der Ermächtigung entscheiden sollte (Präsidenten und Vizepräsidenten beider Räte) (Bericht Kommission-NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 377]). Um eine möglichst grosse Geheimhaltung sicherzustellen, wurde die Schaffung einer sehr kleinen Kommission vorgeschlagen und für die Beschlüsse der Kommission Geheimhaltung festgelegt. Zur Begrenzung des Einflusses der einzelnen Kommissionsmitglieder wurde in Art. 14^{bis} Abs. 2 VG ausserdem festgehalten, dass für einen Entscheid wenigstens drei der vier Stimmen notwendig sind (Bericht der Kommission, 379).
- 4 Der BR befürwortete den Antrag der Kommission auf Schaffung eines neuen Art. 14^{bis} VG zwar, wies in seiner Stellungnahme aber darauf hin, dass die Gesamtsproblematik der Ermächtigung für Massnahmen der polizeilichen Ermittlung nicht gelöst sei, wenn einzig die Telefon- und Postüberwachung als eine spezifische Strafverfolgungshandlung im Sinne von Art. 14 VG im Gesetz Erwähnung finde:

«Die Kommission geht in ihrem Bericht von der [...] zutreffenden Auffassung aus, dass [...] auch für polizeiliche Ermittlungen gegen Personen, die die Immunität besitzen, eine Ermächtigung der eidgenössischen Räte eingeholt werden muss. Dies kann zu der merkwürdigen und unbefriedigenden Situation führen, dass die eidgenössischen Räte unter Umständen den Entscheid über die Ermächtigung der Strafverfolgung treffen müssten, ohne dass vorher durch irgendwelche polizeiliche Massnahmen der Sachverhalt einigermaßen hätte klargestellt werden können. Das Parlament müsste also gewissermassen aufgrund eines leeren Dossiers befinden» (Stellungnahme BR 25. 8. 1971 [BBl 1971 II 481 f.]).
- 5 Dieser Ansicht schlossen sich die Räte an und legten in Abs. 4 fest, dass die Grundsätze für die Telefon- und Postüberwachung auch anwendbar sein sollten, wenn für eine erste Abklärung des Sachverhaltes oder zur Beweissicherung andere Massnahmen der Ermittlung oder Strafuntersuchung gegen eine der in Art. 14 VG genannten Personen notwendig sind. Diese nun doch weitergehende Entscheidelegation an die Präsidien der beiden Räte war zwischen NR und StR jedoch sehr umstritten. Zur Herbeiführung eines Kompromisses schlug der NR vor, dass nach Durchführung der bewilligten Massnahmen eine Ermächtigung nach Art. 14 VG eingeholt werden müsse (AmtlBull NR 1972 1002) und eine Ver-

haftung eines Ratsmitgliedes nur mit der Ermächtigung der Räte zulässig sein solle (AmtlBull NR 1972 1002 f.). Diese Sicherung gegen Verhaftung stelle das Kernstück der parlamentarischen Immunität dar, weshalb es gerechtfertigt sei, bereits per Gesetz das Strafverfolgungsinteresse zur Sicherung der Person hintanzustellen (AmtlBull NR 1972 1003). Der StR schloss sich diesem Kompromiss an (AmtlBull StR 1972 572 und 721).

2. Änderung des VG vom 30. 4. 1997

Im Rahmen einer Totalrevision der Postgesetzgebung wurde das Post- und Fernmeldegeheimnis, das bis anhin im Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz resp. im Postverkehrsgesetz geregelt war, ins Strafgesetzbuch überführt. Art. 14^{bis} VG musste deshalb angepasst werden. Der Bundesrat schlug eine lediglich «redaktionelle Anpassung an die Terminologie des Entwurfes» vor (Botschaft BR 10. 6. 1996 [BBl 1996 III 1293]). Anlässlich dieser Anpassung unterlief dem Gesetzgeber jedoch ein folgenschwerer Redaktionsfehler: Während in Art. 14^{bis} VG vorher noch ausdrücklich festgehalten war, dass eine Ermächtigung der Präsidien nur dann notwendig ist, wenn es um eine strafbare Handlung geht, die im Zusammenhang mit dem Amt stehen, fiel dieser Passus in der neuen Formulierung weg. Diese materielle Änderung war weder beabsichtigt, noch hatte sie im Rahmen der Postrevision von 1996 irgendjemand zu Kenntnis genommen.

6

3. ParlG

Gem. Bericht der SPK-NR zum ParlG wurden die Bestimmungen des VG inhaltlich unverändert, jedoch redaktionell modifiziert in die späteren Art. 17 bis 22 übernommen (BBl 2001 3545). Die Modifikation bestand in erster Linie in einer Neugliederung der Bestimmung und in eine Aufteilung in zwei Artikel (Art. 18 und 19 ParlG). Die redaktionellen Anpassungen sind dennoch bemerkenswert:

7

- Die zwei Tatbestände von Art. 14^{bis} Abs. 1 VG wurden in Bst. a und b aufgeteilt; durch die Streichung von «insbesondere» wurde die Aufzählung von Bst. a und b abschliessend.
- In Bst. a war neu nur noch von der Verfolgung strafbarer Handlungen und nicht mehr von «Verfolgung und Verhinderung einer strafbaren Handlung» die Rede; dies war eine Anpassung an das neue BG betr. die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs vom 6. 10. 2000 (BÜPF; SR 780.1), wonach Untersuchungsbehörden nur noch zu ermittlungstechnischen Massnahmen ermächtigt werden, die der Verfolgung, nicht aber der Verhinderung von strafbaren Handlungen dienen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3534]).
- Durch die generelle Formulierung in Abs. 3, wonach im Anschluss an eine bewilligte Massnahme nach diesem Art. sofort ein Gesuch an die Räte gestellt werden muss, gilt dies nun ausdrücklich sowohl für Ermittlungsmassnahmen zur «Abklärung des Sachverhaltes oder zur Beweissicherung» gem. Abs. 2 als auch für Telefon- oder Postüberwachungen nach Abs. 1.
- Der Redaktionsfehler aus dem Jahre 1996 blieb weiterhin unbemerkt (vgl. oben N 6).
- Das Verfahren zur Ermächtigung durch die Ratspräsidien wurde in einem neuen Art. 19 ParlG geregelt.

4. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011

Mit der Delegation der Immunitätsentscheide an die zuständigen Kommissionen in Art. 17 ParlG (s. Art. 17 N 5) musste auch in Art. 18 eine entsprechende Anpassung gemacht werden. In Abs. 4 führte diese Anpassung jedoch zu einer missverständlichen Formulierung: Hiess es bis anhin, «eine Verhaftung ohne die Ermächtigung der Bundesversammlung ist unzulässig», lautet der Satz heute: «Eine Verhaftung ohne diese Ermächtigung ist unzulässig.» Aus diesem Wortlaut geht nicht eindeutig hervor, ob sich «diese Ermächtigung» auf

8

die Ermächtigung durch die Kommissionen gemäss Art. 17 ParlG oder die Ermächtigung durch das Ratspräsidium gem. Art. 18 bezieht. Richtig ist das Erstere (vgl. Wortlaut des frz. und des ital. Gesetzestextes).¹ Abgelehnt wurde ein Antrag des BR auf Streichung von Art. 18 Abs. 1. Ausgehend vom Kommissionsentwurf, welcher die relative Immunität insgesamt streichen wollte, war der BR der Ansicht, dass auch keine Grundlage mehr bestehen würde für ein spezialgesetzliches, parlamentarisches Ermächtigungsverfahren im Zusammenhang mit einer Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs; vielmehr regle die StPO die Voraussetzungen für die Durchführungen solcher Überwachungen ausreichend (Stellungnahme BR 20. 10. 2010 [BBl 2010 7387]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

- 9 Art. 18 – wie auch Art. 19 ParlG – sind als *lex specialis* zu Art. 17 ParlG zu verstehen: Sie regeln das Vorgehen in Situationen, in denen die Strafverfolgungsbehörde im Schutzbereich der relativen Immunität ermittelt, ein Verfahren vor den Kommissionen jedoch aufgrund der langen Dauer und der Öffentlichkeit zu einer Vereitelung der Ermittlungsmassnahmen führen würde. Deshalb wird in Art. 18 – wie auch in Art. 19 ParlG – ein geheimes und rasches Ermächtigungsverfahren vorgesehen (zu Art. 19 ParlG vgl. Art. 19 N 2 ff.). Keine Ermächtigungen nach Art. 18 sind hingegen entgegen dem allgemeinen Wortlaut von Abs. 1 (mehr) notwendig, nachdem die Immunität gem. Art. 17 aufgehoben wurde: Nach Aufhebung der Immunität kann ein Strafverfahren auch gegen ein Ratsmitglied mit allen allgemein zulässigen Mitteln geführt werden (vgl. einzig den Vorbehalt gem. Art. 20). Ebenso sind keine Ermächtigungen nach Art. 18 notwendig, wenn die gem. Art. 17 zuständigen Kommissionen auf ein gem. Art. 18 Abs. 3 gestelltes Gesuch nicht eingetreten sind; diesfalls lag ja gar nie ein Anwendungsfall der Bestimmung vor, worüber diese Kommissionen abschliessend entscheiden (vgl. Art. 21).
- 9a Das Verfahren nach Art. 18 f. ist geheim. Über die Art und Anzahl der behandelten Fälle oder deren Ausgang wird daher keine Information veröffentlicht (Auskunft des Generalsekretärs der BVers vom 9.8.2023).

2. Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Abs. 1)

- 10 Wird bei der Strafverfolgung einer Handlung eines Ratsmitglieds, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit steht,² eine Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 321^{ter} StGB) notwendig, so müssen zuerst die gemäss

1 Im NR war an sich ein Antrag der Minderheit mit der Formulierung «[...] ohne Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte [...]» angenommen worden (AmtlBull NR 2011 79). In der Folge strich die RedK aber unglücklicherweise den Zusatz «der zuständigen Kommissionen beider Räte» im dt. Text (Prot. dt. Subkommission RedK, 9. 5. 2011).

2 Der weit gefasste Wortlaut von Abs. 1 könnte zwar insinuieren, dass der Ermächtigungsvorbehalt in jeder Konstellation gilt – also auch ausserhalb des Anwendungsbereichs der relativen Immunität oder nachdem eine solche aufgehoben wurde. Dagegen spricht aber zum einen die Entstehungsgeschichte (vgl. N 1 f.), da die Bestimmung in Reaktion auf Fälle mit relativer Immunität eingeführt wurde. Zum andern spricht der Zweck der Norm dagegen (ibidem), da man ja deshalb ein neues Gremium einführt, um eine Vereitelung der Massnahme zu verhindern, wenn infolge relativer Immunität sonst grosse Gremien (IK bzw. RK-StR) entscheiden müssten. Schliesslich spricht auch die Systematik dagegen: Art. 18 Abs. 1 folgt direkt auf Art. 17 f., welche einzig die Fälle relativer Immunität regeln, und erst der anschliessende Art. 20 spricht die umgekehrte Konstellation («nicht in unmittelbarem Zusammenhang») an. Vor allem aber geht Art. 18 Abs. 3 sel-

Art. 269 ff. StPO notwendigen Voraussetzungen erfüllt sein – insb. muss die Genehmigung des Zwangsmassnahmengerichtes gemäss Art. 272 StPO vorliegen – und es muss anschliessend die Ermächtigung der Ratspräsidien eingeholt werden (Abs. 1 Bst. a). Dasselbe gilt, wenn die Überwachung einer anderen Person im Zentrum steht, ein Ratsmitglied als «Drittperson» im Sinne von Art. 270 StPO aber gleichzeitig überwacht werden soll, da dieses mit jener auf Grund seines Amtes in Beziehung steht (Bst. b). Das Ratsmitglied ist nach Bst. b nur schutzwürdig, wenn die überwachte Beziehung eine amtliche ist oder in Wahrnehmung des parlamentarischen Amtes erfolgt (unmittelbarer Zh.) (vgl. Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 379]). I.S. der Revision von Art. 17 ParlG sollte auch der erforderliche Zusammenhang gem. Bst. b restriktiv angewendet werden (vgl. Art. 17 N 14 ff.).

Beim Entscheid über die Gesuche muss analog zu Art. 17 ParlG zuerst über das Eintreten und danach über die Erteilung der Ermächtigung, d.h. über die Aufhebung der Immunität beschlossen werden. Die Kommission, welche 1971 den Vorschlag für den heutigen Art. 18 machte (s. N 2 ff.), hatte in ihrem Entwurf (von Art. 14^{bis} Abs. 3 VG) noch vorgesehen, dass «die Ermächtigung [...] erteilt [wird], wenn das Interesse an der ungestörten Ausübung des Amtes vor überwiegenden anderen Interessen zurückzutreten hat» (Bericht Kommission NR 2. 8. 1971 [BBl 1971 II 383]). Der StR sprach sich indessen gegen eine solche Richtschnur aus, weil er erstens der Auffassung war, dass sie keine Hilfe, sondern eine Selbstverständlichkeit darstelle, und weil er zweitens – analog zum Begnadigungsrecht der BVers – den Ratspräsidien bei ihren Entscheiden bewusst keine Richtlinien vorgeben, sondern diesen die Möglichkeit belassen wollte, ihre Praxis zu suchen (AmtlBull StR 1971 676).

Da sich die Eintretensfrage für die Ratspräsidien genau gleich stellt wie für die Kommissionen, sollten für die beiden Organe grundsätzlich auch dieselben Entscheidkriterien gelten. In Bezug auf die Frage der Aufhebung präsentiert sich die Ausgangslage für die Ratspräsidien jedoch in wesentlichen Punkten anders als für die Kommissionen: Erstens ermächtigen die Ratspräsidien einleitende oder vorprüfende Handlungen, d.h. sie haben erst wenig Kenntnis über Tatverdachte und müssen gestützt darauf entscheiden. Zweitens können sie in Zweifelsfällen den Umstand berücksichtigen, dass nach ihnen die Kommissionen den Fall unter Würdigung der dannzumal bekannten Umstände nochmals eingehend prüfen werden, was dazu führen dürfte, dass es eher verhältnismässig erscheint, eine Ermächtigung zu erteilen – einfach mit dem Hinweis, dass es nur um die Ermächtigung für erste Massnahmen geht. Die Kommissionen sind im Anschluss daran im Interesse einer kohärenten und glaubwürdigen Rechtsprechung der Räte zwar nicht formell, aber materiell an den Entscheid der Ratspräsidien zur Eintretensfrage gebunden – es sei denn, es dränge sich aufgrund der seither erfolgten Ermittlungen ein anderer Schluss auf. In Bezug auf die Frage der Aufhebung hingegen handelt es sich – wie oben dargelegt (s. Art. 17 N 21 ff.) – um eine derart andere Fragestellung, dass die Ausgangslage neu zu beurteilen ist.

ber davon aus, dass man sich im Anwendungsbereich von Art. 17 f. befindet. Heikel ist einzig, dass in Grenzfällen in einer ersten Phase die Strafverfolgungsbehörde entscheidet, ob ein Fall relativer Immunität vorliegt oder nicht, ohne dass sich das betroffene Ratsmitglied wie sonst sogleich selber auf die relative Immunität berufen könnte, sondern erst später, wenn es vom Verfahren Kenntnis erhält. Umso wichtiger ist es, dass die Strafverfolgungsbehörden im Zweifelsfall nach Art. 18 vorgehen (vgl. auch Art. 21 N 8).

3. Andere Massnahmen (Abs. 2)

- 13 Abs. 2 hält die Ermächtigungspflicht fest für Massnahmen, die der ersten Abklärung des Sachverhaltes oder der Beweissicherung dienen; es kann sich dabei um Massnahmen der Ermittlung oder Massnahmen der Strafuntersuchung handeln. Auch unaufschiebbare Massnahmen im Sinne von Art. 303 Abs. 2 StPO fallen darunter, d.h. das ParlG geht der StPO als *lex specialis* vor. Abs. 2 gilt wiederum nur für Massnahmen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung von Handlungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen. Dies geht aus der Entstehungsgeschichte hervor (s. N 6). Es würde zu einer Ausweitung des Schutzbereiches der relativen Immunität führen, wenn man unter Art. 18 schlichtweg alle Handlungen von Ratsmitgliedern schützen wollte. So hätte dies bspw. zur Folge, dass eine Blutkontrolle wegen Fahrens im angetrunkenen Zustand nur mit Ermächtigung der Ratspräsidien möglich wäre. Eine solche Ausweitung liesse sich weder teleologisch, systematisch noch historisch begründen.
- 14 Der Zweck von Abs. 2 liegt darin, dass Massnahmen, deren Durchführung bei einem Ermächtigungsverfahren nach Art. 17 ParlG unmöglich würden oder ohne deren Durchführung die Kommissionen nach Art. 17 faktisch «aufgrund eines leeren Dossiers» (Stellungnahme BR 25.8.1971 [BBl 1971 II 481]) entscheiden müssten (vgl. dazu Art. 18 N 4f.), in einem beschleunigten und geheimen Verfahren bewilligt werden können. Ob eine Strafverfolgungsbehörde eine Ermächtigung nach Art. 18 Abs. 2 oder nach Art. 17 ParlG benötigt, muss an diesem Zweck gemessen werden. Es ist auch vorstellbar, dass sie beide Verfahren parallel auslöst, wenn es sich aufgrund der angezeigten Massnahmen aufdrängt.
- 15 Aufgrund der Geheimhaltung der Entscheide ist die Praxis der Ratspräsidien nicht öffentlich. Als abstrakte Bsp. für Massnahmen, die unter Art. 18 Abs. 2 fallen, finden sich in den Materialien folgende Erwähnungen: Handlungen der polizeilichen Ermittlung (AmtlBull StR 1971 675), Hausdurchsuchungen (AmtlBull NR 1971 1664), Einvernahmen als Beschuldigter (AmtlBull NR 1971 1002), Einvernahmen als Zeuge (AmtlBull NR 1971 1002). MAURER erwähnt als Handlungen, welche nach Kenntnis der Zustimmungserfordernis sofort zu unterlassen sind, Vorladungen, Verhaftungen, Verhöre, Zeugeneinvernahmen, Hausdurchsuchungen und Beschlagnahme von Beweisstücken (MAURER, Aspekte, 144). Dabei unterscheidet er aber nicht zwischen dem Ermächtigungserfordernis nach Art. 17 oder 18 ParlG (MAURER, Aspekte, 144). In der Praxis wurde die Zeugnisverweigerung einmal als Handlung unter Art. 17 ParlG geprüft, wobei aber keine Rede davon war, dass für die Zeugeneinvernahme eine Ermächtigung der Ratspräsidien hätte vorliegen müssen (vgl. 82.029 *Bezirksanwaltschaft Zürich. Gesuch um Aufhebung der Immunität von NR Moritz Leuenberger*). Massnahmen zur Sicherung der Person des Beschuldigten sind in jedem Fall nur von den Kommissionen zu ermächtigen (vgl. Abs. 4 resp. unten N 18).
- 16 Es stellt sich die Frage, zu welchem Zeitpunkt um eine Ermächtigung zu ersuchen ist. Diese Frage stellt sich insb. bei Ermittlungen gegen Unbekannt, was bspw. regelmässig bei Anzeigen wegen Verletzung des Kommissionsgeheimnisses vorkommt. In diesen Fällen ist es vorstellbar, dass eine Untersuchungsbehörde die Randdaten aller Kommissionsmitglieder benötigt. Hier scheint es zweckmässig, dass erste Ermittlungshandlungen zur Eruiierung der Täterschaft ohne Ermächtigung erfolgen dürfen; sobald sich aber Indizien zu einem Tatverdacht gegen einen Parlamentarier oder eine Parlamentarierin verdichten, «ist die Grenze zwischen zustimmungsfreien und zustimmungsbedürftigen Handlungen» (MAURER, Aspekte, 145) erreicht und eine Ermächtigung ist einzureichen. Kann man ein Verfahren ohne Ermittlungen einstellen, sollte es zur Vermeidung eines unnötigen admi-

nistrativen Aufwandes zulässig sein, das Verfahren durch Einstellung oder Nichtanhandnahme zu erledigen (MAURER, Aspekte, 144). Je eher eine Ermittlungshandlung jedoch geeignet ist, ein Ratsmitglied in der Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit oder in der Wahrnehmung seiner amtlichen Stellung zu beeinträchtigen, desto eher dürfte diese Handlung den Schutzbereich der relativen Immunität tangieren, womit sich eine Ermächtigung aufdrängt.

4. Ermächtigung zur Strafverfolgung (Abs. 3)

Haben die Strafverfolgungsbehörden die bewilligten Massnahmen durchgeführt und kommen sie zum Schluss, das Verfahren sei fortzuführen, so haben sie für alle ihre weiteren Handlungen ein Gesuch nach Art. 17 Abs. 1 ParlG einzureichen (vgl. zum Verhältnis von Art. 17 und Art. 18 auch N 9). 17

5. Verhaftung (Abs. 4)

Die Verhaftung eines Ratsmitgliedes ist nur mit Zustimmung der zuständigen Kommissionen zulässig (vgl. N 8). Auch hier muss die Voraussetzung des unmittelbaren Zusammenhangs gegeben sein. Eine Zustimmung zur Verhaftung impliziert die Zustimmung für eine darauffolgende Strafverfolgung (vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 94). 18

Art. 19*

Verfahren der Ermächtigung durch die Ratspräsidenten

¹ Die Ratspräsidien entscheiden in gemeinsamer und geheimer Beratung. Die Erteilung der Ermächtigung nach Artikel 18 bedarf der Zustimmung von mindestens fünf Mitgliedern.

² Die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses kann erst erteilt werden, wenn die zuständige Behörde die Anordnung zur Überwachung genehmigt.

Procédure applicable à la délivrance de l'autorisation

¹ Les collègues présidentiels délibèrent ensemble et à huis-clos. L'autorisation prévue à l'art. 18 n'est accordée qu'avec l'assentiment de cinq membres au moins.

² L'autorisation de lever le secret des postes et des télécommunications ne peut être accordée avant que l'autorité compétente ait ordonné la surveillance.

Procedura d'autorizzazione da parte delle presidenze delle Camere

¹ Le presidenze delle due Camere deliberano congiuntamente e in segreto. La concessione dell'autorizzazione secondo l'articolo 18 richiede il consenso di almeno cinque membri.

² L'autorizzazione di togliere il segreto postale o il segreto delle telecomunicazioni può essere data soltanto se l'autorità competente approva l'ordine di effettuare la sorveglianza.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Beratung (Abs. 1)	2
2. Zeitpunkt (Abs. 2)	5

Materialien

7188 Verantwortlichkeitsgesetz: VG 14.3.1958 (AS 1958 1413 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13.2.2002 (AS 2003 3543).
19.048 Strafprozessordnung. Änderung : Botschaft BR 28.8.2019 (BBl 2019 6697 ff.); ParlG 17.6.2022 (AS 2023 468).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bei Erlass des ParlG wurde das bis dahin in Art. 14^{bis} Abs. 2 VG vom 14. 3. 1958 geregelte Verfahren der Ermächtigung durch die Präsidien in einen eigenen Art. 19 überführt (zur Entstehungsgeschichte der Ermächtigung durch die Ratspräsidien vgl. Art. 18 N 1 ff.). Dabei wurde das Beschlussquorum an die seit Inkrafttreten der BV 1999 nicht mehr vier, sondern sechs Mitglieder umfassenden Präsidien (Art. 152 BV) angepasst. Zudem wurde für einen besseren Rechtsschutz der betroffenen Ratsmitglieder das Ermächtigungsverfahren nach ParlG mit dem Bewilligungsverfahren des BG betr. Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF; SR 780.1) gekoppelt (Abs. 2). Im Rahmen der Revision der StPO (19.048) wurde Abs. 2 per 1.1.2024 redaktionell angepasst.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Beratung (Abs. 1)

- 2 Die Ratspräsidien bestehen gem. Art. 34 ParlG je aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten und der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten. Die Präsidien entscheiden im Verfahren gem. Art. 19 Abs. 1 in gemeinsamer Beratung, d.h. sie dürfen keinesfalls getrennt entscheiden.
- 3 Die Beratung und die Beschlüsse sind geheim; es darf also weder kommuniziert werden, dass ein Gesuch beraten wird resp. worden ist noch in welcher Weise die Präsidien entschieden haben. Art. 19 Abs. 1 ist diesbezüglich lex specialis zu Art. 47a, zumindest bis zur Durchführung der ermächtigten Handlung. Ob das Geheimhaltungsinteresse allerdings auch nach Durchführung der ermächtigten Handlung weiter besteht, ist fraglich – das öffentliche Interesse an der Transparenz und an der Rechtmässigkeit der Massnahme der Strafverfolgung könnte durchaus stärker wiegen als das zu diesem Zeitpunkt nicht mehr eminente Geheimhaltungsinteresse. Dem haben die Ratspräsidien bei der weiteren Klassifizierung i.S.v. Art. 47a bzw. Art. 5a ff. ParlVV Rechnung zu tragen (auch wenn sie in Art. 9 ParlVV nicht namentlich erwähnt sind).

Das Beschlussquorum bedingt, dass mindestens fünf Mitglieder der Präsidien anwesend sein müssen¹. In analoger Anwendung von Art. 17a Abs. 7 ParlG müsste ein betroffenes Mitglied des Präsidiums in den Ausstand treten. Da ein Ausstand ohne formell-gesetzliche Grundlage jedoch nicht erzwungen werden kann, ist ein freiwilliger Ausstand im Interesse der Glaubwürdigkeit des betroffenen Mitglieds wie auch der Präsidien angezeigt (MAURER, Aspekte, 145 FN 49). Da eine Stellvertretung nicht möglich ist, könnte das betroffene Mitglied nicht ersetzt werden. 4

2. Zeitpunkt (Abs. 2)

Bei Abs. 2 handelt es sich um eine Koordinationsbestimmung zur Gewährleistung eines nahtlosen Rechtsschutzes der betroffenen Ratsmitglieder: Zuerst entscheidet die im BÜPF bestimmte zuständige Behörde darüber, ob die strafrechtliche Voraussetzung für eine Überwachung gegeben ist, anschliessend entscheiden die Ratspräsidien über die «eher politische Frage» der «Aufhebung der Immunität» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3534]) – wobei es eigentlich nur um die Zulassung einzelner Zwangsmassnahmen trotz (noch nicht aufgehobener) Immunität geht. 5

Art. 20

Sessionsteilnahme- garantie

¹ Ein Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied wegen Verbrechen oder Vergehen, welche nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen, kann während der Session nur eingeleitet werden mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit Ermächtigung der zuständigen Kommission seines Rates. Das Geschäftsreglement jedes Rates bezeichnet die zuständige Kommission.

² Vorbehalten bleibt die vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr oder im Fall des Ergreifens auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens. Für eine solche Verhaftung muss von der anordnenden Behörde innert vierundzwanzig Stunden direkt bei der zuständigen Kommission des Rates, dem das verhaftete Ratsmitglied angehört, um Zustimmung nachgesucht werden, sofern das Ratsmitglied nicht sein schriftliches Einverständnis zur Haft gegeben hat.

³ Ist ein Strafverfahren wegen der in den Absätzen 1 und 2 genannten Straftaten gegen ein Ratsmitglied bei Beginn der Session bereits eingeleitet, so hat das Ratsmitglied das Recht, gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid der zuständigen Kommission seines Rates zu verlangen. Die Eingabe hat keine aufschiebende Wirkung.

⁴ Gegen eine durch rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug vor Beginn der Session angeordnet wurde, kann das Recht auf Sessionsteilnahme nicht angerufen werden.

Garantie de parti- cipation aux sessions

¹ Pendant les sessions, aucun député ne peut être poursuivi pour un crime ou un délit qui n'a pas directement trait à ses fonctions ou activités parlementaires, sans qu'il y ait consenti par écrit ou que la commission compétente

1 Diese Abweichung vom verfassungsmässigen Grundsatz der einfachen Mehrheit (Art. 159 Abs. 2 BV) ist problematisch (vgl. Art. 78 N 7; Art. 154a N 8).

du conseil dont il est membre en ait donné l'autorisation. La commission compétente de chacun des conseils est désignée dans leurs règlements respectifs.

² L'arrestation préventive est réservée lorsqu'il y a présomption de fuite et, en cas de flagrant délit, lorsqu'il y a crime. L'autorité qui l'ordonne doit toutefois, dans les vingt-quatre heures, requérir directement l'autorisation de la commission compétente du conseil dont est membre le député en cause, à moins que celui-ci n'y ait consenti par écrit.

³ Si, à l'ouverture d'une session, un député est déjà poursuivi pour l'une des infractions visées aux al. 1 et 2, il peut demander à la commission compétente du conseil dont il est membre de le faire élargir ou d'annuler les citations à comparaître à des audiences. La requête n'a pas d'effet suspensif.

⁴ Le droit de participer aux sessions ne peut être invoqué lorsqu'il s'agit d'une peine privative de liberté, prononcée par un jugement passé en force et dont l'exécution a été ordonnée hors session.

Garanzia di partecipazione alle sessioni

¹ Durante la sessione, nessun parlamentare può, senza il suo consenso scritto o preventiva autorizzazione della commissione competente della Camera cui appartiene, essere perseguito penalmente per crimini o delitti non direttamente connessi con la sua condizione o attività ufficiale. Il regolamento di ciascuna Camera designa la commissione competente.

² Rimane salvo l'arresto preventivo in caso di pericolo di fuga o, se si tratta di crimine, in caso di flagrante reato. Entro 24 ore, l'autorità che ha ordinato l'arresto deve chiedere direttamente il beneplacito della commissione competente della Camera cui appartiene il parlamentare in causa, salvo che questi non lo dia egli stesso per scritto.

³ Il parlamentare che, all'apertura di una sessione, risulta già oggetto di un procedimento penale per un reato menzionato nei capoversi 1 o 2 può domandare alla commissione competente della Camera cui appartiene che vengano sospesi sia l'arresto sia le citazioni ad udienze. La domanda non ha effetto sospensivo.

⁴ Il diritto di partecipare alle sessioni non può essere invocato quando si tratta di una pena detentiva pronunciata con sentenza passata in giudicato la cui esecuzione è stata ordinata già prima della sessione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GarG von 1851	1
2. ParlG	4
3. Änderung des ParlG vom 17.6.2011	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5a
1. Grundsatz der Sessionsteilnahmegarantie (Abs. 1)	5a
2. Vorsorgliche Verhaftung (Abs. 2)	13
3. Unterbruch der Haft während der Session (Abs. 3)	14
4. Kein Schutz bei rechtskräftig erfolgter Verurteilung (Abs. 4)	18
5. Rechtswirkung	19
6. Praxis	21

Materialien

Bis 1934: GarG 23. 12. 1851 (AS 1851–53 33 ff.); Botschaft BR 9. 10. 1933 (BBl 1933 II 497); Sten-Bull NR 1933 979 ff.; GarG 23. 3. 1934 (AS 1934 509 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3667 ff.); ParlG 13. 2. 2002 (AS 2003 3543).

08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 (BBl 2010 7345 ff.); Stellungnahme BR 20. 10. 2010 (BBl 2010 7385 ff.); AmtlBull NR 2011 64 ff.; AmtlBull StR 2011 358 ff.; Änderung ParlG 17. 6. 2011 (AS 2011 4627 ff.).

Literatur

CARONI/GRAF, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie? Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: Jusletter 15.2.2021 (zit. CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie).

Vgl. zudem die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1. GarG von 1851

Das GarG 1851 enthielt diverse Massnahmen, um den Bund, der ohne eigenes Territorium war, und seine Behörden gegen Eingriffe der Kantone zu schützen und die Handlungsfähigkeit der Bundesbehörden jederzeit aufrechtzuerhalten. Gem. Art. 1 GarG 1851 konnte eine polizeiliche oder gerichtliche Verfolgung von Mitgliedern des NR und StR während der «Dauer der Versammlung» wegen Verbrechen und Vergehen, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung bezogen, nur mit Zustimmung der Räte stattfinden. Damit wollte man den Mitgliedern von NR und StR die Teilnahme an den Sitzungen der BVers garantieren (Sessionsteilnahmegarantie) resp. verhindern, dass sie durch ungerechtfertigte Strafverfolgung daran gehindert werden (weitere Ausführungen zur Entstehungsgeschichte vgl. Art. 16 N 1 ff.).

Als es zwischen 1917 und 1932 zu den ersten und einzigen fünf Anwendungsfällen des GarG 1851 kam, führte die Frage des zeitlichen Schutzbereiches der Sessionsteilnahmegarantie zu Diskussionen: Hatte der NR 1919 im Fall Welti noch entschieden, dass für die Weiterführung von Strafverhandlungen, welche bis zum Sessionsbeginn nicht abgeschlossen sind, seine Zustimmung notwendig sei (VEB 1930, H. 4, Nr. 17), kam er 1932 im Fall Nicole zu einem anderen Schluss, nämlich dass vor dem Sessionsbeginn angehobene Untersuchungshandlungen vom Wortlaut von Art. 1 GarG nicht erfasst seien (2903. *Verhaftung des Herrn Nationalrat Nicole. Immunitätsfrage:* StenBull NR 1932 1045 und 1067 ff.).

Um in Bezug auf den zeitlichen Schutzbereich mehr Klarheit zu schaffen, wurde das GarG in der Folge revidiert: Gestützt auf Vorschläge des BR erliessen die Räte Regelungen, welche sich nach Massgabe des Schutzbedarfs im einzelnen Stadium der Strafverfolgung unterschieden:

1. Der Fall der *Einleitung eines Strafverfahrens während der Session* wurde als jener betrachtet, in dem «das Misstrauen am nächsten [liegt], dass eine Strafverfolgung absichtlich ausgerechnet auf die Zeit verlegt worden sei, wo man damit einen politischen Gegner mundtot machen könne» (Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 500 f.]). Deshalb wurde in Art. 1 Abs. 1 GarG 1934 festgehalten, dass es für die Einleitung eines Strafverfahrens während der Session auf jeden Fall einer schriftlichen Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes oder aber einer Zustimmung des Rates, dem dieses angehört, bedarf. Für den Fall, dass die Strafverfolgung

keinen Aufschub duldete, war die Möglichkeit einer sofortigen Verhaftung vorgesehen. Wenn der Verhaftete dazu nicht sein schriftliches Einverständnis gab, hatte die Strafverfolgungsbehörde innert 24 Stunden beim zuständigen Rat um Zustimmung zu ersuchen (Art. 1 Abs. 2 GarG).

2. Für den Fall, dass eine Strafverfolgung zu *Sessionsbeginn bereits eingeleitet* war, schuf man für das betroffene Ratsmitglied die Möglichkeit, gegen die Fortsetzung der Haft sowie gegen Vorladungen und wichtige Verhandlungen einen Entscheid des zuständigen Rates zu verlangen (Art. 2 GarG). In diesem Fall, in dem «die Misstrauenspräsumption, dass die Strafstiz sich zur Magd der Politik hergegeben habe, [...] bedeutend fernliegender» (Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 501 f.]) sei, schien es den Räten gerechtfertigt, die Einleitung des Immunitätsverfahrens nicht der Strafverfolgungsbehörde, sondern dem angeschuldigten Ratsmitglied zu überlassen (Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 502]).
3. Wenn die *Haft* hingegen bereits *vor Beginn einer Session* durch rechtskräftiges Urteil angeordnet worden war und sich aus dem Zweck der Immunität kein Schutz mehr ableiten liess, sollte das Immunitätsrecht nicht mehr angerufen werden können (Art. 3 GarG).

2. ParlG

- 4 Mit Erlass des ParlG wurde das GarG aufgehoben (vgl. dazu auch Art. 16 N 6). Die Bestimmungen über die Sessionsteilnahmegarantie wurden in den Art. 20 übernommen. Die Kommission diskutierte angesichts ihrer praktischen Bedeutungslosigkeit über den Verzicht auf die Sessionsteilnahmegarantie. Sie kam aber zum Schluss, dass die Garantie nach wie vor ein wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Immunität sei und es auch im Jahre 2003 nicht ausgeschlossen werden könne, dass aus politischen Gründen Strafverfahren gegen Ratsmitglieder angestrebt werden würden. Mit der Übernahme der Bestimmungen ins ParlG wurden gem. SPK-NR keine inhaltlichen Veränderungen, sondern nur redaktionelle Modifikationen vorgenommen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3534]).

3. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011

- 5 Im Rahmen der Revision der Immunitätsbestimmungen im Jahre 2011 beantragte die beratende Kommission nebst der Streichung der relativen Immunität auch die Streichung der Sessionsteilnahmegarantie. Der Antrag wurde damit begründet, dass die Sessionsteilnahmegarantie aktuell nicht mehr gerechtfertigt sei, weil die Bedrohungslage von 1851 nicht mehr gegeben sei (vgl. N 1). Zudem sei eine Beschränkung auf die Sessionen im Zeitalter eines Halbberufsparlamentes nicht sachgerecht und im Vergleich zu den während der gesamten Amtsdauer geschützten Mitgliedern des BR und der eidg. Gerichte rechtswidrig (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7368]). Die Räte folgten dem Antrag nicht. Art. 20 ParlG wurde nur dahingehend angepasst, dass bei Anrufung der Sessionsteilnahmegarantie nicht mehr der Rat zuständig ist, sondern wie in Fällen von Art. 17 ParlG die jeweils zuständige Kommission. Hingegen wurde das analoge Strafverfolgungsprivileg für Mitglieder des BR, des BGR und für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler (Art. 61a RVOG) und für die Mitglieder der eidg. Gerichte (Art. 11 BGG; Art. 12 VGG; Art. 16 PatGG; Art. 50 StBOG) entgegen dem Antrag des BR abgeschafft (Stellungnahme BR 20. 10. 2010 [BBl 2010 7391]; AmtlBull NR 2011 85; AmtlBull StR 2011 361).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz der Sessionsteilnahmegarantie (Abs. 1)

Die Sessionsteilnahmegarantie i.e.S. gem. Art. 20 meint zwar nur den Schutz der Sessionsteilnahme im Verhältnis zur Strafverfolgung. Sie ist aber ihrerseits Ausfluss einer «Sessionsteilnahmegarantie im weiteren Sinne» bzw. noch allgemeiner gesagt (da die BVers und ihre Organe und Mitglieder ihre Funktionen nicht nur während der Sessionen wahrnehmen) des Grundsatzes, dass keine andere Behörde ausser der BVers selbst in eigener Kompetenz befugt sein darf, die grundlegenden Funktionen der BVers bzw. ihrer Mitglieder abschliessend einzuschränken (vgl. zum Ganzen CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 8 ff.). Dies ergibt sich aus dem Vorrang der BVers als «oberste Gewalt im Bund» gem. Art. 148 BV und ihrer Repräsentationsfunktion (Art. 149–150 BV). Ausflüsse dieses Grundsatzes sind nebst dem hier besprochenen Schutz vor Strafverfolgung (Art. 16–21) auch zeitweise Befreiungen von Militär- und Zivildienst (Art. 17 Militärgesetz [MG, SR 510.10] bzw. Art. 13 Zivildienstgesetz [ZDG, SR 824.0]). Zur Problematik gesundheitspolizeilicher Einschränkungen s. Art. 10a N 4 sowie CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 8 ff.).

Im Unterscheid zur absoluten und relativen Immunität geht es bei den Fällen der hier besprochenen Sessionsteilnahmegarantie (Abs. 1–3) zwar gerade nicht um strafbare Handlungen, die einen unmittelbaren Zusammenhang zum Mandat haben. Es geht vielmehr darum zu verhindern, dass eine Strafverfolgungsbehörde «der Bundesversammlung unter irgendwelchem Vorwande ein Mitglied [...] entreissen und die Bundesversammlung derart in ihren Funktionen [...] stören» kann (2903. *Verhaftung des Herrn Nationalrat Nicole. Immunitätsfrage*: StenBull NR 1932 1046). War es ursprünglich nur um ungerechtfertigte kantonale Verfahren gegangen, weitete sich später der Zweck auch auf Strafverfahren des Bundes aus (vgl. StenBull NR 1932 1047). Bei der Sessionsteilnahmegarantie geht es also noch weit mehr lediglich um den Schutz der Gesamtbehörde resp. noch weit weniger um das einzelne Ratsmitglied als bei der relativen Immunität.

Abs. 1 beinhaltet den Kern der Sessionsteilnahmegarantie: Eine Einleitung eines Strafverfahrens *während der Dauer der Session* wegen Verbrechen oder Vergehen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen, bedarf entweder der schriftlichen Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes oder der Zustimmung der zuständigen Kommission des Rates, dem das Ratsmitglied angehört. Stimmt das Ratsmitglied der Einleitung des Strafverfahrens nicht von sich aus zu, muss ein Gesuch an die zuständige Kommission des jeweiligen Rates gestellt werden.

Die befassete Kommission muss sich wie bei der relativen Immunität auch bei Fällen betr. der Sessionsteilnahmegarantie zuerst die Frage des Eintretens stellen. Dabei muss sie prüfen, ob der konkrete Fall sowohl im sachlichen wie auch im zeitlichen Geltungsbereich von Art. 20 Abs. 1 liegt. Als Strafverfahren gelten Verfahren polizeilicher oder gerichtlicher Verfolgung; die Terminologie ist dieselbe wie in Art. 17 ParlG. Die vorgeworfene Handlung muss den Tatbestand eines Verbrechens oder Vergehens erfüllen. In der älteren Lehre wurde befürwortet, dass nebst den Verbrechen und Vergehen auch Übertretungen unter den Schutz der Sessionsteilnahmegarantie fallen sollen. Aus der Systematik des ParlG, das in Art. 17 ParlG ausdrücklich von «strafbaren Handlungen» spricht, geht jedoch hervor, dass in Art. 20 nur Verbrechen und Vergehen im engen Sinne gemeint sind (so auch MAURER, Aspekte, 145).

Der zeitliche Geltungsbereich umfasst die Session. Der Begriff der Session referenziert auf Art. 151 BV (vgl. auch MAURER, Aspekte, 145), d.h. der zeitliche Schutzbereich beginnt

am Tag der offiziellen Eröffnung der Session und dauert bis zum Tag der offiziellen Schliessung (mit Sitzungszeiten gem. Art. 34 GRN). In Betracht fallen nicht bloss die Sitzungstage oder gar nur die Sitzungsstunden des einen resp. anderen Rates, sondern es geht um die ganze Dauer der Session, d.h. auch um die Wochenenden (vgl. Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 500]). Indessen fallen die Kommissionssitzungen, welche in der Zeit zwischen den Sessionen stattfinden, nicht unter Abs. 1. Dies scheint in der heutigen Zeit, in der die Mehrheit der parlamentarischen Arbeit in Kommissionen geleistet wird, auf den ersten Blick nur noch bedingt logisch (vgl. in diesem Zusammenhang auch oben, N 5). Eine Ausdehnung auf die Kommissionsarbeit würde jedoch dem Wortlaut und auch dem ausdrücklichen Willen des historischen Gesetzgebers widersprechen.¹ Faktisch würde eine solche Ausdehnung auf eine Garantie während der gesamten Amtsdauer hinauslaufen.

- 10 Tritt eine Kommission auf ein Gesuch ein, so hat sie unter Vornahme einer Güterabwägung über die Ermächtigung zu entscheiden. Eine Ermächtigung darf im Sinne des Zwecks der Garantie nur verweigert werden, wenn eindeutige Hinweise bestehen, dass die Einleitung des Strafverfahrens oder die Verhaftung missbräuchlich und zum Zwecke der Behinderung der parlamentarischen Tätigkeit erfolgt ist.
- 11 Ein Rechtsmittel gegen einen Entscheid einer Kommission ist nicht vorgesehen; deren Entscheide sind deshalb endgültig. Dies im Unterschied zum GarG, bei dem gegen die Verweigerung der Verfolgungsermächtigung bei der VBers Beschwerde geführt werden konnte (Art. 1 Abs. 3 GarG).²
- 12 Die Rechte der betroffenen Ratsmitglieder sind in Art. 20 nicht ausdrücklich geregelt; das rechtliche Gehör ist der betroffenen Person den Umständen entsprechend (schriftlich/mündlich) zu gewähren. Eine Vertretung durch einen Anwalt ist nicht explizit ausgeschlossen; es gibt aber keine Gründe, die für eine Abweichung von Art. 17a Abs. 4 ParlG sprechen.

2. Vorsorgliche Verhaftung (Abs. 2)

- 13 Wenn während der Session eine vorsorgliche Verhaftung wegen Fluchtgefahr notwendig oder ein Ratsmitglied bei der Verübung eines Verbrechens auf frischer Tat ergriffen wird, kann nicht zuerst eine Ermächtigung der zuständigen Kommission eingeholt werden. Wenn das Ratsmitglied dieser Verhaftung nicht zustimmt, hat die Strafverfolgungsbehörde innert 24 Stunden um eine Ermächtigung der zuständigen Kommission nachzusuchen. Die Verhaftung dauert bis zum Entscheid der Kommission fort.

3. Unterbruch der Haft während der Session (Abs. 3)

- 14 Wenn ein Strafverfahren i.S. von Abs. 1 oder eine Massnahme nach Abs. 2 zu Beginn der Session bereits eingeleitet ist, kann das Ratsmitglied gegen die Fortsetzung der bereits angeordneten Haft sowie gegen Vorladungen zu Verhandlungen den Entscheid der zuständigen Kommission verlangen.

1 1934 war eine Ausdehnung der Garantie auf die Kommissionssitzungen mit der Begründung abgelehnt worden, dass diese von so kurzer Dauer seien, dass sich Kollisionen mit dem Strafverfahren vermeiden lassen (und in solchen Fällen nur die betroffene Kommission selber und nicht der Rat entscheiden könne) (Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 500]).

2 Diese Regelung widersprach Art. 92 BV 1874 und Art. 157 BV, welche die Zuständigkeiten der VBers abschliessend aufzählten.

Diese Modifikation der Sessionsteilnahmegarantie geht auf die Fälle Graber (1917; vgl. dazu BURCKHARDT, Bundesrecht, Nr. 600 I) und Nicole und die daraus folgende Revision des GarG zurück (StenBull NR 1933 801; vgl. oben N 2). Da man die Gefahr einer missbräuchlichen Verhaftung im Vorfeld einer Session als nicht sehr gross erachtete, kehrte man die Beweislast um (StenBull NR 1933 805): Seither sind es nicht mehr die Strafverfolgungsbehörden, die eine Zustimmung erbitten müssen, sondern es ist am betroffenen Ratsmitglied, einen Entscheid zu verlangen. Hernach ist es Aufgabe der zuständigen Kommission zu prüfen, ob die vor Sessionsbeginn eingeleitete Strafuntersuchung oder Verhaftung lediglich als Vorwand diene, um ein Ratsmitglied an der Teilnahme an der Session zu hindern. 15

Als Vorladung zu einer Verhandlung wurden früher nur Vorladungen zu wichtigen Verhandlungen verstanden (Art. 2 Abs. 1 GarG), weil man nicht wollte, dass das Parlament behelligt wird, wenn es sich um Angelegenheiten von untergeordneter Tragweite handelt. Als Beispiel wurde in diesem Zusammenhang etwa ein Termin beim Friedensrichter angeführt: «Der Mann soll [...] in Gottes Namen für eine halbe Stunde zum Friedensrichter gehen und das nicht zu einer fürchterlichen Interessenfrage für das Parlament aufbauen» (StenBull NR 1933 805). Mit Erlass des ParlG fiel diese Beschränkung im Wortlaut weg. Die Entstehungsgeschichte, der Zweck der Bestimmung sowie die Materialien und auch das Verhältnismässigkeitsprinzip sprechen jedoch dafür, dass damit keine materielle Änderung beabsichtigt war. 16

Das Verfahren ist grundsätzlich dasselbe wie bei den Fällen nach Abs. 1 und 2. 17

4. *Kein Schutz bei rechtskräftig erfolgter Verurteilung (Abs. 4)*

Abs. 4, welcher festhält, dass gegen eine durch ein rechtskräftiges Urteil verhängte Freiheitsstrafe, deren Vollzug bereits vor Beginn der Session angeordnet wurde, keine Garantie angerufen werden kann, dient zur Klarstellung. Ein solcher Fall lag im Jahr 1920 vor, als der nachrückende NR Fritz Platten (SP/ZH) zum Zeitpunkt seines Amtsantrittes im Gefängnis sass und ein Gesuch um Haftentlassung stellte, die ihm jedoch verwehrt wurde (vgl. dazu BURCKHARDT, Bundesrecht, Nr. 600 IV; LANZ-BAUR, Immunität, 19). Im Umkehrschluss heisst das, dass eine Zustimmung der zuständigen Kommission eingeholt werden muss, wenn der Strafantritt einer rechtskräftigen Verurteilung noch nicht erfolgt ist (MAURER, Aspekte, 146). 18

5. *Rechtswirkung*

Verweigert eine Kommission die verlangte Zustimmung, so muss die Strafverfolgungsbehörde alle Untersuchungshandlungen während der laufenden Session unterlassen. Nach Abschluss der Session kann sie ihre Verfolgungspflicht sodann wieder ungehindert wahrnehmen (MAURER, Aspekte, 146; LANZ-BAUR, Immunität, 94). 19

Was passiert, wenn eine Strafverfolgungsbehörde gegen Art. 20 verstösst? Unter dem GarG drohte für eine Verletzung des Gesetzes noch Busse und Gefängnis bis zu sechs Monaten. Diese Strafbestimmung wurde mit der Aufhebung des GarG im Jahr 2003 ersatzlos gestrichen. Ein entsprechendes Verhalten einer Strafverfolgungsbehörde würde heute als Freiheitsberaubung nach Art. 183 Ziff. 1 StGB qualifiziert (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3614]). Ebenfalls verzichtet hat man auf die in Art. 7 GarG verankerte Ungültigerklärung von Strafverfolgungshandlungen, da die Parteirechte und allfällige Beweisverwertungsverbote heute einen ausreichenden Schutz bieten würden (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3614]). 20

6. Praxis

- 21 Die einzigen Anwendungsfälle des GarG 1851 gehen zurück auf die Jahre 1917 bis 1932; in diese Zeit fallen fünf Fälle (für eine Übersicht vgl. LANZ-BAUR, Immunität, 18 ff.). Weiter finden sich in der Literatur Hinweise auf einen Fall in den 1970er oder 1980er Jahren, der jedoch durch Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes erledigt worden sei (vgl. GADIENT, Immunität, 109).
- 22 Seit dem Inkrafttreten des ParlG ist es noch zu keinem Anwendungsfall gekommen (Auskunft des Sekretariates der IK vom 4.8.2023). Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass Ratsmitglieder i.d.R. der Einleitung einer Strafuntersuchung zustimmen, um nicht zu viel Publizität zu erhalten (GADIENT, Immunität, 353).

Art.21*

Uneinigkeit über die Erforderlichkeit der Ermächtigung	Ist streitig, ob eine Ermächtigung nach den Artikeln 17–20 erforderlich sei, so entscheidet das Organ, das für die Ermächtigung zuständig ist.
Désaccord sur la nécessité d'accorder l'autorisation	S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir l'autorisation visée aux art. 17 à 20, l'organe compétent pour l'accorder statue.
Contestazione circa la necessità dell'autorizzazione	Se la necessità dell'autorizzazione secondo gli articoli 17–20 è controversa, la decisione spetta all'organo competente per l'autorizzazione medesima.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GarG von 1851 und 1934	1
2. Änderung des VG vom 6. 10. 1972	2
3. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4

Materialien

Bis 1934: VG 9. 12. 1850 (AS 1851 149 ff.); GarG 1851 (AS 1851–53 33 ff.); Botschaft BR 9. 10. 1933 (BB1 1933 II 497 ff.); GarG 26. 3. 1934 (AS 50 509).
7188 Verantwortlichkeitsgesetz: VG 14. 3. 1958 (AS 1958 1413 ff.).
10619 Pa.Iv. Gerwig. Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend den Telegraphen-, Telephon- und Postverkehr (Telephonabhörung): Bericht Kommission-NR 2. 8. 1971 (BB1 1971 II 369 ff.); AmtlBull StR 1971 677; Änderung VG 6. 10. 1972 (AS 1973 925 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3667 ff.); AmtlBull NR 2001 1332; AmtlBull StR 2002 14; ParlG 13. 2. 2002 (AS 2003 3543).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 16.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

I. Entstehungsgeschichte

1. GarG von 1851 und 1934

Im GarG 1851 wurde in Art. 12 festgehalten, dass «alle Konflikte, welche über die Anwendung dieses Gesetzes entstehen, [...] zur Kompetenz der *Vereinigten Bundesversammlung* [gehören].»¹ Daraus wurde abgeleitet, dass die VBers bei einer Verletzung der Vorschriften des GarG von Amtes wegen einzugreifen habe und dass man in diesen Fällen den BR beauftragt hätte, den kantonalen Strafverfolgungsbehörden ihr Vorgehen zu untersagen (SCHWARZ, Immunität, 124). Im GarG wurde diese Zuständigkeit für Streitigkeiten mit einer kleinen Anpassung in Art. 15 übernommen (vgl. Botschaft BR 9. 10. 1933 [BBl 1933 II 497 ff., 506]). Das VG 1850 wie auch das VG von 1958 enthielten für die absolute und die relative Immunität keine solche Regelung.

2. Änderung des VG vom 6. 10. 1972

Die heutige Bestimmung geht auf die Teilrevision des VG im Jahr 1972 zurück (10629 Pa.Iv. Gerwig. *Ergänzung des Bundesgesetzes betreffend den Telegraphen-, Telephon- und Postverkehr [Telephonabhörung]*; vgl. dazu ausführlich Art. 18 N 1 ff.). Damit sollte klargestellt werden, dass ein Streitfall zwischen den Strafverfolgungsbehörden und den damals für Post- und Fernmeldeüberwachung zuständigen PTT betr. der Frage, ob eine Ermächtigung einzuholen sei oder nicht, von den zuständigen Organen nach Art. 14 und 14^{bis} VG 1958 zu entscheiden war und nicht – wie von Gesetzes wegen vorgesehen – vom BGer (AmtlBull StR 1971 677). Die Zuständigkeit der BVers begründeten die Räte mit der damals vorherrschenden Meinung, dass im Zweifel Immunität anzunehmen sei und «[s] obald nicht jede Beziehung zum Amt eindeutig ausgeschlossen werden kann, [...] das Ermächtigungsverfahren einzuschlagen [ist]» (AmtlBull StR 1971 677).

3. ParlG

Mit Erlass des ParlG wurde Art. 14^{ter} VG materiell unverändert und diskussionslos in Art. 21 übernommen (AmtlBull NR 2001 1332; AmtlBull StR 2002 14). Da gleichzeitig das GarG aufgehoben und die Sessionsteilnahmegarantie neu in Art. 20 ParlG geregelt wurde, gilt Art. 21 auch für Ermächtigungen nach Art. 20 ParlG.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Art. 21 regelt, wer bei Uneinigkeit zwischen Strafverfolgungsbehörde und Ratsmitglied darüber entscheidet, ob für eine Handlung einer Strafverfolgungsbehörde eine Ermächtigung erforderlich ist. Als «Ermächtigung» i.S.v. Art. 21 gelten die Ermächtigungen nach Art. 17 Abs. 1, Art. 18 Abs. 1 und 2 sowie Art. 20 Abs. 1, 2 und 3 ParlG.

Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte (vgl. oben N 1 ff.) geht es bei dieser Bestimmung in erster Linie darum zu verdeutlichen, dass nicht ein kantonales Gericht oder das BGer darüber zu entscheiden haben soll, ob eine Ermächtigung erforderlich ist oder nicht.

Art. 21 kommt hingegen nicht im Nachhinein zur Anwendung: Über die Rechtmässigkeit von Handlungen, welche vor dem Entscheid über die Ermächtigungserfordernis erfolgt sind, entscheidet im Streitfall das zuständige Gericht (vgl. BGE 139 IV 161, E.2.5).

¹ SCHWARZ geht davon aus, dass der Grund für die Zuständigkeit der VBers darin liegt, dass man den im StR stärker ausgeübten Einfluss der Kantone zurückdrängen wollte (SCHWARZ, Immunität, 125).

Ebenso wenig verleiht Art. 21 den zuständigen Organen der BVers die Kompetenz zur Intervention, wenn sie der Ansicht sind, dass eine Ermächtigung fälschlicherweise nicht eingeholt und das ParlG demzufolge verletzt worden ist.

- 7 Die Frage des Ermächtigungserfordernisses deckt sich in Bezug auf Art. 17 und 18 ParlG mit der Eintretensfrage. Es erscheint logisch und im Interesse der Verfahrensökonomie geboten, dass das zuständige Organ nicht nur die Frage prüft, ob eine Ermächtigung erforderlich ist, sondern im Anschluss daran auch gerade entscheidet, ob eine solche erteilt wird.
- 8 Heikel sind die Fälle, in welchen eine Strafverfolgungsbehörde entscheidet, dass kein Anwendungsfall von Art. 17 vorliegt, das betroffene Ratsmitglied sich aber mangels Kenntnis des Verfahrens noch nicht darauf berufen und damit einen Entscheid gem. Art. 21 herbeiführen kann (vgl. Art. 18 FN 2). Aus Art. 21 folgt daher generell, dass die Strafverfolgungsbehörden im Zweifelsfall von einem Fall relativer Immunität ausgehen und den definitiven Entscheid hierüber den parlamentarischen Gremien überlassen müssen.

4. Kapitel: Haftung für Schäden

Art. 21a*

¹ Die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Ratsmitglieds für seine amtliche Tätigkeit richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958.

² Über die Haftung des Ratsmitgliedes nach den Artikeln 7 und 8 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958 entscheidet die Verwaltungsdelegation.

³ Das Ratsmitglied kann den Entscheid der Verwaltungsdelegation mit Beschwerde beim Bundesgericht anfechten.

¹ La responsabilité patrimoniale du député dans l'exercice de ses fonctions est régie par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité.

² Lorsque la responsabilité du député est engagée selon les art. 7 et 8 de la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité, la Délégation administrative tranche.

³ Le député peut contester la décision de la Délégation administrative auprès du Tribunal fédéral.

¹ La responsabilità patrimoniale dei parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni è disciplinata dalla legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità.

² In merito alla responsabilità dei parlamentari secondo gli articoli 7 e 8 della legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità decide la Delegazione amministrativa.

³ Il parlamentare può impugnare con ricorso al Tribunale federale la decisione della Delegazione amministrativa.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff.); Änderung ParlG 3. 10.2008 (AS 2009 725 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Mit dem Erlass des ParlG und den darin enthaltenen Änderungen des VG wurden die Ratsmitglieder aus dem Geltungsbereich des VG gestrichen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a VG). Damit wurde die Regelung der Immunität aus dem VG ins ParlG überführt. Dabei ergab sich ein unbeabsichtigter Nebeneffekt: Es besteht zwar die verfassungsmässige Haftung des Bundes für Schäden, «die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen» (Art. 146 BV), die im VG enthaltene Ausführungsgesetzgebung galt

1

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

aber nicht mehr für die Ratsmitglieder (vgl. Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1877 f.]). Mit der Änderung des ParlG vom 3.10.2008 wurde diese Lücke mit Verweis auf das VG geschlossen (AS 2009 725). Weiter wurde die Zuständigkeit innerhalb der BVers festgelegt und ein externer Beschwerdeweg vorgesehen. Die zuständige Kommission vertrat die Auffassung, dass ein Beschwerdeweg innerhalb der BVers kaum geeignet wäre, «da es sich um juristische Haftungsfragen handelt» (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1878]). Aus diesem Grund schlug sie vor, dass ein Ratsmitglied den Entscheid beim BGer anfechten kann.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Art. 21a ParlG regelt die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit von Ratsmitgliedern für ihr Handeln, d.h. die Verantwortlichkeit für allfälligen Schadenersatz oder Genugtuung – dies im Unterschied zu den Art. 16–21 ParlG, welche sich auf die strafrechtliche Verantwortlichkeit beziehen. Abs. 1 enthält den Grundsatz, dass sich die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit von Ratsmitgliedern nach dem VG, genauer nach dessen Art. 3–12, richtet. Das ParlG enthält diesbezüglich keine eigenständigen materiellen Bestimmungen (zur Staatshaftung im Allgemeinen s. UHLMANN, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Zürich 2017; GROSS, Das Schweizerische Staatshaftungsrecht, 2. überarbeitete Aufl., Bern 2001, sowie GROSS/PRIBNOW, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Ergänzungsband zur 2. Aufl., Bern 2013). Fügt ein Ratsmitglied im Rahmen seiner amtlichen Tätigkeit dem Bund oder Dritten widerrechtlich Schaden zu, so haftet somit der Bund in Anwendung von Art. 3 Abs. 1 VG. Die Rechtsstellung der Ratsmitglieder gegenüber dem Bund bzw. die Möglichkeiten des Rückgriffs ergeben sich aus Art. 7 und 8 VG.
- 3 In Abs. 2 wird festgehalten, dass in Haftungsfällen die VwD über die Anwendung von Art. 8 VG entscheidet. Sie ist gem. Art. 20 Abs. 1 Bst. f ParlVV zuständig für die Verwaltungsangelegenheiten der BVers (s. Art. 38 und 65 ParlG).
- 4 Abs. 3 regelt – in Analogie zu Art. 10 Abs. 2 VG – den Rechtsschutz der Ratsmitglieder; diese können den Entscheid der VwD mit Beschwerde direkt ans BGer weiterziehen.
- 5 In der Praxis gab es bisher – soweit bekannt – keinen Haftungsfall gem. Art. 21a ParlG (Auskunft des Sekretariates der VwD vom 21.7.2023).

3. Titel: Aufgaben der Bundesversammlung

Art. 22*

Gesetzgebung

¹ Die Bundesversammlung erlässt alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes.

² Sie kann weitere rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes oder, soweit sie durch Bundesverfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist, in der Form der Verordnung der Bundesversammlung erlassen.

³ Die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung werden auf Verlangen vor dem Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen des Bundesrates konsultiert, sofern die Dringlichkeit der Verordnung es zulässt. Entwürfe für Verordnungen nach Artikel 151 Absatz 2^{bis} sind auf jeden Fall den zuständigen Kommissionen zur Konsultation zu unterbreiten.

⁴ Als rechtsetzend gelten Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen.

Législation

¹ L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

² L'Assemblée fédérale peut édicter d'autres dispositions qui fixent des règles de droit sous la forme d'une loi ou, si la Constitution ou la loi l'y autorise, sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

³ Avant d'édicter des règles de droit, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes de l'Assemblée fédérale, lorsqu'elles en font la demande et pour autant qu'il n'y ait pas urgence. Les projets d'ordonnance au sens de l'art. 151, al. 2^{bis}, sont dans tous les cas soumis aux commissions compétentes pour consultation.

⁴ Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.

Legislazione

¹ L'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto.

² Può emanare sotto forma di legge federale anche altre disposizioni contenenti norme di diritto o, sempre che autorizzata dalla Costituzione federale o dalla legge, emanarle sotto forma di ordinanza.

³ Se lo richiedono, le commissioni competenti dell'Assemblea federale vengono consultate prima che il Consiglio federale emani disposizioni contenenti norme di diritto, sempre che l'urgenza delle stesse lo consenta. I disegni di ordinanze secondo l'articolo 151 capoverso 2^{bis} sono in ogni caso sottoposti alle commissioni competenti per consultazione.

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.

* Für die 2. Aufl. hat Miriam Sahlfeld, Bundesamt für Justiz, wesentliche Hinweise beigetragen.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. BV und GVG	1
2. ParlG	6
3. Gescheiterte Änderungen	7b
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. BG (Abs. 1 und 2)	8
2. VO der BVers (Abs. 2)	15
3. Konsultationsrecht bei VO des BR (Abs. 3)	17
4. Rechtssatzbegriff (Abs. 4)	18
a) Grundsätzliche Bemerkungen	18
b) «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen» . .	20
c) «in unmittelbar verbindlicher Weise»	22
d) «in generell-abstrakter Weise»	28
e) Fazit	44

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision:* Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1455 ff., 1511, 1513 f.); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12; GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

96.091 *Bundesverfassung. Reform:* Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Entwurf Verfassungskommission NR 21. 11. 1997 (BBl 1998 364 ff., insb. 416 f.); Entwurf Verfassungskommission StR 27. 11. 1997 (BBl 1998 439 ff.; insb. 477 f.).

99.419 *Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV:* Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7. 6. 1999 (BBl 1999 5979 ff.); Änderung GVG 8. 10. 1999 (AS 2000 273).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31. 1. 2000, 54 f.; Prot. SPK-NR 26. 10. 2000, 15; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., 3535 ff., 3621, 3628); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5438 ff., 5460); Prot. SPK-NR 6. 9. 2001, 17; AmtlBull NR 2001 1334; Prot. SPK-StR 19. 11. 2001, 17 ff.; Prot. SPK-StR 14./15. 1. 2002, 39 f., 59 ff.; Prot. SPK-StR 30. 1. 2002, 25 ff.; AmtlBull StR 2002 14; Prot. SPK-NR 26. 4. 2002, 9 f.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3549 f.).

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.

20.437/20.438 *Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen:* Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 62); Stellungnahme BR 16.2.2022 (BBl 2022 433, insb. 12); Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

AUER, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000361-70.html>> (3.4.2024); BEUSCH, Der Gesetzesbegriff der neuen Bundesverfassung (Art. 164 BV), in: Gächter/Bertschi (Hrsg.), Neue Akzente in der «nachgeführten» Bundesverfassung, Zürich 2000, 227 ff.; BIAGGINI, Art. 164, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1245 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 164); BIAGGINI, Die vollzugslenkende Verwaltungsverordnung: Rechtsnorm oder Faktum?, in: ZBl 1997, H. 1, 1 ff. (zit. BIAGGINI, Verwaltungsverordnung); BRÜHWILER, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: ZBl 1963, H. 4, 57 ff. (zit.

BRÜHWILER, Verfahrensordnung); CARONI, Gilt die Einheit der Materie auch für die Bundesgesetzgebung? in: Parlament/Parlement/Parlamento 2021, H. 1, 56 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2021-1.pdf>> (3.4.2024) (zit. CARONI, Einheit der Materie); CARONI/KAUFMANN, Das Verordnungsveto – ein Abgesang, Jusletter 14.9.2020; COTTIER, Die Verfassung und das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage: eine Untersuchung zum Legalitätsprinzip und schweizerischen Gesetzesverständnis aus individualrechtlicher Sicht, 2. Aufl., Chur/Zürich 1991 (zit. COTTIER, Verfassung); EGGIMANN, Die Erlassformen der Bundesversammlung gemäss den Formvorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, Diss., Zürich 1978 (zit. EGGIMANN, Erlassformen); B. EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legissues/2000/3/2000313-27.html>> (3.4.2024); EICHENBERGER, Von der Rechtsetzungsfunktion im heutigen Staat, in: ZSR 1974 II 1 ff., 7 ff.; FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002 (zit. FEUZ, Gesetzesbegriffe); GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; GRAF, Das Verordnungsveto – ein Instrument zur Wahrung der Rechtsetzungsprärogative des Parlaments, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3, 10 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-3.pdf>> (3.4.2024); JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985 (zit. JAAG, Abgrenzung); JAAG, Die Verordnung im schweizerischen Recht, in: ZBI 2011, H. 12, 629 ff.; KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBI 2004, H. 5, 229 ff.; MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legissues/2000/3/2000341-59.html>> (3.4.2024); G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, BTJP 1999, Bern 2000, 249 ff.; G. MÜLLER, Inhalt und Formen der Rechtssetzung als Problem der demokratischen Kompetenzordnung, Basel 1979 (zit. G. MÜLLER, Inhalt); G. MÜLLER, Möglichkeiten und Grenzen der Verteilung der Rechtssetzungsbefugnisse im demokratischen Rechtsstaat, in: ZBI 1998, H. 1, 1 ff. (zit. G. MÜLLER, Möglichkeiten); G. MÜLLER, Die Umschreibung des Inhalts der Bundesgesetze und die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen, in: LeGes 2000, H. 3, 29 ff.; G. MÜLLER, Sollen Parlamente auf die Verordnungsgebung der Regierung Einfluss nehmen?, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3, 5 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-3.pdf>> (3.4.2024); G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2013 (zit. G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente); ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legissues/2003/2/20032107-111.html>> (3.4.2024); ODERMATT, Gesetzesbegriff und Rechtsetzungskompetenzen im Kanton Solothurn, in: Auer/Kälin (Hrsg.), Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, 253 ff. (zit. ODERMATT, Gesetzesbegriff); PFISTERER, Verwaltungsverordnungen des Bundes, Diss. Lausanne, Genf/Zürich/Basel 2007 (PFISTERER, Verwaltungsverordnungen); RHINOW, Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basel/Stuttgart 1979 (zit. RHINOW, Rechtsetzung); SÄGESESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 1998, H. 6, 677 (zit. SÄGESESSER, Neuordnung); SAXER/BRUNNER, Art. 185, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4323 ff. (zit. SAXER/BRUNNER, Art. 185); SCHMID, Parlament und Regierung im Clinch: Das Verordnungsveto in seinen Grundzügen und im Licht der Gewaltenteilung, in: ZBI 2018, H. 4, 163 ff.; SEILER, Rechtsetzung, Generell-Abstraktheit und staatliche Kompetenzordnung, in: B. Ehrenzeller et al. (Hrsg.), Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen: Festschrift für Ivo Hangartner, St. Gallen/Lachen 1998, 343 ff. (zit. SEILER, Rechtsetzung); STAMPFLI, Rechtliche Probleme allgemeiner Dienstanweisungen, Diss., Freiburg 1982; STREBEL, Beitrag zur aktuellen Debatte zum parlamentarischen Verordnungsveto, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2017, H. 2, 31 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2017-2-1.pdf>> (3.4.2024); TSCHANNEN, Amtliche Warnungen und Empfehlungen, in: ZSR 1999 II 355 ff. (zit. TSCHANNEN, Warnungen); TSCHANNEN, Art. 164, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3948 ff. (zit. TSCHANNEN, Art. 164); TSCHANNEN/ZIMMERLI/M. MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. TSCHANNEN/ZIMMERLI/M. MÜLLER, Verwaltungsrecht); UHLMANN/BINDER, Verwaltungsverordnungen in der Rechtsetzung: Gedanken über Pechmarie, LeGes 2009, H. 2, 151 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legissues/2009/2/20092151-174.html>> (3.4.2024) (zit. UHLMANN/BINDER, Verwaltungsverordnungen); WIEDERKEHR, Die Wesentlichkeitstheorie gemäss Art. 164 BV im Lichte der Verwaltungspraxis, in: Recht – Zeitschrift für

juristische Ausbildung und Praxis 2007, 25 ff.; Wyss, Rechtsetzungsverantwortung zwischen Vertrauen, Kontrolle und Mängelrügen, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2019, H. 3, 17 f., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-3.pdf>> (3.4.2024); Wyss, Rechtsetzungsverfahren im Bund, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht, 1943 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. BV und GVG

- 1 Die Entstehungsgeschichte von Art. 22 hängt eng mit der Neuordnung der Erlassformen der BVers im Rahmen der Totalrevision der BV zusammen. Die BV 1848 kannte bloss zwei Erlassformen: BG und BB (Art. 78). Nach Lehre und Praxis hatte die BVer die Form des Gesetzes zu verwenden, wenn sie Rechtssätze aufstellte, und die Form des BB, wenn sie Aufgaben der Verwaltung oder Rechtsprechung wahrnahm. Da für beide Erlassformen das gleiche Verfahren, namentlich noch keine Mitwirkung des Volkes, vorgesehen war, hatte die Formwahl mehr theoretische als praktische Bedeutung (EGGIMANN, Erlassformen, 4 f.).
- 2 Die BV 1874 erweiterte den Katalog der Erlassformen und unterteilte diese in BG, AVB und (einfache) BB. BG und AVB wurden neu dem (vorgängigen) fakultativen Referendum unterstellt (Art. 89 Abs. 2 BV 1874). Die Verfassung regelte dabei nicht ausdrücklich, welche materiellen Inhalte in welche Erlassform zu kleiden waren. Umstritten war namentlich, ob der AVB nur für rechtsetzende Erlasse (von untergeordneter Bedeutung) oder auch für Verwaltungsakte von grösserer Tragweite oder gar ausschliesslich für letztere zur Verfügung stand (zu den verschiedenen Auffassungen vgl. EGGIMANN, Erlassformen, 14 ff.). Spätere Verfassungsrevisionen auf dem Gebiet der Formvorschriften bezogen sich ausschliesslich auf das Dringlichkeitsrecht. Der 1949 eingeführte Art. 89^{bis} BV 1874 sah vor, dass AVB, deren Inkrafttreten «keinen Aufschub erträgt», sofort in Kraft gesetzt werden konnten. Diese «dringlich erklärten» BB waren dabei zu befristen und unterlagen einem nachträglichen (fakultativen oder obligatorischen) Referendum, soweit sie eine Geltungsdauer von über einem Jahr hatten.
- 3 Erst das GVG 1962 lieferte in den Art. 5–8 Kriterien dafür, wie die in der Verfassung vorgesehenen Erlassformen voneinander abzugrenzen waren. Erlasse, die rechtsetzende Normen enthielten, waren in die Form des BG zu kleiden, wenn sie unbefristet waren (Art. 5 Abs. 1 GVG 1962) und in die Form des nicht dringlichen AVB, wenn sie befristet waren (Art. 6 Abs. 1 GVG 1962). Diese generelle Befristung der AVB korrelierte mit der Befristung der nach Art. 89^{bis} BV 1874 dringl. erklärten AVB (Art. 6 Abs. 3 GVG 1962). Art. 7 GVG 1962 sah ferner für rechtsetzende Bestimmungen, die von der BVer gestützt auf eine besondere Ermächtigung erlassen werden konnten, den *nicht referendumpflichtigen* AVB vor. Derartige AVB mussten nicht zwingend befristet werden. Einzelakte waren ausnahmsweise in der Form des AVB zu erlassen, wenn sie aufgrund einer besonderen Verfassungsbestimmung dem Referendum unterlagen (Art. 6 Abs. 2 GVG 1962). War dies nicht der Fall, stand für Einzelakte der einfache BB zur Verfügung (Art. 8 GVG 1962). Art. 5 Abs. 2 GVG 1962 definierte, welche Normen als rechtsetzend gelten.¹
- 4 Im Rahmen der Totalrevision der BV von 1999 wollte der BR – gem. dem Nachführungsauftrag – am bisherigen System der Erlassformen festhalten (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBI 1997 I, 388 ff., 623 f.]). Die SPK der Eidg. Räte beantragten indes in einem Zusatzbericht zur Verfassungsreform, die Erlassformen zu vereinfachen und namentlich auf den

¹ Zu den Erlassformen der BVers nach GVG 1962 vgl. statt vieler BRÜHWILER, Verfahrensordnung, 62 ff.; EGGIMANN, Erlassformen, 23 ff.

AVB zu verzichten (Zusatzbericht SPK-NR/StR 6.3.1997 [BB1 1997 III 275]). Ferner schlugen sie vor, auf Verfassungsebene zu regeln, dass alle wichtigen Rechtssätze zwingend in der Form des BG zu erlassen sind (BB1 1997 III 277 ff.). Sie stützten sich dabei auf Vorarbeiten einer von ihnen eingesetzten Expertenkommission zur Parlamentsreform (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BB1 1996 II 428 ff.]). Die Verfassungskommissionen von NR und StR übernahmen wichtige Elemente der Vorschläge der SPK und schufen im Wesentlichen die heutigen Art. 163–165 BV.² Art. 163 BV definiert dabei abschliessend die Formen der Erlasse der BVers. Diese lassen sich nach den Merkmalen Rechtsetzung und Referendumspflicht abgrenzen: BG (rechtsetzend, referendumspflichtig³), VO der BVers (rechtsetzend, nicht referendumspflichtig), BB (nicht rechtsetzend, referendumspflichtig), einfacher BB (nicht rechtsetzend, nicht referendumspflichtig). Art. 164 Abs. 1 BV enthält neu einen materiellen Gesetzesbegriff: alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form des referendumspflichtigen BG zu erlassen.

Die detaillierte Neuregelung der Erlassformen auf Verfassungsebene bedingte eine Änderung des GVG 1962. Mit der entsprechenden Teilrevision vom 8.10.1999 (99.419), die (rückwirkend⁴) zusammen mit der neuen BV am 1.1.2000 in Kraft trat, wurden die Art. 5, 6 und 8 GVG 1962 aufgehoben und Art. 4 und 7 GVG 1962 an die neue BV angepasst (Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BB1 1999 4817 f.]). Mit der Teilrevision des GVG 1962 wurde auch die in Art. 5 Abs. 2 enthaltene Definition des Rechtssatzes als generell-abstrakte Norm (Art. 5 Abs. 2 erster Teilsatz) gestrichen. Die SPK-NR begründete dies damit, dass auf diese Definition verzichtet werden könne, da sie sich implizit aus Art. 164 Abs. 2 BV ergebe. Eine explizite Definition vermittle zudem den unzutreffenden Eindruck, dass Rechtssatz und Einzelakt klar voneinander abgegrenzt werden könnten. Würde eine Definition des Rechtssatzes ins Gesetz aufgenommen, müsste ausserdem auch eine Definition des Einzelaktes (individuell-konkreter Charakter) erfolgen (Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BB1 1999 4818]).

2. ParlG

In der anschliessenden Totalrevision des GVG 1962 übernahm die SPK-NR die Erlassformen, welche die Verfassung für rechtsetzende Inhalte vorsah, in den Entwurf zum heutigen Art. 22 (Art. 23 E-ParlG) und konkretisierte diese in einzelnen Punkten. Wiederaufgenommen wurde zudem in Abs. 4 die in der letzten Gesetzesrevision herausgestrichene Definition des Rechtsatzes in leicht veränderter Fassung. Begründet wurde dies damit, dass die Definition des Rechtsatzes zentrale Bedeutung für die praktische Anwendung der in Art. 163 BV vorgesehenen Formen der Erlasse der BVers habe. In der Verfassung fehle ein zentrales Element der traditionellen Definition, nämlich dass mit Rechtsätzen generell-abstrakte Normen gemeint seien (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3536]).

In den parlamentarischen Beratungen war Art. 22 grundsätzlich nicht umstritten. Diskutiert wurde aus systematischen und gesetzestechnischen Gründen einzig Art. 22 Abs. 3 (Prot. SPK-NR 6.9.2001 17; AmtlBull NR 2001 1334; Prot. SPK-StR 19.11.2001 17 ff.; Prot. SPK-StR 15.1.2002 59 ff.; Prot. SPK-StR 30.1.2002 25; AmtlBull StR 2002 14; Prot. SPK-NR 26.4.2002 9 f.). Der BR wollte das Recht der parlamentarischen Kommis-

2 Zu den Entwürfen dieser Art. (153a–155) vgl. Entwurf Verfassungskommission NR 21.11.1997 (BB1 1998 416 f.); Entwurf Verfassungskommission StR 27.11.1997 (BB1 1998 477 f.). Vgl. dazu auch SÄGESSER, Neuordnung, 677.

3 Mit Ausnahme der dringl. erklärten BG, die weniger als ein Jahr in Kraft stehen (vgl. oben N 2).

4 Die Rückwirkung wurde ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage von der KoKo der BVers angeordnet (vgl. AS 2000 277).

sionen, auf Verlangen vor dem Erlass bundesrätlicher VO konsultiert zu werden, ausschliesslich in Art. 151 ParlG (Art. 150 E-ParlG) regeln (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BBl 2001 5438 ff., 5460]; AmtlBull NR 2001 1334 [Votum Bundeskanzlerin]). Das Parlament wollte mit Art. 22 Abs. 3 indessen zum Ausdruck bringen, dass seine Gesetzgebungsaufgabe nicht allein darin besteht, Gesetze und Parlamentsverordnungen zu erlassen, sondern auch darin, Einfluss auf die an den BR delegierte Rechtsetzung zu nehmen (2002 StR 14 [Votum Kommissionssprecher]; AmtlBull NR 2001 1334 [Votum Kommissionssprecherin]; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3536]).⁵

- 7a** Mit der pa.Iv. 20.437 ist ein obligatorisches Konsultationsrecht bei sog. «Notverordnungen» eingeführt worden (Ergänzung von Art. 22 Abs. 3). S. dazu Art. 151 N 9a.

3. Gescheiterte Änderungen

- 7b** 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]).⁶ In dieser Bestimmung wurde einerseits das bestehende Konsultationsrecht (Abs. 3) verankert, anderseits die Möglichkeit vorgesehen, dass die BVers gegen Verordnungen des BR oder der Departemente, die rechtssetzende Bestimmungen enthalten, Einspruch erheben kann («Veto»). In Art. 71 und einem neuen Art. 129b wurden die erforderlichen Durchführungsvorschriften vorgesehen.⁷ 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 substanziell 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 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

⁵ Im Visier des Konsultationsrechts standen die gesetzvertretenden VO des BR, nicht jedoch die Vollzugsverordnungen, die der BR gestützt auf Art. 182 Abs. 2 BV in eigener Kompetenz erlassen kann (Prot. SPK-StR 19. 11. 2001, 19 [Votum StR Philipp Stähelin (CVP/TG)]).

⁶ Zu früheren pa.Iv. für die Einführung des Verordnungsvetos s. Art. 151 FN 3.

⁷ 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.

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 Kantonen⁸; ferner wurde auch geltend gemacht, das Veto würde zu einer Vermischung der Rechtsetzungskompetenzen führen und widerspreche dem Grundsatz der Gewaltenteilung.⁹

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 bes. 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.¹⁰ 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).

7c

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. BG (Abs. 1 und 2)

Art. 22 Abs. 1 übernimmt die Regelung des ersten Satzes von Art. 164 Abs. 1 BV, wonach die BVers «alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen» in der Form des BG zu erlassen hat.¹¹ Dieser sog. materielle Gesetzesbegriff oder materielle Gesetzesvorbehalt bestimmt die gesetzspflichtigen Inhalte (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1580; differenzierend FEUZ, Gesetzesbegriffe, 209 ff.). Dadurch wird sichergestellt, dass alle wichtigen bzw. grundlegenden Rechtsätze von der BVers im Verfahren der Gesetzgebung erlassen und dem fakultativen Referendum unterstellt werden (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV). Der Gesetzesvorbehalt wirkt v.a. als Delegationsschranke: die grundlegenden Vorschriften sind

8

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

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

10 Vgl. das Gutachten des BJ vom 31.5.2018 zur Einheit der Materie der STAF-Vorlage (m.w.H.), <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/stellungnahme-bj-einheit-materie-18-031-d.pdf>> (3.4.2024); CARONI, Einheit der Materie, 56 ff. (m.w.H.). Eine erfrischende und (auch historisch) tiefeschürfende Argumentation, weshalb das Prinzip der Einheit der Materie für BG nicht gelte, findet sich bei HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte, Rz 2397 ff.

11 Nicht übernommen wird der zweite Satz von Art. 164 Abs. 1 BV («Dazu gehören insbesondere die *grundlegenden* Bestimmungen über: a. die Ausübung der politischen Rechte; b. [...]» [Hervorhebung durch die Verfasser]). Nach mehrheitlicher Doktrin sollen damit (entgegen dem grammatikalischen Wortlaut; es geht um zwei verschiedene Sätze) «wichtige» mit «grundlegenden» Bestimmungen gleichgesetzt werden (vgl. z.B. BIAGGINI, Art. 164 N 3 m.w.H.).

in einem formellen Gesetz zu regeln (vgl. auch das in Art. 5 Abs. 1 BV verankerte Gesetzmässigkeitsprinzip); kein wichtiger Regelungsbereich darf den direktdemokratischen Einwirkungsmöglichkeiten entzogen werden (BGE 131 II 13 E. 6.3). Die Verfassung definiert dabei selber nicht, welche Bestimmungen als *rechtsetzend* gelten. Diese Aufgabe übernimmt vielmehr – ähnlich wie bereits früher Art. 5 Abs. 2 GVG 1962 – Art. 22 Abs. 4 (dazu eingehender N 18 ff.).

- 9 Die Frage, welche Rechtsätze *wichtig* sind, lässt sich nicht generell beantworten, sondern ist abhängig von der zu regelnden Materie und dem konkreten Inhalt der betr. Bestimmungen. Diese Problematik kann an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Weil Art. 22 Abs. 1 ParlG in Bezug auf den materiellen Gesetzesvorbehalt wörtlich dieselbe Regelung enthält wie Art. 164 Abs. 1 Satz 1 BV, ist anzunehmen, dass damit dasselbe gemeint ist. Es sei daher auf die Kommentare zur BV und die einschlägige staatsrechtliche Literatur verwiesen, wo auch auf grundlegende Entscheide gerichtlicher Instanzen eingegangen wird (vgl. u.a. TSCHANNEN, Art. 164; BIAGGINI, Art. 164). Anzumerken ist, dass aus dem Gebot, wichtige rechtsetzende Bestimmungen in Gesetzesform zu erlassen, nicht der Umkehrschluss gezogen werden darf, BG dürften *nur* wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. «Die Verfassung verbietet der Bundesversammlung nicht, auch weniger Wichtiges, ja selbst ganz und gar Unwichtiges durch Gesetz zu regeln» (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1598 m.H.). Art. 22 Abs. 2 stellt dies auf Gesetzesebene noch klar.
- 10 Umgekehrt darf daraus aber auch nicht geschlossen werden, die VO der BVers oder des BR dürften nur «weniger Wichtiges» oder «Unwichtiges» enthalten. Ein derart «naives» Verständnis von Art. 164 Abs. 1 BV würde zu Unrecht den zweiten Satz dieser Bestimmung (s. oben, FN 11) ausblenden und ginge auch an den Tatsachen vorbei. So legen z.B. die Ausführungsverordnungen zum Strahlenschutzgesetz (SR 814.501–814.501.513 sowie 814.542.1 und 814.554) diverse Grenzwerte fest und untermauern diese in den jeweiligen Anh. mit umfangreichem Zahlenmaterial. Diese Regelungen sind für beruflich strahlenexponierte Personen (namentlich AKW-Personal, aber auch medizinisches Personal), ja sogar für sog. «Personen aus der Bevölkerung»¹² von höchster Bedeutung, denn wenn diese Grenzwerte sachlich falsch festgelegt werden, werden Leben(erwartung) und Gesundheit dieser Personen unmittelbar beeinträchtigt. Es sind also zwar nicht «grundlegende», aber doch «wichtige» Regelungen mit klarer Grundrechtsrelevanz.¹³ Müsste somit nicht der Gesetzgeber solche Grenzwerte und Zahlenmaterialien festlegen? Das wäre

12 Deren Strahlenexposition wird nach Art. 24 der Strahlenschutzverordnung (SR 814.501) zwar nicht individuell, sondern nach Immissionsgrenzwerten ermittelt; auch dazu enthält Anh. 7 zur VO beträchtliches Zahlenmaterial.

13 Damit ist zugleich gesagt, dass es entgegen anderslautenden Stimmen in der Doktrin (vgl. z.B. FEUZ, Gesetzesbegriffe, 113 ff. m.w.H.) durchaus Sinn macht, die Adjektive «grundlegend» und «wichtig» nicht synonym zu verstehen. «Grundlegend» ist im vorliegenden Zusammenhang z.B. Art. 9 des Strahlenschutzgesetzes (SR 814.05): «Zur Begrenzung der Strahlenschutzexposition jeder einzelnen Person sowie der Gesamtheit der Betroffenen müssen alle Massnahmen ergriffen werden, die nach der Erfahrung und dem Stand von Wissenschaft und Technik geboten sind.» Analoges gilt z.B. für Art. 4 Abs. 1 des Bankengesetzes (SR 952.0, BankG): «Die Banken müssen einzeln und auf konsolidierter Basis über angemessene Eigenmittel und Liquidität verfügen.» Diese grundlegende Vorschrift wird gestützt auf die Delegation nach Art. 4 Abs. 2 BankG durch sehr detaillierte Vorschriften des BR über Eigenmittel und Liquidität konkretisiert (vgl. namentlich die Eigenmittelverordnung; SR 952.03). Diese Regelungen sind für die Stabilität des gesamten Finanzmarktes, ja für die gesamte Volkswirtschaft essenziell und insofern höchst «wichtig», aber eben nicht «grundlegend».

offensichtlich nicht zu realisieren. Aus der Betrachtung sind vielmehr folgende Schlüsse zu ziehen:

1. Wenn eine Regelung technische Materien betrifft und aus sachlichen Gründen detailliert ausgestaltet sein muss, so heisst das nicht, dass es dabei a priori um «unwichtige» oder «weniger wichtige» Regelungen geht.
2. Es lässt sich kaum mehr bestreiten, dass mit den nach Art. 164 Abs. 2 BV erlaubten Gesetzesdelegationen untergeordnete Instanzen auch zum Erlass «wichtiger» Bestimmungen ermächtigt werden können. Die in der Doktrin teilweise vertretene Auffassung, Art. 164 Abs. 1 BV bilde für «wichtige» Bestimmungen per se eine unüberwindbare Delegationsschranke,¹⁴ lässt sich nicht halten. Einleuchtend ist vielmehr, dass «grundlegende» Vorschriften zu einem bestimmten Regelungsbereich im formellen Gesetz zu verankern sind. Wenn man (wie die mehrheitliche Doktrin, vgl. oben FN 11) die «wichtigen» Bestimmungen mit «grundlegenden» Bestimmungen gleichsetzt, gelangt man freilich auch zu diesem Resultat.

Nicht ausgeschlossen ist, dass ein BG oder eine Parlamentsverordnung neben Bestimmungen rechtsetzender Natur auch *Einzelakte* enthält (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1590; FEUZ, Gesetzesbegriffe, 50). So übertragen z.B. die Art. 23 ff. RTVG (SR 784.40) einer konkreten Rechtsperson (nämlich der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG) eine Reihe von Pflichten, die materiell betrachtet Gegenstand einer Verfügung sein könnten¹⁵, und auch Art. 25 Abs. 1 RTVG, wonach der BR der SRG eine Konzession erteilt, ist die Anordnung eines Einzelakts.¹⁶

11

Ausgeschlossen sind aber *Einzelfallgesetze* (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1590 m.H.; FEUZ, Gesetzesbegriffe, 50). TSCHANNEN verweist auf drei Fälle, in denen der Bund seit dem Inkrafttreten der neuen BV dennoch Einzelfallgesetze erlassen habe (vgl. dazu Art. 29 N 13 f.). Bei einem dieser Bsp.¹⁷ ging es jedoch tatsächlich um generell-abstrakte Bestimmungen (vgl. N 32). Die Wahl der Gesetzesform war in diesem Fall also korrekt.

12

Auch *befristete Regelungen* sind neu in Gesetzesform zu erlassen, wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Damit stellte sich nach Inkrafttreten der neuen BV wiederholt die Frage, mit welcher Erlassform altrechtliche (befristete) AVB zu verlängern oder aufzuheben seien. Ein typischer Fall betraf den ehemaligen BB vom 6. 10. 1978 zum früheren Atomgesetz (AS 1979 816). Seine Geltungsdauer wurde richtigerweise mit einem BG vom 6. 10. 2000 über die Änderung des BB zum Atomgesetz (AS 2001 283) bis zum 31. 12. 2010 verlängert.

13

Ebenso stellte sich bisweilen die Frage, in welcher Form ein (unbefristeter) BB aufzuheben sei, der (noch vor dem Erlass des BG vom 17. 12. 1976 über die politischen Rechte; SR 161.1) gestützt auf das BG vom 17. 6. 1874 betr. Volksabstimmung über BG und BB (AS 1874/75 116 ff.) dem Referendum unterstellt worden war. Diese Frage stellte sich z.B. bei der Aufhebung des BB vom 12. 2. 1949 über die Förderung der Heimarbeit: In seiner Botschaft vom 3. 12. 2010 beantragte der BR ohne nähere Begründung, diesen BB mit

14

¹⁴ So z.B. FEUZ, Gesetzesbegriffe, 232 ff. m.w.H.

¹⁵ Zum Verfügungsbegriff vgl. Art. 5 VwVG (SR 172.021).

¹⁶ Vor Jahren stellte sich einmal die Frage, ob die SRG verpflichtet sei, die gesetzlich vorgesehene Konzession anzunehmen oder ob sie die Konzession zurückweisen könnte. Die Frage war zu verneinen. Die gesetzlich angeordnete Konzessionierung der SRG hat auch zur Folge, dass sie – im Unterschied zu anderen (nach Art. 38 ff. RTVG konzessionierten) Programmveranstaltern – nicht autonom auf ihre Konzession verzichten und ihre Tätigkeit einstellen kann.

¹⁷ BG vom 6. 10. 2000 über Massnahmen zur Bewältigung der vom Orkan «Lothar» verursachten Schäden an Obstbäumen in der Landwirtschaft (AS 2001 311).

einem einfachen BB aufzuheben (BB1 2011 511). Im Sekretariat der RedK der BVers wurde noch rechtzeitig erkannt, dass dies die falsche Beschlussform gewesen wäre. Tatsächlich hatten der BR bzw. die Verwaltungsstellen, welche die Botschaft vorbereitet hatten, übersehen, dass der fragliche BB von 1949 bei seinem Erlass dem Referendum unterstand.¹⁸ In der Folge wurde der fragliche BB richtigerweise mit einem BG vom 30. 9. 2011 über die Aufhebung des BB über die Förderung der Heimarbeit (AS 2012 493) aufgehoben. Dieses BG wurde nach Ablauf der Referendumsfrist rückwirkend auf den 1. 1. 2012 in Kraft gesetzt.

2. VO der BVers (Abs. 2)

- 15 Die BVers kann durch die BV oder durch BG zum Erlass von VO ermächtigt werden.¹⁹ Bsp. hierfür auf *Verfassungsstufe*: Ein Bsp. dazu ist Art. 159 Abs. 4 BV, wonach die BVers die Grenzbeträge für Subventionsbestimmungen und Verpflichtungskredite, welche ein qualifiziertes Beschlussquorum begründen, der Teuerung anpassen kann. Nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV kann die BVers überdies auch VO zur Wahrung der äusseren Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Neutralität der Schweiz sowie zur Wahrung der inneren Sicherheit erlassen. Derartige Vorschriften dürften i.d.R. von beträchtlicher «Wichtigkeit» sein, doch schliesst (wie oben in N 10 gezeigt) Art. 164 Abs. 2 BV nicht aus, dass eine Delegation zum Erlass «wichtiger» Bestimmungen ermächtigt. Überdies könnte man argumentieren, Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV stelle gegenüber Art. 164 Abs. 1 BV eine Spezialnorm dar.²⁰ Auf *Gesetzesstufe* sind etwa folgende Bsp. zu erwähnen: Art. 4 Abs. 1, Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 70 Abs. 1 ParlG, welche die BVers zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zum ParlG ermächtigen;²¹ Art. 14 Abs. 1 und 2 des PRG, welche sie zum Erlass von Ausführungsbestimmungen zum PRG ermächtigen; Art. 149 des Militärgesetzes (SR 510.10), der die BVers zum Erlass von Vorschriften über die Organisation der Armee sowie über das Militärverwaltungsverfahren ermächtigt.²²

18 Nach Art. 2 des BG vom 17. 6. 1874 betr. Volksabstimmung über BG und BB musste in einem BB nur ausdrücklich vermerkt werden, ob er «als *nicht* allgemeinverbindlich oder dringlich zu behandeln sei» [Hervorhebung durch die Verfasser]. Deshalb wurden bis zum Inkrafttreten des GVG 1962 hin und wieder unbefristete oder befristete BB mit generell-abstraktem Inhalt erlassen, ohne sie als «allgemeinverbindlich» i.S.v. Art. 89 BV 1874 zu kennzeichnen. Im Fall des BB von 1949 über die Förderung der Heimarbeit war gem. der Publikation in der AS (1949 540) nicht zu erkennen, dass er (weil allgemeinverbindlichen Inhalts) dem Referendum unterstellt worden war. Nur aus einer FN ging hervor, dass dieser BB zuerst im BBl («BBl 1949, I, 328») veröffentlicht worden war. Nur daraus konnten sehr aufmerksame Leserinnen und Leser erkennen, dass diese Publikation erfolgt war, um die Referendumsfrist auszulösen.

19 Solche VO unterliegen nicht dem Referendum (s. oben N 4).

20 Soweit ersichtlich ist die VO der BVers vom 23. 12. 2011 über das Verbot der Gruppierung Al-Qaïda und verwandter Organisationen (SR 122) der bisher einzige Fall einer auf Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV gestützten VO (kritisch dazu SAXER/BRUNNER, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 173 N 81). Zur Begründung der Erlassform vgl. Ziff. 5.1 und 5.3 der Botschaft vom 20. 4. 2011 (BBl 2011 4495).

21 Die Ratsreglemente sind nicht VO der BVers, weil jeder Rat für sich ein Reglement erlässt. Daher besteht hierfür in Art. 36 ParlG eine besondere Delegationsnorm.

22 Weitere Bsp. finden sich auf dem Gebiet der Bundesrechtspflege: Art. 1 Abs. 5 BGG; Art. 1 Abs. 4 und Art. 13 Abs. 3 VGG; Art. 22 Abs. 1, Art. 41 Abs. 3 und Art. 46 Abs. 3 StBOG; Art. 17 PatGG. Gem. diesen Bestimmungen ist die BVers etwa ermächtigt, auf dem Verordnungsweg die Richterzahl festzulegen oder das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts zu regeln.

Die Frage, ob die Genehmigung von Erlassen des BR in der Form der VO zu ergehen hat, wird weiter unten erörtert (N 43). 16

3. Konsultationsrecht bei VO des BR (Abs. 3)

Abs. 3 steht im Zh. mit Art. 151 ParlG. Aus der Gesetzessystematik ergibt sich, dass er eine Aufgabe der BVers definieren will, während Art. 151 ParlG das Verfahren näher regelt. Vordergründig betrachtet sagt Art. 22 Abs. 3 in einer Passivkonstruktion («Die zuständigen Kommissionen [...] werden auf Verlangen [...] konsultiert, sofern [...]») weitgehend dasselbe wie Art. 151 Abs. 1 ParlG in einem aktiv formulierten Satz («Die zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr [...] zur Konsultation unterbreitet wird»). Dabei sind allerdings Unterschiede zu beachten. In Art. 22 Abs. 3 bezieht sich der Satz ganz generell auf den «Erlass von rechtsetzenden Bestimmungen des Bundesrates», allerdings nur, «sofern die Dringlichkeit der VO es zulässt». Diese Voraussetzung kann nicht so verstanden werden, wie sie im dt. Wortlaut formuliert ist. Es ist nicht die «Dringlichkeit», die eine Konsultation (nach den konkreten Umständen) «zulässt», sondern vorausgesetzt wird, dass es nicht um eine dringl. VO geht. Der frz. Wortlaut bringt dies korrekt zum Ausdruck. Die Pflicht zur Konsultation entfällt demnach, wenn eine VO des BR als so *dringlich* erscheint, dass eine Konsultation der zuständigen Kommission zu einer sachlich nicht zu rechtfertigenden Verzögerung führen würde. Dies gilt jedoch nicht, wenn der BR eine VO gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV erlässt (Art. 151 Abs. 2^{bis} ParlG; s. dazu Art. 151 N 9a sowie N 22b). 17

4. Rechtssatzbegriff (Abs. 4)

a) Grundsätzliche Bemerkungen

Art. 22 Abs. 4 konzipiert den Rechtssatzbegriff als Definition.²³ Diese bezieht sich auf den in den Abs. 1–3 verwendeten Begriff «rechtsetzend». Weil indessen bereits die Verfassung vorschreibt, dass «alle wichtigen *rechtsetzenden* Bestimmungen» in der Form des BG zu erlassen seien (Art. 164 Abs. 1 BV) und dass «völkerrechtliche Verträge, die [...] wichtige *rechtsetzende* Bestimmungen enthalten» (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 BV [Hervorhebungen durch die Verfasser]), dem Referendum unterliegen, konkretisiert die Definition zudem die BV in zentralen Punkten. Indem die Definition auch auf Abs. 3 (Konsultation der BVers zu rechtsetzenden Bestimmungen des BR) Bezug nimmt, bringt sie zum Ausdruck, dass der Rechtssatzbegriff nicht nur für Erlasse der BVers gilt, sondern *auch für Erlasse der Exekutive*. Überdies schreibt Art. 2 Bst. e PublG (SR 170.512) grundsätzlich²⁴ vor, dass nicht nur die rechtsetzenden Erlasse der BVers und des BR in der AS zu publizieren sind, sondern auch die «übrigen rechtsetzenden Erlasse der Bundesbehörden sowie von Organisationen und Personen des öffentlichen Rechts» ausserhalb der Verwaltung.²⁵ Auch die rechtsetzenden Beschlüsse internationaler Organisationen, die für die Schweiz verbindlich sind, sind in der AS zu publizieren (Art. 3 Abs. 1 Bst. b PublG). Der Rechtssatzbegriff ist also in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung, und Abgrenzungsfragen stellen sich v.a. für Rechtsakte unterhalb der Gesetzesstufe. Die Ausscheidung, welche 18

23 Ob damit der wahre Regelungsgehalt richtig formuliert ist, bleibe vorderhand dahingestellt (vgl. dazu unten N 45).

24 Vom Publikationsgebot ausgenommen sind Erlasse, die «zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit der Schweiz oder aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz geheim gehalten werden müssen» (Art. 6 Abs. 1 PublG).

25 Inwieweit solche Organisationen und Personen überhaupt zur Rechtsetzung ermächtigt werden dürfen, ist an dieser Stelle nicht zu diskutieren.

Regelungen auf Gesetzes- und welche auf Verordnungsstufe zu verankern sind, folgt nicht dem Rechtssatzbegriff (vgl. dazu oben N 9).

19 Die Definition des Rechtssatzes umfasst kumulativ folgende Elemente bzw. Kriterien:

- das Subjekt «Bestimmungen, die [...] Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen»;
- die Modalität «in unmittelbar verbindlicher [Weise]»;²⁶
- die Modalität «in generell-abstrakter Weise».

Aus der kumulativ konstruierten Definition folgt, dass Rechtsakte, bei denen auch nur eines der aufgeführten Textelemente fehlt, als «nicht rechtsetzend» zu betrachten sind.

b) «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen»

20 Mit dem Kriterium «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen» wird der Rechtssatz einerseits zu Rechtsakten oder Tätigkeiten abgegrenzt, die bloss empfehlenden Charakter haben.²⁷ Von Bedeutung ist andererseits, dass mit dem Element «Zuständigkeiten festlegen» das gesamte *Organisationsrecht* grundsätzlich zum Gegenstand von Rechtssätzen gemacht wird (dies allerdings nur, wenn auch die anderen Anforderungen des Rechtssatzbegriffs erfüllt sind).²⁸ Dass nicht nur Vorschriften des *Verhaltensrechts* Pflichten auferlegen bzw. Rechte verleihen, sondern auch solche des *Verfahrensrechts*, versteht sich von selbst. Zu betonen ist, dass das Kriterium «Pflichten auferlegen/Rechte verleihen/Zuständigkeiten festlegen» keinen Bezug zu dogmatischen Kategorisierungen des Rechtssatzes («Konditionalprogramm», «Finalprogramm» etc.)²⁹ aufweist. Deshalb ist

26 Der frz. Gesetzestext bezieht die Textelemente «générales et abstraites» auf die «dispositions» selbst und bringt die Modalität «in unmittelbar verbindlicher Weise» ungenau zum Ausdruck. Die Wendung «disposition [...] d'application directe» könnte i.S.v. «self-executing», d.h. als Anordnung missverstanden werden, die keiner weiteren rechtsetzenden Umsetzung mehr bedarf und im Fall der Rechtsanwendung direkt anzuwenden sei. Der ital. Text («[...] in forma direttamente vincolante [...]») stimmt hingegen mit dem dt. Text überein.

27 Vgl. die diversen Präventionskampagnen des BAG oder die «Reisehinweise» des EDA. Grundlegend zur Problematik von Empfehlungen TSCHANNEN, Warnungen, 355 ff. Unzulässig war es, in diversen Notverordnungen zur Covid-19-Krise die Bevölkerung zu «verpflichten», bestimmte «Empfehlungen» des BAG einzuhalten (vgl. hierzu NUSSBAUMER/SAHLFELD, Notrecht in der Corona-Krise, in: Schriften des Zentrums für Rechtssetzungslehre, 2021, 175 ff., Ziff. 5.3). Zu dieser Vermischung von Verpflichtung und Empfehlung ist wohl gegriffen worden, weil dem BAG die Kompetenz fehlte, rechtsverbindliche Vorschriften zu erlassen. Im Ergebnis wurden damit dem BAG aber rechtsetzende Kompetenzen verliehen, ohne dass die nach Art. 48 Abs. 2 RVOG erforderliche Gesetzesgrundlage gegeben war. Kritisch zur Covid-19-Rechtssetzung SAXER/BRUNNER, Art. 185, N 62 ff.

28 In der Literatur wird der Rechtssatzcharakter des Organisationsrechts verschiedentlich in Frage gestellt, vgl. FEUZ, Gesetzesbegriffe, 66 ff. m.w.H. Dass sich hinter der Anforderung, das Organisationsrecht müsse rechtssatzmässig verfasst sein, ein längst entdecktes Paradoxon verbirgt (es dürfen nur Organe Recht setzen, die rechtssatzmässig verfasst sind, aber damit sie dies sind, muss man zuerst Recht setzen, aber das geht ja nur, wenn [...] ist praktisch irrelevant, weil bereits aus Art. 164 Abs. 1 Bst. g zu folgern ist, dass das Organisationsrecht zumindest so weit zu den rechtsetzenden Bestimmungen gehört, als es um «grundlegende» Bestimmungen geht. Ein Blick in die Systematik der SR (Ziff. 172.2) genügt, um zu erkennen, in welchem Umfang das Organisationsrecht in rechtsetzenden Erlassen verfasst ist.

29 Konditionalprogramme sind nach dem Schema Tatbestand-Rechtsfolge («Wenn [...], dann [...]») aufgebaut. Finalprogramme legen Ziele fest (vgl. z.B. Art. 3 CO₂-Gesetz; SR 641.71; sowie Art. 3 und 4 des BG vom 30.9.2022 über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die

es unbestritten, dass auch Zielbestimmungen als rechtsetzend i.S. des ParlG betrachtet werden können.³⁰

Auffällig ist, dass Art. 22 Abs. 4 im Gegensatz zu Art. 5 Abs. 2 GVG 1962³¹ nicht mehr erkennen lässt, wer Adressat der Bestimmung sein soll, d.h. von wessen Rechten und Pflichten die Rede ist. Indirekt lässt sich dies jedoch aus dem zweiten Kriterium («in unmittelbar verbindlicher Weise», s. unten N 22 ff.) erschliessen: Gemeint sind aussenstehende Dritte. TSCHANNEN bringt dies wie folgt auf den Punkt: «Gesetz und Verordnung als Erlassformen und das damit verbundene Rechtsschutzsystem sind auf das *Staat-Bürger-Verhältnis* (auf sog. Aussenrechtsverhältnisse) zugeschnitten; Normen, welche lediglich den *betrieblichen Bereich* des Gemeinwesens (sog. Innenrechtsverhältnisse) betreffen, fallen somit gewolltermassen aus dem Rechtssatzbegriff heraus» (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1588).³² Von Bedeutung ist dies insb. beim Zusammenspiel zwischen materiellem Subventionsrecht und Finanzhaushaltrecht: Für die Gewährung einer Subvention (wie für jede staatliche Tätigkeit) braucht es eine gesetzliche Grundlage; eine Budgetposition oder ein Kreditbeschluss betrifft nur das Innenverhältnis zwischen BVers als Budgetbehörde und dem BR als Exekutivbehörde und genügt deshalb nicht als Grundlage für die Gewährung einer Subvention. Man kann zwar eine geplante Ausgabe, für welche noch keine Rechtsgrundlage besteht, ins Budget aufnehmen, doch bleiben solche Kredite gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft tritt (vgl. Art. 32 Abs. 2 FHG).³³

21

c) «in unmittelbar verbindlicher Weise»

Das zweite Kriterium «in unmittelbar verbindlicher Weise» will den Rechtssatz von Rechtsakten abgrenzen, die bloss «mittelbar» verbindliche Anordnungen treffen. Als solche sind namentlich verwaltungsinterne Weisungen, Richtlinien, Kreisschreiben und dgl. zu betrachten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3537]). In der Literatur werden sol-

22

Stärkung der Energiesicherheit [zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft], Referendumsvorlage in: BBI 2022 2403). Vgl. hierzu G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente, Rz 257 ff. m.w.H. Zielbestimmungen können allerdings von unterschiedlicher Qualität sein. Wenn etwa das Produktesicherheitsgesetz (SR 930.11) in Art. 1 Abs. 1 sagt: «Mit diesem Gesetz sollen die Sicherheit von Produkten gewährleistet und der grenzüberschreitende Warenverkehr erleichtert werden», so kann man darin kaum ein Finalprogramm erkennen, zumal die beiden Ziele in ganz verschiedene Richtungen «zielen». Vielmehr geht es bei solchen Zielbestimmungen um erläuternde Absichtserklärungen, die ebenso gut in den Materialien stehen könnten.

30 Im Ergebnis gleich, aber mit leicht abweichender Begründung vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1588. Selbstverständlich gilt dies nur, wenn die Zielbestimmungen verbindlich, d.h. nicht empfehlend sein sollen.

31 «Als rechtsetzend gelten [...] Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen [...]» [Hervorhebung durch die Verfasser].

32 Zu den Normen über den «betrieblichen Bereich des Gemeinwesens» zählen natürlich nicht die organisationsrechtlichen Bestimmungen, die «Zuständigkeiten festlegen», also z.B. grosse Teile des ParlG. Auch etwa das Finanzhaushaltrecht (das typische «Innenrechtsverhältnisse» betrifft) ist rechtssatzmässig verfasst (FHG und FHV; SR 611.01), weil es eben in weitem Umfang Zuständigkeiten festlegt. Was die Stellung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier an sich betrifft, ist davon auszugehen, dass sie gegenüber staatlichen Institutionen in einem «Aussenrechtsverhältnis» stehen.

33 Vgl. dazu das Gutachten des BJ vom 18.10.2010 über Grundbeiträge nach dem Universitätsförderungsgesetz (UFG; SR 414.20); Synchronisierung von Subventions- und Auszahlungsjahr (VPB 2014.2, 113 ff.).

che Regulierungstypen unter dem Sammelbegriff der Verwaltungsverordnungen zusammengefasst. Dabei ist aber zu differenzieren.³⁴

- 23 Ein Haupttypus der Verwaltungsverordnung ist die sog. *vollzugslenkende Verwaltungsverordnung*.³⁵ Diese richtet sich primär an das Verwaltungspersonal, kann aber «mittelbar» Aussenwirkung auf Dritte entfalten. So oder so ist sie weder für die Gerichte noch für die betroffene Verwaltung «verbindlich»;³⁶ d.h.: Festlegungen in einer solchen VO sind durch das Verwaltungspersonal zwar als Richtschnur zu beachten, namentlich, um eine einheitliche Verwaltungspraxis zu erreichen. Bei dieser «einheitlichen Verwaltungspraxis» darf bzw. soll die betr. Behörde aber durchaus den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung tragen und allenfalls von einer generell-abstrakten Festlegung abweichen. In Verwaltungsverordnungen darf die anordnende Stelle (i.d.R. die Aufsichtsbehörde oder die Amtsleitung) der betr. Behörde solche Festlegungen also nicht als absolut verbindlicher Weise auferlegen, so dass jeder Einzelfall ausnahmslos genau so zu entscheiden ist, wie eine bestimmte Festlegung lautet. Wenn dieses Ergebnis (nämlich «harte» Rechtsverbindlichkeit) angestrebt wird, geht es um rechtsetzende Bestimmungen, und es ist eine entsprechende Erlassform zu wählen.
- 24 Ein anderer Typus sind *aussengerichtete Richtlinien*. Dazu zählen z.B. die Richtlinien, welche die Eidg. Kommission für Arbeitssicherheit (EKAS) gestützt auf Art. 52a der VO über die Unfallverhütung (VUV; SR 832.30) erlässt. Diese Richtlinien wollen primär das Verhalten der Arbeitgeber (nicht der Vollzugsorgane) steuern, und wenn die Arbeitgeber die Richtlinien befolgen, wird vermutet, dass sie die übergeordneten (abstrakteren, aber verbindlichen) Rechtsvorschriften erfüllen (Art. 52a Abs. 2 und 3 VUV). Solche Richtlinien sind also eine besondere Art von «soft law»: mehr als empfehlend, aber doch noch nicht so verbindlich wie ein Rechtssatz. Dies bedeutet wiederum: Soll verbindliches Recht geschaffen werden, so muss dies in einer Erlassform geschehen, die für rechtsetzende Bestimmungen vorgesehen ist (Gesetz oder VO).
- 25 Eine dritte Kategorie sind *personal- oder organisationsrechtliche* Reglementierungen, die zwar für die (verwaltungsinternen) Rechtsadressaten rechtsverbindlich sind, aber Fragen

34 In der Literatur finden sich zahlreiche Differenzierungen und Kategorisierungen, die sich teilweise decken, teilweise auch nicht (vgl. z.B. PFISTERER, Verwaltungsverordnungen, 72 ff.). Die nachfolgend genannten Typen sind selbstverständlich nicht abschliessend gemeint. Vorauszuschicken ist, dass Verwaltungsverordnungen – was die Materie betrifft – sowohl das Verhaltens- als auch das Verfahrens- und Organisationsrecht betreffen können.

35 Weiterführend hierzu BIAGGINI, Verwaltungsverordnung, passim, mit zahlreichen Hinweisen auf die gerichtliche Praxis.

36 UHLMANN/BINDER sind zwar der Meinung, für die Verwaltung sei «grundsätzlich von einer Bindung auszugehen», doch komme es darauf an, ob es sich um eine blossе Vollzugshilfe oder um «rechtssatzähnliche Bestimmungen mit hohem normativem Gehalt» handle (UHLMANN/BINDER, Verwaltungsverordnungen, 156 und 163 f.). Das BGer äussert sich in einer konstanten Rechtsprechung, namentlich im Bereich der Sozialversicherung, wie folgt: «Konkretisierungen in Verwaltungsweisungen richten sich grundsätzlich nur an die Durchführungsstellen und sind für das Sozialversicherungsgericht nicht verbindlich. Indes berücksichtigt das Gericht die Kreisschreiben insbesondere dann und weicht nicht ohne triftigen Grund davon ab, wenn sie eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulassen und eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben enthalten. Dadurch trägt es dem Bestreben der Verwaltung Rechnung, durch interne Weisungen eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung zu gewährleisten. Auf dem Weg von Verwaltungsweisungen dürfen aber keine über Gesetz und VO hinausgehenden Einschränkungen eines materiellen Rechtsanspruchs eingeführt werden» (BGE 137 V 1 E. 5.2.3; Bestätigung in BGE 147 II 248 E. 2.2.1).

von untergeordneter Bedeutung betreffen. Bspw. gab es bis zum Erlass des BG zum Schutz vor Passivrauchen (SR 818.31) eine mit «Rundschreiben vom 22. Mai 1997» bekannt gemachte «Regelung zum Schutz der Nichtraucherinnen und Nichtraucher am Arbeitsplatz». Diese verbot dem Bundespersonal (in rechtsverbindlicher Weise!), in Büros zu rauchen, es sei denn, dass bei Mehrpersonenbüros alle darin arbeitenden Personen mit dem Rauchen einverstanden waren oder dass beim Rauchen in Einzelbüros die Personen nicht belästigt wurden, die in Nachbarbüros arbeiteten. Verboten wurde das Rauchen auch in Schalträumen und Büros mit Kundenkontakt (klare «Aussenwirkung»). Derartige verbindliche «Dienstbefehle» können im Rahmen des gesetzten Rechts (vgl. Art. 20 ff. BPG) erlassen werden, soweit die Pflichten nicht sehr bedeutsam sind. «Wichtigere» organisationsrechtliche Regelungen sind aber in rechtssatzmässiger Form zu verankern. Die diesbezüglichen Grenzen sind allerdings unscharf (vgl. hierzu VOGEL, Einheit der Verwaltung – Verwaltungseinheiten, Zürich 2008, 64 ff. und 150 f.).

In der Doktrin ist die Figur der Verwaltungsverordnung teilweise in Frage gestellt worden.³⁷ Man kann zwar – wie BIAGGINI (Verwaltungsverordnung, 29) – die Verwaltungsverordnung zu den «Rechtsnormen» zählen.³⁸ Aufgrund von Art. 22 Abs. 4 zählen sie aber nicht zu den rechtsetzenden Erlassen. Für die Weiterführung des bisherigen Regimes kann immerhin geltend gemacht werden, dass Rechtsverordnungen i.d.R. vom BR oder von einem Departement (also nicht von einer untergeordneten Verwaltungseinheit)³⁹ erlassen werden und einer präventiven Rechtskontrolle⁴⁰ unterliegen. Dies wird in der Doktrin, soweit ersichtlich, zu wenig berücksichtigt. Verwaltungsverordnungen werden hingegen regelmässig von untergeordneten Verwaltungseinheiten erlassen und unterliegen bloss (aber immerhin) einer nachträglichen Kontrolle durch gerichtliche Instanzen.⁴¹ Die präventive Rechtskontrolle ist indessen eindeutig bürgerfreundlicher, denn sie erhöht die Chance, dass rechtswidrige Vollzugsregelungen gar nicht erst entstehen.

Abschliessend ist nochmals zu betonen, dass die Wahl der richtigen Erlassform in der Phase der Erlassvorbereitung (rechtsetzend – nicht rechtsetzend) massgeblich davon abhängt, welches Ergebnis eine Regulierung nach dem Willen des Organs, das den Erlass vorbereitet, zeitigen soll (Verbindlichkeit oder weiche, indirekte Steuerung mit Abweichungsmöglichkeit im Einzelfall, «soft law»). Deshalb kann man z.B. den «Wandel» der Regulierung über das öffentliche Beschaffungswesen von der ursprünglichen Weisungs-

26

27

37 Vgl. z.B. BIAGGINI, Verwaltungsverordnung, passim. Nach SEILER gibt es keine vernünftigen Gründe, die Verwaltungsverordnung von rechtsetzenden VO zu unterscheiden (SEILER, Rechtsetzung 348 f. und 356 ff. m.w.H.). TSCHANNEN/ZIMMERLI/M. MÜLLER machen demgegenüber geltend, als «Führungsmittel eines Grossunternehmens» habe diese Kategorie von Regelungen (für den «staatlichen Innenbereich») zur «Optimierung der Verwaltungsabläufe» durchaus ihren Sinn (TSCHANNEN/ZIMMERLI/M. MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 41 Rz 1129 ff.).

38 SEILER will sie sogar (unter ungenauer Berufung auf BIAGGINI, Verwaltungsverordnung) zu den «Rechtssätzen» zählen (SEILER, Rechtsetzung, 349).

39 Hierfür braucht es nach Art. 48 Abs. 2 RVOG eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

40 Vgl. hierzu den Bericht des BR vom 5.3.2010 «Stärkung der präventiven Rechtskontrolle» (BBl 2010 2187).

41 Beispielfall sei auf die Vielzahl von Kreisschreiben, Rundschreiben und Merkblättern der Eidg. Steuerverwaltung (ESTV) verwiesen. Diese sind äusserst detailliert (allein das Kreisschreiben Nr. 30 «Ehepaar- und Familienbesteuerung nach dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)» umfasst 58 vollbedruckte Seiten) und klingen über weite Strecken wie Rechtsätze. Zur bundesgerichtlichen Praxis zu derartigen Verwaltungsverordnungen der ESTV vgl. BGE 123 II 16 sowie 147 II 248.

konzeption (vgl. AS 1971 677)⁴² zur heutigen rechtsverbindlichen Regelung⁴³ nicht einfach darauf zurückführen, der Rechtssatzbegriff unterliege im Lauf der Zeit unterschiedlichen «Anschauungen und Verhältnissen».⁴⁴ Vielmehr war es eine gewollte Entscheidung (gewiss aufgrund gewandelter Anschauungen), diese Regelungen zum Schutz der betroffenen Anbieterinnen und Anbieter mit Rechtsverbindlichkeit auszustatten.⁴⁵ Interessant ist in diesem Zh., dass in Gesetzen hin und wieder Bestimmungen verankert sind, die den Rechtsanwendungsbehörden explizit sowohl die Regulierung mit Verwaltungsverordnungen als auch mit Rechtsverordnungen zur Verfügung stellen (vgl. z.B. Art. 6 des Kartellgesetzes [SR 251], oder Art. 7 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes [SR 956.1]). Der Sinn dahinter ist, die fragliche Regulierung in einer ersten Phase zunächst eher weich auszugestalten und damit Erfahrungen zu sammeln. Wenn sich dann im Lauf der Zeit eine stabile Praxis herausgebildet hat (die auch wiederkehrend aufgetretene Sonderfälle erfasst), kann man sie in eine verbindliche Erlassform umgiessen.

d) *«in generell-abstrakter Weise»*

- 28 Das dritte Kriterium «in generell-abstrakter Weise» will den Rechtssatz vom rechtsverbindlichen Einzelakt abgrenzen. Diesen stellt man sich idealtypisch als «individuell-konkret», d.h. als individuell adressierte Anordnung im Einzelfall i.S.v. Art. 5 VwVG vor. Demgegenüber ist eine Anordnung dann generell-abstrakt, wenn ihr Adressatenkreis unbestimmt ist (s. dazu unten N 32) und ihr Gegenstand als abstrakte Fallkonstellation umschrieben wird (s. dazu unten N 33), die nach dem Erlass der Regelung immer wieder auftreten kann. Weil Gesetze und Parlamentsverordnungen neben Rechtssätzen unbestrittenermassen auch Einzelakte enthalten dürfen (siehe oben N 11),⁴⁶ erscheint das dritte Rechtssatzkriterium in legislatorischer Optik auf den ersten Blick nicht sehr bedeutsam. Dem ist jedoch nicht so. Vielmehr ist jede Erlassform an bestimmte Zuständigkeiten und Verfahren geknüpft,⁴⁷ die jeweils zwingend einzuhalten sind. Mit dem Blick auf «gemischte» Rechtsakte lässt sich dieser Aspekt wie folgt zuspitzen: Wenn ein Erlass mind. eine Bestimmung enthält, die «in generell-abstrakter Weise» Rechte, Pflichten oder Zuständigkeiten festlegt, daneben aber noch einen oder mehrere Einzelakt(e) enthält, ist er rechtsetzender Natur und demnach in eine rechtsetzende Erlassform zu kleiden.
- 29 Bei der Rechtsanwendung stellt sich die Frage der Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt auf andere Weise: Weil das Rechtsschutzsystem (mit quantitativ geringfügigen Ausnahmen⁴⁸) als Anfechtungsobjekte nur Entscheide, nicht aber rechtsetzende Erlasse

42 Die Weisungskonzeption ergab sich einerseits aus dem fehlenden Ingress, andererseits daraus, dass die Submissionsverordnung im Inhaltsverzeichnis der AS unter der Ziff. 172.05 «Weisungen an die Verwaltung» aufgeführt war.

43 Erstmals BöB vom 16. 12. 1994 (AS 1996 508), heute BöB vom 21.6.2019 (SR 172.056.1). Dieses BG steht im Inhaltsverzeichnis der SR kurioserweise immer noch unter dem Zwischentitel «Weisungen an die Verwaltung».

44 So aber FEUZ, Gesetzesbegriffe, 73 f.

45 Insb. wurde im ersten Gesetz von 1994 (Art. 29) vorgesehen, dass die Ausschreibung und der Zuschlag eines Auftrags in Form einer anfechtbaren Verfügung zu ergehen haben (heute Art. 53 Abs. 1 Bst. a und e BöB).

46 Weil der BR nach Art. 182 Abs. 1 BV ebenfalls zum Erlass rechtsetzender Bestimmungen ermächtigt werden kann, darf angenommen werden, dass auch solche VO neben Rechtssätzen auch Einzelakte enthalten können. Es wäre ja geradezu paradox, wenn man dies dem «Exekutivorgan» verbieten, der BVers aber erlauben dürfte.

47 Vgl. anstatt vieler JAAG, Abgrenzung, 121 ff.

48 Namentlich die Anfechtung kantonaler Erlasse (Art. 82 Bst. b BGG).

zulässt (vgl. insb. Art. 82 f. BGG sowie Art. 31 VGG), sich also auf Einzelakte konzentriert, stellt sich immer wieder die Frage, ob der Gegenstand einer Beschwerde ein (grundsätzlich nicht anfechtbarer) rechtsetzender Erlass oder ein (grundsätzlich anfechtbarer) Entscheid ist.⁴⁹ Ebenso stellt sich in Beschwerdefällen etwa die Frage, ob eine kantonale Vo.Iv. unzulässig ist, weil sie einen nicht rechtsetzenden Inhalt hat und das kantonale Recht die Vo.Iv. nur für rechtsetzende Erlasse vorsieht.⁵⁰ Art. 22 (mit der Überschrift «Gesetzgebung») richtet sich vordergründig zwar nur an rechtsetzende Instanzen des Bundes. Der Rechtssatzbegriff und insb. die Anforderung der Generell-Abstraktheit von Rechtssätzen ist aber auch für die Rechtsanwendung von elementarer Bedeutung.

In der Doktrin wird die Sinnhaftigkeit und Praktikabilität der Unterscheidung zwischen generell-abstraktem Rechtssatz und Einzelakt (bzw. damit verbunden: zwischen Rechtsetzung und Rechtsanwendung) seit Jahrzehnten in Frage gestellt, wenn nicht gar bestritten.⁵¹ Dabei ging es den meisten Autoren aber schwergewichtig um das «richtige» Verständnis des Gewaltenteilungsprinzips bzw. der Zuordnung der Staatsfunktionen. Viele griffen dabei weit auf die Gedankenwelt der Philosophen (von der Antike über die Renaissance und Aufklärung bis zur Gegenwart) zurück und handelten das Thema auf eine sehr theoretische Art ab, auch mit weitem Blick auf ausländische Rechtsordnungen. Der (im GVG 1962 positivierte) Rechtssatzbegriff wurde in dieser diskursiven Umgebung manchmal eher beiläufig und eben mit theoretischen Beispielen als unbrauchbar «erledigt» (was dazu führte, dass das Element «generell-abstrakt» vorübergehend aus dem Rechtssatzbegriff des GVG 1962 entfernt wurde, s. dazu oben, N 5). Es würde zu weit führen, auf diese Diskussionen näher einzugehen. Festzuhalten ist, dass Art. 22 Abs. 4 einer Erweiterung des Gesetzesbegriff auf andere als «generell-abstrakte» Regelungen, wie sie namentlich von COTTIER vorgeschlagen worden ist (COTTIER, Verfassung, 92 ff.), entgegensteht. Es bleibt somit Aufgabe der rechtsetzenden Instanzen, situativ zu entscheiden, ob sie eine generell-abstrakte Regelung erlassen wollen (dann zwingend in einer rechtsetzenden Erlassform) oder ob die Regelung einen anderen Charakter haben soll (dann ist eine andere Erlassform zu wählen).

Einzuräumen ist (was in der Doktrin immer wieder in den Vordergrund geschoben wird),⁵² dass die typologische Kategorisierung Rechtssatz-Einzelakt bzw. Rechtsetzung-Rechtsanwendung nicht die gesamte Staatstätigkeit erfassen kann. Nicht zu bestreiten ist ferner, dass auch wegleitende, vordergründig auf einen Einzelfall bezogene Gerichtsentscheide faktisch generell-abstrakte Wirkung haben können. Das kann jedoch nicht heissen, dass sich Gerichte uneingeschränkt in die Rolle des Gesetzgebers versetzen dürfen.⁵³ Und erst

49 Dies galt v.a. unter dem Regime der bis Ende 2006 geltenden Bundesrechtspflege, vgl. z.B. BGE 126 II 300 E. 1 m.w.H.

50 Vgl. z.B. BGE 102 Ia 131 E. 5 m.w.H.

51 Vgl. z.B. RHINOW, Rechtsetzung, 202 ff.; SEILER, Gewaltenteilung, 89 ff., 286 ff. und 489 ff., wo die Diskussionen in der Schweiz. Doktrin zusammenfassend dargestellt werden; G. MÜLLER, Der verfassungswidrige Bundesbeschluss – Nachlese zum Parlamentsgesetz, LeGes 2004, H. 2, 159 ff., 161 f., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2004/2/20042159-163.html>> (3.4.2024).

52 Vgl. z.B. COTTIER, Verfassung, 79 ff.; SEILER, Gewaltenteilung, 66 ff., 87 ff., 99 ff., 285 ff.

53 Zu radikal, in dieser Hinsicht, SEILER: «Kurz: die Gerichte sind Normsetzer, genauso wie die andern staatlichen Behörden» (SEILER, Gewaltenteilung, 299). Ein krasser Fall ereignete sich 1985 im Kt. SO: Zwei Monate nach Verabschiedung eines neuen Steuergesetzes, welches für die Ehegattenbesteuerung einen Doppeltarif vorsah, entschied das zuständige Gericht (noch gestützt auf das alte Gesetz), Ehegatten seien (faktisch, soweit noch keine definitive Veranlagung erfolgt war, für alle Fälle rückwirkend bis 1982) in Anwendung des geltenden Tarifs nach dem Vollsplitting-System (d.h. zum halben Steuersatz) zu besteuern (was zu einem gewaltigen Verwaltungs-

recht wäre es unzulässig, die Rechtsetzung exklusiv dem Parlament zuzuordnen (der BR als «Exekutive» erlässt zwecks Anwendung eines BG i.d.R. vorab eine generell-abstrakte Regelung in Form einer VO). All dies ändert jedoch nichts daran, dass der Erlass generell-abstrakter Rechtsnormen an die Formen und Verfahren gebunden ist, die Verfassung und Gesetz hierfür vorsehen.⁵⁴

- 32 *Generell* ist eine Regelung dann, wenn der Adressatenkreis offen oder unbestimmt ist.⁵⁵ Die Anforderungen an dieses Kriterium dürfen jedoch nicht, wie dies in der Doktrin hin und wieder geschieht, überspannt werden. Wenn etwa FEUZ geltend macht, das «Lothar-Gesetz» (s. oben FN 17) habe einen einzelnen Fall mit bestimmtem Adressatenkreis betroffen und sei deshalb nicht-rechtsetzender Natur gewesen (FEUZ, Gesetzesbegriffe, 74 ff.), so hat das theoretisch zwar vielleicht etwas für sich. Nur ein Teil der in der Schweiz produzierenden Landwirtschaftsbetriebe war von jenem Unwetter betroffen, doch diesen Teil (es waren wohl Hunderte von Betrieben⁵⁶) hätte man nur mit unverhältnismässigem Aufwand eruieren und je mit einer Subventionsverfügung beglücken können.⁵⁷ Abgesehen davon *wollte* der Gesetzgeber nicht per se und von Amtes wegen jedem betroffenen Landwirtschaftsbetrieb die Subvention von 140 Fr. pro geschädigten Baum zukommen lassen. Vielmehr formulierte er («in generell-abstrakter Weise») eine weitere Voraussetzung (Art. 3 Abs. 2 des Lothar-Gesetzes): «Er [der Beitrag] wird erst ab fünf Bäumen und nur für solche gewährt, die der Betrieb durch junge Hochstamm-Feldobstbäume oder Linden ersetzt hat.» Folgerichtig wurde der Beitrag nur auf Gesuch hin ausgerichtet (Art. 4 des Lothar-Gesetzes). Die gesamte Regelung war damit offensichtlich genereller Natur.
- 33 *Abstrakt* ist eine Regelung dann, wenn sie nicht auf einen bestimmten («konkreten») Sachverhalt zugeschnitten ist, sondern auf «unbestimmte Anordnungsobjekte»⁵⁸. «Anordnungsobjekt sind diejenigen Personen oder Sachen, welche Gegenstand einer Anordnung bilden, in Bezug auf welche den primären Adressaten, d.h. dem Anordnungsobjekt, Rechte eingeräumt oder Pflichten auferlegt werden» (JAAG, Abgrenzung, 71). Vereinfacht gesagt heisst dies: Abstrakte Regelungen kategorisieren Sachverhalte, die sich normalerweise noch nicht

aufwand und rund 100 Mio. Fr. Steuerausfällen führte). Näheres dazu bei ODERMATT, Gesetzesbegriff, 261 f.

54 Nur sehr beschränkt verleiht Art. 2 Abs. 2 ZGB einem Gericht die Kompetenz, im Rahmen der sog. Lückenfüllung «nach einer Regel zu entscheiden, die es als Gesetzgeber aufstellen würde». Dieses Prinzip gilt auch im öffentlichen Recht (vgl. z.B. TSCHANNEN/ZIMMERLI/M. MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 25 Rz 576 ff. m.w.H.). Die Gesetzesdelegationen, die früher das BGer zum Erlass von Ausführungsverordnungen zum BG über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG; SR 281.1) und zum Enteignungsgesetz (EntG; SR 711) ermächtigten, richten sich seit dem Inkrafttreten der Justizreform an den BR (vgl. AS 2006 1205, Ziff. 6, sowie AS 2006 2197, Ziff. 65).

55 Grundlegend hierzu JAAG, Abgrenzung, 29 ff., insb. 51 ff. Namentlich kann es nicht darauf ankommen, dass die «Zahl» der Betroffenen im Zeitpunkt des Erlasses bereits bekannt ist: «Wird beispielsweise statuiert, dass diejenigen 100 Einwohner einer Gemeinde, die im nächsten Jahr das höchste Einkommen erzielen werden, eine Sondersteuer zur Deckung des Defizits in der Gemeinderechnung zu leisten haben, so ist hier die Zahl der Adressaten bestimmt; es sind deren 100. Trotzdem muss diese Anordnung als generell qualifiziert werden, weil die Personen – auch objektiv-logisch – noch nicht feststehen» (JAAG, Abgrenzung, 55).

56 In der Botschaft des BR vom 16.2.2000 (BBl 2000 1128) wurde die Zahl der geschädigten Bäume auf 50 000–80 000 geschätzt.

57 Zudem hätte sich bei einem solchen Vorgehen die Frage nach der materiellen Rechtsgrundlage gestellt. Das Landwirtschaftsgesetz (LWG; SR 910.1) und seine Ausführungsbestimmungen sahen keine entsprechenden Subventionen vor.

58 Terminologie nach JAAG, Abgrenzung, 71 ff.

ereignet haben, mit denen aber zu rechnen ist, um das Verhalten der darin Involvierten vorauszubestimmen oder ihnen Rechte zu verleihen (vgl. G. MÜLLER, Inhalt, 82 ff.).

Zwischen die kategorisch, aber irgendwie auch skalenmässig entgegengesetzten Erlassformen Rechtssatz und Einzelakt schiebt sich noch eine wichtige Zwischenform, nämlich der *generell-konkrete Rechtsakt* (der namentlich als «Allgemeinverfügung» auftritt). Idealtypisch hat er zwar einen offenen Adressatenkreis, regelt aber einen konkreten Sachverhalt;⁵⁹ i.d.R. stützt sich der generell-konkrete Rechtsakt auf einen übergeordneten generell-abstrakten Erlass. Anschaulich lässt sich dies anhand des Strassenverkehrsrechts erläutern: Nach Art. 36 Abs. 1 der Signalisationsverordnung (SSV; SR 741.21) verpflichtet das Signal «STOP» den Fahrzeugführer, anzuhalten und den Fahrzeugen auf der Strasse, die sich nähern, den Vortritt zu gewähren. Das ist eine generell-abstrakte Norm. Wenn nun an einer bestimmten Strasseneinmündung ein STOP-Signal gesetzt wird, handelt es sich um einen *konkreten* Sachverhalt (Einmündung XY), doch die Regelung betrifft nicht einen individuell bestimmten Adressatenkreis, sondern jeden Fahrzeugführer, welcher die fragliche Einmündung passiert; die Regelung ist insofern *generell*. 34

Bundesrechtliche Allgemeinverfügungen werden wie individuell-konkrete Verfügungen im Verfahren nach dem VwVG erlassen. Dies bedeutet namentlich, dass sie innert 30 Tagen nach der amtlichen Publikation angefochten werden können. Gegenüber VO des BR oder untergeordneter Verwaltungseinheiten besteht hingegen keine Möglichkeit der direkten Anfechtung (d.h. unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall). 35

In legislatorischer Hinsicht (die im vorliegenden Kommentar im Vordergrund steht) stellen sich damit namentlich folgende Fragen: 36

- Wie kann man bei der Erlassvorbereitung Rechtssätze von generell-konkreten Bestimmungen (namentlich Allgemeinverfügungen) abgrenzen? Oder anders gefragt: Wie weit kann man sich beim Erlass von Allgemeinverfügungen der Regulierung vom Typus «in generell-abstrakter Weise» annähern, ohne bereits in die Kategorie des Rechtssatzes zu fallen?
- Wie sind Rechtsakte zu qualifizieren, die zwar eindeutig zum Prozess der Rechtsetzung gehören, aber doch strukturell einen Einzelfall-Entscheid darstellen? Dazu gehören namentlich Entscheide über die Gültigkeit einer Vo.Iv. oder die Genehmigung eines rechtsetzenden Erlasses.

Die Praxis der Bundesbehörden zur Allgemeinverfügung kann den Eindruck erwecken, die Abgrenzung zum Rechtssatz bereite Schwierigkeiten. Das BLW erliess z.B. am 18. 9. 2008 eine «*Allgemeinverfügung* über die Einschränkung des Inverkehrbringens von Guarkernmehl aus Indien» (BBl 2008 8030 [Hervorhebung durch die Verfasser]). Diese Verfügung bezog sich auf die Verwendung des fraglichen Mehls als Futtermittel. Tags zuvor hatte das BAG eine «*Verordnung* des BAG über Guarkernmehl mit Ursprung oder Herkunft in Indien» erlassen (AS 2008 8030 [Hervorhebung durch die Verfasser]).⁶⁰ Diese bezog sich auf die Verwendung des fraglichen Mehls als Nahrungsmittel. Materiell regelten die bei- 37

59 Weiterführend JAAG, Abgrenzung, 183 ff. Der «konkrete Sachverhalt» kann sich auch aus einem formal als «Reglement» bezeichneten Rechtsakt ergeben (vgl. dazu BGer, 20.8.2018, 1C_652/2017, E. 2.2). In diesem Fall verpflichtete das BGer das zuständige kantonale Obergericht dazu, die Anfechtung eines «Reglements» als Anfechtung einer Allgemeinverfügung an die Hand zu nehmen (vgl. dazu die Folge-Urteile BGer, 10.4.2019, 1C_642/2018 und 18.10.2019, 1C_616/2019).

60 Diese VO wurde am 12. 5. 2010 durch eine etwas differenziertere VO ersetzt, deren Geltungsdauer letztmals am 11. 5. 2012 bis zum 14. 5. 2014 verlängert wurde (AS 2012 2819). Hingegen verzichtete das BLW auf eine Verlängerung seiner auf ein Jahr befristeten Allgemeinverfügung. Heute (2024) gilt für Guarkernmehl zum menschlichen Verzehr die VO des BLV vom 14. 9. 2015 (SR 817.026.1).

den Rechtsakte dasselbe: Das anhand einer Zolltarifnummer spezifizierte Mehl durfte nur unter bestimmten (gleich lautenden) Voraussetzungen in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, und die beiden Bundesämter erliessen ihre Rechtsakte offenkundig koordiniert, aber in unterschiedlichen Erlassformen. Welches war die korrekte Erlassform? Offensichtlich die VO, denn es ging nicht darum, das Inverkehrbringen eines individualisiert bezeichneten Produkts (eines bestimmten Herstellers, eines bestimmten Lieferanten oder einer bestimmten Marke) festzulegen, sondern das Produkt wurde gattungsmässig umschrieben («Guarkernmehl»). Wenn das BLW dennoch eine Allgemeinverfügung statt einer VO erliess, geschah dies, weil ihm Art. 4b Abs. 3 der damals geltenden Futtermittelverordnung (AS 1999 1780; Fassung gem. VO vom 23. 11. 2005: AS 2005 5555) keine Ermächtigung zur Rechtsetzung verlieh.⁶¹ Die Wahl der falschen Erlassform durch das BLW war also nicht die Folge unterschiedlicher rechtlicher Auffassungen oder juristischer Unbedarftheit, sondern einer sachlich unzulänglichen Kompetenzordnung.⁶²

- 38 Auch in anderen Fällen, die sich später ereignet haben, folgte die Wahl der Form einer Allgemeinverfügung nicht der rechtlichen Tugend, sondern gehorchte der Not.⁶³ Dies gilt z.B. für die Allgemeinverfügung des Eidg. Starkstrominspektorats ESTI vom 2. 5. 2011 über das Verbot des Inverkehrbringens von handgeführten, batteriebetriebenen Lasern der Klassen 3B und 4 (BBl 2011 3960). Auch dieses Verbot (das zur Bekämpfung von Laserblendungen von Piloten usw. sehr berechtigt war) hatte insofern ein «unbestimmtes Anordnungsobjekt» zum Gegenstand, als es sich nicht auf bestimmte Hersteller-, Lieferanten- oder Markenprodukte bezog, sondern «abstrakt» auf alle fraglichen Geräte bestimmter Laser-Stärkeklassen, und betroffen von der Anordnung waren alle, die solche Geräte in Verkehr bringen wollten. Richtigerweise hätte das Verbot in «generell-abstrakter Weise» (d.h. in einer VO) ergehen müssen. Das war dem ESTI auch bewusst, doch weder das Elektrizitätsgesetz (EleG; SR 734.0) noch das Produktesicherheitsgesetz (PrSG; SR 930.11) als subsidiär anwendbarer Erlass verleihen dem ESTI rechtsetzende Kompetenzen. Die Allgemeinverfügung des ESTI ist mit dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall⁶⁴ obsolet geworden.⁶⁵ Eine analoge Konstellation steht hinter der Allgemeinverfügung des SECO vom 24. 4. 2012 über das Verbot des Inverkehrbringens von schlegelartigen Schneidwerkzeugen

61 Anders war und ist die Rechtslage für das BAG: Art. 68 Abs. 1 der damals geltenden Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung vom 23.11.2005 (LGV; AS 2005 5451) ermächtigt das BAG eindeutig dazu, Rechtssätze zu erlassen. Dasselbe gilt für die heute (2024) geltende LGV (Art. 86 Abs. 2 LGV; SR 817.02).

62 Das BLW war überzeugt, betr. Guarkernmehl als Futtermittel dieselben Schutzvorschriften erlassen zu müssen wie das BAG für das Guarkernmehl als Nahrungsmittel. Später stellte sich dann offenbar heraus, dass dieses Mehl gar nicht in nennenswertem Umfang an Tiere verfüttert wurde.

63 Was SEILER bezüglich der Auffassung, Verwaltungsverordnungen seien keine Rechtssätze, vermutet (nämlich, dass hinter dieser Auffassung das alte Dogma steckt, man *dürfe* Verwaltungsbehörden aus Gründen der Gewaltenteilung keine rechtsetzenden Befugnisse erteilen) (SEILER, Rechtsetzung, 349), findet hier auf eine ironische Art sein Spiegelbild: Wenn die Verwaltung sich genötigt sieht, rechtsverbindlich und generell-abstrakt handeln zu müssen, aber – aus welchen Gründen auch immer – nicht zur Rechtsetzung ermächtigt ist, greift sie einfach zur an sich nicht adäquaten Figur der Allgemeinverfügung. SEILER zeigt mit überzeugender Begründung, dass das alte Dogma längst überholt ist und endlich zu verabschieden wäre (SEILER, Rechtsetzung, 349; SEILER, Gewaltenteilung, 295 ff.).

64 BG vom 16.6.2017 über den Schutz vor Gefährdungen durch nichtionisierende Strahlung und Schall (NISSG; SR 814.71) und zugehörige Vollzugs-VO (V-NISSG; SR 814.711).

65 Vgl. Art. 23 Abs. 1 V-NISSG. Das Verbot der Ein- und Durchfuhr, des Anbietens und der Abgabe sowie des Besitzes der fraglichen Laser-Pointer ist damit rechtssatzmässig verankert worden.

für tragbare handgeführte Freischneider/Motorsensen (BB1 2012 4624). Diese Allgemeinverfügung steht immer noch in Kraft (vgl. BB1 2012 6938).

Zu Beginn des ersten «Lock-Downs» während der Covid-19-Pandemie erliess das Bundesamt für Strassen (ASTRA) am 17.3.2020 eine Allgemeinverfügung betr. «Massnahmen im Strassenverkehr». Mit dieser «Verfügung» wurden namentlich diverse Fristen, innert denen verschiedene Verkehrsteilnehmer bestimmte Aus- und Weiterbildungskurse hätten besuchen oder medizinische Kontrolluntersuchungen hätten über sich ergehen lassen müssen, generell sistiert. Ebenso wurde vorgesehen, dass bestimmte Tätigkeiten (z.B. Personenbeförderung, Beförderung gefährlicher Güter oder Ausbildung von Fahrschülern), welche von befristeten Bewilligungen oder Bescheinigungen abhängig waren, auch nach Ablauf der Geltungsdauer der Bewilligungen und Bescheinigungen bis zum 30.9.2020 weiterhin ausgeübt werden durften. Die «Verfügung» ist nie amtlich publiziert worden und enthielt auch keine Rechtsmittelbelehrung.⁶⁶ Damit war ihre Rechtsgültigkeit von Anfang an prekär.⁶⁷ Auch in diesem Fall waren die getroffenen Massnahmen offensichtlich sachlich gut begründet. Dem ASTRA fehlte aber nach dem damaligen Recht die Kompetenz, diese Massnahmen korrekt in rechtssatzmässiger Form anzuordnen. Heute (2023) besteht zumindest in Art. 150 Abs. 6 der Verkehrszulassungsverordnung (VZV; SR 741.51; Revision vom 10.5.2023) eine genügende Rechtsgrundlage für die Anordnung von Massnahmen der Art der Covid-19-Erleichterungen. Es wäre angezeigt, für künftige Krisenfälle analoge Klauseln auch in anderen Verordnungen zum SVG vorzusehen.⁶⁸

Korrekt (geradezu vorbildhaft) ist die Erlassform der Allgemeinverfügung für die sehr zahlreichen Anordnungen des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) über die vorübergehende Zulassung bestimmter Pflanzenschutzmittel (vgl. z.B. die Verfügungen vom 30.3.2023 und vom 8.6.2023 [BB1 2023 982 und 1386]). In diesen Verfügungen werden jeweils konkret bezeichnete Pflanzenschutzmittel («Movento SC [W, 100 g/l Spirotetramat]»; «Zorro [W-7153, 25% Spinetoram]») für einen unbestimmten Adressatenkreis, aber für bestimmte Verwendungszwecke während eines bestimmten Zeitraums zugelassen.⁶⁹ Die Rechtsgrundlage findet sich in Art. 40 Abs. 4 der Pflanzenschutzmittelverordnung (PSMV; SR 916.161). Ebenso korrekt sind die Allgemeinverfügungen, mit denen die interkantonale Geldspilaufsicht alle schweizer. Fernmeldedienstanbieterin-

66 Auf der Homepage des ASTRA ist der Link auf die erwähnte Allgemeinverfügung gelöscht worden. Man findet nur noch die Medienmitteilung, mit welcher das Ausserkrafttreten der «Verfügung» bekannt gegeben worden ist; s. <<https://www.astra.admin.ch/astra/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/anzeige-meldungen.msg-id-80354.html>> (3.4.2024).

67 Da die «Verfügung» indessen niemandem Pflichten auferlegte, sondern nur bestimmte Personenkreise von der Erfüllung von Pflichten befreite, ohne das Gebot der Rechtsgleichheit zu verletzen, wäre niemand legitimiert gewesen, die Verfügung (und deren nachfolgende Änderungen) anzufechten. Anders war dies bei Allgemeinverfügungen bestimmter Kte., mit welchen z.B. allgemeine Veranstaltungsverbote eingeführt wurden. Einige solcher Verfügungen sind gerichtlich angefochten und dann teilweise gerichtlich aufgehoben worden, weil die ausgesprochenen Verbote generell-abstrakter Natur waren und der erlassenden Verwaltungsbehörde die Kompetenz zur Rechtsetzung fehlte (vgl. z.B. das Urteil des KGer LU vom 17.9.2020 [LGVE 2020 IV Nr. 11] betr. Covid-19-Verordnung besondere Lage und Art. 40 EpG).

68 Namentlich in der Chauffeurzulassungsverordnung (CZV; SR 741.521), der Fahrlehrerverordnung (SR 741.522), der SDR-Verordnung (SR 741.621) sowie in der Gefahrengutbeauftragtenverordnung (GGBV; SR 741.622).

69 Eine Liste solcher Allgemeinverfügungen findet sich unter folgendem Link: <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/zulassung-pflanzenschutzmittel/anwendung-und-vollzug/notfallzulassungen.html>> (3.4.2024).

nen verpflichtet, den Zugang zu bestimmten konkret bezeichneten ausländischen Online-Spielangeboten zu sperren, die über keine schweiz. Bewilligung verfügen.⁷⁰

- 40 Ein Sonderfall der Allgemeinverfügung ist mit Art. 16d Abs. 2 des BG über die technischen Handelshemmnisse (THG; SR 946.51) eingeführt worden. Dabei geht es um die Bewilligung für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die (im Ausland oder in der Schweiz!) nach ausländischem Recht hergestellt worden sind und dem schweiz. Recht nicht entsprechen müssen.⁷¹ Solche Bewilligungen sind nach den zitierten Vorschriften des THG explizit als Allgemeinverfügungen zu erlassen, obwohl es jeweils um gattungsmässig, nicht individuell-konkret umschriebene Lebensmittel geht.⁷² Z.B. dürfen nach einer Allgemeinverfügung des BLV vom 30.4.2015 «Teigwaren, hergestellt nach deutschem Recht, die in Deutschland rechtmässig in Verkehr sind», in die Schweiz eingeführt bzw. in der Schweiz hergestellt und in Verkehr gebracht werden, auch wenn sie nicht den in der Schweiz geltenden technischen Vorschriften entsprechen. Der wesentliche Unterschied der technischen Vorschriften besteht in diesem Fall darin, dass «Eier-Teigwaren» nach schweiz. Recht 135 g Vollei bzw. 36 g Trockenei, nach dt. Recht hingegen nur 100 g Vollei oder die entsprechende Menge Eigelb oder Eigelbprodukte pro kg Teigwaren enthalten müssen. Werden derartige Teigwaren nach dt. Recht in der Schweiz hergestellt, müssen nach Ziff. 3 der zitierten Allgemeinverfügung die schweiz. Vorschriften über den Arbeitnehmer- und Tierschutz eingehalten werden. Solche generell-abstrakten Anordnungen sollten ebenso in Rechtssatzform erlassen werden wie z.B. das in Art. 2 Bst. b Ziff. 6 VIPaV (s. FN 71) generell-abstrakt erlassene Verbot des Inverkehrbringens von «Konsumeiern in der Schale [...] aus in der Schweiz nicht zugelassener Käfighaltung von Hühnern und ohne Deklaration nach den Artikeln 2, 4 und 5 der Landwirtschaftlichen Deklarationsverordnung (LDV)». Doch das THG will eben explizit, dass die *Bewilligungen* zur Abweichung vom schweiz. Recht nicht rechtssatzmässig, sondern als Allgemeinverfügung ergehen.⁷³ Aufgrund eines rechtskräftigen Urteils des BVGer (24.4.2018, C-7634/2015) gilt dies jedoch nicht, wenn das Inverkehrbringen gattungsmässig bezeichneter Produkte (im konkreten Fall «elektrische Zigaretten, elektronische Zigaretten, E-Zigaretten»)⁷⁴, die unter das einseitige Cassis de Dijon-Prinzip fallen, aus gesundheitlichen Gründen *verboten* wer-

70 Siehe z.B. die Verfügung vom 29. 8. 2023 (BBl 2023 1975); die gesperrten Webseiten werden auf einer online publizierten Liste aufgeführt (<<https://www.gespa.ch/de/bekaempfung-illegaler-aktivitaeten/zugangssperre>> [3.4.2024]). Die Rechtsgrundlage findet sich in Art. 86 ff. des Geldspielgesetzes (SR 935.51).

71 Nach Art. 16a f. THG können Produkte aus dem EU/EWR-Raum in der Schweiz in Verkehr gebracht werden, auch wenn sie dem schweiz. Recht nicht entsprechen (einseitiges «Cassis de Dijon»-Prinzip). Davon gibt es jedoch eine Reihe von Ausnahmen (vgl. Art. 16a Abs. 2 THG und die VO über das Inverkehrbringen von Produkten nach ausländischen Vorschriften [VIPaV; SR 946.513.8]), und für die Lebensmittel gilt mit dem Bewilligungserfordernis ein besonderes Regime.

72 Vgl. die unter <<https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/import-und-export/rechts-und-vollzugsgrundlagen/cassis-de-dijon/gesuche.html>> [3.4.2024] erreichbare Liste der bisher erteilten Bewilligungen.

73 Die Wahl der an sich falschen Erlassform erfolgte, um Drittansprechern eine direkte Anfechtung zu ermöglichen (vgl. Botschaft vom 25.6.2008, BBl 2008 7275 ff., 7292 f. sowie 7325; diese legislatorische Absicht kommt allerdings nur verklausuliert zum Ausdruck). Das BGer ist indes sen auf mehrere Beschwerden von Verbänden nicht eingetreten, weil es ihnen die Legitimation zur Erhebung einer Konkurrentenbeschwerde absprach (vgl. BGer 2C_348/2011; 2C_457/2011; 2C_854/2011).

74 Solche Produkte und Tabakprodukte fallen bisher unter die Lebensmittelgesetzgebung und werden als Gebrauchsgegenstände behandelt. Aufgrund des neuen Tabakproduktegesetzes vom

den soll. Das Gericht hob eine diesbezügliche Allgemeinverfügung des BLV (BBl 2015 7788) zu Recht auf, weil sie sich nicht auf ein individualisiertes Produkt (einer bestimmten Marke bzw. eines bestimmten Herstellers) bezog, sondern auf ein «abstrakt» bezeichnetes «Anordnungsobjekt» (a.a.O., E. 3.5.2 f.).

Schliesslich sei noch auf einen weiteren prominenten Fall der Allgemeinverfügung hingewiesen: die sog. Luftraumstruktur, die vom BAZL seit jeher als Allgemeinverfügung festgelegt wird. Bei einer tiefgreifenden Revision des Luftfahrtgesetzes (LFG; SR 748.0; vgl. Botschaft BR 20. 5. 2009 [BBl 2009 4915 ff.]) ist erwogen worden, die Luftraumstruktur künftig in Form einer VO festzulegen. Dahinter stand das Anliegen, die mit der Form der Allgemeinverfügung verknüpfte direkte Anfechtbarkeit aufzuheben. Richtigerweise wurde auf dieses sachlich unbegründete Manöver verzichtet.⁷⁵ Tatsächlich handelt es sich bei der Luftraumstruktur um einen geradezu exemplarischen Fall generell-konkreter Anordnungen: Die einzelnen Lufträume werden auf genaueste Art (horizontale und vertikale Koordinaten) festgelegt, und für jeden Raum wird bestimmt, wie er (u.U.: in welchen Zeiträumen) genutzt werden darf.⁷⁶

Der Erlass oder die Änderung einer Verfassungsbestimmung auf dem Weg der Vo.Iv. ist ein (besonderes) Rechtsetzungsverfahren. Insofern könnte man auf die Idee kommen, die *Ungültigerklärung einer Vo.Iv.* sei rechtsetzender Natur. Tatsächlich wird mit einem solchen Beschluss gegenüber einem unbestimmten Adressatenkreis (nämlich den Stimmberechtigten) in rechtsverbindlicher Weise angeordnet, dass über die fragliche Vo.Iv. nicht abgestimmt wird. Der Gegenstand dieser Anordnung ist indessen – obwohl er in seinem inneren Gehalt generell-abstrakt konzipiert ist – höchst konkret. Damit entpuppt sich die Ungültigerklärung einer Vo.Iv. als generell-konkreter Rechtsakt. Folgerichtig sind die Beschlüsse, mit denen im Bund bisher vier Vo.Iv. für ungültig erklärt worden sind, als einfache BB ergangen (vgl. BBl 1955 II 1463; BBl 1977 III 919; BBl 1995 III 570 und BBl 1996 I 1355).⁷⁷ Anders ging die BVers hingegen bei der Teil-Ungültigerklärung der Vo.Iv. «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer (Durchsetzungsinitiative)» (BBl 2015 2701) vor: Sie integrierte die Klausel zur Teil-Ungültigerklärung gem. Antrag des BR in Art. 1 Abs. 2 des BB, mit dem sie den (im Wortlaut korrigierten) Text der Vo.Iv. Volk und Ständen zum Beschluss unterbreitete. Dies war insofern folgerichtig, als die BB zur Anordnung der Abstimmung über eine Vo.Iv. stets eine Klausel zur Feststellung der Gültigkeit der Vo.Iv. enthalten (und der grösste Teil der «Durchsetzungsinitiative» war eben gültig).⁷⁸

Was die *Genehmigung rechtsetzender Erlasse* betrifft, ist vorab auf Folgendes hinzuweisen: Nach Art. 99 Bst. a und b des früheren Bundesrechtspflegegesetzes (AS 1969 767,

1.10.2021 (Referendumsvorlage in: BBl 2021 2327) wird das Inverkehrbringen dieser Produkte neu geregelt. Das Gesetz soll zusammen mit den Ausführungsvorschriften voraussichtlich Mitte 2024 in Kraft treten.

75 Stattdessen bestimmt jetzt ein neuer Art. 8a Abs. 2 LFG, dass allfälligen Beschwerden gegen Festlegungen der Luftraumstruktur die aufschiebende Wirkung absolut entzogen ist (vgl. dazu Botschaft BR 20. 5. 2009 [BBl 2009 4915]).

76 Zur Illustration sei auf die Verfügung des BAZL vom 22.11.2022 betr. Änderung der Luftraumstruktur der Schweiz 2023 (BBl 2022 2939) sowie auf den diesbezüglichen Wiedererwägungs-Entscheid des BAZL vom 24.1.2023 (BBl 2023 200) verwiesen.

77 Da diese BB alle noch unter der Herrschaft des GVG 1962 beschlossen wurden, wurden sie nicht explizit als einfache BB bezeichnet (vgl. hierzu die Ausführungen weiter oben N 2 f.). Zur Problematik, dass die BVers Vo.Iv. mit einfachen BB abschliessend ungültig erklären kann vgl. B. EHRENZELLER/GERTSCH, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 139 N 62 m.w.H.

78 Zur Problematik dieser Beschlussform an sich s. Art. 23 N 4 ff.

788) war die Verwaltungsgerichtsbeschwerde u.a. unzulässig gegen «Verfügungen über die Genehmigung von Erlassen» sowie «Verfügungen über Tarife, ausser [...]». Daraus schloss ein Teil der Lehre (z.B. SALADIN, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, 73), der Gesetzgeber betrachte solche Genehmigungsakte als Verfügung. Dem hielten andere (z.B. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, 105) entgegen, die Genehmigung von Erlassen und Tarifen sei Mitwirkung an einem Rechtsetzungsakt und eine abstrakte Normenkontrolle sei gegen bundesrechtliche Erlasse nicht zulässig;⁷⁹ die fraglichen Klauseln enthielten daher «unechte Ausnahmen».⁸⁰ Im neuen BGG (SR 173.110) und im VGG (SR 173.32) ist die erwähnte Ausnahmeklausel nicht mehr enthalten. In der Botschaft des BR vom 28. 2. 2001 (BB1 2001 4202, 4322) wird dies damit begründet, Genehmigungsakte von Erlassen hätten selber Erlasscharakter; dasselbe gelte für die Genehmigung von Tarifen, deren Anwendung durch Vertrag erfolgt. Das BGer ist dieser Auffassung in einem neueren Entscheid nicht gefolgt (BGE 135 II 38, Carbur). Wörtlich vertritt das BGer in E. 4.6 dieses Entscheids die Auffassung: «Verweigert oder widerruft die Aufsichtsbehörde die Genehmigung eines generell-abstrakten Akts, erfüllt dies gegenüber der Korporation oder Organisation, welche die fragliche Regelung getroffen hat, die Merkmale einer Verfügung. Damit wird gestaltend in die Rechtsverhältnisse des dezentralen Verwaltungsträgers eingegriffen, indem dem von ihm autonom beschlossenen Reglement die Rechtskraft versagt wird.» Diese Rechtsprechung steht im Einklang mit der Praxis der Bundesbehörden. Zahlreiche Bsp. zeigen, dass rechtsetzende Erlasse mit der Erlassform eines Einzelakts bzw. mit Verfügung genehmigt werden oder wurden.⁸¹ Hingegen lässt sich aufgrund einer allerdings nicht sehr intensiven Recherche kein Bsp. finden, bei dem ein generell-abstrakter Erlass in Form eines rechtsetzenden Erlasses (Gesetz oder VO) genehmigt worden wäre.

79 Nach Art. 82 Bst. b BGG kann gegen kantonale Erlasse Beschwerde geführt werden. Dabei bildet jedoch der Erlass selbst das Anfechtungsobjekt.

80 So ausdrücklich RHINOW/KOLLER/KISS, Öffentliches Prozessrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz 1474. In der 4. Aufl. (RHINOW/KOLLER/KISS/THURNHERR/BRÜHL-MOSER, 2021, Rz 1067) ist dieser Standpunkt mit Verweis auf BGE 135 II 38 aufgegeben worden.

81 Vgl. z.B. den BB vom 20. 3. 2007 über die Genehmigung des CO₂-Abgabesatzes für Brennstoffe (BB1 2007 3377); BB vom 16.3.2022 über die Genehmigung zolltarifischer Massnahmen (BB1 2022 779; damit wurden vier Verordnungsänderungen genehmigt); Entscheid des UVEK vom 11.8.2011 über die Genehmigung der Anfluggebühren der Skyguide auf den Flughäfen Genf und Zürich (BB1 2011 6507); Verfügung des BAZL vom 13.3.2023 über die Genehmigung der Änderung des Betriebsreglements «Neue Anflugverfahren für den Flughafen Zürich» (<https://www.bazl.admin.ch/bazl/de/home/infrastruktur/flugplaetze/fluegplaetze-a-z/flughafen-zuerich/verfuegungen-2023---flughafen-zuerich.html>) [3.4.2024]; Entscheid des BAZL vom 15. 4. 2011 über die Genehmigung des vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich (BB1 2011 3841); Entscheid des BAZL vom 29. 3. 2005 über die Genehmigung eines vorläufigen Betriebsreglements für den Flughafen Zürich (BB1 2005 2645; darin wurden zahlreiche detaillierte Anordnungen vorgesehen, wie das vorläufige Betriebsreglement auszugestalten sei). Im Bereich der Krankenversicherung sehen Art. 46 Abs. 4 und Art. 48 Abs. 1 i. V.m. Art. 53 Abs. 1 des KVG (SR 832.10) ausdrücklich vor, dass kantonale Genehmigungsakte beim BVGer angefochten werden können. Soweit der BR Personalreglemente parastaatlicher Organisationen (z.B. FINMA; vgl. Art. 13 Abs. 2 Finanzmarktaufsichtsgesetz; SR 956.1) genehmigt, tut er dies stets in Form eines nicht rechtsetzenden Bundesratsbeschlusses. Dasselbe gilt für die nach Art. 52 Abs. 3 Schlusstitel ZGB erforderliche Genehmigung kantonaler Erlasse in bestimmten Bereichen des Zivilrechts.

e) *Fazit*

Die vorstehenden Ausführungen lassen den Schluss zu, dass sich die Praxis zum Rechtssatzbegriff nach Art. 22 Abs. 4 weitestgehend an die Vorgaben des Gesetzes hält. Die in der Doktrin verbreitete Meinung, der Rechtssatzbegriff habe keine klaren Konturen und führe bloss zu Abgrenzungsschwierigkeiten, findet bei genauerer Analyse der Praxis keine Bestätigung. Zwar kommt es in seltenen Fällen vor, dass für bestimmte Rechtsakte eine unzutreffende Erlassform gewählt wird. Dies geschieht jedoch nicht, weil man den Rechtssatzbegriff nicht versteht oder nicht vernünftig handhaben könnte. Vielmehr waren die «Pannen», die sich bisher ereignet haben, jeweils die Folge bestimmter sachlicher Zwangslagen, bei denen der Rechtssatzbegriff gewissermassen sehenden Auges verletzt wurde. Dass über die Wahl der richtigen Erlassform hin und wieder unterschiedliche Auffassungen bestehen, ist keine Besonderheit des Rechtssatzbegriffs, sondern juristischer Alltag. Auch dass man theoretisch (in allenfalls missbräuchlicher Weise) Einzelfall-Anordnungen in generell-abstrakte Normen verpacken kann,⁸² spricht nicht gegen den Rechtssatzbegriff. Man kann jede Rechtsvorschrift ad absurdum führen, wenn man das will. Insgesamt betrachtet erweist sich der Rechtssatzbegriff als nützliches Instrument, um den kontinuierlich fliessenden Strom von Rechtsakten in die richtigen Kanäle zu leiten.⁸³

44

Zu guter Letzt: Obwohl der Rechtssatzbegriff in Art. 22 Abs. 4 als Definition konzipiert ist, setzt er normative Anforderungen an die Rechtsetzung. Diese sind, wie der Blick auf die Praxis zeigt, von grosser Bedeutung. SEILER geht mit seiner Forderung, aufgrund des Rechtssatzbegriffs müssten Rechtssätze (bzw. rechtsetzende Erlasse) stets generell-abstrakte Regelungen enthalten und so müsste der Rechtssatzbegriff richtigerweise formuliert sein (SEILER, Gewaltenteilung, 648; SEILER, Rechtsetzung, 352)⁸⁴, allerdings zu weit. Die Forderung nach generell-abstrakter Regelung (statt individueller Festlegung von Fall zu Fall) entspringt dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit und dem Gebot rechtsgleicher Behandlung, nicht dem Rechtssatzbegriff. Richtig ist aber, dass für Regelungen, die etwas in generell-abstrakter Weise und verbindlich regeln wollen, die Form eines rechtsetzenden Erlasses zu wählen ist. Namentlich im Bereich des Steuerrechts besteht in dieser Hinsicht noch erhebliches Verbesserungspotenzial (vgl. FN 41).

45

82 Eine Vorschrift, dass in Strassentunnels mit einer Länge von mehr als 16 km nur mit einer Höchstgeschwindigkeit von 60 km/h gefahren werden darf, wäre z.B. eine klare Einzelfall-Anordnung, denn es gibt in der Schweiz nur einen Strassentunnel dieses Typs, den Gotthard-Strassentunnel.

83 Diese Abgrenzungsfunktion fiel dahin, wenn man stattdessen die Rechtsetzungsbefugnisse nach anderen Kriterien zuordnen würde, die in der Dogmatik seit längerem diskutiert werden (vgl. z.B. G. MÜLLER, Möglichkeiten, 10 ff. m.w.H.). Wie wollte man aufgrund von Kriterien wie Gewaltenteilung, Demokratie, Eignung des Regelungsorgans etc. VO von Allgemeinverfügungen unterscheiden?

84 Diese Ausführungen beziehen sich auf den Rechtssatzbegriff nach Art. 5 Abs. 2 GVG 1962; in jener Formel wurden die Normen selbst als «generell und abstrakt» qualifiziert, während die Definition nach Art. 22 Abs. 4 diese Elemente als Modalität aufnimmt («in generell-abstrakter Weise»).

Art.23

Änderungen der Bundesverfassung	Die Bundesversammlung unterbreitet Änderungen der Bundesverfassung Volk und Ständen in der Form des Bundesbeschlusses zur Abstimmung.
Modifications constitutionnelles	L'Assemblée fédérale soumet les modifications de la Constitution au vote du peuple et des cantons sous la forme d'un arrêté fédéral.
Modifiche della Costituzione federale	L'Assemblea federale sottopone le modifiche della Costituzione federale al voto del Popolo e dei Cantoni sotto forma di decreto federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Totalrevision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1457); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 *Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BB1 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BB1 1999 5979 ff., insb. 5981); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 f.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000, 55; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3537, 3621, 3628); AmtlBull NR 2001 1334; AmtlBull StR 2002 14; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3550).

Literatur

AUER, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000361-70.html>> (3.4.2024); B. EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000313-27.html>> (3.4.2024) (zit. B. EHRENZELLER, Regelung); FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002; GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff. (zit. GRAF, Erlassformen); KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBl 2004, H. 5, 229 ff.; MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000341-59.html>> (3.4.2024) (zit. MAHON, L'article 163); G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, BTJP, Bern 2000, 249 ff.; ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2/20032107-111.html>> (3.4.2024); SÄGESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 1998, H. 6, 677; TSCHANNEN, Art. 163, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3936 ff. (zit. TSCHANNEN, Art. 163).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bereits die BV von 1848 und 1874 sahen für Verfassungsänderungen das obligatorische Referendum vor. Total- oder Partialrevisionen der BV konnten nur in Kraft treten, wenn sie von der Mehrheit der stimmenden Bürger und der Mehrheit der Kte. angenommen wurden (Art. 114 BV 1848 und Art. 123 BV 1874). Unter der Herrschaft der BV 1848 legte

die BVers dem Volk Anträge auf Verfassungsänderungen in Form von BG vor.¹ Nach dem Inkrafttreten der BV von 1874 bediente sich die BVers hierfür der Form des BB.² Bei Volksbegehren auf Änderung oder Ergänzung der BV enthielten die entsprechenden BB auch die Abstimmungsempfehlungen der BVers.³

Das GVG 1962 regelte die Rechtsformen, in welche die BVers ihre Erlasse zu kleiden hatte, in einem abschliessenden Katalog. Ausserhalb dieses Kataloges blieb indessen die Form, die sich für BB betr. Abänderung und Ergänzung der BV (inkl. Vorlagen betr. die Abstimmungen über Initiativen) eingebürgert hatte und für die eine gesetzliche Regelung entbehrlich erschien (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1457]). 2

Die erstmalige Festlegung der Erlassform für Verfassungsänderungen in Art. 23 gab weder in den Kommissionen noch in den Räten Anlass zu Diskussionen (AmtlBull NR 2001 1334; AmtlBull StR 2002 14). 3

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Nach Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV sind Änderungen der BV Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Art. 23 ParlG bestimmt, dass die BVers dies (nämlich die Unterbreitung zur Abstimmung) in Form eines BB tut. Objekt der obligatorischen Abstimmung von Volk und Ständen ist jedoch nicht der Beschluss, mit dem die BVers eine Verfassungsänderung zur Abstimmung unterbreitet, sondern die jeweilige Verfassungsänderung selbst. Dennoch werden die Verfassungsänderungen formal als BB bezeichnet. Da die BV wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthält, wäre nach dem System der Erlassformen gem. Art. 163 f. BV eigentlich zu erwarten, dass ein Beschluss der BVers zur Änderung der BV in der Form des BG zu ergehen hätte (vgl. dazu auch HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte, Rz 692). In den Materialien wird die Wahl der Form des BB gem. Art. 163 Abs. 2 BV damit begründet, dass die Rechtsetzung auf Verfassungsebene nicht Sache der BVers, sondern des Verfassungsgebers (Volk und Stände) sei; die BVers unterbreite Volk und Ständen mit dem BB lediglich eine Verfassungsänderung zur Beschlussfassung (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3537]; s. auch GRAF, Erlassformen, 74). MAHON macht demgegenüber geltend, man könnte auch für BG so argumentieren: Erst wenn das fakultative Referendum nicht ergriffen wird oder das Volk dem Gesetz zustimmt, sei der Rechtsetzungsprozess abgeschlossen (MAHON, L'article 163, 54). Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht: Bei BG entscheidet die BVers als zuständiges Beschlussorgan (vgl. Art. 163 Abs. 1 BV) mit konstitutiver Wirkung über den Erlass des BG, allerdings unter dem Vorbehalt, dass das fakultative Referendum gegen ihren Beschluss nicht ergriffen wird oder dass das Volk ihren Beschluss (im Fall eines erfolgreichen Referendums) in einer Volksabstimmung bestätigt.⁴ Sowohl bei Totalals auch bei Teilrevisionen von BG wird deshalb richtigerweise die BVers als Beschlussorgan aufgeführt. 4

1 Vgl. BG vom 19. 11. 1865, das neun Teilrevisionen der BV von 1848 umfasste; die Volksabstimmung fand am 14. 1. 1866 statt (BBl 1879 I 418 ff.); BG vom 5. 3. 1872; in der Abstimmung vom 12. 5. 1872 von Volk und Ständen verworfen (BBl 1872 II 358 ff.); BG vom 31. 1. 1874; in der Abstimmung vom 19. 4. 1874 von Volk und Ständen angenommen (BBl 1874 I 699 ff.).

2 Bsp.: BB vom 28. 3. 1879 (BBl 1879 I 685); BB vom 17. 9. 1880 (BBl 1880 III 693).

3 Bsp.: BB vom 21. 6. 1900 (BBl 1900 III 670 ff.).

4 Mit der Annahme eines BG in der Volkabstimmung beschliesst nicht das Volk selbst über das BG, sondern es erklärt sein Einverständnis mit dem Beschluss der BVers. Deshalb wird das

- 4a** Es fällt nicht leicht, den BB auf Änderung der BV in das Konzept von Art. 163 BV einzuordnen. B. u. K. EHRENZELLER sprechen deshalb auch von einem BB eigener Ordnung (B. EHRENZELLER, Regelung, FN 10) bzw. von einem «BB *sui generis*» (K. EHRENZELLER/B. EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl., Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision, 4578, N 26). Nach TSCHANNEN kommt dem referendumpflichtigen BB im vorliegenden Kontext eine rechtstechnische Hilfsfunktion zu; um eine Verfassungsvorlage dem obligatorischen Referendum zuzuleiten, «müsse» die BVers zum «Transportvehikel» des BB greifen (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1617; TSCHANNEN, Art. 163 N 34). Volk und Stände befinden jedoch über die Verfassungsänderungen und nicht über den formal «umhüllenden» BB. Dies erkennt man insb. bei Verfassungsänderungen, die mit einer Vo.Iv. anbegehrt werden. In diesem Fall enthält der BB, mit dem die Initiative der Abstimmung unterbreitet wird, in der Anordnung der Abstimmung zuerst eine Klausel über die Gültigkeit der Vo.Iv.⁵ Diese Klausel ist nicht Gegenstand der Abstimmung, denn wenn das Parlament eine Vo.Iv. ungültig erklärt, ist dieser Entscheid endgültig und wurde deshalb unter der Herrschaft des GVG jeweils als einfacher BB erlassen.⁶ Der BB nach Art. 23 ParlG soll zwar offenbar kein «einfacher» BB sein (der definitionsgemäss nicht dem fakultativen Referendum unterliegt; Art. 163 Abs. 2 BV), wäre es doch gerade mit Blick auf die Gültigkeitsklausel und die Anordnung der Volksabstimmung widersinnig, diesen BB dem fakultativen Referendum zu unterstellen, was nach Art. 163 Abs. 2 BV aber eigentlich gemacht werden müsste.⁷ Dass der BB nach Art. 23 ParlG dem fakultativen Referendum nicht unterliegt, wird jedoch weder im Wortlaut der Bestimmung vorgesehen noch ergibt es sich dies aus dem Wortlaut der jeweiligen «BB *sui generis*».⁸ Das wirft unter den Aspekten von Logik und Transparenz mindestens Fragen auf. Abgesehen davon wirkt es widersprüchlich, den an sich referendumpflichtigen BB als «Transportvehikel» mit der Begründung einzusetzen, bei Vorlagen zu Änderungen der BV gehe es um Beschlüsse «mit rechtsetzendem Inhalt» (so HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte, Rz 692 m.w.H.), diese Beschlussform aber nach Art. 163 Abs. 2 BV für Rechtsakte vorgesehen ist, die nicht rechtsetzender Natur sind.

Beschlussdatum des BG auch nach der Volksabstimmung beibehalten. (Anders ist dies hingegen nach neuerer Praxis bei Vo.Iv., siehe dazu unten N 5). Wenn das Volk den parlamentarischen Beschluss ablehnt, vernichtet es nicht dessen Existenz, sondern es verhindert die Inkraftsetzung des von der BVers beschlossenen BG.

- 5 Vgl. z.B. Art. 1 des (ursprünglichen) BB vom 17. 6. 2011 über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (BBl 2011 4825).
- 6 Vgl. z.B. den BB vom 14. 3. 1996 über die Volksinitiative «für eine vernünftige Asylpolitik» (BBl 1996 I 1355). Dass es in diesem Zh. um einen einfachen BB ging, ist aus dem Wortlaut nicht zu erkennen. Unter der Herrschaft des GVG 1962 waren aber die BB ohne Adjektiv «einfache Bundesbeschlüsse»; die dem Referendum unterliegenden BB waren «allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse» (AVB), vgl. hierzu Art. 22 N 3 sowie Art. 29 N 2. Unter der Herrschaft des ParlG ist bisher [2024] erst eine Vo.Iv. teilweise ungültig erklärt worden, siehe dazu Art. 22 N 42.
- 7 Anzumerken ist dabei, dass es nicht von vorneherein absurd wäre, gegen die Gültigerklärung einer Vo.Iv. (durch den BB nach Art. 23) das Referendum zu ergreifen und damit zu versuchen, mit einem einfachen Volksmehr zu verhindern, dass die fragliche Vo.Iv. zur Abstimmung mit einem Doppelmehr von Volk und Ständen gelangt. Abgesehen davon ist es inkohärent, dass heute für die Gültigerklärung und die Ungültigerklärung von Vo.Iv. unterschiedliche Beschlussformen bestehen.
- 8 Vgl. z.B. den BB vom 1. 10. 2021 zur Vo.Iv. «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» (BBl 2021 2315).

Dass Verfassungsänderungen formal als BB bezeichnet werden, ist keineswegs zwingend. Geradezu stossend, ja irreführend war die bis 2013 verfolgte Bezeichnungs- und Publikationspraxis, wenn bei einer von Volk und Ständen angenommenen Vo.Iv., wie etwa im Fall der «Zweitwohnungsinitiative», im Ingress zu lesen war:

«Die Bundesversammlung [...] beschliesst: (I) Die Bundesverfassung wird wie folgt geändert:
Art. 75b: Der Anteil von Zweitwohnungen [...] ist auf höchstens 20 Prozent beschränkt.»⁹

In Tat und Wahrheit hatte die BVers am 17.6.2011 nicht diesen Verfassungstext beschlossen, sondern bloss die Vo.Iv. zur Abstimmung unterbreitet, und dies mit der Empfehlung, diese Vo.Iv. abzulehnen. In der seit 2013 (allerdings nicht einheitlich)¹⁰ verfolgten Publikationspraxis zu angenommenen Vo.Iv. wird diese Irreführung nun vermieden, indem der Rechtsakt zur Annahme der Vo.Iv. nicht mehr als «Bundesbeschluss» bezeichnet, sondern richtigerweise direkt die von Volk und Ständen beschlossene Verfassungsänderung unter dem Beschlussdatum der Volksabstimmung aufgeführt wird.¹¹ Bei Behördenvorlagen¹² wird die Verfassungsänderung aber nach wie vor als «Bundesbeschluss» bezeichnet und mit dem Datum der Beschlussfassung der BVers versehen, obwohl das massgebliche Beschlussdatum eigentlich auch in diesen Fällen das Datum der Volksabstimmung ist. Dabei wird offensichtlich ausser Acht gelassen, dass die BVers Verfassungsänderungen (im Unterschied zu BG) gar nicht konstitutiv beschliessen kann, sondern dass sie nur die Kompetenz hat, Volk und Ständen eine entsprechende Revisionsvorlage zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die irreführenden Angaben über die Urheberschaft und das Datum einer Verfassungsänderung könnten vermieden werden, wenn der Verfassungstext sowohl bei einer Vo.Iv. als auch bei einer Vorlage der BVers vom BB getrennt wird, mit dem die BVers den Text Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Diese Trennung müsste der BR schon in der jeweiligen Botschaft vorsehen. Konkret wäre der Verfassungstext als Anhang zum BB wiederzugeben, mit dem die BVers die Verfassungsänderung zur Abstimmung unterbreitet.¹³ Dabei wären im Ingress des Verfassungstextes als beschliessendes Organ nicht die BVers, sondern Volk und Stände aufzuführen.¹⁴ Es ist nicht einzusehen, weshalb bei Totalrevisionen¹⁵ und Teilrevisionen der BV unterschiedliche Beschlussorgane aufgeführt werden. Die Verfassungsänderungen würden in den Räten in gleicher Weise beraten und beschlossen wie Gesetzesvorlagen (vgl. Art. 192 Abs. 2 BV), mit der einzigen Besonder-

9 BB vom 17. 6. 2011 über die Volksinitiative «Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen!» (AS 2012 3627); das eigentlich massgebende Datum der Abstimmung (11. 3. 2012) wird im Titel nicht wiedergegeben!

10 Vgl. den Fall der Vo.Iv. «Ja zum Verhüllungsverbot», bei der die Annahme des Verfassungstextes gem. früherer Praxis in Form eines BB publiziert worden ist (AS 2021 310).

11 Vgl. z.B. die Änderung der BV aufgrund der Vo.Iv. «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» (AS 2022 241), die Änderung der BV aufgrund der Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» (AS 2013 1303), die Änderung der BV aufgrund der Vo.Iv. «Gegen Masseneinwanderung» (AS 2014 1391) sowie die Änderung der BV aufgrund der Vo.Iv. «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen» (AS 2014 2771).

12 Vgl. z.B. den BB «vom 16. Dezember 2022» über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (AS 2023 482), angenommen in der Volksabstimmung vom 18.6.2023.

13 Damit würde sichtbar, dass der Beschluss, den Text zur Abstimmung zu unterbreiten, und die materielle Gestaltung eines neuen Verfassungstextes zwei ganz verschiedene Dinge sind.

14 Diese Besonderheit stünde im Einklang damit, dass Verfassungsänderungen (anders als BG) *nur* mit der (obligatorischen) Abstimmung zustande kommen können.

15 Vgl. den Ingress zur total revidierten BV vom 18.4.1999.

heit, dass am Ende der Verfassungsvorlage nicht eine Referendums Klausel aufgenommen würde; diese Funktion hat der separate BB über die Unterbreitung zur Volksabstimmung.¹⁶ Dieser BB würde (samt Anh.) nur im BBl publiziert; bei einem positiven Ergebnis der Abstimmung von Volk und Ständen würde der neue Verfassungstext auch bei Behördenvorlagen in der AS in gleicher Weise publiziert wie die Änderung der BV aufgrund einer Vo.Iv.; dabei wäre das Datum der Abstimmung von Volk und Ständen, nicht jenes des BB aufzuführen, mit dem die Abstimmung angeordnet wurde, und im Ingress wären als Beschlussorgan (wie im Ingress der aktuellen BV) «Das Schweizervolk und die Kantone» aufzuführen.

- 7 Mit einer solchen Ausgestaltung der Verfassungsvorlagen würde die Sonderform des verfassungsändernden BB obsolet. Die Unterbreitung von Vorlagen zur Revision der BV (aufgrund von Vo.Iv. und aufgrund von Behördenvorlagen) würde schlicht mittels einfacher BB (Art. 29 Abs. 1 ParlG) beschlossen. Diese Beschlussform erscheint zusammenfassend betrachtet aus mehreren Gründen als das geeignete «Transportvehikel» für die Unterbreitung von Verfassungsvorlagen:

- Die auf einen bestimmten Gegenstand bezogene Anordnung einer Volksabstimmung ist per se ein Einzelakt.¹⁷
- Der Beschluss soll mit Blick auf die abschliessende Kompetenz der BVers zur Beurteilung der Gültigkeit von Vo.Iv. nicht dem fakultativen Referendum unterliegen.
- Die BVers unterbreitet den Stimmberechtigten nicht eine von ihr «beschlossene» Verfassungsänderung, sondern eine von ihr in rechtssatzmässiger Art formulierte und beschlossene *Revisionsvorlage*, die dann durch Volk und Stände in der Abstimmung beschlossen (oder auch verworfen) wird.¹⁸ Der Beschluss, eine solche Vorlage zur Abstimmung zu unterbreiten, ist daher nicht rechtsetzender Natur.

Konsequenterweise wäre Art. 23 ParlG ersatzlos zu streichen. Allenfalls könnte man, um die Änderung eindeutig zu proklamieren, in Art. 23 festhalten, dass die Änderungen der BV Volk und Ständen mit einem einfachen BB unterbreitet werden.

16 Der BB über die Unterbreitung zur Abstimmung hätte im Fall einer Behördenvorlage nur einen einzigen Artikel: «Die im Anhang aufgeführte Verfassungsänderung wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.» Bei Volksinitiativen gäbe es zwei Artikel: «Art. 1: Die im Anhang aufgeführte Volksinitiative XY ist [evtl.: unter Vorbehalt von ...] gültig und wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet. Art. 2: Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative abzulehnen [bzw.: anzunehmen].» Bei einem BB, mit dem ein Gegenentwurf zur Abstimmung unterbreitet würde, müsste folgende Klausel beigefügt werden: «Sofern die Volksinitiative XY nicht zurückgezogen wird, wird der Gegenentwurf zusammen mit der Volksinitiative nach dem Verfahren gemäss Artikel 139b BV Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.»

17 S. dazu Art. 29 N 5 und N 10.

18 K. EHRENZELLER/B. EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar BV, 4. Aufl., Vorbemerkungen zur Verfassungsrevision, N 27, bemerken dazu zu Recht, dass die BVers mit der Schlussabstimmung über die Revisionsvorlage lediglich darüber entscheidet, ob die Vorlage einer Volksabstimmung zugeführt wird.

Art. 24***Mitwirkung in der Aussenpolitik**

¹ Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzenfragen 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 Sie wirkt in internationalen parlamentarischen Versammlungen mit und pflegt die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten.

Participation à la définition de la politique extérieure

¹ L'Assemblée fédérale suit l'évolution de la situation internationale et participe au processus de décision relatif aux questions importantes en matière de politique extérieure.

² Elle approuve 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 Elle participe aux travaux d'assemblées parlementaires internationales et entretient des relations suivies avec les parlements étrangers.

Partecipazione alla politica estera

¹ L'Assemblea federale segue l'evoluzione internazionale e coopera alla formazione della volontà in merito alle questioni fondamentali e alle decisioni importanti di politica estera.

² Approva 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 Collabora nelle associazioni parlamentari internazionali e cura le relazioni con i Parlamenti esteri.

* Für die 2. Auflage hat Miriam Sahlfeld, BJ, wesentliche Hinweise beigetragen.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik (Abs. 1)	5
2. Genehmigung des Abschlusses, der Änderung und der Kündigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 2)	5a
3. Erlassform für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)	9
3a. Mitwirkung bei der Aushandlung von Staatsverträgen von grundlegender staatsleitender Tragweite	15a
4. Internationale Tätigkeiten der BVers (Abs. 4)	16

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Totalrevision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1457 ff., 1511, 1513 f.); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BB1 1991 III 617 ff., insb. 648 ff., 708 f., 757); Stellungnahme BR 3.6.1991 (BB1 1991 III 812 ff., insb. 816 ff., 826 f.); AmtlBull NR 1991 1178, 1189 ff.; AmtlBull StR 1991 685, 702; Änderung GVG (AS 1992 2344 ff., insb. 2347 f.).

99.419 *Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BB1 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BB1 1999 5979 ff.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000, 55 f.; Prot. SPK-NR 26.10.2000, 20 ff.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3537 f., 3621, 3629); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BB1 2001 5428 ff., insb. 5442 ff.); AmtlBull NR 2001 1334; Prot. SPK-StR 14.1.2002, 40; AmtlBull StR 2002 14; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3550).

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-StR 14.5.2018 (BB1 2018 3471 ff.); Stellungnahme BR 15.8.2018 (BB1 2018 5315 ff.); AmtlBull StR 2018 621 ff.; AmtlBull NR 2019 1026 ff.; Änderung ParlG 21.6.2019 (AS 2019 3119).

Literatur

ARIOLI, Besonderheiten der Rechtsetzung durch Staatsverträge, in: LeGes 2004, H. 2, 9 ff. (zit. ARIOLI, Besonderheiten), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2004/2/200429-25.html>> [3.4.2024]; AUER, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff., <<https://leges.weblaw.ch/fr/legesissues/2000/3/2000361-70.html>> [3.4.2024]; BLUM/NAEGELI/PETERS, Die verfassungsmässigen Beteiligungsrechte der Bundesversammlung und des Stimmvolkes an der Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBl 2013, H. 10, 527 ff. (zit. BLUM/NAEGELI/PETERS, Beteiligungsrechte); BURCKHARDT, Art. 85, in: Burckhardt, Kommentar BV, 673 ff. (zit. BURCKHARDT, Art. 85); CARONI/VON BURG, Kündigung von Staatsverträgen, in: Jusletter 3.2.2020; CHIARIELLO, Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen, in: LeGes 2020, H. 2, 2 ff. (zit. CHIARIELLO, Kündigung), <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2020/2/kundigung-von-volker_fafdaf4ab.html> (3.4.2024); COTTIER, Rahmenabkommen Schweiz–EU: Der Bundesrat hat am 26. Mai 2021 seine Kompetenzen überschritten, in: Jusletter 28.6.2021 (zit. COTTIER, Rahmenabkommen); EGGIMANN, Die Erlassformen der Bundesversammlung gemäss den Formvorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, Diss., Zürich 1978; EGLI, Art. 141a, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3731 ff. (zit. EGLI, Art. 141a); B. EHRENZELLER, Art. 166 (I/II.), in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3977 ff. (zit. B. EHRENZELLER, Art. 166); B. EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000313-27.html>> (3.4.2024); B. EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aus-

senpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993 (zit. B. EHRENZELLER, Gewalt); EPINEY, Art. 166, in: BSK BV, 2489 ff.; FASSBENDER, Art. 166 (III./IV.), in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3990 ff. (zit. FASSBENDER, Art. 166); FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002; FRAOUA, La mise en oeuvre des traités internationaux, portée de l'art. 141a Cst., in: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Justiz (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Rechts: Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinrich Koller, Basel 2006, 233 ff. (zit. FRAOUA, La mise en oeuvre); GLASER/C. MÜLLER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: A. Müller/Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge. Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2017, 25 ff., <https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:d203a73d-7202-4a16-8e7d-0aa1e62c1d7f/Glaser_M%C3%BCller_Die%20Mitwirkung%20der%20Bundesversammlung%20beim%20Abschluss%20v%C3%B6lkerrechtlicher%20Vertr%C3%A4ge.pdf> (3.4.2024); GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; KELLER/WEBER, Die Zuständigkeit zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge, in: ZBI 2020, H. 3, 119; KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBI 2004, 229 ff. (zit. KLEY/FELLER, Erlassformen); KÜNZLI, Art. 184, in: BSK BV, 2687 f. (zit. KÜNZLI, Art. 184); KÜNZLI, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: ZSR 2009 I, H. 1, 47 ff. (zit. KÜNZLI, Partizipationsrechte); LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik. Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung. Zürich/St. Gallen 2020 (zit. LANZ, Bundesversammlung); MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff. (zit. MAHON, L'article 163), <<https://leges.weblaw.ch/fr/legesis-sues/2000/3/2000341-59.html>> (3.4.2024); MOERI, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Diss., St. Gallen 1990; G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, BTJP 1999, Bern 2000, 249 ff.; ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, <<https://leges.weblaw.ch/fr/legesis-sues/2003/2/20032107-111.html>> (3.4.2024), 107 ff.; SAXER, Die Umsetzung völkerrechtlicher Verträge im Verfahren gemäss Art. 141a BV: auch ein Problem der Volksrechte, in: AJP 2005, H. 7, 821 ff. (zit. SAXER, Umsetzung); SAXER/BRUNNER, Art. 184, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4280 ff. (zit. SAXER/BRUNNER, Art. 184); SCHINDLER, Art. 89 Abs. 3, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. SCHINDLER, Art. 89 Abs. 3); SCHMID, Art. 184, in: Commentaire romand, 3334 ff. (zit. SCHMID, Art. 184); THÜRER/ISLIKER, Art. 166, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2722 ff. (zit. THÜRER/ISLIKER, Art. 166, 3. Aufl.); TRIPET, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'IDHEAP 270/2012, Chavannes-Lausanne 2012 (zit. TRIPET, Instrument); ZELLWEGER, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: Cottier et al. (Hrsg.), Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Bern 2001, 254 ff.

I. Entstehungsgeschichte

Die Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik waren bereits unter den BV von 1848 und 1874 zwischen BVers und BR aufgeteilt (vgl. Art. 74 Ziff. 5 und 6 sowie Art. 90 Ziff. 8 und 9 BV 1848; Art. 85 Ziff. 5 und 6 sowie Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV 1874). Der BR hatte die Hauptverantwortung bei der operativen Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten. Er war namentlich zuständig, für die Schweiz Verträge mit dem Ausland auszuhandeln und diese durch Ratifikation abzuschliessen. Die BVers hatte die vom BR (oder von einem Bevollmächtigten) ausgehandelten Staatsverträge zu genehmigen (vgl. dazu BURCKHARDT, Art. 85, 673 ff.). Zudem übte sie die Oberaufsicht über die Führung der Aussenpolitik aus und hatte die allgemeine Gesetzgebungskompetenz inne, die sich auch auf die Aussenpolitik bezog (vgl. Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 649]).

1

- 2 Die Einführung des Staatsvertragsreferendums 1921 (Art. 89 Abs. 3 BV 1874) und dessen Ausweitung 1977 (Art. 89 Abs. 3–5 BV 1874)¹ brachte eine Demokratisierung der Aussenpolitik und stärkte faktisch die Stellung des Parlaments im auswärtigen Bereich (Beschlussfassungsverfahren im Hinblick auf einen Volksentscheid; vgl. B. EHRENZELLER, Gewalt, 286 ff.). Gemäss Art. 6 Abs. 2 GVG 1962 waren BB zu Staatsverträgen, die nach Art. 89 Abs. 3–5 BV 1874 dem Referendum unterlagen, in die Form des AVB zu kleiden (vgl. Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1457]). Für die Genehmigung von Staatsverträgen, die nicht dem Referendum unterstellt waren, genügte ein einfacher BB nach Art. 8 Abs. 1 GVG 1962.
- 3 Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der völkerrechtlichen Verträge und namentlich im Hinblick auf einen – von Volk und Ständen später abgelehnten – Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum wollte die BVers 1991 ihre Einflussmöglichkeiten auf die Aussenpolitik intensivieren (*Pa.Iv. 90.228 Parlamentsreform*). Die Mitwirkung sollte bereits in einem frühen Stadium, bei der Ausarbeitung von Rechtssetzungsakten einsetzen und sich nicht mehr nur auf die Genehmigung bereits ausgehandelter Verträge beschränken (vgl. Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 617, 649 f.]). Diese Bestrebungen mündeten in den neuen Art. 47^{bis a} GVG 1962, der am 1.2.1992 in Kraft trat. Nach dieser Bestimmung verfolgten die beiden Räte die internationale Entwicklung und begleiteten die Verhandlungen der Schweiz mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen (Abs. 1). Zu diesem Zweck sahen die Abs. 2–6 Informations- und Konsultationsrechte namentlich der APK vor. Von Bedeutung war insb. die Pflicht des BR, die Kommissionen zu den Richt- und Leitlinien für Verhandlungsmandate zu konsultieren (Abs. 3).
- 4 Die totalrevidierte BV übernahm die bisherige Kompetenzaufteilung und Praxis des Zusammenwirkens zwischen BVers und BR im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Ausdrücklich in der Verfassung verankert wurde dabei die Mitwirkung der BVers bei der Gestaltung der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 und Art. 184 Abs. 1 BV). Der BR äusserte sich grundsätzlich zustimmend zur vorgesehenen gesetzlichen Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben im neuen ParlG (vgl. insb. die heutigen Art. 24, 148 Abs. 3 und 152 ParlG; Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5428, 5442 ff.]).² Art. 24, dessen Text im Wesentlichen auf Formulierungen der APK zurückgeht, war weder in den Kommissionen noch in den Räten umstritten (Prot. SPK-StR 14.1.2002, 40; AmtlBull NR 2001 1334; AmtlBull StR 2002 14).
- 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 BR 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 BR 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

1 Zur Entstehungsgeschichte vgl. SCHINDLER, Art. 89 Abs. 3.

2 Der BR sprach sich indes dagegen aus, dass er der BVers periodisch die Ziele der Aussenpolitik in der Form des Entwurfes zu einem einfachen BB unterbreiten muss (vgl. Art. 148 N 6 f.).

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 beantworte; 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

1. Parlamentarische Mitwirkung in der Aussenpolitik (Abs. 1)

Art. 24 Abs. 1 konkretisiert Art. 166 Abs. 1 BV, wonach sich die BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt: Die BVers verfolgt einerseits die internationale Entwicklung und wirkt andererseits an der Willensbildung über wichtige ausserpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit.³ Die verschiedenen Formen dieser Mitwirkung werden namentlich in folgenden Bestimmungen geregelt:

- Art. 152 verankert Informations- und Konsultationsrechte der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Dieser Art. erlaubt es der BVers, ihre Mitwirkungsrechte in den auswärtigen Angelegenheiten frühzeitig und wirksam wahrzunehmen (vgl. Art. 152 N 18 ff.; TRIPET, Instrument, 38 ff.).
- Nach Art. 148 Abs. 3 unterbreitet der BR der BVers periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz (vgl. Art. 148 N 18 ff.). Gemäss Art. 48a Abs. 2 RVOG erstattet der BR der BVers zudem jährlich Bericht über die von ihm, von den Departementen, Gruppen und Bundesämtern abgeschlossenen Staatsverträge. Diese Berichterstattung erleichtert der BVers die Wahrnehmung ihrer Aufsicht im Bereich der Aussenpolitik (Art. 166 Abs. 1 BV; Art. 26 ParlG).
- Im ausserpolitischen Bereich kann die BVers auch mit «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» in der Form des einfachen BB mitwirken (vgl. z.B. unter dem früheren Recht den Entwurf des BB «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» [BB1 1999 3839]). Im Entwurf des einfachen BB zur Legislaturplanung führt der BR unter den «weiter[e]n Massnahmen [...], welche zur Zielerreichung erforderlich sind» (Art. 146 Abs. 2 ParlG), auch ausserpolitische Massnahmen auf, die nur beschränkt durch Erlasse der BVers gestaltet werden können (vgl. 04.438/04.449 Pa.Iv. Legislaturplanung; Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BB1 2006 1837, 1848]).
- Die BVers kann auch im Bereich der Aussenpolitik mittels pa.Iv. oder parlamentarischer Vorstösse (Mo., Po., Ip.) Einfluss nehmen (zur Praxis vgl. TRIPET, Instrument, 23 ff.). Illustrativ ist in diesem Zh. die pa.Iv. 21.480 der APK-NR, welche den BR mit dem Erlass eines Bundesgesetzes verpflichten wollte, u.a. die Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU «zum nächstmöglichen Termin» aufzunehmen und die Rechtsharmonisierung mit der EU «rasch umfassend» voranzutreiben; dabei hätte das Gesetz die «Eckwerte für den Dialog [mit der EU] sowie die Rolle und den Einbezug des Parlaments und der Kantone» festlegen sollen.⁴ Diese pa.Iv. ist indessen am Widerstand des StR gescheitert (AmtlBull StR 2023

³ Vgl. die konzise Darstellung bei B. EHRENZELLER, Art. 166 (I./II.), N 6 ff. m.w.H.

⁴ Vgl. zum Thema «Mitwirkung» das im NR überwiesene Po. 18.3059, welches den BR beauftragt, mit der Botschaft zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU auch die Möglichkeiten der zukünftigen Mitwirkung des Parlamentes in europapolitischen Angelegenheiten darzulegen. Noch verbindlicher sind die Anweisungen in der überwiesenen Mo. 19.3170, die den BR «beauf-

267 ff.). Eine in die gleiche Richtung zielende Mo. 22.4277 der APK-NR, welche die «unverzügliche Aufnahme von Verhandlungen mit der EU» verlangte, wurde im NR ebenfalls abgelehnt (AmtlBull NR 2023 359 ff.).

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 4 000 bilaterale und rund 1 000 multilaterale völkerrechtliche Verträge in Kraft (Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 25. November 2018, 21, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20181125.html>> [03.04.2024]).
- 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 BVers 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.⁵ Bereits gemäss Art. 74 Ziff. 5 BV 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

trägt, dem Parlament ergänzend zum [allfälligen] institutionellen Rahmenabkommen eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die den demokratischen Prozess der dynamischen Übernahme von EU-Recht rechtlich definiert und das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen gewährleistet». Der Antrag des BR, diese beiden Vorstösse abzuschreiben (BBl 2023 870), blieb ohne Erfolg (AmtlBull NR 2023 1242 und 1244; AmtlBull StR 2023 439).

- 5 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 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.

Verträgen und den Beitritt zu Bündnissen.⁶ Im Kontext einer allgemeinen Gewichtsverlagerung von der BVers weg zum BR (s. Einleitung dieses Werkes: 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).

Der Wortlaut der BV ist allerdings unpräzis. Genau genommen genehmigt die BVers nicht einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern einen Vertragstext.⁷ 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.⁸ 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».⁹ Es ist 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.¹⁰ 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; B. 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.]; SAXER/BRUNNER, Art. 184 N 113; 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; in der 4. Aufl. nimmt FASSBENDER nicht Stellung [FASSBENDER, Art. 166 N 69]).

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.¹¹ 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

5d

5e

6 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).

7 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.

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

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

10 Zutreffend KÜNZLI, Art. 184 N 27.

11 StR 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).

worden, indem dieser unmittelbar verpflichtet gewesen wäre, das Freizügigkeitsabkommen mit der EU innert 30 Tagen zu kündigen, falls innert zwölf 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 «möglichenfalls» Verträge gekündigt werden müssen. Ob die Beurteilung dieser Notwendigkeit durch die BVers und ggf. das Volk oder allein durch den BR 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 BG 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 BVers 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 «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 (i.d.F. vom 21.6.2019, 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.

Selbst wenn die Kündigung eines Vertrags an sich vom Parlament genehmigt werden müsste (d.h. im Fall eines «wichtigen Vertrags»), kann der BR den Vertrag ohne Genehmigung durch die BVers kündigen, sofern «die Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und eine besondere Dringlichkeit es gebieten» (Art. 7b^{bis} Abs. 1 RVOG). Vorgängig muss er aber in einem solchen Fall die zuständigen Kommissionen konsultieren (Art. 152 Abs. 3^{bis} Bst. b ParlG), und wenn sich die Kommissionen *beider* Räte dagegen aussprechen, muss der BR auf die dringl. Kündigung verzichten (Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG und Art. 7b^{bis} Abs. 2 RVOG)¹². Diese Rechtsfolge ist zwar nur im Indikativ formuliert («Er verzichtet auf die dringliche Kündigung, wenn [...]»), doch werden Indikativ-Formulierungen in der Gesetzessprache häufig verwendet, um Verpflichtungen von Behörden festzulegen.¹³ Im Ergebnis bedeutet diese «Veto-Macht» der beiden Kommissionen eine Einschränkung der Handlungsfreiheit des BR, doch ist es eben verfehlt, von einer originären Freiheit des BR zur Kündigung von Staatsverträgen auszugehen (siehe oben N 5d). Zudem ist zu beachten, dass die Kündigung eines Staatsvertrags im Unterschied zu seiner vorläufigen Anwendung (wofür ebenfalls eine «Veto-Macht» der zuständigen Kommissionen besteht, s. Art. 7b Abs. 1^{bis} RVOG) einen irreversiblen Akt darstellt. Deshalb erscheint es erst recht als zulässig, dass das Gesetz die dringl. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags nicht allein in die Hände des BR legt.¹⁴

Dass die BVers völkerrechtliche Verträge genehmigt, soweit nicht der BR zum selbstständigen Vertragsabschluss ermächtigt ist, ergibt sich bereits aus Art. 166 Abs. 2 BV. Entsprechende Ermächtigungen können sich nach dem Wortlaut der Bestimmung aus BG¹⁵ oder aus bereits genehmigten völkerrechtlichen Verträgen¹⁶ ergeben. In der Praxis gibt es seit jeher auch Fälle, in denen der BR im Genehmigungsbeschluss zum Abschluss von Ände-

12 Vgl. SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 7b^{bis} N 4 i.V.m. Art. 7b N 30.

13 Vgl. z.B. Art. 5 Abs. 4 BV («Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.») oder Art. 7c Abs. 2 RVOG («Er [Der BR] befristet die Verordnung angemessen; ihre Geltungsdauer beträgt höchstens vier Jahre»). Eingehend zu diesem Thema HÖFLER, Müssen oder nicht müssen? Die Modalität von Rechtssätzen aus redaktioneller Sicht, in: LeGes 2019, H. 2, insb. Ziff. 3.2.

14 Dass die Wendung «Er verzichtet auf [...]» [die vorläufige Anwendung (Art. 7b Abs. 1^{bis} RVOG)] [die dringl. Kündigung (Art. 7b^{bis} Abs. 2 RVOG)] imperativ gemeint ist, ergibt sich auch zweifelsfrei aus den Materialien (vgl. das unwidersprochene Votum des nationalrätlichen Kommissionssprechers in der Differenzbereinigung zu Art. 7b Abs. 1^{bis} RVOG, AmtlBull StR 2014 1598 f.). Anlässlich der Behandlung der pa.Iv. 16.456 wurde das Thema nochmals aufgegriffen. Die SPK-StR erachtete die Wendung «Er verzichtet auf [...]» als missglückt und wollte sie durch eine neue Formulierung ersetzen (s. den Kommissionsbericht, BBl 2018 3471, Ziff. 3.1 am Ende). Der BR wehrte sich dagegen mit der irrigen Behauptung, die geltende Formulierung «Er verzichtet auf [...]» lasse ihm selbst dann einen Ermessensspielraum, wenn beide Kommissionen eine vorläufige Anwendung bzw. eine dringl. Kündigung ablehnen (vgl. die Stellungnahme des BR, BBl 2018 5315, Ziff. 3.1). Nach einer kurzen Diskussion entschied sich der StR dafür, die geltende Fassung beizubehalten und der NR folgte ihm diskussionslos (vgl. AmtlBull StR 2018 626 f.; AmtlBull NR 2019 1031).

15 Zahlreiche BG enthalten solche sog. sektorielle Delegationsnormen, z.B. Art. 64 des Fernmeldegesetzes (SR 784.10). Dazu kommt die Ermächtigung nach Art. 7a Abs. 2–4 RVOG, die dem BR erlaubt, bestimmte Typen von Verträgen «von beschränkter Tragweite» selbstständig abzuschliessen, zu ändern oder zu kündigen (vgl. dazu SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 7a N 24–32 und N 54–64).

16 Vgl. z.B. Art. 79 des Übereinkommens über die internationale Zivilluftfahrt (SR 0.748.0).

rungen des betr. Vertrags oder weiterer damit zusammenhängender Verträge ermächtigt wird.¹⁷ Bis zum Inkrafttreten der Anpassung des GVG 1962 an die neue BV (Art. 47^{bis} b GVG 1962)¹⁸ konnten derartige Ermächtigungen in einfachen BB enthalten sein.¹⁹ Seit-her ist dies nicht mehr zulässig (zur Ermächtigung in referendumspflichtigen BB vgl. unten N 13).

- 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. 2.²⁰ 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 vom 26.6.2019 in Erfüllung des Po. 18.4104 (*APK-StR. Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law*) stellte der BR mehrere Massnahmen in Aussicht, mit denen die BVers verstärkt zu Soft Law-Vorhaben konsultiert werden soll; eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen hielt er für unnötig. Hingegen verlangt die pa.Iv. 22.482 gestützt auf einen Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (BB1 2022 365) die Schaffung solcher Rechtsgrundlagen (vgl. hiezu Art. 152 N 28a).
- 8 Auch die Kte. können in ihren Zuständigkeitsbereichen völkerrechtliche Verträge abschliessen (Art. 56 Abs. 1 BV). Wenn der BR oder ein Kt. dagegen Einsprache erhebt (weil z.B. Bundesrecht verletzt wird, vgl. Art. 56 Abs. 2 BV), ist es Sache der BVers, solche Verträge zu genehmigen (Art. 172 Abs. 3 BV; vgl. Art. 129a ParlG).

3. Erlassform für die Genehmigung völkerrechtlicher Verträge (Abs. 3)

- 9 Indem Art. 24 Abs. 3 für die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen die Form des einfachen BB vorschreibt, bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass er diese Rechtsakte als nicht rechtsetzend betrachtet.²¹ Tatsächlich beschliesst die BVers mit der Genehmi-

17 Vgl. z.B. Art. 2 des BB vom 14. 12. 1994 betr. das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (AS 1996 2353). Dort wird der BR ermächtigt, künftige Änderungen der Anh. Dieses Übereinkommens zu genehmigen sowie sog. Regionalabkommen zu diesem Übereinkommen zu unterzeichnen, zu ratifizieren oder solchen beizutreten.

18 Damit wurde im Wesentlichen die Regelung eingeführt, die heute in Art. 7a RVOG enthalten ist (vgl. FN 15).

19 Vgl. z.B. den in FN 17 erwähnten Fall.

20 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 [BB1 2008 1468 f.]); BB vom 18. 3. 2022 über die Genehmigung und die Umsetzung des Notenaustauschs zwischen der Schweiz und der EU betreffend die Übernahme der Verordnung (EU) 2020/493 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) (Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands [BB1 2022 710]).

21 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,

gung nicht den 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. 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.

Verweigert die BVers die Genehmigung, so wird dies nicht in Form eines (einfachen) BB beschlossen. Vielmehr kommt dieser Beschluss in der Praxis zustande, indem beide Räte auf den Entwurf des BR nicht eintreten oder diesen in der Gesamtabstimmung verwerfen, oder indem bei abweichenden Beschlüssen beider Räte ein Rat zum zweiten Mal Nichteintreten bzw. Ablehnung in der Gesamtabstimmung beschliesst (vgl. Art. 95 N 12).²² Dementsprechend werden solche Beschlüsse nicht im BBl publiziert (was nicht sehr transparent ist). Im Fall der Verweigerung der Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrags eines Kt. (vgl. oben N 8) wird der BR aber (in der Form des Entwurfs für einen einfachen BB) einen Antrag auf Verweigerung der Genehmigung stellen müssen, wenn er die Voraussetzungen dafür als gegeben erachtet. In diesem Fall wird die BVers entweder dem BR folgen und den (einfachen) BB über die Verweigerung der Genehmigung beschliessen (analog etwa zur Verweigerung der Gewährleistung einer Kantonsverfassung) oder sie wird den Vertrag in einem (einfachen) BB genehmigen.

Völkerrechtliche Verträge werden i.d.R. je einzeln zur Genehmigung unterbreitet. Sind jedoch mehrere Verträge sachlich so miteinander verbunden, dass ein Vertrag nicht ohne den oder die anderen abgeschlossen werden kann, ist es zulässig, sie gemeinsam zur Genehmigung zu unterbreiten.²³ Erst recht gilt dies, wenn mehrere Verträge rechtlich zwingend miteinander verbunden sind, wie dies bei der Genehmigung des ersten Pakets der bilateralen Abkommen mit der EU der Fall war.²⁴ Unzulässig ist es jedoch, mehrere Verträge nur aus politisch-taktischen Gründen in einen einzigen BB zu verpacken. Deshalb wurde das Paket der «Bilateralen Abkommen II mit der EU», das zwar als Ganzes einen (ausser)politischen Kompromiss mit der EU spiegelte, dem Parlament mit acht verschie-

denn im Fall der Genehmigung eines Staatsvertrags befindet das Parlament eben nicht über den Vertrag als solchen (und kann namentlich keine Änderungen beschliessen). In einer vergleichbaren Situation befindet es sich bei der Genehmigung einer VO des BR (s. dazu Art. 22 N 43).

22 Vgl. z.B. die Ablehnung des mit einer Botschaft vom 8. 3. 2002 beantragten BB über die Genehmigung des Vertrags zwischen der Schweiz, Eidg. und der Bundesrepublik Deutschland über die Durchführung der Flugverkehrskontrolle durch die Schweiz, Eidg. über deutsches Hoheitsgebiet und über Auswirkungen des Betriebes des Flughafens Zürich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland (BBl 2002 3375). Der NR trat auf den BB nicht ein (AmtlBull NR 2002 1041); der StR lehnte ihn in der Gesamtabstimmung ab (AmtlBull StR 2003 279).

23 Vgl. z.B. den BB vom 30.9.2021 zur Anpassung der BB über den zweiten Schweizer Beitrag an ausgewählte EU-Mitgliedstaaten (Freigabe der Rahmenkredite Kohäsion und Migration [BBl 2021 2517]). Die gemeinsame Unterbreitung ist (bei referendumpflichtigen) Genehmigungsbeschlüssen auch unter dem Aspekt der Einheit der Materie zulässig, weil eben ein sachlicher Zh. besteht. Vgl. z.B. den im Rahmen der «Bilateralen Abkommen II mit der EU» verabschiedeten BB vom 17.12.2004 über die Genehmigung und die Umsetzung der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die Assoziierung an Schengen und an Dublin; der Genehmigungsbeschluss umfasste vier Abkommen (AS 2008 447).

24 Bei diesem Paket konnte allerdings die Einheit der Materie kaum mehr gewahrt werden (vgl. hierzu ARIOLI, Besonderheiten, 15 f.); zur Begründung der Unterbreitung dieses Pakets in einem Beschluss vgl. die Ausführungen in der bundesrätlichen Botschaft vom 23. 6. 1999 (BBl 1999 6156 und 6435).

denen BB unterbreitet, und das Parlament fasste dementsprechend acht BB.²⁵ Hingegen beschloss die BVer am 13. 6. 2008 entgegen dem Antrag des BR, den BB zur Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU und den BB über die Genehmigung der Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien in einen BB zusammenzufassen (vgl. AS 2009 2411).²⁶

- 12 Staatsverträge, die nach Art. 140 Abs. 1 Bst. b bzw. Art. 141 Abs. 1 Bst. d BV dem obligatorischen bzw. fakultativen Referendum unterliegen, sind in der Form des BB zu genehmigen. Dies steht im Einklang mit Art. 163 Abs. 2 BV. Auch in diesen Fällen geht es nur um die Genehmigung der jeweiligen Rechtsakte, nicht um deren Abschluss. Deshalb ist es auch im Fall eines Beitritts zu einer Organisation für kollektive Sicherheit oder zu einer supranationalen Gemeinschaft (Art. 140 Abs. 1 Bst. b BV) korrekt, den BB als solchen dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.²⁷
- 13 In referendumpflichtigen Genehmigungsbeschlüssen kann der BR ermächtigt werden, weitere Abkommen abzuschliessen.²⁸ Dies ist dann vorzusehen, wenn diese weiteren Abkommen eine grössere Tragweite haben als Vollzugsabkommen i.S.v. Art. 7a Abs. 3 Bst. b RVOG. Solche Ermächtigungen müssen in einem (referendumpflichtigen) BB verankert werden, weil damit von verfassungsmässig und gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten abgewichen wird. Wenn der BR in einem Sachbereich *generell* zum Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen ermächtigt werden soll, ist dies im jeweiligen Gesetz vorzusehen (vgl. das Bsp. in FN 15); eine solche Gesetzesänderung kann u.U. in jenem BB vorgenommen werden, mit dem ein sachlich zusammenhängender Staatsvertrag genehmigt wird (vgl. dazu unten N 15).
- 14 Werden in einem Paket referendumpflichtige und nicht referendumpflichtige Staatsverträge zusammengefasst, so sind nach der Praxis alle im (referendumpflichtigen) BB zu genehmigen (und damit dem Staatsvertragsreferendum zu unterstellen).²⁹

25 Zur Begründung vgl. Botschaft BR 1. 10. 2004 (BB1 2004 6287). Fundstellen der BB: AS 2005 1531 (landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse); AS 2006 5931 (Statistik); AS 2006 1109 (Europäische Umweltagentur); AS 2006 1039 (MEDIA); AS 2005 2185 (Doppelbesteuerung von EU-Beamten); AS 2008 447 (Schengen/Dublin); AS 2009 1297 (Betrugsbekämpfung); AS 2005 2557 (Zinsbesteuerung).

26 Die Zusammenfassung wurde zuerst im StR beschlossen; der NR folgte diesem Beschluss erst aufgrund eines Antrags der Einigungskonferenz (AmtlBull StR 2008 232 ff., insb. 243; AmtlBull NR 2008 605 ff., insb. 607).

27 Dies im Unterschied zu den BB betr. Revision der BV (s. hierzu Art. 23 N 4).

28 Vgl. z.B. Art. 2 des BB vom 11. 12. 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen): «Der Bundesrat wird ermächtigt, ein Zusatzprotokoll über die Anwendung von Artikel 23 des Übereinkommens in Unterhaltssachen abzuschliessen» (AS 2010 5601); Art. 4 des BB vom 18. 12. 2015 über die Genehmigung und die Umsetzung des Übereinkommens des Europarats und der OECD über die gegenseitige Amtshilfe in Steuersachen: «Der Bundesrat kann nach Art. 28 Abs. 6 des Amtshilfeübereinkommens mit einer oder mehreren Vertragsparteien vereinbaren, dass das Amtshilfeübereinkommen für die Amtshilfe im Zusammenhang mit Besteuerungszeiträumen oder Steuerverbindlichkeiten ab dem Inkrafttreten des Amtshilfeübereinkommens für die Schweiz gilt» (AS 2016 5059).

29 Vgl. hierzu den in FN 23 erwähnten Fall betr. Schengen/Dublin; zur Begründung vgl. Botschaft BR 1. 10. 2004 (BB1 2004 6292).

Nach Art. 141a BV können Gesetzesänderungen, die der Umsetzung eines völkerrechtlichen Vertrags dienen, in den (referendumspflichtigen) BB aufgenommen werden.³⁰ Um solche Gesetzesänderungen geht es nicht nur, wenn sie zur Umsetzung des Vertrags unbedingt notwendig sind, sondern auch, wenn sie i.S. flankierender Massnahmen dazu dienen, negative Auswirkungen der Vertragsumsetzung zu kompensieren.³¹ Auch in einem BB, in dessen Anhang BG geändert werden (die u.U. generelle Delegationen für den Abschluss von Staatsverträgen enthalten), können noch Delegationen für den Abschluss spezifischer Abkommen enthalten sein.³²

15

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

Am 26.5.2021 hat der BR beschlossen, die sieben Jahre dauernden Verhandlungen über ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) mit der EU abzubrechen,³³ entgegen kurz zuvor beschlossener Stellungnahmen der APK-NR und der KdK, welche eine Fortsetzung der Verhandlungen gefordert hatten (Bericht BR [FN 33], 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, Art. 184 BV sowie Art. 24 Abs. 1 (und Abs. 3³⁴) 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, Rz 8). Die Lehre sei sich einig: «Die Aussenpolitik ist in Grundsatzfragen eine Verantwortung zu gesamter Hand

15a

30 Vgl. z.B. den BB vom 22.3.2019 über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung (Änderung des CO₂-Gesetzes), AS 2019 4327.

31 Vgl. EGLI, Art. 141a N 18 ff.; ein Bsp. bildet der BB vom 17. 12. 2004 über die Genehmigung und Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf die neuen EG-Mitgliedstaaten zwischen der Schweiz, Eidg. einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits sowie über die Genehmigung der Revision der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit (AS 2006 979). Zur Problematik der Einheit der Materie in solchen Fällen vgl. EGLI, Art. 141a, N 22 ff.; vgl. zu dieser Problematik auch SAXER, Umsetzung, 821 ff.; FRAOJA, La mise en oeuvre, 233 ff.

32 Vgl. z.B. den in FN 20 erwähnten BB vom 3. 10. 2008 betr. FRONTEx und RABIT-Verordnung, Art. 2 und 3 (Änderung des Zollgesetzes) sowie den in FN 28 erwähnten BB betr. Steueramtshilfe (Änderung des Steueramtshilfegesetzes).

33 Siehe die eingehende Darstellung im Bericht des BR vom 26.5.2021 betreffend die Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (<<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/66828.pdf>> [11.10.2023]).

34 In Rz 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.

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, Rz 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 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) 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 ein 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.³⁵ Demzufolge müsste ein verbindliches Entscheidungsrecht an diesem Umstand anknüpfen. Konkret könnte Art. 24 ParlG etwa mit folgenden drei Absätzen ergänzt werden³⁶:

^{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.³⁷

- 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 hätte mit diesem Instrument bspw. den BR beauftragen können, die abgebrochenen Verhandlungen mit der EU über den Rahmenvertrag wieder aufzunehmen, den Vertragstext zu paraphieren und ihn

³⁵ Vgl. Ziff. 2.2.4 des Berichts BR [FN 33].

³⁶ Die von COTTIER stammende Terminologie («von grundlegender staatsleitender Tragweite») wäre ggf. noch eingehender zu prüfen.

³⁷ 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.

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 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 Volkssentscheid für die Paraphierung eines Vertragstextes, wäre aber ohne vorgängige Diskussion über die Auslegung der BV und ohne Änderung des ParlG jetzt schon jederzeit möglich.

4. Internationale Tätigkeiten der BVers (Abs. 4)

In Art. 24 Abs. 4 wird die BVers ermächtigt, in internationalen parlamentarischen Versammlungen mitzuwirken und die Beziehungen zu ausländischen Parlamenten zu pflegen. In der VO der BVers vom 28. 9. 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments (VPiB; SR 171.117) werden hauptsächlich die APK sowie institutionalisierte (ständige) Delegationen der BVers mit diesen Aufgaben betraut (s. dazu Art. 60 N 8 ff.).

16

Art. 25

Finanzen

¹ Die Bundesversammlung setzt die Aufwände und die Investitionsausgaben mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen fest. Sie beschliesst über neue oder nicht beanspruchte laufende Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen oder mit besonderen Beschlüssen. Sie nimmt die Staatsrechnung ab.

² Sie wählt dafür die Form des einfachen Bundesbeschlusses.

³ Sie legt in Kreditbeschlüssen den Zweck und die Höhe der Kredite fest. Ausserdem kann sie darin die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den Bundesrat näher regeln.

Finances

¹ L'Assemblée fédérale arrête les charges et les dépenses d'investissement au moyen du budget et de ses suppléments. Elle arrête de nouveaux crédits d'engagement et plafonds de dépenses autorisés antérieurement et non utilisés au moyen du budget et de ses suppléments, ou au moyen d'arrêtés distincts. Elle approuve le compte d'État.

² Elle prend les décisions concernées sous la forme d'arrêtés fédéraux simples.

³ Elle fixe dans les décisions de crédit, le but et le montant du crédit. Elle peut en outre y définir les conditions-cadres de l'utilisation du crédit, le calendrier de la réalisation du projet et le compte-rendu du Conseil fédéral.

Finanze

¹ L'Assemblea federale stabilisce le spese e le uscite per investimenti nel preventivo e nelle relative aggiunte. Stanzia ed eventualmente rinnova crediti d'impegno e limiti di spesa nel preventivo e nelle relative aggiunte ovvero mediante decreti speciali. Approva il consuntivo.

² A tal fine si avvale della forma del decreto federale semplice.

³ Nei decreti di stanziamento, l'Assemblea federale specifica lo scopo e l'ammontare dei crediti. Vi può inoltre precisare le condizioni quadro d'impiego, i tempi d'attuazione del progetto e le modalità di resoconto da parte del Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Vorbemerkungen zur Kommentierung der Art. 25, 50, 51, 142 und 143	1
1. Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR im Finanzbereich	1
2. Zusammenspiel des ParlG mit dem FHG und der FHV	2
II. Die Kompetenz der BVers im Bereich der Staatsausgaben	3
1. Bedeutung der Staatsausgaben im modernen Staat	3
2. Die Schuldenbremse als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe	4
3. Ausgabenbremse und Kreditsperre als weitere Instrumente	6
4. Budget bzw. Voranschlag	8
a) Rechtsnatur des Budgets bzw. Voranschlags	8
b) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Einnahmenseite	10
c) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Ausgabenseite	11
d) Änderungsmöglichkeit bei der Budgetberatung	16
e) Budgetloser Zustand	17
f) Nachträge zum Voranschlag	19
III. Entstehungsgeschichte von Art. 25	20
IV. Auslegung, Anwendung in der Praxis	24
1. Systematische Einordnung im ParlG	24
2. Festsetzung der Aufwände und Investitionsausgaben (Abs. 1 Satz 1)	26
3. Beschluss über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen (Abs. 1 Satz 2)	28
4. Abnahme der Staatsrechnung (Abs. 1 Satz 3)	34
5. Form des Beschlusses (Abs. 2)	37
6. Nähere Bestimmung der Kredite (Abs. 3)	39

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); Mitbericht FK-StR vom 17. 1. 2002; Prot. SPK-StR, 11. 2. 2002; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., 3550).

04.079 Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 24. 11. 2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-StR 9./10. 5. 2005, 8; AmtlBull StR 2005 581; Prot. FK-NR 25./26. 8. 2005, 13 f.; AmtlBull NR 2005 992.

06.101 Finanzhaushaltgesetz. Kreditsperre: Botschaft BR 8. 12. 2006 (BBl 2007 301 ff.).

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 (zu Art. 25, 50, 51, 142 und 143)

AUBERT, Art. 85 Ziff. 10, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT Art. 85 Ziff. 10); AYER, La surveillance parlementaire des finances de la Confédération, in: Parlamentsdienste, Parlament, 243 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, in: Schindler/Tanquerel/Tschannen et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 171 ff. (zit. BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt); BIAGGINI, Art. 126, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1022 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 126); BIAGGINI, Art. 148, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1169 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 148); BIAGGINI, Art. 167, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1267 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 167); BIAGGINI, Art. 183, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1382 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 183); BIAGGINI, Die CS-Übernahme und der Fluch des Notrechts, in: ZBl 2023, H. 6, 309–314 (zit. BIAGGINI, CS-Übernahme); BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, in: Burckhardt, Kommentar BV, 686 ff. (zit. BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10); EIDG. FINANZVERWALTUNG, Grundlagen der Haushaltsführung des Bundes, Bern 2023 (zit. EFV, Grundlagen Haushaltsführung); EIDG. FINANZVERWALTUNG, Gebundene Ausgaben des Bundes, Inventar und Ansatzpunkte für Reformen, Bern 2017 (zit. EFV, Gebundene Ausgaben); GERBER, Dringliche Verpflichtungskredite für Garantien zugunsten der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der UBS. Die Rolle der Bundesversammlung, in: Jusletter 8. Mai 2023 (zit. GERBER, dringl. Verpflichtungskredite); GRÜTER, Finanzkontrolle, in: Ladner et al. (Hrsg.), Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Zürich 2013, 643 ff.; GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, in: Schindler/Tanquerel/Tschannen (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 443 ff. (zit. GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht); HÄFELIN/G. MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. überarbeitete Aufl., Zürich 2020 (zit. HÄFELIN/G. MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht); HUBER, Die Durchsetzung der Haushaltspolitik und der Haushaltsführung, Diss. Universität Zürich, EIZ Publishing, 2021 (zit. HUBER, Haushaltspolitik), <<https://eizpublishing.ch/publikationen/die-durchsetzung-der-haushaltspolitik-und-der-haushaltsfuehrung/>> (10.12.2023); HÄGGI/MERKER, Art. 167, 2495 ff., in: BSK BV (zit. HÄGGI/MERKER, Art. 167); KAUFMANN/GÖTZE, § 10 Elemente der schweizerischen Geld- und Währungsordnung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 134 ff. (zit. KAUFMANN/GÖTZE, Elemente); H. KOLLER, Die Finanzgewalt im System der staatlichen Funktionenordnung, in: G. Müller et al. (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Basel/Frankfurt a.M. 1982, 507 ff. (zit. H. KOLLER, Finanzgewalt); H. KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung. Ein Beitrag zur politischen und rechtlichen Bedeutung des haushaltsrechtlichen Instrumentariums und zum Wandel der Haushaltskompetenzen von Parlament und Regierung, Basel/Frankfurt a.M. 1983 (zit. H. KOLLER, Haushalt); H. KOLLER, Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht (am Beispiel der Finanzaufsicht des Bundes über die Kantone im Nationalstrassenbau, in: Jahrbuch 2010: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, 35 ff. (zit. H. KOLLER, Verhältnis); S. KOLLER, Braucht die Schweiz einen Rechnungshof?, Diss., Bern/Stuttgart/Wien 2002 (zit. S. KOLLER, Rechnungshof); LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, in: Schindler/Tanquerel/Tschannen et al. (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Bd. X: Finanzrecht, Basel 2011, 3 ff. (zit. LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung); LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Öffentliches Finanzrecht, Bern 2017 (zit. LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht); MADER, Aushöhlung des Budgetrechts in Krisenzeiten? Die Fälle Swissair und UBS, in: Jahrbuch der Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht 2009, 107 ff. (zit. MADER, Aushöhlung); G. MÜLLER, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in: ZSR 1992, I. Halbband, 389 ff. (zit. G. MÜLLER, Probleme); G. MÜLLER, Die Gesetzmässigkeit der Bewilligung von Ausgaben, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festschrift für Alfred Rötheli, Solothurn 1990, 329 ff. (zit. G. MÜLLER, Gesetzmässigkeit); G. MÜLLER, Funktionen des Legalitätsprinzips im Organisationsrecht, in: Verwaltungsrecht und Management: Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften 1995, Bd. 30, 14 ff. (zit. G. MÜLLER, Funktionen); M. MÜLLER, Art. 183, 2674 ff., in: BSK BV (zit. M. MÜLLER, Art. 183); T. MÜLLER, 100 Jahre Finanzdelegation, Bern 2002 (zit. T. MÜLLER, Finanzdelegation); SÄGESSER, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, H. 6, 125 ff. (zit. SÄGESSER, Oberaufsicht); SCHOTT/KÜHNE, An den Grenzen des Rechtsstaats: exekutive Notverordnungs- und Notverfügungsrechte in der Kritik, in: ZBl 2010, H. 8, 409 ff. (SCHOTT/KÜHNE, Grenzen); SCHMASSMANN/WIED-

MER, Analyse alternativer Verfahren zur Berechnung des Konjunkturfaktors, Schlussbericht, EFV, 30. März 2022; STAUFFER/VALLENDER, Art. 126, 3392 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. STAUFFER/VALLENDER, Art. 126); STAUFFER, Art. 167, 4009 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. STAUFFER, Art. 167); STAUFFER, Art. 183, 4265 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. STAUFFER, Art. 183); STÖCKLI, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, in: Pandemie und Recht: Beitrag des Rechts zur Bewältigung einer globalen Krise, ZSR, Sondernummer, Basel 2020, 9 ff. (zit. STÖCKLI, Pandemiezeiten); VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht: Bund – Kantone – Gemeinden: Grundriss und Textausgaben, Bern/Stuttgart 1983 (zit. VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht); VALLENDER, Schuldenbremse Bund, in: Handbuch Schuldenbremse Bund, 37 ff.; WALDMEIER/MÄDER, Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz, Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht, in: Schaltegger/Vallender/Angelini (Hrsg.), Schriftenreihe IFF, Bd. 111, 2015 (zit. Handbuch Schuldenbremse); WYLER, Die Finanzplanung des Bundes: deren Entwicklung und Beurteilung von 1968–1993, Diss., Zürich 1996 (zit. WYLER, Finanzplanung); ZIHLER, Wirkungen des Beschlusses der Finanzdelegation der Bundesversammlung im Dringlichkeitsverfahren, in: AJP 2023, H 9 (zit. ZIHLER, Dringlichkeitsverfahren).

I. Vorbemerkungen zur Kommentierung der Art. 25, 50, 51, 142 und 143

1. Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR im Finanzbereich

- 1 Die Frage, wer welche Kompetenzen im Finanzbereich hat, gehört zu den Grundfragen der Staatsorganisation. Art. 74 Ziff. 10 BV 1848 wies die Festsetzung von Voranschlag und Rechnung der BVers zu, Art. 90 Ziff. 14 BV 1848 übertrug dem BR die Obliegenheit (Aufgabe) der Entwerfung des Voranschlages und der Aufstellung der Rechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes. Die Kompetenz, die Ausgaben des Bundes beschliessen zu können (auch Finanzgewalt genannt), zählt deshalb auch zu den ältesten parlamentarischen Kompetenzen.¹ Die bereits 1848 vorgenommene Zuweisung der Aufgaben und Kompetenzen wurde bis heute beibehalten und führte nie zu grossen Diskussionen: Art. 167 BV 1999 legt die Kompetenzen der BVers fest, Art. 183 BV 1999 jene des BR.² Eine grundsätzlich andere Aufgabenverteilung als die vorgesehene ist in einem demokratischen Staat auch nicht denkbar. Die Frage, wofür der Staat die Steuergelder einsetzen soll, ist eine hochpolitische. Da die zur Verfügung stehenden Mittel stets beschränkt und die Ausgabenwünsche potenziell unbegrenzt sind, muss die Vertretung von Volk und Ständen darüber entscheiden, in welche Staatsaufgaben die Steuermittel fliessen sollen.³ Die Finanzbefugnisse sind denn auch in der Schweiz ein wesentliches Element, um die Vorrangstellung der BVers (Art. 148 BV) zu sichern (vgl. etwa BIAGGINI, Art. 148 N 4). Dass die Haushaltsführung andererseits als Teil der Verwaltungsführung nur Aufgabe von BR und Verwaltung sein kann, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

2. Zusammenspiel des ParlG mit dem FHG und der FHV

- 2 Die gesetzlichen Bestimmungen zu den Ausgabenkompetenzen der BVers finden sich nicht nur im ParlG, sondern auch in der Finanzhaushaltgesetzgebung (vgl. auch Botschaft BR 21.2.1968 [BB1 1968 I 471 f.]). Deshalb können die Bestimmungen des ParlG, welche

1 Zur Entwicklung des parlamentarischen Budgetrechts in der Schweiz vgl. H. KOLLER, Haushalt, 316 ff. Illustrativ zum Finanzwesen zu Beginn des Bundesstaates vgl. etwa BLUMER-MOREL, Bundesstaatsrecht, 510 ff.; ferner BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 686 ff. und FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 528 ff.

2 Zu Art. 167 und 183 BV vgl. STAUFFER, Art. 167; STAUFFER, Art. 183; BIAGGINI, Art. 167; BIAGGINI, Art. 183.

3 So sinngemäss AUBERT, Bundesstaatsrecht, 663; vgl. ferner STAUFFER, Art. 167 N 4; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 489, Rz 1526.

die Finanzkompetenzen der BVers regeln (Art. 25, 50, 51, 142 und 143 ParlG), nur unter Einbezug der einschlägigen Normen des FHG und der FHV dargestellt und kommentiert werden. Art. 29 FHG bspw. legt fest, dass die BVers den jährlichen Voranschlag nach dem ihr vom BR jährlich bis Ende August unterbreiteten Entwurf beschliesst.⁴ Darüber hinaus existieren für etliche im ParlG verwendete finanzhaushaltsrechtliche Begriffe Legaldefinitionen im FHG oder in der FHV (z.B. der Begriff des Verpflichtungskredits in Art. 21 Abs. 2 FHG). Die Finanzhaushaltsbestimmungen müssen auch deshalb einbezogen werden, weil einige Bestimmungen des ParlG (Art. 25, 142, 143) anlässlich der Totalrevision des FHG 2005 (04.079) revidiert wurden. Ausgangspunkt war jeweils die Revision eines Artikels des FHG; aus gesetzessystematischen Gründen musste die Änderung aber im ParlG vorgenommen werden. Teilweise war zwischen BVers und BR auch umstritten, ob eine Regelung ins ParlG oder ins FHG gehört, so etwa bei den Bestimmungen zum Finanzplan (vgl. Art. 143 N 3).

II. Die Kompetenz der BVers im Bereich der Staatsausgaben

1. Bedeutung der Staatsausgaben im modernen Staat

Ein Blick in den Voranschlag 2023 zeigt auf, in welcher umfassender Weise der Bund heute Leistungen an die Bürgerinnen und Bürger erbringt. Für das Jahr 2023 bewilligte die BVers Aufwände von rund 81,4 Milliarden CHF und Investitionsausgaben von rund 9,5 Milliarden CHF. Die Erträge betrugen rund 81,7 Milliarden CHF und die Investitionseinnahmen rund 1 Milliarde CHF (BB I über den Voranschlag für das Jahr 2023 vom 8. 12. 2022).⁵ Die enorme volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) zeigt sich auch in der Staatsquote – definiert als Summe der Staatsausgaben im Verhältnis zum BIP: sie beträgt für das Jahr 2023 31,8 Prozent (Botschaft BR 24. 8. 2023 zum Voranschlag 2024, Bd. 1, 32; 23.041). Der heutige Staat wird deshalb auch als Leistungs- und Sozialstaat bezeichnet. BIAGGINI bspw. beurteilt die «Bedeutung der Finanzen und der Haushaltführung [...] als enorm» (BIAGGINI, Art. 167 N 2; Kursivsetzung im Original, A.d.V.).⁶ Dementsprechend ist sich die Lehre einig, dass die Kompetenz, die Staatsausgaben zu beschliessen, zu den zentralen Kompetenzen der BVers gehört.⁷ Für FLEINER/GIACOMETTI und HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR übt die BVers im Finanzbereich eine Regierungsfunktion aus (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 528; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 489 Rz 1526). KLEY bspw. zählt den Finanzhaushalt, das Budget und den Finanzplan zu den staatsleitenden Prozessen ausserhalb der Rechtsetzung (vgl. BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 1. Aufl., Zürich/St. Gallen 2011, 344).

4 Ein weiteres Bsp.: Die Kompetenzen der FinDel (Art. 51 ParlG) im Bereich des dringl. Kreditrechts sind in Art. 28 und 34 FHG enthalten. Ohne den Einbezug dieser Artikel kann man eine der wichtigsten Kompetenzen der FinDel gar nicht erfassen.

5 Die Botschaften zum Voranschlag, zu den Nachträgen und den Rechnungen sowie die diesbezüglichen BB werden nicht im BBl veröffentlicht. Sie sind aufgeschaltet auf der Homepage der EFV <<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/grundlagen.html>> [10.12.2023].

6 Ähnlich und illustrativ auch H. KOLLER, Finanzgewalt, 507 f., mit Verweis auf ähnliche Feststellungen von EICHENBERGER, Gewalt; vgl. weiter H. KOLLER, Finanzgewalt, 512: «Die Finanzen sind zu eigentlichen Aktionsinstrumenten geworden und entfalten in Wirtschaft und Gesellschaft ihre eigene und unmittelbare Wirksamkeit» (Kursivsetzung im Original, A.d.V.).

7 Der Bereich der Staatseinnahmen ist Teil der Kernfunktion der Gesetzgebung; vgl. zur Gesetzgebung statt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 359 ff., 581 ff.

2. Die Schuldenbremse als zentrale verfassungsrechtliche Vorgabe

- 4 Zentrale finanzpolitische Vorgabe der BV ist die Schuldenbremse, die seit ihrem Inkrafttreten am 2. 12. 2001 die finanzpolitische Diskussion bestimmt. Art. 126 Abs. 1 BV hält fest, dass der Bund seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht hält.⁸ Ziel der Schuldenbremse ist, die nominelle Bruttoverschuldung des Bundes zu stabilisieren. Der Verfassungsgeber geht dabei vom Modell aus, dass der Haushalt über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein soll. Durch den sog. K-Faktor⁹ wird dabei die Wirtschaftslage erfasst: Bei einer Rezession darf ein gewisses Defizit budgetiert werden; bei guter Wirtschaftslage müssen dagegen Überschüsse erzielt werden. Dieser Mechanismus macht die Schuldenbremse zu einem automatischen Stabilisator und bewirkt, dass die Ausgabenentwicklung vom konjunkturellen Geschehen entkoppelt und verstetigt wird. Mit der Einführung der Schuldenbremse ging der Bund von einer diskretionären zu einer regelgebundenen Finanzpolitik über. Nach BIAGGINI begründet Art. 126 Abs. 1 BV einen an die Organe des Bundes (BVers und BR) gerichteten, allgemein gehaltenen Handlungs-auftrag (BIAGGINI, Art. 126 N 5; gl.M. VALLENDER, Schuldenbremse Bund, 38). Abs. 1 gibt der BVers höchstzulässige Ausgaben vor, die bei der Bewilligung des Budgets nicht überschritten werden dürfen. Mit den vollständig gebundenen Ausgaben (s. dazu unten N 13), die in jedem Fall getätigt werden müssen, gibt es auch eine untere Grenze der Ausgabenhöhe. Zwischen diesen beiden Grenzen besteht ein gewisser Spielraum. Dieser ist allerdings nicht allzu gross, da viele Ausgaben die zahlungsmässigen Konsequenzen früher getroffener Entscheide der BVers sind (z.B. frühere Beschlüsse zu Verpflichtungskrediten oder Zahlungsrahmen), die nur unter Inkaufnahme von erheblichen Nachteilen (Abbruchkosten, kostspielige Änderungen langfristiger Planungen, Kündigung internationaler Verträge) geändert werden können. Ist der Haushalt im Voranschlagsjahr nicht im Gleichgewicht, so ist nach Art. 126 Abs. 2 BV der Haushaltsausgleich durch Ausgabenkürzungen zu erreichen (s. dazu STAUFFER/VALLENDER, Art. 126 N 26 f.), da die Einnahmen in der kurzen Zeit der Budgetberatung gar nicht erhöht werden können; sie sind das Resultat der bestehenden Gesetzgebung und der Wirtschaftslage. Mittel- und langfristig kann das Ungleichgewicht auch durch die Erhöhung bestehender oder die Einführung neuer Steuern beseitigt werden.
- 5 Art. 126 Abs. 2 BV regelt die Umsetzung dieser Vorgabe, indem er verbindlich vorschreibt, dass der Höchstbetrag der im Voranschlag zu bewilligenden Gesamtausgaben sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen richtet. Besteht

8 Vorliegend können nur die wichtigsten Aspekte der Schuldenbremse dargestellt werden. Umfassend zur Schuldenbremse äussern sich: Bericht BR 29. 11. 2013, Die Schuldenbremse des Bundes: Erfahrungen und Perspektiven, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-51164.html>> [10. 12. 2023]; Botschaft BR 5. 7. 2000 zur Schuldenbremse (BBl 2000 4653 ff.). Zur Auslegung des Verfassungstextes vgl. insb. STAUFFER/VALLENDER, Art. 126; VALLENDER, Schuldenbremse Bund; BIAGGINI, Art. 126; HUBER, Haushaltspolitik; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 52 ff.; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 189 ff. – Eine umfassende Übersicht über die Schuldenbremse in den Kantonen findet sich im Handbuch Schuldenbremse. Vgl. zu den ökonomischen Grundlagen der Verschuldung etwa MÄDER/SCHALTEGGER, in: Handbuch Schuldenbremse, 1 ff.

9 Der bei der Schuldenbremse verwendete K-Faktor war immer wieder Gegenstand von Diskussionen und wurde nach den Erfahrungen der Covid-Pandemie angepasst. Statt des bis anhin verwendeten Hodrick-Presscott-Filters wird das Produktionspotential des seco als Trend-BIP übernommen (vgl. Botschaft Voranschlag 2024, Bd. 1, 26; ferner: SCHMASSMANN/WIEDMER, Konjunkturfaktor).

a.o. Zahlungsbedarf, kann gem. Art. 126 Abs. 3 BV der Höchstbetrag nach Abs. 2 angemessen erhöht werden. Art. 15 FHG definiert die zulässigen Fälle von a.o. Zahlungsbedarf: a.) aussergewöhnliche und vom Bund nicht steuerbare Entwicklungen; b.) Anpassungen am Rechnungsmodell, c.) verbuchungsbedingte Zahlungsspitzen. Von politischer Bedeutung ist Bst. a. Gem. Botschaft des BR zur Schuldenbremse vom 5. 7. 2000 (BBl 2000 4694) sind darunter eine schwere Rezession, Naturkatastrophen sowie kriegserische Ereignisse zu verstehen. Nach Art. 15 Abs. 2 FHG ist eine Erhöhung jedoch nur möglich, wenn der zusätzliche Zahlungsbedarf mind. 0,5 Prozent des Höchstbetrags der zu bewilligenden Gesamtausgaben erreicht (aktuell ca. 400 Mio. CHF). Ausserhalb der Bundesrechnung wird ein statistisches Konto (Ausgleichskonto) geführt, in welchem die Abweichungen zum Höchstbetrag nachgeführt werden (Art. 16 FHG). Über eine Erhöhung beschliesst die BVers mit absolutem Mehr nach Art. 159 Abs. 3 Bst. c BV; d.h. die Zustimmung bedarf der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte (vgl. dazu BIAGGINI, Art. 159 N 9 ff., in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl.).

3. Ausgabenbremse und Kreditsperre als weitere Instrumente

Ein seit längerem bestehendes Instrument, das mithelfen soll, den Haushalt im Gleichgewicht zu halten, ist die Ausgabenbremse. Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV schreibt vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Mio. CHF oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Mio. CHF nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte bedürfen.¹⁰

Ein weiteres Instrument, um einen Haushaltsausgleich zu ermöglichen, ist die Kreditsperre.¹¹ Art. 37a FHG sieht vor, dass die BVers im BB über den Voranschlag Verpflichtungskredite, Zahlungsrahmen und Voranschlagskredite, soweit sie Ausgaben zur Folge haben, teilweise sperren kann. Nach Art. 37b FHG ist der BR befugt, die Kreditsperren ganz oder teilweise wieder aufzuheben, wenn eine schwere Rezession dies erfordert (Abs. 1 Bst. a) oder Zahlungen geleistet werden müssen, auf die ein gesetzlicher Anspruch besteht oder die verbindlich zugesichert worden sind (Abs. 1 Bst. b). Nach Art. 37 Abs. 2 FHG bedarf die Kreditfreigabe wegen schwerer Rezession (Abs. 1 Bst. a) der Genehmigung durch die BVers.¹²

10 Zur Ausgabenbremse vgl. insb.: Kommentar der EFV zur Ausgabenbremse, 20, <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/haushaltssteuerung.html> [11.12.2023]; BIAGGINI, Art. 159 N 11, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., mit Verweis auf die Praxis; BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 234 Rz 116; BIAGGINI/KIENER/GÄCHTER, 218, 270; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 54; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 132 ff.; VON WYSS, Art. 159 N 10 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.

11 Vgl. dazu Botschaft BR zur Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes (Kreditsperre) vom 8. 12. 2006 (BBl 2007 301 ff.); BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, 235 Rz 117 f.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 134 f.

12 Bei der Beratung des Voranschlags 2024 (23.041) setzte der StR nach der ersten Detailberatung und vor der Gesamtabstimmung auf Antrag der Präsidentin der FK-StR (Johanna Gapany, RL/FR) eine Kreditsperre von rund 62 Mio. CHF ein, um die Konformität des Voranschlags 2024 mit den Vorgaben der Schuldenbremse zu erreichen (AmtlBull StR 2023 1060 ff.).

4. Budget bzw. Voranschlag

a) Rechtsnatur des Budgets bzw. Voranschlags

- 8 Das Budget – synonym und im Finanzhaushaltsrecht des Bundes sowie in diesem Kommentar wird auch der Begriff «Voranschlag» verwendet – ist der zentrale Ausgabenbeschluss der BVers.¹³ In Bezug auf dessen Rechtsnatur ist sich die Lehre nicht einig. Der Voranschlag wird «als behördeninterne Weisung, als Verwaltungsverordnung, als Verwaltungsakt, als individuelle Anordnung, als Bündel solcher Anordnungen, als legislativer Regierungsakt oder als Plan bezeichnet» (STAUFFER, Art. 167 N 33).¹⁴ Einigkeit herrscht in der Lehre aber darüber, dass der Budgetbeschluss anders als in anderen Ländern kein Gesetz ist. Auch das BGer ist dieser Auffassung gefolgt (vgl. BGE 110 Ib 156, 94 I 427). Der Voranschlag ist dem Gesetz nachgeordnet. Mit dem Budgetbeschluss kann das Parlament kein Gesetz derogieren und keine gesetzlichen Rechte Dritter ausser Kraft setzen. Auf der anderen Seite können Dritte auch keine direkten Ansprüche aus dem Budget ableiten, denn dieses betrifft nur das Binnenverhältnis zwischen Parlament und Regierung. Der Voranschlag wird in der Form des einfachen BB beschlossen, womit er nicht einem Referendum untersteht (s. unten N 37).¹⁵
- 9 Die Rechtswirkung der Budgetbewilligung unterscheidet sich nach Einnahmen und Ausgaben. Bei Letzteren ist entscheidend, wie stark sie schon durch früher gefällte Entscheide «vorbestimmt» sind.

b) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Einnahmenseite

- 10 Die Aufführung der geschätzten Einnahmen im Voranschlag hat keine eigene rechtliche Tragweite. Die Kompetenzen zur Erhebung der Bundessteuern sind bereits auf Verfassungsstufe festgeschrieben, und der Gesetzgeber hat die diesbezüglichen Rechte und Pflichten in formellen BG (z.B. dem DBG oder dem MWSTG) umfassend geregelt.¹⁶ Verabschiedet die BVers das Budget nicht rechtzeitig, führt dies aufgrund des Vorrangs des Gesetzes vor dem Budget nicht dazu, dass die Steuern nicht erhoben werden dürfen (vgl. etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht, 668; EICHENBERGER, Gewalt, 114; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 489 Rz 1527). BURCKHARDT hält deshalb fest, dass «die Bedeutung der «Aufstellung» des Voranschlages [...] in der Bewilligung der Ausgaben beruht» (BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 687; Kursivsetzung im Original, A.d.V.). Der BR ist aber verpflichtet, die Einnahmen (und die Ausgaben) möglichst genau zu schätzen (LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 68 Rz 145).¹⁷ Aufzuführen sind sie im Budget, weil nur so Transparenz herrscht über die Gesamtsituation des Haushaltes. Durch die Einführung der Schuldenbremse (Art. 126 BV) haben die geschätzten Einnahmen eine

13 Der Begriff des Ausgabenbeschlusses umschreibt einen Einzelakt der BVers (Art. 29 Abs. 1 ParlG), der dem BR die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen (Art. 21 FHG) oder zur Leistung von Zahlungen (Voranschlagskredite; Art. 20 Abs. 1 FHV) gibt. Die BVers beschliesst in der Form des einfachen BB.

14 Zu den in der Lehre vertretenen Auffassungen vgl. STAUFFER, Art. 167 N 33, mit Verweis auf weitere Literaturquellen; ferner Botschaft BR 21.2.1968 (BB1 1968 I 476); ausführlich auch H. KOLLER, Haushalt, 426 ff.; H. KOLLER, Finanzgewalt, 522 f.; BIAGGINI, Art. 167 N 14.

15 Vgl. dazu AUBERT, Bundesstaatsrecht, 670; BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 689 ff.; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 582 f.; STAUFFER, Art. 167 N 39.

16 Vgl. für die direkte Bundessteuer Art. 128 BV sowie das DGB (SR 642.11), für die Mehrwertsteuer Art. 130 BV und das MWSTG (SR 641.20).

17 Zu den Pflichten bei der Bemessung und Begründung der Eingaben zum Voranschlag vgl. Art. 21 FHV.

grössere Bedeutung erhalten, weil sie unter Einbezug der Konjunktur (K-Faktor) die verfassungsmässig zulässigen Höchstaussgaben bestimmen (s. oben N 4).

c) Die Rechtswirkungen des Budgets auf der Ausgabenseite

Rechtliche Wirkung hat das Budget aber auf der Ausgabenseite.¹⁸ Jede von BR und Verwaltung getätigte Ausgabe bedarf einer Ausgabenbewilligung der BVers.¹⁹ Davon zu unterscheiden ist die Frage des Spielraums, welchen die BVers bei diesem Entscheid hat. Hier spielt die Gebundenheit der Ausgaben die wesentliche Rolle (s. dazu unten N 13). Gebunden werden können Ausgaben durch die Gesetzgebung oder durch früher gefällte Beschlüsse zu Verpflichtungskrediten, aufgrund derer BR und Verwaltung verbindliche Verpflichtungen eingegangen sind. Im Budget 2024 sind 65 Prozent der Ausgaben (rund 55 Milliarden CHF) stark und 34 Prozent schwach gebunden (rund 29 Milliarden CHF) (vgl. dazu EFV, Grundlagen Haushaltsführung, 98 ff., https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/leitbild_ziele.html) [27.12.2023]).

Die BVers hat bei der Ausgabenbewilligung den Gesetzmässigkeitsgrundsatz von Art. 5 BV zu beachten. Dessen umfassende Geltung ist heute unbestritten (vgl. STAUFFER, Art. 167 N 12 ff.; G. MÜLLER, Gesetzmässigkeit, 331 ff.). Folge des Gesetzmässigkeitsgrundsatzes ist der Vorrang des Gesetzes vor dem Budget sowie das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage.²⁰ Der Vorrang des Gesetzes bewirkt, dass die BVers bei Ausgabenbeschlüssen in umfassender Weise an die Rechtsordnung gebunden ist, und zwar auch an solche Rechtsnormen, die eine untere Behörde nach Massgabe einer ihr (z.B. in einer Rechtsverordnung) delegierten Kompetenz erlassen hat. Damit darf die BVers nur Ausgaben bewilligen für von der Rechtsordnung vorgesehene Aufgaben. Die Bewilligung hat zudem im gesetzlich vorgesehenen Verfahren zu erfolgen. Dessen Hauptelemente finden sich im ParlG sowie im FHG und in der FHV.²¹ Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage bedeutet, dass Ausgabenbeschlüsse auf einer ihrem Inhalt und ihrer Bedeutung angemessenen Rechtsgrundlage beruhen müssen. Was dies im Einzelfall bedeutet, muss ausgelegt werden. Grosse und politisch wichtige Ausgaben bedürfen einer Grundlage in einem Gesetz, weil die Auswirkung die Mitwirkung des Volkes via Gesetzesreferendum (Art. 141 BV) verlangt. Bei kleineren Ausgaben kann auch eine Verordnungsbestimmung genügen, sofern sie sich auf ein Gesetz stützen kann, das die Grundzüge der Regelung enthält. Ist die Rechtsgrundlage anlässlich des Beschlusses über das Budget noch nicht vorhanden, so darf der Kredit zwar bewilligt werden; er wird aber gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft getreten ist (Art. 32 Abs. 2 FHG).²² Die notwendige Rechtsgrundlage

18 Zur Verbindlichkeit des Voranschlags vgl. auch BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 688 ff.; zu den verschiedenen Arten von Ausgaben vgl. etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht, 662 ff.; EFV, Grundlagen Haushaltsführung, 97 ff.; https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb_publ.html [27.12.2023]; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 126 ff.

19 Als eine Ausnahme kann die Kompetenz der FinDel zur Bewilligung von dringl. Krediten nach Art. 28 und 34 FHG gesehen werden. Der BVers hat hier ein nachträgliches Genehmigungsrecht (s. dazu Art. 51 N 27).

20 Näheres zum Inhalt des Vorbehalts und zum Vorrang des Gesetzes bei BIAGGINI, Art. 5, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., N 8 ff.; STAUFFER, Art. 167 N 12 ff.

21 Vorschriften finden sich aber auch in anderen Gesetzen. So regelt Art. 17 StBOG die Unterbreitung von Voranschlag und Rechnung durch den Bundesanwalt an die AB-BA.

22 Zur Frage der Gesetzmässigkeit bei der Bewilligung von Ausgaben vgl. insb. G. MÜLLER, Gesetzmässigkeit, 329 ff.; G. MÜLLER, Funktionen, 15 ff.; H. KOLLER, Finanzgewalt, 510; HUBER, Haushaltspolitik, 124 f.; WYTENBACH/WYSS, Art. 164 N 30 ff., in: BSK BV, zu den Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen bei Aufgaben und Ausgaben.

kann auch durch eine gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV erlassene Notverordnung des BR geschaffen werden. Die BV sieht diesen Weg ausdrücklich vor. In den letzten Jahren war dies mehrfach der Fall bei der Bewältigung der Covid-Pandemie oder der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS²³, was auch zu Kritik und der Einreichung von parlamentarischen Vorstössen führte.²⁴

- 13 Das Ausmass der Entscheidkompetenz der BVers bei der Ausgabenbewilligung unterscheidet sich nach dem Grad der Gebundenheit der Ausgabe. Ist eine Ausgabe in Bezug auf den Zweck, die Höhe und sowie die zeitliche Dauer der Leistung in einer Rechtsnorm (d.h. einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsbestimmung) vollständig bestimmt (spezifiziert), so ist die BVers verpflichtet, die Ausgabe zu bewilligen.²⁵ Dies ist typischerweise bei den Bundesbeiträgen an die Sozialversicherungen der Fall.²⁶ EICHENBERGER hält fest, dass die BVers in Bezug auf solche Ausgaben über kein rechtserhebliches Budgetbewilligungsrecht verfügt. Für diesen Teil der Ausgaben ist das «Budget eine informative Übersicht über die Finanzgebarung der Bundesverwaltung» und die BVers funktiert als Oberaufsichtsinanz in dem Sinne, dass sie überwacht, dass der BR diese gesetzlich vorgesehenen Ausgaben auch tatsächlich in den Voranschlag einstellt (EICHENBERGER, Gewalt, 115 f.). Auch vertragliche Verpflichtungen können nicht einseitig aufgehoben oder verändert werden. Diese beschränkten Möglichkeiten, bei der Budgetberatung wesentliche Änderungen im Staatsgeschehen vorzunehmen, ist der wesentliche Grund, weshalb das Budget in der Schweiz als «entpolitisiert» gilt (vgl. etwa AUBERT, Bundesstaatsrecht, 669). Die wichtigen finanzpolitischen Entscheide werden bei der Gesetzgebung oder bei den Beschlüssen zu hohen Verpflichtungskrediten gefällt.
- 14 Daneben gibt es schwach gebundene Ausgaben, bei welchen der BR und die BVers beim Entscheid, ob eine Ausgabe bewilligt werden soll oder nicht, über ein gewisses Ermessen verfügen. Bei diesen Ausgaben hat der Gesetzgeber zwar durch die Schaffung der notwendigen gesetzlichen Grundlage über das «Ob», aber nicht vollständig über das «Wie» (des Aufgabenvollzugs) entschieden. In diesen Fällen kommen oft «Kann-Bestimmungen» zur Anwendung. Damit kann die BVers etwa die Lage des Haushalts in den Entscheid betr. die Höhe der Ausgabe einbeziehen. Befindet sich der Haushalt in einem Defizit, kann auf

23 Vgl. KÜNZLI, Art. 185 N 26 ff., in: BSK BV; SAXER/BRUNNER, Art. 185 N 59 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., mit Verweisen auf die zahlreichen Covid-Verordnungen, auf die gestützt der BR der FinDel Milliarden-Kredite beantragte (vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/StR vom 17.3.2021 betr. die Oberaufsicht über die Finanzen im Jahr 2020 [BBl 2020 1690, 13 ff.]). Vgl. mit Bezug auf den «UBS-Fall» auch BGE 137 II 431 E. 4.1. Die Argumentation des BGer dürfte zweifelsohne auch für die Notverordnung für den «UBS-Credit Suisse-Fall» gelten (VO über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken [SR 952.3]).

24 23.3438 Po. RK-NR. Anwendung von Notrecht (vom NR am 12.4.2023 angenommen). Siehe auch 20.3440 Po. Schwander: Präzisierung des Schutzbereichs in Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung (vom NR am 25.9.2020 angenommen; das Po. nimmt in seiner Begründung explizit auf die auf Notrecht gestützten Kreditanträge Bezug).

25 So sieht das PRG in Art. 2 vor, dass die Ratsmitglieder der Eidg. Räte für die Vorbereitung der Ratsarbeiten ein Jahreseinkommen von 26 000 CHF erhalten (vgl. auch BIAGGINI, Art. 167 N 11).

26 So lautet Art. 78 Abs. 1 IVG (SR 831.20): «Der Ausgangswert des Bundesbeitrages beläuft sich auf 37,7 Prozent des arithmetischen Mittels der um 1,6 Prozent gekürzten Ausgaben der Versicherung in den Jahren 2010 und 2011. » Zur Gebundenheit der Ausgaben vgl. auch EFV, Grundlagen Haushaltsführung, 98 ff., <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/leitbild_ziele.html> (17.11.2023).

bestimmte Ausgaben verzichtet oder die Ausgabenhöhe reduziert werden. V.a. beim Funktionsaufwand oder bei Aufgabengebieten, die mit mehrjährigen Finanzbeschlüssen gesteuert werden, ist die Gebundenheit der Ausgaben schwächer.²⁷ In diesen Fällen liegt es im politischen Ermessen der BVers, wie viel der Bund bspw. für den Beratungsaufwand der Verwaltung ausgeben soll.²⁸

Der Haushaltsvollzug liegt grundsätzlich in der Kompetenz des BR. Dieser ist allerdings nicht verpflichtet, die bewilligten Ausgaben in jedem Fall zu tätigen, denn die Ausgabenbewilligung stellt mit Ausnahme der vollkommen gebundenen Ausgaben eine Ermächtigung und keine Verpflichtung dar (vgl. BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 689; H. KOLLER, Haushalt, 374 f.; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 69 Rz 149). Der Haushaltsvollzug ist im FHG und in der FHV detailliert geregelt. So sieht Art. 12 Abs. 4 FHG vor, dass BR und Verwaltung den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Dringlichkeit und Sparsamkeit zu führen und für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Mittel zu sorgen haben.²⁹ Ob sich BR und Verwaltung an diese Vorgaben halten, überprüft die BVers im Rahmen der parlamentarischen Finanzoberaufsicht (s. Art. 50 N 16 ff.).

d) Änderungsmöglichkeit bei der Budgetberatung

Aufgrund des hohen Anteils an gebundenen Ausgaben kann das Parlament jeweils in der Wintersession das Budget nur noch geringfügig ändern (BIAGGINI, Art. 167 N 11; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, 68 Rz 146).³⁰ Auch bei den schwach gebundenen Ausgaben, etwa jenen für das Personal, ist der Handlungsspielraum klein angesichts der Tatsache, dass u.U. Arbeitsverträge gekündigt werden müssen (EFV, Gebundene Ausgaben, 6).³¹ Die meisten Diskussionen entbrennen um eher kleine Ausgaben bei Aufgaben, die politisch umstritten sind.³² Die grossen Ausgabenposten sind zumeist gesetzlich gebunden – so etwa im Sozialversicherungsbereich³³ – oder sind der zahlungsmässige Vollzug früher vom Parlament bewilligter Verpflichtungskredite³⁴. Dies führt i.d.R. dazu, dass Abänderungsanträge mit Verweis auf frühere Parlamentsbeschlüsse abgelehnt wer-

27 So hält Art. 9 Abs. 2 des BG über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe vom 19.3.1976 (SR 974.0) fest, dass bei den Verpflichtungskreditvorlagen die Lage der schweizerischen Wirtschaft und der Bundesfinanzen sowie die Erfordernisse der benachteiligten Gebiete im Inland zu beachten sind.

28 Umfassend zur Gebundenheit der Ausgaben, EFV, Grundlagen Haushaltsführung, 99, <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/leitbild_ziele.html> (17.11.2023). Vgl. zu den parlamentarischen Steuerungsmöglichkeiten beim Voranschlag und Nachtrag insb. die konzisen Ausführungen in Botschaft Voranschlag 2024, Bd. 1, 93 ff. (23.041).

29 Die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gehören zu den Grundsätzen der Haushaltsführung (vgl. dazu HUBER, Haushaltspolitik, 122 ff.).

30 Zu den Möglichkeiten in früheren Jahren vgl. EICHENBERGER, Gewalt, 289 ff.

31 Vgl. z.B. die Diskussionen bei der Beratung des Voranschlages 2014 (13.041), als die Mehrheit der FK-NR eine Kürzung des Personalaufwands um 50 Mio. CHF beantragte (AmtlBull NR 2013 1925 ff.); vgl. ferner die Diskussion bei der Beratung des Voranschlages 2022 (21.041) im StR, wo es um ein Abbremsen des Stellenausbaus ging (AmtlBull StR 2021 1120 ff.).

32 So waren z.B. die Ausgaben für Aufgaben des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann wiederholt Thema (vgl. AmtlBull StR 2019 2079 ff.).

33 Für 2024 sah das BSV Ausgaben von 16,744 Milliarden CHF vor. 99,5 Prozent davon sind Transferausgaben (Botschaft BR 23.8.2023 zum Voranschlag 2024, Bd. 2A, 173).

34 Ein gutes Bsp. sind etwa die Voranschlagskredite im Rüstungsbereich. Im Voranschlag 2024 beantragte der BR im Voranschlagskredit «Rüstungsaufwand und -investitionen» 2 Milliarden

den, selbst wenn es rechtlich möglich wäre, diese Beschlüsse zu ändern. Die Lehre ist sich denn auch einig, dass das Budget auf Bundesebene nur eine geringe politische Bedeutung besitzt (AUBERT/MAHON, *Petit commentaire*, Art. 167 N 7; ähnlich BIAGGINI, Art. 167 N 15). Der wichtigste Grund dafür liegt in der Struktur des Bundeshaushalts als Transferhaushalt. Ein hoher Anteil der Ausgaben ist durch die Gesetzgebung verbindlich vorgeschrieben und daher bei der Budgetberatung nicht antastbar, oder ist der zahlungsmässige Vollzug früher gefällter Entscheide der BVers zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen (vgl. H. KOLLER, *Finanzgewalt*, 510 f., 519 f.). Es erstaunt deshalb nicht, dass die Erhöhung des Spielraums bei der Budgetberatung ein Daueranliegen der FK ist (BIAGGINI, Art. 167 N 11).³⁵

e) Budgetloser Zustand

- 17 Es stellt sich die Frage, welches die Konsequenzen sind, wenn das Parlament das Budget in der Wintersession nicht rechtzeitig verabschiedet. In diesem Fall tritt die Situation ein, dass zu Beginn des Voranschlagsjahres kein von der BVers bewilligtes Budget vorliegt: Verwirft die BVers Voranschläge oder Rechnungen in der Gesamtabstimmung, so beschliesst sie gem. Art. 74 Abs. 5 ParlG Rückweisung an den BR (vgl. Art. 74 N 19). Da das Budget in der Wintersession behandelt wird, ist es faktisch kaum mehr möglich, dass der BR noch vor Ende des Jahres eine neue Budgetbotschaft vorlegt und die FK und die Räte darüber beschliessen.
- 18 Was in diesem Fall gilt, ist auf Bundesebene anders als in einigen Kte. gesetzlich nicht geregelt. In der Lehre geht man davon aus, dass die BVers verpflichtet ist, den BR bis zur Verabschiedung des Budgets mit den unerlässlichen Mitteln auszustatten (H. KOLLER, *Haushalt*, 361 f.; BIAGGINI, Art. 167 N 15; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, *Finanzverfassung*, 68 Rz 146; AUBERT, Art. 85 Ziff. 10 N 140; AUBERT, *Bundesstaatsrecht*, 670; HÄGGI/MERKER, Art. 167 N 22). Dies ergibt sich schon aus der Rechtsnatur des Budgets, mit welchem man gesetzlich vorgesehene Aufgaben oder vertragliche Verpflichtungen nicht aufheben kann. Auch in der Rechtsordnung vorgesehene Verwaltungshandlungen sind auszuführen. Um den Entscheid der BVers, den Budgetentwurf des BR nicht zu genehmigen, aber nicht vollständig wirkungslos zu machen und die parlamentarische Budgethoheit nicht zu schwächen, dürfen bis zur Verabschiedung des Budgets bspw. keine Investitionsausgaben getätigt werden, ausser diese wären zuvor verbindlich zugesichert worden (vertragliche Verpflichtungen). Das Aufstarten neuer Projekte bspw. ist zu unterlassen. Da ein budgetloser Zustand viele Nachteile mit sich bringt, herrscht ein grosser Einigungsdruck. In der jüngeren Vergangenheit ist das Budget immer rechtzeitig verabschiedet worden.³⁶ Bei der

CHF (Botschaft BR 23. 8. 2023 zum Voranschlag 2024, Bd. 2A, 336). Die entsprechenden Verpflichtungskredite wurden früher in den Armeebotschaften bewilligt.

35 Vgl. dazu auch die *Mo. 05.3004 (Stärkung der Budgethoheit des Parlamentes)* der FK-NR, welche im NR zurückgezogen wurde (vgl. *AmtlBull* NR 2005 405).

36 Letzter Fall einer nicht rechtzeitigen Beschlussfassung war das Budget für das Jahr 1975. Mit BB vom 5. 12. 1974 hatten die Räte das Budget für das Jahr 1975 zwar bereits angenommen. Nachdem in der Volksabstimmung vom 8. 12. 1974 der BB vom 4. 10. 1975 «zur Verbesserung des Bundeshaushalts» gescheitert war (BB 1975 I 484), war das Budget indessen nicht mehr realisierbar, und die Räte mussten am 11. 12. 1974 einen BB «über das Inkrafttreten des Voranschlags für das Jahr 1975 (Provisorisches Budget)» beschliessen (BB 1974 II 1534 ff.). Auf Begehren des BR fand Ende Januar 1975 eine a.o. Session statt; am 30. 1. 1975 wurde der BB «über den Vollzug des Voranschlags der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 1975 und die Bewilligung von Verpflichtungskrediten» angenommen (BB 1975 I 603 ff.). Gem. BURCKHARDT konnten die Budgets in den Jahren 1871, 1873, 1919, 1920 1922 und 1925 nicht recht-

Beratung des Voranschlags 2017 lehnte der NR den Voranschlag nach der ersten Detailberatung ab. Nachdem der SR nach seiner ersten Detailberatung dem Voranschlag 2017 zugestimmt hatte, folgte ihm der NR nach seiner zweiten Detailberatung³⁷.

f) Nachträge zum Voranschlag

Da die Budgetaufstellung in der Verwaltung bereits zu Beginn des Vorjahres beginnt (vgl. dazu Art. 18 FHV), ist klar, dass nicht alle Ausgaben vorausgesehen und vom BR im Rahmen der Budgetbotschaft beantragt werden können. Deshalb ist das Verfahren des Nachtrags unabdingbar. Enthält der Voranschlag keinen oder keinen genügenden Kredit, kann der BR einen Nachtragskredit beantragen (zur Beratung vgl. Art. 50 N 12 f.) (vgl. dazu Botschaft BR 15.9.2023 über den Nachtrag II zum Voranschlag 2023, <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/nachtragskredite.htm> [18.11.2023]; 23.042).³⁸

19

III. Entstehungsgeschichte von Art. 25

Da Aufgaben und Kompetenzen im Finanzbereich auf Verfassungsstufe von Beginn weg klar geregelt waren, bestand keine Notwendigkeit, diese auf Gesetzesstufe näher zu umschreiben. Sie fanden denn auch keinen Eingang in das GVG. Dieses enthielt vorwiegend Verfahrens- und Organisationsbestimmungen (über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten und der Räte mit dem BR sowie über die Form der Erlasse) (vgl. Art. 1 N 1 ff.).³⁹

20

Art. 25 gab beim Erlass des ParlG zu keinen grossen Diskussionen Anlass.⁴⁰ Der Wortlaut von Abs. 1 wurde von der FK-StR im Rahmen des Mitberichts zum ParlG der SPK-StR übermittelt und von dieser so übernommen (vgl. Prot. SPK-StR, 11.2.2002; Mitbericht FK-StR vom 17. 1. 2002). Im Rahmen der Revision des FHG 2005 (04.079) wurde lediglich der ursprüngliche Begriff der «Ausgaben» mit dem Begriff der «Aufwände» gem. dem «Neuen Rechnungsmodell des Bundes» (NRM) ersetzt (Botschaft BR 24.11.2004 [BB1 2005 92]).

21

zeitig im Dezember für das Folgejahr beschlossen werden, wobei jeweils verschiedene Varianten der Rechtsfolgen dieses Sachverhaltes beschlossen wurden (BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 689).

37 Der NR lehnte den Voranschlag 2017 (16.041) nach der ersten Detailberatung mit 113 zu 77 Stimmen (3 Enthaltungen) ab (AmtlBull NR 2016 1956). Der StR beriet die Anträge seiner Kommission und stimmte in der Gesamtabstimmung mit 39 zu 4 Stimmen zu (AmtlBull StR 2016 996). Der NR führte dann eine verkürzte zweite Detailberatung durch und stimmte dem Voranschlag 2017 in der Gesamtabstimmung mit 81 zu 52 Stimmen (65 Enthaltungen) zu (AmtlBull StR 2016 2080). Danach erfolgte eine verkürzte Differenzbereinigung. Diese Ablehnung führte dazu, dass die SPK-StR tätig wurde und die pa.Iv 17.404 *Regelung der Folgen einer Ablehnung des Budgets durch die Bundesversammlung* ergriff. Die pa.Iv. scheiterte daran, dass die SPK-NR der Initiative keine Folge gab. Siehe auch 16.3941 *Mo. Feller. Ausarbeitung einer Regelung für den Fall, dass der Bund am 1. Januar ohne Budget dasteht* (zurückgezogen). Vgl. dazu auch die Beiträge von CARONI, KRONIG und ZIELNIEWICZ in *Parlament/Parlement/Parlamento 2017*, H. 2 (<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2017-2-1.pdf> [10.12.2023]), welche differenziert die sich stellenden Fragen beleuchten.

38 Zu den Nachtragskrediten vgl. BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, *Finanzhaushalt*, 233 Rz 115 ff.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, *Finanzrecht*, 130 f.

39 Zur Geschichte der GVG von 1849 und 1902 vgl. auch Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff.), ferner Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3535).

40 Vgl. AmtlBull NR 2001 1334, AmtlBull StR 2002 15.

- 22 Dem Parlament genügen i.d.R. die Zweckbestimmung und der Höchstbetrag eines Kredites als Steuerungsvorgabe für den Kreditvollzug. In Ausnahmefällen kann die BVers aber das Bedürfnis haben, im Kreditbeschluss zusätzlich normative Bestimmungen über Modalitäten und Auflagen einzufügen, die bei der Beanspruchung des Kredits zu beachten sind. Aus diesem Grund wurde anlässlich der Totalrevision des FHG 2005 (04.079) bei Abs. 3 ein zweiter Satz eingefügt. Eingebracht wurde er anlässlich der Kommissionsberatung von der FK-StR und führte zu keinen Diskussionen. Aus Gründen der Gesetzessystematik wurde die neue Bestimmung ins ParlG verschoben (vgl. Prot. FK-StR 9./10.5.2005, 8; AmtlBull StR 2005 581 f.; Prot. FK-NR 25./26.8.2005, 13 f.; AmtlBull NR 2005 992).
- 23 Im Rahmen der Botschaft über die Weiterentwicklung der ziel- und ergebnisorientierten Verwaltungsführung – Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) vom 20.11.2013 (BB1 2014 767 ff., 13.092) beantragte der BR, den Eigenbereich der Verwaltung künftig mit Globalbudgets zu steuern. Die Änderung des FHG trat am 1.1.2016 in Kraft (AS 2015 1583). Die BVers bewilligt im Eigenbereich nur noch ein Globalbudget pro Verwaltungseinheit (Art. 30a FHG). Diesen Einheiten steht damit frei, innerhalb ihrer Globalbudgets unterjährige Verschiebungen zwischen den einzelnen Aufwandarten (z.B. zwischen dem Betriebs- und dem Informatikaufwand) und/oder zwischen den einzelnen Leistungsgruppen vorzunehmen. Ziel des NFB ist u.a., den Verwaltungseinheiten einen «grösseren Spielraum für einen wirtschaftlichen und effizienten Einsatz der Mittel» zu gewähren (BB1 2014 828). Die Steuerung im Transferbereich (z.B. Subventionen) bleibt gleich. Durch Art. 25 Abs. 3 (s. unten N 39 f.) ist es der BVers weiterhin möglich, im Bedarfsfall detailliertere Vorgaben zur Kreditverwendung auch im Funktionsbereich der Verwaltung, etwa im Personalbereich, zu erlassen, auch wenn dies in einem gewissen Widerspruch zum Grundansatz einer Globalsteuerung steht (vgl. BB1 2014 770, 798 f., 808 f.). In der Praxis setzen die FK und die BVers dieses Instrument regelmässig ein.⁴¹

IV. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematische Einordnung im ParlG

- 24 Art. 25 ist im Zh. mit den Bestimmungen des ParlG zu sehen, welche das parlamentarische Budgetrecht regeln. Er legt in Konkretisierung von Art. 167 BV die Aufgaben der BVers im Bereich der Finanzen fest. Art. 25 bestimmt gleichzeitig die Instrumente (Kreditarten), mit denen die Aufgaben zu erfüllen sind, und schreibt vor, in welcher Beschlussform die BVers ihre Finanzkompetenzen ausübt. Art. 50 ParlG bestimmt, dass es die FK sind, welche diese Entwürfe für die Räte vorberaten. Art. 142 ParlG schliesslich legt die Fristen fest, innerhalb derer der BR der BVers die Entwürfe zu den Nachtragskrediten und Zusatzkrediten sowie die Staatsrechnung zu unterbreiten hat. Für die Unterbreitung des Voranschlags ist dies in Art. 29 FHG geregelt.
- 25 Da der Gesetzgeber im ParlG die Bestimmungen der BV nur wiederholen wollte, wenn dies aus Gründen der Klarheit notwendig war, führt das ParlG nur wenige Ergänzungen in Bezug auf die Aufgaben der BVers auf.⁴² Deshalb äussert sich Art. 25 Abs. 1 auch nur kurz

41 Im Entwurf zum BB Ib zum Voranschlag oder einem Nachtrag wird in Art. 2 die Rahmenbedingung der Kreditverwendung eingeführt. Die einzelnen Rahmenbedingungen werden im Anh. 2 festgehalten. In der Praxis werden i.d.R. Rahmenbedingungen der Kreditverwendung zu Anträgen auf Kreditaufstockungen und -kürzungen gestellt.

42 Zur Aufnahme der Aufgaben der BVers (3. Titel) im ParlG vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3535 ff.).

zu den Aufgaben der BVers im Bereich der Finanzen, auch wenn diesen eine hohe Bedeutung zukommt (s. N 3).

2. Festsetzung der Aufwände und Investitionsausgaben (Abs. 1 Satz 1)

Satz 1 hält fest, dass die BVers die Aufwände und die Investitionsausgaben mit dem Voranschlag und seinen Nachträgen festsetzt, womit er klarstellt, dass diese nicht einzeln bewilligt werden. Nur diese konzentrierte Bewilligung aller Aufwände und Investitionsausgaben (Universalität des Budgets) zu einem bestimmten Zeitpunkt kann die notwendige Transparenz über die Situation des Bundeshaushalts herstellen.⁴³ Durch die Bewilligung im Rahmen des Voranschlages wird indirekt auch der Zeitpunkt der Bewilligung festgelegt.⁴⁴ Für das Budget ist dies stets die Wintersession. Mit dem Voranschlag wird jeweils auch der Nachtrag II zum laufenden Budget beschlossen. Der Nachtrag I wird jeweils mit der Staatsrechnung in der Sommersession beraten. In den «Coronajahren» 2020 bis 2022 unterbreitete der BR ausnahmsweise mehrere Nachtragskreditbotschaften, um die Folgen der Coronapandemie zu bekämpfen.⁴⁵

26

Gemäss Art. 3 Abs. 3 FHG gelten als Aufwand die Abnahme von Vermögenswerten und die Zunahme von Fremdkapital, die zur Senkung des Eigenkapitals führen. Dazu gehören auch Bewertungsänderungen. Als Investitionsausgaben gelten gem. Art. 3 Abs. 5 Bst. b FHG Investitionen zur Schaffung von Verwaltungsvermögen des Bundes und die Investitionsbeiträge (vgl. Botschaft BR 27.11.2019 [BBl 2020 366 f.]).

27

3. Beschluss über Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen (Abs. 1 Satz 2)

Satz 2 befasst sich mit der Beschlussfassung bei den längerfristigen, über ein Budgetjahr hinausgehenden Kreditarten. Er schreibt vor, dass die BVers über neue oder nicht beanspruchte laufende Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen mit dem Voranschlag – damit in der Wintersession – und mit seinen Nachträgen oder mit besonderen Beschlüssen beschliesst.⁴⁶ Anders als bei den in Satz 1 geregelten Aufwänden (die im Wesentlichen auch [laufende] Ausgaben sind) und bei Investitionsausgaben können damit die längerfristigen Verpflichtungen wie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen nicht nur beim Beschluss über den Voranschlag⁴⁷ oder über die Nachträge, sondern auch mit besonderen Beschlüssen bewilligt werden. Ein solcher besonderer Beschluss wird nicht zusammen mit dem Budget beraten. Mit besonderen Beschlüssen bewilligt werden die wichtigen Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, welche hohe Ausgaben nach sich ziehen und damit einer vertieften politischen Diskussion bedürfen. Der BR leitet der BVers dazu eine spezielle Botschaft zu, die von der fachlich zuständigen Sachbereichskommission vorberaten wird. Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen werden deshalb zu grossen Teilen von den für die Verkehrs-, Sicherheits- oder Bildungspolitik zuständigen Sachbereichs-

28

43 Vgl. dazu schon Botschaft BR 21.2.1968 (BBl 1968 I 473), mit Verweisen auf Zeiten, in welchen dieses Prinzip nicht eingehalten wurde. Diese Notwendigkeit betonte schon BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 686 f.

44 Das Gesetz legt nicht fest, in welcher Session Budget, Nachträge und Rechnung zu behandeln sind (vgl. auch Art. 142 N 10 ff.)

45 So legte der BR im Jahr 2020 insgesamt vier Nachtragskreditbotschaften vor. Die Botschaften IIa und IIb enthielten Nachtragskredite für die Bewältigung der Coronapandemie, die Botschaften I und II die sonstigen Nachtragskredite.

46 Näheres zu den einzelnen Kreditarten bei STAUFFER, Art. 167 N 16 ff.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 490 Rz 1531 ff.

47 Vgl. die Bsp. in der Botschaft BR 23.8.2023 zum Voranschlag 2024, Bd. 1, 95 ff.

kommissionen vorberaten, die damit eine wesentliche finanzpolitische Mitverantwortung tragen. Die FK können zu diesen hohen Ausgaben einen Mitbericht nach Art. 50 Abs. 3 verfassen. Ihre Anträge werden auch auf die «Fahne» (synoptische Darstellung des Erlassentwurfs und der dazu gestellten Anträge der Kommissionen) für die Beratung im Rat aufgenommen (vgl. zum Mitberichtsverfahren bei Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen Art. 50 N 26 ff.).

- 29 Der Passus «oder nicht beanspruchte Verpflichtungskredite» von Satz 2 wurde auf Wunsch der FK-StR eingefügt. Mit dieser Ergänzung sollte der Einfluss des Parlaments beim Vollzug des Verpflichtungskredites erhöht werden. Es handelte sich dabei um keine neue Regelung; zudem hat sie lediglich deklaratorischen Charakter (Prot. SPK-StR 11.2.2002, 32). Mit der Aufnahme dieses Passus wurde klargestellt, dass ein von der BVers bewilligter Verpflichtungskredit nicht in jedem Fall bereits einen Rechtsanspruch begründet. Ob ein solcher schon besteht, ist abhängig vom Stand der Kreditverwirklichung. Ist die Verwaltung zulasten dieses Verpflichtungskredites bereits Verpflichtungen eingegangen und hat z.B. Verträge mit Zahlungsverprechen abgeschlossen, kann dies von der BVers nicht mehr rückgängig gemacht werden, weil durch das von der BVers bewilligte Eingehen von Verpflichtungen wohlverworbene Rechte Dritter entstanden sind.⁴⁸ Der noch nicht verpflichtete Teil des Verpflichtungskredits kann hingegen zu einem späteren Zeitpunkt vom Parlament noch gekürzt (oder erhöht) werden (Prot. FK-StR 17.1.2002, 11). Im Lichte der teilweise sehr langen Dauer, während welcher Verpflichtungskredite abgewickelt werden, ist diese zusätzliche Eingriffsmöglichkeit gerechtfertigt. So können sich die Rahmenbedingungen, die zum Bewilligungszeitpunkt geherrscht haben, zwischenzeitlich massiv verändert haben (z.B. Verschlechterung der Haushaltslage, andere Entwicklungen im Sachbereich).
- 30 Der Verpflichtungskredit ist im FHG und in der FHV definiert. Art. 21 Abs. 1 FHG schreibt vor, dass i.d.R. dann ein Verpflichtungskredit⁴⁹ einzuholen ist, wenn über das laufende Voranschlagsjahr hinaus wirkende finanzielle Verpflichtungen eingegangen werden sollen. Art. 21 Abs. 2 FHG gibt dem BR die Ermächtigung, bis zum festgesetzten Höchstbetrag für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Eine zeitliche Beschränkung gibt es nur, wenn der Kreditbeschluss dies vorsieht (Art. 21 Abs. 3 FHG). Verpflichtungskredite werden nur bei Verpflichtungen gegenüber Dritten, aber nicht für verwaltungsinterne Leistungserbringungen eingesetzt. Gem. Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV unterliegen sie der Ausgabenbremse (s. oben N 6). Im Rahmen der Revision des FHG vom 19.3.2021 (19.071 Finanzhaushaltsgesetz. Änderung [Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung]) wurde die Anzahl Verpflichtungskredite auf zwei Arten reduziert, den Verpflichtungskredit und den Zusatzkredit (vgl. Botschaft BR, BBl 2020 386). Art. 10 FHV umschreibt die Kreditbegriffe. Gemäss Art. 10 Abs. 1, der den Wortlaut von Art. 21 Abs. 2 FHG präzisiert, gibt ein Verpflichtungskredit «die Ermächtigung, für ein bestimmtes Vorhaben oder eine Gruppe gleichartiger Vorhaben bis zum bewilligten Höchstbetrag finanzielle Verpflichtungen einzugehen». Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht, so muss der Bundesrat ohne Verzug einen Zusatzkredit anfordern (Art. 27 FHG, Art. 10 Abs. 2 und 16 FHV). Von erheblicher praktischer Bedeutung ist die Kreditverschiebung (Art. 10 Abs. 3 FHV). Die

48 Vgl. Notiz EFV von 8.1.2002 an FK-StR. Näheres zu den wohlverworfenen Rechten bei HÄFELIN/G. MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, 274 ff. Rz 1237 ff.

49 Näheres zu den Verpflichtungskrediten bei BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 228 ff.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 119 ff.; HÄGGI/MERKER, Art. 167 N 27 ff.

BVers kann in einem Kreditbeschluss dem BR die Befugnis erteilen, einen einzelnen Verpflichtungskredit zulasten eines anderen zu erhöhen. Die Befugnis zu Kreditverschiebungen wird regelmässig beim Voranschlag oder bei den Verpflichtungskrediten zu den zivilen Bauten erteilt. Dies erhöht die Flexibilität beim Budgetvollzug. Art. 11 FHV regelt abschliessend die Ausnahme von der Pflicht zur Einholung eines Verpflichtungskredites. Es muss kein Verpflichtungskredit eingeholt werden, wenn die Gesamtkosten im Einzelfall weniger als 10 Mio. CHF betragen, für die längerfristige Miete von Liegenschaften (Bst. a Ziff. 1), für den Abschluss von Baurechtsverträgen (Bst. a Ziff. 1^{bis}), für die Beschaffung von Sachgütern ausserhalb des Bau- und Liegenschaftsbereichs (Bst. a Ziff. 2, für die Beschaffung von Dienstleistungen (Bst. a Ziff. 3) sowie für die Anstellung von Bundespersonal (Bst. b). Wesentlich ist, dass der Verpflichtungskredit noch keine Zahlungsermächtigung darstellt. Der Mittelbedarf für die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtung muss stets noch mittels eines Voranschlagskredits (Art. 21 Abs. 5 FHG) in den Voranschlag eingestellt und von der BVers bewilligt werden. Faktisch besteht für das Parlament oft ein Bewilligungszwang, weil die Verwaltung bereits Verpflichtungen eingegangen ist. Hier zeigt sich, dass der Voranschlag in weiten Teilen der zahlungsmässige Vollzug früherer Entscheide ist (s. oben N 16).

Art. 23 Abs. 1 FHG hält fest, dass die BVers durch VO bestimmt, in welchen Fällen ihr die Begehren um Verpflichtungskredite mit besonderer Botschaft zu unterbreiten sind. Mittels VO der BVers über die Verpflichtungskredite für Grundstücke und Bauten vom 18. 6. 2004 (SR 611.051) hat die BVers festgelegt, dass Verpflichtungskredite, bei denen die zu erwartenden Gesamtausgaben pro Projekt 10 Mio. CHF übersteigen, mit besonderer Botschaft vorzulegen sind (vgl. z.B. Botschaft BR über zivile Immobilien des Bundes für das Jahr 2023 (Immobilienbotschaft zivil 2023) vom 17.5.2023 [BBl 2023 1355 ff.]; 23.040). Bei Beträgen tiefer als 10 Mio. CHF kann der Verpflichtungskredit ohne besondere Botschaft im Rahmen des Voranschlags oder Nachtrags angefordert werden. Dieses Verfahren wird auch bei Vorhaben angewandt, die im Interesse der Landesverteidigung geheim gehalten werden.

Ein Zahlungsrahmen ist «kein von der Bundesversammlung für mehrere Jahre festgesetzter Höchstbetrag der Voranschlagskredite für bestimmte Ausgaben» (Art. 20 Abs. 1 FHG). Zahlungsrahmen unterliegen der Ausgabenbremse (s. oben N 6). Sie erhöhen die Planungssicherheit der Ämter, welche die mit einem Zahlungsrahmen gesteuerten Aufgaben vollziehen, weil diese wissen, mit welchen Mitteln sie in den nächsten Jahren voraussichtlich rechnen dürfen. Dem Zahlungsrahmen kommt damit eine ähnliche Funktion zu wie der Finanzplanung (s. Art. 143 N 10). Gem. Art. 20 Abs. 2 FHG können Zahlungsrahmen insb. dann festgesetzt werden, wenn Zusicherungen und Zahlungen in das gleiche Jahr fallen, ein Ermessensspielraum besteht und gleichzeitig eine längerfristige Ausgabensteuerung geboten ist. Der Zahlungsrahmen stellt aber keine Kreditbewilligung dar (Art. 20 Abs. 3 FHG). Zahlungsrahmen werden etwa im Bereich der Bildung, Strukturverbesserung der Landwirtschaft, in der Tourismusförderung oder beim Verkehr, aber auch bei Betriebsleistungen an Organisationen wie die Stiftung Pro Helvetia oder das Verkehrshaus der Schweiz eingesetzt.⁵⁰

Politisch bedeutsame Kreditbegehren kann der BR der BVers mit besonderen Botschaften vorlegen (Art. 23 Abs. 2 FHG). In der Praxis legt er der BVers alle Vorlagen, die hohe Ausgaben zur Folge haben wie die Rüstungsprogramme oder auch die Investitionen im Verkehrsbereich, in besonderen Botschaften vor (vgl. z.B. 23.025 *Armeebotschaft 2023*, Bot-

50 Zu den Zahlungsrahmen vgl. Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 75); BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt 226 f.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 117 f.

schaft BR 15.2.2023 [BBl 2023 619 ff.]). Nach Art. 5 Abs. 5 FHV hat der BR der BVers mehrjährige und periodisch wiederkehrende Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite i.d.R. innerhalb von 6 Mte. nach der Botschaft über die Legislaturplanung zu unterbreiten.⁵¹ Dies soll zu einer besseren Verknüpfung von Sach- und Finanzplanung beitragen (vgl. dazu Art. 143 N 22 ff.).

4. Abnahme der Staatsrechnung (Abs. 1 Satz 3)

- 34 Satz 3 hält fest, dass die BVers die Staatsrechnung abnimmt, womit er den Verfassungsauftrag von Art. 167 Abs. 1 BV wiederholt.⁵² Die Erstellung der Staatsrechnung weist die BV in Art. 183 Abs. 1 dem BR zu, der auch für eine ordnungsgemässe Haushaltsführung zu sorgen hat (Art. 183 Abs. 2 BV) (BIAGGINI, Art. 183 N 2 ff.; STAUFFER, Art. 183 N 37 ff.). Die Staatsrechnung ist der finanzielle Teil der Rechenschaftsablage des BR gegenüber der BVers; ihre Genehmigung durch die BVers erfolgt im Rahmen der Oberaufsicht. Die BVers kann die Staatsrechnung lediglich genehmigen, inhaltlich aber nicht abändern (HÄGGI/MERKER, Art. 167 N 35). AUBERT bezeichnet sie als «logische Folge» der Aufstellung des Voranschlages; eine Bewilligungsbehörde hat in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat zu prüfen, ob die vollziehende Behörde (BR und Verwaltung) sich an die Vorgaben gehalten hat (vgl. auch AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1361).
- 35 Die rechtliche Bedeutung der Genehmigung der Staatsrechnung ist jene einer politischen Entlastung (Décharge) des BR. Genehmigt die BVers die Rechnung, so hat dies nicht zur Folge, dass die Mitglieder des BR von einer allfälligen zivil- oder strafrechtlichen Verantwortlichkeit entbunden sind. Rechenschaft kann die BVers vom BR aber nur fordern, wenn dieser für den beurteilten Sachverhalt auch verantwortlich gewesen ist (EICHENBERGER, Gewalt, 117; BIAGGINI, Art. 167 N 17; AUBERT, Art. 85 Ziff. 10 N 145 ff.). Überschreitet der BR einen Kredit, so hat gem. EICHENBERGER der BR dafür nicht rechtlich einzustehen, sondern seine Handlungsweise vor dem Parlament zu rechtfertigen. Nimmt das Parlament die Rechtfertigung an, so entlastet es den BR politisch (EICHENBERGER, Gewalt, 117). Genehmigt die BVers die Rechnung oder Teile davon nicht, so kommt dies einer politischen Rüge gleich. Wenn die Rechnung dem Voranschlag entspricht und die einschlägigen Rechtsnormen eingehalten werden, so ist die BVers verpflichtet, die Rechnung abzunehmen (STAUFFER, Art. 167 N 42 ff.).

51 Für die 51. Legislaturperiode 2019–2023 waren dies die Botschaft BR 12.2.2020 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik ab 2022 (AP22+) (20.022; BBl 2020 3955 ff.) mit einem Finanzvolumen von 13 937 Mio. CHF, die Botschaft BR 26.2.2020 zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024 (20.028; BBl 2020 3681 ff.) mit einem Finanzvolumen von 27,9 Milliarden CHF, die Botschaft BR 13.5.2020 zur Finanzierung des Betriebs und Substanzerhalts der Bahninfrastruktur, der Systemaufgaben in diesem Bereich und zu Investitionsbeiträgen an private Güterverkehrsanlagen in den Jahren 2021–2024 (20.044; BBl 2020 4921 ff.) mit einem Finanzvolumen von rund 14,7 Milliarden CHF sowie die Botschaft BR 19.2.2020 zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 (20.033; BBl 2020 2597 ff.); mit einem Volumen von 11,252 Milliarden CHF (die angeführten Zahlen entsprechen den Beschlüssen der BVers).

52 Zur Staatsrechnung vgl. Art. 4 ff. FHG; Art. 1 f. FHV; BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 691 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 491 Rz 1535 f. Näheres zum Aufbau der Staatsrechnung bei LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 188 ff.; zum besonderen Oberaufsichtsrecht im Finanzwesen vgl. EICHENBERGER, Gewalt, 287 ff.; zur parlamentarischen Beratung der Staatsrechnung ferner Art. 50 Abs. 1 und Art. 142 Abs. 1 Bst. c ParlG (s. Kommentar zu Art. 50 N 12 u. Art. 142 N 14).

Die politische Bedeutung der Staatsrechnung ist noch geringer einzustufen als jene des Budgets, zumindest wenn keine massiven Kreditüberschreitungen begangen wurden (AUBERT/MAHON, *Petit commentaire*, Art. 167 N 9; ebenso BIAGGINI, Art. 167 N 17). Sie hat mit der Einführung der Schuldenbremse jedoch zugenommen, da das Ausgleichskonto mit den tatsächlichen Zahlen der Staatsrechnung korrigiert wird (BIAGGINI, Art. 167 N 17; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, *Finanzverfassung*, 72 Rz 160). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, hat die BVers die Staatsrechnung bis anhin genehmigt (vgl. AUBERT, *Bundesstaatsrecht*, 671).⁵³

36

5. Form des Beschlusses (Abs. 2)

Abs. 2 hält fest, dass die BVers für die jeweilige Bewilligung die Form des einfachen BB (Art. 163 Abs. 2 BV, s. Art. 29 N 10 ff.) wählt.⁵⁴ Damit wird klargestellt, dass für die Ausgabenbewilligungen kein Referendum zur Anwendung kommt. Aufgrund des Wortlauts ist es der BVers verwehrt, Ausgabenbeschlüsse freiwillig einem Referendum zu erstellen. Ein solches ist ausgeschlossen sowohl beim Voranschlag und den Nachträgen als auch bei den besonderen Ausgabenbeschlüssen wie etwa der Bewilligung der Verpflichtungskredite im Bereich der Rüstungskredite oder der Entwicklungszusammenarbeit (vgl. etwa H. KOLLER, *Finanzgewalt*, 520).⁵⁵ Diese Klarstellung der Art der Beschlussfassung drängt sich angesichts der Regelungen in den Kte. und Gemeinden in anderen Bereichen des Finanzrechts (Annahme des Budgets in den Gemeinden durch das Volk; Finanzreferendum auf Kantonsebene) auf.

37

Da der Bundeshaushalt zu wesentlichen Teilen ein Transferhaushalt ist – also Finanzmittel vom Bund bspw. an die Kte. weiterleitet – und 65 Prozent der Ausgaben des Bundes gesetzlich stark gebunden sind (EFV, *Grundlagen Haushaltsführung* 98 ff., <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/leitbild_ziele.html> [17.11.2023]),⁵⁶ macht es wenig Sinn, auch auf Bundesebene ein Finanzreferendum vorzusehen, wie es die Kte. kennen. Dies u.a. auch deshalb, weil durch den hohen Anteil an gebundenen Ausgaben das Volk via Gesetzesreferendum (Art. 141 Abs. 1 BV) bereits eine Referendumsmöglichkeit besessen hat und sich in dessen Rahmen zur Finanzierungsfrage äussern konnte. Die Frage der Finanzierbarkeit und mögliche Auswirkungen auf die Steuerbelastung sind bei Volksabstimmungen oft einer der zentralen Diskussionspunkte.⁵⁷

38

53 Art. 1 Abs. 2 des BB I über die eidg. Staatsrechnung für das Jahr 1995 nahm von der Genehmigung der Staatsrechnung die Sonderrechnung der eidg. Versicherungskasse mit einem Einnahmenüberschuss von rund 1,2 Milliarden CHF aus (BB I 1996 III 104; vgl. dazu die Diskussion im NR: AmtlBull NR 1996 663 ff.).

54 Zum einfachen BB vgl. auch EICHENBERGER, *Gewalt*, 116 f.; AUBERT, *Bundesstaatsrecht*, 669; BIAGGINI, Art. 163 N 11; TSCHANNEN, Art. 163 N 37, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; WYTENBACH/WYSS, Art. 163 N 37 ff., in: BSK BV.

55 Vgl. z.B. Art. 5 BB über das Rüstungsprogramm und über die Ausserdienststellung von Waffensystemen 2023 vom 26.9.2023, welcher festhält, dass der BB nicht dem Referendum untersteht (BB I 2023 2397).

56 So macht der Transferbereich beim BSV, welches u.a. für die Durchführung der AHV, IV und EO zuständig ist, 99,5 Prozent der gesamten Ausgaben aus. Seine finanzierungswirksamen Ausgaben im Jahr 2024 betragen rund 16,664 Milliarden CHF (Botschaft zum Voranschlag 2024, Bd. 2A, 173); s. auch oben N 13 ff. Vgl. zur Entwicklung bei den gebundenen Ausgaben: EFV, Bericht gebundene Ausgaben 2021, Eine Aktualisierung, Oktober 2021, <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/haushaltssteuerung.html> [11.12.2023].

57 Näheres zu den Bemühungen, auf Bundesebene ein Finanzreferendum einzuführen, bei LIENHARD/ZIELNIEWICZ, *Finanzverfassung*, 77 f.. Am 21.9.2023 lehnte der NR mit 117 zu 72 Stimmen (3 Enthaltungen) die Motion der SVP-Fraktion 22.3695 *Einführung eines Finanzreferendums* ab (AmtlBull NR 2023 1749). Schon früher wurden ähnliche Vorstösse und pa. Iv. abgelehnt.

6. Nähere Bestimmung der Kredite (Abs. 3)

- 39 Abs. 3 gibt nähere Vorgaben zur Beschlussfassung bei Kreditbeschlüssen. Nach Satz 1 hat die BVers in Ausgabenbeschlüssen mit dem Zweck und der Höhe des Kredits die Essentialien eines Kreditbeschlusses (Notiz EFV an FK-StR vom 25. 5. 2005) festzulegen. Diese nähere Festlegung des Kreditzwecks wird Spezifikation⁵⁸ genannt. Sie ist eine der Grundsätze bei der Aufstellung und beim Vollzug des Voranschlags (Art. 31 FHG) und wird in Art. 19 Abs. 1 Bst. d FHV als Grundsatz festgeschrieben. Danach sind Aufwände und Erträge sowie Investitionsausgaben und -einnahmen nach Verwaltungseinheiten, nach der Artengliederung des Kontenrahmens und – soweit zweckmässig – nach Massnahmen und Verwendungszweck zu unterteilen. Ein Kredit darf nur für den Zweck verwendet werden, der bei der Bewilligung festgelegt wurde.⁵⁹ Ein Voranschlagskredit ist damit auf zwei Arten bestimmt: durch die Höhe, welche einen Maximalbetrag darstellt, der im Kreditvollzug nicht überschritten werden darf, sowie durch die Umschreibung des Kreditzwecks (wofür darf der Kredit verwendet werden?). So sind auch beim Voranschlag die einzelnen Voranschlagspositionen spezifiziert.⁶⁰
- 40 Satz 2 gibt der BVers in Form einer «Kann-Bestimmung» die Kompetenz, einen spezifizierten Einfluss auf die Kreditverwendung durch BR und Verwaltung zu nehmen, indem sie die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung näher regelt. Damit greift die BVers mit Anweisungen in den Haushaltsvollzug ein, der als ausführende Tätigkeit von der BV dem BR zugewiesen ist (Art. 174 BV), was die Frage nach der Grenze dieses Einwirkungsrechts aufwirft. Der Kommissionssprecher führte dazu Folgendes aus:
- «Solche Nebenbestimmungen liegen in der Finanzhoheit der eidgenössischen Räte und dürfen daher im Rahmen eines einfachen Bundesbeschlusses verabschiedet werden. Hingegen wäre es nicht zulässig, mit dieser Erlassform in Bereiche einzugreifen, die der Gesetzgebung vorbehalten sind. Unzulässig wäre es etwa, mit dem Kreditbeschluss die gesetzlich festgelegten Beitragsvoransetzungen anzupassen» (AmtlBull StR 2005 581).
- 41 Rahmenbedingungen der Kreditverwendung können eingesetzt werden für den Voranschlag und die Nachträge, aber auch für Verpflichtungskredite, welche der BR der BVers mit einer besonderen Botschaft (Art. 23 Abs. 2 FHG) unterbreitet. Rahmenbedingungen der Kreditverwendung sind eine Form des Grundsatz- und Planungsbeschlusses nach Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c ParlG. Dies ergibt sich beim Voranschlag schon aus dem Titel des BB Ib⁶¹. Ein Grundsatz- und Planungsbeschluss nach Art. 28 Abs. 2 ParlG ist damit nicht unmittelbar rechtsverbindlich. Er ist aber politisch verbindlich und entspricht damit in seiner Rechtswirkung der Mo. (s. Kommentar zu Art. 28 N 19 ff.). Wie bei dieser ist der BR bei einer Abweichung vom Planungsbeschluss begründungspflichtig (Art. 28 Abs. 4 ParlG; s. Art. 28 N 23).

So lehnte z.B. der NR am 3. 12. 2013 eine pa.Iv. (12.459 Einführung eines Finanzreferendums) der SVP-Fraktion mit 115 zu 71 Stimmen (3 Enthaltungen) ab (AmtlBull NR 2013 1975). Zu dieser Frage vgl. auch Bericht SPK-NR 1. 11. 2007 (BBl 2007 8373 ff.).

58 Die nähere Umschreibung des Kreditzwecks nennt man qualitative Spezifikation, die Höhe des Kredits quantitative Spezifikation und die zeitliche Befristung des Kredits zeitliche Spezifikation. Letztere bedeutet, dass der nicht benutzte Teil eines Voranschlagskredits am Ende des Budgetjahrs verfällt (vgl. etwa VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, 44).

59 Näheres zu den Budgetierungsgrundsätzen bei BAUMGARTNER/BELJEAN/WIDMER, Finanzhaushalt, 220 f.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 124 f.

60 So enthält z.B. die Voranschlagsposition A2100.0001 den Funktionsaufwand (Globalbudget).

61 So lautet der BB Ib für den Voranschlag 2024: «Bundesbeschluss Ib über die Planungsgrössen im Voranschlag für das Jahr 2024».

In der Praxis wurden in den letzten Jahren bei der Beratung des Voranschlags regelmässig Rahmenbedingungen der Kreditverwendung beantragt, so z.B. bei Anträgen beim Eigenaufwand der Verwaltung. Dies steht im Zh. mit der Einführung des Globalbudgets bei den Verwaltungseinheiten (Art. 30a FHG), welche nun z.B. den Personalaufwand und den Beratungsaufwand im Globalbudget zusammenfasst. Vielfach beziehen sich die Anträge auf den Personalaufwand.⁶² Solche Rahmenbedingungen hat die BVers auch schon zu Subventionen beschlossen⁶³ (siehe oben N 39).

42

Art. 26

Oberaufsicht

¹ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, der Bundesanwaltschaft und anderer Träger von Aufgaben des Bundes.

² Sie übt die Oberaufsicht aus über den Finanzhaushalt im Bereich von Artikel 8 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967.

³ Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht nach den folgenden Kriterien aus:

- a. Rechtmässigkeit;
- b. Ordnungsmässigkeit;
- c. Zweckmässigkeit;
- d. Wirksamkeit;
- e. Wirtschaftlichkeit.

⁴ Die Oberaufsicht umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der Bundesanwaltschaft ist ausgeschlossen.

Haute surveillance

¹ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, du Ministère public de la Confédération et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération.

² Elle exerce la haute surveillance financière inscrite dans le cadre de l'art. 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances.

³ L'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance dans le respect des critères suivants:

- a. légalité;
- b. régularité;
- c. opportunité;

62 So erhöhte die BVers beim Voranschlag 2024 (23.041) in einem Konzeptantrag das Globalbudget der Eidg. Steuerverwaltung (A200.0001 Funktionsaufwand) um 2,1 Mio. CHF für die Schaffung von zusätzlichen Stellen für Kontrollen im Bereich der MWST. Gleichzeitig erhöhten sie die Mehrwertsteuereinnahmen um 7,5 Mio. CHF (vgl. AmtlBull NR 2023 2250, AmtlBull StR 2023 1162).

63 Beim Voranschlag 2024 (23.041) erhöhte die BVers die Voranschlagsposition «A231.0232 Beihilfen Pflanzenbau» des Bundesamts für Landwirtschaft um 2 Mio. CHF. In den Rahmenbedingungen der Kreditverwendung (BB Ib Art. 2 Anh. 2) legte die BVers fest, dass die zusätzlichen Mittel zugunsten der Produktion von Zuckerrüben zur Zuckerherstellung einzusetzen sind (AmtlBull StR 2023 1054 ff.; AmtlBull NR 2023 2242 ff.).

- d. efficacité;
- e. efficience économique.

⁴ La haute surveillance ne confère pas la compétence d'annuler ou de modifier une décision. Il ne peut être exercé aucun contrôle sur le fond des décisions judiciaires ni des décisions du Ministère public de la Confédération.

Alta vigilanza

¹ L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza sulla gestione del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale, dei tribunali della Confederazione, dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione, del Ministero pubblico della Confederazione e di altri enti incaricati di compiti federali.

² Esercita l'alta vigilanza sulla gestione finanziaria nell'ambito dell'articolo 8 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze.

³ L'Assemblea federale esercita l'alta vigilanza attenendosi ai seguenti criteri:

- a. legalità;
- b. conformità all'ordinamento vigente;
- c. adeguatezza;
- d. efficacia;
- e. economicità.

⁴ L'alta vigilanza non include la competenza di abrogare o modificare decisioni. È escluso il controllo di merito delle decisioni giudiziarie e delle decisioni del Ministero pubblico della Confederazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage	1
2. Bedeutungszunahme der parlamentarischen Obergericht	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	13
1. Vorbemerkungen	13
a) Systematik der Bestimmung	13
b) Begriff der Obergericht	16
2. Die Obergericht über Regierung und Verwaltung (Abs. 1)	18
a) Organe	18
b) Adressaten	19
aa) BR und Bundesverwaltung	20
bb) Die eidg. Gerichte und gerichtsähnliche Behörden	24
cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde	25
dd) Die anderen Träger von Aufgaben des Bundes	26
ee) Parlamentarische Mitwirkung bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten	27
ff) Bundesaufsicht über die Kte.	29
3. Die Obergericht über den Finanzhaushalt (Abs. 2)	30
a) Bereich	30
b) Organe	32
4. Die Kriterien der Obergericht (Abs. 3)	34
a) Rechtmässigkeit (Bst. a)	35
b) Ordnungsmässigkeit (Bst. b)	38

c) Zweckmässigkeit (Bst. c) und Wirtschaftlichkeit (Bst. e)	39
d) Wirksamkeit (Bst. d)	40
5. Die Grenzen der Oberaufsicht (Abs. 4)	41
a) Einleitung	41
b) Grundsatz der Gewaltenteilung	42
c) Abgrenzung zur Aufsicht	44
d) Begleitende und nachträgliche Ausübung der Oberaufsicht	46
aa) Gegenstand	47
bb) Adressaten	53
cc) Zeitliche Dimension	54
e) Oberaufsicht gegenüber Justizbehörden (Abs. 4 Satz 2)	56
f) Kollegialprinzip als Schranke der Oberaufsicht?	61
g) Gesetzliche Autonomiebereiche	64
h) Gesetzliche Geheimhaltungsbereiche?	65

Materialien

Bericht BR betr. die Frage der Aufstellung einer eidgenössischen Rechnungskammer 10. 12. 1900 (BBl 1900 IV 879 ff.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

8947 *Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête*: Bericht Kommissionen NR/StR 1. 9. 1964 (BBl 1964 II 273 ff.).

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).

89.006 *Vorkommnisse im EJPD*: Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 (BBl 1990 637 ff.).

89.243 *Pa.Iv. GPK. Bildung einer Delegation*: Änderung GVG 13. 12. 1991 (AS 1992 641 f.).

97.032 *Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/97*: Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16. 5. 1997 (BBl 1997 III 1378 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: ParlG Prot. SPK-NR 14./15. 9. 2000, 5 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.494 *Pa.Iv. Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten*: Änderung ParlG 17. 12. 2010 (AS 2011 5859 ff.).

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.

Literatur

AESCHLIMANN, Aspekte der Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte, in: *Parlament/Parlamento* 2009, H. 1, 4 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2009-1.pdf>> (21.10.2023) (zit. AESCHLIMANN, Aspekte); ALBRECHT, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: *LeGes* 2003, H. 2, 31, <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2/2003231-42.html>> (21.10.2023) (zit. ALBRECHT, Oberaufsicht); AUBERT, Art. 85 Ziff. 11, in: *Aubert/Eichenberger, Kommentar BV* (zit. AUBERT, Art. 85 Ziff. 11); BÄUMLIN, Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung, in: *ZSR* 1966, II. Halbband, 165 ff. (zit. BÄUMLIN, Kontrolle); BERNASCONI, La confidentialité des travaux de la Commission de gestion du National et la pression médiatique, in: *Parlament/Parlamento* 2014, H. 3, 5 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-3.pdf>> (21.10.2023); BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Oberaufsicht bei verselbstständigten Aufsichtsbehörden – am Beispiel des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), in: *Jahrbuch SVVOR* 2015, Bern 2016, 7 ff., <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/129183/1/2016_Biaggini%2C_Moglichkeiten_und_Grenzen_parlamentarischer_Oberaufsicht_bei_verselbststandigten_Aufsichtsbehorden_%28ENSI%29%2C_SV.pdf> (21.10.2023); BIAGGINI, Art. 169, in: *Biaggini, Kommentar BV*, 2. Aufl., 1279 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 169); BRÜGGER, 25 Jahre Finanzkontrollgesetz des Bundes, in: *ZBl* 1993, H. 3, 93 ff. (zit. BRÜGGER, Finanzkontrollgesetz); BURCKHARDT, Art. 85, in: *Burckhardt, Kommentar BV*, 695 ff.;

EICHENBERGER, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Verfassungsrat und Regierungsrat des Kantons Aargau (Hrsg.), Der Staat der Gegenwart, Basel 1980, 374 ff.; K. EHRENZELLER, Art. 169, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4042 ff. (zit. K. EHRENZELLER, Art. 169); FRICK, Begleitende und nachträgliche Oberaufsicht, in: Säegger, Bundesbehörden, 85 ff. (zit. FRICK, Oberaufsicht); GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht und Finanzkontrolle, in: Lienhard (Hrsg.), Finanzrecht, Basel 2011, 443 ff. (zit. GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht); HANGARTNER, Parlament und Regierung, in: ZBl 1990, H. 11, 473 ff. (zit. HANGARTNER, Parlament); JANETT, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004, H. 2, 137 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2004/2/20042137-150.html>> (21.10.2023) (zit. JANETT, Evaluationsfunktion); KIENER, Die Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen, Diss., Bern 1994 (zit. KIENER, Informationsrechte); KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen gegenüber Regierung und Verwaltung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2000, H. 3, 6, <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2000-3.pdf>> (21.10.2023); KOLLER, Verhältnis der Aufsicht zur Oberaufsicht im Verwaltungsrecht, in: Jahrbuch SVVOR 2010, Bern 2011, 35 (zit. KOLLER, Verhältnis); LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Habil., Bern 2005 (zit. LIENHARD, Grundlagen); LIENHARD, Steuerung und Kontrolle ausgelagerter Verwaltungsträger durch das Parlament, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2008, H. 3, 5 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2008-3.pdf>> (21.10.2023) (zit. LIENHARD, Steuerung); LIENHARD, Oberaufsicht über die Gerichte – ein Überblick, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2017, H. 3, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2017-3-1.pdf>> (21.10.2023); MÄDER, Was kann eine GPK?, Jusletter 15.8.2011; MAHON, Le principe de la séparation des pouvoirs, in: Aubert et. al (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 1011 ff. (zit. MAHON, Principe); G. MÜLLER, Probleme der Abgrenzung der parlamentarischen Oberaufsicht im Bund, in: ZSR 1992, H. 4/5, 389 ff. (zit. G. MÜLLER, Probleme); G. MÜLLER, Oberaufsicht der Bundesversammlung über verselbständigte Träger von Bundesaufgaben, in: ZBl 2010, H. 12, 649 ff. (zit. G. MÜLLER, Oberaufsicht); G. MÜLLER, Parlamentarische Oberaufsicht im Bund, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2016, H. 1, 32 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2016-1.pdf>> (21.10.2023); M. MÜLLER, «Gute Führung» staatlicher Unternehmen, Kritische Gedanken zur politischen Aufsicht über staatliche Aktiengesellschaften, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-1.pdf>> (21.10.2023); NUSPLIGER, Regierung und Parlament, in: Kälin/Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern 1995, 149 ff. (zit. NUSPLIGER, Regierung); RITTER, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Grossbritannien, in: Ritter/Ziebur (Hrsg.), Faktoren der politischen Entscheidung, Festgabe für Ernst Fraenkel zum 65. Geburtstag, Berlin 1963, 294 (zit. RITTER, Kontrolle); RUCH, Die parlamentarische Kontrolle der mittelbaren Verwaltung im Bund, in: ZBl 1992, H. 6, 241 ff. (zit. RUCH, Kontrolle); SÄGESSER, Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: SJZ 2013, H. 6, 125 ff. (zit. SÄGESSER, Oberaufsicht); SÄGESSER, Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2010, in: Jahrbuch SVVOR 2010, Bern 2011, 167 ff. (zit. SÄGESSER, Entwicklungen 2010); SÄGESSER, Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes für das Jahr 2011, in: Jahrbuch SVVOR 2011, Bern 2012, 285 ff., insb. 291 f. (zit. SÄGESSER, Entwicklungen 2011); SÄGESSER, 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); SÄGESSER, Zur Totalrevision des Grossratsgesetzes im Kanton Bern, in: ZBJV 2012, H. 12, 963 ff. (zit. SÄGESSER, Totalrevision); SEILER, Praktische Fragen der parlamentarischen Oberaufsicht über die Justiz, in: ZBl 2000, H. 6, 281 ff. (zit. SEILER, Fragen); STAUFFER, Art. 167, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4009 ff. (zit. STAUFFER, Art. 167); TSCHÜMPERLIN, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: SJZ 2009, H. 10, 233 ff. (zit. TSCHÜMPERLIN, Aufsicht); 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., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2016-1.pdf>> (21.10.2023); ZIELNIEWICZ, Die private Stiftung: Eine Blackbox für die Oberaufsicht des Parlaments?, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 1, 10 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-1.pdf>> (21.10.2023).

I. Entstehungsgeschichte

1. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die parlamentarische Oberaufsicht findet sich in Art. 169 Abs. 1 BV. Danach übt die BVers die Oberaufsicht über den BR und die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes aus. Bereits die beiden früheren BV wiesen der BVers die Zuständigkeit für die «Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» zu (Art. 74 Ziff. 14 BV 1848; Art. 85 Ziff. 11 BV 1874). Das geltende Verfassungsrecht unterscheidet sich von diesen früheren Verfassungsbestimmungen lediglich dadurch, dass es die Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht präzisiert. 1

Die Oberaufsicht ist seit Bestehen des schweiz. Bundesstaats auf Verfassungsebene verankert, was ihre Bedeutung als wichtige dem Parlament zustehende Kompetenz (AUBERT, Art. 85 Ziff. 11 N 154) – neben jener der Gesetzgebung, der Finanzhoheit oder der Mitwirkung an der Staatsleitung – zum Ausdruck bringt. 2

Während der Vorarbeiten zur neuen BV wurden auf Bestreben des Parlaments substantielle Elemente der Oberaufsicht thematisiert, nämlich die Fragen, ob die Oberaufsicht lediglich nachträglich oder auch begleitend ausgeübt werden könne (vgl. unten N 46 ff.) und welcher Instrumente die BVers zur Wahrnehmung ihres Oberaufsichtsrechts bedürfe. Der damalige Verfassungsgeber entschied sich für ein pragmatisches Vorgehen: Die begleitende Oberaufsicht wurde entgegen dem Ansinnen der GPK (Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16. 5. 1997 [BB1 1997 III 1383 f.]) nicht ausdrücklich im Verfassungstext verankert, aber in den Materialien als Weiterführung einer bestehenden Praxis bezeichnet (FRICK, Oberaufsicht, 86). Hinsichtlich der Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht setzte sich der StR in der Einigungskonferenz vom 11. 12. 1998 gegen den NR durch: Von Verfassung wegen verfügen nur die gesetzlich vorgesehenen Ausschüsse («Delegationen») parlamentarischer Aufsichtskommissionen über unbeschränkte Informationsrechte (Art. 169 Abs. 2 BV; vgl. SÄGESSER, Bundesbehörden, Entstehungsgeschichte vor N 585). Damit wurde eine politisch austarierte Lösung angestrebt, die zum einen dem Parlament als kontrollierender Behörde ermöglicht, seine Informationsrechte durchzusetzen, zum anderen aber auch den berechtigten Geheimhaltungsinteressen des BR Rechnung trägt. 3

2. Bedeutungszunahme der parlamentarischen Oberaufsicht

Die Bedeutungszunahme der parlamentarischen Oberaufsicht steht in engem Zh. mit der Entwicklung der Aufgaben von Staat und Verwaltung: Dem Staat wurden in den letzten Jahrzehnten zahlreiche Aufgaben im wirtschaftlichen, sozialen, gesellschaftlichen oder kulturellen Bereich übertragen (RITTER, Kontrolle, 294). Neue staatliche Aufgaben bedürfen der Implementierung, der Umsetzung und des Vollzuges, weshalb sie auch zu einem Ausbau der Verwaltungen und der Personalstellen sowie zu Änderungen in der Verwaltungsorganisation und im Verwaltungsaufbau führen. Die Zunahme der Verwaltungstätigkeit bedingt eine ausgebaut Aufsicht, die über geeignete Instrumente und hinreichende Ressourcen verfügen muss. Die Aufsicht der Regierung über die Verwaltung wurde in der Schweiz auf Bundesebene laufend intensiviert, bereits früh etwa durch die Schaffung einer Finanzkontrolle, den Aufbau einer Justizabteilung zur Prüfung von Rechtsfragen der Verwaltungstätigkeit oder der Beschwerdeinstruktion, die Kodifizierung eines Personalrechts für die Bundesangestellten und eines zentralen Personalamts, die Schaffung einer Zentralstelle für Organisationsfragen oder einer Verwaltungskontrollstelle des BR (VKB), wobei die beiden letztgenannten heute nicht mehr als eigenständige Verwaltungsorgane bestehen 4

(vgl. auch Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBl 1965 I 1180]). Später kam eine ausgedehnte Organisationsgesetzgebung hinzu (RVOG mit den Vorläufererlassen), die neben Anweisungen für das Verwaltungshandeln auch zahlreiche Instrumente der Verwaltungskontrolle normiert. Der Nachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns wurde zudem durch eine Archivgesetzgebung Rechnung getragen. Mehrere Verwaltungsreformen bezweckten eine Verstärkung der Verwaltungsführung sowie eine Klärung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten im hierarchischen Aufbau der Bundesverwaltung. Geregelt wurde nicht nur die Aufsicht über die Verwaltungseinheiten, sondern auch über die Träger öffentlicher Aufgaben, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen. Schliesslich wurde der BR in der Verwaltungsführung gestärkt, indem ihn ausgebaut Stabsstellen (v.a. die BK) unterstützen und indem die Departemente für ihre Kontroll- und Koordinationsaufgaben über Generalsekretariate verfügen.

- 5 Ein bes. Augenmerk wurde seit Bestehen des Bundesstaates der Kontrolle des Finanzhaushaltes geschenkt. Die Entwicklung der entsprechenden Instrumente zur Ausübung von Aufsicht und Oberaufsicht erfolgte bereits früh und im Konsens zwischen BR und BVers, wohl deswegen, weil die wesentlichen Befugnisse im Bereich der Finanzen der Eidgenossenschaft der BVers zustehen. 1877 wurde ein Eidg. Kontrollbüro und 1882 die EFK geschaffen. In einem Gesetzesentwurf von 1899 unterbreitete der BR Vorschläge für eine gesetzliche Verankerung der FK und der FinDel sowie für eine Umschreibung von deren Aufgaben. Einer Delegation sollte danach die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Staatshaushaltes obliegen, wobei sie das «unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige» hat. Die Finanzkontrolle war zur Auskunftserteilung verpflichtet, und der Delegation waren alle Prot. und Beschlüsse des BR, welche sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Staatshaushalt bezogen, zur Verfügung zu stellen (Bericht BR betr. die Frage der Aufstellung einer eidgenössischen Rechnungskammer 10. 12. 1900 [BBl 1900 IV 884 f.]; vgl. auch GRÜTER/RIEDI, *Finanzaufsicht*, 518 f.). Mit der Totalrevision GVG 1902 wurden für die FK und die FinDel gesetzliche Grundlagen geschaffen (s. dazu die eingehendere Darstellung in Art. 51 N 1 ff.). Das Parlament verfügte zum damaligen Zeitpunkt im Bereich der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt über herausragende Informationsrechte, war mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet und konnte sich durch die Möglichkeit des Beizugs von Sachverständigen auch auf andere Informationsquellen als jene von Regierung und Verwaltung stützen (SÄGESSER, *Oberaufsicht*, 125 f.).
- 6 Die Entwicklung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung hing auf Bundesebene stark mit der Zunahme der Verwaltungstätigkeit und der Aufsichtsinstrumente des BR zusammen; diese führten zu einer Verlagerung staatlicher Tätigkeiten zugunsten der Regierung. Dieser Umstand zeigte sich bes. während der beiden Weltkriege, die zufolge der entsprechenden Notlagen zu einer Zunahme der Kompetenzen des BR führten. Die staatsrechtliche Forderung nach einer institutionellen Stärkung des Oberaufsichtsrechts der BVers führte indessen erst in den 1960er-Jahren zu wesentlichen Ergebnissen. Einer der Gründe dafür war, dass sich die Wissenschaft intensiv mit der Problematik befasste: 1962 wurde von der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte die Schaffung zweier Delegierten der BVers vorgeschlagen, deren Aufgabe in der weisungsunabhängigen Kontrolle der zivilen und der militärischen Verwaltung bestanden hätte. Dieser Vorschlag wurde zwar geprüft, aber nicht weiter verfolgt, weil Bedenken hinsichtlich der Einfügung in das bestehende System und über das Verhältnis zu bestehenden Behörden oder Kontrollorganen bestanden (vgl. Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBl 1965 I 1183 ff.]; BÄUMLIN, *Kontrolle*, 195 ff.).

Am 23.3.1962 wurde das GVG total revidiert. Dabei wurden mehrere Massnahmen verankert, die zu einer effektiveren Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht beitrugen. So wurde etwa bestimmt, bis wann die Botschaften und Berichte des BR der BVers zugestellt werden müssen, damit den Mitgliedern der vorberatenden Kommissionen ausreichend Zeit zum Studium bleibt. Der Geschäftsbericht des BR hat seither auch zum Stand der überwiesenen Mo. Auskunft zu geben (Art. 45 Abs. 4 GVG 1962; vgl. Art. 122 N 4 f.), und es wurde die Befugnis der Kommissionen vorgesehen, vom BR ergänzende Berichte zu den Vorlagen verlangen zu können. Obwohl diese Massnahmen aus heutiger Sicht eher bescheiden erscheinen, stellen sie eine zur damaligen Zeit nicht zu unterschätzende institutionelle Stärkung des Parlaments dar, die auch von dessen zunehmendem Selbstbewusstsein gegenüber Regierung und Verwaltung zeugt.

Grundlegende Entwicklungen der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung standen oft im Zh. mit Ereignissen, die aus der Sicht der BVers zeigten, dass die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Regierung ungenügend erfolgte. Solche Vorfälle führten zu einem Ausbau der parlamentarischen Instrumente zur Wahrnehmung der Oberaufsicht. Anders als in der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt war die institutionelle Stärkung der BVers in der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung von Konflikten zwischen Regierung und Parlament begleitet. Letzteres setzte sich schrittweise durch und verfügt heute über weitgehende Mittel zur Durchsetzung seiner Kompetenzen in der Oberaufsicht.

Von bes. Bedeutung war die sog. «Mirage-Affäre» in den 1960er-Jahren. Weil der Eindruck entstand, bei der massiven Überschreitung eines Finanzkredites für die Beschaffung von 100 Kampfflugzeugen des Typs Mirage sei das Parlament unzureichend oder sogar falsch informiert worden, wurden von NR und StR erstmals bes. Untersuchungskommissionen eingesetzt (Spezialkommission im NR; erweiterte Militärkommission im StR), die sich zur gemeinsamen Durchführung der Untersuchungen zu einer Arbeitsgemeinschaft formierten (Bericht Kommissionen NR/StR 1. 9. 1964 [BB1 1964 II 274 ff.]). Die Empfehlungen dieser Arbeitsgemeinschaft führten letztlich zu Änderungen im GVG 1962 (Art. 47^{ter} ff.; eingefügt durch Änderung GVG 1. 7. 1966 [AS 1966 1325 ff.], in Kraft seit 1. 1. 1967) (zum «Mirage-Skandal» und seinen Folgen vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Damit wurden nicht nur der Begriff der Oberaufsicht erstmals auf Gesetzesstufe verankert, sondern auch formellgesetzliche Grundlagen für die GPK, deren Aufgaben und Zuständigkeiten erlassen (vgl. Art. 52, N 2). Zur besseren Kontrolle der Bundesverwaltung wurde die Gliederung der GPK in Sektionen vorgesehen (Art. 47^{ter} Abs. 2 GVG 1962). Die GPK erhielten das Recht, von allen Behörden und Amtsstellen des Bundes die zweckdienlichen Auskünfte einzuholen und nach Anhören des BR die für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Akten der Bundesverwaltung zu verlangen (Art. 47^{quater} Abs. 1 GVG 1962).

Ein weiterer Meilenstein war der Bericht der PUK zur Untersuchung der Vorkommnisse im EJPD vom 22. 11. 1989 (vgl. Art. 163 N 10). Er stellte ein Ungenügen der Oberaufsicht über die BA und die Bundespolizei fest, wobei die beschränkten Informationsrechte der GPK als ursächlich dafür betrachtet wurden. Um gleichwohl berechnete Geheimhaltungsinteressen wahren zu können, wurde durch die Revision des GVG vom 13. 12. 1991 die GPDel, aber nicht die GPK, mit bes. weitreichenden Einsichtsrechten versehen, wobei sich deren Befugnisse nicht auf Akten hängiger Geschäfte der unmittelbaren Meinungsbildung des BR bezogen (Art. 47^{quinquies} GVG 1962; vgl. Art. 153 N 7). 2011 wurden die Rechte der GPK zu weiten Teilen jenen der GPDel angeglichen (SÄGESSER, Entwicklungen 2011, 291 f.). Weiterhin nur der GPDel zugänglich sind die Prot. des BR sowie geheime Unterlagen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste (Art. 153 Abs. 6 ParlG; vgl. Art. 153 N 14).

- 11 Da die wesentlichen Diskussionen über Umfang und Tragweite der parlamentarischen Oberaufsicht im Zh. mit der Verfassungsreform stattfanden, führte das Inkrafttreten des ParlG in erster Linie zu einer Umsetzung der Verfassungsbestimmung über die Oberaufsicht auf der Gesetzesebene. Entsprechend gab Art. 26 ParlG in den Eidg. Räten zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf Kommissionsebene wurden einige terminologische Fragen geklärt (vgl. Prot. SPK-NR 14./15. 9. 2000, 5 ff.).
- 12 Am 1. 1. 2012 trat schliesslich eine Vorlage in Kraft, die zu einer verstärkten Mitwirkung des Parlaments bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten führte. Die BVers wirkt seither bereits bei der Festlegung der strategischen Ziele durch den BR mit. Die entsprechende Berichterstattung des BR an das Parlament wurde intensiviert (SÄGESSER, Entwicklungen 2011, 302 ff. Vgl. dazu Art. 28 N 5).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen

a) Systematik der Bestimmung

- 13 In der Systematik des ParlG (vgl. Art. 1 N 8) findet sich Art. 26 im dritten Titel über die Aufgaben der BVers. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der parlamentarischen Aufsichtskommissionen und ihrer Delegationen sind nicht Gegenstand dieser Bestimmung, sondern werden im ParlG im vierten Kapitel innerhalb des vierten Titels über die Organisation der BVers normiert (Art. 50–53 ParlG). Die Berichterstattung der Aufsichtskommissionen an NR und StR wird durch Art. 55 ParlG geregelt. Die den Aufsichtskommissionen und ihren Delegationen zur Ausübung ihrer Aufgaben zustehenden Informationsrechte sind Gegenstand des zweiten Kapitels innerhalb des siebten Titels über den Verkehr zwischen der BVers und dem BR (Art. 153–158 ParlG) und werden im achten Titel über den Verkehr zwischen der BVers und den eidg. Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die BA geregelt (Art. 162 ParlG).
- 14 Art. 26 ist wie folgt gegliedert: Abs. 1 betrifft die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und nennt in teilweiser Präzisierung zur BV die Adressaten der Aufsichtstätigkeit. Bei Abs. 2 geht es um die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. Abs. 3 nennt die zur Ausübung der Oberaufsicht massgebenden Kriterien. Abs. 4 verankert bezogen auf die Oberaufsicht wichtige Elemente der Gewaltenteilung, die der Ausübung der Oberaufsicht Grenzen setzen. Die Abs. 3 und 4 gelten nach der Systematik der Bestimmung in gleichem Masse für die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt.
- 15 Die Wirkungsweise der Oberaufsicht erschliesst sich erst vollständig im Zh. mit den Informationsrechten, die zu ihrer Durchsetzung den parlamentarischen Aufsichtsorganen zustehen. Aus systematischen Gründen wird auf eine Darstellung der Informationsrechte an dieser Stelle verzichtet, und es wird stattdessen auf die Kommentierung der einschlägigen Bestimmungen des ParlG verwiesen. Nur soweit es der Gesamtzusammenhang verlangt, erfolgen hier zusätzliche Hinweise auf die parlamentarischen Informationsrechte.

b) Begriff der Oberaufsicht

- 16 Die Oberaufsicht ist ein Element der Staatsleitung und kein Führungsmittel der BVers (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 423]). Sie soll die kontrollierten Organe veranlassen, die Gründe ihres Verhaltens bzw. Unterlassens offenzulegen, durchschaubar und verständlich zu machen, die Ergebnisse zu rechtfertigen und dafür Verantwortung zu übernehmen (FRICK, Oberaufsicht, 87). Die Oberaufsicht hat eine demokratische Funktion zu

übernehmen: Eine wirksame Oberaufsicht vermag das Vertrauen der Öffentlichkeit in das Funktionieren der Verwaltung zu erhalten oder wieder herzustellen. Die Oberaufsicht setzt einen gegenseitigen Lernprozess zwischen den an der Staatsleitung beteiligten Organen in Gang (SÄGESSER, Oberaufsicht, 135; Tätigkeitsbericht GPK 8. u. 26. 5. 1998 [BBl 1999 2542]; AmtlBull NR Separatdruck Reform BV 89, Votum Alexander Tschäppät [SP/BE]).

Bei der Oberaufsicht handelt es sich somit um eine politische Kontrolle des Parlaments über andere oberste Bundesbehörden, d.h. den BR, das BGer und die weiteren eidg. Gerichte sowie übrige Behörden des Bundes (SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 8 N 33; SÄGESSER, Oberaufsicht, 134; Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 396]). Es geht um die Aufsicht über fremde Amtsführung (BÄUMLIN, Kontrolle, 244 ff.). Die Oberaufsicht dient der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit (EICHENBERGER, Gewalt, 110; MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 47). Eine solche politische Kontrolle meint dabei nicht nur, dass sich direkt an die Ausübung der Oberaufsicht keine rechtliche Verantwortlichkeit i.S. zivil-, straf-, verwaltungs- oder staatshaftungsrechtlicher Verfahren knüpft. Gemeint ist vielmehr auch, dass die Kontrolle mit Blick auf das Wichtige, Ganze und i.S. der Wahrnehmung einer Gesamtverantwortung erfolgt (MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 615 ff.; Bericht BR über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben 25. 6. 1997 [unv., 7]). Es geht nicht um eine Art richterlicher Kontrolle von Einzelfällen (BÄUMLIN, Kontrolle, 244).

In ihren Jahresberichten umschreiben die GPK die politische Wirkung der Oberaufsicht standardmässig wie folgt (zit. nach Jahresbericht 2020, BBl 2021 570, 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.»

Der Begriff der «Oberaufsicht» wird nicht exklusiv für die parlamentarische Aufsicht über andere staatliche Organe gebraucht. Er findet etwa auch Verwendung zur Unterscheidung der direkten Aufsicht der Regierung über die ihr unterstehende Verwaltung von der indirekten Aufsicht über Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen und ausserhalb der Verwaltung stehen. Vereinzelt findet sich der Begriff auch in der Spezialgesetzgebung (z.B. Art. 15 Abs. 1 SchKG: «Der Bundesrat übt die Oberaufsicht über das Schuldbetreibungs- und Konkurswesen aus und sorgt für die gleichmässige Anwendung dieses Gesetzes»). Es liesse sich daher vertreten, anstelle von parlamentarischer Oberaufsicht von parlamentarischer Kontrolle zu sprechen.

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

a) Organe

Vgl. Art. 52 N 8 ff.

b) Adressaten

Nach Art. 169 Abs. 1 BV übt die BVers die Oberaufsicht aus über den BR und die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Art. 26 Abs. 2 präzisiert die Adressaten der Oberaufsicht.

aa) BR und Bundesverwaltung

- 20** Der BR ist in seiner Funktion als «Regierung» (Überschrift des zweiten Titels des RVOG) und damit hinsichtlich seiner Regierungsfunktionen Adressat der parlamentarischen Oberaufsicht. Dazu gehören bspw. Fragen der strategischen politischen Steuerung (bspw. Bericht PVK 15. 10. 2009 [BBl 2010 3083]), der Staatsleitung, der Funktionsweise des Kollegiums, der Führung durch den BR (bspw. Bericht GPK-NR/StR betr. UBS-Kundendaten 30. 5. 2010 [BBl 2010 3099]; Bericht GPK-StR betr. diplomatische Krise Schweiz-Libyen 3. 12. 2010 [BBl 2011 4215]), des Zusammenwirkens mit dem Parlament, der Beaufsichtigung verwaltungsexterner Träger öffentlicher Aufgaben (bspw. Bericht FK-NR betr. verselbständigte Einheiten 29. 3. 2010 [BBl 2010 3377]), des Handelns in a.o. Situationen (bspw. Bericht GPK-NR betr. Informationstätigkeit des BR und der Bundesverwaltung in a.o. Situationen 29. 5. 1997 [BBl 1997 III 1568]), der Planung der staatlichen Tätigkeit, der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit (bspw. Bericht der GPK-NR über die Informationstätigkeit des EDA 7. 4. 2005 [BBl 2005 5075]) oder der Besetzung herausragender Positionen in der Bundesverwaltung (bspw. Bericht GPK-NR über die Ernennung des Chefs der Armee 28. 11. 2008 [BBl 2009 3425]), ausnahmsweise auch Vorkommnisse, die den Zuständigkeitsbereich eines einzelnen Mitglieds des BR betreffen (bspw. Bericht der GPK-StR betr. Untersuchung von öffentlichen Aussagen des Vorstehers EJPD zu Gerichtsurteilen 10. 7. 2006 [BBl 2006 9051]).
- 21** Auch die Bundesverwaltung unterliegt der parlamentarischen Oberaufsicht. Da sie dem BR untersteht und dieser für ihre zweckmässige Organisation und für eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben zu sorgen hat (Art. 178 Abs. 1 BV), ist nicht die Bundesverwaltung, sondern der BR in der Ausübung dieser Verwaltungsfunktion Adressat der Oberaufsicht (EICHENBERGER, Gewalt, 111; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 592; Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16. 5. 1997 [BBl 1997 III 1383]). Bereits die BV bringt das zum Ausdruck, indem sie BR und Bundesverwaltung als Einheit der parlamentarischen Oberaufsicht unterstellt.
- 22** Der BR bildet die Spitze der Verwaltung und ist verantwortlich für eine überdachende Verwaltungsführung sowie für eine zielgerichtete Erfüllung der Aufgaben. Ihm obliegt es, die Einrichtung geeigneter Führungsinstrumente und -prozesse zu überwachen (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 804). In einer hierarchisch gegliederten Verwaltung werden die tiefer gestellten Verwaltungseinheiten durch höher gestellte beaufsichtigt, und auch den Stabsstellen der Regierung sowie der Departemente kommen Aufsichtskompetenzen zu. Die damit verbundene Kompetenzdelegation an Verwaltungseinheiten führt dazu, dass sich die Aufsicht der Regierung auf die obersten Verwaltungseinheiten sowie auf bes. wichtige Situationen konzentriert (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 1044). Entsprechend bedeutsam ist die parlamentarische Oberaufsicht über den BR, in dem sich sämtliche Aufsichtskompetenzen und die damit verbundene Verantwortung konzentrieren. Die parlamentarische Oberaufsicht kann sowohl Projekte und Querschnittbereiche (bspw. Verwaltungsreform, Einbezug der mit Rechtsfragen betrauten Verwaltungsstellen im Vorfeld von Regierungsbeschlüssen, Aspekte der Mehrsprachigkeit, Personalpolitik des Bundes, Einbezug in Vernehmlassungen, Informatiksteuerung usw.) als auch einzelne Politikbereiche betreffen (bspw. die Steuerung der Sozialversicherungen durch den BR; vgl. Bericht GPK-StR 30. 3. 2012 [BBl 2012 8899]).
- 23** In ihrem Bericht vom 7. 10. 1996 über die Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Bundes hielt die PUK fest, dass der BR die Aufsicht über die Geschäftsführung der gesamten Bundesverwaltung hat, wozu auch die Finanzen, die Armee und die selbstständigen Anstalten gehören (BBl 1996 V 384). Die Bundesverwaltung untersteht der demokratischen Kont-

rolle und damit der parlamentarischen Oberaufsicht. Sie ist in die zentrale und in die dezentrale Verwaltung gegliedert (Art. 6 Abs. 1 RVOV; vgl. SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 2 N 16 ff.). Die zentrale Verwaltung besteht aus der BK und den Departementen mit den ihnen unterstehenden weiteren Verwaltungseinheiten (Art. 7 RVOV). Die dezentrale Bundesverwaltung besteht aus den ausserparlamentarischen Kommissionen, den durch Gesetz organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheiten ohne Rechtspersönlichkeit (bspw. EDÖB, EFK), den durch Gesetz errichteten rechtlich verselbständigten öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten (bspw. ETH, Schweiz. Nationalmuseum, Pro Helvetia, Schweiz. Heilmittelinstitut Swissmedic, Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung, Schweiz. Institut für Geistiges Eigentum, Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde, FINMA (zur parlamentarischen Oberaufsicht über die FINMA im Besonderen vgl. UHLMANN, Gutachten zuhanden der Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und des Nationalrates betr. Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde vom 28.8.2013, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf>> [21.10.2023]), Pensionskasse des Bundes Publica, Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat) sowie den vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrschten Aktiengesellschaften, sofern sie nicht überwiegend Dienstleistungen am Markt erbringen (Art. 7a RVOV; vgl. auch SÄGESSER, Entwicklungen 2010, 181 ff.). Auch solche Kommissionen, Anstalten und Körperschaften unterliegen der parlamentarischen Oberaufsicht. Gesetzlich vorbehaltene Bereiche weisungsunabhängiger Aufgabenwahrnehmung setzen der Tragweite parlamentarischer Oberaufsicht jedoch Grenzen (vgl. dazu unten N 66). Die Tätigkeit von mit Weisungsunabhängigkeit ausgestatteten Organen soll nicht politisiert werden.¹

bb) Die eidg. Gerichte und gerichtsähnliche Behörden

Der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen die eidg. Gerichte. Es handelt sich dabei um das BGer, das BStGer, das BVGer, das Bundespatentgericht sowie die Organe der Militärjustiz und wohl auch weitere gerichtsähnliche Instanzen, wie bspw. die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Das BGer übt die Aufsicht über die Geschäftsführung des BStGer, des BVGer und des Bundespatentgerichts aus (Art. 1 Abs. 2 BGG). Es ist Adressatin der Oberaufsicht der BVers, was seinen eigenen Geschäftsbereich und jenen der seiner Aufsicht unterliegenden Gerichte anbelangt. Zu diesem Zweck vertritt es den eigenen Geschäftsbericht und die Berichte der eidg. Gerichte in NR und StR sowie in den parlamentarischen Aufsichtskommissionen (vgl. Art. 162 Abs. 2 ParlG).

24

cc) Die BA und deren Aufsichtsbehörde

Mit dem Inkrafttreten des StBOG auf den 1.1.2011 wurde die BA aus dem Bestand der dezentralen Bundesverwaltung herausgelöst; seither untersteht sie der Aufsicht einer bes. unabhängigen Behörde. Die BA stellt aufgrund ihrer Tätigkeiten keine gerichtliche Behörde dar (vgl. auch Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8141 f.]; VPB 2008.8, 138 ff. [Gutachten Müller vom 1.11.2007]; VPB 2008.9, 161 ff. [Gutachten Schmid vom 28.10.2007]). Aufsichtsbehörde und BA sind eigenständige, von den übrigen staatlichen Behörden getrennte Organe, die der parlamentarischen Oberaufsicht unterliegen (SÄGESSER, Entwicklungen 2010, 188 f.; BIAGGINI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungs-

25

¹ Illustrativ das Bsp. der Ausgestaltung der Oberaufsicht über die damalige Eidg. Bankenkommision. Um eine politische Einflussnahme auf die Entscheide der Bankenkommision zu vermeiden, wurde darauf verzichtet, eine parlamentarische «Bankendelegation» zur Wahrnehmung der Oberaufsicht einzusetzen (vgl. Bericht WAK-StR 4.11.1994 [BBl 1995 III 100]; Stellungnahme BR 5.4.1995 [BBl 1995 III 109]).

kommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Gutachten zuhanden der GPK-NR vom 5.6.2008, 20 f., <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-rechtsgutachten-biaggini-2008-06-05.pdf> [21.10.2023]).

- 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 Gutachtensaufträge vergeben (BBl 2020 9750). Gestützt auf das Gutachten sprachen sich die GPK in ihrem Schlussbericht vom 22.6.2021 (BBl 2022 130) 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.; SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 8 N 71 ff.). Es handelt sich um Personen und Organisationen, denen Aufgaben des Bundes übertragen sind, ohne dass sie Teil der Bundesverwaltung oder der eidg. Gerichtsbarkeit wären (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597). Aufgaben des Bundes bestehen insoweit, als sie ihm durch die Verfassung zugewiesen werden oder sie einer einheitlichen Regelung bedürfen (Art. 42 Abs. 1, Art. 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.

Die parlamentarische Obergewalt 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 die Ausübung der Beteiligungsrechte durch den BR. Adressat der parlamentarischen Obergewalt ist der BR und nicht das oberste Exekutivorgan eines verwaltungsexternen Rechtsträgers resp. eines privaten Unternehmens (Verwaltungsrat einer AG). Die Obergewalt wird indirekt ausgeübt, indem die parlamentarischen Obergewaltsorgane 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 zu 18.418, 2 f.).

26b

Die parlamentarische Obergewalt verleiht keine Befugnis zur Erteilung von Weisungen an den BR oder an Organe verwaltungsexternen Rechtsträger und von Unternehmen. Sie stellt kein Mittel dar, um die Geschäftspolitik verwaltungsexternen 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.

26c

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 Obergewalt in Bezug auf die bundesnahen Unternehmen als zweckmässig und ausreichend geregelt. Die pa.Iv. wurde im NR am 13.6.2019 zurückgezogen.

26d

ee) Parlamentarische Mitwirkung bei der Steuerung der verselbständigten Einheiten

In seiner Rolle als Eigner legt der BR die strategischen Ziele auf der Grundlage der jeweiligen Organisationserlasse für verselbständigte Einheiten fest (Art. 8 RVOG; Bericht BR zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) 13.9.2006 [BBl 2006 8276]). Durch strategische Ziele kann gezielt auf die Unternehmenspolitik und auf die Erfüllung der übertragenen Aufgaben Einfluss genommen werden (Bericht GPK-NR betr. Praxis des Bundes bei der Steuerung von Post, SBB und Swisscom 8.5.2012 [BBl 2012 8547 f.]), ohne dass es zu einer Vermischung mit den Zuständigkeiten der Unternehmensorgane kommt. Als verselbständigt gelten sowohl gewisse Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung (bspw. Institut für Geistiges Eigentum, FINMA, Eidg. Nuklearsicherheitsinspektorat, Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde, Swissmedic, ETH-Bereich) als auch verwaltungsexterne Träger von Aufgaben (bspw. RUAG Holding AG, SBB, Post, Swisscom; vgl. Bericht FK-NR 29.3.2010 [BBl 2010 3385 f.]).

27

Die BVers übt ihre Obergewalt über die anderen Träger von Bundesaufgaben durch die Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele (vgl. auch Art. 28 N 24 ff.) und durch die Überprüfung der Wahrnehmung der Aufsichtstätigkeit der zuständigen Bundesstellen aus. Sie prüft, ob der Bund seine Rolle als Eigner oder Hauptaktionär richtig wahr-

28

nimmt und beurteilt die Wahrung der Eignerinteressen durch BR und Verwaltungsstellen.² Die BVers berät und behandelt die Berichte des BR über seine Aufsichtstätigkeit gegenüber den verselbständigten Einheiten. Zuzufolge der namhaften Abteilungen unterliegen die Leistungsvereinbarung mit dem ETH-Bereich sowie jene mit den SBB der parlamentarischen Genehmigung (Art. 33 BG über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. 10. 1991 [ETH-Gesetz; SR 414.110]; Art. 8 Abs. 2 BG über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. 3. 1998 [SBBG; SR 742.31]). Der BVers ist es aber nicht möglich, kraft ihrer Oberaufsichtskompetenz direkt strategische Ziele und Leistungsvereinbarungen zu ändern oder Vorgaben für die Konzernpolitik zu machen. Sie hat dazu Empfehlungen an den BR als Aufsichtsbehörde zu richten oder kann mittels parlamentarischer Vorstösse auf eine Änderung der betreffenden Gesetzesgrundlagen hinwirken (vgl. z.B. 10.3836 Mo. de Buman betr. Boni-Verbot für defizitäre Unternehmen vom 1. 10. 2010, im NR am 17. 6. 2011 abgelehnt [AmtlBull NR 2011 1265]).

ff) Bundesaufsicht über die Kte.

- 29 Sofern die Kte. an der Aufgabenerfüllung mitwirken – namentlich bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesrecht – gelten auch sie als Träger von Aufgaben des Bundes (AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 169 N 14; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597). Die Bundesaufsicht gegenüber den Kte. bezweckt, dass die Kte. die ihnen durch das Bundesrecht auferlegten Aufgaben erfüllen und das Bundesrecht vollziehen (VPB 64 [2000] Nr. 24, 307 ff.). Ihre Grundlage ergibt sich allgemein aus dem Prinzip der Bundesstaatlichkeit und dem Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht (Art. 49 Abs. 1 BV). Im Rahmen der Oberaufsicht kann die BVers bspw. den Vollzug von Bundesrecht durch die Kte., den Umfang und die Vereinbarung kantonaler Verträge mit den Interessen und dem Recht des Bundes, die kantonale Mitwirkung auf Bundesebene, das Zusammenwirken von Bundesverwaltung und Kte., die Genehmigungspraxis des BR oder die Praxis des BGer im Zh. mit Beschwerden über die Vereinbarkeit kantonalen Rechts mit Bundesrecht sowie den möglichen Auswirkungen auf die Gewährleistungspraxis der BVers prüfen.

3. Die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt (Abs. 2)

a) Bereich

- 30 Das ParlG verzichtet darauf, den Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt zu definieren und verweist stattdessen auf Art. 8 FKG. Mit der Beschlussfassung über die Ausgaben des Bundes, der Festsetzung des Voranschlags und der Abnahme der Staatsrechnung (Art. 167 BV) verfügt die BVers über weitreichende Finanzkompetenzen und hat entscheidenden Einfluss auf den Finanzhaushalt des Bundes (STAUFFER, Art. 167, N 4). Die Kompetenzen der BVers im Bereich des Finanzwesens sind daher nicht nur Ausfluss der parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, sondern sie gehen darüber hinaus (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 546). Der BR führte in seinem Bericht vom 25. 6. 1997 über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben dazu aus:

«Im Bereich der Kontrolle des staatlichen Finanzgebarens tritt die verfassungsmässige Unterscheidung zwischen Oberaufsicht (Parlament) und Aufsicht (BR) in den Hintergrund. Das Parla-

2 Die GPK-StR überprüfte im Rahmen ihrer Untersuchung zur Swissair-Krise bspw. die Wahrnehmung der Aufsicht im Bereich der Zivilluftfahrt durch die zuständigen Bundesbehörden sowie die Wahrnehmung der Aktionärsrechte durch den Bund (vgl. Bericht GPK-StR 19. 9. 2002 [BBl 2003 5411 f.]).

ment hat nämlich die uneingeschränkte Budgethoheit und die Kompetenz, die Staatsrechnung zu genehmigen. Die FK überwachen den Finanzhaushalt des Bundes im allgemeinen und beobachten dessen Entwicklung im Rahmen der Finanzplanung. Sie prüfen aufgrund detaillierter Dokumentationen und Auskünfte der Verwaltung die Voranschläge, Nachträge sowie die Staatsrechnung einschliesslich der Sonderrechnungen [...]. Mit ihren Befugnissen zu Inspektionen nicht nur in der Verwaltung, sondern auch bei aussenstehenden Organisationen, die als Subventionsempfänger oder als Träger öffentlicher Aufgaben an der mittelbaren Staatsverwaltung teilhaben, kann von einer gestaltenden Aufsicht der Finanzkommission im Budgetprozess und einer nachträglichen Vollzugsaufsicht bei der Rechnungsabnahme gesprochen werden» (unv.; zit. nach Bericht FinDel 27.2.1998 [BB1 1998 III 3107]).

Der Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht bestimmt sich nach dem Umfang der Aufsicht durch die EFK. Ihrer Aufsicht unterliegen die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung, die PD, die Empfänger von Abteilungen und Finanzhilfen, Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde sowie Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist (Art. 8 Abs. 1 FKG).³ Der Verweis auf Art. 8 FKG ist insofern missverständlich, als die PD als Parlamentsverwaltung (Art. 155 BV) nicht der Ober-, sondern der direkten Aufsicht durch die BVers (vgl. Art. 65 N 6) unterstehen. 31

b) Organe

Die FK beider Räte üben die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt aus (vgl. Art. 50 ParlG). Sie verfügen über die FinDel als gemeinsamen Ausschuss, dem die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts obliegt (vgl. Art. 51 Abs. 2 ParlG). 32

Die EFK als oberstes unabhängiges Finanzaufsichtsorgan steht sowohl der BVers als auch dem BR zur Verfügung. Sie unterstützt die BVers bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die übrigen Bundesbehörden (Art. 1 Bst. a FKG). Die Wortwahl der Bestimmung macht deutlich, dass die Ausübung der Finanzkompetenzen durch die BVers noch andere als oberaufsichtsrechtliche Aspekte beinhaltet, und die beiden Zuständigkeiten daher nicht deckungsgleich sind (vgl. auch oben N 30). Die EFK unterstützt den BR bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Art. 1 Bst. b FKG). Sie ist ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht berechtigt, Auskunft zu verlangen und in die Akten Einsicht zu nehmen (Art. 10 Abs. 1 FKG). Die EFK arbeitet eng mit dem Sekretariat der beiden FK und der FinDel zusammen. Ihren Prüfberichten kommt dabei eine grosse Bedeutung zu (Bericht FinDel 27.2.1998 [BB1 1998 III 3107]). Das Sekretariat sorgt für die Verbindung zwischen den FK und der FinDel einerseits sowie der EFK andererseits (Art. 18 FKG), weshalb ihm eine wichtige Scharnierfunktion zukommt (BRÜGGER, Finanzkontrollgesetz, 98 f.; GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 521). 33

4. Die Kriterien der Oberaufsicht (Abs. 3)

Die BVers übt die Oberaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, der Ordnungsmässigkeit, der Zweckmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit aus. Mit der Verankerung dieser Kriterien im ParlG wurde die zuvor geübte Praxis gesetzlich verankert (ALBRECHT, Oberaufsicht, 34). 34

³ Zum Sonderfall der Gerichte und gerichtsähnlichen Behörden vgl. unten N 56 ff.

a) Rechtmässigkeit (Bst. a)

- 35 Bei der Rechtmässigkeitsprüfung wird untersucht, ob sich die der Oberaufsicht unterliegenden Behörden und Verwaltungsstellen an Verfassung, Gesetze und andere Rechtserlasse halten. Die Prüfung der richtigen Rechtsanwendung bezieht sich aber nicht nur auf die Erlasse der BVers (so aber Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]), sondern auf die Einhaltung des gesamten Rechts (HANGARTNER, Parlament, 498). Letztlich geht es um die Gewährleistung rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 1 BV).
- 36 Bei der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung steht die Prüfung von Abläufen, Verfahren, generellen Zuständigkeiten oder organisatorischen Massnahmen im Zh. mit den Grundsätzen der Verwaltungstätigkeit, der Verwaltungsführung, der stufengerechten Zuordnung von Zuständigkeiten (Art. 11–13 RVOV) oder des Nachweises des Verwaltungshandelns (Art. 22 RVOV) im Vordergrund. Bei der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt geht es um die Prüfung, ob die Staatsrechnung, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf Verwaltungsebene und die Rechnungslegung den finanzhaushaltrechtlichen Grundlagen entsprechen. Die Rechtmässigkeitsprüfung im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht ist jedoch keine Justiztätigkeit, sondern unterscheidet sich hinsichtlich des Zweckes, des Inhaltes, der Wirkung und des Zeitpunktes von den Aufgaben der Gerichte.
- 37 Die parlamentarische Rechtmässigkeitskontrolle unterliegt gewissen Zurückhaltungspflichten: Nicht Gegenstand der parlamentarischen Rechtmässigkeitskontrolle sind eine systematische Überprüfung von Entscheiden der Regierung oder von Verwaltungsstellen oder die Auslegung von Rechtsätzen (gl.M. HANGARTNER, Parlament, 498 f.). Hingegen muss es dem Parlament möglich sein, eigene rechtliche Würdigungen und Beurteilungen vorzunehmen, wenn eindeutige und offensichtliche Rechtsverletzungen festgestellt werden. Solche im Rahmen der Oberaufsicht vorgebrachte behördliche Äusserungen führen nicht zu einer direkten Änderung von Erlassen oder Verfügungen der zuständigen Stellen (vgl. Art. 26 Abs. 4 Satz 1 ParlG) und sind daher auch nicht präjudizierend. Sie können aber den Anstoss zu einer Änderung gesetzlicher Grundlagen mittels Mo. oder auf dem Weg der pa.Iv. geben und die zuständigen Stellen veranlassen, ihre Praxis mit Wirkung für die Zukunft zu überdenken.

b) Ordnungsmässigkeit (Bst. b)

- 38 Das Kriterium der Ordnungsmässigkeit spielt v.a. in der Finanzaufsicht eine Rolle. Es geht um die zahlenmässige und rechnerische Richtigkeit des Bundeshaushalts.

c) Zweckmässigkeit (Bst. c) und Wirtschaftlichkeit (Bst. e)

- 39 Die Zweckmässigkeit des Verwaltungshandelns wird geprüft, indem abgeklärt wird, ob die gewählten Massnahmen den gesetzten Zielen entsprechen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]). Mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung wird untersucht, ob der Einsatz der Mittel im richtigen Verhältnis zum Ergebnis steht, d.h. ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen und ob die finanziellen Aufwendungen die erwartete Wirkung haben. Gemeinsam ist den Kriterien der Zweckmässigkeit und der Wirtschaftlichkeit, dass es um die Prüfung geht, ob von Ermessensspielräumen sachgerecht Gebrauch gemacht wurde. Soweit es dabei auch um die Kontrolle der Anwendung der Erlasse der BVers geht, führt die Oberaufsicht indirekt zu einer Selbstkontrolle des Parlaments (HANGARTNER, Parlament, 499 f.). Die Beurteilung der Zweckmässigkeit von Vorhaben stellt wesentlich auch eine politische Beurteilung dar und ist

daher Teil der parlamentarischen Oberaufsicht. Die EFK als Kontrollorgan wurde in erster Linie zur Beurteilung von Fachfragen eingesetzt. Hat sie als Hilfsorgan der BVers auch die Zweckmässigkeit zu beurteilen, führt das zu einem nicht unproblematischen Wandel in ihrer Tätigkeit (vgl. auch BRÜGGER, Finanzkontrollgesetz, 100).

d) Wirksamkeit (Bst. d)

Die Wirksamkeit bezeichnet das Verhältnis zwischen den beabsichtigten und den tatsächlich eingetretenen Wirkungen (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 627). Sie beurteilt sich anhand der Wirkungen, welche bestimmte Massnahmen in Gesellschaft und Wirtschaft erzielen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3539]) und bezieht sich nur auf Massnahmen von Behörden, die der Oberaufsicht unterliegen (vgl. dazu auch Art. 27 N 13). Bezweckt wird eine wirksame Wahrnehmung der Steuerungsfunktion staatlicher Organe (JANETT, Evaluationsfunktion, 137). Bei den Wirksamkeitsprüfungen orientieren sich die GPK an den Entwicklungen in den Verwaltungswissenschaften und der Evaluationsforschung (ALBRECHT, Oberaufsicht, 34).

40

5. Die Grenzen der Oberaufsicht (Abs. 4)

a) Einleitung

Satz 1 enthält eine auf die Oberaufsicht bezogene Präzisierung des Grundsatzes der Gewaltenteilung. Aus diesem Grundsatz ergeben sich wichtige Anhaltspunkte einerseits zur Unterscheidung der Funktionen von Oberaufsicht und Aufsicht und andererseits zur Beantwortung der Frage, inwieweit die Oberaufsicht nicht nur nachträglich, sondern auch begleitend ausgeübt werden kann. Satz 2 enthält das Verbot der inhaltlichen Kontrolle richterlicher Entscheide. Damit sind aber die Grenzen der Oberaufsicht nicht abschliessend umschrieben. Die heutige Fassung ist unvollständig, weil sie weder weitere verfassungsrechtliche Vorbehalte noch durch das Gesetz eingeräumte Autonomiebereiche erwähnt. Um dies kenntlich zu machen, hätte Abs. 4 richtigerweise mit einem «insbesondere» eingeleitet werden müssen.

41

b) Grundsatz der Gewaltenteilung

Bezogen auf die parlamentarische Oberaufsicht lassen sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung kaum allgemeingültige Trennlinien ziehen oder der Umfang resp. der Wirkungsbereich des Oberaufsichtsrechts ableiten. Mangels ausgeprägter funktioneller Gewaltenteilung im schweiz. Verfassungsrecht ist eine Einwirkung der einen Behörde auf die andere jedenfalls nicht ausgeschlossen: Die BV kennt keine strikte Funktionsteilung zwischen Parlament und Regierung. Neben ihren verfassungsrechtlich zugewiesenen Kernfunktionen nehmen sie auch exekutive resp. legislative Funktionen wahr. Sie leisten daher je eigenständige Beiträge zur Politikgestaltung, sind aber auch auf gegenseitige Zusammenarbeit angewiesen (BÄUMLIN, Kontrolle, 245; MAHON, Principe, 1019; SCHMID, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden [vor Art. 143], N 36). Allerdings setzt das aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgende Gebot klarer Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Behörden gewisse Grenzen. Eine über die blossе Mitwirkung hinausgehende Mitentscheidung wäre verfassungsrechtlich problematisch und braucht von der der Oberaufsicht unterliegenden Behörde nicht akzeptiert zu werden. So wäre es bspw. nicht statthaft, im Rahmen der Ausübung der Oberaufsichtskompetenz Anordnungen für die Verwaltungsorganisation zu erlassen, Verwaltungsanweisungen des BR einer vorgängigen parlamentarischen Genehmigung zu unterstellen, vom BR zu verlangen, dass er gewisse Entscheide vorab dem Parlament zustellt, oder ihm

42

bindende Vorgaben für laufende Reorganisationen der Verwaltung zu machen. Eine parlamentarische Genehmigung von Rechtsverordnungen des BR ist nach der hier vertretenen Haltung nicht als Mittel zur Ausübung der Oberaufsicht zu betrachten. Vielmehr ist die Zulässigkeit eines solchen Genehmigungserfordernisses unter dem Aspekt der Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen BVers und BR zu beurteilen.

- 43 Zu beachten ist aber auch, dass sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung das Gebot ableiten lässt, wonach die den einzelnen staatlichen Behörden zugewiesenen Funktionen wirksam sein können. Andernfalls wären die Behörden nicht mehr in der Lage, die ihnen zustehenden Aufgaben in rechtsgenügender Weise wahrzunehmen. Wann die Grenze zwischen einer wirksamen Kompetenzausübung und einer Mitentscheidung überschritten ist, kann nur im Einzelfall und im Lichte eines aktuellen Verständnisses des Umfangs der parlamentarischen Oberaufsicht beurteilt werden. Es handelt sich sowohl um eine rechtliche als auch um eine politische Frage (SÄGESSER, Oberaufsicht, 132), die kaum allgemein beantwortet werden kann.

c) Abgrenzung zur Aufsicht

- 44 Die Oberaufsicht ist ein Mittel zur Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit jener Organe, die der Oberaufsicht unterstehen (Tätigkeitsbericht GPK 8. und 26. 5.1998 [BBl 1999 2542]). Sie umfasst nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern (Art. 26 Abs. 4 Satz 1). Das Parlament kann kraft seiner Oberaufsichtskompetenz auch nicht anstelle dieser Behörden handeln (Tätigkeitsbericht GPK 8. und 26. 5.1998 [BBl 1999 2542]) oder ihnen verbindliche Weisungen in der Sache selbst erteilen (früher Art. 47^{quater} Abs. 4 GVG 1962). Die Oberaufsicht tritt nicht an die Stelle der Aufsicht, macht diese nicht überflüssig, sondern setzt im Gegenteil eine wirksame Aufsicht voraus. Die Oberaufsicht kann daher nicht die Verantwortung für das Verwaltungshandeln übernehmen (Schlussbericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1189]).
- 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 (BBl 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 Der Unterschied zwischen Oberaufsicht und Aufsicht liegt auch in der Art der Sanktion: Die Organe zur Wahrnehmung der Oberaufsicht können Mängel im Verwaltungsgeschehen feststellen und Empfehlungen abgeben (vgl. Art. 158 ParlG). Sie können Mängel aber nicht *unmittelbar* und selber beheben (Schlussbericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1188]). Sie können indessen mittels parlamentarischer Vorstösse oder über eine Anpassung gesetzlicher Grundlagen – welche jedoch die in der BV angelegten Zuständigkeiten zu wahren haben – *mittelbar* einwirken.

d) Begleitende und nachträgliche Ausübung der Oberaufsicht

Im Rahmen der Vorarbeiten für die neue BV gab die Frage, ob die parlamentarische Oberaufsicht nur nachträglich oder auch begleitend ausgeübt werden könne, zu ausführlichen Diskussionen Anlass. Der BR vertrat die Haltung, die Oberaufsicht beschränke sich i.d.R. auf nachträgliche Kontrollen, weil eine mitschreitende Oberaufsicht faktisch zu Mitentscheidungen im Kompetenzbereich der Regierung führen würde, wodurch die Verantwortlichkeiten verwischt und die gewaltenteilige Grundordnung der Verfassung unterlaufen werde (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 396]). Ein gegenteiliger Antrag der GPK, die begleitende Oberaufsicht explizit rechtlich zu verankern (Tätigkeitsbericht GPK 6. und 16. 5. 1997 [BBl 1997 III 1383 f.]), wurde vom Parlament abgelehnt, weil es sich um geltende Praxis und eine Selbstverständlichkeit handle (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 606 ff.; FRICK, Oberaufsicht, 89 ff.). Obwohl man das aus Gründen der Klarheit bedauern kann, ist dies sachlich richtig, weil die Zulässigkeit einer begleitend ausgeübten Oberaufsicht nach ihrem Gegenstand, den Adressaten und der zeitlichen Dimension differenziert zu beantworten ist. Es ist aber nicht so, dass eine begleitende Ausübung der Oberaufsicht über eine explizite formellgesetzliche Kompetenznorm verfügen müsste. Eine mitschreitende Oberaufsicht ist zulässig, wenn aufgrund bes. Umstände eine intensivere Mitwirkung durch parlamentarische Organe angezeigt ist. Anders als bei einer flächendeckenden begleitenden Oberaufsicht wird die Verantwortlichkeit der zuständigen Aufsichtsstellen dadurch nicht in Frage gestellt.

46

aa) Gegenstand

Im Bereich der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Bundes besteht die FinDel als mit umfassenden Kompetenzen ausgestattetes Organ (vgl. Art. 51 N 12 ff.) zur mitschreitenden Oberaufsicht, der die EFK als Fachorgan zur Verfügung steht (Bericht BR über die Aufsicht bei ausgelagerten Verwaltungsbereichen und rechtlich verselbständigten Betrieben [unv.; 10; zit. in Bericht FinDel 27. 2. 1998 (BBl 1998 III 3107)]). Sie erhält laufend sämtliche Beschlüsse des BR und kann diese einer Prüfung unterziehen. Prot. der Sitzungen des BR sind ihr auf Verlangen herauszugeben. Auch gewisse Personalgeschäfte bedürfen der Zustimmung der FinDel. Damit diese ihre Aufgabe wirksam wahrnehmen kann, hat ihr die BK den Beschluss des BR zum betreffenden Personalgeschäft zu übermitteln. Die Departemente haben der FinDel weitere Unterlagen wie Stellenbeschreibungen, Bewerbungsanträge, Einreihungsempfehlungen oder -entscheide zuzustellen. Nach einer Vereinbarung zwischen BR und FinDel vom 1. 12. 2014 (in Kraft seit 1. 1. 2015, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vereinbarung-finanzdelegation-bundesrat-d.pdf>) [17. 11. 2023]) übt die FinDel eine begleitende Oberaufsicht auch insoweit aus, als ihr personalrechtliche Erlasse verselbständigter Einheiten des Bundes vor der Antragstellung an den BR zur Konsultation vorzulegen sind, soweit deren Personal dem BPG unterstellt ist oder deren spezialgesetzliche Regelung öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse unter der obersten Verantwortung des BR begründet (vgl. bereits Bericht FinDel 17. 3. 2010 [BBl 2010 5237 f.]). Schliesslich bedürfen dringl. Ausgabenbeschlüsse des BR einer vorgängigen Zustimmung der FinDel (Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 FHG, in Kraft seit 1. 5. 2011 [AS 2011 1381]). Nach früherer Regelung bestand eine Bewilligungspflicht nur, wo dies möglich war. Durch die geltende Bestimmung wurde die mitschreitende Kontrolle durch das Parlament gestärkt (vgl. SÄGESSER, Entwicklungen 2011, 289).

47

Im Bereich der Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung ist die Oberaufsicht grundsätzlich nicht i.S. einer ständigen mitschreitenden Kontrolle zu verstehen (gl.M. MÜLLER, Probleme, 397 ff.), wonach zu hängigen Regierungs- oder Verwaltungsgeschäften Stellung genommen und Empfehlungen hinsichtlich deren Erledigung

48

abgegeben würden. Eine solche Oberaufsicht entspräche nicht dem Verständnis des Verfassungsgebers und wäre unzulässig (für das kantonalerbische Recht vgl. NUSPLIGER, Regierung, 154). Im Unterschied zur Aufsicht, die grundsätzlich ständig und systematisch erfolgt, ist die Oberaufsicht punktuell und wird nicht kontinuierlich ausgeübt. Es geht um das Bedeutsame, Wichtige oder Grundsätzliche (MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 615 ff.). Das schliesst nicht aus, dass sich die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht auch mit Einzelfällen des Verwaltungshandelns befassen, doch sollte das mit Blick auf das Ganze und i.S. einer Typizität erfolgen (BÄUMLIN, Kontrolle, 244). Die GPK befassen sich daher mit Einzelfällen, soweit diese eine systematische Bedeutung aufweisen. Sie setzen jedes Jahr Schwerpunkte, in denen sie vertiefte Untersuchungen durchführen, wobei mittelfristig eine ausgewogene Verteilung der Oberaufsichtstätigkeiten auf die verschiedenen Zweige der Bundestätigkeit und die Politikfelder angestrebt wird (vgl. Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4. 9. 2003 [Kap. Vorgehensgrundsätze], <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-handlungsgrundsaeetze.pdf>> [21.10.2023]).

- 49 Mit der Änderung vom 17.6.2011 (AS 2011 4537; in Kraft seit 1.11.2012) zu Art. 153 ParlG wurde den GPK das Recht zur Einsichtnahme in Unterlagen zugestanden, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des BR dienen (vgl. dazu auch oben N 10). Damit erhielten die GPK Zugriff auf die Anträge und Mitberichte der Departemente zhd. des BR (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1825]; vgl. auch Art. 153 N 14 ff.). Weiterhin vorbehalten bleiben die Prot. der Sitzungen des BR (Art. 153 Abs. 6 Bst. a ParlG). Zur Wahrung des Grundsatzes der Nachträglichkeit der parlamentarischen Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung sowie im Interesse des Ausschlusses einer möglichen Einflussnahme auf den bevorstehenden Entscheid der Regierung ist eine Einsichtnahme in die Unterlagen durch die GPK erst nach dem Beschluss des BR zulässig. Die Möglichkeit der GPK zur nachträglichen (gl.M. AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 169 N 18) Einsichtnahme in Anträge und Mitberichte der Departemente im Einzelfall und auf Verlangen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1831]) wahrt den Grundsatz der Nachträglichkeit der Oberaufsicht (vgl. SÄGESSER, Entwicklungen 2011, 291 f.).
- 50 Im Zuge der vorerwähnten Vorlage wurde die GPDel hinsichtlich der Modalitäten der Einsichtnahme in die Beschlüsse des BR der FinDel gleichgestellt (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1832]; vgl. auch oben N 10). Danach erhält auch die GPDel laufend sämtliche Beschlüsse des BR einschliesslich der Anträge und der Mitberichte nach der Beschlussfassung des BR (Art. 154 Abs. 3 ParlG). Die GPDel ist damit nicht mehr primär ein Gremium zur Überwachung der Tätigkeiten im Bereich des Staatsschutzes, der Nachrichtendienste sowie in weiteren geheimen Bereichen (vgl. Art. 53 Abs. 2 ParlG). Sie ist vielmehr auch als Organ zur mitschreitenden Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung der Regierung ausgestaltet worden.
- 51 Ausdruck einer mitschreitenden Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über die Geschäftsführung von Regierung und Verwaltung sind auch der jederzeitige direkte Verkehr der GPK mit allen Behörden, Amtsstellen und Trägern von Bundesaufgaben zum Erhalt von Auskünften und Unterlagen (Art. 153 Abs. 1 ParlG), Inspektionen, Dienststellenbesuche und andere Untersuchungen, die während eines laufenden Geschäftsjahres stattfinden, sowie Evaluationen (Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4. 9. 2003).
- 52 In der Praxis gibt die Frage der Einsichtnahme parlamentarischer Oberaufsichtsorgane in Expertenberichte, die zhd. der Regierung oder von Amtsstellen erstellt wurden, immer wieder zu Diskussionen Anlass. Gegen eine Einsichtnahme wird eingewendet, sie stelle eine mitschreitende Oberaufsicht dar und beeinflusse den weiteren Gang des Geschäfts (vgl. auch MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 153). Eine richtig verstandene Oberauf-

sicht nimmt indessen nicht nur vom Expertenbericht, sondern stets auch von der Stellungnahme der Regierung oder der betroffenen Verwaltungsstelle Kenntnis, um über umfassende Grundlagen für die Meinungsbildung zu verfügen. Liegt innert eines angemessenen Zeitrahmens keine Stellungnahme vor, kann den parlamentarischen Oberaufsichtsorganen die Einsichtnahme in Expertenberichte nicht verweigert werden.

bb) Adressaten

Zufolge der verfassungsrechtlich gewährleisteten richterlichen Unabhängigkeit würde eine laufende Kontrolle von Gerichtsurteilen durch parlamentarische Oberaufsichtsorgane zu einer unzulässigen Überprüfung von Einzelfällen führen (vgl. dazu auch unten N 62). Im Bereich exekutiver Kollegialbehörden bestehen für eine laufende Einsichtnahme parlamentarischer Aufsichtsgremien in entscheidungsrelevante Unterlagen nach der Beschlussfassung der Regierung nicht dies. verfassungsrechtlichen Grenzen. Soweit dadurch die Freiheit in der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung der Regierung nicht zum Voraus beeinträchtigt wird, ist sie daher nicht unzulässig (vgl. auch unten N 64).

53

cc) Zeitliche Dimension

Namentlich bei langdauernden Vorhaben oder Vorhaben mit hohen finanziellen Auswirkungen sowie bei Grossprojekten ist eine punktuelle begleitende Ausübung der Oberaufsicht zulässig und mitunter sogar erforderlich. Sie vermag aus einer übergeordneten Gesamtsicht wichtige Impulse zu setzen und führt zu einer periodischen Rechenschaft. Dieses gelegentliche «Innehalten» liegt auch im Interesse der in der Sache zuständigen Behörde, indem sie den bisherigen Verlauf eines Vorhabens und die noch bevorstehenden Schritte würdigt. Auf diese Weise vermag sie rechtzeitig korrigierend einzugreifen, falls sich das als nötig erweisen sollte (SÄGESSER, Totalrevision, 968).

54

Als Bsp. zu erwähnen ist die Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT). Die Oberaufsicht der BVers wurde früher begleitend durch die NEAT-Aufsichtsdelegation wahrgenommen (früherer Art. 20 Abs. 3 Alpentransit-Gesetz vom 4. 10. 1991 [AtraG; SR 742.104]), die sich aus je zwei Mitgliedern der FK, der GPK und der KVF beider Räte zusammensetzte. Die NEAT-Aufsichtsdelegation wurde durch BG vom 22.3.2019 mit Wirkung per 1.12.2019 aufgelöst. Die Präsidentinnen und Präsidenten der FK, GPK, FinDel und NEAT-Aufsichtsdelegation haben sich am 19.9.2017 darauf geeinigt, dass die begleitende Oberaufsicht über den Bau der NEAT bis zum Projektende (Vorliegen der Projektabrechnungen aller Werke ca. 2026) durch die FinDel weitergeführt werden soll (BBl 2018 7227, 7228).

55

Im Zh. mit besonderen Ereignissen ist ausnahmsweise die Oberaufsicht begleitend ausgeübt worden. So erachtete es bspw. die PUK in ihrem Bericht vom 7.10.1996 über die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) rückblickend als sinnvoll, wenn die parlamentarischen Aufsichtskommissionen einen externen Experten zur begleitenden Kontrolle beigezogen hätten (BBl 1996 V 153, 425; vgl. auch FRICK, Oberaufsicht, 93). Im Zh. mit Vorkommnissen im Ressort Cyber des Nachrichtendienstes des Bundes (NDB) erklärte die GPDel, sie werde im Rahmen ihrer begleitenden Oberaufsicht verfolgen, wie das VBS zukünftig die Cyber-Aufgaben organisiert und führt bzw. wie es den strafrechtlichen Aspekten der Vorkommnisse Rechnung trägt (BBl 2023 579, 87).

55a

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

- 56** Das ParlG verbietet ausdrücklich die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA. Die gesonderte Erwähnung der BA erfolgt, weil diese nicht als richterliche Behörde betrachtet wird (vgl. Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8141 f.; oben N 24]). Bei der Beurteilung der Tätigkeit der Aufsichtsbehörde über die BA haben die parlamentarischen Organe der Oberaufsicht daher die Gewaltenteilung zu beachten. Sie beurteilen die Ausübung der Aufsicht und die generelle Funktionsweise der Behörden (Bericht GPK-NR 5.9.2007 [BBl 2008 1992]).
- 57** Auch ohne gesetzliche Bestimmung setzt bereits die verfassungsrechtlich gewährleistete richterliche Unabhängigkeit der parlamentarischen Oberaufsicht Grenzen (SEILER, Fragen, 281). Eine inhaltliche Kontrolle richterlicher Urteile ist ausgeschlossen (Botschaft BR 20.11.1996 [BBl 1997 I 396]), und eine Einmischung der BVer in die eigentliche Entscheidungsfindung verstiesse gegen den Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit sowie gegen das Prinzip der Gewaltenteilung (Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8161]). Die parlamentarische Oberaufsicht über die Justizbehörden bedeutet nicht das Recht zur Rechtsprechung (KIENER, Informationsrechte, 233). Im Bereich der Justiz kommt der parlamentarischen Oberaufsicht in erster Linie die Funktion zu, den ordnungsgemässen Geschäftsgang und die Angelegenheiten der Justizverwaltung zu überwachen (mitunter als sog. «äusserer Geschäftsgang» bezeichnet im Unterschied zu einer inhaltlichen Urteilkontrolle). Tendenzen der Rechtsprechung können mit den Gerichtsbehörden erörtert werden, weil dadurch Rückschlüsse auf die Auswirkungen der Gesetze gezogen und allfällige Mängel oder Lücken erkannt werden (Bericht GPK-StR 28.6.2002 [BBl 2002 7630]; Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3539]; kritisch dazu BIAGGINI, Art. 169 N 11). In der Praxis prüfen die GPK auch Rügen auf Rechtsverzögerung oder Rechtsverweigerung (SÄGESSER, Bundesbehörden, N 596), was aus der Sicht des BGer in Konflikt zur richterlichen Unabhängigkeit steht (AESCHLIMANN, Aspekte, 4; TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, 235). Vom Inhalt abgeschlossener Verfahren kann insoweit Kenntnis genommen werden, als es um eine Erfolgs- und Effizienzkontrolle geht; das Parlament überprüft diesfalls nur die Vollzugstauglichkeit seiner Erlasse (KIENER, Informationsrechte, 233). Das Parlament darf die politische Bedeutung gerichtlicher Urteile würdigen und vom Gericht auch eine Begründung für eine bestimmte Praxis verlangen. Insofern steht nicht die unzulässige Überprüfung eines Einzelfalles, sondern eine zulässige Würdigung der Rechtsprechung im Vordergrund (SEILER, Fragen, 291).
- 58** Illustrativ ist in diesem Zh. etwa die *Ip. Daniöth (90.757) vom 1.10.1990 betr. Kruzifix-Entscheid des BGer*. Anlässlich der Beratung im StR äusserte der Vertreter des BR, es sei nicht die Aufgabe des BR, «dieses Urteil des BGer und seine Erwägungen in allen seinen Facetten und konkreten Bedeutungen auszuloten. Das verbietet uns schon das Prinzip der Gewaltenteilung. Hingegen soll auch dieses Urteil Gegenstand wissenschaftlicher Diskussionen sein» (AmtlBull StR 1991 166, Votum BR Arnold Koller). Ein Mitglied des StR erachtete es zudem als bedenklich, «wenn wir hier in diesem Rate nun beginnen oder damit weiterfahren, Urteile des BGer materiell zu diskutieren. Der Grundsatz der Gewaltenteilung und der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz verbieten uns dies. [...] Ich finde auch die Tendenz bedenklich, wenn wir durch solche Diskussionen versuchen wollten, auf die heikle Rechtsprechung des BGer Einfluss zu nehmen, indem wir ihm etwa vorschreiben wollen, was ein Präjudiz sei oder gerade nicht oder was es in künftigen Urteilen doch gefälligst besser zu machen habe oder nicht» (AmtlBull StR 1991 166 f., Votum StR René Rhinow [FDP/BL]).

In ihrem Bericht vom 5.4.2020 über ein aufsichtsrechtliches Verfahren betr. Vorkommnisse 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 Aufsichtscommissionen endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte entscheiden würden (BBl 2020 9451).

58a

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 aushilfsweise) Zuteilung der Gerichtsschreibenden an die Kammern Fragen der Rechtsprechung und daher nicht Gegenstand der parlamentarischen Oberaufsicht seien (BBl 2020 9452). Nach Ansicht der GPK handelt es sich bei diesen Fragen um Aspekte des ordnungsgemässen Geschäftsganges und um Angelegenheiten der Justizverwaltung, soweit die Oberaufsicht nicht darauf abziele, konkrete Einzelfälle der Rechtsprechung zu überprüfen oder gerichtsorganisatorische Entscheide im Einzelfall direkt zu beeinflussen (BBl 2020 9453).

58b

Das der BVers zustehende Begnadigungs- und Amnestierecht (Art. 173 Abs. 1 Bst. k BV) stellt keinen Eingriff in die Unabhängigkeit der Justiz dar. Es geht nicht um die Überprüfung und Aufhebung eines Urteils, sondern um den Verzicht des dem Staat zustehenden Anspruchs auf Verfolgung und Strafvollzug (Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, 404).

59

Ein generelles Akteneinsichtsrecht der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane in einem laufenden Gerichtsverfahren würde eine erhebliche Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit bedeuten (gl.M. AESCHLIMANN, Aspekte, 5; SEILER, Fragen, 292). Dass, gilt sinngemäss für die BA, die zwar keine Gerichtsbehörde ist, aber von Gesetzes wegen über fachliche Unabhängigkeit verfügt, und der kraft Aufsichts- oder Oberaufsichtsrechts keine Weisungen im Einzelfall über die Einleitung, Durchführung und Abschluss eines Verfahrens, die Vertretung der Anklage vor Gericht und die Ergreifung von Rechtsmitteln erteilt werden dürfen (Art. 29 Abs. 2 StBOG). Wie aber ist ein Akteneinsichtsrecht parlamentarischer Oberaufsichtsorgane in einem laufenden Gerichts- oder in einem Ermittlungsverfahren der BA zu beurteilen, wenn die entsprechenden Dokumente relevant für eine Untersuchung durch die parlamentarischen Oberaufsichtsorgane sein können? Aufschlussreich ist in diesem Zh. der folgende Fall (vgl. auch Jahresbericht GPK und GPDel 23. 1. 2009 [BBl 2009 2614 ff.]): In einem aufsichtsrechtlichen Entscheid vom 18. 12. 2007 kam die I. Beschwerdekammer des BStGer zum Schluss, die BA habe durch die Gewährung der Einsichtnahme und die Herausgabe von Akten aus einem laufenden gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren an die GPK-NR das Untersuchungsgeheimnis verletzt. In ihrer Feststellung vom 24. 6. 2008 zhd. des BStGer hielt die GPK-NR fest, es sei unzutreffend, dass ihr generell kein Recht auf eine Information aus einem hängigen Ermittlungsverfahren zustehe. Die BA sei verpflichtet gewesen, «die Existenz von Dokumenten anzuzeigen, die in einem ersichtlichen Zusammenhang zur hängigen Untersuchung der GPK standen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht zweckdienlich waren» (BBl 2009 4131). In einer Vereinbarung zwischen den GPK und dem BStGer vom 15. 5. 2009 wurde festgehalten, dass die GPK über die Akteneinsicht erst nach Beizug der Aufsichtsbehörde über die BA (damals das BStGer) entscheiden. Für den Fall, dass die Notwendigkeit der Akteneinsicht in ein laufendes Strafverfahren bejaht wird, bestimmen die GPK Delegierte,

60

die zhd. der Kommissionen in Anwesenheit einer Vertretung der AB-BA von diesen Rechten Gebrauch machen und die Kommissionen anschliessend informieren (Jahresbericht GPK 2009 [BBl 2010 2729]). Mit dem Inkrafttreten des StBOG per 1.1.2011 und der damit verbundenen Verselbständigung der BA wurde die Vereinbarung gegenstandslos und aufgehoben. Auf den Abschluss einer neuen Vereinbarung zwischen GPK und der AB-BA wurde verzichtet. Sie kann dennoch einen Anhaltspunkt geben, wie vorgegangen werden könnte, wenn im Einzelfall Dokumente aus laufenden Verfahren für eine Untersuchung durch parlamentarische Oberaufsichtsbehörde wesentlich sind. Allerdings sollte eine solche Einsichtnahme im Interesse der richterlichen Unabhängigkeit nur ausnahmsweise anerkannt werden, nach Anhörung der betroffenen Behörde und soweit die Akteneinsicht nicht durch einen bes. Bericht ersetzt werden kann.

f) Kollegialprinzip als Schranke der Oberaufsicht?

- 61 Der BR hat von Verfassung und Gesetzes wegen (Art. 177 Abs. 1 BV; Art. 12 Abs. 1 RVOG) alle wichtigen Entscheide als Kollegium zu treffen (SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 12 N 18 ff.). Nach früherem Rechtsverständnis stellte die mit dem Kollegialprinzip untrennbar verbundene Notwendigkeit einer ungestörten Meinungsbildung im BR einen von der parlamentarischen Oberaufsicht grundsätzlich ausgenommenen Vorbehaltsbereich dar. Lediglich in Ausnahmefällen sollte diese Schranke aufgehoben werden können; nur dann, wenn die BVers zur Abklärung bes. schwerwiegender Vorkommnisse eine PUK einsetzte. Ansonsten blieb den ordentlichen parlamentarischen Aufsichtsorganen eine Einsichtnahme während der Dauer der Meinungsbildung versagt. Ihnen stand erst ein nachträgliches Einsichtsrecht zu, wenn der Meinungsbildungsprozess abgeschlossen und in diesem Sinne nicht mehr «hängig» war (Art. 47^{quinquies} Abs. 5 GVG 1962). Die Möglichkeit zur Einsichtnahme parlamentarischer Organe während des Meinungsbildungsprozesses des BR war somit das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Interesse nach einer möglichst weitgehenden parlamentarischen Erkundungsfreiheit und jenem nach einem möglichst ungestörten Meinungsbildungsprozess des BR (SÄGESSER, Oberaufsicht, 133).
- 62 Nach geltender gesetzlicher Regelung sind den Delegationen von FK und GPK laufend sämtliche Beschlüsse des BR einschliesslich der Anträge und Mitberichte der Departemente zuzustellen (vgl. Art. 154 Abs. 3 ParlG). Diese Bestimmung steht in einem Spannungsverhältnis zum verfassungsrechtlich verankerten Kollegialprinzip, das nicht nur von den Mitgliedern der Regierung, sondern auch von den übrigen staatlichen Organen zu respektieren ist. Das würde es eigentlich nahelegen, eine mitschreitende Ausübung der Oberaufsicht nur sehr zurückhaltend und ausnahmsweise auszuüben, wenn durch bes. Umstände gerechtfertigt (SÄGESSER, Oberaufsicht, 133), nicht aber ständig und hinsichtlich sämtlicher Beschlüsse der Regierung. Die geltende gesetzliche Regelung ist immerhin dahingehend zu verstehen, dass eine Einsichtnahme erst nach der Beschlussfassung durch den BR möglich ist, hingegen nicht zuvor.
- 63 In diesem Sinne ist die Aussage missverständlich, wonach kein Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung bestehe, der durch parlamentarische Aufsichtsorgane nicht ausforschbar sei (KIENER, Kommissionen, 9). Sie könnte so verstanden werden, dass den parlamentarischen Aufsichtsorganen keinerlei Grenzen auferlegt sind, wenn sie sich auf entsprechende gesetzliche Kompetenzbestimmungen berufen können. Dem ist letztlich nicht so, weil sowohl der Gesetzgeber als auch die mit der Ausübung der Oberaufsicht betrauten parlamentarischen Organe die in der Verfassung angelegte Gewaltenteilung und weitere verfassungsrechtliche Zuständigkeitsbestimmungen zu beachten haben (SÄGESSER, Oberaufsicht, 134).

g) *Gesetzliche Autonomiebereiche*

Es gibt grundsätzlich keine Staatstätigkeit, die der Aufsicht und damit der Oberaufsicht vollständig entzogen wäre. Allerdings begründen gesetzlich eingeräumte Autonomiebereiche, wie das bspw. bei Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung und bei verwaltungs-externen Aufgabenträgern der Fall ist, Zurückhaltungspflichten (KOLLER, Verhältnis, 43; LIENHARD, Grundlagen, 188; LIENHARD, Steuerung, 8; G. MÜLLER, Oberaufsicht, 659). Das gilt namentlich für die Weisungsungebundenheit in der Aufgabenerfüllung, welche eine inhaltliche Kontrolle ausschliesst. Im Bereich von durch den Gesetzgeber eingeräumten Autonomiebereichen ist daher nicht nur die Aufsicht von Rechts wegen zurückhalten-der auszuüben, sondern auch die Oberaufsicht, die nicht weiter reicht als die Leitungs- und Aufsichts-befugnisse des BR (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV; Bericht BR zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben [Corporate-Governance-Bericht] 13. 9. 2006 [BBl 2006 8281]; BIAGGINI, Art. 169 N 3; SÄGESSER, Bundesbehörden, N 597, N 1044 ff.). In der Erfüllung ihrer Aufgaben weisungsungebunden sind bspw. die FINMA (Art. 21 Abs. 1 Finanzmarktaufsichtsgesetz vom 22. 6. 2007 [FINMAG; SR 956.1]), die Schweiz. Nationalbank hinsichtlich geld- und währungspolitischer Aufgaben (Art. 6 Nationalbankgesetz vom 3. 10. 2003 [NBG; SR 951.11]), die Eidg. Wettbewerbskommission (Art. 19 Kartell-gesetz vom 6. 10. 1995 [KG; SR 251]), die Eidg. Kommunikationskommission (Art. 56 Abs. 2 Fernmeldegesetz vom 30. 4. 1997 [FMG; SR 784.10]) oder der EDÖB (Art. 43 Abs. 4 DSG).

64

h) *Gesetzliche Geheimhaltungsbereiche?*

Das Amtsgeheimnis schliesst Informationen und Einsichtnahmen, die im Rahmen der Oberaufsicht erfolgen, nicht aus. Allerdings sind zur Gewährleistung des Geheimnisschutzes von Gesetzes wegen die geeigneten Massnahmen zu treffen (vgl. Art. 153 Abs. 7 ParlG; auch ALBRECHT, Oberaufsicht, 39). Sind indessen im konkreten Fall keine oder nicht hinreichende Vorkehrungen zum Geheimnisschutz getroffen worden, fehlt es an der Einhaltung einer gesetzlichen Bedingung für die Geltendmachung und Durchsetzung des Informationsanspruchs im Rahmen der Oberaufsicht. Massgebend ist nach der hier vertretenen Haltung die Sicht des Geheimnisherrn, da er den Inhalt vertraulicher Informationen kennt und deshalb in der Lage ist, die zum Geheimnisschutz erforderlichen Vorkehrungen prä-zise zu bezeichnen. Der Geheimnisherr muss auf der Einhaltung des notwendigen Geheim-nisschutzes bestehen. Ansonsten würde er in strafrechtswidriger Weise ein Geheimnis offenbaren, worunter jedes Zugänglichmachen und deshalb auch das Unterlassen der not-wendigen Massnahmen zum Geheimnisschutz zu verstehen sind (SÄGESSER, Oberauf-sicht, 136; a.M. DIEZIG/MOSER, Art. 153 N 34).

65

Art. 27**Überprüfung
der Wirksamkeit**

Die durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung sorgen dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Sie können hierzu:

- a. verlangen, dass der Bundesrat Wirksamkeitsüberprüfungen durch-führen lässt;
- b. die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeits-überprüfungen prüfen;
- c. selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben.

Évaluation de l'efficacité	Les organes de l'Assemblée fédérale visés par la loi veillent à ce que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation. 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	Gli organi dell'Assemblea federale designati dalla legge provvedono affinché sia verificata l'efficacia dei provvedimenti della Confederazione. A tal fine possono: a. chiedere che il Consiglio federale faccia svolgere verifiche dell'efficacia; b. esaminare i controlli dell'efficacia svolti su mandato del Consiglio federale; c. far svolgere essi stessi verifiche dell'efficacia.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1999	1
2. Art. 170 BV	4
3. ParlG	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Einleitungssatz	11
2. Wirksamkeitsüberprüfungen durch den BR einfordern (Bst. a)	15
3. Im Auftrag des BR durchgeführte Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen (Bst. b)	17
4. Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben (Bst. c)	18
5. Fazit und Ausblick	26

Materialien

87.028 GPK NR/StR. Bericht über Inspektionen 1986: Bericht GPK-StR 19.11.1986 (BBl 1987 II 719 ff.).

88.028 GPK NR/StR. Bericht über Inspektionen 1987: Bericht GPK-StR 12.11.1987 (BBl 1988 II 748 ff.).

89.006 Vorkommnisse im EJPD: Bericht PUK 22.11.1989 (BBl 1990 I 637 ff.).

90.221 Pa.Iv. Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle: Bericht GPK 12.2.1990 (BBl 1990 I 1065 ff.); Stellungnahme BR 14.2.1990 (BBl 1990 II 1092 ff.); AmtlBull NR 1990 891 ff.; Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1530 ff.). AmtlBull NR 1992 239 ff.

96.091 Bundesverfassung. Reform: EJPD, Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln: Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Gesetzesevaluation», Bern 1991; Bericht Expertenkommission 15.12.1995 (BBl 1996 II 477 ff.); Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Prot. GPK-Koordinationsgruppe 29.1.1997; Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BBl 1997 III 282 ff.); Stellungnahme GPK 12.5.1997; Bericht GPK 6./16.5.1997 (BBl III 1997 1378 ff., insb. 1388 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1997 (BBl 1997 III 1498); Entwürfe Verfassungskommissionen der Eidg. Räte 21./27.11.1997; AmtlBull NR 1998 127 f.; AmtlBull StR 1998 508.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen-SPK 4.11.1998; Prot. GPK-Koordinationsgruppe 10.5.1999; Sekretariat GPK, Normentwürfe, 22.8.1999; Stellungnahme Sekretariat GPK/FK, 15.11.1999; Prot. GPK 10./11./12.5.2000; Stellungnahme GPK 11.5.2000; Prot. SPK-NR 14./15.9.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3549 f.); Jahresbericht GPK

22.5.2001 (BB1 2001 5586 ff., insb. 5633 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BB1 2001 5447 ff.); Prot. SPK-NR 6./7. 9.2001; AmtlBull NR 2001 1335, 1340 ff.; Prot. SPK-StR 14./15. 1.2002; Mitbericht FK-StR 17.1.2002; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 15; Prot. SPK-NR 25./26. 4.2002.

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

ALBRECHT, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 35 f., <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2003/2/LeGes_2003_2_31-42.pdf> (16.4.2024) (zit. ALBRECHT, Oberaufsicht); ANGLMAYER, The parliamentary dimension of impact assessment and policy evaluation: experiences from Europe, in: Cadernos ASLEGIS/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – no 61 (2º semestre 2021), Brasília 2021, 103 ff. (zit. ANGLMAYER, Parliamentary dimension); 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. (zit. BÄTTIG/SCHWAB, place de l'évaluation); BUSSMANN, Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz, in: Schäffer (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung, Wien 2007, 1 ff. (zit. BUSSMANN, Institutionalisierung); DELLEY, L'évaluation législative: instrument de l'action parlementaire, in: Parlamentsdienste, Parlament, 337 ff. (insb. 348 f.); DE VRIEZE, Legislative ex-post impact assessments in Europe: applying a new assessment framework for comparative institutional analysis on Post Legislative Scrutiny by national parliaments in Europe, in: The Journal of Legislative Studies, 22.3.2023 (zit. DE VRIEZE, Legislative); EBERLI, Die Nutzung von Evaluationen in den Schweizer Parlamenten, Zürich 2019, <<https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/171265/1/ZORA171265.pdf>> (16.4.2024); EBERLI/BUNDI, Parlament und Evaluation: Guts Meets Brain, in: Sager/Widmer/Balthasar (Hrsg.), Evaluation im politischen System der Schweiz, Zürich 2017, 243 ff. (zit. EBERLI/BUNDI, Parlament); JACOB, Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques: Etude des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas, Brüssel 2005, <<https://journals.openedition.org/sdt/22564?lang=en>> (16.4.2024) (zit. JACOB, Evaluation); INTERDEPARTEMENTALE KONTAKTGRUPPE «WIRKUNGSPRÜFUNGEN», Wirksamkeit von Bundesmassnahmen: Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat und Bundesverwaltung: Bericht an die Generalsekretärenkonferenz der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/staat/evaluation/umsetzung/schlussbericht-kontaktgruppe-d.pdf.download.pdf/schlussbericht-kontaktgruppe-d.pdf>> (16.4.2024) (zit. IDEKOWI, Wirksamkeit); JANETT, Die Evaluationsfunktion des Bundesparlaments – eine Zwischenbilanz, in: LeGes 2004, H. 2, 137 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesis-sues/2004/2/20042137-150.html>> (16.4.2024); LEDERMANN, Die Ausgestaltung der Unabhängigkeit von Evaluationsdiensten: Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle im Kontext der Aufsichtsorgane des Bundes, in: LeGes 2016, H. 1, 63 ff., <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2016/1/LeGes_2016_1_63-82.pdf> (16.4.2024) (zit. LEDERMANN, Ausgestaltung); LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument des Parlaments, in: Die Volkswirtschaft 2019, H. 10, 14 ff., <https://dievolkswirtschaft.ch/content/uploads/legacy/posts/07_Ledermann_Strebel_DE-1.pdf> (16.4.2024) (zit. LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument); MADER, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, was ist noch zu tun, in: LeGes 2005, H. 1, 29 ff., <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2005/1/LeGes_2005_1_29-37.pdf> (16.4.2024); MADER, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in: Widmer/Beywl/Fabian (Hrsg.), Evaluation – Ein systematisches Handbuch, Wiesbaden 2009, 52 ff. (zit. MADER, Einbettung); MASTRONARDI, Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle, Basel/Frankfurt am Main 1991; MASTRONARDI, Zur Legitimation des Staates durch die Wirkungen seines Handelns, in: LeGes 1996, H. 1, 25 ff., <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/1996/1/LeGes_1996_1_25-38.pdf> (16.4.2024) (zit. MASTRONARDI, Legitimation); MOOR, Du modèle de la séparation des pouvoirs à l'évaluation des politiques publiques, in: Zen-Ruffinen/Auer

(Hrsg.), *De la Constitution: Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel 1996, 627 ff., insb. 641; MORAND, *Formes et fonctions de l'évaluation législative*, LeGes 1999, H. 2, 79 ff. (insb. 86 ff.), <https://leges.weblaw.ch/fr/dam/publicationsystem_leges/1999/2/LeGes_1999_2_79-104.pdf> (16.4.2024) (zit. MORAND, *Formes*); RÜEFLI, *Gesetzesevaluation in der Schweiz: Entwicklung, Stand und Ausblick*, in: LeGes 2022, H. 3, <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2022/3/gesetzesevaluation-i_efa15be5fb/LeGes_gesetzesevaluation-i_efa15be5fb_de.pdf> (16.4.2024) (zit. RÜEFLI, *Gesetzesevaluation*); SAGER/WIDMER/BALTHASAR (Hrsg.), *Evaluation im politischen System der Schweiz: Entwicklungen, Bedeutung und Wechselwirkungen*, Zürich 2017; SÄGESSER, Art. 170, in: Sägesser, *Bundesbehörden*, 345 ff. (zit. SÄGESSER, Art. 170); SCHWAB, *L'évaluation au service du Parlement*, in: LeGes 2005, H. 1, 39 ff. <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2005/1/LeGes_2005_1_39-49.pdf> (16.4.2024); SCHWEIZERISCHE EVALUATIONSGESELLSCHAFT (SEVAL), *Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft 2016* <https://www.seval.ch/app/uploads/2018/01/SEVAL-Standards-2016_d.pdf> (16.4.2024) (zit. SEVAL-Standards 2016); TOBLER, *Rückblick auf 30 Jahre Parlamentarische Verwaltungskontrolle: Jubiläumsanlass vom 25.11.2021, Tagungsbericht*, in: LeGes 2022, H. 1, <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2022/1/ruckblick-auf-30-jah_291b39eec7/LeGes_ruckblick-auf-30-jah_291b39eec7_de.pdf> (16.4.2024) (zit. TOBLER, *Rückblick*); UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4070 ff. (zit. UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170); WIDMER, *Evaluation in der Schweiz*, in: Stockmann/Meyer (Hrsg.): *Die Institutionalisierung der Evaluation in Europa*, Münster 2021, 163 ff. (zit. WIDMER, *Evaluation Schweiz*); WIDMER/DE ROCCHI, *Evaluation: Grundlagen, Ansätze und Anwendungen*, Zürich/Chur 2012 (zit. WIDMER/DE ROCCHI, *Evaluation*).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1999

- 1 Die Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen ist um die Jahrtausendwende in der BV und im ParlG neu und prominent als Aufgabe festgeschrieben worden. Die BVers sammelte allerdings bereits vorher – primär im Rahmen der Oberaufsicht – Erfahrungen mit Wirksamkeitsüberprüfungen. Treibende Kraft für die Etablierung parlamentarischer Wirksamkeitsüberprüfungen war insb. die GPK-StR. Basierend auf Erkenntnissen aus ihren Inspektionen wirkte sie seit den 1980er-Jahren auf eine Stärkung der parlamentarischen Oberaufsicht hin und forderte, dass neben der Ordnungs-, Rechts- und Zweckmässigkeit der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vermehrt auch die Wirkungen staatlicher Massnahmen thematisiert werden. Sowohl im Hinblick auf die Aufsicht des BR als auch die Oberaufsicht des Parlaments hatte die GPK-StR erheblichen Optimierungsbedarf festgestellt und angeregt, eine Fachstelle für Verwaltungskontrolle zu schaffen, die insb. Fragen der Wirksamkeit staatlichen Handelns abklären sollte (vgl. Bericht GPK-StR 19. 11. 1986 [BBl 1987 II 719 ff.]; Bericht GPK-StR 12. 11. 1987 [BBl 1988 II 748 ff.]).¹
- 2 Zunächst stand für die GPK wie auch für den BR und das Parlament die Schaffung einer *gemeinsamen* Verwaltungskontrollstelle im Vordergrund. V.a. aufgrund der Bedenken, welche die FinDel gegenüber einem entsprechenden Erlassentwurf des BR geäussert hatte,

¹ Zusätzlich unterstrichen wurde die Notwendigkeit einer verstärkten parlamentarischen Oberaufsicht durch die Erkenntnisse der PUK-EJPD (89.006). Sie deckte Ende der 1980er-Jahre eine sehr weitreichende nachrichtendienstliche Fichierungspraxis auf, welche nicht der gesetzlichen Zielsetzung entsprach und von den bestehenden Kontrollmechanismen nicht erfasst worden war (vgl. dazu auch Art. 163 N 10). Der Berichterstatter der GPK formulierte die Problematik im NR eindringlich: «Die Erfahrungen der letzten Monate zeigten deutlich und auch schmerzvoll, dass wesentliche Aufgaben der Verwaltungskontrolle heute nicht wahrgenommen werden, mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten und Ressourcen nicht wahrgenommen werden können. Das Instrumentarium für die Ausübung der Oberaufsicht ist dem stark angestiegenen Umfang der Verwaltung und der Verwaltungstätigkeit nie angepasst worden» (AmtlBull NR 1990 891).

beschloss der BR im Oktober 1989 dann aber, eine eigene Verwaltungskontrolle einzurichten (Bericht GPK 12.2. 1990 [BBl 1990 I 1081 ff.]). Diese trat Mitte 1990 in Funktion (AmtlBull NR 1990 893). Hierauf gab das Parlament einer am 12.2.1990 unterbreiteten pa.Iv. der GPK Folge (90.221) und schuf die Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK)², welche im Auftrag der GPK über Fragen der Organisationsstruktur und der Geschäftsabläufe hinaus auch Fragen der Konzepte, der Aufgabenerfüllung und der Wirksamkeit staatlichen Handelns abklären sollte (Bericht GPK 12.2.1990 [BBl 1990 I 1068 ff.]). Hierzu wurde das GVG 1962 mit Art. 47^{sexies} ergänzt, welcher Stellung, Aufgaben und Informationsrechte der PVK regelte sowie den GPK die Aufgabe zuwies, die Arbeit der PVK mit jener der übrigen Obergerichtskommissionen und der Kontrollorgane des BR zu koordinieren. Unterstützt von der seit 1991 operativen PVK intensivierten die GPK in der Folge ihre Obergerichtstätigkeit und gaben Fragen der Wirksamkeit ein erhöhtes Gewicht. So bildeten sie etwa eine spezifische Sektion für diese Thematik (Sektion Wirksamkeit, s. AmtlBull NR 1992 239 ff.).

Aufgrund der zunehmenden Komplexität der öffentlichen Aufgabenerfüllung und gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen erhielt die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz staatlicher Massnahmen im Laufe der 1990er-Jahre zusätzliches Gewicht (UHL-MANN/BUSSMANN, Art. 170 N 6f.).³ Die Konzepte des New Public Management (NPM) bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF) fanden Eingang in die wissenschaftliche und politische Diskussion und prägten verschiedene Verwaltungsreformen der 1990er-Jahre, v.a. auf kt. Ebene. Vor diesem Hintergrund wurde mit der neuen BV die Überprüfung der Wirksamkeit «in weltweit ziemlich einzigartiger Weise» auf Verfassungsebene verankert (MADER, Einbettung, 52) und später in Art. 27 des ParlG übernommen.

2. Art. 170 BV

Gem. Art. 170 BV sorgt die BVers dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung, die in der BV 1874 keine Entsprechung fand, war in den beiden Verfassungsentwürfen des BR noch nicht vorgesehen und wurde erst auf Betreiben der SPK in die neue Verfassung aufgenommen. Die SPK nahmen dabei ein Anliegen auf, welches eine von ihnen eingesetzte Expertenkommission eingebracht hatte (Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 [BBl 1996 II 477 ff.]). Allerdings sprachen sie sich gegen deren Vorschlag aus, ein von BR und BVers unabhängiges Evaluationsorgan zu schaffen. Vielmehr legten sie das Instrument der Wirksamkeitsüberprüfung in die Hand der Behörden (Zusatzbericht SPK 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 284 ff.]). Die SPK setzten sich damit gegen die Auffassungen von BR und GPK durch, welche eine Verankerung der Wirksamkeitsüberprüfung auf Verfassungsebene abgelehnt hatten (Bericht GPK 6./16. 5. 1997 [BBl III 1997 1388 ff.]); SÄGESSER, Art. 170, 347).

Laut Zusatzbericht der SPK zur Verfassungsreform vom 6. 3. 1997 sollte der Verfassungsartikel eine gewisse Garantie geben, dass Wirksamkeitsüberprüfungen staatlicher Massnahmen tatsächlich vorgenommen werden. Wirksamkeitsüberprüfungen sind demnach nicht nur als Instrument der Regierung, sondern auch des Parlaments zu verstehen. Sie sollen dabei sowohl im Rahmen der Obergericht eingesetzt werden, als auch die Gesetz-

2 Seit Inkrafttreten der ParlVV (Art. 10) am 3. 10. 2003 «Parlamentarische Verwaltungskontrolle». In der italienischen Version der ParlVV wurde die Namensänderung nur im Titel des dritten Abschnitts berücksichtigt, während in Art. 10 immer noch «Organo parlamentare di controllo dell'amministrazione (OPCA)» steht.

3 Zum Aufbau der Gesetzesevaluation bis Ende der 1990er-Jahre vgl. RÜEFLI, Gesetzesevaluation, 10.

gebung des Parlaments zum Gegenstand haben (BB1 1997 III 284 ff.). Um deutlich zu machen, dass die Überprüfung der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen über die parlamentarische Oberaufsicht im engeren Sinne hinausgeht, wurde die Bestimmung im Laufe der Beratungen in einen eigenen Artikel gefasst und nicht, wie ursprünglich von den SPK vorgeschlagen, als Absatz im Artikel zur Oberaufsicht integriert.⁴

3. ParlG

- 6 Art. 27 ParlG setzt den neuen Art. 170 BV um.⁵ Er hat keine unmittelbare Entsprechung im GVG, baut jedoch auf Art. 47^{sexies} Abs. 2 GVG 1962 auf, wonach die PVK die Wirkungen des Handelns von Behörden und Verwaltung gestützt auf Einzelaufträge der GPK überprüft (s. dazu oben N 2).⁶ Die neuen Bestimmungen wurden in den Kommissionen und in den Räten eingehend diskutiert, v.a. was den Gegenstand der Wirksamkeitsüberprüfungen und die Zuständigkeiten bei deren Durchführung betrifft.
- 7 Im Gesetzesentwurf der SPK-NR war zunächst lediglich vorgesehen, Art. 170 BV «mit Leben [zu] erfüllen», indem in Art. 44 Abs. 1 Bst. e alle Kommissionen beauftragt werden, für die Überprüfung der Wirksamkeit der von ihnen vorbereiteten Erlasse zu sorgen und dabei die Koordination mit der Oberaufsicht sicherzustellen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3469]). Begründet wurde dies mit dem Grundsatz, wonach auf eine Wiederholung der BV verzichtet wird, wenn keine Präzisierung der Verfassungsnorm oder der zu verwendenden Erlassform notwendig ist (BB1 2001 3535).
- 8 Der BR betonte in seiner Stellungnahme zum Bericht der SPK-NR indes den über die Oberaufsicht hinausweisenden Gegenstand von Art. 170 BV (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BB1 2001 5447]). Namentlich wies er darauf hin, dass die Wirksamkeitsüberprüfung institutionell weitergehe, indem sie nicht nur das Handeln und Nichthandeln der Behörden, die der Oberaufsicht unterstehen, erfasse, sondern auch dasjenige der BVers selbst. Um dies zu verdeutlichen, schlug der BR vor, im Art. zur Oberaufsicht einen Abschnitt zur Wirksamkeitsüberprüfung zu formulieren. Die Kommissionen und Räte folgten dieser Argumentation, betonten aber die über die Oberaufsicht hinausweisende Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfung noch zusätzlich, indem sie die Bestimmungen in einen eigenständigen Art. fassten (Prot. SPK-NR 6./7.9.2001).
- 9 Zudem legte der BR im Hinblick auf die *Zuständigkeiten von Legislative und Exekutive* Wert darauf, dass Wirksamkeitsüberprüfungen weiterhin in erster Linie durch die mit der Umsetzung von Massnahmen des Bundes und dem Vorverfahren der Gesetzgebung betrauten Stellen durchgeführt werden (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BB1 2001 5447 f.]). Im Weiteren beantragte er, dass das Parlament Wirksamkeitsüberprüfungen vom BR verlangen, Wirksamkeitsüberprüfungen des BR prüfen und selber Wirksamkeitsüberprüfungen

4 Entsprechend äusserte sich z.B. der Berichterstatter im StR: «Die Evaluation hat eine selbständige Bedeutung. Sie geht über die Oberaufsicht hinaus, weil nämlich nicht nur Massnahmen des Bundesrates und der Bundesverwaltung auf die Wirksamkeit überprüft werden, sondern das Parlament auch eine Überprüfung der eigenen Massnahmen oder der Gesetzgebung an sich veranlassen kann» (AmtlBull StR 1998 508).

5 Im Hinblick auf die prospektive Wirksamkeitsüberprüfung dient auch Art. 141 ParlG der Umsetzung von Art. 170 BV, wobei aufgrund der Entstehungsgeschichte eher davon auszugehen ist, dass sich Art. 170 BV primär auf die retrospektive Wirksamkeitsüberprüfung bezieht (vgl. UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 27).

6 Die Aufgaben und Kompetenzen der PVK sind seit der Schaffung des ParlG auf Verordnungsebene geregelt (Art. 10 ParlVV).

durchführen kann (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5448]). Diese Formulierung wurde vom Gesetzgeber in der Folge in Art. 27 wörtlich übernommen.

Strittig waren schliesslich auch die *parlamentsinternen Zuständigkeiten* für Wirksamkeitsüberprüfungen, welche das Parlament selber durchführt. Die SPK-NR betonte dabei den umfassenden Verfassungsauftrag. Die mit der Gesetzgebung betrauten Kommissionen müssten sich im Hinblick auf die künftige Gesetzgebung immer wieder die Frage stellen, ob die von ihnen bearbeiteten Gesetze die beabsichtigte Wirkung erzielen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3594]). Die FK-StR befürchtete dagegen eine unnötige Betriebsamkeit und hohe Ausgaben, wenn alle Kommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen könnten (Mitbericht FK-StR 17.1.2002). Zuletzt setzte sich jedoch die Auffassung durch, dass neben den Aufsichtskommissionen auch die Sachbereichskommissionen Wirksamkeitsüberprüfungen durchführen und dafür die Unterstützung der PVK und der EFK beanspruchen können. Im Interesse der Koordination müssen die Sachbereichskommissionen bei den zuständigen Organen der Aufsichtskommissionen Antrag stellen (vgl. Art. 44 N 19; vgl. auch UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 18).

Zunächst 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 wurde 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.]; vgl. Art. 44 N 10).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einleitungssatz

Art. 27 richtet sich an die «durch das Gesetz bezeichneten Organe der Bundesversammlung», die, wie im Verfassungswortlaut, dafür «sorgen [...], dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.» Der Gewährleistungsauftrag (UHL-MANN/BUSSMANN, Art. 170, N 11) geht dabei an alle *parlamentarischen Kommissionen*, denn das ParlG verlangt, dass diese im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche für Wirksamkeitsüberprüfungen sorgen (Art. 44 Abs. 1 Bst. e; vgl. Art. 44 N 11 und 19). Bei den Aufsichtskommissionen steht dabei die Überprüfung des Vollzugs im Rahmen der Oberaufsicht über die gesamte Bundesverwaltung im Vordergrund.⁷ Bei den Sachbereichskommissionen besitzt aufgrund ihrer legislativen Funktion die Überprüfung der Gesetzgebung ein besonderes Gewicht.

Unter der in Verfassung und Gesetz gleichlautenden Formulierung «Überprüfung der Wirksamkeit» ist die *methodische Ermittlung und Beurteilung* der Wirkungen staatlicher Massnahmen zu verstehen. Während der frz. Begriff der «évaluation de l'efficacité» die Nähe zum Instrument der Evaluation und ihrem wissenschaftlichen Ansatz zum Ausdruck

⁷ Da die Gesetzgebung (lege lata) nicht Gegenstand der Oberaufsicht ist, liegt deren Evaluation nicht in der unmittelbaren Zuständigkeit der Aufsichtskommissionen. Im Rahmen der Wirksamkeitsüberprüfungen der GPK ergeben sich aber immer wieder Erkenntnisse, welche die Zweckmässigkeit der geltenden Gesetzgebung in Frage stellen. Die GPK empfehlen dem BR in solchen Fällen, die Gesetzgebung zu überprüfen, oder weisen die Sachbereichskommissionen auf möglichen Handlungsbedarf hin.

bringt, ist der im deutschsprachigen Text gewählte Begriff «Überprüfung» bezüglich der Vorgehensweise grundsätzlich offener, wurde aber in den Materialien synonym zu «Evaluation» verstanden (Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 286]; vgl. auch UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 28).⁸ Eine Evaluation ist gem. den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft «eine systematische und nachvollziehbare Analyse und Bewertung von Konzeption, Umsetzung und/oder Auswirkungen eines Evaluationsgegenstandes» (SEVAL-Standards 2016, 2). Aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge, unvollständigen Datengrundlagen und beschränkten Ressourcen stossen Evaluationen allerdings – wie vielerorts in der wissenschaftlichen Forschung – an Grenzen. Das Ziel ist es jedoch, «einigermaßen gesicherte Plausibilitäten» für Wirkungen zu erlangen (MADER, Einbettung, 63).

- 13 Die Formulierung in Art. 27, wonach «Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden», wiederholt Art. 170 BV. Im Lichte des Verfassungsartikels ist der Begriff «Wirksamkeit» weit zu interpretieren. Gemäss den Materialien zu Verfassungs- und Gesetzesbestimmung können Wirksamkeitsüberprüfungen die folgenden Aspekte untersuchen: die Zweckmässigkeit der Umsetzung, die Zielerreichung auf verschiedenen Stufen der Wirkungskette sowie die Wirtschaftlichkeit von Massnahmen des Bundes.⁹
- 14 Ebenfalls weit zu interpretieren ist der Gegenstand der Überprüfung, namentlich «die Massnahmen des Bundes». Unter diesen Massnahmen sind «absichtsgeleitete Einwirkungen bzw. Nichteinwirkungen des Bundes auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt zu verstehen». Eingeschlossen sind «alle Formen staatlichen Handelns, unabhängig ihres rechtlichen Status (z.B. Gesetz, Verordnung, Weisung, Verfügung, Konzession, informelles Handeln)». Betroffen sind Massnahmen aller Organe des Bundes und aller Träger von Bundesaufgaben, namentlich des Parlamentes, der Regierung, der Bundesverwaltung, der Gerichte, der ausgelagerten Einheiten sowie der Kantone, soweit sie Massnahmen des Bundes umsetzen (UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 18; SÄGESSER, Art. 170, 348 f.; vgl. auch Art. 26 N 19 ff.).

2. Wirksamkeitsüberprüfungen durch den BR einfordern (Bst. a)

- 15 Art. 27 Bst. a gibt dem Parlament bzw. dessen Kommissionen (vgl. oben N 11) zur Umsetzung von Art. 170 BV die Befugnis, «vom Bundesrat die Durchführung von Wirksamkeitsüberprüfungen [zu] verlangen». Das Parlament kann dabei Wirksamkeitsüberprüfungen im Einzelfall einfordern oder Evaluationsklauseln erlassen, wie sie bspw. im Öffentlichkeitsgesetz (Art. 19; SR 152.3) oder im BG über den Finanz- und Lastenausgleich (Art. 18; SR 613.2) zu finden sind. Gem. einer Übersicht des BJ hat das Parlament in 41 Gesetzen entsprechende Klauseln verankert, wobei diese teils auch nur ein Monitoring oder Controlling vorsehen (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/evaluation/materialien/uebersicht.html> [17.4.2024]).¹⁰ Allerdings kritisierte die EFK, dass die Klauseln nicht immer klar formuliert seien (EFK, Umsetzung der Evaluationsklauseln in der Bundesverwaltung).

⁸ Zu den Instrumenten der Wirksamkeitsüberprüfungen vgl. IDEKOWI, Wirksamkeit, Anh. 3.

⁹ Zum Begriff der Wirksamkeit in Art. 170 BV, vgl. SÄGESSER, Art. 170 N 627 ff. und UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 19 ff. sowie MORAND, Formes, 86 ff. Vgl. auch IDEKOWI, Wirksamkeit, Anh. 3.

¹⁰ Die Übersicht führt ausserdem eine Evaluationsklausel in einem BB auf. Zudem hat der BR in 40 VO in eigener Kompetenz eine Klausel verankert. Weitere fünf Evaluationsklauseln sind gemäss Übersicht in anderen Erlassen des Bundesrechts (Abkommen, Reglemente) zu finden. Zur Typisierung und Kritik der Vielzahl der sektoralen Evaluationsklauseln vgl. WIDMER, Eva-

Aus der Anzahl der Klauseln darf man ausserdem nicht schliessen, dass das Parlament seine Kompetenz, vom BR die Durchführung von Evaluationen zu verlangen, in den letzten Jahren sehr aktiv genutzt hat. Der grösste Teil der gesetzlichen Evaluationsklauseln geht nämlich auf Vorschläge des BR in den entsprechenden Vorlagen zurück. Dennoch sind die Klauseln für die Evaluationstätigkeit bedeutsam. Laut den Geschäftsberichten des BR in den vier Jahren von 2019 bis 2022 wurden von den 67 aus der Sicht des BR politisch wichtigen Wirksamkeitsüberprüfungen deren 49 zumindest indirekt durch das Parlament angestossen.¹⁶ Untersuchungen basierten dabei auf einer gesetzlichen Evaluationsklausel, zwei Evaluationen dienten der Beantwortung parlamentarischer Vorstösse und bei einer Untersuchung traf beides zu.¹⁷ Daneben werden im Parlament zahlreiche weitere Vorstösse eingereicht, um den Bundesrat zur Durchführung von Evaluationen zu einem spezifischen Gegenstand anzustossen.¹² Insgesamt spielt das Parlament als Stimulator für Evaluationen der Exekutive somit eine gewisse, insgesamt aber beschränkte Rolle.

3. Im Auftrag des BR durchgeführte Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen (Bst. b)

Die Kommissionen können «die im Auftrag des Bundesrates durchgeführten Wirksamkeitsüberprüfungen prüfen» (Bst. b). Die GPK konnten ab Inkrafttreten des ParlG die PVK beauftragen, «die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen sowie deren Verwendung in Entscheidungsprozessen» zu überprüfen (Art. 10 Abs. 1 Bst. b ParlVV).¹³ Seit der Teilrevision der ParlVV kann die PVK – mit Zustimmung der GPK – diese Aufgabe auch «im Auftrag anderer parlamentarischer Kommissionen» wahrnehmen (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 Juli 2022 – soweit ersichtlich – nur zweimal in Auftrag gegeben.¹⁴ Häufiger wird die Frage, inwieweit die Ergebnisse der Wirksamkeitsüberprüfungen des BR dessen Massnahmen stützen, als Teil von umfassenderen Wirksamkeitsüberprüfungen behandelt, welche das Parlament nach Bst. c durchführt.¹⁵ Zudem untersuchen vom Parlament in Auftrag gegebene Evaluationen

lation Schweiz, 169 f. Zur Begriffsklärung Monitoring und Controlling vgl. IDEKOWI, Wirksamkeit, 47 ff.

11 Bei acht der aufgeführten politisch wichtigen Evaluationen diente eine VO oder ein Bundesratsbeschluss als Grundlage.

12 Eine Analyse hat zwischen März 2010 und Juni 2014 zwei pa.Iv. sowie 219 Vorstösse von Einzelmitgliedern identifiziert, die eine Wirksamkeitsüberprüfung verlangten. In der Hälfte der Fälle richteten die Ratsmitglieder ihr Anliegen mittels Ip. an den BR. Po. und Mo. machten zusammen rund 20% der Vorstösse aus, wobei Mo. nur selten und die Po. etwa zur Hälfte angenommen wurden (Berechnung der Autorenschaft dieses Beitrags anhand der Zahlen von BUNDI; vgl. auch EBERLI/BUNDI, Parlament, 259). Nicht bekannt, jedoch im Hinblick auf die Erfüllung von Art. 27 deutlich relevanter wäre die Zahl der Vorstösse von Kommissionen, die eine Wirksamkeitsüberprüfung verlangen.

13 Die frz. Verordnungsbestimmung ist fehlerhaft, indem sie suggeriert, die PVK selbst verende die von der Bundesverwaltung durchgeführten Evaluationen in Entscheidungsprozessen («Le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) exerce les tâches suivantes, sur mandat des commissions de gestion: [...] contrôler des évaluations effectuées par l'administration fédérale et les appliquer dans les processus décisionnels»).

14 Bericht GPK-NR 20.5.2005 (BBI 2006 3217 ff.); Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 27.4.2023 (BBI 2023 2894).

15 Vgl. z.B. Expertenbeizug in der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 18.3.2020 (BBI 2021 2024); Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der PVK zuhanden der GPK-NR vom

u.U. auch, ob der BR das Instrument der Wirksamkeitsüberprüfungen strategisch angemessen einsetzt.¹⁶

4. Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben (Bst. c)

- 18 Die Kommissionen können «selbst Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag geben» (Bst. c), d.h. regierungs- und verwaltungsunabhängige Stellen mit der Durchführung entsprechen der 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]). Der PVK können nur die GPK direkt einen Auftrag erteilen; andere Kommissionen benötigen gemäss Art. 10 Abs. 2 ParlVV die Zustimmung beider GPK (vgl. oben N 10a). Die EFK verkehrt mit den FK und mit der FinDel (Art. 15 Abs. 1 FKG). Sie gibt sich ihre Aufträge selbst; Sonderaufträge – auch der BVers – 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 Dezember 2023 gaben parlamentarische Kommissionen insgesamt 58 Wirksamkeitsüberprüfungen in Auftrag. Vier Evaluationen hat die EFK im Auftrag der FinDel erstellt (alle vor 2010)¹⁷, 52 Wirksamkeitsüberprüfungen führte die PVK im Auftrag der GPK durch. Nur zwei Evaluationen führte die PVK somit im direkten Auftrag einer Sachbereichskommission durch. Dies ist bemerkenswert 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).¹⁸
- 20 In der Praxis hat sich bei Evaluationen, welche die GPK mit Unterstützung der PVK durchführen, ein Ablauf etabliert, der eine Trennung zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischer Wertung gewährleistet und damit klare Verantwortlichkeiten schafft. Zentral ist dabei einerseits, dass das Parlament bzw. die Kommissionen den Auftrag definieren und die Untersuchungsergebnisse politisch bewerten. Andererseits ermöglicht der Ablauf eine

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.).

16 Vgl. z.B. Wirksamkeitsmessung in der internationalen Zusammenarbeit, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 27.4.2023 (BBl 2023 2894); Externe Mitarbeitende der Bundesverwaltung: Kurzevaluation im Rahmen einer Nachkontrolle, Bericht der PVK zuhanden der GPK-StR vom 31.7.2019 (BBl 2020 2399 ff.); 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.).

17 Berücksichtigt sind ausschliesslich parlamentarische Aufträge an die EFK für Wirtschaftlichkeitsprüfungen bzw. Evaluationen. Nicht erfasst sind enger gefasste Prüfaufträge, welche die FinDel der EFK im Rahmen der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt erteilte.

18 Zusätzlich wurde eine Evaluation 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 7221 ff.]). Einen Evaluationsantrag lehnte die Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen ab (vgl. ALBRECHT, Oberaufsicht, 35 f.), weil sich die GPK selber mit der fraglichen Thematik befassen wollten. Aus demselben Grund lehnten die GPK einen Antrag der RK-NR ab und nahmen eine entsprechende Evaluation stattdessen 2023 in ihr eigenes Jahresprogramm auf (System der nebenamtlichen Richterinnen und Richter).

unabhängige Untersuchung, welche wissenschaftlichen Grundsätzen verpflichtet und in einem Bericht dokumentiert ist, der von der PVK in alleiniger Verantwortung erstellt wird.

In einem ersten Schritt werden die *Themen* der Wirksamkeitsüberprüfungen bestimmt. 21 Dabei priorisieren die GPK in einem mehrstufigen Prozess Themenvorschläge, welche von Kommissionsmitgliedern, von der PVK¹⁹, von anderen parlamentarischen Organen oder externen Eingaben stammen. Die PVK bewertet die Themenvorschläge anhand vorgegebener Kriterien (namentlich Eignung des Zeitpunkts, Existenz von Problemhinweisen, Relevanz bestehender Informationslücken) zhd. der GPK. Die GPK bestimmen auf dieser Basis die Evaluationsthemen, welche sie in ihre Jahresplanung aufnehmen, und weisen sie einer bestimmten Subkommission zu.

Danach zeigt die PVK in einer *Projektskizze* auf, welche Schwerpunkte und Fragestellungen untersucht werden können. Auf dieser Basis entscheidet die zuständige Subkommission der GPK über den definitiven Evaluationsauftrag. Die PVK bearbeitet die Evaluation unabhängig (Art. 10 Abs. 5 ParlVV), was bedeutet, dass sie das Vorgehen nach Massgabe professioneller Evaluationsstandards selbst bestimmt (LEDERMANN, Ausgestaltung, 74). Sie 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)²⁰ und diese Rechte externen Sachverständigen einräumen (Art. 10 Abs. 3 ParlVV). Evaluationen der PVK stützen sich stets auf Daten, welche auf der Grundlage anerkannter Methoden der empirischen Sozialforschung²¹ erhoben und analysiert werden. Die PVK stellt Ergebnisse, Datengrundlagen und Methodik der Evaluationen in einem Bericht dar. 22

Die zuständige Kommission zieht die politischen Folgerungen aus dem *Bericht* der PVK und erstellt einen eigenen Bericht, in welchem sie *Empfehlungen an den BR* richtet. In den letzten drei Legislaturperioden (5.12.2011 bis 3.12.2023) formulierten die GPK pro Evaluation im Durchschnitt fünf bis sechs Empfehlungen, was die Handlungsrelevanz der Untersuchungen der PVK unterstreicht (vgl. auch LEDERMANN/STREBEL, Evaluation als Kontrollinstrument, 15)²². 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).²³ Zwar verfügt die BVers im Rahmen der Obergerichtspräsidenten gegenüber dem BR nicht über eine Weisungsbefugnis (vgl. Art. 26 N 20), die Veröffentlichung der Wirksamkeits- 23

19 Gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV hat die PVK einen entsprechenden Themensuchauftrag.

20 Auch im Falle von Evaluationen im Auftrag von Sachbereichskommissionen kann sich die PVK auf die Informationsrechte der GPK stützen. In Abweichung zu Art. 67 ParlG hat das Parlament in Art. 10 Abs. 3 ParlVV festgeschrieben, die PVK verfüge über dieselben Informationsrechte wie das Sekretariat der GPK. Damit wollte es sicherstellen, dass die PVK auch bei Aufträgen anderer Kommissionen erweiterte Informationsrechte beanspruchen kann (Bericht Büro-STR 16.5.2003 [BBI 2003 5057], vgl. auch LEDERMANN, Ausgestaltung, 74 f.).

21 Z.B. vergleichende Fallstudien, Dokumentenanalysen, leitfadengestützte Interviews, Umfragen, quantitative Inhaltsanalysen (an Stelle vieler vgl. WIDMER/DE ROCCHI, Evaluation, 94 ff.).

22 Total 126 Empfehlungen bei 26 publizierten Evaluationen (Stand 31.3.2024, ohne die Evaluation «Geschäftsverteilung bei den eidg. Gerichten» mit 11 Empfehlungen, welche diese Gerichte betrafen).

23 Sämtliche Berichte der PVK sind veröffentlicht mit Ausnahme eines Arbeitsberichts, dessen Ergebnisse indessen in einen GPK-Bericht einbezogen wurden (vgl. Arbeitsbericht der PVK «Überprüfung des Projektvollzugs der schweizerischen Osteuropahilfe» vom 15.6.1995; Bericht GPK-NR 21.11.1995 [BBI 1996 II 909 ff.]).

überprüfungen 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 in den drei untersuchten Legislaturperioden hat der BR fast 90% der Empfehlungen ganz oder teilweise angenommen und sich gewillt erklärt, sie umzusetzen, während er gut 10% ablehnte. Trotz der hohen Zustimmungsrates des BR schlossen die GPK nur sechs 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 Evaluationsthemas bis zum Abschluss ihrer Inspektion während knapp vier Jahren mit einer Evaluation. Im untersuchten Zeitraum haben die GPK im Nachgang zu fünf Evaluationen zudem insgesamt sechs Po. und drei Mo. eingereicht, die – soweit sie bereits behandelt wurden – alle von den jeweils zuständigen Räten angenommen wurden und etwa in der Hälfte der Fälle verlangen, dass gesetzliche Anpassungen geprüft oder vorgenommen werden.²⁴
- 25 Etwa zwei bis drei Jahre nach Abschluss der Evaluation nehmen die GPK eine Nachkontrolle vor; i.d.R. verlangen sie vom BR einen Bericht, der darlegt, wie ihre Empfehlungen umgesetzt wurden. Bei Bedarf unterstützt die PVK die GPK, indem sie anhand des Berichts des BR die erzielten Fortschritte überprüft oder im Auftrag der jeweiligen Kommission eine Kurzevaluation mit erneuten Analysen durchführt, was in den letzten drei Legislaturperioden dreimal eingetreten ist.

5. Fazit und Ausblick

- 26 Seit der im Rechtsvergleich ziemlich einzigartigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Verankerung von Wirksamkeitsprüfungen als Aufgabe des Parlaments hat die BVers als Auftraggeber von Evaluationen der Entwicklung von Wirksamkeitsüberprüfungen in der Schweiz wesentliche Impulse verliehen (MADER, Einbettung, 61). Insbesondere im Bereich der Obergerichtspraxis über die Exekutive kommt der parlamentarischen Evaluation auf Bundesebene, namentlich mit der PVK, eine institutionell gefestigte Stellung zu (EBERLI/BUNDI, Parlament, 252 ff.). Dies wurde auch in internationalen Vergleichen beachtet und gewürdigt (DE VRIEZE, Legislative, 15; ANGLMAYER, Parliamentary dimension, 118).
- 27 Der Anspruch von Art. 170 BV und Art. 27 ParlG wird in der parlamentarischen Praxis bis jetzt aber nicht vollständig erfüllt. Insbesondere sorgt die BVers bisher nur sehr beschränkt dafür, dass auch ihre eigene Tätigkeit evaluiert wird. Um diesem stärker nachzukommen, müsste die Bedeutung der Wirksamkeitsüberprüfungen im Gesetzgebungsprozess, also v.a. im Zuständigkeitsbereich der Sachbereichskommissionen, erhöht werden. Zwar regen Ratsmitglieder punktuell mittels Vorstößen durchaus Evaluationen des BR an, Evaluationsergebnisse fliessen aber nur selten in Gesetzesberatungen ein (EBERLI/BUNDI, Parla-

24 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). 2019 hat die GPK-NR eine Mo. zu «Anlaufstelle(n) in Sachen Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen» eingereicht (19.4390) und 2022 zwei Mo. (22.3873, 22.3874) sowie ein Po. (22.3875) zur Stärkung des Grundwasserschutzes in der Schweiz.

ment, 268 f.). Eine stärkere Auseinandersetzung mit Wirkungsüberprüfungen würde voraussetzen, dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vermehrt anerkennen, dass staatliche Massnahmen ihre Legitimität nicht ausschliesslich daraus gewinnen, dass sie von gewählten Volksvertretern in einem demokratischen Prozess beschlossen werden, sondern immer mehr auch dadurch, dass sie die beabsichtigten Ergebnisse tatsächlich erzielen.²⁵

Allerdings kann die bisher zurückhaltende Rolle der Kommissionen bei der Wirksamkeitsüberprüfung auch als Folge der impliziten Delegation dieser Aufgabe an die Exekutive verstanden werden (UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 35 f.). Wie anhand der Evaluationsklauseln deutlich wird, die zumeist bereits in der Vorlage des BR vorhanden sind, nimmt die Exekutive diese Aufgabe zu einem gewissen Grade sicherlich auch wahr. Will das Parlament der Regierung sowohl im Bereich der Oberaufsicht wie auch bei der Gesetzgebung als verwaltungsunabhängiges Gegenüber begegnen, wird es seine Kompetenz in der Wirksamkeitsüberprüfung allerdings weiterhin pflegen müssen (BÄTTIG/SCHWAB, *place de l'évaluation*, 20). Insbesondere haben das Wachstum und die zunehmende Spezialisierung der Bundesverwaltung bisher keine entsprechende Stärkung der parlamentarischen Ressourcen für die Wirksamkeitsüberprüfung zur Folge gehabt (EBERLI/BUNDI, *Parlament*, 272; TOBLER, *Rückblick*). Dies wäre jedoch die Voraussetzung, damit das Parlament seinen Auftrag nach Art. 27 erfüllen und die Massnahmen des Bundes umfassender auf ihre Wirksamkeit überprüfen kann.

28

Art. 28

Grundsatz- entscheide und Planungen

¹ Die Bundesversammlung wirkt mit:

- a. bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit;
- b. bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997.

^{1bis} Sie wirkt mit, indem sie:

- a. sich mit Berichten des Bundesrates über seine Tätigkeiten gemäss Absatz 1 informieren lässt oder solche Berichte zur Kenntnis nimmt;
- b. dem Bundesrat Aufträge erteilt:
 1. eine Planung vorzunehmen oder die Schwerpunkte einer Planung zu ändern, oder
 2. für die verselbstständigten Einheiten strategische Ziele festzulegen oder diese Ziele zu ändern;
- c. Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fasst.

² Grundsatz- und Planungsbeschlüsse sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.

³ Grundsatz- und Planungsbeschlüsse werden in der Form des einfachen Bundesbeschlusses erlassen. Für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite kann die Form des Bundesbeschlusses gewählt werden.

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

25 JACOB spricht in diesem Zh. von einer «désacralisation» der gesetzgebenden Funktion des Parlaments (JACOB, *Evaluation*, 143); vgl. auch MASTRONARDI, *Legitimation*, 25 ff.

Décisions de principe et planifications

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

¹ L'Assemblea federale coopera:

- a. alle pianificazioni importanti dell'attività dello Stato;
- b. alla determinazione degli obiettivi strategici delle unità rese autonome di cui all'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.

^{1bis} Essa coopera:

- a. informandosi mediante i rapporti che le sottopone il Consiglio federale sulle attività di cui al capoverso 1 o prendendo atto di tali rapporti;
- b. impartendo al Consiglio federale il mandato di:
 - 1. intraprendere una pianificazione o di modificarne le priorità, o
 - 2. definire gli obiettivi strategici delle unità rese autonome o di modificare tali obiettivi;
- c. prendendo decisioni di principio o programmatiche.

² Le decisioni di principio e programmatiche sono decisioni preliminari che indicano come determinati obiettivi debbano essere perseguiti, determinati principi e criteri osservati o determinate misure pianificate.

³ Le decisioni di principio e programmatiche sono emanate sotto forma di decreto federale semplice. Per le decisioni di principio e programmatiche di ampia portata può essere scelta la forma del decreto federale.

⁴ Qualora si scosti da mandati o decisioni di principio e programmatiche il Consiglio federale deve indicarne i motivi.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vorgeschichte bis zur BV 1999	1
2. Totalrevision BV	2
3. ParlG	3

4. Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 (Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele des BR für die verselbstständigten Einheiten des Bundes)	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Vorbemerkungen zur Gesetzessystematik	6
2. Die Mitwirkung bei Grundsatzentscheiden bzw. Planungen als Aufgabe der BVers (Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a)	8
3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1 ^{bis} und 3)	10
a) Kenntnisnahme von Berichten des BR (Abs. 1 ^{bis} Bst. a)	10
b) Aufträge an den BR (Bst. b Ziff. 1)	13
c) Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1 ^{bis} Bst. c und Abs. 3)	14
4. Rechtswirkung von Aufträgen und Grundsatz- und Planungsbeschlüssen (Abs. 2 und 4)	19
5. Mitwirkung der BVers bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 1 Bst. b, Abs. 1 ^{bis})	24

Materialien

96.091 *Bundesverfassung. Reform*: Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9. 6. 1997 (BBl 1997 III 1484 ff.); Prot. Kommission-StR 17.–19. 9. 1997. 01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3489 ff.); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BBl 2001 5428 ff.); AmtlBull 2001 NR 1335 ff.; AmtlBull 2002 StR 15 f.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.494 *Pa.Iv. Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbstständigten Einheiten*: Bericht FK-NR 29. 3. 2010 (BBl 2010 3377 ff.); Änderung ParlG 17. 12. 2010 (AS 2011 5859 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 141, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1127 f. (zit. BIAGGINI, Art. 141); BIAGGINI, Art. 173, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1307 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 173); BIAGGINI, Art. 180, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1366 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 180); BRÜHLMEIER et al., Politische Planung: mittelfristige Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern etc. 2001; COTTIER, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne – Zum Recht der Regierungsrichtlinien, Finanzpläne, Rüstungsprogramme und Gesamtkonzeptionen im Bund, in: ZSR 1984 I, H. 4, 386 ff. (zit. COTTIER, Rechtsnatur); B. EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff.; EICHENBERGER, Ohnmacht des Parlaments gegenüber der Politischen Planung? Der Gratweg zwischen Bindung und Offenheit, in: Lendi/Linder (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern/Stuttgart 1979; GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; GRAF, Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2004, H. 3, 14 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2004-3.pdf>> (20.3.2024); GRAF, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Sägesser, Bundesbehörden, 111 ff. (zit. GRAF, Politikgestaltung); HARDMEIER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 79 ff. (zit. HARDMEIER, Mitwirkung); LANZ, Politische Planung und Parlament, Bern 1977; LENDI, Gesamtplanung und Sachplanungen, in: G. Müller et al. (Hrsg.), Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982 (zit. LENDI, Gesamtplanung); LENDI, Regierung und politische Planung, in: Dicke/Fleiner (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann, Freiburg 1987, 559 ff. (zit. LENDI, Regierung); MATTLE, Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung, Diss., Zürich 2011 (zit. MATTLE, Mitwirkung); G. MÜLLER, Politische Planung, in: Hb. des Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-

Stadt, Basel 1984, 235 ff. (zit. G. MÜLLER, Planung); G. MÜLLER, Staatsleitung und Gewaltenteilung im Bund, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2005, H. 2, 16 ff., <https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2005-2.pdf> (20.3.2024); G. MÜLLER, Staatsleitung und Gewaltenteilung im Kanton Aargau, in: *Festschrift 100 Jahre Aargauischer Anwaltsverband*, Zürich/Basel/Genf 2005, 27 ff.; SCIARINI, La participation des parlements à la planification politique – Bilan et perspectives, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2004, H. 3, 16 ff., <https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2004-3.pdf> (20.3.2024); VISCHER, Der Grundsatzbeschluss als Mittel zur Steuerung der nächsten europapolitischen Schritte, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2022, H. 3, 31 ff., <https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2022-3.pdf> (20.3.2024); WYLER, Die Finanzplanung des Bundes – deren Entwicklung und Beurteilung von 1968–1993, Diss., Zürich 1996.

I. Entstehungsgeschichte

1. Vorgeschichte bis zur BV 1999

- 1 Die BVers hat seit Beginn ihres Bestehens an der Planung der Staatstätigkeiten intensiv und kontinuierlich mitgewirkt, auch ohne dass dies als eigenständige Parlamentsfunktion theoretisch analysiert und explizit bezeichnet worden ist: Angenommene Mo.¹ sind seit 1848 – in den Worten des Art. 28 Abs. 2 ParlG des 21. Jh. – «Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.» Dabei handelte es sich allerdings vorwiegend um punktuelle Vorentscheidungen; das Element der systematischen Gesamtsicht, welches mit dem Begriff der «Planung» üblicherweise verbunden wird, fehlte noch weitgehend. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Staatsaufgaben entstand seit den 1960er-Jahren das Bedürfnis sowohl nach einer Gesamtplanung als auch nach sektorieller Planung für bestimmte wichtige Politikbereiche. Planung wird zum «Mittel, um den Überblick zu fördern und Zusammenhänge sichtbar zu machen, Teilziele in eine sinnvolle Ordnung zu bringen, Unterziele auf Oberziele auszurichten und in Bezug auf gleichgeordnete Ziele Prioritäten zu setzen; sie erweist sich insgesamt als eine für die Lösung komplexer politischer Probleme unverzichtbare Methode» (G. MÜLLER, Planung, 236). Mit dieser zunehmenden Bedeutung der politischen Planung² einher ging die ausdrückliche Thematisierung einer Mitwirkung der BVers an der Planung der Staatstätigkeiten. Diese Diskussion fand im Zh. mit der parlamentarischen Behandlung der Richtlinien der Regierungspolitik für eine Legislaturperiode in den 1970er-Jahren statt (s. dazu Art. 146 N 1–7).

2. Totalrevision BV

- 2 Mit der Totalrevision BV 1999 fand die politische Planung Eingang in die BV. Der BR schlug vor, dass der BR die staatlichen Tätigkeiten plant und koordiniert (vgl. Art. 168 Abs. 1 Satz 2 E-BV [BBl 1997 I 626]). Die SPK beider Räte folgten einer Anregung ihrer Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» (Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 [BBl 1996 II 470 f.]) und beantragten, dass analog zu dieser Kompetenz des BR die Befugnis der BVers zur Mitwirkung an der politischen Planung in die BV aufgenommen werden müsse (Bericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 288 f.]); sie setzten sich damit gegen die Opposition des BR durch.³ Art. 173

1 Zur im 19. Jh. z.T. abweichenden Terminologie s. Art. 118 N 2. Auch der positive Vorprüfungsentscheid zu einer pa.Iv. – zunächst ebenfalls als Mo. bezeichnet (s. Art. 107 N 2–4) – ist ein derartiger Vorentscheid.

2 BIAGGINI spricht von «der Planungseuphorie der 1970er Jahre» (BIAGGINI, Art. 180 N 7).

3 Der BR befürchtete, dass durch verbindliche Vorentscheide nicht nur der Handlungsspielraum des BR, sondern auch der BVers selbst eingeschränkt werde. Die Kohärenz der Gesamtplanung

Abs. 1 Bst. g BV lautete nun: «Sie [d.h. die BVers] wirkt bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit». Gemäss Bericht der SPK blieb damit die Planung der Staatstätigkeiten «primär Aufgabe der Exekutive» [...]. Das Parlament soll keine flächendeckende Planung vornehmen müssen, sondern vielmehr punktuell bei wichtigen Planungen die Schwerpunkte anders setzen, wo es dies für notwendig erachtet.» Es müsse indessen auch im Interesse der Regierung sein, auf diese Weise «ihre Planungen besser politisch zu verankern und ihnen damit auch mehr Wirkung zu verleihen.»

3. ParlG

Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV lässt offen, in welcher Form die BVers an den «wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» mitwirkt. Die SPK-NR hat mit ihrem Entwurf von Art. 28 die verschiedenen möglichen Formen der parlamentarischen Mitwirkung und ihre Rechtswirkungen definiert. Indem sie den Begriff der «Planungen» mit dem Begriff der «Grundsatzentscheide» verbunden hat, hat sie ein Konzept für die generelle Mitwirkung der BVers an der staatsleitenden Politikgestaltung aufgestellt, das nicht nur für die Planungen im engeren Sinn, sondern für Vorentscheidungen in allen Politikbereichen Anwendung findet (zur Auslegung im Einzelnen s. unten N 8 f.). Die SPK-NR dachte dabei insb. auch an die Mitwirkung der BVers an der Gestaltung der Aussenpolitik (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3495 f.], was besonders intensive Diskussionen auslöste (s. dazu Art. 148 N 6 f.).

Der Entwurf von Art. 28 wurde von den Räten unverändert angenommen. Der BR hatte mit seiner Stellungnahme vom 22. 8. 2001 indessen beantragt, einen wesentlichen Teil des vorgeschlagenen Art. zu streichen: den Begriff «Grundsatzentscheide» in der Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. c (entspricht Abs. 1^{bis} Bst. c i.d.F. vom 17. 12. 2010) sowie die Abs. 2–4. Einerseits sah der BR in den «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» einen Eingriff in seine Planungskompetenz,⁴ andererseits lehnte er die Begründungspflicht für Abweichungen von Aufträgen gemäss Abs. 4 ab. Zudem lagen seiner Stellungnahme Missverständnisse zugrunde: «Grundsatzbeschluss» und «Planungsbeschluss» waren für den BR zweierlei und sollten klar unterschieden werden;⁵ im Weiteren sah er eine Verwechslungsgefahr zwischen diesen Beschlüssen und dem «einfachen Bundesbeschluss»⁶ (BB1 2001 5440 f., 5461). Der NR folgte dem Entwurf seiner Kommission mit 85 zu 10 Stimmen (AmtlBull NR 2001 1335 ff.); im StR hielt die Bundeskanzlerin als Vertreterin des BR am Antrag des BR nicht fest (AmtlBull StR 2002 15 f.).

könnte beeinträchtigt und die Verantwortungen verwischt werden (Stellungnahme BR 9. 6. 1997 [BB1 1997 III 1499]). Der Widerstand des BR äusserte sich allerdings nur in der Verfassungskommission des StR (Prot. 17.–19. 9. 1997, 21 ff.), nicht aber in der Kommission des NR und auch nicht in den Ratsplenien.

4 Der BR wollte allerdings auf die Möglichkeit parlamentarischer Grundsatz- und Planungsbeschlüsse nicht ganz verzichten: Gemäss seinem Antrag zu Art. 147 Abs. 2 E-ParlG hätte aber nur er selbst der BVers «die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss vorlegen» dürfen (Stellungnahme BR 22. 8. 2011 [BB1 2001 5463]).

5 Aufgrund der Beratungen der SPK-NR (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 6 ff.) und ihres Berichtes vom 1. 3. 2001 (BB1 2001 3489 ff.) war klar, dass «Grundsatz- und Planungsbeschluss» als Einheit zu verstehen sind.

6 Die beiden Begriffe liegen auf unterschiedlichen Ebenen: der einfache BB bezeichnet die Form des Erlasses, in den ein «Grundsatz- und Planungsbeschluss» zu kleiden ist.

4. *Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 (Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele des BR für die verselbstständigten Einheiten des Bundes)*

- 5 Mit seinem Bericht vom 13. 9. 2006 «zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht)» hatte der BR dargelegt, nach welchen Kriterien die Wahrnehmung von staatlichen Aufgaben an verselbstständigte Einheiten des Bundes ausgelagert werden soll und wie er seine eigene Funktion als Eigner wahrzunehmen gedenkt, d.h. insb. wie die Steuerung der ausgelagerten Einheiten erfolgen soll (06.072; BBl 2006 8233). Die Beratung dieses Berichtes war Anlass für die FK-NR, ihrerseits eine Gesetzesänderung auszuarbeiten, welche verschiedene Fragen betr. die Rolle des Parlamentes gegenüber den verselbstständigten Einheiten klären sollte (Bericht FK-NR 29. 3. 2010 [BBl 2010 3377 ff.]). Einerseits sollten die Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Oberaufsicht des Parlamentes über die Art und Weise, wie der BR die verselbstständigten Einheiten steuert, verbessert werden (s. dazu Art. 26 N 27 f.). Andererseits unterbreitete die FK-NR Vorschläge für ein geeignetes Instrumentarium, mit dem das Parlament bei der Formulierung der strategischen Ziele des BR für die einzelnen verselbstständigten Einheiten mitwirken kann. Diese strategischen Ziele sind als Grundsatzentscheide i.S. von Art. 28 zu betrachten; die Anträge der FK-NR ergänzten also Art. 28. Die Eidg. Räte haben die Vorlage der FK-NR am 17. 12. 2010 angenommen; die Anträge betr. das ParlG unverändert, die übrigen Anträge mit leichten Änderungen (AS 2011 5859 ff.). Zur Erläuterung der Änderungen von Art. 28 s. unten N 24 ff.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorbemerkungen zur Gesetzessystematik

- 6 Art. 28 – im dritten Titel des ParlG «Aufgaben der Bundesversammlung» – definiert die allgemeine Aufgabe der Mitwirkung der BVers bei Grundsatzentscheiden und Planungen sowie die möglichen Formen dieser Mitwirkung. Im siebten Titel des ParlG «Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat» werden in Art. 143 (Finanzplan), Art. 146 und 147 (Legislaturplanung) sowie Art. 148 (Weitere Planungen und Berichte) insb. die Pflichten des BR zur Unterbreitung von Berichten und Planungen an die BVers festgelegt und die Verfahren näher geregelt, in welchen derartige Berichte und Planungen von der BVers behandelt werden.
- 7 Die Sachüberschrift von Art. 28 lautet «Grundsatzentscheide und Planungen», Abs. 1 Bst. a hingegen definiert als Aufgabe der BVers nur die Mitwirkung an «den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit». In Abs. 1^{bis}, der die Formen der Mitwirkung festlegt, erwähnt Bst. b als Gegenstand von Aufträgen an den BR ebenfalls nur «Planungen». Bst. c hingegen spricht analog der Sachüberschrift des Artikels von «Grundsatz- oder Planungsbeschlüssen»⁷. Grundsatz- und Planungsentscheide sind nicht voneinander abgrenzbar. Im konkreten Einzelfall wirkt zwar der eine oder der andere Begriff zutreffender;⁸ im

7 I.d.F. des ParlG vom 13. 12. 2002 hiess es «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse». Durch die Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 (s. dazu N 5) ist aus dem «und» ein «oder» geworden, was als gesetzgeberisches Versehen betrachtet werden muss. Eine Begründung ist aus den Materialien nicht ersichtlich.

8 Der BB vom 3. 6. 1987 über die Totalrevision der BV (BBl 1987 II 963) wurde eher als «Grundsatzbeschluss» empfunden (hatte aber durchaus auch planenden Charakter), der BB über die Legislaturplanung gemäss Art. 146 ParlG ist wohl eher ein «Planungsbeschluss» (dessen Inhalt aber genauso als Sammlung von «Grundsatzbeschlüssen» gesehen werden kann).

Grunde definieren aber beide Begriffe dieselbe Zuständigkeit und Aufgabe der BVers und sollten daher als *ein* verbundener Begriff verwendet werden.⁹ Systematisch wäre es besser, wenn auch in Abs. 1 Bst. a und Abs. 1^{bis} Bst. b beide Begriffe zusammen verwendet werden: Die BVers wirkt mit «bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit und kann Grundsatzentscheide treffen;» die BVers erteilt dem BR Aufträge, «eine Planung vorzunehmen bzw. einen Grundsatzentscheid zu treffen oder eine Planung bzw. einen Grundsatzentscheid zu ändern.»

2. Die Mitwirkung bei Grundsatzentscheiden bzw. Planungen als Aufgabe der BVers (Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a)

Die Zuständigkeit der BVers im Bereich von Grundsatzentscheiden bzw. Planungen ergibt sich nicht nur aus Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV, der ihre Mitwirkung an den «wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» ausdrücklich vorsieht. Die Rechtfertigung und der tiefere Sinn dieser Mitwirkung ergibt sich vielmehr auch aus den Zuständigkeiten der BVers zum Letztentscheid (unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen) insb. in der Gesetzgebung und bei der Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen. Gesetzgebung ist das Resultat eines längeren Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses, der nicht erst dann beginnt, wenn der BVers ein Gesetzesentwurf unterbreitet wird. Zu diesem Zeitpunkt sind bereits wesentliche Weichenstellungen erfolgt, die sowohl die Inhalte wie das Verfahren betreffen; es sind Grundsatzbeschlüsse und Vorentscheide gefallen, welche das spätere Resultat des Gesetzgebungsprozesses massgeblich vorbestimmen können; u.U. wurde auch ein Vorentscheid gefällt, der BVers *keinen* Entwurf zu unterbreiten. Verzichtet die BVers auf jede Mitwirkung in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses, so wäre ihre Zuständigkeit für die Gesetzgebung faktisch erheblich eingeschränkt. Art. 28 bringt zum Ausdruck, dass die BVers «als oberstes Repräsentationsorgan von Volk und Ständen» beteiligt sein muss an der «staatsleitenden Politikgestaltung» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3489 f.]). Diese Teilhabe der BVers an der Staatsleitung ist auch in der Lehre allgemein anerkannt.¹⁰

Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der BVers bei Grundsatzentscheiden bzw. Planungen in Politikbereichen, die sich nicht oder nur beschränkt durch Gesetzgebung gestalten lassen, insb. in der Aussenpolitik, teilweise auch in der Sicherheitspolitik: «Die Politikgestaltung erfolgt hier weitgehend durch (mehr oder weniger explizite) Konzepte und Grundsatzbeschlüsse ohne Rechtssatzcharakter» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3489]). Die BV sieht im Bereich der Aussenpolitik eine analoge Zusammenarbeit zwischen BVers und BR vor wie bei der generellen Planung der staatlichen Tätigkeiten: «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten unter Wahrung der Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung» (Art. 184 Abs. 1 Satzteil 1) und «die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik» (Art. 166 Abs. 1 Satzteil 1).¹¹

⁹ So auch SCHMID, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 135, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.

¹⁰ S. u.a. BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 173 N 19; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., N 1525; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz 2338 f.; SCHMID, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 139 ff, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.

¹¹ Für weitere Ausführungen s. Art. 24 N 5 und 152 N 18 ff.

3. Formen der Mitwirkung der BVers (Abs. 1^{bis} und 3)a) Kenntnisnahme von Berichten des BR (Abs. 1^{bis} Bst. a)

- 10 Die schwächste Form der Mitwirkung der BVers an der Planung der staatlichen Tätigkeiten und an Grundsatzentscheiden¹² ist die Beratung und Kenntnisnahme von Berichten des BR über seine Planung bzw. seine Grundsatzentscheide. Durch die Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 (s. oben N 5) ist auch die bloss Information durch den BR neu als Mitwirkung bezeichnet worden, aufgrund einer gesetzgeberischen Fehlüberlegung¹³: Wer sich nur informieren lässt, der bleibt passiv, Mitwirkung hingegen impliziert aktives Verhalten. Die minimale Mitwirkung besteht in einer mit der Kenntnisnahme verbundenen Beratung, welche einzelnen Ratsmitgliedern, Fraktionen oder Kommissionen eine Meinungsäusserung ermöglicht. Der BR kann diese Meinungsäusserungen analysieren und seine Schlussfolgerungen ziehen; es bleibt aber unklar, ob die durch den BR vorgelegten Ziele und Konzepte tatsächlich von einer repräsentativen Mehrheit eines Rates getragen werden. Der Rat (oder ggf. eine Kommission, s. dazu unten N 12) beschliesst formell nur die Kenntnisnahme, die keine politische Beurteilung beinhaltet.¹⁴ Die bloss Kenntnisnahme bleibt damit rechtlich und politisch unverbindlich (für Bsp. s. Art. 148 N 9, 15).
- 11 Die Beratung und Kenntnisnahme von Berichten des BR bietet Gelegenheit, dem BR Aufträge zu erteilen; einzelne Ratsmitglieder oder Kommissionen können Mo. oder Po. (vgl. Art. 120 und 123 ParlG) oder Anträge auf Rückweisung eines Berichts mit dem Auftrag zur Überarbeitung in einem bestimmten Sinn einreichen (vgl. Art. 75 ParlG). Im Rahmen umfassenderer Planungen und Konzepte ist dieses Verfahren aber unbefriedigend, weil es keine systematische und transparente Beratung und Beschlussfassung über einen viele Elemente beinhaltenden Bericht des BR erlaubt. Die SPK-NR hat in ihrem Bericht vom 1. 3. 2001 zum ParlG als unbefriedigendes Bsp. einer Kenntnisnahme verbunden mit der Beratung von Mo. die damalige Behandlung des Berichtes über die Legislaturplanung (s. dazu Art. 146 N 9) und als Bsp. einer Kenntnisnahme verbunden mit mehreren Rückweisungsanträgen die Beratung des aussenpolitischen Berichts im NR im Jahre 1994 aufgeführt (BBl 2001 3492).
- 12 Auch die von Art. 152 Abs. 2 ParlG vorgesehenen Konsultationen der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen können der Mitwirkung der BVers bei wichtigen Planungen der Staatstätigkeiten bzw. Grundsatzentscheiden i.S. von Art. 28 zugerechnet werden (so der Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 [BBl 2001 3490]). Ähnliche Konsultationen können auch ohne explizite gesetzliche Grundlage ausserhalb des Bereiches der Aussenpolitik stattfinden.¹⁵ Auch im Rahmen von Konsultationen nehmen die Kommissionen formell Kenntnis von Vorhaben des BR und können in Form von Empfehlungen bzw. Anträgen an

12 Letztere sind vom Wortlaut von Abs. 1^{bis} Bst. a und von Abs. 1, auf den hier verwiesen wird, zwar nicht erfasst, aufgrund der Systematik des ganzen Artikels aber mitgemeint (s. oben N 7).

13 Gl.M. MATTLE, Mitwirkung, 30. Die Änderung geschah, anders als jene in Abs. 1^{bis} Bst. c (s. N 7 FN 7), mit Absicht: Die FK-NR begründete sie in ihrem Bericht vom 23. 6. 2009 damit, dass die Festlegung der strategischen Ziele für die verselbstständigten Einheiten «in einzelnen Fällen aber von derart untergeordneter Bedeutung» sein kann, «dass die Räte dadurch nicht belastet werden sollten» (BBl 2009 3397). Diese Argumentation übersieht, dass die Behandlung derartiger Berichte von den Ratsbüros zur abschliessenden Behandlung an die Kommissionen zugewiesen wird (gemäss Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS).

14 Unzulässig ist eine Kenntnisnahme in zustimmendem oder in ablehnendem Sinne. S. dazu Art. 148 N 4f., 13.

15 Bsp.: Das EFD hat im Auftrag des BR im Vorfeld einer geplanten Botschaft und Gesetzesänderung die FK, GPK und SPK zu einem Bericht über das neue Führungsmodell für die Bundesver-

den BR an der Entscheidungsfindung des BR mitwirken. Im Übrigen dienen auch bereits rein informelle Aussprachen der ständigen Kommissionen mit den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern, wie sie zu Beginn einer Legislaturperiode regelmässig stattfinden (GRAF, Politikgestaltung, 116), der Mitwirkung des Parlamentes i.S.v. Art. 28.

b) Aufträge an den BR (Bst. b Ziff. 1)

Die BVers nimmt ihre Aufgabe der Mitwirkung an «wichtigen Planungen der Staatstätigkeit» am häufigsten in der Form von Aufträgen an den BR wahr. Mit «Aufträgen» ist kein konkretes Instrument gemeint; «Auftrag» ist wie in Art. 171 BV ein Oberbegriff für die einzelnen konkreten Auftragsinstrumente, die im fünften Titel des ParlG («Verfahren in der Bundesversammlung») näher definiert sind. Diese Instrumente sind insb. die Mo. (Art. 120 ParlG) und das Po. (Art. 123 ParlG); wie jede Mo. und jedes Po. kann aber auch der mit dem Beschluss auf Rückweisung eines Beratungsgegenstandes an den BR verbundene Auftrag (Art. 75 Abs. 3 ParlG) als «Auftrag» i.S. von Art. 28 betrachtet werden. Der Begriff der «Planungen» in Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. b ist weit zu verstehen und schliesst «Grundsatzentscheide» jeder Art ein (s. dazu oben N 7).¹⁶

13

c) Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 1^{bis} Bst. c und Abs. 3)¹⁷

Wie oben dargestellt (N 10–12), bleibt die blosser Kenntnisnahme von wichtigen Planungen und Konzepten des BR rechtlich und politisch unverbindlich; die Verbindung der Kenntnisnahme umfangreicher Planungen mit punktuellen Aufträgen führt zu einem unbefriedigenden Verfahren. Diese Mängel haben die SPK-NR veranlasst, als weitere Form der Mitwirkung des Parlamentes an wichtigen Planungen bzw. Grundsatzentscheiden den Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form eines i.d.R. einfachen BB im ParlG ausdrücklich vorzusehen. Die Rechtswirkung solcher BB hat zu umfangreichen theoretischen Diskussionen Anlass gegeben (s. unten N 19 ff.); für die Form des BB sprach aber in erster Linie eine praktische Überlegung: «Das normale Verfahren der Beratung eines Erlassentwurfes, insbesondere die Detailberatung der einzelnen vorgeschlagenen Bestimmungen, ist Voraussetzung dafür, dass sich die Bundesversammlung bzw. ihre Organe und einzelnen Mitglieder in einem transparenten und demokratischen Entscheidungsprozess zu den einzelnen Elementen einer wichtigen Planung oder der Gesamtkonzeption z.B. der Aussenpolitik äussern können» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3494; Hervorhebung im Original, A.d.V.]).

14

In der Praxis sind in einzelnen Fällen bereits vor der Ausarbeitung des ParlG Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in die Form eines einfachen BB gekleidet worden. Bsp. sind:

15

- BB vom 3. 6. 1987 «über die Totalrevision der Bundesverfassung» (85.065; BBl 1987 II 963);
- Entwurf des BR vom 27. 1. 1999 für einen BB «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» (99.011; BBl 1999 V 3839).¹⁸

waltung konsultiert (s. 13.092 Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung, Botschaft des BR vom 20. 11. 2013 [BBl 2014 767 ff.]).

16 Die Eingrenzung des Auftrages auf die Änderung der «Schwerpunkte» einer Planung geht auf einen Antrag des BR bei der Beratung des ParlG zurück, der nicht bekämpft wurde, weil er keine praktische Relevanz hat: Der Auftraggeber bestimmt, was ein «Schwerpunkt» ist (a.M., aber ohne die «Schwerpunkte» von der übrigen Planung abzugrenzen: HARDMEIER, Mitwirkung, 82). Abgesehen davon ging dieser Antrag des BR aber auch von einem zu engen Verständnis des Begriffs der «Planung» aus (s. N 4).

17 Zur Frage des «und» oder «oder» s. oben N 7 FN 7.

18 Konzipiert als indirekter Gegenentwurf zur Vo.IV. «Ja zu Europa!» (99.011). Der Entwurf scheiterte, weil der StR am 28. 9. 2000 darauf zum zweiten Mal nicht eintrat (AmtlBull StR 2000

- 16 Das Gesetz sieht einen Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form des einfachen BB für die Legislaturplanung (s. Art. 146 N 8 f.) 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.¹⁹ 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 Ende 2023):

- 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» (10.050; BBl 2010 3375).²⁰
- 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» (10.089; 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 (21.018; 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.²¹

623 ff.). – Ein weiteres interessantes Bsp. ist der BB «betreffend die Gesamtschau zur weiteren Entwicklung des Postwesens in der Schweiz» vom 9. 12. 2002 (02.041; BBl 2003 157). In formaler Hinsicht war der BB zwar nicht als Grundsatz- und Planungsbeschluss, sondern als BB über die Kenntnisnahme eines Berichtes des BR ausgestaltet. Die BVers nahm aber mit Art. 2 differenziert Kenntnis von einzelnen Absichten des BR betr. die verschiedenen Zeitpunkte der schrittweisen Markttöffnung für Postdienste. Dazu wurden in den Räten Abänderungsanträge gestellt und entsprechende Detailberatungen durchgeführt (AmtlBull NR 2002 1604 ff.; AmtlBull StR 2002 1164 ff.). Formal betrachtet wollte man also durch diese Abänderungsanträge von durch die BVers geänderten Absichten des BR Kenntnis nehmen – genau betrachtet ein sinnwidriges Unterfangen. Die durchaus sinnvolle Funktion der Beratung und Beschlussfassung war jene der Behandlung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses i.S. von Art. 28.

- 19 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).
- 20 Gem. 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).
- 21 Der StR hat am 8.6.2021 die Beratung der Vorlage für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt (Art. 87 Abs. 3); der NR hat am 14.9.2021 diesem Beschluss zugestimmt.

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» (08.030; BBl 2009 435 f.). Gem. Entwurf des BR (BBl 2008 3045 f.) handelte es sich um einen klassischen Finanzierungsbeschluss gem. 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.²²

17a

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».²³ 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]).²⁴

18

22 08.3731 Mo. Malama. *Neuer sicherheitspolitischer Bericht. Einbindung des Parlamentes.* Die Mo. verlangte vom BR «sicherheitspolitische Leitsätze in Form von Kernaussagen zur Strategie der Schweizer Sicherheitspolitik; diese beschreiben die wesentlichen Eckwerte der schweizerischen Sicherheitspolitik und sind dem Parlament zur Beschlussfassung zu unterbreiten.» Der BR beantragte Ablehnung der Mo.: «Das Parlament steuert die Sicherheitspolitik durch die Gesetzgebung und das Budget. Die Einführung einer dritten Kategorie – sicherheitspolitische Leitsätze – wäre der Klarheit abträglich. Im Übrigen liefe dies auch auf eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen der Exekutive und der Legislative zugunsten der Letzteren hinaus, wozu der Bundesrat keinen Anlass erkennt.» Die Mo. wurde am 1. 10. 2010 abgeschrieben, weil seit zwei Jahren hängig. – 09.515 Pa.Iv. Joder. *Die Zukunft der schweizerischen Landwirtschaft.* Die pa.Iv. forderte einen Grundsatz- und Planungsbeschluss «betreffend die Verhandlungen der Schweiz mit der EU und der WTO i.S. Agrarfreihandel». Der NR gab zwar Folge (AmtlBull NR 2010 1997 ff.), der StR stimmte hingegen nicht zu (AmtlBull StR 2011 507 ff.).

23 S. dazu SCHMID, Art. 173 Abs. 1 Bst. g, N 136, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; 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, 2. Aufl., Art. 141 N 12).

24 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).

18a In der Praxis ist bisher (Stand Ende 2023) *einmal* ein «reiner»²⁵ 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 gem. 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 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» (BBl 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 (BBl 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.²⁶ Vielmehr wurde fast durchwegs der Eindruck vermittelt, es werde jetzt definitiv über einen Kredit von CHF 6 Mia. 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).

4. Rechtswirkung von Aufträgen und Grundsatz- und Planungsbeschlüssen (Abs. 2 und 4)

19 Art. 28 Abs. 2 definiert die Rechtswirkung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen prägnant und selbstredend. Die Definition trifft auch auf Aufträge gem. Abs. 1^{bis} Bst. b zu, auch wenn die Aufträge in Abs. 2 nicht aufgeführt sind – ein systematischer Mangel des Gesetzestextes (zur Einheit von «Grundsatzentscheiden und Planungen» s. oben N 7). Das bedeutet auch, dass sich die Rechtswirkung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses in

²⁵ A.M. ODERMATT, der hier ein fragwürdiges «Finanzreferendum im Einzelfall» erblickt (Art. 29 FN 40).

²⁶ Korrekt, einfach und verständlich hingegen die Darstellung in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (<www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20200927.html> [31.3.2023], 12 und 78).

der Form eines einfachen BB von jener einer Mo. nicht unterscheidet (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3491]).²⁷ Bei komplexen, umfangreichen Planungs- und Grundsatzentscheiden empfiehlt sich die Wahl der Form des BB in erster Linie aus praktischen Gründen; sie führt zu einem qualifizierteren Verfahren (s. oben N 14). Dieses Verfahren ändert zwar nichts an der Rechtswirkung, schafft aber «eine erhöhte politische Verbindlichkeit wichtiger Planungen oder Gesamtkonzeptionen» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3494]).

In den Diskussionen über die Rechtswirkung von Grundsatz- und Planungsbeschlüssen zeigt sich häufig ein fundamentales Missverständnis. So gab z.B. der BR in seinem Bericht vom 10. 3. 1986 über die Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung den «vom Parlament beschlossenen Planungen [...] einen quasi-gesetzlichen Stellenwert; es darf von ihnen nur im Rahmen eines neuen formellen Planungsbeschlusses abgewichen werden» (BBI 1986 II 26). Als die SPK beider Räte bei der Ausarbeitung der BV 1999 den Antrag stellten, die BVers solle «die grundlegenden Ziele der Aussenpolitik» festlegen, bezeichnete dies der BR als «Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik» (Stellungnahme BR 9.6.1997 [BBI 1997 III 1496]).²⁸ Die SPK-NR bezeichnete diese Argumentation in ihrem Bericht vom 1.3.2001 als zu «einfache Antinomie zwischen rechtlicher Verbindlichkeit einerseits und Unverbindlichkeit andererseits [...], wobei die Vorstellung von rechtlicher Verbindlichkeit offensichtlich geprägt ist von der imperativen Verbindlichkeit des Gesetzes» (BBI 2001 3496). Unter Berufung auf die Lehre (COTTIER, Rechtsnatur; LENDI, Gesamtplanung) plädierte die SPK-NR ausführlich für ein «differenzierteres Verständnis der rechtlichen Verbindlichkeit», die «letztlich «nur» eine politische Verbindlichkeit ist» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3496]).²⁹ Am Ende der Darlegung wird die Rechtswirkung des Grundsatz- und Planungsbeschlusses mit einem einfachen Satz auf den Punkt gebracht: «Vorentscheide sind nicht definitive Entscheide; wesensgemäss besteht zwischen Vorentscheid und Endentscheid ein Handlungsspielraum». Der Umfang dieses Spielraums «richtet sich nach verschiedenen Faktoren, insbesondere nach der Qualität des Verfahrens der Beschlussfassung und nach dem Konkretisierungsgrad» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3497; Hervorhebung durch den Autor]).

Gegen eine verstärkte Mitwirkung des Parlaments ist auch immer wieder vorgebracht worden, dass diese zu einer unerwünschten «Selbstbindung» des Parlaments führe.³⁰ Dieser

27 Der Bericht der SPK-NR verweist in diesem Zh. auf den Bericht des BR vom 6. 11. 1985 «über die Totalrevision der Bundesverfassung»: «Ob die Bundesversammlung auch den neuen Auftrag in die Form der Motion kleidet oder ob sie dafür den einfachen Bundesbeschluss wählt, ist rechtlich belanglos» (BBI 1985 III 113).

28 Diese Auffassung hinderte den BR nicht, der BVers nur zwei Jahre später den Entwurf eines BB «über Beitrittsverhandlungen der Schweiz mit der Europäischen Union» (BBI 1999 V 3839) zu unterbreiten.

29 So auch BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 173 N 21. Demgegenüber schliesst SÄGESSER aus dem Umstand, dass Planungsbeschlüsse «in einem legislativen Verfahren zustande kamen», dass «ihnen nicht bloss politische, sondern rechtliche Verbindlichkeit zukommt» (SÄGESSER, Bundesbehörden, Rz 725). Die Argumentation ist m.E. nicht hilfreich, solange der Begriff der «rechtlichen Verbindlichkeit» nicht differenziert betrachtet wird. Treffend die Analyse von LENDI (Regierung, 576), wonach die ganze juristische Diskussion über die Verbindlichkeit von geringer Relevanz ist: «Nicht die Verbindlichkeit respektiv die Erlassform der Pläne der politischen Planung ist zu diskutieren, sondern die Verteilung der Begründungspflicht im Falle des Abweichens.» [...] «Diese Sicht sprengt die traditionelle Diskussion der «Selbstbindung» der Pläne, da sie zur Disposition der «besseren Planung» stehen.»

30 «Mit zunehmender Entscheidungskompetenz wächst das Problem der Selbstbindung des Parlaments» (LANZ/MASTRONARDI, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Art. 173 Abs. 1 Bst. g N 93).

negativen Wertung von «Bindung» – wer will sich denn schon «selbst binden»? – muss entgegengestellt werden, dass jede Teilhabe an einem Entscheid den Entscheidträger in gewisser Weise «bindet»; ein in diesem Sinne «ungebundenes» Parlament bzw. Ratsmitglied wäre ein einflussloses Parlament bzw. Ratsmitglied. Die «Bindung» durch den Entscheid ist politischer Natur in dem Sinne, dass ein späterer anderslautender Entscheid in derselben Sache ggf. in der politischen Auseinandersetzung begründet werden sollte, um die politische Glaubwürdigkeit nicht zu beeinträchtigen. Aber niemand kann das Parlament bzw. ein Ratsmitglied hindern, aufgrund veränderter Umstände oder neuer Überlegungen auch nach kurzer Zeit in derselben Sache zu einem anderen Entscheid zu kommen, nicht nur nach Grundsatz- und Planungsentscheiden, sondern auch nach verbindlicheren gesetzgeberischen Entscheiden.³¹

- 22 Die Rechtswirkung eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses «von grosser Tragweite» in der Form des referendumsfähigen BB, der ggf. vom Volk angenommen wurde (Art. 28 Abs. 3), unterscheidet sich grundsätzlich nicht von jener eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses in der Form des einfachen BB. Aufgrund des noch erheblich qualifizierteren Verfahrens ist das Ausmass der politischen Verbindlichkeit indessen als erheblich höher einzuschätzen; eine spätere Abweichung vom Beschluss darf deswegen wohl nur aufgrund unbestritten veränderter objektiver Umstände in Betracht gezogen werden, muss diesfalls aber auch möglich sein, ohne das Volk vorgängig über eine Änderung des Grundsatz- und Planungsbeschlusses abzustimmen zu lassen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3498]; s. den Anwendungsfall in N 18a).³²
- 23 Art. 28 Abs. 4 auferlegt dem BR eine Begründungspflicht für den Fall, dass er von Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen abweicht. Damit wird zugleich das Recht des BR festgehalten, vom Auftrag abzuweichen. Art. 28 Abs. 4 entspricht Art. 122 Abs. 3 ParlG, wonach der BR die Abschreibung einer angenommenen Mo. auch dann begründet beantragen kann, wenn der Auftrag der Mo. nicht erfüllt ist.³³ In rechtlicher Hinsicht wäre diese Bestimmung nicht notwendig: Weil es sich um *Vorentscheide* handelt, besteht für den BR bei der Umsetzung im Hinblick auf den späteren definitiven Entscheid notwendigerweise ein Handlungsspielraum; Abweichungen aufgrund von veränderten Umständen oder Einschätzungen müssen möglich sein. Die ausdrückliche Statuierung einer Begründungspflicht des BR ist ebenfalls redundant, weil die Oberaufsicht der BVers über den BR und die Bundesverwaltung impliziert, dass der BR für sein Handeln und jenes der Bundesverwaltung gegenüber der BVers allgemein rechenschaftspflichtig ist. Art. 28 Abs. 4 ist dennoch für das Verständnis nützlich bzw. kann helfen, falschen Einstellungen vorzubeugen, sei es der im Parlament gelegentlich spürbaren Vorstellung des BR als Befehlsempfänger und reinem Vollzugsgehilfen der BVers, sei es einer gelegentlich auf Seite des BR oder der Verwaltung zu vermutenden Haltung, über unliebsame Aufträge des Parlamentes ohne Begründung hinweggehen zu können (s. dazu Art. 122 N 2). In der Praxis sind einzelne Abweichungen des BR von Aufträgen gem. Art. 28 Abs. 4 zu verzeichnen.³⁴

31 S. zum fragwürdigen Begriff der «Selbstbindung» auch LENDI in FN 29.

32 A.M. AUBERT/MAHON, *Petit commentaire*, Art. 173 N 22; MATTLE, *Mitwirkung*, 80.

33 MATTLE bemerkt zu Recht kritisch, dass im Falle der Nichterfüllung des Auftrages einer Mo. ein förmlicher Antrag des BR nötig ist, im Falle der Abweichung von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss hingegen nicht (MATTLE, *Mitwirkung*, 80).

34 Nachdem der BR erkennen liess, dass er den BB vom 29. 9. 2011 «über den Armeebericht 2010» (s. oben N 17) nicht vollständig umzusetzen gedenkt, doppelte die SiK-NR mit einer Mo. (12.3983) nach: «Der Bundesrat wird beauftragt, den Bundesbeschluss vom 29. September 2011 ohne Abstriche umzusetzen. Dies gilt insbesondere für den jährlichen Ausgabenplafond der Armee, welcher wie vom Parlament beschlossen auf 5 Milliarden Franken festzusetzen ist.» Der

5. *Mitwirkung der BVers bei der Steuerung der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 1 Bst. b, Abs. 1^{bis})*

Die Mitwirkung der BVers bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten des Bundes ist ein Spezialfall der parlamentarischen Mitwirkung bei Planungen bzw. Grundsatzentscheiden. Die gesonderte Bestimmung für diesen Spezialfall erlaubt eine präzise Definition des Geltungsbereiches: Dieser umfasst gem. Art. 8 Abs. 5 RVOG, auf den die Bestimmung verweist, die Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die erstens nicht der zentralen Bundesverwaltung angehören, zweitens durch die Bundesgesetzgebung geschaffen worden sind oder vom Bund kapital- und stimmenmässig beherrscht werden, und drittens mit Verwaltungsaufgaben betraut sind.³⁵ Der beschlossene Text von Art. 8 Abs. 5 RVOG hat zwar entgegen dem Entwurf der FK-NR die Pflicht des BR zur Festlegung strategischer Ziele und damit die Möglichkeit zur Einwirkung der BVers auf diese Ziele relativiert, indem der BR nur «soweit zweckmässig» solche Ziele festlegen muss. Sollten aber die Beurteilungen des BR und der BVers (bzw. der zuständigen Kommissionen) über diese Zweckmässigkeit auseinander gehen, so könnte die BVers spezialgesetzlich festlegen, dass der BR strategische Ziele festlegen muss.

Die drei Formen der Mitwirkung der BVers bei Grundsatzentscheiden und Planungen gemäss Abs. 1^{bis} gelten auch für die Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele für verselbstständigte Einheiten: Die BVers lässt sich mit entsprechenden Berichten des BR informieren³⁶ oder nimmt diese Berichte zur Kenntnis (Bst. a), sie kann dem BR Aufträge erteilen (Bst. b) oder sie kann Grundsatz- oder Planungsbeschlüsse fassen (Bst. c). Die Abs. 2–4 sind auf Aufträge bzw. Grundsatz- und Planungsbeschlüsse zur Festlegung strategischer Ziele ebenfalls anwendbar. Was die Aufträge betrifft, so präzisiert Bst. b Ziff. 2, dass es sich um Aufträge für die Festlegung strategischer Ziele oder für deren

BR beantragte Ablehnung der Mo. und führte dazu aus: «Der Bundesrat wird [...] erneut seiner in Artikel 28 Absatz 4 des Parlamentsgesetzes statuierten Pflicht nachkommen, das Abweichen von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss des Parlamentes zu begründen.» Bei der Behandlung im NR äusserte sich BR Ueli Maurer ähnlich (AmtlBull NR 2013 493). – Im Falle des oben in N 17 erwähnten Grundsatz- und Planungsbeschlusses vom 8. 12. 2008, die öffentliche Entwicklungshilfe auf 0,5 % des Bruttonationaleinkommens zu erhöhen, legte der BR am 21. 10. 2009 statt dem verlangten Entwurf eines Rahmenkredites zuerst einen Bericht vor, mit welchem er darlegte, dass die Forderung aufgrund der Finanzlage des Bundes nicht erfüllt werden könne (09.078; BBl 2009 7651 ff.). Der StR wies den Bericht am 8. 3. 2010 an den BR zurück mit dem Auftrag an den BR, die gem. BB vom 8. 12. 2008 verlangte Botschaft zu unterbreiten (AmtlBull StR 2010 121 ff.). Der NR folgte zehn Tage später dem Rückweisungsantrag ganz knapp nicht (AmtlBull NR 2010 514 ff.); der StR beschloss am 17. 6. 2010 definitiv die Rückweisung (AmtlBull StR 2010 702). In den Diskussionen in den Räten wurde nicht nur entwicklungspolitisch, sondern auch institutionell argumentiert: Der BR habe den Auftrag der BVers zu erfüllen. Darauf legte der BR am 17. 9. 2010 die Botschaft und den Entwurf eines BB vor, mit welchem der Auftrag aus dem Dezember 2008 erfüllt wurde (10.085; BBl 2010 6751 ff.). – Ein besonders prominenter Fall einer begründeten Abweichung von einem Grundsatz- und Planungsbeschluss war der vom BR am 26. 5. 2021 beschlossene Abbruch der Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU. Dies widersprach Art. 13 Ziff. 54 des BB über die Legislaturplanung 2019–2023: «Verabschiedung der Botschaft zum institutionellen Abkommen mit der EU.» S. dazu 21.3914. Po. Nussbaumer. *Stellung von einfachen Bundesbeschlüssen nach Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung* (AmtlBull NR 2022 1140 f.).

35 Die verselbstständigten Einheiten sind aufgeführt in der RVOV vom 25. 11. 2023 (SR 172.010.1), Anh. 3.

36 In diesem Fall kann allerdings nicht von Mitwirkung gesprochen werden. Für die Kritik dieser missglückten Bestimmung vgl. oben N 10).

Änderung handelt; die konkreten Instrumente für die Erteilung solcher Aufträge sind die Mo. oder das Po.³⁷

- 26 In der Praxis werden die Berichte des BR gem. Abs. 1^{bis} Bst. a und Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG³⁸ durch die zuständigen Kommissionen abschliessend behandelt (gem. Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS). Die zuständigen Subkommissionen der GPK und der FK tagen jeweils zu diesem Zweck i.d.R. im April jedes Jahres, zu einigen Einheiten (insb. zu den wichtigen Einheiten SBB, Swisscom, Post, Skyguide und RUAG) gemeinsam, zu anderen getrennt. Sie erstatten ihren Plenarkommissionen Bericht. An den Subkommissionssitzungen nimmt eine Vertretung der Leitungs- und Aufsichtsorgane der betroffenen Unternehmung sowie eine Vertretung des Departementes teil, welches die Eigenerinteressen des Bundes gegenüber der Einheit vertritt.³⁹ Zur Behandlung der Berichte über die Zielerreichung einzelner selbstständiger Einheiten werden auch Vertretungen der thematisch zuständigen Sachbereichskommissionen eingeladen, so die WBK betr. die ETH, die SiK betr. die RUAG und die KVF betr. die Post, die SBB, die Swisscom und die Skyguide). Seit Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010 am 1. 1. 2012 sind noch keine Mo. i.S.v. Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. b eingereicht worden.

Art. 29

Einzelakte

¹ Die Bundesversammlung erlässt Einzelakte, die dem Referendum nicht unterstehen, in der Form des einfachen Bundesbeschlusses.

² Einzelakte der Bundesversammlung, für welche die notwendige gesetzliche Grundlage weder in der Bundesverfassung noch in einem Bundesgesetz besteht, werden in der Form des Bundesbeschlusses dem Referendum unterstellt.

Actes particuliers

¹ L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'un arrêté fédéral simple les actes particuliers qui ne sont pas sujets au référendum.

² Les actes particuliers de l'Assemblée fédérale pour lesquels ni la Constitution ni une loi fédérale ne fournissent la base légale nécessaire sont adoptés sous la forme d'un arrêté fédéral sujet au référendum.

37 Zur Rechtswirkung angenommener Mo. und Po. s. Art. 120 und 123 ParlG. Die Argumentation der FK-NR ist inkohärent, indem sie in ihrem Bericht vom 29. 3. 2010 einerseits ausführt, dass die Festlegung strategischer Ziele durch das Gesetz (das kann die Konsequenz einer Mo. sein, welche der BR nicht in eigener Zuständigkeit umsetzen will) «weder sinnvoll noch praktikabel» sei (BBl 2010 3388), andererseits aber richtig festhält: «Vorbehalten ist auch in diesem Bereich die generelle Möglichkeit des Gesetzgebers, über eine Gesetzesänderung dem Bundesrat eine Kompetenz wieder zu entziehen» (BBl 2010 3398).

38 Zum Verhältnis von Art. 28 und Art. 148 ParlG: Art. 28 bestimmt die Aufgabe der BVers und die Formen, in welchen sie diese Aufgaben wahrnimmt, Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG legt die Pflicht des BR zur periodischen Berichterstattung fest. Der BR unterbreitet einerseits der BVers einen integrierten Bericht mit Kurzberichterstattungen über alle selbstständigen Einheiten, andererseits direkt den FK und GPK jährliche vertiefte Berichte über die Einheiten von besonderer Bedeutung und alle vier Jahre vertiefte Berichte über die anderen Einheiten (vgl. Jahresbericht 2012 der GPK vom 24. 1. 2013 [BBl 2013 3608 ff.]).

39 S. die Darstellung des Ablaufs im Bericht der FK-NR vom 29. 3. 2010 (BBl 2010 3392 f.).

Singoli atti

¹ L'Assemblea federale emana singoli atti non sottostanti al referendum sotto forma di decreto federale semplice.

² Singoli atti dell'Assemblea federale per i quali non sussiste la necessaria base giuridica né nella Costituzione federale né in una legge federale sono sottoposti al referendum mediante decreto federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis	5
1. Begriff der Einzelakte	5
2. Einzelakte in Form des einfachen BB (Abs. 1)	10
3. Einzelakte in Form des BB (Abs. 2)	13

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Totalrevision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1458 f., 1511, 1514); StenBull NR 1961 248 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

99.419 *Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4817 f.); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BBl 1999 5979 ff.); Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: VE Sekretariat SPK 31.1.2000; Erläuternder Bericht zum VE 31.1.2000, 58; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3540 f., 3621, 3630); AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3551).

Literatur

AUER, Les actes de l'Assemblée fédérale et les droits populaires, in: LeGes 2000, H. 3, 61 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000361-70.html>> (3.4.2024); BRÜHWILER, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: ZBl 1963, H. 4, 57 ff. (zit. BRÜHWILER, Verfahrensordnung); EGGIMANN, die Erlassformen der Bundesversammlung gemäss den Formvorschriften des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962, Diss., Zürich 1978 (zit. EGGIMANN, Erlassformen); B. EHRENZELLER, Die neue Regelung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: LeGes 2000, H. 3, 13 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000313-27.html>> (3.4.2024) (zit. B. EHRENZELLER, Regelung); FEUZ, Materielle Gesetzesbegriffe, Bern 2002 (zit. FEUZ, Gesetzesbegriffe); GRAF, Die Erlassformen der Bundesversammlung in der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, in: LeGes 2000, H. 3, 71 ff.; JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985; KLEY/FELLER, Die Erlassformen der Bundesversammlung im Lichte des neuen Parlamentsgesetzes, in: ZBl 2004, H. 5, 229 ff. (zit. KLEY/FELLER, Erlassformen); MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, in: LeGes 2000, H. 3, 41 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3/2000341-59.html>> (3.4.2024) (zit. MAHON, L'article 163); G. MÜLLER, Formen der Rechtsetzung, in: Zimmerli (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung: Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, BTJP, Bern 2000, 249 ff. (zit. G. MÜLLER, Formen); G. MÜLLER, Der verfassungswidrige Bundesbeschluss – Nachlese zum Parlamentsgesetz, in: LeGes 2004, H. 2, 159 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2004/2/20042159-163.html>> (3.4.2024) (zit. G. MÜLLER, Bundesbeschluss); G. MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1, in: Aubert/Eichenberger (Hrsg.), Kommentar BV, N 1 ff. (zit. G. MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1); ODERMATT, Erlassformen der Bundesversammlung für Rechtsetzungs- und Einzelakte, in: LeGes 2003, H. 2, 107 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2/20032107-111.html>> (3.4.2024) (zit. ODERMATT, Erlassformen); SÄGESESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4134 ff. (zit. SÄGESESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h); SÄGESESSER, Neuordnung der Erlassformen der Bundesversammlung, in: AJP 1998, H. 6, 677; TSCHANNEN, Art. 163, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3936 ff. (zit. TSCHANNEN, Art. 163).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Art. 89 Abs. 1 der BV 1874 unterteilte die Erlassformen der BVers in BG und BB; Art. 89 Abs. 2 unterschied zwischen AVB, die dem Referendum unterstanden, und anderen (einfachen) BB. Der Verfassung liessen sich keine Kriterien entnehmen, wie die Erlassformen gegeneinander abzugrenzen waren. Einig war man sich in der Praxis vom Grundsatz her, dass das BG für Rechtssätze und der einfache BB für Einzelakte, insb. Regierungs- und Verwaltungsakte, vorgesehen war. Umstritten war v.a. die Rechtsnatur des AVB (G. MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1, N 1 ff.; vgl. auch Art. 22 N 2).
- 2 Das GVG 1962 brachte hinsichtlich der Erlassformen eine Klärung und zählte diese in Art. 4 ff. GVG abschliessend auf.¹ Nach Art. 8 Abs. 1 GVG 1962 war die Form des einfachen BB für Erlasse bestimmt, für welche keine andere Rechtsform vorgeschrieben war. Da rechtsetzende Normen in die Form des BG (Art. 5 GVG 1962) oder des AVB (Art. 6 f. GVG 1962) zu kleiden waren, stand für Einzelakte grundsätzlich nur noch der einfache BB zur Verfügung. Gegen diesen konnte das Referendum nicht ergriffen werden (Art. 8 Abs. 2 GVG 1962). Damit sollte es nicht mehr im Belieben der BVers stehen, inhaltlich einfache BB (ohne entsprechende Verfassungsgrundlage; vgl. Art. 6 Abs. 2 GVG 1962) aus politischen oder wirtschaftlichen Erwägungen mit der Referendums Klausel zu versehen und sie so formell zu AVB zu machen (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1458]; FEUZ, Gesetzesbegriffe, 35). Ein Antrag von NR Alois Grendelmeier (LdU/ZH), der für Fälle von ganz besonderer Tragweite die Referendumsmöglichkeit in Art. 8 Abs. 2 GVG 1962 vorbehalten wollte, wurde in den parlamentarischen Beratungen – u.a. auch mit Hinweis auf das in der Volksabstimmung vom 30. 9. 1956 verworfene Finanzreferendum – klar abgelehnt (Sten-Bull NR 1961, 258 f., 261 ff., 268; vgl. auch BRÜHWILER, Verfahrensordnung, 64; EGGIMANN, Erlassformen, 67). In der Praxis wurden wichtige Einzelakte indessen vereinzelt direkt mittels AVB dem Referendum unterstellt, so z.B. der BB vom 13. 12. 1991 über die finanzielle Beteiligung des Bundes an der Stilllegung des Versuchsatomkraftwerks Lucens (BBl 1991 IV 1108)². In einzelnen Fällen wurde zudem auf Gesetzesstufe vorgesehen, bestimmte Einzelakte dem Referendum zu unterstellen, ohne die Form des AVB zu nennen, so z.B. für die Genehmigung der Rahmenbewilligung für den Bau einer Kernanlage (Art. 48 Abs. 4 des Kernenergiegesetzes [KEG] vom 21. 3. 2003 [SR 732.1])³.
- 3 Im Rahmen der Totalrevision der BV wollte der BR an den bisherigen Erlassformen festhalten (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 1, 388 ff.]; Art. 154 f. E-BV [BBl 1997 I 623 f.]). Unter Hinweis auf die Staatspraxis, wonach der AVB vereinzelt auch für eigentliche Verwaltungsakte verwendet wurde, vertrat der BR in der Nachführungsvorlage die

¹ Vom Katalog nicht erfasst wurde der BB über eine Änderung der BV (vgl. hierzu Art. 23 N 2).

² Obwohl es sich dabei um die materiellrechtliche Grundlage für eine Einzelfall-Subvention und nicht um einen Kreditbeschluss handelte (vgl. Botschaft BR 18. 3. 1991 [BBl 1991 II 420, 429]), wurde der Erlass nie in der AS publiziert. Anders war dies im gleich gelagerten Fall des BB vom 17. 3. 1989 über eine Vereinbarung betr. Nichtrealisierung des Kernkraftwerks Kaiseraugst (AS 1989 1413, vgl. hierzu Botschaft BR 9. 11. 1988 [BBl 1988 III 1253, 1268]). – Im Fall des BB vom 19. 12. 1986 betr. das Konzept BAHN 2000 (AS 1988 364) hatte der BR beantragt, diesen Planungsbeschluss als einfachen BB zu erlassen; daneben schlug er einen separaten AVB über den Bau neuer Linien der SBB vor; dieser stützte sich auf den damals in Kraft stehenden Art. 2 des SBB-Gesetzes (AS 1945 785), wonach der Bau neuer Linien mit einem dem Referendum unterstehenden BB zu beschliessen war (vgl. dazu Botschaft BR 16. 12. 1985 [BBl 1986 I 193 ff., 261 ff.]). Das Parlament vereinigte die beiden BB indessen zu einem einzigen AVB, was mit Blick auf den Bau neuer Linien richtig war.

³ Dabei ist zu beachten, dass das GVG 1962 beim Erlass des KEG noch in Kraft war.

Ansicht, dass die Ausdehnung des AVB auf Verwaltungsakte nicht explizit in der Verfassung geregelt werden müsse (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 389]). In der Vorlage zur Reform der Volksrechte wollte er mit der Einführung des fakultativen Finanz- und Verwaltungsreferendums (vgl. Art. 131a E-BV [BBl 1997 I 637]) indes die Lücke im System der Volksrechte schliessen, die der Gesetzgeber 1962 mit der Vorschrift geschaffen hatte, dass das BG und der AVB rechtsetzende Normen enthalten müssen (Art. 5 f. GVG) (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 466]).⁴ Mit der von den SPK der Eidg. Räte beantragten Neuregelung der Erlassformen in Art. 163 i.V.m. den Referendumsklauseln in Art. 141 BV (vgl. dazu auch Art. 22 N 4) trug die BVers dem Anliegen Rechnung, auch wichtige Sach- und Finanzbeschlüsse (z.B. Konzessionen für technische Grossanlagen) dem fakultativen Referendum unterstellen zu können: Einerseits sind BB neu nach Art. 163 Abs. 2 BV (e contrario) für nicht rechtsetzende Inhalte vorgesehen, andererseits unterstellt Art. 141 Abs. 1 Bst. c BV die BB dem fakultativen Referendum, «soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen».⁵

Mit der Teilrevision des GVG 1962 vom 8. 10. 1999, die eine Anpassung an die neue BV bezweckte, wurde in Art. 4 Abs. 2 GVG die Bestimmung von Art. 163 Abs. 2 BV übernommen und Art. 8 GVG aufgehoben (AS 2000 274; rückwirkend in Kraft seit 1. 1. 2000; Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 [BBl 1999 4817 f.]). In der anschliessenden Totalrevision des GVG 1962 wurde die Bestimmung von Art. 163 Abs. 2 BV sinngemäss in Art. 29 Abs. 1 ParlG eingefügt. Eine Neuerung stellt Art. 29 Abs. 2 dar. Diese Bestimmung erlaubt dem Parlament, einen Einzelakt, der aus Sicht des Legalitätsprinzips dem Volk vorgelegt werden muss, mittels BB dem fakultativen Referendum zu unterstellen, auch wenn weder die Verfassung noch ein BG dies vorsehen (vgl. hierzu Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3540 f.]). Art. 29 war weder in den Kommissionen noch in den Räten umstritten und wurde ohne Diskussionen angenommen (AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16).

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

1. Begriff der Einzelakte

Art. 163 Abs. 2 BV verwendet den Begriff «Einzelakte» nicht, sondern sagt nur (e contrario), dass nicht rechtsetzende Erlasse in der Form des BB zu ergehen haben und dass solche BB als «einfache Bundesbeschlüsse» zu bezeichnen sind, wenn sie dem Referendum nicht unterstehen (sollen). Weil aber Art. 29 Abs. 1 verlangt, dass *Einzelakte*, die dem Referendum nicht unterstehen, in Form des einfachen BB zu erlassen seien, muss man daraus schliessen, der Gesetzgeber meine mit dem Begriff der Einzelakte *nur Rechtsakte, die nicht rechtsetzend sind* (zum Begriff «rechtsetzend» vgl. Art. 22 N 18 ff.). Dieser Schluss steht im Einklang damit, dass die BV in Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV der BVers die

4 Die Reformvorlage Volksrechte scheiterte indessen im Sommer 1999 in beiden Räten bereits in der Eintretensdebatte. Das fakultative Finanz- und Verwaltungsreferendum wurde später nicht in den BB über die Änderung der Volkrechte vom 4. 10. 2002 aufgenommen (AS 2003 1949).

5 In Art. 48a Abs. 2 (Allgemeinverbindlicherklärung von Konkordaten) und Art. 53 Abs. 3 (Genehmigung von Gebietsveränderungen zwischen den Kte.) ordnet die BV ausdrücklich an, diese Akte seien «in der Form eines Bundesbeschlusses» zu beschliessen. Obwohl die BV in diesen Fällen die Unterstellung unter das fakultative Referendum nicht ausdrücklich vorsieht, wird in der herrschenden Doktrin angenommen, die Anordnung der Form des «Bundesbeschlusses» meine in diesen Verfassungsbestimmungen den referendumpflichtigen, nicht den einfachen BB (vgl. KLEY/FELLER, Erlassformen, 241 m.w.H.; MAHON, L'article 163, 51 f.; TSCHANNEN, Art. 163 N 33).

Kompetenz zuweist, über Einzelakte zu entscheiden, soweit ein BG dies ausdrücklich vorsieht.⁶ Daraus darf jedoch nicht der Rückschluss gezogen werden, der Gesetzgeber dürfe die BVers gestützt auf Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV nur zum Erlass einfacher BB ermächtigen. Vielmehr steht es dem Gesetzgeber frei, den Erlass von wichtigen Einzelakten in Form von BB dem Referendum zu unterstellen (so auch SÄGESEER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h N 150).

- 6 In der Literatur wird z.T. die Meinung vertreten, BB dürften neben Einzelakten auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten (G. MÜLLER, Formen, 256; B. EHRENZELLER, Regelung, 20 f.; ihnen folgend KLEY/FELLER, Erlassformen, 232). Dabei ist geltend gemacht worden, schon unter der Geltungsdauer des GVG 1962 habe es BB gegeben, die rechtsetzende Bestimmungen enthielten. Dabei wurde aber einerseits auf altrechtliche AVB verwiesen, die per definitionem (vgl. dazu Art. 22 N 3) rechtsetzender Natur waren;⁷ andererseits wurde auf zahlreiche BB verwiesen, die noch vor Erlass des GVG 1962 ergangen waren⁸. Insofern sind diese Hinweise nicht stichhaltig. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass praktisch alle altrechtlichen AVB (die unter der Herrschaft des GVG 1962 ergangen waren und je nachdem *auch* Einzelakte enthielten) inzwischen in BG umgewandelt worden sind. Als wichtigste Fälle seien erwähnt:

- BB vom 4. 10. 1991 über den Bau der schweiz. Eisenbahn-Alpentransversale (AS 1993 47; heute: Alpentransit-Gesetz (AtraG; SR 742.104);
- BB vom 19. 12. 1986 betr. das Konzept BAHN 2000 (AS 1988 364; heute: BG betr. das Konzept BAHN 2000; SR 742.100) (vgl. dazu auch FN 2).

Der BB vom 21. 6. 1960 über das Nationalstrassennetz (AS 1960 872), der vor dem Erlass des GVG 1962 beschlossen wurde, enthielt zwar noch rechtsetzende Bestimmungen und wurde daher bis zu seinem Ausserkrafttreten am 1. 1. 2020⁹ in der SR publiziert (unter SR 725.113.11, online immer noch erreichbar). Der jetzt geltende (einfache) BB vom 14. 9. 2016 über das Nationalstrassennetz enthält keine rechtsetzenden Bestimmungen mehr. Er enthält lediglich eine Klassierung bestimmter Strassenstrecken und legt keine

6 Vgl. hierzu SÄGESEER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h, N 147 ff., wo auch dargelegt wird, dass bereits die BV bestimmte Einzelakte (nicht rechtsetzender Natur) in die Hand der BVers legt. Ein Bsp. auf Gesetzesstufe bildet Art. 48 Abs. 2 des Kernenergiegesetzes (SR 732.1), wonach Rahmenbewilligungen für Kernanlagen der BVers zur Genehmigung zu unterbreiten sind.

7 So z.B. B. EHRENZELLER, mit dem Hinweis auf den BB vom 4. 10. 1991 über den Bau der NEAT (B. EHRENZELLER, Regelung, 20 f.). In solchen Fällen stellte sich die Frage aber eigentlich umgekehrt: Durfte ein AVB als Beschlussform für rechtsetzende Akte auch noch oder nur Einzelakte enthalten? Vgl. zu dieser Streitfrage, die bis zum Erlass der neuen BV kontrovers beurteilt wurde: KÖLZ, Reform der Volksrechte im Kanton Solothurn, in: Justiz-Departement des Kantons Solothurn (Hrsg.), Festschrift 500 Jahre Solothurn im Bund: Beiträge solothurnischer Juristen und Historiker, Solothurn 1981, 13 ff., 41 ff. (die Figur des AVB hatte ihren Ursprung in der basellandschaftlichen Kantonsverfassung von 1863 und in der solothurnischen Kantonsverfassung von 1869).

8 So G. MÜLLER, durch Verweis auf eine andere Publikation, in der er zahlreiche BB auflistete, die teilweise generell-abstrakt abgefasste Anweisungen enthielten (G. MÜLLER, Formen, 256). Diese BB sind inzwischen (zum allergrössten Teil) längst nicht mehr in Kraft oder in Gesetze umgewandelt worden.

9 Das Ausserkrafttreten dieses BB auf den 1. 1. 2020 ergibt sich aus Ziff. II des BG vom 22. 3. 2013 zur Änderung des NSG (AS 2015 2259) i.V.m. Art. 2 Abs. 2 des BB vom 14. 9. 2016 über das Nationalstrassennetz (BBl 2017 7807, FN 4).

weiteren Rechte und Pflichten fest. Er ist daher nur noch im BBl publiziert worden (BBl 2017 7807).¹⁰

Schliesslich ist noch auf Folgendes hinzuweisen:

- Mit der letzten Revision des Staatsvertragsreferendums (Art. 141 Abs. 1 Bst. d Ziff. 3 sowie Art. 141a BV) ist die Möglichkeit geschaffen worden, die BB über die Genehmigung von Staatsverträgen mit rechtsetzenden Umsetzungserlassen zu kombinieren (vgl. Art. 24 N 15). Es besteht also kein Bedarf mehr, solche Genehmigungsbeschlüsse mit Klauseln rechtsetzenden Inhalts zu ergänzen.¹¹
- Nach Art. 25 Abs. 3 ParlG kann die BVers in Kreditbeschlüssen die Rahmenbedingungen der Kreditverwendung, den zeitlichen Ablauf der Projektverwirklichung und die Berichterstattung durch den BR näher regeln. Damit sind solche Bestandteile von Kreditbeschlüssen heute ausdrücklich erlaubt.¹²
- Auch mit Grundsatz- und Planungsbeschlüssen nach Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. b und Abs. 2 ParlG kann die BVers dem BR bestimmte Anweisungen erteilen, die u.U. generell-abstrakt abgefasst sind.¹³

Mit Blick auf diese Rechtstatsachen wäre es geradezu widersinnig anzunehmen, Art. 29 Abs. 1 erlaube es trotz der ausdrücklichen Beschränkung auf Einzelakte, in (einfachen) BB auch rechtsetzende Bestimmungen aufzunehmen. Zwar können rechtsetzende Erlasse (BG und VO) *auch* Einzelakte enthalten (vgl. dazu Art. 22 N 11). Das Umgekehrte ist hingegen nicht zulässig, v.a. auch, weil bereits Art. 163 Abs. 2 BV den BB auf nicht rechtsetzende Bestimmungen beschränkt.¹⁴ In diesem Zusammenhang ist auch noch auf Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV hinzuweisen, wonach die BVers zur Bewältigung a.o. Lagen «Verordnungen oder einfache Bundesbeschlüsse» erlassen kann. Auch diese Verfassungsbestimmung lässt erkennen, dass der einfache BB im Verständnis der BV nicht dazu gedacht ist, rechtsetzende Bestimmungen zu enthalten.

Art. 29 Abs. 1 darf nicht dahingehend missverstanden werden, alle Beschlüsse der BVers, die nicht rechtsetzender Natur sind, seien als «Einzelakte» i.S. dieser Bestimmung zu verstehen und daher immer in der Form des einfachen BB zu erlassen. Vielmehr gibt es eine

10 Hingegen werden die referendumpflichtigen BB, mit denen die BVers nach Art. 11b NSG (SR 725.11) «Ausbauschritte im Nationalstrassennetz» beschliesst, nach Art. 2 Bst. f und Art. 11 PublG (SR 170.512) in der AS und in der SR publiziert, obwohl sie ebenfalls keine rechtsetzenden Bestimmungen enthalten, s. z.B. den BB vom 21.6.2019 über den Ausbauschritt 2019 für die Nationalstrassen (SR 725.112.1).

11 Der von B. EHRENZELLER (Regelung, 21) aufgeführte, dem fakultativen Staatsvertragsreferendum unterstellte BB vom 8.10.1999 über die Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (AS 2002 1527), der tatsächlich im Parlament mit einer rechtsetzenden Klausel angereichert worden war, wäre heute in Form eines derartigen «Kombi»-Beschlusses zu erlassen.

12 Genau besehen handelt es sich bei solchen Anweisungen gar nicht um rechtsetzende Bestimmungen, weil sie sich nicht an aussenstehende Dritte richten, sondern nur das Verhältnis zwischen BVers und BR betreffen (vgl. dazu Art. 22 N 21). Dass die Bestimmung so gemeint ist und dem Parlament nicht etwa erlauben soll, Kreditbeschlüsse mit rechtsetzenden Inhalten anzureichern, ergibt sich aus den Materialien (vgl. AmtlBull StR 2005 581 f., ad Art. 65 Ziff. 1 des Finanzhaushaltsgesetzes (Art. 25 Abs. 3 ParlG)).

13 Für die Rechtsnatur derartiger Anweisungen gilt das in FN 12 Gesagte sinngemäss.

14 Bei referendumpflichtigen BB wäre aber immerhin gewährleistet, dass mit der Aufnahme rechtsetzender Bestimmungen nicht das Referendum ausgehöhlt wird.

ganze Reihe von Parlamentsbeschlüssen, die nicht in dieser Form gefasst werden, z.B. Wahlen der VBers (Art. 157 Abs. 1 Bst. a BV)¹⁵ oder Begnadigungen durch die VBers (Art. 157 Abs. 1 Bst. c BV).¹⁶ Auch wenn die beiden Räte durch separate, aber übereinstimmende Beschlüsse dem BR eine Mo. überweisen, tun sie das nicht in Form eines einfachen BB. Die Form des einfachen BB kommt nur zum Tragen, wenn ein Einzelakt bzw. ein nicht rechtsetzender Erlass im Verfahren nach Art. 74 ff. ParlG¹⁷ beschlossen und in entsprechender Form publiziert¹⁸ wird. Deshalb ist G. MÜLLER zuzustimmen, dass Art. 29 Abs. 1 (anders als der frühere Art. 8 GVG 1962 nach der damaligen gesetzgeberischen Absicht) keine «Auffangnorm» darstellt (G. MÜLLER, Formen, 255).¹⁹

2. Einzelakte in Form des einfachen BB (Abs. 1)

- 10** Der klaren Anordnung von Art. 163 Abs. 2 BV, wonach BB, die dem Referendum nicht unterstehen (sollen), als «einfache Bundesbeschlüsse» zu «bezeichnen» seien, wird in der Praxis nicht nachgelebt. Vielmehr werden die referendumpflichtigen und die nicht referendumpflichtigen BB in ihren Überschriften unterschiedslos einfach als «Bundesbeschlüsse» bezeichnet.²⁰ Nur wenn ein BB (in seinem Erlasskörper) die Klausel enthält, der Beschluss unterstehe nicht dem Referendum,²¹ besteht Gewissheit, dass es sich um einen einfachen BB handelt.
- 11** In der Form des einfachen BB werden namentlich folgende Einzelakte erlassen:²²
- Gewährleistung von Kantonsverfassungen (Art. 51 Abs. 2 i.V.m. Art. 172 Abs. 2 BV);²³

¹⁵ Wahlbeschlüsse werden zwar im BBl bekannt gemacht, aber nicht in Form eines einfachen BB (vgl. z.B. BBl 2022 3219).

¹⁶ Weitere Bsp. bei KLEY/FELLER, Erlassformen, 230 f. sowie 243 ff.

¹⁷ KLEY/FELLER nennen dieses Verfahren etwas ungenau «Verfahren der Gesetzgebung» (KLEY/FELLER, Erlassformen, 230). Ob dieses Verfahren zur Anwendung kommt, ergibt sich aus entsprechenden materiellrechtlichen Verfassungs- und Gesetzesvorschriften, die den Erlass eines BB vorsehen, oder aus dem ParlG selbst (vgl. z.B. Art. 163 Abs. 2 ParlG betr. die Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission oder Art. 32 Abs. 2 ParlG betr. Parlaments-sitzungen ausserhalb von Bern).

¹⁸ Dies ist z.B. nicht der Fall, wenn die BVers eine Vo.Iv. nach Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV gültig erklärt (vgl. dazu Art. 23 N 4a und Art. 98 N 10 ff.); nur wenn die BVers eine Vo.Iv. ungültig erklärt, kommt es zu einem selbstständigen (einfachen) BB (vgl. z.B. BBl 1996 I 1355; vgl. hierzu auch Art. 22 N 42). Auch die Einfügung der Dringlichkeitsklausel in ein BG führt (entgegen der Meinung von KLEY/FELLER, Erlassformen, 238) nicht zu einem selbstständigen BB.

¹⁹ Bezogen auf die Frage, ob der BB nach Art. 163 Abs. 2 BV eine Auffangnorm darstelle, s. auch MAHON, L'article 163, 49 f. B. EHRENZELLER hält jedoch daran fest, der einfache BB sei eine «Auffangerlassform» (B. EHRENZELLER, Regelung, 21).

²⁰ Dies ist eigentlich ein Unding und insb. für Personen, die mit den Erlassformen des Bundesrechts nicht vertraut sind, eine Zumutung: Als Laie erwartet man unter der «simplen» Bezeichnung «Bundesbeschluss» eigentlich den «einfachen» (dem Referendum nicht unterstehenden) BB und nicht den «besonderen», der dem Referendum untersteht. Zur Frage, wie Gesetzesklauseln zu formulieren sind, die einen BB dem Referendum unterstellen wollen, vgl. MAHON, L'article 163, 52 sowie ODERMATT, Erlassformen, 110 f.

²¹ Vgl. z.B. Art. 2 des BB vom 2.12.2020 über den Assistenzdienst der Armee zur Unterstützung des zivilen Gesundheitswesens im Rahmen der Massnahmen zur Bekämpfung der zweiten Welle der Covid-19-Epidemie (BBl 2021 67).

²² Weitere Bsp. bei KLEY/FELLER, Erlassformen, 238 ff.

²³ Vgl. z.B. BBl 2023 724.

- Genehmigung von Einsätzen der Armee für Assistenzdienste;²⁴
- Entscheid über das Nationalstrassennetz (Art. 11 Abs. 1 NSG, SR 725.11);
- Genehmigung von VO des BR.²⁵

Bezüglich des letzten Punktes, der Genehmigung von VO des BR, stellt sich die Frage, wie vorzugehen ist, wenn die BVers die vorgelegte VO nicht genehmigen und zugleich bestimmte Änderungen verlangen will. Naheliegend ist, dass die BVers in einem solchen Fall die Genehmigung mit einem einfachen BB verweigert und den BR mit einer Mo. verpflichtet, die vorgeschlagene VO in einer bestimmten Weise zu ändern. Die so geänderte VO müsste dann wiederum zur Genehmigung vorgelegt werden. Im Fall der Einführung der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen²⁶ ging die BVers – um das Verfahren zu beschleunigen – einen anderen Weg: Sie genehmigte den vom BR beantragten Abgabesatz, «soweit er wie folgt festgesetzt wird:» (es folgten dann – in *Abweichung* vom Vorschlag des BR – drei verschiedene abgestufte Abgabesätze, die davon abhängig gemacht wurden, ob die CO₂-Emissionen zu bestimmten Zeitpunkten bestimmte Limiten übersteigen) (BB vom 20.3.2007 über die Genehmigung des CO₂-Abgabesatzes für Brennstoffe [BB1 2007 3377]). Dieses Vorgehen wurde als «Vorausgenehmigung» einer neuen VO des BR betrachtet (AmtlBull NR 2006 1025 u. 1060]). Dass dieses Vorgehen grundsätzliche Fragen aufwarf, kam in den Ratsplena nur am Rand zur Sprache.²⁷ Tatsächlich riss die BVers die Festlegung des Abgabesatzes mit diesem Vorgehen an sich und regelte die Abgabesätze *an Stelle* des BR. Richtigerweise hätte sie dies mit einer Änderung des CO₂-Gesetzes tun müssen.²⁸ Dies wird bei einem künftigen analogen Fall zu beachten sein.²⁹

12

3. Einzelakte in Form des BB (Abs. 2)

Art. 29 Abs. 2 sieht vor, dass Einzelakte, für welche die notwendige gesetzliche Grundlage weder in der BV (z.B. Art. 81 BV, Öffentliche Werke) noch in einem BG besteht, in der Form des (referendumspflichtigen) BB zu erlassen sind. Mit dieser Bestimmung werden

13

24 Vgl. FN 21 sowie BB1 2021 2396. Solche Genehmigungen können durchaus mit Auflagen versehen werden (vgl. z.B. BB1 2012 8387).

25 Vgl. z.B. den BB vom 24.9.2012 über die Genehmigung der Änderungen der Bankenverordnung und der Eigenmittelverordnung (*too big to fail*) (BB1 2012 8395).

26 Vgl. Botschaft BR vom 22.6.2005 über die Genehmigung des CO₂-Abgabesatzes für Brennstoffe (BB1 2005 4885 ff.). Nach Art. 7 Abs. 4 des damals geltenden CO₂-Gesetzes vom 8.10.1999 (AS 2000 979) unterlag die Festsetzung dieses Abgabesatzes der Genehmigung durch die BVers.

27 Selbst der Vertreter des BR machte keine grundsätzlichen Bedenken geltend.

28 Vgl. hiezu auch BGE 104 Ib 412 E. 4. Das BGer konnte im konkreten Fall zwar offenlassen, in welcher Form die BVers eine Änderung der zur Genehmigung vorgelegten VO des BR zu beschliessen hätte. Es machte aber ziemlich deutlich, dass es dafür die Form eines rechtsetzenden Erlasses als richtig betrachten würde. Die (positive) Genehmigung in Form eines einfachen BB erschien dem BGer korrekt (E. 4b).

29 Art. 29 Abs. 2 des heute geltenden CO₂-Gesetzes vom 23.12.2011 (SR 641.71) legt den Abgabesatz konkret fest und ermächtigt den BR (ohne Genehmigung durch die BVers), ihn bis zu einem bestimmten Betrag zu erhöhen. Im Bereich der CO₂-Gesetzgebung kann der Fall also nicht mehr auftreten. In einem anderen Rechtsgebiet könnte sich die Streitfrage allerdings wieder stellen. Es ist jedoch anzunehmen, dass die BVers inskünftig auf gesetzliche Regeln verzichten wird, die eine Genehmigung von VO des BR vorsehen; wenn schon soll die BVers ermächtigt werden, selber eine VO zu erlassen (vgl. dazu Bericht SPK-NR 16.2.2007 zur pa.Iv. 06.455 *Lustenberger. Vorausgenehmigung von Erlassen des Bundesrates durch die Bundesversammlung. Rechtsgrundlagen*; AmtlBull NR 2007 Beilagen 298 f.).

sog. Einzelfall-Gesetze aufgefangen. Solche Gesetze drängen sich dort auf, wo ein Einzelakt erlassen wird, der nach dem Legalitätsprinzip eigentlich auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen müsste, für den man aber keine generell-abstrakte (und damit für weitere Fälle anwendbare) Regelung schaffen will. Unter der Herrschaft des GVG 1962 wurden derartige Erlasse in die Form des AVB³⁰ bzw. – nach Inkrafttreten der neuen BV – in die Form des BG³¹ gekleidet. Da nun das ParlG in Art. 22 Abs. 4 für die Beschlussform des BG ausdrücklich vorsieht, dass generell-abstrakte Bestimmungen geschaffen werden (s. Art. 22 N 11 f. u. 18 ff.)³², musste in Art. 29 Abs. 2 die Möglichkeit der Einzelfall-Gesetzgebung in Form des BB eröffnet werden.³³

- 14 Typische Fälle für solche BB sind a.o. Subventionen, die nach den massgebenden Rechtsgrundlagen nicht ausgerichtet werden könnten, die man aber in einem Einzelfall aus Billigkeitsgründen dennoch ausrichten will.³⁴ Auch das umgekehrte Bedürfnis kann auftreten, dass man den a.o. grossen Aufwand für die Bewältigung eines Einzelfalles durch eine a.o. Abgabe gedeckt haben will.³⁵ Solche Einzelfall-Abgaben sind jedoch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung heikel und nur zulässig, wenn sie wirklich eine gewissermassen erratische Situation betreffen.³⁶
- 15 Damit die Beschlussform des referendumpflichtigen Einzelfall-Beschlusses richtig gehandhabt wird, ist auf Folgendes zu achten:

30 Bspw. der bereits weiter oben, in FN 2 erwähnte BB vom 17. 3. 1989 über eine Vereinbarung betr. Nichtrealisierung des Kernkraftwerks Kaiseraugst (AS 1989 1413).

31 BG vom 23. 6. 2000 über die Sanierung der Compagnie des Chemins de fer fribourgeois (AS 2001 132) sowie das BG vom 19. 12. 2008 über die Leistungen des Bundes zur Behebung der Unwetterschäden im Jahr 2005 im Kanton Obwalden (AS 2009 4217).

32 BG können zwar *auch*, aber nicht nur Einzelakte enthalten.

33 Zu den Hintergründen der Regelung vgl. auch SÄGESSER, Art. 173 Abs. 1 Bst. h, N 150.

34 Darum ging es in den beiden weiter oben genannten Fällen (vgl. FN 31 sowie Botschaft BR 11. 8. 1999 [BBl 1999 9105] und Botschaft BR 14. 5. 2008 [BBl 2008 4329]). TSCHANNEN (Art. 163 N 35) hält Einzelfall-Subventionen in Form solcher BB «bei nicht voraussehbaren Grossereignissen» für «allenfalls annehmbar». Nach seiner Auffassung hätte man z.B. das BG über die Leistungen des Bundes zur Behebung der Unwetterschäden im Jahr 2005 im Kanton Obwalden (AS 2009 4217 ff.) besser als BB nach Art. 29 Abs. 2 erlassen (TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 45 Rz 1590). Für die Gesetzesform sprach indessen, dass vorgesehen war, bei der Umsetzung des Gesetzes Gesuche auf bestimmte Kriterien hin zu überprüfen und u.U. abzulehnen (vgl. Botschaft BR 14. 5. 2008 [BBl 2008 4338]). Zu den typischen Einzelfall-Subventionen unter der Herrschaft des GVG 1962, vgl. oben N 2).

35 Darum ging es im Fall des BB vom 17. 12. 2010 über die Auferlegung der Kosten für die Behandlung zweier Amtshilfegesuche des Internal Revenue Service der Vereinigten Staaten von Amerika auf die UBS AG (AS 2011 1707). Laut der Botschaft des BR vom 28. 4. 2010 ging es damals um einen Aufwand von ca. 40 Mio. CHF (BBl 2010 3211).

36 Im Fall der Amtshilfe betr. UBS AG (vgl. oben FN 35) machte dies der BR in der Botschaft mit folgenden Worten klar: «Zwar ist es ein Grundgedanke des schweizerischen Rechts, dass Abgaben gerade nicht im Einzelfall erhoben werden, sondern gestützt auf eine allgemeingültige Bestimmung. Auf die Schaffung einer generell-abstrakten Rechtsgrundlage zur Auferlegung der Kosten im vorliegenden Fall soll indessen verzichtet werden, weil der Bundesrat davon ausgeht, dass sich vergleichbare Fälle in absehbarer Zeit nicht ereignen werden. Sollte es dennoch solche Fälle geben, müsste die Frage einer allgemeingültigen Rechtsgrundlage neu geprüft werden» (Botschaft BR 28. 4. 2010 [BBl 2010 3216]).

- Der referendumspflichtige Einzelfall-Beschluss kommt nur in Frage, wenn wirklich ein Einzelfall geregelt werden soll³⁷ und der Bund im fraglichen Bereich über eine Sachkompetenz verfügt.³⁸ Zudem geht es nur darum, über einen gesetzlich nicht geregelten Einzelfall («praeter legem») zu entscheiden, nicht aber, im Einzelfall von einer bestehenden gesetzlichen Regelung abzuweichen.³⁹
- Für Einzelfall-Beschlüsse nicht rechtsetzenden Inhalts, für die bereits im ParlG die Form des einfachen BB vorgesehen ist, kann der referendumspflichtige Einzelfallbeschluss nicht verwendet werden. Dies gilt namentlich für Finanzbeschlüsse nach Art. 25 ParlG.⁴⁰
- Ebenso fällt der referendumspflichtige Einzelfall-Beschluss ausser Betracht bei Entscheidungen, welche die BVers ohnehin nicht in Form eines BB trifft (vgl. oben N 9). Dies gilt namentlich für Wahlbeschlüsse oder die Amtsenthebung von Magistratspersonen.⁴¹

37 Deshalb hätte der BB vom 23. 3. 2007 über die Kompensation der CO₂-Emissionen von Gaskombikraftwerken (AS 2008 5) in Gesetzesform erlassen werden müssen, denn er war offensichtlich generell-abstrakt konzipiert (vgl. dessen Art. 1 Abs. 1: «Projektierte oder im Bewilligungsverfahren stehende Kraftwerke mit Gas- und Dampfturbinen (Gaskombikraftwerke) dürfen nur bewilligt werden, wenn [...]»). Die fragliche Bewilligungspflicht ist später durch die Verpflichtung ersetzt worden, die CO₂-Emissionen zu kompensieren bzw. an einem Emissionshandelssystem teilzunehmen (Art. 22 ff. des CO₂-Gesetzes in der Ursprungsfassung [AS 2012 6989] bzw. Art. 16 ff. des CO₂-Gesetzes in der Fassung gem. Anh. des BB vom 22.3.2019 über die Genehmigung des Abk. zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und über seine Umsetzung [AS 2019 4327]).

38 Das Tatbestandselement in Art. 29 Abs. 2, «die notwendige gesetzliche Grundlage» für den vorgesehenen Einzelakt fehle (auch) in der BV, darf nicht als Rechtsfolge verstanden werden, den Bund zu Einzelakten in Sachbereichen zu ermächtigen, in denen ausschliesslich die Kte. zuständig sind, oder ihn gar zu ermächtigen, voraussetzungslos in Grundrechte einzugreifen. G. MÜLLER ist zwar der Meinung, der Wortlaut der Bestimmung lasse diesen Schluss zu (G. MÜLLER, Bundesbeschluss, 160), doch widerspricht diese Lesart offensichtlich dem Grundsatz einer verfassungskonformen Auslegung.

39 Zu diesem Schluss gelangen auch HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte, Rz 957. Dass Art. 29 Abs. 2 ParlG zu einem fallweisen Verwaltungsreferendum führt, ist nicht zu bestreiten. Das von HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER und anderen Autoren präferierte Einzelfall-Gesetz führt aber zum gleichen Ergebnis. Deshalb taugt dieser Befund nicht als Argument gegen diese Beschlussform.

40 Vgl. dazu Art. 25 N 37. Es wäre tatsächlich unzulässig, Finanzbeschlüsse von Fall zu Fall dem Referendum zu unterstellen und so ein gewissermassen stochastisches Finanzreferendum einzuführen. Das gilt auch für Grundsatz- und Planungsbeschlüsse von grosser Tragweite, die nach Art. 28 Abs. 3 ParlG dem Referendum unterstellt werden: Sie sollten nicht mit Elementen eines Kreditbeschlusses nach Art. 25 «angereichert» werden, so dass sich daraus ein Finanzreferendum im Einzelfall ergibt (zweifelhaft in dieser Hinsicht ist der BB vom 20.12.2019 über die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge [SR 514.52], der in Art. 2 Abs. 1 Bst. a ein «Finanzvolumen von höchstens 6 Milliarden Fr.» festlegt, vgl. hierzu auch Art. 28 N 18a. Ob dieses «Finanzvolumen» als Kreditbeschluss zu verstehen ist, bleibt auch in den Erläuterungen des BR in der Botschaft [BB 2019 5081, Ziff. 5] unklar). In diesem Sinn kann der Kritik von KLEY/FELLER an Art. 29 Abs. 2 gefolgt werden, eine fakultativ-fakultative Referendumsmöglichkeit sei fragwürdig (KLEY/FELLER, Erlassformen, 243). Wenn man Art. 29 Abs. 2 aber in Bezug auf das Legalitätsprinzip richtig handhabt, kommt es nicht zu dieser Art «Hüst und Hott». Dass man gleich gelagerte Einzelfälle auch gleich behandeln muss, folgt aus dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV).

41 Deshalb ist die Kritik an Art. 29 Abs. 2 ParlG, welche HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Demokratische Rechte, Rz 469) am Beispiel eines konkreten Amtsenthebungsverfahrens gegen einen Bundesrichter anbringen, nicht stichhaltig. Abgesehen davon gibt es Regelungen über die Amtsenthebung von Bundesrichtern, und die Abstützung eines Amtsenthebungs-

- 16 In einem pointierten Zeitschriftenbeitrag hat G. MÜLLER (G. MÜLLER, Bundesbeschluss, passim) Art. 29 Abs. 2 ParlG als unnötig, ja verfassungswidrig bezeichnet. Die Bestimmung hätte in dem Sinn formuliert werden müssen, die BVers könne «wichtige» Einzelakte bzw. «Einzelakte von grosser politischer Tragweite»⁴² in Form des BB direkt dem Referendum unterstellen.⁴³ Auch Art. 22 Abs. 4 ParlG (Umschreibung der rechtsetzenden Bestimmungen) sei unnötig, ja verfassungswidrig, denn die BV habe die Aufnahme von individuell-konkreten Akten in ein BG nicht ausschliessen wollen (G. MÜLLER, Bundesbeschluss, 162). Einzuräumen ist, dass ein BG nach herrschender Auffassung *auch*, aber nicht nur Einzelakte enthalten darf (vgl. oben FN 32). Die Behauptung, die BV habe auch reine Einzelfall-Gesetze erlauben wollen, belegt G. MÜLLER indessen nicht. In Anbetracht dessen, dass die BV in Art. 163 die rechtsetzenden von den «übrigen» Rechtsakten unterscheidet und der Gesetzgeber in einleuchtender Weise festgelegt hat, was «rechtsetzend» zu bedeuten hat, kann man die jahrzehntealte dogmatische Streitfrage nach dem «richtigen» Gesetzesbegriff allerdings auf sich beruhen lassen, denn letztlich ist es nicht derart wichtig, ob man einem formalen oder einem materialen Gesetzesbegriff folgt. SEILER bringt es salomonisch wie folgt auf den Punkt: «Man kann sowohl an einem generell-abstrakten Gesetzesbegriff festhalten und daneben dem Parlament oder dem Volk das Recht geben, in einer anderen Rechtsform wichtige Einzelentscheide zu treffen, als auch die Gesetzesform für wichtige Einzelentscheide zulassen. Wichtig ist nur die Erkenntnis, dass man die Kompetenzlehre nicht auf dem Gesetzesbegriff aufbauen kann, wenn darüber keine Klarheit besteht» (SEILER, Gewaltenteilung, 319).

Art. 30

Weitere Aufgaben **Die Bundesversammlung nimmt die weiteren Aufgaben wahr, die ihr die Bundesverfassung und die Bundesgesetzgebung zuweisen.**

Autres attributions L'Assemblée fédérale exerce les autres attributions qui lui sont dévolues par la Constitution et la législation fédérale.

Altri compiti L'Assemblea federale adempie gli altri compiti che le sono attribuiti dalla Costituzione federale e dalla legislazione federale.

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3535); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

beschlusses auf Art. 29 Abs. 2 ParlG aus Gründen, die im Gesetz nicht vorgesehen sind, wäre «contra legem» nicht zulässig gewesen. Das von HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER zitierte Gutachten des BJ war in dieser Hinsicht nicht schlüssig.

42 Dies stand beim Erlass der Bestimmung jedoch nicht im Vordergrund (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3540 f.]), und die Subventions-Bsp. (FN 34) können diese Behauptung nicht untermauern. Auch die Überbindung der Kosten für die Amtshilfe betr. UBS AG war kein «Akt von grosser politischer Tragweite».

43 In die gleiche Richtung (und mit ähnlicher Begründung) zielt ein Formulierungsvorschlag von HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER (Demokratische Rechte, Rz 469).

Es sind allein Gründe der Gesetzessystematik, die zur Aufnahme von Art. 30 ins ParlG 1
geführt haben:¹ «Artikel 30 macht deutlich, dass die Aufzählung der Aufgaben der Bundesversammlung im Parlamentsgesetz nicht abschliessend ist». Der Bericht zum ParlG weist darauf hin, dass «die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundesversammlung bereits auf Verfassungsebene durch Artikel 163–173 BV umfassend geregelt sind» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3535]). Der dritte Titel des ParlG («Aufgaben der Bundesversammlung»; Art. 22–30) hat folgende ergänzende Funktionen:

- «a. Präzisierungen und Konkretisierungen der Aufgaben der Bundesversammlung, soweit die Verfassung nicht hinlänglich klar bestimmt ist; und
- b. die Bestimmung der Form der Erlasse, in welcher die Bundesversammlung ihre Kompetenzen wahrnimmt, soweit Artikel 163 BV diese Form nicht bereits festlegt» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3535]).

Es gibt verfassungsmässige Zuständigkeiten der BVers, die keiner Präzisierung auf Gesetzesstufe bedürfen und für welche die Form der Ausübung durch die BVers klar ist. Eine 2
blosse Wiederholung der BV auf Gesetzesstufe wäre daher nicht zweckmässig; Art. 30 kann sich mit einem Verweis auf diese «weiteren Aufgaben» begnügen. Es sind dies:

- die Wahlen (Art. 168 BV);²
- zwei spezifische Aufgaben im Rahmen der Pflege der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen (Art. 172 Abs. 2 und 3 BV: Gewährleistung von Kantonsverfassungen, Genehmigung der Verträge der Kantone unter sich und mit dem Ausland);³
- die Massnahmen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit (Art. 173 Abs. 1 Bst. a–c BV);⁴
- die Anordnung des Aktivdiensts (Art. 173 Abs. 1 Bst. d BV);⁵
- die Massnahmen zur Durchsetzung des Bundesrechts (Art. 173 Abs. 1 Bst. e BV);⁶
- der Entscheid über die Gültigkeit von Vo.Iv. (Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV);⁷
- der Entscheid über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden (Art. 173 Abs. 1 Bst. i BV);
- die Begnadigungen und Amnestien (Art. 173 Abs. 1 Bst. k BV).⁸

1 Der Artikel gab denn auch bei der Entstehung des ParlG zu keinen Diskussionen Anlass.

2 Organisations- und Verfahrensbestimmungen, welche die Wahrnehmung dieser Aufgabe regeln: Art. 40a, 130–140a ParlG. Über Wahlvorschläge, die Bestätigung von Wahlen und die (in der Praxis noch nie angewendete) Feststellung der Amtsunfähigkeit wird mit formlosen «Beschlüssen» entschieden.

3 Zum Verfahren betr. die Genehmigung von Verträgen s. Art. 129a ParlG. Beschlüsse zur Wahrnehmung der beiden Aufgaben werden in die Form des einfachen BB gekleidet.

4 Zu einem einzelnen Aspekt des Verfahrens s. Art. 7d RVOG. Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV legt die Form der Erlasse selbst fest (VO der BVers oder einfacher BB).

5 Zum Verfahren s. Art. 77 und 83 Militärgesetz (SR 510.10). Die BVers entscheidet in der Form des einfachen BB.

6 Käme es in der Praxis zu einer sog. Bundesexekution gegen einen Kt., so wäre sie in der Form eines einfachen BB zu beschliessen.

7 Zum Verfahren s. Art. 98 ParlG. Die BVers entscheidet im Rahmen des BB über die Vo.Iv. über die Gültigkeit. Erklärt die BVers eine Vo.Iv. ungültig, so wird aus dem BB ein einfacher BB.

8 S. dazu und zum vorangehenden Alinea die Organisationsbestimmung in Art. 40 ParlG. Angesichts der Praxis der VBers, mit formlosen «Beschlüssen» über Begnadigungen (letztmals am 23.9.2020; s. AmtlBull NR [VBers] 2020 1979) und Zuständigkeitskonflikte (letztmals am 4.10.1989; s. AmtlBull NR [VBers] 1989 1834) zu entscheiden, wäre de lege ferenda eine Auf-

- 3 Art.30 führt auch «weitere Aufgaben» der BVers an, die ihr nicht unmittelbar die BV, sondern «die Bundesgesetzgebung» zuweist; es handelt sich dabei um Aufgaben, die sich nicht auf Art. 153–173 Abs. 1 BV, sondern auf die Auffangkompetenz gem. Art. 173 Abs. 2 BV («Die Bundesversammlung behandelt ausserdem Geschäfte, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind») oder auf Art. 173 Abs. 3 BV («Das Gesetz kann der Bundesversammlung weitere Aufgaben und Befugnisse übertragen») abstützen. Allerdings hat Art. 173 Abs. 2 «kaum praktische Bedeutung», und die Bedeutung von Abs. 3 ist «heute gering» (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 173 N 32 ff.).⁹

nahme dieser beiden Aufgaben in den dritten Titel des ParlG wünschbar. Es wäre festzulegen, dass derartige Entscheide in der Form eines einfachen BB ergehen (gl.M. betr. Zuständigkeitskonflikte: LANGER, Art. 173 Abs. 1 Bst. i, N 171, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; s. auch Art. 148 FN 16). Bei Gelegenheit könnte auch geklärt werden, ob Amnestien gem. der früheren (seltenen) Praxis und der fast einhelligen Lehre in die Form eines einfachen BB oder, wie es m.E. aus heutiger Sicht naheliegender erscheint, in die Form eines BG zu kleiden sind (s. Art. 40 FN 11).

- 9 BIAGGINI führt zwei Bsp. an: 1. Gem. Art. 79 VwVG (SR 172.021) entscheidet die BVers über Beschwerden gegen Beschwerdeentscheide und Verfügungen, wenn ein BG dies vorsieht (seit der Aufhebung der Beschwerde gegen die Verweigerung der Zustimmung zur strafrechtlichen Verfolgung von Magistratspersonen gemäss Änderung des ParlG vom 17.6.2011 [AS 2011 4627] sieht allerdings kein BG eine derartige Beschwerde mehr vor). 2. Gem. Art. 13 ParlG entscheidet das Ratsplenum über eine Einsprache eines Ratsmitglieds gegen eine Disziplinar massnahme (was allerdings m.E. entgegen der Ansicht von BIAGGINI nicht als Rechtsprechungsaufgabe zu qualifizieren ist). – Zwei weitere Aufgaben der BVers können indessen nicht aus einer der verfassungsmässigen Zuständigkeiten gem. Art. 163–173 Abs. 1 abgeleitet werden und stützen sich daher auf Art. 173 Abs. 3 BV: Der an Kommissionen delegierte Entscheid über ein Gesuch für die Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds oder einer Magistratsperson (Art. 17–21 ParlG; Art. 14 und 14^{bis} VG); die an die BeK der VBVers delegierte Rehabilitierung gem. BG vom 10.6.2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371; s. dazu Art. 40 N 13).

4. Titel: Organisation der Bundesversammlung

1. Kapitel: Allgemeines

Art.31

Organe	Die Organe der Bundesversammlung sind: a. der Nationalrat; b. der Ständerat; c. die Vereinigte Bundesversammlung; d. die Präsidien; e. die Büros; f. die Koordinationskonferenz und die Verwaltungsdelegation; g. die Kommissionen und ihre Subkommissionen sowie Delegationen; h. die Fraktionen.
Organes	Les organes de l'Assemblée fédérale sont: a. le Conseil national; b. le Conseil des États; c. l'Assemblée fédérale (Chambres réunies); d. les collèges présidentiels; e. les bureaux des conseils; f. la Conférence de coordination et la Délégation administrative; g. les commissions, les sous-commissions et les délégations; h. les groupes parlementaires.
Organi	Gli organi dell'Assemblea federale sono: a. il Consiglio nazionale; b. il Consiglio degli Stati; c. l'Assemblea federale plenaria; d. le presidenze delle Camere; e. gli Uffici; f. la Conferenza di coordinamento e la Delegazione amministrativa; g. le Commissioni e le loro sottocommissioni e delegazioni; h. i gruppi parlamentari.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Die Organe der BVers	3
2. Rechtliche Stellung der Organe der BVers	7
a) Zum Organbegriff im ParlG	7
b) Handlungsfähigkeit	9
c) Haftung	10

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3541); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bis 2002 kannte das Parlamentsrecht keine Bestimmung über die Organe der BVers. Die gesetzgeberische Absicht hinter Art. 31 war in erster Linie die Schaffung einer Übersicht über die Organisation der BVers. In zweiter Linie sollte in Konkretisierung von Art. 162 BV der Geltungsbereich der absoluten Immunität abgesteckt werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3541]); obwohl nicht ausdrücklich im Bericht erwähnt, definiert Art. 31 auch den örtlichen Schutzbereich der absoluten Immunität für die übrigen in Art. 162 BV erwähnten Mandatsträgerinnen und -träger.
- 2 Mit dem Erlass von Art. 31 wurden keine neuen Organe geschaffen; er enthält lediglich eine Aufzählung jener Organe, welche sich im Laufe der Jahre als Organe der BVers etabliert haben und die bis dahin bereits auf Verfassungsebene oder im GVG 1962 und in den Ratsreglementen verankert waren.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Die Organe der BVers

- 3 Die systematische Stellung von Art. 31 zu Beginn des 4. Titels «Organisation der Bundesversammlung» gibt der Bestimmung den Charakter einer rein deklaratorischen Übersicht. Die aufgezählten Organe werden anschliessend in den Kap. 2 bis 5 im Detail umschrieben; ihre Zusammensetzung, Aufgaben sowie Rechte und Pflichten werden dort festgeschrieben.
- 4 Art. 31 erwähnt in den Bst. a, b und c als erstes die *Räte* selbst sowie im Falle ihrer gemeinsamen Verhandlungen die *VBVers*.¹ Weiter gelten gemäss Bst. d die *Präsidien* als Organe, wobei nebst den Ratspräsidien in corpore i.S. von Art. 152 BV resp. Art. 34 ParlG auch die Nationalratspräsidentin resp. der Nationalratspräsident oder die Ständeratspräsidentin resp. der Ständeratspräsident alleine darunter fallen (vgl. dazu ausführlich Art. 34 N 7). Die Kommissionspräsidien werden damit nicht erfasst.

1 Die Frage, ob die VBVers tatsächlich ein eigenes Organ der BVers ist, wie es Art. 31 Bst. c festhält, oder bloss eine Verfahrensform, ist umstritten. Art. 157 BV steht nämlich nicht im Abschnitt «Organisation», sondern im Abschnitt «Verfahren» und zwar direkt nach Art. 156 («Getrennte Verhandlung») unter dem Titel «Gemeinsame Verhandlung» und lautet: «Nationalrat und Ständerat verhandeln gemeinsam als Vereinigte Bundesversammlung [...]». Entsprechend betonte auch der BR in der Botschaft zur neuen BV, es handle sich «um eine Verfahrensregel», weshalb die Kritik in der Vernehmlassung zur systematischen Einordnung unberechtigt sei (BBl 1997 I 384). Dem entsprechen auch die früheren Bezeichnungen in Art. 92 und 98 BV 1874 («gemeinschaftliche Verhandlung», «vereinigte Räte»), was heute noch in der frz. Fassung («conseils réunis») zum Ausdruck kommt. Sowohl Wortlaut als auch Systematik und Materialien sprechen also dafür, dass die VBVers zumindest gem. BV eine Verfahrensform, kein Organ ist (ebenso BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., N 3, der zu Art. 31 Bst. c ParlG meint, der Gesetzgeber habe die BV «prompt missverstanden»). Nach VON WYSS (St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 157 N 3) ist die VBVers zwar auf Verfassungsstufe in der Tat eine Verfahrensform, doch stehe es dem Gesetzgeber zu, seine Organisation selbst zu bestimmen, weshalb die VBVers kraft Art. 31 Bst. c doch ein selbständiges Organ der BVers sei (in diesem Sinne auch GONIN (Commentaire romand, Art. 157 N 14). Auch gem. THURNHERR (BSK BV, Art. 157 N 5) spricht einiges für die Organstellung, jedenfalls aber sei die VBVers aus Organen (NR und StR, die wiederum Organe haben) konstituiert und die Anwendung der Organregeln «sachgerecht»; in den Rechtsfolgen würden sich die verschiedenen Ansichten ohnehin nicht unterscheiden. Ob die VBVers nun ein Organ ist oder nicht: Sie steht jedenfalls nicht quasi als «dritte Kammer» auf einer Stufe mit den beiden Räten (vgl. Art. 148 Abs. 2 BV und Art. 31 Bst. a–b ParlG).

Ebenfalls als Organe gelten die *Büros* der Räte (Bst. e). Auch der Zusammenschluss beider Büros, die *KoKo* (s. Art. 37 N 11 ff.), sowie die *VwD*, die ein Ausschuss aus beiden Büros ist (s. Art. 38 N 5 ff.), gelten als Organe der BVers (Bst. f); Bst. g nennt die *Kommissionen* im Allgemeinen und als Spezialfälle die *Subkommissionen* und die *Delegationen*. Bst. h schliesslich erwähnt die *Fraktionen*. Damit wird klargestellt, dass die Fraktionen öffentlich-rechtlicher Natur sind und nicht wie die Parteien privatrechtliche Vereine (s. dazu eingehender Art. 61 N 19).

Die Aufzählung in Art. 31 Bst. a–h ist abschliessend (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3541]). Nicht als Organe der BVers gelten demzufolge parlamentarische Gruppen (Art. 63 ParlG) sowie die PD und deren Leitung, die Generalsekretärin oder der Generalsekretär (Art. 65 ParlG). Auch einzelne Ratsmitglieder sind nicht Organe der BVers i.S. von Art. 31 (vgl. Art. 72 Abs. 1 ParlG, welcher zwischen Mitgliedern und Organen unterscheidet).

2. Rechtliche Stellung der Organe der BVers

a) Zum Organbegriff im ParlG

Verschiedenste Bestimmungen des Parlamentsrechts beziehen sich auf den in Art. 31 ParlG festgehaltenen Organbegriff:

- Gem. ParlG haben die Organe der BVers Informationspflichten (Art. 5 Abs. 1 ParlG).
- Der Schutz der absoluten Immunität gem. Art. 162 BV gilt für Äusserungen in den Räten und in deren Organen (Art. 16 ParlG).
- Die Organe sind weisungsbefugt gegenüber den in ihrem Auftrag arbeitenden Dienststellen der PD (Art. 65 Abs. 3 ParlG).
- Sie können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen (Art. 68 Abs. 1 ParlG).
- Dort, wo das Gesetz dies vorsieht, werden den Organen Rechte (Verfahrensrechte, insb. das Antrags-, Vorstoss- u. Initiativrecht: Art. 44 Abs. 1 u. Art. 72 Abs. 1 ParlG) und Aufgaben (Anstellung von Personal: Art. 66 ParlG; Wirksamkeitsprüfungen: Art. 27 ParlG) übertragen.
- Organe können Empfänger von finanziellen Mitteln sein (Art. 37 Abs. 2 Bst. c ParlG).

Der Begriff wird jedoch nicht in all diesen Bestimmungen konsequent verwendet. So sind etwa in den Art. 65 und 68 ParlG die Fraktionen nicht mitgemeint.

Dem Organbegriff von Art. 31 kommt somit eine eigenständige, nur innerhalb der Parlamentsorganisation wirkende Tragweite zu. Er ist enger gefasst als der verfassungsrechtliche Begriff des «staatlichen Organs», welcher schlechthin alle Behörden und Personen umfasst, durch welche der Staat handelt (Art. 5 Abs. 3, Art. 9 und Art. 146 BV; zum Begriff vgl. Botschaft BR 20. 11. 1997 [BBl 1997 I 1, 13]), und er ist nicht identisch mit dem Begriff im zivilrechtlichen Sinne, welcher Organe als handlungsfähige Teile einer juristischen Person versteht (vgl. Art. 54 ZGB).

b) Handlungsfähigkeit

Die Organe handeln im Namen der BVers. Die BVers ist wiederum ein Organ des Bundes. Es stellt sich die Frage, inwiefern Organe der BVers den Bund verpflichten können, so z.B. in der Form eines Vertrages zur Erstellung eines Gutachtens. Da die Vertretungen der Räte und der Kommissionen gegen aussen gem. den Geschäftsreglementen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. d GRS) Aufgabe der jeweiligen Präsidentinnen bzw. Präsidenten ist, ist davon auszugehen, dass nur diese rechtlich verbindlich handeln können.

c) Haftung

- 10 Der Organbegriff von Art. 31 ist auch nicht identisch mit dem Organbegriff des Staatshaftungsrechts (Art. 146 BV). Sofern die in Art. 31 aufgezählten Organe unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind, dürften sie dennoch von Art. 1 Abs. 1 Bst. f VG erfasst werden und ebenfalls dem VG unterstehen (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 146 N 6; zur Haftung vgl. auch Art. 21a ParlG). Als Handlung, die zu vermögensrechtlichen Schäden führen könnte, ist allenfalls ein personalrechtlicher Entscheid der VwD vorstellbar.

Art.32

Sitz der Bundesversammlung	¹ Die Bundesversammlung versammelt sich in Bern. ² Sie kann mit einfachem Bundesbeschluss beschliessen, ausnahmsweise an einem anderen Ort zu tagen. ³ Ist ein Zusammentreten in Bern nicht möglich, so kann die Koordinationskonferenz beschliessen, dass die Bundesversammlung an einem anderen Ort tagt.
Siège de l'Assemblée fédérale	¹ L'Assemblée fédérale siège à Berne. ² Exceptionnellement, elle peut décider par voie d'arrêté fédéral simple de siéger ailleurs qu'à Berne. ³ Lorsque l'Assemblée fédérale ne peut se réunir à Berne, la Conférence de coordination peut désigner un autre lieu de séance.
Sede dell'Assemblea federale	¹ L'Assemblea federale si riunisce in Berna. ² Con decreto federale semplice può decidere di riunirsi eccezionalmente altrove. ³ Se la riunione in presenza a Berna non è possibile, la Conferenza di coordinamento può decidere che l'Assemblea federale si riunisce altrove.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Bern als Bundesstadt	1
2. Versammlungsort der BVers	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8

Materialien

Bis 1934: Beschluss der BVers betr. die Leistungen des Bundesortes und die Art der Bezeichnung desselben 27.11.1848 (AS 1848/50 47f.); BB 2.7.1875 (AS 1874/75 598f.); GarG 23.12.1851 (AS 1851/53 33 ff.).

3019 Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz: Botschaft BR 9.10.1933 (BB1 II 1933 II 497 ff.); GarG 23.3.1934 (AS 1934 ff.).

91.409 Pa.Iv. Ziegler: Bundesstadt im Turnus: AmtlBull NR 1991 2457 ff.

99.3202 Empfehlung Marty Dick. Jahr 2000. Session der eidgenössischen Räte in der italienischen Schweiz: AmtlBull StR 1999 484 ff.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3541 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.3304 *Empfehlung Brändli. Session der eidgenössischen Räte in der romanischen Schweiz*: AmtlBull StR 2003 987 f.

04.451 *Pa.Iv. Session in Flen/Flims*: Bericht Büro-StR 20.9.2004 (BBi 2004 5215 ff.); Stellungnahme BR 24.9.2004 (BBi 2004 5223 f.); AmtlBull StR 2004 489 f.; AmtlBull NR 2004 1488 ff.

05.032 *Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2004. Bericht*: Bericht BR 11.3.2005 (BBi 2005 2175 ff., insb.: 2177 f.); AmtlBull StR 2005 557; AmtlBull NR 2005 669 ff.

12.431 *Pa.Iv. Butter*: AmtlBull NR 2013 494 f.; AmtlBull StR 2013 708 ff.

13.450 *Pa.Iv. Cramer*: AmtlBull StR 2014 39 ff.

20.411 *Pa.Iv. Müller. Session extra muros im Jahr 2020 in Luzern*.

20.437/20.438 *Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBi 2022 301 ff., insb. 45, 63); Prot. SPK-StR 4.7.2022; AmtlBull NR 2022 400; AmtlBull StR 2022 981; ParlG 17.3.2022 (AS 2023 483).

Literatur

BURCKHARDT, Art. 115, in: Burckhardt, Kommentar BV, 803 f.; KREIS, Bundesstadt, in: HLS <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010102/2015-03-20/>> (25.3.2024) (zit. KREIS, Bundesstadt); MAL-
INVERNI, Art. 115 BV, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; SCHMID/CARONI, Art. 151, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3858 ff. (zit. SCHMID/CARONI, Art. 151); STADLER, Die Hauptstadtfrage in der Schweiz: 1798–1848, in: Schweiz. Zeitschrift für Geschichte 1971, Bd. 21, 526 ff., <<https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=szg-006:1971:21::1052#550>> (25.3.2024) (zit. STADLER, Hauptstadtfrage); Tripartite Arbeitsgruppe Bundesstadtstatus, Bericht zum Bundesstadtstatus der Stadt Bern vom 19.8.2003 (zit. Bericht Bundesstadtstatus).

I. Entstehungsgeschichte

1. Bern als Bundesstadt

Der Verfassungsentwurf von 1832 sah eine Abkehr des Rotationsprinzips des Austragungsortes der Tagsatzungen vor und bestimmte Luzern als Bundesstadt. Diese gemässigt zentralistische Idee einer eigentlichen Hauptstadt der Schweiz scheiterte aber am Widerstand föderalistischer wie auch radikal-zentralistischer Kreise (KREIS, Bundesstadt). Die BV 1848 delegierte in der Folge alles, was sich auf den Sitz der Bundesbehörden (d.h. von BVers, BR u. BGer) bezog, als Gegenstand der Bundesgesetzgebung an die BVers (Art. 108 BV 1848, vgl. SCHMID/CARONI, Art. 151, N 12).¹ Gestützt darauf erliessen die Eidg. Räte am 27.11.1848 einen BB, welcher die Leistungen der künftigen Bundesstadt definierte. Nur einen Tag später, am 28.11.1848, bezeichneten sie die sowohl im NR als auch im StR bereits im ersten Wahlgang erkorene Stadt Bern als Bundessitz (STADLER, Hauptstadtfrage, 577 f.). Den in der Ausmarchung unterlegenen anderen beiden Städten Luzern und Zürich wurde i.S. des Ausgleichs eine andere Bundesanstalt bzw. die eidg. Hochschule in Aussicht gestellt (KREIS, Bundesstadt).

Nach dem konservativen Umschwung bei den kantonalen Wahlen im Kt. BE von 1850 wurden öffentliche Unruhen befürchtet. In der Folge wurde 1851 zum Schutz der Bundesbehörden das GarG 1851 erlassen. Dieses hielt fest, dass sich die Räte in Ausnahmesituationen in einem beliebigen Kanton versammeln können (KREIS, Bundesstadt; s. auch Art. 33 N 6).²

1 Art. 108 BV 1848 wurde als Art. 115 materiell unverändert in die BV 1874 übernommen. Die aktuelle BV enthält zum Sitz der Bundesbehörden keine Aussage mehr.

2 Konkret hielt das GarG 1851 fest, dass der BR die BVers an einem anderen Ort einberufen kann, wenn er wegen öffentlicher Unruhe die Sicherheit der Bundesbehörden am Bundessitz für

- 3 Am 22.6.1875 einigten sich der BR und der Einwohnergemeinderat der Stadt Bern und trafen eine Übereinkunft betr. die Leistungen der Stadt Bern an den Bundessitz. Diese Übereinkunft wurde von der BVers in der Folge mit dem BB betr. die Leistungen der Stadt Bern an den Bundessitz vom 2. 6. 1875 genehmigt (AS 1874/75 598 f.). Die der Stadt Bern durch die beiden BB vom 27. und 28. 11. 1848 auferlegten Pflichten entfielen.³
- 4 Im Jahr 1991 verlangte NR Jean Ziegler (SP/GE) erfolglos eine Änderung der BV, um Bern nicht länger als ständige Bundesstadt anzuerkennen und stattdessen ein System einzuführen, nach dem sich die Eidg. Räte abwechselungsweise an verschiedenen Orten versammeln (AmtlBull NR 1991 2457 ff.).

2. Versammlungsort der BVers

- 5 Seit ihrer ersten Einberufung am 6.11.1848 versammelten sich die Eidg. Räte stets in Bern. Ein erstes Mal ausserhalb der Bundesstadt tagten sie im Jahr 1993, nachdem es wegen der Einberufung einer Sondersession zu Verzögerungen bei den notwendig gewordenen Renovationsarbeiten im Nationalratssaal gekommen war. Um die Arbeiten doch noch zeitgerecht abschliessen zu können, hiess der NR am 17. 6. 1993 einen Ordnungsantrag von NR Bernard Comby (FDP/VS) und NR Judith Stamm (CVP/LU) gut und entschied entgegen dem Antrag der KoKo, die Herbstsession 1993 (20.9.–8. 10. 1993) in Genf durchzuführen (AmtlBull NR 1993 1338 ff.). Tags darauf schloss sich der StR diesem Beschluss mit Stichtentscheid des Präsidenten an, bedauerte aber, nicht besser in den Entscheidprozess einbezogen worden zu sein (AmtlBull StR 1993 577 ff.).
- 6 Die zweite auswärtige Session fand in der Frühjahrssession 2001 (5.–23.3.2001) in Lugano statt. Initiiert worden war die Verlegung durch eine Empfehlung von StR Dick Marty (FDP/TI), welche zur Verständigung unter den verschiedenen Regionen und Kulturen eine Session im Kt. TI forderte und am 8. 6. 1999 auf Antrag des ständerätlichen Büros überwiesen wurde (AmtlBull StR 1999 484 ff.). Auch der NR nahm das Anliegen wohlwollend auf und unterstützte am 18. 6. 1999 einen entsprechenden Ordnungsantrag der Tessiner Ratsmitglieder (AmtlBull NR 1999 1272 ff.).
- 7 Die Art und Weise der Beschlussfassung über die beiden Verlegungen warf Fragen auf betr. die Form des Einbezugs beider Räte in den Entscheidungsprozess sowie betr. der Seriosität der Entscheidungsgrundlagen. Vor diesem Hintergrund beschlossen die Eidg. Räte im Rahmen der Schaffung des ParlG diskussionslos, die Stadt Bern als Sitz der BVers im

gefährdet erachtet (Art. 9) und dass der Präsident des NR oder im Verhinderungsfall der Präsident des StR sofort die gesetzgebenden Räte in einem beliebigen Kt. zu versammeln hat, falls infolge von Aufruhr oder anderer Gewalttat der BR ausserstande sein sollte zu handeln (Art. 10). Diese Bestimmungen wurden unverändert in die Art. 12 und 13 des GarG von 1934 übernommen. Am 23. 3. 1962 wurden sie sodann im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 durch Art. 13^{bis} (später Art. 13a) ergänzt, welcher festhielt, dass die erwähnte Regelung auch dann Anwendung finden soll, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden oder die Handlungsmöglichkeiten des BR aus anderen Gründen (Kriegsereignisse, Besetzung, Bombardierung usw.) gefährdet ist.

- 3 Eine vom NR am 20. 6. 2003 in der Form eines Po. überwiesene Mo. 03.3090 von NR Rudolf Joder (SVP/BE) verlangte, eine Rechtsgrundlage in geeigneter Form für den besonderen Status der Bundesstadt Bern auszuarbeiten. Aufgrund des Berichts einer hierfür eingesetzten Arbeitsgruppe und weiteren Studien beschloss der BR am 20. 10. 2004 jedoch, die Arbeiten für eine gesetzliche Verankerung dieses Status einzustellen (BBl 2005 2177 f.). Die als Po. überwiesene Mo. wurde in der Folge abgeschrieben.

Gesetz festzuschreiben und das Vorgehen in Bezug auf die Durchführung auswärtiger Sessionen zu verankern (AmtlBull NR 2001 1337 und AmtlBull StR 2002 16).⁴

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Covid-19-Pandemie wurde mit der ParlG-Revision von 2023 sodann ein neuer Abs. 3 eingefügt, wonach die KoKo einen alternativen Tagungsort beschliessen kann, wenn eine Versammlung in Bern nicht möglich ist (vgl. unten N 13). Abgelehnt wurde dabei ein Einzelantrag, der festlegen wollte, dass nicht «Bern», sondern konkreter «das Parlamentsgebäude» der Standard-Tagungsort der Räte sei (AmtlBull NR 2020 399). Nicht weiterverfolgt wurde die Idee, auch Versammlungen mit mehreren Tagungsorten vorzusehen (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 4 ff., 20, 31). Für virtuelle Versammlungen s. Art. 32a.

7a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Das ParlG hält am Grundsatz fest, dass sich die BVers in Bern versammelt (Abs. 1), womit die Stadt, nicht der ganze Kanton gemeint ist (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 45]). Abweichungen von diesem Grundsatz dürfen nur ausnahmsweise erfolgen und müssen durch einfachen BB beschlossen werden (Abs. 2). Mit der Erlassform des einfachen BB soll gem. Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 sichergestellt werden, dass ein übereinstimmender Beschluss beider Räte erfolgt und das übliche Verfahren zwischen den Räten greift. Da der BB im Rahmen einer pa.Iv. vorgelegt werden muss, braucht es einen erläuternden Bericht, der insb. Aufschluss zu geben hat über die finanziellen Konsequenzen und die staatspolitische Bedeutung. Wie bei jeder pa.Iv. erhält der BR Gelegenheit zur Stellungnahme (BBl 2001 3542).⁵

8

In Anwendung von Art. 33 Abs. 3 ParlG (s. Art. 33 N 13) wäre es denkbar, dass die Präsidentin oder der Präsident des NR die Räte zu einer Sitzung an einen anderen Ort als Bern einberuft, falls die Umstände (z.B. eine radioaktive Kontaminierung) eine Durchführung der Sitzung in Bern nicht erlauben. Bei der Übernahme der entsprechenden Bestimmungen des GarG von 1934 ins ParlG wurde zwar der explizite Verweis auf einen allfälligen anderen Einberufungsort gestrichen; es versteht sich aber von selbst, dass Art. 32 Abs. 2 in einer dringl. Notlage nicht anwendbar und entsprechend kein einfacher BB erforderlich wäre.⁶

9

In Anwendung der Bestimmung von Abs. 2 hat die BVers bisher nur einmal beschlossen, sich nicht in Bern zu versammeln, und zwar mit dem Entscheid, die Herbstsession 2006 (18.9.–6. 10. 2006) in Flem/Flims (Graubünden) abzuhalten. Die damit in der Geschichte des Bundesstaats dritte Verlegung des Tagungsortes (s. N 5 ff.) war durch eine von allen Mitgliedern des StR unterschriebene und am 30.9.2003 vom StR einstimmig angenommene Empfehlung von StR Christoffel Brändli (SVP/GR) initiiert worden (03.3304; AmtlBull StR 2003 987 f.). Diese forderte, während den bevorstehenden grösseren Umbauarbeiten im Parlamentsgebäude die Durchführung einer Session der eidg. Räte im romanischen Sprachraum zu prüfen. Eine solche könne einen wichtigen Beitrag zum Verständnis für Minderheiten leisten und würde es ermöglichen, der vierten Landessprache, aber auch dem Berggebiet die Referenz zu erweisen. Nach vertieften Abklärungen (inkl. der Prüfung

10

4 Im RVOG von 1997 wurde in Art. 58 Bern als Amtssitz des BR, der Departemente und der BK festgelegt (AS 1997 2022).

5 Theoretisch könnte auch der BR mit einer Botschaft beantragen, dass die BVers an einem anderen Ort als Bern tagt und einen entsprechenden Erlassentwurf vorlegen. In der Praxis erscheint dieses Szenario jedoch (ausser im Notfall) wenig wahrscheinlich.

6 Das GarG von 1934 wurde mit Inkraftsetzung des ParlG aufgehoben. Zum Inhalt von Art. 12 und 13 s. FN 2.

einer alternativen Durchführung der Session an anderen Standorten in der Stadt Bern) sprachen sich in ihren Sondersitzungen von 2004 beide Ratsbüros für eine Durchführung der Herbstsession 2006 in Flenz/Flims aus (Bericht Büro-StR 20. 9. 2004 [BBl 2004 5218]). Der für die Verschiebung des Tagungsorts nötige, im Rahmen der *pa.Iv. 04.451* des Büros des StR ausgearbeitete BB stiess schliesslich im StR auf keine und im NR nur auf sehr wenige Gegenstimmen (AmtlBull StR 2004 489 f.; AmtlBull NR 2004 1488 ff.).

- 11 Mit den drei seit 1993 ausserhalb von Bern durchgeführten Sessionen haben die eidg. Räte nun in allen Sprachregionen der Schweiz getagt. Weitere Sessionen ausserhalb von Bern fanden seither nicht mehr statt. Ein im Jahr 2012 von NR Yannick Buttet (CVP/VS) eingebrachtes Begehren zur Durchführung einer Session im Kt. VS zur Überwindung des «Alpengrabens» und «zur Stärkung der eidg. Solidarität» wurde in der Frühjahrsession 2013 zwar vom NR knapp angenommen, in der Herbstsession 2013 vom StR aber verworfen (*12.431 Pa.Iv. Buttet*, AmtlBull NR 2013 494 f. und AmtlBull StR 2013 708 ff.). Ausschlaggebend waren v.a. Kostenargumente und die Meinung, dass eine Session ausserhalb des Parlamentsgebäudes die Ausnahme bleiben muss und nur dann ins Auge gefasst werden sollte, wenn die Ratssäle nicht zur Verfügung stehen.⁷ Der StR unterstützte in der Frühjahrsession 2014 grundsätzlich das Anliegen von StR Robert Cramer (GPS/GE), zum Gedenken des 200-jährigen Bestehens der heutigen Landesgrenzen der Schweiz (Beitritt der Kt. NE, GE und VS) und zur Feier der Schweizer Vielfalt im Jahr 2015 im Kt. VS eine Session durchzuführen (*13.450 Pa.Iv. Cramer*; AmtlBull StR 2014 39 ff.). Nachdem sich der Staatsrat des Kantons VS aber nicht in der Lage sah, die notwendige Infrastruktur für eine Session im Jahr 2015 zur Verfügung zu stellen, scheiterte das Begehren in der Sommersession 2014 im NR (AmtlBull NR 2014 1253 f.). Auch während der Covid-19-Pandemie (dazu sogleich N 12) fand die Idee, eine Session ausserhalb von Bern (namentlich in Luzern) durchzuführen, keine Zustimmung (*20.411 Pa.Iv. Müller: Session extra muros im Jahr 2020 in Luzern*, zurückgezogen am 4.6.2020), nicht zuletzt mit Blick auf die höheren Kosten und Aufwände (Medienmitteilung VwD 1.5.2020).
- 12 Hingegen beschlossen die Büros und die VwD während dieser Pandemie, die a.o. Session vom Mai 2020 und die Sommersession vom Juni 2020 in der BernExpo durchzuführen (vgl. Medienmitteilungen VwD 26.3.2020 und 1.5.2020). Die Wahl dieses Tagungsortes war zulässig, da sich auch die BernExpo in der Stadt Bern befindet und das Gesetz keinen bestimmten Ort innerhalb des Stadtgebietes vorschreibt (vgl. AmtlBull NR 2020 399)⁸. Formell zuständig für einen solchen Entscheid ist das jeweilige Ratsbüro (Art. 33 ParlG)⁹.
- 13 Mit der Gesetzesänderung vom 17.3.2023 beschloss das Parlament einen neuen Abs. 3, wonach die KoKo dann, wenn ein Zusammentreten in der Stadt Bern (sei es im Parlamentsgebäude oder anderswo) nicht möglich ist, einen anderen Tagungsort festlegen kann

⁷ Vgl. auch die Antwort des Büro-NR auf das schliesslich zurückgezogene Postulat von NR Jean-Claude Rennwald (SP/JU) (*06.3528*; AmtlBull NR 2007 636 f.) und die Interpellation von Alice Glauser (SVP/VD) (*10.4131*; AmtlBull NR 2011 543).

⁸ Wegen Renovationsarbeiten tagte der StR bereits in der Herbstsession 2011 ausserhalb seines Saales, aber nach wie vor in der Stadt Bern: Zunächst tagte er weiterhin im Parlamentsgebäude, nämlich im Konferenzzimmer 301 (Medienmitteilung der VwD 4.2.2011). Am letzten Tag jener Session, dem 30.9.2011, tagte er sodann im Grossratssaal des Berner Rathauses (AB 2011 StR 1035).

⁹ Somit könnten die konkreten Tagungsorte (innerhalb der Stadt Bern bzw. eines andern nach Art. 32 ParlG bestimmten Ortes) auch auseinanderfallen. Es wäre also z.B. zulässig gewesen, dass nur der NR in die BernExpo gegangen wäre und der StR im Parlamentsgebäude verblieben wäre (s. für einen konkreten Fall FN 8).

(AS 2023 483). Hintergrund war die Erfahrung der Covid-19-Pandemie, die im Frühling und Sommer 2020 eine Session im Parlamentsgebäude nicht zulies. Hätte man keine Alternative innerhalb der Stadt Bern gefunden (wie konkret die BernExpo), hätte man nur die Wahl gehabt, eine auswärtige Session entweder über die Nationalratspräsidentin nach Art. 33 Abs. 3 ParlG einzuberufen oder aber die Räte einzig für den Beschluss über einen neuen Tagungsort eben doch im Parlamentsgebäude zu versammeln (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 45]). Die Bestimmung ist nicht anwendbar, wenn ein Zusammen-treten in der Stadt Bern möglich ist. Bislang wurde die Bestimmung noch nicht angerufen.¹⁰

Art. 32a*

Virtuell durchge-führte Ratssitzun-gen

¹ Ist ein physisches Zusammentreten nicht möglich, so kann das Büro eines Rates beschliessen, einzelne Ratssitzungen virtuell durchzuführen. Anderslautende Beschlüsse des Rates bleiben vorbehalten.

² Die virtuelle Durchführung von Wahlen und geheimen Beratungen nach Artikel 4 Absatz 2 ist ausgeschlossen.

³ Abstimmungen werden nicht wiederholt, wenn Ratsmitglieder ihre Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben konnten.

⁴ Das Büro legt unter Vorbehalt anderer Beschlüsse des Rates fest, welche Sitzungen mit welchen Traktanden virtuell durchzuführen sind. Es kann zeitlich befristete organisatorische Vorkehrungen beschliessen, die vom Geschäftsreglement des jeweiligen Rates abweichen.

Séances du conseil tenues en ligne

¹ Si un conseil ne peut se réunir physiquement, le bureau peut décider de tenir certaines séances en ligne. Les décisions contraires du conseil sont réservées.

² Les élections et les délibérations à huis clos selon l'art. 4, al. 2, ne peuvent avoir lieu en ligne.

³ Les votes ne sont pas répétés si des députés n'ont pas pu, pour des raisons techniques, communiquer leur suffrage.

⁴ Sauf décision contraire du conseil, le bureau détermine les séances qui doivent être tenues en ligne ainsi que leur ordre du jour. Il peut prendre des mesures provisoires d'ordre organisationnel qui dérogent au règlement du conseil.

Sedute della Camera in linea

¹ Se la riunione in presenza non è possibile, l'Ufficio di una Camera può decidere di svolgere in linea singole sedute della Camera. Sono fatte salve decisioni contrarie della Camera.

² Le elezioni, come pure le deliberazioni segrete secondo l'articolo 4 capoverso 2, non possono essere svolte in linea.

³ Se per motivi tecnici un parlamentare non ha potuto trasmettere il proprio voto, la votazione non è ripetuta.

¹⁰ Im Sinne des «Business Continuity Management» bestehen Vorarbeiten, gemäss denen man relativ einfach einige Tage in Magglingen oder in Genf tagen könnte, sollte eine physische Versammlung zwar grundsätzlich möglich sein, aber nicht in der Stadt Bern (Prot. SPK-StR 21.6.2022, 6, 20).

* Eingefügt durch BG vom 17.3.2023 (Verbesserungen der Funktionsweise des Parlamentes, insbesondere in Krisensituationen; AS 2023 483), zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft gesetzt.

⁴ Salvo decisioni contrarie della Camera, l'Ufficio determina le sedute che sono svolte in linea e il loro ordine del giorno. Può adottare provvedimenti di tipo organizzativo limitati nel tempo che derogano alle disposizioni del regolamento della Camera.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Virtuelle Ratssitzungen im Allgemeinen (Abs. 1)	5
2. Wahlen und geheime Beratungen (Abs. 2)	8
3. Nichtwiederholung von Abstimmungen bei technischen Problemen (Abs. 3)	10
4. Traktandierung und Abweichung von den Geschäftsreglementen (Abs. 4)	14

Materialien

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 47 und 62 f.); Prot. SPK-StR 4.7.2022; Prot. SPK-StR 21.6.2022; AmtlBull NR 2022 389 ff., 400; AmtlBull StR 2022 980 ff.; AmtlBull NR 2022 2270 ff.; ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).
BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung, 1.4.2021, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gutachten-bj-virtuelles-parlament-d.pdf>> (26.3.2024) (zit. BJ, Gutachten).

Literatur

BERNARD, Le rôle du Parlement dans des situations extraordinaires, in: Jusletter 15. Februar 2021;
CARONI/GRAF, Abstimmen von zu Hause statt im Bundeshaus: Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2021, H. 1, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2021-1.pdf>> (26.3.2024); 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. Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, in: AJP 2020, H. 6, 710 ff. (zit. CARONI/SCHMID, Notstand); CARONI/SCHMID, Die Bundesversammlung im Krisenmodus, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 2, 21 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-2.pdf>> (26.3.2024); SCHMID/CARONI, Art. 151, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3858 ff. (zit. SCHMID/CARONI, Art. 151); STÖCKLI, Gewaltenteilung in ausserordentlichen Lagen – quo vadis?, in: Jusletter 15. Februar 2021 (zit. STÖCKLI, Gewaltenteilung); UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus) vom 3. April 2020, <[http://publikationen.sgp-ssp.net/cont_guta/\[10\]_Gutachten_zur_ausserorderntlichen_Lage_2020/\[10\]_Gutachten_Prof._Felix_Uhlmann_Universität_Zürich/2020-04-03_SP-Fraktion_Bund_-_Durchführung%20von%20Sessionen%20und%20Kommissionssitzungen%20in%20Ausserordentlichen%20Lagen.pdf](http://publikationen.sgp-ssp.net/cont_guta/[10]_Gutachten_zur_ausserorderntlichen_Lage_2020/[10]_Gutachten_Prof._Felix_Uhlmann_Universität_Zürich/2020-04-03_SP-Fraktion_Bund_-_Durchführung%20von%20Sessionen%20und%20Kommissionssitzungen%20in%20Ausserordentlichen%20Lagen.pdf)> (26.3.2024) (zit. UHLMANN/WILHELM, Gutachten); VON WYSS, Wie virtuell kann ein Parlament sein?, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 2, 16 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-2.pdf>> (26.3.2024).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zur Änderung des ParlG vom 17.3.2023 (20.437 *Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern*) existierte keine Rechtsgrundlage für virtuelle Sitzungen der Räte (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 25 f.]). Mit der erwähnten Reform wurde diese Rechtsgrundlage in Art. 32a geschaffen. 1

Im Vorfeld entspann sich eine intensive Diskussion zur Frage, ob die Zulassung von virtuellen Sitzungen auf Gesetzesstufe zulässig sei, oder ob es dafür eine Verfassungsänderung brauche.¹ Die meisten Autoren führten aus, dass Art. 151 BV («Die Räte *versammeln* sich [...]») bzw. Art. 159 BV («[...] können gültig verhandeln, wenn die Mehrheit ihrer Mitglieder *anwesend* ist») von einer physischen Teilnahme ausgingen.² Hauptargument war neben der historischen Auslegung die teleologische Überlegung, dass die Unmittelbarkeit des persönlichen Austauschs unter Ratsmitgliedern eine entscheidende Dimension der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bedeute.³ Demgegenüber befand das BJ in einem Gutachten, dass eine zeitgemässe Auslegung sowie eine systematische Auslegung im Kontext von Art. 148 Abs. 1 BV («oberste Gewalt im Bund») dazu führt, dass eine virtuelle Sitzung nicht nur in Krisenzeiten, sondern sogar im Grundbetrieb zulässig sein müsse, sofern die Beteiligung «in einer Gesamtbetrachtung gleichwertig ist».⁴ 2

Die Räte folgten mittels harmonisierender Auslegung einem vermittelnden Ansatz: Danach ist eine virtuelle Sitzung im Grundbetrieb ohne Verfassungsänderung nicht zulässig, jedoch «vorübergehend in Notsituationen» durchaus: Es könne nicht sein, dass die BVers als oberste Gewalt im Bunde aufgrund äusserer Umstände am Ausüben ihrer Funktion gehindert werden kann (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 46]; vgl. auch SCHMID/CARONI, Art. 151 N 7). Die SPK-StR hatte im Zweitrat vorgeschlagen, auch die VBVers (einberufen durch die KoKo) bzw. Wahlen und geheime Wahlen in virtueller Sitzung zu ermöglichen, «wenn der Schutz des Wahlgeheimnisses und die Informationssicherheit gewährleistet sind» (AmtlBull StR 2022 982). Der StR folgte jedoch der Kommissionsminderheit und lehnte dies ab (AmtlBull StR 2022 982 ff.; vgl. N 8 f.). Der StR fügte sodann erfolgreich die Ergänzung ein, dass Abstimmungen nicht wiederholt werden, wenn Ratsmitglieder ihre Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben konnten (AmtlBull StR 2022 982 ff., unten N 10 f.). 3

Die Bestimmung wurde am 17.3.2023 in den Schlussabstimmungen verabschiedet. Im Rahmen derselben Reform wurden auch die individuelle virtuelle Teilnahme an physischen Sitzungen (Art. 10a) und die Durchführung von virtuellen Kommissionsitzungen geregelt (Art. 45b). 4

1 Zusätzlich wurden auch Vorschläge gemacht, notfalls noch während der laufenden Pandemie virtuelle Sitzungen per parlamentarischer Notverordnung oder dringl. BG zu ermöglichen (CARONI/GRAF, Abstimmen, 12 f.; STÖCKLI, Gewaltenteilung, 41 f.). Dieser Weg wurde jedoch einzig für die individuelle virtuelle Teilnahme, nicht für rein virtuelle Sitzungen beschritten (vgl. Art. 10a N 1 ff.).

2 So CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 12; CARONI/SCHMID, Notstand, 719 f.; STÖCKLI, Gewaltenteilung, 41 f.; UHLMANN/WILHELM, Gutachten, 11.

3 CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, 13: «Das Parlament braucht einen physischen Ort, um seine Funktion als *Forum der Nation* zu erfüllen».

4 BJ, Gutachten, 2.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Virtuelle Ratssitzungen im Allgemeinen (Abs. 1)

- 5 Eine virtuelle Ratssitzung setzt voraus, dass ein physisches Zusammentreten des jeweiligen Rates «nicht möglich» ist. Kein Grund spielt die Ursache der Unmöglichkeit. Namentlich wurde das (je nach Interpretation bestärkende oder zusätzliche) Kriterium der «höheren Gewalt» im StR verworfen (AmtlBull StR 2022 984 ff.). Auch die besonderen individuellen Umstände von Ratsmitgliedern, wie sie in Art. 10a Abs. 2 für die individuelle virtuelle Teilnahme verlangt werden, spielen hier keine Rolle.
- 6 Jeder Rat kann für sich selbst entscheiden, ob er eine Sitzung virtuell durchführt oder nicht. Eine solche Sitzung kann im Rahmen jeder Sessionsart (ordentliche Session, a.o. Session, Sondersession; vgl. Art. 2) stattfinden, wobei bei einer Sondersession zum Abbau der Geschäftslast wohl zumeist die Dringlichkeit für eine virtuelle Sitzung fehlt. Die Unmöglichkeit der physischen Versammlung betrifft nicht zwingend beide Räte gleichermaßen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 62]. Gegenstand sind einzelne «Ratssitzungen», nicht ganze Sessionen i.S.v. Art. 2 (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 63]; vgl. auch Abs. 4. In der VBVers sind keine virtuellen Sitzungen möglich (vgl. auch Abs. 2).
- 7 Der Entscheid obliegt dem jeweiligen Büro, das von sich aus oder auf Antrag eines anderen Organs oder eines Ratsmitglieds entscheidet (vgl. Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 62]). Das Gesetz behält einen anderslautenden Beschluss des betroffenen Rates auf Ordnungsantrag hin ausdrücklich vor⁵. Umgekehrt kann auch ein Rat auf Ordnungsantrag hin selber eine virtuelle Sitzung beschliessen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 47]).

2. Wahlen und geheime Beratungen (Abs. 2)

- 8 Wahlen (vgl. Art. 130 ff.) und geheime Beratungen (vgl. Art. 4 Abs. 2-4) sind in einer virtuellen Sitzung ausdrücklich nicht zulässig. Dies einerseits mit Blick auf die technisch (noch) nicht gewährleistbare Geheimhaltung (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301, 62 f.]), andererseits wegen des erhöhten Bedarfs nach persönlichem Austausch namentlich bei Bundesratswahlen bei gleichzeitiger geringerer Notwendigkeit (namentlich wegen Stellvertreterregelungen) einer virtuellen Sitzung hierzu (AmtlBull StR 2022 983 f.). Analog hierzu ist auch die virtuelle Teilnahme einzelner Ratsmitglieder bei diesen Geschäften nicht zulässig (Art. 10a Abs. 3).
- 9 Diese Geschäfte können auch im Krisenfall immerhin so lange beraten werden, als genügend viele Ratsmitglieder physisch tagen können, um das Quorum von Art. 152 BV zu erfüllen. Ebenso besteht die Option, einen alternativen Tagungsort festzulegen (vgl. Art. 33 Abs. 2–3). Schliesslich könnte das Parlament im Notfall am Ende der Amtsdauer entscheidender Funktionsträger diese Amtsdauern mittels dringl. BG verlängern (Bericht SPK NR 27.1.2022 [BBI 2022 63]). Das kann allerdings das Problem nicht lösen, wenn jemand neu zu wählen ist, also namentlich im Fall der Wahl eines Generals (AmtlBull StR 2022 983 ff.).

⁵ Der naheliegende Ablauf hierfür ist, dass ein Büro eine virtuelle Sitzung beschliesst und der dann virtuell tagende Rat sogleich über den Ordnungsantrag zur Beendigung der virtuellen Sitzung befindet. Denkbar wäre aber auch, dass die Räte noch physisch versammelt sind, ein Büro angesichts drohender Unmöglichkeit der weiteren physischen Versammlung (z.B. bei aufkommender Pandemie) auf virtuellen Betrieb umstellen will, dann aber vom noch physisch tagenden Rat auf Ordnungsantrag hin überstimmt wird.

3. Nichtwiederholung von Abstimmungen bei technischen Problemen (Abs. 3)

Abstimmungen werden nicht wiederholt, nur weil Ratsmitglieder ihre Stimme aus technischen Gründen nicht abgeben konnten. Diese Bestimmung entspricht derjenigen von Art. 10a Abs. 4 für die individuelle virtuelle Teilnahme an Ratssitzungen. Es gibt somit – anders als bei physischer Anwesenheit – keinen individuellen Anspruch auf technische Gewährleistung der Stimmabgabe. Die Situation wird so gewertet, wie wenn das Ratsmitglied an der Abstimmung nicht teilgenommen hätte. 10

Entgegen einer zu engen Auslegung des Wortlauts von Art. 32a Abs. 3 muss es auf Ordnungsantrag i.S.v. Art. 76 Abs. 2 hin allerdings weiterhin möglich sein, dass der Rat mit Mehrheitsbeschluss auch aus dem Grund technischer Verhinderung der Abstimmungsteilnahme⁶ auf eine Abstimmung zurückkommen kann, was sich insbesondere anbietet, wenn eine erhebliche Anzahl von Ratsmitgliedern betroffen ist. 11

Ohnehin muss das Verhandlungsquorum von Art. 159 Abs. 1 BV auch bei virtuellen Sitzungen beachtet werden (wenn auch die Ratsmitglieder dabei nur virtuell «anwesend» sind): Wenn eine derart hohe Zahl von Ratsmitgliedern von technischen Problemen betroffen ist, dass diejenigen, die an der Beratung teilnehmen können, das Quorum von Art. 159 Abs. 1 BV nicht erreichen, ist die Verhandlung ohnehin zumindest zu unterbrechen.⁷ Fällt das System für längere Zeit aus, sind die technischen Voraussetzungen einer virtuellen Session nicht mehr gegeben; für die vorzeitige Beendigung der ganzen Session ist dann nach Art. 33a Abs. 2 zu verfahren. 12

Die Bestimmung schliesst einen Anspruch auf Wiederholung nur aus, wenn die Stimme aus technischen Gründen *nicht abgegeben* werden konnte. Konnte die Stimme abgegeben werden, besteht – wie bei Abstimmungen vor Ort – ein Anspruch darauf, dass sie auch wie abgegeben *gewertet* wird (also wie abgegeben ins Resultat einfliesst). 13

4. Traktandierung und Abweichung von den Geschäftsreglementen (Abs. 4)

Abs. 4 verlangt, dass das jeweilige Büro klar festlegt, «welche Sitzungen mit welchen Traktanden» virtuell durchgeführt werden. Nicht zulässig wäre eine unbegrenzte virtuelle Sitzung «bis auf Weiteres» u.ä. (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 63]). Nahe-liegend wäre es in einer Krisensituation, die virtuelle Sitzung auf dringl. Geschäfte zu beschränken. Es wäre aber auch möglich, eine ganze Session virtuell durchzuführen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 63]). 14

Die Bestimmung räumt dem zuständigen Büro auch das Recht ein, für virtuelle Sitzungen zeitlich befristete organisatorische Vorkehrungen auch in Abweichung vom jeweiligen Geschäftsreglement vorzusehen. Dies erleichtert die Durchführung virtueller Sitzungen, da nicht jeweils als erstes Geschäft befristete Änderungen der Geschäftsreglemente 15

⁶ Wobei nicht nur die technische Abstimmungsverhinderung, sondern auch die technische Verhinderung der sonstigen Teilnahme- und Mitwirkungsrechte (z.B. die Rechte, der Debatte zuzuhören, sich zu Worte zu melden oder einen Antrag zu stellen) für eine Abstimmungswiederholung (wenn schon abgestimmt wurde) bzw. einen Unterbruch der Debatte in Frage kommen.

⁷ Denkbar ist dabei der Fall, dass zwar die für das Quorum notwendige Zahl von Ratsmitgliedern abstimmen kann, aber sonst technisch eingeschränkt ist. Bei untergeordneten Einschränkungen wie der blossen Betrachtung der Debatten oder allenfalls einer nicht möglichen Wortmeldung drängt sich ein Abbruch der Debatte bzw. eine Wiederholung einer Abstimmung wohl nicht auf. Kritischer wird es, wenn die ansonsten zulässige – im StR grundsätzlich freie – Antragstellung technisch verunmöglicht wird; das Quorum von Art. 159 Abs. 1 BV ist nicht nur ein Abstimmungs-, sondern auch ein Verhandlungsquorum.

beschlossen werden müssen und nicht im Voraus im Geschäftsreglement alle Besonderheiten antizipiert werden müssen, sondern diese «auf das Ereignis bezogen» werden können (vgl. AmtlBull StR 2022 986).⁸

Art.33*

Einberufung	¹ Der Nationalrat und der Ständerat werden von ihren Büros einberufen. ² Die Vereinigte Bundesversammlung wird von der Koordinationskonferenz einberufen. ³ Die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des Ständerates ist verpflichtet, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist oder der Bundesrat nicht in der Lage ist zu handeln.
Convocation	¹ Le Conseil national et le Conseil des États sont convoqués par leurs bureaux respectifs. ² L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est convoquée par la Conférence de coordination. ³ Le président du Conseil national ou, s'il est empêché, le président du Conseil des États, est tenu de réunir les conseils lorsque la sécurité des autorités fédérales est compromise ou que le Conseil fédéral n'est plus en mesure d'exercer son autorité.
Convocazione	¹ Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati sono convocati dai rispettivi Uffici. ² L'Assemblea federale plenaria è convocata dalla Conferenza di coordinamento. ³ Il presidente del Consiglio nazionale o, se impedito, il presidente del Consiglio degli Stati è tenuto a convocare le Camere se la sicurezza delle autorità federali è in pericolo o se il Consiglio federale non è in grado di agire.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Die Entwicklung bis 2000	1
a) Einberufung der Räte	1
b) Einberufung der VBVers	5
c) Einberufung im Falle von öffentlichen Unruhen oder anderer Gewalttaten	6
2. ParlG	7

⁸ Die SPK-NR erwähnt als Bsp. eine Anpassung der Sitzungszeiten gem. Art. 34 GRN, der Bestimmungen betr. die schriftliche Einreichung von Vorstössen oder die Stimmabgabe (BBI 2022 301, 47). Vgl. zu den im Sommer 2020 tatsächlich vorgenommenen Änderungen der Geschäftsreglemente Art. 36 FN 5.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Einberufung der Räte (Abs. 1)	8
2. Einberufung der VBers (Abs. 2)	12
3. Einberufung bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei Handlungsunfähigkeit des BR (Abs. 3)	13

Materialien

GarG 23. 12. 1851 (AS 1851/53 33 ff.).

3019 *Politische und polizeiliche Garantien. Bundesgesetz*: Botschaft BR 9. 10. 1933 (BBII 1933 II 497 ff.); GarG 23. 3. 1934 (AS 1934 ff.).

11784 *Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes*: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1. 10. 1973 (BBII 1973 II 822 ff.); Prot. Büro-StR 29. 1. 1974; AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 f.; Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht SPK-NR 16. 5. 1991 (BBII 1991 III 617 ff., insb. 702 f.); AmtlBull 1991 NR 1183; AmtlBull 1991 StR 695 f.; Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 31. 8. 2000; Prot. SPK-StR 14. 1. 2002; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBII 2001 3467 ff., insb. 3542); AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 86, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; SCHMID/CARONI, Art. 151, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. SCHMID/CARONI, Art. 151).

I. Entstehungsgeschichte

1. Die Entwicklung bis 2000

a) Einberufung der Räte

Das GRS 1849 und das GRN 1850 hielten fest, dass die Räte zu jeder Versammlung durch Einladungsschreiben des BR einzuberufen seien (Art. 2). Der BR verschickte zwar für alle Sessionen das Einladungsschreiben. Er konnte aber nur bei den a.o. Sessionen das Datum der Session bestimmen, da die Daten der ordentlichen Sessionen vom Gesetz oder durch Parlamentsbeschluss bestimmt wurden (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 66, FN 16; vgl. auch Art. 2 N 1 f.).¹

Im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 wurde das System der vier ordentlichen Sessionen im Gesetz festgeschrieben (vgl. Art. 2 N 4). Zudem wurde die Bestimmung, wonach der BR die Räte zu den ordentlichen und a.o. Sessionen einlädt, auf Gesetzesebene heraufgestuft (vgl. Art. 2 GVG 1962). 2

Mit der GVG-Revision vom 14. 3. 1974 wurde den Räten in Art. 1 Abs. 1 neu die Möglichkeit gegeben, neben den gesetzlich festgeschriebenen ordentlichen Sessionen weitere Sessionen zu beschliessen (Sondersessionen) (vgl. auch Art. 2 N 6). Für das Versenden des Einladungsschreibens zu diesen Sessionen wurde das Sekretariat der BVers² zuständig erklärt (Art. 2 GVG 1962). Durch wen die Einladung der Räte zu den ordentlichen und a.o. 3

1 FLEINER/GIACOMETTI – welche richtigerweise streng zwischen der Einladung (dem Versenden des Einladungsschreibens) und der Einberufung unterscheiden – halten daher fest, dass der BR die Räte zwar zu allen Sessionen *einlud*, er sie aber nur zu a.o. Sessionen *einberufen* konnte (FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 66 FN 16).

2 Vgl. Art. 64 N 2 f.

Sessionen erfolgen sollte, war nach dieser Revision nicht mehr geregelt; de facto wurde jedoch das Einladungsschreiben für alle Sessionen bereits seit den 1960er-Jahren durch das Sekretariat BVers verschickt (Prot. Büro-StR 29. 1. 1974, 3). Der BR, der weiterhin für die Einberufung der Räte zu a.o. Sessionen zuständig war (Art. 1 Abs. 2 GVG 1962), überprüfte, ob die Voraussetzungen für die Einberufung einer a.o. Session erfüllt waren (Prot. Büro-StR 29. 1. 1974, 3), und legte das Datum der Session fest.³

- 4 Im Rahmen der Teilrevision vom 4. 10. 1991 wurde das GVG 1962 dahingehend geändert, dass jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen kann (vgl. Art. 2 N 7). Die Bestimmung, wonach der BR die Räte zu a.o. Sessionen einberuft, wurde aus dem GVG 1962 entfernt, da sie als anachronistisch erachtet wurde (Bericht SPK-NR 16. 5. 1991 [BB1 1991 III 702]). In Art. 2 GVG 1962 wurde festgehalten, dass die PD für die Einladung der Räte zu den Sessionen zu sorgen haben. Der Zeitpunkt der Sondersessionen sowie der a.o. Sessionen wurde ab dann de facto von den Ratsbüros festgelegt.

b) Einberufung der VBers

- 5 In den ersten Jahren des Bundesstaates wurden die Ratsmitglieder vom Nationalratspräsidenten zu den Sitzungen der VBers eingeladen (Art. 9 GVG 1849). Als im Zuge der GVG-Revision vom 23. 3. 1984 die KoKo geschaffen wurde, wurde diese mit der Einberufung der VBers beauftragt (Art. 37 Abs. 1 GVG 1962).

c) Einberufung im Falle von öffentlichen Unruhen oder anderer Gewalttaten

- 6 Die Einberufung der Räte im Falle von öffentlichen Unruhen war bis zum Inkrafttreten des ParlG im GarG geregelt. Das GarG 1851 und das GarG 1934 statuierten in Art. 9 (1851) resp. Art. 12 (1934), dass der BR berechtigt ist, die BVers an einen anderen Ort als nach Bern einzuberufen, falls er wegen öffentlicher Unruhen die Sicherheit der Bundesbehörden für gefährdet erachtet. Zudem hielten die Art. 10 (1851) resp. Art. 13 (1934) fest, dass der Präsident des NR oder bei dessen Verhinderung der Vizepräsident (ab 1934: der Präsident des StR) die Räte unverzüglich einzuberufen hat, wenn der BR in Folge von Aufruhr oder anderer Gewalttaten handlungsunfähig ist. Im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 wurde in das GarG zusätzlich die Bestimmung aufgenommen, dass diese Regelungen auch Anwendung finden, wenn die Sicherheit der Behörden oder die Handlungsmöglichkeiten des BR aus anderen Gründen gefährdet sind (Art. 13^{bis} GarG von 1934).

2. ParlG

- 7 Mit Art. 33 Abs. 1 wurde die bestehende Einberufungspraxis – die Einberufung der Räte durch ihre Büros – gesetzlich festgeschrieben. In Abs. 2 wurde die bis dahin geltende Bestimmung über die Einberufung der VBers aufgenommen, und in Abs. 3 wurde festgehalten, dass die Präsidentin oder der Präsident des NR oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des StR verpflichtet ist, die Räte einzuberufen, wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet oder der BR handlungsunfähig ist. Alle Bestimmungen gaben in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1337; AmtlBull StR 2002 16).

3 Die Fraktionspräsidentenkonferenz konnte dem BR im Zh. mit den a.o. Sessionen immerhin einen Terminvorschlag unterbreiten (vgl. AmtlBull NR 1984 1891).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einberufung der Räte (Abs. 1)

Art. 33 Abs. 1 hält fest, dass die Räte von ihren Büros einberufen werden (für die einzige Ausnahme vgl. Abs. 3). Die Ratsbüros haben die Räte, so Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 33 Abs. 1, «regelmässig» (so schon Art. 151 BV) zu ordentlichen Sessionen einzuberufen (vgl. Art. 2 N 13 und SCHMID/CARONI, Art. 151, N 5 ff.). Zu a.o. Sessionen haben sie sie einzuberufen, falls der BR oder ein Viertel der Mitglieder eines Rates dies verlangen (Art. 2 Abs. 3 i.V.m. Art. 33 Abs. 1; vgl. Art. 2 N 20). Schliesslich können die Büros ihren jeweiligen Rat, zwecks Abbaus der Geschäftslast, zu Sondersessionen einberufen (Art. 2 Abs. 2 i.V.m. Art. 33 Abs. 1, vgl. Art. 2 N 16 ff.).

Da die ordentlichen und a.o. Sessionen gemeinsame Sessionen beider Räte sind, legt die KoKo fest, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und a.o. Sessionen stattfinden (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG). Das Büro-NR als Teil der KoKo hat dabei allerdings die Vorschrift von Art. 33d GRN zu beachten, wonach sich der Rat «zu den vier ordentlichen dreiwöchigen Sessionen der Bundesversammlung» versammelt. Ausserdem müssen (nebst den grossmaschigen verfassungsmässigen Vorgaben, die im Kern nur eine Session pro Jahr zwingend vorschreiben, vgl. dazu SCHMID/CARONI, Art. 151, N 5 und 9) folgende gesetzliche Vorschriften beachtet werden:

- «Die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrats findet am siebenten Montag nach der Wahl statt.» (Art. 53 Abs. 1 Satz 1 BPR).
- Falls ein dringl. Verpflichtungs- oder Nachtragskredit den Betrag von 500 Millionen Franken überschreitet und für seine nachträgliche Genehmigung innert einer Woche nach der Zustimmung der FinDel die Einberufung der BVers zu einer a.o. Session verlangt wird, hat die a.o. Session von Gesetzes wegen in der dritten Kalenderwoche nach der Einreichung des Einberufungsbegehrens der Session stattzufinden (Art. 28 Abs. 3 resp. Art. 34 Abs. 4 FHG). Dieser Fall trat im Frühling 2023 mit Bezug auf die a.o. Session «Sicherung der Finanzmarktstabilität» ein (vgl. Schreiben der Ratspräsidenten an die Ratsmitglieder vom 20.3.2023). Hingegen wurde diese Frist im Frühling 2020 in Bezug auf die a.o. Session «Coronavirus» nicht eingehalten. Die entsprechende a.o. Session fand erst rund sechs Wochen nach dem Begehren für ihre Einberufung, anfangs Mai 2020, statt. Die Ratspräsidenten bzw. die KoKo gingen davon aus, dass diese Frist nicht anwendbar sei, wenn eine a.o. Session zu solchen Krediten nicht gestützt auf Art. 28/34 FHG, sondern direkt gestützt auf Art. 151 Abs. 2 BV bzw. Art. 2 Abs. 3 ParlG verlangt werde – zumindest dem BR wurde ein solches Wahlrecht zugeschrieben (vgl. Schreiben der Ratspräsidenten an die Ratsmitglieder vom 23.3.2020; Prot. KoKo 26.3.2020. Vgl. hierzu aber Art. 2 N 23).

Die Sessionsprogramme werden von den Ratsbüros, unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse betr. die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände, festgelegt (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS; für die a.o. Sessionen vgl. Art. 2 N 20).

Für das Versenden des Einladungsschreibens ist die Generalsekretärin resp. der Generalsekretär der BVers zuständig.

2. Einberufung der VBers (Abs. 2)

Einberufungsorgan der VBers ist, so Abs. 2, die KoKo (für die einzige Ausnahme vgl. Abs. 3). Im Unterschied zu den Räten wird die VBers somit nicht von ihrem Büro einberufen. Die KoKo legt auch die Tagesordnung fest (vgl. Art. 39 N 11).

3. *Einberufung bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei Handlungsunfähigkeit des BR (Abs. 3)*

13 Abs.3 verpflichtet die Präsidentin resp. den Präsidenten des NR oder – im Verhinderungsfall – die Präsidentin resp. den Präsidenten des StR, die Räte unverzüglich einzuberufen, falls die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet oder der BR handlungsunfähig ist, d.h. wenn es ihm trotz aller getroffenen Massnahmen (vgl. Art. 6 Abs. 3 RVOG) nicht gelingt, die Regierungstätigkeit sicherzustellen. Wenn eine Versammlung in Bern nicht möglich ist, kann die zuständige Präsidentin auch einen neuen Versammlungsort festlegen (wie das unter dem alten GarG noch explizit festgehalten worden war).

Art.33a

Verschiebung oder vorzeitige Beendigung einer Session	¹ Der Beschluss eines Rates, die Session zu verschieben oder vorzeitig zu beenden, bedarf der Zustimmung des anderen Rates. ² Ist ein physisches Zusammentreten nicht möglich, kann die Koordinationskonferenz beschliessen, die Session zu verschieben oder vorzeitig zu beenden.
Report ou fin anticipée d’une session	¹ La décision prise par un conseil de reporter la session ou d’y mettre fin de manière anticipée nécessite l’approbation de l’autre conseil. ² Si les conseils ne peuvent se réunir physiquement, la Conférence de coordination peut décider de reporter la session ou d’y mettre fin de manière anticipée.
Differimento o conclusione anticipata di una sessione	¹ La decisione di una Camera di differire la sessione o di concluderla anticipatamente richiede il consenso dell’altra Camera. ² Se la riunione in presenza delle Camere non è possibile, la Conferenza di coordinamento può decidere di differire la sessione o di concluderla anticipatamente.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Verschiebung oder vorzeitige Beendigung (Abs. 1)	5
2. Entscheid durch die KoKo (Abs.2)	9

Materialien

20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK NR 27.1.2022 (BB1 2022 301, insb. 20, 24, 44, 63 f.); AmtlBull NR 2022 400; AmtlBull StR 2022 986 f.; ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

20.483 Pa.Iv. *Nationalratsmitglieder, die wegen der COVID-19-Krise verhindert sind: Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit*: Bericht SPK-NR 1.12.2022 (BB1 2020 9271 ff., insb. 9279 f.); AmtlBull NR 2020 2301 ff.; AmtlBull StR 2020 1277 ff.; ParlG 10.12.2020 (AS 2020 5375).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 32a.

I. Entstehungsgeschichte

Die BV (kannte und) kennt einzig eine Bestimmung zur «Einberufung» von Sessionen (Art. 151) und schweigt sich dabei über den Abbruch i.w.S. (bzw. die Verschiebung und vorzeitige Beendigung) von Sessionen aus (vgl. SCHMID/CARONI, Art. 151, N 15). Das GVG 1962 hingegen enthielt in Art. 3 Abs. 1 eine einschlägige Bestimmung: «Keiner der beiden Räte kann sich ohne Zustimmung des andern auflösen oder vertagen» (AS 1962 773).¹ Eine zwischenzeitlich modifizierte Version wurde mit Änderung des GVG vom 4.10.1991 aufgehoben (AS 1992 2344), weil man die Regelung als überflüssig erachtete bzw. das Vertagungsproblem aus den Augen verloren hatte (BBJ 1991 III 702 f.). Daran anschliessend enthielt auch das ParlG keine solche Bestimmung bis zur Änderung vom 17.3.2023.²

Am 15.3.2020 beschlossen die Büros auf Antrag der Mehrheit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten, die laufende Frühjahrssession «nicht fortzusetzen»³ (Medienmitteilung VwD 15.3.2020). Es war dies das erste und bislang einzige Mal in der Geschichte der BVers, dass eine Session unfreiwillig vorzeitig beendet wurde (vgl. CARONI/SCHMID, Notstand, FN 2). Dieser Entscheid wurde in der Folge (auch) in der Lehre nicht nur inhaltlich kontrovers diskutiert, sondern auch mit Blick auf die umstrittene Zuständigkeit der Büros hierzu (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBJ 2022 301, 24]; vgl. auch Art. 35 N 18).

Im Zuge der dringl. Gesetzgebung für die Teilnahme an Abstimmungen im NR (20.483 *Nationalratsmitglieder, die wegen der COVID-19-Krise verhindert sind: Teilnahme an Abstimmungen in Abwesenheit*) wurde en passant auch ein Art. 10b eingefügt, der die Frage einstweilen klären sollte: Danach sollte jeder Rat eine «Unterbrechung» einer Session für sich selbst beschliessen können, eine «Verschiebung» aber sollte nur mit Zustimmung des andern Rates möglich sein (AS 2020 5376; die Bestimmung war vom 11.12.2020 bis 1.10.2021 in Kraft und wurde nie angewandt). Im StR wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung mehr Fragen aufwerfe als löse und das Thema doch in den kommenden Revisionsarbeiten noch einmal angeschaut werden sollte (AmtlBull StR 2020 1278 und 1280, vgl. auch CARONI/GRAF, Abstimmen, 6).

Dies geschah mit der Revision vom 17.3.2023 (20.437 *Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern*): Die Frage wurde nun definitiv geklärt und die Kompetenz sowohl für «Verschiebung» als auch für die «vorzeitige Beendigung» den Räten selbst, subsidiär der KoKo eingeräumt (AS 2023 483).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Verschiebung oder vorzeitige Beendigung (Abs. 1)

Die Bestimmung verwendet nicht den Begriff des «Abbruchs» einer Session, sondern kennt nur die «Verschiebung» oder die «vorzeitige Beendigung». Beiden gemeinsam ist, dass eine bereits *laufende Session* weniger lange als geplant dauert. Diese präzisere

1 Dieser Grundsatz galt seit Bestehen der BVers (CRON, Geschäftsordnung, 73–81).

2 Zu beachten ist dabei allerdings, dass Art. 75 BV 1848 bzw. Art. 86 BV 1874 davon ausgingen, dass sich die Räte nur «jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage» versammeln sollten, was aber so gelebt wurde, dass die Räte diese «ordentliche Session» nach zwei bis drei Wochen unterbrachen und später fortsetzten, was in der Praxis zu den vier bis heute gelebten ordentlichen Sessionen führte (vgl. SCHMID/CARONI, Art. 151, N 1).

3 Vgl. zu diesem Euphemismus CARONI/SCHMID, Notstand, FN 9.

Begrifflichkeit wurde gewählt, um die beiden Varianten zu unterscheiden, dass für den verbleibenden Teil der Session entweder gleichzeitig «innert nützlicher Frist» ein späteres Datum festgelegt wird («*Verschiebung*») oder aber vorläufig nicht («*Beendigung*»). Das Parlament soll also nicht einfach «abbrechen», ohne sich über das weitere Vorgehen im Klaren zu sein (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 44]).

- 6 Zuständig sind die beiden Räte mittels übereinstimmenden Beschlüssen, wobei der Antrag für einen solchen Beschluss von jedem antragsberechtigten Organ oder Ratsmitglied ausgehen kann. Der Wortlaut und Zweck der Bestimmung legt nahe, dass das Differenzbereinigungsverfahren keine Anwendung findet: Stimmt ein Rat dem Beschluss des andern Rates nicht zu, läuft die Session beider Räte wie einberufen weiter. Art. 33a ist insofern also *lex specialis* zu Art. 95. Wer mit dem Beschluss nicht einverstanden ist, aber unterliegt, hat die Möglichkeit, eine a.o. Session nach Art. 2 zu verlangen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 64]). Die Bestimmung von Art. 33a wurde noch nie angewandt.
- 7 Nicht unter diese Bestimmung fällt die Konstellation, dass eine einberufene, aber *noch nicht laufende* Session terminlich angepasst wird. Dies stellt vielmehr eine Anpassung der Einberufung dar, welche weiterhin dem nach Art. 33 zur Einberufung kompetenten Organ obliegt. Klar ist aber umgekehrt nach nun expliziter Vorschrift, dass die Büros für eine Verschiebung oder vorzeitige Beendigung i.S.v. Art. 33a Abs. 1 nicht zuständig sind (vgl. N 2).
- 8 Ebenfalls nicht unter diese Bestimmung fällt der bloss kurzfristige «*Unterbruch*» der Sitzungen eines Rates.⁴ Ein solcher kann aber nur angenommen werden, solange das Zusammenwirken mit dem andern Rat nicht beeinträchtigt wird. Namentlich kann ein Rat damit nicht seine letzte Sessionswoche streichen, weil sonst auch dem andern Rat die Schlussabstimmungen verunmöglicht würden (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 64]).

2. Entscheidung durch die KoKo (Abs. 2)

- 9 Da mit der Bestimmung von Abs. 1 das Problem bestehen bleibt, dass die zuständigen Organe (die Räte) zu diesem Entscheid allenfalls gar nicht mehr in der Lage ist, sieht Abs. 2 vor, dass subsidiär die KoKo hierüber entscheiden kann. Voraussetzung ist, dass ein physisches Zusammentreten der Räte nicht möglich ist (und sie also namentlich nicht ohnehin [noch] physisch versammelt sind⁵). Auch dann aber bleibt es eine «Kann»-Vorschrift, und zwar in zweifacher Hinsicht: Als formelle Alternative zu einem Entscheid der KoKo besteht auch die Möglichkeit, dass die Büros für den Entscheid i.S.v. Abs. 1 eine virtuelle Sitzung i.S.v. Art. 32a einberufen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 45]). Als inhaltliche Alternative zu Verschiebung oder vorzeitiger Beendigung besteht sodann die Möglichkeit, dass die Büros die laufende Session an sich in virtueller Sitzung gem. Art. 32a weiterführen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 45 u. 64]).

4 Gem. SPK-NR ist es sogar «selbstverständlich [...], dass die Mehrheit der Ratsmitglieder die Beratungen innerhalb der von der Koordinationskonferenz festgelegten Sessionswochen einige Tage sistieren kann» (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 20]).

5 Dies war just die Konstellation, als die Büros am Sonntag 15.3.2020 die Session abbrachen: Die Session lief bereits seit zwei Wochen, aber die Räte waren über das Wochenende nicht versammelt.

2. Kapitel: Nationalrat und Ständerat

Art.34

Präsiden	Das Präsidium jedes Rates wird gebildet aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten und der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten.
Collèges présidentiels	Le collège présidentiel de chaque conseil se compose du président, du premier vice-président et du second vice-président.
Presidenze	La presidenza di ciascuna Camera consta del presidente nonché del primo e del secondo vicepresidente.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklungen auf Ebene der BV (Zusammensetzung)	1
2. Entwicklung auf Ebene der Ratsreglemente	4
3. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Das Präsidium als Organ der Eidg. Räte	6
2. Wahl der Mitglieder des Präsidiums	8
3. Amtsdauer der Mitglieder des Präsidiums	16
4. Aufgaben des Präsidiums	18

Materialien

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Schlussbericht, Bd. VI, Bern 1973, insb. 487 f.

79.056 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Nationalrates*: AmtlBull NR 1979 977 ff.; Änderung GRN 27.9.1979 (AS 1979 1546 ff.).

94.428 Pa.Iv. *SPK-NR. Bundesversammlung. Revision BV*: Bericht SPK-NR 21.10.1994 (BB1 1995 I 1133 ff., insb. 1150 ff.); AmtlBull NR 1999 1273 ff.

96.091 *Bundesverfassung. Reform*: Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BB1 1997 III 245 ff., insb. 266 f.); AmtlBull NR 1998 101; AmtlBull StR 1998 277.

99.418 Pa.Iv. *Büro-NR. Präsidium des Nationalrates*: Bericht Büro-NR 26.8.1999 (BB1 1999 9613 ff.).

99.437 Pa.Iv. *Büro-SR. Präsidium des Ständerates*: Bericht Büro-StR 3.9.1999 (BB1 1999 9620 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 25.5.2000; Prot. SPK-StR 14.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3542 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.417 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Ständerates*: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BB1 3508 ff., insb. 3511 f.); AmtlBull StR 2003 644; GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).

03.418 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Nationalrates*: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BB1 2003 3468 ff., insb. 3473 f.); AmtlBull NR 2003 1146; GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 78, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 78); AUBERT, Art. 82, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV; BIAGGINI, Art. 152, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1189 f. (zit. BIAGGINI, Art. 152); GONIN, Art. 152, in: Commentaire romand, 2940 ff. (zit. GONIN,

Art. 152); PARLAMENTSBIBLIOTHEK, Die 51. Legislaturperiode: Ein institutioneller Rückblick. Band 1: Organisation und Zusammensetzung der Bundesversammlung, Bern 2023 (zit. Institutioneller Rückblick), <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Band%20I%20Die%2051.%20Legislaturperiode%20-%20Ein%20institutioneller%20R%C3%BCckblick.pdf>> (26.3.2024); SÄGESSER, Art. 152, in: Sägesser, Bundesbehörden, 203 ff.; SCHMID/CARONI, Art. 152, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3866 ff. (zit. SCHMID/CARONI, Art. 152); THURNHERR, Art. 152, in: BSK-BV, 2327 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklungen auf Ebene der BV (Zusammensetzung)

- 1 Bestimmungen zum Vorsitz der Räte, welcher bis zum Ende des 20. Jh. jeweils aus einem Präsidenten und einem Vizepräsidenten gebildet wurde, finden sich bereits in der Verfassung von 1848.¹
- 2 Aufgrund der zunehmenden Belastung der Ratspräsidentinnen resp. -präsidenten und Ratsvizepräsidentinnen resp. -präsidenten sowohl im Bereich der Ratsführung als auch im Bereich der Repräsentation und der Beziehungen zu ausländischen Parlamenten diskutierte die SPK-NR 1994 bei der Revision der Bestimmungen der BV, die sich auf die BVers beziehen, auch eingehend die Verstärkung des Ratspräsidiums (Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 [BB1 1995 I 1150 ff.]).² Eine Minderheit der SPK-NR sprach sich dabei für die Verlängerung der Amtsdauer des Ratspräsidiums auf zwei Jahre aus und versprach sich damit die Stärkung der personellen Kontinuität (notwendig für die Pflege der internationalen Kontakte und die Öffentlichkeitsarbeit) und die klarere Identifizierung der Ratsführung mit einer Person gegen aussen. Die Mehrheit der SPK-NR befürwortete dagegen die personelle Erweiterung des Präsidiums, um die Aufgaben auf mehrere Schultern zu verteilen. In bester Tradition des Milizsystems und des Kollegialitätsprinzips sowie ohne Gefahr der zu grossen persönlichen Machtentfaltung sollte damit eine Stärkung in der Kontinuität der Ratsführung erreicht werden (Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 [BB1 1995 I 1150 ff.]).
- 3 Nachdem die Erweiterung des Präsidiums im Rahmen einer von der SPK-NR durchgeführten Vernehmlassung auf mehr Sympathien gestossen war als die Verlängerung der Amtsdauer, und weil diese Lösung eine bessere Berücksichtigung der verschiedenen politischen Gruppierungen ermöglichte, beantragten die SPK beider Räte im Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. 3. 1997, das Dreierpräsidium in der BV zu verankern (BB1 1997 III 266 f.). Dieser Antrag wurde in der Folge von den Verfassungskommissionen übernommen und von beiden Räten ohne Diskussion gebilligt (AmtlBull NR 1998 101; AmtlBull

1 Vgl. Art. 67 Abs. 1 BV 1848 «Der Nationalrath wählt aus seiner Mitte für jede ordentliche oder ausserordentliche Sitzung einen Präsidenten und Vicepräsidenten» (praktisch analog Art. 71 Abs. 1 BV 1848 für den StR; wörtlich übernommen in Art. 78 bzw. 82 BV 1874). – In weiteren Abs. wurde festgehalten, dass der Präsident für die nächste ordentliche Sitzung weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar ist und dass das gleiche Mitglied nicht während zwei aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen Vizepräsident sein kann. In Bezug auf den StR galt zudem die Bestimmung, dass der Präsident sowie der Vizepräsident nicht aus dem gleichen Kanton sein dürfen wie der Präsident des vorangehenden Amtsjahres und dass das Amt des Vizepräsidenten nicht in zwei aufeinanderfolgenden Jahren von Ratsmitgliedern aus dem gleichen Kanton bekleidet werden darf (sog. Kantonsklausel). – Entgegen dem Wortlaut von Abs. 1 wurden die Präsidenten jeweils für ein Jahr (und nicht für jede Sitzung) gewählt (vgl. AUBERT, Art. 78 N 16 f.).

2 Die Frage der Stärkung des Ratspräsidiums war zuvor bereits in der Expertenkommission «Wahlen» erörtert worden. Auf einen Vorschlag zur Verlängerung des Mandats war aus Rücksicht auf das Milizprinzip aber schliesslich verzichtet worden (Schlussbericht Totalrevision, 487).

StR 1998 277).³ Die Regelung war v.a. für den NR neu, während im StR nur die Funktionen umbenannt wurden: Die zukünftigen Präsidenten nahmen schon vorher als erster und zweiter Stimmenzähler im Büro Einsitz und konnten sich somit während einem längeren Zeitraum als die Präsidenten des NR auf das Amt des Präsidenten vorbereiten (Bericht SPK 6.3.1997 [BBl 1997 III 267]).⁴

2. Entwicklung auf Ebene der Ratsreglemente

Die auf Verfassungsebene beschlossene Erweiterung des Präsidiums wurde mit den Teilrevisionen des GRN (99.418) resp. des GRS (99.437) vom 8.10.1999 auf Reglementsebene übernommen. Im GRN wurde mit der Erweiterung des Präsidiums vorübergehend gleichzeitig auch die Funktion der Vizepräsidentinnen resp. -präsidenten präziser definiert. Es wurde eine Aufgabenteilung festgeschrieben, wonach sich die erste Vizepräsidentin resp. der erste Vizepräsident v.a. um die Leitung des Rates und die Vertretung nach aussen kümmert, und die zweite Vizepräsidentin resp. der zweite Vizepräsident um Fragen der Organisation und des Verfahrens, die sich im Plenum, im Büro, bei der Geschäftsberatung in den Kommissionen und bei der Koordination mit dem StR stellen (Art. 11 Abs. 1^{bis} GRN 1990; Bericht Büro-NR 26.8.1999 [BBl 1999 9615 f.]). Weil sich diese Regelung in der Praxis aber nicht bewährte, wurde sie nicht ins GRN vom 3.10.2003 übernommen (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3474]).

3. ParlG

Ergänzend zur Verankerung des Vorsitzes in der Verfassung wurde mit der Bestimmung über die Zusammensetzung der Präsidien beider Räte das Präsidium 2003 neu auf Ebene des ParlG festgeschrieben (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3542 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das Präsidium als Organ der Eidg. Räte

Art. 34 bezeichnet das Gremium bestehend aus der Präsidentin oder dem Präsidenten, der ersten Vizepräsidentin oder dem ersten Vizepräsidenten und der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten als Präsidium und verankert es als Organ der BVers. Das Präsidium entspricht jenem Personenkreis, der in Art. 152 BV unter dem Stichwort «Vorsitz» des Rates aufgeführt ist.⁵

Seltsamerweise führt das ParlG nur das Präsidium, nicht jedoch die Präsidentin oder den Präsidenten als Organ auf, obwohl die dem Präsidium als Kollegium zukommenden Aufgaben (vgl. unten N 18) verglichen mit den bedeutenden, eigenständigen Kompetenzen der

3 Vgl. Art. 152 BV: «Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten und die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten. Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen.» Fallen gelassen wurde die Kantonsklausel für den StR (vgl. FN 1).

4 Aufgrund der Erweiterung übernahm im StR neu die erste Stimmenzählerin oder der erste Stimmenzähler die Funktion der zweiten Vizepräsidentin oder des zweiten Vizepräsidenten und die zweite Stimmenzählerin oder der zweite Stimmenzähler jene der Stimmenzählerin oder des Stimmenzählers.

5 Art. 152 BV enthält einzig Bestimmungen zur Wahl und zur Zusammensetzung der Präsidien, äussert sich hingegen nicht zu deren Kompetenzen.

Präsidentin oder des Präsidenten sehr bescheiden sind.⁶ Die hervorgehobene Stellung der Präsidentin resp. des Präsidenten zeigt sich auch in den Geschäftsreglementen, die unter dem Abschnitt «Präsidentin oder Präsident und Präsidium» nur der Präsidentin oder dem Präsidenten Aufgaben zuweisen. Die Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten unterstützen oder vertreten lediglich ihn resp. sie. Entsprechend wäre es folgerichtig, wenn der Präsidentin oder dem Präsidenten ebenfalls Organstellung zukommen würde, wie das in den Berichten von 2003 zu den Geschäftsreglementen impliziert wird (s. Art. 31 N 4).⁷

- 7a** Auffallend ist, dass die BV für die BVers (also das Bundesparlament als Ganzes) anders als für den BR und das BGer kein Präsidium vorsieht, sondern nur je eines für die beiden gleichberechtigten Kammern. Dem Präsidenten oder der Präsidentin des NR kommt zwar der Vorsitz in der VBVers (Art. 157 Abs. 1 BV) und ihrem Büro (Art. 39 Abs. 2 ParlG) sowie das Noteinberufungsrecht nach Art. 33 Abs. 3 ParlG zu, doch ändern diese Prerogative nichts am Grundsatz der gleichberechtigten Kammern und Kammerpräsidien; namentlich ist das Präsidium der VBVers nicht mit dem Präsidium der BVers als Ganzes zu verwechseln (vgl. SCHMID/CARONI, Art. 152 N 2; anders aber der BR in seiner Antwort vom 15.8.2018 auf 18.1023 A. Caroni. *Verfassungswidrige Benachteiligung des Ständerates*).
- 7b** Im Verhältnis zu den übrigen obersten Organen der Bundesbehörden gilt Art. 148 Abs. 1 BV und damit der Vorrang der Ratspräsidentinnen bzw. -präsidenten (vgl. SCHMID/CARONI, Art. 152 N 2). In einem Spannungsverhältnis dazu steht das vom BR genehmigte «Protokollreglement der Schweizerischen Eidgenossenschaft» des EDA bzw. dessen Anhang «Rangfolge in der Schweiz» (BBl 2017 2496 ff.). Dort werden die Präsidenten bzw. Präsidentinnen von NR (Rang 2) und StR (Rang 3) erst nach dem Bundesrat (Ränge 1a–1c) eingereiht, noch weiter hinten folgen die Vizepräsidenten bzw. -präsidenten von NR (Rang 8) bzw. StR (Rang 9) und die gewöhnlichen Ratsmitglieder (NR: Rang 10, StR: Rang 11). Dieses Reglement kann aber nur in den Aussenbeziehungen Wirkung entfalten, wo der BR gemäss Art. 184 Abs. 1 BV die Schweiz vertritt. Das Reglement ist aber auch in jenem Rahmen problematisch, nicht zuletzt, weil es die verfassungsmässige Gleichrangigkeit von NR und StR missachtet (vgl. 18.1023 A. Caroni, *Verfassungswidrige Benachteiligung des Ständerates*).

6 Bedeutend sind v.a. die im ParlG und den Geschäftsreglementen festgehaltenen Kompetenzen der Präsidentin resp. des Präsidenten zur Ratsleitung: die Leitung der Verhandlungen (Art. 7 Abs. 1 Bst. a GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. a GRS), die Festlegung der Tagesordnung im Rahmen der Sessionsplanung (Art. 7 Abs. 1 Bst. b GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. b GRS), die Ordnungsrufe (Art. 39 GRN; Art. 34 GRS) und das Verhängen von Disziplinar massnahmen (Art. 13 Abs. 1 ParlG, s. Art. 13 N 10 ff.), der Stichentscheid bei Abstimmungen (Art. 80 ParlG, s. Art. 80 N 3 ff.), das Prüfen der Verhandlungsfähigkeit (Art. 38 GRN; Art. 31 GRS), die Überprüfung der formalen Rechtmässigkeit von eingereichten Vorstössen und pa.Iv. (Art. 23 GRN; Art. 19 GRS), die Dringlicherklärung von Anfragen (Art. 30 Abs. 2 Bst. b GRN) und die Ausübung des Hausrechts in den Ratssälen (Art. 61 und 62 GRN; Art. 47 und 48 GRS; Art. 69 ParlG, s. Art. 69 N 8 ff.). Daneben ist die Präsidentin resp. der Präsident zuständig für die Bestimmung des Erstrates (zusammen mit der Präsidentin resp. des Präsidenten des anderen Rates; s. Art. 84 ParlG), die Vertretung nach aussen (Art. 7 Abs. 1 Bst. d GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. d GRS), die vom Büro an sie resp. ihn übertragene Zuweisung von Geschäften an die Kommissionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS) sowie die Leitung des Präsidiums und des Büros (Art. 7 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 4 Abs. 1 Bst. c GRS).

7 Vgl. die Erläuterungen zu Art. 7 GRN im Bericht SPK-NR 10.4.2003 resp. zu Art. 4 GRS im Bericht SPK-StR 31.3.2003: «Der Titel des 1. Abschnitts [«Präsidentin oder Präsident und Präsidium»] zeigt, dass es hier um zwei unterschiedliche Organe geht: einerseits die Präsidentin oder den Präsidenten und andererseits um das dreiköpfige «Präsidium».» (BBl 2003 3473 resp. 3512). In diesem Sinne auch BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 152 N 6.

2. Wahl der Mitglieder des Präsidiums

Die Mitglieder des Präsidiums werden im NR sofort nach dessen Konstituierung, in den Folgejahren wie im StR zu Beginn jeder Wintersession gewählt (Art. 6 Abs. 1 GRN; Art. 3 Abs. 1 GRS). Die Wahlen erfolgen einzeln und nacheinander und zwar in der Reihenfolge Präsident/in, erste/r Vizepräsident/in, zweite/r Vizepräsident/in.⁸ Wählbar sind nur die Mitglieder des jeweiligen Rates (vgl. Art. 152 BV). Die «Allgemeinen Bestimmungen für Wahlen» (Art. 130 und 131 ParlG) sind anwendbar.

Der NR ist gehalten, der Stärke der Fraktionen und den Amtssprachen angemessen Rechnung zu tragen (Art. 6 Abs. 2 GRN). Die Berechnung kann anders als bei der Bestellung der Kommissionen nicht aufgrund der zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebenen Fraktionsstärken, sondern nur unter Berücksichtigung eines längeren Zeitraums erfolgen, was naturgemäss einen gewissen Spielraum offenlässt.

Eine Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen (Art. 152 BV; Art. 3 Abs. 2 GRS). Der Aufstieg vom zweiten zum ersten Vizepräsidium und dann zur Ratspräsidentin resp. zum Ratspräsidenten bildet die Regel (im StR erweitert, indem die zweite Vizepräsidentin resp. der zweite Vizepräsident vorgängig noch das Amt der Ersatzstimmenzählerin resp. des Ersatzstimmenzählers und der Stimmenzählerin resp. des Stimmenzählers durchlaufen), ist aber nicht zwingend vorgeschrieben. Theoretisch könnte eine scheidende Ratspräsidentin resp. ein scheidender Ratspräsident nach nur einem Jahr erneut zur Präsidentin resp. zum Präsidenten gewählt werden (vgl. BIAGGINI, Art. 152 N 5; SCHMID/CARONI, Art. 152 N 8).⁹

Bei der Wahl des *Nationalratspräsidenten* ist in den ersten Jahren nach der Einführung der Proporzahlen (1919) noch kein wirklicher «Turnus» ersichtlich.¹⁰ Bereits ab 1927 kristallisierte sich jedoch die Formel heraus, gem. welcher die Fraktion der BGB (heute SVP-Fraktion), die KVP (später CVP-Fraktion, zzt. Mitte/EVP-Fraktion), die Fraktion der SP und die Fraktion der FDP (heute FDP-liberale Fraktion) – stets in dieser Reihenfolge – die vier Präsidenten resp. Präsidentinnen einer Legislaturperiode stellen (vgl. auch Notiz des Sekretariates Büro-NR vom 9. 9. 2004).¹¹

Nach mehreren erfolglosen Anläufen der Grünen Fraktion, aufgrund der Wahlgewinne von 2003 und 2007 die bestehende Formel aufzubrechen und ihrerseits einen Präsidenten zu stellen, einigte sich das Büro-NR im August 2008 darauf, in der Wintersession 2010 ein Mitglied der Grünen Fraktion als zweite Vizepräsidentin ins Präsidium zu wählen (Prot. Büro-NR 28. 8. 2008). Entsprechend wurde in der Wintersession 2012 erstmals ein Mitglied der Grünen Fraktion zur Nationalratspräsidentin gekürt (AmtlBull NR 2012 1835). Die Grünliberale Fraktion stellte noch nie eine Nationalratspräsidentin bzw. einen Natio-

⁸ Vgl. die explizite Reihenfolge der Wahlen im Rahmen der im GRN festgeschriebenen konstituierenden Sitzung (Art. 1 Abs. 2 Bst. e, f und g). Im StR erfolgt im Anschluss daran die Wahl der übrigen Mitglieder des Büros (Art. 3 Abs. 1 GRS; s. Art. 35 ParlG).

⁹ Im 19. Jh. wurden sechs NR zweimal und ein NR dreimal zum Präsidenten gewählt. Im 20. und 21. Jh. gab es keine Wiederwahlen (s. Institutioneller Rückblick, 82).

¹⁰ Vgl. dazu und zum Folgenden auch die Übersicht der Nationalratspräsidentinnen und -präsidenten seit 1848 im Faktenblatt «Nationalratspräsident/in» der PD (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-nrp-d.pdf> [26.3.2024]). S. ausserdem Institutioneller Rückblick, 81 f.

¹¹ Gem. einer einvernehmlichen Regelung durften zwischen 1947 und 1995 die Liberale Fraktion oder die Fraktion des LdU zulasten der SVP-Fraktion den ersten Präsidenten jeder dritten Legislaturperiode vorschlagen (vgl. Notiz des Sekretariates Büro-NR vom 9. 9. 2004). Zu Kampfwahlen kam es fast nie; seit 1970 kam es nur einmal zu mehreren Wahlgängen (1994 betreffs Vizepräsidium, s. Institutioneller Rückblick, 82).

nalratspräsidenten. Am 18.11.2022 einigten sich die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten jedoch darauf, dass ab der 52. Legislaturperiode alle Fraktionen regelmässig die Präsidentin oder den Präsidenten des NR stellen können, wenn sie in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden die Fraktionsstärke halten (Medienmitteilung Büro-NR 18.11.2022). Auch nach den Wahlen 2023 ist hierzu bis zum Redaktionsschluss dieses Werkes nichts Abweichendes beschlossen worden.

- 13 Anders als im NR basiert die Wahl zum *Ständeratspräsidenten* auf der vorgängigen Wahl als Büro-Mitglied (vgl. Art. 35 N 12). Bis 1914 war hier noch kein wirklicher «Turnus» erkennbar. Von 1916 bis 1927 folgten auf zwei Präsidenten aus der Freisinnig-demokratischen Gruppe ein Präsident aus der Christlichdemokratischen Gruppe (zum Begriff der «Gruppe» s. Art. 61 N 18). 1928–1947 stellten sodann beide Gruppen abwechselnd den Präsidenten. Ab 1948 wurden die kleineren Gruppen (SP, Liberale und BGB) jeweils etwa alle sieben Jahre berücksichtigt, ab 1971 z.T. in kürzeren Abständen.¹² Ab 2007 wurde alle sechs Jahre zuerst ein Mitglied der Gruppe SVP, dann ein Mitglied der Gruppe SP und anschliessend abwechselnd je zweimal ein Mitglied der Gruppe FDP-Liberale und der Gruppe CVP-EVP (heute: Mitte) zur Präsidentin resp. zum Präsidenten gewählt. Ab 2019 umfasste der Turnus zusätzlich die Gruppe der Grünen und sah vor, dass die Gruppe SVP und Grüne je einmal zum Zug kommen, während die anderen drei Gruppen je zweimal zum Zug kommen. Nach den Wahlen 2023 schieden die Grünen jedoch wieder aus dem Turnus aus, bevor sie das Präsidium übernehmen konnten. Ein generell neuer Turnus ist bis zum Redaktionsschluss dieses Werkes hingegen noch nicht beschlossen worden (vgl. zum Ganzen Art. 35 N 12).
- 14 Da die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten in der Praxis vorgängig das zweite und das erste Vizepräsidium durchlaufen (im StR zuvor zusätzlich noch das Amt der Ersatzstimmzählerin resp. des Ersatzstimmzählers und der Stimmzählerin resp. des Stimmzählers), fällt die Entscheidung betr. «Turnus» i.d.R. bereits bei der Wahl des zweiten Vizepräsidiums (im NR) bzw. der Ersatzstimmzählerin oder des Ersatzstimmzählers (im StR).¹³
- 15 Die von einer Fraktion vorgeschlagene Person wird i.d.R. von den übrigen Fraktionen resp. Gruppen (mehr oder weniger geschlossen) unterstützt. Die Fraktionen zeigen sich im NR insb. in den letzten Jahren bemüht, jeweils regelmässig ein Mitglied aus dem lateinischen Sprachraum vorzuschlagen.¹⁴ Während v.a. die Kantone BE (28), ZH (24) und VD (20) bereits mehrmals eine Nationalratspräsidentin resp. einen Nationalratspräsidenten stellten, gingen die Kantone JU und OW bisher leer aus. Die Ständeratspräsidentinnen und

12 Vgl. die Übersicht der Ständeratspräsidentinnen und -präsidenten seit 1848 im Faktenblatt «Ständeratspräsident/in» der PD (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-srp-d.pdf> [26.3.2024]). S. ausserdem Institutioneller Rückblick, 82.

13 Falls im StR zusätzlich zu den ordentlichen Büromitgliedern ein Büromitglied aus einer Fraktion gewählt werden muss, welche im StR mind. fünf Mitglieder umfasst und unter den ordentlichen Mitgliedern des Büros nicht vertreten ist (Art. 5 Abs. 1 Bst. d GRS), fällt die Vorentscheidung grundsätzlich bereits bei dieser Wahl. Allerdings kommt es mit Blick auf den Verteilschlüssel vor, dass dieses Zusatzmitglied mehr als ein Jahr in dieser Funktion bleibt, bis es zum Ersatzstimmzähler gewählt wird und ab dann jährlich eine Stufe Richtung Präsidium aufsteigt.

14 Mit Nationalratspräsidentin Carobbio Guscetti wurden die Ratsdebatten 2018/2019 zum ersten Mal überwiegend auf Italienisch präsiert und auf Deutsch übersetzt. Mit Nationalratspräsident Candinas wurden die Ratsdebatten 2022/2023 teilweise auf Rätoromanisch präsiert und auf Deutsch übersetzt. Im StR wurden die Ratsdebatten mit Ständeratspräsident Lombardi 2012/2013 auf Italienisch präsiert, im StR wie üblich ohne Übersetzung.

Ständeratspräsidenten stammten am häufigsten aus den Kantonen VD (17), BE (14), TG/SG (12) und ZH (11). Bis heute noch nicht zu Ehren kam der Kanton NW.¹⁵

3. *Amtsauer der Mitglieder des Präsidiums*

Die Amtsdauer beträgt ein Jahr (Art. 152 BV). Die kurze Amtsdauer verhindert (i. V. m. der Wiederwahlbeschränkung) die Konzentration von Macht. Sie ermöglicht zudem eine bessere Berücksichtigung der Fraktionen und der Amtssprachen (Art. 6 Abs. 2 GRN) sowie der Landesgengen. Die Nachteile dieses Systems liegen in der fehlenden Kontinuität der Ratsführung, einer gewissen Schwächung der Ratsleitung im Verhältnis zum BR und bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Parlamenten (vgl. BIAGGINI, Art. 152 N 4 und oben N 2).

Bei einer Vakanz während der Amtsdauer nimmt der Rat eine Ersatzwahl vor. Im Falle der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgt nur eine Ersatzwahl (in der Praxis eines Mitgliedes aus ders. Fraktion), wenn sie oder er vor Beginn der Sommersession aus dem Amt scheidet (Art. 6 Abs. 3 GRN; Art. 3 Abs. 3 GRS).¹⁶ Wird das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten ab Beginn der Sommersession vakant, gilt die in den Reglementen festgeschriebene ordentliche Stellvertretungsregelung (Art. 7 Abs. 2 und 3 GRN; Art. 4 Abs. 2 und 3 GRS).

4. *Aufgaben des Präsidiums*

Das ParlG überträgt den Präsidien als Organe explizit nur zwei Aufgaben:¹⁷ Einerseits die Vermittlung und Entscheidung bei Streitigkeiten über das Ausmass der parlamentarischen Informationsrechte zwischen einem Ratsmitglied und dem BR (Art. 7 Abs. 3–6 ParlG) oder einer Kommission und dem BR (Art. 150 Abs. 4–7 ParlG)¹⁸ und andererseits die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weiterer Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder (Präsidien beider Räte zusammen; s. Art. 18 und 19 ParlG). Die Beschlüsse eines Präsidiums erfordern jeweils die Zustimmung von mind. zwei Mitgliedern (Art. 7 Abs. 5 GRN; Art. 4 Abs. 4 GRS), im Falle von Beschlüssen nach Art. 19 von fünf Mitgliedern der zusammen tagenden Präsidien.

Im Weiteren schreibt das ParlG in Art. 152 vor, dass der BR neben den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen auch die Ratspräsidien über wichtige aussenpolitische Entwicklungen informieren muss. Und schliesslich halten die Geschäftsreglemente – allerdings ohne nähere Präzisierung – fest, dass das Präsidium die Präsidentin oder den Präsidenten bei der Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufgaben unterstützt (Art. 7 Abs. 4 GRN; Art. 4 Abs. 4 GRS). In der Praxis kommt es denn auch vor, dass die Präsidentin oder der Präsident bei wichtigen Entscheiden oder bei Unsicherheiten in Bezug auf die Ratsleitung Rücksprache mit den beiden Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten nimmt.

¹⁵ Vgl. dazu auch die Faktenblätter «Nationalratspräsident/in» und «Ständeratspräsident/in», vgl. FN 10 und 12.

¹⁶ Diese Bestimmung wurde mit der GRN-Revision vom 27.9.1979 eingeführt (79.056/79.057). Zur Anwendung kam sie zuletzt im NR nach dem aus gesundheitlichen Gründen erfolgten vorzeitigen Rücktritt des Nationalratspräsidenten Jean-Philippe Maitre (CVP/GE), als am 8.3.2005 Thérèse Meyer (CVP/FR) zur neuen Nationalratspräsidentin gewählt wurde (AmtlBull NR 2005 183 f.).

¹⁷ Zu den umfassenderen Aufgaben der Präsidentin resp. des Präsidenten s. oben FN 6.

¹⁸ Zuständig ist das Präsidium jenes Rates, dem das Ratsmitglied oder die Kommission angehört. Die Vermittlungs- und Entscheidkompetenz des Präsidiums wurde anlässlich der Schaffung des ParlG eingeführt (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3488 f.]). Es gab bislang erst einen Anwendungsfall dieses Schlichtungsverfahrens (s. hierzu auch Art. 7 N 24 ff. und Art. 150 N 26 f.).

Art.35

Ratsbüros	¹ Jeder Rat bestellt für seine Leitung und für weitere ratseigene Angelegenheiten ein Büro. ² Das Büro jedes Rates setzt sich zusammen aus dem Präsidium jedes Rates und weiteren durch die Geschäftsreglemente bestimmten Mitgliedern. ³ Rechte und Pflichten, welche dieses Gesetz den Kommissionen zuweist, gelten auch für die Büros.
Bureaux des conseils	¹ Chaque conseil institue un bureau chargé de sa direction et des autres affaires qui le concernent. ² Le bureau de chaque conseil se compose des membres du collège présidentiel et d'autres députés désignés par les règlements des conseils. ³ Les droits et obligations des bureaux sont identiques à ceux qui sont dévolus aux commissions par la présente loi.
Uffici delle Camere	¹ Ciascuna Camera designa un Ufficio per la propria direzione e per altre incombenze interne. ² L'Ufficio di ciascuna Camera consta della presidenza della medesima e di altri membri designati dai regolamenti delle Camere. ³ I diritti e i doveri che la presente legge assegna alle commissioni valgono anche per gli Uffici.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Zusammensetzung und Bestellung (Abs. 1 und 2)	8
2. «Leitung» und «ratseigene Angelegenheiten» (Abs. 1)	14
3. Prov. Büro des NR	22
4. Rechte und Pflichten (Abs.3)	24

Materialien

Bis 1927: GRS 7. 12. 1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBI 1850 III 14 ff.); GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.).

4688 Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung: StenBull NR 1946 208 ff., 237 ff., 255 ff., 278 ff., 282; GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.).

5088 Geschäftsreglement des Ständerates. Revision: GRS 17. 10. 1946 (AS 1946 894 ff.).

8487 Geschäftsreglement des Nationalrates: Prot. NR 17. 9. und 4. 10. 1962, 302 ff., 329 ff.; GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.).

8488 Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 27. 9. 1962 (AS 1962 1339 ff.).

11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1000 ff., 1203 ff., 1258 ff., 1551; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission 17. 8. 1989 (BBI 1989 III 1397 ff.); GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht SPK-NR 16. 5. 1991 (BBI 1991 III 617 ff.); GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.).

90.229 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht SPK-StR 14. 8. 1991 (BBl 1991 IV 358 ff.).
 93.3160 Po. *Gadient. Zusammensetzung des Büros*: AmtlBull StR 1993 729 f.
 99.418 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Nationalrates*: Bericht Büro-NR 26. 8. 1999 (BBl 1999 9613 ff.); GRN 8. 10. 1999 (AS 1999 2612 ff.).
 99.431 Pa.Iv. *Hämmerle. Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten ins Büro*: AmtlBull NR 1999 2590 f.
 99.437 Pa.Iv. *Präsidium des Ständerates. Anpassung des Geschäftsreglementes*: Bericht Büro-StR 3. 9. 1999 (BBl 1999 9620 ff.).
 03.417 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Ständerates*: Bericht SPK-StR 31. 3. 2003 (BBl 2003 3508 ff.); GRS 20. 6. 2003 (AS 2003 3508 ff.).
 03.418 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Nationalrates*: Bericht SPK-NR 10. 4. 2003 (BBl 2003 3468 ff.); GRN 3. 10. 2003 (AS 2003 3623 ff.).
 14.3917 Mo. *Zanetti. Proportionale Zusammensetzung des Büros des Ständerates*: AmtlBull StR 2014 1294 ff.
 15.400 Pa.Iv. *SPK-NR. Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten. Vertretung im Büro*.
 18.412 Pa.Iv. *Aeschi. Der Fraktionsstärke entsprechende Zusammensetzung des Büros des Nationalrates*: Bericht SPK-NR 9.11.2018; AmtlBull NR 2019 998 f.
 20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 14 ff., 24 f., 40 f., 46 f., 75); AmtlBull StR 2022 984 ff.; Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483); Änderung GRN 18.3.2022 (AS 2022 295); Änderung GRS 30.9.2022 (AS 2022 677).

Literatur

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., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2015-2.pdf>> (27.3.2024) (zit. GRAF, Büros).
 PARLEMENTSBIBLIOTHEK, Die 51. Legislaturperiode: Ein institutioneller Rückblick. Band 1: Organisation und Zusammensetzung der Bundesversammlung, Bern 2023 (zit. Institutioneller Rückblick), <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Band%20I%20Die%2051.%20Legislaturperiode%20-%20Ein%20institutioneller%20R%C3%BCckblick.pdf>> (27.3.2024).

I. Entstehungsgeschichte

Bereits die ersten Ratsreglemente schufen die Institution der Büros, welche zu Beginn aus dem jeweiligen Präsidenten und den Stimmenzählern bestanden (vier resp. ab 1903 acht im NR und zwei im StR). Übertragen wurde den Büros die Ernennung von nicht durch den Rat bestellten Kommissionen (Art. 21 GRN 1850; Art. 19 GRS 1849)¹ sowie den Stimmenzählern die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse (Art. 20 und 72 GRN 1850; Art. 18 und 62 GRS 1849).² Im Rahmen der Reglementsrevisionen von 1903 im StR und 1920 im NR wurde festgeschrieben, dass auch der Vizepräsident dem Büro angehört. Damit wurde ein «offenbarer Fehler» korrigiert und dem Vizepräsidenten die Gelegenheit gegeben, sich besser auf das Amt des Präsidenten vorzubereiten (AmtlBull NR 1920 802).

Vor dem Hintergrund des 1918 eingeführten Proporzwahlverfahrens wurde 1920 im NR parallel zum Büro eine aus dem Präsidenten und den Fraktionspräsidenten zusammenge-

1 Während der NR dem Büro bereits in der ersten Session die Kommissionswahlen übertrug, wählte der StR die ständigen Kommissionen zunächst selbst und delegierte nur die Wahl der nichtständigen Kommissionen an das Büro. Die Kompetenz, alle Kommissionen zu bestellen, übertrug der StR seinem Büro erst 1991. S. dazu ausführlicher Art. 43 N 1 ff.

2 Dem Büro des NR kam überdies der Rekursentscheid betr. Verfügungen des Präsidenten über die Hinlänglichkeit von Entschuldigungen zu (Art. 9 GRN 1850).

setzte Fraktionspräsidentenkonferenz geschaffen, mit welcher der Präsident die in einer Session zu behandelnden Geschäfte und deren Reihenfolge zu besprechen hatte (Art. 16 GRN 1920).³ Die Fraktionspräsidentenkonferenz diente zu Beginn lediglich der gegenseitigen Verständigung und der vorzeitigen Information über die zu behandelnden Geschäfte (AmtlBull NR 1920 804 f.; vgl. auch BOVET, Règlement, Art. 16).⁴

- 3 Mit den Geschäftsreglements-Revisionen der beiden Räte von 1946 wurde die Fraktionspräsidentenkonferenz resp. im StR das Büro allein zuständig für die Bezeichnung der Sessionsgeschäfte (im NR nach Anhörung des BR; Art. 18 GRN 1946; Art. 11 GRS 1946). Im Rahmen der GRS-Revision von 1946 wurde zudem das Büro des StR um einen Ersatzstimmzähler erweitert, womit es neu fünf Mitglieder umfasste.⁵
- 4 Mit der Aufhebung der Fraktionspräsidentenkonferenz im NR und dem Transfer von deren Aufgaben ins Büro wurde das Büro-NR 1991 um die Fraktionspräsidenten erweitert. Im Gegenzug wurden die acht Stimmzählenden auf vier ordentliche und vier Ersatzstimmzählende aufgeteilt und nur noch die vier ordentlichen Stimmzähler zum Büro gezählt (Art. 9 GRN 1991).⁶
- 5 Nach der Verankerung des Dreierpräsidiums in Art. 152 BV wurde 1999 in den beiden Ratsreglementen auch die Erweiterung der Büros um die zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten festgeschrieben (GRN-Revision 8. 10. 1999 [99.418] resp. GRS-Revision 8.10.199 [99.437]; Art. 9 Abs. 1 GRN 1990; Art. 5 Abs. 1 GRS 1986; s. auch Art. 34 N 3).
- 6 Obwohl die Büros seit Beginn des Bundesstaates existieren und bereits in den ersten Ratsreglementen normiert sind, wurden sie erst mit dem ParlG gesetzlich verankert. Der Gesetzgeber wollte aufgrund ihrer Bedeutung eine gesetzliche Grundlage schaffen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3543]).
- 7 Anlässlich der Totalrevision des GRS von 2003 wurde schliesslich festgehalten, dass jede Fraktion der BVers, welche im StR mindestens fünf Mitglieder umfasst, Anspruch auf einen Sitz im Büro hat. Damit sollte gewährleistet werden, dass diese an der Planung der

3 Damit wurde eine Praxis festgeschrieben, die sich nach und nach etabliert hatte. Als Vorbilder dienten der im deutschen Parlament existierende Ältestenrat sowie die Reglementsbestimmung des «französischen Reglements», wonach sich die Präsidenten und Vizepräsidenten der Kommissionen sowie die Präsidenten der Gruppen allwöchentlich zur Beratung der Traktandenliste versammeln (AmtlBull NR 1920 802).

4 Abstimmungen in der Fraktionspräsidentenkonferenz schienen anfangs nicht vorstellbar – bereits aufgrund der in Abhängigkeit zur Grösse unterschiedlich zu gewichtenden Fraktionen (AmtlBull NR 1920 804 f.).

5 Eine Erweiterung der Büros auf sieben Mitglieder wurde im Jahre 1991 im Rahmen der Vorlage 90.229 entgegen dem Antrag der vorbereitenden Kommission im Rat knapp mit 19 zu 16 Stimmen verworfen (Bericht SPK-StR 14.8.1991 [BBl 1991 IV 358 ff., insb. 369]; AmtlBull StR 1991 714).

6 Die vier Ersatzstimmzählenden vertreten die Stimmzählenden im Falle ihrer Abwesenheit im Büro-NR und ermitteln zusammen mit den Stimmzählenden die Resultate bei Wahlen im NR und in der BVers (s. unten FN 17). – Im Jahr 2003, anlässlich der Totalrevision des GRN, prüfte die SPK-NR, ob anstelle der Stimmzählerinnen und Stimmzähler neu die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen in das Büro Einsitz nehmen sollten, wie dies bereits eine am 20.12.1999 vom NR abgelehnte *pa.Iv. Hämmerle* (99.431) gefordert hatte (AmtlBull NR 1999 2590 f.). Die Kommission entschied sich dann aber gegen eine Erweiterung. Eine entsprechende Reform hätte dazu geführt, dass das Büro-NR von 14 auf 22 Mitglieder angewachsen wäre, was seine Aktionsfähigkeit nach Ansicht der Kommissionsmehrheit beeinträchtigt hätte (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3474]).

Ratsarbeiten beteiligt sind und die wichtigen diesbezüglichen Informationen erhalten (Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBI 2003 3513]).⁷

Im Jahr 2014 wurde eine Mo. eingereicht, wonach das Büro-StR künftig entsprechend der Fraktions- (bzw. Gruppen-)stärke zusammenzusetzen sei (*14.3917 Mo. Zanetti. Proportionale Zusammensetzung des Büros des Ständerates*). Dabei wurde weniger auf eine Vergrößerung des Büros gezielt als auf eine häufigere Neuberechnung der Ansprüche für Neuwahlen ins Büro, damit die grössten Gruppen nicht infolge langfristiger Vereinbarungen überproportional zum Zuge kämen. Das Büro-StR lehnte die Motion ab und bevorzugte statt einer kurzfristigen mathematischen Regelung längerfristige Abmachungen unter den Gruppen. Die Mo. wurde hernach infolge Aussichtslosigkeit zurückgezogen (AmtlBull NR 2014 1294 ff.).

7a

Im Jahr 2015 schlug die SPK-NR vor, dass dem Büro-NR neu statt den vier Stimmenzählerinnen und Stimmenzählern die elf Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen gem. Art. 10 Ziff. 1–11 GRN angehören sollten (*15.400 Pa.Iv. SPK-NR. Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten. Vertretung im Büro*). Als Vorteil wurden ein besserer Informationsfluss und eine stärkere Abstützung für Büro-Entscheidungen gesehen, zumal diese stark mit der Kommissionsarbeit verbunden sind, namentlich betr. Geschäftszuteilung und Sessionsplanung. Als Nachteile erkannt wurden die Aufblähung des Büros und die geringere Kontinuität. Da eine Umfrage bei den amtierenden Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten hierfür keine Mehrheit aufzeigte, verzichtete die SPK-NR auf diese Reform (Medienmitteilung SPK-NR 24.4.2015; GRAF, Büros, 18 f.).

7b

Im Jahr 2019 wurde eine pa.Iv., welche die Fraktionsstärken im Büro-NR genauer abbilden wollte, sowohl von der SPK-NR als auch vom NR abgelehnt (*18.412 Pa.Iv. Aeschi. Der Fraktionsstärke entsprechende Zusammensetzung des Büros des Nationalrates*). Hauptargument dagegen war, dass dies ohne eine erhebliche Vergrößerung des Büros nicht möglich wäre, eine solche Vergrößerung aber erst kurz zuvor (vgl. N 7b) abgelehnt worden war (Bericht SPK-NR 9.11.2018; AmtlBull NR 2019 998 f.).

7c

Im Rahmen der Behandlung von *20.437 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern* wurden im StR Vorschläge abgelehnt, den Büros die Kompetenz einzuräumen, allgemein wo nötig (und nicht nur im Falle virtueller Sessionen, vgl. Art. 32a Abs. 4) von den Geschäftsreglementen abzuweichen (vgl. Art. 36 N 1a). Gleichzeitig wurde die umstrittene Büro-Kompetenz zum Abbruch einer Session ausdrücklich auf die Räte bzw. notfalls die KoKo übertragen (vgl. N 18). Schliesslich wurde die Bestimmung aufgehoben, wonach die Einsetzung einer Subkommission der Zustimmung des jeweiligen Büros bedurfte (Art. 14 Abs. 1 GRN i.d.F. vom 3.10.2003 [AS 2022 295]; Art. 11 Abs. 1 GRS i.d.F. vom 20.6.2003 [AS 2022 677]).

7d

⁷ Bereits 1993 – anlässlich der Behandlung des Po. *93.3160*, welches zu prüfen verlangte, ob den im StR vertretenen Regierungsparteien nicht auch dann ein Sitz im Büro einzuräumen sei, wenn sie noch über keinen verfügen – wurde im StR verkündet, dass künftig eine Vertreterin oder ein Vertreter der nicht im Büro vertretenen Gruppen – ohne Stimmrecht – zu jenen Bürositzungen eingeladen werden würde, in denen wesentliche organisatorische Fragen oder grundsätzliche Probleme zur Debatte standen (AmtlBull StR 1993 730). Und auch im Anschluss an die Kampfwahl um den Sitz eines Ersatzstimmenzählers in der Wintersession 2002, bei welcher der Kandidat der SVP-Fraktion dem Bewerber der CVP-Fraktion unterlag, gab der Ratspräsident die Erklärung ab, er werde dem Büro beantragen, bis zum Legislaturende einen Vertreter der SVP ohne Stimmrecht an die Bürositzungen einzuladen (AmtlBull StR 2002 946).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung und Bestellung (Abs. 1 und 2)

- 8 Mit der Verankerung der Büros im ParlG wurde festgelegt, dass das dreiköpfige Präsidium Teil des Büros ist. Dem *Büro des NR* gehören gem. Ratsreglement zusätzlich die vier Stimmzählerinnen resp. -zähler (ohne die vier Ersatzstimmzählerinnen resp. -zähler)⁸ und die Präsidentinnen oder Präsidenten der Fraktionen an (Art. 8 Abs. 1 GRN). Die Stellvertretung ist im Büro-NR so geregelt, dass sich die Stimmzählenden jeweils durch die Ersatzstimmzählenden und die Fraktionspräsidentinnen oder Fraktionspräsidenten durch ein Mitglied der Fraktion vertreten lassen können.⁹
- 9 Das *Büro des StR* umfasst nebst dem Präsidium auch die Stimmzählerin oder den Stimmzähler und die Ersatzstimmzählerin oder den Ersatzstimmzähler sowie allenfalls ein weiteres Mitglied aus jenen Fraktionen, welche im StR mindestens fünf Mitglieder umfassen und in einer anderen Funktion nicht sonst schon im Büro vertreten sind (Art. 5 Abs. 1 GRS).¹⁰ Anders als im NR gibt es in Bezug auf das Büro des StR keine Stellvertretungsregelung. Ein verhindertes Mitglied des Büros kann sich nicht ersetzen lassen.
- 10 In der Praxis nimmt an den Sitzungen des Büros des NR zusätzlich – mit beratender Stimme – die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler als Vertretung des BR teil (insb. für die Festlegung des Sessionsprogramms und der Traktanden, die den BR betreffen resp. eine Koordination mit diesem erfordern). An den Sitzungen des Büros des StR ist der BR wegen den meist überschneidenden Sitzungszeiten der beiden Büros i.d.R. nicht vertreten, und die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler nimmt nur ausnahmsweise teil.¹¹
- 11 Im NR werden die Mitglieder des Präsidiums zum Auftakt der Legislaturperiode und danach zu Beginn jeder Wintersession einzeln gewählt (Art. 6 Abs. 1 GRN). Die vier Stim-

8 Massgebend für die Verteilung der Sitze der Stimmzählenden (sowie der Ersatzstimmzählenden) auf die Fraktionen ist dabei analog zur Verteilung der Kommissionssitze die proportionale Verteilung gem. Nationalratsproporz (Art. 15 GRN mit sinngemässer Anwendung von Art. 40 und 41 BPR). In der 52. Legislaturperiode setzten sich die Stimmzählenden (und analog die Ersatzstimmzählenden) wie folgt zusammen: 2 SVP, 1 SP, 1 Mitte-EVP.

9 Die Stellvertretungsregelung wurde mit der Revision des GRN vom 4.10.1991 eingeführt (90.228), wobei sich eine Fraktionspräsidentin resp. ein Fraktionspräsident zunächst nur durch die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten der Fraktion vertreten lassen konnte. Diese einschränkende Regelung wurde mit dem GRN 2003 gelockert, da sie in der Praxis zu Schwierigkeiten führte und v.a. dem Umstand nicht Rechnung trug, dass bisweilen auch Mitglieder des StR im Präsidium einer Fraktion Einsitz haben (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3474]).

10 In der Praxis der letzten zehn Jahre wurde das Büro-StR 2014/2015, 2015/2016, 2021/2022 und 2022/2023 um ein Mitglied der SVP-Fraktion und 2019/2020 um ein Mitglied der Grünen Fraktion ergänzt, da die beiden Fraktionen ansonsten nicht im Büro vertreten gewesen wären, obwohl mind. fünf Mitglieder von ihnen im StR Einsitz hatten. Nachdem die Grüne Fraktion ihren diesbezüglichen Anspruch nach den Wahlen 2023 verloren hatte (s. FN 13), gewährte ihr das Büro-StR mit Blick auf ihre Gruppengrösse (drei Mitglieder, bzw. sogar vier unter Einbezug der Gruppenverbinding mit den Grünliberalen) ab Mai-Sitzung 2024 ständiges Gastrecht im Büro, ohne jedoch mit einem Mitglied vertreten zu sein (Prot. Büro-StR 26.2.2024).

11 Zuletzt an der Sitzung des Büro-StR vom 17.5.2023 zur Frage der Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Verantwortlichkeiten der Behörden im Zh. mit der Nofusion der Credit Suisse mit der UBS. Früher z.B. an der Sitzung des Büro-StR vom 3.6.2013 im Zh. mit der Frage der Traktandierung des dringl. BG über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Streits der Schweizer Banken mit den USA im Rahmen der Sommersession 2013 (Prot. Büro-StR 3.6.2013). – In Ausnahmefällen vertritt der Vizekanzler resp. die Vizekanzlerin die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler und somit den BR an den Sitzungen des Büro-StR.

menzählenden und im Anschluss die vier Ersatzstimmenzählenden werden in der Praxis bei Legislaturbeginn nach der Bestellung des Präsidiums gesamthaft für jeweils vier Jahre gewählt. Für die Wahlen sind Art. 130 und 131 ParlG anwendbar. Die Fraktionspräsidentinnen oder Fraktionspräsidenten sind ex officio Büromitglieder. Durch die veränderbare Anzahl an Fraktionen kann daher auch die Mitgliederzahl des Büros variieren.¹²

Der StR wählt analog zum Präsidium auch die übrigen Mitglieder des Büros einzeln zu Beginn jeder Wintersession (Art. 3 Abs. 1 GRS). Dabei steigt traditionsgemäss der resp. die Ersatzstimmenzählende zum resp. zur Stimmenzählenden und anschliessend vom zweiten Vizepräsidenten resp. von der zweiten Vizepräsidentin über den ersten Vizepräsidenten resp. die erste Vizepräsidentin zum Präsidenten resp. zur Präsidentin auf (s. auch Art. 34 N 13 ff.).¹³ Scheidet ein Mitglied auf Ende eines Amtsjahres aus, bevor es ins nächsthöhere Amt gewählt werden konnte, wahrt man den parteipolitischen Turnus, d.h. die Gruppe des ausscheidenden Mitglieds portiert einen Ersatz, der direkt auf der vakanten Position einsteigt.¹⁴

Wird im StR das Amt eines Mitglieds des Büros und im NR das Amt eines Mitglieds des Präsidiums während der Amtsdauer frei, findet für den Rest der Amtsdauer eine Ersatzwahl statt (Art. 6 Abs. 3 GRN; Art. 3 Abs. 3 GRS; s. auch Art. 34 N 17).¹⁵ Auch hierbei wahrt man den parteipolitischen Turnus (s. N 12).¹⁶ Diese Regelung findet im NR in der Praxis auch für die Stimmenzählenden und Ersatzstimmenzählenden Anwendung. Im Falle der Präsidentin oder des Präsidenten erfolgt in beiden Räten nur eine Ersatzwahl (in der Praxis eines Mitglieds aus ders. Fraktion), wenn die Vakanz vor der Sommersession eintritt (Art. 6 Abs. 3 GRN, Art. 3 Abs. 3 GRS).

2. «Leitung» und «ratseigene Angelegenheiten» (Abs. 1)

Gem. der Bestimmung in Abs. 1 ist das Büro des jeweiligen Rates zuständig für die *Leitung* (zusammen resp. ergänzend zur Präsidentin oder zum Präsidenten, der oder dem die Sitzungsleitung zukommt; s. Art. 34 FN 6) und weitere *ratseigene Angelegenheiten*.

¹² Vgl. zum Ganzen: Institutioneller Rückblick, 86 ff.

¹³ Die konkrete Zusammensetzung des Büros erfolgt somit in Abhängigkeit vom Turnus in Bezug auf das Amt der Präsidentin oder des Präsidenten. Vgl. zum Ganzen: Institutioneller Rückblick, 98 ff.

¹⁴ So wurde z.B. StR Hans Stöckli (SP/BE) am 26.11.2018 direkt zum 1. Vizepräsidenten gewählt, nachdem die vormalige 2. Vizepräsidentin StR Géraldine Savary (SP/VD) nicht mehr fürs Büro kandidierte (da sie nicht mehr zu den StR-Wahlen im Folgejahr antrat). Ausnahmsweise – und soweit ersichtlich erstmals – galt dies allerdings nicht nach den Wahlen 2023, als die Grünen nicht nur ihre bisherige 2. Vizepräsidentin infolge Nichtwiederwahl verloren, sondern auch die gem. Art. 5 Abs. 1 GRS notwendige Mitgliederzahl für einen Anspruch auf einen Büro-Sitz. Stattdessen rückten am 4.12.2023 die nachfolgenden Büro-Mitglieder alle gleich zwei Positionen vor statt wie üblich nur eine, und die SP konnte das neue Zusatzmitglied stellen (AmtlBull StR 2023 1031 ff.). Dafür erhielten die Grünen kurz darauf ständiges Gastrecht im Büro-StR (s. FN 10).

¹⁵ Dies funktioniert allerdings nicht bei einem Ausscheiden nach der letzten Session des Amtsjahres. So wurde im Falle des Todes von Stimmenzähler StR Pankraz Freitag (FDP/GL) am 8.10.2013 sein Ersatz StR Raphaël Comte (FDP/NE) erst zu Beginn des neuen Amtsjahres zum 2. Stimmenzähler gewählt.

¹⁶ So wurde z.B. StR Eva Herzog (SP/BS) am 14.12.2022 direkt zur 1. Vizepräsidentin gewählt, nachdem die vormalige 1. Vizepräsidentin StR Elisabeth Baume-Schneider (SP/JU) am 7.12.2022 in den BR gewählt worden war. S. auch das Bsp. in FN 15.

15 Bestimmungen betr. die *Kompetenz der Büros als Leitungsorgane* finden sich im ParlG allerdings nur verstreut und relativ spärlich. Explizit erwähnt werden die Zuständigkeit für Disziplinar massnahmen bei schwerwiegendem Verstoß gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften (Art. 13 Abs. 2 ParlG; s. Art. 13 N 13 ff.), für die Festlegung virtuell zu behandelnder Traktanden und die Abweichung von den Geschäftsreglementen bei virtuellen Sessionen (Art. 32a Abs. 4 ParlG; s. Art. 32a N 14), für die Einberufung der Räte (Art. 33 Abs. 1 ParlG; s. Art. 33 N 8 ff.), für den Entscheid über Ausnahmen betr. unzulässige pa.Iv. (Art. 108 ParlG; s. Art. 108 N 6 ff.) und die Kompetenz zur Wahl der Mitglieder und Präsidenten der Kommissionen (Art. 43 Abs. 1 ParlG; s. Art. 43 N 16 f.).¹⁷ Über die wichtige Zuständigkeit für die Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidenten hinaus weisen auch die Geschäftsreglemente den Büros folgende Kompetenzen in Bezug auf die Kommissionen zu:

- Bestimmung der Sachbereiche der ständigen Kommissionen und Einsetzung von Spezialkommissionen (Art. 9 Bst. b GRN; Art. 6 Bst. b GRS);¹⁸
- Bestimmung der Mitgliederzahl der Kommissionen des NR (Art. 9 Bst. f GRN; im StR ist die Mitgliederzahl vorgegeben: Art. 7 Abs. 2 GRS);¹⁹
- Festlegung des Jahressitzungsplans der Kommissionen (Art. 9 Bst. e GRN; Art. 6 Bst. f GRS);
- Zuteilung der Beratungsgegenstände an die Kommissionen mit einer Behandlungsfrist zur Vorberatung, zum Mitbericht oder zur abschliessenden Behandlung (Art. 9 Bst. c GRN; Art. 6 Bst. c GRS).²⁰

16 Auf Stufe der Ratsreglemente werden den Büros zudem folgende weitere wichtige *Leitungsaufgaben* zugewiesen:

- Planung der Tätigkeiten des Rates und Festlegung des Sessionsprogramms unter Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse über die Beifügung oder Streichung einzelner Beratungsgegenstände (Art. 9 Bst. a GRN; Art. 6 Bst. a GRS);

17 Die Ratsmitglieder haben dem Büro zudem ihre Tätigkeiten im Zh. mit den Offenlegungspflichten gem. Art. 11 Abs. 1 ParlG (s. Art. 11 N 6 ff.) zu melden.

18 In Bezug auf die Spezialkommissionen s. Art. 42 N 27 f.

19 Seit Inkrafttreten des GRN vom 3. 10. 2003 bestehen die Kommissionen des NR aus 25 Mitgliedern (mit Ausnahme der am 5. 12. 2011 aufgelösten 13-köpfigen KÖB und der auf dasselbe Datum geschaffenen neunköpfigen IK). Seit Inkrafttreten der GRN-Revision vom 3. 10. 2008 (07.400) am 2. 3. 2009 bis zum Legislaturende 2011 wurde die Mitgliederzahl in zehn Kommissionen von 25 auf 26 Mitglieder aufgestockt. Dies als Übergangsbestimmung zu Art. 15 GRN infolge einer neuen Berechnungsmethode für die Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen.

20 Die Zuteilung der Beratungsgegenstände an die Kommissionen erfolgt gewöhnlich im Rahmen der Bürositzungen am ersten Tag einer ordentlichen Session. Einige Geschäfte – wie etwa während der Session angenommene Mo. oder Berichte des BR – werden den Kommissionen am letzten Sessionstag durch die Präsidenten resp. Präsidentinnen der beiden Räte zugewiesen (vgl. Kompetenzübertragung von den Büros an die Präsidenten in Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN resp. Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS). Die den Kommissionen durch die Büros gesetzte Behandlungsfrist hat unverbindlichen Planungscharakter; in der Praxis nehmen sich die Kommissionen die Zeit für die Vorberatung, die sie brauchen (GRAF, Büros, 16 f.). – Darüber hinaus sorgen die Büros «für die Koordination der Tätigkeiten der Kommissionen» (Art. 9 Bst. d GRN; Art. 6 Bst. d GRS), woraus allerdings aufgrund des Selbstbefassungsrechts der Kommissionen nach Art. 160 BV und Art. 44 ParlG keine Weisungsbefugnis abgeleitet werden kann. Dass das Büro-NR nach Art. 9 Abs. 1 Bst. d GRN «bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommissionen» entscheidet, steht dazu im Widerspruch und kann in der Praxis keine Anwendung finden (vgl. GRAF, Büros, 17).

- Ermittlung der Ergebnisse der Wahlen und Abstimmungen (Art. 9 Bst. h GRN; Art. 6 Bst. h GRS);²¹
- Prüfung der Unvereinbarkeiten gemäss Art. 14 ParlG (Art. 9 Bst. i GRN; Art. 6 Bst. i GRS).²²

Die Zuständigkeit der Büros für *weitere ratseigene Angelegenheiten* verdeutlicht zusammen mit der in den Ratsreglementen festgehaltenen Auffangkompetenz zur «Behandlung weiterer Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates» (Art. 9 Bst. j GRN; Art. 6 Bst. j GRS), dass die Büros für Fragen der Organisation und des Verfahrens des jeweiligen Rates zuständig sind, insofern sie nicht durch Gesetz oder Reglement abschliessend beantwortet werden. Im Rahmen dieser Kompetenz nehmen die Büros Stellung zu an sie gerichteten Vorstössen und pa.Iv. und stellen entsprechende Anträge ans jeweilige Plenum,²³ geben Empfehlungen ab, wie sich die Ratsmitglieder bei der Annahme von Geschenken und Vorteilen verhalten sollen;²⁴ und das Büro des NR bestimmt jeweils die Redezeit für die Fraktionen bei der organisierten Debatte. Gestützt auf diese Zuständigkeit fassten die Büros auch zahlreiche weitere Beschlüsse (vgl. Sammlung der Beschlüsse und Praktiken des Büros [NR], i.d.F. vom 25.8.2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Sammlung%20der%20Beschlüsse%20und%20Praktiken%20des%20Büros%20D.pdf>> [27.3.2024]; eine analoge veröffentlichte Sammlung des Büro-StR existiert nicht).²⁵

In der Praxis kann das Büro in eine Grauzone vorstossen, in der sich die Frage der Zulässigkeit einer Massnahme resp. der Notwendigkeit einer reglementarischen oder gesetzlichen Bestimmung sowie der Zuständigkeiten stellt.²⁶ Umstritten waren namentlich die Entscheide der Büros vom 15.3.2020, die Frühjahrssession 2020 infolge der Covid-

21 Für die Ermittlung von Abstimmungsergebnissen sind im NR die vier Stimmzählenden, welche bei Abwesenheit durch die Ersatzstimmzählenden ersetzt werden, zuständig; im StR liegt die Zuständigkeit bei der oder dem Stimmzählenden und der oder dem Ersatzstimmzählenden. Seit der Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage im Jahr 1994 im NR und im Jahr 2014 im StR (s. Art. 82 ParlG) kommen sie im Normalfall jedoch nur noch bei Wahlen zum Einsatz. In diesem Fall werden im NR und in der VBers die Stimmzählenden des NR um die vier Ersatzstimmzählenden ergänzt.

22 Die Prüfung, ob eine Unvereinbarkeit zwischen dem Amt eines Ratsmitgliedes und anderen Tätigkeiten vorliegt, erfolgt beim Amtsantritt. Sofern im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte vorliegen, muss das Büro auch prüfen, ob im Laufe der Amtsperiode neue Unvereinbarkeiten entstehen. Im NR obliegt die Prüfung der Unvereinbarkeit nach den Gesamterneuerungswahlen dem prov. Büro (Art. 4 Abs. 1 Bst. b GRN). S. dazu auch Art. 14 ParlG.

23 Dabei handelt es sich bspw. um pa.Iv. zur Einsetzung einer PUK oder um Vorstösse, etwa zu Unvereinbarkeiten, zum Rederecht, zum Register der Interessensbindungen, zu Übersetzungen in den Kommissionssitzungen etc. (vgl. Art. 118 N 28 ff.; Art. 122 N 5).

24 Büro-NR/-StR: Leitfaden für die Ratsmitglieder zur Annahme von Vorteilen, zu Transparenz- und Offenlegungspflichten und zum Umgang mit Informationen, Herbst 2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/leitfaden-ratsmitglieder-d.pdf>> (27.3.2024).

25 Das Büro-NR beschloss u.a. Regeln zu den Sessionsdaten und Sitzungszeiten, zum Verhalten im Ratssaal, zur Feststellung des Quorums, zur Einreichung und Behandlung von pa.Iv. und Vorstössen und zur Beratung im Rat (Slg. Büro-Beschlüsse). Das Büro-StR fasste u.a. Beschlüsse zur Nutzung von Elektronik im Ratssaal (s. z.B. Prot. Büro-StR 10.2.2023), zur Nutzung des Ratssaals und seiner Vorzimmer (s. z.B. Prot. Büro-StR 20.8.2022), zu den Sitzungszeiten (s. z.B. Prot. Büro-StR 9.11.2018) und zu einem Leitfaden für neue Ratsmitglieder (s. z.B. Prot. Büro-StR 24.9.2019).

26 Das Büro-NR verletzte z.B. in den Jahren 2010/2011 das reglementarisch festgelegte Rederecht der Urheberin oder des Urhebers eines Vorstosses, indem es eine grosse Zahl von Vorstössen in «organisierten Debatten» behandeln liess (s. Art. 6 N 4 u. 21).

19-Pandemie abzubrechen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 m.w.H. [BBl 2022 301, 24 f.], s. dazu Art. 2 N 12a und Art. 33a N 2). In der Folge wurde die Kompetenz hierzu gesetzlich klar geregelt und den Räten bzw. notfalls der KoKo zugewiesen (vgl. Art. 33a). Ebenso umstritten waren die Entscheide der Büros im selben Frühjahr, welche während einiger Wochen die Kommissionstätigkeit einschränkten (Bericht SPK-NR 27.1.2022 m.w.H. [BBl 2022 301, 15 ff.]). Auch dies wurde in der Folge gesetzlich geregelt, indem neu ein Tagungsrecht der Kommissionen verankert wurde (vgl. Art. 45a). Ganz allgemein ist GRAF beizupflichten, der festhält, dass «im Spannungsfeld zwischen hierarchischer Leitung und Selbstorganisation des Rates» die Büros durchaus «einen Leitungsanspruch geltend machen» können, diese Leitungsfunktion «aber nicht auf formalen Weisungskompetenzen» gegenüber den anderen Organen beruht (GRAF, Büros, 19 f.).

- 19 Gem. Beschluss der beiden Büros «Sachbereiche der Kommissionen 51. Legislatur» vom 10./12.9.2019 (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/neuzuteilung-sachbereiche-kommissionen-51-legislatur-d.pdf>) [31.3.2024]) fällt das Parlamentsrecht grundsätzlich in die Kompetenz der SPK, allerdings «unter Vorbehalt der besonderen Themen/Kompetenzen der Büros». Diese sind namentlich zuständig für «Regelungen zum Vollzug des Parlamentsrechts und zu den ratsinternen Abläufen, soweit dafür das spezifische Wissen der Büros erforderlich ist». Dies kann auch die Vorbereitung geringfügiger Änderungen der Geschäftsreglemente, der ParlVV und des PRG umfassen.²⁷ Es besteht allerdings Koordinationsbedarf.
- 20 Im Büro des NR besteht durch die personell starke Vertretung der Fraktionspräsidentinnen resp. -präsidenten bes. Gefahr, dass der Blick für die Institution des Parlaments und für die Interessen der einzelnen Ratsmitglieder zuweilen mit den Interessen der Fraktionsleitungen kollidiert.²⁸
- 21 Ordentliche Bürositzungen finden i.d.R. jeweils in der dritten Woche vor der Session am Freitagnachmittag statt (zur Festlegung des Sessionsprogramms, sowie ggf. zur Verabschiedung von Antworten auf an das Büro gerichtete parlamentarische Vorstösse, zur Behandlung von pa.Iv. zur Einsetzung einer PUK etc.). Kurze Sitzungen werden zudem

27 Diese Aufteilung entspricht auch in etwa der Praxis seit 1991. Seit Inkrafttreten des ParlG haben die Büros die Änderungen der Geschäftsreglemente in Bezug auf die Aufhebung der KÖB (Büro-StR resp. Büro-NR, vgl. 07.493 resp. 09.429) und das Verfahren bei bekämpften Vorstössen (Büro-NR, vgl. 10.458 und 13.483) sowie die Änderungen des PRG in Bezug auf die Entschädigungen der Ratsmitglieder (vgl. 10.458 und 04.400, 07.491, 11.468) resp. die Beiträge an die Fraktionen (vgl. 09.437) vorbereitet. Auch haben sie die Ergänzung der Entschuldigungsgründe vorbereitet (Büro-StR resp. Büro-NR, vgl. 14.420 resp. 13.446), die Aufzeichnung und Auswertung der elektronischen Zugriffsprotokolle der Ratsmitglieder (vgl. 14.402) und die Internetübertragung der Sitzungen des StR in den Landessprachen (Büro-StR, vgl. 15.051). Sodann haben sie die Grundlagen für eine (schlussendlich nicht realisierte) Session extra muros im Wallis erarbeitet (Büro-StR, vgl. 13.450) und die Änderungen der Geschäftsreglemente für die Sessionen extra muros während der Covid-Pandemie (Büro-StR resp. Büro-NR, vgl. 20.408 resp. 20.409). Zuständig waren die Büros zudem für sämtliche parlamentsrechtliche Erlasse, welche durch die VwD initiiert worden waren, namentlich den Entwurf der ParlVV (vgl. 03.423) und deren Änderungen in Bezug auf die Zutrittsausweise (vgl. 04.401), das Extranet der BVers (vgl. 06.436), die Führungsstrukturen in den PD (vgl. 07.435), die Neuregelung der Distanz- und Übernachtungsentschädigungen (13.402), die Informations- und Dokumentationsangebote des Parlaments (vgl. 16.481) und den Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder (vgl. 11.468, 14.458 und – gescheitert – 23.404).

28 Vgl. die in FN 26 erwähnte Konstellation.

regelmässig am Montag unmittelbar vor Sessionsbeginn (u.a. für Anpassungen des Sessionsprogramms, Zuweisung der Geschäfte) sowie im NR am frühen Donnerstagmorgen der ersten Sessionswoche (u.a. für Dringlicherklärung von Interpellationen) durchgeführt. Die im Spätsommer stattfindenden Sitzungen zur Vorbereitung der Herbstsession werden traditionsgemäss im Heimatkanton der Präsidentin oder des Präsidenten abgehalten (Donnerstagnachmittag und Freitagvormittag) und dienen bei Bedarf auch zur Behandlung grundsätzlicher Fragen.²⁹

3. *Prov. Büro des NR*

Im NR wird nach den Gesamterneuerungswahlen ein prov. Büro gebildet, welches von der Alterspräsidentin oder vom Alterspräsidenten präsiert wird, d.h. vom Mitglied, das die längste ununterbrochene Amtsdauer aufweist (Art. 2 und 3 GRN).³⁰ Es umfasst weitere acht von der Alterspräsidentin oder vom Alterspräsidenten proportional nach Stärke der Fraktionen ernannte Mitglieder (Art. 3 Abs. 1 Bst. a GRN).³¹ Das GRN überträgt dem prov. Büro die Prüfung, ob einerseits die Wahlen der Mehrheit der Mitglieder unangefochten oder für gültig erklärt worden sind (Art. 4 Abs. 1 Bst. a GRN) und ob andererseits Unvereinbarkeiten der neu gewählten Mitglieder vorliegen (Art. 4 Abs. 1 Bst. b GRN). Zudem ist es bis zur Wahl des neuen Büros für die Ermittlung der Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen zuständig (Art. 4 Abs. 1 Bst. c GRN). Das Programm für die nach den Gesamterneuerungswahlen stattfindende Winteression wird aus Praktikabilitätsgründen noch vom Büro der ablaufenden Legislaturperiode in der üblichen Bürositzung in der dritten Woche vor der Session verabschiedet – dessen Amtsdauer endet erst mit der Wahl des neuen Büros (Art. 4 Abs. 2 GRN).

Der StR kennt keine Gesamterneuerung und daher auch kein prov. Büro. Die Prüfung von Unvereinbarkeiten wird in der Praxis durch das bisherige Büro übernommen.

4. *Rechte und Pflichten (Abs. 3)*

Gem. Art. 35 Abs. 3 gelten die im ParlG den Kommissionen zugewiesenen Rechte und Pflichten auch für die Büros. Die Büros haben entsprechend das Recht, pa.Iv., Vorstösse und Anträge einzureichen sowie Bericht zu erstatten. Sie können aussenstehende Sachverständige beiziehen, Vertreterinnen und Vertreter der Kte. und interessierter Kreise anhören,

29 Das Büro-NR berät anlässlich dieser Sitzung jeweils allg. Fragen zum Funktionieren des NR und aktualisiert seine Beschlussammlung (Slg. Büro-Beschlüsse), z.B. zur Genehmigung der Liste neuer Geschäfte und zur Behandlung von Vorstössen in Abwesenheit des Urhebers (Prot. Büro-NR 16./17.8.2022) oder zu Ordnungsanträgen bei der Schlussabstimmung und zur Verabschiedung von Ratsmitgliedern (Prot. Büro-NR 16./17.8.2022). Themen im Büro-StR waren etwa die Regelung des Zutritts zu den Ratssälen und Vorzimmern während der Session (vgl. Prot. Büro-StR 20.8.2020), die Digitalisierung der BVers oder das Instrument der a.o. Session (vgl. Prot. Büro-StR 25./26.8.2021).

30 Bis 2003 «das älteste Mitglied des Rates» (Art. 1 GRN 1990). Die SPK-NR wies in ihrem Bericht vom 10. 4. 2003 zur Totalrevision des GRN darauf hin, dass in der Vergangenheit einige Male «das älteste Mitglied zum ersten Mal in den Rat gewählt worden war.» Es wäre «offensichtlich von Vorteil, wenn das für die Konstituierung verantwortliche Ratsmitglied den Rat seit längerer Zeit kennt» (BBl 2003 3472).

31 In der Praxis bestimmen die Fraktionen selbst, wen sie in das prov. Büro delegieren. Es können auch neu gewählte und zu diesem Zeitpunkt also noch nicht vereidigte Ratsmitglieder im prov. Büro Einsitz nehmen.

Besichtigungen vornehmen und Arbeitsgruppen einsetzen (vgl. Art. 45 ParlG). In der Praxis machen die Büros insb. vom Recht auf Ergreifung von Initiativen und das Einreichen von Anträgen Gebrauch.³² Die Sitzungen des Büros sind wie die Sitzungen der Kommissionen vertraulich; bei wichtigen Ergebnissen der Beratungen ist die Öffentlichkeit zu informieren (vgl. Art. 47, 47a und 48 ParlG). Wie in den Kommissionen stimmt auch im Büro die Präsidentin oder der Präsident mit. Bei Stimmengleichheit fällt sie oder er den Stichentscheid.

Art. 36*

Geschäftsreglemente	Jeder Rat erlässt ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren.
Règlements des conseils	Chaque conseil se donne un règlement qui précise son organisation et les règles de procédure.
Regolamenti delle Camere	Ciascuna Camera emana un proprio regolamento contenente le disposizioni esecutive per la propria organizzazione e procedura.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Gesetzliche Verankerung der Geschäftsreglemente	1
2. Inhaltliche Entwicklung der Geschäftsreglemente seit 1848	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Rechtsnatur und Revisionen	10
2. Besonderheiten der beiden Räte	13

Materialien

Bis 1927: Prov. GRN 8.11.1848 (BB1 1849 I 110 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BB1 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).
4688 Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung: StenBull 1946 NR 208 ff., 237 ff., 255 ff., 278 ff., 282; GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).
5088 Geschäftsreglement des Ständerates. Revision: GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.).
8487 Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.).
8488 Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.).
11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AB 1973 NR 1000 ff., 1203 ff., 1258 ff., 1551; GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).
11784 Geschäftsverkehrsgesetz: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 (BB1 1973 II 822 ff.); GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).

32 Zum Ergreifen von Initiativen vgl. FN 24. Anträge reichen die Büros insb. ein, wenn bei Parlamentsrechts-Revisionen Bestimmungen zur Diskussion stehen, die ihre Funktion tangieren (s. z.B. die Anträge des Büro-NR zur Vorlage 10.440, AmtlBull NR 2012 2100 ff.).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

75.047 *Geschäftsreglement: Revision*: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.234 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen*: GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.).

86.246 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission 17.8.1989 (BBl 1989 III 1397 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).

90.229 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht SPK-StR 14.8.1991 (BBl 1991 IV 358 ff.).

03.417 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates*: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 2003 3508 ff.); GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).

03.418 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates*: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3468 ff.); GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

20.437/20.438 *Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: AmtlBull StR 2022 986; AmtlBull NR 2022 2270; ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

PARLAMENTSbibliothek, Die 51. Legislaturperiode: Ein institutioneller Rückblick. Band 1: Organisation und Zusammensetzung der Bundesversammlung, Bern 2023 (zit. Institutioneller Rückblick) <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Band%20I%20Die%2051.%20Legislaturperiode%20-%20Ein%20institutioneller%20R%C3%BCckblick.pdf>> (26.3.2024).

I. Entstehungsgeschichte

1. Gesetzliche Verankerung der Geschäftsreglemente

Die Geschäftsreglemente erhielten erst mit der GVG-Revision vom 14.3.1974 eine gesetzliche Grundlage (Art. 8^{bis}); bereits zuvor war das GVG 1962 aber davon ausgegangen, dass es Geschäftsreglemente gab.¹ Der Gesetzgeber nahm die Verankerung auf Gesetzesebene vor, weil nachgeordnete Erlasse einer ausdrücklichen Grundlage im Gesetz bedürfen (Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 [BBl 1973 II 828]).

Im Rahmen der Beratung von 20.437 *Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern* fügte der StR als Zweitrat die Kompetenz der Büros ein, in virtuellen Sessionen wo nötig für organisatorische Vorkehrungen zeitlich befristet von den Geschäftsreglementen abzuweichen (vgl. Art. 32a Abs. 4). Eine Minderheit wollte eine solche Kompetenz generell für alle Sessionen in Art. 36 Abs. 2 ParlG verankern.² Dieser Vorschlag wurde jedoch abgelehnt, um den Büros keine «Carte blanche» zu erteilen (AmtlBull StR 2022 986). Der NR folgte dem Vorschlag des StR oppositionslos (AmtlBull NR 2022 2270).

1 Art. 47^{bis} Abs. 7 GVG 1962 verwies seit der Revision vom 1.7.1966 für weitere Verfahrensbestimmungen explizit auf die Geschäftsreglemente, ohne eine gesetzliche Grundlage zu bilden (Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 [BBl 1973 II 828]).

2 Hintergrund letzteren Antrags war die Erfahrung aus der Bernexpo in der a.o. Session im Mai 2020, als man als erste Geschäfte der Ratsplena zuerst auf dem Wege von pa.Iv. temporär die Ratsreglemente anpassen musste (20.408, 20.409, 20.435). Dass dies jedoch ohne grössere Probleme möglich war, war mitunter auch ein Grund, warum die neue Bestimmung abgelehnt wurde. Im Vorfeld war auch schon argumentiert worden, die Büros hätten im Notfall ohnehin diese Kompetenz, wenn eine Session nicht anders durchführbar sei. Aus dem Gesetzestext lässt sich solches allerdings nicht herleiten.

2. Inhaltliche Entwicklung der Geschäftsreglemente seit 1848

- 2 Was die Entstehungsgeschichte der Geschäftsreglemente betrifft, so führten gemäss DÜBLIN langwierige und verworrene Debatten über Wahlenstände im NR bereits am ersten Sitzungstag (6. 11. 1848) dazu, dass eine Kommission aus fünf Mitgliedern zur Abfassung eines prov. Reglements bestellt wurde. Dieses wurde sehr rasch erarbeitet und bereits am dritten Sitzungstag verabschiedet. Der StR dagegen beschloss zu Beginn, vorläufig kein Reglement auszuarbeiten und die Leitung vorerst dem Präsidenten zu überlassen (DÜBLIN, Anfänge, 22 f.).
- 3 1849 (StR) und 1850 (NR) beschlossen die Räte im Anschluss an den Erlass des GVG 1849 ihre ersten (definitiven) Geschäftsreglemente, welche bewusst an kantonale Traditionen anknüpften. Die Geschäftsreglemente bauten primär auf den Rechten und Pflichten der Ratsmitglieder auf und enthielten wenig Bestimmungen zu den Kommissionen: Verfahrensrechte hatten in erster Linie die Ratsmitglieder (DÜBLIN, Anfänge, 22 ff.; VON WYSS, Maximen, 10 ff.).
- 4 Die Revisionen der Geschäftsreglemente 1903 dienten massgeblich der Regelung des Kommissionswesens, wobei die Kommissionen und Büros mehr Gewicht erhielten (Art. 12 ff. und 47 ff. GRN 1903; Art. 11 ff. und 31 ff. GRS 1903). Zudem wurde die prioritäre Stellung der Kommissionsberichterstatter und -mitglieder in den Ratsberatungen festgeschrieben (Art. 57 GRN 1903; Art. 42 GRS 1903; vgl. auch VON WYSS, Maximen, 14).
- 5 Nach der Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des NR im Jahre 1918, fanden 1920 Bestimmungen zu den Fraktionen Aufnahme in das GRN: Bei den Wahlen der Kommissionen musste fortan die Stärke der Fraktionen berücksichtigt werden. Zudem wurde die für das Sessionsprogramm zuständige Fraktionspräsidentenkonferenz eingeführt (s. Art. 35 N 2). Die GRN-Revision von 1920 stand darüber hinaus im Zeichen der strafferen Führung der Ratsdebatten. So wurde in diesem Zh. erstmals das Rederecht eingeschränkt, indem die maximale Rededauer auf 30 Minuten festgesetzt und entschieden wurde, dass Ratsmitglieder im Gegensatz zum BR und den Kommissionsprechern nur noch zweimal zum gleichen Gegenstand sprechen durften (Art. 60 und 65 GRN 1920; s. auch VON WYSS, Maximen, 17). Die Einschränkung des Rederechts i.S. einer Kürzung und Straffung der Ratsdebatten war in der Folge auch eine Massnahme, die bei der GRN-Revision von 1946 mit der Redezeitbeschränkung auf 20 Minuten im Zentrum stand (Art. 66 GRN 1946).
- 6 Mit der Revision der GRS von 1927 und 1947 übernahm der StR weitgehend die Bestimmungen des nationalrätlichen Reglements (mit Ausnahme der Redezeitbeschränkung und der Verankerung der Fraktionen) (VON WYSS, Maximen, 18 f.).
- 7 Durch die GRN-Revision von 1946 wurde die öffentliche Debatte im Plenum gemäss VON WYSS stark formalisiert. Dies habe dazu geführt, dass die Kommissionen, in denen die Debatte freier und direkter geführt werden konnte, an Gewicht gewannen, wogegen die einzelnen Ratsmitglieder als «Verfahrenspartei» etwas zurückgedrängt wurden. Der StR dagegen sei von dieser Entwicklung weniger stark beeinflusst worden (VON WYSS, Maximen, 19).
- 8 In den Geschäftsreglementsrevisionen ab 1962 wurde im NR die Redezeit weiter beschränkt und ausdifferenziert – seit den 1990 eingeführten Behandlungskategorien in Abhängigkeit zur Bedeutung und Umstrittenheit eines Geschäftes. Mit der Revision der Geschäftsreglemente von 1991 wurde sowohl im NR als auch im StR das System der ständigen Kommissionen eingeführt, indem alle Sachbereiche der eidg. Politik auf zwölf

ständige Kommissionen aufgeteilt wurden (s. Art. 42 N 14 ff.). Bei den Revisionen seit 1962 setzte sich im Grossen und Ganzen die bereits für die erste Hälfte des 20. Jh. beschriebene Entwicklung fort, wonach der «individualistische Geist» des parlamentarischen Verfahrens zunehmend durch einen «kommissionsorientierten Geist» i.S. eines Arbeitsparlaments verdrängt wurde (VON WYSS, Maximen, 26).

Nachdem auf der Grundlage des fünften Titels («Bundesbehörden») der BV von 1999 eine Neuordnung des gesamten Parlamentsrechts vorgenommen und Ende 2002 das ParlG erlassen worden war, drängte sich 2003 auch die Totalrevision der beiden Ratsreglemente auf. Diese wurden in Bezug auf Systematik und Terminologie an die BV und das ParlG angepasst, brachten inhaltlich aber keine grundlegenden Neuerungen. Die Ratsreglemente konnten erheblich gekürzt werden, da zahlreiche Bestimmungen der bisherigen Ratsreglemente mit dem ParlG auf Gesetzesesebene heraufgestuft worden waren – insb. aus zwei Gründen: Einerseits schreibt Art. 164 BV vor, dass die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden im Gesetz geregelt werden müssen; andererseits gibt es Bestimmungen, die – obwohl nicht «grundlegend» i.S.v. Art. 164 BV – zweckmässigerweise für beide Räte gelten (insb. Regelungen der Beziehungen der BVers nach aussen, v.a. gegenüber dem BR) (Bericht SPK-NR 10.4.2003 [BBl 2003 3470] bzw. Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBl 2003 3510]). Selbstverständlich ist, dass die Ratsreglemente sich im Rahmen der übergeordneten Gesetzgebung bewegen müssen, wobei bisweilen ein gewisser Spielraum besteht.³

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechtsnatur und Revisionen

Die Geschäftsreglemente enthalten die Ausführungsbestimmungen über die Organisation und das Verfahren des jeweiligen Rates. Sie regeln somit hauptsächlich die spezifischen «Ratsinterna». Die Geschäftsreglemente sind von ihrer Rechtsnatur her VO, allerdings mit der Besonderheit, dass der Erlass dieser VO einem Rat allein obliegt, d.h. nicht der Zustimmung des anderen Rates bedarf. Es handelt sich um eine VO des NR bzw. um eine VO des StR (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3542]).

Bei Total- oder Teilrevisionen des GRN ist im NR eine zweite Lesung erforderlich, sofern es sich nicht um eine geringfügige Änderung handelt (Art. 53 GRN). Der Entscheid über die Notwendigkeit einer zweiten Lesung obliegt dem Büro auf Antrag der vorberatenden Kommission.⁴

³ Vgl. hierzu die Diskussion zur *pa.Iv. Rutz 22.433 Sondersessionen auf ihren Kernzweck zurückführen. Ja zum Abbau der Geschäftslast*. Die SPK-NR war ursprünglich der Meinung, ein Verbot der Einreichung von Vorstössen während einer Sondersession sei auf Stufe ParlG zu regeln. Der StR befand jedoch auf Antrag der SPK-StR, eine solche Einschränkung von Art. 119 Abs. 1 (der eine Einreichung allgemein «während einer Session» zulässt), sei auf Stufe der Reglemente zulässig, da es sich gem. Kommissionssprecher um «untergeordnete organisatorische Bestimmungen» handle, die zudem dem Zweck der Sondersessionen gem. Art. 2 Abs. 2 dienen (Votum StR Caroni (FDP/AR), AmtlBull 2023 872). Schon zuvor war die Einreichung auf die «Ratssitzungen» (Art. 21 GRS, Art. 25 GRN) beschränkt worden (vgl. auch Art. 119 N 6 FN 2).

⁴ Vgl. die Erläuterung zu Art. 53 im Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BBl 2003 3484).

- 12 Seit dem Inkrafttreten des ParlG bis Ende 2023 wurde das GRN bereits 15-mal und das GRS immerhin siebenmal ordentlich revidiert.⁵ Dazu kamen drei temporäre Revisionen im Rahmen der Session extra muros in der Bernexpo im Mai 2020.⁶

2. Besonderheiten der beiden Räte

- 13 Aufgrund der Ausformung des schweiz. Zweikammersystems (Art. 149 und 150 BV: der NR als Vertretung «des Volkes», der StR als Vertretung «der Kantone») und bereits aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Räte ergeben sich bedeutende Unterschiede zwischen dem NR und dem StR (s. Einleitung N 30 f.). So ist der NR naturgemäss lebhafter und lauter. Neue Ideen, die häufig von kleineren Minderheiten zuerst vorgetragen werden, finden dort eher ihren Ausdruck. Parteipolitische Auseinandersetzungen werden eher im NR ausgetragen. Demgegenüber ist der StR ruhiger. Er wird massgeblich dominiert von den Vertreterinnen oder Vertretern der grösseren Parteien, die sich allerdings nicht primär als Parteivertreterinnen oder Parteivertreter verstehen. Der Dialog zwischen den einzelnen

5 Die Revisionen des GRN betrafen Änderungen der Beratung der Legislaturplanung (04.438; Änderung GRN 22.6.2007), verschiedene Änderungen wie z.B. die Neuregelung der Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen, die Behandlungsfristen und die vorgeschriebenen Behandlungszeiten für Vorstösse, eine neue Behandlungskategorie mit gekürzter Redezeit in der Eintretensdebatte (07.400; Änderung GRN 3.10.2008), das Erfordernis der Anwesenheit sämtlicher Mitglieder des BR bei der Behandlung des Geschäftsberichtes (07.463; Änderung GRN 19.12.2008), die Auflösung der KÖB (09.429; Änderung GRN 1.10.2010), die Berücksichtigung von Krankheit, Unfall und Schwangerschaft als Gründe für den Vermerk «entschuldigt» auf den Namenslisten bei Abstimmungen (09.532; Änderung GRN 1.10.2010), das diskussionslose Abstimmen über vom BR angenommene, aber von einem Ratsmitglied bekämpfte Vorstösse (10.458; Änderung GRN 17.12.2010), die Schaffung einer neu für die Prüfung der Gesuche für die Aufhebung der Immunität zuständigen neunköpfigen IK (08.447; Änderung GRN 30.9.2011), verschiedene Bestimmungen im Rahmen der Revision «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» (insb. die Einführung der «Aktuellen Debatte» als Alternative zur a.o. Session, die Umwandlung einer dringl. Ip. in eine dringl.A. [10.440; Änderung GRN 21.6.2013]), die Einführung des Entschuldigungsgrunds des Todesfalls im engen Familienkreis (13.446; Änderung GRN 26.9.2014), die Priorisierung von vom BR angenommenen, aber bekämpften Vorstössen (13.483; Änderung GRN 12.12.2014), das Verfahren der Legislaturplanung (15.474; Änderung GRN 25.9.2015), das Verfahren der Behandlung des Geschäftsberichtes des BR (16.480; Änderung GRN 29.9.2017), die Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen, die Vertretung in Subkommissionen und die Stimmabgabe durch Namensaufruf (16.457; Änderung GRN 15.6.2018), die Einsetzung von Subkommissionen ohne Zustimmung des Büros und den Entschuldigungsgrund der Vaterschaft (20.437; Änderung GRN 18.3.2022) sowie die Schaffung einer ständigen Subkommission für Europafragen der APK-NR (23.446; Änderung GRN 29.9.2023). – Die Revisionen des GRS umfassten die Aufhebung der KÖB (07.493; Änderung GRS 20.3.2008), die Delegation der Prüfung der Gesuche für die Aufhebung der Immunität an die RK (08.447; Änderung GRS 17.6.2011), das Festschreiben der Begründungspflicht bei pa.Iv., Mo. und Po. und die Umwandlung einer dringl. Ip. in eine dringl.A. im Rahmen der Vorlage «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» (10.440; Änderung GRS 21.6.2013), die Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage (11.490; Änderung GRS 2.3.2013), die Einführung der Entschuldigungsgründe der Mutterschaft und des Todesfalls im engen Familienkreis (14.420; Änderung GRS 20.3.2015), die Publikation von Namenslisten bei allen Abstimmungen (19.498; Änderung GRS 17.12.2021) und die Einsetzung von Subkommissionen ohne Zustimmung des Büros (20.437; Änderung GRS vom 30.9.2022).

6 Die Änderungen betrafen primär Einschränkungen des physischen Austauschs und die breitere Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel, ebenso das Verfahren und die Publikation von Abstimmungen (20.408, 20.409 und 20.435).

Mitgliedern ist wichtig: Man hört zu und nimmt unmittelbar Stellung zu vorangegangenen Voten (GRAF, Bundesversammlung, in: HLS, Bd. 3, Basel 2005, 36 ff.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 3. Aufl., Rz 2314 f.).

Trotz der Verschiedenartigkeit der Räte gab es in deren Geschäftsreglementen von Beginn an starke Parallelen. Im Verlauf der Zeit haben sich die Reglemente von NR und StR weiter angenähert (s. oben N 6 ff.) und sind heute in Aufbau und Inhalt weitgehend identisch. Beide beinhalten je ein Kapitel zur Konstituierung (GRN) resp. zum Eintritt in den Rat (GRS), zu den Organen (mit konkretisierenden Bestimmungen bezüglich Präsidentin resp. Präsident, Präsidium, Büro, Kommissionen und Delegationen), zum Verfahren (Vorbereitung, Zuweisung und Überprüfung von Beratungsgegenständen; Beratungsgegenstände und ihre Behandlung; Organisation der Ratssitzungen; Beratungen im Rat; Abstimmungen) sowie zum Hausrecht (Zutritt zum Ratssaal und seinen Vorräumen; Verhalten von Dritten im Ratssaal). In einigen Punkten weichen die Reglemente aber auch voneinander ab, wobei sich die wichtigsten Differenzen auf folgende Aspekte beziehen:

Bestimmungen zur konstituierenden Sitzung, zur Alterspräsidentin resp. zum Alterspräsidenten und zum prov. Büro (s. Art. 35 N 22) finden sich nur im GRN (Art. 1 ff. GRN). Dies, weil der StR gem. Art. 150 BV nach kantonalem Recht gewählt wird und daher anders als der NR gar keine Gesamterneuerung kennt.⁷

Während im StR zu jedem Geschäft sämtliche Ratsmitglieder so lang wie gewünscht sprechen können, erfolgt die Beratung im NR in einer von sechs Behandlungskategorien, bei denen die Redezeit und (ausser in Kategorie I) das Rederecht je nach Bedeutung und Umstrittenheit des Behandlungsgegenstandes z.T. stark begrenzt wird (vgl. Art. 6 N 11 ff.).⁸ Im StR sprechen die Ratsmitglieder von ihrem Platz, im NR von der Rednertribüne aus, neben der sich auch die Pulte für die Berichterstatter befinden (Art. 41 bis 49 GRN; Art. 35 und 36 GRS). Anders als im StR, wo die Vertreterin oder der Vertreter des BR gewohnheitsmässig am Ende der Beratung das letzte Wort hat, obliegt die letzte Wortmeldung im NR seit der GRN-Revision 2003 den Berichterstattenden (Art. 52 GRN).

Der Stellenwert der Fraktionen ist im NR weit bedeutender als im StR, was sich auch in den Reglementen widerspiegelt. Zwar sind auch die Mitglieder des StR Mitglieder der Fraktionen der BVers und diese haben in Bezug auf die Mehrheitsbildung einen gewissen Stellenwert. Anders als im NR spielen sie aber in Bezug auf das Verfahren im Rat keine Rolle (kein auf die Fraktionen beschränktes Rederecht, keine Fraktionsvorstösse).⁹

7 Zur Konstituierung des NR im Einzelnen s. Institutioneller Rückblick, 18 ff. (bzw. 41 ff. zu den Amtsdauern der Mitglieder des StR).

8 Die Beschränkung des Rederechtes nach Behandlungskategorie wurde mit der Totalrevision des GRN von 1990 eingeführt und 2007 noch verfeinert. Als Kompensation des eingeschränkten Rederechtes kennt der NR das rege benutzte Instrument der Zwischenfrage, bei dem der Rednerin oder dem Redner am Schluss eines Votums zu einem bestimmten Punkt der Ausführungen eine kurze Zwischenfrage gestellt werden kann (Art. 42 GRN).

9 Vgl. auch Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBI 2003 3511]. Im GRS findet sich die Verankerung des Anspruches der Fraktionen mit mindestens fünf ständerätlichen Mitgliedern auf eine Vertretung im Ratsbüro (Art. 5 Abs. 1 Bst. d GRS) und das Recht der Fraktionen, beim Ausscheiden eines Kommissionsmitgliedes eine Stellvertretung zu bestimmen, solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat (Art. 14 Abs. 2 GRS). (Wenn im StR von Fraktionen die Rede ist, so sind in der Praxis die ständerätlichen «Gruppen» gemeint, s. Art. 61 N 18) Die Fraktionen können ihre interne Organisation autonom bestimmen. Sie haben aber alle Angelegenheiten, die allein den StR betreffen, an ihre ständerätlichen «Gruppen» delegiert (vgl. Bericht SPK-StR 31.3.2003 [BBI 2003 3513] und Art. 61 N 18). – Im GRN nehmen die Fraktionen weit grösseren

- 18 Der NR kennt bereits seit 1994 die elektronische Stimmabgabe und seit 2007 die vollständige Veröffentlichung der Abstimmungsprotokolle (Art. 56 bis 60 GRN). Der StR, in welchem die Mitglieder bis anhin durch Handerheben abstimmten, beschloss nach kontroversen Debatten und Abstimmungsspannen während der Wintersession 2012 am 22. 3. 2013 zwar, ebenfalls die elektronische Stimmabgabe einzuführen. Entsprechend erfolgt die Stimmabgabe seit der Frühjahrssession 2014 auch im StR elektronisch. Erst seit dem 28. 2. 2022 aber werden auch im StR sämtliche Abstimmungslisten publiziert; zuvor war das nur bei gewissen Abstimmungskategorien der Fall (vgl. Art. 82 N 11 ff.). Die vom NR abweichende «Ratskultur» des StR äussert sich auch noch in anderen traditionellen Elementen, etwa dem Namensaufruf zu Sitzungsbeginn (Art. 32 Abs. 1 GRS)¹⁰ oder dem expliziten Erfordernis der «schicklichen Kleidung» (Art. 33 GRS).
- 19 Ein im StR eingereichter Vorstoss «wird in der Regel in der auf die Einreichung folgenden ordentlichen Session behandelt» (Art. 24 GRS); diese Regel kann weitgehend eingehalten werden. Im NR ist dies aufgrund der grossen Zahl der Vorstösse nicht möglich (s. Art. 118 N 8 ff.). Das Reglement verpflichtet den NR jedoch, pro Session während mind. acht Stunden Vorstösse zu behandeln und Vorprüfungen von pa.Iv. vorzunehmen (Art. 28 Abs. 1 GRN; s. dazu Art. 118 N 14 u. Art. 121 N 7). Zudem enthält das GRN verbindliche Fristen zur Beratung von im StR angenommenen Mo. und Kommissionsvorstössen (Art. 28a Abs. 1 GRN).
- 20 Nur im NR existiert schliesslich auch das Instrument der Fragestunde, während welcher die Ratsmitglieder vom BR innert weniger Tage mündlich Auskunft über Angelegenheiten des Bundes erhalten (Art. 31 GRN; s. Art. 125 N 18 f.).¹¹

Raum ein und zwar wie folgt: Berücksichtigung der Stärke der Fraktionen bei der Wahl des Präsidiums (Art. 6 Abs. 2 GRN); Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten vom Amtes wegen Büromitglieder (Art. 8 Abs. 1 GRN); Wahl von Kommissionsmitgliedern und -präsidium aufgrund des Vorschlags der Fraktionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. g GRN); Verteilung der Kommissions- und Delegationssitze auf die Fraktionen (Art. 15 Abs. 1 GRN); a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen, falls eine neue Fraktion gebildet wird oder sobald eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist (Art. 17 Abs. 5 GRN); Recht der Fraktion, eine Stellvertretung zu bestimmen, wenn ein Kommissionsmitglied sich für eine einzelne Sitzung vertreten lässt oder wenn ein Kommissionsmitglied aus dem Rat ausscheidet (solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat; Art. 18 Abs. 1 und 2 GRN); das Recht, einen Vorstoss oder eine pa.Iv. einzureichen (Art. 25 GRN); das privilegierte Rederecht der Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen (ausser in der praktisch nur für die Behandlung von Vo.Iv. vorgesehenen Behandlungskategorie I erhalten mit Ausnahme der Berichterstattenden und der Antragstellenden höchstens die von den Fraktionen bezeichneten Mitglieder das Wort; vgl. v.a. Art. 41 Abs. 4, Art. 44 Abs. 1 Bst. c, Art. 46 GRN) und das Recht auf Fraktionserklärung vor der Schlussabstimmung (Art. 43 Abs. 3 GRN).

10 Im NR tragen sich die Mitglieder in eine Präsenzliste ein (Art. 40 Abs. 1 GRN).

11 Weitere Besonderheiten des NR sind das Festschreiben der Sitzungszeiten (Art. 34 GRN), die Übersetzung der Mitteilungen und Vorschläge der Präsidentin oder des Präsidenten in eine zweite Amtssprache durch das Ratssekretariat und die Simultanübersetzung der Ratsverhandlungen als Ganzes in alle drei Amtssprachen (Art. 37 GRN) sowie die Möglichkeit, eine Frist für die Einreichung von Anträgen zu setzen (Art. 50 Abs. 2 GRN). – Eine Besonderheit des StR ist der Umstand, dass die Zahl der Kommissionsmitglieder durch das Geschäftsreglement normiert ist und nicht wie im NR durch das Büro festgelegt wird (Art. 7 Abs. 2 GRS).

Art. 37

**Koordinations-
konferenz**

¹ Das Büro des Nationalrates und das Büro des Ständerates bilden die Koordinationskonferenz.

² Die Koordinationskonferenz hat folgende Aufgaben:

- a. Sie legt fest, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und die ausserordentlichen Sessionen stattfinden.
- b. Sie sorgt für den Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten und zwischen diesen und dem Bundesrat.
- c. ...
- d. Sie wählt die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung. Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung.
- e. Sie genehmigt nach den in Artikel 61 genannten Kriterien die Bildung neuer Fraktionen.

³ Der Bundesrat kann mit beratender Stimme an den Sitzungen teilnehmen.

⁴ Die Beschlüsse der Koordinationskonferenz bedürfen der Zustimmung der Büros des Nationalrates und des Ständerates. Die Wahl nach Absatz 2 Buchstabe d erfolgt mit der absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

⁵ ...

**Conférence de
coordination**

¹ La Conférence de coordination se compose du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des États.

² La Conférence de coordination exerce les attributions suivantes:

- a. elle détermine les semaines au cours desquelles se déroulent les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires;
- b. elle veille aux rapports entre les conseils et aux rapports entre les conseils et le Conseil fédéral;
- c. ...
- 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 Le Conseil fédéral peut participer aux délibérations, avec voix consultative.

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

⁵ ...

**Conferenza di
coordinamento**

¹ L'Ufficio del Consiglio nazionale e l'Ufficio del Consiglio degli Stati costituiscono la Conferenza di coordinamento.

² La Conferenza di coordinamento ha i compiti seguenti:

- a. stabilisce le settimane in cui si svolgono le sessioni ordinarie e le sessioni straordinarie;
- b. cura le relazioni tra le due Camere e tra queste e il Consiglio federale;
- c. ...
- d. elegge il segretario generale dell'Assemblea federale. L'elezione va confermata dall'Assemblea federale plenaria;

- e. approva la costituzione di nuovi gruppi parlamentari secondo i criteri di cui all'articolo 61.
- ³ Il Consiglio federale può partecipare alle sedute con voto consultivo.
- ⁴ Le decisioni della Conferenza di coordinamento richiedono l'approvazione degli Uffici del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati. L'elezione secondo il capoverso 2 lettera d avviene a maggioranza assoluta dei membri votanti.
- ⁵ ...

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 23.3.1984	1
2. Änderung des GVG vom 4.10.1991	3
3. Änderung des GVG vom 8.10.1999	5
4. ParlG	7
5. Änderung des ParlG vom 21.6.2013	10
6. Änderung des ParlG vom 17.3.2023	10a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Zusammensetzung (Abs. 1 und 3) und Beratungsweise (Abs.4)	11
2. Aufgaben (Abs.2 und 5)	14
a) Allgemeines	14
b) Planung der Tätigkeiten der BVers; Festlegen der Sessionsdaten und Geschäftsverkehr zwischen den Räten (Abs.2 Bst.a und b)	15
c) Erlass von Weisungen (Abs.2 Bst.c)	17
d) Wahl der Generalsekretärin resp. des Generalsekretärs (Abs.2 Bst.d und Abs.4)	18
e) Genehmigung der Bildung neuer Fraktionen (Abs.2 Bst.e)	19
f) Weitere Aufgaben	21

Materialien

78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidg. Räte «Zukunft des Parlaments»: Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

88.233 Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste: Bericht Büros-NR/StR 15.7.1988 (BBl 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1989 257 f.), BB über die PD 7.10.1988 (AS 1989 334 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1163 ff.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344).

99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff.); AmtlBull NR 1999 1090 ff., 1835 ff., 1959, 2051 f.; AmtlBull StR 1999 612 ff., 845 f., 890, 946; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.); VO 8.10.1999 (AS 2000 284 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3562 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6809 ff.), Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687).

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.).

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 62 ff.); AmtlBull NR 2022 401 ff.; AmtlBull StR 2022 987; Änderung ParlG 17.3.2022 (AS 2023 483).

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984

Die 1974 von den Büros beider Räte zur Prüfung von Reformmöglichkeiten eingesetzte Studienkommission «Zukunft des Parlaments» forderte 1978 in ihrem Schlussbericht zur Verbesserung der Koordination und Planung der Parlamentsarbeit die Einsetzung einer Koordinationskommission beider Räte mit umfassenden Befugnissen (Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1104 f.]).¹ Anlässlich der Beratungen zur pa.Iv. Parlamentsreform (78.233) wurden die Vorschläge der Studienkommission geprüft und in der Folge die Koordinationskonferenz (KoKo) geschaffen (GVG-Revision vom 23. 3. 1984; Inkrafttreten am 1. 1. 1985). Der Gesetzgeber wollte dabei in einem ersten Schritt bewusst zurückhaltender vorgehen als die Studienkommission und übertrug dem neuen – aus der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR (welche 1991 mit dem Büro des NR fusionierte) und dem Büro des StR gebildeten – Organ weniger weitreichende Aufgaben als von der Studienkommission gefordert (Bericht Kommission NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1142]). Die KoKo wurde zuständig erklärt für die Beratung der jährlichen Terminpläne der Sessionen, die gegenseitige Abstimmung der Programme beider Räte, den Geschäftsverkehr zwischen den Räten und zwischen diesen und dem BR sowie die Aussenbeziehungen der BVers (Art. 8^{ter} GVG 1962). Ebenfalls in ihren Kompetenzbereich fielen die Zustimmung zur Behandlung eines Geschäfts durch beide Räte in der gleichen Session (das sog. Sonderverfahren [Art. 11 Abs. 2 GVG 1962]) und die Einberufung einer Sitzung der VBVers zur Entgegennahme von Erklärungen des BR zu wichtigen Angelegenheiten der Aussen- und Innenpolitik (Art. 37 und 37^{bis} Abs. 1 GVG 1962).²

Damit die Vertretung des NR, welche in der KoKo in der Überzahl ist, die Vertretung des StR nicht überstimmen kann, wurde auf Antrag aus dem StR die Bestimmung eingeführt, dass die Beschlüsse sowohl der Zustimmung der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR (resp. ab 1991 des Büros des NR) als auch des Büros des StR bedürfen (AmtlBull StR 1983 485; AmtlBull NR 1983 1799; AmtlBull StR 1984 47).

2. Änderung des GVG vom 4. 10. 1991

Im Laufe der GVG-Revision vom 4. 10. 1991 (90.228), welche u.a. eine effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit anstrebte, wurde der KoKo neu die Kompetenz zur Planung der Legislaturgeschäfte und der Jahresplanung zugewiesen (Art. 8^{ter} Abs. 2 GVG 1962). Um bei der Planung der Tätigkeit der BVers eine optimale Koordination mit dem BR zu erreichen, wurde ferner das Recht der Bundespräsidentin resp. des Bundes-

1 Den Anstoss zur Einsetzung der Studienkommission gaben eine Mo. (1972) und ein Po. (1973) von NR Julius Binder (CVP/AG) sowie eine Eingabe von StR Franz Muheim (CVP/UR) (1973) (vgl. Schlussbericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1102]).

2 Die Studienkommission hatte 1978 angeregt, einer Koordinationskommission auch folgende Aufgaben zu übertragen:

- Prüfung der Voranzeigen über bevorstehende Parlamentsgeschäfte, Erstellen einer Dringlichkeitsordnung unter diesen Geschäften im Einvernehmen mit dem Bundesrat;
- Vorbesprechung der Prioritätsordnung zuhanden der beiden Ratspräsidenten;
- Prüfung aktueller politischer Fragen oder Ereignisse im Hinblick auf ihre Behandlung im Parlament;
- Hinweise auf die Vorbereitung persönlicher Vorstösse in den Fraktionen; Koordination der Behandlung der Vorstösse in beiden Räten; Kontrolle der Erledigung überwiesener Vorstösse durch den Bundesrat

(vgl. Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1104 f.]).

präsidenten und der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers festgeschrieben, mit beratender Stimme an den Sitzungen teilzunehmen (Art. 8^{ter} Abs. 7 GVG 1962).

- 4 Nach dem Willen der die Vorlage ausarbeitenden nationalrätlichen Kommission und des NR hätten darüber hinaus auch die Aufgaben der 1988 neu geschaffenen Verwaltungskommission (Vorstehen der Geschäftsleitung der PD und Aufsicht über die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der PD) auf die KoKo übergehen sollen (AmtlBull NR 1991 1183 f.). Nachdem sich der StR in Anlehnung an einen im NR noch unterlegenen Antrag der Verwaltungskommission für die Beibehaltung eines kleineren Gremiums und eine Übertragung der Kompetenzen an die «Verwaltungsdelegation» als Subkommission der KoKo ausgesprochen hatte, schloss sich die Grosse Kammer dem StR aber an (AmtlBull StR 1991 695 ff.; AmtlBull NR 1991 1598; s. auch Art. 38 N 1 ff. und Art. 64 N 11).³

3. Änderung des GVG vom 8. 10. 1999

- 5 Mit der BV von 1999 ging die administrative Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers, insb. über die PD, vom BR an die BVers über (Art. 155 BV). Im Rahmen der dadurch notwendig gewordenen Ausführungsgesetzgebung wurde mit der GVG-Revision vom 8. 10. 1999 (99.419) der KoKo die Kompetenz zur Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs übertragen, welche der Bestätigung durch die VBVers bedarf (Inkrafttreten 1. 1. 2000).⁴
- 6 Die SPK-NR, welche die Vorlage ausgearbeitet hatte, und der NR waren noch weiter gegangen und wollten die Wahl durch die VBVers durchführen lassen, um die Legitimation der gewählten Person zu stärken.⁵ Die Auffassung des StR, dass nicht politische, sondern fachliche Kriterien im Vordergrund stehen sollten und eine Wahl durch die KoKo mit anschliessender Bestätigung durch die VBVers zweckmässiger sei, setzte sich erst ganz knapp in der Einigungskonferenz durch (AmtlBull StR 1999 614 f.; AmtlBull NR 1999 1835, 1959; AmtlBull NR 1999 2051; AmtlBull StR 1999 946; vgl. auch Art. 64 N 15).

4. ParlG

- 7 Das ParlG übernahm im Wesentlichen die Bestimmungen des GVG 1962. Neu festgeschrieben wurde indessen die gesetzliche Grundlage für Weisungen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an Organe der BVers (Art. 37 Abs. 2 Bst. c). Ebenfalls neu aufgenommen wurde die Kompetenz der KoKo zur Prüfung, ob die Bedingungen für die Bildung einer Fraktion gem. Art. 61 ParlG erfüllt sind oder nicht (Art. 37 Abs. 2 Bst. e; s. Art. 62 N 45 f.). Verzichtet wurde dagegen auf die Weiterführung der Aufgabe, eine Legislaturplanung für die Tätigkeiten der BVers zu erstellen, da es in der Praxis nie eine solche Planung gegeben hatte (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3543]). Während die bisherigen Bestimmungen der Bundespräsidentin resp. dem Bundespräsidenten oder der Bundeskanzlerin resp. dem Bundeskanzler das Recht gewährte, mit beratender Stimme an

3 Ebenfalls gescheitert ist die vorberatende Kommission mit dem Antrag, den Entscheid, welcher Rat ein Geschäft zuerst berät, neu von der KoKo statt den Ratspräsidentinnen resp. Ratspräsidenten fällen zu lassen (AmtlBull NR 1991 1187 f., AmtlBull StR 1991 699, AmtlBull NR 1991 1598).

4 Bis dahin waren die Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre wie alle Chefbeamtinnen und Chefbeamten in der Überklasse vom BR gewählt worden, wobei die betroffenen Ratsorgane (bei der Generalsekretärin oder beim Generalsekretär die KoKo) vorher angehört werden mussten (Art. 3 Abs. 1 des BB über die PD vom 7. 10. 1988).

5 Wahlvorschläge hätten dabei nur von der KoKo eingebracht werden können (Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 [BB1 1999 4819]).

den Sitzungen der KoKo teilzunehmen, wurde der Entscheid über die Teilnahme mit dem ParlG neu dem BR überlassen (Art. 37 Abs. 3).⁶

Eine leichte Modifikation erfuhr im Weiteren die Regelung betr. die Wahl der Generalsekretärin resp. des Generalsekretärs in Bezug auf den Grundsatz, dass die Beschlüsse der KoKo die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Büros jedes Rates bedürfen. Da es bei einer Wahl problematisch sein kann, wenn sich die Ratsbüros nicht einig sind, schrieb der Gesetzgeber neu fest, dass die Mehrheit der Stimmenden beider Büros entscheiden soll (Art. 37 Abs. 4). Diese in den Räten diskussionslos eingeführte Ausnahmeregelung führte zwar dazu, dass die ständerätlichen Mitglieder des Büros majorisiert werden (Prot SPK-NR 25.5.2000; AmtlBull NR 2001 1337 ff.; Prot SPK-StR 14.1.2002; AmtlBull StR 2002 16 ff.). Das ist aber auch bei der Bestätigung der Wahl durch die VBers für den StR als Ganzes der Fall und entspricht der Systematik bei Wahlen durch die BVers.⁷

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 BVers 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.

5. Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013

Im Rahmen der ParlG-Revision vom 21.6.2013 (10.440) wurde präzisiert, dass eine ordentliche oder eine a.o. Session i.d.R. in beiden Räten in denselben Kalenderwochen stattfindet (Art. 2 Abs. 4 ParlG, s. Art. 2 N 21). Dies, nachdem das Büro des NR in den vorangehenden Jahren den NR zu a.o. Sessionen einberufen hatte, ohne diese Planung gem. Art. 37 Abs. 1 Bst. a mit dem Büro StR abzustimmen (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6809 ff.]). In diesem Zh. wurde auch der Wortlaut von Art. 37 Abs. 1 Bst. a angepasst: Neu hat die KoKo festzulegen, in welchen Kalenderwochen die ordentlichen und die a.o. Sessionen stattfinden.⁸

6 Damit sollte bspw. ermöglicht werden, dass bei der Planung und Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen durch die KoKo gem. Abs. 5 die Vorsteherin oder der Vorsteher des EDA an den Sitzungen teilnehmen kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3544 f.]).

7 In der SPK-NR wurde zudem argumentiert, dass die Generalsekretärin oder der Generalsekretär zwar die PD leite, was beide Kammern betrifft, während den Sessionen aber im NR präsent sei, weshalb dieser an der Wahl ein grösseres Interesse habe und eine gewisse Besserstellung verdiene (Prot. SPK-NR 25.5.2000).

8 Die Planung der Tätigkeiten der BVers (s. unten N 15) und das inhaltliche Abstimmen der Sessions- und Jahresplanung der beiden Räte dagegen sind seither im ParlG nicht mehr explizit als Aufgabe der KoKo erwähnt. – Ursprünglich hatten die Büros die Vorstellung, nicht nur das Ses-

6. Änderung des ParlG vom 17.3.2023

- 10a** Im Rahmen der ParlG-Revision vom 17.3.2023 (20.437/20.438) wurde die Kompetenz der KoKo zum Erlass von Weisungen über die Zuteilung von Mitteln gem. Art. 37 Abs. 2 Bst. c aufgehoben und an die VwD übertragen (vgl. Art. 38 Abs. 2 ParlG). Umgekehrt wurden der KoKo in anderen Artikeln neue (subsidiäre) Aufgaben übertragen, die im Aufgabenkatalog von Art. 37 Abs. 2 ParlG nicht wiederholt wurden: Die subsidiäre Kompetenz zur Änderung des Tagungsortes (vgl. Art. 32 Abs. 3 ParlG) und diejenige zu Verschiebung bzw. Abbruch einer Session (vgl. Art. 33a Abs. 2 ParlG). Keine Mehrheit fand ein Antrag im NR, die Kompetenz der KoKo zur Wahl des Generalsekretärs auf die VBers zu übertragen (AmtlBull NR 2022 401 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung (Abs. 1 und 3) und Beratungsweise (Abs. 4)

- 11** Die KoKo setzt sich zusammen aus den Büros beider Räte (Abs. 1).⁹ Es handelt sich um eine gemeinsame Kommission der beiden Räte (vgl. Art. 153 Abs. 2 BV). Somit sind die beiden Räte trotz unterschiedlicher Mitgliederzahl der Büros von NR und StR (das Büro des NR umfasst zurzeit 14 und das Büro des StR fünf Mitglieder, Stand 31. 3. 2014) gleichberechtigt.¹⁰ Entsprechend hält Abs. 4 von Art. 37 den Grundsatz fest, dass die Beschlüsse der KoKo der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder des Büros des NR und des StR bedürfen.¹¹
- 12** Seit der Schaffung der KoKo im Jahr 1984 ist es ständige Praxis, dass die beiden Büros, deren ordentliche Sitzungen gewöhnlich am gleichen Tag stattfinden, ihre Beschlüsse selbständig fassen und diese Beschlüsse als solche der KoKo gelten. Dies gilt auch für Wahlen durch die KoKo (namentlich nach Art. 43 Abs. 2), mit Ausnahme der Wahl des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin (vgl. N 18). Für den Fall, dass die beiden Büros abweichende Beschlüsse treffen, sieht das Gesetz für die Differenzbereinigung keine Regel vor (anders als z.B. beim Verfahren bei der relativen Immunität; s. Art. 17a Abs. 2 ParlG). In der Praxis kommen in solchen Fällen die Büros jeweils zu einer gemeinsamen Sitzung zusammen, um analog zu einem Rückkommen die entsprechende Frage nochmals zu erörtern. Sodann entscheidet jedes Büro für sich, wobei die ablehnende Haltung eines Büros zur Folge hätte, dass der Beschluss nicht zustande gekommen ist (vgl. Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 11142 f.]; AmtlBull StR 1984 47). Eine gemeinsame Sitzung der KoKo wurde auch für die Wahl des Präsidiums der PUK zur Untersuchung der Geschäftsführung der Bundesbehörden im Zh. mit der Nofusion der CS mit der UBS durchgeführt (Medienmitteilung der PD vom 14.6.2023).

sionsprogramm der folgenden Session zu beschliessen, sondern auch Einfluss auf den Ablauf der Geschäfte in den zukünftigen Sessionen zu nehmen. Die Ratsbüros haben deshalb parallel zur Verabschiedung der Sessionsprogramme jeweils von den Sekretariaten erstellte Jahresplanungen genehmigt. Die Erfahrung zeigte jedoch, dass die Kommissionen ihre Prioritäten oft ändern müssen und sich nicht immer planen lässt, wie lange die Kommissionsberatungen zu den einzelnen Geschäften dauern. Aufgrund des beschränkten Nutzens der Jahresplanungen haben die Ratsbüros sie 2012 deshalb abgeschafft (Prot. Büro-NR 4. 5. 2012).

⁹ Zu den Ratsbüros (insb. zu Zusammensetzung, Bildung und Amtsdauer) s. Art. 35 N 8 ff.

¹⁰ Vgl. Art. 46 Abs. 2 ParlG, der vorschreibt, dass für Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen die Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder jedes Rates erforderlich ist.

¹¹ Zur Ausnahme betr. Bestätigung der Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs vgl. unten N 18.

Der BR ist berechtigt, an den Sitzungen der KoKo mit beratender Stimme teilzunehmen (Abs. 3).¹² Während in der Praxis der Bundeskanzler i.d.R. an den Sitzungen des Büros des NR teilnimmt, verzichtete der BR in den letzten Jahren auf eine Teilnahme an den seltenen gemeinsamen Sitzungen der Büros als KoKo. 13

2. Aufgaben (Abs. 2 und 5)

a) Allgemeines

Art. 37 Abs. 2 enthält eine (entgegen dem Wortlaut) nicht abschliessende Aufzählung der Aufgaben der KoKo (zu den weiteren vom ParlG vorgesehenen Aufgaben s. N 23). Darüber hinaus sorgen die beiden Büros gemeinsam für die nötige Koordination zwischen den Räten bei der Regelung von Fragen, die für beide Räte nach Möglichkeit einheitlich beantwortet werden sollten. Dazu gehört bspw. die Koordination von Antworten auf parlamentarische Vorstösse, die an ein Büro gerichtet sind und die Organisation oder das Verfahren in beiden Räten betreffen.¹³ Um eine möglichst einheitliche Praxis der beiden Räte zu erreichen, haben die Büros (mangels gesetzlicher Grundlage nicht die KoKo) zudem gemeinsame Auslegungsgrundsätze zur Anwendung von Art. 14 Bst. e und f des ParlG erlassen («Unvereinbarkeiten mit der Mitgliedschaft in den Eidgenössischen Räten: Auslegungsgrundsätze des Büros des Nationalrates und des Büros des Ständerates zur Anwendung von Artikel 14 Buchstaben e und f des Parlamentsgesetzes vom 17. 2. 2006 [Stand am 11. 2. 2022]» [BBI 2022 767], s. Art. 14 N 6).¹⁴ Eine eigentliche Beschlusskompetenz, die über eine letztlich freiwillige Koordination hinausgeht, nimmt die KoKo wahr bei der Inkraftsetzung von Änderungen des ParlG und weiterer parlamentsrechtlicher Erlasse.¹⁵ Weil die Umsetzung dieser Erlasse nicht durch die Bundesverwaltung, sondern durch die PD vorbereitet wird, delegiert der Gesetzgeber diese Aufgabe an die KoKo. 14

b) Planung der Tätigkeiten der BVers; Festlegen der Sessionsdaten und Geschäftsverkehr zwischen den Räten (Abs. 2 Bst. a und b)

Die KoKo beschliesst den Jahresplan der Sitzungen der Räte und Kommissionen, wobei u.a. die Sessionsdaten von NR und StR zu koordinieren sind.¹⁶ Zudem plant die KoKo weitere Anlässe, welche die beiden Räte zusammen ausserhalb der ordentlichen Sitzungen der VBers durchführen, teils im Rahmen von Sitzungen der BVers, teils in informellen Veranstaltungen. In der Praxis handelt es sich dabei etwa um Jubiläumsfeierlichkeiten oder Empfänge bedeutender Persönlichkeiten (vgl. Art. 69 FN 6). 15

Der Geschäftsverkehr zwischen den Räten sowie zwischen den Räten und dem BR (Abs. 2 Bst. b) erledigt sich in der Praxis inzwischen i.d.R. ohne Beschlüsse der KoKo. Die Sessionsprogramme der beiden Räte werden vor ihrer Verabschiedung koordiniert (in der Pra- 16

12 Dabei gelten die allgemeinen Bestimmungen betr. die Teilnahme des BR an den Kommissionsitzungen (vgl. Art. 160 ParlG). Der BR hat das Recht, Anträge zu stellen, darf aber nicht an den Abstimmungen teilnehmen.

13 Bsp. eines parlamentarischen Vorstosses, der die Organisation oder das Verfahren in den beiden Räten betrifft: 09.1157 A Schmidt Roberto. Stilvollere Wahl des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin.

14 Die KoKo überprüft die Auslegungsgrundsätze gem. deren Rz 19 jeweils 18 Mte. vor der Gesamterneuerungswahl des NR.

15 Bspw. wurde das ParlG durch Verfügung der KoKo vom 16. 9. 2003 auf den 1. 12. 2003 in Kraft gesetzt.

16 Seit der ParlG-Revision vom 21. 6. 2013 (10.440) müssen eine ordentliche oder eine a.o. Session i.d.R. in beiden Räten in denselben Kalenderwochen stattfinden, s. oben N 10.

xis durch die Ratssekretariate). Dabei wird u.a. die Anwesenheit der verfügbaren Mitglieder des BR in den Räten so eingeplant, dass eine möglichst reibungslose Differenzbereinigung der für die Schlussabstimmung gemeldeten Geschäfte erfolgen kann.¹⁷

c) *Erlass von Weisungen (Abs. 2 Bst. c)*

17 *Entfällt (s. Art. 38 N 4a).*

d) *Wahl der Generalsekretärin resp. des Generalsekretärs (Abs. 2 Bst. d und Abs. 4)*

18 Die KoKo ist zuständig für die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs. In der Praxis beauftragt sie die VwD damit, die Stelle auszuschreiben und aus den Kandidierenden eine Vorauswahl zu treffen, welche in der Folge von der KoKo angehört wird. Bei der Wahl durch die KoKo wird, wie in Art. 37 Abs. 4 explizit festgehalten, bewusst von dem für gemeinsame Kommissionen beider Räte geltenden Erfordernis der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder aus jedem Rat abgewichen. Die Wahl erfolgt stattdessen mit der absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder (vgl. oben N 5 f.). Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen für Wahlen in der BVers (vgl. Art. 130 und 131 ParlG).¹⁸ Dieser Wahlmodus gilt nicht für andere Wahlen, welche die KoKo vornimmt (namentlich Wahlen nach Art. 43 Abs. 2, vgl. N 12). Der besondere Wahlmodus nach Abs. 4 schwächt das Büro-StR im Vergleich zum üblichen Beschlussverfahren der KoKo. Er lässt sich aber damit begründen, dass bei der Wahl des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin anschliessend eine Bestätigung durch die VBers nötig ist, in der die beiden Räte ebenfalls vereint beschliessen. Bei der Bestätigung der Wahl durch die VBers genügt das einfache Mehr.¹⁹ Von der Kompetenz, das Arbeitsverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs aufzulösen, hat die KoKo bisher noch nie Gebrauch gemacht.²⁰

17 Sitzungen der VBers werden gewöhnlich am Mittwochmorgen der dritten Sessionswoche anberaumt, für Wahlen von Mitgliedern des BR, zusätzlich am Mittwochmorgen der zweiten Sessionswoche. Die Feierlichkeiten für frisch gewählte Bundesratsmitglieder und die Bundespräsidentin resp. den Bundespräsidenten sind jeweils für den Donnerstagnachmittag der dritten Woche einer ordentlichen Session vorgesehen. – Die Feierlichkeiten für die frisch gewählte Bundespräsidentin resp. den frisch gewählten Bundespräsidenten fanden ursprünglich bereits jeweils am Donnerstagnachmittag der zweiten Woche einer ordentlichen Session statt. Die beiden Büros (resp. die KoKo) haben 2011 beschlossen, diesen Termin in die dritte Woche zu verschieben, damit der organisierende Kt. über mehr Planungssicherheit verfügt (Prot. Büro-NR 26.8.2011; Prot. Büro-StR 18.11.2011).

18 Anwendbar ist ferner Art. 139 ParlG und aufgrund des dort enthaltenen Verweises auf Art. 132 ParlG auch das Verfahren im Falle der Notwendigkeit mehrerer Wahlgänge gem. Art. 132 Abs. 3 und 4 ParlG.

19 Art. 37 Abs. 2 Bst. d ParlG wird wörtlich wiederholt in Art. 26 Abs. 1 ParlVV. Im Bericht SPK-NR 1.3.2001 wird fälschlicherweise impliziert, dass auch die Bestätigung der Wahl das absolute Mehr erfordert: «Die Wahl [der Generalsekreätrin oder des Generalsekretärs durch die KoKo, A.d.V.] erfolgt mit der absoluten Mehrheit der stimmenden Mitglieder, wie dies auch bei der Bestätigung der Wahl durch die VBers der Fall ist» (BB1 2001 3544); vgl. in diesem Zh. auch die bisherigen Bestätigungen einer Generalsekretärin resp. eines Generalsekretärs vom 8.3.2000 (AmtlBull NR [VBers] 2000 470 f.), vom 19.12.2007 (AmtlBull NR [VBers] 2007 2101 f.) und vom 12.12.2012 (AmtlBull NR [VBers] 2012 2292).

20 Die Amtsdauer einer Generalsekretärin oder eines Generalsekretärs beträgt vier Jahre. Sie beginnt am 1.1. nach Beginn der Legislaturperiode des NR und endet am 31.12. nach Beginn der folgenden Legislaturperiode. Die Amtsperiode einer Generalsekretärin oder eines Generalsekretärs verlängert sich um jeweils weitere vier Jahre, wenn die KoKo das Arbeitsverhältnis bis zum 30.6. des letzten Amtsjahres nicht aufgelöst hat (vgl. Art. 26 Abs. 2 und 3 ParlVV).

e) Genehmigung der Bildung neuer Fraktionen (Abs. 2 Bst. e)

Da sich die Fraktionen aus den Mitgliedern beider Räte zusammensetzen, ist es Sache der KoKo zu prüfen, ob die Bedingungen für die Bildung einer Fraktion gem. Art. 61 ParlG erfüllt sind oder nicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3544]). Die KoKo hat insb. zu prüfen, ob die Ratsmitglieder, die sich zu einer Fraktion zusammenschliessen wollen, eine ähnliche politische Ausrichtung haben (s. Art. 61 N 37 ff., 45). 19

Bedeutend ist in diesem Zh. die Unterscheidung zwischen der *Neubildung* resp. der *Neuformierung* einer Fraktion und dem *Anschluss* von Ratsmitgliedern an eine Fraktion. Die *Neubildung* resp. *Neuformierung* einer Fraktion (z.B. die Umbenennung der Fraktion CVP/EVP/glp aufgrund der «Abspaltung» der Mitglieder der GLP in die Fraktion CVP-EVP nach der Gesamterneuerungswahl des NR im Jahr 2011) muss durch die KoKo genehmigt werden. Keine Genehmigung bedarf hingegen der *Anschluss* von Mitgliedern einer Partei an eine bestehende Fraktion (z.B. der Anschluss der Mitglieder der Lega dei Ticinesi an die SVP-Fraktion) (s. Art. 61 N 37). 20

f) Weitere Aufgaben

Entfällt (s. N 9). 21

Entfällt (s. N 9). 22

Darüber hinaus werden der KoKo im ParlG folgende Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen: 23

- Änderung des Tagungsortes der BVers, wenn diese sich nicht in Bern versammeln kann (Art. 32 Abs. 3 ParlG, s. Art. 32 N 13);
- Einberufung der VBers (Art. 33 Abs. 2 ParlG, s. Art. 33 N 12);²¹
- Verschiebung oder vorzeitige Beendigung einer Session, wenn ein physisches Zusammentreten der Räte nicht möglich ist (Art. 33a Abs. 2 ParlG, s. Art. 33a N 9);
- Wahl von drei Mitgliedern jedes Rates in die VwD (Art. 38 Abs. 1 ParlG, s. Art. 38 N 5);
- Wahl der Präsidien von gemeinsamen Kommissionen beider Räte (z.B. einer PUK) und von Kommissionen der VBers, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht (Art. 43 Abs. 2 ParlG, s. Art. 43 N 18);
- Gewährleistung, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der GPK beider Räte nicht ders. Fraktion angehören (Art. 43 Abs. 2^{bis} ParlG, s. Art. 43 N 19);
- Beschluss, Entwürfe zu Verfassungsänderungen und nicht dringl. BG ausnahmsweise in beiden Räten in der gleichen Session erstmals zu beraten (Art. 85 Abs. 2 ParlG, s. Art. 85 N 3 f.).

Art. 38**Verwaltungsdelegation**

¹ Die Verwaltungsdelegation besteht aus je drei von der Koordinationskonferenz gewählten Mitgliedern der Büros beider Räte. Die Verwaltungsdelegation bezeichnet eines ihrer Mitglieder als Delegierte oder als Delegierten. Sie konstituiert sich selbst.

² Der Verwaltungsdelegation obliegt die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung. Im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für den Entwurf des Voranschlags der Bundesversammlung stellt sie insbesondere sicher,

21 Zum Verhältnis der KoKo zum Büro des VBers in diesem Zh. s. Art. 39 N 11.

dass die Bundesversammlung und ihre Organe über die nötigen Ressourcen und Infrastrukturen verfügen. Sie kann Weisungen erlassen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel.

³ Die Verwaltungsdelegation beschliesst mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder.

Délégation administrative

¹ La Délégation administrative se compose de trois membres du bureau de chaque conseil désignés par la Conférence de coordination. La Délégation administrative désigne l'un de ses membres pour assumer les fonctions de délégué. Elle se constitue elle-même.

² La Délégation administrative assume la direction suprême de l'administration du Parlement. Dans le cadre de ses compétences relatives au projet de budget de l'Assemblée fédérale, la Délégation administrative veille en particulier à ce que l'Assemblée fédérale et ses organes disposent des ressources et des infrastructures nécessaires. Elle peut édicter des directives sur l'attribution de ressources humaines ou financières.

³ La Délégation administrative prend ses décisions à la majorité des votants.

Delegazione amministrativa

¹ La Delegazione amministrativa consta di tre membri di ciascun Ufficio delle Camere nominati dalla Conferenza di coordinamento. Essa designa un proprio membro in veste di delegato. Si costituisce da sé.

² La Delegazione amministrativa è incaricata della direzione suprema dell'amministrazione parlamentare. Nei limiti delle sue competenze concernenti il progetto di preventivo dell'Assemblea federale assicura in particolare che l'Assemblea federale e i suoi organi dispongano delle necessarie risorse e infrastrutture. Può emanare istruzioni per l'assegnazione di personale e mezzi finanziari.

³ Le sue decisioni sono prese a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Zusammensetzung (Abs. 1) und Beschlussform (Abs. 3)	5
2. Aufgaben (Abs. 2)	9

Materialien

10707 *Stellung und Organisation der Parlamentsdienste. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10400*: Bericht Kommission-NR 6. 10. 1970 (BB1 1970 II 1065 ff.); AmtlBull NR 1971 2 ff.; AmtlBull StR 1971 601 ff.; AmtlBull NR 1971 1651 ff.; BB über die PD 9. 3. 1972 (AS 1972 697 ff.).
88.233 *Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste*: Bericht Büros-NR/StR 15. 7. 1988 (BB1 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7. 10. 1988 (AS 1989 257 f.); BB über die PD 7. 10. 1988 (AS 1989 334 ff.).
90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BB1 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1163 ff.; Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344).
99.419 *Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung*: Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 (BB1 1999 4809 ff.); Änderung GVG 8. 10. 1999 (AS 2000 273 ff.), VO der BVers betr. die Änderung des BB über die PD 8. 10. 1999 (AS 2000 284 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).
20.437/20.438 *Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*:

Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 41 f.; 64 ff.); AmtlBull NR 2022 401 ff.; AmtlBull StR 2022 987 f.; Änderung ParlG 17.3.2022 (AS 2023 483).

23.471 Pa.Iv. SPK-NR *Stärkung der Kontinuität und der Unabhängigkeit der obersten Leitung der Parlamentsverwaltung*: Medienmitteilung SPK-StR 1.5.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-05-01.aspx>>.

I. Entstehungsgeschichte

Im Rahmen der Revision des GVG vom 7. 10. 1988 (88.233) wurden die PD reorganisiert (s. Art. 64 N 11). In diesem Zh. wurde als neues Führungs- und Aufsichtsorgan eine Verwaltungskommission geschaffen mit der Aufgabe, der Geschäftsleitung der PD vorzustehen sowie deren Geschäftsführung und Finanzgebahren zu beaufsichtigen und dazu ggf. Richtlinien zu erlassen. Als Mitglieder der Verwaltungskommission wurden die beiden Ratspräsidenten resp. -präsidentinnen und die beiden Vizepräsidenten resp. -präsidentinnen und ein weiteres Mitglied jedes Rates definiert.¹ Zudem wurde die gesetzliche Grundlage für die Delegation von gewissen Aufgaben an eines oder mehrere ihrer Mitglieder geschaffen (Art. 8^{quater} GVG 1962). Der im Rahmen desselben Geschäfts verabschiedete BB über die PD vom 7. 10. 1988 konkretisierte die Aufgaben der Verwaltungskommission² und hielt fest, dass (abwechslungsweise aus NR und StR) ein Mitglied für eine Amtsdauer von zwei Jahren als Beauftragter mit an ihn übertragenen Aufgaben³ zu bestimmen ist.

Im Zuge der Revision des GVG vom 4. 10. 1991 (90.228) wurde die Verwaltungskommission formell aufgehoben und die entsprechenden Aufgaben ohne materielle Änderung dem neuen Gremium der VwD übertragen, deren Mitglieder von der KoKo zu bestimmen sind (s. Art. 37 N 4) und die somit den Charakter einer gemeinsamen Subkommission der KoKo erhielt.⁴

1 Die paritätische Zusammensetzung mit je drei Mitgliedern des NR und des StR (inkl. alternierenden des Präsidium durch Nationalrats- und Ständeratspräsidentinnen resp. -präsidenten) wurde bewusst gewählt, da zu Beginn der 1970er Jahre im Rahmen einer GVG-Revision (10707; Bericht Kommission-NR 6. 10. 1970 [BBl 1970 II 1065 ff.]) dasselbe Anliegen im StR u.a. wegen der ungleichen Verteilung (11 NR und 6 StR) abgelehnt worden war (AmtlBull StR 1971 601 ff.). Vgl. Bericht Büros-NR/StR 15. 7. 1988 [BBl 1988 III 93].

2 Art. 3 Abs. 2 des BB über die PD vom 7. 10. 1988 hielt folgende Aufgaben der Verwaltungskommission fest: Überwachung der Planung und Verwirklichung des Dienstleistungsangebots der PD, Prüfung der Geschäftsführung, Genehmigung der Anträge der Geschäftsleitung für den Voranschlag und Überwachung des Rechnungswesens und der Einhaltung des Voranschlages, Überwachung des Personalwesens und Wahl von Beamten, Entscheid in Zweifelsfällen über die Zugriffsberechtigung in den Bereichen Dokumentation und Informatik.

3 Gem. Art. 4 des BB über die PD vom 7. 10. 1988 kamen dem Delegierten folgende Aufgaben zu: Vertretung der Verwaltungskommission gegenüber den PD, Durchsetzung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungskommission, Berichterstattung über die Einhaltung der Zielsetzungen und des Voranschlages der PD und entsprechend Antragstellung, in dringenden Fällen Wahrnehmung von der Verwaltungskommission zustehenden Befugnissen bei Personalgeschäften nach Rücksprache mit dem Präsidenten.

4 Die Bestimmungen zur VwD wurden als Abs. 4 in den Art. 8^{ter} des GVG vom 4. 10. 1991 über die KoKo integriert. – Der Gesetzgeber bestimmte, dass sich die VwD aus «drei Mitgliedern» jedes Rates zusammensetzen hat, verzichtete aber darauf, wie bisher explizit festzuhalten, dass die Präsidentin resp. der Präsident und die Vizepräsidentin resp. der Vizepräsident dazugehören müssen. Diese Änderung, die anlässlich der StR-Debatte zur GVG-Änderung vom 4. 10. 1991 (90.228) vom Berichterstatter als Entlastungsmöglichkeit für die Präsidentin resp. den Präsidenten bezeichnet worden war (AmtlBull StR 1991 697), hatte schliesslich kaum praktische Auswirkungen: Seit 1992 gehörten die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder

- 3 Mit Art. 155 der BV von 1999 ging die Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers vom BR an die BVers über. Im Gefolge der dadurch notwendig gewordenen Gesetzesrevision vom 8. 10. 1999 (99.419, vgl. Art. 64 N 15) wurde der bisher auf die Aufsicht und Planung fokussierende Aufgabenbeschrieb der VwD angepasst und festgelegt, dass ihr neu «die oberste Leitung» über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers obliegt (Art. 8^{ter} GVG 1962). Mit dieser umfassenderen Formulierung wollte der Gesetzgeber einerseits eine hinreichende gesetzliche Grundlage für die der VwD nun neu zustehenden Entscheidungskompetenzen schaffen und andererseits verdeutlichen, dass die VwD auch über den engeren Bereich der PD hinaus Zuständigkeiten bei Verwaltungsgeschäften der BVers (z.B. Ausübung des Hausrechts über die Räumlichkeiten der BVers und Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlages und die Rechnung der BVers) wahrzunehmen hat (Bericht SPK-NR 7.5. 1999 [BBl 1999 4817]).⁵
- 4 Mit dem ParlG wurde die Bestimmung zur VwD formal geringfügig revidiert und in einen eigenen Art. überführt. Hinzugefügt wurde ein Abs., wonach die VwD mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder beschliesst (Art. 38 Abs. 3 ParlG; s. auch unten N 8). Während die bisherige Bestimmung zudem vorgesehen hatte, dass die KoKo einem oder mehreren Mitgliedern besondere Aufgaben übertragen kann, wurde – in Übereinstimmung mit der Regelung auf Verordnungsebene – neu festgeschrieben, dass die VwD eines ihrer Mitglieder zum Delegierten bezeichnet (Art. 38 Abs. 1).⁶
- 4a Im Rahmen der ParlG-Revision vom 17.3.2023 (20.437/20.438) wurde Abs. 2 von Art. 38 um zwei Sätze ergänzt: Zum einen wurde die Bestimmung über die Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlages von der Verordnungs- (der ParlVV) auf Gesetzesstufe gehoben,

der Vizepräsident der beiden Räte (zu Beginn zusammen mit einer Stimmzählerin oder einem Stimmzähler und ab 1999 mit der zweiten Vizepräsidentin oder dem zweiten Vizepräsidenten) fast immer der VwD an (die einzige Ausnahme: 1993/94 war StR Niklaus Küchler (CVP/OW), Vizepräsident des StR, nicht Mitglied der VwD) (vgl. die Kommissionszusammensetzungen in den jeweiligen «Übersichten der Verhandlungen» der BVers). – Gem. Gesetzestext wurden die Mitglieder der VwD für «die Dauer einer Legislaturperiode» gewählt (Art. 8^{ter} Abs. 4 GVG 1962). In der Praxis musste aber jedes Jahr der abtretende Präsident ersetzt und die VwD neu konstituiert werden.

- 5 Im Gesetz wurde zudem festgehalten, dass der VwD bei Streitigkeiten betr. Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung die Entscheidungskompetenz zukommt (Art. 8^{novies} Abs. 1 GVG 1962, heute Art. 68 ParlG). – Im Rahmen desselben Geschäfts wurde am 8. 10. 1999 auch die VO (vormals der BB) über die PD angepasst und die Aufgaben der VwD in Art. 7 insb. um die Ausübung des Hausrechts und die Zuständigkeit für alle weiteren Verwaltungsgeschäfte der BVers und der PD (sofern sie nicht anderen Organen der BVers oder der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär vorbehalten sind oder an sie delegiert werden) ergänzt.
- 6 Auf Verordnungsebene wurde als Folge des neuen BPG (Inkrafttreten 1. 1. 2002) bereits 2001 die Zuständigkeit der VwD im Personalbereich für die Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse des obersten Kaders der PD aufgeführt und die Regelung der begleitenden Kontrolle bei der Umsetzung der Personalpolitik bei den PD und die Berichterstattung festgeschrieben (VO der BVers zur Änderung des BB über die PD vom 14. 12. 2001, Art. 7 Abs. 2 Bst. b und b^{bis}, Art. 9 Abs. 2 Bst. f; 01.456). Dies vor dem Hintergrund, dass das BPG und seine Ausführungsbestimmungen auch Anwendung auf das Personal der PD finden, soweit die BVers für ihr Personal nicht ergänzende oder abweichende Bestimmungen erlässt (Art. 2 Abs. 1 Bst. b BPG). – Die das ParlG konkretisierende ParlVV von 2003 (in welcher die VO über die PD u.a. Ausführungsbestimmungen zusammengeführt wurden) hält nur noch die obersten Leitungsgremien der Parlamentsverwaltung und ihre Zuständigkeiten fest. Organisation und Aufgaben der PD werden dagegen in einer durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär zu erlassenden Geschäftsordnung geregelt, welche der Genehmigung der VwD bedarf (Art. 20 f. ParlVV).

ergänzt um die Aufgabe, Ressourcen und Infrastruktur zu gewährleisten. Zum andern wurde die Kompetenz für Weisungen über die Zuteilung von Ressourcen von der KoKo auf die VwD übertragen (vgl. den aufgehobenen Art. 37 Abs. 2 Bst. c ParlG).

Nach längerem Ringen der Räte abgelehnt wurde hingegen das Vorhaben der SPK-NR, die VwD durch eine neu zu schaffende Verwaltungskommission abzulösen. Diese hätte dieselben Aufgaben erhalten wie die VwD, ergänzt um die Kompetenz, alle Sekretärinnen und Sekretäre der parlamentarischen Kommissionen anzustellen (Art. 38 Abs. 3 E-ParlG). Sie wäre aber abgesehen von den Ratspräsidenten durch ständige Mitglieder bestückt gewesen (Art. 38 Abs. 1–2 E-ParlG). Die SPK-NR und der NR befanden, «die Aufgaben zur Organisation und Planung der Ratsarbeit einerseits sowie zur obersten Leitung (Aufsicht) der Parlamentsverwaltung andererseits sollen somit auf verschiedene Organe aufgeteilt werden» und wünschte zudem eine «Entflechtung zwischen dem Organ, welches für die Aufsicht der Parlamentsdienste zuständig ist, und der Leitung der Parlamentsdienste» (Bericht SPK-NR [BBl 2022 301, 41 ff., 64 ff.]). Demgegenüber befanden die SPK-StR und der StR, die Mitglieder der VwD seien ebenso legitimiert und erfahren und damit unabhängig; die personelle Verzahnung mit den Büros und Präsidien gewährleiste eine effizientere Parlamentsleitung, nicht zuletzt in Krisenzeiten. Im Gegenzug hatte der StR dafür vorgeschlagen, die VwD mit einer gesetzlich vorgesehenen, direkt ihr zugeordneten internen Revision zu stärken (AmtlBull StR 2022 987 f.). Die Räte einigten sich schliesslich darauf, beide Punkte aus der Vorlage zu entfernen und Fragen der Parlamentsleitung ggf. in einem separaten Geschäft wieder zu prüfen (AmtlBull NR 2023 233 ff.; AmtlBull StR 2023 149 f.). Die SPK-NR nahm diesen Ball am 12.10.2023 mit einer neuen pa.Iv. auf (23.471 *Stärkung der Kontinuität und der Unabhängigkeit der obersten Leitung der Parlamentsverwaltung*), welcher die SPK-StR am 30.4.2024 jedoch keine Folge gab (Medienmitteilung SPK-StR 1.5.2024). Die SPK-NR hat darüber zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht wieder befunden.

4b

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung (Abs. 1) und Beschlussform (Abs. 3)

Obwohl der Gesetzgeber lediglich vorschreibt, dass die VwD aus drei von der KoKo gewählten Mitgliedern der Büros besteht, setzt sie sich in der Praxis aus den Präsidentinnen resp. Präsidenten, den Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten und den zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten der beiden Räte zusammen. Die personelle Besetzung der VwD ist somit identisch mit jener des Büros der VBers (s. Art. 39 N 7) und mit dem Gremium, welches gem. Art. 19 ParlG für die Ermächtigung zur Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses sowie weiterer Ermittlungsmassnahmen zuständig ist (Präsidien beider Räte, s. Art. 34 N 18).

5

Die VwD konstituiert sich in der Praxis jährlich jeweils in der Wintersession nach den Wahlen der Präsidien der Räte. Durch die sich ergebende jährliche Rotation mit dem Austritt der ehemaligen Präsidentinnen resp. Präsidenten und dem Neuzugang der zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten wird die Kontinuität des Organs tendenziell geschwächt. Weil das Gremium relativ klein ist, können die jährlichen Wechsel zudem (trotz i.d.R. politischer Ausgewogenheit) Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung haben.⁷

6

⁷ Die alternierende Vertretung der Fraktionen in den Präsidien ergibt sich aus einem Turnus, der in den beiden Räten unterschiedlich ausgestaltet ist (zum Turnus in Bezug auf die Präsidien s. Art. 34 N 11 ff.). Da zudem keine Koordination zwischen dem Turnus von NR und StR erfolgt,

- 7 Die VwD bezeichnet eines ihrer Mitglieder, in der Praxis jeweils alternierend die zweiten Vizepräsidentinnen resp. Vizepräsidenten des NR oder des StR für eine Amtsdauer von zwei Jahren als Delegierte resp. Delegierten der VwD (s. Art. 65 N 5).
- 8 Die als Organ der beiden Räte paritätisch zusammengesetzte VwD entscheidet gem. Abs. 3 mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder. Diese nehmen als Vertretung der BVers und nicht nur als Vertretung eines Rates Einsitz in dieses Leitungsgremium. Es ist folglich bei den selten notwendig werdenden Abstimmungen kein Erfordernis, dass die Mehrheit der Mitglieder beider Räte einem Beschluss zustimmen.

2. Aufgaben (Abs. 2)

- 9 Der VwD obliegt gem. Abs. 2 die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung.⁸ Diese Aufgabe ist umfassender als die oberste Leitung über die PD, die der VwD in Art. 65 ParlG übertragen wird (s. Art. 65 N 2 ff.) Sie umfasst auch Zuständigkeiten in Bezug auf die Verwaltungsgeschäfte der BVers. Konkret überträgt das ParlG der VwD etwa die Ausübung des Hausrechts in den Räumlichkeiten der BVers (ausgenommen der Ratssäle) und der PD (s. Art. 69 ParlG),⁹ die Wahrnehmung von Befugnissen, die durch rechtsetzende Ausführungsbestimmungen dem BR oder ihm nachgeordneten Dienststellen zugewiesen sind (s. Art. 70 ParlG) sowie die Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags und für die Rechnung der BVers (s. Art. 142 ParlG).
- 10 Darüber hinaus weist das ParlG der VwD auch Entscheidkompetenzen betr. die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Ratsmitgliedes nach Art. 7 und 8 des VG (s. Art. 21a ParlG) und bei Differenzen in Bezug auf den Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung durch Organe der BVers resp. durch die PD zu (s. Art. 68 ParlG). Ebenfalls wahrzunehmen hat die VwD eine Aufsicht in Bezug auf das Finanzgebaren der Fraktionen, indem ihr diese gem. Art. 10 Abs. 2 VPRG jeweils über die Verwendung der Fraktionsbeiträge zu berichten haben.
- 11 Die Aufgaben der VwD werden in Art. 20 ParlVV konkretisiert, wobei dort vornehmlich die Zuständigkeiten der VwD in ihrer Funktion als oberste Leitung über die PD normiert sind (zu den diesbezüglichen Aufgaben der VwD s. Art. 65 N 2 ff.). Herauszustreichen gilt es jedoch die in Art. 20 Abs. 2 Bst. f ParlVV festgehaltene Auffangbestimmung, wonach die VwD für alle weiteren Verwaltungsgeschäfte zuständig ist, soweit sie nicht anderen Organen der BVers oder der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär vorbehalten oder an sie delegiert sind.
- 12 Gestützt auf diese Auffangbestimmung befasst sich die VwD mit Verwaltungsgeschäften der BVers wie der Informatik-Infrastruktur, Baufragen, Sicherheitsmassnahmen und den Rechten und Pflichten der Medienschaffenden und Lobbyisten im Parlamentsgebäude.
- 13 Einige dieser Beschlüsse tangieren zweifelsohne auch die Rechte der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in ihrer Funktion als Mitglieder anderer Organe (wie der Räte oder Kommissionen) oder allenfalls auch die Zuständigkeit anderer Leitungsorgane (wie der

sind nicht immer alle grossen Fraktionen in den Präsidien resp. in der VwD vertreten. Als Folge davon ist eine sinngemässe Anwendung von Art. 43 Abs. 3 ParlG (Zusammensetzung nach der Stärke der Fraktionen) nicht durchgängig gewährleistet. In den Jahren 2022/2023 und 2021/2022 war z.B. kein Mitglied der SVP-Fraktion, im Jahr 2020/2021 kein Mitglied der SP-Fraktion und im Jahr 2019/2020 kein Mitglied der Fraktion der Mitte in der VwD vertreten.

8 Zum Begriff der «obersten Leitung» s. Art. 65 N 3.

9 Die VwD beschloss gestützt darauf bspw. am 18.11.2011 interne Richtlinien für die Benutzung der Räume des Parlamentsgebäudes für ausserparlamentarische Veranstaltungen.

Ratsbüros oder der KoKo). Die Abgrenzung der Zuständigkeiten muss im konkreten Einzelfall geprüft werden. Die Erfüllung von Aufgaben anderer Organe (und der Ratsmitglieder) darf auf jeden Fall nicht unverhältnismässig beeinträchtigt werden. Andere Organe sollten im Zweifelsfall in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden.¹⁰

Obwohl das ParlG bis zur Änderung des ParlG vom 17.3.2022 die Befugnis für Weisungen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel an die Organe der BVers der KoKo übertragen hatte, wurden diese in der Praxis gestützt auf die VO der BVers zum PRG von der VwD erlassen.¹¹ **14**

Es kommt in der Praxis wiederholt vor, dass die VwD in ihrem Zuständigkeitsbereich gesetzgeberischen Handlungsbedarf erkennt. Als Organ der beiden Räte beantragt die VwD in der Praxis in solchen Fällen jeweils dem Büro-NR oder dem Büro-StR, eine pa.Iv. auszuarbeiten (s. Art. 35 FN 24).¹² **15**

Die an den Sitzungen der VwD behandelten Traktanden werden i.d.R. durch die Geschäftsleitung der PD vorbereitet. **16**

10 Zur Frage der Weisungsbefugnis der VwD in Bezug auf Sekretariate der Organe der BVers s. Art. 65 N 9f.

11 Vgl. Weisung der VwD vom 2.9.2021 betr. Ausführungsbestimmungen zum PRG und zur VPRG (Weisung Bezüge Inland [WBI]); Weisung der VwD vom 13.5.2022 betr. internationale Aktivitäten von ständigen und nicht ständigen parlamentarischen Delegationen.

12 In den Büros werden die Anträge der VwD i.d.R. positiv aufgenommen. Vgl. als jüngstes Bsp. den Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder (23.404 Pa.Iv. Büro-StR. *Teuerungsausgleich für die Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder*, Bericht Büro-StR 17.5.2023, BBl 2023 1384). Der StR ist am 31.5.2023 allerdings auf die Vorlage nicht eingetreten (AmtlBull StR 2023 379). Es war auch die VwD, die während der Corona-Pandemie 2020–2022 alle Massnahmen zum Rats- und Kommissionsbetrieb vorbereitet und den Büros vorgeschlagen hat. Dies betraf insbesondere die Durchführung der Sitzungen der Organe, die Organisation von Ausweichstandorten, die Stilllegung der Ordnungsfristen gem. ParlG und Ratsreglementen, den Zutritt zum Parlamentsgebäude, den Verzicht auf Auslandsreisen, die Zulassung von Telefon- oder Videokonferenzen usw. (vgl. 20.437 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen verbessern*, Bericht SPK-NR vom 27.1.2022 [BBl 2022 301, 20 ff.]).

3. Kapitel: Vereinigte Bundesversammlung

Art.39*

Büro der Vereinigten Bundesversammlung	¹ Das Büro der Vereinigten Bundesversammlung besteht aus den Präsidien der beiden Räte. ² Den Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident des Nationalrates oder, im Verhinderungsfall, die Präsidentin oder der Präsident des Ständerates. ³ Das Büro bereitet die Sitzungen der Vereinigten Bundesversammlung vor. ⁴ Es kann Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung einsetzen. Sie bestehen aus zwölf Mitgliedern des Nationalrates und aus fünf Mitgliedern des Ständerates.
Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies)	¹ Le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) se compose des collèges présidentiels des deux conseils. ² Le bureau est présidé par le président du Conseil national ou, s'il est empêché, par le président du Conseil des États. ³ Le bureau prépare les séances de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). ⁴ Il peut instituer des commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Celles-ci se composent de douze membres du Conseil national et de cinq membres du Conseil des États.
Ufficio dell'Assemblea federale plenaria	¹ L'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria consta delle presidenze delle due Camere. ² Le sedute sono dirette dal presidente del Consiglio nazionale o, se questi è impedito, dal presidente del Consiglio degli Stati. ³ L'Ufficio prepara le sedute dell'Assemblea federale plenaria. ⁴ Può istituire commissioni dell'Assemblea federale plenaria. Queste commissioni constano di dodici membri del Consiglio nazionale e di cinque membri del Consiglio degli Stati.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Zusammensetzung und Vorsitz (Abs. 1 und 2)	7
2. Aufgaben (Abs. 3 und 4)	9
a) Vorbereitung der Sitzungen (Abs. 3)	10
b) Einsetzung von Kommissionen (Abs. 4)	13

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

Materialien

Bis 1942: Wahlreglement VBVers 27. 1. 1859 (AS 1857/60 148 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); Reglement VBVers 9. 11. 1942 (AS 1942 1053 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BB1 1960 I 1449 ff.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.). *75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung.* AmtlBull NR 1976 1742; RVBVers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Das erste Wahlreglement für die VBVers vom 27. 1. 1859 legte fest, dass das für die Ermittlung der Wahlergebnisse zuständige Wahlbüro aus dem Präsidenten und den vier Stimmenzählern des NR¹ und den zwei Stimmenzählern des StR besteht (Art. 1).

Um Verfahrensbestimmungen zur Behandlung von Begnadigungsgesuchen festzuschreiben, erliess die VBVers am 9. 11. 1942 ein neues Reglement. Dieses erweiterte das Büro der VBVers um den Präsidenten des StR und die beiden Vizepräsidenten (Art. 2). Damit umfasste es neu die Präsidenten, die Vizepräsidenten und die Stimmenzähler beider Räte (acht im NR und zwei im StR) und somit denselben Personenkreis wie die beiden Ratsbüros. Das Büro der VBVers wurde zuständig erklärt für die Information der Presse über die geheimen Beratungen von Begnadigungsgesuchen (Art. 5).

Die Leitung der Verhandlungen in der VBVers kam von Beginn an dem Nationalratspräsidenten zu (Art. 80 BV 1848, Art. 92 BV 1874). Als Ersatz für den Nationalratspräsidenten übernahm im Ereignisfall jeweils der Vizepräsident des NR den Vorsitz.² Bei der Revision des GVG von 1962 sah der Gesetzgeber im Hinblick auf die verfassungsmässige Gleichstellung der beiden Kammern jedoch neu den Präsidenten des StR für die Leitung der VBVers im Fall der Verhinderung des Nationalratspräsidenten vor (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BB1 1960 I 1479]).

Das 1976 erlassene Reglement der VBVers enthielt neu detailliertere Bestimmungen über die Wahlen (Art. 3–9) und konkretisierte, dass das Büro neben der Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse die organisatorische Vorbereitung der Sitzungen der VBVers besorgt (Art. 1 Abs. 3) und für die Vorberatung von Entscheidungen in Kompetenz- und Administrativstreitigkeiten eine Kommission ernennt (Art. 12).

Mit dem Transfer der Bestimmungen des Reglements der VBVers ins ParlG wurde (aufgrund eines Antrags in der vorberatenden Kommission SPK-NR) das Büro der VBVers verkleinert (Prot. SPK-NR 16. 11. 2000; AmtlBull NR 2001 1339, AmtlBull StR 2002 17).

1 Mit der GRN-Revision vom 5. 6. 1903 wurde die Anzahl Stimmenzähler im NR von vier auf acht erhöht (Art. 13). Auf eine entsprechende Anpassung des Wahlreglements wurde verzichtet, weil das GVG von 1902 in Art. 15 vermerkte, dass für die Beratungen und die Wahlen in der VBVers die Bestimmungen des GRN gelten. Das Wahlreglement von 1859 wurde 1902 somit de facto ausser Kraft gesetzt.

2 Argumentiert wurde 1942 noch dahingehend, dass sich die beiden Räte gem. Art. 92 BV 1874 unter der Leitung des *Präsidenten des NR* zu einer gemeinsamen Verhandlung vereinigen und dessen Stellvertreter der Vizepräsident des NR sei. Bezug genommen wurde zudem auf die Praxis, wonach insb. in den Jahren 1860 bis 1870 der damalige Nationalratspräsident Escher krankheitshalber oft durch den Vizepräsidenten ersetzt worden sei (Prot. VBVers 9. 11. 1942, 126 ff.).

Dieses umfasst seither nur noch die Präsidien beider Räte, jedoch nicht mehr die Stimmenzählenden. Entsprechend ist das Büro der VBers auch nicht mehr zuständig für das Ermitteln der Wahl- und Abstimmungsergebnisse; dies obliegt den Stimmenzählenden und den Ersatzstimmenzählenden (Art. 41 Abs. 2 ParlG).

- 6 Dem Büro der VBers wurde die Kompetenz zugewiesen, neben den durch das Gesetz vorgesehenen Kommissionen der VBers weitere Kommissionen einzusetzen. Diese setzen sich neu aus zwölf Mitgliedern des NR und aus fünf Mitgliedern des StR statt wie zuvor aus neun Mitgliedern des NR und vier Mitgliedern des StR zusammen. Die Vergrößerung der Kommissionen der VBers (ständige Begnadigungskommission sowie Ad hoc-Kommissionen für Kompetenz- und Administrativstreitigkeiten) war jedoch umstritten: Der StR schloss sich erst in der Differenzvereinbarung der knappen Mehrheit des NR an. Er tat dies v.a. deshalb, weil sich im Rahmen der Reform der Bundesrechtspflege die Schaffung einer GK mit zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR abzeichnete und er nicht Kommissionen der VBers von unterschiedlicher Grösse kreieren wollte (Prot. SPK-NR 16. 11. 2001; AmtlBull NR 2001 1339; Prot. SPK-StR 14. 1. 2002; AmtlBull StR 2002 16; Prot. SPK-NR 25. 4. 2002; AmtlBull NR 2002 956; Prot. SPK-StR 25. 6. 2002; AmtlBull StR 2002 927; s. Art. 40a N 4 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung und Vorsitz (Abs. 1 und 2)

- 7 Das Büro der VBers als Leitungsorgan der VBers setzt sich aus den Präsidien beider Räte zusammen. Die Zusammensetzung aus je drei Mitgliedern der beiden Räte ist eine Besonderheit, da andere Organe der VBers, z.B. die durch das Büro der VBers eingesetzten Kommissionen der VBers, im Gegensatz zu den Organen beider Räte i.d.R. nicht paritätisch aus jedem Rat zusammengesetzt sind und die Mitglieder des NR die Mitglieder des StR gem. dem Prinzip der einfachen Mehrheit der Stimmenden majorisieren können (s. Art. 37 N 8).
- 8 Der Vorsitz in der VBers kommt der Nationalratspräsidentin oder dem Nationalratspräsidenten zu. Bei Bedarf wird sie oder er durch die Ständeratspräsidentin oder den Ständeratspräsidenten vertreten. Ist auch diese oder dieser verhindert, so gilt gem. Art. 41 Abs. 1 die Regelung der Stellvertretung gem. GRN. In sinngemässer Anwendung der Reihenfolge gem. Art. 7 Abs. 2 und 3 GRN folgt auf die Präsidentin des StR der Erste Vizepräsident des NR, danach die Erste Vizepräsidentin des StR usw.

2. Aufgaben (Abs. 3 und 4)

- 9 Dem Büro der VBers kommen nur wenige Aufgaben zu. Neben der Vorbereitung der Sitzungen und der Einsetzung von Kommissionen (vgl. unten N 10 ff. resp. 13 ff.) ist es zuständig für Angelegenheiten, die den Vollzug des Parlamentsrechts in der VBers betreffen. Ebenfalls in seinen Aufgabenkreis könnte theoretisch die Stellungnahme zu Vorstössen fallen, welche die Praxis der VBers betreffen.³ Gem. Art. 140a ParlG kann das Büro der VBers schliesslich der VBers bei Bedarf beantragen, die Amtsunfähigkeit von

3 Es kann sich dabei nur um Fragen der Praxis handeln, die nicht bereits durch ParlG oder GRN geregelt sind. Für die Vorberatung einer Änderung des ParlG sind die SPK oder die Büros der Räte zuständig; geht es um eine Änderung des GRN, so fällt dies in die Zuständigkeit von SPK-NR oder Büro-NR. Will das Büro-VBers in diesem Sinn aktiv werden, so kann es entsprechend Antrag stellen (s. den Antrag an das Büro-NR vom 13.11.2020, das GRN sei dahingehend zu ändern, «dass für das Gelübde eine spezifische Geste vorgesehen wird» [s. dazu Art. 3 N 5]).

Mitgliedern des BR sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers festzustellen (s. Art. 140a N 6).

a) *Vorbereitung der Sitzungen (Abs. 3)*

Gem. Abs. 3 von Art. 39 obliegt dem Büro der VBers die Vorbereitung der Sitzungen. Die *inhaltliche* Vorbereitung der an den Sitzungen behandelten Geschäfte ist damit nicht gemeint, da diese jeweils einer spezifischen Kommission übertragen oder – wie bspw. die Bundesratswahlen – inhaltlich gar nicht vorberaten werden.⁴ Zuständig ist das Büro der VBers jedoch für die *formale* Vorbereitung der Sitzungen, insb. für organisatorische und Verfahrensfragen.⁵ In diesem Zh. kann es zur Gewährleistung einer möglichst einheitlichen Rechtsanwendung und zur Klärung von offenen Fragen auch verfahrensrechtliche Weisungen resp. Verwaltungsverordnungen erlassen. So werden in der Praxis den Mitgliedern der BVers etwa im Vorfeld von Bundesratswahlen Mitteilungen zum Verfahren ausgeteilt m.w.H. auf die einschlägigen Bestimmungen und weiteren Konkretisierungen (Definition der Begrifflichkeiten, Vorgehen bei Nichtannahme der Wahl, Zulässigkeit von Erklärungen und Ordnungsanträgen, Vorgehen bei Abstimmungen über Ordnungsanträge etc.).⁶

10

Zur formalen Vorbereitung der Sitzungen gehört auch die Kompetenz, die Tagesordnung der VBers festzulegen. In der Praxis wird diese aber bereits bei der Einberufung von den Büros der beiden Räte resp. der KoKo festgelegt (gewöhnlich mit der Verabschiedung der Sessionsprogramme der Räte, in deren Rahmen in aller Regel die Sitzungen der VBers

11

4 So bereitet die GK die Wahlen von Richterinnen und Richtern der eidg. Gerichte und die BeK entsprechende Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte selbst vor.

5 Das Büro-VBers legte z.B. fest, wie abtretende Richterinnen und Richter zu würdigen sind (Prot. Büro-VBers 26.8. und 8.9.2009). Zudem traf es auch einen Entscheid über die Art und Weise der Verabschiedung von Medienschaffenden im NR und StR, obwohl dafür eigentlich die KoKo zuständig wäre (Prot. Büro-VBers 4. und 6.11.2009). Darüber hinaus beriet das Büro der VBers z.B. am 25.9.2003 einen Ordnungsantrag zur Verschiebung einer Ersatzwahl einer Richterin resp. eines Richters des BGer vor (vgl. Prot. Büro-VBers 25.9.2003; AmtlBull NR 2003 1767). Im Jahre 2014 beschloss das Büro-VBers auf Anregung des damaligen NR Andrea Caroni (FDP/AR) und nach Konsultation des BR, die Wahlen ins Bundespräsidium feierlicher auszugestalten. Seit der Premiere am 3.12.2014 werden die Gewählten in der VBers empfangen, worauf der Bundespräsident bzw. die Bundespräsidentin eine Ansprache hält (Prot. Büro-VBers 14.2.2014, 16.5.2014 und 29.8.2014). Am 5.2.2016 lehnte das Büro-VBers mit Verweis auf Art. 37 Abs. 1 GRN den Vorschlag mehrerer Ratsmitglieder ab, dass die Mitteilungen des Präsidenten der VBers in allen vier Landessprachen erfolgen sollten (Prot. Büro-VBers 5.2.2016). Anlässlich der umstrittenen Wiederwahl des BA im Jahre 2019 beschloss das Büro-VBers eine Beratung in Behandlungskategorie IV, ergänzt mit dem Recht der Fraktionen für eine kurze Erklärung (Prot. Büro-VBers 18.9.2019 und 15.11.2019). Keinen Erfolg hatte der Vorschlag des Büro-VBers zhd. des Büro-NR, wonach für die Ablegung des Gelübdes eine einheitliche Geste vorgeschrieben werden sollte, wie sie Art. 5 Abs. 3 GRN für den Eid vorsieht (vgl. Prot. Büro-VBers 15.11.2019 und 13.11.2020). – Formal zuständig ist das Büro-VBers auch für die Entgegennahme von Kandidaturen für die von der VBers durchgeführten Wahlen (in Bezug auf Ergänzungswahlen in eidg. Gerichte vgl. Art. 137 Abs. 2 ParlG). In der Praxis wird diese Aufgabe jedoch vom Sekretariat des Büros erledigt. – Die aufwändige Medienberichterstattung bei Bundesratswahlen machte es in letzter Zeit nötig, organisatorische Massnahmen in Bezug auf die Akkreditierung von Medienleuten und das Hausrecht zu treffen. Zuständig dafür war jeweils die VwD.

6 Werden die Verfahrensmitteilungen des Büros der VBers im Hinblick auf eine nächste Bundesratswahl nicht oder nur unwesentlich überarbeitet, wird deren Verabschiedung in der Praxis an die Präsidenten resp. Präsidentinnen der beiden Räte delegiert.

stattfinden).⁷ In der Tat wäre die Einberufung einer Sitzung der VBVers ohne gleichzeitige Festlegung der Tagesordnung kaum zielführend.⁸

- 12 Die Sitzung der VBVers wird durch die Nationalratspräsidentin bzw. den Nationalratspräsidenten geleitet. Diese oder dieser kann bei Bedarf die Sitzung jederzeit unterbrechen, um mit dem Büro der VBVers über organisatorische oder Verfahrensfragen zu beraten, z.B. zur Frage des Zeitpunkts der Fortsetzung der Wahlgeschäfte. In heikleren Fällen dürfte es sich bewähren, auch die Fraktionspräsidentinnen resp. Fraktionspräsidenten oder die KoKo zu einer entsprechenden Sitzung einzuladen.⁹

b) Einsetzung von Kommissionen (Abs. 4)

- 13 Das Büro der VBVers hat die Kompetenz, Kommissionen der VBVers einzusetzen, welche sich aus zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR zusammensetzen. Die Wahl dieser Mitglieder obliegt allerdings den jeweiligen Büros.¹⁰
- 14 Aufgrund der bestehenden gesetzlichen Verankerung der GK und der BeK kommt diese Kompetenz des Büros nach aktueller Rechtslage nur im Zh. mit der Bestätigung von Wahlen zum Tragen, die der BVers übertragen werden (s. Kommentar zu Art. 140 ParlG). Nach geltendem Recht handelt es sich dabei einzig um die Bestätigung der Wahl des Direktors der EFK.¹¹ Dem Büro obliegt es dabei, eine Kommission einzusetzen, welche die Wahl

⁷ Sitzungen der VBVers werden gewöhnlich zu fixen Terminen, am Mittwochmorgen der dritten Woche einer ordentlichen Session anberaumt, für Bundesratswahlen zusätzlich am Mittwochmorgen der zweiten Woche einer ordentlichen Session.

⁸ Es wäre z.B. denkbar, dass der Zeitpunkt der Durchführung und die Tagesordnung einer Sitzung der VBVers umstritten ist, etwa im Zh. mit der Besetzung von Vakanzen im BR (so stellte sich nach den Rücktritten der BR Leuenberger und Merz im Jahr 2010 zunächst die Frage, ob die Vakanzen miteinander oder nacheinander zu besetzen seien). Nicht zuletzt aus Koordinationsgründen erscheint es sinnvoll, wenn die KoKo als politisch breiter abgestütztes – und die Mitglieder des Büros der VBVers umfassendes – Organ zusammen mit der Einberufung der VBVers auch gleich die Tagesordnung festlegen kann. Ein Ordnungsantrag (z.B. Verschiebung der Wahl) könnte allenfalls in einem Rat thematisiert werden, indem das Büro beauftragt wird, das Büro des anderen Rates einzuladen, eine Sitzung der KoKo abzuhalten und eine Sitzung der VBVers einzuberufen. Bei sehr knappen Mehrheitsverhältnissen in Bezug auf einen solchen Ordnungsantrag wäre es sinnvoll, wenn die KoKo von sich aus eigens eine VBVers einberufen würde, um den Ordnungsantrag aus Praktikabilitätsgründen vorzeitig zu behandeln.

⁹ Vgl. z.B. den Sitzungsunterbruch und die Einladung zu einer Sitzung der KoKo durch den Präsidenten der VBVers als Reaktion auf die beantragte Bedenkzeit im Zh. mit der Wahl von NR Francis Matthey (SP/NE) in den BR anstelle der von der SP-Fraktion vorgeschlagenen NR Christiane Brunner (SP/GE) vom 3. 3. 1993 (AmtlBull NR [VBVers] 1993 666).

¹⁰ Gem. Prot. der SPK-NR handelt es sich dabei um einen «Schönheitsfehler», der darin gründet, dass es zu umständlich ist, dafür das Büro VBVers einzuberufen (Prot. SPK-NR 16. 11. 2000). Für die Wahl der Mitglieder durch die Büros dürfte neben praktischen Gründen aber auch der Umstand verantwortlich sein, dass die beiden Büros politisch breiter abgestützt sind als das Büro der VBVers als Vereinigung der beiden Präsidien. Diesem Gedanken entspricht auch, dass die KoKo, d.h. die beiden Büros, für die Wahl der Präsidien von Kommissionen der VBVers und von gemeinsamen Kommissionen beider Räte zuständig ist (vgl. Art. 43 Abs. 2 ParlG).

¹¹ Art. 2 Abs. 2 des BG über die Eidg. Finanzkontrolle (SR 614.0). Gem. Art. 26 Abs. 1 des DSG i.d.F. vom 19.3.2010 (AS 2010 3387) hatte die VBVers auch die Wahl des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) zu bestätigen; mit Inkrafttreten der Totalrevision des DSG vom 25.9.2020 (SR 235.1) am 1.9.2023 ist die BVers für die Wahl zuständig geworden (Art. 43). Die VBVers hat auch die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers zu bestätigen; in diesem Fall ist eine Begutachtung durch eine Kommission unnötig: Die

begutachtet und der VBVers die Bestätigung oder die Nichtbestätigung der Wahl beantragt. Seit Bestehen der GK hat das Büro der VBVers in der Praxis jeweils ihr die Begutachtung der zu bestätigenden Wahl übertragen und darauf verzichtet, eine neue Kommission der VBVers einzusetzen.¹²

Denkbar ist im Weiteren, dass das Büro der VBVers eine Kommission zur Vorberatung einer an die VBVers gerichteten pa.Iv. zur Ausarbeitung eines Reglements der VBVers einsetzt.¹³

15

Angesichts der begrenzten Kompetenzen stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit des Organs des Büros der VBVers. Die dem Büro der VBVers zugewiesenen Aufgaben könnten u.U. der KoKo übertragen werden (welche diesbezüglich ggf. mit der einfachen Mehrheit der Stimmenden zu entscheiden hätte). Eine solche Lösung würde zumindest die Kompetenz zur Einberufung der VBVers und zur formalen Vorbereitung der Sitzungen bündeln und dadurch allfälligen Abgrenzungsproblemen vorbeugen (vgl. oben N 10 f.).

16

Art. 40

Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte

¹ Die Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte berät Begnadigungsgesuche und Entscheide über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden vor.

² Sie wählt zu ihrer Präsidentin oder ihrem Präsidenten abwechselungsweise ein Mitglied des Nationalrates oder des Ständerates.

³ Sie überweist Begnadigungsgesuche dem Bundesrat zum Bericht und zur Antragstellung.

⁴ Sie kann Einsicht nehmen in das Gesuch sowie in die Untersuchungs-, Gerichts- und Vollzugsakten.

Commission des grâces et des conflits de compétences

¹ La Commission des grâces et des conflits de compétences procède à l'examen préalable des recours en grâce et des conflits de compétences opposant les autorités suprêmes de la Confédération.

² Elle élit alternativement à sa présidence un membre du Conseil national et un membre du Conseil des États.

³ Elle transmet les recours en grâce au Conseil fédéral pour rapport et proposition.

⁴ Elle peut consulter les dossiers de l'instruction et du procès ainsi que le jugement.

Wahl wird nicht durch eine andere Behörde, sondern durch ein Organ der BVers vorgenommen (s. Art. 140 N 9).

12 Vgl. Prot. Büro-VBVers 28.8.2007, Umfrage Büro-VBVers 16.3.2011, Prot. Büro-NR 22./23.8.2013, Prot. Büro-StR 23.8.2013 und Prot. Büro-VBVers 10.5.2022.

13 In den 1990er-Jahren wurden pa.Iv., welche das Verfahren in der VBVers betrafen, wiederholt von einer Spezialkommission vorberaten (z.B. 93.414 Pa.Iv. *Guinand. Änderung des Wahlverfahrens für Bundesräte*; AmtlBull NR 1994 [VBVers] 1994 f.). Da inzwischen die Bestimmungen zum Verfahren in der VBVers im ParlG oder im (für die VBVers anwendbaren) GRN festgeschrieben sind, können heute diese Anliegen mit einer an den NR oder StR gerichteten pa.Iv. eingebracht werden.

Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza

¹ La Commissione delle grazie e dei conflitti di competenza esamina preliminarmente le domande di grazia e le decisioni in merito a conflitti di competenza tra le supreme autorità federali.

² Elegge come presidente, a turno, un membro del Consiglio nazionale o del Consiglio degli Stati.

³ Trasmette le domande di grazia al Consiglio federale affinché presenti un rapporto corredato di proposta.

⁴ Può prendere visione delle domande nonché degli atti istruttori, giudiziari ed esecutivi.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Rechtsnatur der Begnadigung; Unterschied zwischen Begnadigung und Amnestie	8
2. Zusammensetzung der BeK	10
3. Aufgaben der BeK	11
a) Begnadigungsgesuche	11
b) Zuständigkeitskonflikte	12
c) Rehabilitierungskommission (Rehako)	13
4. Verfahren der Behandlung von Begnadigungsgesuchen	14
5. Praxis	20

Materialien

Bis 1908: GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); Botschaft BR betreffend Erlass eines BG über die Begnadigung 3.7.1906 (BB1 1906 IV 27 ff.); StenBull StR 1906 973 ff., 978; StenBull StR 1908 339 f.; StenBull NR 1908 515 f.

4326. Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Revision: Prot. VBers 9.11.1942, 115 ff.; Reglement VBers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1480 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: RVBers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3545); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 173, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1302 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 173); BRUNNER, Die Begnadigung nach eidgenössischem Recht und dem Entwurfe eines schweizerischen Strafgesetzbuches, Diss., Zürich 1923; BURKHARD, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Diss., Zürich 1952 (zit. BURKHARD, Kommissionen); CLERC, L'amnistie en Suisse, Separatdruck aus: Mélanges en l'honneur du doyen Pierre Bouzat, Paris 1980 (CLERC, Amnistie); GASS, Drittes Buch, Achter Titel: Begnadigung, Amnestie, Wiederaufnahme des Verfahrens, in: Niggli/Wiprächtiger (Hrsg.), Strafrecht II: Art. 137–392 StGB, Basler Kommentar, 4. Aufl., Basel 2019, 5931 ff. (zit. GASS, Begnadigung); LANGER, Art. 173 Abs. 1 Bst. i, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4142 ff. (zit. LANGER, Art. 173 Abs. 1 Bst. i); LÜTHI, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 51 ff. (zit. LÜTHI, Stellung), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2.html>> (9.4.2024); PARLAMENTSDIENSTE, Faktenblatt Gewährung von Amnestien und Begnadigungen (zit. Faktenblatt Parlamentsdienste), <<https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentsportraet/aufgaben-der-bundesversammlung/begnadigungen-und-amnestien#h2-3>> (9.4.2024); SCHMID/JOSITSCH, Handbuch des schweizerischen Strafprozessrechts,

4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, 1730 ff. (zit. SCHMID/JOSITSCH, Handbuch); SURBER, Das Recht der Strafvollstreckung, Diss., Zürich 1998 (zit. SURBER, Recht); VEST, Art. 173 Abs. 1 Bst. k, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4142 ff. (zit. VEST, Art. 173 Abs. 1 Bst. k); VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. VILLIGER, Handbuch EMRK); VOKINGER, Amnestie und Begnadigung, in: SJZ 1975, 74 f. (zit. VOKINGER, Amnestie); WALLIMANN-BORNATICO, Il parlamento e la prassi dell'amnistia, in: Parlamentsdienste, Parlament, 271 ff.

I. Entstehungsgeschichte

Die Ausübung des Begnadigungsrechts und der Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kte. sowie zwischen BR und BGer wurden bei der Gründung des Bundesstaats als Zuständigkeit der VBers in der BV verankert (Art. 74 Ziff. 7 und 17 und Art. 80 BV 1848). Seit jeher ist das Begnadigungsrecht ein Recht des Souveräns: In monarchischen Staaten steht es dem Fürsten zu,¹ in der Schweiz dem Volk, bzw. aus Praktikabilitätsgründen der Volksvertretung, also dem Parlament. Auf Gesetzesstufe war das Begnadigungswesen im jungen Bundesstaat praktisch seit Anbeginn im BG vom 27.8.1851 über die Bundesstrafrechtspflege (AS 1851 743 ff.) geregelt.² Der Katalog von Fällen, in welchen der VBers das Recht auf Amnestie oder Begnadigung zustand, war umfangreich: Hochverrat, Aufruhr und Gewalttat gegen die Bundesbehörden, Verbrechen und Vergehen gegen das Völkerrecht, sowie politische Verbrechen und Vergehen, die eine bewaffnete eidg. Intervention veranlassten. Mit Art. 29 GVG 1902 wurden erstmals die für die Vorberatung von Begnadigungsgesuchen zuständigen Kommissionen im Gesetz erwähnt; zuständig für die Ernennung der zu diesem Zeitpunkt noch nicht ständigen, also ad hoc eingesetzten Kommissionen waren die «vereinigten Bureaux der beiden Räte» (AS 1902/03 394).

Mit der BV 1874 fiel der Entscheid über Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kte. in den Aufgabenbereich des BGer (Art. 113 Ziff. 1). Nach der Verfassungsrevision von 1874 erliess das Parlament in zahlreichen verwaltungsrechtlichen Gesetzen Strafbestimmungen, deren Übertretung zunehmend der kantonalen Gerichtsbarkeit unterstellt wurde (StenBull StR 1906 978). In der Folge hatte sich die VBers schon bald mit Gesuchen zu befassen, die aus der Anwendung dieser Strafnormen resultierten. Einzelne Strafbestimmungen in neuen Gesetzen drohten hohe Minimalstrafen an, was ebenfalls zur Zunahme der Gesuche beitrug (Botschaft BR betreffend Erlass eines BG über die Begnadigung 3.7.1906 [BB1 1906 IV 153 ff.]). Nachdem den Gesuchen in einzelnen Fällen Erfolg beschieden war, mehrte sich deren Zahl «sehr rasch und in unheimlicher Weise» (StenBull StR 1906 979).³ Nach mehreren Interventionen von Mitgliedern der BVers legte der BR am

1 In den Nachbarstaaten der Schweiz als zu Republiken gewordenen früheren Monarchien ist das Recht an die Staatspräsidentin bzw. den Staatspräsidenten übergegangen (GASS, Begnadigung, 5932 ff.).

2 Konkret war Folgendes geregelt: Für Gesuche gibt es keine aufschiebende Wirkung (Art. 170); die Begnadigung kann vom urteilenden Gericht oder Gerichtshof empfohlen werden (Art. 171); das Gesuch hat in Form einer Bittschrift an den BR zu erfolgen, der nach Anhörung der in der Sache zuständigen Untersuchungsrichter und Beamten der BA das Gesuch mit seinem Antrag vor die BVers bringt (Art. 172); der BR kann auch von sich aus auf Begnadigung antragen (Art. 172); die Begnadigungsbeschlüsse sind nicht zu motivieren (Art. 173); die Begnadigung bewirkt ganze oder teilweise Aufhebung der Strafe, sie übt jedoch keinen Einfluss auf die zivilrechtlichen Folgen des Verbrechens oder Urteils aus (Art. 174).

3 Dabei ging es etwa um Patentübertretungen, Übertretungen des Zündhölzchen-, Viehseuchen-, Zoll- und des Forstpolizeigesetzes sowie – hauptsächlich – um Vergehen gegen die Militärsteuerpflicht.

3. 7. 1906 eine Botschaft betreffend den Erlass eines BG über die Begnadigung vor (BBl 1906 IV 153 ff.).⁴ Nach zwei Jahren Verhandlungen stellten die Eidg. Räte am 2. und 6. 10. 1908 auf Antrag der Einigungskonferenz das Scheitern der Vorlage fest; die Räte hatten sich nicht einigen können, ob die teilweise Übertragung der Zuständigkeit für die Begnadigung vom Bund an die Kte. verfassungsmässig ist. Im Übrigen wurde auf die zu diesem Zeitpunkt bereits eingeleiteten Arbeiten an einem eidg. StGB verwiesen. Gemäss Antrag der Einigungskonferenz wurde indessen eine BeK als ständige Kommission der VBers mit 11 Mitgliedern (7 Mitglieder des NR und 4 Mitglieder des StR) eingesetzt; diese sollte eine «sicherere Praxis» gewährleisten (StenBull StR 1908 339 f.; StenBull NR 1908 515 f.).⁵

- 3 Die Neuregelung der Begnadigung im StGB dauerte mehrere Jahrzehnte. Ein erster VE einer Expertenkommission wurde zwar bereits 1896 publiziert; der BR unterbreitete der BVers seine Botschaft aber erst am 23. 7. 1918 (BBl 1918 IV 1 ff.). Der Entwurf schlug vor, «die Ausübung des Begnadigungsrechtes nach der Gerichtsbarkeit zu teilen, von der die zu erlassende Strafe verhängt worden ist» und strebte eine «sehr starke Beschränkung der Möglichkeit der Begnadigung» an (BBl 1918 IV 98). Das von der BVers nach 19 Jahren Beratung beschlossene StGB vom 21. 12. 1937 (AS 1938 757 ff.) folgte im ersten Punkt dem BR, behielt die Zuständigkeit der BVers zur Begnadigung aber nur noch «in den Fällen, in denen die Bundesassisen oder das Bundesstrafergericht oder eine Verwaltungsbehörde des Bundes geurteilt haben» und übertrug die Zuständigkeit «in den Fällen, in denen eine kantonale Behörde geurteilt hat, [an] die Begnadigungsbehörde des Kantons» (Art. 394 aStGB) – auch wenn der Kt. dabei Bundesrecht vollzieht. Abgelehnt wurde die vom BR vorgeschlagene Beschränkung der Begnadigungsmöglichkeit auf Urteile zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Mte.; stattdessen wurde festgehalten, dass durch Begnadigung «alle durch rechtskräftige Urteile auferlegten Strafen ganz oder teilweise erlassen oder die Strafen in mildere Strafarten umgewandelt werden» können (Art. 396 aStGB). Diese Bestimmungen (heute Art. 381–385 StGB; SR 311.0) sind in den Grundzügen⁶ bis heute unverändert geblieben.
- 4 Infolge der Verhängung von drei Todesstrafen wegen Landesverrats⁷ und den dadurch ausgelösten Begnadigungsgesuchen zeigte sich 1942 das Problem, dass keine spezifischen Verfahrensvorschriften zu deren Behandlung existierten. Entsprechende Angaben wurden im RVBers festgelegt, welches am 9. 11. 1942 nach einer intensiven, v.a. der Problematik

4 Der BR schlug vor, die BVers von der Behandlung eines grossen Teils der Begnadigungsgesuche zu entlasten. Einerseits sollte diese Zuständigkeit an die Kte., andererseits an den BR delegiert werden.

5 BURKHARD kritisiert die Regelung in den beiden Geschäftsreglementen: «[D]ie beiden Reglemente des Nationalrates von 1920 und 1946 führen die Begnadigungskommission unter den andern ständigen nationalrätlichen Kommissionen auf, während sie in den beiden ständerätlichen Reglementen von 1920 und 1946 überhaupt nicht erwähnt ist. – Hingegen ist die Begnadigungskommission richtig im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung vom 9. November 1942 [...] aufgeführt, wobei die Abordnung des Nationalrates von sieben auf neun erhöht worden ist, während diejenige des Ständerates bei vier blieb (Art. 4 Abs. 1)» (BURKHARD, Kommissionen, 31, FN 143).

6 Art. 381 Bst. a i.d.F. gem. Ziff. II 2 des BG vom 17. 3. 2017 (Schaffung einer Berufungskammer am BStGer), in Kraft seit 1. 1. 2019 (AS 2017 5769; BBl 2013 7109, 2016 6199).

7 Die Todesstrafe war zwar durch das StGB vom 21. 12. 1937 (in Kraft ab 1. 1. 1942) abgeschafft worden und das MStG sah sie nur im Kriegsfall vor. Der BR führte sie aber für den militärischen Landesverrat gestützt auf die ihm zu Beginn des Zweiten Weltkriegs erteilten Vollmachten mit einer VO vom 28. 5. 1940 (AS 1940 525) wieder ein.

der Todesstrafe gewidmeten Debatte (Prot. VBers 9. 11. 1942, 115 ff.) einstimmig angenommen und sofort in Kraft gesetzt wurde (AS 1942 1053 ff.).

Mit dem GVG vom 23. 3. 1962 wurden die ständige BeK (Art. 38) und eine ad hoc einzusetzende Kommission für die Vorbereitung von Entscheidungen in Kompetenzkonflikten (Art. 39) im Gesetz verankert. Die Verankerung im GVG wurde damit begründet, dass die Kommission nicht von der VBers bestellt wird, sondern ihre Mitglieder von den Räten selbständig gewählt und abgeordnet werden (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1480]).

Das Reglement der VBers vom 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.) übernahm weitgehend die Bestimmungen über die Behandlung der Begnadigungsgesuche aus dem Reglement vom 9. 11. 1942; allerdings wurden die spezifischen Bestimmungen über die Behandlung von Gesuchen zur Aufhebung einer Todesstrafe jetzt weggelassen.

Art. 164 BV bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des BG zu erlassen sind: Deshalb mussten viele Bestimmungen des RVBers ins ParlG aufgenommen werden (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3545]). Die Amtsdauer der anderen ständigen Kommissionen beträgt vier Jahre. Dies galt fortan auch für die BeK, ohne dass dies im Gesetz festgelegt werden musste, weil die entsprechende Bestimmung des GRN sinngemäss auch für die VBers und ihre Kommissionen gilt (Art. 41 Abs. 1 ParlG). In Art. 40 wurde auch auf die bisherige explizite Regelung der geheimen Beratung über ein Begnadigungsgesuch verzichtet, da die generelle Bestimmung von Art. 4 Abs. 2, wonach zum Schutz wichtiger Sicherheitsinteressen oder aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes die geheime Beratung beantragt werden kann,⁸ auch bei der Behandlung von Begnadigungsgesuchen Anwendung finden kann (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3546]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechtsnatur der Begnadigung; Unterschied zwischen Begnadigung und Amnestie

Durch die Begnadigung wird ganz oder teilweise auf den Vollzug einer gegen eine einzelne, bestimmte natürliche oder juristische Person ausgesprochene, rechtskräftige Strafe verzichtet oder die Strafe wird in eine mildere umgewandelt (SCHMID/JOSITSCH, Handbuch, 1730): Die Gnade erhält gegenüber der Strafe den Vorrang, durchbricht damit formalrechtlich verfassungskonform das Gesetzmässigkeitsprinzip nach Art. 5 Abs. 1 BV.⁹ Diese Wohltat steht im Interesse der durch die Strafe betroffenen Person und muss durch diese beantragt werden. Bei der Begnadigung handelt es sich um einen a.o. Eingriff in den Gang der Justiz; sie «soll die sonst unerbittliche Strenge des Gesetzes dort lockern, wo die Strafverfolgung eine aussergewöhnliche Härte bedeuten würde» (s. dazu näher N 18). Das Institut der Begnadigung durchbricht die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Judikative, indem das Parlament in die Strafrechtspflege eingreift (GASS, Begnadigung, 5936).

Die Amnestie ist mit der Begnadigung zwar eng verwandt, von ihr aber doch zu unterscheiden: Durch eine Amnestie wird auf die strafrechtliche Verfolgung oder auf den Vollzug einer gegen eine Vielzahl von nicht einzeln bezeichneten Personen ausgesprochenen Strafe verzichtet, wenn diese Personen durch einen gemeinsam begangenen Rechtsbruch

⁸ Durch einen Sechstel der Mitglieder der VBers, durch die Mehrheit der Kommission oder durch den BR.

⁹ VEST, Art. 173 Abs. 1 Bst. k, N 177.

oder durch die Umstände ihres Handelns verbunden sind. Die Amnestie ist «eine Massenbegnadigung» (SCHMID/JOSITSCH, Handbuch, 1733). Im Vordergrund steht nicht das individuelle Interesse der Amnestierten, sondern das öffentliche Interesse. Seit Gründung des Bundesstaates befasste sich die BVers mit 20 strafrechtlichen Amnestiegesuchen (GASS, Begnadigung, 5955).¹⁰ Weil die Amnestie anders als die Begnadigung in Art. 157 BV nicht als Zuständigkeit der VBers bezeichnet wird, wird eine Amnestie durch die getrennt tagenden Eidg. Räte und nicht durch die VBers erlassen.¹¹

- 9a Die Art. 12–18 EMRK bieten keinen Schutz des Begnadigungsrechts. Die Erschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe gem. Art. 35 Abs. 1 EMRK kann nicht geltend gemacht werden (VILLIGER, Handbuch EMRK, Rz 67 und 69 ff.).

2. Zusammensetzung der BeK

- 10 Die BeK ist eine ständige Kommission der VBers. Sie setzt sich aus zwölf Mitgliedern des NR und aus fünf Mitgliedern des StR zusammen (Art. 39 Abs. 4 ParlG). Die Mitglieder der BeK werden vom jeweiligen Büro nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt (Art. 43 Abs. 3 ParlG; Art. 17 Abs. 1 GRN). Die BeK konstituiert sich selbst. Sie wählt gemäss Abs. 2 für eine Amtsdauer von zwei Jahren (Art. 17 Abs. 2 GRN i.V.m. Art. 41 Abs. 1 ParlG) alternierend ein Mitglied des NR oder des StR zu ihrem Präsidenten oder zu ihrer Präsidentin. Seit 2008 wählt die BeK auch ein Vizepräsidium.¹² Die Konstituierung erfolgt in neuerer Zeit auf dem Zirkularweg. Das Präsidium und das Vizepräsidium dürfen nicht dem gleichen Rat angehören (Art. 43 Abs. 2 ParlG). Ein Kommissionsmitglied kann sich für eine einzelne Sitzung vertreten lassen.

10 Im 19. Jh. hat die BVers dreimal (1855, 1857 u. 1889/90) friedenspolitisch motivierte (Schlussstrich-)Amnestien gewährt; es ging darum, den gesellschaftlich-politischen Frieden wiederherzustellen (Umsturzversuche im Zh. mit den Neuenburger Ereignissen und Umsturzversuche im Tessin). Im 20. Jh. wurden viermal eher fiskalpolitisch motivierte (Steuer-)Amnestien gewährt (1940, 1945, 1955 und 1967). Die gescheiterten Amnestien im 20. Jh. betrafen gewichtige politisch-gesellschaftliche Probleme (Generalstreik 1918, Teilnahme von Schweizern im spanischen Bürgerkrieg 1936–1939, nach der Besetzung des Kernkraftwerks Kaiseraugst 1975, Dienstverweigerung 1981, im Zh. mit Jugendunruhen 1982, Drogenkonsum 1983, Kt. JU 1985, Papierlose 1997) (GASS, Die Amnestie – Rechtsbruch oder notwendiges Korrektiv der Rechtsordnung, in: Jusletter, 18. September 2006, Rz 68). – Leicht abweichende Zusammenstellung in Faktenblatt Parlamentsdienste. Seit 2000 wurden keine neuen Amnestiegesuche gestellt. Weitere Literatur zur Amnestie: WALLIMANN-BORNATICO, Die Amnestie, in: SJZ 1985, 197 f.

11 In der Lehre wird einerseits mehrheitlich ausgeführt, dass für eine Amnestie die Form des einfachen BB zu wählen sei (u.a.: CLERC, Amnistie, 7 f.; a.M. VOKINGER, Amnestie, 75). Andererseits wird erklärt, dass eine Steueramnestie nicht als Amnestie i.S.v. Art. 173 Abs. 1 Bst. k zu betrachten und in Gesetzesform zu kleiden ist (BIAGGINI, Art. 173 N 30). Die Praxis von Amnestien, die nicht als Steueramnestien zu bezeichnen sind, ist spärlich und liegt zudem heute Jahrzehnte zurück. Es erscheint fraglich, ob im Lichte von Art. 163 und 164 BV sowie Art. 22 ParlG die Wahl der Form eines einfachen BB ausserhalb von Steueramnestien in jedem Fall gerechtfertigt wäre. Es muss in jedem Einzelfall geklärt werden, ob eine Amnestie rechtssetzenden Charakter hat und daher in die Form des BG zu kleiden ist, oder ob sie als Allgemeinverfügung betrachtet werden kann, für die die Form des einfachen BB zu wählen ist (s.a. Art. 30 FN 8).

12 Unterlagen zur BeK-RehaKo-Sitzung vom 5. 3. 2008; diese Neuerung wurde auf Vorschlag des Büros des StR eingeführt.

3. Aufgaben der BeK

a) Begnadigungsgesuche

Die BeK berät Begnadigungsgesuche zhd. der VBers vor. Gegenstand einer Begnadigung durch die VBers können Entscheide der Straf- oder Berufungskammer des BStGer¹³ oder einer Verwaltungsbehörde des Bundes sein (Art. 381 StGB), sowie Entscheide in Militärstrafsachen, die vom BStGer beurteilt wurden (Art. 232b MStG). Durch Begnadigung können alle durch ein rechtskräftiges Urteil auferlegten Strafen ganz oder teilweise erlassen oder die Strafen in mildere Strafarten umgewandelt werden (Art. 383 Abs. 1 StGB und Art. 232d Abs. 1 MStG).¹⁴ Der Gnadenerlass bestimmt den Umfang der Begnadigung (Art. 383 Abs. 2 StGB und Art. 232d MStG), wobei Verfahrenskosten oder Ersatzforderungen nicht Gegenstand einer Begnadigung sein können (implizit Art. 383 Abs. 1 StGB und explizit Art. 232d Abs. 3 MStG). Massnahmen sind nicht gnadenfähig, obwohl im Einzelnen durchaus Kritik laut wird (BGE 106 IV 134 E. 3, 135 f. E. 3).¹⁵ Diese restriktive Auslegung geht auf Art. 383 Abs. 1 StGB zurück, worin nur die Strafen genannt werden. SCHMID/JOSITSCH äussern angesichts der gegenseitigen Durchlässigkeit der durch den neuen Allgemeinen Teil des StGB begründeten Strafen und Massnahmen Zweifel an der bisherigen streng differenzierenden Betrachtungsweise.¹⁶

11

b) Zuständigkeitskonflikte

Des Weiteren ist die BeK für die Vorberatung von Entscheiden über Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Behörden des Bundes zuständig: BR, BGer und BVers (Art. 157 Abs. 1 Bst. b BV [gemeinsame Verhandlung von NR und StR] i.V.m. Art. 173 Abs. 1 Bst. i BV [weitere Aufgaben und Befugnisse der Bundesversammlung]). Dieser *numerus clausus* an «obersten Bundesbehörden» schliesst sowohl untergeordnete Verwaltungsbehörden als auch erstinstanzliche Bundesgerichte aus.¹⁷ Der Verfassungsgeber erachtete es als gerechtfertigt, dass die BVers als Volksvertretung und «oberste Gewalt im Bund» den Konflikt beilegt, wenn diese Behörden in einen Streit involviert sind. Förmliche Zuständigkeitskonflikte mit der BVers, die ja auch als Konfliktpartei in Betracht kommt, werden a priori vermieden, da sie ohnehin letztlich entscheiden kann.¹⁸ Zuständigkeitskonflikte sind insb. dann aufgetreten, wenn zwischen BR und BGer über die Zuständigkeit zur Behandlung einer Beschwerde wegen Verletzung individueller Verfassungsrechte Uneinigkeit herrschte.¹⁹ Bis 1874 waren der BR als erste Instanz und die BVers als zweite Instanz für Beschwerden wegen Verletzung individueller Verfassungs-

12

13 Das BStGer beurteilt erstinstanzlich Strafsachen, welche das Gesetz ausdrücklich der Gerichtsbarkeit des Bundes unterstellt (Art. 23 und 24 StPO): Verbrechen und Vergehen gegen Bundesinteressen, Sprengstoffdelikte, sowie Wirtschaftskriminalität, organisiertes Verbrechen und Geldwäscherei mit interkantonalem oder internationalem Bezug. Dazu kommen Zuständigkeiten, welche sich u.a. aus dem Luftfahrtgesetz, dem Kernenergiegesetz, den Finanzmarktgesetzen oder dem Kriegsmaterialgesetz ergeben. Beispielhaft kann etwa die Übertragung von Immateriälgütern oder Know-how zur Herstellung von Kriegsmaterial an Personen im Ausland genannt werden (<https://www.bstger.ch/de/il-tribunale/il-tribunale-penale-federale-in-breve.html> [9.4.2024]).

14 Militärische Disziplinarstrafen können nicht Gegenstand einer Begnadigung sein (Art. 232a MStG).

15 VEST, Art. 173 Abs. 1 Bst. k, N 177.

16 SCHMID/JOSITSCH, Handbuch, 1740.

17 LANGER, Art. 173 Abs. 1 Bst. i, N 163.

18 LANGER, Art. 173 Abs. 1 Bst. i, N 162.

19 Art. 73 i.V.m. Art. 79 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) (AS 1969 737).

rechte zuständig (Art. 90 Ziff. 2 i.V.m. Art. 105 BV 1848). Diese Kompetenz wurde mit der BV 1874 dem BGer übertragen (Art. 113 Ziff. 3 BV 1874). Die Restkompetenzen des BR und im Beschwerdefall der BVers beschränkten sich nunmehr auf Streitigkeiten über die unentgeltliche Ausrüstung der Wehrmänner, über die konfessionsneutrale, kostenlose Volksschule sowie über das Recht auf «schickliche Beerdigung». Der letzte Entscheid der VBers in dieser Sache stammt aus dem Jahr 1989 und ist in der Jurisprudenz auch unter dem Titel «Kruzifix-Entscheid» bekannt: Obwohl sich das BGer und der BR über die Zuständigkeit geeinigt hatten, trat die BVers auf die Beschwerde ein, hob den Entscheid des BR auf und überwies den Fall an das BGer.²⁰ Seit Inkraftsetzung der Totalrevision der Bundesrechtspflege im Jahr 2007 (AS 2006 1205 ff.) nimmt der BR keine Staatsrechtspflege mehr wahr, weshalb es zwischen dem BGer und dem BR voraussichtlich nicht mehr zu Zuständigkeitskonflikten kommen wird. Auch sorgt der gem. Art. 29 Abs. 2 BGG vorgeschriebene Meinungsaustausch bei Zweifeln über die Zuständigkeit des BGer oder einer anderen Behörde dafür, dass die VBers sich kaum mehr mit Zuständigkeitskonflikten befassen muss (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Rz 1511). Von daher ist diese Schlichtungskompetenz eine «schlummernde» Kompetenz der BeK und der VBers.²¹ LANGER relativiert den scheinbaren Wegfall von Konfliktpotential unter den obersten Bundesbehörden unter Hinweis auf eine Beschwerde im Anschluss an die Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform im Jahr 2008, aber auch im Zh. mit den komplementären Kompetenzen von BVers und BR im Bereich der Aussenpolitik und völkerrechtlicher Vereinbarungen.²²

c) Rehabilitierungskommission (RehaKo)

- 13 Die BeK entschied zudem abschliessend über Rehabilitierungsgesuche aufgrund des BG vom 20. 6. 2003 über die Aufhebung von Strafurteilen gegen Flüchtlingshelfer zur Zeit des Nationalsozialismus (SR 371). Gemäss Art. 6 Abs. 1 dieses Gesetzes wurde die BeK als RehaKo eingesetzt. Der Gesetzgeber hat damit eine Befugnis, die nicht rechtsetzender Natur ist, gemäss Art. 153 Abs. 3 BV an eine Kommission übertragen.²³ Durch dieses Gesetz wurde die Voraussetzung geschaffen, um die seinerzeitigen Strafurteile rückwirkend aufzuheben und die Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfer vollständig zu rehabilitieren. Es wurde davon ausgegangen, dass solche Urteile unter heutigen Gesichtspunkten so nicht rechtmässig erlassen werden könnten. Die einzelnen Fälle wurden vom BJ geprüft, dessen Stellungnahmen der Kommission als Grundlage für ihre definitiven Beschlüsse dienten. In elf Sitzungen stellte die BeK als RehaKo die Rehabilitierung in 137 Fällen fest. Das Gesetz sieht vor, dass Gesuche innerhalb einer Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes (am 1. 1. 2004) einzureichen sind; bei entschuldbaren Gründen für die Verspätung kann die Kommission auch auf Gesuche eintreten, die spätestens inner-

20 BGE 116 Ia 252; BIAGGINI, Art. 173 N 27.

21 Unterlagen zur BeK-RehaKo-Sitzung vom 7. 4. 2008; Prot. BeK 20. 5. 2008.

22 LANGER, Art. 173 Abs. 1 Bst. i, N 168, 174.

23 Art. 157 BV zählt die Kompetenzen der VBers abschliessend auf. Die Rehabilitierung gemäss Rehabilitierungsgesetz kann nicht als Begnadigung betrachtet werden (99.464 Pa.Iv. *Rehabilitierung der Flüchtlingshelfer und der Kämpfer gegen Nationalsozialismus und Faschismus*: Bericht RK-NR 29. 10. 2002 [BBl 2002 7790 ff.]). Daher kritisiert LÜTHI zu Recht, dass die Zuständigkeit für die Rehabilitierung, die durch die getrennt tagenden Eidg. Räte bzw. im Falle einer Kompetenzdelegation an Kommissionen durch getrennt tagende Kommissionen beider Räte wahrgenommen werden müsste, einer Kommission der VBers übertragen wurde (vgl. LÜTHI, Stellung, 59). Vgl. auch die ähnliche Diskussion über die Zuständigkeit für den Entscheid über Gesuche für die Aufhebung der Immunität (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BBl 2010 7363 f.]).

halb von acht Jahren nach diesem Datum eingereicht werden. Die RehaKo hat über ihre Tätigkeit berichtet,²⁴ bevor sie diese am 31. 12. 2011 einstellte.²⁵

4. Verfahren der Behandlung von Begnadigungsgesuchen

Ein Begnadigungsgesuch kann die oder der Verurteilte, ihr oder sein gesetzlicher Vertreter und – mit Einwilligung der oder des Verurteilten – deren oder dessen Verteidiger, Ehegatte, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner stellen (Art. 382 Abs. 1 StGB und 232c Abs. 1 MStG). Bei politischen Verbrechen und Vergehen sowie bei Straftaten, die damit in Zh. stehen, ist überdies der BR zur Einleitung des Begnadigungsverfahrens befugt (Art. 382 Abs. 2 StGB und 232c Abs. 2 MStG). Die Begnadigungsbehörde kann bestimmen, dass ein abgelehntes Gesuch während eines bestimmten Zeitraums nicht erneuert werden darf (Art. 382 Abs. 3 StGB und 232c Abs. 3 MStG).

Die BeK überweist das Gesuch samt den Unterlagen dem BR zwecks Berichterstattung und Antragstellung (BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 3. Aufl., § 19 Rz 62). Begnadigungsgesuche, die mehr als einen Monat vor einer Session eingereicht werden, werden in der Praxis üblicherweise in dieser Session traktandiert. Das BJ (bis 1999 erfolgte die Instruktion durch die BA)²⁶ bereitet die Berichte des BR zu Begnadigungsgesuchen zhd. der VBers vor (Art. 7 Abs. 6 Organisationsverordnung vom 17. 11. 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement [OV-EJPD]; SR 172.213.1). In Militärstrafsachen erfolgt die Vorbereitung durch den Obergericht zhd. der Begnadigungsinstanz (Art. 22 VO vom 24. Oktober 1979 über die Militärstrafrechtspflege [MStV]; SR 322.2).

Der Bericht des BR wird der BeK spätestens zwei Wochen vor der Kommissionssitzung unterbreitet. Letztere findet i.d.R. am Mittwoch der ersten oder zweiten Sessionswoche unter Teilnahme einer Vertretung aus dem Fachbereich Straf- und Massnahmenvollzug des BJ statt. Gestützt auf den Bericht des BR stellt die Kommission der VBers Antrag. Der Kommission stehen für ihre Beratungen die Begnadigungsgesuche, die Untersuchungs-, Gerichts- und Vollzugsakten sowie die Urteile zur Einsichtnahme zur Verfügung.

24 Vgl. Rehabilitierung von Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfern zur Zeit des Nationalsozialismus: Bericht der RehaKo über ihre Tätigkeit in den Jahren 2004–2008 vom 2. 3. 2009 (BB1 2009 3323 ff.), Rehabilitierung von Flüchtlingshelferinnen und Flüchtlingshelfern zur Zeit des Nationalsozialismus: Nachtrag zum Bericht der RehaKo vom 2. 3. 2009 und Schlussbericht über ihre Tätigkeit in den Jahren 2004–2011 vom 29. 2. 2012 (BB1 2012 4173 ff.).

25 Nicht Sache der BeK war die Rehabilitierung der Schweizer Spanienfreiwilligen: Während die Rehabilitierung im oben erwähnten Fall in einem zweiphasigen Prozess erfolgte, wurde bei der Rehabilitierung der Spanienfreiwilligen auf den zweiten Schritt, d.h. die individuelle und konkrete Feststellung, dass der Erlass auf ein bestimmtes Urteil bzw. einen bestimmten Entscheid Anwendung findet, verzichtet (BG vom 20. 3. 2009 über die Rehabilitierung der Freiwilligen im Spanischen Bürgerkrieg [AS 2009 3697 ff.]; SR 321.1). Dasselbe gilt für die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen: Im Unterschied zur Situation bei den Flüchtlingshelfern und Spanienfreiwilligen wurden bei den administrativ versorgten Menschen kaum je Gerichtsurteile gefällt; eine administrative Versorgung wurde nicht aufgrund einer Straftat, sondern als Reaktion auf ein als sozial abweichend empfundenen Verhalten angeordnet (BG vom 21. 3. 2014 über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen [BB1 2014 2853 ff.]). Ob im letzteren Fall der Begriff «Rehabilitierung» angesichts der Tatsache, dass administrativ versorgte Menschen keine Straftaten begingen, richtig ist, bleibt dahingestellt.

26 Prot. BeK zum Fall 99–06 vom 3. 3. 1999 (vertraulich). Die Kommission hatte befunden, dass in einem ihr vorliegenden Gesuch die Instruktion durch die BA zu Interessenkonflikten führen könnte, weil diese Partei war (im konkreten Fall als Untersuchungs- und Anklagebehörde).

- 17 Die Kommission befindet vorab über ihre Zuständigkeit, d.h. ob der Gegenstand des Gesuchs eine von der Strafkammer des BStGer, von einer Verwaltungsbehörde des Bundes oder eine vom BStGer in einer Militärstrafsache ausgesprochene Strafe oder Nebenstrafe ist.
- 18 Das StGB regelt die materiellen Voraussetzungen der Begnadigung nicht; die zuständige Instanz entscheidet deshalb nach freiem Ermessen. Die VBVers gewährt die Begnadigung i.d.R. nur, wenn erhebliche Tatsachen, Umstände oder Beweismittel erst nach der Verurteilung bekannt geworden sind oder diese von der urteilenden Behörde nicht berücksichtigt wurden oder nicht berücksichtigt werden konnten. Ferner müssen die Umstände des konkreten Falls den Vollzug der ausgefallten Strafe als ungerechtfertigt hart erscheinen lassen.²⁷ Anlass für eine Begnadigung kann auch sein, dass zwischen Tatbegehung und Vollzug der Strafe vergleichsweise viel Zeit verstrichen ist. Zudem muss die oder der Verurteilte der Begnadigung würdig sein, d.h. sie oder er soll eine rechtstreuere Gesinnung und Sühnebereitschaft zeigen und nicht «arbeitsscheu» sein. Die Begnadigung ist jedoch nicht Korrektur am Urteil; sie lässt dieses bestehen (GASS, Begnadigung, 5946; s.a. die Erwägungen der BeK zu 04.058 [AmtlBull NR 2004 [VBVers] IV Beilagen 145 f.]). In der Praxis haben sich gewisse Grundsätze und Kriterien herausgebildet, wonach folgende Voraussetzungen Anlass für eine Begnadigung sein können: Das hohe Alter der oder des Verurteilten, eine dauernde Invalidität (falls der Strafvollzug nicht wegen Krankheit unterbrochen werden konnte), das Interesse des öffentlichen Friedens nach politischen Unruhen, ein auf fehlerhafte Erwägungen gestütztes Urteil, dessen Anfechtung aus einsehbaren Gründen unterblieben ist (SURBER, Recht, 363 ff.).
- 19 Die VBVers entscheidet i.d.R. am Mittwoch der letzten Sessionswoche über die Gesuche: Ihre Einberufung erfolgt durch die KoKo (Art. 33 Abs. 2 ParlG) nach Erhalt des Berichts und Antrags der BeK. Für das Verfahren gelten die Bestimmungen des GRN (Art. 41 Abs. 1 ParlG). Die meisten Gesuche werden im schriftlichen Verfahren behandelt.²⁸

5. Praxis

- 20 Seit Inkrafttreten des ParlG am 1. 12. 2003 bis Ende 2023 befasste sich die BeK mit acht Begnadigungsgesuchen, welche durch die VBVers alle abgewiesen wurden. Den Strafurteilen lagen folgende Widerhandlungen zugrunde: Steuerhinterziehung in Umgehung des Mineralölsteuergesetzes, Einfuhr von Tieren in Umgehung der Bestimmungen des Mehrwertsteuer- und des Tierschutzgesetzes, Zollhehlerei in Umgehung des Zollgesetzes, Urkundenfälschung in Verbindung mit Betrug und Geldwäscherei, Sprengstoffgefährdung in Verbindung mit anderen Delikten, Bestechung in Verbindung mit Vorteilsnahme; ungetreue Amtsführung und Anstiftung zur Urkundenfälschung, Lebensmittelimport in Umgehung von Zoll-, Mehrwertsteuer-, Alkohol- und Tierseuchengesetz und zuletzt Betrug und mehrfache qualifizierte Geldwäscherei (vgl. 04.058, 05.038, 06.036, 07.018, 07.032, 07.035, 08.032, 20.019). Es ging dabei um vier Geldstrafen zwischen CHF 3000 und

27 Ein Bsp. liefert das letzte gutgeheissene Begnadigungsgesuch: Infolge eines Autounfalls hatte sich die existentielle Situation des Gesuchstellers derart verändert, dass ihm die VBVers (entgegen der Abweisungsempfehlung des BR) eine Busse von CHF 8000 erliess, zumal er Steuer nachforderungen für illegalen Fleischimport vollumfänglich bezahlt hatte (02.018; AmtlBull NR [VBVers] 2002 483).

28 Das letzte Begnadigungsgesuch, das umstritten war und eine Debatte auslöste, war jenes eines Flugzeugentführers, der eine Geisel getötet hatte. Das Gesuch wurde am 21. 12. 1999 abgelehnt (99.066; AmtlBull NR [VBVers] 1999 2692 ff.).

21 000 und um drei Freiheitsstrafen zwischen 24 Monaten und 30 Monaten und 15 Tagen; eine der Freiheitsstrafen verbunden mit einer Busse von CHF 10 000 und einer Ersatzforderung von über CHF 150 000; im letzten Fall um eine Freiheitsstrafe von 36 Monaten, von denen 16 Monate unbedingt und 20 Monate bedingt zu vollziehen waren, sowie einer bedingten Geldstrafe.

Seit 2007 lässt sich eine Abnahme der Gesuche um Begnadigung feststellen. Dies könnte u.a. darauf zurückzuführen sein, dass das BJ im Jahr 2005 in einem Begnadigungsverfahren feststellte, dass der Verwaltungsaufwand in klarem Missverhältnis zu der dem Verfahren zugrundeliegenden Busse der Zollverwaltung von wenigen tausend Franken steht. Seither macht die Zollverwaltung die Verurteilten auf die hohen Anforderungen der Begnadigung aufmerksam und bietet ihnen die Möglichkeit, hohe Bussen in Raten zu bezahlen. Im Weiteren dürfte die Abnahme von Gesuchen aufgrund von Verurteilungen durch die Strafkammer des BStGer auf die inzwischen bekannte Praxis der VBers zurückzuführen sein, die für eine Begnadigung sehr hohe Hürden setzt. Die 2007 infolge des Ausbaus der Bundesstrafergerichtsbarkeit erwartete Steigerung der Bedeutung der Begnadigung (BIAGGINI, Kommentar BV, 1. Aufl., Art. 173 N 29) ist also nicht eingetreten.

21

Art. 40a

Gerichtskommission

¹ Die Gerichtskommission ist zuständig für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung:

- a. von Richterinnen und Richtern der eidgenössischen Gerichte;
- b. von Mitgliedern der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft;
- c. der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen oder Bundesanwälte;
- d. der Leiterin oder des Leiters des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragte oder Beauftragter).

² Sie schreibt offene Richterstellen, die Stellen der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts, der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte und der oder des Beauftragten öffentlich aus. Soweit das Gesetz Teilpensen zulässt, ist in der Ausschreibung der Beschäftigungsgrad anzugeben.

³ Die Gerichtskommission unterbreitet ihre Wahlvorschläge und Anträge auf Amtsenthebung der Vereinigten Bundesversammlung.

⁴ Sie legt die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses der Richterinnen und Richter sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwalts und der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte fest.

⁵ Jede Fraktion hat Anspruch auf mindestens einen Sitz in der Kommission.

⁶ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzdelegation bringen Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts, der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte oder der oder des Beauftragten ernsthaft in Frage stellen, der Gerichtskommission zur Kenntnis.

Commission
judiciaire

¹ La Commission judiciaire est compétente pour préparer l'élection et la révocation des personnes suivantes:

- a. les juges des tribunaux fédéraux;
- b. les membres de l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération;
- c. le procureur général de la Confédération et les procureurs généraux suppléants de la Confédération;
- d. le chef du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (préposé).

² La Commission judiciaire met au concours public les postes vacants de juges, de procureur général de la Confédération, de procureurs généraux suppléants de la Confédération et de préposé. Dans la mesure où la loi permet l'exercice à temps partiel de la fonction, la mise au concours indique le taux d'activité.

³ La commission judiciaire soumet à l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ses propositions pour l'élection et la révocation des personnes visées à l'al. 1.

⁴ Elle fixe le détail des rapports de travail des juges, du procureur général de la Confédération et des procureurs généraux suppléants.

⁵ Chaque groupe a droit au moins à un siège au sein de la commission.

⁶ Si les Commissions de gestion ou la Délégation des finances font des constatations qui mettent sérieusement en cause l'aptitude professionnelle ou personnelle du procureur général de la Confédération, d'un procureur général suppléant, d'un juge ou du préposé, elles les communiquent à la Commission judiciaire.

Commissione giudi-
ziaria

¹ La Commissione giudiziaria è competente per la preparazione dell'elezione e della destituzione:

- a. dei giudici dei tribunali della Confederazione;
- b. dei membri dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione;
- c. del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione;
- d. del capo dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (Incaricato).

² Mette a pubblico concorso i posti di giudice vacanti e i posti di procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione, come pure quello di Incaricato. Nel bando di concorso è indicato il grado di occupazione, per quanto la legge consenta l'esercizio a tempo parziale della funzione.

³ La Commissione giudiziaria sottopone all'Assemblea federale plenaria le proprie proposte di elezione e di destituzione.

⁴ Stabilisce in dettaglio il rapporto di lavoro dei giudici, del procuratore generale della Confederazione e dei sostituti procuratori generali della Confederazione.

⁵ In seno alla Commissione, ogni gruppo ha diritto ad almeno un seggio.

⁶ Le Commissioni della gestione e la Delegazione delle finanze comunicano alla Commissione giudiziaria i loro accertamenti che mettono seriamente in dubbio l'idoneità professionale o personale dei giudici, del procuratore generale della Confederazione, dei sostituti procuratori generali della Confederazione e dell'Incaricato.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Gescheiterte Anläufe zur Schaffung einer Richterwahlkommission	1
2. Vom Konzept einer Justizkommission zur GK	4
3. Entwicklung der GK nach Erlass des ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise (Abs. 1–5)	8
2. Zusammenarbeit mit den Aufsichtskommissionen (Abs. 6)	16
3. Beurteilung der Arbeit der Kommission	20

Materialien

75.415 Mo. Auer. Wahlen in das Bundesgericht: AmtlBull NR 1976 829 ff.

94.408 Pa.Iv. Ruf. Vorbereitung der Wahlen in die eidgenössischen Gerichte. Einsetzung einer ständigen Kommission: AmtlBull NR [VBVers] 1995 2332 ff.

01.023 Totalrevision der Bundesrechtspflege: Botschaft BR 28.2.2001 (BBi 2001 4202 ff., insb. 4257 ff.); Zusatzbericht RK-StR 16.11.2001 (BBi 2002 1181 ff.); AmtlBull StR 2001 905 ff.; AmtlBull StR 2002 197 ff., AmtlBull NR 2002 1220 ff.; AmtlBull StR 2002 1063 ff.; AmtlBull NR 2002 2015 f.

08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Botschaft BR 10.9.2008 (BBi 2008 8125 ff., insb. 8156); AmtlBull StR 2009 588 ff.; AmtlBull NR 2009 2253 ff.; Änderung ParlG 19.3.2010 (AS 2010 3267).

16.409 Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer. Wahlverfahren für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder die -beauftragte: Bericht SPK-NR 24.5.2019.

17.059 Datenschutzgesetz. Totalrevision und Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz: Botschaft BR 15.9.2017 (BBi 2017 6941, insb. 7087 f.); AmtlBull NR 2019 1773 ff., 1819 ff.; AmtlBull StR 2019 1247; Änderung ParlG 25.9.2020 (AS 2022 491).

21.452 Pa.Iv. RK-StR. Fachbeirat für die Auswahlverfahren der Gerichtskommission.

23.485 Pa.Iv. Arslan. Auswahlverfahren für Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte optimieren.

Literatur

ALBRECHT, Richterliche Befangenheit und Parteipolitik, in: Justice – Justiz – Giustizia 2019, H. 2; GLASER, Die Justiz-Initiative: Besetzung des Bundesgerichts im Losverfahren?, in: AJP 10/2018, H. 10, 1251 ff.; GRUNDSTÄUDL, Die Richtermacher: Anforderungen, Akteure und Modelle der Richterauswahl, in: Justice – Justiz – Giustizia 2019, H. 2; KIENER, Richterliche Unabhängigkeit, Bern 2001, 267 ff.; KIENER NELLEN, Zum Verhältnis von Politik und Justiz, in: ZSR 2019, 369 ff.; HUGI YAR/KLEY, Art. 9, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz: Basler Kommentar, Basel 2018, 218 ff. (zit. HUGI YAR/KLEY, Art. 9); LANGER, Helvetisches Richter-Malaise?, in: Jusletter 8. November 2021; LANGER, Ein Fachbeirat für die Gerichtskommission? in: Justice – Justiz – Giustizia 2024, H. 1; LUMINATI/CONTARINI, Die Bundesrichterwahlen im Wandel: «Kampfwahlen», «Denkzettel» und andere Eigentümlichkeiten, in: ZBI 2021, H. 1, 3 ff.; MAHON/SCHALLER, Le système de réélection des juges: évidence démocratique ou épée de Damoclès?, in: Justice – Justiz – Giustizia 2013, H. 1; MARTI, Die Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung, in: Justice – Justiz – Giustizia 2010, H. 1 (zit. MARTI, Gerichtskommission); MARTI, La commission judiciaire de l'Assemblée fédérale, in: Justice – Justiz – Giustizia 2014, H. 1; MARTY, Qui a peur du Conseil de la magistrature?, in: Justice – Justiz – Giustizia 2009, H. 2 (zit. MARTY, Conseil); POPP, Der Richter und sein Umfeld, in: Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis 2019, 138 ff.; RACIOPPI, Die moderne «Paulette»: Mandatssteuern von Richterinnen und Richtern, in: Justice – Justiz – Giustizia 2017, H. 3; RASELLI, Justiz-Initiative, in: ZSR 2019, 273 ff.; RUSSO, Des juges tirés au sort : réalité ou illusion démocratique?, in: Justice – Justiz – Giustizia 2019, H. 2; RUSSO, Les modes de désignation des juges – Etude de droit constitutionnel suisse et comparé, Diss. Lausanne 2020, Basel 2021; RUSSO, Les modes de désignation des juges en droit suisse et comparé, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2022, H. 1, 39 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/>

uploads/parlament-2022-1.pdf (13.4.2024); SCHINDLER, Losverfahren – Möglichkeiten und Grenzen des ausgleichenden Zufalls, in: ZBl 2018, H. 12, 617 f.; SEILER, Art. 9, in: Seiler/von Werdt/Günterich/Oberholzer (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG): Stämpfli Handkommentar, Bern 2015, 41 ff. (zit. SEILER, Art. 9); STEINMANN, Denk-würdige Wiederwahl der Bundesrichterrinnen und Bundesrichter», in: ZBl 2015, H. 1, 1 f.; STIANSEN/STADELMANN, Empirische Forschung: Wiederwahl und richterliche Unabhängigkeit, in: Jusletter 1. November 2021; THÜR, Auslese unter Ausschluss der Öffentlichkeit, in: Schumacher (Hrsg.), Geschlossene Gesellschaft? Macht und Ohnmacht der Justizkritik, Zürich 1993, 57 ff. (zit. THÜR, Auslese); VATTER/ACKERMANN, Richterwahlen in der Schweiz: eine empirische Analyse der Wahlen an das Bundesgericht von 1848 bis 2013, in: ZSR 2014 I 517 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Gescheiterte Anläufe zur Schaffung einer Richterwahlkommission

- 1 Die Diskussion über die Schaffung einer Kommission zur Vorbereitung von Richterwahlen reicht zurück bis in die 1970er-Jahre. Damals oblagen die Wahlvorbereitungen allein den Fraktionen der BVers, welche sich in ihrem Umfeld auf die Suche nach geeigneten Kandidierenden machten und der VBers oft erst am Vortag der Wahl Vorschläge unterbreiteten. Am 24. 6. 1976 behandelte der NR eine von NR Felix Auer (FDP/BL) eingereichte und von immerhin 101 Mitgliedern mitunterzeichnete Mo., welche zum Ziel hatte, die Vorbereitung von Richterwahlen sorgfältiger und transparenter zu gestalten (AmtlBull NR 1976 829 ff.). Dazu sollte – so die Forderung der Mo. – eine aus erfahrenen Juristen beider Räte zusammengesetzte Vorbereitungskommission eingesetzt werden, welche die Wahlvorschläge der Fraktionen rechtzeitig begutachten würde (AmtlBull NR 1976 830). In ihrer Stellungnahme räumte die Fraktionspräsidentenkonferenz zwar ein, dass Richterwahlen «gelegentlich in Eile vorgenommen oder allzu sehr als eine Angelegenheit der zum Zuge kommenden Fraktionen aufgefasst wurden», bezweifelte jedoch die Nützlichkeit einer Wahlvorbereitungskommission mit dem Hauptargument, dass letztlich doch die Fraktionen die Verantwortung für die Wahlvorbereitung und die Wahl trügen und diese nicht einer Kommission abtreten könnten. In der Folge stimmte der Motionär der Umwandlung seines Vorstosses in ein Po. zu (AmtlBull NR 1976 831).
- 2 Ausgelöst durch das Po. Auer setzten jene Fraktionen, welche an den Gerichten vertreten waren, im Jahr 1983 eine «interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Richterwahlen»¹ ein. Sie sah ihre Aufgabe darin, darüber zu wachen, «dass die Kandidatinnen und Kandidaten für die Eidgenössischen Gerichte den hohen Anforderungen des Amtes in beruflicher und charakterlicher Hinsicht gewachsen sind» (Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Richterwahlen, Richtlinien für die Wahl der Mitglieder der Eidgenössischen Gerichte, 28. 9. 1987), und beurteilte anhand schriftlicher Unterlagen und mündlich eingeholter Informationen, ob die ihr von den Fraktionen gemeldeten Personen diese Voraussetzungen erfüllten. Gem. ihren Richtlinien griff die Arbeitsgruppe explizit nicht in die Verteilung der Sitze unter den Fraktionen ein. Wahlvorschläge wurden der VBers nach wie vor ausschliesslich von den Fraktionen unterbreitet. Als informelles Gremium verfügte die Arbeitsgruppe über keinerlei gesetzliche Grundlage, wurde von den PD jedoch administrativ unterstützt (Interfraktionelle Arbeitsgruppe für die Vorbereitung der Richterwahlen, Richtlinien für die Wahl der Mitglieder der Eidgenössischen Gerichte, 28. 9. 1987).

¹ Bis Ende 1987 «interfraktionelles Kontaktgremium» genannt.

Die Tatsache, dass die Arbeitsgruppe nur Vertreterinnen und Vertreter jener Fraktionen in ihre Reihen aufnahm, welche bereits an den Gerichten vertreten waren,² stiess in den folgenden Jahren immer wieder auf Kritik (vgl. THÜR, Auslese, 57 ff.). Aus naheliegenden Gründen stammte die Kritik v.a. von jenen Fraktionen, denen ein Einsitz in die Arbeitsgruppe verwehrt blieb. 1994 verlangte eine pa.Iv. von NR Markus Ruf (SD/BE) die Schaffung einer gemeinsamen Kommission von NR und StR zur Vorbereitung von Richterwahlen, in welcher sämtliche Fraktionen der BVers vertreten sein sollten. Die vorberatende Spezialkommission der BVers beantragte mit 4 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen, der pa.Iv. keine Folge zu geben. Man wolle «das Vorschlagsrecht für die Wahlen in die eidgenössischen Gerichte weiterhin in der Verantwortung der Fraktionen belassen», lautete unverändert das Hauptargument. Weil er sie nicht für mehrheitsfähig hielt, zog NR Ruf seine pa.Iv. zurück (AmtlBull NR [VBVers] 1995 2334).

2. Vom Konzept einer Justizkommission zur GK

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023) wurden mit dem BStGer und dem BVGer zwei neue Vorinstanzen des BGer geschaffen. Der BR sah in seiner Botschaft vom 28. 2. 2001 sich selbst als Wahlorgan der Mitglieder dieser neuen Gerichte vor, u.a. weil er befürchtete, «dass die Wahl und Wiederwahl einer derart grossen Anzahl von Richterinnen und Richter für das Parlament zu einer Belastung werden» könnte (BBl 2001 4257). Die Räte teilten diese Auffassung nicht. Die RK-StR, welche sich als Kommission des Erstrates mit der Vorlage befasste, war einhellig der Auffassung, dass die Richterinnen und Richter durch die BVers gewählt werden sollten (AmtlBull StR 2001 919). Zu deren Entlastung sah die RK-StR die Schaffung einer neuen, vorwiegend aus Nicht-Parlamentariern zusammengesetzten Justizkommission vor (vgl. dazu auch MARTY, Conseil). Präsi- diert werden sollte sie von einer «anerkannten Persönlichkeit mit Richter Erfahrung», unter den weiteren Mitgliedern stellte sich die RK-StR je ein Mitglied des NR und des StR sowie vier Mitglieder aus dem akademischen Umfeld, der Anwaltschaft und der Richterschaft vor (Zusatzbericht RK-StR 16. 11. 2001 [BBl 2002 1199 f.]). Die Justizkommission sollte «als intermediäres Gremium ergänzend zur Bundesversammlung tätig» sein und «eine Art Brücke zwischen Justiz und Parlament» bilden (Zusatzbericht RK-StR 16. 11. 2001 [BBl 2002 1182]).³ Die RK-StR versprach sich dadurch eine Professionalisierung und zugleich eine Entpolitisierung des Auswahlverfahrens für Richterinnen und Richter. Als zweite Hauptaufgabe sollte die Justizkommission die BVers auch bei der Wahrnehmung der Oberaufsicht über die erstinstanzlichen Gerichte unterstützen (Zusatzbericht RK-StR 16. 11. 2001 [BBl 2002 1189 f.]).

Im StR fand das so konzipierte neue Organ keine Zustimmung. Neben verfassungsrechtlichen Bedenken wurde v.a. die Befürchtung geäussert, dass die BVers dadurch die Ver-

2 Die Grüne Partei versuchte z.B. im Jahr 1991 – vier Jahre nachdem sie Fraktionsstärke erlangt hatte – vergeblich, in der Arbeitsgruppe Einsitz zu erhalten. Das Büro lehnte einen entsprechenden Antrag ab (AmtlBull NR [VBVers] 1991 2584) Erst nachdem die VBVers im Sommer 1997 in einer Kampfwahl einen Kandidaten der Grünen Partei als nebenamtlichen Bundesrichter gewählte hatte (AmtlBull NR [VBVers] 1997 1616), wurde ein Vertreter der Grünen in die Arbeitsgruppe aufgenommen und der Fraktion ein Anspruch auf Richterstellen zugewilligt.

3 Trotz ihres Namens hätte die Justizkommission wenig mit einer parlamentarischen Kommission gemeinsam gehabt. Bemerkenswerterweise hiess dieses Organ in der französischen Version des Berichts der RK-StR und im Entwurf für ein entsprechendes BG denn auch «Conseil de la magistrature» und nicht «Commission de la magistrature». Offenbar ging der Begriff «Justizrat» den deutschsprachigen Kommissionsmitgliedern jedoch aus staatspolitischen Überlegungen zu weit (vgl. MARTY, Conseil, FN 4).

antwortung für die Richterwahlen faktisch an Dritte übertragen und vom Wahlorgan zur «Absegnungsinstanz» degradiert würde. Der Rat stimmte einem Antrag von StR Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI) zu, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen und i.S. der Schaffung einer parlamentarischen Richterwahlkommission ohne Oberaufsichtskompetenzen zu überarbeiten. Die Revision des GVG, welche die RK-StR ihrem Rat in der Frühjahrsession 2002 präsentierte, hielt sich an diese Vorgaben. Vorgeschlagen wurde die Bildung einer Kommission der VBers,⁴ welche für die Vorbereitung der Wahl und Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der eidg. Gerichte zuständig ist (AmtlBull StR 2002 201 f.). Ganz rückte die RK-StR von der Idee eines externen Expertengremiums jedoch nicht ab: Die neue GK sollte in ihrer Tätigkeit von einem Beirat unterstützt werden.

- 6 Während der StR dieses Konzept einstimmig guthiess, lehnte der NR den Beirat ab. Wiederum wurde befürchtet, «dass sich die Macht in entscheidender Weise auf ein ausserparlamentarisches, konsultatives Gremium verlagern könnte» (AmtlBull NR 2002 1221). Nach einer erneuten Diskussion darüber, welches Organ künftig die Oberaufsicht über die Gerichte wahrnehmen solle, beantragte die RK-StR, diese Aufgabe der neuen GK zu übertragen. Im StR wehrten sich insb. die Mitglieder der GPK dagegen, die sich schliesslich durchsetzten: Mit 19 zu 18 Stimmen sprach sich der Rat knapp gegen Oberaufsichtskompetenzen für die neue Kommission aus (AmtlBull StR 2002 1063 ff.).⁵ Ein letzter Versuch des StR, den Beirat durch eine abgeschwächte Kann-Formulierung zu retten, scheiterte im NR endgültig (AmtlBull NR 2002 2015). Der Artikel über die GK wurde als Art. 54^{bis} GVG eingeführt. Mit Inkrafttreten des ParlG wurde er materiell unverändert in Art. 40a übernommen. Die GK wurde im März 2003 eingesetzt.

3. Entwicklung der GK nach Erlass des ParlG

- 7 Im Rahmen der Neuorganisation der Strafbehörden des Bundes (08.066 *Strafbehördenorganisationsgesetz*) beschlossen die Räte – wiederum entgegen dem ursprünglichen Antrag des BR, der diese Kompetenz bei sich belassen wollte (Botschaft BR 10.9.2008 [BBl 2008 8156]) –, dass auch der Bundesanwalt oder die Bundesanwältin sowie die beiden Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen von der VBers gewählt werden sollten (AmtlBull StR 2009 592, AmtlBull NR 2009 2262). Gleichzeitig wurde die BA in ihrer Tätigkeit von der Exekutive unabhängig; seit dem 1.1.2011 untersteht sie der Aufsicht einer unabhängigen, ausserparlamentarischen Behörde, deren sieben Mitglieder ebenfalls von der VBers gewählt werden. Für die Vorbereitung all dieser Wahlen wurde die GK zuständig und Art. 40a entsprechend angepasst (Änderung ParlG 19.3.2010 [AS 2010 3267]).
- 7a Mit der Totalrevision des DSG (17.059) hat das Parlament am 25.9.2020 die Änderung des Verfahrens zur Wahl der Leiterin oder des Leiters des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) verabschiedet. Während die bzw. der EDÖB nach dem bisherigen Recht vom BR gewählt wurde und die Wahl durch die VBers genehmigt werden musste (Art. 26 Abs. 1 DSG i.d.F. vom 19.3.2010; s. Art. 140 N 5), wurde ab

4 Entsprechend Art. 39 Abs. 4 ParlG wurde eine Zusammensetzung aus zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR vorgeschlagen.

5 Keine Erwähnung fand das verfassungsrechtliche Argument, dass Art. 157 BV die Aufgaben der VBers abschliessend festhält. Daraus folgt, dass die Oberaufsicht Aufgabe der getrennt tagenden Räte ist. Was für die VBers und die Räte gilt, muss auch für die vorberatenden Kommissionen der VBers bzw. der Räte gelten. Vgl. die analoge Diskussion über die Frage, ob der Entscheid über die Aufhebung der Immunität getrennt tagenden Kommissionen beider Räte oder einer gemeinsamen Kommission beider Räte übertragen werden soll (Art. 17a N 5).

Inkrafttreten des neuen DSG am 1.9.2023 die VBers zum Wahlorgan (Art. 43 Abs. 1 DSG). Durch die Änderung von Art. 40a ParlG vom 25.9.2020 wurde die Zuständigkeit für die Stellenausschreibung und die Vorbereitung der Wahl der GK zugewiesen. Der BR und eine Minderheit der SPK-NR wollten beim bisherigen Recht bleiben. Der Sprecher der CVP-Fraktion erklärte, die Fraktion setze sich «vehement gegen eine Politisierung des Edöb» ein (AmtlBull NR 2019 1777). Die Sprecherin der Kommissionsmehrheit hielt fest, dass das bisherige Wahlverfahren als «système mixte» nicht befriedige und das Parlament bei der Bestätigung der durch den BR erfolgten Wahl faktisch vor ein «fait accompli» stelle (AmtlBull NR 2019 1824). Im StR blieb der Beschluss des NR unbestritten und gab zu keinen Diskussionen Anlass. Am 17.6.2022 verabschiedeten die Räte eine weitere Änderung des DSG (AS 2022 231), die der GK die Kompetenz zuteilt, eine Verwarnung auszusprechen, wenn sie feststellt, dass die oder der Beauftragte Amtspflichten verletzt hat (Art. 44a DSG). Bei dieser Gelegenheit wurde auf Vorschlag der GK die Altersgrenze auf 68 Jahre erhöht, analog zu den Richtern und Richterinnen der eidg. Gerichte (Art. 43 Abs. 3 DSG und Art. 4 Abs. 2 der VO der BVers vom 17.6.2022 über das Arbeitsverhältnis der Leiterin oder des Leiters des EDÖB). In der Kommission gab die Frage der Abgangsschädigung Anlass zur Diskussion: Während der Gesetzesentwurf (Art. 44 Abs. 4 E-DSG) keine Entschädigung bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses vorsah, da die Funktion «politisch weniger stark exponiert» sei als diejenige anderer von der BVers gewählten Personen, plädierte eine Minderheit der Kommission für eine solche Bestimmung im Sinne der Gleichbehandlung (BBl 2022 345, 6) und obsiegte sowohl vor der Kommission – die ihren ursprünglichen Antrag dementsprechend änderte – wie auch vor den Räten (AmtlBull NR 2022 470 ff.; AmtlBull StR 2022 385 ff.).

Im Rahmen der Diskussion über die Vo.Iv. «Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren» (sog. «Justizinitiative») wurde auf ein Verbesserungspotenzial in der Vorbereitungsarbeit der GK hingewiesen (AmtlBull NR 2021 95 ff.; vgl. Art. 136 N 11). Eine solche Verbesserung wurde auch von der Staatengruppe des Europarates gegen die Korruption (GRECO) im Rahmen der Vierten Evaluationsrunde «Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften» ausdrücklich gewünscht.⁶ Am 19.5.2021 beschloss die GK daher, den RK beider Räte brieflich die Klärung der Frage zu empfehlen, ob im Hinblick auf die Schaffung eines GK-Begleitgremiums bei Richterwahlen gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Die beiden RK haben diesen Bedarf anerkannt und grünes Licht für die Erarbeitung einer gesetzlichen Grundlage gegeben (21.452 Pa.Iv. *Fachbeirat für die Auswahlverfahren der Gerichtskommission*). Gleichzeitig beauftragte die GK ihre Subkommission mit der Ausarbeitung eines Reglements über die Vorbereitung der Richterwahlen, das am 15.2.2023 mit dem Titel «Handlungsgrundsätze der Gerichtskommission für die Vorbereitung der Wahlen» in Kraft getreten ist (BBl 2023 666 ff.). Was den Fachbeirat betrifft, hat die RK-StR am 7.11.2023 mit 6 zu 6 Stimmen und Stichentscheid des Präsidenten beschlossen, keinen Erlassentwurf auszuarbeiten (Medienmitteilung RK-StR vom 8.11.2023, <<https://www.>

7b

6 Empfehlung vi: «Massnahmen, um die Qualität und Objektivität der Rekrutierung der Richter an den eidgenössischen Gerichten zu steigern und stärker zu gewichten» (Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption [GRECO], Vierte Evaluationsrunde. Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Evaluationsbericht Schweiz, vom 2.12.2016; 30, 66, <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fcd9>> [13.4.2024]). 2021 und 2023 stellte die GRECO fest, dass die Empfehlung noch nicht erfüllt worden ist (Nachtrag zum zweiten Konformitätsbericht, veröffentlicht am 11.5.2023, <<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/78269.pdf>> [13.4.2024]).

parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-s-2023-11-08.aspx?lang=1031> [13.4.2024]): Die RK-StR bezweifelte nämlich, dass ein solcher Beirat zweckdienlich wäre und als Antwort auf die Kritik – insb. der GRECO – genügen würde, und war der Meinung, es sei Aufgabe der GK, die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um Kandidaturen eingehender zu prüfen und das Verfahren weiter zu verbessern. Am 22.11.2023 hat daher die GK beschlossen, ihre Überlegungen im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Grundlagen wieder aufzunehmen (Medienmitteilung GK vom 22.11.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2023-11-22.aspx>> [13.4.2024]); verschiedene Optionen wie eine vertiefte Dossierprüfung, weitere oder strukturierte Anhörungen und standardisierte Bewertungsraaster sollen geprüft werden. Zu diesem Thema wurde im NR am 22.12.2023 eine pa.Iv. mit ähnlichen Forderungen wie denjenigen der gescheiterten Vorlage der RK-StR eingereicht (23.485 Pa.Iv. Arslan. *Auswahlverfahren für Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte optimieren*). Zusätzlich zur Schaffung eines Fachbeirats für die GK verlangt diese pa.Iv. eine gesetzliche Grundlage, um «breit Referenzen der Bewerberinnen und Bewerber» einholen zu können. Das Thema ist also nicht vom Tisch.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung, Zuständigkeit und Arbeitsweise (Abs. 1–5)

- 8 Als Kommission der VBers setzt sich die GK gem. Art. 39 Abs. 4 ParlG aus zwölf Mitgliedern des NR und fünf Mitgliedern des StR zusammen. Die Büros der Räte wählen die Mitglieder aus ihren Räten (Art. 43 Abs. 1). Das Präsidium der GK wird von der KoKo gewählt, wobei die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören dürfen (Art. 43 Abs. 2 ParlG). Seit der Gründung der GK wird das Präsidium abwechselungsweise von einem Mitglied des NR oder des StR wahrgenommen. Für die BeK – ebenfalls eine Kommission der VBers – ist dies in Art. 40 Abs. 2 ParlG explizit so geregelt, für die GK gibt es lediglich eine entsprechende Praxis.
- 9 Abs. 1 findet bezüglich Wahl auf sämtliche Richterinnen und Richter der eidg. Gerichte Anwendung, bezüglich Amtsenthebung nur auf jene, für die eine rechtliche Grundlage vorhanden ist, d.h. auf die Richterinnen und Richter des BVGer, des BStGer und des Bundespatentgerichts (BPatGer).⁷ Für die Richterinnen und Richter des BGer und des Militärkassationsgerichts (MKG) gibt es keine Möglichkeit der Amtsenthebung.⁸ Abs. 1 findet auch Anwendung auf den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die Stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen, den Leiter oder die Leiterin des EDÖB sowie die Mitglieder der AB-BA, für welche in Art. 21 und 26 StBOG bezüglich Amtsenthebung analoge Regelungen getroffen wurden wie für die Richterinnen und Richter.

7 Vgl. Art. 10 VGG, Art. 49 StBOG und Art. 14 PatGG: «Die Bundesversammlung kann einen Richter oder eine Richterin vor Ablauf der Amtsdauer des Amtes entheben, wenn er oder sie: a. vorsätzlich oder grob fahrlässig Amtspflichten schwer verletzt hat; oder b. die Fähigkeit, das Amt auszuüben, auf Dauer verloren hat.»

8 Mitglieder des MKG und des BGer können wegen strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen der Eidg. Räte strafrechtlich verfolgt werden (Art. 14 Abs. 1 VG). Diese Kommissionen können auch die vorläufige Einstellung im Amt beantragen (Art. 14 Abs. 5 VG), die jedoch nicht einer Amtsenthebung gleichzusetzen ist; vgl. dazu auch SEILER, Art. 9 N 8; HUGI YAR/KLEY, Art. 9 N 3g f.

Der Begriff «Wahl» wird in Abs. 1 als Oberbegriff verstanden. Die GK bereitet nicht nur Ergänzungswahlen (Art. 173 ParlG), sondern auch Wiederwahlen (Art. 136 ParlG) und Präsidiumswahlen (Art. 138 ParlG) vor und unterbreitet der VBVers Wahlvorschläge.

Für die Vorbereitung von Amtsenthebungen hat sich die GK gestützt auf ein in ihrem Auftrag erstelltes Gutachten⁹ am 3. 3. 2011 Handlungsgrundsätze auferlegt, denen allerdings kein rechtsetzender Charakter zukommt (BBl 2012 1271 ff.). Im Mai 2020 kam es zum ersten Mal zur Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens (Medienmitteilung GK vom 13. 5. 2020, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-05-13.aspx?lang=1031>) und vom 20. 5. 2020, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-05-20.aspx> [13. 4. 2024]): Nachdem sie von der Disziplinarverfügung der AB-BA gegen den Bundesanwalt¹⁰ Kenntnis genommen hatte, hat die GK gestützt auf Art. 5 Abs. 1 und 2 ihrer Handlungsgrundsätze den Betroffenen angehört und anschliessend die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen den Bundesanwalt wegen begründeten Verdachts auf vorsätzliche oder grobfahrlässige schwere Amtspflichtverletzung (in Anwendung von Art. 5 Abs. 3 Handlungsgrundsätze i. V. m. Art. 21 StBOG) beschlossen. Mit dem Ausscheiden des Bundesanwalts aus dem Amt im August 2020 wurde aber das Amtsenthebungsverfahren gegenstandslos und formell eingestellt (Medienmitteilung GK vom 19. 8. 2020, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-08-19.aspx> [13. 4. 2024]). In einem anderen Fall hat die GK beschlossen, kein Amtsenthebungsverfahren gegen einen Bundesverwaltungsrichter wegen Änderung der Zusammensetzung eines Spruchkörpers zu eröffnen: Der Fall wurde ihr gem. Art. 8 des Aufsichtsreglements des Bundesgerichts (AufRBGer; SR 173.110.132) mitgeteilt, aber nach verschiedenen Abklärungen und der Anhörung der betreffenden Person ist die GK zum Schluss gelangt, dass die Voraussetzungen für ein Amtsenthebungsverfahren nicht erfüllt waren (Medienmitteilung GK vom 10. 5. 2023, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2023-05-10.aspx> [13. 4. 2024]). Die Tatsache, dass es gegenüber den Richtern und Richterinnen keine Sanktionsmöglichkeit ausser der Amtsenthebung gibt, ist problematisch und wurde von der GRECO auch bemängelt.¹¹

Abs. 2 hält den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung frei werdender Richterstellen fest. Dadurch erhalten sämtliche Interessentinnen und Interessenten an einem Richteramt Gelegenheit, sich zu bewerben und nicht nur jene, welche über Verbindungen zu einer Fraktion der BVers verfügen. Die Regel der öffentlichen Ausschreibung aller Stellen wird in der Praxis streng befolgt, auch wenn z. B. kurz nacheinander zwei gleiche Stellen am gleichen Gericht frei werden. Die Ausschreibung erfolgt stets im Internet (auf der Homepage der GK unter www.parlament.ch), in je einer Tageszeitung der deutsch-, franzö-

9 KIENER et al., Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, in: VPB 2008.25, 316 ff., <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/150000116.pdf?id=150000116> (13. 4. 10. 2024).

10 Disziplinarverfügung der AB-BA vom 2. 3. 2020 gegen Bundesanwalt Michael Lauber https://www.ab-ba.admin.ch/wp-content/uploads/2020/09/AB-BA_02_03_2020_Verfuegung_de.pdf (11. 4. 2024): Die AB-BA hat nicht die Amtsenthebung beantragt, obwohl dies gem. Art. 31 StBOG möglich gewesen wäre, aber eine Lohnkürzung von 8% beschlossen. Gegen diese Verfügung hat der Bundesanwalt eine Beschwerde beim BVGer eingereicht, das einen Teil der erhobenen Vorwürfe bestätigte und die Sanktion um drei Prozentpunkte reduzierte (BVGer, 22. 7. 2020, A-2138/2020).

11 In ihrem Evaluationsbericht über die Schweiz vom 2. 12. 2016 empfiehlt die GRECO die Einführung eines Disziplinarsystems, mit dem allfällige Verstösse von Richtern der eidg. Gerichte gegen ihre beruflichen Pflichten mit anderen Sanktionen als der Amtsenthebung geahndet werden können (Empfehlung ix, s. FN 6).

sisch- und italienischsprachigen Schweiz und auf dem Stellenausschreibungsportal des Bundes.¹² Gleichzeitig beliefert die GK die Sekretariate der Fraktionen der BVers mit dem Ausschreibungstext. Teilpensen sind nur für das BVGer, das BStGer und das BPatGer möglich.¹³

- 13 Abs. 3 verpflichtet die GK, der BVers Wahlvorschläge zu unterbreiten. In den ersten Monaten nach ihrer Gründung entsprach das Selbstverständnis der GK noch weitgehend jenem ihres Vorgängerorgans. Sie war darum bemüht, sich möglichst nicht in die Angelegenheiten der Fraktionen einzumischen und verzichtete anlässlich der Wahl zweier neuer Mitglieder des BGer in der Herbstsession 2003 darauf, der VBers eigene Wahlvorschläge zu unterbreiten. StR Rolf Schweizer (FDP/ZG) führte als Präsident der GK in der VBers aus:

«Wir stellen uns nun auf den Standpunkt, dass es die Fraktionen sein müssen, welche Wahlvorschläge zu unterbreiten haben. Es haben die Fraktionen zu sein, welche von ihrer Warte aus auch die persönlichen Eigenschaften und die fachlichen Fähigkeiten der Kandidatinnen und Kandidaten zu prüfen haben [...]. Der Gerichtskommission kann somit nur obliegen zu überprüfen, ob die Beurteilungen der Fraktionen in Bezug auf die persönliche Integrität und in Bezug auf die fachlichen Fähigkeiten richtig gemacht wurden» (AmtlBull NR [VBers] 2003 1769).

Nach der Wahl kamen der GK Zweifel, ob sie sich richtig verhalten habe. Ein beim BJ in Auftrag gegebenes Gutachten bestätigte, dass die GK verpflichtet sei, der VBers *eigene* Wahlvorschläge zu unterbreiten und dass die blossе Prüfung vorliegender Bewerbungen i.S. eines «nihil obstat», wie dies die Arbeitsgruppe früher getan hatte, nicht genüge (BJ, Funktion der Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung. Vorbereitung von Richterwahlen, Gutachten 6. 11. 2003, in: VPB 69.3, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/150006949.pdf?ID=150006949>> [13.4.2024]). Seit der Wintersession 2003 unterbreitet die GK für sämtliche Wahlen eigene Wahlvorschläge. Den Fraktionen kommt in der Praxis bis heute dennoch ein sehr grosses Gewicht zu. So machte die GK bei politisch umstrittenen Wahlen oft von der Möglichkeit Gebrauch, der VBers mehr Personen vorzuschlagen, als Stellen zu besetzen sind, um nicht parteipolitisch Stellung nehmen zu müssen (vgl. Art. 137 N 9). Seit Dezember 2011 ist die Kommission allerdings dazu übergegangen, auch bei politisch umstrittenen Wahlen jeweils nur eine Person zur Wahl vorzuschlagen. Diese neue, zehn Jahre zuvor noch undenkbare Praxis ergab sich mit der neuen personellen Zusammensetzung der GK von selbst und ohne dass eine grundsätzliche Diskussion darüber stattgefunden hätte.

- 14 Gestützt auf die Gerichtsorganisationsgesetze regelt die BVers das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der Richter und Richterinnen des BVGer, des BStGer, und des BPatGer sowie des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin sowie der Stellvertretenden Bundesanwälte und Bundesanwältinnen in einer VO (vgl. Art. 13 Abs. 3 VGG; Art. 17 PatGG; Art. 22 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 3 StBOG). Art. 40a Abs. 4 ermächtigt die GK zur Festlegung der *Einzelheiten* des in den entsprechenden Verordnungen geregelten Arbeitsverhältnisses. In der Praxis findet diese Bestimmung somit nur für eine bestimmte Gruppe von Richterinnen und Richtern Anwendung, nämlich für jene des BVGer sowie für die hauptamtlichen Richterinnen und Richter des BStGer und des BPatGer.¹⁴ Unter den Einzelheiten des

12 Für das MKG begnügt sich die GK aufgrund des sehr spezifischen und limitierten Kreises der potentiellen Kandidierenden mit einer öffentlichen Ausschreibung im Internet und leitet gleichzeitig die Stellenausschreibung an das Oberauditorat zur Information weiter.

13 Nebenamtliche Richterstellen, wie es sie am BGer, am BPatGer und am BStGer gibt, werden als solche ausgeschrieben und gelten nicht als Teilpensen.

14 Für die Richterinnen und Richter des BGer (haupt- und nebenamtliche) sowie die nebenamtlichen Richterinnen des BStGer und des BPatG werden die Einzelheiten des Arbeitsverhältnisses

Arbeitsverhältnisses werden nach Art. 2 Abs. 2 der Richterverordnung (SR 173.711.2) Beginn, Beschäftigungsgrad, Anfangslohn und berufliche Vorsorge verstanden. Für die Festlegung des Anfangslohns werden der GK durch Art. 5 der Richterverordnung min. und max. Beträge sowie weitere Beurteilungskriterien vorgegeben. Bei der Festlegung des Beginns des Arbeitsverhältnisses und des Beschäftigungsgrads nimmt die GK soweit als möglich auf die Bedürfnisse der Gerichte und die Wünsche der Kandidierenden Rücksicht. Da die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Gerichte obligatorisch bei der Pensionskasse des Bundes versichert sind, ist der Handlungsspielraum der GK bezüglich der beruflichen Vorsorge minim. Sie könnte höchstens in beschränktem Umfang spezielle Regeln für die Gesamtheit der Richterinnen und Richter festlegen, was sie in der Praxis aber noch nie getan hat. Für die Mitglieder der BA finden sich in der entsprechenden Verordnung (SR 173.712.23) analoge Bestimmungen.

Seit dem Inkrafttreten des neuen DSG am 1.9.2023 wird auch die Leiterin oder der Leiter der EDÖB von der BVers gewählt (vgl. N 7a). Gestützt auf Art. 43 Abs. 3^{bis} DSG hat die BVers am 17.6.2022 die VO «über das Arbeitsverhältnis der Leiterin oder des Leiters des Eidgenössischen Datenschutzes und Öffentlichkeitsbeauftragten» (SR 235.171.1) verabschiedet. Die für die Ausarbeitung federführende SPK-NR (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 345]) hatte die GK konsultiert. Die Bestimmungen entsprechen weitgehend denen, die für den Bundesanwalt und seine Stellvertreter gelten, aber es wurde ausdrücklich festgelegt, dass die GK für die Arbeitgeberentscheide zuständig ist (Art. 2 Abs. 3).

14a

Abs. 5 garantiert den einzelnen Fraktionen nicht nur eine Gewichtung nach ihrer Stärke, wie es für Kommissionen allgemein geregelt ist (Art. 43 Abs. 3 ParlG), sondern darüber hinaus mindestens einen Sitz. Die GK befolgt diese Regel auch für die Zusammensetzung ihrer Subkommission, welche den Auftrag hat, aufgrund eingegangener Bewerbungsunterlagen eine Vorauswahl der Kandidierenden vorzunehmen.

15

Seit ihrer Gründung hat die GK den Präsidenten bzw. die Präsidentin ihrer Subkommission immer für die ganze Legislaturperiode bezeichnet. Am Anfang der 51. Legislaturperiode hat sie zum ersten Mal einen Vizepräsidenten für die Subkommission ernannt. Später hat sie beschlossen, dass das Präsidium ab der 52. Legislaturperiode wie in den anderen Kommissionen üblich auf zwei Jahre begrenzt sein soll. Die Mitglieder der Subkommission dürfen sich nur durch Mitglieder der Plenarkommission vertreten lassen. Dies entspricht der Bestimmung, die seit 2018 für alle Kommissionen des NR ausser der FK gilt (Art. 18 Abs. 3^{bis} GRN) und gem. Art. 41 Abs. 1 ParlG auch für eine Kommission der BVers Anwendung finden muss.

15a

2. Zusammenarbeit mit den Aufsichtskommissionen (Abs. 6)

Abs. 6 ist vor dem Hintergrund von Abs. 1 zu verstehen: Die GPK und die FinDel bringen der GK Feststellungen, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen und Richtern, der Bundesanwältin, des Bundesanwalts oder der Stellvertretenden Bundesanwältinnen und Bundesanwälte ernsthaft in Frage stellen, zur Kenntnis, weil die GK zwar für die Vorbereitung von Amtsenthebungen zuständig ist, jedoch selber über keine Oberaufsichtskompetenzen verfügt (vgl. N 4 f.). Abs. 6 gewährleistet somit, dass die relevanten Informationen von den Aufsichtsorganen zur GK fließen. Die GK ist nicht verpflichtet, auf eine Mitteilung der GPK oder der FinDel hin tätig zu werden. Sie entscheidet nach pflichtgemäsem Ermessen, ob sie ein Amtsenthebungsverfahren eröffnet (KIENER ET AL.,

16

auf Verordnungsstufe abschliessend geregelt (SR 172.121.1; SR 172.121.2). Dasselbe gilt auch für die Mitglieder der AB-BA (SR 173.712.24).

Verfahren der Amtsenthebung von Richterinnen und Richtern der erstinstanzlichen Gerichte des Bundes, in: VPB 2008.25, 316 ff., insb. 331, <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/150000119.pdf?id=150000119>> [13.4.2024]). Dazu ist es bis anhin noch nie gekommen: Im bisher einzigen Anwendungsfall von Abs. 6 entschied die GK, auf eine Meldung der GPK-NR hin nichts zu unternehmen (Medienmitteilung GK vom 4. 7. 2008, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2008/mm-gk-2008-07-04.aspx>> [11.4.2024]).¹⁵ A contrario eröffnete sie das Amtsenthebungsverfahren gegen den Bundesanwalt, obwohl die dafür zuständige AB-BA diesen Antrag gem. Art. 31 Abs. 1 StBOG nicht unterbreitet hatte.

- 16a** Die Praxis hat sich in den letzten Jahren so entwickelt, dass die GK im Vorfeld jeder Wiederwahl die GPK und die FinDel proaktiv anfragt, ob sie eine Feststellung gem. Art. 40a Abs. 6 ParlG zur Kenntnis bringen möchten. Auch wenn weder die GPK noch die FinDel Feststellungen meldet, welche die fachliche oder persönliche Eignung der sich für eine neue Amtsperiode zur Verfügung stellenden Personen ernsthaft in Frage stellen, bleibt die GK frei, einen Antrag auf Nichtwiederwahl zu stellen: So schlug sie im Herbst 2019 die Nichtwiederwahl des damaligen Bundesanwalts vor (Bericht GK vom 12.9.2019 [19.214]), obwohl die GPK zweimal bestätigt hatten, dass sie gestützt auf Art. 40a Abs. 6 ParlG keine Feststellungen machen konnten, welche die fachliche oder persönliche Eignung des wieder kandidierenden Bundesanwaltes ernsthaft in Frage stellten. Diesem von einer Minderheit der Kommission bestrittenen Antrag ist die VBers jedoch nicht gefolgt (AmtlBull NR [VBers] 2019 2008 ff.).
- 16b** Im Vorfeld der Gesamterneuerung des BStGer für die Amtsperiode 2022–2027 haben die GPK eingehende Untersuchungen über die in den Medien als schlecht dargestellte Situation am BStGer vorgenommen und die GK regelmässig darüber informiert. Letztendlich teilten sie aber der GK mit, dass ihnen keine Feststellungen vorlagen, welche die fachliche oder persönliche Eignung der sich für eine Wiederwahl zur Verfügung stellenden Personen ernsthaft in Frage stellten. Die GK stützte sich auf diese Schlussfolgerung sowie auf ihre Handlungsgrundsätze, als sie der VBers die Wiederwahl aller wiederkandidierenden Richterinnen und Richter vorschlug. Gleichzeitig liess sie sich aber darüber informieren, dass die GPK als zuständige Obergerichtsbehörden dem BStGer weiterhin die nötige Aufmerksamkeit schenken würden (Medienmitteilung GK vom 26.8.2021, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2021-08-26.aspx>> [13.4.2024]).
- 17** Dass die Mitglieder der AB-BA in Abs. 6 nicht genannt werden, ist ein gesetzgeberisches Versehen. Da auch für sie die Möglichkeit der Amtsenthebung besteht (Art. 26 StBOG), erstreckt sich die entsprechende Informationspflicht der Aufsichtsorgane auch auf sie.
- 18** Eine über Abs. 6 hinausgehende Zusammenarbeit zwischen GK und GPK ist gesetzlich nicht geregelt und findet in der Praxis auch nicht statt. Die vier Aufsichtskommissionen (die GPK und die FK beider Räte) beschlossen im Jahr 2010, für die Obergerichtsüberwachung über die Gerichte enger zusammen zu arbeiten und zu diesem Zweck gemeinsame Informationssitzungen abzuhalten (vgl. Jahresbericht 2010 der GPK und der GPDel der Eidg. Räte vom 27. 1. 2011 [BBI 2011 4045 ff., insb. 4107]). Die GK wurde in diese neue Form des regelmässigen Austausches bedauerlicherweise nicht einbezogen. Da die Kommission nicht nur für die ausnahmsweise Einleitung von Amtsenthebungsverfahren, sondern auch für die

¹⁵ Die GPK-NR hatte der GK ihren Bericht «Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes» vom 5. 9. 2007 (BBI 2008 1979 ff.) übermittelt und sich dabei explizit auf Art. 40a Abs. 6 berufen. Der Bericht enthielt Aussagen über das Verhalten des damaligen Präsidenten der Beschwerdekammer des BStGer.

immer wiederkehrende Vorbereitung von Wiederwahlen zuständig ist, wäre ein regelmässiger Kontakt zu den GPK sicher angezeigt. In der Praxis erfolgt jedoch ein regelmässiger informeller Informationsaustausch zwischen den Kommissionssekretariaten.

Im Jahr 2008 bemühte sich die GK darum, die Oberaufsicht in ihren Kompetenzbereich zu ziehen und somit die Idee der RK-StR aus dem Jahr 2001 in anderer Form wiederzubeleben (vgl. N 4 f.). In einem nicht publizierten Bericht vom 11.11.2008 empfahl sie den beiden RK, die notwendigen Schritte zu unternehmen,¹⁶ um die auf sieben Kommissionen¹⁷ verteilte Zuständigkeit bezüglich der Gerichte radikal zu vereinfachen und vorzusehen, dass die GK neu als einzige Kommission für alle Gerichtsbelange zuständig und im Hinblick auf die Übernahme von Aufsichtsfunktionen ausgestattet wird (Bericht GK 11.11.2008, 9 ff.).¹⁸ Bis heute wurde dieses Anliegen von den RK nicht aufgenommen und ist inzwischen auch für die GK kein Thema mehr.

19

Im Rahmen des Aufsichtsverfahrens gegen einen Richter des BVerG (s. N 11) haben aber die GK und die GPK im Jahre 2022 die Koordination ihrer Arbeiten und die Abgrenzung ihrer Kompetenzen vertieft überprüft und in einer Aktennotiz¹⁹ festgelegt, dass die GK zu jeder Zeit den GPK einen *Antrag* stellen darf, einen bestimmten Sachverhalt zu untersuchen oder abzuklären. Es geht aber nicht um ein *Auftragsrecht*, d.h. die GPK können in jedem Fall im Rahmen der Oberaufsicht entscheiden, ob sie einen Untersuchungsantrag annehmen oder ablehnen. Es wurde auch präzisiert, dass eine direkte, personenbezogene Untersuchung durch die GPK nur in drei Fällen angezeigt erscheinen könnte: Erstens, wenn die Amtsenthebung ein Mitglied der AB-BA betrifft, zweitens, wenn personenbezogene Vorkommnisse in einem erstinstanzlichen Gericht oder in der BA die Funktionsfähigkeit der Behörde grundlegend gefährden oder drittens, wenn die Aufsichtsbehörde nicht als geeignete Untersuchungsinstanz erscheint.

19a

3. Beurteilung der Arbeit der Kommission

Ob die GK die Erwartungen, die mit ihrer Gründung verbunden worden waren, erfüllt (oder nicht erfüllt hat), muss differenziert beurteilt werden. Unbestritten ist, dass es ohne die Vorbereitungsarbeiten der GK nicht möglich gewesen wäre, die ersten Wahlen an die seit 2003 neu entstandenen Gerichte (BStGer, BVGer, BPatGer) in geordneten Bahnen durchzuführen. Bei Mehrfachvakanzan kann die GK ebenfalls eine koordinierende Funktion wahrnehmen, sofern sie diese Rolle überhaupt wahrnehmen will (vgl. N 13). Steht hingegen eine einfache Ersatzwahl aufgrund eines angekündigten Rücktritts einer Richterin an, kann nicht ohne Weiteres bejaht werden, dass die Tätigkeit der GK bei den Wahlvorbereitungen im Vergleich zu früher einen Mehrwert bringt. Weil die Kommission den politischen Aspekten der Wahl einen derart hohen Stellenwert beimisst, dass sie keinen eigenen Wahlvorschlag verabschiedet, ohne vorher die Fraktionen um eine Stellungnahme

20

16 Als Kommission der VBVers kann die GK nicht selber eine pa.Iv. beschliessen oder eine Mo. im Zuständigkeitsbereich der getrennt tagenden Eidg. Räte einreichen.

17 GK, GPK-StR, GPK-NR, FK-StR, FK-NR, RK-StR, RK-NR.

18 Dabei war der GK bewusst, dass sie bei der Wahrnehmung dieser oberoaufsichtlichen Funktion nicht als Kommission der VBVers, sondern als gemeinsame Kommission beider Räte aufgetreten wäre und folglich die Beschlussfassung und Antragstellung in Oberaufsichtsbelangen unter den national- und ständerätlichen Mitgliedern getrennt hätte erfolgen müssen (vgl. Art. 46 Abs. 2 ParlG), während die Verabschiedung von Wahlvorschlägen wie heute durch alle Mitglieder der Kommission gemeinsam erfolgt wäre.

19 Aktennotiz des GK-Sekretariats zum Delegationstreffen vom 20.9.2022 zwischen der GK und den GPK.

gebeten zu haben, liegt die Vermutung nahe, dass viele Wahlen auch heute noch ebenso gut – oder ebenso rudimentär – ohne Mitwirkung der GK vorbereitet werden könnten.

- 21 Zu einer professionelleren und transparenteren Wahlvorbereitung hat die Gründung der GK insofern beigetragen, dass frei werdende Richterstellen öffentlich ausgeschrieben werden, dass die Kandidierenden eine Empfangsbestätigung ihrer Bewerbungen erhalten, über das weitere Vorgehen und den Stand ihrer Bewerbungen informiert werden und nicht zuletzt auch dann Bescheid erhalten, wenn sie aus Sicht der Kommission nicht in die engere Wahl kommen. Dank der Veröffentlichung der Handlungsgrundsätze über die Vorbereitung der Wahlen (vgl. N 7b) ist die Arbeit der Kommission noch transparenter geworden, was von der GRECO begrüsst wurde.²⁰ Die fachliche und persönliche Beurteilung der Kandidatinnen und Kandidaten nimmt die GK jedoch meistens nicht mit anderen oder professionelleren Methoden vor, als dies vor ihrer Gründung die Fraktionen und die interfraktionelle Arbeitsgruppe taten: Sie beurteilt die Bewerbungen anhand der eingereichten Dossiers und lädt jene Kandidatinnen und Kandidaten, welche in die engere Wahl kommen, zu einem kurzen Gespräch in der Kommission ein. Die Schaffung eines Fachgremiums ist in der RK-StR gescheitert, aber ein ähnlicher Vorschlag wird in der RK-NR vorberaten und weitere Optimierungen des Auswahlverfahrens werden geprüft (vgl. N 7b).
- 21a In einigen Fällen werden bereits besondere Methoden angewendet. Bei Ergänzungswahlen für das Bundespatentgericht (BPatGer), für welches spezielle technische Kenntnisse nötig sind, zieht die GK gestützt auf Art. 9 Abs. 4 PatGG externe Experten bei. Diese werden zur Vorauswahl der Bewerbungsdossiers durch die Subkommission angehört und dazu eingeladen, die fachliche Eignung der Kandidierenden zu beurteilen. Für die Vorbereitung der Wahl des Bundesanwaltes im Jahre 2020 traf die GK spezielle Massnahmen: Aufgrund der heiklen Ausgangslage (vgl. N 11) beschloss sie ein zweistufiges Verfahren mit zusätzlicher Vertiefung (Bericht GK 19.8.2021 [20.210]): Ein Unternehmen wurde beauftragt, die Führungs-, Kommunikations- und Selbstkompetenzen der Kandidierenden in einem ganztägigen Assessment zu beurteilen, und die GK führte zwei Anhörungsrunden durch. Nach zwei gescheiterten Rekrutierungsrunden beschloss die GK zudem, ihre Instrumente zur Kandidatensuche und zum Schutz der Vertraulichkeit zu stärken, unter anderem durch die Delegation von zusätzlichen Aufgaben an die Subkommission. Dieses aufwändige Verfahren blieb aber eine Ausnahme.
- 22 Die Frage, ob die GK zur Entpolitisierung der Wahlen beigetragen hat – eine weitere Hoffnung, welche die Räte ursprünglich mit der Gründung der Kommission verbanden (vgl. N 4) – muss nach zwanzig Jahren Kommissionsarbeit negativ beantwortet werden.²¹ Es kam zwar in der Praxis in einzelnen Fällen vor, dass die VBers auf Vorschlag der GK eine Kandidatin oder einen Kandidaten einer übervertretenen Partei in ein Richteramt wählte.²² Das hatte allerdings nicht damit zu tun, dass dank der GK der parteipolitischen Zugehörigkeit der Kandidierenden grundsätzlich weniger Gewicht beigemessen wurde, als dies vor ihrer Gründung der Fall war, sondern war in diesen Fällen dadurch begründet,

20 Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption [GRECO], Vierte Evaluationsrunde. Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Nachtrag zum zweiten Konformitätsbericht, veröffentlicht am 11.5.2023, 6, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/78269.pdf> (13.4.2024).

21 Vgl. dazu auch MARTI, Gerichtskommission.

22 Bsp.: In der Herbstsession 2009 wählte die VBers auf Antrag der GK einen Kandidaten der FDP an das BVGer, obwohl diese Partei am Gericht deutlich übervertreten war (vgl. Bericht der GK vom 10.9.2009 zu 09.203 Bundesverwaltungsgericht. Wahl eines Mitglieds).

dass die jeweils untervertretenen Parteien entweder über keine Kandidierenden verfügten oder dass diese selbst aus Sicht der betroffenen Fraktion zu wenig qualifiziert waren. Von einer Entpolitisierung der Richterwahlen könnte erst in zwei Konstellationen die Rede sein: Zum einen, wenn die GK parteilose Kandidatinnen und Kandidaten auch ohne deren Unterstützung durch eine Fraktion genauso vorschlagen würde wie Parteiangehörige; zum andern, wenn die GK trotz des Vorliegens von Kandidaturen von untervertretenen Parteien einer Kandidatin oder einem Kandidaten einer übervertretenen Fraktion aufgrund fachlicher und persönlicher Überlegungen den Vorzug geben würde. Nur der zweite Fall ist einmal eingetreten; das Vorgehen wurde aber heftig bestritten und schnell «korrigiert».²³ Es wäre jedoch falsch, dies als Versagen der Kommission auszulegen. Vielmehr ist die Hoffnung auf eine «Entpolitisierung» der Richterwahlen reichlich naiv, solange nach parteipolitischen Kriterien zusammengesetzte Organe die Wahlen vorbereiten und durchführen. Eine Entpolitisierung im oben genannten Sinn wurde und wird – allen Absichtserklärungen zum Trotz – in der Praxis weder von der GK noch der VBVers je ernsthaft als Ziel verfolgt. Mildernd ist allerdings anzuführen, dass die GK mit Blick auf den Parteienproporz von den Kandidierenden keine Parteimitgliedschaft verlangt, sondern für die Zuordnung bspw. auch den Status des «Sympathisanten» anerkennt. Sodann stützt sich die GK primär auf die Selbstdeklaration (und die zumeist stillschweigende Anerkennung der in ihrer «Quote» betroffenen Fraktion) und unterzieht die Kandidierenden keiner politischen Gesinnungsprüfung.

Art. 41*

Verfahren in der Vereinigten Bundesversammlung

¹ Soweit in diesem Gesetz nichts anderes geregelt ist, gelten für das Verfahren in der Vereinigten Bundesversammlung die Bestimmungen des Geschäftsreglements des Nationalrats sinngemäss.

² Die Stimmenzählenden und die Ersatzstimmenzählenden der beiden Räte ermitteln die Wahl- und Abstimmungsergebnisse.

³ Ist das Geschäftsreglement des Nationalrates nicht anwendbar, so kann sich die Vereinigte Bundesversammlung ein eigenes Reglement geben.

Procédure

¹ Sauf disposition contraire de la présente loi, la procédure de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) est régie par le règlement du Conseil national, qui s'applique par analogie.

² Les scrutateurs et les scrutateurs suppléants des deux conseils établissent les résultats des élections et des votes.

³ Si le règlement du Conseil national n'est pas applicable, l'Assemblée fédérale peut se donner un règlement propre.

23 In der Sommersession 2019 wählte die VBVers auf Antrag der GK eine Kandidatin der CVP, weil sie ihre Bewerbung insgesamt als die beste erachtete, obwohl die SVP am meisten untervertreten war (vgl. Bericht der GK vom 6.6.2019 zu 19.205 Bundesgericht. Wahl von zwei ordentlichen Richtern/Richterinnen). Die SVP bekämpfte den Antrag der Kommission und hielt bis am Wahltag an ihrem Bewerber fest (AmtlBull NR [VBVers] 2019 1377), der in der darauffolgenden Session gewählt wurde.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Andrea Caroni.

Procedura nell'Assemblea federale plenaria

¹ Per quanto non disciplinato altrimenti dalla presente legge, alla procedura nell'Assemblea federale plenaria si applicano per analogia le disposizioni del regolamento del Consiglio nazionale.
² Gli scrutatori e gli scrutatori supplenti di ambo le Camere accertano i risultati delle elezioni e votazioni
³ Per quanto non sia applicabile il regolamento del Consiglio nazionale, l'Assemblea federale plenaria può dotarsi di un proprio regolamento.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

Bis 1903: Prov. GRN 1848 (AS 1850/51 30 ff.); Prov. Wahlregulativ VBVers 15.11.1848 (BBI IV 1849 122 f.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 21.12.1849 (AS 1848/50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBI 1850 III 14 ff.); Prot. VBVers 24.7.1858, 280 ff.; Prot. VBVers 31.7.1858, 290 ff.; VBVers 27.1.1859 (AS 1857/60 148 ff.); Prot. VBVers 27.1.1859, 302 ff.; Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857/60 148 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).

4326 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Revision: Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).

11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 1742; RVBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBI 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.449 Pa.Iv. Reglement der VBVers. Aufhebung: Bericht Büro-VBVers 25.9.2003 (BBI 2003 7819 ff.); RVBVers 1.10.2003 (AS 2004 3421).

16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBI 2017 6797 ff., insb. 6844); Änderung GRN 15.6.2018 (AS 2018 3473).

I. Entstehungsgeschichte

- 1
- Die Entstehungsgeschichte der Bestimmungen zum Verfahren in der VBVers entspricht weitgehend der Entstehungsgeschichte der Bestimmungen zum Verfahren der BR-Wahlen und ist demzufolge bei Art. 130 ParlG dargestellt (s. Art. 130 ParlG).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2
- Abs.1 legt fest, dass das GRN sinngemäss auf das Verfahren in der VBVers Anwendung findet, soweit das Gesetz (sechster Titel: Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit: Art. 130–140a ParlG) nichts anderes regelt. Gestützt auf diese Bestimmung sind in der VBVers etwa Ordnungsanträge (Art. 51 GRN) oder – falls sich Ratsmitglieder beleidigend äussern, nicht zur Sache sprechen oder durch ihr Verhalten die Ratsverhandlungen stören – Ordnungsrufe der Präsidentin oder des Präsidenten (Art. 39 GRN) zulässig.¹

¹ Zulässig wäre theoretisch auch eine Zwischenfrage am Schluss eines Votums einer Rednerin oder eines Redners (Art.42 GRN). Das Instrument der Zwischenfrage wurde bisher aber noch nie genutzt.

Das Verfahren in der VBVers wird – ergänzend zu den Bestimmungen im Gesetz und im GRN – auch durch Weisungen resp. Mitteilungen des Büros der VBVers mit dem Charakter von Verwaltungsverordnungen normiert. Die Mitteilung zum Verfahren von Bundesratswahlen präzisiert z.B. die je nach Zeitpunkt unterschiedlichen Folgen eines Verzichtes auf die Wahl und schreibt die Unzulässigkeit von Wortmeldungen während eines Wahlgangs fest (s. auch Art. 39 N 10). 3

Mit der Änderung des GRN vom 15.6.2018 (16.457) hat der NR die Möglichkeit der Stimmabgabe durch Aufstehen (vormals Art. 59 GRN) und die Abstimmung mit Namensaufruf auf Begehren von 30 Ratsmitgliedern (vormals Art. 60 Abs. 1 GRN) aus dem GRN gestrichen (in Kraft seit 26.11.2018 [AS 2018 3473]). Seitdem ist im NR und folglich in der VBVers (vgl. Art. 41 Abs. 1) die Abstimmung unter Namensaufruf nur noch bei Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage möglich. Bei Abstimmungen in der VBVers (insb. über Ordnungsanträge) wird das Resultat der Abstimmungen wie folgt ermittelt: Zuerst unter Namensaufruf für die Mitglieder des StR, dann mit der elektronischen Abstimmungsanlage für die Mitglieder des NR. 4

Zahlreiche bereits im Reglement von 1859 festgehaltene Detailbestimmungen zum Verfahren in der VBVers gelten auch heute noch, sind aber nicht mehr explizit geregelt. So teilen die Stimmzählenden bspw. für jeden Wahlgang anders bezeichnete Stimmzettel den Ratsmitgliedern nur an ihrem Platz im Rat aus. Auf Geheiss der Präsidentin oder des Präsidenten sind es anschliessend die Weibel, welche die Stimmzettel einsammeln und den Stimmzählenden abliefern. Nach der Sitzung werden die Stimmzettel vernichtet (s. Art. 130 N 6). 5

Die Wahlen in der VBVers verlaufen stets nach einem genauen Drehbuch: Nach der Sitzungseröffnung und der Feststellung, dass die absolute Mehrheit der Mitglieder der beiden Räte anwesend ist, nimmt die Präsidentin oder der Präsident vor den Wahlen etwaige Verabschiedungen vor. Bei Wahlen in den BR wird im Fall eines Rücktritts zuerst in Anwesenheit des Gesamtbundesrates von der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der BVers das Rücktrittsschreiben verlesen. Anschliessend erfolgt die Würdigung durch die Präsidentin oder den Präsidenten und die Ansprache des zurücktretenden Mitglieds des BR. Die eigentliche Wahl findet in der Folge in Abwesenheit des Gesamtbundesrates statt. Bei Wahlen von Richterinnen oder Richtern wird die Sitzung der VBVers gewöhnlich vor dem Auszählen der Stimmen geschlossen. Die Resultate werden in der Folge getrennt in beiden Räten bekannt gegeben. 6

In Abs. 2 wird festgehalten, dass die Stimmzählenden und die Ersatzstimmzählenden der beiden Räte die Wahl- und Abstimmungsergebnisse ermitteln. Die Aufnahme dieser Bestimmung im Artikel über das Verfahren in der VBVers wurde nötig, da die Stimmzählenden und die Ersatzstimmzählenden seit dem Inkrafttreten des ParlG nicht mehr dem vormals für die Ermittlung der Ergebnisse zuständigen Büro der VBVers angehören, weshalb dieses von dieser Aufgabe befreit wurde (vgl. *01.401*; Prot. SPK-NR 16. 11. 2000, s. Art. 39 N 5).² 7

Kommen die beiden Räte zur VBVers im Nationalratssaal zusammen, nehmen die Stimmzählerin oder der Stimmzähler sowie die Ersatzstimmzählerin oder der Ersatzstimmzähler des StR neben den vier Stimmzählenden und den vier Ersatzstimmzählenden des NR auf dem Podium auf den Sitzen der Berichterstatterinnen resp. 8

² Die neue Formulierung entspricht zudem der Praxis, dass sich die Präsidentin oder der Präsident der VBVers nicht an der Ermittlung der Ergebnisse beteiligt.

Berichterstatter Platz. Bei Wahlen sind die insgesamt zehn Stimmenzählenden und Ersatzstimmenzählenden auch zuständig für das Austeilen der Wahlzettel. Die Auszählung erfolgt nach dem Einsammeln der Wahlzettel durch die Weibel unter der Koordination der Chefin oder des Chefs der Stimmenzählenden im sog. Bundesratszimmer, das sich neben dem Vorzimmer West befindet.

- 9 Im Hinblick auf allfälligen zukünftigen Regelungsbedarf schuf der Gesetzgeber in Abs. 3 die nötige gesetzliche Grundlage, damit sich die VBers bei Bedarf wieder ein Reglement geben kann. Für ein derartiges Reglement ist zzt. kein Bedarf absehbar. Allfällige Änderungsvorschläge für das Verfahren in der VBers können im NR und StR als pa.Iv. für Änderungen oder Ergänzungen des ParlG oder des GRN eingebracht werden.³

3 Sollte tatsächlich der Erlass eines Reglementes der VBers verlangt werden, so könnte dies in Form einer pa.Iv. erfolgen und das Büro der VBers müsste eine Kommission der VBers einsetzen (s. Art. 39 N 15).

4. Kapitel: Kommissionen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 42

Ständige Kommissionen und Spezialkommissionen

¹ Jeder Rat setzt aus seiner Mitte die vom Gesetz und den Geschäftsreglementen vorgesehenen ständigen Kommissionen ein.

² In Ausnahmefällen können die Räte Spezialkommissionen bestellen.

Commissions permanentes et commissions spéciales

¹ Chaque conseil constitue en son sein les commissions permanentes prévues par la loi et par son propre règlement.

² Exceptionnellement, les conseils peuvent instituer des commissions spéciales.

Commissioni permanenti e commissioni speciali

¹ Ciascuna Camera istituisce al proprio interno le commissioni permanenti previste dalla legge e dal proprio regolamento.

² In casi eccezionali le Camere possono istituire commissioni speciali.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Ständige und nicht ständige Kommissionen bis 1991	1
2. Gescheiterte Versuche, ein System ständiger Kommissionen einzuführen	10
3. Reglementsrevisionen 1991: Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen	14
4. Verankerung der parlamentarischen Kommissionen in der BV	17
5. ParlG	22
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	24
1. System der ständigen Kommissionen	24
2. Spezialkommissionen als Ausnahmefall	27
3. Auswirkungen des Systemwechsels	29

Materialien

Bis 1903: GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GVG 21.12.1849 (AS 1848–1850 275 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902–1903 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.).

11747 Geschäftsreglement des Nationalrates: Änderung GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).

78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes». Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1065 ff., 1110 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 11143 ff.).

78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Änderung GRN 24.7.1986 (AS 1987 2 ff.).

79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates. Anträge der Kommission Parlamentsreform: AmtlBull NR 1979 985 ff.; GRN 27.9.1979 (AS 1979 1546 ff.).

84.059 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht Kommission-NR 15.6.1984 (BBl 1984 II 971 ff.).

86.246 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).

90.228 Pa.Iv. *Parlamentsreform*/90.229 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BB1 1991 III 617 ff.); Bericht Kommission-StR 14. 8. 1991 (BB1 1991 IV 358 ff.); AmtlBull NR 1991 1197; AmtlBull StR 1991 720; Änderung GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.); Änderung GRS 24. 9. 1991 (AS 1991 2340 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 14. 9./15. 9. 2000, 8 f.; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3547); AmtlBull NR 2001 1340; AmtlBull StR 2002 18; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.417 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Ständerates*: Änderung GRS 20. 6. 2003 (AS 2003 3645).

03.418 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Nationalrates*: Änderung GRN 3. 10. 2003 (AS 2003 3623).

07.493 Pa.Iv. *Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates*: Bericht Büro-StR 15. 2. 2008 (BB1 2008 1863); Änderung GRS 20. 3. 2008 (AS 2008 1215).

08.447 Pa.Iv. *Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*: Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 (BB1 2010 7345); Änderung GRN (AS 2011 4633).

09.429 Pa.Iv. *Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten*: Bericht Büro-NR 26. 8. 2010 (BB1 2010 5977); Änderung GRN (AS 2010 4543).

Literatur

BURKHARD, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Zürich 1952 (zit. BURKHARD, Kommissionen); GRAF, Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: *Parlamentsdienste, Parlament*, 203 ff. (zit. GRAF, Motion);, *Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren*, in: *LeGes* 1991, H. 3, 11 ff., https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/1991/3/LeGes_1991_3_11-40.pdf (10.4.2024) (zit. GRAF, *Parlamentsreform*); LECOULTRE, La recherche de consensus dans les commissions législatives des deux conseils du Parlement suisse, Working paper de l'IDHEAP 4/2019, Université de Lausanne 2019 https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_A9E2F767CC9B.P001/REF (10.4.2024) (zit. LECOULTRE, *Consensus*); LÜTHI, Die Stellung der Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: *LeGes* 2003, H. 2, 51 ff., <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2/2003251-66.html> (10.4.2024) (zit. LÜTHI, *Stellung*); LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Bern/Stuttgart/Wien 1997 (zit. LÜTHI, *Legislativkommissionen*); LÜTHI, Art. 153, in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., 3872 ff. (zit. LÜTHI, Art. 153); NUSPLIGER, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, in: *Parlamentsdienste, Parlament*, 223 ff. (zit. NUSPLIGER, *Kommissionen*); PORCELLANA, Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen bei der Suche nach Kompromissen, in: *Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), Konkordanz im Parlament*, Zürich 2019, 197 ff. (zit. PORCELLANA, *Rolle*).

I. Entstehungsgeschichte

1. Ständige und nicht ständige Kommissionen bis 1991

- 1 Die schweizerische BVers arbeitet seit ihrem Bestehen mit Kommissionen. «Seit Beginn ihrer Tätigkeit» haben sich gem. BURKHARD «sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat angewöhnt, die Vorberatung beinahe sämtlicher Geschäfte an Kommissionen zu überweisen» (BURKHARD, *Kommissionen*, 37). So hat der NR schon am ersten Sitzungstag zwei Kommissionen eingesetzt (DÜBLIN, *Anfänge*, 25 f.). CRON definierte Kommissionen als «Ausschüsse der Vollversammlung, die zur Vorbereitung bestimmter Gegenstände zwecks Berichterstattung an die Versammlung bestellt werden» (CRON, *Geschäftsordnung*, 134). Dabei arbeitete die BVers sowohl mit sog. «ständigen» Kommissionen als auch mit «nicht ständigen» Kommissionen, welche nur für die Beratung eines bestimmten Geschäftes eingesetzt und dann wieder aufgelöst wurden.

Als erste ständige Kommissionen der BVers wurde in beiden Räten je eine «Bittschriftenkommission» eingesetzt. Im GRN 1850 ist denn auch nur diese eine Kommission erwähnt. Art. 69 hält fest: «Die eingehenden Bittschriften werden in der Regel an eine, wenigstens aus fünf Mitgliedern bestehende Bittschriftenkommission zur Vorberathung gewiesen. Diese Kommission wird alljährlich zu Anfang der ordentlichen Sitzung gewählt.» Im GRS 1849 ist die Bittschriftenkommission in Art. 30 erwähnt. Auch sie bestand aus fünf Mitgliedern und hatte die an den StR gerichteten Bittschriften zu behandeln. Die übrigen Kommissionen wurden gem. CRON «von Fall zu Fall zur Berichterstattung über einen Gegenstand bestellt» (CRON, Geschäftsordnung, 135). 2

Mit der Zeit wurden mehr ständige Kommissionen gebildet, welche insb. mit der Behandlung wiederkehrender Geschäfte betraut wurden. Seit 1876 werden z.B. das Budget, die Nachtragskredite und die Staatsrechnung jedes Jahr der gleichen Kommission zugewiesen. Das war die Geburtsstunde der FK. In den Geschäftsreglementen der Räte von 1903 sind bereits je sieben ständige Kommissionen aufgelistet: Neben Petitionskommission und FK bestellten beide Räte je eine Alkoholkommission, eine Kommission für Eisenbahnkonzessionen und eine Zolltarifkommission. Das GRS 1903 führt zusätzlich eine Militärkommission und eine Bundesbahnkommission an. Das GRN 1903 nennt zudem eine Kommission zur Prüfung der Wahlakten sowie eine Kommission für den Geschäftsbericht des BR und des BGer. 3

Als «ständig» wurden jene Kommissionen bezeichnet, welche die Räte für eine ganze Legislaturperiode einsetzten. Bis 1890 war das noch anders gewesen: Damals wurden die Kommissionen jedes Jahr neu bestellt. Als ständige Kommissionen bezeichnete man jene, welche alljährlich unter dem gleichen Namen wieder neu bestellt wurden (BURKHARD, Kommissionen, 23; CRON, Geschäftsordnung, 136). Das GVG und beide Ratsreglemente sahen zudem vor, dass «noch andere Kommissionen für die Dauer einer ganzen Legislaturperiode bestellt» (Art. 28 GVG 1902; Art. 48 GRN 1903; Art. 34 GRS 1903) werden können. 4

Das Kommissionensystem hat sich also früh entwickelt. Kommissionen erwiesen sich als unverzichtbar für die Arbeit der BVers, auch wenn ihnen zuerst mit einer gewissen Skepsis begegnet wurde.¹ Dieses Misstrauen hielt sich hartnäckig. So sprach BURKHARD 1950 davon, dass sich gewisse Kommissionen zu eigentlichen «Nebenparlamenten» entwickelt und sich Rechte erobert hätten, «die das Parlament praktisch nicht mehr ausübt, wie bspw. die Entgegennahme von vertraulichen Informationen durch den Bundesrat» (BURKHARD, Kommissionen, 188). Hier schimmert ein plenumzentriertes Parlamentsverständnis durch, wonach alles im Plenum ausgiebig debattiert werden muss. Gem. DUBS war die Einsetzung von Kommissionen jedoch bereits im 19. Jh. insb. auch zur Qualitätssicherung der Gesetzgebung unabdingbar: «Die Vorprüfung der gesetzgeberischen Traktanden durch Kommissionen hat bei uns umso grössere Bedeutung, als die Vorlagen leider fast durchgängig sehr mangelhaft zu sein pflegen» (DUBS, Recht, 73). VON WYSS hebt zudem hervor, dass der zunehmende Einfluss der Kommissionen auch mit der «Technisierung» und «Formalisierung» der Debatten zusammenhängt, wie sie insb. mit der GRN-Revision von 1920 eingeleitet worden sei (VON WYSS, Maximen, 19). 5

Während das GRN 1903 bereits neun Bestimmungen betr. die Kommissionen enthält, gibt es dazu im GVG 1849 und im GVG 1902 nur wenige Angaben. Im GVG wurden primär 6

¹ DÜBLIN zitiert für die Anfänge des Bundesstaates aus verschiedenen Zeitungen, in denen kritisiert wurde, dass sich die Räte von den vorberatenden Kommissionen hätten überrumpeln lassen und in den Räten gar keine richtige Diskussion mehr stattgefunden habe (DÜBLIN, Anfänge, 26).

die Rechte spezifischer Kommissionen gegenüber BR und Verwaltung geregelt. Allgemeine Bestimmungen betr. die Kommissionen blieben rudimentär. Aufgaben und Verfahren waren in den Geschäftsreglementen der Räte geregelt, z.T. mit identischen Bestimmungen. Im GVG 1849 ist lediglich festgehalten, dass Kommissionen Mitglieder des BR zur Auskunftserteilung einladen dürfen. Im GVG 1902 sind die FK und Alkoholkommissionen sowie deren Delegation namentlich genannt, wohl weil ihre Auskunftsrechte gegenüber BR und Verwaltung geregelt werden mussten. Zudem wurde in Art. 28 GVG 1902 – wie in den Geschäftsreglementen – den Räten explizit die Befugnis gegeben, auch noch andere Kommissionen für die Dauer einer ganzen Legislaturperiode zu wählen. Die Zahl ständiger Kommissionen nahm laufend zu; die Liste in den Geschäftsreglementen wurde immer länger. Vor der grundlegenden Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 zählte der NR 11 ständige Kommissionen (vgl. Art. 15 GRN 1990).

- 7 Die Nennung in den Reglementen bedeutete indessen nicht, dass v.a. die *ständigen* Kommissionen für die Kommissionsarbeit der BVers bedeutend waren. Diese Kommissionen wurden in erster Linie für regelmässig wiederkehrende Geschäfte eingesetzt. Wichtige politische Geschäfte wurden aber häufig nicht in den ständigen Kommissionen behandelt, sondern in eigens für das Geschäft ad hoc eingesetzten Kommissionen. Diese Zahl konnte sehr hoch sein: CRON zählte bereits im Sommer 1945 42 nicht ständige Kommissionen (CRON, Geschäftsordnung, 147). Wie der Bericht der NR-Kommission vom 16. 5. 1991 zeigt, blieb diese Zahl konstant hoch: In der Zeitspanne von Wintersession 1987 bis Wintersession 1990 wurden im NR 57 nicht ständige Kommissionen neu gebildet (BBl 1991 III 630). Aus dem Bericht geht auch hervor, dass diese nicht ständigen Kommissionen insgesamt zwar weniger Geschäfte behandelten als die ständigen Kommissionen, jedoch behandelten sie mehr politisch bedeutsame Geschäfte, welche öffentliches Interesse erregten oder für Interessengruppen wichtig waren. Die Zahlen im StR ergeben ein ähnliches Bild (Bericht Kommission-StR 14. 8. 1991 [BBl 1991 IV 373]).
- 8 Damit die an einem Geschäft speziell interessierten Ratsmitglieder an den Kommissionsberatungen teilnehmen konnten, wurde bisweilen für eine wichtige Vorlage eine Spezialkommission gebildet, obwohl die Vorlage einem Sachbereich einer ständigen Kommission hätte zugewiesen werden können. Das war auch vom Reglement so vorgesehen: Art. 15 GRN 1990 stipulierte, dass «zur Prüfung der Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite die ständigen Kommissionen erweitert oder nichtständige Kommissionen bestellt werden.» Dieses System bot den Ratsmitgliedern sehr viel Flexibilität. Sie konnten aus einer grossen Anzahl von Kommissionssitzen jene auswählen, welche ihren Interessen am meisten entsprachen (LÜTHI, Legislativkommissionen, 40). Das führte indessen manchmal zu Frustrationen bei den Präsidenten und Präsidentinnen der ständigen Kommissionen. Die ständigen Kommissionen bekamen häufig nur die weniger interessanten wiederkehrenden Geschäfte zugewiesen und waren z.T. nicht ausgelastet. So titelte die «Sonntags-Zeitung» vom 24. 6. 1991 «Kommissionskoloss statt ständige Verkehrskommission». Die Zeitung berichtete darüber, dass für die Vorberatung der Vorlage für eine neue Alpentransversale (sog. NEAT) im NR eine 31 Mitglieder zählende Spezialkommission eingesetzt wurde. In einer solch grossen Kommission konnten die verschiedenen regionalen Interessen offenbar besser berücksichtigt werden als in der 23 Mitglieder umfassenden ständigen Verkehrskommission (LÜTHI, Legislativkommissionen, 40).
- 9 Die BVers arbeitete also bis 1991 mit einem Mischsystem aus ständigen Kommissionen, welche insb. wiederkehrende Geschäfte behandelten, und nicht ständigen Kommissionen, welche für die Vorberatung einzelner, politisch z.T. bedeutsamer Vorlagen eingesetzt und danach wieder aufgelöst wurden. Dieses System befriedigte insb. das Bedürfnis der Rats-

mitglieder, sich dort einbringen zu können, wo es für sie am meisten lohnte. Das ist auch ein Grund, warum sich dieses System so lange halten konnte, obwohl seine Mängel schon im Verlaufe des 20. Jh. offensichtlich wurden.

2. *Gescheiterte Versuche, ein System ständiger Kommissionen einzuführen*

Die Einführung eines Systems mit vorwiegend ständigen Kommissionen wurde bereits 1978 im Bericht der Studienkommission der Eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments» vorgeschlagen (Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BB1 1978 II 1068]). Konkret wurde angeregt, 17 Kommissionen für alle wichtigen Aufgabenbereiche des Bundes zu bilden. Ad hoc eingesetzte Kommissionen sollte es nur noch für Geschäfte geben, die ein in sich geschlossenes Gebiet regeln oder sich nicht in den Zuständigkeitsbereich einer ständigen Kommission einordnen lassen. Die Studienkommission konkretisierte ihre Vorschläge so weit, dass sie sogar einen Sitzungsplan für die neuen Kommissionen erstellte.

10

Die Reform des Kommissionensystems bildete einen zentralen Bestandteil der von der Studienkommission unterbreiteten Reformvorschläge. Das erstaunt nicht, denn beurteilt man das System der ad hoc eingesetzten Kommissionen nicht nur aus der Sicht des einzelnen Ratsmitgliedes, sondern auch aus der Perspektive der Wirksamkeit des Parlamentes, fällt die Bilanz nicht sehr positiv aus. So heisst es im Bericht der Studienkommission von 1978: «Ad hoc Kommissionen können oft nur mit unverhältnismässigem Aufwand die Zusammenhänge einer Einzelvorlage zu anderen Geschäften herausarbeiten und vermögen die Kontinuität der politischen Entscheidungen in gleichen und ähnlichen Fällen nicht zu gewährleisten. Ständige Kommissionen arbeiten vielfach effizienter und stärken das Parlament gegenüber Regierung und Verwaltung. Die konstante Behandlung verwandter Geschäfte durch dieselbe Kommission fördert die Sachkunde der Kommissionsmitglieder und die Kontinuität der politischen Willensbildung innerhalb des Sachbereichs» (BB1 1978 II 1069).

11

Trotz dieser Erkenntnis wurde der Schritt zu einem System ständiger Kommissionen Ende der Siebziger- und zu Beginn der Achtzigerjahre noch nicht gemacht. Die Kommission des NR, welche mit der Prüfung der Vorschläge der Studienkommission betraut wurde, schlug dem Rat eine äusserst bescheidene Reform des Kommissionensystems vor. Im Wesentlichen wurden die Aufgabenbereiche sowie die Bezeichnungen von einigen ständigen Kommissionen geändert. Zudem wurde im Reglement neu festgehalten, dass die ständigen Kommissionen «die wiederkehrenden Geschäfte, die übrigen Vorlagen sowie in der Regel die parlamentarischen Initiativen ihres Sachbereichs und verwandter Gebiete prüfen» (Art. 15 Abs. 2 GRN 1974). Als Abgrenzung dazu wurde auch definiert, wofür nicht ständige Kommissionen eingesetzt werden sollten, nämlich «zur Prüfung der Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite» (Art. 15 Abs. 3 GRN 1974). Mit diesen Änderungen wurden gewisse Ungleichgewichte des bisherigen Systems beseitigt, aber seine Struktur bewahrt, wie die Kommission in ihrem Bericht festhielt (AmtlBull NR 1979 985). Tatsächlich kann man festhalten, dass diese Revision des GRN vom 27. 9. 1979 den Mischcharakter des Kommissionensystems eher zementierte, indem nun die Funktionen von ständigen und nicht ständigen Kommissionen explizit im Reglement festgeschrieben und für wichtige politische Geschäfte primär nicht ständige Kommissionen vorgesehen wurden. Schon die Schaffung von zwei weiteren ständigen Kommissionen weckte im Rat aber Befürchtungen, dass «Fachwissenghettos» geschaffen würden, «wo Leute immer mehr von wenigem wissen, bis sie alles von nichts mehr wissen» (AmtlBull NR 1979 994). Ein Wechsel zu einem System ständiger Kommissionen, wie er der Studienkommission Parlamentsreform vorschwebte, war damals noch völlig chancenlos.

12

- 13 Das nun rechtlich zementierte Mischsystem vermochte nicht zu befriedigen. Deshalb hatte sich die Kommission «Parlamentsreform» aufgrund eines vom NR angenommenen Po., das eine bessere Aufgabenteilung zwischen ständigen und Spezialkommissionen verlangte, bereits 1984 wieder mit dem Kommissionensystem zu befassen. Die Kommission des NR stellte in ihrem Bericht vom 15. 6. 1984 zwar fest, dass nach wie vor die ad hoc eingesetzten Kommissionen dominierten und einige ständige Kommissionen unterbeschäftigt seien, empfahl dem Rat jedoch, vorläufig auf eine Änderung des Reglements zu verzichten, insb. auch, weil sich die Fraktionen in ihren Stellungnahmen zuhanden der Kommission gegen einen weitergehenden Systemwechsel ausgesprochen hätten (BB1 1984 II 972 f.).

3. Reglementsrevisionen 1991: Schaffung eines Systems ständiger Kommissionen

- 14 Zu Beginn der Neunzigerjahre war die Zeit reif für den Systemwechsel. In Umsetzung der pa.Iv. von NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) und StR René Rhinow (FDP/BL) (90.228 und 90.229) verabschiedeten die Räte in der Herbstsession 1991 eine Parlamentsreform, in welcher die Neuregelung des Kommissionensystems einen wichtigen Bestandteil bildete. In jedem Rat wurden neben den FK und GPK zehn ständige Kommissionen geschaffen, welche einen bestimmten Sachbereich der Bundespolitik abdecken. Die Reform wurde weitgehend auf Reglementsebene vorgenommen. Art. 15 GRN 1990 listete ab 4. 10. 1991, Art. 10 GRS 1986 ab 24. 9. 1991 neu die einzelnen Kommissionen sowie die generellen Aufgaben der Kommissionen auf. In Art. 15a GRN 1990 bzw. Art. 11 GRS 1986 wurde neu festgehalten, dass Spezialkommissionen nur noch «in Ausnahmefällen» eingesetzt werden sollten.
- 15 Gem. dem Bericht der Kommission des NR vom 16. 5. 1991 hatte die Reform folgende Ziele: Zunächst sollte die Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes gestärkt werden. Mit Hilfe von ständigen Kommissionen sollte das Parlament eine aktivere Rolle im Gesetzgebungsprozess wahrnehmen können, indem es nicht nur auf Bundesratsvorlagen reagiert. Im Weiteren erhofften sich die Reformer eine Förderung des Sachverständes der Kommissionsmitglieder: Diese sollten sich durch eine kontinuierliche Beschäftigung mit demselben Themenbereich ein spezialisiertes Wissen aneignen können. Schliesslich erhofften sich die Reformer auch effizientere Arbeitsabläufe: In einem Jahresplan sollten für jede Kommission in jedem Quartal zwei Sitzungen reserviert werden (BB1 1991 III 636 ff.). Damit entfielen nicht nur die mühsamen Terminfestlegungssitzungen², sondern es konnte durch eine konzentrierte Sitzungsplanung auch verhindert werden, dass Kommissionsmitglieder für die Beratung eines Geschäftes für eine Sitzung von ein bis zwei Stunden nach Bern reisten.
- 16 In den Räten war diese Reform des Kommissionensystems nicht unumstritten. In beiden Räten wurden Anträge gestellt, wonach die Einsetzung von Spezialkommissionen nicht nur «in Ausnahmefällen» möglich sein sollte. Im NR wurde ein entsprechender Antrag mit 85 zu 57 Stimmen, im StR gar nur ganz knapp mit 17 zu 15 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 1991 1197; AmtlBull StR 1991 720). Etliche Ratsmitglieder fürchteten offenbar, nicht mehr über genügend Flexibilität zu verfügen, um ihre Wunschkommissionen auszusuchen. Kritik wurde insb. von Mitgliedern der SVP vorgebracht. So befürchteten einerseits insb.

2 Um die Termine für die Kommissionssitzungen festlegen zu können, berief der Kommissionspräsident resp. die Kommissionspräsidentin während der Session frühmorgens vor Beginn der Ratssitzung die Kommission zusammen. In der Regel war auch das zuständige Mitglied des BR anwesend. Dabei wurden die möglichen Termine aufgerufen und jene festgelegt, an denen die meisten Mitglieder verfügbar waren.

Vertreter der Landwirtschaft, dass sie nicht mehr bei der Vorberatung der für sie relevanten Geschäfte teilnehmen könnten. Andererseits kam in den Voten auch eine grundsätzliche Skepsis gegenüber einem aktiven Arbeitsparlament zum Ausdruck.³ Dieses Mal waren die Gegnerinnen und Gegner der Reform jedoch in der Minderheit und das System ständiger Kommission konnte bereits im Hinblick auf die neue Legislaturperiode in der Wintersession 1991 eingeführt werden.

4. Verankerung der parlamentarischen Kommissionen in der BV

Die Ende der Neunzigerjahre vorgenommene Totalrevision der BV bot sodann Gelegenheit, die Kommissionen auch auf Verfassungsebene zu verankern. Neu bildete Art. 153 BV den verfassungsrechtlichen Rahmen für die Kommissionen und ihre Tätigkeiten. In der Verfassungsbestimmung ist festgehalten, dass jeder Rat Kommissionen einsetzt. Die Verfassung sagt jedoch nichts zu den Aufgaben und zum Verfahren in den Kommissionen (LÜTHI, Art. 153, N 2).

In den Abs. 2 und 3 nimmt die Verfassungsbestimmung zwei Anliegen auf, welche bereits in den pa.Iv. 90.228 und 90.229 (vgl. N 14) eingebracht worden waren. Abs. 2 bestimmt, dass das Gesetz gemeinsame Kommissionen vorsehen kann. Solche gemeinsame Kommissionen existierten in der Praxis bereits in den Bereichen der Oberaufsicht und der parlamentarischen Selbstverwaltung (FinDel, GPDel, KoKo und VwD). Die neue BV brachte die verfassungsmässige Verankerung.

In Abs. 3 wurde die Voraussetzung geschaffen, dass das Gesetz einzelne Befugnisse an Kommissionen delegieren kann, nicht aber die Rechtsetzung. Damit sind die Möglichkeiten zur Kompetenzdelegation an Kommissionen in einem engen Rahmen gehalten. Es bleiben vor allem Befugnisse in den Bereichen der Oberaufsicht, der Ausübung parlamentarischer Konsultationsrechte, der parlamentarischen Selbstverwaltung oder im Bereich der Organisation des Parlamentes, die sich für eine Delegation an Kommissionen eignen. Von grosser Bedeutung waren die parlamentarischen Konsultationsrechte vor allem während der Corona-Krise, während der sich die Kommissionen intensiv mit den vom Bundesrat zur Krisenbekämpfung erlassenen Verordnungen auseinandergesetzt haben (LÜTHI, Art. 153 N 12 f.).

Abs. 4 von Art. 153 BV verankert für die Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben ein verfassungsmässiges Informationsrecht. Der Umfang der einzelnen Rechte musste jedoch durch den Gesetzgeber bestimmt werden. Erst das ParlG legte fest, wie weit die Informationsrechte der einzelnen Organe gehen (LÜTHI, Stellung, 52; Art. 150–154 u. 166 ParlG).

Der verfassungsrechtliche Rahmen ist somit sehr allgemein gehalten. Dem Gesetzgeber blieb ein grosser Spielraum, um diesen Rahmen zu füllen.

5. ParlG

Bei der Regelung der Kommissionen im ParlG waren einerseits zentrale Bestimmungen betr. Aufgaben und Verfahren der Kommissionen von der Reglements- auf Gesetzesstufe zu heben, andererseits waren Verfassungsbestimmungen zu konkretisieren. Im neuen ParlG wurde den Kommissionen ein ganzes Kapitel gewidmet, dessen erster Abschnitt

3 Z.B. NR Christoph Blocher (SVP/ZH) befürchtete, dass sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier immer mehr «zu verwaltungsinternen Leuten, zu «Bürokraten unter sich» entwickeln» würden. Das Parlament würde zu einem «Sammelbecken von Leuten, die entweder nicht willens oder nicht fähig sind, einen privaten Beruf auszuüben» (AmtlBull NR 1991 1175).

(Art. 42–49) allgemeine Bestimmungen enthält, welche für alle Kommissionen Anwendung finden. Spezifika der FK, GPK und der RedK sind in den nachfolgenden Abschnitten (Art. 50–59) geregelt.

- 23 In Art. 42 wurde klargestellt, dass die Räte primär mit ständigen Kommissionen arbeiten und Spezialkommissionen eine Ausnahme darstellen. Das mit der Reform von 1991 (vgl. N 14 ff.) auf Reglementsstufe geschaffene System wurde nun auch gesetzlich verankert. Nach 10 Jahren Praxis gab diese Form des Kommissionensystems zu keinen Diskussionen mehr Anlass. Anträge, welche die Rückkehr zum alten System forderten, wurden keine gestellt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. System der ständigen Kommissionen

- 24 Art. 42 Abs. 1 sieht vor, dass jeder Rat aus seiner Mitte die vom Gesetz und den Geschäftsreglementen vorgesehenen ständigen Kommissionen einsetzen kann. Im ParlG sind die FK, die GPK und die RedK genannt und ihre Aufgaben geregelt (Art. 50–59 ParlG).⁴ Eine Auflistung der übrigen Kommissionen findet sich erst auf Reglementsstufe (Art. 10 GRN 2003; Art. 7 GRS 2003).⁵ Mit dem Verzicht der Nennung insb. der primär mit der Gesetzgebung⁶ betrauten Kommissionen auf Gesetzesstufe wollte der Gesetzgeber eine gewisse Flexibilität wahren. Es sollte relativ einfach möglich sein, bei Bedarf neue Kommissionen zu schaffen und bestehende umzubenennen oder aufzuheben. So konnte die Aufhebung der KöB 2008 im StR und 2010 im NR mit einer Revision des jeweiligen Geschäftsreglements abgewickelt werden (07.493 Pa.Iv. *Auflösung der Kommission für öffentliche Bauten des Ständerates*: AS 2008 1215; BBl 2008 1861; 09.429 Pa.Iv. *Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten*: AS 2010 4543; BBl 2010 5977).⁷ Es ist auch denkbar, dass eine bestimmte Kommission nur in einem Rat geschaffen wird. So hat der NR für die Behandlung von Immunitätsgesuchen eine Immunitätskommission geschaffen, während der StR beschlossen hat, diese Aufgabe weiterhin seiner RK anzuvertrauen (Art. 10 Ziff. 12 GRN i.d.F. vom 30. 9. 2011; 08.447 Pa.Iv. *Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*: AS 2011 4633).
- 25 Ansonsten erweist sich das 1991 geschaffene System als äusserst beständig. Mit Ausnahme der KöB nennen Art. 10 GRN bzw. Art. 7 GRS noch die gleichen Kommissionen wie im Jahre 1991. Da die Kompetenz zur Festlegung der Sachbereiche der ständigen Kommissionen bei den Ratsbüros liegt (Art. 9 Abs. 1 Bst. b GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. b GRS), können diese flexibel auf allfällig ungleiche Auslastungen zwischen den Kommissionen reagieren. Die letzte generelle Überprüfung der Sachbereiche wurde im Herbst 2019 im Hinblick auf die 51. Legislaturperiode vorgenommen. Im Vordergrund solcher Überprüfungen steht immer auch die Frage der gleichwertigen Auslastung der Kommissionen. So

4 Im Weiteren sind auch die Kommissionen der VBVers im ParlG genannt. Es sind die BeK (Art. 40 ParlG) sowie die GK (Art. 40a ParlG).

5 Es sind dies die APK, WBK, SGK, UREK, SiK, KVF, WAK, SPK und RK. Im NR kommt noch die Immunitätskommission (IK) dazu.

6 Auch die APK als nicht primär mit Gesetzgebung betraute Kommissionen sind erst auf Reglementsstufe aufgeführt. Somit könnte ein Rat auch mehr als eine «für die Aussenpolitik zuständige Kommission» gem. Art. 152 ParlG einsetzen.

7 Die KöB waren zu wenig ausgelastet, insb. weil ETH-Projekte durch die Eingliederung ins ordentliche Budget neu durch die FK behandelt wurden.

wurde 2019 z.B. der Bereich «Medienvielfalt» von der SPK zur weniger ausgelasteten KVF verschoben. Die SPK-NR bekämpfte diesen Entscheid mit einer Mo. (20.3007), mit welcher sie im Rat allerdings keinen Erfolg hatte (AmtlBull NR 2020 127). Im Übrigen wurden eher zurückhaltend kleinere Verschiebungen vorgenommen, die denn auch unbestritten blieben. Grössere Korrekturen sollten aus Gründen der Wahrung der Kontinuität vermieden werden.

Bewährt hat sich auch die Erstellung eines jährlichen Sitzungsplanes, der die Sitzungsdaten von allen Kommissionen für ein ganzes Jahr festlegt, wodurch sowohl für die Ratsmitglieder wie auch für Regierung und Verwaltung Planungssicherheit besteht. Für die Planung der i.d.R. zwei Kommissionssitzungen zwischen den Sessionen ist der Kommissionspräsident bzw. die -präsidentin zuständig (vgl. Art. 45a N 7). 26

2. Spezialkommissionen als Ausnahmefall

In Art. 42 Abs. 2 wurde die 1991 neu in die Geschäftsreglemente aufgenommene Bestimmung, wonach Spezialkommissionen nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden sollen, auf Gesetzesstufe gehoben. Aufgrund der intensiven Diskussionen über diese Bestimmung in den Räten (vgl. N 16) hätte man annehmen können, dass die Räte nach wie vor versuchen würden, für wichtige Geschäfte Spezialkommissionen einzusetzen. Das System der ständigen Kommissionen konnte sich aber durchsetzen: Spezialkommissionen wurden seit 1991 selten eingesetzt, meistens für die Beratung besonders umfangreicher Vorlagen.⁸ Letztmals wurde 2014 im NR eine Spezialkommission eingesetzt für die Vorberatung der Vorlage betr. ein neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (13.092). 27

Lediglich reglementarisch vorgesehen ist die Legislaturplanungskommission, welche jeweils in der ersten Session einer Legislaturperiode als Spezialkommission zur Vorberatung der Botschaft des BR über die Legislaturplanung (Art. 146) bestellt wird (Art. 13 GRN; Art. 10 GRS). 28

3. Auswirkungen des Systemwechsels

Wie dargelegt (vgl. N 1), hat die BVers schon immer mit Kommissionen gearbeitet. Das macht Sinn, verfügt die BVers doch seit Bestehen des Bundesstaates über weitgehende Rechte zur Mitgestaltung der Gesetzgebung, indem sie Vorlagen der Regierung nicht nur ablehnen oder zurückweisen, sondern diese auch selbst mit Änderungsanträgen inhaltlich umgestalten kann. Diese Detailarbeit kann kaum in Plenardebatten bewältigt werden, sondern muss von vorberatenden Organen vorbereitet werden. Auch das Konkordanzsystem begünstigt die gemeinsame Suche nach Lösungen in Kommissionen. Ständige Parlamentskommissionen können dazu beitragen, dass auch in Zeiten parteipolitischer Polarisierung noch parlamentarische Kompromisse gefunden werden (PORCELLANA, Rolle, 197 ff.; LECOULTRE, Consensus). Die BVers konnte schon vor dem Übergang zu einem System ständiger Kommissionen als «Arbeitsparlament» bezeichnet werden (vgl. dazu OCHSNER, Bundesversammlung). Die BVers unterscheidet sich somit fundamental von sog. Redeparlamenten, in welchen der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Regierungspartei und Opposition im Parlamentsplenum grössere Bedeutung zukommt als der Gesetzgebungsarbeit in Kommissionen. Mit der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen 29

⁸ Bsp. hierfür sind die Verfassungskommissionen (96.091), die Kommissionen, welche zur Vorberatung des Neuen Finanzausgleiches eingesetzt wurden (01.074, 05.070, 06.094), Kommissionen für die Vorberatung von Entlastungsprogrammen (03.047, 04.080) sowie Kommissionen für die Vorberatung von Vorlagen zur Personenfreizügigkeit (04.066/04.067).

im Jahre 1991 wurden die Rahmenbedingungen für die Kommissionsarbeit wesentlich verbessert und die Kommissionen weiter gestärkt (LÜTHI, Stellung, 64).

- 30 Vom Systemwechsel erhofften sich die Reformer insb. auch Auswirkungen auf das Verhältnis der BVers zum BR: Gem. GRAF war die vorgenommene Reform «Ausdruck eines deutlichen Willens zur Verschiebung des Gewichts der Gewalten im Gesetzgebungsprozess zugunsten des Parlaments» (GRAF, Parlamentsreform, 38). Die Vertreterinnen und Vertreter von Regierung und Verwaltung stehen seit der Reform einer konstant zusammengesetzten Gruppe von Ratsmitgliedern gegenüber, welche bestimmte Sachbereiche kontinuierlich verfolgen und sich einen entsprechenden Sachverstand aufbauen können. Regierung und Verwaltung treffen somit auf kompetentere, aber auch kritischere Gesprächspartner. Wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass die Kommissionen seit der Reform vermehrt Anträge stellen, die nicht dem Entwurf des BR entsprechen (LÜTHI, Legislativkommissionen, 92). Es konnte auch nachgewiesen werden, dass die wesentliche Arbeit in den Kommissionen geleistet wird, indem hier die Weichen für Änderungen an Regierungsvorlagen gestellt werden: Im Zeitraum von der Wintersession 1995 bis zur Herbstsession 1997 waren die Kommissionen (inkl. Kommissionsminderheiten) im NR für 83 % der Änderungen an den Regierungsvorlagen verantwortlich, im StR gar für 90 % (JEGHER/LANFRANCHI, Einfluss, 92). Eine Regierungsvorlage wurde im Normalfall also nicht aufgrund von Anträgen geändert, welche von einzelnen Parlamentsmitgliedern im Plenum gestellt worden sind, sondern aufgrund von Anträgen aus der vorberatenden Kommission. Es konnte auch gezeigt werden, dass die Mehrheitsanträge der Kommissionen im Rat eine beeindruckend hohe Erfolgsquote aufweisen: In 91–99 % der Fälle waren die verschiedenen Kommissionen mit ihren Anträgen im Plenum erfolgreich (LÜTHI, Legislativkommissionen, 79). Dies scheint sich auch in jüngerer Zeit nicht geändert zu haben: So hat eine Auswertung von Kommissionsanträgen in der Zeitspanne 1996–2018 gezeigt, dass der NR «in der Regel den Anträgen seiner Kommissionsmehrheiten Folge leistet» (PORCELLANA, Rolle, 207). Für den StR wurde keine solche Auswertung gemacht.
- 31 Der Systemwechsel erlaubte den Kommissionen, selbst initiativ zu werden. Mit dem Instrument der Kommissionsinitiative (Art. 107 Abs. 3) können Kommissionen auf bestimmte Entwicklungen reagieren und gesetzgeberisch tätig werden. Erst die Schaffung von ständigen Kommissionen ermöglichte dem Instrument der Kommissionsinitiative, das Potenzial zu entfalten, das in ihm schlummerte. Die Instrumente waren schon vorher vorhanden; es fehlten jedoch die Strukturen, die es erlaubten, sie anzuwenden (GRAF, Motion, 220 f.).
- 32 Schliesslich sind die Kommissionen durch den Systemwechsel repräsentativer zusammengesetzt als früher, was mind. zwei Ursachen hat. Erstens sind die Sachbereiche der Kommissionen relativ breit gefasst, so dass die einzelnen Vorlagen verglichen mit der Zeit vor dem Systemwechsel nicht mehr so leicht von einem Sachverstand beeinflusst werden können, der von spezifischen Interessengruppen gespiesen ist. So wird z.B. die Landwirtschaftspolitik von der WAK behandelt. Längst nicht alle Landwirte oder landwirtschaftsnahen Parlamentsmitglieder erhalten Zugang zu dieser Kommission, die für die gesamte Wirtschaft wichtig ist. Während Ad hoc-Kommissionen, welche sich vor dem Systemwechsel mit Landwirtschaftsvorlagen beschäftigten, einen durchschnittlichen Anteil von 40 % Landwirtschaftsvertreter aufwiesen, machte die klassische Bauernlobby in der neu geschaffenen WAK des NR gerade noch 24 % aus (LÜTHI, Legislativkommissionen, 170).
- 33 Allerdings kann aufgrund obenstehender Beobachtungen nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass mit dem Systemwechsel die Tätigkeit der Lobbyisten generell erschwert wurde. Indem die Themen langfristig von den gleichen Parlamentsmitgliedern behandelt

werden, haben nicht nur BR und Verwaltung kontinuierliche Ansprechpartnerinnen und -partner gewonnen, sondern auch die Lobbyisten. Aufgrund der starken Bedeutung der Kommissionstätigkeit im parlamentarischen Entscheidungsprozess sind ständige Kommissionen heute ein wichtiger Einfallstor für «sektoriellen Lobbyismus». Nach wie vor kommt es in gewissen Bereichen zudem vor, dass in einer Kommission Vertreterinnen und Vertreter einer bestimmten Interessengruppe übervertreten sind. So wurde verschiedentlich gefordert, den Einfluss von Vertreterinnen und Vertretern der Krankenkassen bzw. generell von Institutionen des Gesundheitswesens in der BVers und speziell in den SGK einzudämmen (z.B. 08.471 Pa.Iv. Fetz. *Ausstandspflicht für Krankenversicherungsmandatäre bei Geschäften, welche die soziale Krankenversicherung betreffen*: AmtlBull StR 2009 391 oder 17.3927 Mo. Reimann. *Keine Macht den Prämienerrhöhungs-Lobbyisten*: AmtlBull NR 2018 294). Bisher sind alle solchen Forderungen gescheitert, wie auch Forderungen, welche auf eine generelle Eindämmung des Lobbyismus in den Parlamentskommissionen abzielten. 2010 scheiterte eine pa.Iv., wonach das Büro bei der Bestellung der Kommissionen darauf zu achten habe, dass bestimmte Interessengruppen in einzelnen Kommissionen nicht übervertreten sind (09.467 Pa.Iv. Freysinger. *Angemessene Vertretung der Interessengruppen in den Kommissionen*: AmtlBull NR 2010 431). In der Umsetzung scheiterte 2022 eine pa.Iv. aus dem StR, die das sog. «Parlamentarier-Shopping» verhindern wollte, wonach Kommissionsmitglieder im Zuständigkeitsbereich ihrer Kommission keine bezahlten Mandate annehmen dürfen (19.414 Pa.Iv. Rieder. *Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarische Kommissionen*: AmtlBull StR 2022 1367 ff.). Beide Vorschläge scheiterten auch an praktischen Überlegungen. So kann nicht immer eindeutig festgestellt werden, ob ein Ratsmitglied eine nebenamtliche Interessenvertretung wahrnimmt, oder ob es sich bei einem bestimmten Mandat um die Ausübung der hauptberuflichen Tätigkeit handelt. Als verfassungsmässig problematisch wurde die Ungleichbehandlung von Ratsmitgliedern beurteilt, wenn z.B. Vertreterinnen und Vertreter von Krankenkassen in der SGK Einsitz nehmen können oder eben nicht, je nach Zeitpunkt der Annahme des Mandats (vgl. dazu auch Art. 14 N 6a).

Die BVers verfügt somit seit 1991 über Kommissionen, die unabhängig vom BR handeln können. Sie sind verglichen mit dem Zeitraum vor der Reform regierungskritischer und repräsentativer zusammengesetzt. Die Kommissionen als Organe des Parlamentes haben eine grosse Bedeutung – sowohl gegenüber Regierung und Verwaltung als auch innerhalb des Parlamentes. Die Debatten in den Fraktionen und im Plenum werden denn auch meistens von den Mitgliedern der Kommission dominiert, welche das zur Diskussion stehende Geschäft vorberaten haben. Einzelanträge von Ratsmitgliedern, welche nicht der vorberatenden Kommission angehört haben, gibt es zwar immer noch häufig; mit der zunehmenden Spezialisierung ist es für das einzelne Ratsmitglied aber schwieriger geworden, sich thematisch breit einzubringen. Wichtige Vorentscheide fallen somit in parlamentarischen Organen, deren Repräsentativität im Verhältnis zum Gesamtparlament eingeschränkt ist: Nicht alle sozialen, wirtschaftlichen und regionalen Interessen können in Kommissionen in der gleichen Breite abgebildet werden wie im Ratsplenum. Allerdings war es bereits zu Beginn des Bundesstaates nicht möglich, dass sich jedes Parlamentsmitglied bei der Willensbildung zu jeder Frage gleichermassen beteiligen konnte (vgl. N 5). Seither ist das Themenfeld viel weiter und dadurch die Spezialisierung erst recht unerlässlich geworden.

34

Art. 43

Bestellung der
Kommissionen

¹ Die Mitglieder der Kommissionen sowie deren Präsidien (Präsidentin oder Präsident und Vizepräsidentin oder Vizepräsident) werden vom jeweiligen Büro gewählt.

² Die Präsidien von gemeinsamen Kommissionen beider Räte und von Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung werden von der Koordinationskonferenz gewählt, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident dürfen nicht dem gleichen Rat angehören.

^{2bis} Die Koordinationskonferenz sorgt dafür, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen beider Räte nicht derselben Fraktion angehören.

³ Die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien richten sich nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat. Soweit möglich werden die Amtssprachen und Landes-
gegenden angemessen berücksichtigt.

⁴ Die Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen wird von den Geschäftsreglementen bestimmt.

Constitution des
commissions

¹ Le bureau de chaque conseil désigne les membres des commissions ainsi que les membres de leurs collèges présidentiels (président et vice-président).

² Sauf disposition contraire de la loi, la Conférence de coordination désigne les présidents et les vice-présidents des commissions communes aux deux conseils et des commissions de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Le président et le vice-président ne peuvent être membres du même conseil.

^{2bis} La Conférence de coordination veille à ce que le président de la Commission de gestion du Conseil national et le président de la Commission de gestion du Conseil des États fassent partie de groupes parlementaires différents.

³ La composition des commissions et l'attribution de la présidence et de la vice-présidence dépendent de la force numérique des groupes parlementaires au sein du conseil. Il est également tenu compte, autant que possible, des différentes langues officielles et régions du pays.

⁴ Les règlements des conseils précisent la durée du mandat des membres des commissions permanentes.

Designazione delle
commissioni

¹ I membri e le presidenze (presidente e vicepresidente) delle commissioni sono eletti dal rispettivo Ufficio.

² Le presidenze delle commissioni congiunte delle due Camere e delle commissioni dell'Assemblea federale plenaria sono nominate dalla Conferenza di coordinamento, sempre che la legge non preveda altrimenti. Il presidente e il vicepresidente non possono appartenere alla stessa Camera.

^{2bis} La Conferenza di coordinamento provvede affinché i presidenti delle Commissioni della gestione delle due Camere non facciano parte dello stesso gruppo parlamentare.

³ La composizione delle commissioni e l'assegnazione delle presidenze si improntano alla forza dei gruppi parlamentari all'interno di ogni Camera. Per quanto possibile, è tenuto adeguatamente conto delle lingue ufficiali e delle regioni del Paese.

⁴ La durata del mandato dei membri delle commissioni permanenti è determinato dai regolamenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Wahlorgan	1
2. Kriterien der Zusammensetzung	8
3. Amtsdauer	12
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	16
1. Wahlorgane (Abs. 1 und 2)	16
2. Bestellung der Präsidien der GPK (Abs. 2 ^{bis})	19
3. Kriterien der Zusammensetzung (Abs. 3)	20
4. Amtsdauer (Abs. 4)	26

Materialien

Bis 1946: GRS 7. 12. 1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff.).

8487 Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.).

10637 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate: Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz NR 19. 11. 1970 (BBl 1970 II 1498 ff.); Änderung GVG 23. 6. 1971 (AS 1972 82 ff.).

11177/11281 Initiative Jaeger-St. Gallen/Initiative Schmid Arthur betreffend Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes. Wahl der ständigen Kommissionen: Bericht Kommission-NR 16. 8. 1973 (BBl 1973 II 431 ff.); AmtlBull NR 1973 III 1093 ff.

11747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1974 1002; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); AmtlBull NR 1984 443 ff.; AmtlBull StR 1984 153 ff.; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Bericht erweitertes Büro 15. 5. 1986 (BBl 1986 II 1341 ff.); AmtlBull StR 1986 495; GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 721); Änderung GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.).

90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-StR 14. 8. 1991 (BBl 1991 IV 358 ff., insb. 388); Änderung GRS 24. 9. 1991 (AS 1991 2340 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 14. 9./15. 9. 2000, 10 f.; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3548); AmtlBull NR 2001 1339; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Totalrevision: Bericht SPK-NR 20. 4. 2003 (BBl 2003 3468 ff., insb. 3475); GRN 3. 10. 2003 (AS 2003 3623 ff.).

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21. 8. 2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1890 f.); AmtlBull NR 2008 979; Änderung GRN 3. 10. 2008 (AS 2009 733 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: AmtlBull NR 2012 2076 ff.; AmtlBull StR 2013 81 u. 472; Prot. SPK-NR 15./16. 11. 2012; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

PARLAMENTSbibliothek, Die 51. Legislaturperiode: Ein institutioneller Rückblick. Band 1: Organisation und Zusammensetzung der Bundesversammlung, Bern 2023 (zit. PARLAMENTSbibliothek, 51. Legislaturperiode), <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Band%20I%20Die%2051.%20Legislaturperiode%20-%20Ein%20institutioneller%20R%C3%BCckblick.pdf>> (10.4.2024); SCHAUB, Dabei und doch nicht mittendrin: die Fraktionslosen, in: Bühlmann/Heidelberger/Schaub (Hrsg.), Konkordanz im Parlament, Zürich 2019, 113 ff. (zit. SCHAUB, Fraktionslose).

Vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

1. Wahlorgan

- 1 Wer wählt die parlamentarischen Kommissionen? Das GRN 1850 und das GRS 1849 sahen beide vor, dass die Kommissionen entweder in geheimer oder offener Wahl «durch die Versammlung selbst» ernannt werden oder die «Bezeichnung der Mitglieder dem Büro überlassen» wird. Beide Reglemente sahen zudem vor, dass der «Erstgewählte» (GRS) bzw. der «Erstbezeichnete» (GRN) als Präsident fungieren und die Kommission zusammenberufen soll.
- 2 Gem. BURKHARD übertrug der NR schon in seiner ersten Session (6. 11. 1848–29. 11. 1848) die Kommissionswahlen dem Büro (BURKHARD, Kommissionen, 46). Der StR hingegen wählte die ständigen Kommissionen i.d.R. in geheimer Wahl selbst und delegierte nur die Wahl der nichtständigen Kommissionen an das Büro. Dabei erwies sich die Wahl der Kommissionen im Ratsplenum als zeitaufwändig, da die Kandidaten das absolute Mehr erreichen mussten.¹ So brauchte etwa die Wahl in die siebenköpfige Militärkommission des StR vom 3. 6. 1878 fünf Wahlgänge (BURKHARD, Kommissionen, 55).
- 3 Die Wahl der als besonders wichtig erachteten FK durch die Ratsplena war bis 1962 in Art. 24 GVG vorgesehen. Mit der Totalrevision von 1962 sah der BR jedoch den Zeitpunkt gekommen, um die Spezialregelung für die FK aufzuheben: «Nachdem der Nationalrat die Kompetenz für die Ernennung aller übrigen ständigen Kommissionen an das Bureau delegiert und sich diese Regelung bewährt hat, besteht heute kein Grund mehr dafür, dem Rat von Gesetzes wegen eine Ausnahme von dieser Regel vorzuschreiben. Ein besonderes politisches Bedürfnis, für die Wahl in die Finanzkommissionen eigene Regeln aufzustellen, kann nicht geltend gemacht werden» (BBl 1960 I 1483).
- 4 Es wurde somit den Räten überlassen, wie sie ihre FK wählen wollten. Während das GRN 1962 bestimmte, dass das Büro die Mitgliederzahl, die Mitglieder und die Präsidenten aller Kommissionen bestimmt (Art. 48 Abs. 1), sah das GRS bis 1991 vor, dass der Rat die ständigen und das Büro die nichtständigen Kommissionen bestellt (s. z.B. Art. 10 und 11 GRS 1974). Ein erster Versuch, das zu ändern, scheiterte anlässlich der Totalrevision des GRS 1986. Im Bericht des erweiterten Büros vom 15. 5. 1986 wurde vorgeschlagen, dass das Büro künftig nicht nur die Mitglieder der nichtständigen, sondern auch der ständigen Kommissionen und Delegationen wählt. Die Erfahrung habe gezeigt, dass den Wahlvorschlägen des Büros im Rat bisher kaum je widersprochen wurde (BBl 1986 II 1341). Im Rat wurde dieser Antrag jedoch abgelehnt mit der Begründung, die Kommissionen seien zu bedeutend, um ihre Wahl dem Büro überlassen zu können, zumal das Büro «hie und da doch auch etwas autoritäre Anwandlungen» habe (AmtlBull StR 1986 495). Erst mit der Einführung des Systems ständiger Kommissionen im Jahre 1991 übertrug auch der StR dem Büro die Kompetenz, alle Kommissionen zu bestellen (BBl 1991 IV 388).
- 5 Die Kompetenz der Büros, alle Kommissionen zu wählen, wurde erst mit dem ParlG auf Gesetzesstufe gehoben (Art. 43 Abs. 1 ParlG).

1 Ursprünglich konnte jedes Ratsmitglied seine Vorschläge auf eine im Rat zirkulierende Liste setzen. Später wurden die Kommissionen auf Grund von Listenvorschlägen gewählt, wobei i.d.R. die einzelnen Fraktionen ihre eigenen Kandidaten vorschlugen. In den beiden ersten Wahlgängen wurden jene als gewählt erklärt, welche das absolute Mehr erreicht hatten; in den folgenden Wahlgängen schied immer der Kandidat mit den wenigsten Stimmen aus. Dieses Verfahren wurde so lange fortgesetzt, bis so viele Kandidaten das absolute Mehr erreicht hatten, als Mitglieder in eine Kommission zu wählen waren (BURKHARD, Kommissionen, 55).

6 Mit der Totalrevision des GRN 2003 wurde die 1974 in das Reglement aufgenommene Bestimmung gestrichen, wonach der Rat entscheidet, wenn eine Fraktion auf einem vom Büro abgelehnten Wahlvorschlag beharrt (Art. 14 Abs. 5 GRN 1974). Die Frage, inwieweit die Fraktionen bestimmen können, wer sie in den Kommissionen vertritt, bewegte den NR bei verschiedenen Reglementsrevisionen. So wurde bei der Revision von 1974 im Rat darüber gestritten, ob das Büro «auf Vorschlag» der Fraktionen oder «nach Anhörung» der Fraktionen wählen soll. Der Rat entschied sich für die Variante «nach Anhörung»: Das Büro sollte Wahlvorschläge der Fraktionen ablehnen dürfen. Diese sollten jedoch neu das Recht haben, an den Rat zu gelangen, wenn eines ihrer Mitglieder abgelehnt wurde. Hintergrund der Diskussionen war die im NR gemachte Erfahrung, dass Kommissionen allzu einseitig zusammengesetzt sein können, wenn man das Zepher allein den Fraktionen überlässt. Der Berichterstatter im NR verwies dabei auf die Vorlage zum «Milchbeschluss»: «Nun stellt sich nachträglich heraus, dass in der betreffenden Kommission 13 der 15 Mitglieder Landwirte sind, was eine personelle Änderung zur Folge hat. Das heisst: die Vorschläge der Fraktion können nicht akzeptiert werden, womit die Sache an das Plenum geht» (AmtlBull NR 1974 1002).

7 Die Diskussion von 1974 dürfte auch durch die Nichtwahl des Militärdienstverweigerers NR Arthur Villard (SP/BE) in die Militärkommission beeinflusst gewesen sein. Dieses Ereignis hatte zwei pa.IV. zur Folge, welche eine Änderung des Wahlmodus verlangten: Die Initiative von NR Franz Jaeger (LdU/SG) verlangte, dass der NR wie der StR die Wahl der Kommissionen selbst vornehmen sollte. NR Arthur Schmid (SP/AG) dagegen verlangte, dass die Fraktionen ihre Vertretung in den Kommissionen allein bestimmen können. Die vorberatende Kommission schlug vor, an der Wahl der Kommissionen durch das Büro festzuhalten (BBl 1973 II 431). Der Rat stimmte seiner Kommission nach einer ausführlichen Debatte zu (AmtlBull NR 1973 1108).

2. Kriterien der Zusammensetzung

8 Bereits im GRN 1920 findet sich der Grundsatz, dass «bei der Bestellung der Kommissionen der Mitgliederzahl der Fraktionen Rechnung getragen werden» (Art. 49) soll. Diese Bestimmung ist im Zh. mit der Einführung des Proporzwahlrechtes im Jahre 1919 und der damit zusammenhängenden Erweiterung des Parteienspektrums zu sehen (BURKHARD, Kommissionen, 74). Im GRS wurde keine entsprechende Regelung aufgenommen. 1971 fand die Bestimmung hingegen Eingang ins GVG, welches damals erst wenige allgemeine Angaben zu den Kommissionen enthielt. Im Rahmen einer Vorlage zur Finanzierung der Fraktionssekretariate wurde in Art. 11^{ter} GVG 1962 festgehalten, dass bei der Bestellung der Kommissionen die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke im Rat berücksichtigt werden sollen (Änderung GVG 23.6.1971 [AS 1972 82]).

9 Anlässlich der Revision des GVG vom 23.3.1984 fand eine weitere Auflage Eingang in das Gesetz: Neu war nun vorgesehen, dass die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidenten sich nach der Stärke der Fraktionen im Rat und, «soweit möglich, nach den Amtssprachen und Landesgegenden» richten soll (Art. 8^{quater} GVG 1962). Der Gesetzgeber orientierte sich in diesem Zh. an einer bestehenden Bestimmung im GRN, welche bereits bei der Totalrevision des Reglements von 1946 aufgenommen worden war (Art. 50 GRN 1946).² Die 1984 ins GVG aufgenommene Bestimmung

2 Das GRS kannte keine entsprechende Bestimmung. Im StR wurden aber Diskussionen darüber geführt, ob es angebracht sei, dass die beiden Vertreter eines Standes in ders. Kommission sitzen. 1946 lehnte der Rat jedoch einen Antrag ab, eine entsprechende Bestimmung in das GRS aufzunehmen (BURKHARD, Kommissionen, 81).

wurde redaktionell leicht modifiziert ins ParlG übernommen. Ein Antrag, dass bei der Bestellung der Kommissionen auch das Geschlecht als Kriterium gelten soll, wurde im Nationalrat mit 66 zu 38 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1339).

- 10 Abs.2^{bis} fand mit der am 21.6.2013 verabschiedeten Teilrevision des ParlG (*10.440 Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*) Aufnahme in das Gesetz. Mit der Einfügung dieser Bestimmung wurde eine pa.Iv. von NR Lukas Reimann (SVP/SG) umgesetzt (*11.428 Pa.Iv. Sicherstellung der Unabhängigkeit der GPK und GPDel*). Gem. dieser Initiative sollte im ParlG vorgesehen werden, dass die Präsidenten der GPK von NR und StR sowie der GPDel jeweils unterschiedlichen Fraktionen angehören. Die SPK-NR arbeitete die entsprechende Bestimmung betr. die Präsidien der GPK aus, verzichtete jedoch auf eine ihrer Ansicht nach nicht praxistaugliche Bestimmung betr. die Besetzung des Präsidiums der GPDel. In einem Organ mit nur sechs Mitgliedern bestehen schlicht zu wenig Auswahlmöglichkeiten (Prot. SPK-NR 15./16. 11. 2012).
- 11 Die GPK wehrten sich gegen die Aufnahme von Art.43 Abs.2^{bis} in das ParlG. Ihre Vertreterin hob im NR die überparteiliche Arbeitsweise der GPK hervor, weshalb gerade für die GPK eine solche Bestimmung überflüssig sei (AmtlBull NR 2012 2076). Im Rat überwog jedoch die Auffassung, wonach jeder Anschein der Parteilichkeit der für die Oberaufsicht verantwortlichen Kommissionen vermieden werden sollte: Die Bestimmung fand mit 112 zu 27 Stimmen Aufnahme in das Gesetz. Mit 112 zu 32 Stimmen abgelehnt wurde ein Antrag, wonach eine entsprechende Bestimmung für alle Kommissionen vorzusehen wäre (AmtlBull NR 2012 2078). Das hätte nach Ansicht der Ratsmehrheit eine allzu grosse Einschränkung der Handlungsfreiheit der Ratsbüros bedeutet. Der StR sträubte sich vorerst gegen diese seiner Ansicht nach überflüssige Bestimmung, um ihr dann im Differenzbereinigungsverfahren doch zuzustimmen (AmtlBull StR 2013 81 u. 472).

3. Amtsdauer

- 12 Das ParlG legt keine Amtsdauer für Kommissionsmitglieder fest, sondern verweist zur Festlegung ders. auf die Geschäftsreglemente. Das war nicht immer so: Die Beschränkung der Amtsdauer war eine der wenigen allgemeinen Bestimmungen betr. die Kommissionen, welche Eingang in das GVG fanden. In das totalrevidierte GVG von 1962 wurde neu folgende Bestimmung eingefügt: «Die aus einer ständigen Kommission auf Grund der Bestimmungen des Reglementes oder aus anderen Gründen ausscheidenden Mitglieder sind während mindestens dreier Jahre in die gleiche Kommission nicht wiederwählbar» (Art. 54 Abs. 2 GVG 1962). Der BR hatte in seiner Botschaft sogar eine Wartefrist von vier Jahren vorgeschlagen, mit der Begründung, dass es der Unabhängigkeit des Parlamentes diene, wenn in den ständigen Kommissionen für einen regelmässigen Wechsel gesorgt werde (BBl 1960 I 1509). Er störte sich daran, dass die in den Reglementen festgelegte Amtsdauer (sechs Jahre im StR, vier Jahre im NR) so ausgelegt wurde, «dass das Kommissionsmitglied nach einem kurzen Unterbruch wieder in die Kommission gewählt werden kann» (BBl 1960 I 1509).
- 13 Die Diskussion, wie viel Spezialistentum notwendig sei, hat die BVers immer wieder umgetrieben. Unter dem Titel «Das Dilemma: Spezialistentum oder demokratischer Turnus?» fasst BURKHARD die hierzu in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wiederholt geführten Diskussionen zusammen, um schliesslich festzustellen, dass das Spezialistentum einen Sieg davongetragen habe. Das Spezialistentum sei eine Notwendigkeit geworden: «Man versucht, damit gegenüber der ständig arbeitenden Bundesverwaltung Terrain aufzuholen» (BURKHARD, Kommissionen, 89). In den regelmässig aufkommenden Diskussionen betr. Amtszeitbeschränkungen kam jedoch die Furcht vor einem «Zweiklassen-

parlament» mit spezialisierten und weniger spezialisierten Mitgliedern immer wieder deutlich zum Ausdruck.

Bei der GVG-Revision vom 23. 3. 1984 wurde die inzwischen in den Reglementen beider Räte auf sechs Jahre festgelegte Amtsdauer für die Mitgliedschaft in ständigen Kommissionen auf Gesetzesstufe gehoben. Die «als zu einschränkend empfundene dreijährige Wartezeit» (BBl 1982 I 1144) wurde auf zwei Jahre verkürzt (AmtlBull NR 1984 443; AmtlBull StR 1984 153). 14

Bei der Einführung des Systems ständiger Kommissionen im Jahre 1991 kam man von Amtszeitbeschränkungen ab. Sinn des neuen Systems war es ja gerade, dass sich die Mitglieder in ständigen Kommissionen Sachverstand aufbauen konnten (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBl 1991 III 640 f.]). Die Amtsdauer wurde fortan nur noch in beiden Geschäftsreglementen festgehalten, wobei der NR eine vierjährige Amtsdauer mit Wiederwahlmöglichkeit festlegte (Art. 18 Abs. 1 GRN i.d.F. vom 4. 10. 1991). Der StR hielt zuerst noch an der alten Regelung fest (Art. 10 Abs. 6 GRS i.d.F. vom 24. 9. 1991) und folgte dem NR erst nach sechs Jahren (Art. 10 Abs. 6 GRS i.d.F. vom 20. 6. 1997). 15

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Wahlorgane (Abs. 1 und 2)

Wahlorgan für die Mitglieder der Kommissionen sowie deren Präsidien sind die Büros. Im NR handelt es sich dabei um eine abschliessende Kompetenz. Gem. Ausführungen im Bericht der SPK-NR vom 10. 4. 2003 ermöglicht das den Büros aber nicht, nach Belieben von sich aus ein anderes Fraktionsmitglied in die Kommission zu wählen. Im Falle eines Konfliktes zwischen dem Büro und einer Fraktion würde der zu besetzende Sitz vakant bleiben, solange die Fraktion keinen anderen Wahlvorschlag einbringt (BBl 2003 3475). Im StR hingegen kann ein Ratsmitglied gem. Art. 6 Abs. 3 GRS 2003 innert drei Tagen eine Wahl bestreiten und ein anderes Ratsmitglied vorschlagen. In diesem Fall entscheidet der Rat. Hierfür gibt es keine Anwendungsfälle. Da es keine ständigen Stellvertreter und Stellvertreterinnen gibt, werden diese nicht von den Büros gewählt. Auf Reglementsstufe wird klargestellt, dass nur punktuelle, jedoch nicht ständige Stellvertretungen möglich sind: gem. Art. 18 GRN und Art. 14 GRS kann sich ein Ratsmitglied für eine einzelne Sitzung bzw. für eine Sitzung oder einzelne Sitzungstage vertreten lassen.³ 16

In der Praxis ist die Wahlkompetenz der Büros formaler Natur und die Wahlvorschläge der Fraktionen werden genehmigt. Für die Fraktionen hingegen ist die Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionsmitglieder eines der anspruchsvollsten Geschäfte zu Beginn der Legislaturperiode. Gerade für Mitglieder des NR, welche z.T. nur in einer einzigen Kommission Einsitz nehmen können, kann die Zuteilung ausschlaggebend sein für die 17

3 Dabei wird die Formulierung «für eine einzelne Sitzung» im NR sehr grosszügig ausgelegt, indem manchmal Stellvertreter oder Stellvertreterinnen nur für ein einzelnes Traktandum oder gar eine einzelne Abstimmung aus einer anderen Kommissionssitzung herbeigeht werden. Der StR wollte durch die Formulierung im GRS, wonach sich ein Mitglied für «eine Sitzung oder einzelne Sitzungstage» vertreten lassen kann, hingegen deutlich machen, dass eine Stellvertretung mind. einen ganzen Sitzungstag umfassen muss (BBl 2003 3515). Die sehr flexible Praxis im NR ist von den Fraktionen so begründet worden, dass verhindert werden soll, dass eine wichtige Abstimmung wegen eines abwesenden Mitglieds verloren geht. Überhaupt keine Vertretungen sind möglich in den GPK und in der PUK (Art. 18 Abs. 4 GRN und Art. 14 Abs. 4 GRS). Andere Kommissionen wählen hingegen ständige Stellvertreter oder Stellvertreterinnen (so die IK gem. Art. 13a Abs. 2 GRN und die FinDel nach Art. 51 Abs. 1 ParlG).

Entwicklung des politischen Profils. Es kommt vor, dass Fraktionsspitzen die Sitzzuteilung als Disziplinierungsmittel nutzen. So beschwerten sich im Jahre 2007 Mitglieder der SVP, welche später in die BDP übertraten, darüber, dass ihnen die Einsitznahme in ihrer Lieblingskommission vorenthalten wurde, obwohl sie schon lange dem Parlament angehörten. Der Fraktionschef hingegen argumentierte, dass in einer «Mannschaft nicht jeder Stürmer sein kann» (NZZ 7. 12. 2007).

- 18 Gemeinsame Kommissionen beider Räte bedürfen gem. Art. 153 Abs. 2 BV einer gesetzlichen Grundlage. In den entsprechenden Gesetzesbestimmungen ist auch die Wahl der Mitglieder dieser Kommissionen zu regeln. Was die Wahl der Präsidien gemeinsamer Kommissionen betrifft, so bestimmt Art. 43 Abs. 2 ParlG die KoKo als Wahlorgan, sofern die gesetzlichen Bestimmungen nichts anderes vorsehen. So wählt die KoKo das Präsidium der PUK (Art. 164 Abs. 2 ParlG; Bsp.: Medienmitteilung der Büros beider Räte vom 14.6.2023, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-info-2023-06-14.aspx> [10.4.2024]). Dabei brauchten gem. Art. 37 Abs. 4 ParlG die Präsidentin und die Vizepräsidentin der PUK die Unterstützung sowohl der Mehrheit des Büro-NR als auch des Büro-StR. Die RedK hingegen konstituiert sich gem. Art. 56 Abs. 3 ParlG selbst und bestimmt auch ihr Präsidium selber. Als allgemeine Regel für gemeinsame Kommissionen ist in Art. 43 Abs. 2 ParlG vorgesehen, dass die Präsidentin bzw. der Präsident und die Vizepräsidentin bzw. der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören dürfen.

2. Bestellung der Präsidien der GPK (Abs. 2^{bis})

- 19 Mit der gesetzlichen Vorschrift, wonach die Präsidenten der GPK des NR und des StR unterschiedlichen Fraktionen angehören müssen, sollen die GPK vor ungerechtfertigten Vorwürfen der Parteilichkeit besser geschützt werden. Mit der Aufnahme dieser Bestimmung in das ParlG wollten die Räte denn auch keine Kritik an den GPK üben, welche zum Zeitpunkt der Aufnahme der Bestimmung beide von Mitgliedern der CVP präsiert wurden. Insbesondere im StR wurde betont, dass die GPK die Ausstandspflicht gem. Art. 11a ParlG sehr streng handhaben würden (AmtlBull StR 2013 81). Mit der neu vorgeschriebenen überparteilichen Zusammensetzung der Präsidien wollten die Räte jedoch in erster Linie gegen aussen signalisieren, dass dem Parlament eine überparteiliche Oberaufsicht wichtig ist. Die GPK haben häufig politisch heikle Untersuchungen zu führen, wobei die beiden Kommissionen bisweilen eng zusammenarbeiten. Der Vorwurf der Parteilichkeit und Absprachen könnte unter diesen Voraussetzungen schnell entstehen, v.a. wenn die Vorsteherin oder der Vorsteher eines Departements, das durch eine Untersuchung der GPK betroffen ist, ders. Partei angehört wie die Präsidentinnen bzw. die Präsidenten beider GPK.

3. Kriterien der Zusammensetzung (Abs. 3)

- 20 Die Berücksichtigung der Fraktionsstärke bei der Zusammensetzung der Kommissionen und der Zuteilung der Kommissionspräsidien ist als einziges zwingendes Kriterium vorgeschrieben. Der Verteilschlüssel für die Zusammensetzung der Kommissionen muss bei jeder Änderung der Fraktionsstärken neu berechnet werden. Das geschieht im Hinblick auf die Gesamterneuerung der Kommissionen in der ersten Session der neuen Legislaturperiode (Art. 17 Abs. 1 GRN 2003; im StR Praxis), aber auch bei Änderungen der Fraktionsstärken während der Legislaturperiode. Im zweiten Fall wird einem veränderten Verteilschlüssel jedoch erst bei einer auftretenden Vakanz in einer Kommission Rechnung getragen, es sei denn, die Auswirkungen seien so stark, dass im NR eine a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen vorgenommen werden muss (vgl. N 23). Zu einer Neuberechnung des Verteilschlüssels des StR führten z.B. die Ergebnisse der Ersatzwahlen nach dem Ausscheiden verschiedener Mitglieder aus dem Rat im Frühjahr 2023. Da der Kt. TI

auf eine Ersatzwahl für die abtretende Marina Carobbio (SP/TI) verzichtete und den ordentlichen Wahltermin im Herbst 2023 abgewartet hat, entstand eine Vakanz. Es wurde sodann eine Neuberechnung der Verteilung der Kommissionssitze auf der Grundlage von 45 Ratsmitgliedern vorgenommen; einige Kommissionsmitgliedschaften wechselten. Solche Wechsel können aber nur mit Zustimmung der betroffenen Kommissionsmitglieder vorgenommen werden, da diese ihren Kommissionssitz für eine Amtsdauer von vier Jahren garantiert haben (vgl. N 26).

Noch für die Gesamterneuerung im Jahr 2007 hatte das GRN vorgesehen, dass die Sitze in den *einzelnen* Kommissionen proportional auf die Fraktionen verteilt wurden. Diese Regelung konnte zur Folge haben, dass eine Fraktion in allen ständigen Kommissionen mit 25 Mitgliedern einen zusätzlichen Sitz erhielt oder verlor, wenn sich die Mitgliederzahl einer Fraktion um bloss ein Mitglied veränderte. Genau das geschah bei der Gesamterneuerung im Jahre 2007, als sich ein PdA-Mitglied der Grünen Fraktion anschloss, worauf die Grüne Fraktion in jeder Kommission einen zusätzlichen Sitz erhielt. Das führte eine Minderheit der SPK-NR dazu, im Rahmen einer hängigen Parlamentsrechtsrevision eine Änderung vorzuschlagen, welche 2008 vom Rat beschlossen und 2017 leicht modifiziert wurde: Heute werden die 275 Sitze aller ständigen Kommissionen gem. Art. 10 Ziff. 1–11 GRN zusammen proportional den Fraktionen zugewiesen (BB1 2008 1890 f., AmtlBull NR 2008 979 u. 1485 sowie BB1 2017 6842, AmtlBull NR 2017 2090).⁴ Dabei kommt das Proporzverteilungssystem nach Hagenbach-Bischoff zum Zug, wie es gem. Art. 40 und 41 BPR für die Wahlen in den NR angewendet wird (Art. 15 Abs. 1 GRN). Aufgrund dieser Neuerung entsenden die Fraktionen nicht in jede Kommission genau gleich viele Mitglieder: Die Fraktionen müssen sich über die Verteilung der Restmandate verständigen, wobei in einem Konfliktfall das Büro zu entscheiden hat.

Auch im StR werden die Sitze aller ständigen Kommissionen insgesamt proportional den «Gruppen»⁵ zugewiesen. Allerdings ist hier das Proporzverteilungssystem nicht geregelt; in der Praxis wird ein Bruchzahlverfahren angewendet, wonach die theoretischen Sitzansprüche unabhängig von der Grösse der Gruppe auf- resp. abgerundet werden.

2008 wurde im NR auch das Instrument der a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen eingeführt (Art. 17 Abs. 5 GRN 2003). Zwar wurde am Grundsatz festgehalten, dass die Kommissionsmitglieder für eine gesamte Amtsdauer gewählt sind und somit nicht aus der Kommission ausscheiden müssen, wenn sie die Fraktion verlassen. Allerdings sollte neu eine Gesamterneuerung dann vorgenommen werden, wenn die Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist (BB1 2008 1891; AmtlBull NR 2008 979). Diese Bestimmung gelangte in der Praxis bisher nicht zur Anwendung.

In der Revision von 2008 wurde ein Vorschlag für eine Änderung des GRN abgelehnt, wonach auch Ratsmitglieder ohne Fraktionszugehörigkeit Anspruch auf einen Kommissionssitz haben sollten (BB1 2008 1890 f., AmtlBull NR 2008 979). Diese Forderung kann mit Art. 34 BV begründet werden. Wenn ein Ratsmitglied nicht an der für die Parlaments-

4 Diese Änderung war sehr umstritten und wurde nur ganz knapp angenommen, wobei die Resultate mit jeder Abstimmung knapper wurden: In der ersten Lesung votierte der Rat mit 92 zu 70 Stimmen für die Neuerung, in der zweiten Lesung noch mit 97 zu 83 Stimmen (AmtlBull NR 2008 979, 1485). In der Schlussabstimmung schaffte das revidierte Reglement die Hürde nur noch ganz knapp mit 99 zu 93 Stimmen (AmtlBull NR 2008 1576).

5 Mit dem informellen Begriff der «Gruppe» werden die ständerätlichen Mitglieder einer Fraktion bezeichnet (s. Art. 61 N 18).

tätigkeit zentralen Kommissionsarbeit teilnehmen kann, werden nicht nur die Rechte dieses Ratsmitglieds beeinträchtigt, sondern indirekt auch die politischen Rechte seiner Wählerinnen und Wähler. Dieser Argumentation kann entgegengehalten werden, dass die in Art. 43 Abs. 3 geforderte Zusammensetzung der Kommissionen gem. der Stärke der Fraktionen im Rat gerade auch vor dem Hintergrund der Bedeutung der Kommissionen sehr wichtig ist. Wenn Kommissionen nicht die parteipolitische Zusammensetzung des Rates widerspiegeln, dann verlieren ihre Vorentscheide an Bedeutung. Kommt hinzu, dass Kommissionen auch abschliessende Kompetenzen wahrnehmen (vgl. Art. 44 N 14 u. 14a). Es geht hier um ein Abwägen zwischen der rechtsgleichen Behandlung der Ratsmitglieder und der Repräsentativität der Kommissionsentscheide. Art. 43 Abs. 3 gilt uneingeschränkt auch für den StR; das GRS sieht keine Ausnahme vor. Deshalb besteht auch im Ständerat die Praxis, dass sich parteilose Mitglieder oder Mitglieder von Parteien ohne Fraktionsstärke einer Fraktion anschliessen, was die geringe Anzahl Fraktionsloser (SCHAUB, Fraktionslose, 137) nicht nur im NR, sondern auch im StR erklärt. Neuestes Bsp. hierfür ist StR Mauro Poggia, welcher nach den Wahlen 2023 zuerst Anschluss bei der Mitte-Fraktion suchte, um schliesslich doch von der SVP-Fraktion aufgenommen zu werden (Le Temps, 6.12.23). De lege ferenda könnte die Frage gestellt werden, ob im GRS verankert werden sollte, dass fraktionslosen Mitgliedern ein Sitz in einer parlamentarischen Kommission zugestanden wird und die restlichen Kommissionssitze proportional zu den Fraktionsstärken verteilt werden. Da Mitglieder des StR insbesondere auch ihren Kanton repräsentieren, wäre eine solche Regelung naheliegend (vgl. dazu Art. 61 N 18a).

- 25 Insgesamt zeigen diese jüngsten Diskussionen über die Zusammensetzung der Kommissionen, dass die Ratsmitglieder in Zeiten der parteipolitischen Polarisierung der repräsentativen Zusammensetzung nach Fraktionen sehr grosse Bedeutung zumessen. Zudem haben die Büros bei der Bestellung der Kommissionen auch die Landesgegenden und Amtssprachen zu berücksichtigen. Das «soweit möglich» signalisiert jedoch, dass es sich gegenüber der parteipolitischen Repräsentation um zweitrangige Kriterien handelt. Tatsächlich sind in diesem Zh. in erster Linie die Fraktionen in die Pflicht genommen, welche darauf achten sollten, dass sie den Büros nicht zu einseitige Zusammensetzungen melden. Auf diese Pflicht der Fraktionen verwies auch das Büro in seiner Antwort auf die Anfrage de Buman vom 19. 12. 2003 (03.1151). NR Dominique de Buman (CVP/FR) stellte die Frage, wieso in der 47. Legislaturperiode im NR alle zwölf Kommissionspräsidien mit Ausnahme der WAK durch eine Person aus der Deutschschweiz besetzt seien.

4. Amtsdauer (Abs. 4)

- 26 Art. 43 Abs. 4 hält fest, dass die «Amtsdauer der Mitglieder der ständigen Kommissionen» von den Geschäftsreglementen bestimmt wird (Art. 17 GRN, Art. 13 GRS). Art. 17 Abs. 1 GRN sieht eine Gesamterneuerung der Kommissionen in der ersten Session der neuen Legislaturperiode vor. Bis die neuen Kommissionen durch das Büro gewählt sind, tagen die Kommissionen – auch im StR – in der alten Zusammensetzung; vakant gewordene Sitze können durch Stellvertretungen besetzt werden. Dadurch ist auch klargestellt, dass die Mitglieder für eine feste Amtsdauer gewählt sind. Der Kommissionssitz geht also nicht verloren, wenn ein Mitglied die Fraktion verlässt. Daran hat der NR auch 2008 anlässlich seiner Diskussionen betr. die Bestellung der Kommissionen grundsätzlich festgehalten (vgl. N 23). Der Rat sprach sich mit 132 zu 50 Stimmen deutlich gegen einen Einzelantrag aus, welcher eine Reglementsbestimmung verlangte, wonach die Amtsdauer eines Kommissionsmitgliedes enden würde, wenn es aus seiner Fraktion ausscheidet. Somit brachte der Rat zum Ausdruck, dass im schweizerischen Parlamentarismus Abgeordnete nicht als «Parteisoldaten» zu fungieren haben, sondern dass der Ausübung eines freien Mandats

ohne stetigen Druck seitens der Fraktion grosse Bedeutung zugemessen wird. In der Debatte wurde auch auf das in Art. 161 BV verankerte Instruktionsverbot verwiesen (AmtlBull NR 2008 1485). Allerdings wurde das System der festen Amtsdauer im Nationalrat durch die 2008 vorgenommenen Änderungen insofern aufgeweicht, als nun eine Gesamterneuerung erfolgen muss, wenn sich durch Fraktionswechsel zu grosse Auswirkungen auf die parteipolitische Zusammensetzung der Kommissionen ergeben (vgl. N 23).

Dass die Kommissionsmitglieder unbeschränkt in dies. Kommission wiederwählbar sind, ist in einem kommissionenzentrierten Parlament, wie es die BVers insb. seit 1991 darstellt, naheliegend. Die Bestimmungen in den früheren GVG, welche die Amtsdauer der Mitglieder beschränkten, waren noch geprägt von einer grossen Skepsis gegenüber parlamentarischem Spezialistentum (vgl. N 12). Dieses ist aber Merkmal eines ausgeprägten Arbeitsparlaments wie es die BVers ist. Im amerikanischen Kongress bspw., welcher über sehr starke Kommissionen verfügt, wird es als Zeichen des grossen Einflusses einer Kommission gewertet, wenn sie keinen allzu grossen «turnover» aufweist, d.h. wenn ihre Mitglieder möglichst lange in der Kommission bleiben (vgl. LÜTHI, Legislativkommissionen, 90 ff.). Auch in der BVers ist es inzwischen üblich, dass die Mitglieder länger als eine Legislaturperiode der gleichen Kommission angehören. Allerdings gibt es Unterschiede: Eine Analyse der Zusammensetzung der Kommissionen im Zeitraum von der 47. bis zur 51. Legislaturperiode hat gezeigt, dass die SGK und die WAK des NR bezüglich ihrer Zusammensetzung die höchste Kontinuität aufweisen, während diese bei der GPK am geringsten ist (PARLAMENTSBIBLIOTHEK, 51. Legislaturperiode, 129). In den ständerätlichen Kommissionen lassen sich keine entsprechenden Muster feststellen.

27

Art. 44

Aufgaben

¹ Im Rahmen der ihnen durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen Zuständigkeiten haben die Kommissionen folgende Aufgaben:

- a. Sie beraten die ihnen zugewiesenen Geschäfte zuhänden ihres Rates vor.
- b. Sie beraten und entscheiden über die ihnen vom Gesetz zur abschliessenden Beratung zugewiesenen Geschäfte.
- c. Sie verfolgen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen.
- d. Sie arbeiten Vorschläge in ihren Zuständigkeitsbereichen aus.
- e. Sie sorgen für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihren Zuständigkeitsbereichen. Sie unterbreiten den zuständigen Organen der Bundesversammlung entsprechende Anträge oder erteilen dem Bundesrat entsprechende Aufträge.
- f. Sie berücksichtigen die Resultate von Wirksamkeitsüberprüfungen.

² Die Kommissionen berichten ihrem Rat über die ihnen zugewiesenen Geschäfte und stellen Antrag.

Attributions

¹ Dans les limites des compétences qui leur sont conférées par la loi ou par les règlements des conseils, les commissions:

- a. procèdent à l'examen préalable des objets qui leur ont été attribués;
- b. examinent et tranchent les objets sur lesquels elles sont appelées à statuer définitivement en vertu de la loi;
- c. suivent l'évolution sociale et politique dans leur domaine de compétences;

- d. élaborent des propositions visant à résoudre des problèmes relevant de leur domaine de compétences;
- e. veillent, dans leur domaine de compétences, à ce que des évaluations de l'efficacité soient effectuées; à cette fin, elles soumettent des propositions aux organes concernés de l'Assemblée fédérale ou donnent un mandat au Conseil fédéral;
- f. tiennent compte des résultats des évaluations de l'efficacité.

² Les commissions font rapport au conseil dont elles dépendent sur les objets qui leur ont été attribués et lui soumettent leurs propositions.

Compiti

¹ Nell'ambito delle competenze attribuite loro dalla legge o dai regolamenti delle Camere, le commissioni:

- a. esaminano preliminarmente, a destinazione della rispettiva Camera, gli oggetti loro attribuiti;
- b. deliberano e decidono sugli oggetti che la legge assegna loro per deliberazione definitiva;
- c. seguono gli sviluppi sociali e politici nei loro settori di competenza;
- d. elaborano proposte nei loro settori di competenza;
- e. provvedono al controllo dell'efficacia nei settori di loro competenza. Sottopongono proposte agli organi competenti dell'Assemblea federale o conferiscono mandati al Consiglio federale;
- f. tengono conto dei risultati dei controlli dell'efficacia.

² Le commissioni fanno rapporto alla rispettiva Camera sugli oggetti loro attribuiti e presentano proposte in merito.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Behandlung der zugewiesenen Geschäfte	1
2. Definition der Aufgaben und des Selbstbefassungsrechts auf Reglementsstufe	4
3. Definition der Aufgaben im Gesetz	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeiten (Abs. 1)	11
2. Zugewiesene Geschäfte (Abs. 1 Bst. a)	12
3. Abschliessende Kompetenzen (Abs. 1 Bst. b)	14
4. Selbstbefassungsrecht (Abs. 1 Bst. c und d)	15
5. Wirksamkeitsprüfungen (Abs. 1 Bst. e und f)	19
6. Abs. 2	21

Materialien

Bis 1903: GRS 7. 12. 1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BB1 1850 III 14 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.).
10 637 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate: Bericht der Fraktionspräsidentenkonferenz 19. 11. 1970 (BB1 1970 II 1498 ff.); Änderung GVG 23. 6. 1971 (AS 1972 82 ff.).
11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Kommissionsbericht 29. 6. 1978 (BB1 1978 II 996 ff., insb. 1065 ff. u. 1110 ff.).

78.233 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

90.228 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 721); AmtlBull NR 1991 1195; Änderung GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.).

90.229 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-StR 14. 8. 1991 (BBl 1991 IV 358 ff., insb. 388); Änderung GRS 24. 9. 1991 (AS 1991 2340 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 14. 9./15. 9. 2000, 10 f.; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3548 ff.); AmtlBull NR 2001 1339 ff.; AmtlBull StR 2002 18 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. *Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 715.

Literatur

FLÜCKIGER, Art. 170, in: *Commentaire romand*, 3152 ff. (zit. FLÜCKIGER, Art. 170); LÜTHI, Die Schweizerische Bundesversammlung: Mit kleinen Reformschritten zu einer starken Institution? In: Blumenthal/Bröchler (Hrsg.), *Müssen Parlamentsreformen scheitern?*, Wiesbaden 2009, 171 ff. (zit. LÜTHI, Bundesversammlung); UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170, in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., 4070 ff. (zit. UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170). Vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

1. Behandlung der zugewiesenen Geschäfte

Parlamentarische Kommissionen sind zwar bereits in den ersten Reglementen der Räte erwähnt; es finden sich jedoch nur wenige Hinweise auf ihre Zuständigkeiten. Im GRN 1850 steht nichts über die Aufgaben der Kommissionen; im GRS 1849 ist immerhin festgehalten, dass die Kommissionen jene Gegenstände «begutachten», «welche von der Versammlung zur Vorberathung an sie gewiesen werden» (Art. 28). Aus diesem Satz geht deutlich hervor, dass die Kommissionen vorberatende Organe der Räte darstellten, welche sich nur mit dem zu beschäftigen hatten, was die Räte ihnen zuwiesen. Den Kommissionen kam kein Selbstbefassungsrecht zu, wie dies auch CRON klar festhält: «Die Kommissionen können nur gültig über solche Gegenstände beraten, die ihnen vom Rat überwiesen worden sind» (CRON, Geschäftsordnung, 149). Auch im GVG 1902 finden sich keine allgemeinen Bestimmungen zu den Aufgaben der Kommissionen. Erst mit der Änderung des GVG vom 23. 6. 1971 wurde auch auf Gesetzesebene festgehalten, dass die Kommissionen vorberaten, Bericht erstatten und Antrag stellen (Art. 11^{ter} GVG 1962).

Kommissionen handelten also im Auftrag der Räte und hatten ihre Tätigkeiten auf deren Bedürfnisse abzustimmen. Letzteres kommt auch in Art. 30 GVG 1902 zum Ausdruck: «Die Präsidenten der beiden Räte sollen dafür sorgen, dass die Kommissionen für jede Session eine genügende Anzahl von Geschäften vorbereitet haben.» In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und auch noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts ging man davon aus, dass Kommissionen ihre Beratungen innerhalb eines Quartals abschliessen und ihre Anträge für die kommende Session bereithalten sollten. Die Erfahrung zeigte aber, dass die Kommissionen für die Vorberatung umfangreicher Geschäfte mehr als ein Quartal brauchten. Die Erkenntnis, dass der Rat «bei der Festsetzung seiner Traktandenliste von der Arbeitsleistung seiner Kommissionen abhängig ist» (BURKHARD, Kommissionen, 118) führte zur Aufnahme dieser Bestimmung ins GVG. Im GRN 1903 wird die Bestimmung noch präzisiert: «Der Präsident des Rates wird darüber wachen, dass die Kommissionen den Gang ihrer Arbeit tunlichst beschleunigen; er ist befugt, vor dem Beginne einer Session diejenigen Kommissionen zu bezeichnen, welche ihre Berichterstattung bis zur Sessionseröffnung bereit zu halten haben» (Art. 55). Im GRS beschränkte man sich darauf,

mehr oder weniger die Gesetzesbestimmung zu wiederholen (Art. 17 GRS 1903). Die Aufforderung an die Kommissionen, ihre Arbeit «tunlichst zu beschleunigen», hielt sich bis zur Totalrevision von 1974 im GRN. Dann wurde sie durch eine moderatere Bestimmung ersetzt, wonach die Kommissionen auf eine «beförderliche Erledigung» der Geschäfte zu achten hatten (Art. 18 Abs. 3 GRN 1974).

- 3 Mit der Teilrevision des GVG vom 23.3.1984 wurde die Bestimmung aufgenommen, wonach Kommissionen zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises pa.Iv. und Vorstösse einreichen können (Art. 8^{quater} Abs. 5 GVG 1962), was sie in der Praxis durchaus schon vorher taten. Damit kam jedoch erstmals auf Gesetzesebene das Selbstbefassungsrecht der Kommissionen zum Ausdruck. Dieses konnte aber aus praktischen Gründen bis 1991 nur eingeschränkt ausgeübt werden, da für wichtige Geschäfte keine ständigen Kommissionen existierten (s. Art. 42 N 7). Die Kommissionen konnten also in erster Linie im Zh. mit der Beratung von Bundesratsvorlagen Vorstösse einreichen. Dennoch ist im Bericht der Kommission des NR vom 10.11.1981 den ständigen Kommissionen ein umfassendes Selbstbefassungsrecht zugesprochen worden: «Ständige Kommissionen prüfen die laufenden Geschäfte ihres Sachbereichs zuhanden des Plenums und befassen sich mit grundsätzlichen Fragen und zukünftigen Aufgaben» (BBl 1982 I 1144). Diese Aussage war geprägt vom Bericht der Studienkommission «Zukunft des Parlamentes», auf den auch explizit verwiesen wurde (BBl 1978 II 1065). Allerdings machte das Parlament nur einen halben Schritt, indem es ständige Kommissionen nach wie vor nur für weniger bedeutende, wiederkehrende Geschäfte einsetzte.

2. Definition der Aufgaben und des Selbstbefassungsrechts auf Reglementsstufe

- 4 Erst mit der Einführung des Systems ständiger Kommissionen von 1991 wurden die Aufgaben der Kommissionen umfassender definiert. Art. 15 Abs. 2 GRN bzw. Art. 10 Abs. 2 GRS definierten neu vier Aufgabenbereiche der ständigen Kommissionen (Änderung GRN 4.10.1991; Änderung GRS 24.9.1991): Kernaufgabe der Kommissionen bildete nach wie vor die Vorberatung der ihnen vom Büro zugewiesenen Geschäfte aus ihren Sachbereichen. Als weitere Aufgabe wurde zusätzlich aber auch explizit festgehalten, dass die Kommissionen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen regelmässig zu verfolgen haben. Stellen sie Probleme fest, dann haben die Kommissionen die Aufgabe, Anregungen und Vorschläge zur Problemlösung in ihren Sachbereichen auszuarbeiten. Im Bericht der Kommission des NR wurde dazu festgehalten, dass diese Aufgaben «zwar noch nicht völlig selbstverständlich, aber doch auch nichts Neues» sind, «arbeiten doch einige ständige Kommissionen schon heute in diesem Sinn» (BBl 1991 III 713).
- 5 Mit der Teilrevision der Ratsreglemente von 1991 wurden die Kommissionen weiter verpflichtet, ihre Tätigkeiten mit den Kommissionen beider Räte, die dies. oder ähnliche Fragen bearbeiten, insb. mit den FK und GPK zu koordinieren (Art. 15 Abs. 2 Bst. d GRN 1990; Art. 10 Abs. 2 Bst. d GRS 1990). Es wurde erkannt, dass ständige Kommissionen auch mit Fragen konfrontiert sein können, welche die parlamentarische Oberaufsicht betreffen.
- 6 Keine Aufnahme in die Reglemente fand die von der Kommission vorgeschlagene Bestimmung, wonach die Kommissionen die Auswirkung der Rechtsetzung zu überprüfen hätten. Gegen diese Bestimmung wehrte sich die GPK. Deren Vertreter argumentierte im NR, dass Sachbereichskommissionen nicht geeignet wären, die Wirksamkeit der Gesetzgebung zu überprüfen; hierfür brauche es den umfassenderen Blick der Oberaufsichtskommissionen. Der Rat folgte dieser Argumentation mit 82 zu 40 Stimmen und strich diese Bestimmung aus dem Aufgabenkatalog der Kommissionen (AmtlBull NR 1991 1195).

3. Definition der Aufgaben im Gesetz

Mit der Schaffung des ParlG wurde der bisher in den Reglementen festgehaltene Aufgabenkatalog auf Gesetzesstufe gehoben. Die Bestimmungen betr. die Vorberatung, die Verfolgung der Entwicklungen sowie die Erarbeitung von Vorschlägen fanden in Art. 44 Aufnahme. Für die Koordination wurde ein eigener Artikel geschaffen (vgl. Art. 49 ParlG). 7

Der Katalog von Art. 44 wurde zusätzlich durch zwei Aufgaben ergänzt, welche auf zwei Neuerungen in der BV beruhen. So wurde in Art. 44 Abs. 1 Bst. b Art. 153 Abs. 3 BV berücksichtigt, wonach das Gesetz einzelne Befugnisse nicht rechtsetzender Natur an Kommissionen übertragen kann. 8

Art. 44 Abs. 1 Bst. e und f ParlG dienen zur Umsetzung von Art. 170 BV, wonach die BVers dafür zu sorgen hat, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Wie oben dargelegt, wurde bereits 1991 vergeblich versucht, die Sachbereichskommissionen zur Überprüfung der Wirksamkeit der Rechtsetzung zu verpflichten (vgl. N 6). Schon damals wehrten sich die GPK. Dieser Konflikt mit den Oberaufsichtskommissionen wiederholte sich zehn Jahre später bei der Erarbeitung des ParlG: Die SPK-NR konzipierte die Wirksamkeitsprüfung als Aufgabe aller ständigen Kommissionen. Sie formulierte eine Bestimmung, wonach die Kommissionen für die Überprüfung der Wirksamkeit der von ihnen vorberatenen Erlasse der BVers zu sorgen haben. Eine Kommissionsminderheit beantragte jedoch die Streichung dieser Bestimmung und schlug vielmehr vor, dass die Sachbereichskommissionen den Aufsichtskommissionen beantragen können, die Wirksamkeit eines bestimmten Gesetzes zu überprüfen. Die Wirksamkeitsprüfungen sollten nicht von den Sachbereichskommissionen selbst, sondern von «unabhängigen Kontrollorganen» durchgeführt werden (BBl 2001 3549). Nach Auffassung der Mehrheit «müssen sich die mit der Ausarbeitung von Gesetzen betrauten Organe im Hinblick auf die zukünftige Gesetzgebung immer wieder die Frage stellen, ob die von ihnen erarbeiteten Gesetze die beabsichtigte Wirkung erzielen» (BBl 2001 3549). 9

Diese Bestimmung gab in den Räten viel zu reden (AmtlBull NR 2001 1339 ff.; AmtlBull StR 2002 18 ff.). Als Resultat wurde in die Liste der Aufgaben der Kommissionen als Bst. e eine Verfahrensregel aufgenommen: Die Kommissionen können der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen die Durchführung einer Wirksamkeitsüberprüfung beantragen oder dem BR einen entsprechenden Antrag stellen. Damit ist implizit die Aufgabe verbunden, für die Wirksamkeitsüberprüfung zu sorgen, was die SPK-NR ursprünglich beantragt hatte. Sechs Jahre später fand die gesetzgeberisch korrekte, explizite Definition dieser Aufgabe der Kommissionen doch noch Aufnahme ins Gesetz. Anlass dazu bot die Abschaffung der Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen und die damit verbundene Aufhebung von Art. 54 ParlG (AS 2009 725). Die Kommissionen haben nun gem. dieser Änderung von Art. 44 Abs. 1 Bst. e für die Wirksamkeitsüberprüfung in ihrem Zuständigkeitsbereich zu «sorgen» und stellen ihre Anträge direkt den «zuständigen Organen der Bundesversammlung». 10

Gescheitert ist ein Versuch der SPK-StR, den Aufgabenkatalog mit einer Verpflichtung für die Kommissionen zu ergänzen, wonach diese eine Vertretung der Kte. anzuhören haben, wenn der andere Rat Änderungen an einem Erlassentwurf vorgenommen hat, die sich auf die Umsetzung durch die Kte. auswirken. Die SPK-StR hat mit der pa.Iv.12.486 *Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone* einen Vorschlag einer von der KdK eingesetzten «Gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund-Kantone» aufgenommen. In der SPK-NR fand dieser Vorschlag jedoch keine Gnade. Es wurde argumentiert, dass die Berücksichtigung kantonaler Anliegen sowieso zum parlamentarischen Prozess gehöre und mit einer neuen Ver- 10a

fahrensbestimmung nur Leerläufe produziert würden. Es wurde auch die Frage gestellt, wer denn die Kte. in den Kommissionen vertreten solle (Prot. SPK-NR 22.2.2013).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Aufgaben im Rahmen der Zuständigkeiten (Abs. 1)

- 11 Der Einleitungssatz von Art. 44 Abs. 1 ParlG stellt klar, dass die Kommissionen die nachfolgend aufgelisteten Aufgaben im Rahmen der ihnen durch das Gesetz oder durch die Geschäftsreglemente zugewiesenen Zuständigkeiten wahrnehmen. Die Sachbereichszuteilung gibt somit den Rahmen der Aufgabenerfüllung vor. Für Spezialkommissionen mit klar eingegrenztem Auftrag bedeutet das zudem, dass sie nicht Aufgaben wahrnehmen können, deren Erfüllung faktisch nur ständigen Kommissionen möglich ist. Die Legislaturplanungskommissionen (Art. 13 GRN; Art. 10 GRS) z.B. sind für die Vorberatung des Berichtes des BR zur Legislaturplanung zuständig und sind nach Beendigung dieser Vorberatung wieder aufzulösen. Sollten sie im Rahmen ihrer Beratungen gesetzgeberischen Handlungsbedarf feststellen, so haben sie nicht selber die gesetzgeberischen Vorarbeiten an die Hand zu nehmen, sondern können entweder einen Antrag an die zuständige Sachbereichskommission richten oder eine pa.Iv. im Rat einreichen (s. Art. 107 N 18).

2. Zugewiesene Geschäfte (Abs. 1 Bst. a)

- 12 Die Vorberatung der durch die Ratsbüros zugewiesenen Geschäfte gehört zu den Kernaufgaben der Parlamentskommissionen. Sie präsentieren den Ratsplena das Ergebnis ihrer Vorberatung in Form von Anträgen. Gem. Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN und Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS teilen die Ratsbüros den Kommissionen die Beratungsgegenstände zwar mit einer Behandlungsfrist zu. Dieser Frist kann jedoch nur die Bedeutung einer Empfehlung zukommen: Gem. Art. 21 Abs. 1 GRN und Art. 17 Abs. 1 GRS können die Räte einen Beratungsgegenstand nicht behandeln¹, ohne dass er von der zuständigen Kommission vorberaten worden ist. In der Praxis ist es allerdings so, dass die Kommissionen den Gang ihrer Arbeiten «tunlichst beschleunigen», wie das früher im GVG gefordert wurde (s. N 2). Meistens spielt die Kontrolle der Parteien untereinander, so dass Vorlagen nicht für Jahre in der Schublade verschwinden.
- 13 Die Bestimmung, wonach die meisten Beratungsgegenstände von den Kommissionen vorberaten werden müssen, bevor sie im Rat behandelt werden, überträgt den Kommissionen die Herrschaft über das Verfahren und damit über die zeitliche Planung. Das hat auch schon zu kritischen Vorstössen geführt. So wurde 1982 mit einer Mo. eine Revision der Geschäftsreglemente verlangt, welche es erlauben sollte, dass Ratsgeschäfte durch Beschluss des Rates auch ohne Überweisung an eine Kommission behandelt werden können (82.448 Mo. *Müller-Aargau. Vorberatung durch Kommissionen. Einschränkung*). Der Motionär beklagte, dass die geltenden Bestimmungen es den Kommissionen erlauben, Geschäfte zu verschleppen. Die Vorberatungen durch die Kommissionen würden sich insb. bei brisanten Geschäften als überflüssig erweisen, da die Meinungen bereits gemacht seien. Das Büro des NR sprach sich zwar gegen diesen Vorstoss aus, doch auch in seiner Berichterstattung kam eine gewisse Skepsis gegenüber der Kommissionsarbeit zum Ausdruck. So führte der Berichterstatter aus, dass «der ‹Eigengesetzlichkeit›, die gewisse Kommissionen entwickeln, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte» (AmtlBull NR 1984 281). Das Misstrauen der parlamentarischen Leitungsorgane gegenüber starken

1 Die Ausnahmen – insb. die Vorstösse und die Wahlvorschläge – sind in den Reglementsbestimmungen aufgezählt.

Kommissionen zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der BVers. Das Spannungsverhältnis zwischen starken Parlamentskommissionen und parlamentarischen Leitungsorganen, welche die Kontrolle über den Parlamentsbetrieb ausüben wollen, ist einem dezentralisierten Parlamentsbetrieb systemimmanent.²

3. Abschliessende Kompetenzen (Abs. 1 Bst. b)

Von der Schaffung der Möglichkeit, dass Parlamentskommissionen abschliessend beraten, hat man sich bei der Reform der BV eine Entlastung des Plenums und somit eine Effizienzsteigerung erhofft (LÜTHI, Stellung, 52). Weil aber der Erlass rechtsetzender Bestimmungen nicht an Kommissionen delegiert werden kann (Art. 153 Abs. 3 BV), bleiben nicht viele Beratungsgegenstände, die von den Kommissionen abschliessend beraten werden können. Eine gewisse Bedeutung hat die Kompetenzdelegation im Bereich der Konsultationsrechte: So werden parlamentarische Kommissionen bspw. konsultiert zu Verordnungsentwürfen (Art. 151 ParlG), zu Verhandlungsmandaten des BR für internationale Verhandlungen (Art. 152 Abs. 3 ParlG), zu Leistungsaufträgen für Ämter und Gruppen (Art. 44 RVOG) oder zur vorläufigen Anwendung oder dringlichen Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG). Im Bereich der vorläufigen Anwendung oder dringlichen Kündigung von Staatsverträgen geht die Kompetenz der zuständigen Kommissionen noch weiter, indem diesen ein Vetorecht zukommt: Der BR kann einen Staatsvertrag nicht vorläufig anwenden oder dringlich kündigen, wenn sich die zuständigen Kommissionen beider Räte dagegen aussprechen (Art. 152 Abs. 3^{ter} ParlG). Ein Genehmigungsrecht kommt den zuständigen Kommissionen zu, wenn der BR gem. dem BG über die Anerkennung privater Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen (SR 672.3) eine ebensolche Vereinbarung abschliesst. Es geht in diesem Gesetz darum, dass der BR Doppelbesteuerungsabkommen vereinbaren kann, auch wenn dies mit einem Staatsvertrag nicht möglich ist (Bsp.: «Chinesisches Taipei»). Der BR hatte für diesen Fall eine Konsultation der zuständigen Kommissionen vorgeschlagen, doch die Räte sprachen sich für eine Genehmigung durch die Kommissionen aus (BB1 2010 5553; AmtlBull NR 2011 731; AmtlBull SR 2011 703).

14

Ebenso werden im Bereich der Oberaufsicht abschliessende Kompetenzen ausgeübt: Gem. Art. 158 ParlG können Aufsichtskommissionen und -delegationen im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten. Im Weiteren hat auch die FinDel abschliessende Kompetenzen: Gem. Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 2 FHG muss die FinDel ihre Zustimmung geben, wenn der BR dringliche Verpflichtungskredite oder Nachträge beschliessen will. Schliesslich werden abschliessende Kompetenzen auch dann wahrgenommen, wenn parlamentarische Organe Entscheide in den Bereichen der Entschädigungen der Parlamentsmitglieder oder des Personalrechts der PD treffen (Art. 14 Abs. 3 PRG, Art. 37 Abs. 1 Bst. c ParlG, Art. 66 ParlG). Ein neueres Bsp. für eine Kompetenzdelegation an eine Parlamentskommission stellt die Behandlung von Immunitätsgesuchen dar. Am 17.6.2011 stimmten die Räte einem neuen Art. 17a des ParlG zu, wonach die zuständigen Kommissionen beider Räte über Gesuche für die Aufhebung der Immunität abschliessend entscheiden (Änderung ParlG 17.6.2011 [AS 2011 4627 ff.]).

14a

² Vgl. 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., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2015-2.pdf>> (10.4.2024).

4. Selbstbefassungsrecht (Abs. 1 Bst. c und d)

- 15 Die Wahrnehmung der Aufgaben gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. c und d ist faktisch nur *ständigen* Kommissionen möglich. Weil die Kommissionen früher nur für die Beratung einer Bundesratsvorlage bestellt und danach wieder aufgelöst wurden, konnten sie die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen nicht langfristig verfolgen. Die Einführung des Systems ständiger Kommissionen stellt deshalb eine wichtige Voraussetzung dafür dar, dass das Parlament nicht nur reagieren, sondern auch agieren kann. Die i.d.R. zweimal zwischen den Sessionen tagenden Kommissionen können auf aktuelle Ereignisse reagieren und den Räten Vorstösse und Initiativen unterbreiten, wenn sie Handlungsbedarf sehen.
- 16 Die Formulierung in Bst. c, wonach die Kommissionen die gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Zuständigkeitsbereichen «verfolgen», kann bspw. bedeuten, dass eine Kommission ein gewisses Thema regelmässig auf die Traktandenliste setzt, wenn sich dieser Bereich durch eine grosse Dynamik auszeichnet. So traktandieren z.B. die SPK häufig das Thema «aktuelle Entwicklungen im Asylbereich». In ihrer Medienmitteilung vom 20.1.2023 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-2023-01-20.aspx>) [10.4.2024]) konnte man lesen, dass die SPK-NR eine «Aussprache zur angespannten Lage im Asylbereich und zum Status S» geführt hat. Aufgrund der aktuellen Migrationsbewegungen insb. auch aus der Ukraine erschien es der Kommission wichtig, die neusten Entwicklungen zu kennen, um die Notwendigkeit und Ausgestaltung einer allfälligen Neuregelung bspw. des Schutzstatus S informiert beurteilen zu können.
- 17 Es kommt auch vor, dass sich Kommissionen schon mit der Thematik von Vorlagen befassen, die erst angekündigt sind. So hat sich die WBK-NR an ihrer Sitzung vom 22./23.6.2023 mit der Thematik von zwei Vorlagen auseinandergesetzt, die ihnen erst noch zugewiesen werden (Medienmitteilung der WBK-NR vom 23.6.2023, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wbk-nr-2023-06-23.aspx>) [10.4.2024]: Sie hat im Hinblick auf die Beratungen der Kulturbotschaft 2025–2028, welche am 3.6.2023 in die Vernehmlassung ging, mit der Direktorin des Bundesamtes für Kultur und dem Direktor von Pro Helvetia über «die neuen Schwerpunkte im Kulturbereich» diskutiert. Ebenso hat sich die Kommission bereits die BFI-Botschaft (Bildung, Forschung, Innovation) präsentieren lassen, die ebenfalls gerade in die Vernehmlassung ging. Dieses Vorgehen ermöglicht der Kommission eine sachlich fundierte Vorbereitung der Beratung dieser bedeutenden Vorlagen. Aus Zeitgründen ist ein solches Vorgehen jedoch Kommissionen, die sehr viele Vorlagen zur Vorberatung zugewiesen erhalten, nicht möglich.
- 18 Häufig behandeln Kommissionen ein aktuelles Thema, um den gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzuklären (Bst. d). Wird dieser bejaht, kann die Kommission eine Mo. oder eine pa.Iv. einreichen. So stellte sich im Nachgang zur Übernahme der CS durch die UBS im Frühjahr 2023 für die SPK-NR die Frage, ob sich das im FHG vorgesehene Verfahren zur Behandlung dringlicher Kredite durch die BVers bewährt hat, oder ob allenfalls Anpassungen an den gesetzlichen Bestimmungen vorgenommen werden müssten. Die Kommission hat zu dieser Frage an ihrer Sitzung vom 11./12.5.2023 Aussprachen mit einer Vertretung der Verwaltung sowie mit Vertretungen der FK und der FinDel geführt. An einer nächsten Sitzung wurden zudem Experten angehört (Medienmitteilungen der SPK-NR vom 12.5.2023, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2023-05-12.aspx>) [10.4.2024], und vom 18.8.2023, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2023-08-18.aspx>) [10.4.2024]). Am 2.2.2024 bejahte die SPK-NR den gesetzgeberischen Handlungsbedarf und reichte eine entsprechende Kommissionsinitiative ein (24.400).
- 18a Bei der Ausübung des Selbstbefassungsrechts kann es vorkommen, dass sich verschiedene Kommissionen mit derselben Thematik befassen. Dies kann sinnvoll sein, wenn das

Thema unter verschiedenen Blickwinkeln mit unterschiedlichen Fragestellungen angegangen wird. Um Doppelspurigkeiten z.B. bei Anhörungen oder bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts zu vermeiden, kommt hier der Koordinationspflicht gem. Art. 49 grosse Bedeutung zu.

5. Wirksamkeitsprüfungen (Abs. 1 Bst. e und f)

Gem. Art. 170 BV sorgt die BVers dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Die Bestimmung ist vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Frage nach der Wirksamkeit staatlichen Handelns in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu sehen. Angesichts der Bedeutung, welche diesem Instrument zugemessen wurde, sollte die BVers «dafür sorgen», dass es auch wirklich angewendet wird. In neueren Verfassungskommentaren wird der Begriff «Massnahmen des Bundes» so interpretiert, dass auch die Rechtsetzung inkl. Verfassungsgebung sowie der Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen Gegenstand von Evaluationen sein können. Anders als die Oberaufsicht betrifft die Wirksamkeitsprüfung deshalb nicht nur Massnahmen des BR, sondern auch Erlasse der BVers (vgl. z.B. UHLMANN/BUSSMANN, Art. 170 N 18 und FLÜCKIGER, Art. 170 N 15). Wie oben dargelegt (N 9 ff.), war auch bei der Umsetzung der Verfassungsbestimmung im ParlG umstritten, wie nahe an der Oberaufsicht die Wirksamkeitsprüfungen angesiedelt sein sollen: Will eine Sachbereichskommission eine Evaluation bei der PVK oder der EFK in Auftrag geben, so muss sie gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. e beim zuständigen Organ, d.h. bei der GPK bzw. bei der FinDel, einen entsprechenden Antrag stellen.³ Diesen Organen der Oberaufsicht kommt somit eine wichtige Selektions- und Koordinationsfunktion zu. Diese Verfahrensweise mag mit ein Grund sein, weshalb das Instrument der Wirksamkeitsprüfung auf Stufe Parlament nicht die Bedeutung erlangt hat, die ihm der Verfassungsgeber geben wollte: Häufig stellen sich Fragen nach der Wirksamkeit staatlicher Massnahmen im Rahmen einer konkreten Gesetzgebung. Für die Sachbereichskommissionen ist es naheliegender und effizienter, einen externen Experten oder den BR mit der Durchführung von entsprechenden Abklärungen, die nicht Wirksamkeitsprüfungen genannt werden, zu beauftragen. Die Regelung, wonach Anträge für die Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen an die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht zu richten sind, trägt dieser Realität nicht Rechnung.

19

Ein weiterer Grund für die eher «stiefmütterliche» Nutzung des Instruments «Wirksamkeitsprüfung» mag darin bestehen, dass sich bei der Durchführung von Wirksamkeitsprüfungen der Gesetzgeber, wie oben dargelegt (vgl. N 19), auch selbst in Frage stellen muss (LÜTHI, Stellung, 60). Die Antwort auf die Frage, warum mit einem bestimmten Gesetz nicht das erreicht werden konnte, was der Gesetzgeber eigentlich wollte, besteht denn auch nicht selten darin, dass das Gesetz so unklar formuliert war, dass es verschiedene Auslegungen zulies.

20

6. Abs. 2

Dass die Kommissionen ihren Räten zu berichten und Antrag zu stellen haben, ergibt sich aus ihren Aufgaben gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. a und d, wonach sie die zugewiesenen Beratungsgegenstände vorzubereiten und Vorschläge in ihrem Zuständigkeitsbereich auszuarbeiten haben. Abs. 2 ist somit einerseits überflüssig und trifft andererseits auf die übrigen Bst. von Abs. 1 gerade nicht zu.

21

3 Zur Praxis der Durchführung von Evaluationen durch Sachbereichskommissionen vgl. Art. 27 N 18 u. 19.

Art. 45

Allgemeine Rechte ¹ Die Kommissionen können zur Erfüllung ihrer Aufgaben:

- a. parlamentarische Initiativen, Vorstösse und Anträge einreichen sowie Berichte erstatten;
- b. aussenstehende Sachverständige beiziehen;
- c. Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise anhören;
- d. Besichtigungen vornehmen.

² Die Kommissionen können aus ihrer Mitte Subkommissionen einsetzen. Diese erstatten der Kommission Bericht und stellen Antrag. Mehrere Kommissionen können gemeinsame Subkommissionen einsetzen.

Pouvoirs en général ¹ Pour exercer leurs attributions, les commissions peuvent:

- a. déposer des initiatives et des interventions parlementaires, faire des propositions et présenter des rapports;
- b. faire appel à des experts externes;
- c. entendre les représentants des cantons et des milieux intéressés;
- d. procéder à des visites.

² Les commissions peuvent constituer en leur sein des sous-commissions. Celles-ci font rapport à la commission plénière et lui soumettent leurs propositions. Plusieurs commissions peuvent constituer une sous-commission commune.

Diritti generali ¹ Per l'adempimento dei loro compiti, le commissioni possono:

- a. presentare iniziative, interventi e proposte nonché elaborare rapporti;
- b. far capo a periti esterni;
- c. sentire rappresentanti dei Cantoni e delle cerchie interessate;
- d. procedere ad ispezioni.

² Le commissioni possono istituire al proprio interno sottocommissioni. Le sottocommissioni presentano rapporto alla commissione corredandolo di una proposta. Più commissioni possono istituire sottocommissioni congiunte.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Späte Verankerung von Kommissionsrechten auf Gesetzesstufe	1
2. Hinweise auf Kommissionsrechte in den Geschäftsreglementen	4
3. Zusammenfassung der allgemeinen Rechte in einem Katalog im ParlG	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Rechte zur Erfüllung der Aufgaben	7
2. Einreichung von pa.Iv., Vorstössen und Berichten (Abs. 1 Bst. a)	8
3. Beizug von Sachverständigen (Abs. 1 Bst. b)	9
4. Anhörungen (Abs. 1 Bst. c)	10
5. Besichtigungen (Abs. 1 Bst. d)	12
6. Einsetzung von Subkommissionen (Abs. 2)	13

Materialien

Bis 1927: GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBI 1965 I 1177 ff., insb. 1202); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBI 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBI 1991 III 617 ff., insb. 719 f.); Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2158 ff.).

90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-StR 14.8.1991 (BBI 1991 V 358 ff.); Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2340 ff.).

96.456 Pa.Iv. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: Bericht SPK-NR 15.2.1999 (BBI 1999 2761 ff., insb. 2762, 2768 ff.); Änderung GVG 22.12.1999 (AS 2000 2093 f.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBI 2001 3467 ff., insb. 3550 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543).

03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Totalrevision: Bericht SPK-NR 20.4.2003 (BBI 2003 3468).

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK-NR 27.1.2022; Änderung GRN 18.3.2022 (AS 2022 295); Änderung GRS 30.9.2022 (AS 2022 677).

23.446 Pa.Iv. Ständige Subkommission für Europafragen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates: Bericht APK-NR 19.6.2023 (BBI 2023 1574); Änderung GRN 29.9.2023 (AS 2023 673).

Literatur

GRAF, Neue Geschäftsreglemente von Nationalrat und Ständerat, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2003, H. 3, 18, <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2003-3.pdf>> (10.4.2024) (zit. GRAF, Geschäftsreglemente); LÜTHI, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen bei der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, in: LeGes 2009, H. 3, 363 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2009/3/20093363-374.html>> (10.4.2024) (zit. LÜTHI, Spannungsfeld); WYSS et al., Wer wird gehört? Wissenschaftler:innen in den Anhörungen der Sachbereichskommissionen, Akademien der Wissenschaften Schweiz – Junge Akademie Schweiz Bern 2023, <https://api.swiss-academies.ch/site/assets/files/119266/de_whogetsheard_fur_web.pdf> (10.4.2024) (zit. Wyss et al., Wer wird gehört); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

1. Späte Verankerung von Kommissionsrechten auf Gesetzesstufe

Das GVG 1902 erwähnt bereits Informationsrechte der FinDel und der Alkoholkommissionen (Art. 26 und 27). Bezüglich der übrigen Kommissionen findet sich immerhin die Bestimmung, dass die Kommissionen beider Räte befugt sind, «Mitglieder des Bundesrates behufs Erteilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen einzuladen» (Art. 20). Das GVG 1962 präzisierte, dass sämtliche Kommissionen den BR zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einladen und vom BR ergänzende Berichte zu Vorlagen verlangen können (Art. 47).

Gem. CRON konnten die Kommissionen zur Abklärung von Spezialfragen Gutachten von Sachverständigen einholen (CRON, Geschäftsordnung, 148). Eine rechtliche Verankerung dieser Bestimmung findet sich aber bis 1966 weder auf Gesetzes- noch auf Reglementsstufe. Gem. BURKHARD ergibt sich dieses Recht jedoch aus den Aufgaben der Kommissionen: «Die Kommissionen haben die Aufgabe, eine ihnen überwiesene Vorlage nach

allen Seiten hin zu überprüfen. Daraus entspringt das Recht der Kommissionen, zur Abklärung wichtiger Fragen Fachleute zuzuziehen» (BURKHARD, Kommissionen, 134). Als im Nachgang zur «Mirage-Affäre» (s. Art. 163 N 1 ff.) mit der GVG-Revision vom 1. 7. 1966 die Rechte der Kommissionen ausgebaut wurden, wurde in Art. 47^{bis} Abs. 1 GVG 1962 das Recht der Kommissionen verankert, Sachverständige beizuziehen und schriftliche Gutachten einzuholen. Im Bericht der GPK-NR vom 13. 4. 1965 wird argumentiert, dieses Recht ergebe sich aus der Gesetzgebungskompetenz des Parlamentes: «Nachdem die Bundesversammlung zur Gesetzgebung berufen ist und für ihre Gesetze und Beschlüsse die Verantwortung zu übernehmen hat, muss sie auch über die nötigen Mittel verfügen können, um die sachliche Richtigkeit ihrer Gesetze abzuklären und zu garantieren. Schon bisher haben denn auch parlamentarische Kommissionen in Einzelfällen Experten beigezogen» (BB1 1965 I 1202).

- 3 Mehr i.S. einer Pflicht als eines Rechts wurde aufgrund einer pa.Iv. von StR René Rhinow (FDP/BL) 1999 mit der Revision vom 22. 12. 1999 eine weitere Bestimmung ins GVG aufgenommen. Diese sah vor, dass die Kommissionen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit die Kte. und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einladen können (Art. 47^{bis} Abs. 1 GVG 1962). Mit der Reform wollte man der Kritik der Kte. entgegenkommen, dass sie zu wenig in den parlamentarischen Entscheidungsprozess einbezogen würden (BB1 1999 2762; vgl. Art. 151 N 2 ff.).

2. Hinweise auf Kommissionsrechte in den Geschäftsreglementen

- 4 Auch in den Reglementen finden sich über lange Zeit nur wenige Informationen über die Rechte der Kommissionen. Eine der wenigen Regelungen ist eine Negativbestimmung: Art. 51 GRN 1920 sah vor, dass Kommissionsreisen auf das Notwendigste zu beschränken sind. Aus den Ausführungen von CRON zu dieser Bestimmung geht hervor, dass die Kommissionen in den ersten Jahrzehnten der BVers offenbar sehr reisefreudig waren.¹
- 5 Erst mit der Parlamentsreform von 1991 wurde in den Geschäftsreglementen (Änderung GRN 4. 10. 1991; Änderung GRS 24. 9. 1991) das Recht verankert, dass Kommissionen Subkommissionen einsetzen können (Art. 15b GRN 1990, Art. 10a GRS 1986). Im Bericht der SPK-NR vom 16. 5. 1991 wurde dazu festgehalten, dass in der Praxis zwar schon recht häufig Subkommissionen eingesetzt wurden, dieses Arbeitsinstrument aber noch vermehrt gefördert werden sollte (BB1 1991 III 719). Am 29. 9. 2023 ergänzte der NR Art. 14 GRN mit einem Abs. 4, wonach die APK eine ständige Subkommission für Europafragen einsetzt. Diese informiert sich über sich anbahnende Rechtsentwicklungen in der Europäischen Union, die für die Schweiz wichtig sind, und erstattet der Kommission regelmässige Bericht. Dem Bericht der APK-NR ist zu entnehmen, dass insb. Rechtsentwicklungen im

1 Konkret führte CRON aus: «Für die Einführung dieser Bestimmung im Nationalratsreglement waren die oft kritisierten Zustände unter dem alten Reglement massgebend, das diese Bestimmung nicht enthielt. NR Freiburghaus, der diesen Artikel vorschlug, brachte dabei den Vorbehalt an, dass notwendige Reisen (Augenschein usw.) ohne weitere Erlaubnis angesetzt werden können. Eine Sanktion ist dieser Bestimmung nicht beigegeben, so dass sie mehr als Wunsch an die Kommissionen gerichtet ist» (CRON, Geschäftsordnung, 140). Bei BURKHARD findet sich immerhin der Hinweis, dass Ratspräsidenten diese Bestimmung tatsächlich anwendeten: So habe der damalige Nationalratspräsident den GPK zwei Besichtigungsreisen untersagt (BURKHARD, Kommissionen, 137). Gem. BOVET blieb das Thema «Kommissionsreisen» ein Dauerbrenner bis in die 1940er-Jahre hinein: So habe 1941 der damalige Präsident des NR interveniert, wenn Kommissionen ohne ersichtliche Notwendigkeit «dans des localités trop excentriques» tagen wollten (BOVET, Règlement, 33).

Bereich der Anwendung des Schengen-Assoziierungsvertrags und des Luftverkehrsabkommens durch diese Subkommission «aktiver und vertiefter» verfolgt werden sollen. Die APK nahm sich die Formulierung als Vorbild, welche am 4.10.1991 in das GRN aufgenommen worden war: Die damals vorgesehene Subkommission sollte die Entwicklungen zur Umsetzung des EWR-Vertrages verfolgen, wurde jedoch nie eingesetzt (BBJ 2023 1574).

3. Zusammenfassung der allgemeinen Rechte in einem Katalog im ParlG

Die Zusammenfassung der allgemeinen Rechte der Kommissionen in Art. 45 ParlG gab 6
weder in den Räten noch in den Kommissionen zu Diskussionen Anlass.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechte zur Erfüllung der Aufgaben

Art. 45 Abs. 1 ParlG sieht vor, dass den Kommissionen Rechte «zur Erfüllung ihrer Auf- 7
gaben» zustehen. Das bedeutet z.B., dass eine Kommission Sachverständige im Hinblick auf eine zu erarbeitende Gesetzgebung in ihrem Zuständigkeitsbereich anhören darf. Zur Ausübung der Rechte braucht es die Zustimmung der Mehrheit der Kommission: Kommissionsminderheiten dürfen z.B. keine Kommissionsinitiativen einreichen (vgl. Art. 107 N 19). Die Informationsrechte gegenüber BR und Verwaltung erscheinen nicht in Art. 45, sondern werden im Kapitel «Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat» (Art. 150 ff. ParlG) geregelt. Die zur Verfügung stehenden Sekretariatsdienstleistungen finden sich im Artikel über die Aufgaben der Parlamentsdienste (Art. 64 ParlG).

2. Einreichung von pa.Iv., Vorstössen und Berichten (Abs. 1 Bst. a)

Bst. a nimmt das früher in Art. 8^{quinquies} Abs. 5 GVG 1962 verankerte Initiativ- und Antrags- 8
recht der Kommissionen auf. Das Recht der Kommissionen, Initiativen und Vorstösse einzureichen, ist in Zh. mit dem Selbstbefassungsrecht der Kommissionen, insb. auch mit Art. 44 Abs. 1 Bst. c ParlG (s. Art. 44, v.a. N 15–18), zu sehen. Stellen die Kommissionen unabhängig davon, ob eine Vorlage des BR vorliegt oder nicht, Handlungsbedarf in einem bestimmten Bereich fest, müssen ihnen Instrumente zur Verfügung stehen, um handeln zu können. In der Praxis hat insb. das Instrument der Kommissionsinitiative grosse Bedeutung erlangt. Sie erlaubt den Kommissionen, Gesetzgebungsprozesse auszulösen (vgl. Art. 107 ff. ParlG).

Es kann die Frage gestellt werden, wieweit die Beschlüsse der Büros vom 19.3.2020 betr. 8a
die Durchführung von Kommissionssitzungen unmittelbar nach Ausbruch der Corona-Krise die Rechte der Kommissionen insb. zur Wahrnehmung des Selbstbefassungsrechts eingeschränkt haben. Dabei erscheint es nicht problematisch, dass die Büros festgelegt haben, dass diejenigen parlamentarischen Organe tagen sollen, welche Geschäfte bezüglich der Bewältigung der Corona-Krise vorzubereiten haben. Die Büros haben die Kompetenz zur Festlegung der Jahressitzungspläne (Art. 9 GRN und Art. 6 GRS). Daraus ergibt sich, dass sie diese auch abändern können, falls es die Umstände erfordern. Die Kommissionen haben jederzeit die Möglichkeit, Zusatzsitzungen festzulegen (vgl. Ausführungen zu Art. 45b ParlG). Problematischer hingegen ist der Beschluss der Büros zu beurteilen, wonach nur dann Personal der PD aufzubieten ist, wenn Geschäfte im Zh. mit Corona behandelt werden. Sicher befanden sich die Büros im Spannungsfeld zwischen der Wahrung der Handlungsfähigkeit des Parlamentes einerseits und dem Schutz der Gesundheit der beteiligten Personen andererseits. Es stellt aber sich die Frage, wieweit die Rechte der

Kommissionen mit der Kompetenz der VwD zur obersten Leitung der Parlamentsverwaltung übersteuert werden können. Gem. Art. 38 Abs. 2 ParlG, wie er von den Räten am 17.3.2023 verabschiedet worden ist, hat die VwD sicherzustellen, dass die BVers und ihre Organe über die nötigen Ressourcen und Infrastrukturen verfügen. Sie kann allerdings auch Weisungen erlassen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel (BBl 2023 784). Daraus ergibt sich aber nicht die Kompetenz, die Abhaltung von Kommissionssitzungen durch die Verweigerung von Ressourcen und Infrastrukturen ganz zu unterbinden; damit würden die Rechte der Kommissionen nach Art. 45 und die Pflicht der VwD nach Art. 38 Abs. 2 missachtet.

3. Beizug von Sachverständigen (Abs. 1 Bst. b)

- 9 Bst. b nimmt das bisher in Art. 47^{bis} Abs. 1 GVG 1962 verankerte Recht zum Beizug von Sachverständigen auf. Gerade wenn die Kommissionen selbst gesetzgeberisch aktiv werden wollen, kann es sinnvoll sein, Experten oder Expertinnen beizuziehen. Aber auch eine externe Beurteilung einer Bundesratsvorlage kann sinnvoll sein. Gem. einer Weisung der VwD vom 15. 2. 2008 können die Kommissionen ihr Recht, Experten an Sitzungen einzuladen oder Gutachten einzuholen, bis zu einer finanziellen Obergrenze von CHF 5 000 für die Einladung von Expertinnen und Experten an Sitzungen bzw. von CHF 10 000 für die Einholung von Gutachten und Expertisen selbst ausüben. Wird diese Obergrenze überschritten, ist die Bewilligung des Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentin bzw. der VwD einzuholen. In der Praxis ist in erster Linie der Beizug von Experten für einzelne Sitzungen relevant, wofür i.d.R. die Finanzkompetenz der Kommissionen ausreicht. Aber es wurden auch schon umfangreichere Studien oder Gutachten in Auftrag gegeben, für welche die Kommission eine Bewilligung einholen musste.² In Einzelfällen liessen Kommissionen die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfes durch Experten vornehmen. Das kann dann hilfreich sein, wenn starke inhaltliche Differenzen mit dem zuständigen Departement bestehen und die Verwaltung nicht kooperativ ist.³ Im Normalfall kann aber auf die i.d.R. kooperative Bundesverwaltung zurückgegriffen werden (s. Art. 112 Abs. 1; LÜTHI, Spannungsfeld, 369).

- 9a Eine Studie ging der Frage nach, wie erfolgreich sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in den Sachbereichskommissionen einbringen können. Hierzu wurden Interviews v.a. mit Mitgliedern der WBK, der SGK und der UREK durchgeführt. Die Studie ist jedoch nicht aus der Perspektive der Kommissionen verfasst, sondern versteht sich eher als Handlungsanleitung für Personen, die als Expertinnen und Experten eingeladen werden. Es geht also nicht um die Frage, was der Beizug von Sachverständigen den Kommissionen bringt, sondern darum, wie sich die Sachverständigen nachhaltig einbringen können. Aus der Studie geht hervor, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sehr hohe Erwartungen an diese Anhörungen haben: «So gelangen Aussagen von Wissenschaftler:innen bisweilen erst im Rahmen der Kommissionsanhörungen direkt an die Parlamentsmitglieder» (Wyss et. al., Wer wird gehört?, 5). Ob und in welchem Ausmass die Gesetzgebungstätigkeit durch Anhörungen von Expertinnen und Experten tatsächlich beeinflusst wird, könnte nur im Rahmen von Fallstudien geklärt werden.

2 So gab z.B. die SPK-NR 2001 im Hinblick auf die Erarbeitung neuer Bestimmungen zur Entschädigung der Ratsmitglieder ein Gutachten in Auftrag: «Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit», Eco'Diagnostic, Genf 2001.

3 So wird kolportiert, dass BR Otto Stich in den Neunzigerjahren es der Verwaltung untersagte, die WAK-NR bei der Erarbeitung eines Mehrwertsteuergesetzes zu unterstützen (s. Art. 112 N 3). Die WAK zog für die Erarbeitung des Entwurfes Experten bei.

4. Anhörungen (*Abs. 1 Bst. c*)

Die erst 1999 ins GVG aufgenommene Bestimmung, wonach die Kommissionen zur Prüfung der Vollzugstauglichkeit von Erlassentwürfen die Kte. und weitere betroffene Kreise zur Stellungnahme einladen können, findet sich in Bst. c, wobei sie nun aber etwas allgemeiner gefasst ist: Die Bestimmung von 1999 beschränkte sich auf die Vollzugsproblematik. Die Erarbeitung des ParlG bot Gelegenheit, diese etwas eng gefasste Formulierung zu erweitern und ein allgemeines Recht auf Anhörung von interessierten Kreisen und Kte., welches sich nicht auf die Vollzugsproblematik beschränkt, zu verankern (LÜTHI, Stellung, 57).

Die Anhörung von interessierten Kreisen – dazu gehören i.d.R. vorab die Vertreter von Verbänden, deren Klientel von einer bestimmten Gesetzgebung direkt betroffen ist – gehört zur langjährigen Praxis von Kommissionen. Die Anhörung von Vertretern von Kte. kann dann Sinn machen, wenn ein Gesetz in grossem Ausmass durch die Kte. vollzogen wird. In der Praxis melden sowohl Interessenvertreter wie auch Kte. (häufig vertreten durch die KdK) ihr Interesse an, angehört zu werden (s. N 3).⁴

5. Besichtigungen (*Abs. 1 Bst. d*)

Bst. d hält das in der Praxis schon lange praktizierte, aber bis dahin ungeschriebene Recht fest, Besichtigungen vorzunehmen. Die Vornahme von Besichtigungen ist nicht für alle Kommissionen gleich relevant. Grosse Bedeutung hat dieses Instrument in der SiK, welche z.B. regelmässig Truppenbesuche unternimmt. Auslandsreisen gehören insb. für die APK zum Programm: Gem. Weisung der VwD vom 13.5.2022 können «nichtständige Delegationen der APK des National- und des Ständerates [...] jedes Jahr eine Informationsreise durchführen.»

6. Einsetzung von Subkommissionen (*Abs. 2*)

Abs. 2 verankert das Recht, Subkommissionen einzusetzen, auf Gesetzesstufe, da es gem. Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 ein zentrales Verfahrensrecht der Kommissionen darstellt (BBl 2001 3551). Das Recht zur Einsetzung von Subkommissionen ist insb. im Zh. mit dem Selbstbefassungsrecht der Kommissionen zu sehen: Wenn eine Kommission selbst gesetzgeberisch aktiv werden will, werden die dazu notwendigen Vorarbeiten sinnvollerweise häufig von einer Subkommission geleistet.

Subkommissionen können nicht direkt an den Rat gelangen, sondern erstatten der Plenarkommission Bericht und stellen Antrag. Somit informieren sie auch höchstens nach Rücksprache mit der Plenarkommission die Öffentlichkeit. Subkommissionen erhalten von der Plenarkommission einen Auftrag, der ihre Aufgabe umschreibt und ihr eine Frist für die Berichterstattung an die Kommission setzt (Art. 14 Abs. 2 GRN, Art. 11 Abs. 2 GRS). Bei den meisten Subkommissionen handelt es sich somit nicht um ständige Organe: Ihre Existenz endet mit der Erfüllung des Auftrags. Gem. Art. 14 Abs. 3 und 4 GRN können die FK-NR, die GPK-NR und die APK-NR aber auch ständige Subkommissionen einsetzen, welche im Auftrag der Kommission einzelne Aufgabenbereiche betreuen. Auch die FK-StR und die GPK-StR setzen ständige Subkommissionen ein, wobei sie sich auf das allgemeine Recht zur Einsetzung von Subkommissionen gem. Art. 11 Abs. 1 GRS stützen (zu

⁴ Unabhängig davon gilt der verfassungsmässige (Art. 147 BV) und gesetzliche (Art. 112 Abs. 2 ParlG und Art. 3 ff. VIG) garantierte Anspruch der Kte. und Interessenverbände auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, wenn eine Kommission einen Erlassentwurf ausarbeitet (vgl. Kommentar zu Art. 112 Abs. 2).

den Subkommissionen der FK s. Art. 50 N 8 f., zu denjenigen der GPK s. Art. 52 N 19). Indem Art. 14 Abs. 3 und 4 GRN das Recht zur Einsetzung von ständigen Subkommissionen ausschliesslich für die FK, die GPK und die APK vorsehen, folgt daraus e contrario, dass die anderen Kommissionen des NR keine ständigen Subkommissionen einsetzen dürfen. Zur Erfüllung ihres Auftrags stehen den Subkommissionen die gleichen Rechte gegenüber BR und Verwaltung zu wie den Plenarkommissionen.

- 15 Die Bestellung der Subkommission geschieht i.d.R. nach dem gleichen Verteilschlüssel, welcher für die Plenarkommissionen gilt. Gem. Praxis und aktuellem Beschluss des Büros (Prot. Büro-NR, 4. 5. 2012) [idem 12.2.2016] sollen die Kommissionen aber Subkommissionen auch in Abweichung vom Verteilschlüssel zusammenstellen können. Obwohl Subkommissionen Unterorgane der Plenarkommission sind, wird im NR den Fraktionen so viel Spielraum zugestanden, dass sich Subkommissionsmitglieder für einzelne Sitzungen durch Ratsmitglieder, welche nicht der Plenarkommission angehören, vertreten lassen können (Art. 18 Abs. 1 GRN). Im StR können sich Subkommissionsmitglieder jedoch nur durch Mitglieder aus ihrer Kommission vertreten lassen (Art. 14 Abs. 5 GRS).
- 16 Früher sahen Art. 14 Abs. 1 GRN bzw. Art. 11 Abs. 1 GRS vor, dass eine Subkommission nur mit Zustimmung des Büros eingesetzt werden kann. Anlässlich der Ausarbeitung der Vorlage zur Umsetzung der pa.Iv. 20.437/20.438 nutzten die SPK die Gelegenheit und beantragten erfolgreich die Streichung dieser in Widerspruch zu Art. 45 Abs. 2 stehenden Genehmigungspflicht aus den Reglementen (BB1 2022 301, 75; AS 2022 295; AS 2022 677). Kommissionen sind verfassungsmässig vorgesehene Organe, welche bestimmte gesetzlich vorgesehene Aufgaben haben, zu deren Erfüllung sie gem. Gesetz Subkommissionen einsetzen dürfen (LÜTHI, Stellung, 58).
- 17 Bezüglich der Bestimmung, dass Kommissionen gemeinsame Subkommissionen einsetzen können, wird im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 präzisiert, dass sowohl zwei Kommissionen des gleichen Rates, als auch die Schwesterkommissionen beider Räte gemeinsame Subkommissionen einsetzen können. Die FinDel und die GPDel stellen ständige gemeinsame Subkommissionen, gebildet aus den Schwesterkommissionen der beiden Räte, dar (BB1 2001 3551). Im Bereich der Sachbereichskommissionen kann es zweckmässig sein, für die Vorbereitung einer bestimmten Gesetzgebung eine nicht ständige gemeinsame Subkommission von zwei Schwesterkommissionen einzusetzen, so insb. auch im Bereich des Parlamentsrechts (z.B. Erarbeitung eines ersten Entwurfs für ein neues ParlG). Im Bereich der Oberaufsicht kommt es vor, dass Subkommissionen von GPK und FK gemeinsam Anhörungen und Befragungen zu einem bestimmten Teil des Geschäftsberichts durchführen (vgl. Art. 49 N 15).

Art. 45a

Sitzungen

¹ Die Sitzungen der Kommissionen finden in der Regel gemäss einer Jahressitzungsplanung statt.

² Die Präsidentin oder der Präsident kann Sitzungen streichen oder zusätzliche Sitzungen festlegen. Anderslautende Beschlüsse der Kommission bleiben vorbehalten.

³ Zwischen den ordentlichen Sitzungen wird die Kommission an einem nicht vorgesehenen Sitzungstag einberufen, wenn die Mehrheit der Kommissionsmitglieder im Zirkularverfahren einem entsprechenden Antrag zugestimmt hat, in welchem ein Beratungsgegenstand bezeichnet wird, dessen Behandlung zeitlich dringlich ist.

Séances	¹ En règle générale, les séances des commissions ont lieu conformément à une planification annuelle. ² Le président peut biffer des séances ou en ajouter de nouvelles. Les décisions contraires de la commission sont réservées. ³ Entre ces séances, la commission se réunit si la majorité de ses membres approuve, par voie de circulation, une proposition indiquant un objet à traiter en urgence.
Sedute	¹ Le sedute delle commissioni si svolgono di norma secondo una pianificazione annuale. ² Il presidente può stralciare sedute o prevederne di nuove. Sono fatte salve decisioni contrarie della commissione. ³ Tra le sedute ordinarie la commissione si riunisce se la maggioranza dei suoi membri approva mediante circolazione degli atti una proposta inerente a un oggetto la cui trattazione è urgente.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Regelungen in den Ratsreglementen	1
2. Regelung im ParlG nach der Corona-Krise	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Sitzungen gem. Jahressitzungsplanung	6
2. Streichung von Sitzungen und Festlegen zusätzlicher Sitzungen	7
3. A.o. Kommissionssitzungen	9

Materialien

03.417 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Ständerates*. Totalrevision: Bericht SPK-NR 31.3.2003 (BB1 2003 3508).

03.418 Pa.Iv. *Geschäftsreglement des Nationalrates*. Totalrevision: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BB1 2003 3468).

20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BB1 2022 301); Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

CARONI/SCHMID, Notstand im Bundeshaus. Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-) Krise, in: AJP 2020, H. 6, 710 ff. (zit. CARONI/SCHMID, Notstand); GLASER/GFELLER, Das Ringen des Parlaments um mehr Macht. Rückschlag infolge der Corona-Pandemie?, in: Jusletter 5. Oktober 2020 (zit. GLASER/GFELLER, Ringen); UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten zuhanden der Sozialdemokratischen Fraktion der Eidgenössischen Räte betreffend die Durchführung von Sessionen und Kommissionssitzungen in ausserordentlichen Lagen (Coronavirus) vom 3. April 2020, <http://publikationen.sgp-ssp.net/dok/60_2020-04-03_SP-Fraktion_Bund_-_Durchf%C3%BChrung%20von%20Sessionen%20und%20Kommissionssitzungen%20in%20Ausserordentlichen%20Lagen.pdf> (10.4.2024) (zit. UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten).

I. Entstehungsgeschichte

1. Regelungen in den Ratsreglementen

- 1 Im 4. Kap. «Kommissionen» des 4. Titels «Organisation der Bundesversammlung» sind Bestimmungen über die Bestellung der Kommissionen, ihre Aufgaben, ihre Rechte, das Verfahren in den Kommissionen, die Vertraulichkeit der Sitzungen und Unterlagen, die Information durch die Kommissionen sowie über die Koordination zwischen den Kommissionen enthalten. Nicht geregelt ist, wer zu welchem Zeitpunkt die Kommissionen einberufen kann. Hierzu finden sich Anhaltspunkte in den Geschäftsreglementen betr. die Kompetenzen der Ratsbüros (Art. 9 GRN, Art. 6 GRS) und betr. die Leitung der Kommissionsarbeiten (Art. 16 GRN, Art. 12 GRS). Die Bestimmungen betr. die Leitung der Kommissionsarbeiten wurden 2003 anlässlich der Totalrevision der Geschäftsreglemente neu aufgenommen. Angesichts der gestiegenen Bedeutung der Kommissionen seit der Reform des Kommissionensystems 1991 wurde es als gerechtfertigt angesehen, die Aufgaben des Kommissionspräsidiums in den Reglementen festzuhalten (BB1 2003 3477; BB1 2003 3515).
- 2 Gem. Art. 9 Abs. 1 Bst. e GRN bzw. Art. 6 Abs. 1 Bst. f GRS legen die Ratsbüros den Jahressitzungsplan der Kommissionen fest. In diesem Sitzungsplan sind i.d.R. je zwei Sitzungen pro Kommission zwischen zwei ordentlichen Sessionen vorgesehen, wobei für die Kommissionen des NR i.d.R. zwei zweitägige Sitzungen vorgesehen sind, für diejenigen des StR eine zweitägige und eine eintägige Sitzung. Als diese Kompetenz der Ratsbüros zur Festlegung der Jahressitzungsplanungen bei der Totalrevision der Geschäftsreglemente so festgehalten wurde, wurde auch diskutiert, ob die Durchführung von Zusatzsitzungen durch die Ratsbüros zu bewilligen wäre (BB1 2003 3475; BB1 2003 3514). Ein entsprechender Antrag des Büro-NR wurde vom Rat aber mit 76 zu 59 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2003 1147).

2. Regelung im ParlG nach der Corona-Krise

- 3 Am 19.3.2020 haben die Ratsbüros u.a. beschlossen, dass nur diejenigen Sitzungen der parlamentarischen Organe abgehalten werden, die für die Mai- und Juni-Session als «dringend» eingestufte Geschäfte vorbereiten. Als «dringend» galten Geschäfte zur Bewältigung der a.o. Lage aufgrund der Corona-Pandemie. Am 26.3.2020 legten die Büros im Hinblick auf die Durchführung der a.o. Session im Mai fest, dass ein Sitzungsplan für die Kommissionen, welche das Geschäft 20.007 (Nachtrag I zum Voranschlag) vorzubereiten hatten, erstellt wird, also konkret ein Sitzungsplan für die FK, die WAK, die WBK und die SGK. Den übrigen Kommissionen wurde freigestellt, per Telefon- oder Videokonferenzen informelle Austausche durchzuführen, welche von den PD in technischer Hinsicht unterstützt würden. Im April wurden durch die KoKo Sitzungspläne erstellt, welche allen Kommissionen Räumlichkeiten für vorerst einen halben, dann für einen ganzen Sitzungstag zuteilten. Durch die Miete von vier zusätzlichen Räumen war es den Ratsbüros Ende April möglich, sämtliche Beschränkungen für die Kommissionsarbeit aufzuheben (vgl. für die genaue Darstellung dieser Abläufe BB1 2022 301, 14 f.).
- 4 Verschiedene Autoren beurteilten eine derartige Einschränkung des Kommissionsbetriebs kritisch und stellten eine Diskrepanz zwischen den Leitungsbefugnissen der Büros und der verfassungsmässigen und gesetzlichen Stellung der Kommissionen fest (CARONI/SCHMID, Notstand, 717; GLASER/GFELLER, Ringen, 17; UHLMANN/WILHELM, Kurzgutachten, 19). Der Rechtsdienst der PD hielt dazu fest: «Es liegt nicht in der Kompetenz der Büros, den Kommissionen Sitzungen zu verbieten. Es ist aber die Aufgabe der Büros und der VD, in dieser ausserordentlichen Lage die Sitzungen so zu organisieren und zu planen, dass die

Gesundheit der Ratsmitglieder, der Bundesrätinnen und Bundesräte, der Mitarbeitenden der beteiligten Verwaltungsstellen und der Parlamentsdienste gewährleistet werden kann» (Kommissionen und Coronakrise. Notiz des Rechtsdienstes vom 30.3.2020, 2).

Wenn es nicht in der Kompetenz der Büros liegt, Kommissionssitzungen zu verbieten, dann bedeutet dies, dass die Kommissionen beschliessen können, Sitzungen durchzuführen. Unabhängig von den praktischen Problemen zum damaligen Zeitpunkt (Finden von geeigneten Räumlichkeiten, Schutz der Kommissionsmitglieder und des Personals) stellte sich aber auch die Frage, wer zuständig ist, eine Kommissionssitzung ausserhalb des vom Büro festgelegten Sitzungsplans festzulegen. Im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage zur Umsetzung der pa.Iv. 20.437/20.438 beschloss die SPK-NR, dieses Verfahren im ParlG in einem neuen Art. 45a zu regeln. Anschliessend an die Bestimmungen über die Zusammensetzung und die Aufgaben der Kommissionen sollen neu die Voraussetzungen und die Zuständigkeiten für die Einberufung der Kommissionssitzungen verankert werden. Bisher steckten die in den Ratsreglementen festgehaltenen Kompetenzen der Büros und der Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten den rechtlichen Rahmen dafür ab. Nun wurden diese Bestimmungen zusammengefasst auf Gesetzesstufe verankert und präzisiert (AS 2023 483).

5

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Sitzungen gem. Jahressitzungsplanung

Art. 45a Abs. 1 ParlG verankert das in den Ratsreglementen (Art. 9 Abs. 1 Bst. e GRN und Art. 6 Abs. 1 Bst. f GRS) bereits vorhandene Instrument der Jahressitzungsplanung im Gesetz. Dadurch wird die Kontinuität der Kommissionstätigkeit auf Gesetzesstufe zum Ausdruck gebracht (BB1 2022 301, 66). In der Bestimmung wird gesagt, dass Kommissionen «in der Regel» gem. einer Jahressitzungsplanung tagen. Nicht alle Kommissionen sind in der von den Büros erstellten Jahressitzungsplanung aufgeführt, so fehlen z.B. nicht ständige Kommissionen und die Delegationen. Diese können sich aber selber einen Sitzungsplan geben. Einzelne Kommissionen wie die BeK und die IK treten nur bei Vorliegen eines konkreten Falles zusammen.

6

2. Streichung von Sitzungen und Festlegen zusätzlicher Sitzungen

Das Vorhandensein eines von den Ratsbüros erstellten Jahressitzungsplans bedeutet nicht, dass die Kommissionen nur an diesen Daten Sitzungen abhalten dürfen bzw. zwingend an diesen Daten Sitzungen abhalten müssen. Die für die Planung zuständigen Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten (Art. 16 Abs. 1 Bst. a GRN und Art. 12 Abs. 1 Bst. a GRS) halten sich bei der Planung aber an diese Daten, weil so garantiert ist, dass die Kommissionsmitglieder nicht gleichzeitig an einer anderen Kommissionssitzung teilnehmen müssen. Bisweilen kommt es jedoch vor, dass die Geschäftslast die Planung von Zusatzsitzungen verlangt. Die Kommissionen können solche Zusatzsitzungen ohne Zustimmung der Ratsbüros abhalten.

7

In der Praxis werden Zusatzsitzungen i.d.R. von der Präsidentin oder vom Präsidenten im Rahmen der Planung der Kommissionsarbeiten für das nächste Quartal festgelegt; bisweilen geschieht dies auch in Absprache mit der Kommission. Mit Art. 45a Abs. 2 wird diese Kompetenz der Präsidentin bzw. dem Präsidenten zugewiesen. Diese können somit im Rahmen der Quartalsplanungen Zusatztermine festlegen oder nicht benötigte Sitzungsdaten streichen. Solche Zusatzsitzungen sind vergleichbar mit dem Instrument der Sondersession eines Rates: Es geht darum, die Geschäftslast überschaubar zu halten. Ist ein Kom-

8

missionsmitglied mit einer zusätzlichen Sitzung nicht einverstanden, oder möchte es an einem gestrichenen Datum eine Sitzung abhalten, so kann es einen Ordnungsantrag stellen und die Kommission befindet darüber. Entscheide zur Streichung von in der Quartalsplanung vorgesehenen Zusatzsitzungen können von der Kommission z.B. an der ersten ordentlichen Kommissionssitzung im Quartal gefällt werden. Ist eine Zusatzsitzung vor der nächsten ordentlichen Sitzung angesetzt, können solche Vorgehensentscheide gem. Art. 45b Abs. 1 Bst. b auch an einer virtuellen Kommissionssitzung gefällt werden.

3. A.o. Kommissionssitzungen

- 9 Manchmal treten zwischen geplanten Kommissionssitzungen Ereignisse auf, die es allenfalls notwendig machen, dass die zuständige parlamentarische Kommission möglichst unverzüglich eine Sitzung abhält. Ob eine solche dringliche Sitzung tatsächlich notwendig ist, kann i.d.R. nur politisch beurteilt werden. Schon vor der Coronakrise gab es die Praxis, dass Kommissionsmitglieder die sofortige Einberufung einer Sitzung beantragten. Das konkrete Vorgehen in einem solchen Fall war aber nirgends geregelt. Entscheidet die Präsidentin oder der Präsident? Macht sie oder er eine Umfrage bei der Kommission? Wie wird die Mehrheit bestimmt, wenn auf dem Zirkularweg entschieden wird?
- 10 Das Verfahren zur Einberufung einer solchen a.o. Kommissionssitzung wurde deshalb im Nachgang zur Coronakrise mit der Vorlage zur Umsetzung der pa.Iv. 20.437/20.438 in Art. 45a Abs. 3 festgehalten. Liegt ein Antrag aus den Reihen der Kommission für die Einberufung einer dringlichen Kommissionssitzung vor, ist die Präsidentin oder der Präsident gehalten, unverzüglich eine Umfrage bei der Kommission durchzuführen. Solche Umfragen werden wohl in den meisten Fällen auf dem Zirkularweg, d.h. i.d.R. per E-Mail, durchzuführen sein, da die Kommission gerade nicht tagt. Damit eine Sitzung durchgeführt wird, wird die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder verlangt. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder soll sich aktiv für die Durchführung einer Sitzung aussprechen. Dadurch sollen Unklarheiten vermieden werden, wenn z.B. nur eine geringe Anzahl der Kommissionsmitglieder überhaupt auf die Umfrage antwortet.
- 11 Mit dem Verfahren gem. Abs. 3 soll vermieden werden, dass die Präsidentin oder Präsident aufgrund einer persönlichen Motivation heraus oder weil sie oder er von einzelnen Kommissionmitgliedern dazu aufgefordert worden ist, von sich aus eine nicht geplante Sitzung einberuft. Eine solche könnte mittels eines von der Kommissionsmehrheit angenommenen Ordnungsantrags sowieso sofort wieder geschlossen werden, wodurch Leerlauf entstehen könnte. Das Verhältnis zwischen den Kommissionssitzungen gem. Abs. 2 und Abs. 3 kann verglichen werden mit den Sondersessionen und a.o. Sessionen der Räte. Erstere sind geplant, letztere müssen nach bestimmten Regeln einberufen werden. Deshalb wird bei den a.o. Kommissionssitzungen gem. Abs. 3 verlangt, dass im Antrag für die Einberufung einer solchen Sitzung auch ein Beratungsgegenstand bezeichnet wird, dessen Behandlung zeitlich dringlich ist. Dabei kann es sich z.B. um einen Antrag für die Einreichung eines Kommissionsvorstosses oder die Durchführung von Anhörungen handeln. Es kann aber auch ein in der Kommission bereits hängiger Beratungsgegenstand sein, dessen Behandlung aufgrund äusserer Umstände als dringlich erachtet wird. Im Gegensatz zum Instrument der a.o. Session der Räte gem. Art. 2 Abs. 3 handelt es sich hier jedoch nicht um ein Minderheitenrecht, sondern die Mehrheit der Kommissionsmitglieder muss der Einberufung einer a.o. Kommissionssitzung zustimmen. Der Antrag einer Minderheit der SPK-NR, das Instrument als Minderheitenrecht auszugestalten, indem ein Drittel der Kommissionsmitglieder die Einberufung einer Sitzung verlangen kann, wurde vom NR mit 108 zu 80 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2022 400). Auch hier wäre die Gefahr gross gewe-

sen, dass die Mehrheit der einberufenen Kommission die Sitzung gleich wieder schliesst, weil sie im Gegensatz zur Mehrheit keinen Handlungsbedarf sieht (vgl. BB1 2021 301, 39). Die Notwendigkeit der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der Kommission für die Durchführung einer nicht vorgesehenen Kommissionssitzung wird jedoch nur verlangt, wenn über die Durchführung im Zirkularverfahren entschieden wird. Wird an einer Kommissionssitzung – findet diese nun physisch oder virtuell statt – über die Durchführung einer Sitzung entschieden, gilt wie an Sitzungen üblich das Mehr der stimmenden Mitglieder. Im konkreten Fall könnte vielleicht nicht immer ohne Weiteres entschieden werden, ob nun eine zusätzliche Sitzung zum Abbau der Geschäftslast oder als Reaktion auf ein bestimmtes Ereignis durchgeführt werden soll.

Art. 45b

- Virtuelle Sitzungen**
- ¹ Die Kommissionen können ihre Sitzungen virtuell durchführen, wenn:
- a. ein physisches Zusammentreten verunmöglicht ist; oder
 - b. dringende Entscheide oder Entscheide zum Vorgehen zu fällen sind.
- ² Eine Sitzung kann nur dann virtuell durchgeführt werden, wenn die Präsidentin oder der Präsident und die Mehrheit der Kommissionsmitglieder im Zirkularverfahren zugestimmt haben.
- ³ Die folgenden Personen können zu einer physisch stattfindenden Kommissionssitzung virtuell zugeschaltet werden:
- a. Kommissionsmitglieder, für welche die Stellvertretung rechtlich nicht möglich ist;
 - b. Teilnehmerinnen oder Teilnehmer von Anhörungen gemäss Artikel 45 Absatz 1 Buchstaben b und c.
- Séances en ligne**
- ¹ La commission peut tenir des séances en ligne si:
- a. elle ne peut se réunir physiquement, ou
 - b. elle doit prendre des décisions urgentes ou des décisions relatives à la procédure.
- ² Une séance en ligne ne peut avoir lieu que si le président ainsi que la majorité des membres de la commission ont approuvé cette procédure par voie de circulation.
- ³ Les personnes suivantes peuvent prendre part en ligne à une séance de commission qui a lieu en présentiel:
- a. les membres de la commission qui ne peuvent légalement pas se faire remplacer;
 - b. les participants à des auditions mentionnés à l'art. 45, al. 1, let. b et c.
- Sedute in linea**
- ¹ La commissione può svolgere le sue sedute in linea se:
- a. non può riunirsi in presenza; o
 - b. deve prendere decisioni di carattere urgente o procedurale.
- ² Una seduta può essere svolta in linea soltanto se il presidente e la maggioranza dei membri della commissione hanno approvato questa modalità mediante circolazione degli atti.
- ³ Le persone seguenti possono partecipare in linea a una seduta della commissione che si svolge in presenza:
- a. i membri della commissione che non possono legalmente farsi rappresentare da un supplente;
 - b. i partecipanti ad audizioni secondo l'articolo 45 capoverso 1 lettere b e c.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Virtuelle Kommissionssitzungen während der Corona-Pandemie	1
2. Diskussionen über die Anforderungen an die virtuelle Durchführung von Kommissionssitzungen	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Voraussetzungen	8
2. Vorgehen	11
3. Virtuelle Teilnahme an physisch stattfindenden Sitzungen	12

Materialien

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBl 2022 301, insb. 67); Prot. SPK-NR 14.10.2021; Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

CARONI/SCHMID, Notstand im Bundeshaus. Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-) Krise, in: AJP 2020, H. 6, 710 ff. (zit. CARONI/SCHMID, Notstand); WILHELM/UHLMANN, Herausforderung für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2020, H. 2, 4 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-2.pdf>> (10.4.2024) (zit. WILHELM/UHLMANN, Herausforderungen).

I. Entstehungsgeschichte

1. Virtuelle Kommissionssitzungen während der Corona-Pandemie

- 1 Während der Corona-Pandemie sahen sich die Kommissionen mit der Herausforderung konfrontiert, ihre Sitzungen so abzuhalten, dass Ansteckungen vermieden werden konnten. Um Kommissionssitzungen zu ermöglichen, wurden grössere Sitzungsräume ausserhalb des Parlamentsgebäudes gemietet. So konnten die Sachbereichskommissionen des NR bis zur a.o. Session im Mai 2020 insgesamt 13, jene des StR elf Sitzungen durchführen (BBl 2022 301, 15). Eine andere Möglichkeit, den pandemiebedingten Anforderungen zu genügen, bestand in der Durchführung von virtuellen Sitzungen. Allerdings wurden nur drei dieser insgesamt 24 Sitzungen als Videokonferenzen durchgeführt.
- 2 Die Durchführung virtueller Kommissionssitzungen wurde als rechtlich unproblematisch erachtet. So äusserten sich WILHELM und UHLMANN dazu: «Soweit die Verfahrensvorschriften eingehalten werden können, wozu insbesondere die Vertraulichkeit gehört (vgl. Art. 47 ParlG) erscheinen Kommissionssitzungen auf elektronischem Weg als zulässig» (WILHELM/UHLMANN, Herausforderungen, 11). Kritisiert wurde hingegen die mangelnde Erfahrung mit digitalen Sitzungen. So stellten CARONI und SCHMID fest, dass die BVers bezüglich Digitalisierung auf dem falschen Fuss erwischt worden sei. Sie begrüsst jedoch, dass innert weniger Wochen ein technologischer Sprung gemacht wurde (vgl. CARONI/SCHMID, Notstand, 717).
- 3 Tatsächlich ging es nicht nur darum, den Kommissionen geeignete elektronische Tools zur Verfügung zu stellen. Daneben mussten auch in aller Eile Grundsätze für die Durchführung solcher Sitzungen erarbeitet werden. In einer vom Rechtsdienst, den Sekretariaten der WAK, SPK, GK, UREK und WBK erstellten Notiz wurden die Fragen, welche sich bei der digitalen Durchführung von Kommissionssitzungen stellen können, aufgelistet und Ant-

worten aufgezeigt. Dabei ging es um Fragen wie die Gewährleistung der Vertraulichkeit, die Regelung der Wortmeldungen, das Einreichen von Anträgen und Minderheitsanträgen, die Durchführung von Abstimmungen, oder auch darum, was zu tun ist, wenn ein Kommissionsmitglied aus technischen Gründen die Sitzung ungewollt verlässt (Rechtlicher Rahmen und praktische Voraussetzungen für die Durchführung von Kommissionssitzungen in Form von Telefon- oder Videokonferenzen, Notiz vom 1.4.2020). Die Ratsbüros formulierten Rahmenbedingungen für die Durchführung von Videokonferenzen: Demnach müssen die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident sowie die Mehrheit der Kommissionsmitglieder mit der Durchführung einer Videokonferenz einverstanden sein; die traktandierten Geschäfte müssen sich für eine Videokonferenz eignen (bspw. Beratung von Vorstössen, Durchführung von Anhörungen); die Konferenzen müssen mit dem vorgesehenen Tool durchgeführt werden und «vertraulich» klassifizierte Geschäfte dürfen nicht an Videokonferenzen behandelt werden (Medienmitteilung der Büros-NR/StR 6.4.2020).

Die Voraussetzungen für die virtuelle Durchführung von Kommissionssitzungen waren also gegeben. Dabei erwiesen sich digitale Sitzungen in der Vorbereitung und technischen Begleitung als «aufwändig, aber machbar» (BBl 2022 301, 16). Die ersten Erfahrungen haben aber auch gezeigt, dass sich virtuelle Sitzungen nicht für komplizierte Beratungen eignen. Die geringe Zahl virtuell durchgeführter Sitzungen deutet auch darauf hin, dass sich die Ratsmitglieder doch lieber physisch trafen, wenn auch pandemiebedingt mit Abstand.

2. Diskussionen über die Anforderungen an die virtuelle Durchführung von Kommissionssitzungen

Bei der Erarbeitung der Vorlage zur Umsetzung der pa.Iv. 20.437/20.438 war klar, dass die Rahmenbedingungen für digital durchgeführte Kommissionssitzungen gesetzlich geregelt werden sollen. Es musste geklärt werden, unter welchen Voraussetzungen überhaupt solche Sitzungen stattfinden können.

Nach den in der Pandemie gemachten Erfahrungen formulierte der Gesetzgeber die Voraussetzungen für die Durchführung digitaler Kommissionssitzungen derart, dass solche eher selten stattfinden dürften. Das Instrument wurde nicht als Alternative für physisch stattfindende Sitzungen konzipiert, sondern als Notlösung. Werden in Notsituationen oder in dringl. Fällen Kommissionssitzungen virtuell durchgeführt, dann sind sie jedoch als gleichwertig zu betrachten wie physisch durchgeführte Sitzungen. Die SPK-NR und in der Folge auch der NR sprachen sich deutlich gegen eine pa.Iv. aus, welche verlangte, dass für die Teilnahme an virtuell durchgeführten Sitzungen ein reduziertes Taggeld ausbezahlt wird (20.431 Pa.Iv. Rutz Gregor: *Festsetzung der Entschädigung von Videokonferenzen*, AmtlBull NR 2021 1966).

Unbestritten war, dass es grundsätzlich keine hybriden Sitzungen geben sollte, in welchen ein Teil der Kommissionsmitglieder physisch anwesend wäre und ein anderer Teil zuhause vor dem Bildschirm sitzen würde. Entsprechende Erfahrungen während der Pandemie haben gezeigt, dass die Durchführung solcher Sitzungen für die Präsidentin oder für den Präsidenten anspruchsvoll sind, müssen doch gleichzeitig die im Saal Anwesenden wie auch die Mitglieder am Bildschirm im Auge behalten werden. In der SPK-NR war hingegen umstritten, wie weit die Ausnahmen zu diesem Grundsatz der nicht-hybriden Sitzungen gehen sollen. Eine Minderheit der Kommission wollte, dass grundsätzlich keine Sitzungsteilnehmer zu physisch stattfindenden Sitzungen zugeschaltet werden. Eine weitere Minderheit wollte die Zuschaltung nicht für Kommissionsmitglieder ermöglichen,

hingegen für externe Sitzungsteilnehmende. Wieder eine andere Minderheit sprach sich für die virtuelle Teilnahme von Kommissionsmitgliedern in Kommissionen ohne Stellvertretungsmöglichkeit aus unter der Voraussetzung, dass die betroffene Kommission dem zugestimmt hat (vgl. Prot. SPK-NR 14.10.2021). Durchgesetzt hat sich schliesslich die Lösung, dass Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Anhörungen sowie Kommissionsmitglieder, für welche die Stellvertretung rechtlich nicht möglich ist, virtuell zu physisch stattfindenden Kommissionssitzungen zugeschaltet werden können (BBJ 2022 301, 68).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Voraussetzungen

- 8 In Art. 45b Abs. 1 sind zwei Voraussetzungen definiert, die erfüllt sein müssen, damit die virtuelle Durchführung einer Kommissionssitzung möglich ist: Eine Sitzung kann zum einen virtuell durchgeführt werden, wenn ein physisches Zusammentreten verunmöglicht ist. Dabei wurde die gleiche Formulierung gewählt wie in Art. 32a Abs. 1 betr. virtuell durchgeführte Ratssitzungen. In welchen Fällen die physische Durchführung einer Sitzung verunmöglicht ist, kann nicht zum vornherein objektiv festgelegt werden. Gem. Abs. 2 müssen die Kommissionsmitglieder im konkreten Fall auf dem Zirkulationsweg entscheiden, ob es möglich ist, physisch zu tagen, oder ob die Sitzung virtuell bzw. gar nicht durchzuführen ist.
- 9 Zum anderen können Kommissionssitzungen virtuell durchgeführt werden, wenn dringende Entscheide oder Entscheide zum Vorgehen zu fällen sind. Gem. Bericht der SPK-NR kann ein dringender Entscheid der Kommission z.B. dann nötig sein, wenn ihr eine dringl. Verordnung zur Konsultation vorgelegt wird (vgl. Art. 151 Abs. 2^{bis}) oder im Hinblick auf die kommende Session noch ein Entscheid der Kommission notwendig ist (BBJ 2022 301, 67). Letzteres könnte z.B. der Fall sein, wenn in der ordentlichen Kommissionssitzung vergessen wurde, die Berichterstatterinnen oder die Berichterstatter zu bestimmen oder über eine im Zh. mit der Vorlage abzuschreibende Mo. zu befinden. Im Bericht der SPK-NR ist dazu aber auch festgehalten, dass die bisherigen Kanäle wie das Zirkularverfahren oder eine kurze physische Sitzung während der Session nach wie vor zur Verfügung stehen und allenfalls effizienter sind. Was die Entscheide zum Vorgehen betrifft, so sind z.B. Entscheide über die Durchführung von Anhörungen oder den Zeitpunkt der Traktandierung einer politisch umstrittenen Vorlage denkbar. Häufig wird aber auch für die Klärung solcher Fragen das Zirkularverfahren besser geeignet sein. Auch für eine virtuell durchgeführte Sitzung braucht es eine schriftliche Einladung mit Tagesordnung.
- 10 Auch an virtuell durchgeführten Kommissionssitzungen gilt das Sitzungsgeheimnis gem. Art. 47. Dies bedeutet, dass Kommissionssitzungen nur mit einem speziell dafür vorgesehenen Tool digital durchgeführt werden dürfen. Allerdings stehen heute keine Tools zur Verfügung, mit denen maximale Sicherheit garantiert werden kann. Das noch grössere Problem für die Vertraulichkeit dürfte jedoch sein, dass die Kommissionsmitglieder an einem von ihnen selbst bestimmten Ort an der Sitzung teilnehmen, so dass Unbefugte Kenntnis von den Kommissionsverhandlungen erhalten könnten. Kommissionen haben gem. Art. 150 Abs. 3 die nötigen Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen. Somit können gem. aktuellem Stand der Technik an virtuell durchgeführten Sitzungen keine Geschäfte traktandiert werden, für deren Behandlung als «vertraulich» oder «geheim» klassifizierte Informationen benötigt werden (vgl. BBJ 2022 301, 67).

2. Vorgehen

Analog zum Vorgehen bei der Durchführung von a.o. Kommissionssitzungen ausserhalb des Sitzungsplans (Art. 45a N 10) bedarf auch der Entscheid, ob eine Sitzung virtuell durchgeführt werden soll, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder der Kommission. Dieser Entscheid soll nicht allein der Präsidentin oder dem Präsidenten überlassen werden, wobei die Durchführung einer solchen Sitzung auf jeden Fall gem. Abs. 2 auch der präsidentialen Zustimmung bedarf. Die Leitung einer solchen Sitzung ist recht anspruchsvoll und die Präsidentin oder der Präsident sollte dazu bereit sein. Das Verfahren, in welchem die Mitglieder der Kommission per Mail angefragt werden, ob sie mit der digitalen Durchführung einer Sitzung einverstanden sind, wurde bereits während der Corona-Pandemie gehandhabt. Meldet sich die Mehrheit der Kommissionsmitglieder in zustimmendem Sinn, kann die Sitzung virtuell durchgeführt werden.

11

3. Virtuelle Teilnahme an physisch stattfindenden Sitzungen

Es gibt Kommissionen und Delegationen, in welchen die Möglichkeit der Stellvertretung nicht vorgesehen ist, konkret in den GPK und in den PUK sowie deren Subkommissionen (Art. 18 Abs. 4 GRN, Art. 14 Abs. 4 GRS). In solchen Kommissionen ist es sinnvoll, wenn ein physisch an der Teilnahme gehindertes Mitglied sich digital zu einer physisch stattfindenden Sitzung zuschalten kann. Es ist nicht davon auszugehen, dass dieses Recht missbraucht wird und gewisse Kommissions- oder Delegationsmitglieder aus Bequemlichkeitsgründen davon Gebrauch machen. Die Erfahrungen zeigen, dass die nicht-physische Teilnahme an einer Sitzung Nachteile gegenüber einer physischen Teilnahme bringt.

12

In der Praxis mehrfach erprobt und bewährt hat sich die digitale Zuschaltung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Anhörungen. Diese Personen sind nicht am Entscheidungsprozess in der Kommission beteiligt und sie können ihren Input auch geben, indem sie auf einem Bildschirm in der Kommission erscheinen. Diese zweite Ausnahme vom Grundsatz der nicht hybriden Sitzungen ermöglicht es, Expertinnen und Experten einzuladen, denen eine Anreise nach Bern vielleicht aus zeitlichen Gründen nicht möglich gewesen wäre.

13

Der Entscheid, ob eine Person gem. Abs. 3 digital zu einer Kommissionssitzung zugeschaltet werden soll, obliegt der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten. Es gibt somit keinen Anspruch auf die digitale Teilnahme an einer Kommissionssitzung.

14

Art. 46

Verfahren in den Kommissionen

¹ In den Kommissionen gelten die Verfahrensregeln ihres Rates, sofern das Gesetz oder das Geschäftsreglement nichts anderes vorsieht.

² Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

³ Personen im Dienste des Bundes müssen schriftliche Unterlagen und visuelle Präsentationen zuhänden der Kommissionen in der Regel in zwei Amtssprachen vorlegen. Aussenstehende Sachverständige sowie Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise werden mit der Einladung zu einer Kommissionssitzung darauf aufmerksam gemacht, dass sie der Mehrsprachigkeit der Kommission nach Möglichkeit Rechnung tragen sollten.

Procédure	¹ Sauf disposition contraire de la loi ou du règlement du conseil dont elles dépendent, les commissions sont soumises aux règles de procédure qui s'appliquent à leur conseil. ² Sauf disposition contraire de la loi, les décisions des commissions communes aux deux conseils sont adoptées à la majorité des votants de l'un et l'autre conseil. ³ En règle générale, les personnes au service de la Confédération soumettent à la commission concernée les documents écrits et les présentations visuelles en deux langues officielles. Dans l'invitation à la séance, il est précisé aux experts externes ainsi qu'aux représentants des cantons et des milieux intéressés qu'ils doivent tenir compte, dans la mesure du possible, du plurilinguisme au sein de la commission.
Procedura nelle commissioni	¹ Nelle commissioni si applicano le norme procedurali della rispettiva Camera, sempre che la legge o i regolamenti delle Camere non prevedano altrimenti. ² Le decisioni delle commissioni congiunte richiedono l'approvazione della maggioranza dei membri votanti di ciascuna Camera, sempre che la legge non preveda altrimenti. ³ Di norma, le persone al servizio della Confederazione presentano alle Commissioni i documenti scritti e il materiale per le presentazioni in due lingue ufficiali. Nell'invito a una seduta di commissione si rendono attenti i periti esterni, nonché i rappresentanti dei Cantoni e delle cerchie interessate al fatto che devono, per quanto possibile, tenere conto del plurilinguismo in seno alla commissione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Keine Verfahrensregeln auf Gesetzesstufe	1
2. Regelung des Stimmverhaltens des Präsidenten	2
3. Mehrsprachigkeit in den Kommissionen	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Orientierung am Verfahren der Räte	4
2. Bestimmung für gemeinsame Kommissionen	6
3. Mehrsprachige Unterlagen für Kommissionen	9

Materialien

Bis 1946: GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform. Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 769).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3550 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: AmtlBull NR 2012 2095; AmtlBull StR 2013 82; Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2013; Prot. SPK-NR 10./11.5.2012; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687).

I. Entstehungsgeschichte

1. Keine Verfahrensregeln auf Gesetzesstufe

Es ist naheliegend, dass in den Kommissionen die Verfahrensregeln angewendet werden, 1
welche die Mitglieder aus den Räten kennen. Gesetzliche Bestimmungen zum Verfahren
in den Kommissionen waren deshalb lange nicht nötig. Wenn eine Kommission trotzdem
das Bedürfnis nach eigenen Verfahrensregeln hatte, so konnte sie sich ein Reglement
geben. Die Kompetenz der ständigen Kommissionen, sich ein Reglement zu geben, wurde
1984 im GVG 1962 verankert (Art. 8^{quinquies} Abs. 1 GVG 1962). Dabei handelte es sich nicht
um eine neue Kompetenz; die Geschäftsreglemente sahen diese Möglichkeit schon früher
vor (Art. 15 Abs. 3 GRN 1974 und Art. 10 Abs. 4 GRS 1975).

2. Regelung des Stimmverhaltens des Präsidenten

In einem wichtigen Punkt wurde offenbar schon seit Beginn des Bundesstaates nicht die 2
Verfahrensregel der Räte angewendet, und zwar bei der Beantwortung der Frage, wie die
Stimme des Präsidenten zu zählen ist. Im Rat stimmt der Präsident nicht, in den Kommis-
sionen sah man das offenbar anders bzw. es war nicht ganz klar: Aus den Ausführungen
von CRON geht hervor, dass hierüber oft Meinungsverschiedenheiten herrschten, so dass
der NR im Jahre 1920 beschloss, eine Bestimmung in das Reglement aufzunehmen (CRON,
Geschäftsordnung, 149). Im GRN von 1920 wurde in Art. 55 festgehalten, dass der Präsi-
dent mitstimmt. Allerdings wurde nicht geregelt, wie vorzugehen ist, wenn Stimmen-
gleichheit herrscht. Offenbar berichteten die Kommissionen im Falle von Stimmengleich-
heit gleichwertig über die beiden Standpunkte. Probleme stellten aber gem. BOVET die
Eventualabstimmungen dar (BOVET, Règlement, 33): Wie soll das Abstimmungsprozedere
weitergehen, wenn in einer Eventualabstimmung ein Patt resultiert? Im Gegensatz zum
NR regelte der StR diese Frage, indem er 1927 in Art. 45 seines Reglements festhielt, dass
bei Stimmengleichheit die Stimme des Präsidenten doppelt zählt. Der NR ergänzte bei der
Reglementsrevision von 1946 in Art. 56 seine Bestimmung, indem nun vorgesehen wurde,
dass der Präsident mitstimmt und er bei Stimmengleichheit den Stichentscheid gibt. Diese
Bestimmung ist so noch heute in Art. 16 Abs. 3 GRN und Art. 12 Abs. 3 GRS enthalten.

3. Mehrsprachigkeit in den Kommissionen

Abs. 3 fand bei der Teilrevision des ParlG vom 21. 6. 2013 Aufnahme in das Gesetz. Er 3
wurde als Antrag aus den Reihen der SPK-NR bei der Beratung der Vorlage 10.440 (*Pa.Iv.
Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*) eingebracht. Der
Antrag beruhte auf dem Ärger insb. französischsprachiger Ratsmitglieder, welche sich
immer wieder mit umfangreichen Dokumenten in nur dt. Sprache konfrontiert sahen (Prot.
SPK-NR 10./11. 5. 2012). Sie vertraten deshalb die Ansicht, dass eine gesetzliche Rege-
lung gerechtfertigt sei, wonach Unterlagen für Kommissionsberatungen immer in zwei
Amtssprachen vorliegen müssen. Sie stiessen mit diesem Anliegen auf offene Ohren: Der
NR stimmte der Regelung am 10. 12. 2012 oppositionslos zu; der StR tat dasselbe am
7. 3. 2013 (AmtlBull NR 2012 2095, AmtlBull StR 2013 82).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Orientierung am Verfahren der Räte

Art. 46 Abs. 1 hält den Grundsatz fest, dass das Verfahren in den Kommissionen sich aus 4
den Verfahrensregeln des entsprechenden Rates ableitet. So wird z.B. bei der Reihenfolge
der Abstimmungen das gleiche Verfahren angewendet wie im Ratsplenum (Art. 78 und 79

ParlG). Gesetz und Reglemente können jedoch andere Verfahrensregeln vorsehen, so – wie oben dargelegt (N 2) – betr. das Abstimmungsverhalten der Präsidenten. Teilweise ergeben sich aus der gegenüber den Räten unterschiedlichen Aufgabenstellung andere Verfahrensweisen für die Kommissionen. So kann es sich als notwendig erweisen, dass eine Kommission im Gegensatz zur Bestimmung in Art. 76 Abs. 3 ParlG auf einen Eintretensbeschluss zurückkommt, z.B. nachdem der BR zu einer pa.Iv. Stellung genommen hat. Zudem ist es den Kommissionen nach wie vor möglich, interne Bestimmungen, die jedoch nur Gültigkeit für das entsprechende Organ haben, zu erlassen. So gibt es z.B. Handlungsgrundsätze der FK (s. Art. 50 N 8), der FinDel (s. Art. 51 N 11), der GPK (s. Art. 52 N 6), der GPDel (s. Art. 53 N 12) und der GK (s. Art. 40a N 7b u. 11). Solche Handlungsgrundsätze können kommissionsinterne Verfahrensabläufe regeln. Sie dürfen jedoch nicht gegen Gesetz und Geschäftsreglemente verstossen. Da sie nicht rechtsetzender Natur sind, können sie auch nicht Rechte und Pflichten von Ratsmitgliedern begründen.

- 5 Auf den ersten Blick ist nicht klar, ob in den Kommissionen ein Anwesenheitsquorum gilt. Für die Räte gilt gem. BV ein Anwesenheitsquorum bei den Verhandlungen (Art. 159 Abs. 1 BV). Ein solches auch für Kommissionen zu verlangen, würde jedoch zu weit gehen, handelt es sich doch bei den Kommissionen um Organe, die i.d.R. nur Anträge stellen. Verschiedene Bestimmungen im ParlG, die für bestimmte Beschlüsse in Kommissionen die «Mehrheit der stimmenden Mitglieder» verlangen (Art. 46 Abs. 2, Art. 51 Abs. 6 ParlG), weisen zudem darauf hin, dass auch kein allgemeines Beschlussquorum verlangt wird. Anders sieht es aus, wenn Kommissionen nicht nur als vorberatende Organe fungieren, sondern abschliessende Kompetenzen wahrnehmen. So ist für die IK ein Beschlussquorum vorgesehen (Art. 17a Abs. 3 ParlG). Dasselbe gilt für die Einigungskonferenz, deren Antrag an die Räte die definitive Beschlussfassung weitgehend präjudiziert (Art. 92 Abs. 1 ParlG).

2. Bestimmung für gemeinsame Kommissionen

- 6 Für die gemeinsamen Kommissionen erwies sich eine Regelung des Abstimmungsverfahrens als notwendig. In Art. 46 Abs. 2 ist festgehalten, dass im Falle einer formellen Beschlussfassung getrennt nach Räten abzustimmen ist. Das ist insb. dann wichtig, wenn gemeinsame Kommissionen oder Subkommissionen im Bereich der Rechtsetzung tätig sind und Anträge an die Räte stellen: Gem. Art. 156 BV verhandeln NR und StR getrennt, und für Beschlüsse der BVers ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.
- 7 Anders stellt sich die Situation im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht dar, wo es entsprechende Ausnahmebestimmungen gibt. So entscheiden z.B. die FinDel und die GPDel mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder (Art. 51 Abs. 6 ParlG; Art. 53 Abs. 5 ParlG). Oberaufsicht wird in vielen Fällen nicht durch Beschlüsse der Räte ausgeübt, sondern durch Empfehlungen und Berichte der Oberaufsichtsorgane. Dabei stehen nicht die Grundsätze des Zweikammersystems im Vordergrund, sondern das einheitliche Auftreten als parlamentarisches Organ gegenüber der Regierung. Kritisch zu beurteilen ist diese Ausnahmebestimmung, wenn die FinDel gem. Art. 28 Abs. 1 FHG und Art. 34 Abs. 1 FHG in dringl. Fällen de facto abschliessende, rechtsverbindliche Finanzbeschlüsse fassen kann (vgl. dazu Art. 51 N 45). Dabei handelt es sich nicht mehr um die Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunktion. Es wird deshalb de lege ferenda zu klären sein, ob in diesen Fällen nicht die Zustimmung der Abordnungen beider Räte verlangt werden müsste.
- 8 Auch die Einigungskonferenz, welche ihren Antrag an beide Räte richtet mit dem Ziel, das Differenzbereinigungsverfahren abzuschliessen, entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder (Art. 92 Abs. 2 ParlG).

3. Mehrsprachige Unterlagen für Kommissionen

Art. 46 Abs. 3 ParlG stellt eine Ergänzung zu Art. 8 Abs. 2 SpG dar. In dieser Bestimmung des SpG ist vorgesehen, dass für die Behandlung in den Räten und in ihren Kommissionen Botschaften, Berichte, Erlassentwürfe und Anträge i.d.R. in Deutsch, Französisch und Italienisch vorliegen müssen. Damit sind die für die Kommissionsarbeit wichtigen Präsentationen und schriftlichen Zusatzunterlagen nicht erfasst. Art. 46 Abs. 3 ParlG soll deshalb dazu dienen, dem bisher nur in Weisungen bestehenden und nicht immer beachteten Gebot, Kommissionsunterlagen immer in zwei Amtssprachen zu unterbreiten, zum Durchbruch zu verhelfen. Alle Personen im Dienste des Bundes sind verpflichtet, Unterlagen für Kommissionsberatungen immer in zwei Amtssprachen zu unterbreiten. Visuell präsentierte Unterlagen (gemeint sind z.B. «Power Point»-Präsentationen) müssen nicht doppelsprachig vorliegen, jedoch in einer anderen Amtssprache mündlich präsentiert werden (AmtlBull StR 2013 82). Die Formulierung «in der Regel» gibt genügend Spielraum, sollte die Zeit für die nötige Vorbereitung einmal zu knapp bemessen sein. In dringenden Fällen müssen die Kommissionen Geschäfte auch kurzfristig behandeln können, auch wenn die Dokumente nicht doppelsprachig vorliegen.

Während sich der erste Satz von Abs. 3 an Personen im Dienste des Bundes richtet, sind die Adressaten des zweiten Satzes die Kommissionen selber, bzw. in der Praxis die Kommissionssekretariate. Verwaltungsexterne Personen, welche an Sitzungen parlamentarischer Kommissionen eingeladen werden, müssen durch die für die Sitzungseinladung zuständigen Kommissionssekretariate auf die Mehrsprachigkeit aufmerksam gemacht werden. Gemeint sind insb. die Vertreter gesamtschweizerischer Organisationen und Verbände, von denen eine Berücksichtigung der Mehrsprachigkeit erwartet werden kann. Von einer als Experte eingeladenen Einzelperson oder einem Vertreter eines nicht mehrsprachigen Kantons können jedoch nicht mehrsprachige Unterlagen eingefordert werden (vgl. Prot. Subkommission SPK-NR, 20. 4. 2013, 23).

Art. 47

Vertraulichkeit

¹ Die Beratungen der Kommissionen sind vertraulich; insbesondere wird nicht bekannt gegeben, wie die einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmer Stellung genommen oder abgestimmt haben.

² Die Kommissionen können beschliessen, Anhörungen öffentlich durchzuführen.

Confidentialité

¹ Les délibérations des commissions sont confidentielles; en particulier, il est interdit de divulguer les positions défendues par les différentes personnes ayant participé aux séances, ainsi que la manière dont elles ont voté.

² Les commissions peuvent décider de procéder à des auditions publiques.

Natura confidenziale delle deliberazioni

¹ Le deliberazioni delle commissioni sono confidenziali; in particolare non viene divulgata la posizione assunta dai singoli partecipanti, né reso noto come essi hanno votato.

² Le commissioni possono decidere di procedere ad audizioni pubbliche.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen	1
2. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Allgemeines zum Sitzungsgeheimnis	10
2. Geltungsbereich des Sitzungsgeheimnisses	13
3. Gegenstand der Vertraulichkeit	15
4. Verhältnis zum BG über die Öffentlichkeit (BGÖ)	18
5. Verletzung des Sitzungsgeheimnisses	19
6. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)	20

Materialien

Bis 1946: GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.).

11.747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1203 ff.; AmtlBull NR 1974 1000 ff.; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.047 Geschäftsreglement. Revision: AmtlBull StR 1975 354 ff.; GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.058 Schlussbericht der Studienkommission des Eidg. Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1088 f. und 1118).

90.228/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 724 f.); AmtlBull NR 1991 1178 ff.; AmtlBull NR 1991 1597 ff.; AmtlBull StR 1991 685 ff.; Änderung GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.); Änderung GRS 24. 9. 1991 (AS 1991 2340 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3551 f.); AmtlBull NR 2002 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

08.447 Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität: Bericht Kommission-NR 19. 8. 2010 (BBl 2010 7345 ff.); AmtlBull NR 2011 65 ff.

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

AUBERT, Art. 94, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 94); 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., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-3.pdf>> (22.3.2024); CRAMER, Der unhistorische Gesetzgeber, in: AJP 2006, H. 5, 519 ff. (zit. CRAMER, Gesetzgeber); J.P. MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit: Eine Studie zur Legitimität politischer und rechtlicher Ordnung, München 1993 (zit. J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit); THELER/NOSER, Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der Bundesversammlung, in: Parlament/Parlament/Parlamento 2016, H. 2, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2016-2.pdf>> (22.3.2024); VON WYSS, Art. 158, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3901 ff. (zit. VON WYSS, Art. 158).

I. Entstehungsgeschichte

1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen

Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen ist bereits seit 1848 in der BV verankert (s. Art. 94 BV 1848). Die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen war hingegen weder im Gesetz noch in den Ratsreglementen geregelt. Gemäss CRON bestand aber bereits seit 1848 nur eine «beschränkte Öffentlichkeit, indem der Zutritt z.B. auch Zeitungskorrespondenten verboten ist, dagegen Sekretäre beizugezogen werden können» (CRON, Geschäftsordnung, 148). Der Beizug dieser Sekretäre wurde im GRN vom 5. 6. 1903 (Art. 53) und im GRS vom 14. 12. 1927 (Art. 46) normiert. Das GRN vom 4. 4. 1946 (Art. 55) und das GRS vom 4. 10. 1975 (Art. 16) räumten den Kommissionen neu das Recht ein, neben den Sekretären auch Protokollführer und Übersetzer beizuziehen.¹

Am 16. 12. 1964 erliessen die Büros von NR und StR Grundsätze über die Informationen über die Kommissionssitzungen (vgl. Parlamentsdienste [Hrsg.], Handbuch der schweizerischen Bundesversammlung, Stand vom 1. 7. 1972, [Bern] 1972, 277). Gemäss diesen Beschlüssen waren die Sitzungen der Kommissionen weiterhin vertraulich und zwar «im Interesse der Sache» (Ziff. 1). Ziff. 2 legte fest, dass bei wichtigen Vorlagen die Öffentlichkeit über zutage getretene Tendenzen, Abstimmungsergebnisse inkl. Stimmenverhältnis zu informieren sind. Die Information sollte über ausführlichere Pressemitteilungen erfolgen. Ziff. 3 sah für a.o. Situationen Pressekonferenzen vor. Grund für eine Pressekonferenz war nach Ansicht der Büros bspw. die Vermeidung von unvollständigen, unrichtigen und missverständlichen Informationen.

Die Räte übernahmen mit den Totalrevisionen des GRN vom 4. 10. 1974 und des GRS vom 16. 9. 1975 die von den Büros am 16. 12. 1964 verabschiedeten Grundsätze diskussionslos (AmtlBull NR 1973 1255; AmtlBull StR 1975 498 f.). Damit fanden der Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und die Grundsätze über die Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Kommissionberatungen Eingang auf Reglementsstufe (Art. 22 GRN 1974; Art. 17 GRS 1975).²

Im Rahmen dieser Revisionen wurde auch geregelt, wer aus welchen Gründen und wann Anspruch auf den Erhalt oder die Einsicht in die Kommissionsprotokolle und -unterlagen erhält (vgl. Art. 23 ff. GRN 1974; Art. 19 ff. GRS 1975). Der Bericht des Büros-NR hält dazu fest:

«Wiederholte Diskussionen zeigen, dass Normen über die Kommissionsprotokolle nötig sind. Dem Interesse an der Wahrung des eigentlichen Amtsgeheimnisses sowie der Vertraulichkeit der Kommissionsarbeit stehen gewisse Interessen der übrigen Ratsmitglieder und das Bedürfnis der Wissenschaft und der Rechtsanwendung gegenüber, die Motive des Gesetzgebers zu kennen. Um diese Interessen zum Ausgleich zu bringen, muss unterschieden werden zwischen den eigentlichen vertraulichen Protokollen und jenen, die nach definitiver Erledigung einer Vorlage zugänglich werden» (AmtlBull NR 1973 1206; Erläuterungen zu Art. 54, 55, 55a E-GRN 1974).

Umstritten war die Frage, ob die Kommission des anderen Rates die Prot. erhält (vgl. AmtlBull NR 1973 1256 ff.). Ein Einzelantrag, welcher diese Ausdehnung verlangte, wurde vom NR angenommen (AmtlBull NR 1973 1260). Für die zweite Lesung des Reglementes wurden die Bestimmungen über die Abgabe der Kommissionsprotokolle redak-

1 Zum Beizug von aussenstehenden Sachverständigen und von Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interessierter Kreise s. Art. 45 N 1 ff.

2 Generell gab es früher sehr wenig Bestimmungen, welche die Kommissionen und ihre Arbeitsweise betrafen (s. Art. 42 N 6).

tionell überarbeitet und auf die in der Kommission vertretenen Fraktionen ausgedehnt. Der neue Vorschlag des Büros wurde diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 1974 1005 ff.). Im GRS wurden ein Jahr später mit der Revision vom 16. 9. 1975 die analogen Regeln geschaffen (vgl. AmtlBull StR 1975 499 ff.).

- 5 Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen war in den Räten nach der reglementarischen Festlegung immer wieder ein Thema. So begründete im Rahmen der Revision des GRN vom 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.: 90.228 Pa.Iv. *Parlamentsreform*) die Kommission ihr ausdrückliches Festhalten an der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen etwa wie folgt: «Dafür spricht vor allem, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit erlaubt, ohne bereits definitiv festgelegte Positionen in die Verhandlungen einzusteigen und in einem diskursiven Prozess einen politischen Konsens anzustreben» (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBI 1991 III 724]).
- 6 Weil es sich um ein wesentliches Element der Kommissionstätigkeit handelt, das einer formellen gesetzlichen Grundlage bedarf, wurde die Vertraulichkeit der Kommissionberatungen mit dem ParlG auf Gesetzesstufe verankert. Mit der Vertraulichkeit der Sitzungen wird nach Ansicht der Kommission gewährleistet, dass der Meinungsbildungsprozess möglichst frei und unbeeinträchtigt von Medieneinflüssen stattfinden kann (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3551]). Zusammen mit der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen wurde auch die Frage der Indiskretionen aus Kommissionssitzungen diskutiert. So beantragte NR Ulrich Schlüer (SVP/ZH), auf die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen zu verzichten, denn nur so könne die Kluft zwischen Theorie und Praxis geschlossen werden (AmtlBull NR 2002 1345 ff.). Die Problematik selbst wurde im Rat nicht bestritten. Es wurde aber die Meinung vertreten, dass die Öffentlichkeit der Kommissionsberatungen nicht die Lösung sei. Vielmehr solle das Parlament die Verstösse gegen die im Gesetz geregelte Vertraulichkeit tatsächlich ahnden (AmtlBull NR 2002 1346). Der NR lehnte den Antrag mit 89 zu 36 Stimmen ab. Ebenfalls abgelehnt wurde mit 87 zu 53 Stimmen, dass die Kommissionen Sitzungen zumindest vereinzelt öffentlich durchführen können (AmtlBull NR 2002 1345 ff.). Im StR wurde der Grundsatz der Vertraulichkeit diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 2002 19).
- 7 In den folgenden Jahren kam es immer wieder zu Indiskretionen. Deshalb forderte die SPK-NR 2006 das Büro auf, gegen Verletzungen des Sitzungsgeheimnisses vorzugehen (vgl. Bericht der SPK-NR vom 19. 8. 2010 [BBI 2010 7350]). In der Folge kündigte das Büro in einem Schreiben vom 6. 3. 2007 an, künftig gegen Verstösse gegen das Parlamentsrecht vorzugehen. Vor diesem Hintergrund erteilte das Büro im März 2008 sieben Ratsmitgliedern einen Verweis wegen Verletzung des Sitzungsgeheimnisses bzw. vorzeitiger Information der Öffentlichkeit über Kommissionsbeschlüsse. Die Ratsmitglieder erhoben Einsprache, und der Rat hiess alle sieben Einsprachen am 20. 3. 2008 gut (AmtlBull NR 2008 443). Dieser Vorfall führte dazu, dass das Thema der Vertraulichkeit und das Vorgehen gegen Indiskretionen intensiv diskutiert und in der Frühjahrssession 2008 drei pa.Iv. eingereicht wurden. Zwei pa.Iv. verlangten die Veröffentlichung der Kommissionsprotokolle (08.410 Pa.Iv. *Fraktion V. Veröffentlichung der Kommissionsprotokolle*; 08.427 Pa.Iv. *Noser Kommissionsprotokolle veröffentlichen*) und damit den Verzicht auf die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen. Die dritte pa.Iv. (08.422 Pa.Iv. *Lustenberger: Kommissionsgeheimnis schützen*) forderte hingegen, das Kommissionsgeheimnis besser zu schützen. Die Kommissionsmehrheit beantragte, den ersten beiden Initiativen keine Folge zu geben und am Prinzip der Vertraulichkeit festzuhalten. Der NR entschied gemäss diesen Anträgen und gab der pa.Iv. 08.410 mit 106 gegen 56 Stimmen und der pa.Iv. 08.427 mit 98 gegen 60 Stimmen keine Folge (vgl. AmtlBull NR 2008 1361). Die Mehr-

heit der SPK-NR sah das Mittel zur Verbesserung des Schutzes der Vertraulichkeit auch nicht in schärferen Disziplinar massnahmen, sondern in einem besseren Verfahren zur wirksamen Durchsetzung der Disziplinar massnahmen (BB1 2010 7351) (s. auch Art. 13 N 6). Aus diesem Grund beschloss die SPK-NR, eine Kommissionsinitiative 08.447 (*Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*) einzureichen. Daraufhin zog der Initiant der pa.Iv. 08.422 seine Initiative zurück. Im Zh. mit der Behandlung der pa.Iv. der SPK-NR hielten die vorberatenden Kommissionen und der NR erneut am Grundsatz der Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen fest. Das von der Kommission vorgeschlagene Verfahren zur wirksamen Durchsetzung von Disziplinar massnahmen fand im NR hingegen keine Zustimmung (AmtlBull NR 2011 73 ff.) (zu Einzelheiten s. Art. 13 N 6).

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).

7a

2. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)

Bereits die Studienkommission der Eidg. Räte «Zukunft des Parlamentes» schlug in ihrem Bericht vor, dass eine Kommission Hearings und Besichtigungen öffentlich erklären kann, da es dabei um die Beschaffung von objektiven Entscheidungsgrundlagen gehe (vgl. Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BB1 1978 II 1088 f. und 1118]). Dieser Vorschlag fand in der anschliessenden Revision des Geschäftsreglementes indessen keine Berücksichtigung (AmtlBull NR 1979 983 ff.; 79.057 *Geschäftsreglement des Nationalrates*. Anträge der Kommission Parlamentsreform). Erst mit der Revision des GRN vom 4. 10. 1991 und der Revision des GRS vom 24. 9. 1991 wurde beschlossen, dass die Kommissionen Anhörungen von Interessenvertreterinnen und -vertretern und Expertinnen und Experten öffentlich durchführen können (vgl. Art. 24 Abs. 2 GRN 1990; Art. 16 Abs. 2 GRS 1986). Diese öffentlichen Anhörungen drängten sich nach Ansicht der Kommission-NR v.a. dann auf, «wenn ständige Kommissionen die Gesetzgebungsarbeiten vermehrt in eigener Regie betreiben und das Vorverfahren der Gesetzgebung nicht dem Bundesrat überlassen.» Eine Minderheit lehnte diesen Antrag ab, «denn auch diese [Expertinnen bzw. Experten und Interessenvertreterinnen bzw. -vertreter] könnten unter Umständen davon abgehalten werden, ihre Auffassungen offen darzulegen, was dem Informationsgehalt für die Kommission abträglich wäre» (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BB1 1991 III 725]). Der Antrag der Minderheit wurde im NR in der ersten Lesung mit Stichentscheid des Präsidenten angenommen (AmtlBull NR 1991 1205 f.). Die Mehrheit setzte sich erst in der zweiten Lesung des GRN mit 51 zu 48 Stimmen durch (AmtlBull NR 1991 1604 f.). Im StR wurde die Neuerung diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 1991 722).

8

- 9 Mit dem ParlG wurde die öffentliche Anhörung mit Art. 47 Abs. 2 auf Gesetzesstufe verankert. Die Abschaffung der öffentlichen Anhörungen stand nicht zur Diskussion (AmtlBull NR 2002 1345 ff.; AmtlBull StR 2002 19).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines zum Sitzungsgeheimnis

- 10 Die Studienkommission der Eidg. Räte «Zukunft des Parlamentes» vertrat in ihrem Bericht vom 29. 6. 1978 die Auffassung, dass die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen der offenen Meinungsbildung der Kommissionsmitglieder, der umfassenden Auskunft durch BR und Verwaltung und der Erhöhung der Effizienz und der Sachbezogenheit der Kommissionsarbeit dient (BB1 1978 II 1088 f.). Diese Ansicht vertritt auch ein Teil der Lehre (vgl. AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 158 N 7; VON WYSS, Maximen, 197 ff.; AUBERT, Art. 94 N 7; TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., 470, § 34 Rz 1253) und die Mehrheit der BVers (vgl. oben N 1 ff.). Für VON WYSS bspw. steht die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen «im Zusammenhang mit der Funktion der Kommissionen, ein Forum im Parlament zu bilden, in dem politische Kompromisse in einem flexiblen Verfahren und im kleinen Rahmen gesucht werden können.» Diese Funktion könnte seiner Ansicht nach durch öffentliche Sitzungen verloren gehen, weil die Kompromissfindung in andere Foren verlegt würde, welche nicht öffentlich, zudem aber auch nicht durch ein demokratisches Verfahren legitimiert sind (VON WYSS, Art. 158 N 8). Die Vertraulichkeit trägt nach Ansicht der SPK-NR wesentlich dazu bei, dass die BVers eine zentrale Stellung im politischen Entscheidungsprozess einnehmen kann. Ein weiteres zentrales Argument für die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen umschreibt sie wie folgt:

«Die Kommissionen haben verfassungsmässigen Anspruch auf alle diejenigen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben benötigen (Art. 153 Abs. 4 BV). Dabei kann es grundsätzlich immer auch um Informationen gehen, welche nicht öffentlich gemacht werden dürfen. Gem. dem BGÖ wird der öffentliche Zugang zu amtlichen Dokumenten in vielen Fällen eingeschränkt, z.B. wenn dieser Zugang die freie Meinungs- und Willensbildung einer Behörde einschränkt, die aussenpolitischen Interessen oder die internationalen Beziehungen der Schweiz oder die Privatsphäre Dritter beeinträchtigen kann (Art. 7 BGÖ, der zahlreiche weitere Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip aufzählt). Den Kommissionen können derartige Informationen nicht mit einem Hinweis auf das Amtsgeheimnis vorenthalten werden, weil die Kommissionsmitglieder selbst dem Amtsgeheimnis unterstehen. Falls hingegen Kommissionsprotokolle oder -unterlagen ganz oder teilweise öffentlich werden, so verlieren die Kommissionen den Anspruch auf Zugang zu all diesen Informationen und können ihre Aufgaben nur noch eingeschränkt wahrnehmen» (Bericht SPK-NR 19. 8. 2010 [BB1 2010 7355 f.; Kursivsetzung im Original]).

Aus diesem Grund spielt die Vertraulichkeit insb. für die Wahrnehmung der Oberaufsicht eine zentrale Rolle (vgl. GPK/GPDel, Geschäftsbericht 2005 vom 20. 6. 2006 [BB1 2006 4311]).

- 11 Kritisiert wird die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen v.a., weil die Öffentlichkeit von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen wird. J.P. MÜLLER bezeichnet dies sogar als «demokratisch bedenklich» (J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 162 f.), weil viele Anträge von Kommissionen von den Räten übernommen werden und somit die Beschlüsse der Kommission «präjudizierende Wirkung» (J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 162 f.) haben (vgl. Art. 42 N 30). Gemäss den Befürworterinnen und Befürwortern führt die Öffentlichkeit von Kommissionsberatungen zu mehr Transparenz; und die Öffentlichkeit habe ein Anrecht darauf zu erfahren, welche Prozesse zu bestimmten Entscheiden führen. Nur auf diese Weise könnten die Wähler und Wählerinnen verfolgen, ob die von ihnen gewählten

Personen auch wirklich ihre Anliegen vertreten (vgl. CRAMER, Gesetzgeber, 519 ff.).³ Die häufigeren Verletzungen des Sitzungsgeheimnisses werden von dieser Warte aus als Ausdruck einer veränderten Parlamentskultur gesehen: Immer mehr Mitglieder des Parlamentes wollen gegenüber der Öffentlichkeit transparent machen, wie die Prozesse ablaufen, und wollen für ihren Entscheid einstehen (s. in diesem Zh. auch den Bericht der SPK-NR vom 22. 8. 2008 zu 08.410 Pa.Iv. *Fraktion V. Veröffentlichung der Kommissionsprotokolle* und zu 08.427 Pa.Iv. *Noser. Kommissionsprotokolle veröffentlichen, Argumente der Minderheit*).

Dieser Kritik wird teilweise Rechnung getragen mit der Berichterstattungspflicht in den Räten (s. Art. 48 ParlG; Art. 19 GRN; Art. 16 GRS) und der Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit (Art. 20 GRN; Art. 15 GRS). Sie bilden das Gegenstück zur Vertraulichkeit der Kommissionsberatung. Die Kommission muss nach der Sitzung über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen berichten. Dies umfasst die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis und die hauptsächlich in der Kommission vertretenen Argumente. Die Information erfolgt über eine Medienmitteilung oder über eine Pressekonferenz (vgl. Art. 5 ParlG). Es bleibt vertraulich, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer Stellung genommen und abgestimmt haben. Die Sitzungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind gehalten, der offiziellen Mitteilung nicht vorzugreifen (vgl. Art. 20 Abs. 3 GRN; Art. 15 GRS). Nach dieser Mitteilung kann jedes Kommissionsmitglied seine Ansichten offenlegen. Die Mitglieder geben i.d.R. mit der Unterzeichnung von Minderheitsanträgen (vgl. Art. 76 Abs. 4 N 30 ff.) ihre Positionen bekannt (vgl. Art. 20 Abs. 4 GRN; Art. 15 Abs. 4 GRS). Die Kommissionsmitglieder sind selbstverständlich weiterhin an das Sitzungsgeheimnis gem. Art. 47 und 8 ParlG gebunden.

12

2. Geltungsbereich des Sitzungsgeheimnisses

Die Vertraulichkeit der Kommissionssitzung gilt für alle Personen, welche an der Sitzung teilnehmen oder die Prot. und Unterlagen zugestellt erhalten. Dazu gehören die Kommissionsmitglieder, die Präsidentin oder der Präsident der entsprechenden Kommission des anderen Rates, die an der Sitzung teilnehmenden Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden, die zuständigen Stellen der PD und weitere eingeladene Sitzungsteilnehmer und -teilnehmerinnen (s. Art. 6 Abs. 1 ParlVV)⁴. Art. 160 Abs. 2 ParlG hält fest, dass sich Mitglieder des BR in Kommissionssitzungen durch Personen im Dienste des Bundes vertreten lassen können. Wenn immer also eine Vertreterin oder ein Vertreter ohne ein Mitglied des BR an einer Kommissionssitzung teilnimmt, so tut sie oder er dies in Vertretung der Mitglieder des BR. In dieser Funktion hat die an der Sitzung teilnehmende Person anschließend über die Sitzung zu informieren und dabei auch die Prot. weiterzugeben (s. aber Art. 169 N 5). Die Vorsteherin oder der Vorsteher des zuständigen Departementes, welche oder welcher an den Ratsverhandlungen den BR vertritt (Art. 159 Abs. 1 ParlG), benötigt die Prot. aus den Kommissionen, um die Argumente und den bisherigen Verlauf der Arbeiten zu kennen und sich entsprechend vorbereiten zu können. Zudem haben alle Ratsmit-

13

3 Nach Auflistung der Argumente pro und contra Vertraulichkeit kommt CRAMER zum Schluss, dass «angesichts der fraglichen Sinnhaftigkeit der Geheimhaltung und ihrer mangelnden Durchsetzbarkeit das Interesse an einer genauen Eruiierung des Willens des Gesetzgebers das ohnehin diffuse Interesse des einzelnen Parlamentsmitgliedes an der Vertraulichkeit seiner Äusserung in einer Kommission» überwiegt. Entsprechend verlangt er die Offenlegung der Kommissionsprot. (CRAMER, Gesetzgeber, 521).

4 Art. 6 Abs. 1 Bst. d ParlVV legt fest, dass die «Vertreterinnen und Vertreter von Bundesbehörden» die Prot. erhalten, macht aber keine Vorgaben zu der Verwendung der Prot. in der Verwaltung.

gliedert Zugang zu allen Prot. und Unterlagen, welche Ratsgeschäfte betreffen (Art. 6 Abs. 4 ParlVV). Einen noch weitergehenden Zugang geniessen die Fraktionssekretariate (Art. 6b ParlVV). Das Sitzungsgeheimnis gilt auch für alle Personen, welche bspw. für die Zwecke der Wissenschaft und der Rechtsanwendung (vgl. Art. 7 ParlVV) Zugang zu den Unterlagen erhalten.

- 14 Vertraulich sind nicht nur die Beratungen der Kommissionen und Subkommissionen, sondern auch jene der ständigen und nicht ständigen Delegationen, der Büros und somit auch der KoKo und der VwD, gelten für diese doch dieselben Regeln wie für die Kommissionen (vgl. Art. 9 ParlVV).

3. *Gegenstand der Vertraulichkeit*

- 15 Art. 47 legt insb. fest, dass nicht bekannt gegeben wird, wer in der Kommissionssitzung wie Stellung genommen und abgestimmt hat. Damit werden die Stellungnahmen unabhängig von ihrem Inhalt vertraulich erklärt und unter das Amtsgeheimnis gestellt. Mit der Vertraulichkeit wird der Meinungsbildungsprozess in einem geschützten Rahmen gewährleistet – womit der Gesetzgeber und damit die BVer auch zum Ausdruck bringt, dass dies ein hohes Schutzgut darstellt (vgl. auch BGE 6B_186/2012 vom 11. 1. 2013). Zur Vertraulichkeit der Kommissionsprotokolle und -unterlagen s. Art. 47a.
- 16 *Entfällt (s. Art. 47a).*
- 17 *Entfällt (s. Art. 47a).*

4. *Verhältnis zum BG über die Öffentlichkeit (BGÖ)*

- 18 *Entfällt (s. Art. 47a).*

5. *Verletzung des Sitzungsgeheimnisses*

- 19 Die Verletzung des Sitzungsgeheimnisses stellt eine Amtsgeheimnisverletzung gem. Art. 320 StGB dar und wird in der Praxis entweder strafrechtlich oder – wenn das Ratsmitglied, welches voraussichtlich die Indiskretion begangen hat, bekannt ist – disziplinarrechtlich geahndet. Bei Verletzung des Sitzungsgeheimnisses leitete das Büro vereinzelt ein Disziplinarverfahren ein und erteilte auch einen Verweis (s. Art. 13 N 18 f.). Zudem wurde in den vergangenen Jahren wiederholt Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses (s. Art. 320 StGB) und wegen Bekanntgabe geheimer Verhandlungen (Art. 293 StGB) eingereicht.⁵ Die Ermittlungsbehörden stellten das Verfahren i.d.R. aber ein, weil nicht festgestellt werden konnte, gegen wen sich das Verfahren rich-

5 Bsp.: Die SiK-NR wurde an einer Sitzung vom Chef des VBS und der Verwaltung über ein Treffen von Rechtsextremen im Toggenburg informiert. Die Kommission reichte Strafanzeige gegen Unbekannt ein, als sie gegen Ende der Sitzung erfuhr, dass Informationen an die Medien gelangt waren (Medienmitteilung der SiK-NR vom 18.10.2016, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sik-n-2016-10-18.aspx>> [22.3.2024]). Nachdem ein vertraulicher Vorentwurf der vorberatenden Subkommissionen der GPK zu Vorkommissionen am BStGer unbefugt an die Medien gelangt war, haben die GPK beschlossen, eine Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses einzureichen (Medienmitteilung der GPK-NR/StR vom 25.6.2020, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-n-s-2020-06-25.aspx>> [22.3.2024]). Angesichts von Indiskretionen im Rahmen der Wahl eines a.o. Bundesanwalts und im Rahmen der Nachfolge des Bundesanwalts beschloss die GK, wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses Strafanzeige gegen Unbekannt einzureichen (Medienmitteilung der GK vom 2.12.2020, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gk-2020-12-02.aspx>> [22.3.2024]).

tet.⁶ Die Verletzung des Amtsgeheimnisses wird gem. Art. 13 Abs. 2 ParlG disziplinarrechtlich gleich behandelt wie ein schwerwiegender Verstoss gegen die Ordnungs- und Verfahrensvorschriften und kann durch das Büro disziplinarrechtlich geahndet werden. In den letzten Jahren hat das Büro aber keinen solchen Verweis mehr erteilt (s. Art. 13 N 18 f.).

6. Öffentliche Anhörungen (Abs. 2)

Eine Kommission kann gestützt auf Abs. 2 beschliessen, Anhörungen von Expertinnen und Experten und Interessenvertreterinnen und -vertretern öffentlich durchzuführen. Bisher (Stand Ende 2023) 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, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2019/mm-apk-n-2019-01-16.aspx>> [22.3.2024]; Video: <[youtube.com/watch?v=LODKvWROkxU](https://www.youtube.com/watch?v=LODKvWROkxU)> [22.3.2024]).

20

Art. 47a

Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen

Classification des procès-verbaux et autres documents

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.

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.

6 In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass in den Räten und in deren Organen die absolute Immunität gilt (s. Art. 16 ParlG); ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Strafverfolgung wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Stellung als Ratsmitglied oder mit seiner amtlichen Tätigkeit in Zusammenhang steht, nur mit Ermächtigung der zuständigen Kommissionen eingeleitet werden kann (s. Art. 17 ParlG).

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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Grundsatz: Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt	7
2. Klassifizierung der Kommissionsunterlagen	8
3. Voraussetzungen für einen Zugang zu klassifizierten Kommissions- unterlagen	9
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 (BB1 2017 6797 ff., insb. 6809 ff., 6837 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BB1 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.).
20.461 Pa.Iv. *Jauslin. Endlich den Zugriff auf alle Kommissionsunterlagen sicherstellen*: AmtlBull NR 2022 910; AmtlBull StR 2022 837.

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.

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

Anstoss zur Ausarbeitung einer differenzierteren Regelung der Vertraulichkeit gab eine pa.Iv. von StR Minder (15.444 Pa.Iv. *Parlamentarische Kommissionen. Öffentlichkeit der sekundären Unterlagen*), 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) [22.3.2024]. 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.

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

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

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, 587f.).

- 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* (seit 2019 als *Parlnet* bezeichnet). Gem. dem am 1.1.2008 in Kraft getretenen Art. 6a ParlVV (AS 2008 47) wurden 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 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 Kommissionsitzung übernimmt, die Sitzungsunterlagen nur in Papierform erhalten durfte (BBi 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 (aber nach wie vor nicht zu den von den Räten nicht behandelten Geschäften von Kommissionen, welchen sie nicht angehören) 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. Extranet. Zugang für Ratsmitglieder*). Fünf Jahre später blieb diese Änderung unbestritten; einzig der BR äusserte Skepsis, stellte aber keinen Antrag (BBi 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.
- 6a Der NR gab am 2.6.2022 einer pa.Iv. (*20.461 Pa.Iv. Jauslin. Endlich den Zugriff auf alle Kommissionsunterlagen sicherstellen!*) Folge, welche den Zugriff aller Ratsmitglieder im Parlnet auch auf die Unterlagen zu allen kommissionseigenen Geschäften statt wie bisher nur zu allen Ratsgeschäften ausdehnen wollte. Der StR verweigerte am 21.9.2022 seine Zustimmung.

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). Zur Problematik der sog. Blockbildung s. Art. 6 N 26.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz: Geheimhaltungsprinzip mit Öffentlichkeitsvorbehalt

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 Bun-

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.

desverwaltung 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 ISG⁴. 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 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 aussenpolitischen 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.

⁴ Inkrafttreten: 1.1.2024 (AS 2023 650).

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.).

3. Voraussetzungen für einen Zugang zu klassifizierten Kommissionsunterlagen

a) Allgemeines, Systematik der Regelung

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, später in der Praxis als Parlnet bezeichnet). 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 längeren Entstehungsprozesses, daher wenig übersichtlich und auch nicht durchgängig konsistent.

b) Ratsmitglieder

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 Parlnet 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 vorbereiteten Ratsgeschäften (Art. 6 Abs. 4 ParlVV); diese sind für alle Ratsmitglieder auch im Parlnet 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).

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.).

Eine Kommissionspräsidentin oder ein Kommissionspräsident kann ausnahmsweise verfügen, dass eine Unterlage nicht im Parlnet 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

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 Parlnet verliert ein Ratsmitglied nicht seinen nach Art. 6 ParlVV bestehenden Anspruch, die Unterlage in Papierform zu erhalten. Die Möglichkeit, eine im Parlnet nicht verfügbare Unterlage auch in Papierform nicht zuzustellen, besteht

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 externe Sachverständige (s. Art. 160). Diese Personen haben keinen Zugang zum Parlnet. 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 Parlnet zur Verfügung (Art. 6a Abs. 2^{ter} ParlVV). Die PD regeln intern die Zuständigkeiten.

f) Fraktionssekretariate

- 16 Die Fraktionssekretariate haben im Parlnet 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 Parlnet 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 VBers (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 Parlnet 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 Arbeit-

aber gegenüber den Fraktionssekretariaten (Art. 6b Abs. 3 ParlVV) und den persönlichen Mitarbeitenden (Art. 6c Abs. 1 ParlVV).

geber 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 [22.3.2024]). Mit Stand vom 1.3.2024 hatten 74 Mitglieder des NR und 17 Mitglieder des StR persönliche Mitarbeitende in diesem Register eingetragen (es ist davon auszugehen, dass es darüber hinaus weitere, nicht eingetragene Mitarbeitende ohne Zugriff auf die Kommissionsunterlagen gibt).

h) Rechtsanwendung und wissenschaftliche Zwecke

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 Art. 2 BGÖ.⁸ Die Regelung unterscheidet drei Fälle:

18

- 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 gem. 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.

⁸ Die PD unterstehen dem BGÖ nur, soweit sie nicht unmittelbar für die BVers oder einzelne Organe derselben tätig sind. – Andererseits fällt die BVers grundsätzlich unter den Geltungsbereich des BGA (Art. 1 Abs. 1 Bst. a). Die GPDel hat aber ein Gesuch um Einsicht in Prot. der GPDel während der noch laufenden Schutzfrist von 50 Jahren abgelehnt und sich geweigert, eine beschwerdefähige Verfügung nach Art. 22 Archivierungsverordnung (VBGA; SR 152.11) zu erlassen. Sie wies auf Art. 70 Abs. 2 ParlG hin, wonach rechtsetzende Ausführungsbestimmungen des BR, die für die Bundesverwaltung gelten, im Bereich der Parlamentsverwaltung angewendet werden, sofern nicht eine VO der BVers etwas anderes bestimmt. Art. 7 Abs. 4 ParlVV enthält eine solche, von der VBGA abweichende Regelung, wonach das Präsidium einer Kommission (oder Delegation) über die Einsichtsgewährung in Kommissionprot. abschliessend entscheidet. Ein solcher Entscheid kann nach Auffassung der GPDel nicht angefochten werden (Jahresbericht 2020 der GPK und GPDel [BBl 2021 570, 121 f.).

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 im Bereich der Oberaufsicht gelten die «Weisungen der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte über die Behandlung ihrer Protokolle und Unterlagen » vom 4.12.2023 (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-fk-findel-d.pdf> [22.3.2024]), für die Unterlagen der FinDel entsprechende Weisungen vom selben Datum (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Weisungen%20FinDel%20mit%20Unterschrift%20vom%2004.12.2023%20-%20D.pdf> [22.3.2024]) und für die Unterlagen der GPK und GPdL 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 [22.3.2024], 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 und Art. 13 N 18 f. (mit Bsp. aus der Praxis).
- 21** Diesem Schutz dienen aber auch organisatorische Vorkehren, insb. der oben beschriebene, bei zunehmendem Schutzgrad stufenweise eingeschränkte 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 Parlnet 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 vorberatend, 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 Sitzungsprot. 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).

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 «Curia Vista», in der zu jedem Geschäft alle öffentlichen parlamentarischen Unterlagen verlinkt werden, eine neue Rubrik «Öffentliche Kommissionsunterlagen» eingeführt.⁹ 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.¹⁰

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).

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.

⁹ Z.B. wurden von der UREK-NR unter dieser Rubrik 49 Kommissionsunterlagen publiziert zu 17.071 Totalrevision des CO₂-Gesetzes.

¹⁰ 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).

- 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 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. 48

Information der Öffentlichkeit	Die Kommissionen informieren die Öffentlichkeit über die Ergebnisse ihrer Beratungen.
Information du public	Les commissions informent le public des résultats de leurs délibérations.
Informazione dell'opinione pubblica	Le commissioni informano l'opinione pubblica sui risultati delle loro deliberazioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Information durch die Präsidentin oder den Präsidenten	3
2. Information über wesentliche Ergebnisse	5
3. Kein Vorgreifen durch die Sitzungsteilnehmer und -teilnehmerinnen	7

Materialien

11 747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1205; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1652 ff.).

75.047 Pa.Iv. Geschäftsreglement. Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 2002 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3552 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

SAXER, Die Kommunikation der Parlamente und ihrer Kommissionen, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2014, H. 3, 8 ff., <https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2014-3.pdf> (10.4.2024) (zit. SAXER, Kommunikation); VON WYSS, Art. 158, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3901 ff. (zit. VON WYSS, Art. 158). Vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 42.

I. Entstehungsgeschichte

Bis in die Siebzigerjahre des 20. Jh. finden sich weder im Gesetz noch in den Geschäftsreglementen Bestimmungen betr. die Frage, ob und wie die Kommissionen zu informieren haben. Gem. BURKHARD war es offenbar jedoch bereits in der Mitte des 20. Jahrhunderts «zur Gewohnheit geworden» (BURKHARD, Kommissionen, 143), dass die Kommissionen nach Abschluss der Kommissionsberatungen ein Communiqué veröffentlichen.¹ Auch in den Beratungen über ein neues Reglement des NR im Jahre 1973 findet sich ein Hinweis, dass sich die Kommissionen an gewisse Informationsgrundsätze hielten. Dort steht nämlich, dass es sich bei den Bestimmungen im neuen Art. 22 über die Information und das Sitzungsgeheimnis um die Übernahme der «von den beiden Ratsbüros vor längerer Zeit aufgestellten Grundsätze» handle (AmtlBull NR 1973 1205). Die Bestimmungen, welche diskussionslos Eingang in das GRN 1974 fanden, entsprechen im Wesentlichen den heutigen Bestimmungen in Art. 20 GRN und Art. 15 GRS. Der StR nahm 1975 eine analoge Bestimmung in sein Reglement auf (Art. 17).

Mit der Schaffung des ParlG wurde der Grundsatz, dass die Kommissionen über die Ergebnisse ihrer Beratungen zu informieren haben, auf Gesetzesstufe gehoben. Auf Gesetzesstufe nicht geregelt wurden die Modalitäten dieser Information. In diesem Zh. wurde auf die Reglemente bzw. auf die Organisationsautonomie der Kommissionen verwiesen (BBi 2001 3552).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Information durch die Präsidentin oder den Präsidenten

Vor dem Hintergrund von Art. 5 Abs. 1 ParlG, welcher die Räte und ihre Organe zur Information über ihre Tätigkeit verpflichtet, ist Art. 48 rechtlich redundant. Rechtfertigen lässt sich die Wiederholung jedoch insb. im Zh. mit Art. 47, welcher die Vertraulichkeit der Beratungen der Kommissionen vorsieht. Das Öffentlichkeitsprinzip gem. Art. 158 BV gilt «grundsätzlich sowohl für die Räte als auch für deren Organe» (VON WYSS, Art. 158 N 8). In diesem Lichte lässt sich Art. 47 ParlG nur rechtfertigen, wenn Art. 48 zumindest einen Anspruch der Öffentlichkeit auf mittelbare Information über die Kommissionstätigkeiten herstellt. Das gilt in verstärktem Ausmass dann, wenn Kommissionen abschliessend entscheiden (vgl. Art. 17a Abs. 6 ParlG; s. dazu auch Art. 151 N 22a). SAXER bezeichnet denn auch die «Öffentlichkeitskommunikation als Kompensation des Sitzungsgeheimnisses» (SAXER, Kommunikation, 11).

1 Gem. BURKHARD gab es sogar eine gewisse Erwartungshaltung der Presse auf ausführliche Information: «So umfasste das Communiqué über die erste Session der nationalrätlichen Bundesfinanzreformkommission ganze neun Zeilen, was in der Öffentlichkeit recht unwillig aufgenommen wurde, und offenbar seinen Eindruck auf die Mitglieder der Kommission nicht verfehlte, beeilten sie sich doch, nach Abschluss ihrer zweiten Session auf dem Bürgerstock diese «Sünde» durch die Veröffentlichung eines Communiqués von rund 40 Druckzeilen wieder gutzumachen» (BURKHARD, Kommissionen, 143). BURKHARD zitierte zur Erläuterung seiner Aussagen den «Tagesanzeiger», welcher sich darüber mokiert hatte, dass die Mitteilungsfreudigkeit der «Nationalratsherren» im umgekehrten Verhältnis zur zurückgelegten Distanz zur Bundeskuppel stehe.

- 4 I.d.R. wird nach einer Kommissionssitzung eine schriftliche Medienmitteilung publiziert. Verantwortlich hierfür ist der Kommissionspräsident oder die Kommissionspräsidentin. Er oder sie wird in der Mitteilung – neben dem Kommissionssekretär oder der Kommissionssekretärin – auch als Auskunftsperson angegeben. Bei wichtigen Geschäften werden Medienkonferenzen abgehalten. Auch hier vertritt i.d.R. der Präsident oder die Präsidentin die Kommission. Häufig lässt er oder sie sich dabei durch ein weiteres Kommissionsmitglied mit anderer Muttersprache begleiten. Das entspricht Abs. 1 von Art. 20 GRN bzw. 15 GRS, wonach die Präsidentin oder der Präsident oder von der Kommission beauftragte Mitglieder die Medien schriftlich oder mündlich zu unterrichten haben. Neuerdings werden auch neuere Informationskanäle wie X (vormals Twitter) zur Übermittlung von Kurzinformationen aus den Kommissionen genutzt.

2. Information über wesentliche Ergebnisse

- 5 In Abs. 1 von Art. 20 GRN bzw. 15 GRS ist festgehalten, dass «über die wesentlichen Ergebnisse der Kommissionsberatungen» zu informieren sei. In Abs. 2 wird das dahingehend präzisiert, dass «in der Regel über die wesentlichen Beschlüsse mit dem Stimmenverhältnis sowie über die hauptsächlich in den Beratungen vertretenen Argumente» informiert wird. Die Begriffe «wesentlich» und «hauptsächlich» lassen einen gewissen Spielraum offen. Wenn die Kommission z.B. eine Detailberatung einer umfangreichen Vorlage durchgeführt hat, so informiert sie nicht über jede einzelne Abstimmung, sondern nur über die wichtigsten. Hat die Kommission an einer zweitägigen Sitzung eine grössere Anzahl Geschäfte beraten, wird heute in der Praxis der Begriff «wesentliche Ergebnisse» i.d.R. dahingehend interpretiert, dass in erster Linie über die wichtigeren Geschäfte informiert wird, über weniger wichtige nur ganz kurz oder gar nicht. Die Auswahl ist jedoch nicht immer einfach: Art. 48 hält klar fest, dass «die Öffentlichkeit» zu informieren sei und nicht nur die Medien. Medienmitteilungen sollen zwar prägnant verfasst sein und insb. über die für eine breitere mediale Öffentlichkeit interessanten Geschäfte berichten. Es darf aber nicht vergessen gehen, dass häufig auch spezifische Kreise Interesse an einem bestimmten Geschäft haben. Kommissionen kommunizieren nicht nur mit der Öffentlichkeit, sondern auch mit den anderen Staatsgewalten (Exekutive, Judikative) sowie anderen parlamentsinternen Akteuren (Fraktionen und andere Ratsorgane, einzelne Ratsmitglieder), die bisweilen auch ein starkes Interesse an Kommissionsentscheiden haben (vgl. SAXER, Kommunikation, 9). Hier gilt es, die richtige Balance zu finden und nicht nur ausschliesslich auf das Medienecho zu fokussieren. Die Kommissionssekretärinnen und -sekretäre sollten die Präsidien dahingehend beraten, dass eine sinnvolle Auswahl über die zu berichtenden Geschäfte getroffen wird und nicht aufgrund eines übersteigerten Mitteilungsbedürfnisses alle behandelten Geschäfte aufgelistet werden.
- 5a Es ist auch die Frage zu stellen, wann der richtige Zeitpunkt für die Kommunikation über ein Geschäft ist. Soll bei der Beratung einer umfangreichen Vorlage über jeden Zwischenschritt informiert werden oder erst nach Abschluss der Beratungen? Der Wortlaut von Art. 48, wonach über die «Ergebnisse» der Beratungen zu informieren sei, legt eine Information nach Abschluss der Beratungen nahe. Nach SAXER kann dadurch gewährleistet werden, dass «in aller Ruhe und unbesehen eines Einflusses der Öffentlichkeit eine Beratung in den Kommissionen stattfinden kann» (SAXER, Kommunikation, 13). Auf der anderen Seite räumt SAXER ein, dass bei «wichtigen und brisanten» Geschäften Zwischenorientierungen angezeigt sein können, weil die Kommissionen Kommunikationsbedürfnisse der Öffentlichkeit und Dritter zu berücksichtigen hätten (SAXER, Kommunikation, 13). Tatsächlich kann es gerade auch zur Vermeidung von Indiskretionen sinnvoll sein, über wichtige Zwischenentscheide betr. eine sich über mehrere Kommissionssitzungen erstreckende Detailberatung

einer Vorlage zu informieren. Eine gewisse Zurückhaltung sollte jedoch angebracht sein: Wenn Kommissionen über jeden einzelnen Zwischenschritt informieren, kann das Interesse an der Vorlage verloren gehen. Auch hier gilt es, die richtige Balance zu finden.

Bei ihrer Information haben die Präsidien darauf zu achten, dass sie nicht bekannt geben, wie die einzelnen Sitzungsteilnehmer Stellung genommen haben und wie sie abgestimmt haben. Hier sind die Kommissionsmitglieder durch das Prinzip der Vertraulichkeit geschützt (Art. 47 ParlG).

6

3. *Kein Vorgehen durch die Sitzungsteilnehmer und -teilnehmerinnen*

Bereits 1974 (GRN) bzw. 1975 (GRS) haben die Räte in ihren Reglementen festgehalten, dass die Sitzungsteilnehmer den Mitteilungen der Kommissionen nicht vorgehen sollen (Art. 22 Abs. 2 resp. Art. 17 Abs. 2). Diese Bestimmung findet sich nach wie vor in Abs. 3 von Art. 20 GRN bzw. Art. 15 GRS. In der Praxis ist diese Bestimmung nicht immer einfach durchzusetzen, und es wurde bereits ein Verweis wegen deren Nichtbeachtung erteilt: Am 19. 3. 2008 erteilte das Büro des NR zwei Ratsmitgliedern einen Verweis (vgl. Art. 13 ParlG), weil diese unmittelbar nach einer Sitzung der SGK eine Medienkonferenz abgehalten hatten, um Kommissionsbeschlüsse zu kommentieren, über welche die Kommission erst einige Stunden später offiziell informierte. Die beiden Ratsmitglieder erhoben allerdings Einspruch beim Rat, welcher den Verweis des Ratsbüros mit 113 zu 63 Stimmen aufhob (AmtlBull NR 2008 443).

7

Art. 49

Koordination zwischen den Kommissionen

¹ Die Kommissionen jedes Rates koordinieren ihre Tätigkeit untereinander sowie mit den Kommissionen des anderen Rates, die dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten.

² Die Informationsbeschaffung oder die Abklärung einer Frage kann in gemeinsamen Sitzungen erfolgen oder einer Kommission übertragen werden.

³ Die Geschäftsprüfungskommissionen und die Finanzkommissionen können den Geschäftsbericht und die Rechnung gemeinsam vorberaten.

⁴ Bei sachübergreifenden Geschäften können andere Kommissionen Berichte an die vorberatenden Kommissionen richten.

⁵ ...

Coordination des travaux des commissions

¹ Les commissions de chaque conseil coordonnent leurs travaux; chaque commission coordonne également ses travaux avec ceux des commissions de l'autre conseil qui traitent les mêmes thèmes ou des questions analogues.

² Les commissions peuvent se réunir en séances communes pour obtenir des informations ou examiner une question particulière, ou confier ces missions à une commission en particulier.

³ Les Commissions de gestion et les Commissions des finances peuvent procéder ensemble à l'examen préalable du rapport de gestion et des comptes.

⁴ Si un objet concerne plusieurs domaines de compétences, les autres commissions peuvent adresser un rapport aux commissions chargées de procéder à son examen préalable.

⁵ ...

Coordinamento tra le commissioni

¹ Le commissioni di ciascuna Camera coordinano le attività tra di loro nonché con le commissioni dell'altra Camera che trattano le stesse o analoghe questioni.

² La raccolta di informazioni o il chiarimento di una questione può avvenire in sedute congiunte od essere affidato a un'unica commissione.

³ Le Commissioni della gestione e le Commissioni delle finanze possono procedere congiuntamente all'esame preliminare del rapporto di gestione e del consuntivo.

⁴ In caso di affari intersettoriali, altre commissioni possono presentare rapporti alle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

⁵ ...

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 1. 7. 1966	1
2. Änderung des GVG vom 4. 10. 1991	4
3. ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Allgemeiner Koordinationsauftrag (Abs. 1)	9
2. Gemeinsame Informationsbeschaffung (Abs. 2)	11
3. Gemeinsame Sitzungen der FK und GPK (Abs. 3)	14
4. Mitberichte (Abs. 4)	16

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BB1 1965 I 1177 ff., insb. 1207); Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1329 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BB1 1982 I 1118 ff., insb. 1144; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BB1 1991 III 617 ff., insb. 751); AmtlBull StR 1991 698 u. 922; AmtlBull NR 1991 2038.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3552); AmtlBull StR 2002 18; Mitbericht FK-StR an SPK-StR 17. 1. 2002; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21. 8. 2008 (BB1 2008 1869 ff., insb. 1878 f.); Änderung GVG 3. 10. 2008 (AS 2009 725 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 1. 7. 1966

- 1 In einem dezentralisierten Arbeitsparlament braucht es eine gewisse Koordination zwischen den verschiedenen Kommissionen, damit das Parlament als Ganzes effizient arbeiten und gegen aussen glaubwürdig auftreten kann. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Koordination der Kommissionstätigkeiten wurde jedoch erst 1966 geschaffen. Allerdings finden sich Hinweise, dass schon vorher eine Koordination in Form von Mitberichtsverfahren praktiziert wurde, so z.B. bei CRON: «Zwei Kommissionen können grundsätzlich nicht zugleich mit ein und demselben Gegenstand befasst werden. Wenn jedoch der Rat der Ansicht ist, dass dies im Interesse der Sache ist, dann kann er das Geschäft der einen Kommission überweisen und der andern das Recht einräumen, ihre Ansicht darüber abzugeben» (CRON, Geschäftsordnung, 149). In der Praxis dürften Mitberichte damals aber

entsprechend der geringen Bedeutung der ständigen Kommissionen eher selten gewesen sein. Auch wurde offenbar nicht davon ausgegangen, dass eine Kommission von sich aus einen Bericht an eine andere Kommission oder an den Rat richtet.

Bei der Teilrevision des GVG vom 1. 7. 1966 wurde es als notwendig erachtet, dass die ständigen Kommissionen «unter Wahrung ihrer gegenseitigen Unabhängigkeit ihre Tätigkeit und ihre Untersuchungen» aufeinander abstimmen. Das wurde in Art. 54 Abs. 2 GVG 1962 neu so festgehalten. In Abs. 3 wurden die Kommissionen zusätzlich aufgefordert, Feststellungen, welche in den Aufgabenkreis anderer Kommissionen fallen, diesen zur Kenntnis zu bringen. Die Begriffe «Untersuchungen» und «Feststellungen» lassen darauf schliessen, dass es primär um die Koordination zwischen den FK und den GPK ging, welche damals die wichtigsten ständigen Kommissionen darstellten. Das geht auch klar aus dem Bericht der GPK-NR vom 13. 4. 1965 hervor, der im Zh. mit diesen Bestimmungen die beiden Aufsichtskommissionen nennt (BBl 1965 I 1207). 2

Diese Koordinationsbestimmungen wurden anlässlich der Revision des GVG vom 23. 3. 1984 bei der Neuformulierung der Bestimmungen über die Kommissionen so übernommen. Nach wie vor war der Koordinationsauftrag auf die ständigen Kommissionen beschränkt, wobei im Bericht ausdrücklich festgehalten wurde, dass damit nicht nur GPK und FK gemeint seien: «Danach haben neben den besonderen Kontrollkommissionen auch die anderen ständigen Kommissionen in verstärktem Masse bei der Behandlung der Geschäfte aus ihrem Sachbereich politische Kontrollfunktionen auszuüben» (BBl 1982 I 1144). 3

2. Änderung des GVG vom 4. 10. 1991

Bei den Bestimmungen von 1966 und 1984 stand die Koordination der Aufgaben zwischen den Kommissionen des gleichen Rates im Vordergrund. Das geht auch aus der Formulierung hervor, dass jede Kommission «einer ständigen Kommission ihres Rates» Feststellungen mitteilen soll (Art. 8^{quinquies} Abs. 3 GVG 1962). Anlässlich der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen mit der Parlamentsreform von 1991 erhielt die Koordinationsfrage eine grössere Bedeutung, wobei nun neu auch der Austausch mit den Kommissionen des anderen Rates Thema war. Die Kommission des NR schlug vor, die bisherige Regelung betr. die Koordination der Aufgaben der Kommissionen des gleichen Rates beizubehalten und mit Bestimmungen betr. die Koordination zwischen den jeweiligen Schwesterkommissionen der beiden Räte zu ergänzen. So wurde eine Bestimmung vorgeschlagen, wonach die Kommissionen die Mitglieder der Kommission des anderen Rates ohne Stimm-, Antrags- und Rederecht zu den Beratungen einladen können. Die Kommissionen beider Räte, denen dasselbe Geschäft zugewiesen wurde, sollten zudem gemeinsame Sitzungen zur Informationsbeschaffung und zur Diskussion über das Eintreten durchführen können (BBl 1991 III 751). 4

Im StR stiessen diese ausführlichen Koordinationsbestimmungen nicht auf Gegenliebe, und er nahm eine Verdichtung vor: Vorgeschlagen wurde eine allgemeine Koordinationsbestimmung für alle, auch für die nichtständigen Kommissionen. Danach sollten die Kommissionen beider Räte ihre Arbeit koordinieren. Zudem sollten sie gemeinsame Sitzungen zur Informationsbeschaffung und zur Anhörung des Eintretensreferates abhalten können. Während der zweite Satz klar auf die Koordination zwischen den jeweiligen Schwesterkommissionen beider Räte abzielt, ist nicht ganz klar, ob der erste Satz auch die Koordination der Tätigkeit der verschiedenen Kommissionen desselben Rates umfasst. Dafür spricht, dass die Bestimmung den bisherigen Wortlaut übernommen hat und auch der Berichterstatter im StR auf die bisherige Regelung, welche genau diese Koordination im Visier hatte, verwies. 5

Eher dagegen spricht, dass der Berichterstatter von Kommissionen redet, «denen dasselbe Geschäft zur Vorbereitung zugewiesen wurde» (AmtlBull StR 1991 698).

- 6 Klar ist, dass der StR bezüglich der Koordination der Schwesterkommissionen der beiden Räte nicht so weit gehen wollte wie der NR: Die Schwesterkommissionen sollten zwar zur Informationsbeschaffung und zur Anhörung des Eintretensreferates zusammen tagen können, jedoch sollten sie die Eintretensdiskussion nicht zusammen führen. Gemäss StR sprachen zunächst praktische Gründe dagegen, da die Beratungen der beiden Räte zuweilen Mte. auseinander liegen. Im Weiteren wurde auch eine Einschränkung des Zweikammersystems befürchtet: «Von der gemeinsamen Diskussion ist eben nur ein kurzer Weg zur gemeinsamen Beratung» (AmtlBull StR 1991 698). Diese verdichtete Koordinationsbestimmung wurde von beiden Räten so beschlossen (AmtlBull NR 1991 2038; AmtlBull StR 1991 922).

3. ParlG

- 7 Bei der Schaffung des ParlG war der Zeitpunkt gekommen, um im Gesetz zu verdeutlichen, dass die parlamentarischen Kommissionen ihre Tätigkeiten sowohl mit der Schwesterkommission des anderen Rates, als auch mit den anderen Kommissionen des gleichen Rates koordinieren müssen. Nach Ansicht der SPK-NR stellte es an sich kein Problem dar, wenn sich verschiedene Kommissionen unter verschiedenen Blickwinkeln zu denselben Fragen äussern. «Problematisch wird es [...] dann, wenn in verschiedenen Kommissionen die gleichen Abklärungen vorgenommen werden und die gleichen Personen inner- oder ausserhalb der Verwaltung zu denselben Fragen hinzugezogen werden» (BBl 2001 3552).
- 8 Die von der SPK-NR vorgeschlagenen Koordinationsbestimmungen waren in den Räten unbestritten. Aufgrund eines Mitberichtes der FK-StR an die SPK vom 17. 1. 2002 kam noch ein Abs. 5 hinzu: Danach hat eine Kommission die Stellungnahme der FK ihres Rates einzuholen, wenn ein von ihr ausgearbeiteter Erlassentwurf oder Änderungsanträge zu einem Erlassentwurf des BR erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Gem. Berichterstatter im StR ging es um «eine bessere Verbindung von Sach- und Finanzpolitik» (AmtlBull StR 2002 18). Der Bestimmung war jedoch kein langes Leben beschieden. In der Praxis erwiesen sich die in der Bestimmung postulierten Anforderungen als zu anspruchsvoll, so dass Art. 49 Abs. 5 im Rahmen der Vorlage *07.400 Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen* aufgehoben wurde (AS 2009 725 ff.). Das Bedürfnis der FK, sich vermehrt in Sachgeschäfte einbringen zu können, blieb aber bestehen. Mit der Initiative *22.483 Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstössen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen* nahm die FK-NR einen neuen Anlauf. Gem. der Vorlage der FK-NR vom 29.6.2023 (BBl 2023 2158) soll jedoch nicht Art. 49 ParlG, sondern Art. 50 Abs. 2 und 3 ParlG geändert werden. Insbesondere aufgrund skeptischer Mitberichte der Sachbereichskommissionen verzichteten die beiden Räte jedoch auf die vorgeschlagenen zusätzlichen Koordinationsbestimmungen (AmtlBull NR 2023 1989 u. 2024 244, AmtlBull StR 2023 1156; vgl. ausführlicher Art. 50 N 7c).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeiner Koordinationsauftrag (Abs. 1)

- 9 Abs. 1 enthält einen Auftrag zur Koordination der Arbeiten sowohl mit den Kommissionen des gleichen Rates wie auch mit den Kommissionen des anderen Rates. Sinn der Koordination ist die Vermeidung von Doppelspurigkeiten: Zum einen sollen nicht verschiedene

parlamentarische Organe die gleiche Arbeit leisten, zum andern sollen BR und Verwaltung nicht zum gleichen Thema in verschiedenen Kommissionen die gleichen Informationen geben müssen.

Allerdings handelt es sich bei dieser Bestimmung um letztlich rechtlich nicht durchsetzbares Soft Law. Wenn die erwünschte Koordination versäumt wird oder missglückt, so kann dies die Ausübung des Initiativ- und Antragsrechts einer Kommission nicht hindern. Insb. kommt auch den Ratsbüros keine entsprechende Weisungsbefugnis zu. Zwar haben sie nach Art. 9 Abs. 1 Bst. d GRN bzw. Art. 6 Abs. 1 Bst. d GRS die Aufgabe, «für die Koordination der Tätigkeit der Kommissionen» zu sorgen. Dass nach der erwähnten GRN-Bestimmung das Büro-NR aber darüber hinaus über «Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Kommissionen» entscheidet, ist illusorisch und steht im Widerspruch zum Selbstbefassungsrecht der Kommissionen nach Art. 160 BV und Art. 44 ParlG (vgl. Art. 35 FN 16). In der Praxis sind sich die Kommissionen der Wünschbarkeit einer guten Koordination bewusst. Insb. ist es noch nie dazu gekommen, dass zwei Kommissionen konkurrierende Erlassentwürfe unterbreitet haben. Sollte dies einmal geschehen, so würde dies kein grosses Problem darstellen: Die Räte entscheiden in ihrem üblichen Verfahren (z.B. durch Nichteintreten auf den einen der beiden Erlassentwürfe).

9a

Innerhalb desselben Rates steht die Koordination der Sachbereichskommissionen mit den FK und GPK im Vordergrund. GPK und FK üben ihre Aufgaben in allen Sachbereichen aus und kommen so naturgemäss mit den Tätigkeiten aller anderen Kommissionen in Berührung. So können die GPK aufgrund einer Untersuchung z.B. feststellen, dass in einem bestimmten Bereich gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, worauf die zuständige Sachbereichskommission zu benachrichtigen ist. Umgekehrt stellen Sachbereichskommissionen im Rahmen ihrer gesetzgeberischen Tätigkeiten bisweilen fest, dass nicht zwingend ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf, sondern eher ein Vollzugsproblem besteht. In diesem Fall kann ein Schreiben an die GPK sinnvoll sein.¹

10

2. Gemeinsame Informationsbeschaffung (Abs. 2)

Was die Zusammenarbeit zwischen den beiden Schwesterkommissionen der beiden Räte betrifft, so steht die Informationsbeschaffung im Vordergrund. Um die Informationsbeschaffung zu vereinfachen, werden z.B. der Kommission des Zweitrates die Protokolle der Kommission des Erstrates zur Verfügung gestellt. Hat die Erstratskommission bereits Anhörungen durchgeführt, dann können sich die Mitglieder der Kommission des Zweitrates im Protokoll über diese Anhörungen informieren. Bei der Beratung von Vo.Iv. ist es üblich, dass nur die Kommission des Erstrates das Initiativkomitee anhört.

11

Gemeinsame Sitzungen der beiden Schwesterkommissionen zur Informationsbeschaffung sind in der Praxis selten. Bisweilen schickt zwar die eine Kommission die Einladung für eine Anhörung an die andere Kommission. Schon aus terminlichen Gründen können die

12

¹ So kam die SPK-NR bei der Behandlung einer Motion aus dem Ständerat (*Mo. 21.3080 Massnahmen gegen das System von Indiskretionen*) zum Schluss, dass die mit der Mo. vorgeschlagenen Mittel zur Bekämpfung von Indiskretionen nicht zielführend sind. Die Kommission erachtete es jedoch als sinnvoll, das Thema weiterzuverfolgen und verfasste ein Schreiben an die GPK-NR, welche zu dieser Zeit gerade Untersuchungen zum Thema «Indiskretionen» durchführte, mit der Bitte, die SPK über diese Untersuchungen auf dem Laufenden zu halten (Prot. SPK-NR 5.11.2021).

Mitglieder der Kommission des anderen Rates i.d.R. aber nur in beschränkter Zahl an solchen Sitzungen teilnehmen.²

- 13 In der Zurückhaltung gegenüber gemeinsamen Sitzungen zeigt sich die grosse Bedeutung des Zweikammersystems. Die Kommissionsmitglieder legen grössten Wert auf getrennte Beratung und sind auch bezüglich gemeinsamer Sitzungen zur Informationsbeschaffung sehr zurückhaltend. Die bei der Einführung des Systems ständiger Kommissionen diskutierte Idee, das Eintretensreferat des Vertreters des BR gemeinsam anzuhören, hat z.B. in der Praxis nie Anwendung gefunden.

3. Gemeinsame Sitzungen der FK und GPK (Abs. 3)

- 14 Art. 49 Abs. 3 sieht vor, dass FK und GPK Geschäftsbericht und Rechnung gemeinsam vorberaten können. Diese Bestimmung wurde durch die damals intensiv geführte Diskussion über Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget geprägt. Vor dem Hintergrund dieser Diskussion war es nach Ansicht der SPK-NR angezeigt, dass GPK und FK enger zusammenarbeiten sollten. Die Kommission hielt dazu fest, dass sowohl gemeinsame Sitzungen der FK und GPK eines Rates als auch gemeinsame Sitzungen dieser Kommissionen beider Räte möglich sein sollten (BBJ 2001 3552).
- 15 In der Praxis findet diese Bestimmung lediglich in Teilbereichen und nur auf der Stufe der Subkommissionen Anwendung. So führen z.B. die zuständigen Subkommissionen von FK und GPK zum Geschäftsbericht und zur Rechnung der ETH gemeinsam Anhörung und Befragung durch (vgl. Art. 45 N 17; s. auch Art. 28 N 26 betr. die Behandlung der Berichte über die Zielerreichung der verselbstständigten Einheiten nach Art. 8 Abs. 5 RVOG). Den Entscheid über den Antrag an ihre Plenarkommissionen zur Genehmigung des Jahresberichtes und der Rechnung der ETH fällen die jeweiligen Subkommissionen aber wieder getrennt. Bisweilen nimmt der Präsident oder die Präsidentin einer für einen bestimmten Bereich zuständigen Subkommission an den Beratungen ders. Subkommission der anderen Kommission teil.

4. Mitberichte (Abs. 4)

- 16 Dass eine Kommission das Bedürfnis hat, einer anderen Kommission des eigenen Rates zu einem bestimmten Geschäft einen Mitbericht zu unterbreiten, kommt immer wieder vor. Häufig sind es die GPK und die FK, welche aufgrund der Erkenntnisse aus ihren Untersuchungen bzw. aufgrund finanzpolitischer Überlegungen der für die Vorberatung eines bestimmten Geschäftes zuständigen Kommission einen Mitbericht unterbreiten.³ Es stellt

2 So hat z.B. die WAK-NR die gesamte WAK-StR sowie drei Mitglieder der SGK-NR zu ihrer Anhörung vom 31.1.2012 zur Vorlage 11.057 Versicherungsgesetz eingeladen. Folge geleistet haben allerdings nur zwei Mitglieder der SGK-NR (Prot. WAK-NR 30./31.1.2012). Oder die SPK-NR hat die Mitglieder der SPK-StR zu gemeinsamen Anhörungen zur Frage, ob das Verfahren zur Bewilligung dringl. Kredite durch die BVers geändert werden soll, am 18.8.2023 eingeladen (vgl. Medienmitteilung SPK-NR vom 12.5.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2023-05-12.aspx>> [10.4.2024]).

3 So informierte z.B. die FK-NR in ihrer Medienmitteilung vom 20.1.2023 (<<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-2023-01-20.aspx>> [10.4.2024]) über vier Mitberichte, die sie an einer Sitzung zhd. von Sachbereichskommissionen verabschiedet hat (21.403 Pa.Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung; Mitbericht zhd. der WBK-NR; 22.053 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer. Änderung; Mitbericht zhd. der WAK-NR; 22.060 Globale Umwelt 2023–2026. Rahmenkredit; Mitbericht zhd. der UREK-NR;

sich die Frage nach der Wirksamkeit dieser intensiven Mitberichtstätigkeit. Eine Untersuchung hierzu könnte interessante Aufschlüsse geben. Aber auch Mitberichte zwischen den Sachbereichskommissionen sind verbreitet, insb. dann, wenn nicht auf den ersten Blick hin klar ist, welcher Kommission ein Geschäft zuzuweisen ist.⁴

Für die mitberichtende Kommission ist es dabei von Bedeutung, dass sie ihren Bericht zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der zuständigen Kommission übermitteln kann. Dann sind die Chancen grösser, dass die zuständige Kommission das Anliegen der mitberichtenden Kommission aufnehmen kann. In der Praxis ist das aufgrund der gedrängten Zeitpläne nicht immer ganz einfach. 17

Neben der Möglichkeit für die Kommissionen, von sich aus einen Mitbericht zu verfassen, ist in den Geschäftsreglementen auch vorgesehen, dass das Ratsbüro einer Kommission ein Geschäft zum Mitbericht zuweist (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS). In diesem Fall ist darauf zu achten, dass die mitberichtende Kommission genügend Zeit erhält, um den Mitbericht zu verfassen. 18

Mitberichte können von der vorberatenden Kommission besser in die Beratung integriert werden, wenn sie konkrete Anträge enthalten. Die vorberatende Kommission muss über diese Anträge abstimmen. Allerdings hat die mitberichtende Kommission kein Anrecht darauf, ihren Mitbericht in der federführenden Kommission zu vertreten. Die federführende Kommission kann eine Vertretung der mitberichtenden Kommission einladen, muss dies aber nicht. 19

Die Bestimmung sieht explizit vor, dass Mitberichte an die vorberatende Kommission und nicht direkt an den Rat zu richten sind. Es wäre nicht i.S. einer effizienten Vorbereitung der Beratungen des Rates, wenn regelmässig mehrere Kommissionen im Rat Anträge stellen. Dennoch hat jede Kommission aufgrund von Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG das Recht, in ihrem sachlichen und funktionalen Zuständigkeitsbereich ihrem Rat unmittelbar einen Antrag zu stellen, auch wenn sie nicht die für die Vorberatung federführende Kommission ist. Das kann z.B. dann angezeigt sein, wenn eine mitberichtende Kommission mit ihrem Anliegen bei der vorberatenden Kommission nicht durchgedrungen ist. Im NR ist allerdings die Ausübung dieses Antragsrechts für eine nicht federführende Kommission faktisch erheblich erschwert, weil sie zur Begründung ihrer Anträge i.d.R. kein Rederecht besitzt. Der NR hat in neuerer Zeit das Rederecht stark beschränkt (s. Art. 6 N 19 ff., insb. N 23); die Detailberatung von Erlassentwürfen erfolgt i.d.R. in Kategorie IV (Rederecht nur für die Sprecherinnen und Sprecher der Mehrheit und der Minderheiten der federführenden Kommission sowie des BR). 20

22.074 Räumung des ehemaligen Munitionslagers Mitholz. Verpflichtungskredit: Mitbericht zhd. der SiK-NR).

4 So war z.B. nicht von vorneherein klar, ob das Geschäft 22.083 Einführung einer Regulierungsbremse aufgrund staatspolitischer Überlegungen den SPK oder aufgrund wirtschaftspolitischer Überlegungen den WAK zugewiesen werden sollte. Das Geschäft wurde den SPK zugewiesen, aber die WAK verfassten Mitberichte (vgl. Prot. SPK-StR 30.3.2023 und Prot. SPK-NR 17.8.2023).

2. Abschnitt: Finanzkommissionen

Art. 50

Aufgaben der Finanzkommissionen

¹ Die Finanzkommissionen (FK) befassen sich mit der Haushaltsführung des Bundes; sie beraten die finanzielle Planung, den Voranschlag und dessen Nachträge und die Staatsrechnung vor. Sie üben die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Artikel 26 Absatz 2 aus, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht.

² Sie können zu Erlassentwürfen von finanzpolitischer Bedeutung Berichte an die vorberatenden Kommissionen richten. Solche Erlassentwürfe können ihnen zum Mitbericht oder zur Vorberatung zugewiesen werden.

³ Die Finanzkommissionen sind zum Mitbericht zu den Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen einzuladen, die ihnen nicht zur Vorberatung zugewiesen werden. Für sie gelten für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Kommissionen.

Attributions des Commissions des finances

¹ Les Commissions des finances (CdF) s'occupent de la gestion financière de la Confédération; elles procèdent à l'examen préalable de la planification financière, du budget et de ses suppléments et du compte d'État. Sauf disposition contraire de la loi, elles exercent la haute surveillance sur l'ensemble des finances de la Confédération conformément à l'art. 26, al. 2.

² Elles peuvent adresser à la commission chargée de l'examen préalable un rapport concernant les projets d'acte importants sur le plan de la politique financière. Les projets d'acte peuvent leur être soumis pour co-rapport ou examen préalable.

³ Les Commissions des finances sont invitées à présenter un co-rapport concernant les projets de crédits d'engagement et de plafonds de dépenses qui ne sont pas soumis à leur examen préalable. Elles disposent des mêmes droits que les commissions chargées de l'examen préalable s'agissant de la défense de leurs propositions devant les conseils.

Compiti delle Commissioni delle finanze

¹ Le Commissioni delle finanze (CdF) si occupano della gestione finanziaria della Confederazione; esaminano preliminarmente la pianificazione finanziaria, il preventivo e le relative aggiunte, nonché il consuntivo della Confederazione. Esercitano l'alta vigilanza sull'intera gestione finanziaria secondo l'articolo 26 capoverso 2, sempre che la legge non preveda altrimenti.

² In merito ai disegni di atti legislativi che rivestono importanza sotto il profilo della politica finanziaria possono presentare rapporti alle commissioni incaricate dell'esame preliminare. Tali disegni possono essere loro sottoposti per corapporto o attribuiti per esame preliminare.

³ Le Commissioni delle finanze sono invitate a presentare un corapporto in merito ai disegni di crediti d'impegno e limiti di spesa che non sono loro attribuiti per esame preliminare. Per difendere le loro proposte nelle Camere hanno gli stessi diritti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GVG von 1849, 1902 und 1962	1
2. ParlG	4
3. Änderungen des Einbezugs der FK bei der Beratung von Erlass- entwürfen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7d
1. Die FK in der Systematik des ParlG	7d
1a. Arbeitsweise der FK	8
2. Aufgaben der FK (Abs. 1)	10
a) Allgemeines	10
b) Beratung von Finanzplan, Voranschlag, Nachträgen und Rechnung . .	12
c) Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht (Satz 2)	16
aa) Allgemeines	16
bb) Abgrenzung zur Oberaufsicht durch die GPK	22
cc) Abgrenzung zur Finanzaufsicht durch die FinDel	25
3. Mitberichte der Finanzkommissionen (Abs. 2 und 3)	26

Materialien

Bis 1902: GVG 22.12.1849 (AS 1848/49 279 ff.); BB vom 23.12.1876 zum Budget für das Jahr 1877 (AS 1876/77 563 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision:* Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1483), GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot. SPK-StR 11.2.2002; Prot. SPK-StR 15.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3555); AmtlBull NR 2001 1347; AmtlBull StR 2002 19; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., 3557).

07.400 *Pa.Iv. SPK-NR. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen:* Stellungnahme FK-NR vom 5.2.2008; Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BB1 2008 1869 ff., insb. 1878); AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 715; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).

13.092 *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB):* Prot. Spezialkommission 13.092-NR 2.5.2014; AmtlBull NR 2014 1068 ff.; Prot. FK-StR 18.8.2014; AmtlBull StR 2014 753 ff.

16.427 *Pa. Iv. WBK-NR. Gewährleistung effizienter Parlamentsdebatten. Änderung des Parlamentsgesetzes:* Bericht SPK-NR 21.10.2016; AmtlBull NR 2017 925 f.

22.483 *Pa. Iv. Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstössen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen:* Mitbericht SPK-NR 21.4.2023; Bericht FK-NR 29.6.2023 (BB 2023 2157); Mitbericht WBK-NR 18.8.2023; Mitbericht KVF-NR 24.8.2023; Mitbericht SiK-NR 28.8.2023; Mitbericht UREK-NR 30.8.2023; Mitbericht WAK-NR 4.9.2023; AmtlBull NR 2023 1984 ff.; Mitbericht SPK-StR 20.10.2023; AmtlBull StR 2023 1154 ff.; AmtlBull NR 2024 243 .

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. GVG von 1849, 1902 und 1962

- 1 Die Festsetzung des Voranschlags und die Abnahme der Staatsrechnung gehören seit den Anfängen des Bundesstaates zu den Kernkompetenzen des Parlaments (s. Art. 25 N 1).¹ Schon Art. 16 GVG 1849 erwähnte deshalb im Zh. mit der Regelung der Fristen für die Zustellung der Unterlagen zu Voranschlag und Rechnung (s. Art. 142 N 9 ff.) Kommissionen, die für die Vorberatung von Voranschlag und Staatsrechnung zuständig waren. Seit 1877 wurden «das Budget, die Nachtragskredite und die Staatsrechnung eines gegebenen Jahres der gleichen Kommission zur Prüfung und Berichterstattung zugewiesen» (BB vom 23. 12. 1876 zum Budget für das Jahr 1877 [AS 1876/77 565, Ziff. 11]).
- 2 Eine klare und umfassende Regelung erfuhren die FK im GVG 1902. Nach Art. 24 GVG 1902 waren Voranschläge, Nachtragskreditbegehren und Staatsrechnungen nicht mehr nur für ein Jahr, sondern während einer Amtsperiode der gleichen Kommission (FK) zur Prüfung und Berichterstattung zuzuweisen. Jeder Rat hatte seine FK selber zu wählen und kein Mitglied durfte ihr mehr als sechs Jahre lang angehören. Im Laufe der Amtsperiode austretende Mitglieder waren sobald als möglich zu ersetzen. Die FK bezeichneten ihre Präsidenten selbst. Sie waren zusammen mit der damals im Gegensatz zu den FK noch jedes Jahr neu zu bestellenden GPK (Art. 23 Abs. 2 GVG 1902) und der RedK (Art. 9 GVG 1902) die einzigen im GVG genannten Kommissionen. Art. 28 GVG 1902 gab den Büros die Befugnis, auch noch andere Kommissionen für die ganze Dauer einer Legislaturperiode zu bestellen. Auch die FinDel wurde bereits im GVG 1902 verankert (vgl. Art. 25 GVG 1902).
- 3 Art. 46 des Entwurfs des BR vom 25. 4. 1960 für die Totalrevision des GVG übernahm die Vorschrift des Art. 24 GVG 1902, wonach von beiden Räten FK einzusetzen sind. Streichen wollte der BR die Regelung, dass jeder Rat seine FK selbst zu wählen habe. Nachdem der NR die Kompetenz für die Ernennung aller übrigen ständigen Kommissionen an das Büro delegiert hatte, sah er für die bisherige Ausnahmeregelung keinen Grund mehr. Auch die Wahl der Präsidenten sollte geändert werden; diese Aufgabe sollten ebenfalls die Büros übernehmen (Botschaft GVG 23. 3. 1962 [BB1 1960 I 1483]). Während die Wahl der Präsidenten durch die Büros in den Räten eine Mehrheit fand, folgte die BVers dem ersten Änderungsvorschlag des BR nicht. So hielt Art. 48 GVG 1962 fest, dass «für die Prüfung des Voranschlages des Bundes, der Nachtragskredite und der Kreditübertragungen sowie der Staatsrechnung [...] jeder Rat für die Dauer einer Legislaturperiode eine Finanzkommission» wählt. Der NR delegierte mit Art. 48 und 49 GRN 1962 die Wahl der FK (wie auch aller anderen ständigen Kommissionen) dennoch an sein Büro; im StR wurden die ständigen Kommissionen aber bis zur Einführung des Systems der ständigen Kommissionen im Jahr 1991 durch den Rat bestellt (s. Art. 43 N 3 f.).

2. ParlG

- 4 In Art. 50 ParlG wurde gegenüber Art. 48 GVG 1962 klargestellt, dass sich die FK nicht nur mit Budget und Rechnung, sondern «mit der Haushaltsführung des Bundes insgesamt befassen und ihnen auch die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt zukommt. Die Finanzkommissionen befassen sich mit den grundlegenden Fragen der finanziellen Führung des Bundes». Neu wurde die Vorberatung der finanziellen Planung in den Aufga-

¹ Zur Entstehungsgeschichte vgl. auch STAUFFER/VALLENDER, Art. 126 N 1 ff.; STAUFFER, Art. 167 N 6 f.; SÄGESSER, Oberaufsicht, 125.

benkatalog aufgenommen. Damit ist nicht nur der Finanzplan (vgl. Art. 143 N 11 f.) gemeint, sondern es ist von finanzieller Planung allgemein die Rede (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]).

In Art. 50 Abs. 2 wurde neu festgehalten, dass Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen den FK zum Mitbericht vorzulegen sind oder zur Vorberatung zugewiesen werden können. Es wurde jedoch darauf verzichtet, den FK die Kompetenz zu geben, alle Vorlagen vorzubereiten, die das Haushaltsgleichgewicht beeinflussen, weil dies hätte zur Folge haben können, dass viele Geschäfte von der WAK zur FK gewechselt hätten. Diskutiert wurde auch die Zusammenlegung der FK und GPK in eine «Aufsichts- und Finanzkommission (AFK)». Der Vorschlag wurde von den GPK eher positiv aufgenommen, von den FK aber abgelehnt, da sie u.a. an der Miliztauglichkeit zweifelten. Als vorteilhafter erachtet wurde eine bessere Koordination der Oberaufsicht, die zuvor als mangelhaft empfunden worden war (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3553 ff.]).

3. *Änderungen des Einbezugs der FK bei der Beratung von Erlassentwürfen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen*

Art. 50 Abs. 2 ist im Zh. mit Art. 49 Abs. 5 ParlG zu sehen, der vorsah, dass eine Kommission vor Unterbreitung oder Antragstellung eines Erlassentwurfs an den Rat eine Stellungnahme der FK ihres Rates einzuholen hat, wenn der Erlassentwurf einer Kommission oder Änderungsanträge einer Kommission zu einem Erlassentwurf des BR erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Mittels einer pa.Iv. (06.467) beantragte NR Fabio Abate (FDP/TI), die zwingende Bestimmung von Art. 50 Abs. 2, dass die FK einen Mitbericht verfassen müssen («sind ihnen zum Mitbericht vorzulegen»), in eine Kann-Formulierung abzuändern. Dazu musste der Wortlaut von Art. 50 Abs. 2 abgeändert und Art. 49 Abs. 5 gestrichen werden. Begründet wurde die pa.Iv. u.a. damit, dass es oft zeitliche Probleme mit dem Sitzungskalender der beteiligten Kommissionen gebe, und dass es für die FK schwierig sei, sich in der notwendigen Tiefe mit der Vorlage auseinanderzusetzen. Die SPK-NR nahm das Anliegen in eine Sammelvorlage auf (07.400 Pa.Iv. *Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen* [BBl 2008 1869 ff., 1878 f.]).

Die FK-NR war im Grundsatz einverstanden, verlangte in ihrer Stellungnahme zhd. der SPK-NR aber, dass der Entscheid über die Abfassung eines Mitberichts bei den FK liegen müsse (vgl. Stellungnahme FK-NR vom 5.2.2008). Die SPK-NR übernahm diesen Antrag nicht mit der Begründung, dass er unnötig sei. Die Zuweisung zu einem Mitbericht könne nur eine Einladung, aber keine Pflicht für das Verfassen eines Mitberichts sein. Abgelehnt wurde von der SPK-NR auch ein Antrag auf einen neuen Abs. 3, gem. welchem die FK ihre Anträge vor dem Ratsplenum hätte vertreten können. Die SPK-NR hielt fest, dass dieser Abs. 3 überflüssig sei. Gem. Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG besitze jede Kommission das Recht, Anträge im Rat einzureichen und diese auch zu vertreten. Die Bestimmung führte in den Räten zu keinen Diskussionen (vgl. AmtlBull NR 2008 859; AmtlBull StR 2008 713).

Anlässlich der Beratung des bundesrätlichen Entwurfs zur Einführung des Neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB, 13.092, BBl 2014 767) wurde Art. 50 auf Antrag der ad hoc eingesetzten Spezialkommission NFB des NR um einen neuen Abs. 3 ergänzt. Ratio legis der neuen Bestimmung ist, die Stellung der FK bei finanzrelevanten Geschäften zu stärken, indem die FK ihre Anträge im Mitberichtsverfahren besser einbringen können, sowohl im Rahmen der Vorberatung einer Vorlage durch Kommissionen, als auch während deren Beratung in den Räten. Die Stärkung der FK wird dadurch konkretisiert, dass sie zum Mitbericht zu den Entwürfen für mehrjährige Finanzbeschlüsse in der Form von Verpflichtungskrediten oder Zahlungsrahmen einzuladen sind, wenn diese ihnen

nicht zur Vorberatung zugewiesen werden (zur Bedeutung der Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen für die Finanzplanung: vgl. Art. 25 N 28 ff.). In diesem Fall gelten für die FK für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Sachbereichskommissionen. In der Ratsdebatte wurde ausgeführt, dass die Rolle der FK bei den mehrjährigen Finanzbeschlüssen in der Praxis beschränkt sei, weil ihre Anträge zhd. der vorberatenden Sachbereichskommissionen häufig keinen Erfolg haben. Wenn ihre Anträge in der vorberatenden Kommission nicht von einer Minderheit übernommen werden, erscheinen diese nicht auf der synoptischen Darstellung der Anträge und Beschlüsse für den Rat («Fahne») und werden de facto in den Räten nicht beraten. Die neue Bestimmung hat zur Folge, dass die Anträge der FK auf der Ratsfahne zu Erlassentwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen erscheinen und von Sprechenden der FK in den Räten begründet werden (vgl. AmtlBull NR 2014 1069 f. und AmtlBull StR 2014 752 f.).

- 7b** Bereits wenige Mte. nach dem Inkrafttreten der erweiterten Mitberichtskompetenzen der FK reichte die WBK-NR die pa. Iv. 16.427 (*Gewährleistung effizienter Parlamentsdebatten. Änderung des Parlamentsgesetzes*) ein, welche die Aufhebung von Abs. 3 verlangte. Begründet wurde die Initiative mit Problemen bei der Durchführung der neuen Regelung. Der NR gab der Initiative keine Folge. Bevor eine Bilanz über die Wirkung der neuen Regelung gezogen werden könne, sollten zuerst mehr Erfahrungen gesammelt werden. Zudem sei es bei der Einführung des neuen Abs. 3 die politische Absicht gewesen, finanzpolitischen gegenüber sachpolitischen Überlegungen ein grösseres Gewicht zu geben (AmtlBull NR 2017 926).
- 7c** Am 9.11.2022 reichte die FK-NR die pa. Iv. 22.483 (*Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstössen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen*) ein. Auslöser der Initiative waren diverse Ratsbeschlüsse aus dem Jahr 2022 (u.a. Aufstockung der Armeeausgaben, indirekte Gegenentwürfe zur Gletscher- und zur Prämientlastungsinitiative), welche den Finanzplan des Bundes ab dem Jahr 2024 aus dem Gleichgewicht gebracht haben. Im Ergebnis resultierte ein mit der Schuldenbremse (Art. 126 BV) nicht zu vereinbarendes strukturelles Defizit, das den BR und die BVers zu Bereinigungsmassnahmen im Bundeshaushalt zwang. Die Räte fassten ihre Beschlüsse, ohne dass die FK vorgängig im parlamentarischen Mitberichtsverfahren konsultiert worden waren. Mit ihrer Initiative beantragte die FK-NR eine Anpassung des parlamentarischen Mitberichtsprozesses, indem die erweiterten Rederechte der FK in den Räten gem. Abs. 3 auf Vorlagen ausgedehnt werden, welche die Einnahmen des Bundes regeln oder zu bedeutenden gebundenen Ausgaben führen. Aus Sicht der Urheberin sollte die beantragte Neuregelung einen wesentlichen Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags der FK im Bereich der Haushaltsführung leisten. In diesem Zh. beantragte die FK-NR eine Änderung von Art. 112 ParlG (*Zusammenarbeit mit Bundesrat und Bundesverwaltung*), mit welcher die finanzpolitische Einschätzung der FK zeitgleich mit der Stellungnahme des BR einzuholen sei, wenn Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen von parlamentarischen Kommissionen ausgearbeitet werden. Die FK-NR führte eine breite parlamentsinterne Konsultation durch, indem sie ihren Entwurf in Umsetzung zur Initiative 22.483 den Sachbereichskommissionen des NR unterbreitete. Stellung genommen haben die SPK, KVF, SGK, SiK, UREK, WAK und WBK des NR. Deren Rückmeldungen fielen sehr unterschiedlich aus. Der NR lehnte am 27.9.2023 die Änderungen von Art. 50 mit 92 zu 86 Stimmen bei acht Enthaltungen ab (AmtlBull NR 2023 1988). Befürchtet wurde insbesondere eine zu grosse Stärkung der FK, welche zu einer Übersteuerung der Sachpolitik durch die Finanzpolitik führen würde. Der StR schloss sich am 12.12.2023 bei Art. 50 dem NR an (ohne dass ein anderer Antrag gestellt wurde), lehnte aber auch die Änderung von Art. 112 mit 20 zu 17 Stimmen ab (AmtlBull StR 2023

1157). Der StR erachtete es nicht als sinnvoll, dass zwei verschiedene Verfahren vorgesehen werden für die Beratung von Erlassentwürfen im Parlament, je nachdem, welches die finanziellen Auswirkungen der Entwürfe sind. Auf Antrag ihrer FK schloss sich der NR am 5.3.2024 dem StR diskussionslos an und verzichtete damit auf eine Änderung von Art. 112. Ihr Anliegen, dass die Sachbereichskommissionen ihre Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen den FK zur Stellungnahme unterbreiten, sei der FK-NR zwar nach wie vor wichtig und begründet, könne aber auf andere Weise als auf Gesetzesstufe erreicht werden (AmtlBull NR 2024 243).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Die FK in der Systematik des ParlG

Art. 50 befindet sich im ParlG im zweiten Abschnitt des vierten Kapitels über die Kommissionen. Die in Abs. 1 1. Satz verankerten Aufgaben, welche die FK im Rahmen der parlamentarischen Budgethoheit ausüben, sind in Zh. zu sehen mit den weiteren Bestimmungen des ParlG, die das parlamentarische Budgetrecht regeln. Art. 25 legt die Aufgaben der BVers im Bereich der Finanzen fest, bestimmt die Instrumente (Kreditarten), mit denen die Aufgaben zu erfüllen sind, und schreibt vor, in welcher Beschlussform die BVers ihre Finanzkompetenzen ausübt. Art. 142 legt insbesondere fest, welche Erlassentwürfe und Informationen, die der Ausübung der parlamentarischen Budgethoheit dienen, der BR der BVers zu unterbreiten hat. Die in Abs. 1 2. Satz verankerte Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht durch die FK ist im Zusammenhang zu sehen mit den weiteren Bestimmungen des ParlG, die die Oberaufsicht als Aufgabe der BVers regeln. Art. 26 bezeichnet die Adressaten der Finanzoberaufsicht (Abs. 2), die für die Ausübung der Oberaufsicht massgeblichen Kriterien (Abs. 3) und die wichtigen Elemente der Gewaltenteilung, die der Ausübung der Oberaufsicht Grenzen setzen (Abs. 4). Bei den in Abs. 2 und 3 verankerten Aufgaben der FK im Rahmen des parlamentarischen Mitberichtsverfahren handelt es sich um spezielle Formen von Mitberichten an die vorberatenden Kommissionen gem. Art. 49 Abs. 4. Für den Geschäftsverkehr der FK mit dem BR anwendbar ist das 2. Kap. des 7. Titels («Verkehr der Bundesversammlung mit dem Bundesrat»); von zentraler Bedeutung ist Art. 153 über die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen. Diese Bestimmungen gelten gem. Art. 162 Abs. 1 Bst. a (im 8. Titel) ebenfalls für den Verkehr mit dem BGer und den eidg. Gerichten sowie der AB-BA. Weitere Bestimmungen des ParlG geben in allgemeiner Weise Auskunft über die Bestellung der Kommissionsmitglieder (Art. 43), die Aufgaben der Kommissionen (Art. 44) und deren Rechte (Art. 45), das Verfahren in den Kommissionen (Art. 46), die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und die Klassifizierung ihrer Unterlagen (Art. 47, 47a und 153 Abs. 7), die Information der Öffentlichkeit (Art. 48) und die Koordination unter den Kommissionen (Art. 49). Sie finden auch auf die FK Anwendung.

7d

1a. Arbeitsweise der FK

Die FK haben ihren Auftrag, die Ziele ihrer Tätigkeiten, ihre innere Organisation und die Zusammenarbeit mit anderen Organen in ihren nicht amtlich publizierten «Handlungsgrundsätzen» präzisiert bzw. geregelt. Diese wurden zuletzt vor Beginn der 52. Legislaturperiode am 29.7.2023 aktualisiert (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20der%20FK%20vom%2030.06.2023%20V%20Web.pdf> [28.12.2023]). Zudem haben die FK in Umsetzung von Art. 8a ParlVV Weisungen erlassen, welche die Verteilung, die elektronische Verfügbarkeit und die Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen im Bereich der Oberaufsicht sowie den Zugang

8

zu diesen Protokollen und den weiteren Unterlagen regeln (Weisungen vom 4.12.2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-fk-findel-d.pdf>> [16.4.2024]).

- 8a** Die FK arbeiten mit ständigen Subkommissionen, welchen die FK die Vorberatung von Geschäften zuweist, wobei sie die Entscheidkompetenz behält (Art. 14 Abs. 3 GRN; Art. 11 GRS). Nach der Vorberatung stellen die Subkommissionen jeweils Antrag. Die Handlungsgrundsätze der FK sehen in Ziff. 1.5 vor, dass die FK ausnahmsweise eine Subkommission beauftragen können, sich – z.B. im Rahmen des Mitberichtsverfahrens – direkt an eine andere Kommission zu wenden. In Bezug auf die Auftragserfüllung sind die Subkommissionen im Rahmen der geltenden Vorgaben (ParlG, Handlungsgrundsätze) frei. Während in der FK-NR ein Kommissionsmitglied durch ein anderes Ratsmitglied aus derselben Fraktion vertreten werden kann, ist in der FK-StR eine Vertretung nur durch ein anderes Kommissionsmitglied möglich (Art. 14 Abs. 5 GRS).
- 9** Beide FK verfügen über je vier Subkommissionen, denen feste Zuständigkeitsbereiche zugewiesen sind. Die Subkommissionen 1 betreuen die Behörden (BVers, BR und BK) und die eidg. Gerichte sowie das EFD, die Subkommissionen 2 das EDA und das WBF, die Subkommissionen 3 das EDI und das UVEK sowie die Subkommissionen 4 das EJPD und das VBS. Die Subkommissionen befassen sich mit allen Beratungsgegenständen, die einem Departement zugeordnet werden können (Staatsrechnung, Budget, Nachträge, Finanzplan, Erlassentwürfe im Rahmen des Mitberichtsverfahrens der FK-NR). Um sich vertieft mit einer Verwaltungseinheit oder einer anderen Einheit, welche der Finanzaufsicht der EFK gem. Art. 8 FK-G unterstellt ist, zu befassen, führen die Subkommissionen auch sog. Informationssitzungen in der Form von Dienststellenbesuchen vor Ort durch (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2023, Ziff. 1.5).

2. Aufgaben der FK (Abs. 1)

a) Allgemeines

- 10** Abs. 1 zählt die wesentlichen Aufgaben der FK auf. Einleitend wird die Hauptaufgabe genannt: Bei der Ausübung der parlamentarischen Budgethoheit nehmen die FK eine zentrale Funktion wahr, indem sie sich mit allen grundlegenden Fragen der Haushaltsführung des Bundes befassen. Diese Aufgabe verwirklicht sich in der Vorberatung der finanziellen Planung (vgl. Art. 143 ParlG), des Voranschlags, der Nachträge zum Voranschlag sowie der Staatsrechnung (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 142 ParlG). Damit nehmen die FK die Funktion einer Budget- und Rechnungskommission wahr (LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 163).
- 11** Satz 2 gibt den FK des Weiteren die Aufgabe, die finanzielle Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Art. 26 Abs. 2 ParlG auszuüben, sofern das Gesetz nichts anderes vorsieht. Durch Art. 20 Abs. 3 AtrAG war die Oberaufsicht über die Erstellung der beiden Alpentransversalen der NEAT-Aufsichtsdelegation übertragen worden, welche nach Vollendung der Alpentransversalen am 1.12.2019 aufgelöst wurde (s. Art. 153 N 9). Zur Abgrenzung von der durch die FinDel ausgeübten Oberaufsicht s. N 25.

b) Beratung von Finanzplan, Voranschlag, Nachträgen und Rechnung

- 12** Im Frühjahr benötigt die Vorberatung der Staatsrechnung und des Nachtrags I in den Subkommissionen und Kommissionen einen erheblichen Anteil der eingesetzten Zeit; die Vorberatung des Voranschlags, des Finanzplans sowie des Nachtrags II beanspruchen einen grossen Teil der Beratungszeit im Herbst. Die Subkommissionen wenden für die Vorbera-

tung der Staatsrechnung jeweils eine Subkommissionssitzung auf, für die Vorberatung des Voranschlags, des Finanzplans und des Nachtrags II jeweils zwei Sitzungen. Die Subkommissionen des StR führen bei der Vorberatung des Voranschlags in den meisten Fällen nur eine Sitzung durch.

Die erste Sitzung bei der Vorberatung des Voranschlags dient in erster Linie der Informationsbeschaffung, indem sich die Subkommissionen vertieft mit dem Voranschlag des jeweiligen Departements befassen und für die zweite Sitzung Zusatzinformationen anfordern. An der zweiten Sitzung werden sodann die Anträge zhd. der Plenarkommission beraten. Die Anträge der Mehrheit der Subkommissionen und die eingereichten Minderheitsanträge werden vom Sekretariat der FK auf einer synoptischen Zusammenstellung («Fahne») aufgeführt. Aufgenommen werden auch die Nachmeldungen des BR zum Voranschlag; bei diesen handelt es sich um Anträge, welche nach der formellen Verabschiedung des Budgets durch den BR im August noch nachgereicht werden (vgl. Art. 142 N 10), damit sie die FK und die BVers noch beraten können.²

Nach den Subkommissionssitzungen werden die Ergebnisse in der Plenarsitzung beraten, zu welcher die jeweiligen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher eingeladen werden, wobei die Vorsteherin oder der Vorsteher des EFD der gesamten Beratung beiwohnt. In einem ersten Schritt setzen die Subkommissionspräsidentinnen und -präsidenten die Kommission über die Beratungen der Subkommissionen in Kenntnis. In einem weiteren Schritt begründen die Antragstellenden die Minderheitsanträge und die Subkommissionspräsidentin resp. der Subkommissionspräsident die Auffassung der Mehrheit. Danach folgen eine Fragerunde und die Stellungnahme der Fraktionen oder einzelner Mitglieder. Bevor die Voranschlagsposition mittels Abstimmung bereinigt wird, nimmt das zuständige Mitglied des BR Stellung. Insb. die Subkommissionspräsidentin oder der -präsident, aber auch Urheberinnen oder Urheber von Minderheitsanträgen erhalten Gelegenheit zu einer Replik. In der Praxis werden in der FK-NR viele Minderheitsanträge aus der Subkommission weitergezogen als Minderheitsanträge an das Ratsplenum. Bei der Staatsrechnung findet lediglich eine auf die wesentlichen Aspekte eines Departements beschränkte Berichterstattung durch die Subkommissionspräsidentinnen oder -präsidenten statt. Dazu wird neben der Vorsteherin oder dem Vorsteher des EFD und der Direktorin oder dem Direktor der EFK keine Vertretung von weiteren Departementen eingeladen.

Die FK arbeiten bei der Vorberatung von Staatsrechnung, Voranschlag, Nachtrag sowie Finanzplan mit einem Referentensystem (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2023, Ziff. 2.2). Die Referentin oder der Referent befasst sich während der ganzen Legislaturperiode intensiv mit der zugewiesenen Verwaltungseinheit oder Behörde oder dem zugewiesenen Gericht. Ziel des Referentensystems ist es, innerhalb der Subkommission eine gewisse Expertise und spezielle Kompetenz aufzubauen. In den Subkommissionssitzungen zu Budget und Rechnung erhält i.d.R. die Referentin oder der Referent der Subkommission zuerst das Wort, um der Verwaltung Fragen zu stellen.

² Beim Voranschlag 2024 (23.041) unterbreitete der BR den FK bspw. mit Schreiben vom 29.9.2023 eine Nachmeldung, mit welcher die Kündigung der im Rahmen der Notfusion UBS-Credit Suisse gewährten Verlustübernahmegarantie zugunsten der UBS nachvollzogen wurde. Gleichzeitig wurden weitere Änderungen an den Budgetpositionen beantragt, damit die Schuldenbremse weiterhin eingehalten werden konnte. Diese Nachmeldung führte zu verschiedenen auf der «Fahne» (synoptische Darstellung des Erlassentwurfs und der dazu gestellten Anträge der Kommissionen) gekennzeichneten Änderungen beim Voranschlag 2024, welche allesamt von der BVers so bewilligt wurden.

*c) Wahrnehmung der finanziellen Oberaufsicht (Satz 2)**aa) Allgemeines*

- 16** Satz 2 von Abs. 1 führt als weitere Aufgabe die Oberaufsicht über den gesamten Finanzhaushalt nach Art. 26 Abs. 2 ParlG auf, der seinerseits in Bezug auf den Kreis der Kontrollunterworfenen auf Art. 8 FKG verweist (vgl. Art. 26 N 5 und 30 ff.).³ Dieser legt unter Vorbehalt der Sonderregelungen von Art. 19 FKG und der spezialgesetzlichen Regelungen fest, wer der Finanzaufsicht durch die EFK unterstellt ist. Damit deckt sich der Aufsichtsbereich der parlamentarischen Finanzoberaufsicht mit jenem der EFK.⁴
- 17** Der Aufsicht der EFK unterstehen nach Art. 8 Abs. 1 FKG die Verwaltungseinheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung (Bst. a), die PD (Bst. b), die Empfänger von Finanzhilfen und Abgeltungen (Bst. c), Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde (Bst. d), und Unternehmungen, an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Art. 8 Abs. 2 FKG unterstellt auch die eidg. Gerichte, die FINMA, die eidg. Revisionsaufsichtsbehörde (RAB), die AB-BA und die BA der Aufsicht durch die EFK, soweit sie der Ausübung der Oberaufsicht durch die BVers dient. Abs. 3 schliesslich hält fest, dass die EFK auch dort die Finanzaufsicht ausübt, wo nach Gesetz oder Statuten eine eigene Kontrolle eingerichtet ist.
- 18** Damit sind durch Art. 26 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 8 FKG bis auf folgende Ausnahmen alle Institutionen, welche Bundesmittel verwenden, der parlamentarischen Finanzoberaufsicht unterstellt. Nicht der Aufsicht der EFK und damit der Finanzoberaufsicht der BVers unterstellt sind gem. Art. 19 FKG die Schweizerische Nationalbank und die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA), ausgenommen die Militärversicherung (vgl. dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, Rz 105 ff.).⁵ Weitere Sonderregelungen bedürfen nach Art. 19 Abs. 2 FKG einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung. Solche sind vorhanden für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) (vgl. Art. 36 Abs. 6 RTVG. Näheres bei GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, Rz 110 ff.).
- 19** Art. 26 Abs. 3 ParlG legt fest, nach welchen Kriterien die parlamentarische Oberaufsicht ausgeübt wird: Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit (vgl. Art. 26 N 34 ff.).⁶ Bei der Finanzoberaufsicht kommen v.a. die Kriterien der Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit zur Anwendung, da deren Beachtung oder Nichtbeachtung direkten Einfluss auf den Mittelverbrauch für die Erfüllung einer Aufgabe haben. Diese Prüfkriterien sind auch Verhaltensgebote für die der Finanzoberaufsicht Unterstellten; in diesem Fall kommt auch noch das Kriterium der Rechtmässigkeit hinzu. So haben nach Art. 12 Abs. 4 FHG der BR und die Verwaltung den Bundeshaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit und der Sparsamkeit zu führen sowie für einen wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz der Mittel zu sorgen. Kritik üben die FK insb., wenn Aufgaben nicht wirtschaftlich erfüllt werden.

3 Ausführlich dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 499 ff.; Botschaft betreffend die Revision des BG über die eidgenössische Finanzkontrolle (FKG) vom 22. 6. 1998 (BBl 1998 III 4703, 4719). Zu den verschiedenen Begriffen von Aufsicht und Oberaufsicht etwa H. Koller, Verhältnis, 35 ff., insb. 44; G. MÜLLER, Probleme, 392.

4 Mit Ausnahme der PD, welche der Aufsicht der VwD unterstehen. S. dazu Art. 65 N 6.

5 Zu den Adressaten der parlamentarischen Oberaufsicht vgl. SÄGESSER, Oberaufsicht, 127 f.

6 Zu den Kriterien vgl. ausführlicher MASTRONARDI, Kriterien, 352 ff.

Die Vorberatung von Budget und Rechnung enthält immer auch Elemente der Finanz-
oberaufsicht. Insb. die Beratung der Rechnung ist Wahrnehmung der Oberaufsichtsfunk-
tion (vgl. Art. 25 N 34 ff.). Abgesehen davon werden Finanzoberaufsichtsfragen bei
Bekanntwerden von Problemen oder im Rahmen der engen Begleitung der Entwicklun-
gen von finanziell umfangreichen Projekten speziell traktandiert.⁷ Thematisiert werden
Finanzoberaufsichtsfragen des Weiteren im Rahmen der sog. Informationssitzungen der
Subkommissionen oder im Rahmen des Mitberichtsverfahren, wenn geklärt wird, ob die
Finanzaufsicht sichergestellt ist und die notwendigen Finanzführungsinstrumente vorhan-
den sind.

20

Falls Finanzaufsichtsprobleme festgestellt werden, wenden sich die FK mittels Brief an
den BR oder an das zuständige Mitglied des BR oder reichen einen parlamentarischen
Vorstoss (Mo., Po.) ein. So waren die *Mo. 18.4087 (Strukturelle Reformen bei Agroscope
zugunsten der landwirtschaftlichen Forschung)*, *18.4088 (Praxisnahe Struktur für
Agroscope)* und *18.4089 (Ortsübliche Bau- und Mietpreise für Verwaltungseinheiten mit
dezentralen Standorten)* der FK-NR das Ergebnis einer Informationssitzung der zuständi-
gen Subkommission WBF im Jahr 2018.

21

bb) Abgrenzung zur Oberaufsicht durch die GPK

Nach Art. 52 Abs. 1 ParlG üben die GPK die Oberaufsicht nach Art. 26 Abs. 1, 3 und 4
ParlG aus. Durch Art. 52 Abs. 1 wird klargestellt, dass die Finanzoberaufsicht nach Art. 26
Abs. 2 ParlG nicht in den Zuständigkeitsbereich der GPK, sondern in jenen der FK fällt.
Da die Kompetenz zur Bewilligung der Ausgaben der BVers zukommt (Art. 167 BV), ist
nach G. MÜLLER die Finanzoberaufsicht anderer Natur als die allgemeine Oberaufsicht
über die Geschäftsführung der Verwaltung (G. MÜLLER, Probleme, 407 f.). Die Oberauf-
sicht der GPK findet im Zuständigkeitsbereich des BR statt, denn nach Art. 174 BV ist der
BR die oberste leitende und vollziehende Behörde, und nach Art. 2 Abs. 1 RVOG ist ihm
die Verwaltung unterstellt (s. dazu auch Art. 26 N 20 f.). Demgegenüber bezieht sich die
Finanzoberaufsicht auf einen Bereich, bei welchem die grundlegende Kompetenz eine
parlamentarische – nämlich die parlamentarische Budgethoheit – ist. Dennoch lassen sich
die beiden Bereiche nicht klar trennen, und in der Praxis stellen sich immer wieder Abgren-
zungsfragen. So enthalten Fragen der Geschäftsführung häufig auch Fragen der Finanz-
führung, und Probleme bei der Finanzaufsicht entstehen oft aus Problemen bei der
Geschäftsführung (vgl. dazu etwa MASTRONARDI, Kriterien, 109, 162 ff.).⁸ Dies ist regel-
mässig bei Problemen in Informatikprojekten der Fall (Bsp. Informatikprojekt Insieme der
ESTV). Beide Oberaufsichtskommissionen verfügen über die gleichen in Art. 153 ParlG
geregelter Informationsrechte, und auch die Durchsetzungsinstrumente in Form von Vor-
stössen (Mo., Po.) sind dieselben. Die FK haben bei der Vorberatung des Voranschlags
aber wohl durchschlagskräftigere Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Anliegen in der
Hand, weil sie unmittelbar beantragen können, eine Verwaltungseinheit über Budgetkür-
zungen zu sanktionieren.

22

7 Die FK-NR beauftragte z.B. ihre zuständigen Subkommissionen, die Realisierung der Nutzen- und Synergiepotenziale des Informatikprogramms «SUPERB» (vgl. Medienmitteilung FK-NR vom 25.10.2021, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-2021-10-25.aspx>> [3.1.2024]) oder die Räumung des ehemaligen Munitionslagers Mitholz eng zu begleiten.

8 So stellt sich etwa die Frage, ob es eine Frage der Geschäftsführung oder der Finanzoberaufsicht ist, wenn eine Amtsdirektorin oder ein Amtsdirektor die finanzielle Steuerung ihres resp. seines Amtes völlig vernachlässigt. Man kann mit guten Argumenten sowohl die GPK als auch die FK als zuständig ansehen.

- 23 Wie von Art. 49 Abs. 1 ParlG (s. Art. 49 N 9 f.) verlangt, koordinieren sich die Obergeschäftskommissionen regelmässig. Entsprechende Aufträge wurden in den jeweiligen Handlungsgrundsätzen insb. auch den Sekretariaten der GPK/GPDel sowie der FK/FinDel erteilt. Die Sekretariate klären an vier Koordinationssitzungen pro Jahr die Frage, ob sich die FK, GPK oder FinDel um ein Geschäft kümmern soll. An diesen Sitzungen wird auch über Zwischen- und Schlussergebnisse von Dienststellenbesuchen oder weiteren Sitzungen der jeweiligen Organe orientiert und es werden Verfahrensfragen diskutiert. Stellen sich Koordinationsfragen zwischen diesen Sitzungen, so erfolgt die Koordination sofort, wenn notwendig auch unter Einbezug der Präsidenten oder Präsidentinnen von FK/FinDel und GPK/GPDel. Die Aufteilung erfolgt i.d.R. gem. dem Hauptauftrag der Kommissionen oder Delegationen: Handelt es sich eher um Fragen des Finanzgebarens, so wird die FK oder v.a. die FinDel tätig, handelt es sich um Fragen der Geschäftsführung (z.B.: Wie hat der BR ein Geschäft wie etwa die Botschaft zur Rettung der UBS⁹ vorbereitet?), so befasst sich damit die GPK. Um möglichst zu verhindern, dass zu gleicher Zeit Dienststellenbesuche mehrerer Subkommissionen mit ähnlichem Inhalt bei derselben Verwaltungseinheit durchgeführt werden, sprechen sich die Sekretariate stets über den Termin und den Inhalt des Besuches ab. Sofern von Nutzen, werden auch Prot. und Unterlagen ausgetauscht.
- 24 Zu Fragestellungen, die sowohl die Geschäftsführung wie auch das Finanzgebaren betreffen, führen FK und GPK gestützt auf Art. 49 Abs. 3 ParlG auch gemeinsame Sitzungen durch (vgl. Art. 49 N 14 f.). So treffen sich die zuständigen Subkommissionen von FK und GPK zu gemeinsamen Sitzungen, um zu prüfen, ob und wie der BR seine Aufsicht über bestimmte verselbstständigte Einheiten wie die SBB, Post, Swisscom, RUAG und Skyguide wahrnimmt, und ob sich aus Sicht des Parlaments Handlungsbedarf ergibt (s. Art. 28 N 26). Die beiden FK und GPK werden jeweils mittels Berichterstattung über die Ergebnisse in Kenntnis gesetzt (vgl. z.B. gemeinsame Medienmitteilung der FK-NR und FK-StR vom 30.6.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-ns-2023-06-30b.aspx>> [28.12.2023]).

cc) Abgrenzung zur Finanzaufsicht durch die FinDel

- 25 Neben den FK nimmt auch die FinDel Aufgaben der Finanzoberaufsicht wahr. Ihre Kernaufgabe ist die mitschreitende Finanzaufsicht, die während des ganzen Budgetjahres durchgeführt wird. So führt sie regelmässig Aussprachen mit den einzelnen Mitgliedern des BR durch zu wichtigen im jeweiligen Departement anstehenden Fragen, die finanzielle Auswirkungen haben. FK und FinDel können sich gegenseitig bitten, sich um gewisse Fragen zu kümmern (vgl. FK, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2023, Ziff. 5.2; FinDel, Handlungsgrundsätze vom 28.11.2023, Ziff. 6.1, <[https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20\(Format%20Rechtsdienst\)%20-%20D.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20(Format%20Rechtsdienst)%20-%20D.pdf)> [3.1.2024]). Die FinDel legt den FK jährlich spätestens im April einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor. Die Mitglieder der FinDel erstatten den FK im zweiten Halbjahr mündlich Zwischenbericht über ihre wesentlichen Feststellungen. Wenn sie es für notwendig erachtet, kann die FinDel im Laufe des Jahres zusätzlich Bericht erstatten (FK, Handlungsgrundsätze vom 29.6.2023, Ziff. 5.1). Sie übermittelt Unterlagen zur Beratung von Geschäften an die FK, wenn diese für die Beratung von Rechnung und Voranschlag oder für Informationssitzungen von Nutzen sein könnten.

9 Vgl. 08.077. Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems: Botschaft BR 5.11.2008 (BBl 2008 8943 ff.) sowie Bericht GPK 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff.).

3. Mitberichte der Finanzkommissionen (Abs. 2 und 3)

Sämtliche Ausgaben des Bundes müssen vom Parlament beschlossen werden. Bei der Ausübung der parlamentarischen Budgethoheit nehmen die FK eine zentrale Funktion wahr. Abs. 1 gibt der FK die Aufgabe, sich mit allen grundlegenden Fragen der Haushaltsführung des Bundes zu befassen. Ein wesentliches Instrument der Haushaltsführung ist die finanzielle Planung und die damit einhergehende Prüfung der Finanzierbarkeit von Vorhaben, insb. vor dem Hintergrund der in Art. 126 BV verankerten Schuldenbremse. Bei der Ausübung der Budgethoheit ist das Parlament eingeschränkt, denn ein erheblicher (und steigender) Teil der Ausgaben ist gesetzlich stark gebunden. Das Parlament ist an die Rechtsordnung gebunden und kann die gesetzlich stark gebundenen Ausgaben im Rahmen der Budgetberatung nicht anpassen. Nicht nur die stark gebundenen Ausgaben schränken den finanzpolitischen Spielraum von BR und Parlament stark ein: Auch die schwach gebundenen Ausgaben können kurzfristig nicht völlig frei angepasst werden, denn hier bestehen teilweise vertragliche oder anderweitige Verpflichtungen. Zudem werden über zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben über mehrjährige Finanzbeschlüsse gesteuert, mit denen das Parlament die mittelfristige Ausgabenplanung festlegt (vgl. Art. 25 N 13 f.).

26

Diese Struktur des Bundeshaushalts und die damit einhergehende Haushaltsführung haben zur Folge, dass die wesentlichen finanzrelevanten Geschäfte nicht durch die FK, sondern durch die zuständigen und mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen vorberaten werden. Wenn die FK ihrem gesetzlichen Auftrag, bei der Finanzplanung des Bundes mitzuwirken, nachkommen wollen, so müssen sie auf die Gesetzgebung und die mehrjährigen Finanzbeschlüsse Einfluss nehmen. In diesem Zh. bilden die in Abs. 2 und 3 vorgesehenen Berichte an die primär mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen ein zentrales Instrument der Einflussnahme auf die Finanzplanung innerhalb des Parlamentes. Die Sachbereichskommissionen befassen sich mit Gesetzesentwürfen, welche die Einnahmen des Bundes regeln bzw. zum Teil hohe Ausgaben nach sich ziehen, oder beraten im Rahmen von Vorlagen hohe Verpflichtungskredite (z.B. Rüstungsprogramme) bzw. Zahlungsrahmen (z.B. in der Agrarpolitik) vor. In der Praxis werden solche Berichte der FK an die federführenden Sachbereichskommissionen Mitberichte genannt.

26a

Mit einer Kann-Formulierung überlässt es Abs. 2 den FK, ob sie einen Mitbericht verfassen wollen oder nicht. Die Formulierung macht deutlich, dass es keine Pflicht zum Verfassen eines Mitberichtes gibt (s. dazu oben N 7). Bei Erlassentwürfen zu Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen ist es gem. Abs. 3 eine Pflicht der für die Zuweisung der Geschäfte zuständigen Ratsbüros (vgl. Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN u. Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRS), die FK zu einem Mitbericht einzuladen. Die eingeladene FK kann diese Einladung annehmen oder auch ausschlagen. Grundsätzlich kann sich gem. Art. 49 Abs. 4 jede Kommission bei sachübergreifenden Geschäften mittels Mitbericht an eine andere Kommission wenden. Die ausdrückliche Erwähnung der Mitberichte in Art. 50 macht allerdings deutlich, dass es die FK sind, die am meisten von diesem Instrument Gebrauch machen, weil sie für das sachbereichsübergreifende Querschnittsthema «Finanzen» federführend sind und die meisten Vorlagen finanzielle Komponenten haben.¹⁰ Nach Abs. 2 können Vorlagen von finanzpolitischer Bedeutung der FK aber auch zur Vorberatung zugewiesen werden. So

27

¹⁰ Von der 50. bis zur 52. Legislaturperiode (2015–2023) richtete die FK-NR insgesamt 86 Mitberichte an die vorberatenden Sachbereichskommissionen des NR. Die Anzahl der Mitberichte der FK-StR an die vorberatenden Sachbereichskommissionen des StR war im gleichen Zeitraum leicht tiefer als im NR.

werden u.a. Revisionen von FHG, FKG und FiLaG, Entlastungs-, Spar- und Konjunkturprogramme sowie Finanzierungsvorlagen im Immobilien- und Informatikbereich von den FK federführend vorberaten.

- 28 Die Bedeutung des Instruments des Mitberichts ergibt sich aus der Tatsache, dass die meisten Ausgaben des Bundes gesetzlich oder vertraglich gebunden sind (s. dazu auch Art. 25, insb. N 11). Grössere Anschaffungen wie Rüstungsbeschaffungen oder Ausgaben im Bildungsbereich¹¹ oder beim Verkehr dauern mehrere Jahre und werden über Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen gesteuert. In den jährlichen Voranschlag werden jeweils nur noch die jährlichen Zahlungsstranchen aufgenommen.¹² Die FK und die BVers können – sofern sie ihren früheren Beschluss nicht abändern wollen (vgl. dazu Art. 25 N 29) – höchstens noch die jährlichen Zahlungsstranchen ändern; bei gesetzlich vollständig gebundenen Ausgaben ist ihnen selbst dies verwehrt (s. dazu Art. 25 N 13). Die finanzpolitisch entscheidende Diskussion findet auf Bundesebene deshalb bei Gesetzesvorlagen oder bei der Vorberatung mehrjähriger Finanzbeschlüsse statt; hier werden von den zuständigen Sachbereichskommissionen (APK, KVF, SGK, SiK, UREK, WBK) oft milliardenschwere Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen beraten. Bei diesen finanzpolitisch entscheidenden Weichenstellungen ist die FK auf das Instrument der Mitberichte verwiesen. Damit ist auch klar, dass die finanzpolitische Gesamtverantwortung bei allen Kommissionen und nicht nur bei den FK liegt.
- 29 Gem. Ziff. 2.3 der Handlungsgrundsätze der FK vom 29.6.2023 entscheiden die Kommissionen auf Antrag der Präsidentin oder des Präsidenten, welche Vorlagen sie im Mitberichtsverfahren behandeln wollen. Grundlage für den Entscheid sind die Meldungen der BK über die demnächst vom BR zhd. des Parlaments verabschiedeten Botschaften und Berichte. Diese Meldungen beinhalten eine (teilweise sehr grobe) Schätzung der finanziellen Auswirkungen und erfolgen grundsätzlich sechs Mte. vor der gewünschten Behandlung im Erstrat. Anlass zu einem Mitbericht können neben den finanzpolitischen Auswirkungen und der Finanzierbarkeit einer Vorlage auch die Art der Finanzierung eines Vorhabens (z.B. die Errichtung eines Fonds)¹³, die Frage der Steuerung des Haushalts, die Setzung von Standards oder das Vorhandensein von Controlling- und Reportinginstrumenten sein. Regelmässig Mitberichte verfassen die FK zu Steuervorlagen und Vorlagen zur Finanzierung der Sozialwerke, sowie zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen in den Bereichen Bildung und Forschung, Landwirtschaft, Verteidigung, regionaler Personenverkehr, internationale Zusammenarbeit und Kultur (vgl. Art 25 N 28ff.).¹⁴ Als Mitbericht von hoher Bedeutung kann jener zur sog. «OECD-Steuerreform» (22.036) eingestuft werden, mit welchem die FK-NR u.a. forderte, dass allfällige Erträge der Ergänzungssteuer je zur Hälfte zwischen Bund und Kte. aufzuteilen seien und nicht den Kte. zu 75 Prozent zustehen sollen, wie dies vom BR beantragt und vom StR als Erstrat beschlossen worden war. Begründet wurde dieser Antrag mit der Lage des Bundeshaushaltes sowie mit den vielen zusätzlichen Ausgaben, die der Bund in den Krisen (Covid-19, Energieversorgung,

11 Ein gutes Bsp. in diesem Zusammenhang ist die Botschaft vom 26.2.2020 über die Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024 (BBl 2020 3681 ff.; 20.028), mit welcher der BR Mittel in der Höhe von rund 27,9 Milliarden CHF beantragte.

12 Gem. Art. 21 Abs. 5 FHG ist der Mittelbedarf aus Verpflichtungen als Aufwand oder Investitionsausgabe in den jeweiligen Voranschlag einzustellen. Vgl. dazu auch Art. 25 N 26.

13 Vgl. Bahninfrastrukturfonds, Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds, Gripen-Fonds oder Fonds zur Finanzierung des Wiederaufbaus der Ukraine.

14 Mehr als zwei Drittel der schwach gebundenen Ausgaben des Bundes werden über mehrjährige Finanzbeschlüsse gesteuert.

Ukraine) übernommen hatte (Medienmitteilung der FK-NR vom 14.10.2022, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-2022-10-14.aspx>> [2.1.2024]).

Der Mitbericht nach Abs. 2 kommt bei finanzpolitisch relevanten Geschäften zum Zug, bei denen dem Parlament keine Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen beantragt werden. Dies ist u.a. bei Gesetzesvorlagen im Steuer- oder im Sozialversicherungsbereich der Fall. Der Mitbericht richtet sich an die federführende Kommission. Die Anträge der FK erscheinen nicht auf der synoptischen Darstellung der Anträge und Beschlüsse für den Rat («Fahne»); die empfangende Kommission muss aber darüber befinden. Der Mitbericht nach Abs. 3 kommt bei Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen zur Anwendung. In diesem Fall richten sich die Anträge der FK an die federführende Kommission und an den Rat. Dabei erscheinen sie auf der Ratsfahne in einer eigenen Spalte.

29a

Als Grundlage für den Entscheid einer FK, ob sie sich im Mitberichtsverfahren mit einem Erlassentwurf befassen will, wird in der aktuellen Praxis folgender Richtwert angewendet: Vorlagen, welche wiederkehrende Ausgaben von mehr als 25 Mio. CHF oder neue einmalige Ausgaben von mehr als 100 Mio. CHF nach sich ziehen, werden i.d.R. im Mitberichtsverfahren behandelt, sofern es sich nicht um unbestrittene Verlängerungen von bereits bestehenden Bestimmungen handelt. Dieser Richtwert kommt auch zur Anwendung, wenn Vorlagen zu Mindereinnahmen führen. In seltenen Fällen befassen sich die FK mit Vorlagen, welche geringere finanzielle Auswirkungen haben.

29b

Die FK des Erstrates bringt sich gem. heutiger Praxis in der Regel zwischen der Verabschiedung der Botschaft durch den BR und dem Beginn der Beratungen in der zuständigen Kommission ein. Ist es der FK aus zeitlichen Gründen nicht möglich, ihren Mitbericht der zuständigen Kommission vor der Eintretensdebatte zu übermitteln, liefert sie diesen vor Beginn der Detailberatung nach. Ist auch dies in seltenen Fällen nicht möglich, verzichtet die FK auf die Ausarbeitung eines Mitberichts und stellt direkt dem Rat Antrag, wenn vom BR Verpflichtungskredite und/oder Zahlungsrahmen beantragt werden. Die FK des Zweitrates wendet dasselbe Verfahren an, sobald der Beschluss des Erstrats vorliegt.

29c

Bei Erlassentwürfen des BR wird eine Vorlage in den FK durch ein Mitglied des BR oder Personen im Dienste des Bundes vertreten. Diese Vertretung nimmt auch zu Anträgen der FK Stellung. Bei pa. Iv. wird nicht der BR, sondern die Verwaltung beigezogen, um Auskünfte zu geben, die zur Beurteilung der Zweckmässigkeit des Vorgehens über den Weg der Initiative nötig sind. Die Verwaltung gibt jedoch keine politische Beurteilung der Initiative ab, sie steht lediglich für Rechts- und Sachauskünfte zur Verfügung (vgl. Art. 112 N 12 f.). Einzig die zuständige Kommission als Urheberin ist befugt, ihre Erlassentwürfe in den FK zu vertreten. Die zuständige Kommission ist frei, von dem Recht, ihren Erlassentwurf in den FK zu vertreten, Gebrauch zu machen. Anlässlich der Beratung der pa. Iv. 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) in der FK-NR und FK-StR wurde der Entwurf durch ein Mitglied der WBK-NR vertreten.

29d

Mitberichte an die federführenden Kommissionen sind das Instrument der FK, um Einfluss auf die finanzielle Planung zu nehmen. Der federführenden Kommission soll eine finanzpolitische Beurteilung zur Verfügung gestellt werden. Sachpolitische Gesichtspunkte sind von den Sachbereichskommissionen zu bearbeiten. Mitberichte können aber auch aus der Perspektive der Finanzoberaufsicht verfasst sein. Eine mögliche Fragestellung kann sein, ob z.B. sichergestellt wird, dass ein Controlling über die Mittelverwendung vorhanden ist, sodass eine Kreditüberschreitung vermieden werden kann. Argumente und Anträge der FK in ihren Mitberichten sind in der heutigen Praxis nicht immer finanzpolitischer Natur; sie betreffen zum Teil auch sachpolitische Aspekte der Vorlagen, wobei stets ein Graubereich zwischen Finanz- und Sachpolitik besteht.

29e

- 29f** Bei der Beratung von Entwürfen, bei welchen Abs. 3 zur Anwendung kommt, bleiben die FK in Abgrenzung zu den vorberatenden Kommissionen mitberichtende Kommissionen, auch wenn für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten dieselben Rechte wie für die vorberatenden Kommissionen gelten. So werden die Anträge der FK im Rat durch Sprechende vertreten, nicht durch Berichterstattende, welche die Anträge der vorberatenden Kommissionen vertreten. Zudem werden die Anträge der FK i.d.R. im Rahmen der Eintretensdebatte begründet (vgl. Slg. Büro- Beschlüsse, Bst. C, Ziff. 1.2.1.1.).
- 30** Bei der Einschätzung der Wirkung der Mitberichte der FK ist zwischen dem Mitbericht nach Abs. 2 und demjenigen nach Abs. 3 zu unterscheiden. Bei den Mitberichten nach Abs. 2 wird deren Wirkung als eher bescheiden eingestuft, vielleicht wird sie aber auch unterschätzt. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen vermag ein Mitbericht das Abstimmungsergebnis in der vorberatenden Kommission, u.U. aber auch im Rat zu beeinflussen. Bei den Mitberichten nach Abs. 3 ist festzuhalten, dass die Anträge der FK sowohl in der zuständigen Sachbereichskommission als auch im Rat mehr Gehör finden bzw. bessere Aussichten auf Erfolg haben. Mehr- bzw. Minderheitsanträge der FK werden des Öfteren von Mitgliedern der Sachbereichskommission übernommen. Dennoch folgen die federführenden Sachbereichskommissionen i.d.R. aber eher der sach- als der finanzpolitischen Argumentation. Vor diesem Hintergrund haben die FK im System die Funktion eines Warners. In der Regel sprechen sie sich dafür aus, die Ausgaben nicht zu erhöhen und beantragen, dem Antrag des BR zu folgen, der seine Vorlagen im Gesamtkontext der finanziellen Haushaltslage beurteilt und deren Konformität mit der Schuldenbremse gem. Art. 126 BV prüft. Der BR ist gehalten, der BVers nur Vorlagen zu unterbreiten, welche die verfassungsmässigen Vorgaben der Schuldenbremse einhalten.

Art. 51

Finanzdelegation

¹ Die Finanzkommissionen wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder und für jedes Mitglied eine ständige Stellvertreterin oder einen ständigen Stellvertreter in die Finanzdelegation (FinDel). Die Delegation konstituiert sich selbst.

² Der Finanzdelegation obliegt die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushaltes.

³ Der Verkehr der Finanzdelegation mit der Eidgenössischen Finanzkontrolle richtet sich nach den Artikeln 14, 15 und 18 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967.

⁴ Die Finanzdelegation erstattet den Finanzkommissionen Bericht und stellt Antrag.

⁵ Sie kann sich mit weiteren Beratungsgegenständen befassen und ihre Feststellungen den Finanzkommissionen oder anderen Kommissionen zur Kenntnis bringen.

⁶ Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Délégation des finances

¹ Les Commissions des finances nomment la Délégation des finances (Dél-Fin), composée de trois membres de chaque commission, et désignent un suppléant permanent pour chacun de ses membres. La délégation se constitue elle-même.

² La Délégation des finances examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération.

³ Les relations qui unissent la Délégation des finances au Contrôle fédéral des finances sont régies par les art. 14, 15 et 18 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances.

⁴ La Délégation des finances fait rapport aux Commissions des finances et leur soumet ses propositions.

⁵ Elle peut se saisir de tout autre objet et communiquer ses conclusions aux Commissions des finances ou aux commissions compétentes.

⁶ Elle prend ses décisions à la majorité des votants.

Delegazione delle finanze

¹ Le Commissioni delle finanze nominano al proprio interno tre membri ciascuna quali membri della Delegazione delle finanze (DelFin) e un supplente permanente per ogni membro. La Delegazione si costituisce da sé.

² La Delegazione delle finanze è incaricata dell'esame di dettaglio e della sorveglianza dell'intera gestione finanziaria.

³ Le relazioni della Delegazione delle finanze con il Controllo federale delle finanze sono rette dagli articoli 14, 15 e 18 della legge federale del 28 giugno 1967 sul controllo federale delle finanze.

⁴ La Delegazione delle finanze fa rapporto alla Commissione delle finanze, corredandolo di proposte.

⁵ Può occuparsi di altri oggetti in deliberazione e sottoporre per conoscenza i suoi accertamenti alle Commissioni delle finanze o ad altre commissioni.

⁶ Decide a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GVG von 1902	1
2. GVG von 1962	3
3. ParlG	4
4. Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005	5
5. Änderung des FHG vom 17. 12. 2010 (Ziff. I 3 des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen)	6
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6b
1. Die FinDel in der Systematik des ParlG	6b
1a. Wahl der Mitglieder und Konstituierung (Abs. 1)	7
2. Stellung und innere Organisation	10
3. Auftrag der FinDel (Abs. 2)	12
a) Nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts . . .	12
b) Bewilligung dringlicher Kredite	23
c) Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten des Bundes	32
4. Verhältnis zur EFK (Abs. 3)	37a
5. Verhältnis zu den FK (Abs. 4)	43
6. Weitere Beratungsgegenstände der FinDel (Abs. 5)	44
7. Entscheidungsfindung (Abs. 6)	45

Materialien

Bis 1902: BB vom 5. 7. 1876 (AS 1875/76 383 ff.); Botschaft BR 30. 3. 1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 483 f., 510 f.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).

1910 Rechnungshof. Bericht zum Postulat des Ständerates: Bericht BR 18. 11. 1924 (BBl 1924 III 816 ff.).

1994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3555); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., 3557 ff.).

01.462 Pa.Iv. Die demokratische Kontrolle sichern. Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes: Bericht SPK-NR 25. 3. 2004 (BBl 2004 2779 ff.), Stellungnahme BR 19. 5. 2004 (BBl 2004 2799 ff.); AmtlBull NR 2004 816; AmtlBull StR 2004 642; AmtlBull NR 2005 1895.

04.079 Finanzhaushaltsgesetz. Totalrevision: Botschaft BR 24. 11. 2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-NR 14./15. 2. 2005, 54 ff.; Prot. FK-NR 3. 10. 2005, 3; Prot. FK-StR 21./22. 5. 2005, 23 f.; AmtlBull NR 2005 387 ff., 988 ff., 1343 ff.; AmtlBull StR 2005 576 ff., 775 ff.; FHG 7. 10. 2005 (AS 2006 1275).

09.402 Pa.Iv. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen: Bericht SPK-NR 5. 2. 2010 (BBl 2010 1563 ff., insb. 1579 f., 1588 ff.); Stellungnahme BR 21. 10. 2010 (BBl 2010 2803 ff., insb. 2810 ff.), Prot. SPK-NR 7./8. 5. 200; Prot. SPK-NR 13. 8. 2009; Prot. SPK-NR 16. 10. 2009; Prot. SPK-NR 13. 1. 2010; Prot. SPK-NR 4./5. 2. 2010; Prot. SPK-StR 26./27. 3. 2009; AmtlBull NR 2010 1302 ff.; AmtlBull StR 2010 1062 f.; Änderung FHG 17. 12. 2010 (Ziff. I 3 des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen) [AS 2011 1381 ff.].

24.400 Pa.Iv. Dringliche Kredite. Wirkung der Beschlüsse der Bundesversammlung.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. GVG von 1902

- 1 Die FinDel wurde bereits durch das GVG vom 9. 10. 1902 geschaffen. Ihre Einsetzung steht im Zh. mit einer lange dauernden Diskussion zwischen BR und BVers über die Frage, ob auch die Schweiz wie andere europäische Staaten einen Rechnungshof einführen soll. Durch BB vom 5. 7. 1876 lud der NR den BR ein, zu untersuchen, ob in Anwendung von Art. 85 Ziff. 4 und 11 BV 1874 ein eidg. Rechnungshof zu errichten sei und im bejahenden Falle, welche Befugnisse und Verrichtungen demselben zu übertragen seien (AS 1875/76 383).¹ Die Absicht war, dem Rechnungshof wie in anderen Staaten die Kontrolle der Staatsfinanzen zu übertragen. Der BR war aus verfassungsrechtlichen und praktischen Gründen gegen die Errichtung eines Rechnungshofs und schlug stattdessen vor, neben einer der Bundesverwaltung zugeordneten Finanzkontrolle (Kontrollbureau) auch auf Seite des Parlaments ein Organ der Finanzaufsicht einzurichten. In Art. 16^{bis} E-GVG vom 30. 3. 1899 machte er folgenden Vorschlag: Neben den beiden FK sei eine Delegation von fünf Mitgliedern zu bilden; drei sollten aus der nationalrätlichen und zwei aus der ständerätlichen FK stammen. Dieser Delegation solle die nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Staatshaushalts obliegen (Botschaft BR 30. 3. 1899 [BBl 1899 II 469 ff., insb. 483 f., 510 f.]).² Die BVers übernahm diesen Vorschlag mit einigen Änderungen. So hält

1 Die BVers pflegte im 19. Jh. derartige Po. in den BB über die Genehmigung des Geschäftsberichts des BR aufzunehmen.

2 Näheres zu dieser Diskussion bei VON SALIS, Bundesrecht, 584 ff.; Bericht des BR an die BVers zum Po. vom 10. 12. 1918 betreffend die Einrichtung eines eidg. Rechnungshofes (BBl 1924 III

Art. 25 GVG 1902 fest, dass die FK beider Räte aus ihrer Mitte für die betreffende Amtsperiode eine Delegation wählen, in welche jede Kommission drei Mitglieder abordnet und die sich selbst konstituiert.

Die FinDel verfügte von Beginn weg über weitreichende Einsichtsrechte (s. dazu Art. 154 N 4 f.). So hatte sie bereits damals das unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Ämter. Auch die EFK hatte ihr jeden möglichen Aufschluss (Auskunft) zu erteilen. Schliesslich war ihr für besondere Prüfungen und Aufwendungen das nötige Personal zur Verfügung zu stellen (Art. 26 GVG 1902). 2

2. GVG von 1962

Die Bestimmungen betreffend die FinDel erfuhren im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1962 keine wesentlichen Änderungen. Nachdem im Jahre 1955 ein Vorstoss für eine Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Delegation jedes Rates auf vier gescheitert war, behielt der Entwurf des BR die bisherige Delegationsstärke bei. Neu vorgesehen wurde, dass die FinDel nicht mehr in einem vierteljährlichen Sitzungsrhythmus, sondern alle zwei Monate tagen soll. Damit wurde de jure nachvollzogen, was de facto schon länger der Fall war. Bezüglich der Einsichtsrechte kam es zu keinen Änderungen. Der BR hielt in der Botschaft lediglich fest, dass das Einsichtsrecht einen Zh. mit dem Finanzhaushalt aufweisen müsse (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1484]). 3

3. ParlG

Bei der Beratung des Entwurfs des ParlG wurden einige wenige Änderungen vorgenommen. Neu verankert wurde die bereits bestehende Praxis der Berichterstattung; die FinDel soll einmal jährlich einen Bericht an die FK erstatten, der auch im BBl veröffentlicht wird. Abs. 5 wurde geschaffen, um sicherzustellen, dass die FinDel von sich aus tätig werden kann, also keinen Auftrag der FK benötigt, um aktiv zu werden; Abs. 6 wurde eingeführt, um klarzustellen, dass in der FinDel nicht getrennt nach Räten abgestimmt wird (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3555 f.]). In der Beratung gaben diese Neuerungen zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1347; AmtlBull StR 2002 19). Nicht geändert wurden die Bestimmungen betr. die Zusammensetzung (Abs. 1) und die Aufgaben (Abs. 2) der FinDel. Im StR gaben die Rechte der FinDel und des BR im Bereich der dringl. Kreditsprechung (Art. 18 und 31 FHG i.d.F. vom 6. 10. 1989 [AS 1990 985]) zu einer intensiven Diskussion Anlass. Der StR hielt schliesslich mit 24 zu 15 Stimmen am damals geltenden Recht fest.³ 4

816 ff.), der die Diskussion zusammenfasst; BURCKHARDT, Art. 85 Ziff. 10, 692; T. MÜLLER, Finanzdelegation, 14 ff.

3 Anlass für die Diskussion gab der «Fall Swissair» (s. 01.067 *Redimensionierungskonzept für die nationale Zivilluftfahrt. Finanzierung*; Botschaft BR 7. 11. 2001 [BBl 2001 6439 ff.]) (s. dazu N 30), der sich erst nach der Beratung des ParlG im NR zugetragen hatte. Die Mehrheit der SPK-StR wollte die Kompetenz von BR und FinDel für die Freigabe von dringl. Nachträgen auf 2 Prozent der Einnahmen des Bundes des laufenden Jahres beschränken (Art. 18 Abs. 1 FHG i.d.F. vom 6. 10. 1989); bei Beträgen über dieser Schwelle sollte die BVers entscheiden. Der BR sollte zudem verpflichtet werden, die Einberufung einer a.o. Session zu verlangen, wenn die BVers nicht tagt (Abs. 1^{ter}). Ein Antrag von StR Hans-Rudolf Merz (FDP/AR) verlangte die Streichung und Beibehaltung des geltenden Rechts und obsiegte nach eingehender Debatte (s. AmtlBull StR 2002 226 ff.). Diese Diskussion wurde 2004, 2005 und 2010 fortgesetzt (siehe N 5 f.).

4. Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005

- 5 Bei der Beratung der Totalrevision des FHG im Jahr 2005 waren die Rechte des BR und der FinDel im Bereich der dringl. Kredite erneut Gegenstand ausführlicher Diskussionen. Bereits 2004 war der StR auf eine von der SPK-NR ausgearbeitete und vom NR angenommene Teilrevision des FHG nicht eingetreten. Diese Revision wurde im Nachgang zum «Swissair-Fall» eingeleitet und hätte die Zuständigkeit der FinDel auf 250 Mio. CHF beschränkt und für die Freigabe höherer Beträge die vorgängige Zustimmung der BVers verlangt (Bericht SPK-NR 25. 3. 2004 [BBl 2004 2779]; Stellungnahme BR 19. 5. 2004 [BBl 2004 2799]; AmtlBull NR 2004 816, AmtlBull StR 2004 642). Mit Verweis auf den Entscheid des StR, auf diese Teilrevision nicht einzutreten, beantragte der BR im Bereich der dringl. Kreditsprechung keine Änderung der Kompetenzen (Botschaft BR 24. 11. 2004 [BBl 2005 78]). Die SPK-NR richtete einen Mitbericht an die FK-NR, in dem sie eine Änderung der geltenden Ordnung i.S. ihres Erlassentwurfs vom 25. 3. 2004 beantragte. Nachdem sich die FK-NR mit 10 zu 9 Stimmen in einem Grundsatzentscheid für eine Änderung gegenüber dem geltenden Recht ausgesprochen hatte, übernahm sie mit 15 zu 6 Stimmen einen Minderheitsantrag aus der SPK-NR (Prot. FK-NR 14./15. 2. 2005, 54 ff.). Die neue Lösung sah für Art. 28 FHG vor, dass die FinDel für dringl. Nachträge bis zu einem Betrag von 0,5 Prozent der im laufenden Jahr budgetierten Einnahmen (damals rund 250 Mio. CHF) zuständig gewesen wäre, für höhere Beträge wäre die Kompetenz auf die BVers übergegangen. Nach Art. 34 Abs. 2 FHG hätte die BVers zu beschliessen gehabt, wenn der Aufwand oder die Investitionsausgabe den Betrag von 0,5 Prozent der im laufenden Jahr budgetierten Einnahmen überstiegen hätte und nicht durch einen von der BVers bewilligten Verpflichtungskredit gedeckt gewesen wäre. Wäre dies der Fall gewesen, so hätte keine betragliche Limite bestanden. Verzichtet werden sollte auf eine nachträgliche Genehmigung durch die BVers. Eine Minderheit Marianne Kleiner (FDP/AR) beantragte, dem BR zu folgen. Der NR schloss sich mit 88 zu 67 Stimmen der Mehrheit der FK-NR an (AmtlBull NR 2005 387 ff.). Die FK-StR und der StR wollten am geltenden Recht festhalten. Argumentiert wurde, dass sich die bestehende Ordnung bewährt habe. Verwiesen wurde auch auf die alte Erkenntnis, dass «die Not nicht geregelt werden könne» (Prot. FK-StR 21./22. 5. 2005, 23 f.; AmtlBull StR 2005 576 ff.).⁴ In der dritten Beratung lenkte die Mehrheit der FK-NR und danach der NR mit 112 zu 48 Stimmen ein und stimmte dem Beschluss des StR zu, um wegen dieser Streitfrage nicht die gesamte Totalrevision des FHG zu gefährden (Prot. FK-NR 3. 10. 2005, 3; AmtlBull NR 2005 1343 ff.).

5. Änderung des FHG vom 17. 12. 2010 (Ziff. I 3 des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen)

- 6 Nach dem «Fall Swissair» (vgl. oben N 4, FN 3, N 5) war es ein weiteres Mal die Zustimmung zu einem hohen dringl. Nachtragskredit, jene für die Unterstützung der UBS AG (vgl. 08.077 Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems: Botschaft BR 5. 11. 2008 [BBl 2008 8943 ff.]), welche dazu führte, dass die Zuständigkeit der

4 Vertieft diskutiert wurde die Frage der Rechtswirkung der nachträglichen Genehmigung durch die BVers (AmtlBull StR 2005 578, 775 f.; s. N 28 f.) und jene, ob sich aus der Kompetenz des BR für den Erlass von Notverordnungen und -verfügungen gem. Art. 185 Abs. 3 BV auch die Kompetenz ergibt, ohne Beizug der BVers Ausgaben zu beschliessen. Ein Gutachten des BJ vom 5. 8. 2005 an die FK-StR (nicht publiziert) kam, u.a. mit dem Verweis auf die parlamentarische Budgethoheit (Art. 167 BV), zum Schluss, dass dies nicht der Fall sei. S. dazu auch MADER, Aus-
höhnung, 3 ff., sowie SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, 409 ff.; s. zur Rekapitalisierung der UBS AG insb. 432 ff. Zum UBS-Fall vgl. auch KAUFMANN/GÖTZE (Elemente), 146 ff.

Kreditbewilligung durch BR und FinDel in Frage gestellt wurde. Die SPK-NR unterbreitete den Entwurf von Gesetzesänderungen, mit welchen u.a. die Zuständigkeiten des BR, der FinDel und der Räte im Bereich der Bewilligung dringl. Verpflichtungskredite (Art. 28 FHG) und Voranschlagskredite (Art. 34 FHG) modifiziert werden sollten (Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1563]). Die Räte folgten dem Antrag der SPK-NR (AmtlBull NR 2010 1301 ff.; AmtlBull StR 2010 1062 f.). Ziel der Vorlage war, dem BR zwar die notwendigen Instrumente zur Bewältigung a.o. Lagen zu belassen, die demokratische Grundordnung aber rasch wieder herzustellen. Die SPK-NR versprach sich von dieser Regelung «vor allem auch einen *präventiven Effekt*»: «Geeignete präzise Befristungen [...] veranlassen Bundesrat und Verwaltung zu einer gründlichen Prüfung der tatsächlichen Notwendigkeit dringlicher Massnahmen» (BBl 2010 1578). Im Bereich der Kreditbewilligung wurde – mit Zustimmung des BR – der dringl. Vorschuss aus Art. 28 und 34 FHG 2005 gestrichen (BBl 2010 2810): Der BR muss nun in jedem Fall die Zustimmung der FinDel einholen. Nicht beschränkt wurde die Höhe der Kredite, für deren Bewilligung die Zuständigkeit bei der FinDel liegt, auch wenn dies von einer Minderheit der SPK-NR verlangt wurde. Neu muss das Parlament aber von der KoKo zu einer innert drei Wochen nach dem Entscheid der FinDel stattfindenden a.o. Session einberufen werden (vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG), wenn die Kredithöhe 500 Mio. CHF überschreitet und die Einberufung von einem Viertel der Mitglieder eines Rates oder dem BR verlangt wird (gem. Art. 151 Abs. 2 BV).⁵

Nach der Zustimmung der FinDel vom 19.3.2023 zu zwei Verpflichtungskrediten in der Höhe von 109 Milliarden CHF anlässlich der Übernahme der CS durch die UBS und der Nichtgenehmigung dieser zwei Verpflichtungskredite durch den NR am 12.4.2023 ist wiederum eine Diskussion in Gang gekommen zur Frage, ob die Rechtsgrundlagen in Bezug auf die dringliche Kreditbewilligung durch die FinDel anzupassen sind⁶ (vgl. zu den Details N 26a, 28a). Die SPK-NR hat am 2.2.2024 beschlossen, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten; die SPK-StR hat am 7.4.2024 die dafür nötige Zustimmung erteilt (Medienmitteilung der SPK-StR vom 8.4.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-04-09.aspx>> [1.5.2024]). Welche Änderungen vorgeschlagen werden, ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes offen.

6a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Die FinDel in der Systematik des ParlG

Art. 51 befindet sich im ParlG im 4. Kap. «Kommissionen» des 2. Titels («Organisation der Bundesversammlung»). Die Oberaufsicht als Aufgabe der BVers ist in Art. 26 im 3. Titel («Aufgaben der Bundesversammlung») aufgeführt, für die FinDel als Organ der mitscheidenden Finanzoberaufsicht massgeblich ist die Bezeichnung der Adressaten der Oberauf-

6b

5 Der BR beantragte eine Frist von fünf Wochen. Die Erstellung einer Botschaft sowie die parlamentarische Vorberatung benötigten gem. BR mind. fünf Wochen (Stellungnahme BR 21.4.2010 [BBl 2010 2810 ff.]). Die SPK-NR war aufgrund einer Analyse von Präzedenzfällen zum Schluss gekommen, dass drei Wochen in der Praxis genügen (Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1588]). Im NR setzte sich die SPK-NR mit 138 zu 4 Stimmen gegen den BR durch; im StR wurde darüber gar nicht abgestimmt (AmtlBull NR 2010 1301 ff.; AmtlBull StR 2010 1062 f.).

6 Die SPK-NR wie auch die FK-NR diskutierten das Thema der dringl. Kreditbewilligung (vgl. dazu die Medienmitteilung der SPK-NR vom 18.8.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2023-08-18.aspx>> [27.12.2023]). Intensiv diskutiert wurde insb. die Frage der nachträglichen Genehmigung der durch die FinDel bewilligten Vorschüsse. Vgl. dazu die Ausführungen unter N 28a.

sicht (Abs. 2) und der für die Ausübung der Oberaufsicht massgeblichen Kriterien (Abs. 3) sowie die Bezeichnung der wichtigen Elemente der Gewaltenteilung, die der Ausübung der Oberaufsicht Grenzen setzen (Abs. 4). Für den Geschäftsverkehr der FinDel mit dem BR anwendbar ist das 2. Kap. des 7. Titels («Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat»); von zentraler Bedeutung ist Art. 154 über die Informationsrechte der FinDel. Das 2. Kap. des 7. Titels gilt gem. Art. 162 Abs. 1 Bst. c (im 8. Titel) ebenfalls für den Verkehr der FinDel mit dem BGer und den eidg. Gerichten sowie der AB-BA.

1a. Wahl der Mitglieder und Konstituierung (Abs. 1)

- 7 Die Wahl der drei Mitglieder und drei ständigen Ersatzmitglieder jeden Rates gilt für die ganze Legislaturperiode und findet im Anschluss an die Konstituierung der beiden FK statt.⁷ Ziel ist, dass die FinDel angesichts ihrer Kompetenzen und ihrer kleinen Mitgliederzahl möglichst immer vollständig tagt. Der Wortlaut macht klar, dass die Ersatzmitglieder nur ein bestimmtes ordentliches Mitglied vertreten dürfen. Die Zusammensetzung richtet sich nach der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat (Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 1.1, <[https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20\(Format%20Rechtsdienst\)%20-%20D.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20(Format%20Rechtsdienst)%20-%20D.pdf)> 14.4.2024]; Handlungsgrundsätze FK vom 29.6.2023 Ziff. 5.1 Bst. a und b, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20der%20FK%20vom%2030.06.2023%20V%20Web.pdf>> [12.12.2023]).
- 8 In der Praxis sprechen sich die Fraktionen jeweils ab, wer Einsitz in der FinDel nehmen soll. In der FK-NR wurde bis zur 51. Legislaturperiode (1999–2023) je ein Mitglied aus den drei stärksten Fraktionen gewählt. Dies galt auch für die Stellvertretung der Mitglieder der beiden stärksten Fraktionen. Ab 2007 wurde in der FK-NR für die drittstärkste Fraktion ein Mitglied aus der viertstärksten Fraktion zum ständigen Ersatzmitglied gewählt, da beide Fraktionen nahezu gleich stark waren. Zu einer bedeutenden Neuerung kam es im Dezember 2023. Aufgrund ihrer Fraktionsstärke stellt die SVP-Fraktion zwei Mitglieder und auch zwei Ersatzmitglieder in der FinDel. In der FK-NR verzichtete die SP-Fraktion auf ihren Sitz in der FinDel zugunsten einer Vertretung der Fraktion der Grünen; das Ersatzmitglied kommt aus der SP-Fraktion. Die FK-StR wählt aufgrund der Fraktionsstärke stets eine Vertreterin oder einen Vertreter der FDP-Fraktion und der Mitte-Fraktion. Der dritte Sitz wechselte lange zwischen einer Vertretung der SP-Fraktion und der SVP-Fraktion, da beide Fraktionen etwa gleich stark waren. In der 52. Legislaturperiode (2023–2027) stellt die SP-Fraktion sowohl das ständige Mitglied wie das Ersatzmitglied. In den letzten Jahren kam es stets zu einer stillen Wahl.
- 9 Die FinDel konstituiert sich selbst. Die Konstituierung im ersten Jahr der Legislaturperiode findet jeweils nach der Wahl durch die beiden FK statt. Anders als in den Kommissionen werden die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nur für ein Jahr gewählt; sie dürfen nicht demselben Rat angehören (vgl. Art. 43

⁷ Die Wahl der Ersatzmitglieder wurde im Rahmen der Beratung des BG über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in a.o. Lagen (s. oben N 6) ins Gesetz aufgenommen. Die FK-NR hatte der SPK-NR in ihrem Mitbericht beantragt, die Gelegenheit zu nutzen, um die bis dahin bestehende Lücke betr. die Wahl der Ersatzmitglieder zu schliessen. Die Stellvertretungsregelung war zuvor im Reglement für die FK und FinDel (SR 171.126) geregelt gewesen, welches aufgehoben wurde (AS 2011 5861). Die darauf gestützte Praxis wurde nach der Aufhebung nicht geändert. Die Änderung führte zu keiner Diskussion (Mitbericht FK-NR an SPK-NR 8.4.2010; vgl. AmtlBull NR 2010 1301; AmtlBull StR 2010 1062).

Abs. 2 ParlG). Der Vizepräsident bzw. die Vizepräsidentin wurde bis anhin stets im nächsten Jahr in das Präsidentenamt gewählt. Es wird darauf geachtet, dass sie oder er wenn möglich nicht der gleichen Fraktion angehört wie die Präsidentin oder der Präsident.⁸

2. Stellung und innere Organisation

Die FinDel ist eine ständige Delegation der beiden FK. Sie hat einen eigenen gesetzlichen Auftrag, der sich von jenem der FK unterscheidet. Einige der Aufgaben der FinDel könnten die FK mangels gesetzlicher Grundlage gar nicht übernehmen, so etwa die Bewilligung von dringl. Krediten (s. N 23 ff.). Zudem verfügen die FK über keine Weisungsrechte gegenüber der FinDel. Sie können aber beantragen, dass die FinDel gewisse Fragen betr. den Bundeshaushalt untersucht. Die FinDel verfügt auch über weitergehende Informationsrechte als die FK (s. Art. 153 und 154 ParlG). Es können ihr als besondere Delegation einer Aufsichtskommission gem. Art. 169 Abs. 2 BV vom BR keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden (s. Art. 154 N 4 ff.)

Die innere Organisation der FinDel wurde bei der Erarbeitung des ParlG als «nicht gesetzswürdig» erachtet (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]). Die FinDel regelt sie in ihren Handlungsgrundsätzen vom 28.11.2023. Die Delegation arbeitet mit einem Referentensystem, in welchem jedes Mitglied ein Departement speziell betreut. Es wird dabei darauf geachtet, dass das Mitglied i.d.R. nicht der gleichen Partei angehört wie die Vorsteherin oder der Vorsteher des zugewiesenen Departements. Die Mitglieder sind i.d.R. während mindestens zwei Jahren für dieselben Departemente bzw. für dieselben departementsübergreifenden Themen zuständig. Die FinDel setzt für die Klärung bestimmter Fragen auch nichtständige Subdelegationen ein.⁹ Die Aufträge erhalten die nichtständigen Subdelegationen von der FinDel (vgl. Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 1.3). Die FinDel führt pro Jahr sechs ordentliche Tagungen durch. Während den Sessionen trifft sie sich bei Bedarf zu a.o. Morgensitzungen, um bspw. Personal- oder dringende Kreditgeschäfte zu behandeln.

3. Auftrag der FinDel (Abs. 2)

a) Nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts

Das ParlG formuliert wie schon die GVG von 1902 und 1962 den Auftrag der FinDel nur rudimentär, indem es in Art. 51 Abs. 2 ParlG lediglich festhält, dass der FinDel die «nähere Prüfung und Überwachung des gesamten Finanzhaushalts» obliegt. Der Wortlaut von Abs. 2 vermag die Aufgaben der FinDel nur unzureichend zu beschreiben, weil er lediglich den generellen Auftrag benennt. Die sich aus dem Auftrag ergebenden einzelnen Aufgaben finden sich in anderen Gesetzen, etwa im FHG (dringl. Kreditbewilligung) oder in einer Vereinbarung mit dem BR (Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten). Generell sind Inhalt und Umfang der Prüfung, der Kreis der Prüfunterworfenen, die angelegten

⁸ Zu dieser Praxis gab es einige wenige Ausnahmen. So präsierte im Jahre 2010 NR Arthur Loepfe (CVP/AI) die FinDel, Vizepräsident war StR Urs Schwaller (CVP/FR). Zur Wahl und Zusammensetzung der FinDel vgl. FinDel, Handlungsgrundsätze vom 28.11.2023, Rz 1.1. ([https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20\(Format%20Rechtsdienst\)%20-%20D.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20(Format%20Rechtsdienst)%20-%20D.pdf)) [12.12.2023]).

⁹ So setzte die FinDel in den Jahren 2022 und 2023 eine Subdelegation VBS ein, welche im Rahmen der Finanzoberaufsicht die wichtigsten Projekte des VBS und dessen bedeutende Informatikvorhaben begleitete (vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/STP betreffend die Oberraufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2022 vom 13.3.2023 (BBl 2023 1713, 3/66)).

Prüfkriterien sowie die Informationsrechte nur durch eine Zusammenschau mit anderen Gesetzesnormen erkennbar (Art. 26 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 8 FKG [Prüfunterworfene]; Art. 1 FHG [Finanzhaushalt als Gegenstand des Prüfungsauftrags], Art. 26 Abs. 3 [Prüfkriterien] sowie Art. 154 ParlG [Informationsrechte]). Der FinDel obliegt damit ein Teilbereich der in Art. 26 Abs. 2 ParlG festgeschriebenen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt. Sie nimmt ihren Auftrag wie im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht üblich mit einer gewissen Distanz zu den Prüfungsunterworfenen wahr (vgl. statt vieler H. KOLLER, Verhältnis, 39). Daneben sind mit dieser Aufgabe auch die FK betraut (zur Abgrenzung s. Art. 50 N 25). Wesentlich ist, dass der gesetzliche Auftrag der FinDel keine flächendeckende Aufsicht über den Finanzhaushalt beinhaltet; diese ist dem BR übertragen, der nach Art. 8 Abs. 3 RVOG die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung ausübt.

- 13 Die Begriffe «Prüfung», «Aufsicht», «Kontrolle» und «Überwachung» werden in der Literatur, Praxis und Gesetzgebung nicht einheitlich verwendet. Man kann von einem eigentlichen Begriffswirrwarr sprechen. Der Begriff «prüfen» bzw. «Prüfung» wird oft synonym zum Begriff «kontrollieren» bzw. «Kontrolle» verwendet.¹⁰ Wesentliches Element jedes Kontroll- oder Prüfbegriffs ist, dass ein Soll-Ist-Vergleich vorgenommen wird. Analysiert und unterschieden werden kann die Tätigkeit der Kontrolle oder Prüfung auf verschiedene Dimensionen hin. In Bezug auf die Herkunft der Kontrollierenden wird oft zwischen interner und externer Kontrolle unterschieden. Zur internen Kontrolle im Finanzbereich gehören die internen Revisionen der Departemente, welche für die Finanzaufsicht in ihrem Departement zuständig sind (Art. 11 FKG). Sie sind administrativ direkt der Leitung des Departements oder des Amtes unterstellt, in der Erfüllung ihrer fachlichen Aufgaben aber selbstständig und unabhängig.¹¹ Organe der externen Kontrolle kommen von ausserhalb der beaufsichtigten Einheit und prüfen bzw. kontrollieren einen Sachverhalt. Zur externen Kontrolle können die EFK aber auch die Organe der parlamentarischen Oberaufsicht wie FinDel, GPK oder FK gezählt werden, die eine politische Kontrolle ausführen.¹²
- 14 Der Begriff «Prüfung», wie ihn Art. 51 Abs. 2 ParlG verwendet, bringt somit zum Ausdruck, dass die FinDel im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches prüft, ob sich BR und Verwaltung bei der Erfüllung oder Ausführung einer Aufgabe an die einschlägigen Regeln und Vorgaben (gesetzliche Vorgaben, Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) gehalten haben. Der Begriff «Überwachung» umschreibt die Aufgabe, ein Handeln von BR und Verwaltung nicht nur einmalig zu prüfen, sondern die Fortentwicklung über einen gewissen Zeitraum zu verfolgen. Überwacht werden typischerweise Projekte (z.B. Euro 08,

10 So trägt bspw. die oberste Rechnungskontrollbehörde der Schweiz den Namen «Eidgenössische Finanzkontrolle». In Art. 6 Abs. 1 FKG (Aufgaben der Finanzkontrolle) wird aber weitgehend der Begriff «prüfen» verwendet. Für die Praxis spielen diese Unterscheidungen keine wesentliche Rolle. Zu den verschiedenen Begriffen vgl. S. KOLLER, Rechnungshof, 83 ff.; H. KOLLER, Verhältnis, 38 ff., mit Verweisen auf die Literatur.

11 Die Berichte der internen Revisionen sind z.T. öffentlich. So veröffentlicht die interne Revision des VBS seine Berichte auf der Homepage des VBS, <<https://www.vbs.admin.ch/de/dokumente/pruefberichte/2023.html>> (3.12.2023).

12 Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft des BR vom 30.3.1994 zur Änderung des FKG (BB1 1994 II 721, 724 f.). Zu den Aufgaben der Kontrolle im Staat s. MASTRONARDI, Kriterien, 3 ff. Zur Unterscheidung zwischen der Aufsicht (des BR) und der Oberaufsicht des Parlaments vgl. bspw. BIAGGINI, Art. 169 N 2; H. KOLLER, Verhältnis, 35 ff. Näheres zur Organisation der Finanzaufsicht auf Bundesebene bei GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 525 ff.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 355 ff.

Weltausstellungen¹³). Bei diesen verlangt die FinDel in einem gewissen Rhythmus Stand- oder Controllingberichte, um den Fortgang des Projekts zu überwachen.¹⁴ Im Nachgang zu den «Covid-Krediten» verlangte die FinDel von diversen zuständigen Bundesstellen Standberichte über die Verwendung der bewilligten Kredite (vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2022 vom 13.3.2023 (BBl 2023 1713, 40 f./66)). Stark beschäftigen die FinDel seit einigen Jahren Digitalisierungs- und Informatikfragen. In Absprache mit den FK überwacht die FinDel die sog. DTI-Schlüsselprojekte¹⁵, während sich die FK um die anderen IKT-Projekte kümmern. Bei den DTI-Schlüsselprojekten handelt es sich um die grössten Informatikprogramme und -projekte der Bundesverwaltung, welche regelmässig auch von der EFK geprüft werden. Der Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung (Bereich DTI) der BK erstellt zwei Mal pro Jahr eine Statusübersicht über den Stand der einzelnen Schlüsselprojekte (Stand per 30.6. und 31.12.). Diesen Bericht stellt der Bereich DTI der FinDel sowie den FK und GPK zu. Regelmässiges Thema ist auch die Cybersicherheit.¹⁶

Als Oberaufsichtsorgan berät die FinDel keine Gesetzeserlasse (bspw. im Sozialversicherungsbereich) oder Investitionsvorlagen mit hohen Kostenfolgen (bspw. im Verkehrsbereich) vor. Dies ist die Hauptaufgabe der Sachbereichskommissionen (z.B. der SGK oder KVF). Die Arbeit der FinDel setzt später beim Vollzug ein. Sie prüft als Organ der mit-schreitenden Finanzoberaufsicht stichprobenartig, ob BR und Verwaltung beim Vollzug dieser Gesetze oder bei der Abwicklung dieser Verpflichtungskredite bspw. das Gebot der Sparsamkeit einhalten oder das Projekt z.B. methodisch richtig abwickeln. Die Antwort auf die Frage, ob dies der Fall ist oder nicht, hängt nicht vom politischen Standpunkt der Mitglieder ab. Die Entscheidungen werden in der FinDel deshalb auch nicht aufgrund politischer Grundhaltungen gefällt. Die meisten Beschlüsse fällt die FinDel im Konsens. Bestehen unterschiedliche Auffassungen, so sind diese nicht auf die (partei-)politische Grundhaltung der Mitglieder zurückzuführen, sondern auf eine unterschiedliche Einschätzung einer Sachlage und der daraus zu ziehenden politischen Reaktion (Brief an die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements, Ansetzen einer Aussprache mit ihr oder ihm, Information der zuständigen Kommissionen).

Art. 26 Abs. 2 ParlG i.V.m. Art. 8 FKG legt den Bereich der Oberaufsicht fest (s. dazu Art. 26 N 30 ff.). Dieser deckt sich mit dem Aufsichtsbereich der EFK (vgl. dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 499 ff.): Wo die EFK die Finanzaufsicht wahrnimmt, übt die BVers die Finanzoberaufsicht aus. Erfasst werden neben BR und Verwaltung sowie der dezentralen Bundesverwaltung bspw. auch die Empfänger von Abgeltungen und Finanzhilfen, die Körperschaften, Anstalten und Organisationen jeglicher Rechtsform, denen durch den Bund die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde, aber auch Unternehmungen,

13 Vgl. bspw. den Bericht FinDel an FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2005 vom 28. 2. 2006 (BBl 2006 4137).

14 Vgl. z.B. für das Projekt Polycorn den Bericht FinDel an die FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2017 vom 13.3.2018 (BBl 2018 4151 f.).

15 Ein Schlüsselprojekt der Bundesverwaltung ist ein Projekt oder Programm in den Bereichen der Digitalen Transformation und der IKT, das aufgrund seines Ressourcenbedarfs bei Personal und Finanzen, seiner strategischen Bedeutung, seiner Komplexität, seiner Auswirkungen oder seiner Risiken eine verstärkte übergeordnete Führung, Steuerung, Koordination und Kontrolle erfordert (vgl. dazu die Weisungen des Bundesrates zu den IKT-Projekten in der Bundesverwaltung und zum IKT-Portfolio des Bundes vom 16.3.2018 (BBl 2018 1549 ff.)).

16 Vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/SR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2022 vom 13.3.2023 (BBl 2023 1713, 14. ff./66).

an deren Stamm-, Grund- oder Aktienkapital der Bund mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist. Aufgrund von Art. 8 Abs. 2 FKG erfasst diese Kompetenz auch die eidg. Gerichte (s. dazu vertieft Art. 26 N 24, 44, 54 ff.; zu den Grenzen vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3540]).

- 17 Die FinDel prüft und überwacht stichprobenartig Begebenheiten, die mit dem Vollzug des Budgets in Zh. stehen. Man spricht denn auch von der «mitschreitenden Finanzaufsicht» der FinDel.¹⁷ Gegenstand kann alles sein, was einen Zh. mit dem Finanzhaushalt des Bundes aufweist oder Einfluss auf diesen haben könnte. Da staatliches Handeln nahezu immer auch einen Bezug zum Finanzhaushalt hat, etwa durch den dadurch ausgelösten Personalaufwand, ist diese Kompetenz in den meisten Fällen herleitbar. Der Umfang des Finanzhaushalts (Ausgaben von rund 89 Milliarden CHF im Jahr 2024) bewirkt aber, dass sich die FinDel nur mit Beratungsgegenständen befassen kann, die von grundsätzlicher Bedeutung für den Staatshaushalt oder das Verwaltungshandeln sind oder bei denen sehr hohe Beträge auf dem Spiel stehen.¹⁸ Der FinDel ist es keinesfalls möglich, eine flächendeckende Überwachung des Bundeshaushaltes wahrzunehmen. Hinweise auf solche Bezüge zum Staatshaushalt erhält die FinDel z.B. durch die Zustellung aller Beschlüsse des BR gemäss Art. 154 Abs. 3 ParlG (s. Art. 154 N 11 f.; zur Abgrenzung der Oberaufsicht von GPK und FK vgl. Art. 50 N 22 f.).
- 18 Zu den Aufgaben der FinDel gehört auch die finanzielle Überwachung der als geheim klassifizierten Bereiche der Staatstätigkeit. In diesem Bereich besteht eine enge Zusammenarbeit mit der GPDel, die in einer Vereinbarung geregelt ist (vgl. z.B. Bericht FinDel an FK- NR/StR zur Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2022 [BBl 2023 1713, 32/66.]). Die FinDel ist dafür zuständig, weil ihr aufgrund von Art. 169 Abs. 2 BV keine Geheimhaltungsverpflichtungen entgegengehalten werden können.¹⁹
- 19 *Entfällt.*
- 20 Die Prüfkriterien sind jene der Oberaufsicht, festgehalten in Art. 26 Abs. 3 ParlG (Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit; s. Art. 26 N 34 ff.). Von besonderer Bedeutung sind darüber hinaus die Vorschriften, welche den Finanzhaushalt regeln (FHG und FHV), aber auch die gesetzlichen Vorschriften betr. das öffentliche Beschaffungswesen (insb. das BöB) oder das Personalwesen des Bundes (BPG und BPV), da deren Vollzug direkte Auswirkungen auf den Finanzhaushalt zeitigt.
- 21 Die FinDel verfügt in Bezug auf die Art und Weise, wie sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllt, über einen weiten Ermessensspielraum. Voraussetzung für den Beginn einer Prüfung ist, dass ein für die Oberaufsicht prüfbarer Entscheid vorliegt (s. dazu Art. 26 N 46 f.,

¹⁷ Die mitschreitende Finanzaufsicht unterscheidet sich damit von der vorgängigen Kontrolle (Budgetbewilligung) und der nachträglichen Kontrolle (Staatsrechnung). Beide obliegen den FK bei der Vorberatung von Budget und Staatsrechnung (s. Art. 50 N 12 f.).

¹⁸ Im Jahr 2005 führte die FinDel eine Aussprache mit dem Verwaltungsratspräsidenten des AHV-Ausgleichsfonds und dem Direktor des BSV über die Situation des AHV-Ausgleichsfonds. Diskutiert wurden die Auswirkungen der Defizite der IV auf die AHV (vgl. dazu Bericht FinDel an FK- NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2005 vom 28.2.2006 [BBl 2006 4099, 4129]).

¹⁹ Vgl. dazu die «Vereinbarung der FinDel und der GPDel betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste» vom 6. 12. 2006 (Stand vom 1. 11. 2011), <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vereinbarung-findel-gpdel-d.pdf>> (30.11.2023); zu Art. 169 Abs. 2 BV vgl. BIAGGINI, Art. 169 N 23 f. Vgl. dazu Art. 81 NDG, welcher in Bezug auf die parlamentarische Oberaufsicht auf die GPDel und FinDel verweist.

54 f.). Ist dies der Fall, so kann sie so viele Aussprachen mit den Verantwortlichen ansetzen oder Berichte anfordern, wie sie für nötig hält. Die Regelmässigkeit der Befassung ist abhängig von der Bedeutung des Geschäfts. Sie kann einen jährlichen Bericht (z.B. Standberichte zur Überwachung der Verwendung der von der FinDel bewilligten Kredite zur Bekämpfung der Folgen der Covid-19-Pandemie; vgl. dazu bspw. Bericht FinDel an FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2022 vom 13.3.2023 [BBl 2023 1713, 3/66, 35 ff./66]) anfordern oder Aussprachen an jeder ordentlichen Tagung ansetzen.

Als Delegation verfügt die FinDel über weitreichende Informationsrechte, die in Art. 154 ParlG geregelt sind. Art. 154 Abs. 1 ParlG hält fest, dass den Delegationen der Aufschichtskommissionen keine Informationen vorenthalten werden dürfen. So erhält die FinDel aufgrund von Art. 154 Abs. 3 auch laufend sämtliche Beschlüsse des BR (s. Art. 154 N 11 f.). Neu sieht Art. 151 Abs. 2^{bis} ParlG vor, dass der BR beim Erlass von Verordnungen und Verordnungsänderungen, die er gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anh. 2 des ParlG erlässt und die «vertraulich» oder «geheim» klassifiziert sind, anstelle der zuständigen Sachbereichskommissionen die FinDel und GPDel konsultieren muss (s. Art. 151 N 22c).²⁰ 22

b) Bewilligung dringlicher Kredite

Eine wichtige Aufgabe der FinDel ist die Prüfung der dringl. Kreditbegehren des BR.²¹ Da die Vorberatung von (nicht dringl.) Nachtragskrediten in den Aufgabenbereich der FK (vgl. Art. 50 Abs. 1 ParlG; Art. 50 N 12) gehört, kann die Bewilligung der dringl. Kredite durch die FinDel als ausserordentliches – aber in Art. 28 und 34 FHG gesetzlich geregeltes – Verfahren bezeichnet werden. Erträgt die Ausführung eines Vorhabens keinen Aufschub, so kann der BR gestützt auf Art. 28 Abs. 1 FHG die Ermächtigung zur Inangriffnahme oder Fortsetzung des Vorhabens schon vor der Bewilligung des erforderlichen Verpflichtungskredites erteilen. Nach dem zweiten Satz von Abs. 1 muss er vorgängig aber die Zustimmung der FinDel einholen. Eine analoge Regelung gilt auch für die Aufwände oder Investitionsausgaben (Art. 34 Abs. 1 FHG). 23

Der Gesetzeswortlaut macht klar, dass die Kompetenz von BR und FinDel nur bei Dringlichkeit gegeben ist. Der BR muss als erster zur Auffassung gelangen, dass eine solche gegeben ist. Deshalb hat die Verwaltungseinheit diese im Antrag auch eingehend nachzuweisen (Art. 27 Abs. 3 FHV). Bejaht der BR die Dringlichkeit und stimmt dem Kreditbegehren zu, wird der Antrag der FinDel überwiesen. Diese prüft dann ihrerseits die Dring- 24

20 Diese Änderung wurde eingeführt durch eine Teilrevision des ParlG im Nachgang zur Corona-Pandemie (20.437/20.438 Pa. Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen; Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2023 301 71 f./76]; in Kraft seit dem 4.12.2023 [AS 2023 483]). Zur Umsetzung durch die FinDel s. Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 2.4.

21 Zum Dringlichkeitsverfahren vgl. Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 2.2; STAUFFER, Art. 167 N 23 ff.; ferner RHINOW/SCHERER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 3. Aufl., Rz 3257; LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 153 ff.; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 376 ff.; MADER, Aushöhlung. Nicht korrekt ist die Ausführung in Rz 168; die FinDel behandelt die Kreditbegehren nach dem Beschluss des BR. Eine Übersicht über die 1990–2003 bewilligten Kredite gibt der Bericht SPK-NR vom 25.3.2004 (BBl 2004 2786 ff.), eine Übersicht über die von der FinDel in den Jahren 2000–2008 bewilligten Kredite findet sich im Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1574 f.).

lichkeit als Eintretensvoraussetzung. Die Dringlichkeit ergibt sich durch die Unmöglichkeit des ordentlichen Verfahrens in zeitlicher Hinsicht, jedoch nicht durch sachliche Wichtigkeit oder politische Wünschbarkeit (STAUFFER, Art. 167 N 23; zum Prüfschema der FinDel s. Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 2.2.; vgl. weiter Bericht SPK-NR 15.3.2004 [BBl 2004 2785 f.]). Die Dringlichkeit ist dann gegeben, wenn nur durch die sofortige Bewilligung des angeforderten Kredites ein finanzieller oder sonstiger Schaden für die Eidgenossenschaft abgewendet werden kann.

- 25 Neben der Dringlichkeit im engeren Sinn ist für die FinDel auch der politische Gehalt des Kreditbegehrens für ihren Entscheid über die Dringlichkeit von Bedeutung. Handelt es sich «lediglich» um den Vollzug einer politisch bereits diskutierten Aufgabe oder um eine eher finanztechnische Angelegenheit (z.B. Kreditbegehren infolge einer Anpassung des Rechnungsmodells), so tritt die FinDel eher auf das Kreditbegehren ein, als wenn es sich um eine politisch bedeutsame oder umstrittene Kreditbewilligung handelt. Politisch bedeutsam ist ein Kreditbegehren, wenn die Aufgabe, für welche die Ausgabe getätigt werden soll, politisch umstritten ist und einer Diskussion im Parlament bedarf. Darüber hinaus ist klar, dass hohe Beträge, bei denen ein Entscheidungsspielraum besteht, eher einer politischen Diskussion bedürfen als reine Vollzugshandlungen bei vollständig gebundenen Ausgaben, bei welchen die Räte gar keine Entscheidungskompetenz besitzen (s. die Ausführungen zu den stark und schwach gebundenen Ausgaben in Art. 25 N 13 ff.).²² Bei einer politisch umstrittenen Aufgabe ist in einer Güterabwägung ein evtl. eintretender finanzieller Schaden, der durch eine nicht sofortige Bewilligung eintreten kann (z.B. infolge einer Verzögerung der Arbeiten), dem Nutzen einer vertieften politischen Diskussion gegenüberzustellen.²³ Wenn immer möglich, will die FinDel die Kompetenz der FK und der Räte bewahren. Um dies zu erreichen, hat sie auch schon nur einem Teilbetrag eines Kreditbegehrens zugestimmt und den BR für den Restbetrag auf den ordentlichen Weg verwiesen.²⁴ Die FinDel hat den BR auch schon gerügt, wenn durch eine mangelhafte Planung die Situation eingetreten ist, dass die FinDel aufgrund der dadurch verursachten Dringlichkeit den Kredit beraten und bewilligen muss, um finanziellen Schaden abzuwenden. Diese kritische Haltung soll BR und Verwaltung dazu anhalten, sorgfältig zu planen und die Kredite im Rahmen des Voranschlages oder einer der beiden Nachträge anzubegleichen.²⁵ Kommt die FinDel zum Schluss, dass die Dringlichkeit nicht gegeben ist, so

22 So bewilligte die FinDel 2004 etwa einen Nachtragskredit für die Individuelle Prämienvorbereitung (IPV) bei der Krankenversicherung von 130 Mio. CHF. Grund für den Vorschuss war, dass mehrere Kte. mehr Geld anforderten, wozu sie aufgrund der Rechtsgrundlagen auch berechtigt waren (vgl. Bericht FinDel an FK-NR/StR über die Oberaufsicht im Jahre 2004 vom 16. 2. 2005 [BBl 2005 3034 f.]). Zur grundsätzlichen Problematik der Dringlichkeit s. auch SCHOTT/KÜHNE, Grenzen, 411 ff., 440 ff.

23 Eine gute Umschreibung der Problematik findet sich im Bericht SPK-NR 25.3.2004 (BBl 2004 2791). Diese Problematik wurde auch in der parlamentarischen Debatte mehrfach angesprochen; vgl. etwa Votum NR Ruedi Lustenberger (CVP/LU) (AmtlBull NR 2004 816).

24 Zum Teil beantragt auch der BR nur einen Teilbetrag als Vorschuss. So beantragte der BR mit dem Nachtrag I zum Voranschlag 2021 (21.007) für die Beschaffung von Covid-Arzneimitteln 60 Mio. CHF von den beantragten 100 Mio. CHF als Vorschuss und für die Beiträge an die Herstellung und Entwicklung von Arzneimitteln 30 Mio. CHF von 50 Mio. CHF als Vorschuss. Die FinDel bewilligte beide Vorschüsse. Der BR beantragte der FinDel und den FK die beiden Kredite mit einer Nachmeldung vom 14.4.2021. Vgl. zu den Coronakrediten Botschaft Nachtrag Ia zum Voranschlag 2021 vom 17.2.2021 (21.007), 5 ff.; Botschaft zum Nachtrag Ia zum Voranschlag 2022 vom 2.2.2022 (22.007), 7 ff.

25 Zu diesem präventiven Effekt vgl. auch den Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BB 2010 1578).

verweist sie den BR auf den ordentlichen Weg mit einer Vorberatung durch die FK und der Beschlussfassung der Räte in der Sommersession (Nachtrag I) oder der Wintersession (Nachtrag II).²⁶

Erachtet die FinDel die zeitliche Dringlichkeit als gegeben, beurteilt sie das Kreditbegehren materiell. Sie beurteilt dabei den Kreditzweck (wofür wird der Kredit benötigt?) und in Verbindung damit auch die Kredithöhe (sofern der Betrag nicht gesetzlich fixiert ist), da es Sinn der parlamentarischen Budgetbewilligung ist, zu bestimmen, für welche Aufgaben wie viel Geld ausgegeben werden soll (s. Art. 25 N 1). Vor diesem Hintergrund ist der in Art. 28 Abs. 1 und 34 Abs. 1 FHG verwendete Begriff «Zustimmung» etwas irreführend, weil eine solche im allgemeinen Sprachverständnis²⁷ als gesamthafte Zustimmung verstanden wird. Die FinDel kann aber den Kredit wie das Parlament im ordentlichen Verfahren kürzen oder erhöhen.

26

Rechtlich gesehen hat das Parlament nach der hier vertretenen Auffassung den Kredit mit der Bewilligung durch die FinDel verbindlich gesprochen. Wenn z.B. die Zahlung bis zu einer allfälligen Genehmigung im Rahmen des Nachtrags I oder II aufgeschoben werden müsste, bräuchte es das dringliche Verfahren gar nicht, denn dann könnte der Kredit durch das ordentliche Verfahren mit Vorberatung durch die FK und Beratung durch die Räte bewilligt werden. In einem solchen Fall dürfte die FinDel den Kredit auch nicht behandeln, weil die Eintretensvoraussetzung der Dringlichkeit nicht gegeben wäre. Die sofortige Verfügbarkeit ist gerade der Sinn dieses a.o. Verfahrens. Nur wenn die Kreditbewilligung sofort gilt, kann die erhoffte Wirkung – finanziellen Schaden durch eine sofortige Kreditbewilligung abzuwenden – überhaupt eintreten. Die Situation im Strommarkt hätte sich im September 2022 kaum beruhigen lassen, wenn bei der Bewilligung des dringl. Vorschusses von 4 Milliarden CHF und des dringl. Verpflichtungskredites von 10 Milliarden CHF für die Axpo Holding AG durch die FinDel am 5.9.2022 nicht klar gewesen wäre, dass die 4 Milliarden CHF in Form eines Darlehens bei Bedarf sofort zur Verfügung gestanden wären. Es war gerade Sinn und Zweck der Vorlage 22.031 und der darauf gestützten Kredite, die Stromversorgung in der Schweiz zu sichern und eine Kettenreaktion von Zusammenbrüchen von Stromunternehmen mit weitreichenden Konsequenzen für Wirtschaft und Gesellschaft zu verhindern.²⁸ Ob die UBS am 19.3.2023 die Credit Suisse übernommen hätte, wenn sie hätte davon ausgehen müssen, dass die Verpflichtungskredite von 109 Milliarden CHF (23.007 Voranschlag 2023. Nachtrag I) erst nach der nachträglichen Genehmigung durch die Räte rechtsverbindlich zugesichert worden wären, darf zumindest bezweifelt werden. Auch die Finanzmärkte hätten sich kaum beruhigen lassen. Es war zentral, dass vertrauensbildende Massnahmen sofort in Kraft gesetzt werden konnten.

26a

Die letzten Jahre haben gezeigt, dass der Bund mehr als früher zur Aufrechterhaltung von kritischen Infrastrukturen der Energieversorgung, der Luftfahrt, des öffentlichen Ver-

26b

26 So hat die FinDel die Dringlichkeit eines Kreditbegehrens für die Ausrichtung des Frankophonieipfels im Jahre 2010 verneint und vom BR verlangt, dass er das ordentliche Verfahren einhält (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2010 [BB1 2011 3873 f.]).

27 Zur grammatikalischen Auslegung vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 24 f., Rz 91 ff.

28 S. Botschaft zum Nachtrag II zum Voranschlag 2022 vom 16.9.2022, 5, 22 (22.042). Da das Ereignis vor dem Ende der parlamentarischen Beratung der gesetzlichen Grundlage für diese Kredite (22.031 *Subsidiäre Finanzhilfen zur Rettung systemkritischer Unternehmen der Elektrizitätswirtschaft*) eintrat, musste sich der BR auf Notrecht stützen.

kehr, des Finanzsektors, der Wirtschaft oder des Gesundheitswesens eingreifen muss, um grossen Schaden von Wirtschaft und Gesellschaft abzuwenden. Der Staat wird in Krisen auch immer mehr der «Lender of last trust» (Bsp.: Axpo Kredit, Übernahme der Credit Suisse durch die UBS). Dank seiner rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten kann er in einer Krisensituation das Vertrauen herstellen, dass die Probleme nicht eskalieren. Damit verschafft der Staat den Betroffenen Zeit, die Probleme zu lösen. Diese Rolle beinhaltet ein finanzielles Risiko. Dieses muss kleiner sein als das Risiko, welches sich ergibt, wenn der Bund nichts unternimmt. Diese Abwägung nimmt die FinDel stets sehr sorgfältig vor, wenn sie über solche Kredite entscheidet. Zu beachten sind bspw. die Auswirkungen eines Nichteingreifens auf die Wirtschaft (Bsp. Axpo Holding AG, Übernahme der Credit Suisse durch die UBS). Wirtschaftliche Schäden führen zu verminderten Steuereinnahmen. Dass dieses kurzfristige Eingreifen des Bundes jeweils nicht zu einer Dauerlösung werden darf, ist klar – und bis anhin auch nie vorgekommen. Dafür bestehen im Übrigen auch weder verfassungsrechtliche Grundlagen, noch liessen sich politische Mehrheiten finden.

- 27 Gem. Art. 28 Abs. 2 und Art. 34 Abs. 2 FHG²⁹ unterbreitet der BR die Kredite dem Parlament zur nachträglichen Genehmigung (vgl. Bericht SPK-NR 5.2.2010 mit einer Übersicht über die bis dahin gewährten Kredite [BBl 2010 1574 ff.]). Die von der FinDel bewilligten Kredite werden in die Botschaft zum Nachtrag aufgenommen, gekennzeichnet als Vorschuss. Ab dem Jahr 2020 musste der BR der FinDel zahlreiche dringliche Verpflichtungs- und Voranschlagskredite für die sich rasch folgenden Krisen wegen der Corona-Pandemie, der Energieversorgung und der Credit Suisse zum Entscheid vorlegen. Dies führte dazu, dass der BR der BVers in den Jahren 2020 bis 2022 mehrere Botschaften zu Nachtragskrediten vorlegte. Teilweise beantragte er die Kredite auch in einer Nachmeldung zhd. der FK zu einer bereits verabschiedeten Botschaft³⁰. Eine separate Nachtragskreditbotschaft unterbreitete er für die 109 Milliarden Verpflichtungskredite bei der Übernahme der CS durch die UBS (23.007 Voranschlag 2023. Nachtrag Ia; s. dazu vertiefter N 29a).
- 28 Zentral ist die Frage, welche rechtliche Wirkung die nachträgliche Genehmigung resp. Nichtgenehmigung eines von der FinDel bewilligten Kredits hat. Diese Frage wurde im Rahmen der diversen Reformen, welche die dringl. Kreditrechte zum Thema hatten (s. oben N 4 f.), mehrfach diskutiert. Anlässlich der Differenzvereinbarung bei der Totalrevision des FHG 2005 (04.079) hielt der Präsident der FK-StR dazu Folgendes fest:

«Verweigert die Bundesversammlung diese nachträgliche Genehmigung, so bleibt dies im Ausserverhältnis ohne rechtliche Folgen. Die Verweigerung müsste aber im Innenverhältnis als Auf-

29 Eine Übersicht über die Diskussion zu diesen zwei Art. findet sich im Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1578 ff.).

30 Mit Schreiben vom 20.3.2020, 16.4.2020 und 29.4.2020 unterbreitete der BR den FK Nachmeldungen zur Botschaft zum Nachtrag I 2020 vom 20.3.2020 (20.007), um die Auswirkungen der Corona-Pandemie zu bekämpfen. Die direkte Adressierung an die beiden FK führt dazu, dass die Öffentlichkeit die Kreditbegehren des BR nicht einsehen kann. Die FK-NR veröffentlichte deshalb am 17.4.2020 die Schreiben vom 20.3.2020 und 16.4.2020 aufgrund des politischen Gehalts der Anträge ausnahmsweise auf der Homepage des Parlaments <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-s-2020-04-17.aspx>> [15.4.2024]. In der Praxis unterbreitet der BR den FK oft Nachmeldungen, z.B. wenn Ausgaben in den Voranschlag eingestellt werden müssen, die bei der formellen Verabschiedung der Budgetbotschaft noch nicht vorlagen. Die direkte Adressierung einer Ergänzung von Anträgen des BR an die vorberatende Kommission steht in einem Spannungsverhältnis zu Art. 141 ParlG und Art. 142 ParlG.

trag verstanden werden, soweit möglich allfällige rechtliche Bindungen für die Zukunft aufzulösen» (AmtlBull StR 2005 776).

Diese Auffassung stützt auch die EFV³¹ und MADER (vgl. MADER, Aushöhlung, 8.) Durch den Abschluss bspw. eines Vertrages, der sich auf einen durch die FinDel bewilligten Kredit stützt, werden wohlerworbene Rechte begründet.³²

Nach der Übernahme der Credit Suisse durch die UBS wurde – wie schon früher mehrmals – heftig debattiert, was die Rechtsfolge der nachträglichen Nichtgenehmigung durch die BVers ist (vgl. dazu die Hinweise in FN 6). Nach der seit Jahren herrschenden und vom Kommissionssprecher der FK-StR ausgeführten und auch hier vertretenen Auffassung ist der BR bei einer Nichtgenehmigung gehalten, die Nichtgenehmigung – soweit dies faktisch noch möglich ist – umzusetzen: Wenn Zahlungen noch nicht getätigt wurden, so sind diese zu unterlassen. Wenn in Verträgen festgelegte finanzielle Verpflichtungen noch aufgelöst werden können, so sind diese aufzulösen. Die Krux der Lösung ist, dass es sich um Einzelentscheide handelt, die mit etlichen Abwägungen verbunden sind. Jeder Fall muss gesondert betrachtet werden; kann der Vertrag noch aufgelöst werden, kann die Zahlung gestoppt werden? Dies ist aufgrund der Dringlichkeit oft nicht der Fall, sonst hätte der Voranschlags- oder Verpflichtungskredit nicht dringlich beantragt werden müssen. Der BR ist rechenschaftspflichtig darüber, wie er die Nichtgenehmigung umgesetzt hat. Genehmigt die BVers den Kredit nachträglich nicht, so kommt dies einer politischen Rüge an die FinDel gleich.³³ Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes ist offen, ob diese Lösung auch in Zukunft gelten soll oder ob andere Lösungen gefunden werden (s. N 6a). Zu wünschen wäre in jedem Fall, dass die Lösung sowohl klar als auch krisentauglich ist.

28a

Die Entscheidungsrechte des Parlaments wurden im Nachgang des Falls UBS (s. N 6) dahingehend gestärkt, dass bei Überschreiten des Betrages von 500 Mio. CHF für Verpflichtungskredite und Aufwände oder Investitionsausgaben (Art. 28 Abs. 3 und Art. 34 Abs. 3 FHG) innert einer Woche nach Zustimmung der FinDel die Einberufung einer a.o. Session für die nachträgliche Genehmigung verlangt werden kann. Die Session muss in

29

31 Unveröffentlichtes Papier des Rechtsdienstes EFV vom 16.5.2008; vgl. auch Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BB1 2010 1579); STAUFFER, Art. 167 N 23, 29. Zur Rechtswirkung der nachträglichen Genehmigung vgl. auch Votum StR Rolf Schweizer (FDP/ZG) (AmtlBull StR 2005 577).

32 Die sog. wohlerworbenen Rechte ergeben sich aus Art. 5 Abs. 3 und 9 BV. Vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz 1237 ff.; vgl. auch BGE 129 I 161, 170. Für den Zh. mit dem Wegfall der Rechtsgrundlage, die aufgrund von Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV erlassen wurde, vgl. Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BB1 2010 1580 f.).

33 Vgl. Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BB1 2010 1579]. Zu den Folgen der Nichtgenehmigung s. insb. die Ausführungen von ZIHLER, Dringlichkeitsverfahren, mit Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte und zur Aufgabe des BR bei einer Nichtgenehmigung (1076); STÖCKLI, Pandemiezeiten, 28 f., s. ferner das Faktenblatt des EFD, Auswirkung der Zustimmung der Finanzdelegation im Dringlichkeitsverfahren, <<https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzplatz/uebernahme-credit-suisse-ubs/auswirkung-zustimmung-finanzdelegation-dringlichkeitsverfahren.html>> [30.11.2023]. Nach der Nichtgenehmigung kam es zu diversen kritischen Äusserungen (z.B. GERBER, dringl. Verpflichtungskredite; BIAGGINI, CS-Übernahme). Die Räte setzten eine PUK ein (vgl. BB vom 8.6.2023 über die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Untersuchung der Geschäftsführung der Behörden im Zusammenhang mit der Notfusion der Credit Suisse mit der UBS; BB1 2023 1369). S. zum Verfahren der PUK die Kommentierung der PUK-Bestimmungen, Art. 163–171. S. auch Medienmitteilung der FinDel vom 20.3.2023 (<<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-findel-2023-03-19.aspx>> [17.4.2024]; Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2023 vom 11.3.2024 (<<https://www.parlament.ch/de/organe/delegationen/finanzdelegation/berichte>> [17.4.2024])).

der dritten Kalenderwoche nach Einreichung des Begehrens für ihre Einberufung stattfinden. Gem. Art. 2 Abs. 3 ParlG kann ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der BR die Einberufung der BVers verlangen. Das Verfahren erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Räte den Entscheid der FinDel noch ändern können, falls sie zu einer anderen Auffassung als diese gelangen würden.

- 29a** Der höchste von der FinDel je bewilligte Kredit ist derjenige zur Nottfusion der Credit Suisse mit der UBS. Der BR beantragte der FinDel einen dringl. Verpflichtungskredit für die Gewährung einer Ausfallgarantie des Bundes für die Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an die Credit Suisse in der Höhe von 100 Milliarden CHF (Art. 1 BB) sowie einen dringl. Verpflichtungskredit in der Höhe von 9 Milliarden CHF an systemrelevante Banken – in der Realität war es die UBS AG – (Art. 2 BB), um sicherzustellen, dass die UBS die Credit Suisse in einer Nottfusion übernehmen konnte. Das Ziel des BR war es, volkswirtschaftlichen Schaden von der Schweiz abzuwenden und eine weltweite Finanz- und anschliessende Wirtschaftskrise zu verhindern. Die FinDel stimmte beiden Krediten zu. Der BR informierte die Weltöffentlichkeit an einer Pressekonferenz vom 19.3.2023 und unterbreitete den Räten eine Botschaft zum Nachtrag Ia zum Voranschlag 2023 (23.007). Nachdem der StR in der a.o. Session vom 11./12.4.2023 die Vorlage angenommen hatte, lehnte sie der NR gleichentags in der Gesamtabstimmung ab. Die Vorlage scheiterte definitiv infolge der zweiten Ablehnung durch den NR am 12.4.2023.³⁴
- 30** Die zwei zuvor bekanntesten Kredite, denen die FinDel in ihrer 121-jährigen Geschichte zugestimmt hat, sind jener für die Rettung der Swissair, bei welchem die FinDel Kredite in Milliardenhöhe bewilligen musste,³⁵ und jener für die Stützung der UBS AG.³⁶ Bei Letzterem wurde die FinDel kurzfristig zu einer a.o. Sitzung einberufen,³⁷ an der sie zur Stützung der UBS AG einen Investitionskredit von 6 Milliarden CHF bewilligen musste (vgl. BB über einen Kredit für die Rekapitalisierung der UBS AG vom 15.12.2008 [BBl 2009 439]).
- 31** Wesentlich ist in diesem Zh., dass es neben diesem Dringlichkeitsverfahren kein verfassungsmässiges Finanznotrecht gibt. Dieses lässt sich auch nicht aus Art. 185 Abs. 3 BV ableiten. Aufgrund von Art. 167 BV muss die BVers jede Ausgabe bewilligen, was ein Verfahren zur dringl. Kreditbewilligung unabdingbar macht (STAUFFER, Art. 167 N 30; MADER, Aushöhlung, 7).³⁸

34 In der ersten Abstimmung mit 102 zu 71 Stimmen bei 2 Enthaltungen (AmtlBull NR 2023 697); in der Differenzbereinigung mit 103 zu 71 Stimmen bei 8 Enthaltungen (AmtlBull NR 2023 715).

35 Vgl. dazu Botschaft BR über die Finanzierung des Redimensionierungskonzeptes für die nationale Zivilluftfahrt vom 7. 11. 2001 (BBl 2001, 6439 ff., insb. 6473 ff.; 01.067); Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2001 vom 26.2.2002 (BBl 2002 4568 ff.); Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002 vom 26. 3. 2003 (BBl 2003 6947 ff.).

36 Vgl. dazu Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1568 ff.); Botschaft BR zu einem Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems vom 5.11.2008 (BBl 2008 8943; 08.077).

37 Vgl. Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008 vom 30.4.2009 (BBl 2009 5387 f.) zu den weiteren Umständen des Geschäfts.

38 So auch Rechtsgutachten BJ vom 5.8.2005 an die FK-StR. Vgl. dazu auch Votum StR Hans Lauri (SVP/BE), AmtlBull StR 2005 776; BIAGGINI, Art. 167 N 8.

c) Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten des Bundes

Ein Teilbereich der mitschreitenden Finanzaufsicht der FinDel ist die Aufsicht im Personalbereich des Bundes (vgl. dazu Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 2.3). Die diesbezüglich wichtigste Kompetenz der FinDel, der Genehmigungsvorbehalt für die Schaffung von Stellen, die höher als in der Lohnklasse 31 eingestuft sind, ist nicht gesetzlich festgehalten, sondern beruht auf der «Vereinbarung 2015 betreffend die Aufsicht in personalrechtlichen Angelegenheiten mit dem BR», (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vereinbarung-finanzdelegation-bundesrat-d.pdf> [23.11.2023]). Die erste Vereinbarung dieser Art wurde bereits im Jahr 1951 abgeschlossen (vgl. AYER, 253 ff.; T. MÜLLER, Finanzdelegation, 45 ff.); ein erstes Mal revidiert wurde sie im Jahr 2002 (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2002 vom 26.2.2003 [BBI 2003 6951 ff.]), ein zweites Mal im Jahr 2014 (vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2014 vom 31.3.2015 [BBI 2015 6221, 6241]).³⁹

Die Vereinbarung 2015 unterscheidet drei Teilbereiche: die mitschreitende Finanzaufsicht bei Personalmassnahmen, die nur mit Zustimmung der FinDel in Kraft treten (Ziff. 2), die nachträgliche Oberaufsicht (Reporting) über Entscheide bzw. Aufwände in der Bundesverwaltung, über die der BR der FinDel jährlich Bericht zu erstatten hat (Ziff. 3) sowie die mitschreitende Oberaufsicht über personalrechtliche Erlasse bei verselbstständigten Einheiten des Bundes. Diese hat der BR der FinDel vor seinem definitiven Beschluss zur Konsultation zu unterbreiten (Ziff. 4) (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2021 vom 10.3.2022 [BBI 2022 1625, 11/64.]).

Im Rahmen der mitschreitenden Aufsicht muss die Schaffung neuer Stellen, die höher als in der Lohnklasse 31⁴⁰ eingereiht sind, der FinDel vorgelegt werden. Gehäuft tritt diese Situation ein, wenn grosse Verwaltungseinheiten zusammengelegt werden.⁴¹ Die FinDel entscheidet dabei über die Frage, ob das Pflichtenheft einer Funktion die zugewiesene Lohnklasse rechtfertigt. Sie besitzt ein Genehmigungsrecht; d.h. sie kann lediglich zustimmen oder ablehnen, nicht aber direkt bestimmen, was geändert werden muss.⁴² Lehnt sie

39 Vgl. dazu Bericht der FinDel an die FK des NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012 vom 12.4.2013 (BBI 2013 9365 ff.); Bericht der FinDel an die FK des NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2008 vom 30.4.2009 (BBI 2009 5348 ff.). Die Vereinbarung 2009 wurde im Jahr 2014 überarbeitet aufgrund einer Änderung der BPV vom 1.5.2013 (vgl. AS 2013 1515 ff.). Der BR änderte die Bestimmung von Art. 79 Abs. 3 dahingehend, dass keine höheren Entschädigungen möglich sind als die in Art. 79 Abs. 1 und 2 BPV vorgesehenen. Damit konnte auch die in Art. 79 Abs. 7 BPV vorgesehene Zustimmung der FinDel aufgehoben werden.

40 Zur Höhe der Gehälter vgl. Art. 36 BPV (SR 172.220.111.3). Der Höchstbetrag in Lohnklasse 32 beträgt 215 920 CHF (Stand: November 2023).

41 So wurde das Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) und das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) zusammengelegt zum Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI). Dazu musste eine neue Struktur gebildet werden. Siehe dazu Bericht FinDel an die FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2013 vom 4.4.2014 (BBI 2014 5551, 5604 f.).

42 Vgl. AUBERT, Art. 85 Ziff. 10, N 152, welcher diese Kompetenz als «Seltenheit» im öffentlichen Bundesrecht bezeichnet. Die Vereinbarung beruht auf langjähriger Praxis. Die erste Vereinbarung dieser Art war die «Vereinbarung 51» (vgl. dazu T. MÜLLER, Finanzdelegation, 45 ff., 103 ff.). Die Regelung steht nun in einem gewissen Spannungsverhältnis zu Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV, wonach die grundlegenden Bestimmungen betr. die Organisation und das Verfahren der

ab, so begründet sie dies, wodurch die antragstellende Departementsvorsteherin resp. der antragstellende Departementsvorsteher die Gründe erfährt und ev. einen neuen Antrag stellen kann, dem die FinDel zustimmen kann. In diesem Sinne hat die FinDel in gewissen Fällen einen direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung, wenn der Antragsteller die Ablehnungsgründe aufnimmt, um dann eine Genehmigung zu erreichen. Die FinDel versucht, eine starke Zunahme der Einreihungen in hohe Lohnklassen zu verhindern und diesbezüglich bremsend zu wirken (vgl. dazu Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2010 vom 8.4.2011 [BBl 2011 3872 f.]). Die Erzielung eines solchen Effekts und die Bremsung der Personalkosten lag auch der ersten Vereinbarung (Vereinbarung 51) zugrunde (Näheres dazu bei T. MÜLLER, Finanzdelegation, 45 ff.). Die FinDel genehmigt aber nicht die Anstellung von bestimmten Personen; diese Kompetenz kommt allein dem BR und den Departementen (vgl. Art. 2 BPV) zu.

- 35 Zentrales Entscheidungselement für die FinDel ist der Antrag des EPA, welches die Anträge der Departemente zuhanden des Vorstehers oder der Vorsteherin des EFD prüft (vgl. zu den Aufgaben des EPA Art. 18 Abs. 3 BPV). Das EPA ist im Personalbereich neben der Vorsteherin des EFD die zentrale Ansprechstelle der FinDel und für eine kohärente Personalpolitik zuständig. Die FinDel führt mit dem EPA regelmässige Aussprachen durch. Stimmt das EPA einem Einreihungsantrag eines Departements zu, so stimmt i.d.R. auch die FinDel zu. Oft führt sie eine Aussprache mit den Zuständigen des antragstellenden Departements, i.d.R. ist dies die Generalsekretärin oder der Generalsekretär des Departements. Lehnt das EPA den Antrag eines Departements ab, so befasst sich die FinDel intensiv mit dem Antrag und hört die Direktorin resp. den Direktor des EPA an, bevor sie entscheidet (vgl. Bericht FinDel an FK-NR/StR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2021 [BBl 2022 1625; 9/64.]).
- 36 Ein Genehmigungsvorbehalt besteht bei den Lohnklassen 32 bis 38 auch bei Arbeitsmarktzulagen (Art. 50 BPV). Die FinDel muss entscheiden, ob der Bund ohne die Gewährung einer Zulage bei der Besetzung der Stelle nicht mehr wettbewerbsfähig wäre. Aufgrund von Ziff. 2.2 müssen in den Lohnklassen 32–38 auch die Umbenennung von Funktionen zur stellvertretenden Direktorin oder zum stellvertretenden Direktor bzw. zur stellvertretenden Generalsekretärin oder zum stellvertretenden Generalsekretär der FinDel vor Inkrafttreten zur Genehmigung vorgelegt werden.
- 37 Im nachträglichen Reporting nach Ziff. 3 der Vereinbarung hat der BR wichtige Entscheide oder Aufwände im Personalbereich mittels eines standardisierten Berichtes darzustellen. Im Bericht «Kaderlohnreporting» werden auch die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen der obersten Kader und Leitungsorgane von Unternehmungen und Anstalten des Bundes (z.B. der RUAG, der FINMA oder der SRG) aufgeführt. Erfasst werden Einheiten gem. Art. 6a BPG. Der Bericht wird veröffentlicht.⁴³ Er richtet sich an den BR, aber auch an die FinDel, welche ihre Einschätzung jeweils in ihrem Jahresbericht bekannt gibt (vgl.

Bundesbehörden in der Form des BG zu erlassen sind. Diesbezüglich ist zu beachten, dass beim Erlass der «Vereinbarung 51» die Situation bestand, dass gem. Art. 85 Ziff. 3 BV 1874 die Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der BK, die Errichtung der bleibenden Beamtungen und die Bestimmung ihres Gehaltes in den Geschäftskreis der beiden Räte fiel. In der BV 1999 entfiel diese Bestimmung.

43 Vgl. dazu 02.424 Pa.Iv. *Bundesnahe Unternehmen. Kaderlöhne und Verwaltungsratschonorare*: Bericht SPK-NR 25.4.2002 (BBl 2002 7496 ff.); Bericht FinDel an FK-NR/StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2018 vom 18.3.2019 (BBl 2019 6476); Bericht FinDel an FK-NR/StR über die Oberaufsicht im Jahre 2010 vom 8.4.2011 (BBl 2011 3871 f.).

Art. 13 Abs. 1 Kaderlohnverordnung [SR 172.220.12]).⁴⁴ Weniger Bedeutung in der Praxis hat die in Ziff. 4 vorgesehene mitschreitende Oberaufsicht über die personalrechtlichen Erlasse bei verselbstständigten Einheiten des Bundes.⁴⁵

4. Verhältnis zur EFK (Abs. 3)

Die EFK ist gem. Art. 1 Abs. 1 FKG (SR 614.0) das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes. Sie ist in ihrer Prüfungstätigkeit nur der BV und dem Gesetz verpflichtet und unterstützt die BVers bei der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Finanzkompetenzen sowie ihrer Oberaufsicht über die eidg. Verwaltung und Rechtspflege (Bst. a) und den BR bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung (Bst. b) (zur EFK vgl. etwa BIAGGINI, Art. 167, N 19; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 378 ff.; GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 475). Die EFK ist das zentrale Unterstützungsinstrument der FinDel. Diese hat das Recht, die EFK zu beauftragen, bestimmte Sachverhalte vertieft zu untersuchen und Bericht zu erstatten. Die EFK kann einen solchen Sonderauftrag ablehnen, wenn dessen Durchführung die Unabhängigkeit und Unvoreingenommenheit ihrer künftigen Prüftätigkeit oder die Abwicklung des Revisionsprogramms gefährdet (Art. 1 Abs. 2 FKG; vgl. dazu GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 475). In der Praxis erklärt sich die EFK i.d.R. bereit, die Aufträge der FinDel auszuführen. Dies hängt damit zusammen, dass die FinDel jeweils sorgfältig prüft, ob der Auftrag sinnvoll ist und erfüllt werden kann. Es ist auch die FinDel, welche über Anträge anderer Kommissionen für die Erteilung eines Auftrags an die EFK befindet.⁴⁶ Sinn und Zweck der Regelung ist, dass der EFK zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufträge genügend Ressourcen zur Verfügung stehen. Es soll verhindert werden, dass die EFK Aufträge erhält, die v.a. politisch motiviert sind, aber hinsichtlich ihres gesetzlichen Auftrages weniger relevant oder auch nur objektiv schwer durchführbar sind. Auf der anderen Seite erhält die Arbeit der EFK wesentlichen politischen Rückhalt durch die enge Beziehung mit der FinDel. Die politische Unterstützung – auch über die enge Verflechtung der FinDel mit den FK – erhöht die Wirkungsmacht der EFK gegenüber BR und Verwaltung.

37a

Art. 15 Abs. 1 FKG sieht vor, dass die EFK direkt mit der FinDel verkehrt (zur Zusammenarbeit FinDel-EFK vgl. GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 518 ff.). Stellt die EFK besondere Vorkommnisse oder Mängel von grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung fest, so hat die EFK die FinDel zu unterrichten (Art. 15 Abs. 3 FKG). Die enge Beziehung zwischen FinDel und EFK zeigt sich auch darin, dass die EFK der FinDel den Antrag für ihren Voranschlag präsentiert. Die FinDel prüft den Entwurf und erstattet den FK Bericht über ihre Einschätzung, wenn diese den Voranschlag der EFK zuhanden der Räte vorberaten. Falls nötig, vertritt die FinDel den Voranschlag der EFK auch vor den Räten (Art. 142 Abs. 3 ParlG) (s. Art. 142 N 24). Die FinDel nimmt auch die Oberaufsicht über die EFK wahr und ist mit dem BR zusammen Adressat des Jahresberichts der EFK (Art. 14 Abs. 3 FKG).⁴⁷

38

44 Zur Einschätzung vgl. etwa Bericht der FinDel an die FK des NR/StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2011 vom 20. 4. 2012 (BBl 2012 7010 ff.). Vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2018 vom 18.3.2019 (BBl 2019 6457, 6476 f.).

45 Zur Umschreibung der verselbstständigten Einheiten des Bundes vgl. Art. 8 Abs. 5 RVOG. Siehe auch die Hinweise im Bericht der FinDel an die FK des NR und StR über die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2012 vom 12. 4. 2013 (BBl 2013 9370 f.).

46 Vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. e ParlG. Aufgehoben durch die Ziff. I des BG vom 3.10.2008 (07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen (mit Wirkung seit 2.3.2009 (AS 2008 725 ff.)).

47 Vgl. Bericht FinDel an die FK-NR/StR betreffend die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 2022 vom 13.3.2023 (BBl 2023 1713, 51 ff./66).

39 *Entfällt.*

40 Art. 14 FKG schreibt vor, dass die EFK über jede von ihr abgeschlossene Prüfung einen Bericht verfasst. Diesen Bericht einschliesslich der Stellungnahme der geprüften Stelle sowie einer Zusammenfassung stellt sie der FinDel zu. Nachdem die FinDel den Bericht behandelt hat, kann die EFK den Bericht veröffentlichen. Die Behandlung der Berichte der EFK ist Bestandteil der in Abs. 2 festgelegten Prüfungsaufgabe der FinDel (s. oben N 13 f.). Die EFK-Berichte sind sowohl Beratungsgegenstand wie Informationsquelle für die Arbeit der FinDel. Stellt die EFK Mängel in der Geschäftsführung fest, so bringt sie diese den GPK und der GPDel zur Kenntnis (Art. 14 Abs. 1 FKG).⁴⁸

41 In der Praxis behandelt die FinDel nur die politisch bedeutsamen Berichte der EFK. Unbestrittene Berichte, bspw. über Revisionen, die keine Probleme aufgezeigt haben, werden nicht beraten. Die Grösse des Bundeshaushaltes (Einnahmen und Ausgaben von rd. 172 Milliarden CHF, Stand 2023) zwingt die FinDel zur einer Konzentration auf die politisch wesentlichen Berichte (s. dazu auch oben N 12 und 17). Das Sekretariat der FinDel bereitet das Geschäft vor, indem es den Bezug zu anderen oder früheren Geschäften herstellt.⁴⁹ An der Sitzung erläutert die Vertreterin oder der Vertreter der EFK die Zusammenfassung des Berichts näher und steht für Fragen zur Verfügung. Beschliesst die FinDel, tätig zu werden, so wendet sie sich mit einem Schreiben an die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements oder bespricht die Situation mit dieser oder diesem an einer Aussprache. In wichtigen Fällen wendet sie sich an den BR. Erachtet sie den Bericht als nützlich für die Arbeit der FK, so übermittelt sie den Bericht der FK für deren Beratung der Staatsrechnung oder des Budgets. Die EFK übermittelt wichtige Berichte nach der Behandlung in der FinDel selbst den zuständigen Sachbereichskommissionen. Die meisten Berichte der EFK werden auf deren Homepage veröffentlicht und sind so der Öffentlichkeit zugänglich.

42 *Entfällt.*5. *Verhältnis zu den FK (Abs. 4)*

43 Die Mitglieder der FinDel sind gleichzeitig Mitglieder der beiden FK, die sie auch wählen. Auch wenn die FinDel eine vom ParlG eingesetzte Aufsichtsdelegation ist (s. oben N 10), so sind die beiden FK und die FinDel doch eng verbunden. Die Kommissionen können die FinDel auch ersuchen, bestimmte Fragen vertieft zu prüfen (vgl. Handlungsgrundsätze FK vom 29.6.2023, Ziff. 5.2 Bst. c). Abs. 4 statuiert eine Berichterstattungspflicht der FinDel an die FK. Die Handlungsgrundsätze der FK wie der FinDel sehen eine regelmässige Berichterstattung der FinDel vor (Handlungsgrundsätze FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 6.1]); Handlungsgrundsätze FK vom 29.6.2023, Ziff. 5.1 Bst. c). Die FinDel präsentiert den FK in der dritten ordentlichen Sitzung des Jahres (März/April) ihren Tätigkeitsbericht über die wichtigsten Geschäfte des Vorjahres. Der Bericht wird auf der Homepage und im BBl veröffentlicht. In der Oktober-Sitzung findet eine mündliche Berichterstattung über die seit der Präsentation des Jahresberichts behandelten wesentlichen Geschäfte statt.

⁴⁸ Die Berichterstattung an die GPK und GPDel wurde eingeführt anlässlich der Revision des FKG im Nachgang zu den Untersuchungen der GPK und FK zum abgebrochenen Informatikprojekt INSIEME (16.064 Finanzkontrollgesetz. Teilrevision).

⁴⁹ Zur Rolle des Sekretariats der FinDel vgl. GRÜTER/RIEDI, Finanzaufsicht, 521 ff.

6. Weitere Beratungsgegenstände der FinDel (Abs. 5)

Abs. 5 sichert der FinDel ein Selbstbefassungsrecht zu. Sie braucht damit kein Mandat der FK, um sich mit einem konkreten Gegenstand zu befassen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555]). Voraussetzung ist lediglich, dass dieses Geschäft einen Zh. mit dem Finanzhaushalt des Bundes aufweist (s. oben N 17).

44

7. Entscheidungsfindung (Abs. 6)

Die FinDel verfügt über spezifische Entscheidungsrechte (s. oben N 23, 32). Diese Spezifität macht auch eine explizite Regelung der Entscheidungsfindung notwendig. Abs. 6 hält deshalb fest, dass sie mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder entscheidet. Art. 46 Abs. 2 ParlG, der vorsieht, dass Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte grundsätzlich der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat bedürfen, ist also nicht anwendbar. Im Normalfall sollte die FinDel vollständig tagen, weil für jedes Mitglied ein ständiges Ersatzmitglied gewählt wird (s. oben N 7). In der Praxis beschliesst die FinDel meistens im Konsens.⁵⁰

45

3. Abschnitt: Geschäftsprüfungskommissionen

Art. 52

Aufgaben
der Geschäfts-
prüfungs-
kommissionen

¹ Die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) üben die Oberaufsicht über die Geschäftsführung nach Artikel 26 Absätze 1, 3 und 4 aus.

² Sie legen den Schwerpunkt ihrer Prüftätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit.

Attributions
des Commissions
de gestion

¹ Les Commissions de gestion (CdG) exercent la haute surveillance sur la gestion conformément à l'art. 26, al. 1, 3 et 4.

² Elles exercent leur activité de surveillance principalement sous l'angle de la légalité, de l'opportunité et de l'efficacité.

Compiti delle
Commissioni della
gestione

¹ Le Commissioni della gestione (CdG) esercitano l'alta vigilanza sulla gestione secondo l'articolo 26 capoversi 1, 3 e 4.

² Impostano la loro attività di controllo sui criteri di legalità, adeguatezza ed efficacia.

⁵⁰ Diese Praxis relativiert die verfassungsrechtliche Problematik der Entscheidungsfindungsregel der FinDel. Art. 156 Abs. 2 BV schreibt vor, dass bei Beschlüssen der BVers die Übereinstimmung beider Räte erforderlich ist. Diese Regel gilt auch, wenn vorberatende Kommissionen ihren Räten Antrag stellen, a fortiori, wenn Entscheidkompetenzen der BVers an Kommissionen delegiert sind (Art. 153 Abs. 3 BV). Abs. 6 steht bei jenen Entscheiden der FinDel, welche rechtsverbindlichen Charakter haben, also bei der Genehmigung dringl. Kredite, im Widerspruch zu dieser Vorgabe. Der Gesetzgeber hat dies angesichts der Grösse und Aufgabe der FinDel in Kauf genommen, ohne diese Frage diskutiert zu haben. So äussert sich der Bericht der SPK-NR gar nicht zu dieser Problematik (s. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3555 f.]). Vgl. auch die analogen Diskussionen im Zh. mit der Regelung der Behandlung von Gesuchen für die Aufhebung der Immunität (BBl 2010 7363 f.) und im Zh. mit der Genehmigung der vorläufigen Anwendung von Staatsverträgen (Art. 152 FN 3).

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Systematik	5
2. Abs. 1	7
a) Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung	7
b) Die Organe der Geschäftsaufsicht	8
c) Die Aufgaben der GPK	12
d) Zusammensetzung und Organisation der GPK	17
aa) Kommissionsmitglieder	17
bb) Ständige Subkommissionen	19
cc) Nichtständige Untersuchungsorgane	21
e) Prot. der GPK	24
3. Abs. 2	27
a) Prüftätigkeit	27
b) Die Hilfsorgane der GPK	29
aa) Sekretariat	29
bb) Parlamentarische Verwaltungskontrolle	31
cc) Beizug der Bundesverwaltung	33

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff.); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBl 1982 II 337 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.)
90.221 Pa.Iv. Geschäftsprüfungskommissionen. Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle: Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1530 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3556); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
15.451 Pa.Iv. Joder. Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen: Bericht GPK-NR 2.7.2019 (BBl 2019 6227 ff.); Stellungnahme BR 27.9.2019 (BBl 2019 6847 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 26.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Nach Art. 16 GVG 1849 hatte der BR bis zum 1. Mai jeden Jahres seinen Geschäftsbericht und die Jahresrechnung den «von den Räten zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen» zu übergeben. Diese Norm betraf nicht nur den Verkehr zwischen BVers und BR durch die Festlegung eines Zeitpunkts, sondern setzte eine eingehende Prüfung der bundsrätlichen Rechenschaftsinstrumente durch parlamentarische Kommissionen voraus.
- 2 Die GPK verfügen erst seit der Änderung des GVG vom 1.7.1966 über eine formell-gesetzliche Grundlage; vorher waren sie lediglich in den Reglementen von NR und StR vorgesehen. Anlass für die Schaffung einer Gesetzesgrundlage waren die sog. «Mirage-Affäre» in den 1960er-Jahren und die daraus resultierenden Empfehlungen der besonderen Untersuchungskommissionen hinsichtlich der Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die BVers (vgl. Art. 26 N 9). In ihrem Bericht von 1965 schlug die GPK-NR in der Folge die Aufnahme von Bestimmungen u.a. über die GPK, deren Aufgaben, Organisation und

Rechte in das GVG 1962 vor (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1214]). Die Art. 47^{ter} und 47^{quater} GVG traten am 1. 1. 1967 in Kraft (zu den Diskussionen über die damit erstmals geregelten speziellen Informationsrechte der GPK s. Art. 153 N 3 f.).

Mit einer weiteren Änderung des GVG 1962 wurde 1984 eine Bestimmung eingefügt, wonach der Geschäftsbericht des BR nicht nur über den Stand der Behandlung der dem BR überwiesenen Mo. Auskunft geben soll, sondern auch über die geplanten Gesetzgebungsvorhaben und internationalen Verträge (Ergänzung von Art. 45 Abs. 4 GVG 1962). Damit sollte dem Parlament eine frühzeitige und verbesserte Wahrnehmung seiner Kontrollfunktionen ermöglicht werden (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1158]). In ihrem Bericht zur Parlamentsreform schlug die vorbereitende Kommission des NR zudem einen verbesserten Schutz der Beamten vor, die vor Kommissionen aussagen. Danach sollte bereits die Eröffnung eines Verfahrens wegen Äusserungen vor Kommissionen von deren Zustimmung abhängig sein (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BBl 1982 I 1127, 1159 f.]). Der BR wandte sich mit grundsätzlichen Überlegungen dagegen; so sah er im Vorschlag der Kommission eine Verwischung der Verantwortlichkeiten (Stellungnahme BR 5. 5. 1982 [BBl 1982 II 343 f.]). Schliesslich setzte sich eine Fassung durch, wonach eine Verfahrenseinleitung erst nach der Anhörung der zuständigen Kommission erfolgen kann (Art. 47^{bis} Abs. 5 GVG 1962). 1990 wurde durch eine weitere Teiländerung des GVG 1962 die parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK) als Hilfsinstrument der GPK eingerichtet (Art. 47^{sexies} GVG 1962, in Kraft seit 1. 10. 1990; zur PVK vgl. Kommentar zu Art. 27). Mit der Änderung des GVG vom 13.12.1991 (in Kraft seit 1.9.1992) wurde die GPDel als ständige Delegation der GPK beider Räte geschaffen, welcher weitgehend identische Informationsrechte wie der PUK zugestanden wurden (s. dazu Art. 53 N 1 ff. und Art. 153 N 5 ff.). Ein Ausbau der Informationsrechte der GPK scheiterte aber (s. Art. 153 N 8).

Während der Vorarbeiten zum ParlG gaben v.a. die Fragen eines Zusammenschlusses von GPK und FK zu einer einzigen Aufsichtskommission und die Institutionalisierung von Koordinationspflichten zu Diskussionen Anlass. Die GPK schlossen in ihrer Stellungnahme einen Zusammenschluss mit den FK als längerfristige Option nicht aus. Sie bevorzugten aber eine gesonderte Vorlage. Aus diesem Grund und weil sich die FK dagegen äusserten, beschränkte sich die SPK-NR in ihrem Bericht auf eine Institutionalisierung der Koordination (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3554]; vgl. auch Art. 50 N 23). Die Bestimmung über die Aufgaben der GPK im Entwurf der SPK-NR (BBl 2001 3636) wurde materiell unverändert geltendes Recht. Zum mit Art. 153 ParlG beschlossenen Ausbau der Informationsrechte der GPK s. Art. 153 N 11. Auf die Weiterführung einer formell-gesetzlichen Grundlage für das Sekretariat der GPK und für die PVK wurde verzichtet. Mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (in Kraft seit 1.11.2011) wurde Art. 153 neu gefasst; damit wurden die Informationsrechte der GPK präzisiert (s. Art. 153 N 14).

Mit Bericht und Entwurf vom 2.7.2019 (BBl 2019 6227 ff.) setzte die GPK-NR eine pa.Iv. 15.45/ von NR Rudolf Joder (SVP/BE) «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen» um, die eine Anpassung der Rechtsgrundlagen beabsichtigte mit dem Ziel, dass die GPK die Obergaufsicht «wirkungsvoller, schneller, effizienter und in bestmöglicher Koordination mit den übrigen Aufsichtsorganen des Bundes wahrnehmen können». Die GPK-NR schlug zu diesem Zweck die Einführung eines neuen parlamentarischen Aufsichtsgremiums, die «ausserordentliche Aufsichtsdelegation» (AoDel), vor, welche bei Vorkommnissen von grosser Tragweite von den vier Aufsichtskommissionen (FK-NR und FK-StR, GPK-NR und GPK-StR,) ad hoc eingesetzt werden kann. Der StR beschloss am 22.9.2020 Nichteintreten. Nachdem der NR an seinem Beschluss festgehalten hatte, änderte der StR

den Entwurf am 29.9.2021 dahingehend ab, dass anstelle der AoDel eine gemeinsame Subkommission der FK und GPK mit den (kumulierten) Informationsrechten der beiden Kommissionen treten sollte, welche die Informationsrechte von FK und GPK und nicht diejenigen der PUK besitzen würde (neuer Art. 53a ParlG). Der NR stimmte zwar der Umgestaltung der AoDel in eine gemeinsame Subkommission zu, beharrte aber auf den unbeschränkten Informationsrechten einer derartigen Subkommission und setzte sich damit in der Einigungskonferenz durch. Am 27.9.2022 lehnte der StR den Antrag der Einigungskonferenz ab, womit die Vorlage erledigt war.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematik

- 5 Die Bestimmung befindet sich im ParlG im dritten Abschnitt des vierten Kapitels über die Kommissionen. Die Oberaufsicht als Aufgabe der BVers ist im dritten Titel (Art. 26 ParlG) verankert. Die für die Ausübung der Oberaufsicht den GPK zur Verfügung stehenden Informationsrechte werden im zweiten Kapitel des siebten Titels über den Verkehr mit dem BR (Art. 153, 156, 157 und 158 ParlG) und im achten Titel über den Verkehr mit dem BGer und den eidg. Gerichten sowie der Aufsichtsbehörde über die BA (Art. 162 ParlG) beschrieben. Weitere Bestimmungen des ParlG geben in allgemeiner Weise Auskunft über die Bestellung der Kommissionsmitglieder (Art. 43 ParlG), die Aufgaben der Kommissionen (Art. 44 ParlG) und deren Rechte (Art. 45 ParlG), das Verfahren in den Kommissionen (Art. 46 ParlG), die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und -unterlagen (Art. 47, 47a und Art. 153 Abs. 7 ParlG) oder die Information der Öffentlichkeit (Art. 48 ParlG). Sie finden auch auf die GPK Anwendung. Sodann enthalten die Ausführungsbestimmungen zum ParlG gewisse die GPK betreffende Sondernormen.
- 6 Die GPK präzisieren ihren Auftrag, die Ziele ihrer Tätigkeiten, die Vorgehensgrundsätze und die ihnen zur Verfügung stehenden Rechte in Ausführung zu den gesetzlichen Bestimmungen in «Handlungsgrundsätzen» (vgl. Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4. 9. 2003, BBl 2015 4841 ff.). Von Gesetzes wegen haben sie zudem «Weisungen» zum Geheimnisschutz zu schaffen (nicht amtlich publiziert; <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-gpk-geheimnisschutz-d.pdf>> [22.10.2023]; vgl. Art. 153 Abs. 7 ParlG). Dabei handelt es sich um bedeutsame Ausführungsbestimmungen, die nach den allgemeinen Delegationsgrundsätzen eigentlich vom Parlament als ermächtigende Behörde und in der Form einer VO der BVers erlassen und amtlich publiziert werden müssten. Die geltende Praxis ist nach der hier vertretenen Haltung nicht stufengerecht, entspricht nicht den Erlassformen des Bundes und führt zu einer problematischen Entmachtung des Parlaments zugunsten der Aufschichtskommissionen (SÄGESSER, Oberaufsicht, 131 f.; a.M. DIEZIG/MOSER, Art. 153 N 39).

2. Abs. 1

a) Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung

- 7 Für die Umschreibung der Oberaufsicht verweist die Bestimmung auf Art. 26 ParlG (vgl. Art. 26 N 16 f.). Dieser Verweis ist aus Gründen der Verständlichkeit, der inneren Widerspruchsfreiheit des Erlasses sowie einer durchgehenden Systematik richtig. Da es um die Oberaufsicht über die Geschäftsführung geht, wird Art. 26 Abs. 2 ParlG, der die Oberaufsicht über den Finanzhaushalt betrifft, vom Verweis nicht mitumfasst.

b) *Die Organe der Geschäftsaufsicht*

Da die Oberaufsicht verfassungsrechtlich der BVers zugewiesen ist (Art. 169 BV), sind NR und StR die obersten Organe der Oberaufsicht. Die BVers kann als Arbeitsparlament bezeichnet werden, weil die Vorberatung von Geschäften weitgehend durch zahlreiche ständige Kommissionen erfolgt. Das ist auch im Bereich der Oberaufsicht der Fall. Die Aufsichtskommissionen haben die ihnen zustehenden Aufgaben daher zhd. des Parlaments wahrzunehmen, d.h. sie üben die ihnen übertragenen Zuständigkeiten lediglich vertretungsweise im Auftrag des Parlaments aus (vgl. dazu ausdrücklich Handlungsgrundsätze GPK 29.8. resp. 4.9.2003, BBl 2015 4842). In der Praxis kommt den parlamentarischen Aufsichtskommissionen die hervorragende Rolle in der Wahrnehmung der Oberaufsicht zu, und sie verfügen über eine starke institutionelle sowie organisatorische Stellung. Allerdings verbindet sich damit auch die Gefahr, dass die Kommissionen nach einer gewissen Eigenständigkeit mit verselbständigtem Autoritätsanspruch streben und dadurch das Ratsplenum faktisch entmachten, indem die politische Verantwortlichkeit primär durch sie vollzogen wird. Das kann zu einer Art Teilhabe an der Regierungsgewalt führen (EICHENBERGER, Verantwortlichkeit, 384; SÄGESSER, Oberaufsicht, 131), was unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung problematisch ist.

Dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Zweikammersystem mit einander gleichgestellten Räten entsprechend (Art. 148 Abs. 2 BV), besteht im NR und im StR je eine GPK als eigene und ständige Kommission (vgl. Art. 10 Ziff. 2 GRN und Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 GRS, welche die ständigen Kommissionen für den jeweiligen Rat auflisten). Entsprechend verwendet der Gesetzeswortlaut von Art. 52 Abs. 1 die GPK im Plural. Die beiden GPK koordinieren ihre Tätigkeiten miteinander (Art. 49 Abs. 1 ParlG), was namentlich auch bei der Festlegung des Jahresprogramms von Bedeutung ist. Sie können bei Bedarf zur Informationsbeschaffung, zur Abklärung einzelner Fragen oder zur Vorberatung eines Geschäfts gemeinsame Sitzungen abhalten (Art. 49 Abs. 2 ParlG). Sie können auch Arbeitsgruppen, bestehend aus Mitgliedern beider GPK, einsetzen (bspw. Arbeitsgruppe «Finanzmarktaufsicht»; vgl. Bericht GPK-NR und GPK-StR 1.7.2011 [BBl 2011 6573]). Die Beschlussfassung erfolgt in den beiden Kommissionen getrennt.

Die GPK sind nicht die einzigen Parlamentsorgane zur Wahrnehmung der Oberaufsicht, auch wenn unverkennbar ist, dass die GPK von Gesetzes wegen als die ordentlichen und primären Geschäftsaufsichtsorgane der BVers betrachtet werden. Oberaufsichtsfunktionen stehen von Gesetzes wegen auch der GPDel (vgl. Kommentar zu Art. 53), den Ratspräsidien im Interesse der Vermittlung oder zur Durchsetzung von Einsichtsrechten (vgl. Art. 7 Abs. 6, Art. 150 Abs. 7 ParlG) oder einer PUK zur Klärung besonderer Vorkommnisse im Rahmen der Oberaufsicht (vgl. Art. 163 ff. ParlG) zu. Für den Bereich der Oberaufsicht über den Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) wurde im Jahr 1991 ein besonderes Aufsichtsorgan geschaffen (NEAT-Aufsichtsdelegation; mit BG vom 22.3.2019 [17.495; in Kraft seit 1.12.2019] aufgelöst; vgl. Art. 26 N 55). Die früher gem. Art. 54 ParlG bestehende Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen (KPA), welche sich mit der materiellen Koordination der Prüfungsprogramme und der Koordination der Wirksamkeitsprüfungen befasste, erwies sich als ein zu schwerfälliges Gremium und bewährte sich in der Praxis nicht (AmtlBull StR 2008 715, Votum Hansheiri Inderkum [CVP/UR]). Art. 54 ParlG wurde daher mit BG vom 3.10.2008 (in Kraft seit 2.3.2009) aufgehoben. Auch die Ratsmitglieder verfügen über gewisse Informationsrechte (vgl. Art. 7 Abs. 1 ParlG) und können mit einer Ip. oder einer A den BR auffordern, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben (Art. 125 Abs. 1 ParlG). Für die Mitglieder des NR besteht zudem die Möglichkeit, im Rahmen der Fragestunde zu Beginn der zweiten und dritten Sessionswoche Fragen an den BR zu richten (Art. 31 GRN).

- 11** Mitunter stellen sich aufsichtsrechtliche Fragen auch in einem Fachbereich, der in der Zuständigkeit einer parlamentarischen Kommission liegt, die vom Gesetzgeber nicht mit der Ausübung der Oberaufsicht betraut ist. Das führt dazu, dass sich auch andere als Aufsichtskommissionen aus Gründen des Sachzusammenhangs mit spezifischen Themen oder Fragestellungen der Oberaufsicht befassen (bspw. Bericht WAK-StR zur Oberaufsicht über die Eidg. Bankenkommision 4. 11. 1994 [BBl 1995 III 100], aber auch die Erarbeitung von Vorlagen zu Rechtsfragen, welche die Ausübung der Oberaufsicht betreffen, wie bspw. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3485 ff.]). In solchen Fällen ähnlicher oder gleicher Fragestellung besteht eine Verpflichtung zur Koordination mit den Aufsichtskommissionen (vgl. Art. 49 Abs. 1 ParlG). Umgekehrt ermöglicht eine Koordination der Aufsichtskommissionen mit den primär mit der Gesetzgebung betrauten Kommissionen, dass Erkenntnisse aus Untersuchungen im Bereich der Oberaufsicht im Gesetzgebungsprozess aufgegriffen und berücksichtigt werden können. Auch bringen die GPK im Rahmen der Oberaufsicht gemachte Feststellungen der GK zur Kenntnis, welche die fachliche oder persönliche Eignung von Richterinnen oder Richtern, der Bundesanwältin resp. des Bundesanwalts, der stellvertretenden Bundesanwältinnen resp. Bundesanwälte und der bzw. des EDÖB ernsthaft in Frage stellen (Art. 40a Abs. 6 ParlG). Dasselbe ist auch ohne explizite gesetzliche Norm anzunehmen bei Wahlen, die der Bestätigung durch die BVers unterliegen (Direktorin resp. Direktor der EFK), welche in der Praxis von der GK der VBers vorberaten wird (s. Art. 140 N 8).
- 11a** Dass ein Bedürfnis nach Koordination zwischen den parlamentarischen Aufsichtsorganen besteht, ist nachvollziehbar. In der Praxis sind bisher nur wenige Fälle bekannt, in denen zur Abklärung von Vorkommnissen gemeinsame Organe gebildet werden mussten (z.B. im Zh. mit den Abklärungen zur IT des BGer oder zum Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung). Die GPK und FK behielten sich jeweils mit einer gemeinsamen Arbeitsgruppe, behielten jedoch Zuständigkeit und Verantwortung für die Untersuchungen bei sich. Die (abgelehnte) AoDel (vgl. N 4a) wäre in der Ursprungsversion als zusätzliches parlamentarisches Gremium zur Ausübung der Oberaufsicht (neben den GPK und FK) vorgesehen gewesen. Anders als eine gemeinsame Subkommission der GPK und FK wäre sie selbständig und nicht im Auftrag der Kommissionen tätig geworden. Im Ergebnis hätte das zu einem Bedeutungsverlust von GPK und FK und zu einer Verlagerung in der Ausübung der parlamentarischen Kontrollrechte von den ordentlichen Aufsichtsorganen hin zur AoDel als a.o. Organ geführt.
- 11b** Die Einführung einer AoDel wäre auch aus anderen institutionellen Gründen problematisch gewesen. Anders als eine PUK wäre die AoDel nicht durch Beschluss der BVers, sondern durch Beschlüsse der Aufsichtskommissionen eingesetzt worden, was einen Kompetenzverlust für die BVers und – im Vergleich zu einer PUK – eine geringere Legitimationsbasis für die AoDel bedeutet hätte. Für ein sehr weitgehendes Instrument wären vergleichsweise tiefe Hürden geschaffen worden (AmtlBull StR 2020 987, Votum StR Thierry Burkhardt [FDP/AG]).
- 11c** Die Einsetzung einer PUK erfolgt nach vorgängiger Anhörung des BR. Dieses vorgängige Anhörungsrecht kann wichtige Hinweise auf die Notwendigkeit einer a.o. Kommission und für ihren Untersuchungsauftrag geben. Bei der AoDel war kein solches Anhörungsrecht vorgesehen, was zu einer Einschränkung der Rechte des BR geführt hätte (AmtlBull StR 2020 2656, Votum Bundeskanzler Walter Thurnherr).
- 11d** Angesichts der ausgebauten Informationsrechte der parlamentarischen Aufsichtsorgane und des Rechts der BVers, jederzeit zur Untersuchung von Vorkommnissen von grosser Tragweite eine PUK einsetzen zu können, ist die Notwendigkeit weiterer Aufsichtsorgane

nicht recht ersichtlich. Für themenübergreifende Abklärungen stehen den parlamentarischen Aufsichtskommissionen bereits heute Koordinations- und gegenseitige Konsultationsmöglichkeiten zur Verfügung, die ein abgesprochenes Vorgehen ermöglichen. Erweisen sich diese Instrumente angesichts der Tragweite von Vorkommnissen nachweislich als ungenügend, so sollen aus institutionellen Gründen die Eidg. Räte – aber nicht einzelne ihrer Organe – das Vorgehen und die dafür erforderliche Organisation bestimmen und zwar unter Berücksichtigung verschiedener Gesichtspunkte und v.a. der Haltung des BR als der die Bundesverwaltung leitende Behörde.

c) Die Aufgaben der GPK

Der Gesetzgeber betraut in Art. 52 Abs. 1 die GPK mit der Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des BR und der Bundesverwaltung, der eidg. Gerichte, der AB-BA, der BA und anderer Träger von Aufgaben des Bundes (Art. 26 Abs. 1 ParlG). Es handelt sich um eine *organisationsrechtliche* Norm, die die parlamentsinternen Zuständigkeiten regelt. Die materiellen Grundlagen für die Oberaufsicht der BVers finden sich demgegenüber in der BV und in Art. 26 ParlG (vgl. Art. 26 N 13).

Die Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung und jene über den Finanzhaushalt (welche bei den FK liegt; vgl. Art. 50 ParlG) haben mitunter Berührungspunkte, weshalb eine gegenseitige Absprache hinsichtlich der Geschäftsplanung oder in einzelnen Geschäften Sinn macht. Die GPK arbeiten daher eng mit den Organen der Finanzaufsicht zusammen (FK, FinDel, EFK) und führen auch Aussprachen durch.¹ Soweit die GPK über Informationen verfügen, die für die Aufgaben der Finanzaufsichtsorgane von Bedeutung sind, leiten sie diese gem. ihren Handlungsgrundsätzen von sich aus an sie weiter. Eine Zusammenarbeit ist auch im Rahmen von Arbeitsgruppen der Kommissionen möglich. Der gemeinsamen Arbeitsgruppe der beiden GPK zum Risikomanagement der Bundesverwaltung gehört auch ein Vertreter der FinDel an. In der gemeinsamen Arbeitsgruppe «Oberaufsicht über die Gerichte» haben zwei Vertreter der FK Einsitz (Jahresbericht 2012 [BBI 2013 3530]). Ein die Bereiche von GPK und FK gleichermassen betreffendes Querschnittsthema ist bspw. die Informatik. Zur Untersuchung des Informatiksystems «Insieme» der Eidg. Steuerverwaltung haben die GPK und die FK erstmals gemeinsam eine Inspektion durchgeführt und am 6. 12. 2012 eine gemeinsame Arbeitsgruppe eingesetzt (Jahresbericht GPK und GPDel 24. 1. 2013 [BBI 2013 3523]).

Zur Erfüllung ihres Auftrages stehen den GPK mehrere Mittel zur Verfügung. Die Prüfung der Geschäftsberichte stand lange Zeit im Vordergrund und war deswegen in Art. 47^{ter} Abs. 1 GVG 1962 noch explizit als Hauptaufgabe der GPK vorgesehen. Obwohl die Mitwirkung der BVers in der Beratung und der Form der Beschlussfassung zur Legislaturplanung wesentlich verstärkt wurde (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3596 ff.]) und der Geschäftsbericht u.a. auch über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren informiert, betrachten die GPK offenbar die Prüfung des Geschäftsberichts nicht mehr als vorrangig (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3556]). Das erstaunt angesichts der Bedeutung der erwähnten Planungsinstrumente und dürfte wohl kaum dem Aufwand zur Erfüllung der Berichterstattung seitens der Bundesverwaltung gerecht werden.

1 Vgl. z.B. Aussprache vom 16. 10. 2012 der GPK-NR mit einer Vertretung der FinDel zur Vergabepaxis in der Bundesverwaltung.

- 15 Die GPK führen Inspektionen durch, nehmen Dienststellenbesuche wahr, behandeln Sonderberichte des BR, der Departemente oder weiterer Stellen und nehmen Evaluationen vor (Jahresbericht GPK und GPDel 24. 1. 2013 [BBI 2013 3525]) oder führen Nachkontrollen zu Inspektionen durch (bspw. im Bereich der Personalpolitik; vgl. Bericht GPK-NR 25. 11. 2011 [BBI 2012 4121]). Diese Instrumente zur Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht haben zunehmend an Bedeutung gewonnen (K. EHRENZELLER, Art. 169 N 34 f.).
- 16 Die GPK und die FK können den Geschäftsbericht und die Rechnung gemeinsam vorberaten (Art. 49 Abs. 3 ParlG), worunter sowohl gemeinsame Sitzungen der beiden GPK oder der beiden FK im Interesse einer effizienten Beratung als auch gemeinsame Sitzungen von GPK und FK eines Rates verstanden werden (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3552]). Letzteres ist v.a. eine Folge des Ausbaus einer ergebnisorientierten Steuerung von Verwaltungstätigkeiten. Die verstärkte Ausrichtung auf Wirtschaftlichkeit und Wirkung führt zu einer Verbindung zwischen Leistungserstellung und Finanzierung (LIENHARD, Grundlagen, 252). Durch eine gemeinsame Beratung von Geschäftsbericht und Rechnung wird die Verknüpfung der Aufgaben- und Finanzplanung auf parlamentarischer Ebene ermöglicht (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3552]).

d) Zusammensetzung und Organisation der GPK

aa) Kommissionsmitglieder

- 17 Die GPK-StR verfügt fest über 13 Mitglieder (Art. 7 Abs. 2 GRS); im NR liegt es in der Zuständigkeit des Büros, die Mitgliederzahl der Kommissionen zu bestimmen (Art. 9 Abs. 1 Bst. f GRN). Seit 1991 besteht die GPK-NR aus 25 Mitgliedern.
- 18 Die Kommissionsmitglieder und die Präsidien (Präsidentin resp. Präsident und Vizepräsidentin resp. Vizepräsident) werden vom jeweiligen Büro der beiden Räte auf der Grundlage von Wahlvorschlägen der Fraktionen bestimmt (Art. 43 Abs. 1 ParlG). Dabei richtet sich die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien in erster Linie nach der Fraktionsstärke im jeweiligen Rat, wobei soweit möglich die Amtssprachen und die Landesgegenden angemessen berücksichtigt werden (Art. 43 Abs. 3 ParlG). Die Wahl in die GPK erfolgt auf eine Amtsdauer von vier Jahren mit der Möglichkeit zur Wiederwahl (Art. 17 Abs. 1 GRN; Art. 13 Abs. 1 GRS). Die Amtsdauer der Präsidentin resp. des Präsidenten einer GPK beträgt lediglich zwei Jahre unter Ausschluss einer direkten Wiederwahl in dass. Amt (Art. 17 Abs. 2 GRN; Art. 13 Abs. 2 GRS). Nach Art. 43 Abs. 2^{bis} sorgt die KoKo dafür, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der GPK beider Räte nicht derselben Fraktion angehören. Damit sollte unterstrichen werden, dass die «Überparteilichkeit [...] im Interesse der Arbeit der GPK über jeden Zweifel erhaben» ist (AmtlBull NR 2012 2076, Votum NR Bea Heim [SP/SO]). Das ändert allerdings nichts daran, dass die Zusammensetzung der GPK nach parteipolitischen Gesichtspunkten erfolgt.

bb) Ständige Subkommissionen

- 19 Die GPK setzen ständige Subkommissionen ein. Während dies unter dem früher geltenden Recht noch speziell für die GPK im Gesetz vorgesehen war (nach Art. 47^{ter} Abs. 2 GVG 1962 hatte jede GPK ständige «Sektionen» zu bilden), findet sich heute die allgemein für alle Kommissionen geltende Rechtsgrundlage in Art. 45 Abs. 2 ParlG. Ständige Subkommissionen beraten einzelne Aufgabenbereiche vor, führen zhd. der jeweiligen GPK die eigentliche Untersuchungstätigkeit durch oder unterbreiten Entwürfe zu Berichten und Empfehlungen. Die Beschlussfassung und die formelle Verabschiedung von Berichten und

Entwürfen zhd. der zuständigen Behörden sind Sache der GPK selber. Während der Legislaturperiode 2019–2023 bestanden je fünf ständige Subkommissionen, die sich bei der GPK-NR aus je neun und bei der GPK-StR aus je fünf Mitgliedern zusammensetzten. Ihre Aufgabenbereiche werden seit längerer Zeit wie folgt aufgeteilt: EDA/VBS, EFD/WBF, EDI/UVEK, EJPD/BK und Gerichte/BA.

Im Unterschied zu anderen Kommissionen können sich die Mitglieder der GPK und deren Subkommissionen nicht durch ein anderes Mitglied dess. Rats vertreten lassen, weder für eine einzelne Sitzung noch für einzelne Sitzungstage (Art. 18 Abs. 4 GRN; Art. 14 Abs. 4 GRS). Der Ausschluss einer Stellvertretungsmöglichkeit ist als Massnahme zum Schutz der Vertraulichkeit zu verstehen. Die Kommissionsmitglieder sollen zudem über hinreichende Sachkunde und Erfahrung verfügen, so dass eine kontinuierliche politische Willensbildung innerhalb des Sachbereichs und Grundsatzdiskussionen möglich sind (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1069]). Für den Bereich der Oberaufsicht kommt hinzu, dass eine Kontinuität der Sitzungsteilnahme auch zufolge der erhöhten Anforderungen an die Vertraulichkeit angezeigt ist (Bericht SPK-StR 31. 3. 2003 [BBl 2003 3516]).

cc) Nichtständige Untersuchungsorgane

Für eine bestimmte Untersuchung oder für Untersuchungshandlungen kann ein sog. «kleines Untersuchungsorgan» als Arbeitsgruppe einer GPK oder als gemeinsames Organ bei der GPK durch Beschluss der Kommission eingesetzt werden (Ziff. 4 Bst. a Weisungen GPK über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz vom 27. 1. 2012, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-gpk-geheimnisschutz-d.pdf>> [22.10.2023] [zit. Weisungen 2012]). Es handelt sich um ein nichtständiges Organ, in dem die Fraktionen angemessen vertreten sein müssen und das sich aus fünf bis sieben Mitgliedern zusammensetzt. Es hat der betreffenden GPK oder den beiden GPK Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen (Ziff. 4 Bst. b Weisungen 2012).

Die Einsetzung einer solchen Arbeitsgruppe ist zwingend zu prüfen (vgl. Ziff. 4 Bst. c Weisungen 2012), wenn bei Untersuchungen eine erhöhte Gefahr von Indiskretionen besteht,² es sich um eine Untersuchung mit besonderer politischer Tragweite handelt oder wenn die Persönlichkeitsrechte von durch die Untersuchung betroffenen Personen in besonderem Masse gefährdet sind.³ Erfolgte in einer laufenden Untersuchung eine schwerwiegende Indiskretion, so ist über die Einsetzung einer Arbeitsgruppe bereits an der nächsten Sitzung der GPK Entscheid zu fassen (Ziff. 4 Bst. d Weisungen 2012). Damit soll gewährleistet werden, dass der weitere Verlauf von Untersuchungen nicht gestört wird, frei von Beeinflussungsversuchen sowie von politischem oder medialem Druck erfolgen kann und zu keinen Vorverurteilungen führt, bevor sich die Kommissionen eine abschliessende Meinung bilden konnte.

Zur Wirkung von Untersuchungen der GPDel auf andere Verfahren und Abklärungen, insb. bei Untersuchungsgegenständen, die die Bundesverwaltung betreffen und zu denen eine Administrativuntersuchung hängig ist, vgl. Kommentar zu Art. 154a.

² Bspw. bei Unterlagen, die der Entscheidungsfindung des BR dienen (vgl. dazu Art. 26 N 49).

³ Vgl. etwa die Untersuchung über die Umstände der Ernennung von Roland Nef zum Armeechef (vgl. Bericht GPK-NR 28. 11. 2008 [BBl 2009 3431]).

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 Kommissionsprot. 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. Kommentar 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. Kommentar 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 (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-weisungen.pdf> [22.10.2023]). 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 gestraft 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 ISG vom 18.12.2020; AS 2022 232). Erstere werden demselben Kreis wie die «intern» klassifizierten Prot. abgegeben, aber nicht auf dem Parlnet zur Verfügung gestellt. Letztere werden nicht abgegeben, sondern stehen den berechtigten Personen zur Einsichtnahme auf dem Sekretariat der GPK 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).

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 der GPK angehörten Personen vollkommen frei äussern können, stellen die GPK ihre Prot. für zivil-, straf- oder öffentlich-rechtliche Verfahren nicht zur Verfügung.

26

Das Präsidium einer Kommission oder Delegation entscheidet über die Einsichtsgewährung in Kommissionsprot. abschliessend. Ein solcher Entscheid kann nach Auffassung der GPDel nicht angefochten werden (BB1 2021 570, 122).

26a

3. Abs. 2

a) Prüftätigkeit

Die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit werden im Kommentar zu Art. 26 erläutert (vgl. Art. 26 N 34 ff.). Anders als in Art. 26 ParlG bleiben in Art. 52 Abs. 2 die Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit unerwähnt, weil sie in der Praxis bei der Ausübung der Geschäftsaufsicht nicht im Vordergrund stehen. Die Bestimmung bezweckt dadurch eine sinnvolle Aufgabentrennung zwischen den GPK und den FK (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3556]; vgl. auch Art. 50 N 22 ff.). Zuständigkeitskonflikte und Schnittstellen sollen im Interesse einer effizienten Wahrnehmung der Oberaufsicht vermieden und Koordinationsmassnahmen zwischen den Organen der Geschäfts- und jenen der Finanzaufsicht minimiert werden.

27

Art. 52 Abs. 2 ist aber nicht dahingehend zu verstehen, dass es den GPK verwehrt wäre, die Geschäftsaufsicht auch nach den Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit auszuüben, falls sich das aus Gründen des Sachzusammenhanges, der Problemstellung oder einer wirksamen Wahrnehmung der Oberaufsicht im Einzelfall als sinnvoll erweisen sollte. Eine vorgängige Absprache mit der FK ist indessen Voraussetzung. Insofern besteht ein Gebot, die Geschäftsaufsicht nach den Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit auszuüben, aber kein Verbot, auch die weiteren Kriterien der Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit beizuziehen. Das Gesetz bezeichnet die üblichen Kriterien der Geschäftsaufsicht denn auch lediglich als Schwerpunkte der Prüftätigkeit. In ihren Handlungsgrundsätzen sehen die GPK vor, dass sie auch die Leistungsfähigkeit und Angemessenheit des Regierungs- und Verwaltungshandelns überprüfen.

28

*b) Die Hilfsorgane der GPK**aa) Sekretariat*

- 29** Die beiden GPK und die GPDel verfügen über ein gemeinsames ständiges Sekretariat, das die Kommissionen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in fachlicher, organisatorischer und administrativer Hinsicht unterstützt. Das Sekretariat besteht aus wissenschaftlichen Mitarbeitenden und administrativem Personal. Es untersteht der Leitung der Kommissionssekretärin resp. des Kommissionssekretärs. Dieser Funktion kommt grosse Bedeutung zu, weil sie mit Einsicht in bes. sensible Unterlagen verbunden ist und eine Stabsfunktion an der Schnittstelle der beiden GPK sowie der GPDel wahrnimmt. Die Kommissionssekretärin resp. der Kommissionssekretär wird von der VwD nach Anhörung der Präsidentinnen oder Präsidenten der GPK und der GPDel bestellt (Art. 27 Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 ParlVV). Es handelt sich um ein Amt, das Personen mit Schweizer Staatsangehörigkeit vorbehalten ist (Art. 31 Bst. d ParlVV).
- 30** In administrativer Hinsicht bildet das Sekretariat von GPK und GPDel Teil der Parlamentsverwaltung. In der Ausübung seiner Tätigkeiten untersteht es den fachlichen Anweisungen der Kommissionen und übt seine Aufgaben daher unabhängig von Weisungen von BR und Bundesverwaltung sowie von den Leitungsorganen der PD aus (vgl. Art. 65 N 9 f.).

bb) Parlamentarische Verwaltungskontrolle

- 31** Die PVK besteht seit 1990 als ständiges Kompetenzzentrum der BVers für Evaluationen. Sie führt selber Evaluationen im Rahmen der Oberaufsicht durch und leistet damit einen wichtigen wissenschaftlichen Beitrag für die Arbeit der parlamentarischen Aufsichtsorgane (vgl. Kommentar zu Art. 27). Die PVK weist die GPK von sich aus auf abklärungsbedürftige Themen hin (Art. 10 Abs. 1 Bst. a ParlVV), weshalb ihr insoweit auch eine proaktive und vorausschauende Funktion zukommt. Sie verfügt über dieselben weitgehenden Informationsrechte wie das Sekretariat der GPK (Art. 10 Abs. 3 ParlVV; vgl. dazu Art. 153 N 25). Die Berichte der PVK werden auf Beschluss der für die betreffende Untersuchung zuständigen parlamentarischen Aufsichtsorgane veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen (Art. 10 Abs. 6 ParlVV).
- 32** Die PVK wird im Auftrag der GPK tätig (mit Zustimmung der GPK auch im Auftrag anderer parlamentarischer Kommissionen; Art. 10 Abs. 1 Einleitungssatz und Abs. 2 ParlVV) und ist für die Bearbeitung der Aufträge unabhängig (Art. 10 Abs. 5 ParlVV). Sie untersteht lediglich administrativ dem Sekretariat der beiden GPK und der GPDel.

cc) Beizug der Bundesverwaltung

- 33** Die GPK und in ihrem Auftrag das Sekretariat können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen (Art. 155 Satz 2 BV; Art. 68 ParlG). Zwar wurde anlässlich der parlamentarischen Beratung der Verfassungsbestimmung über den Beizug der Bundesverwaltung auch an den Bereich der Oberaufsicht gedacht (AmtlBull NR Separatdruck Reform BV 69, Votum Oscar Fritschi [FDP/ZH]). Ein Beizug von Dienststellen der Bundesverwaltung hat aber gerade in diesem Bereich mit Bedacht und Zurückhaltung zu erfolgen, damit die Ausübung der Oberaufsicht ohne Beeinträchtigung oder Beeinflussung erfolgen kann. Zu denken ist bspw. an die Erstellung eines Verzeichnisses der relevanten Akten durch die zuständige Stelle oder die Erteilung von Fachauskünften (vgl. auch Art. 18 Abs. 2 und 3 ParlVV, die von administrativen Dienstleistungen und von der Einholung von Sach- und Rechtsauskünften sprechen). Die Durchführung von Untersuchungshandlungen oder die Verfassung des Berichts einer GPK bleiben indessen Sache der parlamentarischen Oberaufsichtsorgane und deren Hilfsdienste selbst.

dd) Beizug externer Experten

Den GPK steht es grundsätzlich frei, im Rahmen ihrer Aufgaben und der verfügbaren finanziellen Mittel externe Expertinnen oder Experten zur Abklärung einzelner bestimmter Sach- und Rechtsfragen beizuziehen oder bei ihnen eine Stellungnahme dazu einzuholen. Die eigentlichen obergangsrechtlichen Schritte, wie namentlich die Durchführung einer Untersuchung, sind jedoch Sache der Kommissionen und ihrer Organe selber und können nicht als Ganzes übertragen werden, weil es bei der Obergangsaufsicht in erster Linie um eine politische Kontrolle durch das Parlament geht (vgl. Art. 26 N 17). Den betroffenen Bundesbehörden und Amtsstellen ist Einsicht in Expertengutachten zu gewähren und die Gelegenheit einzuräumen, sich dazu zu äussern. Eine wohlverstandene Obergangsaufsicht nimmt von allenfalls unterschiedlichen Standpunkten Kenntnis, würdigt diese und fasst gestützt auf eine umfassende Meinungsbildung einen Bericht oder verabschiedet Empfehlungen. 34

Soweit Expertinnen und Experten Einsicht in vertrauliche Unterlagen erhalten, sind ihnen die entsprechenden Rechte ausdrücklich einzuräumen, verbunden mit einer schriftlichen Geheimhaltungserklärung, die zeitlich über das Bestehen des Auftrags hinausreicht, weil Vertraulichkeitspflichten so lange bestehen, als ein materielles Geheimhaltungsinteresse vorliegt. 35

Die PVK ist ausdrücklich ermächtigt, für ihre Arbeiten externe Expertinnen oder Experten beizuziehen und ihnen die notwendigen Rechte einzuräumen (Art. 10 Abs. 3 Satz 2 ParlVV). Sie verfügt über einen eigenen Expertencredit, über dessen Verwendung sie den GPK jährlich Rechenschaft abzulegen hat (Art. 10 Abs. 4 ParlVV). 36

Damit hinreichend Transparenz besteht, sollten die GPK und die PVK in ihren Berichten offenlegen, inwieweit sie bei ihren Arbeiten auf externe Expertinnen und Experten zurückgegriffen haben und um welche Expertinnen und Experten es sich handelte. 37

Art. 53**Geschäftsprüfungsdelegation**

¹ Die Geschäftsprüfungskommissionen wählen aus ihrer Mitte je drei Mitglieder in die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel). Die Delegation konstituiert sich selbst.

² Die Delegation überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste und überprüft das staatliche Handeln in Bereichen, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

³ Sie übernimmt weitere besondere Aufträge, welche ihr eine Geschäftsprüfungskommission überträgt.

^{3bis} Der Bundesrat informiert die Delegation spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit.

⁴ Die Delegation erstattet den Geschäftsprüfungskommissionen Bericht und stellt Antrag.

⁵ Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Délégation des
Commissions de
gestion

- ¹ Les Commissions de gestion nomment une délégation des Commissions de gestion (DélCdG), composée de trois membres de chaque commission. La délégation se constitue elle-même.
- ² La délégation surveille les activités relevant de la sécurité de l'État et du renseignement et examine l'action de l'État dans les domaines qui doivent rester secrets parce que la prise de connaissance d'informations par des personnes non autorisées pourrait porter un grave préjudice aux intérêts du pays.
- ³ Chacune des Commissions de gestion peut lui confier d'autres mandats spécifiques.
- ^{3bis} Le Conseil fédéral informe la délégation dans les 24 heures au plus lorsqu'il prend une décision visant à sauvegarder les intérêts du pays ou à préserver la sécurité extérieure ou intérieure.
- ⁴ La délégation fait rapport aux Commissions de gestion et leur soumet ses propositions.
- ⁵ Elle prend ses décisions à la majorité des votants.

Delegazione delle
Commissioni della
gestione

- ¹ Le Commissioni della gestione nominano al proprio interno tre membri ciascuna quali membri della Delegazione della gestione (DelCdG). La Delegazione si costituisce da sé.
- ² La Delegazione sorveglia l'attività nel settore della protezione dello Stato e dei servizi delle attività informative ed esamina l'azione dello Stato nei settori che devono rimanere segreti poiché la loro conoscenza da parte di persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.
- ³ Svolge gli altri incarichi speciali che le sono conferiti da una Commissione della gestione.
- ^{3bis} Il Consiglio federale informa la Delegazione al più tardi 24 ore dopo avere emanato una decisione a salvaguardia degli interessi del Paese o della sicurezza interna o esterna.
- ⁴ La Delegazione presenta alle Commissioni della gestione un proprio rapporto corredato di proposte.
- ⁵ Decide a maggioranza dei membri votanti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis Ende 1991	1
2. Konstituierende Sitzung der GPDel vom 4. 3. 1992	8
3. Leitbild der GPDel vom 12. 8. 1992: begleitende Oberaufsicht	9
4. Erste formelle Inspektion und weitere Untersuchungen (1993 ff.)	13
5. ParlG	16
6. Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010: Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV	17
7. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011: Präzisierung des Tätigkeits- bereichs der GPDel	19
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	21a
1. Die GPDel in der Systematik des ParlG	21a
1a. Zusammensetzung, Wahl und Konstituierung (Abs. 1)	22
2. Oberaufsicht «in Bereichen, die geheim gehalten werden» (Abs. 2)	25
3. Weitere Aufgaben im Auftrag der GPK (Abs. 3)	29

4. Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV (Abs. 3 ^{bis})	31
5. Berichterstattung (Abs. 4)	33
6. Einfache Mehrheit bei Entscheiden der GPDel (Abs. 5)	36

Materialien

89.006 *Vorkommnisse im EJPD*: Bericht PUK EJPD 22.11.1989 (BBl 1990 I 637 ff.); Stellungnahme BR 4. 12. 1989 (BBl 1990 I 879 ff.); AmtlBull NR 1989 2037 ff.

89.243 *Pa.Iv. Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation*: Bericht Kommission-StR 12.12.1990 (BBl 1991 I 1034 ff.); Stellungnahme BR 20.2.1991 (BBl 1991 I 1467 ff.); AmtlBull StR 1991 458 ff.; Änderung GVG 13.12.1991 (AS 1992 641 f.).

90.022 *Vorkommnisse im EMD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen*: Bericht PUK-EMD 17.11.1990 (BBl 1990 III 1293 ff.); Stellungnahme BR 23.11.1990 (BBl 1990 III 1585 ff.); AmtlBull StR 1990 917 ff.

92.081 *Leitbild der GPDel*: Leitbild GPDel 12.8.1992 (BBl 1993 II 297 ff.); AmtlBull NR 1993 1197 ff.

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3556); AmtlBull NR 2001 1347; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

09.402 *Pa.Iv. Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*: Prot. SPK-NR 19./20.2.2009, 4./5.2.2010; Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1563 ff.); Stellungnahme BR 21.4.2010 (BBl 2010 2803 ff.); AmtlBull NR 2010 1208, 1301; Mitbericht GPK-StR an SPK-StR 12.10.2010; Prot. SPK-StR 29.10.2010; AmtlBull StR 2010 1061 f.; AmtlBull NR 2010 1930; Änderung RVOG, ParlG und FHG 17.12.2010 (AS 2011 1381).

10.404 *Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen*: Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBl 2011 1817 ff., insb. 1826 f.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBl 2011 1839 ff., insb. 1846 f.); AmtlBull StR 2011 230 ff.; AmtlBull NR 2011 1130 ff.; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

Jahresberichte der GPK und GPDel (zit. Jb. [Jahrzahl] GPK/GPDel, Seitenangabe BBl).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 26.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis Ende 1991

Die Entstehungsgeschichte der GPDel geht auf die Abklärungen der PUK zu den Vorkommnissen im EJPD vom Herbst 1987 bis zum sofortigen Rücktritt von Elisabeth Kopp aus dem BR am 12.1.1989 zurück (89.006. *Vorkommnisse im EJPD*; s. dazu Art. 163 N 10). Die PUK, welche nach dem Rücktritt von BR Elisabeth Kopp im Jahre 1989 eingesetzt worden war, ging mit den Strafverfolgungsbehörden des Bundes streng ins Gericht: Die BA sei im Kampf gegen die Geldwäscherei und gegen das organisierte Verbrechen zu nachlässig gewesen, wogegen die damalige Bundespolizei vor dem Hintergrund eines verzerrten und überholten Bedrohungsbildes und unter Missachtung der persönlichen Freiheiten vorbeugend Hunderttausende von Bürgerinnen und Bürgern fichtete habe (Bericht PUK EJPD 22.11.1989 [BBl 1990 I 637 ff.]). Gleichzeitig kam sie aber auch zum Schluss, eine «Mitursache [liege] gewiss auch darin, dass diese Bereiche von den politisch verantwortlichen Behörden nicht genügend beaufsichtigt und kontrolliert wurden, und dass das Parlament die gesetzlichen Mittel für eine Kontrolle gar nicht zur Verfügung hat» (BBl 1990 I 870). Die PUK beantragte deshalb mit einer pa.Iv. (89.243), dass die GPK in besonderen Fällen eine gemeinsame Delegation bestimmen können, die das Recht hat,

1

geheime Akten einzusehen und Beamte einzuvernehmen, welche der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen.

- 2 Der BR stellte sich vehement gegen diesen Vorschlag. Seiner Meinung nach hätte eine solche Delegation gegenüber der gesamten Bundesverwaltung Befugnisse, die denen eines Untersuchungsrichters ähnlich seien, was «ein erheblicher Eingriff in die schweizerische Form der Gewaltenteilung [wäre]» (Stellungnahme BR 4. 12. 1989 [BBl 1990 I 893]). Das Parlament hatte kein Gehör für die Argumente des BR und sprach sich über alle Fraktionen hinweg für die Initiative aus. In der Debatte im NR zum Bericht der PUK EJPD bemühte sich Kommissionspräsident Moritz Leuenberger (SP/ZH), die Befürchtungen des BR zu zerstreuen: Es gehe weder darum, eine ständige PUK einzusetzen, noch darum, dauernd in Verwaltungsangelegenheiten herumzuszchnüffeln, sondern einzig darum, dem Parlament die Wahrnehmung seiner Oberaufsicht zu ermöglichen (AmtlBull NR 1989 2046). Gleichwohl wurde in Bezug auf das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive insofern ein Paradigmenwechsel vollzogen, als gem. der Initiative der PUK künftig das Parlament das letzte Wort haben sollte, wenn es um die Einsicht in geheime Dokumente geht.
- 3 Kaum waren die Untersuchungen der PUK EJPD abgeschlossen, setzte das Parlament im März 1990 eine weitere PUK ein; diesmal zur Untersuchung der Vorkommnisse im EMD (seit 1998 VBS) resp. seiner Geheimorganisationen, Nachrichtendienste und Personenkarteen. Die PUK EMD brachte namentlich zwei Geheimorganisationen zu Tage: die P-26, eine geheime Widerstandsorganisation für den Fall einer sowjetischen Invasion, und den a.o. Nachrichtendienst P-27. Beide Organisationen waren weder der Armee noch der Verwaltung unterstellt und operierten ausserhalb jeglicher politischen Kontrolle (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293]). Die PUK sah deshalb eine zusätzliche Notwendigkeit, die parlamentarische Oberaufsicht zu verstärken, und forderte in einer zweiten pa.Iv. (90.265) erneut, eine ständige Delegation zu bilden, welche die Oberaufsicht über jene Tätigkeiten der Verwaltung wahrnimmt, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen. Man stellte sich eine «Sicherheitsdelegation» vor, die nicht den GPK, sondern direkt der BVers unterstehen sollte.
- 4 In seiner Stellungnahme zum Bericht der PUK EMD zeigte sich der BR diesmal weniger ablehnend (Stellungnahme BR 23. 11. 1990 [BBl 1990 III 1585]). Er stimmte der Bildung einer solchen Delegation zu, bestand aber aus Sorge um die Wahrung der Geheimhaltung darauf, dass diese nicht grösser als die FinDel sein dürfe. In den anschliessenden parlamentarischen Debatten äusserten sich gewisse Ratsmitglieder skeptisch zur Bildung eines ständigen Organs mit a.o., einer PUK vergleichbaren Befugnissen, und sahen darin einen Versuch zur Einsetzung eines «politischen Gerichts» (AmtlBull StR 1990 921). Der Initiative wurde indessen in der Wintersession 1990 in beiden Räten mit grosser Mehrheit Folge gegeben (AmtlBull NR 1990 2397; AmtlBull StR 1990 922).
- 5 Gleichzeitig legte die mit der Umsetzung der pa.Iv. der PUK EJPD beauftragte Ad hoc-Kommission des StR ihren Bericht vor. Aus Angst, zwei Kategorien von GPK-Mitgliedern zu schaffen, war in diesem Bericht nicht mehr die Rede von einer Delegation, sondern lediglich vom Ausbau der allgemeinen Informationsrechte der GPK. Der Entwurf sah somit vor, dass die GPK «mit einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder auch dann Akten von Bundesbehörden [sollen] herausverlangen können, wenn der Bundesrat das Amtsgeheimnis nicht aufheben will. Im gleichen Verfahren sollen die Geschäftsprüfungskommissionen Beamte des Bundes und Privatpersonen als Zeugen befragen können» (Bericht Kommission-StR 12. 12. 1990 [BBl 1991 I 1034]). Der BR hielt in seiner Stellungnahme an seiner Position fest und sprach sich gegen eine generelle Ausweitung der Kompetenzen der GPK, d.h. ohne Einschränkungen mit Bezug auf deren

Anwendungsbereich, aus. Er hielt das Vorhaben für verfassungswidrig und gab zu bedenken, dass die Kompetenz der GPK, sich Dokumente des Vorverfahrens von Bundesratsgeschäften offenlegen zu lassen, das Kollegialitätsprinzip und die Regierungsfunktion gefährden würde (Stellungnahme BR 20. 2. 1991 [BB1 1991 I 1467]).

Angesichts der Unnachgiebigkeit des BR und der inzwischen von der PUK EMD eingereichten pa.Iv. machte die Kommission-StR reinen Tisch, liess ihren ersten Entwurf fallen und schlug einen typisch schweiz. Kompromiss vor: Analog zur FinDel sollte eine Delegation der GPK mit erweiterten Rechten die Oberaufsicht über den Bereich der Nachrichtendienste und des Staatsschutzes ausüben. Sie sollte zudem von den GPK auch mit Untersuchungen in anderen Verwaltungsbereichen beauftragt werden können, wenn zwei Drittel der GPK-Mitglieder dies beschliessen. Auf Wunsch des BR wurden verschiedene Einschränkungen der Befugnisse der Delegation vorgesehen: So sollte sie keine Akten herausfordern können, die der Meinungsbildung des BR dienen; zudem sollte der BR für Meldungen ausländischer Behörden den Quellenschutz vorbehalten können (AmtlBull StR 1991 458 ff.).

Das Parlament beriet den Entwurf zum neuen Art. 47^{quinquies} GVG in der Herbstsession 1991. Obschon verschiedene Ratsmitglieder befürchteten, dass hier ein Instrument zur «permanenten Inquisition» (AmtlBull StR 1991 468) eingeführt und die Exekutive geschwächt werde, fand die Vorlage der ständerätlichen Kommission breite Unterstützung. Das Eintreten blieb unbestritten. Auch wenn beide Räte dem Entwurf in seinen Grundzügen ohne Änderungen zustimmten, gab insb. die Möglichkeit der Delegation, Privatpersonen und kantonale Beamte als Zeugen einzuvernehmen, zu Diskussionen Anlass. In der ersten Lesung strich der StR diesen Passus. StR Hans Danioth (CVP/UR), ein künftiges Mitglied der Delegation, war der Meinung, diese Möglichkeit ebne den Weg zu einer «Parajustiz» und mache aus Parlamentariern «Amateur-Sherlock-Holmes» (AmtlBull StR 1991 466). In den Augen des NR aber war es für die Glaubwürdigkeit der Untersuchungen der künftigen Delegation unerlässlich, dass sie gegenüber verschiedenen Personenkategorien die gleichen Informationsrechte geltend machen kann. Um die Gesetzesrevision so rasch wie möglich unter Dach und Fach zu bringen, beantragten die zuständigen Kommissionen einen weiteren Kompromiss: Privatpersonen sollten als Zeugen, Kantonsbeamte hingegen nur als Auskunftspersonen befragt werden können. Am 13. 12. 1991 wurde die Vorlage von beiden Räten in der Schlussabstimmung einstimmig angenommen (AmtlBull StR 1991 468; AmtlBull NR 1991 1549 ff.).

2. Konstituierende Sitzung der GPDel vom 4. 3. 1992

Gem. dem neuen Art. 47^{quinquies} GVG bestimmten die GPK-NR und die GPK-StR je drei Mitglieder für die neue Delegation. Darunter befanden sich zwei ehemalige Mitglieder der PUK EMD. Die SP war vertreten mit einem Mitglied, die CVP ebenfalls. Die FDP stellte zwei Mitglieder und die SVP eines. Als Nichtregierungspartei war die Grüne Partei mit einem Mitglied vertreten. Die konstituierende Sitzung fand am 4. 3. 1992 statt. Diese Zusammensetzung widerspiegelte die vom Gesetzgeber angestrebte Ausgewogenheit des neuen Organs: Es sollte möglichst klein sein, um die Geheimhaltung wahren zu können, und gleichzeitig sollten darin möglichst viele politische Kräfte und mindestens eine Nichtregierungspartei vertreten sein. Von dieser Regel ist die Delegation seit ihrer Konstituierung nicht abgewichen.

3. Leitbild der GPDel vom 12. 8. 1992: begleitende Oberaufsicht

- 9 Als Erstes erarbeitete die Delegation ein Leitbild, um die Vorgaben der neuen Rechtsgrundlage zu präzisieren und den Rahmen dieser für das Schweizer Parlament neuen Tätigkeit zu definieren. Im Frühjahr 1992 legte die Delegation den Vorstehern des EJPD und des EMD einen ersten Entwurf zur Konsultation vor. In ihrer Stellungnahme machten die beiden Departementsvorsteher geltend, dass nur das Gesetz massgebend und deshalb jegliche Vereinbarung zwischen dem BR und der Delegation unnötig sei. Der BR hatte die Bildung der Delegation zwar diplomatisch begrüsst, zeigte mit dieser Haltung aber, dass er gegenüber dem neuen Organ sehr skeptisch war. Die GPDel wollte jedoch, dass das Leitbild von beiden Seiten akzeptiert wird, um eine *Unité de doctrine* zu schaffen und einen konstruktiven Dialog zu fördern.
- 10 Anlass zu Diskussionen gab in diesem Dokument, das die Grenze zwischen Regierungsverantwortung und parlamentarischer Oberaufsicht abstecken sollte, v.a. die Umschreibung des Auftrags der Delegation. Die Delegation schlug eine funktionale Umschreibung des gesetzlichen Auftrags vor und verstand unter dem Begriff «Staatschutz» «alle präventiven und repressiven Tätigkeiten des Bundes [...], die zum Zweck haben, die «innere Sicherheit» der Schweiz zu gewährleisten. Darunter fallen insb. die Bekämpfung des Terrorismus, des gewalttätigen Extremismus, des organisierten Verbrechens und des verbotenen Nachrichtendienstes». Unter «Nachrichtendienste» verstand die Delegation das Sammeln und Auswerten von Informationen, um mit deren Hilfe die «äussere Sicherheit» der Schweiz zu gewährleisten. Der BR bevorzugte demgegenüber eine organisatorische Umschreibung, bei der die Dienste bezeichnet werden, welche dieser Kontrolle unterstehen. Die Delegation ergänzte ihr Leitbild deshalb entsprechend. Demnach sollte das Augenmerk ihrer Kontrolltätigkeit v.a. dem Polizeidienst der BA gelten, daneben aber auch den verschiedenen Nachrichtendiensten der Armee und allenfalls dem Politischen Sekretariat im EDA, den Zentralstellendiensten der BA sowie allen anderen Dienststellen, die im Bereich Nachrichtendienst und Staatschutz tätig werden (Leitbild GPDel 12. 8. 1992 [BB1 1993 II 297]).
- 11 Ein weiterer wichtiger Punkt war, dass sich die Delegation nicht auf nachträgliche Kontrollen beschränkte, sondern auch fortlaufend und unaufgefordert über die wichtigsten Entwicklungen und möglichen Probleme informiert werden wollte. Deshalb wurden regelmässige Treffen mit den zuständigen Departementsvorsteherinnen oder -vorstehern und Leiterinnen oder Leitern der betroffenen Dienststellen vorgesehen. Die Delegationsmitglieder hofften, auf diese Weise weiteren Staatsaffären vorbeugen und die Glaubwürdigkeit der Geheimdienste wiederherstellen zu können. Wie NR Karl Tschuppert (FDP/LU) als Präsident der GPDel im Juni 1993 gegenüber dem Ratsplenum ausführte, dürfte sich der Aufwand für dieses neue Organ lohnen, wenn damit das Vertrauen des Bürgers in die politischen Institutionen und in das rechtsstaatliche Handeln im innersten Geheimbereich des Staates wiedergewonnen werden könne (AmtlBull NR 1993 1199).
- 12 Das Leitbild von 1992 wurde am 1. 3. 2006 durch die Handlungsgrundsätze der GPDel vom 16. 11. 2005 abgelöst (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpdel-handlungsgrundsaeetze-d.pdf> [22.3.2024]; vgl. hierzu auch Jb. GPK/GPDel 20. 1. 2006 [BB1 2006 4293 ff., insb. 4356 f.]). Sie werden von der Delegation nach wie vor angewendet.

4. Erste formelle Inspektion und weitere Untersuchungen (1993ff.)

- 13 Im Frühling 1993 leitete die Delegation die erste formelle Inspektion ein, und zwar über den Pilotenaustausch, den der militärische Nachrichtendienst zwischen der Schweiz und Südafrika in den 1980er Jahren organisiert hatte. Die Beziehungen des schweiz. Nachrich-

tendienstes mit Südafrika zur Zeit des Apartheid-Regimes sollten zwischen 1999 und 2003 wiederholt Gegenstand vertiefter Untersuchungen der Delegation sein. Sie legte insgesamt vier Berichte zu diesem Thema vor.¹

Das Projekt des VBS zur Aufklärung von Satellitenkommunikationen (Projektname Onyx) begleitete die GPDel ab 1999; sie veröffentlichte in den Jahren 2003 und 2007 Berichte dazu.² Im Jahr 2010 wies die GPDel nach einer längeren Inspektion nach, dass sich gravierende Missstände bei der Datenqualität im Staatsschutzinformation ISIS entwickelt hatten.³

Die GPDel wurde jeweils auch im Nachgang zu grösseren Nachrichtendienstskandalen aktiv. So untersuchte sie die Affären «Bellasi» (1999), «Achraf» (2005), «Covassi» (2007) und den Datendiebstahl im Nachrichtendienst des Bundes (2013). In allen Fällen publizierte die Delegation ihren Bericht oder zumindest eine Zusammenfassung davon. Für die jüngere Vergangenheit s. N 26b.

5. ParlG

Art. 53 ParlG übernahm den Inhalt von Art. 47^{quinquies} GVG 1962, unter Weglassung der als nicht gesetzeswürdig beurteilten Regelung über die Details der Berichterstattung der GPDel an die GPK (Art. 47^{quinquies} Abs. 7 und 8 GVG 1962). Neu war auch, dass eine GPK (mit einfacher Mehrheit der stimmenden Mitglieder) der GPDel einen Auftrag für eine Untersuchung ausserhalb des Bereichs des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste übertragen konnte. Gem. Art. 47^{quinquies} Abs. 3 GVG war dafür die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder beider GPK erforderlich gewesen, was die SPK als verfassungswidrig bezeichnete, weil Art. 159 BV die Fälle der Abweichung vom Grundsatz des einfachen Mehrs abschliessend aufzählt (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3556]; vgl. Art. 78 N 5 ff.). Der Entwurf zu Art. 53 gab in den SPK zu keinen Diskussionen Anlass und blieb auch vonseiten des BR sowie in den Räten unbestritten. Im NR wurden zwei Erklärungen abgegeben: NR Rudolf Imhof (CVP/BL), Präsident der GPK, appellierte an den Rat, im Rahmen der Behandlung des Budgets der GPDel die nötigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen, und NR Barbara Haering (SP/ZH) gab die Erklärung ab, dass sie auf den beabsichtigten Antrag verzichte, «die Geschäftsprüfungsdelegation aus der GPK herauszulösen und ihr eine eigenständige Stellung als Sicherheitskommission zu geben.» Ihre Absicht wäre gewesen, damit die Kontrolle der Nachrichtendienste aufzuwerten – dagegen habe sich Opposition aus der GPK erhoben, welche den Verlust von Synergieeffekten zwischen GPK und GPDel befürchtete (AmtlBull NR 2001 1347).

1 Der Pilotenaustausch mit Südafrika: Bericht über die Abklärungen der GPDel 28.9.1993 (BBl 1994 I 100 ff.); Beziehungen zu Südafrika: Rolle des Schweizer Nachrichtendienstes: Bericht GPDel 12. 11. 1999 (BBl 2000 563 ff.); Trainings von Militärpiloten im Ausland im Zeitraum 1993–2000: Schlussbericht GPDel 15.9.2000 (BBl 2001 116 ff.); Untersuchung über die Kontakte des Schweizer Nachrichtendienstes zu Südafrika zur Zeit des Apartheidregimes: Bericht GPDel 18. 8. 2003 (BBl 2004 2267 ff.).

2 Satellitenaufklärungssystem des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Projekt Onyx): Bericht GPDel 10. 11. 2003 (BBl 2004 1499 ff.); Rechtmässigkeit und Wirksamkeit des Funkaufklärungssystems Onyx: Bericht GPDel 9. 11. 2007 (BBl 2008 2545 ff.).

3 Datenbearbeitung im Staatsschutzinformationssystem ISIS: Bericht GPDel 21. 6. 2010 (BBl 2010 7665 ff.).

6. *Änderung des ParlG vom 17. 12. 2010: Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV*

- 17 Die Vorgänge bei der Rekapitalisierung der UBS im Zh. mit der weltweiten Krise des Finanzsystems im Spätherbst 2009 waren Anlass zu einer generellen Überprüfung der Zuständigkeiten des BR, in a.o. Lagen gestützt auf Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV VO oder Verfügungen ohne Grundlage in einem BG zu erlassen. Während der BR im Falle der UBS-Rekapitalisierung von seinem verfassungsunmittelbaren *Verordnungsrecht* Gebrauch gemacht hatte, hatte er im sog. «Fall Tinner» mehrmals entsprechende *Verfügungen* erlassen:⁴ Am 14. 11. 2007 hatte er die Zerstörung sämtlicher Akten des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens gegen den Vater und die Gebrüder Tinner wegen Zuwiderhandlung gegen das Güterkontroll- und gegen das Kriegsmaterialgesetz angeordnet. Obwohl der BR das EJPD ausdrücklich beauftragt hatte, die GPDel über diesen Beschluss in Kenntnis zu setzen, kam das zuständige Departement dieser Pflicht nicht nach und die GPDel erfuhr vom Entscheid des BR erst Mte. später über eine Indiskretion in den Medien. Auch die FinDel erhielt keine Kenntnis von diesen geheimen Beschlüssen und den diesbezüglichen Anträgen, obwohl sie gem. dem damals geltenden Art. 154 Abs. 3 ParlG diese Unterlagen «laufend» hätte erhalten sollen. Mit Bericht vom 19. 1. 2009 (BB1 2009 5007 ff.) untersuchte die GPDel diese Vorgänge und gelangte zur Feststellung, dass die Voraussetzungen zur Anwendung von Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV nicht gegeben waren. Das hinderte den BR nicht, am 24. 6. 2009 erneut zu beschliessen, einen Teil des bei der BA als Fotokopie aufgefundenen Beweismaterials aus dem gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren gegen den Vater und die Gebrüder Tinner zu vernichten. Die GPDel bestritt am 30. 6. 2009 die Rechtmässigkeit dieses Beschlusses und ersuchte den BR mit Nachdruck, auf seinen Entscheid zurückzukommen. Der BR liess am 1. 7. 2009 verlauten, dass es aus seiner Sicht fraglich sei, ob es der GPDel im Rahmen der parlamentarischen Oberaufsicht zustehe, solche Forderungen an die Exekutive zu richten. Die GPDel stellte am folgenden Tag fest, dass bisher ihr Empfehlungsrecht gegenüber dem BR unbestritten war. Letztlich gehe es bei dieser zentralen staatspolitischen Frage um die Rollenverteilung zwischen dem Parlament und der Regierung. Diese Frage sei im Parlament zu diskutieren.
- 18 Bereits am 19. 2. 2009 hatte die SPK-NR als Reaktion auf die UBS- und Tinner-Affären die Ausarbeitung von Gesetzesänderungen beschlossen. Die Anliegen der GPDel konnten in diese Gesetzesarbeiten einfließen. Die SPK schlug mit ihrem Bericht und Entwurf für ein «Bundesgesetz über die Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit des Staates» vom 5. 2. 2010 (09. 402; BB1 2010 1563 ff.) vor, dass der BR den Entwurf einer Notverfügung spätestens 48 Stunden vor seinem Beschluss dem zuständigen Organ der BVers zur Konsultation unterbreiten muss, oder dass er, falls eine Konsultation in bes. dringenden Fällen zeitlich nicht möglich ist, spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss das zuständige Organ der BVers informieren muss. Der BR opponierte dem Konsultationsrecht vehement (Stellungnahme BR 21. 4. 2010 [BB1 2010 2803 ff.]) und fand damit Unterstützung in der GPK-StR (Mitbericht an SPK-StR 12. 10. 2010) und im StR (AmtlBull StR 2010 1061 f.); dieser setzte sich in der Differenzbereinigung durch (AmtlBull NR 2010 1930). Die nachträgliche Informationspflicht blieb unbestritten, und die neuen Art. 7e RVOG und Art. 53 Abs. 3^{bis} ParlG traten am 1. 5. 2011 in Kraft (AS 2011 1381).

4 Das folgende Résumé der Geschehnisse basiert auf: Bericht SPK-NR 5. 2. 2010 (BB1 2010 1573 f.).

7. *Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011: Präzisierung des Tätigkeitsbereichs der GPDel*

Die Oberaufsichtsaufgaben der Delegation waren gem. Art. 47^{quinquies} GVG 1962 und später Art. 53 Abs. 2 ParlG eher restriktiv gehalten und beschränkten sich auch in der Praxis – dem Wortlaut des Gesetzes getreu⁵ – weitgehend auf die Bereiche des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Die pa.Iv. 10.404 *Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen*, die von den Eidg. Räten am 17. 6. 2011 einstimmig angenommen wurde, führte zu einer Anpassung von Art. 53 Abs. 2 an die Praxis der GPDel. In ihrem Bericht führte die GPK-StR dazu aus: «Die Tätigkeit der Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) ist [...] nicht nur auf die Kontrolle der Tätigkeit von Organen des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste im engeren Sinne begrenzt. Sie befasst sich regelmässig auch mit den weiteren Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit sowie einzelfallweise mit Vorkommnissen, die ausserhalb des herkömmlichen Sicherheitsbereichs den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können (z.B. Fall Tinner, Non-Proliferation)» (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1818]).

19

Im Zh. mit der Inspektion der GPK-StR zum Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2010 4215]) befasste sich die Delegation z.B. mit den Plänen zur Exfiltration der beiden Schweizer Geiseln durch eine Sondereinheit der Schweizer Armee. Dies nicht etwa, weil es sich um Aktivitäten im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste handelte, was ja nicht der Fall war, sondern weil es um sensible Informationen aus dem Geheimbereich des Staates ging. Ebenso betraf der Kern der Inspektion zum Fall «Tinner»⁶ nicht die Tätigkeit der Nachrichtendienste oder des Staatsschutzes, sondern die geheime Anwendung von Notrecht durch den BR. In beiden Fällen stellte der BR die Berechtigung der Untersuchungen durch die Delegation nicht in Frage.

20

Gem. dem am 1. 11. 2011 in Kraft gesetzten Abs. 2 von Art. 53 erstreckt sich die Oberaufsicht der GPDel nunmehr auf alle Bereiche des staatlichen Handelns, die der Geheimhaltung unterliegen. Genau dies hatte die PUK EMD bereits vor mehr als 20 Jahren gefordert, als sie in ihrer pa.Iv. die Schaffung einer Delegation vorschlug, welche die Oberaufsicht «über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen» (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBI 1990 III 1578]), wahrnehmen sollte. Der BR hatte sich in seiner Stellungnahme vom 2. 2. 2011 gegen die Ausweitung der Aufgaben der GPDel ausgesprochen; eine «ständige flächendeckende Überwachung der Exekutive in den Bereichen der inneren und äusseren Sicherheit» sei unnötig und unverhältnismässig (BBI 2011 1846 f.). Die Räte setzten sich über diesen Einwand hinweg, ohne dass es zu einer Abstimmung kam, weil die Vertretung des BR nicht am Antrag festhielt (AmtlBull StR 2011 230 ff.; AmtlBull NR 2011 1130 ff.).

21

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. *Die GPDel in der Systematik des ParlG*

Art. 53 befindet sich im ParlG im 4. Kap. «Kommissionen» des 2. Titels («Organisation der Bundesversammlung»). Die Oberaufsicht als Aufgabe der BVers ist in Art. 26 im 3. Titel («Aufgaben der Bundesversammlung») aufgeführt; für die GPDel als Organ der Oberauf-

21a

5 «Die Delegation überwacht die Tätigkeit im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste.»

6 Bericht GPDel 19. 1. 2009: Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung (BBI 2009 5007 ff., insb. 5062).

sicht massgeblich ist die Bezeichnung der Adressaten der Oberaufsicht (Abs. 1), der für die Ausübung der Oberaufsicht massgebenden Kriterien (Abs. 3) und der wichtigen Elemente der Gewaltenteilung, die der Ausübung der Oberaufsicht Grenzen setzen (Abs. 4). Für den Geschäftsverkehr der GPDel mit dem BR anwendbar ist das 2. Kap. des 7. Titels («Verkehr der Bundesversammlung mit dem Bundesrat»); von zentraler Bedeutung ist Art. 154 über die Informationsrechte der GPDel. Diese Bestimmungen gelten gem. Art. 162 Abs. 1 Bst. c (im 8. Titel) ebenfalls für den Verkehr mit dem BGer und den eidg. Gerichten sowie der AB-BA.

1a. Zusammensetzung, Wahl und Konstituierung (Abs. 1)

- 22 Gem. Art. 53 Abs. 1 besteht die GPDel aus je drei Mitgliedern der beiden GPK. Zu Beginn jeder Legislaturperiode wählen die beiden GPK an ihrer konstituierenden Sitzung jene drei Kommissionsmitglieder, welche sie in die GPDel entsenden wollen. Das erfolgt frühestens in der zweiten Woche der ersten Wintersession nach Legislaturbeginn.
- 23 Die Wahl erfolgt gestützt auf die Vorschläge der Fraktionen. In der GPDel sind grundsätzlich alle Regierungsparteien gem. ihrer parteipolitischen Stärke vertreten,⁷ ebenso wie eine Nichtregierungspartei. Deren Sitz wurde bisher durch Vertreter der Grünen Fraktion besetzt. Im Falle einer Vakanz (z.B. Austritt oder Todesfall) erfolgt eine Ersatzwahl durch jene GPK, aus welcher das Mitglieder stammte.
- 24 Die GPDel konstituiert sich selbst. Die konstituierende Sitzung findet unmittelbar im Anschluss an die Wahl ihrer Mitglieder statt. Dabei bestimmt die GPDel ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten sowie die Vizepräsidentin oder den Vizepräsidenten selbst. Aufgrund ihres Selbstkonstituierungsrechts kann die GPDel auch die Amtsdauer ihres Präsidiums selbst bestimmen. Üblich sind zwei Jahre. Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident können nicht beide der gleichen GPK entstammen (Art. 12 GRN und Art. 9 GRS i.V.m. Art. 43 Abs. 2 zweiter Satz ParlG). Sie gehören in der Praxis auch nie der gleichen Fraktion an.
- 24a Die GPDel versammelte sich im Jahr 2020 zu 22 Sitzungen (Jb. 2020 GPK/GPDel [BBl 2022 570, 7]) in den Jahren 2021 und 2022 zu je 13 Sitzungen (Jb. 2021 GPK/GPDel [BBl 2022 513, 7]; Jb. 2021 GPK/GPDel [BBl 2023 579, 6]).

2. Oberaufsicht «in Bereichen, die geheim gehalten werden» (Abs. 2)

- 25 Mit der Revision des ParlG vom 17.6.2011 wurde der Aufgabenbereich der Delegation, welcher sich bis dahin gem. dem Wortlaut des Gesetzes auf die Überwachung der Tätigkeit der staatlichen Organe im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste beschränkte, der langjährigen Praxis der Delegation angepasst und mit dem zweiten Halbsatz von Abs. 2 ergänzt (vgl. oben N 19 ff.).
- 26 Prioritäre Aufgabe der GPDel ist die Oberaufsicht im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Was unter Staatsschutz zu verstehen ist, ist nach wie vor auslegungsbedürftig, zumal es keine gesetzliche Definition des Begriffs gibt. Gemeinhin sind darunter Vorgänge zu verstehen, die die innere wie auch die äussere Sicherheit der Schweiz betreffen. Unter Nachrichtendiensten lassen sich neben dem Nachrichtendienst des Bun-

⁷ Mit Ausnahme der BDP (Regierungspartei vom 1.12.2008 bis 31.12.2015).

des (NDB)⁸ und dem Militärischen Nachrichtendienst (MND) weitere Tätigkeiten anderer Bundesbehörden subsumieren, welche auch mit sensibler Informationsbeschaffung betraut sind oder Schnittstellen mit Nachrichtendiensten haben.⁹ Der Oberaufsicht der GPDel untersteht insb. auch das BVGer, wenn es nach Art. 26 NDG über genehmigungspflichtige Beschaffungsmassnahmen (Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs, Eindringen in Computersysteme u.ä.) des NDB entscheidet. Das BVGer erstattet der GPDel jährlich Bericht (Art. 29 Abs. 8 NDG).¹⁰ Die Oberaufsicht der GPDel über den Staatsschutz erstreckt sich auch auf den Staatsschutz der Kte., soweit diese im Auftrag des NDB Informationen beschaffen oder Daten bearbeiten. Da diese Aufgabe gleichzeitig in die Zuständigkeit der kantonalen parlamentarischen Aufsichtsorgane fällt, wird die GPDel nur nach Rücksprache mit dem zuständigen kantonalen Organ in einem Kanton tätig (Jb. 2022 GPK/GPDel 30.1.2023 [BBI 2023 579, 73]).¹¹

Gem. ihren Handlungsgrundsätzen (vgl. oben N 12) übt die GPDel ihre Kontrolltätigkeit laufend aus (zur Unterscheidung von nachträglicher und begleitender Oberaufsicht vgl. Art. 26 N 46). Die GPDel setzt den Schwerpunkt ihrer Kontrolltätigkeit auf die Kriterien der Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Wirksamkeit (s. Art. 26 N 34 ff.). Oberaufsicht ist Kontrolle darüber, wie die Exekutive ihre Aufsicht wahrnimmt (vgl. Art. 26 N 44). Nicht die GPDel, sondern der BR ist verantwortlich für die Tätigkeit der Nachrichtendienste. Die Delegation prüft insb., ob der BR und das zuständige Departement ihre gesetzlich vorgeschriebenen Führungs- und Aufsichtsfunktionen korrekt erfüllen. Ein Bsp. für Wahrnehmung der Oberaufsicht durch die GPDel ist die regelmässige Kenntnisnahme und kritische Prüfung, wie der BR und das zuständige Departement die von Art. 70 NDG vorgesehenen Steuerungsinstrumente handhaben.¹²

26a

- Der BR genehmigt jährlich die «Beobachtungsliste», welche nationale und internationale Organisationen und Gruppierungen enthält, bei denen die begründete Annahme besteht, dass sie die innere oder äussere Sicherheit bedrohen (Art. 70 Abs. 1 Bst. b NDG);
- Mit der «GEX-Liste» bestimmt der BR jedes Jahr, welche Gruppierungen als gewalttätig-extremistisch einzustufen sind (Art. 70 Abs. 1 Bst. c NDG);
- Der BR beurteilt jährlich und bei bes. Ereignissen bei Bedarf die Bedrohungslage und informiert die Eidg. Räte und die Öffentlichkeit (Art. 70 Abs. 1 Bst. d NDG);
- Der BR genehmigt jährlich die Zusammenarbeit des NDB und des MND mit ausländischen Behörden in Form einer Liste der Partnerdienste, mit denen der NDB und der MND regelmässige Kontakte unterhalten (Art. 70 Abs. 1 Bst. f NDG; Art. 99 Abs. 6 MG).

8 Mit Art. 76 NDG wurde eine «unabhängige Behörde zur Aufsicht über den NDB» geschaffen (AB-ND), welche nach Art. 78 Abs. 2 NDG ihre Tätigkeit mit der GPDel zu koordinieren hat. S. zu diesem Thema z.B. Jb. 2021 GPK/GPDel, Kap. 5.1.3, «Aufsichtstätigkeit der AB-ND» (BBI 2022 513, 133 f.).

9 S. dazu im Einzelnen Jb. 2022 GPK/GPDel, Kap. 5.1 (BBI 2023 579, 72 f.).

10 Dabei sind die durch die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Gerichten gebotenen Schranken zu beachten (vgl. Art. 26 Abs. 4).

11 Auf Initiative der GPDel fand am 26.2.2019 ein Treffen von 75 Vertreterinnen und Vertretern parlamentarischer Aufsichtsorgane aus 21 Kte. in Bern statt. Es ging um die Klärung der Kompetenzen der parlamentarischen Oberaufsicht über die nachrichtendienstliche Tätigkeit im Bund und in den Kte. beim Vollzug des NDB durch Bund und Kte. (Tagungsband: <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/tagungsband-GPDel-2019-02-26-d-f.pdf>> [22.3.2024]).

12 S. z.B. die Darstellung der entsprechenden Tätigkeiten der GPDel in Jb. 2020 GPK/GPDel, Kap. 5.3 u. 5.4 (BBI 2021 570, 104 f.).

- 26b** Neben ihrer begleitenden Oberaufsicht führt die GPDel aus bes. Anlass vertiefte Untersuchungen im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste im engeren Sinne durch. Bsp. aus der jüngeren Vergangenheit (für die frühere Zeit s. N 13 ff.): Inspektion als Folge der Verhaftung einer ehemaligen Quelle des NDB in Deutschland (Bericht GPDel 13.3.2018 [BBI 2018 5045 ff.]); Fall Crypto AG (Bericht GPDel 2.11.2020 [BBI 2021 156]); Abklärungen aufgrund einer Aufsichtseingabe des Vereins «grundrechte.ch» betr. gesetzeswidrige Überwachung politischer Parteien und sozialer Bewegungen durch den NDB (Jb. 2019 GPK/GPDel [BBI 2020 72 ff.]); Vorkommnisse im Ressort Cyber des NDB (Jb. 2022 der GPK und GPDel 30.1.2023 [BBI 2023 579, 90 ff.]).
- 27** Der zweite Halbsatz von Abs. 2 bringt zum Ausdruck, dass die Delegation das staatliche Handeln auch in Bereichen überprüft, die geheim gehalten werden, weil deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann. Dabei handelt es sich um eine Auffangklausel, mit welcher der Gesetzgeber zum Ausdruck bringt, dass es keine Geheimbereiche der staatlichen Tätigkeit mehr gibt, die nicht der Oberaufsicht durch die Delegation unterstehen. Die GPK-StR führte in ihrem Bericht vom 2. 2. 2011 dazu aus: «Die Delegation soll insb. auch Vorgänge untersuchen können, die im Wesentlichen ausserhalb des herkömmlichen Bereichs der inneren und äusseren Sicherheit und des Tätigkeitsbereichs der Organe des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste liegen, die aber ebenfalls staatliches Handeln erfordern, weil sie (z.B. im Bereich der internationalen Beziehungen oder der Finanzpolitik) den Landesinteressen schweren Schaden zufügen können» (BBI 2011 1827). Bsp. für solche Untersuchungen sind der Fall Tinner (vgl. oben N 20), die Rekapitalisierung der UBS¹³ oder der Fall Libyen (vgl. oben N 20).
- 28** Nach Art. 48a Abs. 2 RVOG muss der BR der BVers «jährlich Bericht über die von ihm, den Departementen, den Gruppen oder den Bundesämtern abgeschlossenen, geänderten und gekündigten Verträge» erstatten (völkerrechtliche Verträge nach Art. 7a RVOG). Ist ein entsprechender Vertrag vertraulich oder geheim, so muss nur die GPDel informiert werden. Die GPDel prüft unter dem Kriterium der Rechtmässigkeit auch die Frage, ob die geltenden Zuständigkeiten auch beim Abschluss vertraulicher oder geheimer Verträge respektiert wurden.¹⁴

3. Weitere Aufgaben im Auftrag der GPK (Abs. 3)

- 29** Jede der beiden GPK kann der Delegation besondere Aufträge übertragen. Dies erfolgt in der Praxis insb. dann, wenn die Informationsrechte der GPK zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen. Die GPDel wird gelegentlich von einer oder von beiden GPK beauftragt, bspw. Einsicht in die Prot. oder in die Mitberichte des BR zu nehmen oder diese Dokumente zu verlangen, um gestützt darauf bei laufenden Inspektionen spezifische Fragen im Zh. mit dem Entscheidungsprozess des BR zu klären (z.B. bei den Untersuchungen zum Rücktritt des SNB-Präsidenten 2012,¹⁵ zum Evaluationsverfahren

¹³ Bericht GPK-StR/NR 30. 5. 2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBI 2010 3099).

¹⁴ Bsp. zur Praxis der GPDel: Jb. 2020 GPK/GPDel, Kap. 5.5 «Vereinbarungen mit dem Ausland» (BBI 2021 570, 105 ff.). Hier wird auch die Frage erörtert, ob der BR «die Kompetenz hat, geheime Verträge auch dann abzuschliessen, wenn sie nicht von beschränkter Tragweite sind und deshalb eigentlich der Bundesversammlung vorgelegt werden müssten.» Ein Gutachten des BJ bejaht dies, was die GPDel in Zweifel zieht.

¹⁵ Bericht GPK-NR/StR 15. 3. 2013: Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. 1. 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension (BBI 2013 5627 ff.).

für ein neues Kampfflugzeug 2022,¹⁶ zu den Indiskretionen im Zh. mit Covid-19-Geschäften des BR 2023¹⁷).

Ein untypisches Bsp. stellt der Fall der «Holenweger-Papiere» dar. Hier wurden Teile der von der GPK-NR beschlossenen Abklärungen im Sommer 2008 der Delegation übertragen, nachdem die Arbeiten der zuständigen Subkommission EJPD/BK der GPK-NR wegen Indiskretionen nicht mehr weitergeführt werden konnten. Die GPDel nahm diesen Auftrag i.S. einer Ausnahme an. 30

4. Informationspflicht des BR über Verfügungen nach Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV (Abs. 3^{bis})

Gem. Art. 184 Abs. 3 BV ist der BR befugt, VO oder Verfügungen zu erlassen, «wenn die Wahrung der Interessen des Landes es erfordert»; gem. Art. 185 Abs. 3 BV hat er zudem dieselbe Kompetenz, «um eingetretenen oder unmittelbar drohenden schweren Störungen der öffentlichen Ordnung oder der inneren oder äusseren Sicherheit zu begegnen.» VO oder Verfügungen des BR oder nachgeordneter Dienststellen bedürfen wie jedes staatliche Handeln i.d.R. einer Grundlage in einem BG; diese Erfordernis entfällt, wenn die Voraussetzungen von Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV gegeben sind (dazu näher: SAXER/BRUNNER, Art. 184, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4307 ff.; SAXER/BRUNNER, Art. 185, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4352 ff.). Diese Zuständigkeiten des BR sind zwar zur Wahrung der Handlungsfähigkeit des Staates in a.o. Lagen notwendig, aber unter dem Gesichtspunkt der Wahrung von Rechtsstaat und Demokratie problematisch. Dies hat den Gesetzgeber veranlasst, nähere Bestimmungen über die Ausübung dieser verfassungsunmittelbaren Zuständigkeiten zu erlassen, welche seit dem 1.5.2011 in Kraft sind (s. N 17 f.). Was die VO betrifft, so sollen Art. 7c und Art. 7d RVOG dafür sorgen, dass die normale demokratische Kompetenzordnung so rasch wie möglich wieder hergestellt wird. Was die Verfügungen betrifft, so legt Art. 7e RVOG fest, dass der BR das zuständige Organ der BVers spätestens 24 Stunden nach seinem Beschluss über die Verfügung informiert. Art. 53 Abs. 3^{bis} ParlG bezeichnet die GPDel als das zuständige Organ der BVers. Diese Informationspflicht bildet «die Voraussetzung dafür, dass die zuständigen parlamentarischen Organe gegebenenfalls im Rahmen ihrer Zuständigkeiten aktiv werden können: Sie können die Verfügung des Bundesrates im Rahmen der nachträglichen Oberaufsicht einer gründlichen Prüfung unterziehen und gegebenenfalls die Änderung der rechtlichen Grundlagen initiieren» (Bericht SPK-NR 5.2.2010 [BBl 2010 1586]). 31

Über die Praxis der Anwendung dieser Bestimmung können hier keine Aussagen gemacht werden, da es sich um vertraulich bzw. geheim zu behandelnde Vorgänge handelt.¹⁸ Die GPDel sah sich bisher zu keiner öffentlichen Kritik an der Praxis des BR veranlasst. 32

16 Bericht GPK-NR 9.9.2022: Evaluationsverfahren neues Kampfflugzeug (BBl 2022 2484). «Schliesslich wertete die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Auftrag der GPK-N die erweiterten Beschlussprotokolle der Bundesratssitzungen aus, an denen die Beschaffung NFK behandelt wurde, und übermittelte der GPK-N die wesentlichen Erkenntnisse daraus» (BBl 2022 2484, 6).

17 Bericht GPK-NR/StR 17.11.2023: Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates (BBl 2024 335). «Die GPK haben die Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen (GPDel) aufgrund deren umfassenden Informationsrechten beauftragt, die für die Untersuchung relevanten Protokolle der Bundesratssitzungen einzuverlangen und der Arbeitsgruppe hierüber Bericht zu erstatten» (BBl 2024 335, 43).

18 Die Liste der seit 1.1.2000 erlassenen Verfügungen im Bericht SPK-NR 5.2.2010 (BBl 2010 1572) zeigt, um welche Art von Verfügungen es sich handeln kann.

5. Berichterstattung (Abs. 4)

- 33** Die Delegation erstattet den GPK, den Eidg. Räten und der Öffentlichkeit regelmässig Bericht über die Geschäftsführung des BR, der Bundesverwaltung und anderer Träger von Bundesaufgaben im Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste. Davon ausgenommen ist der Geheimbereich.
- 34** Die GPDel kann als Organ beider Räte in den Räten nicht direkt Anträge, Vorstösse oder pa.Iv. einreichen, weil dieses Recht den Ratsmitgliedern und -organen grundsätzlich nur im eigenen Rat zusteht. Aus diesem Grund stellt sie einer der beiden GPK Antrag, damit diese ihren Anliegen im jeweiligen Rat in geeigneter Form zum Durchbruch verhilft. Dies geschah z.B. mit der im Namen des GPDel-Präsidenten StR Hans Hofmann (SVP/ZH) eingereichten pa. Iv. 07.404, welche die Übertragung der Aufgaben der zivilen Nachrichtendienste an ein Departement zum Ziel hatte. Darauf gestützt arbeitete die GPK-StR das BG über die Zuständigkeiten im Bereich des zivilen Nachrichtendienstes aus (ZNDG; abgelöst durch das Nachrichtendienstgesetz [NDG] vom 25.9.2015; SR 121). Die GPDel beantragt den GPK auch die Veröffentlichung der Ergebnisse einer Inspektion, soweit keine schützenswerten Interessen entgegenstehen. Die betroffene Behörde erhält vorgängig die Möglichkeit, sich zu allfälligen formellen und inhaltlichen Fehlern sowie zu Geheimhaltungsinteressen zu äussern (Art. 157 ParlG). Liegen solche vor, verzichtet die GPDel entweder gänzlich oder teilweise auf die Veröffentlichung ihrer Abklärungen und Inspektionsergebnisse. Es kommt auch vor, dass sie bloss einen Kurzbericht veröffentlicht.¹⁹
- 35** Die Delegation ist einer aktiven Informationspolitik verpflichtet; sie will damit auch Gerüchten und Spekulationen vorbeugen. Ohne anderweitigen Beschluss ist ausschliesslich die Präsidentin oder der Präsident für die Information zuständig. Schliesslich informiert die GPDel über ihre Tätigkeit zusammen mit den GPK im regulären Jahresbericht. Dieser wird i.d.R. zu Beginn des nachfolgenden Kalenderjahres von den GPK veröffentlicht.

6. Einfache Mehrheit bei Entscheiden der GPDel (Abs. 5)

- 36** Gem. Abs. 5 entscheidet die Delegation mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder. Eine Ausnahme dazu sieht Art. 154a ParlG vor, wonach die GPDel mit der Zustimmung von zwei Dritteln all ihrer Mitglieder entscheiden kann, dass der BR ihre Ermächtigung benötigt, um eine Administrativ- oder Disziplinaruntersuchung zu eröffnen. Beide Bestimmungen finden in der Praxis jedoch keinen Niederschlag. Die Delegation folgt bei ihren Beratungen und Entscheiden dem Konsensprinzip.

¹⁹ Vgl. Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes. Bericht GPDel 30.8.2013 (Zusammenfassung), BBl 2013 9113 ff.

4. Abschnitt: Berichterstattung im Rat

Art. 54*

aufgehoben

abrogé

abrogato

Art. 55**

Die Finanz- und die Geschäftsprüfungskommissionen berichten ihrem Rat einmal jährlich über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit.

Une fois par an, les Commissions des finances et les Commissions de gestion rendent compte au conseil dont elles dépendent des principaux résultats de leurs travaux.

Le Commissioni delle finanze e della gestione riferiscono una volta all'anno alla propria Camera sui risultati principali dei loro lavori.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zum ParlG	1
2. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6

Materialien

Bericht der Kommission des Nationalrates über die Geschäftsführung des Bundesrates während des Jahres 1849 (BBl 1850 III 291 ff.).

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 f.; Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).

10637 *Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz NR betreffend Finanzierung der Fraktionssekretariate*: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz-NR 23. 6. /19. 11. 1970 (BBl 1970 II 1498 ff.); Änderung GVG 23. 6. 1971 (AS 1972 81 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981* (BBl 1982 I 1118 ff.); AmtlBull NR 1983 101 ff.; AmtlBull StR 1983 481 ff.; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

80.040 *Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1979*: Bericht GPK 15. 4. /19. 5. 1980 (BBl 1980 II 365 ff.).

* Enthalten im ParlG i.d.F. vom 13.12.2002 (AS 2003 3543). Aufgehoben durch die Änderung vom 3.10.2008 des ParlG, mit Wirkung seit 2.3.2009 (AS 2009 725). Kommentiert in der 1. Aufl. (2014) dieses Werkes, 459 f. (https://publikationen.sgp-ssp.net/index_komm_ch.php [22.3.2024]).

** Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

88.233 Pa.Iv. *Reorganisation der Parlamentsdienste*: Bericht Büro-NR und StR 15. 7. 1988 (BBi 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7. 10. 1988 (AS 1989 257 f.).

90.228 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBi 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1178 ff.; AmtlBull StR 1991 685 ff.; Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 14. 9. 2000; Prot SPK-StR 14./15. 1. 2002; Stellungnahme Sekretariate FK und GPK 15. 11. 1999; VE ParlG 31. 1. 2000; Stellungnahme GPK 30. 5. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBi 2001 3467 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. *Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 (BBi 2008 1869 ff.).

Literatur

ALBRECHT, Die parlamentarische Oberaufsicht im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 31 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2/2003231-42.html>> (22.3.2024) (zit. ALBRECHT, Oberaufsicht); BÄUMLIN, Die Kontrolle des Parlaments über die Regierung und Verwaltung, Basel 1966 (zit. BÄUMLIN, Kontrolle); BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance et contrôles de l'administration, Basel 2008 (zit. BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance); HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation, Zürich 1980 (zit. HANGARTNER, Grundzüge); MÄDER, Was kann eine GPK?, Jusletter 15. 8. 2011 (zit. MÄDER, GPK).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zum ParlG

- 1 Von 1849 bis 1921 berichteten die zuständigen Kommissionen des NR und StR im Rahmen der Prüfung des Geschäftsberichtes des BR jeweils schriftlich über die Ergebnisse ihrer Prüfung. So wurden jährlich, neben dem Geschäftsbericht des BR, vor der Sommersession umfangreiche Berichte dieser Kommissionen zur Geschäftsführung des BR und des BGer im BBi veröffentlicht. Die Behandlung der Geschäftsberichte von BR und BGer, der Staatsrechnung und der dazu von den Kommissionen eingereichten Postulate (zur Terminologie im 19. Jh. s. Art. 118 N 1 ff.) war eines der wichtigsten Geschäfte der Räte und beanspruchte i.d.R. mehrere Sitzungstage.¹
- 2 Der «Mirage-Skandal» von 1964, welcher etliche verwaltungsinterne Missstände aufdeckte und die Probleme der parlamentarischen Kontrolle sichtbar machte, brachte den Anstoss zu verschiedenen Reformen, hauptsächlich im Bereich der parlamentarischen Kontrolle (s. Art. 163 N 1 ff.). In der Folge regte die GPK-NR, die mit der Ausarbeitung der entsprechenden Revisionsvorlage beauftragt worden war, im Jahr 1965 verschiedene Änderungen des GVG 1962 zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle an (BÄUMLIN, Kontrolle, 199, 201 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 508 ff.). Sie schlug in ihrem Bericht an den NR vom 13. 4. 1965 u.a. vor, die Berichterstattung der Kommissionen an die Räte neu rechtlich zu regeln (BBi 1965 I 1215). Die BVers folgte diesem Vorschlag und führte im Rahmen der GVG-Teilrevision vom 1. 7. 1966 unter Ziff. 4 «Berichterstattung an die Räte» einen neuen Art. 53^{bis} ein:

¹ Die Geschäftsprüfungs-, Finanz- und Alkoholkommissionen berichten ihrem Rat über die Ergebnisse ihrer Aufsichtstätigkeit bei der Behandlung des Geschäftsberichtes und der Staatsrechnung bzw. des Geschäftsberichtes und der Rechnung der Alkoholverwaltung.

² Sie können ausserhalb dieser Geschäfte den Räten besondere Berichte erstatten, wenn bestimmte Umstände dies rechtfertigen.

1 S. z.B. für das Jahr 1856: REPERTORIUM, Band I, 81, mit Quellenangaben für die versch. Berichte.

Mit der GVG-Teilrevision vom 23. 3. 1984 wurde Art. 53^{bis} Abs. 2 aufgehoben. Der Inhalt war ab dahin in die für alle ständigen Kommissionen geltende Regelung mit einbezogen, gem. derer «die Kommissionen dem Rat über die ihnen zugewiesenen Vorlagen und Aufträge berichten» und Antrag stellen. Ausserdem «berichten die ständigen Kommissionen ihrem Rat von sich aus, wenn die Umstände es nahelegen» (geregelt in Art. 8^{quater} Abs. 3 und Art. 8^{quinquies} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984, in Art. 8^{quinquies} Abs. 3 und Art. 8^{sexies} Abs. 4 i.d.F. vom 7. 10. 1988 sowie in Art. 8^{quinquies} Abs. 3 und 5 GVG i.d.F. vom 4. 10. 1991).

Nachdem sich die Berichterstattung der GPK bis dahin auf den in der Sommersession in den Räten erstatteten Bericht über die Prüfung der Geschäftsführung des BR und der eidg. Gerichte beschränkt hatte, gingen sie 1980 dazu über, den Räten zusätzlich einen schriftlichen Bericht über die wichtigsten Inspektionen vorzulegen und kurz über die Aufsichtseingaben vom Vorjahr zu orientieren. Dies, da die GPK der Ansicht waren, dass ihre Berichterstattung über die laufende Verwaltungskontrolle im Rahmen der Geschäftsberichtsdebatte oft zu kurz komme (Bericht GPK 15.4./19. 5. 1980 [BBl 1980 II 365 ff.]). Die im BBl veröffentlichten Berichte der GPK an die Eidg. Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben orientierten über die wichtigsten Ergebnisse der laufenden Verwaltungskontrolle im vergangenen Jahr, d.h. über jenen Teil der Aufgaben der GPK, der *nicht* der Prüfung der Geschäftsberichte des BR und der eidg. Gerichte diene.² Dieser Zweck ist bis heute grundsätzlich derselbe geblieben; die Titel haben sich im Lauf der Zeit jedoch verändert: Ab 1996 Berichte der GPK der Eidg. Räte über ihre Tätigkeit und seit 2000 Jahresberichte der GPK und der GPDel.³

2. ParlG

Der heutige Wortlaut von Art. 55 geht auf den Entwurf der SPK-NR für das ParlG zurück, der in den Räten zu keinen Diskussionen Anlass gab (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3557, 3637]). Die Berichterstattung der GPK wurde gem. der bereits bestehenden Praxis im ParlG festgeschrieben; neu wurde die Berichterstattung der FK ins Gesetz aufgenommen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Die periodische Berichterstattung dient dazu, die Tätigkeit der Aufsichtskommissionen im Rat und in der Öffentlichkeit transparent zu machen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3557]). Damit war die SPK dem Anliegen der GPK gerecht geworden, welche ihre Arbeit in den Eidg. Räten besser verankern wollte. In einer Stellungnahme vom 20. 5. 2000 hatte die GPK moniert, dass der Austausch mit den Eidg. Räten oft zu kurz käme, weil sich die GPK mit ihren Schlussfolgerungen und Empfehlungen i.d.R. direkt an den BR oder die übrigen Träger von Aufgaben des Bundes wenden. Entsprechend stellten die GPK in Aussicht, ihre Arbeit in Zukunft verstärkt in NR und StR einzubringen, wobei es neben der Verankerung der Berichterstattung im ParlG noch andere Möglichkeiten gäbe, z.B. die Einreichung von parlamentarischen Vorstössen (Stellungnahme der GPK, 20. 5. 2000, 6). Heute schaffen die GPK insb. dadurch Transparenz über die Tätigkeit der Aufsichtskom-

2 Bsp.: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1982 vom 14. 4. 1983 (BBl 1983 II 365).

3 Bsp.: Bericht der Geschäftsprüfungskommission der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit (Mai 1999/Mai 2000) vom 23. 5. 2000 (BBl 2000 4601); Jahresbericht 2000/2001 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 22. 5. 2001 (BBl 2001 5586).

missionen, dass sie regelmässig die Ergebnisse ihrer Untersuchungen publizieren⁴ und parlamentarische Vorstösse einreichen⁵. Die frühere Praxis, dass die GPK derartige Berichte über einzelne Untersuchungen den Räten mit dem Antrag auf Kenntnisnahme unterbreiten, so dass sie in den Räten beraten werden können, ist letztmals im Jahre 2002 zu beobachten.⁶

- 7 In einem gemeinsamen schriftlichen «Jahresbericht» unterbreiten die GPK und die GPDel dem Parlament in der heutigen Praxis einen allgemeinen Bericht über die Hauptereignisse ihrer Tätigkeit mit dem Antrag auf Kenntnisnahme; diesem ist auch der Jahresbericht der PVK (s. Art. 27 N 18 ff.) angehängt (s. z.B. *23.004 Jahresbericht 2022 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte* vom 23.1.2023 [BBl 2023 579]). Als Hauptereignisse gelten die wichtigsten während des Berichtsjahres vorgenommenen Kontrollen sowie deren Ergebnisse und die daraus zu ziehenden Lehren. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Folgen gelegt, die den Empfehlungen der Kommissionen und der Delegation gegeben wurden. Der Bericht enthält überdies Informationen über die Arbeitsmethoden und -prozesse und über die Probleme im Zh. mit bestimmten Aufsichtsgeschäften. Ausserdem gibt der Jahresbericht z.B. Auskunft über das Jahresprogramm, über veröffentlichte Briefe und Berichte an den BR und im Allgemeinen über den Auftrag und die Organisation der GPK und der GPDel. Er enthält i.d.R. auch Informationen, die vorher noch nicht veröffentlicht worden sind.
- 8 Die GPK heissen den Jahresbericht der GPK und der GPDel in einer Plenarsitzung anfangs des folgenden Jahres gut, richten diesen an die Räte und beschliessen den Zeitpunkt der Veröffentlichung. Der Berichtsentwurf wird gem. Art. 157 ParlG den betroffenen Behörden zur Stellungnahme unterbreitet. Der Bericht wird einmal jährlich, i.d.R. jeweils in der Frühlingssession, in den beiden Räten vorgestellt und erörtert und von diesen zur Kenntnis genommen. Die Berichte werden im BBl veröffentlicht und sind auf der Internetseite der GPK und der GPDel abrufbar (MÄDER, GPK, 10; BELLANGER/TANQUEREL, Surveillance, 123).
- 9 Im Weiteren legt die FinDel alljährlich einen Bericht über ihre Aufsichtstätigkeit vor (s. Art. 51 N 43). Der Bericht stellt die Tätigkeit der FinDel in den einzelnen Aufgabenbereichen und deren wichtigste Erkenntnisse bei den einzelnen Geschäften dar. Der Bericht richtet sich gem. Art. 51 Abs. 4 ParlG an die FK. Diese diskutieren ihn jeweils an der 1. Sitzung des 2. Quartals; i.d.R. stellt an der gleichen Sitzung die Direktorin oder der Direktor der EFK die wichtigsten Elemente des jährlichen Berichts der EFK vor. Deren Bericht richtet sich nach Art. 14 Abs. 3 FKG an den BR und die FinDel. Der Bericht der FinDel wird nach der Kenntnisnahme durch die FK im BBl veröffentlicht. Ziel des Berichts ist, neben den FK auch den Räten und der Öffentlichkeit Bericht zu erstatten.

4 Bspw. im Jahre 2022 haben die GPK 13 Berichte publiziert, z.B. zur «Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020)», über «Abklärungen zur versuchten Erpressung von Bundesrat Alain Berset» oder über den «Grundwasserschutz in der Schweiz» (Berichte der Geschäftsprüfungskommissionen, <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaeftspruefungskommissionen-gpk/berichte>) [22.3.2024].

5 Bsp.: Mo. 22.3873, 22.3874, Po. 22.3875 der GPK-NR zum Thema «Gewässerschutz»; Mo. 22.3507, Po. 22.3509 der GPK-StR zur Krisenbewältigung nach der Covid-19-Pandemie.

6 Bericht GPK-StR 19.9.2002 (BBl 2003 5403 ff.; 02.063 *Swissair-Krise. Bericht*). Berichte der GPK können in den Räten aber auch indirekt thematisiert werden durch die Einreichung von Vorstössen, die auf einen Bericht Bezug nehmen (Bsp.: 07.3576 *Dringl. Ip. Fraktion S. GPK-Bericht über die Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes*).

Keinen schriftlichen Bericht erstatten die FK. Die FK betrachteten einen schriftlichen Bericht über die wesentlichen Tätigkeiten des vergangenen Jahres nicht für ein sinnvolles finanzpolitisches Instrument. Sie hielten insb. den Aufwand für das Verfassen gegenüber dem Nutzen eines solchen Berichts für unverhältnismässig. Die FK waren der Auffassung, dass eine mündliche Berichterstattung den Forderungen von Art. 55 ParlG Genüge tut (Prot. FK-NR 31.1/1.2.2005, 12 ff.; Prot. FK-StR 1.2.2005, 10 ff.). Diese Lösung lässt sich damit vertreten, dass die FK den Räten und der Öffentlichkeit im Rahmen von Voranschlag, Nachträgen und Finanzplan sowie im Rahmen von Mitberichten an die Sachbereichskommissionen ohnehin regelmässig über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit Bericht erstatten und damit Transparenz herstellen. Früher berichteten die FK kurz in mündlicher Form im Rahmen der Staatsrechnung über die Hauptergebnisse ihrer Arbeit;⁷ in letzter Zeit ist diese Berichterstattung aber nur noch der finanzpolitischen Standortbestimmung gewidmet.⁸

10

Die Art und Weise der Berichterstattung wird vom ParlG nicht näher geregelt. Das ParlG überlässt den Aufsichtskommissionen bei der Ausübung der Oberaufsicht generell einen grossen Spielraum. Damit trägt es dem dynamischen Umfeld der Bundesaufgaben und den sich darauf ergebenden unterschiedlichsten Problemstellungen der Oberaufsicht Rechnung (ALBRECHT, Oberaufsicht, 41). Die Kommissionen können demnach selbst festlegen, wie sie Bericht erstatten wollen.

11

5. Abschnitt: Redaktionskommission

Art. 56

Zusammensetzung und Organisation

¹ Die Redaktionskommission (RedK) ist eine gemeinsame Kommission beider Räte.

² Sie besteht aus drei Subkommissionen entsprechend den Amtssprachen des Bundes.

³ Die Kommission konstituiert sich selbst.

⁴ Sie entscheidet mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder.

Composition et organisation

¹ La Commission de rédaction (CdR) est une commission commune aux deux conseils.

² Elle se compose de trois sous-commissions, à raison d'une par langue officielle.

³ Elle se constitue elle-même.

⁴ Elle prend ses décisions à la majorité des votants.

Composizione e organizzazione

¹ La Commissione di redazione (CdR) è una commissione congiunta delle due Camere.

² Consta di tre sottocommissioni, una per ogni lingua ufficiale.

³ La Commissione si costituisce da sé.

⁴ Prende le sue decisioni a maggioranza dei membri votanti.

⁷ S. z.B. die Ausführungen der Kommissionssprecher der FK-NR (NR Marlyse Dormond Béguelin [SP/VD] und NR Felix Walker [CVP/SG]) anlässlich der Beratung von 05.012 *Staatsrechnung 2004* (AmtlBull NR 2005 611 ff.).

⁸ S. z.B. 23.003 *Staatsrechnung 2022* (AmtlBull NR 2023 1001 ff.).

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte (zu Art. 56 und 57)	1
1. GVG von 1902: Schaffung einer RedK	1
2. GVG von 1962	8
3. Änderung vom 14. 3. 1974 des GVG: Einsetzung einer gemeinsamen ständigen RedK beider Räte	16
4. Änderung vom 23. 3. 1984 des GVG	18
5. ParlG von 2002	19
6. Änderung vom 15. 6. 2019 des ParlG (Art. 57 Abs. 1 ^{bis})	20a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	21
1. Abs. 1 und 4	21
2. Abs. 2	23
3. Abs. 3	26

Materialien

Bis 1946: Botschaft BR 30. 3. 1899 (BBl 1899 II 469 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/1903 386 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 17. 10. 1946 (AS 1946 894 ff.).

5264 Bereinigte Gesetzessammlung. Rechtskraft: Botschaft BR 14. 8. 1947 (BBl 1947 II 689 ff.); StenBull NR 1948 15 f.

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1477); Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960; Prot. Kommission-StR 24./25. 8. 1961; Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27. 10. 1961; Prot. Kommission-StR 14./15. 11. 1961; Prot. Kommission-NR 30./31. 1. 1962; StenBull NR 1961 253, 276 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; StenBull NR 1962 12 ff.; StenBull StR 1962 75 ff. und 101; StenBull NR 1962 258; StenBull StR 1962 107 und 167; StenBull NR 1962 327; GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

11784 Pa.Iv. Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz. Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1. 10. 1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Stellungnahme BR 31. 10. 73 (BBl 1973 II 876 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 ff.; AmtlBull NR 1974 299; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 394; AmtlBull StR 1974 84; AmtlBull NR 1974 429; Prot. erweitertes Büro-StR 29. 1. 1974; Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1155); Stellungnahme BR 5. 5. 1982 (BBl 1982 II 337 ff.); AmtlBull NR 1983 71 und 101; AmtlBull StR 1983 481; AmtlBull NR 1983 1798; AmtlBull StR 1984 47; AmtlBull NR 1984 154; AmtlBull NR 1984 443; AmtlBull StR 1984 153; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht VE PG 31. 1. 2000; Prot. SPK-NR 26. 10. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3558), Prot. SPK-StR 14./15. 1. 2002; Prot SPK-StR 8. 4. 2002; Prot. SPK-NR 25./26. 4. 2002; AmtlBull NR 2001 1347 ff.; AmtlBull StR 2002 7 ff.; AmtlBull 2002 NR 957f; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.420 Pa.Iv. Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission: Bericht RedK 30. 4. 2003 (BBl 2003 3963 ff.); Schreiben SPK an RedK 30. 5. 2002; Prot. RedK 2. 10. 2002; Schreiben RedK an die Mitglieder und Suppleanten 23. 4. 2003; Stellungnahme BR 28. 5. 2003 (BBl 2003 4291 ff.); AmtlBull StR 2003 651; Prot. Büro-NR 27./28. 8. 2003; AmtlBull NR 2003 1428 ff.; VO BVers über die RedK 3. 10. 2003 (AS 2003 3601 ff.).

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).

22.3010 Po. SPK-NR. Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Art. 165 Abs. 4 BV. Klärungsbedarf.

Literatur

STENGEL, Die Parlamentsdienste im Bund: Ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Zürich 1977 (zit. STENGEL, Parlamentsdienste); WEBER, Koordination der Gesetzgebung im Hinblick auf Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion, in: ZSR 1950, H. 69, 251 ff. (zit. WEBER, Koordination); WYSS, Gold, Glanz und Schein in der Gesetzgebung. Gedanken über Rechtsetzungstraditionen und Tugenden in der Gesetzgebung, in: ZBl 2018, H. 1, 3 ff.

I. Entstehungsgeschichte (zu Art. 56 und 57)

1. GVG von 1902: Schaffung einer RedK

Den Materialien kann nicht abschliessend entnommen werden, wer die Erlassentexte vor der Schaffung der RedK einer redaktionellen Überprüfung unterzogen hat. Das GVG von 1849 enthielt keine Bestimmungen über die endgültige Redaktion der BG und AVB. Erst das GVG vom 9. 10. 1902 hat die Frage der Schlussredaktion geregelt. Die Anregung dazu erfolgte bereits im Jahre 1888: Durch BB vom 25. 6. 1888 betr. den Geschäftsbericht des BR und des BGer vom Jahre 1887 wurde der BR eingeladen, Bericht und Antrag zu stellen, wie die endgültige Redaktion der BG und die Bereinigung ihrer Texte in den drei Landessprachen zweckmässiger organisiert werden kann (BBl 1888 III 799).¹ Gemäss SEEGER wurde bis ins Jahr 1896 keine befriedigende Lösung der Angelegenheit gefunden (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 113 ff.). Der Präsident der vereinigten Kommission des NR und des StR, NR Robert Comtesse (FDP/NE), wies in einem Schreiben an den BR vom 25. 11. 1896 betr. die Revision des GVG vom 22. 12. 1849 auf folgenden Punkt hin:

«Es ist mit Recht darüber Klage geführt worden, dass die Bundesgesetze öfters an Redaktionsmängeln leiden, dass die Texte nicht übereinstimmen oder Widersprüche aufweisen, was oft deren Anwendung durch den Richter erschwert. Die gesetzgeberischen Erlasse, welche aus den Beratungen der Kammern hervorgehen, müssen absolut diejenige Klarheit, Genauigkeit und Übereinstimmung besitzen, welche unerlässlich ist, um dem Bürger die diesfalls mit Recht geforderte Gewähr zu bieten. Könnte nicht eine Schlussnahme in dem Sinne getroffen werden, dass jedes Gesetz, bevor es zur Veröffentlichung dem Bundesrate überwiesen wird, noch durch eine Redaktionskommission zu prüfen wäre, welcher die Aufgabe zufiele, die Texte klar zu fassen und zu bereinigen und Übereinstimmung zwischen dem deutschen und französischen Texte herzustellen, wohlverstanden ohne dabei materielle Änderungen an den Anträgen und Amendements vorzunehmen?» (Botschaft 30. 3. 1899 [BBl 1899 II 497 f.]).

Nach Art. 8 GVG 1902 gingen die BG und AVB² nach Schluss der Beratung neu an die RedK, sofern die Räte nichts anderes beschlossen.³ Die neu geschaffene RedK hatte den endgültigen Wortlaut des dt. und frz. Gesetzes oder AVB festzustellen, insb. die beiden Texte in Übereinstimmung zu bringen und Widersprüche formaler Art mit bestehenden Gesetzen zu beseitigen.⁴ Zu sachlichen Änderungen an den Beschlüssen der Räte war sie nicht befugt.

1 Es handelte sich um den BB über die Genehmigung des Geschäftsberichtes, in welchen im 19. Jh. häufig Aufträge an den BR aufgenommen wurden.

2 Gem. CRON galt dies auch für dringl. AVB. Im Dringlichkeitsfall konnten die Räte das BG oder einen AVB direkt in der Schlussabstimmung annehmen, unter Vorbehalt der Bereinigung durch die RedK (CRON, Geschäftsordnung, 209).

3 Von der Überweisung an die RedK wurde dann abgesehen, wenn eine Vorlage bes. dringlich, oder wenn sie kurz und von untergeordneter Bedeutung war (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 116; CRON, Geschäftsordnung, 215).

4 SEEGER hielt bereits 1915 fest, dass «die schwierigste Aufgabe der Redaktionskommission darin besteht, zwischen dem deutschen und französischen Text eine Übereinstimmung herzustellen. Es kann sich bei der Abfassung des französischen Textes nicht um eine bloss wörtliche Übersetzung

- 3 Gemäss Art. 9 GVG 1902 bestand die RedK aus den Berichterstatlern der Kommissionen beider Räte, dem zweiten Vizekanzler⁵ und den Übersetzern beider Räte. Sie konnte zudem andere Bundesbeamte oder Experten zu ihren Beratungen beiziehen. Der Bundeskanzler und der erste Vizekanzler waren in ihrer Funktion als Protokollführer nicht von Amtes wegen Mitglieder der RedK; sie waren aber berechtigt, an den Sitzungen der RedK als Experten teilzunehmen (STENGEL, Parlamentsdienste, 17 ff.). Sie konnten im Verhinderungsfälle ihre Anträge und Bemerkungen auch schriftlich einreichen (Art. 9 GVG 1902). Die RedK wurde einberufen und geleitet vom Berichterstatler der Kommission jenes Rates, welchem die Priorität zustand (Art. 9 GVG 1902). Die Zusammensetzung der RedK änderte sich somit bei jeder Vorlage.
- 4 Für den ital. Text galt eine Spezialregelung. Gemäss Art. 12 GVG 1902 war der ital. Wortlaut der Durchsicht⁶ einer Kommission zu unterstellen, «welche aus je einem Mitgliede des Nationalrates und des Ständerates italienischer Zunge, dem zweiten Vizekanzler oder einem anderen des Italienischen mächtigen höheren Beamten und dem Übersetzer des Entwurfs besteht». Bei der italienischsprachigen Kommission bestand die Besonderheit darin, dass die dem NR und StR angehörenden Kommissionsmitglieder von den Präsidenten dieser Räte jeweils für die Dauer der laufenden Amtsperiode bezeichnet wurden. Wann die italienischsprachige Kommission den ital. Text prüfte, geht aus dem Gesetz nicht hervor. In der Botschaft wurde dazu ausgeführt, dass der redaktionellen Durchsicht der ital. Texte während der Session der BVers nichts im Weg stehe (Botschaft BR 30. 3. 1899 [BB I 1899 II 486]). Nach GIACOMETTI/FLEINER erfolgte die Bereinigung des ital. Wortlautes durch diese besondere Kommission aber erst nach der Schlussabstimmung (GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, 562; Art. 8 ff. GVG 1902, FN 153).
- 5 Gemäss SEEGER unterschied das GVG 1902 zwischen Differenzen materieller Art (Art. 5 Abs. 1) und Differenzen redaktioneller Art (Art. 8). Das Verfahren zur Beseitigung dieser Arten von Differenzen gestaltete sich unterschiedlich (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 105; gl.M. CRON, Geschäftsordnung, 214). SEEGER führt dazu aus, dass nach Bereinigung der Vorlage durch die RedK die Berichterstatler der Kommissionen den Räten Bericht über die Anträge der RedK unterbreiteten. Bestand zwischen den Räten keine Übereinstimmung, so fand zur Erledigung der Redaktionsdifferenzen ein zur materiellen Differenzberatung analoges Verfahren⁷ statt. Seeger erklärte, «erst nachdem auch die Redaktions-

aus dem deutschen handeln oder umgekehrt (wenn das Original französisch ist); denn dadurch würde häufig der Sinn nicht richtig wiedergegeben werden können. Der französische Text hat sich den Eigenarten der französischen, der deutsche denjenigen der deutschen Sprache anzupassen» (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 116). Den Beratungen in den Räten lag der ital. Text nicht zugrunde. Die Beratung und Beschlussfassung erfolgten nur über den dt. und frz. Text; nur bei wichtigen Gesetzesvorlagen wurde der ital. Text den Räten zur Abstimmung unterbreitet, wie z.B. bei den Vorlagen OR und ZGB (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 113).

- 5 STENGEL erwähnt, dass im Jahr 1895 die Stelle eines zweiten Vizekanzlers neu geschaffen wurde (STENGEL, Parlamentsdienste, 17). Seine Hauptaufgabe bestand darin, die frz. Fassung der vom BR ausgehenden Erlasse zu überprüfen (BB vom 28. 6. 1895 betr. Abänderung des BB vom 21. 8. 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des BR [AS 1895/1896 188]). Der zweite Vizekanzler sollte gem. Botschaft auch berufen sein, «an der Textesbereinigung der aus den Beratungen der Bundesversammlung hervorgegangenen Erlasse teilzunehmen.» «Er vorab wird daher zu den Sitzungen der Redaktionskommission einzuladen sein» (Botschaft BR 30. 3. 1899, BBI 1899 II 485).
- 6 Gem. CRON war der ital. Erlass nicht nur zur Durchsicht, sondern auch zur Genehmigung der Kommission zu unterbreiten (CRON, Geschäftsordnung, 214).
- 7 S. z.B. Bericht vom 20. 11. 1907 der RedK zum ZGB an die BVers (BBI 1907 VI 367). Die RedK befasste sich in der Zeit vom Juni bis November 1907 mit der Bereinigung des ZGB und legte

differenzen behoben sind, findet die Beratung eines Gesetzes- oder Beschlussentwurfes durch die Schlussabstimmung ihre endgültige Erledigung» (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 116).⁸

Im Rahmen der Behandlung der Vorlage 5264 *Bereinigte Gesetzessammlung. Rechtskraft* nahm der NR am 9. 3. 1948 ein Po. seiner Kommission an. Darin wurde der BR eingeladen, «zu prüfen, auf welchem Wege inskünftig dem Erfordernis nach einer einheitlichen und klaren Gesetzesredaktion und Gesetzestechnik vermehrte Beachtung geschenkt werden könnte» (StenBull NR 1948 15). Als Begründung für das Po. wurde festgehalten, dass «bei der Fabrikation der Gesetze eine gewisse Sprachverwilderung Platz gegriffen hat, nicht nur rein sprachlich, sondern namentlich auch in Bezug auf die juristische Terminologie» (StenBull NR 1948 15). Das Po. zeigte die Schwachstelle des damals geltenden Art. 9 GVG 1902 auf. Durch den ständigen Wechsel in der Zusammensetzung der RedK entbehrte die Arbeit jeder Kontinuität. Deshalb forderte die Kommission, «einen oder zwei Experten aus wissenschaftlichen Kreisen zu bestellen, die dauernd dieser Kommission angehören würden und deren Aufgabe es in erster Linie wäre, in Zusammenarbeit mit dem 2. Vizekanzler für diese einheitliche, verbesserte Redaktion und Gesetzestechnik zu sorgen» (StenBull NR 1948 15 f.). 6

Gem. dem Bericht des BR an die BVers über seine Geschäftsführung im Jahre 1952 vom 9. 4. 1953 (Geschäftsbericht BR 1952, 2) konnte das Po. des NR vom 9. 3. 1948 betr. einheitliche Gesetzesredaktion abgeschrieben werden. Der BR führte dazu aus, dass «sämtliche Erlassentwürfe und Botschaften auf der BK hinsichtlich Redaktion und Gesetzestechnik überprüft werden». Fehler von einiger Bedeutung würden mit dem Erlassredaktor besprochen und für eine spätere Belehrung eines weiteren Kreises notiert. Über grundsätzliche Fragen, die von allgemeinem Interesse waren, würden Kreisschreiben erlassen. Weiter erklärte der BR in seinem Bericht, dass der Vizekanzler im Jahr 1952 Ratschläge⁹ über die Titelvahl bei Erlassen der Bundesbehörden mit vielen Bsp. über festgestellte Fehler an alle im Bundesdienste stehenden Redaktoren von Gesetzesentwürfen verschickt habe. Im Weiteren folgten Abhandlungen über den Ingress, über die Gesetzessprache, über Aufbau und Gliederung, Strafbestimmungen, Schluss- und Übergangsbestimmungen (Geschäftsbericht BR 1952, 2). 7

am 20. 11. 1907 einen fünfseitigen Bericht über das Ergebnis ihrer Arbeit vor. Die RedK legte in ihrem Bericht dar, dass sie sprachliche Verbesserungen vornahm, die Übereinstimmung in den drei Sprachen anstrebte und auch offensichtliche Widersprüche korrigierte. Dieser Bericht wurde vor der Schlussabstimmung den Räten vorgelegt (StenBull NR 1907 755). Das ZGB wurde in allen drei Amtssprachen zugleich den Räten zur Schlussabstimmung vorgelegt (GIACOMETTI/FLEINER, Bundesstaatsrecht, 562 ff.). Vgl. auch Bericht vom 14. 3. 1911 der RedK zum OR an die BVers (BBi 1911 I 845).

8 Über das Bankengesetz von 8. 11. 1934 wurde die Schlussabstimmung vor der Bereinigung des Erlasses durch die RedK vorgenommen. Der Präsident des NR ermächtigte die RedK, allfällige rein redaktionelle Bereinigungen *nach* der Schlussabstimmung vorzunehmen (StenBull StR 1934 466). Dieses Vorgehen erklärte BOVET in seinen Ausführungen zum GRN von 17. 12. 1920 in dringl. Fällen für zulässig (BOVET, Règlement, 45).

9 Aus dieser Sammlung von Belehrungen und Ratschlägen sind sehr wahrscheinlich die Gesetzestechnischen Richtlinien des Bundes (GTR) entstanden. Die GTR regeln die formale Gestaltung der Erlasse des Bundes. Sie dienen der Sicherstellung eines einheitlichen Erscheinungsbildes der Erlasse, die im BBl, in der AS und in der SR veröffentlicht werden. Die GTR werden von der BK in Zusammenarbeit mit dem BJ und dem Sekretariat der RedK erarbeitet (<https://www.bk.admin.ch/apps/gtr/de/> [11.12.2023]).

2. GVG von 1962

- 8 Obwohl der BR in seiner Botschaft vom 25. 4. 1960 die Frage aufwarf, ob dem Erfordernis einer einheitlichen und klaren Gesetzesredaktion und Gesetzestechnik nicht am ehesten durch Schaffung einer gleich zusammengesetzten und permanenten ständigen RedK entsprochen werden könnte,¹⁰ verzichtete er darauf, diesbezüglich konkrete Vorschläge zu unterbreiten. In diesem Sinne konkret wurde aber die Kommission des StR mit ihrem Antrag für eine ständige RedK, deren Mitglieder auf die Dauer einer Legislaturperiode gewählt werden sollten. Die RedK sollte aus drei Mitgliedern des NR (zwei aus der dt. und eines aus der frz. Schweiz) und aus zwei Mitgliedern des StR (je eines aus der dt. und frz. Schweiz) sowie aus den jeweiligen Berichterstattern der beiden Räte bestehen. Ferner sollten der Bundeskanzler, der Vizekanzler oder die beiden Vizekanzler, der Generalsekretär der BVers und der Chef des Sekretariats für ital. Sprache der BK den Sitzungen der RedK als ständige Experten mit beratender Stimme beiwohnen. Diese Personen sollten auch das Recht haben, Anträge zu stellen. Die RedK sollte zudem weitere Experten beiziehen können (StenBull StR 1961 265).
- 9 Einen wesentlichen Anteil an den neuen Anträgen der Kommission des StR dürfte der damalige Vizekanzler Weber gehabt haben, der im Anschluss an die Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 24./25. 8. 1961 in einem Schreiben an diese Kommission seine Sicht darlegte. Weber wies darauf hin, dass die bisherige Zusammensetzung bewirkte, dass bei jeder Vorlage die Zusammensetzung der RedK wechselte und die redaktionellen Änderungsvorschläge daher von den beiden Vizekanzlern ausgingen, die die nötige Erfahrung aus vielen solchen Sitzungen mitbrachten. Daher sei es nicht leicht, in der Praxis der RedK eine konstante Linie einzuhalten (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27. 10. 1961, 2).¹¹
- 10 Ein weiteres Problem sah Weber darin, dass über die Verhandlungen der RedK keine Prot. geführt werden, was die Bildung einer konstanten Praxis erschwere (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27. 10. 1961, 2). Weiter warf er die Frage auf, was zu geschehen hätte, wenn die RedK Widersprüche *materieller* Art feststellt. Oder wie vorzugehen sei, wenn sich in der RedK Meinungsverschiedenheiten ergeben zur Frage, ob eine Änderung materieller oder formaler Natur ist. Er fragte auch, ob die RedK dem Rat auch Minderheitsanträge unterbreiten könne. Gemäss Art. 10 GVG 1902 wäre dies möglich, aber seines Wissens sei es noch nie vorgekommen. BR Ludwig von Moos habe dazu gesagt, dass die RedK keine Anträge zu stellen, sondern nur eine Mitteilung zu machen habe. In einem solchen Fall müsse sich die vorberatende Kommission mit der Angelegenheit befassen. Gemäss WEBER war dieses Vorgehen aber nirgends geregelt (Schreiben Vizekanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27. 10. 1961, 2 f.).

10 Konkret schrieb der BR: «Das jetzige System hat den Nachteil, dass ausser den Vertretern der Bundeskanzlei die Kommissionsmitglieder von Fall zu Fall wechseln, so dass die gewünschte Kontinuität in der Beurteilung redaktioneller, gesetzestechnischer und gesetzessystematischer Fragen nur zum Teil gewahrt zu werden vermochte. Durch Schaffung einer permanenten Kommission, bestehend aus einem auf längere Zeit gewählten Kern sachverständiger Parlamentarier und eventuell einer Persönlichkeit ausserhalb des Parlaments, verstärkt durch die Vertreter der Bundeskanzlei und die jeweiligen Berichterstatter der vorberatenden Kommissionen, könnte dieser unbefriedigende Zustand ohne Zweifel weitgehend behoben werden» (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BB1 1960 I 1478]).

11 Weber nahm in seinem Schreiben auch auf einen Aufsatz Bezug, den er 1950 unter dem Titel «Koordination der Gesetzgebung im Hinblick auf Gesetzestechnik und Gesetzesredaktion» in der ZSR veröffentlicht hatte (vgl. WEBER, Koordination).

Eine Regelung war seiner Auffassung nach aber notwendig; mit einer Mitteilung allein sei es nicht getan (Schreiben Vizkanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 6).

Schliesslich erachtete es Weber auch als unbefriedigend, wenn die RedK die Texte *vor* der Schlussabstimmung bereinigen muss, während die BK oder andere beauftragten Stellen *erst nach* der Schlussabstimmung noch redaktionelle Änderungen am Wortlaut und offensichtliche Fehler korrigieren dürfen (Schreiben Vizkanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 3). Dieses Vorgehen hatte seine Grundlage in den Geschäftsreglementen: Gemäss GRN und GRS von 1946 konnte jeder Rat auf die Überweisung der Vorlage an die RedK verzichten, wenn diese damit einverstanden war. Stattdessen konnte jeder Rat die BK oder eine andere Stelle mit der Festsetzung des endgültigen Wortlauts *nach erfolgter Schlussabstimmung* betrauen (Art. 78 Abs. 2 GRN 1946; Art. 61 GRS 1946).¹² Weber wies ferner darauf hin, dass es die Räte in der Praxis aus Zeitnot zunehmend den Kommissionsreferenten überlassen haben, ob die RedK einberufen wird oder nicht. Auch fände keine ausdrückliche Überweisung der Vorlage zur Festsetzung des endgültigen Wortlautes mehr statt. In dieser Situation habe sich die BK als generell ermächtigt, aber auch als verpflichtet betrachtet, alle Vorlagen, die nicht den Weg über die RedK genommen haben, vor der Publikation noch redaktionell zu überprüfen (Schreiben Vizkanzler Weber an Kommission-StR betr. ständige RedK, 27.10.1961, 3).

Die Kommission des NR folgte dem Beschluss des StR über die Zusammensetzung der RedK nicht. Eine RedK mit zwölf oder mehr Mitgliedern war ihrer Ansicht nach zu schwerfällig. Die Kommission gelangte daher zum Schluss, auf eine so grundlegende Änderung zu verzichten, und lehnte den Beschluss des StR ab (StenBull NR 1962 15). Der NR folgte seiner Kommission (StenBull NR 1962 14).

Der StR lenkte angesichts der klaren Beschlussfassung des NR ein und verzichtete auf die Schaffung einer ständigen RedK (StenBull StR 1962 76 ff.). StR Rudolf Mäder (CVP/SG) beklagte im Rat: «So wird praktisch alles beim alten bleiben. [...] Die Hauptlast und die Hauptverantwortung wird bei der Bundeskanzlei, beim Bundeskanzler, beim Vizkanzler und beim Generalsekretär der Bundesversammlung liegen» (StenBull StR 1962 77). Die redaktionelle Bereinigung würde somit bei jener Stelle bleiben, die bereits die Entwürfe des BR auf ihre Redaktion zu überprüfen hatte. «Diese Kontrolle quasi über sich selbst ist sicher unzweckmässig [...]. Eine permanente parlamentarische Redaktionskommission hätte für sich als ausserhalb der Verwaltung stehende Instanz gewissermassen als oberste Aufsichtsbehörde für die Gesetzesredaktion amten können, und es würde ihr kraft ihrer Stellung auch gegenüber den Verwaltungsabteilungen eine grössere Unabhängigkeit und Autorität zukommen als einem Beamten der Bundeskanzlei» (StenBull StR 1962 76 f.).

Im Wesentlichen weitergeführt wurde auch die bereits mit Art. 12 GVG 1902 gefundene Sonderregelung für eine ständige RedK für die ital. Sprache. NR Franco Maspoli (CVP/TI), schilderte im NR die Praxis der Überprüfung der italienischsprachigen Gesetzestexte, die sich bewährt habe. Der ital. Text lag im Gegensatz zum frz. und dt. Text nur selten bereits als Botschaftsentwurf vor. Er war weder Gegenstand einer Diskussion in den Departementen noch im BR. Ebenso wenig lag er den Kommissionen oder im Plenum vor. Er wurde daher auch nicht den zahlreichen Kontrollen unterzogen, wie sie für den dt. und frz. Text vorgesehen waren. Die italienischsprachige RedK tagte in der Praxis bereits nach

¹² Auch die ständerätliche Kommission fragte sich, ob diese Bestimmungen der Geschäftsreglemente nicht in Widerspruch zum GVG 1902 stehen, welches die redaktionelle Bereinigung *vor der Schlussabstimmung* verlangte (StenBull StR 1961 266).

dem Erstrat und nicht wie die deutsch- und französischsprachige – falls diese überhaupt tagten – zwischen Beendigung der Differenzen und der Schlussabstimmung (StenBull NR 1961 277 f.).

- 15 Auch bei der Definition der Aufgaben der RedK scheiterte ein Versuch der Kommission des StR, eine Neuerung einzuführen. Gemäss ihrem vom StR angenommenen Antrag für Art. 30 Abs. 3 E-GVG 1962 sollte die RedK den Räten Anträge unterbreiten, wenn sie in einer Vorlage Widersprüche, Unklarheiten oder offensichtliche Lücken feststellt, die materielle Änderungen nach sich ziehen (StenBull StR 1961 268). Der NR lehnte es ab, dass die RedK den Räten Anträge mit materiellen Änderungen unterbreiten kann. Die RedK würde damit Befugnisse erhalten, die nur einer Einigungskommission zustehen. Diese Lösung könnte auch zu Komplikationen mit den Kommissionen führen, die mit der materiellen Beratung der Vorlage betraut sind (StenBull NR 1962 16). Im Ergebnis der Beratungen wurde in Art. 32 Abs. 2 GVG 1962 festgehalten, dass die Berichterstatter der zuständigen vorberatenden Kommissionen den Räten entsprechende Anträge unterbreiten, wenn die RedK materielle Mängel feststellt.

3. *Änderung vom 14. 3. 1974 des GVG: Einsetzung einer gemeinsamen ständigen RedK beider Räte*

- 16 Die Fraktionspräsidentenkonferenz verfolgte mit ihrer Initiative vom 1. 10. 1973 u.a. das Ziel, eine gemeinsame ständige RedK beider Räte mit je einer Sektion für jede Amtssprache einzusetzen. Mit dieser Initiative konnten somit die Ideen, die bereits bei der Totalrevision des GVG 1962 diskutiert worden waren, umgesetzt werden. Als Vorbild diente die ständige RedK der ital. Sprache: Diese RedK hielt ihre Sitzungen immer zwischen den Sessionen ab und tagte stets in gleicher Zusammensetzung, was zur Folge hatte, dass die Texte einlässlich geprüft, feste Regeln angewendet und auf eine einheitliche Terminologie geachtet werden konnte. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung zog die Konsequenz aus dieser Praxis (vgl. Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1. 10. 1973 [BB1 1973 II 830 f.]). Der Vorschlag blieb in den Räten im Wesentlichen unbestritten.
- 17 Konkret gab es u.a. die folgenden Neuerungen: Die RedK wurde neu in Unterkommissionen für jede Amtssprache gegliedert. Ihre Mitglieder wurden für vier Jahre in die RedK gewählt und konnten wiedergewählt werden (Art. 31 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974). Im Weiteren wurde ein Koordinationsausschuss aus den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der Unterkommission und Vertretern von BK und Generalsekretariat der BVers bestellt (Art. 31 Abs. 4 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974). Mit der neuen Bestimmung wurde ausserdem geklärt, dass ausschliesslich Ratsmitglieder der RedK angehören (je sechs Mitglieder jeden Rates, wovon je zwei dt., frz. und ital. Sprache; Art. 31 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974). Die Fachleute der Amtssprachen und der Gesetzestechnik sollten als Expertinnen und Experten resp. Beraterinnen und Berater zur Verfügung stehen. Mit dieser Klarstellung wurde auch die Verantwortung geregelt. Ferner wurde die Bestimmung gelockert, wonach die BG und AVB erst *nach Schluss der Beratung* an die RedK gehen. Neu war vorgesehen, dass die RedK *vor Verabschiedung der Erlasse* den Wortlaut überprüft (Art. 31 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974). Diese Änderung erlaubte es der RedK, die Beratungsgegenstände in einem früheren Stadium als bisher zu überprüfen. Gemäss Art. 32 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974 hatte die RedK die Texte neu *in den drei Amtssprachen* in Übereinstimmung zu bringen. Ferner wurden die erforderlichen Änderungsanträge den Räten neu durch die RedK und nicht mehr durch die Kommissionsberichterstatterinnen bzw. Kommissionsberichterstatter gestellt, falls die RedK auf Lücken oder materielle Widersprüche stiess (Art. 32 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974). Eine weitere

Neuerung bestand schliesslich darin, dass die RedK erhebliche Textänderungen in beiden Räten vor der Schlussabstimmung erläutern liess (Art. 32 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974). Diese Anträge der Fraktionspräsidentenkonferenz wurden von den Räten ohne Änderung angenommen.

4. *Änderung vom 23. 3. 1984 des GVG*

Das Ziel der Gesetzesänderung im Rahmen der Vorlage 78.233 Pa.Iv. *Parlamentsreform* bestand in der Präzisierung der Aufgaben der RedK. In Art. 32 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 wurden die Fälle, in denen die RedK auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stossen konnte, neu nach Verfahrensstadien unterschieden. Wurden die Mängel noch während des Differenzbereinigungsverfahrens bemerkt, so benachrichtigte die RedK die vorberatenden Kommissionen. War die Differenzbereinigung bereits beendet, so hatte die RedK im Einvernehmen mit den Präsidentinnen und Präsidenten der vorberatenden Kommissionen den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge zu stellen (Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1156]). Mit dieser neuen Regelung wurde eine Lücke im damaligen Recht geschlossen. Im bisherigen GVG war nur jener Fall geregelt gewesen, in welchem das Differenzbereinigungsverfahren bereits beendet war.

18

5. *ParlG von 2002*

Anders als im bisherigen GVG sollten im ParlG auf Gesetzesstufe nur noch die Kernaufgaben der RedK festgehalten werden; die Details der Verfahrensweise sollten neu auf Verordnungsstufe geregelt werden (BBl 2001 3558). Entsprechend sind die Bestimmungen betr. die Zusammensetzung und die Aufgaben im ParlG auf das Wesentliche gekürzt worden. Die Details finden sich in der VO der BVers vom 3. 10. 2003 über die RedK (VO RedK, AS 2003 3601 ff.).

19

Nach Art. 57 Abs. 3 ParlG hat die RedK, wenn sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stösst, die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten zu benachrichtigen. Der VE des ParlG vom 31. 1. 2000 sah in Art. 55 Abs. 2 VE lediglich vor, dass die RedK materielle Änderungen zu unterlassen hat. Wie die RedK vorzugehen hat, wenn sie auf materielle Lücken stösst, sollte nicht auf Gesetzesstufe geregelt werden. Mit Schreiben vom 9. 8. 2000 unterbreitete die RedK der SPK-NR eine Neuformulierung für Art. 55 Abs. 3 VE, der wie folgt lautete: «Die RedK unterlässt materielle Änderungen. Stösst sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie die vorberatenden Kommissionen und kann diesen Anträge stellen.» Ein Kommissionsmitglied intervenierte in der Folge heftig und regte an, bei festgestellten Fehlern vor der Schlussabstimmung anstelle der Kommissionspräsidentin resp. des Kommissionspräsidenten jene zu informieren, die das Gesetz unterschreiben. Diese garantierten mit ihrer Unterschrift, dass das Gesetz in allen Teilen dem Willen des Parlaments entspricht. Die vorberatenden Kommissionen hätten demgegenüber ihre Aufgaben bereits erledigt (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 49). Auf Antrag des Kommissionsmitglieds beschloss die SPK-NR, dass nicht die Kommissionspräsidentinnen oder -präsidenten, sondern die Ratspräsidien benachrichtigt werden sollen (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 52). Der Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 führte dazu aus, «dass die Ratspräsidien dafür besorgt sein werden, dass die Korrekturvorschläge durch die zuständigen Organe geprüft werden. In der Praxis werden sie das Geschäft an die vorberatende Kommission zur Überarbeitung geben» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3559]).

20

6. Änderung vom 15.6.2019 des ParlG (Art. 57 Abs. 1^{bis})

- 20a** Vor Aufnahme von Abs. 1^{bis} in den Art. 57 beschränkte sich die Aufgabe der RedK gem. 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.
- 20b** 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.¹³) 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

1. Abs. 1 und 4

- 21** Gem. Art. 153 Abs. 2 BV kann das Gesetz gemeinsame Kommissionen beider Räte vorsehen. Die RedK ist eine gemeinsame Kommission beider Räte gemäss diesem Artikel. Das Gesetz kann gem. Art. 153 Abs. 3 BV einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen: Für einen Teil der Zuständigkeiten der RedK (Art. 58 ParlG) liegt eine derartige Kompetenzdelegation vor. Die spezialgesetzlichen Bestimmungen für gemeinsame Kommissionen – v.a. Art. 43 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 2 ParlG – sind auf die RedK aber nicht anwendbar; insb. bedürfen die Beschlüsse der RedK nicht der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat, da sich die RedK nach den drei Amtssprachen und nicht nach Ratszugehörigkeit zusammensetzt. Auch werden die Präsidien der RedK bzw. ihrer Subkommissionen nicht durch die KoKo bestimmt (Art. 43 Abs. 2 ParlG), sondern die RedK konstituiert sich selbst (s. unten N 26).
- 22** Der verfassungsmässige Grundsatz, wonach für Beschlüsse der BVers die Übereinstimmung der getrennt beratenden Räte erforderlich ist (Art. 156 BV), gilt zwar grundsätzlich auch für Beschlüsse der Kommissionen, und zwar sowohl im Rahmen der Vorberatung der Ratsverhandlungen als auch im Bereich der durch den Gesetzgeber an Kommissionen delegierten Befugnisse (Art. 153 Abs. 3 BV). Sonst könnte durch gemeinsame Vorberatung der Kommissionen beider Räte oder durch abschliessende Beschlussfassung gemeinsamer Kommissionen der Zweck von Art. 156 BV, die doppelte Repräsentation von Volk und Ständen, vereitelt werden. Im Falle der RedK erscheint dennoch eine Ausnahme gerecht-

13 Gem. 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, sektorielle Planungen).

fertigt. Erstens stehen ihr keine materiellen Änderungen zu (Art. 57 Abs. 3 ParlG); ihre Befugnisse sind also «nicht rechtsetzender Natur» (Art. 153 Abs. 3 BV).¹⁴ Zweitens könnte eine getrennte Beschlussfassung das Zustandekommen übereinstimmender Beschlüsse der Räte in unzumutbarer Weise erheblich erschweren, wenn die RedK den Räten nach Abschluss der Differenzbereinigung für die Schlussabstimmung Antrag für die endgültige Fassung des Wortlautes der Erlasse stellt (Art. 57 Abs. 1 ParlG).

2. Abs. 2

Die RedK besteht aus drei Subkommissionen – entsprechend den Amtssprachen des Bundes. Anstelle des früheren Begriffs «Unterkommissionen» wird seit Inkrafttreten des ParlG der Begriff «Subkommissionen» verwendet. 23

Nach Art. 2 VO der BVers über die RedK setzt sich jede Subkommission aus je zwei Mitgliedern des NR und des StR zusammen. Die Büros wählen je zwei Stellvertreterinnen oder Stellvertreter; für die Ständeräte der Subkommission der ital. Sprache können dies Mitglieder des NR sein. 24

Das Büro-NR hat am 18. 11. 2011 entschieden, dass an der bisherigen Praxis festzuhalten ist, wonach die Sitze in der RedK bei der Berechnung der Sitze, die den verschiedenen Fraktionen zugeteilt werden, nicht miteinbezogen werden, da für die Ausübung des Amtes nicht die Fraktionszugehörigkeit, sondern die sprachlichen und gesetzestechnischen Kompetenzen ausschlaggebend sind (Prot. Büro-NR vom 18. 11. 2011, 10). 25

3. Abs. 3

Die Kommission konstituiert sich selbst, was bedeutet, dass sie ihre Organisation selber festlegt. Gem. Art. 1 VO der BVers über die RedK wählt die RedK ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten selbst, wobei die Amtsdauer zwei Jahre beträgt und Wiederwahl möglich ist. Diese Regelung weicht von Art. 43 Abs. 1 ParlG ab, nach welchem die Präsidien einer Kommission vom jeweiligen Büro gewählt werden. Auch Art. 43 Abs. 2 ParlG findet hier keine Anwendung, da die Präsidien der gemeinsamen RedK nicht von der KoKo gewählt werden. 26

Nach Art. 2 VO der BVers über die RedK wählt jede Subkommission ihre Präsidentin oder ihren Präsidenten für zwei Jahre, wobei Wiederwahl möglich ist. 27

Zu Beginn des Legislaturwechsels führt jede Subkommission, sobald ihre Mitglieder bekannt sind, eine konstituierende Sitzung durch, in welcher u.a. der Präsident oder die Präsidentin der Subkommission gewählt wird. Aus den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der drei Subkommissionen wird anschliessend die Präsidentin bzw. der Präsident für die RedK (Gesamtpräsidentin bzw. Gesamtpräsident) gewählt. Die drei Präsidentinnen oder Präsidenten sprechen sich untereinander ab, wer Gesamtpräsidentin bzw. Gesamtpräsident wird. Dabei wird bei der Wahl dieser Funktion darauf geachtet, dass die drei Sprachen regelmässig berücksichtigt werden. 28

In der Praxis kommt die Gesamtpräsidentin oder der Gesamtpräsident nur dann zum Einsatz, wenn sie oder er eine Plenarsitzung zu leiten hat oder wenn wichtige Anliegen der 29

¹⁴ Nicht korrekt war daher die Unterbreitung des Berichts vom 30. 4. 2003 samt Entwurf der VO über die RedK durch die RedK (BBl 2003 3963 ff.). Der RedK steht als Kommission beider Räte kein Initiativrecht zu. Mitglieder des einen Rates können nicht bei der Einreichung von Initiativen im anderen Rat mitwirken.

RedK zu vertreten sind. Plenarsitzungen werden einberufen, wenn grundsätzliche Fragen zu entscheiden sind.¹⁵

- 30** Die Subkommissionen ziehen nach Art. 4 VO der BVers über die RedK auch Vertreterinnen und Vertreter aus der Bundesverwaltung für die Sitzung bei (vgl. auch Art. 68 ParlG). Obwohl beiziehen nicht zwingend teilnehmen bedeutet, sind in der deutschsprachigen Subkommission immer eine Person aus dem Rechtsdienst und eine Vertretung des dt. Sprachdienstes der BK anwesend. Das Sekretariat der deutschsprachigen Subkommission lädt bei umfangreichen und komplizierten Beratungsgegenständen sowie bei Erlassentwürfen, bei denen noch offene Fragen bestehen, häufig das federführende Amt aus der Bundesverwaltung ein. Dies auch dann, wenn das Amt bereits vor der Sitzung Stellung nehmen konnte. Das Sekretariat der französischsprachigen Subkommission verzichtet meistens darauf, die Sachbearbeiterinnen oder Sachbearbeiter aus der Bundesverwaltung einzuladen. Es stellt ihnen i.d.R. aber vor der Kommissionssitzung seine Bemerkungen und Fragen zur Stellungnahme zu. Ein weiterer Grund, weshalb das Sekretariat der französischsprachigen Subkommission öfters auf die Einladung einer Vertretung aus der Bundesverwaltung verzichtet, liegt darin, dass diese Personen mehrheitlich dt. Muttersprache sind und ihnen in den Augen der französischsprachigen Subkommission die sprachliche Kompetenz fehlt, um den Diskussionen sprachlich folgen zu können. Der Rechtsdienst und der frz. Sprachdienst der BK nehmen an den Sitzungen der französischsprachigen Subkommission regelmässig teil. In der italienischsprachigen Subkommission gilt die Besonderheit, dass an ihren Sitzungen allein die Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterinnen der ital. Redaktionskommission der BK teilnehmen. In den letzten Jahren hat das BJ nicht mehr an den Sitzungen der deutschsprachigen Subkommission teilgenommen. Diese stellt dem BJ aber jeweils die Sitzungsunterlagen zu und unterbreitet ihm allfällige Fragen zur Abklärung.
- 31** Neben den Vertreterinnen und Vertretern aus der Verwaltung können auch die Bericht-erstat-terinnen und Bericht-erstat-ter der vorberatenden Kommissionen beigezogen werden (Art. 4 VO der BVers über die RedK). Der Beizug von Bericht-erstat-terinnen und Bericht-erstat-tern ist in jüngerer Vergangenheit nicht mehr vorgekommen.

Art. 57

Aufgaben und Verfahren

¹ 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 Sie sorgt dafür, dass die Texte verständlich und knapp formuliert sind. Sie prüft, ob sie den Willen der Bundesversammlung wiedergeben, und achtet darauf, dass die Fassungen in den drei Amtssprachen übereinstimmen.

³ Der Redaktionskommission stehen keine materiellen Änderungen zu. Stösst sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so benachrichtigt sie die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten.

¹⁵ Bsp.: Bericht über die sprachliche Gleichstellung der Geschlechter in der Gesetzessprache (92.077 *Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in der Gesetzessprache*. Bericht RedK 22.9.1992 (BB1 1993 I 129 ff.; Kenntnisnahme vom Bericht: AmtlBull NR 1992 1984 ff.; AmtlBull StR 1992 1026 ff.), die Beratung des VE zum ParlG für die Stellungnahme der RedK oder die Vorberatung des Entwurfs der VO der BVers über die RedK.

Attributions et fonctionnement	¹ 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 Elle veille à ce que les textes soient intelligibles et concis. Elle s'assure qu'ils sont conformes à la volonté de l'Assemblée fédérale et vérifie leur concordance dans les trois langues officielles. ³ La Commission de rédaction ne peut pas procéder à des modifications de fond. Lorsqu'elle constate des lacunes, des imprécisions ou des contradictions de fond, elle en informe les présidents des conseils.
Compiti e procedura	¹ La Commissione di redazione verifica i testi degli atti legislativi e ne stabilisce la versione definitiva per la votazione finale. ^{1bis} Apporta inoltre le rettifiche redazionali agli atti legislativi che non sono posti in votazione finale. ² Provvede affinché i testi siano chiari e concisi e si assicura che siano conformi alla volontà dell'Assemblea federale. Bada affinché vi sia concordanza delle versioni nelle tre lingue ufficiali. ³ La Commissione di redazione non procede a modifiche materiali. Se accerta lacune, imprecisioni o contraddizioni materiali, ne informa i presidenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Aufgaben der RedK (Abs. 1 und 2)	2
2. Materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche (Abs. 3)	14
3. Redaktionelle Berichtigung von einfachen BB (Abs. 1 ^{bis})	21
4. Berichtigung von Volksinitiativen	23

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 56.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 56.

I. Entstehungsgeschichte

Für die Entstehungsgeschichte vgl. Art. 56 N 1 ff. 1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Aufgaben der RedK (Abs. 1 und 2)

Die RedK überprüft alle Erlasse, die dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstehen, sowie die VO der BVers (damit auch die Reglemente des StR bzw. des NR; vgl. Art. 36 ParlG). Diese Erlasse unterliegen einer Schlussabstimmung (s. Art. 81 N 5 f.). Soweit dafür Bedarf besteht, ist die RedK zudem auch zuständig für redaktionelle Berichtigungen in Erlassen, die nicht der Schlussabstimmung unterstehen (s. dazu unten N 21 f.). 2

- 3 In der Praxis melden die Sekretariate der vorberatenden Kommissionen dem Sekretariat der RedK aufgrund einer Umfrage, die jeweils in der letzten Woche einer Session durchgeführt wird, welche Erlassentwürfe in der nächsten Session voraussichtlich in die Schlussabstimmungen gelangen werden; i.d.R. werden zwischen 20 und 40 Beratungsgegenstände¹ gemeldet, die mehrere Erlassentwürfe enthalten können. In diesem Stadium des Verfahrens liegt oft schon ein Beschluss eines Rates vor. Es kann aber vorkommen, dass ein Erlassentwurf im sog. Sonderverfahren (s. Art. 85 Abs. 2 N 3) in beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden soll² oder dass ein Erlassentwurf bereits in beiden Räten beraten worden ist, aber noch die Differenzbereinigung durchzuführen ist. Im ParlG bzw. in der VO der BVers über die RedK wird daher bewusst offengelassen, zu welchem Zeitpunkt die RedK die Erlassentwürfe zu überprüfen hat. In der Praxis tagen die drei Subkommissionen der RedK zu einem Zeitpunkt, in welchem der Erlassentwurf von den Räten noch nicht fertig beraten ist und durchaus noch geändert werden kann. Eine Schwierigkeit der Arbeit der RedK besteht deshalb darin, dass sie bei der Vorbereitung der Erlasse nie an einem definitiven Text arbeiten kann. Das erschwert zwar auf der einen Seite die Tätigkeit, vereinfacht aber auf der anderen Seite bei erkannten Unklarheiten die Möglichkeiten des Eingreifens, da das Anliegen der RedK je nach Verfahrensstadium noch bei der vorberatenden Kommission eingebracht werden kann (s. unten N 15 ff.).
- 4 Für die Herstellung der Beratungsunterlagen (Sitzungsunterlagen) bringt das Sekretariat der RedK die gemeldeten Erlassentwürfe auf den neusten Stand. Als Basistext dient der Erlassentwurf aus der Botschaft oder im Falle einer pa.Iv. der Entwurf aus dem entsprechenden Bericht. In den Entwurf werden nun alle bisherigen Ratsbeschlüsse, die aus der synoptischen Darstellung («Fahne») ersichtlich sind, eingebaut. Daraus wird ein Sitzungsdokument im Format A3 erstellt, welches links den dt. und rechts den frz. Erlassentwurf enthält. Dieses Sitzungsdokument dient als Grundlage für die Arbeit der deutsch- und der französischsprachigen Subkommission. Die italienischsprachige Subkommission verfügt an ihrer Sitzung über diese A3-Sitzungsunterlagen.
- 5 Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der RedK überprüfen den Erlassentwurf zunächst daraufhin, ob die Beschlüsse der Räte korrekt interpretiert und dargestellt sind. Anschliessend prüfen sie den Erlass in sprachlicher, gesetzestechnischer und gesetzssystematischer Hinsicht. Dabei wird darauf geachtet, ob die Texte verständlich geschrieben sind und ob die Begriffe innerhalb einer Sprachversion einheitlich verwendet werden. Gleichzeitig wird kontrolliert, ob die Sätze nicht kürzer und klarer formuliert werden können. In der Praxis zeigen sich oft Abweichungen zwischen den Erläuterungen in der Botschaft zu den einzelnen Artikeln und den im Erlass formulierten Bestimmungen.³ In diesem Fall gilt es herauszufinden, was wirklich gemeint ist und ob der Erlasstext durch die RedK allenfalls selbst angepasst werden kann oder ob die zuständige Kommission die Anpassung beantragen muss. Ferner nimmt das Sekretariat der RedK einen Vergleich zwischen dem dt. und frz. Text vor und prüft, ob die Erlassentwürfe inhaltlich übereinstimmen und es keine Übersetzungsfehler gibt. Auch bei dieser Kontrolle werden nicht selten

1 Für die Herbstsession 2020 (Corona-Zeit) wurden der RedK zwar nicht überdurchschnittlich viele Geschäfte bzw. Erlasse gemeldet, aber deren Seitenumfang betrug mehr als das Dreifache wie gewöhnlich. Darunter befand sich das neue DSG mit allein 94 Seiten.

2 Dies gilt vor allem für die dringl. erklärten BG.

3 So fand sich in den Erläuterungen in der Botschaft zur Änderung des Markenschutzgesetzes und zu einem BG über den Schutz des Schweizerwappens und anderer öffentlicher Zeichen («Swissness»-Vorlage) (09.086 Markenschutzgesetz. Änderung sowie Swissness-Vorlage) die Aussage, dass in Art. 20 Abs. 2 des Wappenschutzgesetzes die Aufzählung nicht abschliessend gemeint sei. Die Formulierung des entsprechenden Artikels liess aber diese Auslegung nicht zu.

Widersprüche und Unklarheiten in den beiden Erlassen entdeckt. Überprüft werden auch die Erlassform⁴, die Gliederung eines Erlasses und die Verknüpfung mehrerer Erlasse. Weitere Prüfpunkte betreffen die Übergangsbestimmungen, die sog. Koordinationsbestimmungen⁵ sowie die Inkrafttretensbestimmungen⁶ 7; insb. die Formulierung von Koordinationsbestimmungen ist eine schwierige Aufgabe der RedK bzw. des Sekretariates. GYGI hält dazu etwa fest: Dem Übergangsrecht wird «seitens des Rechtsetzers nicht immer die gebotene Aufmerksamkeit zuteil, nicht zuletzt deswegen, weil dieser Stoff widerborstig ist» (GYGI, Verwaltungsrecht: Eine Einführung, Bern 1986, 108).

Als Hilfsmittel für das Erkennen von parallel laufenden Revisionen steht eine seit 2002 intern geführte Liste über sämtliche Änderungen von Erlassen, die in der Schlussabstimmung verabschiedet worden sind, und von Bestimmungen, die seit der letzten Session in Kraft gesetzt worden sind, zur Verfügung. Dank dieser Liste kann geprüft werden, ob es Revisionen gibt, die ungewollt überschrieben werden könnten. In diesem Fall versucht das Sekretariat der RedK zusammen mit dem Sekretariat der zuständigen Kommissionen und der zuständigen Stelle der Bundesverwaltung den Willen des Gesetzgebers herauszufinden und zu klären, ob die Bestimmung tatsächlich bereits wieder zu revidieren ist oder ob beide Bestimmungen gelten müssen.

4 Bei der gem. BV nicht mehr bekannten Erlassform des AVB, den es in der Rechtssammlung aber weiterhin gibt, ist darauf zu achten, ob seine Änderung bzw. Aufhebung in der Erlassform eines BG oder einer VO der BVers zu erfolgen hat; vgl. dazu 10.110 *Förderung der Heimarbeit. Aufhebung*: Der BR legte in seiner Botschaft eine falsche Erlassform vor (BBl 2011 511 und 523). Die WAK-NR beauftragte dank eines Hinweises des Sekretariats der RedK die Verwaltung, den Erlass als Gesetz auszugestalten. Die korrekte Erlassform wurde von der WAK-NR am 11.8.2011 als Antrag aufgenommen. Der NR stimmte diesem Antrag am 22.9.11 zu (AmtlBull NR 2011 1607).

5 Eine Koordinationsbestimmung ist notwendig, wenn in parallellaufenden Verfahren dieselbe Gesetzesbestimmung mit unterschiedlichem Inhalt enthalten ist. Mit der Koordinationsbestimmung wird festgehalten, wie eine Bestimmung lauten muss, wenn die eine Revision vor der anderen Revision in Kraft gesetzt wird, und was ab jenem Zeitpunkt zu gelten hat, in welchem beide Gesetzesänderungen in Kraft gesetzt sein werden. Zurzeit gibt es für diese Verfahrensphase der Entstehung eines BG, das bereits verabschiedet und die Hürde des Referendums bzw. der Volksabstimmung genommen hat, aber noch nicht in Kraft getreten ist, keinen speziellen Ausdruck. In Zukunft könnte sich für diese Phase der Ausdruck «kommendes Recht» einbürgern, neben den bekannten Ausdrücken «bisheriges Recht», «geltendes Recht» und Referendumsvorlage.

6 Mit Botschaft vom 1.2.2023 zur Änderung des BVG (Anlage von Freizügigkeitsgeldern der Aufnahmefähigkeit) legte der BR der BVers einen Erlassentwurf vor, der einen bis am 25.9.2023 befristeten Erlass ablösen sollte (23.027; BBl 2023 391). Obwohl die Vorlage in den Räten in der Sommersession 2023 im sog. Sonderverfahren beraten werden sollte, wäre ohne Dringlichkeitsklausel ein rechtzeitiges Inkrafttreten auf den vorgesehenen 26.9.2023 nicht möglich gewesen. Das Sekretariat der RedK hat die SGK auf diese Fehlkonstruktion hingewiesen und auf die notwendige Dringlichkeitsklausel aufmerksam gemacht (AS 2023 323).

7 Die Vorlagen im Zh. mit der Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie waren z.T. gesetzestechnisches Neuland. So wurden dringl. erklärte BG häufig nicht gesamthaft auf dasselbe Datum in Kraft gesetzt. Einzelne Bestimmungen traten rückwirkend in Kraft. Für andere hatte der BR bloss eine Verlängerung der Geltungsdauer beantragt; die BVers nahm aber Änderungen vor. Weitere Bestimmungen wurden unterschiedlich lange befristet. Und dies vor dem Hintergrund, dass noch nicht klar war, ob gegen den Grunderlass das Referendum ergriffen und er ggf. in der Volksabstimmung angenommen wird. S. auch die Fragestellungen in 22.3010 *Po. SPK-NR. Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Art. 165 Abs. 4 BV. Klärungsbedarf*.

- 7 Sollen beide Bestimmungen in Kraft treten, kann zur Vermeidung einer Kollision eine Lösung darin bestehen, dass ein Artikel lediglich unnummeriert wird.⁸ Ist eine Umnummerierung nicht möglich, so müssen die beiden Erlassentwürfe koordiniert werden. Das Sekretariat der RedK übernimmt die Formulierung der sog. konsolidierten Fassung, welche im Erlass als Koordinationsbestimmung aufgenommen wird. Bei der Formulierung sind sämtliche Verfahrensphasen zwischen der Schlussabstimmung und dem Inkrafttreten einer Norm zu berücksichtigen. Die Möglichkeit, dass ein Erlass in einem Referendum scheitern könnte, ist in die Überlegungen einzubeziehen. Die Koordinationsbestimmung ist so zu formulieren, dass die Bestimmungen der Erlasse unabhängig von der Reihenfolge ihres Inkrafttretens einen Sinn ergeben.
- 8 Alle Bemerkungen, Fragen und Unklarheiten sowie – wenn bereits vorhanden – die Antworten aus dem zuständigen Bundesamt werden auf dem Sitzungsdokument notiert. Diese Unterlagen werden den Mitgliedern der deutschsprachigen Subkommission der RedK für die Sitzung zugestellt. Die französisch- und italienischsprachige Subkommissionen arbeiten ähnlich. Die italienischsprachige Subkommission und das BJ erhalten eine Kopie der Sitzungsunterlagen. An der Sitzung der deutschsprachigen Subkommission kommt es häufig vor, dass v.a. der deutsche Sprachdienst der BK neue Formulierungsvorschläge einbringt, die eigentlich bereits im Stadium der Ausarbeitung der Botschaft hätten eingebracht werden können, die aber zum Teil von den Bundesämtern abgelehnt worden sind. An der Sitzung der deutschsprachigen Subkommission werden alle aufgeworfenen Punkte diskutiert, und es wird darüber Beschluss gefasst; das Ergebnis wird auf dem Sitzungsdokument festgehalten. Über die Sitzungen der Subkommissionen der RedK werden keine analytischen Prot. geführt (Art. 3 Abs. 4 VO der BVers über die RedK). Die Anträge der Subkommissionen werden für die Beratung im Rat nicht auf die «Fahne» (synoptische Tabelle des Erlassentwurfs, der dazu gestellten Anträge der Kommissionen und der Ratsbeschlüsse) aufgenommen. Diese Anträge⁹ der RedK erscheinen erst im Schlussabstimmungstext¹⁰, es sei denn, sie mussten inzwischen aufgrund neuer Beschlüsse der Räte oder aufgrund der Textkontrolle auf Dt., Frz. und Ital. angepasst werden.
- 9 Hat jede Subkommission ihre Anträge erarbeitet und die «endgültige» Fassung für den Schlussabstimmungstext festgelegt, so müssen diese Anträge in den drei Amtssprachen noch in Übereinstimmung gebracht werden (Art. 3 Abs. 1 VO der BVers über die RedK). Dies erfolgt während der Session durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sekretariats der RedK, welche die Texte auf Dt., Frz. und Ital. kollationieren¹¹. Treten bei dieser Textkontrolle weitere Unklarheiten und Unstimmigkeiten auf, so versucht zuerst das Sekretariat der RedK, diese zusammen mit dem Sekretariat der beratenden Kommissionen bzw. mit dem zuständigen Bundesamt zu klären. Findet man keine Lösung, so werden

8 Die Umnummerierung von Artikeln betrifft in letzter Zeit auch Texte von Vo.Iv. Auf eine solche Umnummerierung wird in einer FN hingewiesen. Vgl. z.B. *Vo.Iv. 11.025 Schutz vor Passivrauschen*.

9 Der Begriff «Anträge» versteht sich aus der Überlegung heraus, dass die Texte von den beiden Räten vor der Schlussabstimmung stillschweigend gutgeheissen werden (s. Art. 81 N 6 f.).

10 Bei der Beratung der BV 1999 (96.091) wollten die Verfassungskommissionen des NR und des StR von den Änderungen der RedK vor der Schlussabstimmung Kenntnis erhalten. Das Sekretariat der beiden Subkommissionen der dt. und frz. Sprache wurde daher in die Verfassungskommissionen des NR und des StR eingeladen. Die Verfassungskommissionen diskutierten die wichtigsten Anträge der RedK (Prot. Verfassungskommission-NR 12./13. 11. 1998, 42 ff., 3. 12. 1998, 19 ff.; Prot. Verfassungskommission-StR 9. 11. 1998, 10 ff., 3. 12. 1998, 10 f.).

11 Beim Kollationieren werden die Erlassentwürfe verglichen und auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit überprüft.

die drei Präsidentinnen oder Präsidenten der Subkommissionen der RedK kontaktiert, welche einen Entscheid fällen müssen. Dieses Vorgehen ist pragmatisch, entspricht aber nicht wortgetreu Art. 3 Abs. 2 VO der BVers über die RedK, da dieser Absatz nicht zwischen Kleinigkeiten und erheblichen Mängeln unterscheidet.¹² In der Praxis ist es nicht möglich und wohl auch nicht erwünscht, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten wegen jeder Kleinigkeit aufgesucht und um einen Entscheid gebeten werden. Die Präsidentinnen und Präsidenten haben daher einen Teil dieser Koordinationsaufgaben in den letzten Jahren vermehrt an das Sekretariat der RedK delegiert.

Nach dem Kollationieren werden die Erlasse dem zuständigen Bundesamt oder im Falle einer pa.Iv. auch dem zuständigen Kommissionssekretariat zur abschliessenden Kontrolle unterbreitet. In dieser Phase kann es hektisch werden, insb. wenn sich die Akteurinnen und Akteure über vorgenommene Textanpassungen nicht einigen können und bereits die dritte Sessionswoche angebrochen ist. **10**

Hat das Sekretariat der RedK alle strittigen Punkte bereinigen können – auch unter Beizug der Präsidentinnen oder Präsidenten der Subkommissionen –, so werden die Erlasse dem Zentralen Sekretariat der PD zhd. der beiden Räte für die Schlussabstimmungen übermittelt. Das Sekretariat der RedK muss die Erlasse bis spätestens am Donnerstagmittag der dritten Sessionswoche abgeliefert haben. Dieser Abgabetermin wirkt sich auch auf die Verfahren der vorberatenden Kommissionen und auf das Sessionsprogramm aus. So wissen alle Beteiligten der Kommissionen, bis wann z.B. die Einigungskonferenz stattgefunden haben muss, damit das Sekretariat der RedK die Erlassentwürfe noch rechtzeitig fertig stellen kann. Eine Ausnahme betr. des erwähnten Abgabetermins findet sich einerseits für den BB, der als direkter Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. konzipiert ist. Da dieser BB einen eigenen Termin für die Schlussabstimmungen erhält, muss das Sekretariat der RedK diesen speziellen Termin im Auge behalten und den Erlass rechtzeitig für diese Schlussabstimmungen vorbereiten (s. Art. 101 Abs. 3 ParlG). Andererseits ist es auch möglich, dass die Schlussabstimmungen für einen Erlass aus speziellen Gründen vorgezogen werden muss.¹³ **11**

Die RedK hat in ihrer Arbeit nicht nur die Änderungen und Anpassungen zu prüfen, die durch die Eidg. Räte erfolgen, sondern sie muss den gesamten Erlassentwurf für die Schlussabstimmungen vorbereiten. Dabei hat sie auch Versäumnisse des BR oder der Bundesverwaltung bei der Erarbeitung von Gesetzestexten nachzuholen. Die Arbeit der RedK stellt einen wichtigen Beitrag zur Rechtssicherheit dar.¹⁴ **12**

Hat die RedK erhebliche Textänderungen vorgenommen, so sind diese von einer Vertreterin oder einem Vertreter der RedK in jedem Rat vor der Schlussabstimmung zu erläutern (Art. 3 Abs. 3 VO der BVers über die RedK). Solche Erklärungen der RedK vor der **13**

12 Art. 3 Abs. 2 VO der BVers über die RedK lautet wie folgt: «Stimmen die Anträge der Subkommissionen nicht überein, so entscheiden die Präsidentinnen und Präsidenten der Subkommissionen unter der Leitung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten.»

13 Bsp.: 20.408 Pa.Iv. *Bü-StR. Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes*, angenommen in der Schlussabstimmung vom 4.5.2020 (a.o. Session 4.5.–8.5.2020); 20.409 Pa.Iv. *Bü-NR. Änderungen des Geschäftsreglementes des Nationalrates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes*, angenommen in der Schlussabstimmung vom 4.5.2020 (Sondersession 4.5.–8.5.2020). D.h. die Schlussabstimmung fand für das GRS bzw. GRN am ersten Sessionstag nach der Beratung und Änderung der Erlasse statt.

14 Vgl. hierzu das Votum von Bundeskanzlerin Huber-Hotz zur VO der BVers über die RedK (AmtlBull StR 2003 652).

Schlussabstimmung sind häufig notwendig.¹⁵ Zu Diskussionen Anlass gab die Änderung des Titels des Erlasses 1 zum Geschäft 21.501 Pa.Iv. *UREK-NR. Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto null Treibhausgasemissionen bis 2050*. Die RedK hatte im Einvernehmen mit der Präsidentin der UREK-StR und dem Präsidenten der UREK-NR den Titel des BG «über die Ziele im Klimaschutz» abgeändert in BG «über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und Stärkung der Energiesicherheit» (BBl 2022 2403). Die Titelanpassung war nötig geworden, da die Räte den ursprünglichen Erlassentwurf durch neue Beschlüsse inhaltlich beträchtlich erweitert hatten.¹⁶ Die Erklärung der RedK wurde allen Ratsmitgliedern für den Tag der Schlussabstimmung schriftlich abgegeben. Im NR wurde ein Ordnungsantrag auf Rückweisung an die RedK gestellt und abgelehnt.¹⁷

2. Materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche (Abs. 3)

- 14 Abs. 3 ist unglücklich formuliert. Gem. Abs. 3 hat die RedK die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten zu benachrichtigen, falls sie auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche stösst. Mit dieser Bestimmung wird aber nicht geklärt, wie das Problem der materiellen Lücken, Unklarheiten oder Widersprüchen tatsächlich gelöst werden soll. In Art. 5 VO der BVers über die RedK wird Art. 57 Abs. 3 präzisiert: Art. 5 VO der BVers der RedK unterscheidet, ob die Differenzbereinigung noch im Gang ist (Abs. 1) oder bereits beendet ist (Abs. 2). Die Bestimmung in Art. 57 Abs. 3 ParlG wird in der Praxis nur in jenen Fällen angewendet, in welchen die Differenzbereinigung bereits beendet ist (Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). Ist die Differenzbereinigung noch im Gang, so macht es keinen Sinn, die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten – wie von Art. 57 Abs. 3 gefordert – zu informieren. In diesem Stadium kann sich die RedK an die vorberatenden Kommissionen wenden.
- 15 Je nach Verfahrensstadium und Situation stehen der RedK unterschiedliche Instrumente zur Intervention zur Verfügung. Stösst die RedK in einem Erlassentwurf auf materielle Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so kann sie den vorberatenden Kommissionen

15 Bsp. seit 2010: 10.049 BG über Banken und Sparkassen (Sicherung der Einlagen). Änderung (AmtlBull StR 2010 1356; AmtlBull NR 2010 2185); 11.033 VO der BVers über das Verbot der Gruppierung Al-Qaida und verwandter Organisationen (AmtlBull StR 2011 1309; AmtlBull NR 2011 2282); 10.443 Pa.Iv. Indirekter Gegenentwurf zur Vo.Iv. «gegen die Abzockerei» (AmtlBull StR 2012 269; AmtlBull NR 2012 553); 11.049 Bundespersonalgesetz. Änderung (AmtlBull StR 2012 1259 f.; AmtlBull NR 2012 2281); 11.018 Massnahmen gegen Zwangsheiraten. Bundesgesetz (AmtlBull StR 2012 639; AmtlBull NR 2012 1238); 12.076 Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen. Volksinitiative. Änderung des StGB, des MStG und des JSStG (AmtlBull StR 2013 1170; AmtlBull NR 2013 2232); 20.089 BVG-Reform (AmtlBull NR 2023 653; AmtlBull StR 2023 275 f.). Leider sind die Erklärungen in ihrem Wortlaut, sofern sie nicht im Rat vorgelesen, sondern schriftlich verteilt werden, im AmtlBull nicht zu finden. Sie werden auch nicht als Anträge publiziert, da die Erklärungen gerade keine Anträge sind, über die abzustimmen wäre. Weil solche Erklärungen für die spätere Auslegung des Gesetzes bedeutsam sein können, sollte eine Lösung für dieses Publikationsproblem gefunden werden.

16 Dieses Vorgehen ist auch eine Folge der Behandlung von 20.462 Pa.Iv. *Grossen. Titel von Gesetzen müssen mit dem Inhalt übereinstimmen*. Die pa.Iv. scheiterte zwar, weil der StR der positiven Vorprüfung durch den NR nicht zustimmte. Die SPK-NR machte aber alle Sachbereichskommissionen mit einem Schreiben darauf aufmerksam, dass sie vermehrt auf die Erlassitel achten sollten (AmtlBull StR 2022 774).

17 Siehe 21.501 Pa.Iv. *UREK-NR. Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto null Treibhausgasemissionen bis 2050*: Ordnungsantrag von NR Graber am 30.9.22, Tag der Schlussabstimmung mit Votum von NR Romano, Präsident der italienischsprachigen Subkommission der RedK (AmtlBull NR 2022 1864 f.).

Antrag stellen (Art. 5 Abs. 1 VO der BVers über die RedK). Hält die zuständige Kommission noch vor der Session eine Sitzung ab und ist der Beratungsgegenstand auf der Traktandenliste aufgeführt, kann die RedK die Kommission in einem Schreiben auf den entdeckten Mangel hinweisen und ihr einen Antrag unterbreiten. Die RedK kann in ihrem Schreiben bereits eine ausformulierte Bestimmung als Antrag aufnehmen. Sie kann aber auch beantragen, dass ein Sachverhalt geprüft wird. Gibt es keine Sitzungen der Kommission mehr und ist die unklare Bestimmung noch in der Differenzvereinbarung oder hat der Zweitrat den Beratungsgegenstand noch gar nicht behandelt, so kann ein Mitglied der RedK in seinem Rat einen Einzelantrag einreichen.¹⁸

Wenn die einzelne unklare Bestimmung nicht mehr in der Differenzvereinbarung steht, die Differenzvereinbarung des Erlassentwurfs aber noch nicht abgeschlossen ist, so kann die RedK der zuständigen Kommission einen Antrag auf Rückkommen unterbreiten (vgl. Art. 89 Abs. 3 ParlG). 16

Ist die Differenzvereinbarung bereits beendet, so stellt die RedK – im Einvernehmen mit den Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen – den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge (Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). In dieser Phase der Beratung ist somit einzig noch die RedK zur Intervention befugt. Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK verlangt, dass die Anträge «rechtzeitig» eingereicht werden. In der Praxis bedeutet «rechtzeitig» so rasch wie möglich, in Anbetracht der Tatsache, dass zwischen Beendigung der Differenzvereinbarung und der Schlussabstimmung nur ein halber Tag liegen kann. Seit Einführung dieser Bestimmung gab es lange Zeit nur zwei Fälle, in welchen Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK angewendet worden ist. Der eine Fall betraf die Managed-Care Vorlage¹⁹ und der andere Fall das Kollektivanlagengesetz²⁰. Seit der Erstauflage dieses Kommentars sind weitere Fälle dazugekommen.²¹ 17

Der Ablauf nach Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK sieht wie folgt aus: Die RedK erhält nach Beendigung der Differenzvereinbarung eine Meldung, dass der Erlass einen Fehler enthält. Diese Meldung kann von der vorberatenden Kommission, vom zuständigen Bundesamt oder von einer ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Person eingebracht werden. Das Sekretariat der RedK klärt anhand des Dossiers ab, ob ein Fehler vorliegen könnte. Sie nimmt Kontakt mit dem Sekretariat der vorberatenden Kommissionen und mit dem zuständigen Bundesamt auf. Diese müssen der RedK bestätigen, dass der 18

18 Vgl. z.B. Antrag StR Hannes Germann (SVP/SH) zu 11.019 Standortförderung 2012–2015, Vorlage 8 (AmtlBull StR 2011 825).

19 Im Geschäft 04.062 (Managed-Care) entstand eine materielle Lücke, weil die Einigungskonferenz aus einer verbindlichen Vorschrift eine Kann-Bestimmung machte. Zur Begründung des Antrags der RedK s. AmtlBull NR 2011 1806 und AmtlBull StR 2011 1030.

20 Im Kollektivanlagengesetz (12.037) wurde auf der «Fahne» in Art. 19 Abs. 1 der Begriff «Streichen» verwendet. Dies bedeutete im konkreten Fall, dass der Vorschlag des bundesrätlichen Entwurfs zu streichen ist, und Abs. 1 des geltenden Rechts weiterhin gelten soll. Erst nachdem die RedK den Erlassentwurf für die Schlussabstimmung abgeliefert hatte, fiel dem zuständigen Bundesamt auf, dass nicht der Begriff «Streichen», sondern der Ausdruck «Aufgehoben» hätte auf der «Fahne» stehen müssen, weil Abs. 1 des geltenden Rechts hätte aufgehoben werden müssen (AmtlBull NR 2012 1782 und AmtlBull StR 2012 936).

21 Bsp.: 17.019 Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen. Totalrevision (AmtlBull NR 2019 1210 ff.; AmtlBull StR 2019 519 ff.); 18.031 Steuervorlage 17 (AmtlBull NR 2018 1710 f.; AmtlBull StR 2018 802 f.); 21.016 Covid-19-Gesetz. Änderung und Zusatzkredit (AmtlBull NR 2021 589; AmtlBull StR 2021 309) und 20.433 Pa.Iv. Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken (AmtlBull NR 2024 484; AmtlBull StR 2024 251).

Erlass fehlerhaft und noch zu korrigieren ist. Das Bundesamt wird aufgefordert, dem Sekretariat der RedK einen Formulierungsvorschlag und eine Begründung auf Dt. und Frz. zu unterbreiten. Zeitgleich sind die beiden Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen über die Korrektur und das weitere Vorgehen zu informieren; diese müssen ihre Zustimmung zum Vorgehen der RedK geben. Liegt diese vor, so sind umgehend die Ratssekretariate zu informieren. Die Präsidentinnen oder Präsidenten der Subkommissionen der RedK müssen ebenfalls ihre Zustimmung zum Vorgehen geben. Weiter sind das Zentrale Sekretariat der PD sowie die Mitarbeiter der italienischsprachigen Subkommission zu informieren. Zusätzlich werden auch alle Mitglieder der RedK über den Antrag informiert. Falls der Antrag erst am Freitag, d.h. am Tag der Schlussabstimmungen traktandiert werden kann, ist zu beachten, dass der NR dem Antrag zu Beginn der Sitzung um 8.00 Uhr zustimmen kann, damit der StR wie üblich zu Beginn seiner Sitzung um 8.15 Uhr die Schlussabstimmung durchführen kann,²² nachdem er dem Antrag seinerseits zugestimmt hat. Das Sekretariat der RedK formuliert den Antrag und die Begründung in Dt. und Frz. u.a. gestützt auf die Unterlagen, die es vom Bundesamt erhalten hat. In jedem Rat bringt ein Mitglied der RedK den Antrag ein.

- 19 Falls ein derartiger Antrag der RedK bestritten und von einem Rat abgelehnt wird – was in der Praxis noch nie vorgekommen ist –, gilt der Antrag als abgelehnt. Den Räten wird der ursprüngliche Schlussabstimmungstext unterbreitet.
- 20 Werden die Fehler erst nach den Schlussabstimmungen entdeckt, so können sie nur noch durch Berichtigung (s. Art. 58 ParlG) oder durch eine formelle Gesetzesrevision behoben werden.

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 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.
- 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 VO der BVers über die RedK (SR 171.105) betreffend die Erlasse, die der Schlussabstimmung unterstehen, können sinngemäss angewendet werden (BBl 2017 6815).

4. Berichtigung von Volksinitiativen

- 23 Siehe Kommentar zu Art. 99 N 5 ff.

²² Das Büro-NR hat zu diesem Zweck am 23.8.2023 festgelegt: «Ordnungsanträge, welche die Rückweisung eines Schlussabstimmungstexts an die Redaktionskommission verlangen, müssen spätestens bis 8.05 Uhr am Tag der Schlussabstimmung [...] eingereicht werden. Die Redaktionskommission stellt ihrerseits sicher, dass ihre Anträge resp. Erklärungen bis spätestens um 17.00 Uhr am Vortag des Tages der Schlussabstimmungen den Ratsmitgliedern zugestellt wurden» (Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. C.5.7).

Art. 58

Berichtigungen
nach der Schluss-
abstimmung

- ¹ Werden in einem Erlass nach der Schlussabstimmung formale Fehler oder Formulierungen, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergeben, festgestellt, so ordnet die Redaktionskommission bis zur Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts die gebotenen Berichtigungen an. Diese sind kenntlich zu machen.
- ² Nach der Veröffentlichung eines Erlasses in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts kann die Redaktionskommission die Berichtigung offensichtlicher Fehler und Änderungen gesetzestechnischer Art anordnen. Diese sind kenntlich zu machen.
- ³ Über wesentliche Berichtigungen erfolgt eine Mitteilung an die Mitglieder der Bundesversammlung.

Erreurs constatées
après le vote final

- ¹ S'il est constaté après le vote final qu'un acte contient des erreurs de forme ou qu'il n'est pas conforme aux résultats des délibérations parlementaires, la Commission de rédaction ordonne les corrections nécessaires avant qu'il soit publié dans le Recueil officiel des lois fédérales. Ces modifications sont signalées.
- ² Après qu'un acte a été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales, la Commission de rédaction peut ordonner la correction d'erreurs manifestes ou de simple forme. Ces modifications sont signalées.
- ³ Les membres de l'Assemblée fédérale sont informés des corrections importantes.

Rettifiche dopo la
votazione finale

- ¹ Se, dopo la votazione finale, in un atto legislativo si accertano errori formali o formulazioni che non rispecchiano l'esito dei dibattiti parlamentari, la Commissione di redazione ordina le necessarie rettifiche prima della pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali. Tali rettifiche devono essere indicate come tali.
- ² Dopo la pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali, la Commissione di redazione può ordinare rettifiche soltanto di errori manifesti, nonché modifiche di mera tecnica legislativa. Tali rettifiche e modifiche devono essere indicate come tali.
- ³ I parlamentari vengono informati delle rettifiche importanti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1974	1
2. Änderung vom 14. 3. 1974 des GVG	2
3. Änderung vom 23. 3. 1984 des GVG	3
4. ParlG	5
5. Änderung vom 26. 9. 2014 des PublG	7a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Berichtigungen nach der Schlussabstimmung (Abs. 1)	8
a) Was darf berichtigt werden?	8
b) Kennzeichnung der Berichtigungen	12
2. Berichtigungen nach der Veröffentlichung in der AS (Abs. 2)	14
3. Information der Ratsmitglieder über wesentliche Berichtigungen (Abs. 3) ..	17
4. Berichtigung in Referendumsvorlagen	18

Materialien

11784 Pa.Iv. Fraktionspräsidentenkonferenz: Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1. 10. 1973 (BB1 1973 II 822 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25; AmtlBull NR 1974 299; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 394; Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BB1 1982 I 1118 ff.); Stellungnahme BR 5. 5. 1982 (BB1 1982 II 337 ff.); AmtlBull NR 1983 101; AmtlBull StR 1983 481 ff.; AmtlBull NR 1983 1798; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht zum VE PG 21. 1. 2000; Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3558); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BB1 2002 5428); AmtlBull NR 2001 1348; Prot. SPK-StR 14./15. 1. 2002; AmtlBull StR 2002 19, SPK-NR 25. 4. 2002, AmtlBull NR 2002 956 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.); Prot. Plenarsitzung RedK 14. 6. 2000, Stellungnahme RedK 9. 8. 2000 an SPK-NR.

13.069 Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt. Änderung: Botenschaft BR 28. 8. 2013 (BB1 2013 7057); Mitbericht der RedK 24. 10. 2013; Prot. SPK-NR 31. 10. 2013; AmtlBull NR 2014 659 ff.; Änderung PubLG 26. 9. 2014 (AS 2015 3977 ff.).

Literatur

ROTACH, Die Berichtigung von Rechtserlassen in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, in: LeGes 2004, H. 1, 199 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2004/1/20041199-216.html>> [12. 12. 2023] (zit. ROTACH, Berichtigung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1974

- 1 Bei BURCKHARDT finden sich zahlreiche Bsp. dafür, wie in der Zeit zwischen 1902 und 1918 in Erlassenen Druck- und Redaktionsfehler korrigiert worden sind (BURCKHARDT, Bundesrecht, 504). Eine einheitliche Praxis, wer für die Vornahme der Korrektur zuständig war, lässt sich nicht erkennen. So wies der BR die BK an, in einem Erlass von 1902 einen Fehler zu berichtigen (AS 1904/1905 126). 1906 erklärte das EJPD, welche Fassung im fehlerhaften OR richtig sei (Bericht EJPD 10. 5. 1906, zit. nach BURCKHARDT, Bundesrecht, 504). Ein weiteres Bsp. zeigt, dass der BR auf Antrag der RedK Fehler im ZGB 1911 durch einen Bundesratsbeschluss berichtigte (AS 1911 207). Ferner sei ein Übersetzungsfehler auf Antrag des EJPD durch einen Bundesratsbeschluss erledigt worden (AS 1911 718). Als sich im BG betr. die Besoldung der Beamten und Angestellten der SBB von 1912 herausstellte, dass die drei Sprachfassungen nicht übereinstimmten, beschloss der BR am 29. 10. 1912, dass die dt. Fassung massgebend sei. Interessant ist auch, dass der BR durch einen Beschluss vom 16. 2. 1918 den frz. und ital. Text der BRB vom 8. 9. 1914 bzw. 10. 8. 1915 berichtigte und die korrigierte Fassung rückwirkend auf den Tag der damaligen Veröffentlichung in Kraft setzte.

2. Änderung vom 14. 3. 1974 des GVG

- 2 Erst mit der Änderung des GVG vom 14. 3. 1974 wurde eine Rechtsgrundlage für nachträgliche Korrekturen in das Gesetz aufgenommen: Art. 33 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974 übertrug die Kompetenz zur Berichtigung der RedK.¹ Gem. Bericht der Fraktionspräsi-

¹ Art. 33 i.d.F. vom 14. 3. 1974 lautete wie folgt: «Werden in einem verabschiedeten Erlass nachträglich sinnstörende Versehen festgestellt, so kann die Redaktionskommission, bis zur Veröffentlichung in der Gesetzessammlung, die gebotene Verbesserung anordnen. Diese ist in der Gesetzessammlung kenntlich zu machen».

dentenkonzferenz vom 1. 10. 1973 erfolgte die Korrektur offensichtlicher Fehler bis dahin jeweils durch Beschluss der beiden Ratsbüros und wurde in der Gesetzessammlung ausdrücklich vermerkt (BBi 1973 II 831). Beide Räte stimmten Art. 33 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974 diskussionslos zu.

3. *Änderung vom 23. 3. 1984 des GVG*

3 Mit der Änderung des GVG vom 23. 3. 1984 wurde eine neue Bestimmung aufgenommen, welche festhielt, was in der Praxis bereits Anwendung gefunden hatte. Gem. Art. 33 GVG i.d.F. vom 14. 3. 1974 konnten *nach* der Veröffentlichung eines Erlasses in der Gesetzessammlung keine redaktionellen Änderungen mehr vorgenommen werden. Es musste der Weg über eine ordentliche Gesetzesrevision beschritten werden. Ein neuer Art. 33 Abs. 2 GVG sah nun vor, dass zwar weiterhin eine formelle Gesetzesrevision durchzuführen war, in den Räten aber ein vereinfachtes Verfahren zur Anwendung kommen sollte. Die Räte sollten über eine derartige Änderung ohne weitere Sitzung der vorberatenden Kommissionen beschliessen können (Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBi 1982 I 1156]). Der BR begrüsst in seiner Stellungnahme die neue Bestimmung, zumal er beim Verfahren miteinbezogen werden sollte (Stellungnahme BR 5. 5. 1982 [BBi 1982 II 341]). Die Räte beschliessen noch eine Ergänzung von Art. 33 Abs. 2 GVG, wonach zusätzlich auch die Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen miteinbezogen werden müssen (AmtlBull NR 1983 101; AmtlBull StR 1983 481; AmtlBull NR 1983 1798 ff.).²

4 Das Vorgehen für eine Berichtigung nach der Veröffentlichung im Verfahren über eine formelle Gesetzesrevision, welche auf dem Wege einer pa.Iv. zu erfolgen hatte, erwies sich laut dem Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 in der Praxis als sehr umständlich und aufwändig. Zudem war die Einschränkung auf sinnstörende Versehen oft nicht praxistauglich. So kann ein Versehen auch Sinn machen, aber nicht dem Ergebnis der parlamentarischen Beratungen entsprechen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBi 2001 3559]). Der BVers hätte somit theoretisch jedes Mal ein neuer Erlassentwurf unterbreitet werden müssen, selbst wenn nur eine FN falsch war. In der Praxis war man daher nicht allzu gesetzestreu und nahm solche Berichtigungen ohne gesetzliche Ermächtigung vor (Prot. SPK-NR 26. 10. 2000, 17). Als Bsp. für eine Berichtigung nach dem Verfahren gem. Art. 33 Abs. 2 des GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 gilt der BB vom 22. 3. 1996 über die Kontrolle von Blut, Blutprodukten und Transplantaten.³

4. *ParlG*

5 Ein Ziel der Totalrevision des GVG bestand darin, der RedK im ParlG die Kompetenz zu übertragen, Berichtigungen anordnen zu können, ohne das aufwändige Verfahren einer formellen Gesetzesrevision durchführen zu müssen, wie es im GVG 1962 noch vorgesehen war; v.a. sollte sie «Formulierungen, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen

2 Art. 33 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 lautete wie folgt: «Ein später entdecktes Versehen dieser Art kann nur durch eine Gesetzesänderung behoben werden. Die eidgenössischen Räte beschliessen eine derartige Änderung ohne weitere Kommissionsberatung in derselben Session, wenn die Redaktionskommission im Einvernehmen mit den Präsidenten der vorberatenden Kommissionen, soweit diese noch der Bundesversammlung angehören, und dem Bundesrat den Antrag stellt und ihn kurz erläutert. Die Änderung wird nach der Schlussabstimmung sofort im Bundesblatt veröffentlicht und tritt am Tag nach Ablauf der Referendumsfrist in Kraft.»

3 02.426 Pa.Iv. BG über eine Berichtigung des BB über die Kontrolle von Transplantaten (Art. 20 und 33) (BBi 2002 4377 und 4451; AS 2002 3335 ff.).

Beratungen wiedergeben» (Art. 58 Abs. 1), berichtigen können. In den Vorberatungen erwies sich diese Bestimmung als ziemliche Knacknuss.

- 6 Ein Mitglied der SPK-NR hatte Mühe damit, dass die RedK nach der Schlussabstimmung Verhandlungsprotokolle nochmals anschauen und aufgrund der Voten Änderungen vornehmen können sollte. Die RedK dürfe, so seine Haltung, nicht als übergeordnete Kommission noch einmal eine inhaltliche Prüfung vornehmen. Das Kommissionsmitglied beantragte die Streichung des entsprechenden Art. 55a E-ParlG (Prot. SPK-NR 26. 10. 2000, 18). Nach heftiger Diskussion wurde bei Art. 55a Abs. 1 E-ParlG ein zusätzlicher Satz aufgenommen. Dieser sah vor, dass über die erfolgte Berichtigung eine Mitteilung an die Mitglieder der BVers zu erfolgen hatte. Dies hielt eine Minderheit nicht davon ab, im Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 der RedK nur die Berichtigung von formalen Fehlern zuzugestehen (BBJ 2001 3467 und 3638).
- 7 Der NR stimmte am 3. 10. 2001 dem Antrag der Kommissionsmehrheit zu (AmtlBull NR 2001 1348). Die beschlossene Fassung hätte allerdings zur Folge gehabt, dass über eine erfolgte Berichtigung immer eine Mitteilung an die Mitglieder der BVers notwendig gewesen wäre. Um keine Papierflut auszulösen, beantragte ein Kommissionsmitglied der SPK-StR eine Änderung von Art. 58 Abs. 3 E-ParlG, wonach die Mitglieder der BVers nur über *wesentliche* Berichtigungen zu informieren sind (Prot. SPK-StR 14./15. 1. 2002, 52). Der StR stimmte am 5. 3. 2002 dem Antrag seiner Kommission zu. Der Präsident der SPK-StR erklärte im Rat, dass in der VO der Begriff «wesentlich» noch zu definieren sei (AmtlBull StR 2002 19). Der NR schloss sich am 18. 6. 2002 dem StR an (AmtlBull NR 2002 958).

5. Änderung vom 26.9.2014 des PublG

- 7a Mit der Botschaft vom 28.8.2013 unterbreitete der BR dem Parlament den Entwurf einer Änderung des PublG, wonach die BK *sinnverändernde* Fehler in Erlassen der BVers, die bei der Veröffentlichung entstanden sind, im Einvernehmen mit der RedK in der AS berichtigt (Art. 10 Abs. 2 E-PublG). Dies hätte bedeutet, dass Fehler, welche die BK als nicht sinnverändernd betrachtet, durch sie hätten korrigiert werden dürfen. Da aber nicht immer eindeutig ist, ob ein Fehler sinnverändernd ist oder nicht, und diese Beurteilung zudem durch die BK als Exekutivbehörde erfolgen sollte, beantragte die SPK-NR auch gestützt auf den Mitbericht der RedK vom 24.10.2013 ihrem Rat, das Wort «sinnverändernd» zu streichen. Ferner beantragte die SPK-NR einen neuen Art. 14a PublG aufzunehmen, in welchem die Kompetenzen der BK klar festgehalten sind, was sie an den Schlussabstimmungstexten ändern bzw. hinzufügen darf. Der NR folgte am 6.5.2014 den Anträgen seiner Kommission (AmtlBull NR 2014 659 ff.). Der StR stimmte am 10.9.2014 dem NR zu (AmtlBull StR 2014 745).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Berichtigungen nach der Schlussabstimmung (Abs. 1)

a) Was darf berichtigt werden?

- 8 Nach Art. 58 Abs. 1 kann die RedK nach der Schlussabstimmung bis zur Veröffentlichung in der AS formale Fehler oder Formulierungen, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergeben, berichtigen. Die Berichtigungen sind kenntlich zu machen. Art. 6 Abs. 1 VO der BVers über die RedK enthält in einer nicht abschliessenden Aufzählung Bsp. für die nähere Auslegung der in Art. 58 Abs. 1 verwendeten Begriffe. Nach Art. 6 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK gilt als *formaler Fehler* namentlich ein «fälscher Verweis, ein gesetzestechnischer Fehler oder eine terminologische Unstim-

migkeit». Führt ein falscher Verweis in der Praxis zu Unklarheiten oder Anwendungsschwierigkeiten, so ist er zu berichtigen. *Keinen formalen Fehler* stellen z.B. Grammatik-, Rechtschreib- oder Darstellungsfehler (Formatierungsfehler, Layout) dar (Bericht RedK 30. 4. 2003 [BBl 2003 3967]). Der Begriff «sinnstörende Versehen» wurde durch «formale Fehler» ersetzt, damit auch Fehlerkategorien erfasst sind, die nicht sinnstörend sind (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 53).

Unter einem *gesetzestechnischen Fehler* ist z.B. eine falsche gesetzestechnische Anweisung in einem Erlass zu verstehen, die dazu führen kann, dass beim Einbau des AS-Textes in den Grunderlass eine falsche Fassung entsteht (Art. 6 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK). Ist trotz falscher Anweisung klar ersichtlich, wie die geänderte Bestimmung in den Grunderlass einzubauen ist, so bedarf es keiner Berichtigung (ROTACH, Berichtigung, 211).

Unter *terminologischen Unstimmigkeiten* ist gem. Art. 6 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK u.a. die Verwendung verschiedener Begriffe für denselben Sachverhalt zu verstehen, obwohl kein Grund besteht, einen anderen als den bereits eingeführten Begriff in den Erlass aufzunehmen. In der Praxis kann die unterschiedliche Bezeichnung, die versehentlich vorgenommen worden ist, zu unnötigen Schwierigkeiten führen. Ein wichtiger Grundsatz besagt, dass in einem Erlass eingeführte Begriffe durchgehend gleich zu verwenden sind (ROTACH, Berichtigung, 213). Die RedK legt bei der Überprüfung der Erlasse immer ein Augenmerk auf diese Problematik. Oft finden durch neue Anträge plötzlich Begriffe Einzug in einen Erlass, die terminologisch nicht hineinpassen. In der Praxis können solche Unstimmigkeiten bereits vor der Schlussabstimmung gem. Art. 57 aufgefangen werden und bilden selten Gegenstand für eine Berichtigung.

Art. 6 Abs. 1 Bst. b VO der BVers über die RedK präzisiert, was unter «Formulierung, die nicht das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen wiedergibt», zu verstehen ist. Danach fallen unter diese Kategorie ein «Übersetzungsfehler oder eine frühere Fassung, die aufgrund der Differenzbereinigung nicht mehr dem Willen des Gesetzgebers entspricht». Bei einem Übersetzungsfehler kann davon ausgegangen werden, dass wenigstens eine der Sprachfassungen richtig ist. Da in der Praxis oft der dt. Text den Ausgangstext bildet, finden sich die Übersetzungsfehler eher in den frz. oder ital. Versionen (ROTACH, Berichtigung, 214). Wird eine fehlerhafte Übersetzung nicht berichtigt, so ist der Sinn der Bestimmung durch Auslegung zu ermitteln. Gemäss Art. 14 Abs. 1 PublG sind bei einer Auslegung die drei Sprachfassungen als gleichwertig zu betrachten.

b) Kennzeichnung der Berichtigungen

Die Berichtigung von Erlassen, die noch nicht in der AS veröffentlicht worden sind, ist in der AS kenntlich zu machen (Art. 6 Abs. 2 VO der BVers über die RedK). Nach Zustimmung der RedK zur Berichtigung weist das Sekretariat der RedK die BK – konkret das «Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen» (KAV) – an, den Erlass im Hinblick auf die Veröffentlichung in der AS zu berichtigen und in einer FN auf die erfolgte Berichtigung hinzuweisen. Da in der Praxis nicht immer alle Sprachen von einer Berichtigung betroffen sind, beschlossen die drei Subkommissionspräsidenten der RedK am 2. 3. 2004, dass die Kompetenz für die Anordnung von Berichtigungen nach der Schlussabstimmung für Fehler, die nur eine Sprache betreffen, intern an die betroffene Subkommission delegiert wird (Beschlussprotokoll RedK vom 2. 3. 2004).

Im geltenden Gesetz wird im Unterschied zu Art. 33 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 nicht gesagt, ab wann die Berichtigung in Kraft tritt bzw. ab wann die korrigierte Fassung

anwendbar ist. In der Praxis traten trotz der ungeklärten Frage bis jetzt keine Schwierigkeiten auf.

2. Berichtigungen nach der Veröffentlichung in der AS (Abs. 2)

- 14 Nach der Veröffentlichung eines Erlasses in der AS sind Berichtigungen nur noch zurückhaltend vorzunehmen. Die Fälle werden daher in Abs. 2 eingeschränkt auf «offensichtliche Fehler» und auf «Änderungen gesetzestechnischer Art». Gem. Art. 7 Abs. 1 Bst. a VO der BVers über die RedK wird unter einem *offensichtlichen Fehler* eine Formulierung verstanden, die im Lichte der Materialien betrachtet zweifelsfrei nicht den Beschlüssen der Räte entspricht.⁴ Als Änderung gesetzestechnischer Art gilt gem. Art. 7 Abs. 1 Bst. b VO der BVers über die RedK die Beseitigung einer Kollision oder einer vom Gesetzgeber nicht gewollten Ausserkraftsetzung von einzelnen Bestimmungen oder ganzen Erlassen. Durch die sich immer schneller drehende Gesetzgebungsmaschinerie nehmen parallel laufende Änderungen gleicher Bestimmungen zu. Damit wird die Gefahr von Kollisionen oder ungewollten Ausserkraftsetzungen immer grösser (vgl. dazu Art. 57 N 5 f und FN 5).⁵
- 15 Gem. Art. 7 Abs. 2 VO der BVers über die RedK weist die RedK die BK an, in der AS eine Berichtigung in Form eines Korrigendums zu veröffentlichen. Für Fälle, in welchen die Voraussetzungen des Art. 7 für eine Korrektur nicht erfüllt sind, bleibt als einzige Möglichkeit der Weg über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.
- 16 Mit Art. 8 VO der BVers über die RedK erhält die BK die Kompetenz, inhaltlich bedeutungslose Grammatik-, Rechtschreib- oder Darstellungsfehler jederzeit selber zu berichtigen. Diese Korrekturen werden nicht kenntlich gemacht. Die RedK wird über diese Korrekturen nicht informiert. Da der Begriff «inhaltlich bedeutungslos» nicht definiert ist, entscheidet die BK selbst, was darunter zu verstehen ist. Dies führte in der Praxis dazu, dass einzelne Korrekturen die Grenze der inhaltlichen Bedeutungslosigkeit überschritten haben. Es stellte sich daher die Frage, ob diese Kompetenz der BK nicht eingeschränkt werden sollte. Mit der Änderung vom 26.9.2013 des PublG wurden auf Gesetzesstufe Bestimmungen aufgenommen, die klarer als die VO festhalten, welche Anpassungen die BK an einem Erlass der BVers vornehmen darf (Art. 14a PublG) und wie sie vorzugehen hat, falls nach der Zustellung des korrekten Schlussabstimmungstextes an die BK bei dessen Publikation Fehler auftreten (Art. 10 Abs. 3 PublG).⁶

3. Information der Ratsmitglieder über wesentliche Berichtigungen (Abs. 3)

- 17 Nach Abs. 3 sind die Mitglieder der BVers zu benachrichtigen, wenn in einem Erlass nach der Schlussabstimmung *wesentliche* Berichtigungen nach den Verfahren gem. den Abs. 1 und 2 vorgenommen werden. Die Mitglieder der BVers sollen überprüfen können, ob die

⁴ Vgl. 12.3264 Ip. Carobbio: Art. 175 der BV. Vertretung der Landessprachen im BR.

⁵ Vgl. die nachträgliche Korrektur des Psychologieberufegesetzes vom 18.3.2011 (09.075) gem. Art. 58 Abs. 2 ParlG: Das Bsp. zeigt die ungewollte Überschreibung von Änderungen des Patentanwaltgesetzes durch das Psychologieberufegesetz auf. Es bestand nie die Absicht, den Begriff der Patentanwälte in der Aufzählung des StGB bzw. der StPO zu überschreiben (AS 2013 975).

⁶ Gem. Art. 10 Abs. 3 PublG berichtet die BK Fehler in Erlassen der BVers, die bei der Veröffentlichung entstanden sind, im Einvernehmen mit der RedK in der AS. Zudem wird in Art. 14a PublG festgehalten, dass die BK im BBl sowie in der AS die Erlasse der BVers in den drei Amtssprachen in der von der BVers angenommenen endgültigen Fassung zu veröffentlichen hat (Abs. 1). Dabei ist sie nur befugt, die Information über die Referendumsfrist, den Ablauf der Referendumsfrist und die Inkraftsetzung hinzuzufügen, fehlende AS-, BBl- und SR-Referenzen zu ergänzen sowie gestalterische Anpassungen vorzunehmen (Abs. 2).

Korrekturen, welche durch die RedK nach der Schlussabstimmung erfolgt sind, dem Willen der BVers entsprechen.

4. Berichtigung in Referendumsvorlagen

Wiegt ein Versehen nach Art. 6 Abs. 1 VO der BVers über die RedK in einem Erlass, der dem Referendum unterliegt, schwer, so bestimmt Abs. 3 dieser VO, dass die RedK die BK anweist, bei Referendumsvorlagen im BBl eine Berichtigung in der Form eines Korrigendums zu veröffentlichen. Die Berichtigung in den Abstimmungserläuterungen des BR ist nicht Sache des Parlaments. 18

Im ParlG wird der Begriff «schwerwiegendes Versehen» nicht erwähnt. Gem. Bericht RedK vom 30.4.2003 ist ein Fehler dann als schwerwiegend zu betrachten, wenn er für das Ergreifen des Referendums oder den Verzicht darauf von Bedeutung sein kann (BBl 2003 3967). Da ein solcher Fehler bei Referendumsvorlagen gem. Art. 6 Abs. 3 VO der BVers über die RedK im BBl in Form eines Korrigendums zu berichtigen ist, stellt sich die Frage, ob die Referendumsfrist neu anzusetzen ist und ob dies allenfalls in allen drei Sprachen erfolgen muss. 19

Der BR hielt in seiner Stellungnahme vom 28.5.2003 fest, dass er die Möglichkeit einer Berichtigung durch die RedK auch bei Referendumsvorlagen begrüsse. Er war der Ansicht, dass die RedK bei einer solchen Berichtigung auch zu entscheiden hat, ob das Korrigendum auf eine oder zwei Amtssprachen beschränkt werden kann (vgl. VPB 53.19) und ob die Referendumsfrist erstreckt werden muss. Hierfür müssten die gesamten Umstände gewürdigt werden, insb. sei zu berücksichtigen, ob bereits ein Referendum ergriffen wurde oder bereits zustande gekommen ist oder ob im Vertrauen auf die Richtigkeit des fehlerhaft publizierten Textes die Ergreifung des Referendums gerade unterlassen wurde (Stellungnahme BR 28.5.2003 [BBl 2003 4291]). Der BR vertrat die folgende Ansicht: «Die Rechtsfolge – Neuauslösung der Referendumsfrist oder Verzicht darauf – wird nach Treu und Glauben und dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Einzelfall festzulegen sein. Weder darf dabei das Referendumsrecht geschmälert werden, noch darf umgekehrt offenbar missbräuchlicher Berufung auf fehlerhafte Publikation zum blossen Zweck der Verzögerung des Inkrafttretens eines Erlasses Raum gegeben werden» (BBl 2003 4291). 20

Ein Bsp.: Im BBl vom 4.4.2006 (BBl 2006 3587 ff.) wurde die dt. Referendumsvorlage zum BG vom 24.3.2006 über Radio und Fernsehen mit einer fehlerhaften Bestimmung publiziert. Die RedK bat zur Frage der Neuauslösung der Referendumsfrist die BK um eine kurze Stellungnahme (Brief RedK an BK 4.7.2006). Die BK legte in ihrem Schreiben vom 5.7.2006 dar, dass das Versehen als so gravierend anzusehen ist, dass eine Berichtigung nach Art. 6 Abs. 3 VO der BVers über die RedK angebracht sei. Die Berichtigung und die Neuauslösung der Referendumsfrist sollten sich aber auf das deutschsprachige BBl beschränken (Stellungnahme BK vom 5.7.2006). Die RedK veranlasste in der Folge am 7.7.2006 bei der BK die Berichtigung der Referendumsvorlage im BBl (BBl 2006 6301). Mit Schreiben der RedK vom 14.7.2006 wurden die Mitglieder der BVers gestützt auf Art. 58 Abs. 3 ParlG über die Berichtigung im BBl informiert. Ein weiteres Beispiel betraf die Änderung vom 25.9.2015 des BG über die Unfallversicherung (08.047). Bei dieser Vorlage wurde ein Beschluss des NR in allen drei Sprachen falsch übertragen. Die Referendumsvorlage wurde berichtigt und die Referendumsfrist neu ausgelöst (BBl 2015 7575). 21

Die Tragweite der Rechtsfolge der möglichen Neuauslösung der Referendumsfrist wegen einer solchen Berichtigung ist im Hinblick auf die Ausübung der politischen Rechte erheblich. De lege ferenda wäre eine Regelung im BPR angezeigt. 22

Art. 59**Ausführungs-
bestimmungen**

Eine Verordnung der Bundesversammlung regelt im Einzelnen die Zusammensetzung und die Aufgaben der Redaktionskommission sowie das Verfahren zur Überprüfung der Erlassentwürfe vor der Schlussabstimmung und zur Anordnung von Berichtigungen nach der Schlussabstimmung und nach der Veröffentlichung.

**Dispositions
d'exécution**

Une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise la composition et les attributions de la commission, la procédure de vérification des textes avant le vote final, et la procédure selon laquelle elle ordonne les corrections après le vote final et après la publication.

**Disposizioni
d'esecuzione**

Un'ordinanza dell'Assemblea federale disciplina in dettaglio la composizione e i compiti della Commissione di redazione, nonché la procedura di esame dei testi prima della votazione finale e la procedura per ordinare le rettifiche dopo la votazione finale e dopo la pubblicazione.

- 1 Die Funktion von Art. 59 beschränkt sich darauf, die notwendige gesetzliche Grundlage für die VO der BVers über die RedK zu liefern. Für die Auslegung und Anwendung der einzelnen Bestimmungen der VO wird auf die Erläuterung der Art. 56–58 ParlG verwiesen:
- Für die Art. 1 und 2 VO (Wahl, Amtsdauer und Zusammensetzung der RedK) auf Art. 56 ParlG;
 - für die Art. 3, 4 und 5 VO (Aufgaben und Verfahren, Beizug von Sachverständigen sowie materielle Lücken, Unklarheiten und Widersprüche) auf Art. 57 ParlG;
 - für die Art. 6, 7 und 8 VO (Verfahren für eine Berichtigung) auf Art. 58 ParlG.

6. Abschnitt: Delegationen in internationalen Versammlungen und für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen

Art. 60

Organisation, Aufgaben und Verfahren von Delegationen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten, werden in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt.

Une ordonnance de l'Assemblée fédérale précise les attributions des délégations qui représentent l'Assemblée fédérale auprès des assemblées parlementaires internationales ou dans les rapports bilatéraux avec les Parlements d'États tiers, ainsi que leur organisation et la procédure applicable.

L'organizzazione, i compiti e la procedura di delegazioni che rappresentano l'Assemblea federale in assemblee parlamentari internazionali o nelle relazioni bilaterali con parlamenti di Stati terzi sono disciplinati in un'ordinanza dell'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Erste internationale Kontakte	1
2. Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates	5
3. Die Änderung des GVG vom 14. 3. 1974	6
4. Die Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen	7
a) Die Delegation beim Europarat	8
b) Die Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee	9
c) Die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament	10
d) Die Delegation bei der Interparlamentarischen Union (IPU)	12
e) Die Delegation bei der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache (APF)	13
f) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE . .	15
g) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO . .	16
h) Die Delegation zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD	17a
5. ParlG	18
6. VO der BVers über ihre Delegationen in internationalen parla- mentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (VpDel)	19
7. VO der BVers über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB)	21
8. Zusammensetzung der internationalen Delegationen	22d
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	23
1. Wozu eine parlamentarische Aussenpolitik?	23
2. Charakteristik und Besonderheiten der parlamentarischen Aussenpolitik	26
3. Mitgliedschaft in internationalen parlamentarischen Versammlungen . . .	31
4. Bilaterale Kontakte zu anderen Parlamenten	35
5. Internationale Konferenzen	38
6. Öffentliches Register der amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland	40

Materialien

8682 *Europarat. Beitrittsbeschluss*: Botschaft BR 15. 1. 1963 (BB1 1963 I 113 ff.); BB 19. 3. 1963 (AS 1963 772).

8885 *Delegation beim Europarat. Bestellung*: Antrag Büro-NR 11. 12. 1963 (Prot. NR 17. 12. 1963 Beilage Nr. 84a); Antrag Büro-StR (Prot. StR 18. 12. 1963, Beilage Nr. 22a).

11784 *Pa.Iv. Fraktionspräsidenten-Konferenz. Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung*: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1. 10. 1973 (BB1 1973 II 822 ff.); AmtlBull NR 1973 1671; AmtlBull StR 1974 25 ff.; Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

76.059 *Pa.Iv. Bundesbeschluss über die Delegation beim Europarat*: Prot. Büro NR 27. 2. 1976; AmtlBull NR 1976 631 f.; AmtlBull StR 1976 323; BB 24. 6. 1976 (AS 1976 1690 ff.).

86.227 *Pa.Iv. Interparlamentarische Union*: Bericht Büro-NR 28. 2. 1986 (BB1 1986 II 637 ff.); AmtlBull NR 1986 1244 f.; AmtlBull StR 1986 835 f.; BB 19. 12. 1986 (AS 1987 23 f.).

87.225 *Pa.Iv. Internationale Vereinigung der Parlamentarier französischer Sprache*: AmtlBull 1988 NR 1461 ff.; AmtlBull NR 1989 1107 ff.; AmtlBull StR 1989 543 f.; BB 6. 10. 1989 (AS 1989 1972 f.).

PV-NATO: Prot. Büro-StR 22. 6. 1998; Prot. Büro-NR 18. 2. 2000.

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBi 2001 3467 ff., insb. 3560 f., 3638); Prot. SPK-StR 14.01.2002; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.410 Pa.Iv. *Verordnung der Bundesversammlung über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten*: Bericht APK-StR 23.1.2003 (BBi 2003 1 3943 ff.); AmtlBull StR 2003 653 f.; AmtlBull NR 2003 1429 ff.; VpDel 3.10.2003 (AS 2003 3617 ff.).

09.472 Pa.Iv. *Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten*: Bericht APK-StR 12.5.2011 (BBi 2011 6443 ff.); AmtlBull StR 2011 633 f.; AmtlBull NR 2012 876 ff.; VPiB 28.9.2012 (AS 2012 5365 ff.).

14.424 Pa.Iv. *Portmann. Parlamentarische Einflussnahme bei Regulierungsaktivitäten durch die OECD*: AmtlBull NR 2015 1859 ff.

15.442 Pa.Iv. *Heer. Auskunftspflicht über die Reisetätigkeit von Mitgliedern der Bundesversammlung*: AmtlBull NR 2017 66 f.

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBi 2017 6797); AmtlBull NR 2017 2065 ff.; AmtlBull StR 2018 25 ff.; Änderung VPiB 15.6.2018 (AS 2018 3467 ff.).

17.403 Pa.Iv. *Entsendung von Ratsmitgliedern an Veranstaltungen der OECD*.

18.492 Pa.Iv. *Masshardt. Transparenz auch bei Lobbyreisen*: AmtlBull NR 2020 1394 f.

20.436 Pa.Iv. *Einsetzung einer ständigen parlamentarischen OECD-Delegation*: Bericht WAK-StR 19.4.2021 (BBi 2021 999); Stellungnahme BR 26.5.2021 (BBi 2021 1210); AmtlBull StR 2021 431; AmtlBull NR 2021 1765 ff.; VPiB 1.11.2021 (AS 2021 613).

23.476 Pa.Iv. *Berücksichtigung aller Fraktionen bei der Vertretung in den internationalen Delegationen*: Bericht SPK-NR 10.11.2023 (BBi 2023 2701).

Literatur

BUMMEL, Internationale Demokratie entwickeln, Stuttgart 2005 (zit. BUMMEL, Demokratie); B. EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993 (zit. B. EHRENZELLER, Gewalt); DERS., Mehr oder weniger Volksrechte in der Aussenpolitik?, NZZ, 8.7.2000, 89 f. (zit. B. EHRENZELLER, Volksrechte); EPPLER, Legitimation durch interparlamentarische Zusammenarbeit? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2013, H. 6 f., 30 ff.; FLEURY/CUENDET/BUILLARD et al., L'Assemblée fédérale et la conduite de la politique étrangère de la Suisse de 1848 à nos jours, NFP 42 Synthesis, Bern 2000; GOETSCHEL, Aussenpolitik im Wandel. Synthese des NFP 42, Bern 2000 (zit. GOETSCHEL, Aussenpolitik); GOETSCHEL/BERNATH/SCHWARZ, Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten, Zürich 2002; HABEGGER, Parlamentarismus in der internationalen Politik: Europarat, OSZE und Interparlamentarische Union, Baden-Baden 2005 (zit. HABEGGER, Parlamentarismus); HABEGGER, Die Mitwirkung der Parlamentarischen Versammlung an den Konventionen des Europarats, in: Sutter/Zelger (Hrsg.), 30 Jahre EMRK-Beitritt der Schweiz: Erfahrungen und Perspektiven, Bern 2005, 43 ff.; KISSLING, Die Interparlamentarische Union im Wandel: Rechtspolitische Ansätze einer repräsentativ-parlamentarischen Gestaltung der Weltpolitik, Diss., Frankfurt a.M. 2006 (zit. KISSLING, Wandel); LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Diss. Zürich 2020; LEY, Zur Politisierung des Völkerrechts, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 50, 2012, 191 ff. (zit. LEY, Politisierung); MARSCHALL, Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen: Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates, Baden-Baden 2005; MARSCHALL, Neoparlamentarische Demokratie jenseits des Nationalstaates? Transnationale Versammlungen in internationalen Organisationen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2006, H. 4, 683 ff.; MOERI, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, Diss., St. Gallen 1990 (zit. MOERI, Kompetenzen); OBRECHT, Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale, Würzburg 2006, 237 ff.; OHLINGER, Nationale Parlamentarier im Europarat. Warum tun sie sich das an?, Diss. Baden-Baden 2019; PETRIG, Mitwirkung des Parlaments im Bereich von Soft Law, Rechtsgutachten, verfasst Auftrag im Auftrag der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle, Basel 2021, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/petrig-sinzi_rechtsgutachtensoft-law-version-publikation.pdf> (20.1.2024); STIEGMAIER, Parlamente als Akteure im Mehr-Ebenen-System, Saarbrücken 2012; UHLIG, Die Interparlamentarische Union

1889–1914: Friedenssicherungsbemühungen im Zeitalter des Imperialismus, Stuttgart 1988 (zit. UHLIG, Interparlamentarische Union); VON WINTER, Die Idee einer Parlamentarisierung der Vereinten Nationen als Beitrag zur Debatte über «Global Governance» und Demokratie, Berlin 2005; ZEHNDER, Parlamentarische Tätigkeit im globalen Kontext, unv. Masterarbeit, Bern 2007.

I. Entstehungsgeschichte

1. Erste internationale Kontakte

Die Aussenpolitik ist ein Politikbereich, in welchem die BVers zwar über Mitgestaltungsrechte verfügt, welcher aber – insb. was die Ausführung und die Vertretung des Landes nach aussen betrifft – primär im Zuständigkeitsbereich der Regierung liegt (vgl. hierzu insb. Art. 24 N 1 ff.). Daneben gibt es aber auch eine eigenständige parlamentarische Aussenpolitik, die dem Austausch mit anderen Parlamenten und der Mitwirkung in internationalen parlamentarischen Organisationen und Konferenzen gewidmet ist. 1

Die erste internationale parlamentarische Organisation formierte sich bereits gegen Ende des 19. Jh. Am 29./30. 6. 1889 fand im Hotel Continental in Paris die Gründungsversammlung der Interparlamentarischen Union (IPU) statt (UHLIG, Interparlamentarische Union, 69 ff.; KISSLING, Wandel, 33 f.). Zwar nahm kein Schweizer Parlamentarier an der Gründungsversammlung in Paris teil. Einzelne Mitglieder der Eidg. Räte engagierten sich aber aus eigener Initiative schon früh in dieser Bewegung. Davon zeugt ein von sechs NR und einem StR unterzeichnetes Beitrittsschreiben vom 20. 1. 1890 (UHLIG, Interparlamentarische Union, 829 f., Anh. 11). Seit der dritten Interparlamentarischen Konferenz in Rom im November 1891 nahmen regelmässig einige Mitglieder der BVers an den Konferenzen der IPU teil. Auf Initiative und Einladung dieser Schweizer Parlamentarier hin fand die vierte Interparlamentarische Konferenz vom 29.–31. 8. 1892 im Nationalratssaal in Bern statt. NR Albert Gobat (Rad./BE) wurde anlässlich dieser Konferenz als erster ehrenamtlicher Generalsekretär der IPU gewählt. Das Zentralbüro der Organisation hatte seinen Sitz in der Folge in Bern (UHLIG, Interparlamentarische Union, 133 ff.; KISSLING, Wandel, 41), bis aufgrund einer Ratsentscheidung von 1909 das Büro und der Sitz der Union von Bern nach Brüssel verlegt wurden (KISSLING, Wandel, 51).¹ 2

Nach dem Zweiten Weltkrieg fiel die Schweiz aussenpolitisch eher durch Zurückhaltung auf, insb. was die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen betrifft (vgl. z.B. GOETSCHEL, Aussenpolitik, 4). Entsprechend wurden auch für die BVers die aktive Pflege von internationalen Beziehungen und die Mitwirkung in den internationalen parlamentarischen Organisationen, welche nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden, erst relativ spät zum Thema. 3

Lange galten internationale Kontakte als Nebenerscheinungen der parlamentarischen Tätigkeit, welche keiner besonderen Regelung bedurften. Mit dem Beitritt der Schweiz zum Europarat 1963 wurde die BVers erstmals in formeller Weise Mitglied in einer internationalen parlamentarischen Organisation. Sie stand damit vor der Aufgabe, eine permanente Delegation zu ernennen, welche die BVers in der betroffenen Organisation vertreten konnte.² Damit entstand das Bedürfnis nach verbindlichen Regelungen. 4

1 Für eine Auflistung der Hauptsitze s. <<http://www.ipu.org/finance-f/headquarters.htm>> (20.4.2024). – Für weiterführende Informationen zu den Anfängen der Schweizer Gruppe in der IPU s. UHLIG, Interparlamentarische Union, 182 ff.

2 Die bundesrätliche Botschaft vom 15. 1. 1963 hielt dazu fest: «Was die Ernennung der sechs Vertreter und der sechs Ersatzmänner in der Beratenden Versammlung anbelangt, steht es gem.

2. Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates

- 5 Im März 1963 beschlossen die Eidg. Räte den Beitritt der Schweiz zum Statut des Europarates (BB 19.3.1963 [AS 1963 772]; Inkrafttreten 6.5.1963). Mit diesem Beschluss wurde u.a. festgelegt, dass die BVers mit einer Delegation von sechs Mitgliedern und sechs Stellvertretern in der «Beratenden Versammlung» des Europarates (wie die «Parlamentarische Versammlung» damals noch genannt wurde) Einsitz nehmen soll. Die Eidg. Räte hatten bereits seit 1960 eine Beobachterdelegation an die Sessionen der «Beratenden Versammlung» entsandt. Nun galt es jedoch, gem. den reglementarischen Erfordernissen der internationalen Organisation die Mitglieder für eine offizielle Schweizer Delegation zu bestimmen. Das war eine neue Herausforderung und es gab keine gesetzliche Grundlage, auf die man sich abstützen konnte.³ Man behalf sich deshalb mit einem Beschlussentwurf der Büros beider Räte, welcher den beiden Räten in der Wintersession 1963 zur Annahme unterbreitet wurde. Er wurde am 17.12.1963 im StR und am 18.12.1963 im NR diskussionslos und ohne Gegenstimmen angenommen (Prot. NR 17.12.1963, 450 f.; Prot. StR 18.12.1963, 222).

3. Die Änderung des GVG vom 14.3.1974

- 6 Aufgrund der «Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes» vom 1.10.1973 beschlossen die Eidg. Räte im März 1974 verschiedene Änderungen und Ergänzungen des GVG 1962. Im Rahmen dieser Revision wurde mit Art. 8^{bis} Abs. 1 nachträglich eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die beiden bereits bestehenden Delegationen (s. N 2 und 5) geschaffen. Zugleich sollte sie zukunftsorientiert auch als Grundlage für allfällige weitere Delegationen dieser Art dienen.⁴ Die Revision wurde von beiden Räten in der Frühjahrsession 1974 einstimmig gutgeheissen (AS 1974 1051 ff.).

4. Die Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen

- 7 Entfällt (Inhalt in N 8–17g).

Artikel 25 des Statuts Ihnen zu, sie zu bezeichnen oder den Wahlmodus festzulegen» (BBl 1963 I 114).

- 3 Berichterstatter StR Dominik Auf der Maur (CVP/SZ) beschrieb die Situation wie folgt: «Bei dem hier zur Diskussion stehenden Geschäft handelt es sich um etwas Aussergewöhnliches, weil Sie dabei nicht zu einer Vorlage des Bundesrates, sondern zu einem Antrag des Büros der beiden Räte Stellung zu nehmen haben, und zwar zu einem Antrag über die Bestellung der Delegation beim Europarat. Aussergewöhnlich ist dieses Geschäft auch deshalb, weil es in den Geschäftsreglementen der Räte aus verständlichen Gründen bei den zu behandelnden Geschäften nicht vorgesehen ist» (Prot. StR 17.12.1963, 220).
- 4 StR Heinrich Oechslin (CVP/SZ) erläuterte dies als Berichterstatter der vorberatenden Kommission am 5.3.1974 im StR folgendermassen: «Mit dieser neuen Bestimmung soll den verschiedenen sogenannten nachgeordneten Erlassen auf dem Gebiete des Parlamentsrechtes eine ausdrückliche Grundlage im Geschäftsverkehrsgesetz und eine übersichtlichere und einheitlichere Regelung gegeben werden [...]. Für den Beschluss der Räte vom 17./18. Dezember 1963 über die Delegation beim Europarat lässt sich überhaupt schwerlich eine Grundlage finden. Artikel 8^{bis} (neu) enthält somit eine allgemeine Grundlage nicht nur für die bestehenden, sondern auch für notwendig werdende Erlasse über Organisation und Verfahren der eidgenössischen Räte. Diese Bestimmung bringt auch der schweizerischen Gruppe der Interparlamentarischen Union eine sachgerechte, nicht nur aufgrund selbstgegebener privatrechtlicher Statuten beruhende Rechtsform» (AmtlBull StR 1974 27).

a) *Die Delegation beim Europarat*

Die Einsetzung dieser ersten internationalen Delegation der BVers im Jahr 1963 wurde weiter oben geschildert (s. N 5). Nachdem mit der Revision des GVG von 1974 nachträglich eine gesetzliche Grundlage für die Einsetzung von Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen geschaffen worden war, wurde die Europaratsdelegation im Jahr 1976 auf der Basis dieser Rechtsgrundlage mit einem BB neu verankert (AS 1976 1690 ff.). Dabei wurden zugleich die bisherigen Bestimmungen von 1963 leicht überarbeitet und flexibilisiert. 8

b) *Die Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee*

Im Jahr 1977 wurde eine Delegation der BVers beim EFTA-Parlamentarierkomitee bestimmt. Dies geschah allerdings nicht mittels eines BB. Der erste Bericht der Schweizer EFTA-Delegation (78.066; AmtlBull StR 1978 717 f., AmtlBull NR 1979 190) hält zur Entstehungsgeschichte des Parlamentarierkomitees der EFTA-Mitgliedstaaten Folgendes fest: 9

«Ce comité, qui a été créé en octobre 1977 par une décision du Conseil des ministres de l'AELE et de l'AELE-Finlande, avait tenu sa première séance le 25 novembre de cette même année, à Genève, sous la présidence de Mme Girard-Montet, conseiller national. Le comité a été institué sur l'initiative de députés qui, depuis 1963, se réunissaient régulièrement, mais de manière informelle, en marge de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à Strasbourg, aux fins d'examiner certaines affaires traitées dans le cadre de l'AELE.»

Das Schweizer Parlament vollzog 1977 letztlich nur nach, was zuvor in den Gremien der EFTA beschlossen worden war.⁵

c) *Die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament*

Die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament wurde im Frühjahr 1981 konstituiert. Auch für die Einsetzung dieser Delegation ist kein formeller Beschluss des Parlaments auffindbar. In ihrem ersten Bericht (84.031; AmtlBull StR 1984 318 ff.) hält die Delegation im Jahr 1984 zur Entstehungsgeschichte fest: 10

«1980 bot das Europäische Parlament den Parlamenten aller befreundeten Nicht-EG-Staaten die Aufnahme bilateraler Beziehungen an. Die eidgenössischen Räte gingen auf dieses Angebot ein und ernannten im Frühjahr 1981 eine Zehnerdelegation aus beiden Räten» (AmtlBull StR 1984 318).

Im Rahmen der Parlamentsreform von 1991 wurde die Delegation für die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament mit der Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee zusammengelegt.⁶ Anstoss dazu gab ein Po. (90.920 *Koordination der EFTA- und EG-* 11

5 Der damalige stellvertretende Generalsekretär der BVers, John Clerc, führte anlässlich einer Sitzung des Büro-NR im September 1998 dazu aus: «Lorsqu'il est question de savoir comment on est entré au Comité des parlementaires de l'AELE ou à l'Assemblée de l'OSCE je peux vous donner une réponse parfaitement claire. Nous sommes membre de l'AELE. Un jour l'AELE a décidé de créer un comité de parlementaires et puisque la Suisse est membre de l'AELE elle est automatiquement membre du comité» (Prot. Büro-NR 2. 9. 1998).

6 Der Bericht der Kommission-NR vom 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 658) und der Bericht der Kommission-StR vom 14. 8. 1991 (BBl 1991 IV 368) enthielten eine entsprechende Empfehlung an die Ratsbüros, welcher bei der Bestellung der Kommissionen und Delegationen durch die Ratsbüros in der Wintersession 1991 Folge geleistet wurde (Übersicht Wintersession 1991, 137).

Delegationen der Eidg. Räte), welches StR Carl Miville (SP/BS) am 6. 12. 1990 eingereicht hatte (AmtlBull StR 1991 136 ff.).

d) Die Delegation bei der Interparlamentarischen Union (IPU)

- 12 Mit dem BB vom 19.12.1986 «über die Delegation der Bundesversammlung bei der Interparlamentarischen Union» wurde die BVers als Schweizer Gruppe bei der IPU eingesetzt (AS 1987 23 f.). Die ersten Aktivitäten von Mitgliedern der BVers in der IPU gehen zwar auf das Jahr 1891 zurück (s. oben N 2); bis anhin war die Schweizer Gruppe bei der IPU aber als privatrechtlicher Verein organisiert gewesen. Mit dem BB wurde nun in aller Form die BVers als Mitglied der IPU eingesetzt. Von nun an war es Sache der Büros von NR und StR, die acht Mitglieder dieser «ständigen Kommission der beiden Räte» (Art. 2 BB), welche das Schweizer Parlament in der IPU vertreten sollten, je für die Dauer einer Legislaturperiode zu bestimmen. Der BB wurde im StR einstimmig, im NR mit 86 gegen 3 Stimmen angenommen (AmtlBull NR 1986 1245; AmtlBull StR 1986 836).

e) Die Delegation bei der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache (APF)

- 13 Der BB «über die Schweizerische Gruppe der Internationalen Vereinigung der Parlamentarier französischer Sprache (IVPFS)» wurde am 23. 6. 1989 im NR mit einem Stimmenverhältnis von 89 zu 1 angenommen; im StR am 3. 10. 1989 mit 25 Stimmen gegen 1 Stimme (AmtlBull NR 1989 1110; AmtlBull StR 1989 544). Der Berichterstatter StR Luregn Mathias Cavelti (CVP/GR) hob dabei hervor, dass die Delegation Mitglieder aller Landessprachen umfassen sollte (AmtlBull StR 1989 543).⁷ Allerdings fehlte bereits im Entwurf zum BB (AmtlBull NR 1989 1107) ohne Angabe von Gründen Art. 2 Abs. 2 aus dem im Text der pa.Iv. 87.225 von NR Pierre de Chastonay (CVP/VS) enthaltenen Vorentwurf, welcher zur Zusammensetzung der Delegation festgehalten hatte: «Die Fraktionen sind in der Delegation entsprechend ihrer Stärke in der Bundesversammlung vertreten. Den beiden Räten, den Amtssprachen und den Landesgegenden wird Rechnung getragen» (AmtlBull NR 1988 1461). Abs. 2 fehlte, ohne dass die Nummerierung berichtigt worden wäre. Auf Abs. 1 folgte direkt Abs. 3.
- 14 Die 1989 gemachten Zusicherungen gerieten schnell in Vergessenheit. Als der BB von 1989 im Jahr 2003 aufgehoben und durch die VpDel ersetzt wurde, fand sich in der VpDel die Bestimmung: «[...] die Delegation besteht ausschliesslich aus Parlamentarierinnen und Parlamentariern französischer Sprache» (Art. 5 Abs. 1 Bst. d). Im Bericht der APK-StR wird dies folgendermassen erläutert: «Die Bestimmungen in Absatz 1 entsprechen der bisherigen Praxis» (BB1 2003 3947).

7 Cavelti sagte wörtlich: «Die schweizerische Gruppe [der AIPFL] hat nie die Meinung vertreten, eine Sprache sei höhergestellt als eine andere. Aber sie ist der Ansicht, dass es mehr Sprachen gibt, die eine universale Rolle spielen können, und dazu gehört das Französisch. Die schweizerische Gruppe ist nie ein frankophones Kulturgetto gewesen, das man separatistischer Absichten hätte verdächtigen können und das nur Personen französischer Muttersprache offengestanden wäre. Die schweizerische Gruppe darf und wird auch nie zu einem solchen Kulturgetto werden. Die Initiative de Chastonay sieht denn auch vor, dass Vertreter aller Landessprachen in die offizielle Delegation der Bundesversammlung aufgenommen werden können» (AmtlBull StR 1989 543). Analog äusserte sich auch StR Arthur Hänsenberger (FDP/BE) (AmtlBull StR 1989 544).

f) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der OSZE

Im Jahr 1991 beschlossen die damaligen Ratspräsidenten NR Ulrich Bremi (FDP/ZH) und StR Arthur Hänsenberger (FDP/BE), dass die BVers durch eine Delegation an den Treffen der neugegründeten Parlamentarischen Versammlung der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (PV-KSZE) – in der Folge Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (OSZE) genannt – vertreten sein soll. Die Ratsmitglieder wurden darüber informiert, und niemand erhob dagegen Einspruch.⁸ Eine rechtliche Verankerung erhielt diese Delegation erst im Jahr 2003 mit der VpDel. Bis heute stellt die Zusammensetzung der Delegation eine Besonderheit dar, welche sich nicht logisch erklären lässt. Während in den anderen vergleichbaren Delegationen dem NR wegen seiner grösseren Zahl von Mitgliedern mehr Sitze zugeteilt wurden als dem StR, setzt sich die Delegation bei der PV-OSZE paritätisch aus gleich vielen Mitgliedern des StR wie des NR zusammen.⁹

15

g) Die Delegation bei der Parlamentarischen Versammlung der NATO

Seit Beginn der 1990er-Jahre nahmen einzelne Vertreterinnen und Vertreter der BVers auf Einladung der Parlamentarischen Versammlung der NATO (PV-NATO) ohne spezifischen Status an Sessionen und Seminaren dieser Versammlung teil. Aufgrund des fehlenden Status war es ihnen allerdings nicht möglich, sich aktiv an den Diskussionen zu beteiligen, auch wenn es sich um Themen handelte, die unmittelbar die Schweiz betrafen wie etwa die Geldwäscherei oder die nachrichtenlosen Vermögen. Aufgrund dieser Erfahrungen beantragten die Präsidenten der beiden SiK den Büros beider Räte mit Schreiben vom 29. 7. 1998, bei der PV-NATO den Status eines assoziierten Mitglieds zu beantragen. Die KoKo hiess den Antrag an ihrer Sitzung vom 5. 2. 1999 gut. Die PV-NATO behandelte das Gesuch am 31. 5. 1999 und beschloss einstimmig, dem Schweizer Parlament den Status als assoziiertes Mitglied zu gewähren (Schreiben Generalsekretär PV-NATO an NR-Präsidentin 6. 7. 1999).

16

Diese Delegation zeichnete sich von Beginn an durch Besonderheiten aus. Zunächst war und ist die Schweiz anders als bei den anderen internationalen parlamentarischen Organisationen hier nicht Vollmitglied, sondern hat den Status eines assoziierten Mitglieds. Ferner werden die Mitglieder dieser Delegation nicht wie bei den übrigen Delegationen von den Büros aufgrund von Vorschlägen der Fraktionen aus dem Kreis aller Ratsmitglieder bestimmt. Delegationsmitglieder der PV-NATO waren zunächst vielmehr von Amtes wegen die beiden Präsidentinnen oder Präsidenten der SiK. Nachdem die Erfahrung gezeigt hatte, dass die Schweiz mit einer Delegation von nur zwei Mitgliedern nicht in allen Kommissionssitzungen der PV-NATO vertreten sein konnte, beantragte die Delegation

17

8 John Clerc, stellvertretender Generalsekretär der BVers, führte in der bereits weiter oben (vgl. FN 5) erwähnten Sitzung des Büro-NR im September 1998 aus: «Lorsqu'il est question de savoir comment on est entré au Comité des parlementaires de l'AELE ou à l'Assemblée de l'OSCE je peux vous donner une réponse parfaitement claire. [...] Quant à l'OSCE, il y eu une conférence à Madrid en 1991. Un papier avait été élaboré, auquel Peter Sager a contribué de manière décisive. Les présidents Bremi et Hänsenberger avaient décidé que nous participerions à l'Assemblée de l'OSCE. Un rapport a été envoyé aux 246 membres du Parlement. Il n'y eut pas la moindre objection. Nous sommes ainsi devenus membres de l'Assemblée de l'OSCE» (Prot. Büro-NR 2. 9. 1998).

9 Ebenfalls paritätisch zusammengesetzt ist sonst einzig noch die Delegation bei der PV-NATO. Hier handelt es sich aber um einen nachvollziehbaren Sonderfall, da diese Delegation ausschliesslich aus Mitgliedern der SiK besteht, wobei sich die vierköpfige Delegation aus den Präsidentinnen oder Präsidenten und den Vizepräsidentinnen und -präsidenten der Kommissionen beider Räte zusammensetzt (zur PV-Nato vgl. unten N 16 f.).

tion im Dezember 2001 eine Erhöhung der Delegationsmitglieder von zwei auf vier. Neu sollten sich zu den Präsidentinnen und Präsidenten der SiK auch noch deren Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten gesellen. Diese Erweiterung wurde gutgeheissen. 2003 wurde die Delegation zur PV-NATO in die VpDel aufgenommen und damit den anderen Delegationen bei internationalen parlamentarischen Organisationen gleichgestellt.

h) Die Delegation zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD

- 17a** Die OECD ist eine internationale Regierungsorganisation, welche über kein parlamentarisches Organ verfügt. Seit 2011 hat sich jedoch die Praxis etabliert, dass das Sekretariat der OECD Vertreterinnen und Vertreter nationaler Parlamente sowie von internationalen parlamentarischen Organisationen einlädt, an Informationsveranstaltungen der OECD teilzunehmen. I.d.R. finden diese Treffen am Hauptsitz der OECD in Paris statt. In der Vergangenheit hatten sporadisch einzelne Mitglieder der BVers, i.d.R. Mitglieder der APK oder der WAK, an solchen Veranstaltungen der OECD teilgenommen.
- 17b** Im Juni 2014 reichte NR Hans-Peter Portmann eine pa.Iv. ein (*14.424 Pa.Iv. Portmann. Parlamentarische Einflussnahme bei Regulierungsaktivitäten durch die OECD*), in welcher er die Einsetzung einer parlamentarischen Delegation anregte, «welche mit einem klar definierten Tätigkeitsauftrag dafür sorgt, dass sich das Parlament frühzeitig bei sich abzeichnenden relevanten Rechtsänderungen mit der Thematik befassen kann und auch dem Bundesrat seine Einschätzung dazu abgeben kann». Die APK-NR beantragte mit 12 zu 5 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der pa.Iv. keine Folge zu geben. Der NR schloss sich am 24.9.2015 mit 135 zu 26 Stimmen bei 2 Enthaltungen der Empfehlung der Kommission an (AmtlBull NR 2015 1859 ff.).
- 17c** Eine pa.Iv. der APK-StR vom 20.2.2017 (*17.403 Pa.Iv. Entsendung von Ratsmitgliedern an Veranstaltungen der OECD*) verlangte die Einsetzung einer ständigen Delegation der BVers für die Teilnahme an verschiedenen Veranstaltungen der OECD und eine entsprechende Erweiterung der Liste der internationalen Delegationen in der VPiB. Die APK-StR beschloss diese pa.Iv. mit 10 Stimmen gegen 1 Stimme; die APK-NR lehnte sie jedoch im April 2017 mit 10 zu 9 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab (BBl 2021 999, 4).
- 17d** Die Hartnäckigkeit von StR Christian Levrat, Präsident der APK-StR von 2017, zahlte sich schliesslich aus, als er im Jahr 2020, nunmehr Präsident der WAK-StR, erneut eine pa.Iv. mit dem Ziel der Einsetzung einer ständigen OECD-Delegation der BVers anregte (*20.436 Pa.Iv. Einsetzung einer ständigen parlamentarischen OECD-Delegation*). Die WAK-StR beschloss einstimmig, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Die WAK-NR unterstützte dieses Vorhaben mit 16 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung und auch die APK-NR, die in der Vergangenheit dieses Ansinnen abgelehnt hatte und nun zu einer Stellungnahme eingeladen wurde, stimmte diesem Vorschlag zu. Die WAK-StR erarbeitete einen Bericht (BBl 2021 999) mit einem Entwurf für die erforderlichen Ergänzungen der VPiB. In den Schlussabstimmungen vom 1.10.2021 hiess der StR die Vorlage mit 36 gegen 6 Stimmen bei 1 Enthaltung gut; der NR nahm sie mit 138 gegen 58 Stimmen an. Gegen die Vorlage stimmte die geschlossene Fraktion der SVP.
- 17e** Mit der PD-OECD wurde eine neue Kategorie von internationalen Delegationen geschaffen. Anders als bei den bisherigen Delegationen gem. Art. 2 VPiB handelt es sich nicht, wie in Art. 60 ParlG vorgegeben, um eine Vertretung der BVers in einer internationalen parlamentarischen Organisation, sondern um eine Parlamentsdelegation, welche an Aktivitäten einer internationalen Regierungsorganisation teilnimmt. Aus diesem Grund wurde die PD-OECD nicht unter Art. 2 VPiB zur Liste der bestehenden internationalen Delega-

tionen hinzugefügt, sondern in einem neuen Art. 2a aufgeführt, welcher mit dem Titel «Ständige parlamentarische Delegation zur Teilnahme an Aktivitäten im Rahmen der OECD» dem besonderen Charakter dieser neuen Delegation Rechnung trägt.

Der BR führte in seiner Stellungnahme vom 26.5.2021 (BBl 2021 1210) aus, «dass die Einsetzung einer solchen Delegation [voraus-]setzt [...], dass die internationale Organisation über eine parlamentarische Versammlung oder eine ähnliche Institution verfügt.» Er verweist auf das «globale parlamentarische Netzwerk (Réseau parlementaire mondial de l'OCDE)», ohne sich explizit dazu zu äussern, ob ein rein informelles, vom Sekretariat der Organisation ins Leben gerufene Netzwerk als «internationale parlamentarische Versammlung» gelten kann, wie Art. 60 ParlG es erfordert (zur Auslegung und Anwendung in der Praxis s. auch N 34a).

17f

Eine weitere Besonderheit der Konstituierung der PD-OECD in der VPiB besteht darin, dass beide Räte mit je vier Mitgliedern in der Delegation vertreten sind (Art. 6 Abs. 1^{bis} VPiB). In allen anderen internationalen parlamentarischen Delegationen ausser der PV-OSZE stehen dem NR in Berücksichtigung seiner grösseren Zahl von Mitgliedern mehr Sitze zu als dem StR.

17g

5. ParlG

Der Entwurf der SPK-NR für das ParlG beschränkte sich ursprünglich darauf, eine neue gesetzliche Basis für eine einheitliche Regelung für die verschiedenen im Verlauf der Zeit etwas unkoordiniert entstandenen ständigen Delegationen bei internationalen Organisationen zu schaffen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3560 f.]). StR Maximilian Reimann (SVP/AG) stellte in der ständerätlichen Kommission den Antrag, die gesetzliche Basis zu erweitern (Prot. SPK-StR, 14. 1. 2002). Gem. seinem Antrag sollte Art. 60 zusätzlich die Einsetzung einer neuen Kategorie von Delegationen für den bilateralen Austausch mit Parlamenten wichtiger Drittstaaten, insb. der Nachbarländer ermöglichen. Anders als die bereits bestehenden parlamentarischen Gruppen gem. Art. 63 ParlG, die den Beziehungen zu anderen Staaten gewidmet sind (oft als «Freundschaftsgruppen» bezeichnet), welche aber nicht offiziell im Namen der BVers auftreten können, sollte es sich hier um repräsentative Delegationen handeln, die nach dem Fraktionsproporz zusammengesetzt sind und deren Aktivitäten vom Parlament entschädigt und von einem Sekretariat unterstützt werden. Diese substantielle Erweiterung wurde von beiden Räten gutgeheissen und fand somit Eingang ins ParlG (AmtlBull StR 2002 20; AmtlBull NR 2002 957). Art. 24 Abs. 4 ParlG, welcher die aussenpolitischen Aufgaben der BVers definiert, bezieht sich entsprechend ebenfalls auf beide Bereiche, die internationalen parlamentarischen Versammlungen wie auch die bilaterale Beziehungspflege mit ausländischen Parlamenten.

18

6. VO der BVers über ihre Delegationen in internationalen parlamentarischen Versammlungen und zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten (VpDel)

Die APK-StR erarbeitete gem. der Vorgabe von Art. 60 einen Entwurf für eine VO (03.410; Bericht APK-StR 23. 1. 2003 [BBl 2003 3943 ff.]). Der Entwurf sah zunächst für alle sechs bereits bestehenden Delegationen der BVers bei internationalen parlamentarischen Organisationen, welche sich bis anhin auf unterschiedliche Beschlussformen abgestützt hatten, eine einheitliche rechtliche Basis vor. Darüber hinaus wurde in Art. 3 VpDel gem. dem Auftrag von Art. 60 neu auch die Grundlage für die Einsetzung von Delegationen für die Pflege der Beziehungen zu Parlamenten anderer Staaten geschaffen. Es wurden Kriterien

19

formuliert, nach welchen die Auswahl der betreffenden Staaten erfolgen soll. Die Zuständigkeit für die Einsetzung von bilateralen Delegationen wurde der KoKo übertragen.

- 20 Während der StR den Entwurf der vorberatenden Kommission unverändert guthiess (AmtlBull StR 2003 653 f.), standen im NR zwei Minderheitsanträge zur Debatte. Mehrere Mitglieder der SVP beantragten die Streichung von Art. 3, welcher die Grundlage für die Einsetzung von ständigen bilateralen Delegationen bildet. Sie befürchteten, dass damit neue Reiseprivilegien für Parlamentsmitglieder geschaffen würden, und dass mit der Einsetzung von derartigen bilateralen Delegationen ein Schritt in Richtung Berufsparlament vollzogen würde. Der Rat lehnte den Antrag mit 83 gegen 21 Stimmen ab. Ebenso wurde ein Antrag von Mitgliedern der GPS und der SP abgelehnt, welcher verlangte, bei der Bestellung der Delegationen auch die kleinen Fraktionen angemessen zu berücksichtigen. Mit 54 gegen 40 Stimmen lehnte es der Rat ab, für die parteipolitische Zusammensetzung der Delegationen andere Regeln zu schaffen, als sie für die ständigen Kommissionen gelten (AmtlBull NR 2003 1429 ff.). Die VO wurde somit wie von der ständerätlichen Kommission vorgeschlagen in der Herbstsession 2003 von beiden Räten gutgeheissen und trat am 1. 12. 2003 gleichzeitig mit dem neuen ParlG in Kraft (AS 2003 3617 ff.).

7. *VO der BVers über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB)*

- 21 2009 reichte die APK-StR eine pa.Iv. (09.472) ein, die zum Ziel hatte, die VpDel vom 3. 10. 2003 zu revidieren und den Erfordernissen der Zeit anzupassen. Dabei sollte u.a. geklärt werden, ob für die Pflege der Beziehungen mit ausländischen Parlamenten zusätzliche ständige Delegationen erforderlich sind, wie die Abstimmung zwischen den Delegationen verbessert und die Beziehungen zwischen den Delegationen und den APK verstärkt werden kann. Die wesentlichen Änderungen, welche die überarbeitete VO mit dem neuen Titel «Verordnung der Bundesversammlung über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes (VPiB) vom 28. 9. 2012» (AS 2012 5365 ff.) gegenüber dem bisherigen Regime der VpDel bringt, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Zuständigkeit der APK im Bereich der Pflege der internationalen Beziehungen des Parlamentes wird verstärkt. Die bereits bestehenden fünf Delegationen für Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarstaaten bleiben zwar bestehen und werden neu namentlich in der VO aufgeführt. Darüber hinaus sollen jedoch keine weiteren ständigen Delegationen zur Pflege von bilateralen Beziehungen mehr eingesetzt werden. Die Kompetenz der KoKo zur Einsetzung von weiteren bilateralen Delegationen wird aufgehoben und die Pflege der Beziehungen zu allen anderen Parlamenten als jenen der Nachbarstaaten wird der APK zugeschrieben.
- Die Aktivitäten der ständigen Delegationen und der APK sollen besser koordiniert und der Erfahrungsaustausch intensiviert werden. Die jährlichen Tätigkeitsberichte der Delegationen werden künftig in der APK vorberaten, bevor sie an die Eidg. Räte überwiesen werden.
- Wenn ein Mitglied des BR nach eigenem Ermessen einzelne Mitglieder der Eidg. Räte zur Teilnahme an bilateralen Besuchen oder internationalen Konferenzen einlädt, dann richtet neu das Parlament Taggelder für die eingeladenen Ratsmitglieder aus.

- 22 Andere Vorschläge aus dem Entwurf der APK-StR (vgl. Bericht APK-StR 12. 5. 2011 [BBl 2011 6443 ff.]) wurden im NR abgelehnt, so etwa die Idee, zwei neue ständige APK-Delegationen zu schaffen, welche für den Empfang von parlamentarischen Besuchsdelegationen aus dem Ausland zuständig sein sollten. Ebenso lehnte es der NR ab, die Möglichkeit von finanziellen Beiträgen des Parlamentes an die Aktivitäten von parlamentarischen Gruppen («Freundschaftsgruppen») in Erwägung zu ziehen. Ein erneuter Versuch, künftig durch einen differenzierteren Verteilschlüssel auch die kleineren Fraktionen der BVers bei

der Aufteilung der Sitze in den internationalen Delegationen zu berücksichtigen, scheiterte knapp. Ebenso unterlag ein Antrag, dass für die bes. zeit- und arbeitsintensive Tätigkeit in der Europaratsdelegation in Ausnahmefällen ein Mitglied des NR den Platz eines StR einnehmen kann, wenn sich in der betreffenden Fraktion im StR kein Mitglied finden lässt, welches das Mandat ausüben kann und will. Die Erfahrung der letzten Jahre hatte gezeigt, dass verschiedene Fraktionen Mühe bekundeten, die für den StR reservierten Sitze zuzuteilen (vgl. AmtlBull NR 2012 881 ff.).

Die Eidg. Räte hiessen am 15.6.2018 eine Ergänzung der VPiB gut (AS 2018 3467). Der neue Art. 9a legte fest, dass die PD ein öffentliches Register über Auslandsreisen von Ratsmitgliedern führen, welche letztere gestützt auf die Bestimmungen der VPiB zulasten der Rechnung der BVers unternehmen. Diese neue Bestimmung wurde angeregt durch eine pa.Iv. von NR Heer (*15.442 Pa.Iv. Heer. Auskunftspflicht über die Reisetätigkeit von Mitgliedern der Bundesversammlung*), welche verlangte, dass über die Auslandsreisen von Mitgliedern der BVers, die aus dem Budget des Parlaments bezahlt werden, auf Anfrage hin Auskunft erteilt werden soll. Die SPK-NR und der NR sowie in der Differenzbereinigung auch die SPK-StR hatten der pa.Iv. Folge gegeben. Der NR beschloss am 12.12.2017 die pa.Iv. 15.442 abzuschreiben und ihr Anliegen im Rahmen des Geschäfts 16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts* weiter zu behandeln. Die Vorlage der SPK-NR vom 15.6.2018 schlug vor, die Forderung der pa.Iv. 15.442 mit einem neuen Art. 9a VPiB umzusetzen. Dabei sollten die Informationen proaktiv im Internet veröffentlicht werden und nicht bloss auf Verlangen hin, wie in der pa.Iv. angeregt. Der administrative Aufwand für die Erstellung und Aktualisierung eines derartigen Registers wurde als geringer erachtet, als wenn im Einzelfall Auskünfte zusammengestellt werden müssen. Gem. dem Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 war die Kommission der Ansicht, «dass ein Anrecht auf öffentliche Auskünfte über die Reisetätigkeiten von Ratsmitgliedern besteht, wenn diese auf Kosten der Öffentlichkeit reisen. Wer mit Steuergeldern unterwegs ist, soll darüber auch Rechenschaft ablegen. Dies schafft Transparenz und steigert das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik. Aufgrund der bisher fehlenden rechtlichen Grundlage wurden derartige Auskünfte bisher nicht erteilt. Diese Verweigerung von Informationen hat den Recherchierjournalismus nicht verhindert, sondern vielmehr angeregt. Die unklare Informationsgrundlage hat aber eine tendenziell unsachliche und fehlerhafte Berichterstattung zur Folge.» Das Register soll sämtliche Reisen umfassen, welche gestützt auf die VPiB unternommen und dem Budget der BVers belastet werden. Für jede Reise sollen der Reisegrund, ihr Zielort, die Namen der teilnehmenden Ratsmitglieder sowie das zuständige Organ des Parlaments bezeichnet werden. Einmal pro Jahr sollen überdies die Gesamtkosten (Taggelder, Reisekosten, Spesenentschädigungen usw.) für jedes Organ veröffentlicht werden.

22a

Die Kommission des StR beantragte, das Konzept der SPK-NR zu erweitern um Reisen, die nicht im Auftrag des Parlamentes stattfinden, sondern welche die Ratsmitglieder auf Einladung von Behörden oder Interessengruppen aus dem In- oder Ausland absolvieren. Dies sollte nicht nur der Transparenz nach aussen dienen, sondern ebenso der Sensibilisierung der Beteiligten selbst. Einerseits könnten solche Reisen gelegentlich in einem Spannungsverhältnis zum Korruptionsstrafrecht stehen, andererseits könne bei gewissen dieser Reisen der falsche Eindruck erweckt werden, dass die Teilnehmenden unter offiziellem Titel aufträten und somit die Schweiz repräsentierten. Der StR lehnte diese Erweiterung jedoch deutlich mit 36 gegen 6 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab und schloss sich damit der Vorlage des NR an.

22b

- 22c** NR Nadine Masshardt (BE/SP) unternahm mit der pa.Iv. 18.492 *Transparenz auch bei Lobbyreisen* einen erneuten Versuch, die Informationspflicht über die Reisetätigkeit von Parlamentsmitgliedern zu erweitern und das öffentliche Register zu ergänzen um Reisen, die auf Einladung schweiz., ausländischer oder internationaler Behörden oder Interessengruppen stattfinden. Die SPK-NR lehnte die pa.Iv. knapp mit 12 zu 11 Stimmen bei 1 Enthaltung ab. Der NR folgte seiner Kommission am 10.9.2020 mit 107 gegen 73 Stimmen bei 1 Enthaltung (AmtlBull NR 2020 1394 f.). Für die pa.Iv. stimmten die geschlossenen Fraktionen S und G, dagegen mit wenigen abweichenden Stimmen alle anderen Fraktionen.

8. Zusammensetzung der internationalen Delegationen

- 22d** Das Büro-NR ersuchte die SPK-NR mit Schreiben vom 19.9.2023 zu prüfen, wie die Sitze in den ständigen internationalen Delegationen gerechter auf alle Fraktionen des NR verteilt werden können. Bisher wurde der Verteilschlüssel auf jede Delegation einzeln angewandt. In der zahlenmässig grössten Delegation, der Delegation bei der PV-ER, stehen dem NR acht Sitze zu. Damit erhielten gem. dem Verteilschlüssel der 51. Legislaturperiode nicht alle Fraktionen einen Sitz in dieser grössten Delegation. Noch deutlicher galt dies für alle anderen Delegationen, in welchen der NR über weniger als acht Sitze verfügt. Das Büro schlug vor, den Verteilschlüssel neu nicht mehr einzeln auf jede Delegation, sondern auf die Gesamtheit der Sitze des NR in allen ständigen internationalen Delegationen anzuwenden. Dazu zählen sowohl die Delegationen bei internationalen Organisationen (mit Ausnahme der PV-NATO, deren Sitze nicht aufgrund der Fraktionszugehörigkeit zugeteilt werden und nur durch Mitglieder der SiK besetzt werden) sowie der Delegationen für die Beziehungen zu Nachbarstaaten. Dies ergibt einen Pool von 63 Sitzen für Mitglieder des NR. Gem. dem Verteilschlüssel der 51. Legislaturperiode hätten bei dieser neuen Art der Aufteilung auch der kleinsten Fraktion im NR insgesamt fünf Sitze in ständigen internationalen Delegationen zugestanden. Damit könnte sie zwar nicht in allen der elf Delegationen Einsitz nehmen, aber zumindest hätte sie die Chance, in bestimmten Delegationen vertreten zu sein. Die konkrete Zuteilung der Sitze in den verschiedenen Delegationen müsste jeweils zu Beginn einer Legislatur unter den Fraktionen ausgehandelt werden. Eine vergleichbare Regelung war bereits 2008 für die Sachbereichskommissionen eingeführt worden (vgl. Art. 15 Abs. 1 Bst. a GRN; s. dazu Art. 43 N 21). Die SPK-NR erarbeitete im Sinne des Antrags des Büro-NR eine Vorlage (23.476 *Pa.Iv. Berücksichtigung aller Fraktionen in den ständigen Delegationen nach VPiB*) für eine entsprechende Änderung des GRN, welche am 10.11.2023 mit 15 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen wurde. Die Vorlage hätte zu Beginn der Wintersession 2023 im Hinblick auf die Gesamterneuerung der Delegationen für die neue Legislaturperiode behandelt werden sollen, wurde aber durch das Büro-NR kurzfristig aus dem Sessionsprogramm gestrichen. Offenbar erhob sich Opposition aus dem Kreis der Fraktionspräsidien, die im Büro-NR Einsitz haben und die diese GRN-Änderung in der Praxis hätten umsetzen müssen. Die SPK-NR hat darauf die Vorlage am 12.1.2024 zurückgezogen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Wozu eine parlamentarische Aussenpolitik?

- 23** Der demokratische Entscheidungsprozess im traditionellen Sinn spielt sich im nationalen Rahmen ab. Die zunehmende internationale Verflechtung und Zusammenarbeit hat jedoch zur Folge, dass in nahezu allen Politik- und Lebensbereichen internationales Recht geschaffen wird und staatliche Hoheitsrechte auf internationale Institutionen übertragen

werden. Aussen- und Innenpolitik lassen sich immer weniger voneinander abgrenzen. Vereinbarungen auf supranationaler Ebene wirken sich auch auf die innenpolitischen Rahmenbedingungen aus. Die Souveränität des Nationalstaats wird dabei zunehmend relativiert. Internationale Verträge, Vereinbarungen und Konventionen, welche internationales Recht begründen, werden i.d.R. zwischen Regierungsdelegationen ausgehandelt. Dem nationalen Parlament und allenfalls der stimmberechtigten Bevölkerung bleibt im Wesentlichen nur die Möglichkeit, das Resultat dieser Verhandlungen pauschal anzunehmen oder abzulehnen. Ohne geeignete Gegenmassnahmen verliert das nationale Parlament kontinuierlich an politischer und rechtlicher Steuerungskraft. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, braucht es ein Parlament, welches in den Fragen der Aussenpolitik kompetent und engagiert ist. Es muss die Einengung seines traditionellen Einfluss- und Entscheidungsbereiches kompensieren durch eine aktive Mitgestaltung der Aussenpolitik, um im Verhältnis der Gewalten nicht zunehmend an Einfluss zu verlieren (s. dazu BUMMEL, Demokratie, 14; B. EHRENZELLER, Gewalt, u.a. 325 ff. und 371 ff.; DERS., Volksrechte; HABEGGER, Parlamentarismus, 16 ff.; LEY, Politisierung, 191 ff.).

Um das Mitwirkungsrecht in aussenpolitischen Fragen gegenüber der Regierung sinnvoll und effektiv wahrnehmen zu können – wie auch für eine glaubhafte Vertretung der aussenpolitischen Maximen gegenüber der eigenen Bevölkerung – muss das Parlament eigene aussenpolitische Kompetenz aufbauen. Die parlamentarische Aussenpolitik ermöglicht es den zuständigen Organen und Mitgliedern des Parlaments, eigene aussenpolitische Erfahrung zu sammeln und Zugang zu Informationen aus erster Hand zu erhalten, um sich eine eigene Meinung zu bilden und die Aussenpolitik des BR als kompetente Partner kritisch begleiten zu können. Sie bildet damit eine wesentliche Voraussetzung für die Mitgestaltung und Überwachung der nationalen Aussenpolitik durch das Parlament (vgl. hierzu MOERI, Kompetenzen, 303 ff.).

Daneben dient die parlamentarische Aussenpolitik aber auch anderen Zwecken und Zielen. Dazu gehören u.a. folgende Aspekte:

- a. Die Mitgestaltung und die Einflussnahme auf die politische Arbeit in den interparlamentarischen Organisationen, sei es bei der Erarbeitung von Resolutionen, Empfehlungen, bei Monitoringaufgaben, bei Wahlbeobachtungen in Mitgliedstaaten oder bei Wahlvorgängen in den betr. Organisationen;
- b. die Vertretung der Interessen der Schweiz an internationalen parlamentarischen Treffen: Ähnlich wie bei internationalen Regierungskontakten und -konferenzen geht es auch bei internationalen Parlamentskonferenzen darum, Positionen des eigenen Landes zu vertreten, der Schweiz damit innerhalb der internationalen Gemeinschaft ein Profil zu geben, sie ggf. gegen Angriffe zu verteidigen und allfällige Falschinformationen zu berichtigen;¹⁰
- c. die Pflege der Beziehungen und der Informationsaustausch mit anderen Staaten durch den bilateralen Besuchs Austausch auf parlamentarischer Ebene sowie parlamentarische Kontakte und Gespräche mit Regierungsvertretern und Botschaftern anderer Staaten;
- d. die Etablierung einer ergänzenden Kommunikationsebene: Kontakte zwischen Parlamentsmitgliedern unterliegen anderen Gesetzmässigkeiten und Regeln als offizielle Regierungskontakte. Sie bieten einen grösseren Freiraum für offene Meinungsäusserung und für die Exploration von neuen Wegen und Ideen. Dadurch können sie sich z.B. bei der Suche nach

10 Anschauliche Bsp. dafür bieten die Kritik an der Sanktionspolitik der Schweiz, Diskussionen um Waffenexporte, Neutralität, Geldwäscherei oder die Steuerpolitik (s. z.B. 23.017 Tätigkeiten der Delegationen für die Beziehungen zu den Nachbarstaaten. Jahresbericht).

Lösungsmöglichkeiten bei akuten Problemen oder angespannten Beziehungen als ergänzende Diskussionsplattform anbieten (vgl. in diesem Zh. auch HABEGGER, Parlamentarismus, 33 ff.);¹¹

- e. der Aufbau eines parlamentarischen Beziehungsnetzes: Ein etabliertes Beziehungsnetz mit Parlamentsmitgliedern aus anderen Staaten, wie es im Rahmen eines kontinuierlichen Engagements in internationalen parlamentarischen Versammlungen und durch die Pflege von bilateralen Kontakten entsteht, kann sich insb. in Konfliktsituationen als hilfreich erweisen. Allfällige Fürsprecher für Positionen der Schweiz in anderen nationalen Parlamenten oder Alliierte in internationalen Organisationen lassen sich nicht kurzfristig finden, wenn ein akutes Problem auftritt. Hilfreich sind jedoch langjährige Beziehungen, welche auf gegenseitigem Vertrauen beruhen und einen privilegierten Informations- und Kommunikationsfluss ermöglichen. Solche Beziehungen entstehen vorzugsweise bei der gemeinsamen Arbeit in interparlamentarischen Komitees und Fraktionen, wie sie die meisten internationalen parlamentarischen Organisationen kennen.

25a Der aktiven Beteiligung von Mitgliedern der BVers in internationalen parlamentarischen Organisationen und dem Austausch mit Parlamenten anderer Staaten ist eine hohe Bedeutung beizumessen. Die Schweiz ist nicht in allen wichtigen internationalen Organisationen vertreten. Umso mehr ist sie darauf angewiesen, die internationalen Kontaktmöglichkeiten und Plattformen zu nutzen, die ihr offenstehen. Von Bedeutung sind diese Kontakte sowohl aufgrund der Informationen und Erkenntnisse, welche daraus gewonnen werden können, wie auch als Möglichkeit, eigene Interessen und Standpunkte einzubringen und verständlich zu machen.

2. Charakteristik und Besonderheiten der parlamentarischen Aussenpolitik

- 26** Es liegt nicht am Parlament, internationale Verhandlungen zu führen, ebenso wenig liegt es in der Kompetenz von interparlamentarischen Organisationen, verbindliche Normen zu setzen. Soweit es die Ebene von verbindlichen Entscheiden und Normsetzung betrifft, dient die internationale Tätigkeit von Delegationen des Parlaments vielmehr dazu, geeignete Voraussetzungen zu schaffen für eine kompetente Beteiligung des Parlaments an der Mitgestaltung und Formulierung der nationalen Aussenpolitik, welche durch die Regierung umgesetzt und nach aussen vertreten wird. Entscheidend ist daher die Rückbindung an den nationalen Entscheidungsprozess. Nur wenn die Erfahrungen, welche Parlamentsmitglieder im internationalen Austausch sammeln, auch in die Diskussionen und Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene in die APK und Ratsplena einfließen, können sie wirklich nutzbar gemacht werden (vgl. hierzu MOERI, Kompetenzen, 307 f.).
- 27** Internationale parlamentarische Aktivitäten können nur in dem Ausmass bedeutungsvoll werden, wie ihnen die beteiligten Akteure selbst Bedeutung und Aufmerksamkeit zumessen. Nur wenn sich die Parlamentsmitglieder mit demselben Engagement an internationalen Aktivitäten beteiligen, wie sie dies auf nationaler Ebene tun, kann die interparlamentarische Tätigkeit Anspruch erheben, von anderen internationalen und nationalen Akteuren ernst genommen zu werden. Dies ist deshalb nicht selbstverständlich, weil ein Engagement auf internationaler Ebene von der Wählerschaft im eigenen Land selten honoriert wird, ja der nationalen politischen Karriere sogar eher abträglich sein kann. Ein starkes Engagement auf internationaler Ebene ist fast zwangsläufig mit entsprechenden Abwesenheiten auf der nationalen Bühne verbunden. Die Parlamentsmitglieder werden von ihrer

¹¹ Bsp. aus schweiz. Erfahrung sind die Teilnahme am Programm «Horizon Europe», der Abbruch der Verhandlungen über ein institutionelles Abkommen mit der EU, die Schweiz und das europäischen Energienetz oder der bilaterale Flughafen Basel.

Wählerschaft als Vertreterinnen und Vertreter ihres Wahlkreises in die Eidg. Räte nach Bern gewählt und nicht als Vertreterinnen und Vertreter in eine internationale parlamentarische Organisation. Bei der Mitgliedschaft in einer internationalen parlamentarischen Versammlung handelt es sich immer um ein indirektes Mandat.¹²

Eine entscheidende Rolle kommt auch den Fraktionen der BVers zu. Sie legen fest, welche ihrer Mitglieder an internationalen Aktivitäten teilnehmen. Die Tatsache, dass gelegentlich Ratsmitglieder, welche kurz vor ihrem Rücktritt stehen, in Ad hoc-Delegationen für Auslandsbesuche aufgenommen werden, lässt darauf schliessen, dass hie und da ein verdientes Fraktionsmitglied als Abschiedsgeschenk einen Platz in einer Reisedelegation zugeteilt erhält.¹³ Für die Beteiligten mag es ein interessantes Erlebnis sein, für den Aufbau eines internationalen Beziehungsnetzes und für die Stärkung seiner aussenpolitischen Kompetenz wird es dem Parlament allerdings kaum von Nutzen sein.

Zu Beginn jeder Legislaturperiode wird den Fraktionen gem. dem aktuellen Verteilschlüssel die ihnen zustehende Zahl an Sitzen in den verschiedenen ständigen Delegationen zugeteilt. Die Fraktionen reichen in der Folge einen Vorschlag für die Besetzung der ihnen zustehenden Plätze ein, welcher vom Büro bestätigt werden muss. Selten und nur wenn gravierende Gründe vorliegen, weist das Büro einen Vorschlag zur Überarbeitung zurück. Eine Intervention der Büros war in einem Fall erforderlich, weil der Frauenanteil in einer Delegation aufgrund der Vorschläge der Fraktionen deutlich tiefer lag als der im Reglement der internationalen Organisation festgelegte Mindestanteil für beide Geschlechter (vgl. dazu 22.012 *Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht*, Kap. 5 des Jahresberichts).

Während im NR i.d.R. ein reges Interesse besteht für Sitze in ständigen internationalen Delegationen, bekunden die Fraktionen gelegentlich Mühe, alle Plätze für Mitglieder des StR zu besetzen. Dies gilt insb. für Delegationen mit einem hohen Arbeitspensum wie der PV-ER, wo ein Mitglied bei regulärer Teilnahme von mindestens 40 Arbeitstagen pro Jahr für die Teilnahme an Sessionen und Kommissionssitzungen ausgehen muss. Für Mitglieder des StR, welche durch die Mitgliedschaft in mehreren nationalen Parlamentskommissionen zeitlich ohnehin stark in Anspruch genommen werden, ist dies oft kaum zu bewältigen. So ist es schon vorgekommen, dass eine Fraktion keines ihrer Mitglieder im StR überzeugen konnte, den der Fraktionen zustehenden Sitz in der PV-ER zu beanspruchen. Sie gab den Sitz frei für ein williges Mitglied des StR aus einer anderen Fraktion. So war z.B. während der gesamten 49. Legislaturperiode ein Sitz, welcher der SVP-Fraktion zustand, durch ein Mitglied der Grünen Fraktion besetzt (Luc Recordon [VD/G]).

Kontinuität ist in den internationalen Beziehungen von herausragender Bedeutung. Es erschwert den Aufbau von Beziehungen zu ausländischen Partnern und anderen Parlamenten, wenn ein Land bei jedem Treffen durch andere Personen vertreten wird. Das Schweizer System, welches sich dadurch auszeichnet, dass die Präsidialämter, welche bei der Pflege von internationalen Beziehungen eine zentrale Rolle spielen (Präsidium der Räte, der APK und der internationalen Delegationen), einer Rotation mit relativ kurzen Zyklen

12 HABEGGER spricht in diesem Zh. von «Doppelmandat» (HABEGGER, *Parlamentarismus*, 20 f.). Dieser Begriff bringt jedoch nicht zum Ausdruck, dass es sich um Mandate von unterschiedlicher Qualität hinsichtlich ihrer Legitimationsbasis handelt. Das Mandat als Mitglied im staatlichen Parlament beruht auf einer Volkswahl, während das Mandat als Mitglied einer internationalen parlamentarischen Versammlung durch den Beschluss eines Ratsbüros zugeteilt wird.

13 Vgl. dazu: Secrétariat relations internationales, *Relations extérieures 1949–2023*, 31.1.2024, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Relations%20extérieures.pdf> (20.4.2024).

unterliegen, ist nicht sonderlich geeignet für den Aufbau eines tragfähigen internationalen Beziehungsnetzes mit anderen Parlamenten.

- 30** Die Reisetätigkeit von Parlamentsmitgliedern bietet oft Anlass zu Kritik, sei es in den Medien, in der öffentlichen Diskussion oder auch im Parlament selbst (s. z.B. 22.7678 *Frage Hess Erich. Verursachte Kosten der Ukraine-Reise von Nationalratspräsidentin Irene Kälin*; 19.490 Pa.Iv. *Minder. Aus Lima und Tokio an Kommissionssitzungen pendeln? Wohnsitzpflicht in der Schweiz für Bundesparlamentarier*; 19.407 Pa.Iv. *Töngi. Parlamentsangehörige. Flugreisen vermeiden, Reisen per Bahn*; 17.1063 *Anfrage Tornare. Reisetätigkeit von Parlamentsmitgliedern. Wer bezahlt die Kosten?*; 15.5195 *Frage Fehr Hans. Reisekosten der Aussenpolitischen Kommissionen*; 13.4078 Ip. *Fraktion SVP. Internationale Beziehungen der Bundesversammlung*). Im Fokus stehen dabei insb. die Kosten, zunehmend aber auch die klimaschädlichen Auswirkungen der grossen Zahl von Flugreisen. Kritisiert werden u.a. die «Verschwendung von Steuergeldern» für «parlamentarischen Tourismus» oder heikle Meinungsäusserungen von Schweizer Parlamentsmitgliedern im Ausland, welche im Widerspruch zu den offiziellen Positionen der Schweiz stehen.¹⁴ In der öffentlichen Wahrnehmung wird dabei nicht immer klar unterschieden zwischen offiziellen Reisen, die vom Parlament organisiert und finanziert werden, und privaten Auslandsbesuchen von Parlamentsmitgliedern, die in eigener Initiative und auf eigene Kosten erfolgen.¹⁵ Das Parlament kann solcher Kritik, soweit sie die offizielle Reisetätigkeit betrifft, mit angemessener Transparenz hinsichtlich der Verwendung von öffentlichen Geldern für internationale Tätigkeiten begegnen, wie dies inzwischen mit der Veröffentlichung des Registers der internationalen Aktivitäten der BVers und der damit verbundenen Reisekosten erfolgt ist (vgl. dazu N 22a u. N 40). Entscheidend ist aber auch eine umfassende Planung und Vorbereitung der offiziellen internationalen Kontakte. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Koordination der internationalen Tätigkeiten aller Akteure im Parlament selbst, wie auch die Konsultation und Absprache mit betroffenen Regierungsstellen.

- 30a** Die Zahl der offiziellen Auslandsreisen von Mitgliedern der BVers nimmt stetig zu und hat bereits ein beachtliches Niveau erreicht (vgl. <https://www.parlament.ch/de/internationales/internationales-archiv> [20.4.2024]). Sowohl die Kosten, die daraus entstehen, wie auch die Umweltbelastung,¹⁶ welche durch die vielen Flugreisen verursacht wird, müssen in einem vertretbaren Verhältnis zur inhaltlichen Substanz und Bedeutung dieser Aktivitäten stehen. Dies erfordert einen entsprechenden Aufwand für alle Beteiligten sowohl hinsichtlich der Vorbereitung wie auch der Aufarbeitung und Vermittlung der Ergebnisse und Erkenntnisse, die aus diesen internationalen Aktivitäten gewonnen wurden.

¹⁴ Bsp., die Eingang in die Medienberichterstattung fanden, sind etwa der Besuch einer informellen Parlamentarierdelegation 2016 in Eritrea (<https://www.srf.ch/news/schweiz/schweiz-nach-eritrea-reise-fordert-thomas-aeschi-fact-finding-mission>) [20.4.2024] oder die Nordkorea-Reise von NR Béglé 2019 (<https://www.swissinfo.ch/ger/alle-news-in-kuerze/parlamentsbueros-pruefen-regeln-fuer-parlamentarier-auslandsreisen/45118330>; <https://www.srf.ch/news/schweiz/polemik-um-nordkorea-reise-begle-bereue-diese-tweets-nicht>) [20.4.2024]).

¹⁵ Dazu gehören u.a. auch die Auslandsreisen von parlamentarischen Gruppen gem. Art. 63 ParlG.

¹⁶ Es würde der BVers gut anstehen, ausser den Zahlen zu den verursachten finanziellen Auswirkungen zusätzlich auch Angaben zum jährlichen Ausstoss von Treibhausgasemissionen (CO²-Äquivalente) bekanntzugeben, welche durch amtliche Reisen von Ratsmitgliedern verursacht werden. Damit könnte eine Grundlage geschaffen werden für eine Erfassung des CO²-Fussabdrucks des Parlaments sowie mögliche Zielsetzungen für dessen künftige Reduzierung.

Die Mechanismen zur Nutzbarmachung der Erfahrungen und Erkenntnisse, welche Mitglieder der BVers im Rahmen ihrer internationalen Aktivitäten gewinnen, bedürfen dringend einer Verbesserung. Die für aussenpolitische Entscheidungen zuständigen Organe der BVers nehmen sie aktuell kaum zur Kenntnis. Zwar verfasst die Parlamentsverwaltung i.d.R. schriftliche Berichte über die erfolgten Aktivitäten, aber selbst die zu aussenpolitischen Themen federführenden APK zeigen wenig Interesse und Bereitschaft, sich mit Informationen aus dem Erfahrungsbereich der internationalen Delegationen zu befassen. Deren Berichte werden i.d.R. als lästige Routinegeschäfte in einer Kurzform abgehandelt, welche keine substantielle Diskussion zulässt. Damit besteht die Gefahr, dass die vielfältigen internationalen Aktivitäten von Delegationen der BVers zwar einen individuellen Erkenntnisgewinn für die teilnehmenden Mitglieder ermöglichen, jedoch nur sehr begrenzt der Stärkung der aussenpolitischen Kompetenz des Parlaments dienen.

30b

3. Mitgliedschaft in internationalen parlamentarischen Versammlungen

Die verschiedenen parlamentarischen Versammlungen, welchen die BVers als Mitglied beigetreten ist (vgl. Art. 2 VPiB), unterscheiden sich stark voneinander hinsichtlich ihrer Geschichte, ihrer institutionellen Stellung und Kompetenzen sowie ihrer Arbeitsweise. Die meisten von ihnen bilden den parlamentarischen Pfeiler innerhalb einer umfassenderen internationalen Organisation, welche auch eine Zusammenarbeit zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten umfasst. Im Fall des Europarates kommt sogar ein gemeinsamer Gerichtshof von grosser Bedeutung hinzu. Allerdings kann es sich, wie etwa bei der IPU, auch um eine rein parlamentarische Organisation ohne Regierungsbeteiligung handeln. Die Mitgliedschaft kann von globaler Reichweite sein (IPU) oder sich auf eine geographische Region beschränken (Europarat, EFTA). Die Versammlung kann Teil eines thematisch fokussierten Interessenbündnisses sein (EFTA, Nato, OSZE) oder auch einfach auf der Zugehörigkeit zu einer Sprachgruppe (Frankophonie) beruhen.

31

Die am weitesten entwickelte internationale parlamentarische Versammlung ist die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PV-ER), welche sich mit vier Sessions pro Jahr, mit acht ständigen Kommissionen, eigenen permanenten Sitzungslokalitäten, einem professionellen Sekretariat von rund 200 Mitarbeitenden und einem sehr detaillierten Règlement (Règlement de l'Assemblée <https://pace.coe.int/fr/rules>) [20.4.2024]) den Strukturen und der Arbeitsweise eines nationalen Parlamentes annähert (HABEGGER, Parlamentarismus, 20 [allerdings nicht spezifisch auf die PV-ER bezogen] und 85 ff.). Im Vergleich zu anderen internationalen parlamentarischen Versammlungen verfügt sie auch über weitreichende Kompetenzen. Die PV-ER verabschiedet Resolutionen und Empfehlungen an das Ministerkomitee. Sie überwacht mit ihrem Monitoringkomitee, ob sich die Mitgliedländer an die Verpflichtungen halten, die sie beim Beitritt zum Europarat eingegangen sind. Sie verfügt ferner über beträchtliche Wahlkompetenzen. Die Versammlung wählt nicht nur den Generalsekretär oder die Generalsekretärin des Europarates und zahlreiche weitere ranghohe Funktionäre des Europarates; sie ist insb. auch verantwortlich für die Wahl der Richterinnen und Richter am EGMR. Sie erweist sich immer wieder als treibende Kraft im Europarat, u.a. weil sie anders als das Ministerkomitee unabhängiger von diplomatischen und nationalen Zwängen mit einfacher Mehrheit Entscheidungen treffen kann.

32

Interparlamentarische Organisationen haben keine normsetzenden Kompetenzen ausser jenen, die ihre eigene Organisation und Arbeitsweise betreffen. Das indirekte Mandat bildet keine ausreichende Legitimationsbasis, um verbindliche Normen für die Mitgliedstaaten zu erlassen. Indem sie mit ihren Berichten und Debatten die öffentliche Aufmerksamkeit auf Probleme richten, welche international koordiniert angegangen werden müs-

33

sen, können parlamentarische Versammlungen jedoch Entwicklungen initiieren und Lösungsvorschläge an das Ministerkomitee oder an die zuständigen Entscheidungsorgane der Mitgliedstaaten übermitteln. Eine zunehmend wichtigere Aufgabe kommt parlamentarischen Versammlungen im Bereich der parlamentarischen Aufsicht und Kontrolle zu, indem sie problematische Entwicklungen und Missstände in einem Mitgliedstaat, bei internationalen Projekten oder in internationalen Organisationen untersuchen und öffentlich thematisieren. Welche politischen Auswirkungen die Aufdeckung und Veröffentlichung von Missständen durch ein interparlamentarisches Gremium zur Folge haben kann, hat u.a. StR Dick Marty (FDP/TI) durch seine Arbeit in der PV-ER in exemplarischer Weise unter Beweis gestellt. Verschiedene Berichte und Resolutionsentwürfe, die er in der PV des Europarates zur Diskussion brachte, haben weit über den Kreis der Europaratsmitglieder hinaus grosse Folgewirkungen erzielt.¹⁷ Interparlamentarische Organisationen können allein durch die Wirkungskraft einer öffentlichen Debatte über bestehende Missstände auch ohne weitreichende Machtmittel und Sanktionsmöglichkeiten einen erheblichen Druck aufbauen und Veränderungen bewirken. Im Kontext der Monitoring- und Kontrollaufgaben sind auch die Wahlbeobachtungen zu erwähnen, an welchen sich verschiedene parlamentarische Versammlungen beteiligen. Auch sie zielen darauf ab, durch internationale Aufmerksamkeit die Respektierung von demokratischen Minimalstandards zu garantieren.

- 34** Eine Besonderheit im schweiz. Parlamentsrecht besteht darin, dass aus den Eidg. Räten ausscheidende Mitglieder der Europaratsdelegation gem. Art. 11 VPiB am Ende einer Legislaturperiode, wenn sie ihr Mandat auf nationaler Ebene bereits beendet haben, das indirekte Mandat als Mitglieder der PV-ER noch rund zwei Mte. weiter ausüben können. Da neue Mitglieder erst anlässlich der ersten Teilsession im neuen Jahr, welche i.d.R. Ende Januar stattfindet, formell eingesetzt werden können, würden sonst Sitze von zurücktretenden oder nicht wiedergewählten Mitgliedern der schweiz. Delegation während rund zwei Mte. verwaist bleiben. Das Reglement der PV-ER seinerseits gesteht den Mitgliedern der PV ebenfalls das Recht zu, nach Ende ihres nationalen Mandats den Platz in der PV-ER beizubehalten, bis ein neues Mitglied des betr. Parlaments ernannt wird – im Maximum bis zu einer Dauer von sechs Mte. (Art. 11.3 Règlement de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, 1.2023).
- 34a** Die ständigen internationalen Delegationen gem. Art. 2 und Art. 2a VPiB verfügen über einen eigenen jährlichen Budgetrahmen. Im Rahmen ihrer Reglemente (s. z.B. Reglement der Delegation beim Europarat vom 9.10.2017, <https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-8859> [20.4.2024]) können die Mitglieder einer Delegation ohne weiteres Bewilligungsverfahren gem. ihren individuellen Mitgliedschaften und Verantwortlichkeiten an allen offiziellen Aktivitäten der internationalen Organisation und ihrer Unterorgane teilnehmen, solange das Budget der Delegation dadurch nicht überschritten wird.
- 34b** Mit der Änderung der VPiB im Jahre 2021 (s. N 17a ff.) wurde eine neue Kategorie von ständigen Delegationen eingeführt. Die PD-OECD gehört nicht, wie in Art. 60 ParlG vor-

¹⁷ In diesem Zh. sind u.a. die folgenden beiden Resolutionen zu erwähnen: Résolution 1507: Allégations de détentions secrètes et de transferts interétatiques illégaux de détenus concernant des Etats membres du Conseil de l'Europe (Discussion par l'Assemblée le 27 juin 2006; texte adopté par l'Assemblée le 27 juin 2006); Résolution 1597: Listes noires du Conseil de sécurité des Nations Unies et de l'Union européenne (Discussion par l'Assemblée le 23 janvier 2008; texte adopté par l'Assemblée le 23 janvier 2008).

gegeben, zu den «Delegationen, welche die Bundesversammlung in internationalen parlamentarischen Versammlungen oder im bilateralen Verkehr mit Parlamenten von Drittstaaten vertreten». Sie dient vielmehr der Teilnahme an diversen Aktivitäten eines informellen parlamentarischen Netzwerks, welches vom Sekretariat der OECD ins Leben gerufen wurde. Die OECD kennt als internationale Regierungsorganisation in ihren statutarischen Grundlagen weder eine parlamentarische Versammlung noch wird darin sonst ein gemeinsames parlamentarisches Gremium der Mitgliedstaaten erwähnt. Seit 2011 hat jedoch das Sekretariat der OECD begonnen, Parlamentsmitglieder der Mitgliedstaaten sowie Parlamentsmitglieder aus weiteren Staaten und Mitglieder von internationalen parlamentarischen Organisationen zu Informationsveranstaltungen einzuladen. Als Plattform für diesen Austausch wurde ein globales parlamentarisches Netzwerk (Réseau parlementaire mondial de l'OCDE) geschaffen. Die Besonderheit dieser Plattform besteht darin, dass es sich nicht um ein formelles, statuarisch verankertes parlamentarisches Organ mit festen Mitgliedern handelt, sondern um ein Netzwerk mit einem variablen offenen Teilnehmerkreis. Entsprechend haben sich nationale Parlamente anderer Staaten nur ganz vereinzelt dafür entschieden, eine ständige Delegation mit eigenem Sekretariat für die Teilnahme an den Aktivitäten des Netzwerks einzusetzen. Der informelle Charakter und die Unverbindlichkeit der Treffen im Rahmen eines Netzwerks erreicht im Vergleich zu den Delegationen gem. Art. 2 VPiB ein neues Niveau. Die Frage scheint berechtigt, ob es angemessen ist, für die Teilnahme an Aktivitäten dieser Art eine ständige Delegation mit eigenem Sekretariat einzurichten. Dies umso mehr, als die Betreiber des Netzwerks die Mitgliedschaft und Teilnahme an den Aktivitäten des Netzwerks allen Mitgliedern eines nationalen Parlaments und sogar dem Fachpersonal der Parlamente offenhält. Dies entspricht dem Wunsch, dass je nach Thema der Informationsveranstaltung, zu welcher das OECD-Sekretariat einlädt, die jeweils für diesen Themenbereich zuständigen Mitglieder aus den nationalen Parlamenten mit der entsprechenden spezifischen Fachkompetenz teilnehmen. Es bleibt abzuwarten, ob das Schweizer Parlament diesen Pfad der Erweiterung der internationalen Delegationen konsequent weitergehen will. So würde sich mit einer vergleichbaren Begründung auch die Einsetzung einer ständigen Delegation zur Teilnahme an den Aktivitäten des parlamentarischen Netzwerks der Weltbank (<https://www.parlnet.org>) [20.4.2024]) anbieten.

Angesichts der zunehmenden Zahl und Vielfalt der Reisen von ständigen Delegationen gem. Art. 2 VPiB stellt sich die Frage, ob die gesamte Vielzahl an Aktivitäten, welche Sekretariate von internationalen parlamentarischen Organisationen initiieren, dem Charakter des parlamentarischen Mandats gerecht werden. Diese Frage mag im Raum stehen, wenn z.B. internationale parlamentarische Organisationen am Rande von grossen Regierungskonferenzen wie den Weltklimakonferenzen (COP) oder Regierungstreffen zu nachhaltigen Entwicklungszielen Seitenanlässe organisieren, um damit Mitgliedern von nationalen Parlamenten Anlass zu verschaffen, gemeinsam mit NGO-Vertretungen und Umweltaktivistinnen an Veranstaltungen am Rande der Regierungskonferenzen teilzunehmen, ohne jedoch Zugang zur Konferenz selbst zu erhalten, welche offiziellen Regierungsdelegationen vorbehalten ist.

Die Teilnahme von Delegationen des Parlaments in offizieller Mission und finanziert aus öffentlichen Geldern an immer informelleren und vielfältigeren Anlässen und Treffen birgt das Risiko einer generellen Abwertung der internationalen parlamentarischen Aktivität in sich. Das Parlament muss sich der Frage stellen, ob die inhaltliche Substanz und Bedeutung der Beteiligung an internationalen Treffen immer in einem vertretbaren Verhältnis stehen zum materiellen Aufwand. Angesichts der zunehmenden Sensibilität der Gesellschaft für die Problematik des Klimawandels sollten auch die Auswirkungen der grossen

34c

34d

Zahl von Flugreisen auf die Umwelt und das Klima offen deklariert und in der Planung berücksichtigt werden.

- 34e** Ein Teil der internationalen parlamentarischen Aktivitäten könnte durchaus per Videokonferenz stattfinden. Dies erlaubt erhebliche Einsparungen an Geld und Zeit. Negative Auswirkungen auf die Umwelt entfallen dabei weitgehend. Während der Covid 19-Pandemie waren die internationalen parlamentarischen Organisationen zeitweise gezwungen, ihre gesamten Aktivitäten in den digitalen Raum zu verlagern oder sie gänzlich zu sistieren. Einzelne Organisationen wie z.B. die PV-ER haben dies vorbildlich bewältigt und dabei innert kurzer Zeit grosse Fortschritte im Umgang mit Videokonferenz-Formaten erzielt. Durch Anpassungen ihres Reglements hat sie es mit etwas Verzögerung geschafft, sämtlichen Aufgaben und Verantwortlichkeiten gerecht zu werden, selbst wenn dafür komplexe Wahlverfahren und Entscheidungsprozeduren erforderlich waren. Leider haben die internationalen parlamentarischen Organisationen nach dem Ende der pandemiebedingten Restriktionen das Format der Videokonferenz weitgehend wieder abgeschafft und sind zu den früheren Gewohnheiten zurückgekehrt. Das mag damit zu tun haben, dass Videokonferenzen trotz erheblichen Zeitersparnissen bei den Parlamentsmitgliedern weniger beliebt sind als physische Treffen. In der Tat bleibt unbestritten, dass Videokonferenzen niemals die Gesamtheit der internationalen Treffen ersetzen könnten. Das physische Treffen, die gemeinsame Präsenz aller Teilnehmenden in einem Raum mit all den vielfältigen Möglichkeiten der Interaktion und des zwischenmenschlichen Austausches lässt sich niemals vollwertig durch eine Videokonferenz ersetzen. Aber ein begrenzter Teil und gewisse Formate von Treffen könnten durchaus ohne grosse Verluste in digitaler Form stattfinden. Die Kompetenz der Teilnehmenden im Umgang mit den technischen Formaten der Videokonferenz wie auch die digitalen Produkte selbst können durch eine kontinuierliche Anwendung weiterentwickelt werden. Die daraus entstehende Resilienz interparlamentarischer Organisationen im Hinblick auf künftige Krisenmomente sollte für sich allein schon ausreichend Anlass bieten, diese Aufgabe ernsthaft anzugehen.

4. Bilaterale Kontakte zu anderen Parlamenten

- 35** Neben der Ausweitung der parlamentarischen Tätigkeit in internationalen Organisationen hat sich in der zweiten Hälfte des 20. Jh. zunehmend auch der bilaterale Austausch zwischen nationalen Parlamenten entwickelt und institutionalisiert. Seit Ende der 1960er-Jahre nahmen parlamentarische Besuchsreisen ins Ausland und der Empfang von ausländischen Parlamentsdelegationen in der Schweiz gewohnheitsmässigen Charakter an. Zunächst handelte es sich primär um Besuchsreisen der Ratspräsidien, mit oder ohne Begleitdelegation. Seit Beginn der 1990er-Jahre kamen jährliche Studienreisen von Delegationen der APK dazu (vgl. hierzu Secrétariat relations internationales, Relations extérieures 1949–2023, 21.9.2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Relations%20extérieures.pdf>> [20.4.2024]). Zunehmend wird auch der internationale Austausch zwischen ständigen Parlamentskommissionen aus Fachbereichen wie Migration, Sozialpolitik, Wirtschaft oder Bildung und Kultur zum Thema.
- 36** Dieser Bereich der bilateralen Kontakte wurde zunächst mit parlamentsinternen Weisungen, Regelungen und Einzelentscheidungen der Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten oder der Büros geregelt. Dabei galt es insb. festzulegen, wer berechtigt ist, im Namen und auf Kosten des Parlaments Auslandsreisen zu unternehmen. Art. 60 ParlG verlangte dann eine Regelung für die Pflege von zwischenstaatlichen Beziehungen auf Verordnungsebene. Art. 4 VPiB sieht für diesen Aufgabenbereich fünf ständige Delegationen für die Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarstaaten der Schweiz vor. Für den Austausch

mit den Parlamenten anderer Staaten ermöglicht Art. 5 VPiB die Einsetzung von «nicht ständigen Delegationen», womit «ad hoc» für einen spezifischen Besuch bei einem Parlament eines anderen Staates zusammengesetzte Delegationen der BVers gemeint sind.

Eine wichtige Rolle spielen im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen auch die parlamentarischen Gruppen gem. Art. 63 ParlG. Mitglieder der Eidg. Räte können aus eigener Initiative parlamentarische Gruppen bilden, welche den Beziehungen zu einem anderen Staat, einer geografischen Region oder einer Volksgruppe gewidmet sind.¹⁸ Diese Gruppen, oft als «Freundschaftsgruppen» bezeichnet, können allerdings die BVers nicht offiziell vertreten und sie erhalten weder finanzielle noch erwähnenswerte administrative Unterstützung seitens des Parlaments. Zwar müssen parlamentarische Gruppen allen Mitgliedern der Räte offenstehen. In der Praxis finden sich in solchen Gruppen jedoch vorwiegend ähnlich gesinnte Ratsmitglieder zusammen, die einem bestimmten Land oder einer Region freundschaftlich verbunden sind. Entsprechend funktionieren sie eher wie Lobbygruppen. Einige von ihnen organisieren für ihre Mitglieder auf eigene Kosten Besuchsreisen in die Staaten und Regionen, denen sie gewidmet sind. In Medienberichten über Auslandbesuche von Delegationen, denen Parlamentsmitglieder angehören, wird oft nicht unterschieden, ob es sich um offizielle Delegationen des Parlaments handelt, deren Reisen vom Parlament geplant und finanziert werden, oder ob es sich um Privatreisen von Parlamentsmitgliedern handelt, wie sie von parlamentarischen Gruppen organisiert werden (zu den parlamentarischen Gruppen vgl. auch Art. 63 N 1 ff.).

37

5. Internationale Konferenzen

Neben den Sessionen und Sitzungen der internationalen parlamentarischen Organisationen, denen die Schweiz als Mitglied angehört und an deren Treffen sie durch ständige Delegationen vertreten ist, finden weitere internationale Konferenzen statt, zu welchen die Parlamentspräsidien oder andere Vertreterinnen und Vertreter des Parlaments eingeladen werden. Einige davon haben sich institutionalisiert und finden in regelmässigen Abständen statt. Dazu gehören insb. die folgenden Treffen von Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten:

38

- Die «Conférence européenne des Présidents de Parlements», organisiert von der PV-ER, zu welcher die Präsidentinnen und Präsidenten beider Räte eingeladen sind. Sie findet seit 1975 in einem Zweijahresrhythmus statt (s. dazu die Chronologie der Aussenbeziehungen des Parlaments, <<https://www.parlament.ch/de/internationales/internationales-archiv/chronologie-aussenbeziehungen#2.1>> [20.4.2024]);
- die «Conférence des Sénats d'Europe», welche seit dem Jahr 2000 jährlich auf Einladung eines europäischen Landes mit einem Zweikammersystem stattfindet. Die Schweiz ist jeweils durch die Präsidentin oder den Präsidenten des StR vertreten (<<https://www.parlament.ch/de/internationales/internationales-archiv/chronologie-aussenbeziehungen#2.2>> [20.4.2024]);
- die «Conférence mondiale des Présidents de Parlements nationaux», zu welcher die IPU einlädt. Sie fand erstmals im Jahr 2000 statt und wird seither in einem Fünfjahresrhythmus durchgeführt. Die Schweiz ist i.d.R. durch die Präsidentinnen oder Präsidenten beider Räte vertreten.
- die «Réunion des Présidentes de Parlement», zu welcher seit 2005 in jährlichem Rhythmus die IPU alle Präsidentinnen einer nationalen Parlamentskammer einlädt. Die Schweiz mit ihrem jährlichen Rotationszyklus ist jeweils in jenen Jahren vertreten, in welchen zumindest in einem

18 Die im Internet einsehbare Liste führt über 30 derartige Gruppen auf. Die meisten sind dem Verhältnis zu anderen Staaten gewidmet, einzelne aber auch geografischen Regionen, Staatengruppen, Organisationen oder gar Volksgruppen (<<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/freundschaftsgruppe-bundesversammlung.pdf>> [20.4.2024]).

der beiden Räte eine Frau den Vorsitz innehält (<https://www.parlament.ch/de/internationales/internationales-archiv/chronologie-aussenbeziehungen#2.3>) [20.4.2024]);

- das jährliche Treffen der Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten der deutschsprachigen Länder.¹⁹

39 Abgesehen von solchen institutionalisierten Konferenzen finden immer öfter auch Konferenzen verschiedener interparlamentarischer oder intergouvernementaler Organisationen zu spezifischen Fachthemen statt, zu welchen Vertretungen von nationalen Parlamenten eingeladen werden. Gem. Art. 5 VPiB liegt es je nach Grösse der «nicht ständigen Delegationen» in der Kompetenz der Ratspräsidentinnen oder -präsidenten, der Büros oder der KoKo, eine Bewilligung für die Teilnahme einer offiziellen Delegation der Schweiz zu erteilen.

6. Öffentliches Register der amtlichen Reisen von Ratsmitgliedern im Ausland

40 Bis anhin beschränkten sich die öffentlich zugänglichen Informationen zu den Kosten von internationalen Reisen von Mitgliedern der BVers in amtlicher Mission auf eine dürre Ziffer in den Jahresberichten der internationalen Delegationen. Darin wird unter dem Kapitel «Reisekosten» die Gesamtsumme der Flug- und Bahnkosten aufgeführt, welche durch Reisen sämtlicher Mitglieder der betreffenden Delegation im Berichtsjahr entstanden sind. Die Kosten für Bahn- und Flugtickets bilden jedoch nur einen geringen Teil der Kosten, die durch Auslandsreisen tatsächlich entstehen. Als Beispiel sei hingewiesen auf die Kostenangabe im Jahresbericht der Delegation EFTA/Europäisches Parlament für das Jahr 2022 (*23.010 Delegation EFTA/Europäisches Parlament. Bericht*). Hier werden für das Jahr 2021 Flug- und Bahnkosten in Höhe von CHF 40 147 aufgeführt. Im Register gem. Art. 9a Abs. 2 Bst. b werden als Kosten für die internationalen Aktivitäten für dieselbe Delegation CHF 170 647 ausgewiesen. Für die Delegation bei der PV-ER belaufen sich die Ausgaben für Flug- und Bahnбилетe im Jahr 2022 auf CHF 17 448 (*23.012 Parlamentarierdelegation beim Europarat. Bericht*). Im Register werden die Reisekosten derselben Delegation mit CHF 356 757 beziffert (https://www.parlament.ch/centers/documents/de/2022_Internationales_Abgabe.pdf) [20.4.2024]). Der beträchtliche Unterschied zwischen den Angaben in den Jahresberichten der Delegationen und dem Eintrag im «Register mit den jährlichen Kosten der Reisen pro Organ» lässt sich damit erklären, dass im Register anders als bei den Reisekosten in den Jahresberichten zusätzlich zu den Kosten für Flug- und Bahntickets auch die Ausgaben für «Taggelder, Reisekosten, Spesenentschädigungen usw.» (Bericht SPK-NR 18.8.2017, BBl 2017 6841) mit einbezogen werden.

41 Die Publikation des Registers der internationalen Aktivitäten der BVers seit 2020 ist als bedeutender Fortschritt zu werten. Auf der Website des Parlaments finden sich nun ausgesprochen aktuelle und detaillierte Listen zur Fülle an offiziellen Reisen von Ratsmitgliedern ins Ausland und zum Empfang von parlamentarischen Besuchsdelegationen aus dem Ausland (<https://www.parlament.ch/de/internationales/internationales-archiv/register-internationale-aktivitaeten-archiv>) [20.4.2024]). Die versprochene Transparenz hinsichtlich der Kosten bleibt allerdings noch ausbaufähig. Die Angaben zu den jährlichen Kosten der Reisen pro Organ beschränken sich zwar nicht mehr auf den Teilaspekt der

19 Das Treffen fand erstmals auf Einladung von Norbert Lammert, Präsident des Deutschen Bundestages, am 15./16.7.2016 in Konstanz statt (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-int-bez-2016-07-15.aspx?lang=1047>) [20.4.2024]. Seither hat es sich als jährliches Treffen mit rotierendem Vorsitz etabliert. S. dazu die Chronologie der Aussenbeziehungen, <https://www.parlament.ch/de/internationales/internationales-archiv/chronologie-aussenbeziehungen#2.4> unter «2.4 Conférences diverses» [20.4.2024]).

Bahn- und Flugkosten. Aber es fehlt in den sehr rudimentären Angaben zu den Kosten ein klärender Hinweis, welche weiteren Kostenkategorien neben den bisher genannten Ausgaben für Transportmittel hier eingeschlossen wurden. Ein weiterer Mangel besteht darin, dass die Angaben nicht vollständig sind. Es wird je eine Gesamtzahl für die Reisekosten von Delegationen der APK, für die verschiedenen Delegationen bei internationalen parlamentarischen Versammlungen gem. Art. 2 VPiB und für die Ratspräsidien aufgeführt. Anders als im Bericht der Kommission (16.457) angekündigt, fehlen jedoch vorerst Angaben zu Reisen von ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarländer (Art. 4 VPiB), von nicht ständigen Delegationen (Art. 5 VPiB; zu dieser Kategorie gehören u.a. auch Reisen einzelner Ratsmitglieder, aber auch Delegationen anderer Kommissionen als der APK) sowie von Ratsmitgliedern, die auf Einladung von Mitgliedern des BR (Art. 12 VPiB) reisen.

5. Kapitel: Fraktionen

Art. 61

Bildung	¹ Die Fraktionen setzen sich zusammen aus den Ratsmitgliedern gleicher Parteizugehörigkeit. ² Parteilose und Angehörige unterschiedlicher Parteien können, sofern sie eine ähnliche politische Ausrichtung haben, eine Fraktion bilden. ³ Eine Fraktion kann gebildet werden, wenn ihr aus einem der beiden Räte mindestens fünf Mitglieder beitreten. ⁴ Die Fraktionen melden der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der Bundesversammlung ihre Konstituierung, die Mitglieder, den Vorstand und ihre Sekretärin oder ihren Sekretär.
Constitution	¹ Un groupe parlementaire réunit les députés membres d'un même parti. ² Les députés qui ne sont membres d'aucun parti et les députés membres de partis différents, mais partageant les mêmes orientations politiques, peuvent également se constituer en groupes. ³ Un groupe doit comprendre au moins cinq membres du même conseil. ⁴ Chaque groupe informe le secrétaire général de l'Assemblée fédérale de sa constitution et lui communique la liste de ses membres, la composition de son comité directeur et le nom de son secrétaire.
Costituzione	¹ I gruppi constano dei parlamentari di uno stesso partito. ² I senza partito e i membri di partiti diversi possono unirsi in gruppo se sono di analogo orientamento politico. ³ Un gruppo può essere costituito se vi aderiscono almeno cinque membri di una Camera. ⁴ I gruppi annunciano al Segretario generale dell'Assemblea federale la loro costituzione, l'elenco dei membri, la composizione della presidenza e il nome del segretario.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zum GRN 1946	1
2. Änderung des GVG von 1971	5
3. Änderung des GVG und GRN von 1974	10
4. Änderung des GVG von 1984 und des GRN von 1990	12
5. ParlG	14
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	15
1. Funktionen der Fraktionen	15
2. Fraktionen als Organe der BVers	19
3. Fraktion und Partei (Abs. 1)	26
4. Fraktionen aus Parteilosen oder Mitgliedern unterschiedlicher Parteien (Abs. 2)	37
5. Mindestgrösse (Abs. 3)	41
6. Konstituierung (Abs. 4)	44

Materialien

1204. *Revision der Geschäftsordnungen der eidg. Räte*: StenBull NR 1920 771 ff., 993; GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.).

4688. *Geschäftsreglement des Nationalrates. Abänderung*: StenBull NR 1946 208 ff., 237 ff., 255 ff., 278 ff., 282; GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).

10 637 *Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes und des Taggeldgesetzes*: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 23.6./19.11.1970 (BB1 1970 II 1498 ff.); Stellungnahme BR 17.2.71 (BB1 1971 I 413 ff.); AmtlBull NR 1971 204 ff.; AmtlBull StR 1971 288 ff.; Änderung GVG und Taggeldgesetz 23.6.1971 (AS 1971 1415 f.).

11 747 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision*: AmtlBull NR 1973 1000 ff., 1203 ff., 1258 ff., 1551, GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).

11 784 *Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes*: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 1.10.1973 (BB1 1973 IV 1671 ff.); AmtlBull NR 1973 1671 ff.; AmtlBull NR 1974 299 f.; AmtlBull StR 1974 25 ff.; AmtlBull NR 1974 394; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 429; AmtlBull StR 1974 84.

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BB1 1982 11118 ff.); Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

86.246 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht 17.8.1989 (BB1 1989 III 1397 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3561 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Fraktionsreglemente:¹

- der CVP-Fraktion (seit 2021: Mitte-Fraktion) vom 14.6.2016, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/fraktionsreglement-cvp-d.pdf>> [3.12.2023].
- der Fraktion der FDP-Liberalen vom 28.1.2017, zuletzt geändert 31.1.2020, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/fraktionsreglement-fdp-liberale-d.pdf>> [3.12.2023].
- der Grünen Fraktion vom 8.11.2019, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/fraktionsreglement-gruene-fraktion-d.pdf>> [3.12.2023].
- der Grünliberalen Fraktion vom 26.9.2017, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/fraktionsreglement-pvl-d.pdf>> [3.12.2023].
- der SP-Fraktion vom 13.3.2018, zuletzt geändert 1.9.2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/fraktionsreglement-sp-d.pdf>> [3.12.2023].

Literatur

AUBERT, Art. 160, 1210 ff., in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire* (zit. AUBERT, Art. 160); BIAGGINI, Art. 154, 1201 ff., in: Biaggini, *Kommentar BV*, 2. Aufl. (zit. BIAGGINI, Art. 154); FELLER, Die Entstehung der politischen Parteien in der Schweiz, in: SZG 1958, H. 8, 433 ff.; GRAF, Art. 154, 3880 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. GRAF, Art. 154); HIRTER, Parteien und Parlamentsfraktionen in der Schweiz: Enge Zusammenarbeit trotz grosser Autonomie, in: Helms (Hrsg.), *Parteien und Fraktionen: Ein internationaler Vergleich*, Opladen 1999, 241 ff.; KETTIGER, Fraktionsausschuss nur bei Parteiausschluss, NZZ 18.12.2007, 17 (zit. KETTIGER, Fraktionsausschluss); LÜTHI, Das Parlament, in: Knoepfel/Papadopoulos et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 5. Aufl., Zürich 2014, 169 ff. (zit. Lüthi, *Parlament*); LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikularinteressen im Nationalrat, in: *Parlamentsdienste, Parlament*, 53 ff. (zit. LÜTHI/MEYER/HIRTER, *Fraktionsdisziplin*); MEIER-GROB, Die Fraktionen in der Bundesversammlung: Ein mehrschichtiges Phänomen, in: *Parlamentsdienste, Parlament*, 261 ff. (zit. MEIER-GROB, *Fraktionen*); MÜNCH, Wesen und Bedeutung der Parlamentsfraktion aus schweizerischer Sicht, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 1995, H. 3, 382 ff. (zit. MÜNCH, *Wesen*); SÄGESSER, Art. 154, in: SÄGESSER, *Bundesbehörden*, 221 ff. (zit. SÄGESSER, Art. 154); SÄGESSER, Art. 160, in: SÄGESSER, *Bundesbehörden*.

¹ Das Reglement der SVP-Fraktion ist zurzeit (Ende 2023) nicht publiziert.

den, 252 ff. (zit. SÄGESSER, Art. 160); SÄGESSER, Eine zweite SVP-Fraktion wäre möglich, NZZ 8. I. 2008, 17 (zit. SÄGESSER, SVP-Fraktion); SCHIESS RÜTIMANN, Politische Parteien. Privatrechtliche Vereinigungen zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht, Bern 2011 (zit. SCHIESS RÜTIMANN, Parteien); SCHMID, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz, Basel/Frankfurt a.M. 1981 (zit. SCHMID, Parteien); SCHWARZ/LINDER, Mehrheits- und Koalitionsbildung im schweiz. Nationalrat 1996–2005. Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der Schweizerischen Bundesversammlung. Bern 2006 (zit. SCHWARZ/LINDER, Mehrheit). THURNHERR, Art. 137, 2348 ff., in: BSK BV (zit. THURNHERR, Art. 137).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zum GRN 1946

- 1 Beziehungsnetze und gegenseitige Absprachen zwischen gleich oder ähnlich gesinnten Ratsmitgliedern gab es seit Bestehen der BVers. Diese Vereinigungen blieben zunächst aber ohne schärfere Konturen und spielten oft nur im Verborgenen. Fraktionen im heutigen Wortsinn, mit klar umgrenzbarem Mitgliederkreis und fester Organisationsstruktur, entstanden erst gegen Ende des 19. Jh. (DÜBLIN, 108 ff. und MÜNCH, Wesen, 402).²
- 2 Als Folge des 1919 eingeführten Proporzwahlrechts fanden 1920 die Fraktionen Aufnahme in das GRN. Bei der Bestellung der Kommissionen musste neu der Mitgliederzahl, d.h. der Stärke der Fraktionen Rechnung getragen werden (Art. 12 GRN 1920). Zudem wurde festgelegt, dass der Präsident vor jeder Session die Fraktionspräsidenten versammelt und mit ihnen die in der Session zu behandelnden Geschäfte sowie die Reihenfolge der Beratungen bespricht (Art. 16 GRN 1920). Schliesslich hielt das GRN fest, dass der Präsident den Rat erst dann zur Schliessung der Beratung zu einem Geschäft befragt, wenn die Fraktionen Gelegenheit zur Darlegung ihrer Ansichten gehabt haben (Art. 69 GRN 1920).³
- 3 Eine Mindestmitgliederzahl von Ratsmitgliedern für die Bildung einer Fraktion wurde zunächst nicht festgelegt. In der Praxis wurden zur Gründung und Aufrechterhaltung drei Mitglieder als ausreichend erachtet (CRON, Geschäftsordnung, 96). Bei der Konstituierung des NR nach den Wahlen von 1939 beantragte die Fraktionspräsidentenkonferenz jedoch erfolgreich, die minimale Mitgliederzahl einer Fraktion von drei auf fünf zu erhöhen. Die Debatte machte deutlich, dass damit vor allem den vier Mitgliedern der «Fédération socialiste suisse» (Linksabspaltung der SP) der Fraktionsstatus aberkannt werden sollte (Prot. NR 5. 12. 1939, 31 ff.).
- 4 Im totalrevidierten GRN von 1946 schrieb der NR erstmals die Grundzüge zur Konstituierung einer Fraktion fest, indem er bestimmte, dass zur Bildung einer Fraktion der Zusam-

2 MÜNCH weist darauf hin, dass die Institution des Parlaments in seiner modernen Gestalt auf dem in der Aufklärungsphilosophie des 18. Jh. wurzelnden liberalen Repräsentationsgedanken beruht, welcher auf das Individuum fokussiert, das es aus überkommenen Einbindungen in festgefügte Strukturen zu lösen gilt. Die liberale Repräsentationstheorie sah den Parlamentarier nicht als Vertreter eines Wahlkreises, eines Standes oder einer Partei, sondern den freien selbstverantwortlichen Repräsentanten des ganzen Volkes, der nur seinem auf das Gemeinwohl gerichteten Gewissen verpflichtet ist und frei von Bindungen an Gruppeninteressen entscheidet. Fraktionen und Parteien seien vor diesem Hintergrund zunächst eher verpönt gewesen (MÜNCH, Wesen, 402).

3 Zur Diskussion stand in der vorberatenden Kommission auch das «Institut des Fraktionsredners»; danach hätten die Fraktionen jeweils nur einen Redner bezeichnet (AmtlBull NR 1920 793).

menschluss von mindestens fünf Mitgliedern notwendig ist und dies dem Präsidenten zhd. des Rates gemeldet werden muss (Art. 18 GRN 1946).⁴ Darüber hinaus wertete das GRN die Fraktionspräsidentenkonferenz auf, die sich nun nicht mehr nur zum Sessionsprogramm äussern konnte, sondern dieses nach Anhörung des BR festlegte (Art. 18 GRN 1946, s. Art. 35 N 2 f.).

2. Änderung des GVG von 1971

Infolge der «Mirage-Affäre» (s. Art. 163 N 1 ff.) wurde nicht nur der Ausbau der Verwaltungskontrolle an die Hand genommen, sondern es wurden auch Verbesserungen der Arbeitsvoraussetzungen für die Ratsmitglieder angestrebt. In diesem Kontext kam es zu Bemühungen, die Stellung der Fraktionen zu verbessern. So nahm der NR am 6. 10. 1965 ein Po. von NR Fritz Blatti (FDP/BE) an, welches die Stärkung der auf das Allgemeininteresse ausgerichteten Fraktionen forderte, um ein Gegengewicht zu den wirtschaftlichen Gruppierungen zu setzen, welche politische Fragen i.d.R. unter dem Blickwinkel der einzelnen Organisation betrachten. Das Po. betonte, dass die Fraktionen im Parlament die gleiche Bedeutung haben wie die Parteien in der Demokratie. Konkret geprüft werden sollte dabei die Möglichkeit von Beiträgen aus der Bundeskasse zum Ausbau der Sekretariate (AmtlBull NR 1965 516 ff.). 5

Nachdem den Fraktionen in der Praxis fortan Arbeitserleichterungen in der Form von Arbeitsräumen für sich und ihre Sekretariate gewährt wurden, wurde das Anliegen erst wieder 1968 von der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR (s. Art. 35 N 2) aufgenommen. Sie nahm zuerst die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für Bundesbeiträge an die Hand. Während ein Gutachten der Justizabteilung des EJPD die Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage postulierte, kam ein Gutachten von Prof. Jean-François Aubert zum Schluss, dass Fraktionen als Sekundärorgane durch den Gesetzgeber geschaffen werden können. Es verwies dabei auf den analogen Fall der nicht in der BV aufgeführten Kommissionen und betonte, dass der in der BV vorgesehene Proporz Fraktionen notwendig mache (Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 23.6./19. 11. 1970 [BBl 1970 II 1501 f.]). 6

Nach mehreren Aussprachen über die anfangs kontrovers diskutierte Frage der Opportunität von Bundesbeiträgen reichte die Fraktionspräsidentenkonferenz schliesslich 1970 einstimmig eine Initiative zur Schaffung der erforderlichen klaren Rechtsgrundlage auf Gesetzesstufe ein (10637 Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 23.6./19. 11. 1970 [BBl 1970 II 1498 ff.]). Auch der BR sprach sich für das Anliegen aus und betonte, «dass den Fraktionen bei der Vorbereitung der laufenden Ratsgeschäfte eine Schlüsselstellung zukommt. Für den Ablauf der parlamentarischen Verhandlungen sind die Fraktionen ebenso wichtig, wie die Parteien es für das Funktionieren demokratischer Institutionen sind» (Stellungnahme BR 17. 2. 1971 [BBl 1971 I 415]). Bei der Beratung im NR wurde deutlich, dass die Stärkung der Fraktionen auch als Antwort auf die in den vorangehenden Jahren ausserordentlich gewachsene Belastung der Ratsmitglieder gesehen werden muss. Verschiedene Redner sahen das Schicksal des Milizparlaments vom erfolgreichen Abschluss der Vorlage abhängig. Zur Informationsbeschaffung, zur Vorbereitung und Vorberatung, zur Klärung von Fragen und zum Kontakt mit der Öffentlichkeit seien die Fraktionen unabdingbar (AmtlBull NR 1971 204 ff.). 7

4 Im Laufe der Beratungen scheiterte ein Antrag von NR Felix Moeschlin (LdU/ZH), der den fraktionslosen Ratsmitgliedern dieselben Rechte zugestehen wollte wie den Fraktionsmitgliedern (StenBull NR 1946 221 ff.).

- 8 Auf bedeutend mehr Skepsis als im NR, der die Vorlage in der Gesamtabstimmung ohne Gegenstimme annahm, stiess die Finanzierung der Fraktionen im StR. Sie wurde als «Sündenfall» und Vorstufe einer mit allen Mitteln zu verhindernden Parteifinanzierung bezeichnet, die letztlich zur Beeinträchtigung der Unabhängigkeit und zur Entfremdung vom Volk führe. Ebenfalls ein grosses Fragezeichen wurde hinter die Einschätzung des NR gesetzt, dass für den «Griff in die Staatskasse» keine Verfassungsgrundlage notwendig sei. Als Alternative versuchten die Kritiker erfolglos, eine Erhöhung der Entschädigung für Ratsmitglieder ins Spiel zu bringen. Schliesslich nahm aber auch der StR die Vorlage an (AmtlBull StR 1971 288 ff.).
- 9 Mit der Revision vom 23. 6. 1971 verankerte der Gesetzgeber die Fraktionen erstmals als Fraktionen der BVers (also auch des StR, nicht nur des NR) im GVG. Sie umfassen die Mitglieder gleicher Parteizugehörigkeit aus beiden Räten, wobei Angehörige mehrerer Parteien zusammen eine Fraktion bilden können (Art. 11^{quater} Abs. 1 GVG 1962). Neu war damit auch für den StR festgeschrieben, dass «bei der Bestellung der Kommissionen» «die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke im Rat berücksichtigt» werden (Art. 11^{ter} GVG 1962, AS 1972 82). Als Aufgabe wurde den Fraktionen die Vorberatung der Ratsgeschäfte zugewiesen.⁵ Die Finanzierung der Fraktionssekretariate wurde mit der gleichzeitigen Revision des «BG über die Vergütungen an die Mitglieder des Nationalrates und der Kommissionen der eidgenössischen Räte» geregelt. Zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate erhielten die Fraktionen pauschal CHF 5000 sowie CHF 1000 pro Mitglied (AS 1972 81 ff.).⁶

3. Änderung des GVG und GRN von 1974

- 10 Im Bemühen, den Parlamentsbetrieb zu rationalisieren, initiierte die Fraktionspräsidentenkonferenz des NR 1973 erfolgreich eine Änderung des GVG (11784), mit welcher nach den Fraktionen auch die Fraktionssekretariate gesetzlich verankert wurden (Art. 42^{bis} GVG 1962). Weiter wurde ihnen in Bezug auf den Erhalt von Unterlagen zu Ratsgeschäften und die Benützung des Dokumentationsdienstes die gleichen Rechte wie den Ratsmitgliedern zugesprochen (Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz-NR 1. 10. 1973 [BB1 1973 II 822 ff.]; AmtlBull NR 1973 1671 ff.; AmtlBull NR 1974 299 f.; AmtlBull StR 1974 25 ff.; AmtlBull NR 1974 394; AmtlBull StR 1974 69; AmtlBull NR 1974 429; AmtlBull StR 1974 84).
- 11 Das GRN von 1974 nahm im Wesentlichen die bestehenden Bestimmungen zu den Fraktionen auf.⁷

5 MÜNCH führt die späte gesetzliche Erfassung der Fraktionen auch auf die Tatsache zurück, dass diese «nicht – wie das Parlament selbst – durch Rechtssatz geschaffen werden mussten, sondern sich ohne Zutun des Gesetzgebers im Parlamentsleben herausgebildet haben» (MÜNCH, Wesen, 401). Bemerkenswert ist, dass der Einbezug des StR in die Bildung von Fraktionen zu keinen Diskussionen im StR Anlass gab (AmtlBull StR 1971 288 ff.); die Verwendung des Begriffs aber im StR noch lange Zeit verpönt blieb (vgl. FN 10).

6 Bereits seit dem 1. 1. 1969 wurden gestützt auf das am 4. 10. 1968 verabschiedete «BG über die Vergütungen an die Mitglieder des Nationalrates und der Kommissionen der eidgenössischen Räte» auch Taggelder für die jeweils vor der Session stattfindenden Fraktionssitzungen ausbezahlt.

7 Neu wurde eine privilegierte Redezeit der Fraktionssprecherinnen oder Fraktionssprecher festgeschrieben, die nun wie die Antragsteller über 15 Minuten Redezeit verfügten, im Gegensatz zu den zehn Minuten (resp. fünf Minuten bei einer zweiten Wortmeldung) der übrigen Ratsmitglieder (Art. 61 GRN 1974). Aufgenommen wurde zudem auch die Regelung, dass den Fraktionen sämtliche Unterlagen für die Kommissionen zu rechtsetzenden Erlassen zugänglich sind (Art. 18 Abs. 4 GRN 1974).

4. Änderung des GVG von 1984 und des GRN von 1990

Mit der am 23. 3. 1984 verabschiedeten GVG-Revision, welche u.a. die Neuformulierung der Stellung und Aufgaben der Kommissionen, Fraktionen und parlamentarischen Gruppen beinhaltete, wurde neu auf Gesetzesstufe festgeschrieben, dass die Mindestmitgliederszahl einer Fraktion bei fünf Mitgliedern aus einem Rat liegt und bei der Konstituierung der Vorstand und das Sekretariat dem Generalsekretariat der PD gemeldet werden müssen (Art. 8^{sexies} GVG 1962, bis dahin Art. 13 GRN 1974). Als Aufgaben der Fraktionen wurden die Vorberatung insb. der Ratsgeschäfte und der Wahlen sowie die Förderung der rationalen Geschäftserledigung festgelegt. Neu war die Bestimmung, dass sich für die Bestellung der Kommissionen kleinere Fraktionen ähnlicher politischer Richtung miteinander verbinden können. 12

Mit dem GRN 1990 wurden Beratungskategorien für die Behandlung von Geschäften eingeführt, wobei das Rederecht bei der in der Praxis häufig angewendeten Kategorie III neben den Antragstellern und den Berichterstattern einzig noch den Fraktionssprechern zukam (Art. 68 GRN 1990). 13

5. ParlG

Im ParlG von 2002 wurde erstmals der Organ-Charakter der Fraktionen gesetzlich festgeschrieben (s. Art. 31 N 5 und unten N 19 ff.). Das ParlG legte zudem neu eine «ähnliche politische Ausrichtung» als Voraussetzung für den Zusammenschluss von Ratsmitgliedern zu einer Fraktion fest.⁸ Die Möglichkeit, für die Bestellung der Kommissionen Fraktionsgemeinschaften zu bilden, wurde abgeschafft. Weggelassen wurde im Weiteren die bisher als Aufgabe der Fraktionen aufgeführte Förderung der rationalen Geschäftserledigung, da die Bestimmung rechtlich nicht sehr aussagekräftig sei. Schliesslich wurde darauf verzichtet, die Vorbereitung von Wahlen speziell zu erwähnen, da auch Wahlen Ratsgeschäfte sind (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3561 f.]). 14

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Funktionen der Fraktionen

Fraktionen sind politisch motivierte Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern im Parlament, die der Bündelung der Kräfte und der Vorstrukturierung der parlamentarischen Arbeit nach parteipolitischen Gesichtspunkten dienen (BIAGGINI, Art. 154 N 2; GRAF, Art. 154 N 2; THURNHERR, Art. 137 N 3; VON WYSS, Maximien, 62). Indem sie die Meinungen der politischen Lager kanalisieren, beschleunigen sie «den Meinungsbildungsprozess im Parlament und ermöglichen die einfachere Kompromissfindung und Beschlussfassung» (VON WYSS, Maximien, 62). Statt einer Fülle von Einzelmeinungen entsteht eine überschaubare Anzahl verschiedener Fraktionsstandpunkte. Diese werden im Idealfall zu Verhandlungspositionen und somit zum Ausgangspunkt gegenseitiger Zugeständnisse, womit sie eine effiziente Lösungsfindung ermöglichen (MÜNCH, Wesen, 385). 15

Fraktionen bilden die Voraussetzung für die repräsentative Besetzung der parlamentarischen Kommissionen und vereinfachen die Organisation des Ratsbetriebs (vgl. dazu und zum folgenden BIAGGINI, Art. 154 N 2; GRAF, Art. 154 N 2). Als feste und zentrale Bestandteile eines Parlaments sind sie in der Verfassung verankert (Art. 154 BV). Für die 16

⁸ Die Prüfung dieser Voraussetzung übertrug der Gesetzgeber der KoKo, welche die Bildung neuer Fraktionen nach den in Art. 61 ParlG genannten Kriterien zu genehmigen hat, s. Art. 37 N 19 und unten N 45 f.

Ratsmitglieder, die als Einzelne in ihrer Wirkungskraft eingeschränkt sind, stellen sie eine unerlässliche Aktionsbasis dar (s. Art. 62 N 3 f.). Eine wichtige Funktion nehmen sie zudem als Bindeglieder zu den politischen Parteien, aber auch zu Regierung, Verwaltung, Interessenverbänden und Medien ein.

- 17 Der Stellenwert der Fraktionen ist im NR weit bedeutender als im StR, was sich in den Reglementen widerspiegelt. Zwar sind auch die Mitglieder des StR Mitglieder der Fraktionen der BVers, welche somit auch im StR in Bezug auf die Mehrheitsbildung einen gewissen Stellenwert haben. Anders als im NR spielen sie aber in Bezug auf das Verfahren im Rat keine Rolle: Das Rederecht kann nicht auf Fraktionssprecher beschränkt werden und in der Praxis gibt es keine Fraktionsvorstösse.⁹
- 18 Im StR ist in der Praxis nicht von Fraktionen, sondern von «Gruppen» die Rede.¹⁰ Die Fraktionen können ihre interne Organisation autonom bestimmen, haben aber die allein den StR betreffenden Angelegenheiten an ihre ständerätlichen «Gruppen» delegiert (vgl. Bericht SPK-StR 31. 3. 2003 [BBl 2003 3513]; SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 734; VON WYSS, Maximen, 63).

⁹ Vgl. auch Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BBl 2003 3511). Im GRS findet sich die Verankerung des Anspruches der Fraktionen mit mindestens fünf ständerätlichen Mitgliedern auf eine Vertretung im Ratsbüro (Art. 5 Abs. 1 Bst. d GRS) und das Recht der Fraktionen, beim Ausscheiden eines Kommissionsmitgliedes eine Stellvertretung zu bestimmen, solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat (Art. 14 Abs. 2 GRS). Im GRN nehmen die Fraktionen dagegen weit grösseren Raum ein: Der Stärke der Fraktionen wird bei der Wahl des Präsidiums Rechnung getragen (Art. 6 Abs. 2 GRN); Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten sind von Amtes wegen Büromitglieder (Art. 8 Abs. 1 GRN); die Wahl von Kommissionsmitgliedern und -präsidenten erfolgt aufgrund der Vorschläge der Fraktionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. g GRN); die Kommissions- und Delegationssitze werden auf die Fraktionen verteilt (Art. 15 Abs. 1 GRN); falls eine neue Fraktion gebildet wird oder sobald eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist, kommt es zu einer a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen (Art. 17 Abs. 5 GRN); die Fraktionen haben das Recht, eine Stellvertretung zu bestimmen, wenn ein Kommissionsmitglied sich für eine einzelne Sitzung vertreten lässt oder wenn ein Kommissionsmitglied aus dem Rat ausscheidet (solange das Büro noch keine Neubesetzung vorgenommen hat); (Art. 18 Abs. 1 und 2 GRN) sie haben ferner das Recht, einen Vorstoss oder eine pa.Iv. einzureichen (Art. 25 GRN); es existiert ein privilegiertes Rederecht der Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen (ausser in der praktisch nur für die Behandlung von Vo.Iv. vorgesehenen Behandlungskategorie I erhalten mit Ausnahme der Berichterstatterinnen oder Berichterstatter und die Antragstellerin oder der Antragsteller höchstens die von den Fraktionen bezeichneten Mitglieder das Wort) (vgl. v.a. Art. 41 Abs. 4, Art. 44 Abs. 1 Bst. c, Art. 46 GRN) und ein Recht auf Fraktionserklärung vor der Schlussabstimmung (Art. 43 Abs. 3 GRN).

¹⁰ So hielt bspw. StR Hans Altherr (FDP/AR) am 28. 2. 2012 als Präsident fest, dass der StR keine Fraktionen und entsprechend auch keine Fraktionskollegen kenne (AmtlBull StR 2012 27). Dies trifft allerdings nur rhetorisch zu, nicht aber rechtlich: Der informelle Begriff der (ständerätlichen) «Gruppe» bezeichnet nichts anderes als die ständerätlichen Mitglieder einer Fraktion. Daraus ergibt sich auch, dass es keine Mindestgrösse für eine «Gruppe» gibt; hat z.B. eine Fraktion nur ein Mitglied im StR, so bildet dieses die entsprechende «Gruppe». Die Grösse einer «Gruppe» spielt rechtlich nur bezüglich ihres Anspruchs auf Vertretung im Büro-StR eine Rolle (s. FN 9). Es kommt auch vor, dass sich «Gruppen» zusammenschliessen; diese sollten zur Präzisierung nicht wiederum als «Gruppe», sondern als «Gruppenverbindung» bezeichnet werden. Nicht benutzt wird übrigens der Begriff für das Pendant der ständerätlichen Gruppe, die «nationalrätliche Gruppe». Zu unterscheiden ist die «ständerätliche Gruppe» von der «parlamentarischen Gruppe» i.S.v. Art. 63.

Während das GRN für die Bestellung der Kommissionen im NR festlegt, dass deren Sitze auf die Fraktionen verteilt werden und somit ein fraktionsloses Ratsmitglied keinen Kommissionssitz erhält (Art. 15 Abs. 1 GRN; s. dazu Art. 43 N 24), lässt das GRS diese Frage offen. Als im Vorfeld der Wintersession 2023 der neu gewählte StR Mauro Poggia (MCG/GE) noch keiner Fraktion beigetreten war, beschloss das Büro-StR einen Verteilschlüssel für die 143 Kommissionssitze, der nur die 45 einer Fraktion angehörenden Ratsmitglieder berücksichtigte (Prot. Büro-StR 30.11.2023). Angesichts der grossen Bedeutung der Kommissionen im parlamentarischen Entscheidungsprozess ist ein aus den Kommissionen ausgeschlossenes Ratsmitglied in der Wahrnehmung seines Mandates erheblich behindert. Damit hat auch der Wahlentscheid seiner Wählerinnen und Wähler weniger Gewicht als der Wahlentscheid anderer Wählerinnen und Wähler und ihre politischen Rechte (Art. 34 BV) werden somit verletzt (zur Anwendung von Art. 34 BV auf die Rechte der Ratsmitglieder s. Art. 78 N 13 f.). Im NR mag die grosse Bedeutung der Fraktionen für den Ratsbetrieb einen Ausschluss der Fraktionslosen aus den Kommissionen als verhältnismässig und vertretbar erscheinen lassen. Im StR sticht dieses Argument aber nicht. Zudem spielen die Parteien für die Wahl der Mitglieder des StR wegen der in den meisten Kte. praktizierten Majorzwahl eine geringere Rolle als in den Proporzahlen des NR. Der Ausschluss der Hälfte der Vertretung eines Kt. im StR aus den Kommissionen, im Falle der früheren «Halbkantone» sogar der ganzen Vertretung des Kt., ist daher problematisch. Art. 43 Abs. 2 ParlG würde dem Büro-StR als Wahlorgan Spielraum offenlassen: Danach ist die «Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat» kein starrer Massstab, sondern bloss eine Richtlinie für die Verteilung der Kommissionssitze. In der Praxis ist zwar bisher kein Mitglied des StR fraktionslos geblieben und daher aus den Kommissionen ausgeschlossen worden; StR Mauro Poggia hat sich Beginn der Wintersession 2023 der SVP-Fraktion angeschlossen. De lege ferenda wäre aber zu wünschen, dass der StR einen Anspruch jedes Kantonsvertreters auf Kommissionssitze anerkennen würde.

18a

2. Fraktionen als Organe der BVers

Während die Fraktionen früher lediglich private Vereinigungen waren, sind sie heute – anders als die privatrechtlich organisierten Parteien – ausdrücklich als Organe der BVers normiert (vgl. oben N 1 ff.; BIAGGINI, Art. 154 N 3; MÜNCH, Wesen, 405; SÄGESSER, Art. 154 N 261). Sie sind als solche in Art. 31 Bst. h ParlG explizit aufgeführt und mithin als auf öffentlichem Recht beruhende staatliche Institutionen anerkannt (z.T. abweichend SCHIESS RÜTIMANN, Parteien; vgl. unten N 23). Äusserungen in den Fraktionen fallen unter den Immunitätsschutz gem. Art. 162 BV (s. Art. 16 N 17), und Ratsmitglieder können für die Teilnahme an Sitzungen der Fraktionen Taggelder beanspruchen (Art. 3 Abs. 1 PRG).

19

In Bezug auf die innere Organisation steht den Fraktionen «grösste Autonomie» zu (vgl. VPB 38.82 [1974], 5; BIAGGINI, Art. 154 N 8). Fraktionen sind frei bei der Wahl ihrer Organisation (Anzahl und Aufgaben der Vorstandsmitglieder, Frage weiterer Organe), sollten als Organe der obersten Behörde eines demokratischen Staates jedoch selbst auf demokratischen Prinzipien aufbauen und dürfen den Grundsatz des freien Mandats nicht verletzen (vgl. BIAGGINI, Art. 154, N 8; MÜNCH, Wesen, 407; zum Instruktionsverbot s. Art. 62, N 5 ff.). In der Praxis geben sich alle Fraktionen Reglemente, in denen sie ihre Verfahren und ihre Organisation regeln.

20

Nach VON WYSS sind Fraktionen als Organe der BVers explizit keine privatrechtlichen Vereine, auch wenn ihr Selbstkonstituierungsrecht und ihre Nähe zu den politischen Parteien diesen Eindruck erwecken können. Fraktionen seien zwar wie Vereine (mit Präsidium und Vorstand) organisiert und würden den Erwerb und den Verlust der Mitgliedschaft

21

in Reglementen regeln, nähmen aber Aufgaben für die BVers wahr. Folglich sind gemäss VON WYSS Bestimmungen des öffentlichen Rechts anwendbar, wobei bei Bedarf wie bei öffentlich-rechtlichen Kooperationen das Vereinsrecht als Auslegungshilfe verwendet werden kann (VON WYSS, Maximen, 67).

- 22 MÜNCH sieht in den Fraktionsreglementen ebenfalls keine privatrechtlichen Verträge und bezeichnet sie als «rechtsetzende Akte eines staatlichen Organs» mit grundsätzlich öffentlich-rechtlichem Charakter. Dabei sei nicht auszuschliessen, dass zwischen den Fraktionsmitgliedern neben den öffentlich-rechtlichen auch zivilrechtliche Rechtsbeziehungen etwa in Form einer einfachen Gesellschaft oder eines Vereins begründet werden (MÜNCH, Wesen, 407). Ähnlich ist die Einschätzung der Justizabteilung des EJPD, wonach die Qualifikation der Fraktion als Organ des Parlaments nicht bedeute, dass Fraktionen ausschliesslich dem öffentlichen Recht unterstellt sind und beim Fehlen einer öffentlich-rechtlichen Regelung die Anwendung von Zivilrecht als subsidiäres Recht unzulässig ist (VPB 38.82 [1974], 7).
- 23 Teilweise anderer Ansicht ist SCHIESS RÜTIMANN: Fraktionen dürften sich als Vereine konstituieren. Sie hält fest, dass die gesetzlichen Bestimmungen den Fraktionen einen Spielraum bei der Verfolgung ihres Zweckes lassen und keine abschliessende Aufzählung der Aufgaben der Fraktionen enthalten (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 720 ff.). Die rechtliche Ausgestaltung der Fraktionen und die in den Fraktionsreglementen zum Ausdruck kommende Unabhängigkeit der Fraktionen von BVers und Parteien sprechen nach SCHIESS RÜTIMANN für die Qualifikation als Verein (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 727). Sie betont aber auch, dass eine Konstituierung als Verein nicht bedeutet, dass alle Aspekte des Verhältnisses zwischen der Fraktion und ihren Mitgliedern ausschliesslich durch vereinsrechtliche Bestimmungen geregelt werden (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 721).
- 24 Trotz den unterschiedlichen Einschätzungen in Bezug auf die Rechtsnatur decken sich die Auffassungen weitgehend im Hinblick der Ermittlung der Zuständigkeiten für die Beurteilung eines Streitfalls. Betrifft der Streitgegenstand unmittelbar die Funktion der Fraktion, ihre Rechte und Pflichten in der BVers und damit die Willensbildung oder die Organisation des Geschäftsbetriebs des Parlaments, ist öffentliches Recht anwendbar, ansonsten kommt das Privatrecht zur Anwendung¹¹ (MÜNCH, Wesen, 407 FN 104; SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 731; VON WYSS, 67; VPB 38.82 [1974], 7).
- 25 Einige Fragezeichen bestehen jedoch weiterhin. BIAGGINI stellt fest, dass noch nicht abschliessend geklärt ist, «welche Konsequenzen der öffentlich-rechtliche Status der Fraktionen auf der Seite der rechtlichen Verpflichtungen hat». Er bejaht aber im Grundsatz die Frage, dass «ihre Tätigkeit als «staatliches Handeln» (Art. 5 BV) bzw. «staatliche Aufgabe» (Art. 35 BV) einzustufen ist und den entsprechenden Bindungen unterliegt» (BIAGGINI, Art. 154, N 7; gl.M. THURNHERR, Art. 137 N 14). GRAF zieht die naheliegende Schlussfolgerung: «De lege ferenda wäre die Einführung einer Prüfung und Genehmigung von Fraktionsstatuten durch die Koordinationskonferenz und ein Beschwerderecht von Fraktionsmitgliedern wegen Verletzung ihrer statutarischen Rechte geboten» (GRAF, Art. 154 N 3).

11 Dem Privatrecht unterstellt wären gem. SCHIESS RÜTIMANN Konflikte im Zh. mit den Beiträgen, welche die Fraktionsmitglieder der Partei oder Fraktion überweisen, oder im Zh. mit der Verteilung der öffentlichen Beiträge zwischen Fraktion und Partei und innerhalb der Fraktion sowie Konflikte im Zh. mit Arbeitsverhältnissen, die mit den Mitarbeitenden des Fraktionssekretariats abgeschlossen werden (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 729). Gem. VPB 38.82 (1974) wären z.B. die Regelung rein fraktionsinterner Angelegenheiten oder der rechtsgeschäftliche Verkehr zwischen Fraktionen und ihren Sekretariaten dem Privatrecht unterstellt (VPB 38.82 [1974], 7).

3. Fraktion und Partei (Abs. 1)

Abs. 1 hält fest, dass sich Fraktionen «aus den Ratsmitgliedern gleicher Parteizugehörigkeit» zusammensetzen. Der Bericht der SPK-NR zum ParlG führt weiter aus, dass «Mitglieder einer Partei eine Fraktion zu bilden haben und sich nicht etwa auf mehrere verteilen dürfen» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3561]). Das ParlG statuiert somit in Bezug auf die Fraktionen als erstes Kriterium die gleiche Parteizugehörigkeit.¹² Dieses Kriterium wurde in der Praxis bisher auch streng so ausgelegt. Die Büros haben es bisher abgelehnt, dass ein einzelnes Ratsmitglied die Fraktion wechseln darf, ohne den Austritt aus der bisherigen Partei zu geben.¹³ Ebenfalls wurde abgelehnt, dass Mitglieder derselben Partei im NR und im StR nicht derselben Fraktion angehören.¹⁴

26

Trotz dieses Umstandes ist die Identität von Partei- und Fraktionszugehörigkeit aber nicht zwingend (vgl. auch SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 735 und 744; vgl. unten N 30 ff.). Fraktionen und Parteien nehmen in Konkretisierung ihrer in der Verfassung vorgezeichneten Trennung unterschiedliche Funktionen wahr: Die in der BV unter dem Titel «Volk und Stände» aufgeführten Parteien (Art. 137 BV) strukturieren die Meinungs- und Willensbildung *des Volkes*, die unter dem Abschnitt «Organisation» des Kapitels «Bundesversammlung» aufgeführten Fraktionen (vgl. Art. 154 BV) dagegen strukturieren die Meinungsbildung *im Parlament*.

27

Trotz dieses funktionalen Unterschieds sind Partei und Fraktion in ihren Aufgabengebieten eng aufeinander bezogen und miteinander verbunden. So sind etwa die Aktivitäten der Parteien zu einem grossen Teil auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess ausgerichtet und der von den Parteien in Gang gesetzte und beeinflusste öffentliche Meinungs-

28

12 Massgebend für die Fraktionszugehörigkeit ist die Mitgliedschaft in der gesamtschweizerischen Partei. Da aufgrund der föderalen Struktur der schweiz. Parteien die Mitgliedschaft in einer Orts-, Bezirks- oder Kantonspartei auch die Mitgliedschaft in der gesamtschweizerischen Partei beinhaltet, können Mitglieder derselben Partei aufgrund einer unterschiedlichen Angliederung der Orts-, Bezirks- oder Kantonsparteien an eine gesamtschweizerische Partei unterschiedlichen Fraktionen angehören. So war etwa die CSP des Oberwallis wie die CVP Oberwallis der CVP-Schweiz angegliedert (seit 2023 sind die beiden kantonalen Parteien als «Neo – Die sozial-liberale Mitte» und «Die Mitte Oberwallis» Teile der nationalen Mitte-Partei), die CSP des Unterwallis (2023 aufgelöst) und des Kt. FR dagegen der gesamtschweizerischen CSP. Je nach Herkunft können die Mitglieder der CSP somit jener Fraktion zugehören, welche die CVP (heute: Mitte-Partei) allein oder im Verbund bildet, oder sind frei, sich einer anderen Fraktion (z.B. der SP- oder Grünen Fraktion) anzuschliessen (vgl. das Bsp. von NR Hugo Fasel, der als CSP-Mitglied aus dem Kt. FR von 1995 bis 2008 Mitglied der Grünen Fraktion war).

13 Das Büro-NR hat am 11. 12. 1996 die Bildung der «Demokratischen Fraktion» (aus Mitgliedern der Partei der «Schweizer Demokraten») vorerst abgelehnt, weil der Tessiner NR Massimo Pini immer noch Mitglied der FDP war, die eine eigene Fraktion bildete (Prot. Büro-NR 11. 12. 1996, 3 ff.). Ratsmitglieder, die seither die Fraktion gewechselt haben, haben auch den Austritt aus der Partei erklärt.

14 Nach den eidg. Wahlen 2023 stellte sich für das neu gewählte Mitglied des StR Mauro Poggia (Mouvement citoyens genevois [MCG]) die Frage, welcher Gruppe er sich anschliessen will. Gem. Medienberichten lag seine Präferenz bei der Mitte-Gruppe des StR (FARGAH, Mauro Poggia ist der erste Ständerat ohne Heimat, in: Tages-Anzeiger, 24.11.2023, 6). Jedoch schlossen sich die zwei NR des MCG der SVP-Fraktion an. Die PD liessen sich in den Medien zitieren, wonach sie aufgrund der gesetzlichen Regelung nur zwei Optionen sehen: Entweder den Beitritt zur SVP-Fraktion (und damit auch der SVP-Gruppe), weil sich die Mitglieder der gleichen Partei nicht in mehrere Fraktionen aufteilen dürfen, oder einen Alleingang ohne Anschluss an eine Gruppe (FARGAH, Zur Mitte darf er nicht, zur SVP will er nicht, Tages-Anzeiger, 14.11.2023, 4). StR Poggia entschied sich für den Beitritt zur SVP-Fraktion.

und Willensbildungsprozess findet häufig durch Vermittlung der Fraktionen im Parlament seinen Abschluss (vgl. auch 89.242 Bericht Kommission-NR 6. 11. 1989 [BB1 1989 1587]). SCHMID führt aus, dass die Fraktionen in den Parteien i.d.R. ein wichtiges meinungsbildendes Element und eine Koordinationsstelle innerparteilicher Prozesse von grosser Bedeutung bilden. Umgekehrt sichere die Partei der Fraktion die Verbindung zu den Parteimitgliedern und zur Öffentlichkeit. Durch die Dynamik des politischen Systems seien Partei und Fraktion gezwungen, sich immer wieder zu finden, wenn sie ihre Stellung nicht selbst untergraben wollen (SCHMID, Parteien, 51).

- 29 In der Praxis bestehen zwischen Fraktionen und den Parteien denn auch enge – in erster Linie personelle – Verflechtungen und Beziehungen, welche die Zusammenarbeit, oft auch in Form einer Feinabstimmung der gegenseitigen Vorstellungen, erleichtern. Bei den meisten Fraktionen wird die Verbindung mit der Partei bereits auf Stufe der Fraktionsreglemente resp. Parteistatuten deutlich, indem z.B. die Fraktionschefin oder der Fraktionschef Mitglied der Parteiführung und die Parteipräsidentin oder der Parteipräsident Mitglied des Fraktionsvorstandes ist (vgl. auch SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 834).
- 30 Obwohl in der Praxis Fraktion und Partei nicht immer voneinander abgegrenzt werden, ist daran festzuhalten, dass Fraktionen Funktionen des Parlaments erfüllen, nicht Aufgaben der Parteien (vgl. VPB 38 [174] Nr. 82, 5).¹⁵ Fraktionen sind nicht Teile von Parteien, sondern Bindeglieder zwischen Parteien und Ratsmitgliedern. Sie verfolgen ihre Ziele eigenständig und erlassen Reglemente in eigener Regie.
- 31 Das ParlG regelt nicht, unter welchen Voraussetzungen eine Fraktion ein Ratsmitglied aufnehmen muss oder ausschliessen kann oder ob ein gewähltes Ratsmitglied einer Fraktion fernbleiben oder aus ihr austreten darf (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 744). Eine gewisse Unabhängigkeit zwischen Partei und Fraktion ergibt sich allerdings bereits aufgrund des Instruktionsverbots, welches den rechtlichen Zwang im Hinblick auf die Art und Weise, wie das Ratsmitglied sein Mandat auszuüben hat, ausschliesst (zum Instruktionsverbot s. Art. 62 N 5 ff.). Dem Ratsmitglied muss folglich auch freistehen, ob es der Fraktion seiner Partei im Parlament beitreten will oder nicht. Dies, obwohl alle Fraktionsreglemente einen Automatismus vorsehen und die Aufnahme mit dem Amtsantritt als Ratsmitglied¹⁶ oder mit der Wahl in die BVers¹⁷ verknüpfen. Aufgrund des Instruktionsverbotes muss dem Ratsmitglied weiter möglich sein, jederzeit aus seiner Fraktion auszutreten, ohne rechtlich zur Aufgabe seines Mandats verpflichtet zu sein (vgl. MÜNCH, Wesen, 413; BIAGGINI, Art. 154 N 5).
- 32 Der Austritt aus einer Fraktion hat ohne spezifische Regelung in den entsprechenden Parteistatuten keinen Einfluss auf die Parteizugehörigkeit. Und auch der Austritt aus der Partei führt nicht automatisch zum Austritt aus der Fraktion (abweichend dazu KETTIGER, Fraktionsausschluss).¹⁸

¹⁵ Trotz den in den Fraktionsreglementen statuierten Verbindungen mit der Partei, sieht kein Reglement Eingriffsmöglichkeiten von Parteiorganen vor. Gem. SCHIESS RÜTIMANN schränkt einzig das Fraktionsreglement der SVP mit Art. 16 die Selbstbestimmung der Fraktionen ein, indem der Leitende Ausschuss der SVP Schweiz die Höhe des von den Fraktionsmitgliedern an die Fraktion abzuliefernden Mandatsbeitrages festlegt (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, 364).

¹⁶ Vgl. Fraktionsreglement der SP (Art. 1 Abs. 1), der Grünen (Art. 2 Abs. 1) und der GLP (Kap. 1).

¹⁷ Vgl. Fraktionsreglement der FDP-Liberalen (Kap. 2.1), Fraktionsreglement der Mitte bzw. CVP-EVP (Art. 2) und Fraktionsreglement der SVP vom 17. 12. 2012 (Art. 3).

¹⁸ Der Austritt von NR Martin Bäuml (GLP/ZH) aus der Grünen Partei im Jahr 2004 führte z.B. nicht automatisch zum Ausschluss aus der Grünen Fraktion. Und auch im Fall von NR Ricardo

In gewissem Widerspruch dazu steht das Reglement der SP-Fraktion vom 13.3.2018, welches in Art. 1 Abs. 1 die Mitgliedschaft in der Fraktion an die Mitgliedschaft der Partei bindet und keine Möglichkeit zum Austritt erwähnt. Entsprechend müsste ein Mitglied der SP-Fraktion aus der Partei austreten, um die Fraktion verlassen zu können.¹⁹ Ebenfalls gegen dieses Prinzip verstösst das Reglement der SVP-Fraktion vom 17. 12. 2012, welches in Art. 6 festhält, dass ein Austritt oder Ausschluss aus der Partei auch den Verlust der Fraktionsmitgliedschaft zur Folge hat.²⁰ Die Fraktionsreglemente der Mitte-EVP²¹, der FDP-Liberalen, der Grünen und der SVP sehen die Möglichkeit eines Ausschlusses aus der Fraktion vor, wobei eine Zweidrittelmehrheit (im Fall der SVP sogar eine Dreiviertelmehrheit) erforderlich ist (vgl. Art. 2; Fraktionsreglement der Mitte (bzw. CVP-EVP) vom 14.6.2016, Art. 2; Fraktionsreglement der FDP-Liberalen 28.1.2017 [zuletzt geändert am 31.1.2020], Kap. 2.1; Fraktionsreglement der Grünen vom 08.11.2019, Art. 2 Abs. 4 und Fraktionsreglement der SVP vom 17. 12. 2012, Art. 6 und 8). Einige Reglemente präzisieren die Ausschlussgründe.²²

Nach Ansicht von SCHIESS RÜTIMANN sind die Aufnahme in eine Fraktion resp. der Ausschluss aus einer Fraktion nicht justiziabel. Der Beschluss einer Fraktion, ein Ratsmitglied nicht aufzunehmen oder ein Fraktionsmitglied auszuschliessen, dürfe nicht überprüft werden. Sehen die Fraktionsreglemente – wie das zurzeit der Fall ist – keine fraktionsinternen Beschwerdemöglichkeiten vor, sei der Entscheid endgültig (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 745).²³ Dem ist entgegenzuhalten, dass parlamentarische Organe durchaus über Einflussmöglichkeiten verfügen. Die KoKo kann bspw. beschliessen, dass aufgrund eines ungerechtfertigten Ausschlusses oder eines freiwilligen Austrittes aufgrund von mobbingartigen Zuständen in der Fraktion die entsprechenden Ratsmitglieder sich einer anderen Fraktion anschliessen oder eine eigene Fraktion bilden können. Die Büros hätten

Lumengo (parteilos/BE) waren der Austritt aus der SP und der Austritt aus der SP-Fraktion im Jahr 2010 zwei separate Vorgänge.

- 19 Ein Austritt aus der Partei führt aber nicht automatisch zum Austritt aus der Fraktion, wie das Bsp. von NR Ricardo Lumengo verdeutlicht (vgl. FN 19).
- 20 Kein Fraktionsreglement verweist jedoch bezüglich Mitgliedschaft auf die Statuten der Partei oder lässt ein Organ der Partei entscheiden. Diese klare Trennung zwischen Partei und Fraktion ist zu begrüssen (vgl. SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 748).
- 21 Die CVP und die BDP haben sich 2021 zur Partei «Die Mitte» zusammengeschlossen. Das Fraktionsreglement ist jedoch mit Stand November 2023 noch dasjenige der CVP vom 14.6.2016.
- 22 Gem. Reglement der Mitte bzw. CVP-EVP Fraktion vom 14.6.2016 ist ein Ausschluss möglich, «wenn ein Mitglied in schwerwiegender Weise den Zielen der Fraktion entgegenwirkt oder ihr Ansehen gefährdet» (Art. 2), gem. Reglement der Grünen Fraktion vom 8.11.2019, «wenn ein Mitglied der Fraktion gegen die Interessen der Fraktion und/oder der Partei verstösst» (Art. 2 Abs. 4). Das Reglement der SVP-Fraktion vom 17. 12. 2012 sieht einen Ausschluss vor für Fraktionsmitglieder, «welche den Interessen der SVP-Schweiz oder Fraktion in grober Weise zuwiderhandeln». Diese Gründe dürften in Einklang stehen mit der Einschätzung von MÜNCH. Er leitet aus dem Instruktionsverbot ab, dass auch ein Ausschluss aus der Fraktion nicht bereits dann möglich sei, wenn das Ratsmitglied bei einzelnen Vorlagen von den Fraktionsparolen abweicht (MÜNCH, Wesen, 413). Denkbar sei allerdings ein Ausschluss, wenn die politische Grundüberzeugung insgesamt mit der Ausrichtung der Fraktion nicht mehr vereinbar ist und vom Vorliegen «wichtiger Gründe» (Art. 72 Abs. 3 ZGB) auszugehen ist. KETTIGER hält im Unterschied zur Praxis und zu übrigen Lehrmeinungen den Ausschluss von Parteimitgliedern aus einer Fraktion grundsätzlich für verfassungs- und gesetzeswidrig (KETTIGER, Fraktionsausschluss).
- 23 SCHIESS RÜTIMANN führt v.a. aus, dass Verfassung und Gesetz sich nicht über die Stellung der Ratsmitglieder in der Fraktion äussern und für Fragen der internen Organisation der Fraktion weder ein Rechtsmittel noch eine Rekursinstanz bezeichnen (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 745). Das Gesetz könnte allerdings entsprechend ergänzt werden; s. N 25.

zudem die Möglichkeit, die Wahlvorschläge einer Fraktion für die Kommissionen zurückzuweisen (z.B. wenn nicht alle Fraktionsmitglieder gleich behandelt werden).

- 35 Die Beziehung zwischen Fraktion und Partei kann mit SCHMID zusammenfassend als ein durch rechtliche Unabhängigkeit und faktische gegenseitige Rücksichtnahme geprägtes Verhältnis bezeichnet werden (SCHMID, Parteien, 52); insb. vor dem Hintergrund des in der Verfassung verankerten Instruktionsverbotes gewähren die Fraktionen die Unabhängigkeit des parlamentarischen Handelns trotz Parteigebundenheit.
- 36 Art. 154 BV («Die Mitglieder der Bundesversammlung können Fraktionen bilden.») und Art. 61 Abs. 1 ParlG beschränken den Kreis der potenziellen Fraktionsmitglieder auf die Ratsmitglieder. Ungeachtet der Gewaltenteilung nehmen zum Zweck des gegenseitigen Austausches regelmässig auch Bundesratsmitglieder an Sitzungen derjenigen Fraktion teil, welche sich aus den Mitgliedern ihrer Partei zusammensetzt (vgl. BIAGGINI, Art. 154 N 5). Die Reglemente der SP- und der SVP-Fraktion halten sogar fest, dass auch ihre Mitglieder des BR der Fraktion angehören, wobei diese Bestimmung in Abweichung von Verfassung und Gesetz keine Rechtskraft entfalten kann. SCHIESS RÜTIMANN weist ferner darauf hin, dass in den Fraktionen den nicht im Parlament sitzenden Mitgliedern der Parteileitung eine wichtige Stellung zukommt, indem sie an den Fraktionssitzungen teilnehmen und/oder Einsitz im Vorstand der Fraktion haben (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 741).²⁴

4. Fraktionen aus Parteilosen oder Mitgliedern unterschiedlicher Parteien (Abs. 2)

- 37 Abs. 2 sieht in Abkehr vom strikten Konnex zwischen Fraktions- und Parteimitgliedschaft bei der Fraktionsbildung vor, dass Parteilose und Angehörige unterschiedlicher Parteien eine Fraktion bilden können, sofern sie eine «ähnliche politische Ausrichtung» haben. Diese Regelung hat v.a. das Ziel, in der stark segmentierten Parteienlandschaft der Schweiz auch kleinen Parteien die Bildung einer Fraktion zu ermöglichen. Der nicht restlos klar formulierte Abs. 2 schliesst auch die Möglichkeit des Anschlusses eines Mitglieds einer Partei oder eines Parteilosen an eine bestehende Fraktion mit ein (vgl. auch BIAGGINI, Art. 154 N 5).²⁵
- 38 Mit dem Kriterium der ähnlichen politischen Ausrichtung wollte der Gesetzgeber «Alibifraktionen» vermeiden, die Rechte beanspruchen,²⁶ aber aufgrund der disparaten politischen Ausrichtung ihrer Mitglieder die den Fraktionen zukommende Funktion der Vorstrukturierung der Ratsarbeit nicht erfüllen können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3661 f.]). Vorstrukturierende Funktion und Handlungsfähigkeit können Fraktionen nur innerhalb eines gewissen politischen Spektrums entfalten. Auch das Kriterium der ähnlichen politischen Ausrichtung macht sich aber notgedrungen an den Grundhaltungen der Parteien fest und muss diesbezüglich ausgelegt werden, damit eine freie Fraktionsbildung ausgeschlossen werden kann.

24 Eine solche Erweiterung kann als problematisch eingeschätzt werden, wenn Personen mit Stimmrecht an der Entscheidfindung der Fraktionen teilnehmen, die Verfassung und Gesetz nicht als Fraktionsmitglieder definieren. Unproblematisch ist hingegen eine Sitzungsteilnahme ohne Stimmrecht.

25 SCHIESS RÜTIMANN weist darauf hin, dass mit der Formulierung von Abs. 2 zu wenig klar wird, dass er nur Anwendung findet auf Parteien, deren Parlamentarierinnen und Parlamentierer sich geschlossen mit den Mitgliedern einer oder mehrerer anderer Parteien zusammenschliessen (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 736).

26 Zu den Privilegien resp. Rechten (und Pflichten) der Fraktionen s. Art. 62 N 9 ff.

In der Praxis gab und gibt es seit Inkrafttreten des ParlG verschiedentlich Fraktionen, die sich aus Mitgliedern von unterschiedlichen Parteien zusammensetzten resp. zusammensetzen. Dabei kann unterschieden werden zwischen *Neubildungen* von Fraktionen mit Mitgliedern aus zwei oder mehreren Parteien²⁷ und dem *Anschluss* von Mitgliedern einer Partei an eine aus Mitgliedern einer anderen Partei bestehenden Fraktion.²⁸ Neubildungen bedürfen der Genehmigung durch die KoKo, Anschlüsse hingegen nicht (Prot. Büro-NR 29. 11. 2007, 1. 12. 2011), s. Art. 37 N 20 und unten N 45 f.). Als Neubildung gilt in der Praxis auch die Neuformierung einer Fraktion als Folge einer Abspaltung oder Aufnahme von Mitgliedern einer anderen Partei.²⁹

Im Nachgang der Nichtwiederwahl von BR Christoph Blocher im Dezember 2007 zeigten sich innerhalb der SVP-Fraktion Spaltungstendenzen. Dabei wurde die Frage aktuell, ob allenfalls aus der Fraktion ausgeschlossene Mitglieder der SVP-Partei eine eigene Fraktion bilden dürften. Der Rechtsdienst der PD hielt zwar fest, dass sich nach Wortlaut des Gesetzes und gestützt auf die bisherige Praxis eine Fraktion aus Mitgliedern der gleichen Partei nicht in mehrere Fraktionen aufteilen darf.³⁰ Er kam jedoch gem. Medienberichten³¹ zur Einschätzung, dass die KoKo im Lichte allgemeiner Verfassungsgrundsätze ausnahmsweise die Bildung einer neuen Fraktion genehmigen könnte, wenn (mindestens fünf) Mitglieder aus einer Fraktion ausgeschlossen werden und dies beantragen. Die Auslegung stützte sich dabei auf den Zweck der Fraktionsbildung (die Vorstrukturierung der parlamentarischen Arbeit nach parteipolitischen Gesichtspunkten) und auf übergeordnete verfassungsrechtliche Überlegungen.³²

27 2003–2007 bildeten Mitglieder der EVP und der EDU die EVP-EDU-Fraktion; 2007–2011 bildeten Mitglieder der CVP, der EVP und der glp die Fraktion CVP/EVP/glp, ab 2011 bilden die Mitglieder der CVP (seit 2021: Die Mitte) und der EVP die Fraktion CVP-EVP (seit 2021: Die Mitte-EVP).

28 Anschlüsse seit 2015: In den Legislaturperioden 2015–2019, 2019–2023 und 2023–2027 (Stand Ende 2023) haben sich Mitglieder der Lega, des MCR und der EDU der SVP-Fraktion angeschlossen. 2015–2023 gehörte ein PdA-Mitglied der Grünen Fraktion an. Ebenfalls keiner Genehmigung bedarf die reine Umbenennung einer Fraktion (Bsp.: Umbenennung der «Freisinnig-Liberalen» in «FDP-Liberale» Fraktion Ende 2008).

29 Nachdem sich die 2007 gebildete Fraktion CVP/EVP/GLP nach dem Abgang der Mitglieder der GLP 2011 neu als Fraktion CVP-EVP formierte, musste sie von der KoKo neu genehmigt werden.

30 Die im Bericht der SPK-NR zum ParlG als Übernahme des geltenden Rechts bezeichnete Spezifizierung, dass «Mitglieder einer Partei eine Fraktion zu bilden haben und sich nicht etwa auf mehrere verteilen dürfen» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3561]) entspricht dabei allerdings lediglich der bis dahin geltenden Praxis und findet sich in keiner rechtlichen Bestimmung.

31 Vgl. etwa GEMPERLI, SVP-Spitze auf Schmusekurs, NZZ, 17. 12. 2007, und HOLENSTEIN, Zweite Fraktion wäre zulässig, Basler Zeitung, 18. 12. 2007.

32 Als tangierter Verfassungsgrundsatz käme etwa der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder (Art. 149 und Art. 150 sowie Art. 8 BV) in Frage. Dieser könnte als verletzt betrachtet werden, da aus einer Fraktion ausgeschlossene Ratsmitglieder, falls sie keine Fraktion bilden dürfen, faktisch von der Kommissionsarbeit ausgeschlossen werden und somit in der Ausübung der individuellen Rechte als Ratsmitglieder schwer beeinträchtigt sind. Indirekt verletzt würden damit auch die politischen Rechte der Wählerinnen und Wähler (Art. 34 BV), da deren Wahlentscheid weniger Gewicht hätte als der Wahlentscheid anderer Wahlberechtigter. Der Ausschluss einzelner Ratsmitglieder von der Kommissionsarbeit kann als vertretbar erscheinen, wenn die Ratsmitglieder aus eigenem Willen aus einer Fraktion austreten oder wenn eine Partei aufgrund des zu geringen Wähleranteils nicht die für die Bildung der Fraktion erforderliche Anzahl von Ratsmitgliedern erreicht. Problematisch wird er jedoch, wenn die Fraktionslosigkeit auf «Fremdeinwirkung» zurückzuführen ist, insb. wenn fünf oder mehrere Ratsmitglieder betroffen sind,

5. Mindestgrösse (Abs. 3)

- 41 Nach Abs. 3 braucht es mindestens fünf Mitglieder aus einem der beiden Räte, um eine Fraktion zu bilden. Also genügen bspw. vier Mitglieder des NR und ein Mitglied des StR nicht zur Gründung einer Fraktion. Die Festsetzung einer Mindestgrösse ist erforderlich, um eine Aufsplitterung der Fraktionen zu verhindern. Mit allzu vielen und allzu kleinen Fraktionen ginge die Überschaubarkeit des parlamentarischen Willenbildungsprozesses verloren und die Parlamentsarbeit würde erheblich erschwert (vgl. GRAF, Art. 154 N 3). Keine Mindestgrösse gibt es hingegen für die Bildung einer «Gruppe» im StR (vgl. FN 10).
- 42 Die seit 1939 auf fünf festgelegte Mindestzahl der Mitglieder einer Fraktion könnte auch verkleinert oder erhöht werden. Im Jahr 2006 scheiterte ein Versuch, die Mindestzahl für die Fraktionsbildung auf drei Mitglieder eines Rates zu reduzieren (vgl. 04.420 Pa.Iv. Huguenin. Parlamentsgesetz. Revision von Artikel 61 Absatz 3).³³ Bei Inkrafttreten des ParlG im Dezember 2003 formierten sich in der BVers sechs Fraktionen. Nach den Wahlen 2007 fiel die EVP/EDU-Fraktion weg; dafür bildete sich im März 2009 neu die BDP-Fraktion. Nach den Wahlen 2011 kam als siebte Fraktion die Grünliberale Fraktion dazu. Seit 2019 bestehen nach Auflösung der BDP-Fraktion wieder sechs Fraktionen.

welche aufgrund ihrer Anzahl eine eigene Fraktion bilden könnten. – Auch SÄGESEER erachtet es als zulässig, dass von einer Fraktion ausgeschlossene Mitglieder der gleichen Partei eine zweite Fraktion gründen. Entscheidend ist für ihn die Tatsache, dass keine «Alibifraktionen» entstehen (SÄGESEER, SVP-Fraktion, 17). Anderer Ansicht ist KETTIGER, welcher in Berufung auf den Willen des Gesetzgebers nur eine Fraktion pro Partei für zulässig hält. Allerdings hält er den Ausschluss von Parteimitgliedern aus einer Fraktion für verfassungs- und gesetzeswidrig. Dieser sei nur möglich, wenn die Mitglieder zuvor aus der Partei ausgeschlossen werden. Parteizugehörigkeit führt zu Anspruch auf Fraktionszugehörigkeit. (KETTIGER, Fraktionsausschluss). Diese Auslegung widerspricht aber zumindest der gängigen Praxis (vgl. N 20). – SCHIESS RÜTIMANN kritisiert, dass aus einer Fraktion ausgeschlossene Ratsmitglieder bessergestellt sein sollten als Ratsmitglieder, die keine Fraktion bilden können, weil ihre Partei nicht über genügend Ratsmitglieder verfügt oder weil keine anderen Ratsmitglieder mit ähnlicher politischer Ausrichtung zur Bildung einer gemeinsamen Fraktion bereit sind. Aus einer Fraktion ausgeschlossene Ratsmitglieder könnten aus der Partei austreten und sich einer anderen Fraktion anschliessen, oder, falls genügend zahlreich ggf. eine neue Fraktion bilden (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 737). – Die Verletzung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder aufgrund des faktischen Ausschlusses von Ratsmitgliedern von der Kommissionsarbeit konnte nur in der Phase zur Diskussion stehen, in der die Kommissionen noch nicht bestellt waren, wie dies im Dezember 2007 der Fall war. Nach der Wahl in eine Kommission wäre der zu Beginn einer Legislaturperiode ad personam für vier Jahre zugeteilte Kommissionssitz selbst bei einem Partei- und/oder Fraktionsaustritt nicht verloren gegangen. Das wäre nach aktueller Rechtslage anders. Mit der Änderung des GRN vom 3. 10. 2008 beschloss der NR nämlich, eine a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen für den Rest der Amtsdauer durchzuführen, wenn eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist oder wenn eine neue Fraktion gebildet wird (Bericht SPK-NR, 21. 2. 2008 [BB1 2008 1869 ff.], vgl. Art. 17 Abs. 5 Bst. a GRN).

- 33 Die Befürworterinnen resp. Befürworter einer Reduktion argumentierten, dass die Effizienz des Parlamentsbetriebes erhöht würde, wenn möglichst viele Ratsmitglieder in Fraktionen organisiert wären und an Kommissionsarbeiten teilnehmen könnten und sich dadurch weniger als Einzelkämpfer im Plenum profilieren müssten. Die Verfechter des Status quo verwiesen demgegenüber erfolgreich darauf, dass ein wichtiger Zweck der Fraktionen, die Förderung der rationellen Geschäftserledigung, nur bei einer nicht zu tiefen Mindestzahl gewährleistet sei. Sie betonten, dass der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt werde, wenn eine Fraktion von bloss drei Mitgliedern denselben Grundbetrag erhalte und dieselben Rechte (insb. Rederechte, Vertretung im Ratsbüro) geniesse wie eine Fraktion mit 60 Mitgliedern (AmtlBull NR 2006 656 ff.).

Im Unterschied zur Fraktionsbildung ist die Fraktionsauflösung im ParlG nicht geregelt. Eine Fraktion verliert jedoch ihren Status, wenn ihre Mitgliederzahl unter fünf fällt (vgl. auch MÜNCH, Wesen, 409 f.). 43

6. Konstituierung (Abs. 4)

Gem. Abs. 4 können sich die Fraktionen selbst konstituieren. Sie müssen die Konstituierung jedoch der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär der BVers melden, wobei die Mitglieder, der Vorstand sowie die Sekretärin oder der Sekretär der Fraktion zu nennen sind. In Anlehnung an diese Bestimmung haben die Fraktionen auch Veränderungen in Bezug auf die Mitglieder (z.B. bei Anschlüssen von Ratsmitgliedern an eine bestehende Fraktion) oder in Bezug auf die Sekretärinnen oder Sekretäre zu melden. 44

Da insb. das Kriterium der «ähnlichen politischen Ausrichtung» gem. Abs. 2 erfüllt sein muss, hat zusätzlich zur Meldung der Konstituierung einer neuen Fraktion eine entsprechende Prüfung stattzufinden. Weil eine Fraktion i.d.R. aus Mitgliedern beider Räte besteht, übertrug der Gesetzgeber diese Prüfung der KoKo resp. in der Praxis den beiden Ratsbüros (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3561]; s. Art. 37 N 19). Diese haben sich gem. BIAGGINI bei der Auslegung der «ähnlichen politischen Ausrichtung» Zurückhaltung aufzuerlegen (BIAGGINI, Art. 154 N 5). 45

Seit Inkrafttreten des ParlG wurde die «ähnliche politische Ausrichtung» bei neu konstituierten Fraktionen von beiden Ratsbüros in keinem Fall in Frage gestellt, und die Bildung von neuen Fraktionen wurde jeweils diskussionslos genehmigt. Über die Anschlüsse von Mitgliedern einer Partei an eine bestehende Fraktion wurden die Büros nur informiert, da ihre Kompetenz auf die Genehmigung neuer Fraktionen beschränkt ist (vgl. oben N 39). 46

Art. 62*

Aufgaben und Rechte

¹ Die Fraktionen beraten die Ratsgeschäfte vor.

² Sie haben das Recht, parlamentarische Initiativen, Vorstösse, Anträge und Wahlvorschläge einzureichen.

³ Die Geschäftsreglemente können weitere Rechte für Fraktionen vorsehen.

⁴ Die Fraktionen können Sekretariate einrichten. Diese erhalten dieselben Unterlagen wie die Ratsmitglieder und unterstehen dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 8.

⁵ Die Fraktionen erhalten einen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate. Näheres regelt das Parlamentsressourcengesetz vom 18. März 1988.

Attributions

¹ Les groupes examinent les objets avant qu'ils soient soumis aux conseils.

² Ils peuvent déposer des initiatives et des interventions parlementaires, présenter des propositions et proposer des candidats aux élections.

³ Les règlements des conseils peuvent leur conférer des attributions supplémentaires.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel.

⁴ Les groupes peuvent se doter d'un secrétariat. Celui-ci reçoit les mêmes documents que les députés; il est soumis aux dispositions sur le secret de fonction prévues à l'art. 8.

⁵ Il est alloué aux groupes une contribution destinée à couvrir leurs frais de secrétariat. Les modalités sont fixées par la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires.

Compiti e diritti

- ¹ I gruppi esaminano in via preliminare gli oggetti sottoposti alle Camere.
- ² Hanno il diritto di presentare iniziative, interventi, proposte e candidature.
- ³ I regolamenti delle Camere possono prevedere altri diritti per i gruppi.
- ⁴ I gruppi possono istituire segreterie. Queste ottengono gli stessi documenti dei parlamentari e sottostanno al segreto d'ufficio giusta l'articolo 8.
- ⁵ I gruppi ricevono un contributo a copertura delle spese di segreteria. I particolari sono disciplinati dalla legge del 18 marzo 1988 sulle indennità parlamentari.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Vorberatung der Ratsgeschäfte (Abs. 1)	2
2. Fraktionsdisziplin	5
3. Rechte der Fraktionen (Abs. 2 und 3)	9
4. Sekretariate der Fraktionen (Abs. 4)	14
5. Beiträge an die Fraktionen (Abs. 5)	16

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 61.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 61.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Zur Entstehungsgeschichte vgl. den Kommentar zu Art. 61.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vorberatung der Ratsgeschäfte (Abs. 1)

- 2 Die Bestimmung in Abs. 1, wonach Fraktionen die Ratsgeschäfte vorberaten, ist Vorgabe und Abbild der Praxis zugleich. Mit der Vorberatung der Ratsgeschäfte strukturieren und kanalisieren die Fraktionen die partikulären Interessen der Ratsmitglieder und reduzieren (wie die Kommissionen mit ihren Vorschlägen für mehrheitsfähige Lösungen) bedeutend die Komplexität des parlamentarischen Entscheidungsprozesses (vgl. Art. 61 N 15).¹ In

¹ Die Existenz von Fraktionen führt dazu, dass Kommissionsmitglieder als Vertreter verschiedener Parteirichtungen aufgefasst werden, welche nicht nur ihre persönliche Meinung, sondern die gemeinsame Meinung einer Gruppierung in eine Kommission einbringen. – Wie die Verhandlungen in den Kommissionen sind die Sitzungen der Fraktionen nicht öffentlich. Anders als Kom-

den Fraktionen bilden sich Standpunkte heraus, bevor sich die Meinungen einzelner Fraktionsmitglieder verfestigt haben, und werden unwesentliche Meinungsverschiedenheiten beglichen, bevor sie ins Plenum und in die Öffentlichkeit gelangen. Argumentationen werden überprüft, zusammengefasst und bereinigt (MÜNCH, Wesen, 385 f.). Die Vorberatung der Ratsgeschäfte in den Fraktionen fördert somit die rationelle Geschäftserledigung.

Konkret werden in den Fraktionen die Positionen der Fraktionsmitglieder zu den Vorlagen und zu den Wahlen abgesprochen, die Spezialistinnen und Spezialisten für die Betreuung der Geschäfte bestimmt, welche in den Kommissions- und Ratsdebatten zentrale Koordinationsfunktionen wahrnehmen, die Rollen für die Voten im Plenum verteilt und parlamentarische Vorstösse vorbereitet (vgl. LINDER/MUELLER, Demokratie, 259; VON WYSS, Maximen, 62 ff.). Neben der inhaltlichen Diskussion wird auch das «taktische Verfahren diskutiert, um allein oder in Kooperation mit anderen Fraktionen möglichst viel von den eigenen politischen Vorstellungen realisieren zu können» (LINDER/MUELLER, Demokratie, 248). 3

Darüber hinaus sind Fraktionen Generatoren von Meinungen (MÜNCH, Wesen, 385) und geben den Ratsmitgliedern Gelegenheit zur Informationsbeschaffung und zum Informations- und Gedankenaustausch. Die Ratsmitglieder erhalten Rückmeldungen auf persönliche Ideen sowie Rat und Unterstützung für Vorstösse (LINDER/MUELLER, Demokratie, 259). Obwohl in den Fraktionen auch Konkurrenz und Rivalitäten auftreten (VON WYSS, Maximen, 62 ff.), haben sie als Zusammenschluss von Menschen mit der Möglichkeit der Pflege sozialer Beziehungen eine integrierende Funktion.² 4

2. Fraktionsdisziplin

Parolen und Beschlüsse der Fraktion haben dann mehr Bedeutung, wenn sie möglichst einheitlich gefasst werden.³ Ein offenes Diskussionsklima und gute Gesprächskultur allein führen dabei kaum zu Geschlossenheit. Ratsmitglieder äussern nicht nur wegen persönlichen Vorlieben abweichende Meinungen, sondern weil sie neben den Interessen der nationalen Partei auch andere Interessen vertreten, z.B. jene ihrer Kantonalpartei, ihrer Region oder ihres Interessenverbandes. Fraktionen versuchen entsprechend oft disziplinierend einzugreifen – und relativieren somit das in der Verfassung verankerte Instruktionsverbot resp. den Grundsatz des freien Mandats.⁴ Sie bilden politische Machtkomplexe und binden ihre Mitglieder sowohl im Meinungsbildungsprozess als auch in ihren Handlungsfreiheiten in den Räten an die Willensbildung der Fraktionen an und schränken sie dadurch ein (VON WYSS, Maximen, 71). Ratsmitglieder können zwar nicht juristisch, aber politisch sanktioniert werden. Über ein disziplinierendes Druckmittel verfügen die Fraktionen resp. die Fraktionsleitung insb. dadurch, dass sie faktisch entscheiden, wer in welchen Kommis-

missionssitzungen werden Fraktionssitzungen jedoch nicht amtlich protokolliert; die Debatten sind somit für die Forschung schwieriger greifbar.

2 MEIER-GROB betont in diesem Zh. die Bedeutung und Verantwortung der Fraktionen zur Herstellung eines «menschlichen Dazugehörigkeitsgefühls» (vgl. MEIER-GROB, Fraktionen, 269).

3 Parteien thematisieren immer wieder die schwache Präsenz der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei wichtigen Ratssitzungen oder Abstimmungen, mangelnde Geschlossenheit bei Abstimmungen und Wahlen im Parlament und das Äussern unterschiedlicher Auffassungen in der Öffentlichkeit (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 770).

4 Art. 161 Abs. 1 BV hält fest: «Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen.» Den Ratsmitgliedern kann entsprechend nicht rechtsverbindlich vorgeschrieben werden, wie sie im Parlament zu sprechen, wählen oder stimmen haben. Die Ratsmitglieder verfügen über ein freies Mandat. Rechtlich gebunden sind sie nur an Verfassung und Gesetz.

sionen Einsitz hat, wer für gewisse Geschäfte die Führungs- und Koordinationsrolle einnimmt, wer im NR zu welchen Geschäften für die Fraktion spricht und wer im Plenum wo sitzt.⁵ Für das Funktionieren des Parlaments ist es förderlich, dass die Tragweite des verfassungsmässigen freien Mandats in der Parlamentswirklichkeit relativiert wird und die strukturierende Funktion der Fraktionen zum Tragen kommen kann (MÜNCH, Wesen, 414).⁶

- 6 Eine gewisse Fraktionsdisziplin ergibt sich indes bereits durch das Bewusstsein der Ratsmitglieder, dass eine Fraktion umso mehr Einfluss ausüben kann, je geschlossener sie auftritt, und dass sich politische Ziele im Verbund besser durchsetzen lassen. Die Ratsmitglieder sind sich im Klaren, dass die Einflussmöglichkeiten steigen, wenn sie durch fraktionsweise Zusammenarbeit faktisch teilweise auf die freie Mandatsübung verzichten; i.d.R. wird sich ein Ratsmitglied hüten, Fraktionsleitung sowie –kolleginnen und –kollegen unbesehen vor den Kopf zu stossen (MÜNCH, Wesen, 416). Nicht zulässig ist aufgrund des Instruktionsverbots die unfreiwillige Bindung an Fraktionsbeschlüsse. Das Ratsmitglied muss immer die Freiheit haben, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob es sich der Position der Fraktion anschliesst oder nicht. Zwischen Fraktionszugehörigkeit und freiem Mandat besteht indessen zweifellos ein Spannungsverhältnis. Mit MÜNCH lässt sich festhalten, dass sich rechtlich keine Fraktionsdisziplin erzwingen, deren Durchsetzung durch eine starke Fraktionsleitung sich aber faktisch nicht verhindern lässt (MÜNCH, Wesen, 414).
- 7 Wie weit die Fraktionen ihre Mitglieder zu einer geschlossenen Haltung politisch verpflichten können, wurde in der Folge der Wahl von BR Evelyne Widmer-Schlumpf an Stelle des von der Fraktion zur Wiederwahl vorgeschlagenen BR Christoph Blocher im Dezember 2007 deutlich. Die SVP verankerte als Reaktion auf die Wahl in ihren Statuten, dass Parteimitglieder, die sich zum Mitglied des BR wählen lassen, ohne von der Fraktion vorgeschlagen worden zu sein, in Zukunft aus der Partei ausgeschlossen werden. Anlässlich der Ersatzwahl für den zurückgetretenen BR Samuel Schmid ein Jahr später, in der Wintersession 2008, zeigte sich, dass diese Bestimmung erheblichen Fraktionszwang, aber auch politische Gegenreaktionen bei den anderen Fraktionen auslöste (vgl. 08.3551 *Ip. Nordmann Roger: Vorzeitige Verzichtserklärung für die Wahl in den Bundesrat; 08.505 pa.Iv. Lustenberger Ruedi, Stärkung der Wahlfreiheit der VBers* [AmtBull NR 2009 1748 f.]).
- 8 Anders als im parlamentarischen System, in welchem Regierung und Regierungsfaktionen eng aneinander gebunden sind, können in der Schweiz sämtliche Fraktionen Gesetzesvorhaben der Regierung kritisieren.⁷ Der Handlungsspielraum einer Fraktion wird dadurch, dass ihre Partei an der Regierung beteiligt ist, kaum eingeschränkt. Im schweiz.

5 Weitere mögliche disziplinierende Massnahmen sind z.B. die vorgängige Prüfung der einzureichenden Vorstösse durch den Fraktionsvorstand oder das Fraktionspräsidium, die Treueverpflichtung oder als ultima ratio die Drohung mit einem allfälligen Ausschluss.

6 Vgl. auch die Einschätzung von LÜTHI/MEYER/HIRTER, wonach die Fraktionsdisziplin zwar in Kontrast zur Idee des freien Mandats und zur liberalen Repräsentationstheorie stehe, angesichts der realen Funktionen von Parteien und Fraktionen im politischen System aber positiv zu bewerten sei (LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin, 60).

7 Dies wird auch durch das Regierungssystem begünstigt: Da der BR auf eine feste Amtsdauer gewählt ist und nach einer Niederlage im Parlament nicht zurücktreten muss, können es sich einzelne Fraktionsmitglieder oder auch ganze Fraktionen erlauben, eine Vorlage der Regierung abzulehnen. Sie laufen nicht Gefahr, dass die eigene Partei nicht mehr in der Regierung vertreten ist. Sie gehen im Gegensatz zu ausländischen politischen Systemen auch kein Risiko ein, dass das Parlament aufgelöst wird und sie bei den Neuwahlen allenfalls nicht wiedergewählt werden.

politischen System des möglichst weitgehenden Einbezugs aller relevanten politischen und gesellschaftlichen Kräfte in den Entscheidungsprozess kann der Handlungsspielraum der Fraktionen aber dadurch eingeschränkt werden, dass wesentliche Vorentscheide bereits im vorparlamentarischen Verfahren getroffen werden; derartige breit abgestützte Kompromisse werden in der Praxis durch das Parlament und seine Fraktionen kaum mehr in Frage gestellt (MÜNCH, Wesen, 400 f.). Allerdings sind derartige breit abgestützte Kompromisse seit ca. 1990 seltener geworden (SCHWARZ/LINDER, Mehrheit) und das Parlament ist auch weniger bereit, das Produkt des vorparlamentarischen Prozesses einfach zu übernehmen (LÜTHI, Parlament, 188).

3. Rechte der Fraktionen (Abs. 2 und 3)

Abs. 2 führt das Recht der Fraktionen auf Einreichung von pa.Iv., Vorstössen, Anträgen und Wahlvorschlägen auf. Er verdeutlicht somit in Klarstellung der Formulierung in Art. 160 BV, dass die Fraktionen auch Anträge zu einem in Beratung stehenden Geschäft stellen können.⁸

Initiativen, Vorstösse und Anträge von Fraktionen werden in der Praxis einzig im NR eingereicht (für die unterschiedliche Bedeutung der Fraktionen im NR und StR s. Art. 61 N 17). Die Anzahl der von Fraktionen eingereichten Vorstösse entspricht allerdings nur einem kleinen Anteil der Gesamtheit der Vorstösse. In geringem Masse stellen in der Praxis Fraktionen im NR auch Anträge zu hängigen Beratungsgegenständen. Bei Wahlgeschäften werden die Wahlvorschläge in der Praxis i.d.R. von den Fraktionen eingereicht; bei von der GK vorberatenen Wahlgeschäften gibt es neben dem Wahlvorschlag der GK ggf. konkurrierende Wahlvorschläge von Fraktionen (s. z.B. AmtlBull NR [VBVers] 2013 1783; s. auch Kommentar zu Art. 40a N 13, 22).

Von zentraler Bedeutung ist die Bestimmung von Art. 43 Abs. 3 ParlG, wonach sich die Zusammensetzung in den Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richten (s. Art. 43 N 20 ff.). Das GRN statuiert dabei explizit, dass die Fraktionen bei der Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien durch das Büro das Vorschlagsrecht besitzen (Art. 9 Abs. 1 Bst. g GRN). Diese Regelung führt dazu, dass Fraktionen Anspruch auf eine verhältnismässige Vertretung haben und praktisch alle Organe des Parlaments nach Fraktionenproporz bestellt werden.⁹

⁸ Art. 160 BV Abs. 2 erwähnt nur das Antragsrecht der Ratsmitglieder und des BR. SÄGESSER und AUBERT gehen allerdings davon aus, dass das Antragsrecht der Fraktionen als verfassungsmässiges Recht bezeichnet werden kann (AUBERT, Art. 160 N 16; SÄGESSER, Art. 160 N 353; vgl. auch BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 160 N 13).

⁹ Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 hält fest, dass es sich um einen Anspruch der Fraktionen handelt (BB1 2001 3548). BIAGGINI ist vorsichtiger und relativiert, dass ein Fraktionsaustritt oder -ausschluss als Rechtsfolge des in Art. 161 BV formulierten Instruktionsverbotes nicht zum Verlust des Kommissionsmandats führt und der «Fraktionenproporz» in solchen Fällen nicht konsequent umgesetzt bleibt (BIAGGINI, Art. 154 N 6 und BIAGGINI, Art. 161 N 6). Dieser Einwand wurde durch die mit der ParlG-Revision vom 3.10.2008 eingeführte Bestimmung entschärft, dass neu eine a.o. Gesamterneuerung der Kommissionen stattfindet, wenn eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist (vgl. Art. 17 Abs. 5 GRN). – Der Anspruch der Fraktionen auf verhältnismässige Vertretung gilt grundsätzlich auch bei der Bestellung von Subkommissionen. Der Anspruch gilt in Bezug auf Subkommissionen jedoch nicht absolut und die Kommissionen können in Einzelfällen von der verhältnismässigen Vertretung abweichen (vgl. Schreiben Büro-NR an die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten vom 8.5.2012).

- 12 Die politische Leitungsfunktion der Fraktionen in den Räten kommt darin zum Ausdruck, dass die Fraktionspräsidentinnen und Fraktionspräsidenten ex officio im Büro des NR und somit auch in der KoKo Einsitz haben (Art. 8 Abs. 1 Bst. c GRN).¹⁰
- 13 Abs. 3 schafft die explizite gesetzliche Grundlage zur Festschreibung weiterer Rechte für Fraktionen in den Geschäftsreglementen. Dazu gehören bspw. das im NR privilegierte Rederecht der Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen (s. dazu im Einzelnen Art. 6 N 19 ff.) und das Recht auf Fraktionserklärungen vor der Schlussabstimmung (s. Art. Art. 6 N 17).

4. Sekretariate der Fraktionen (Abs. 4)

- 14 Abs. 4 bildet die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung von Fraktionssekretariaten. Diese handeln im Auftrag der Fraktionen, die als parlamentarische Organe gem. Art. 64 ParlG Anspruch auf Dienstleistungen der PD haben. Mitarbeitende der Fraktionssekretariate haben via Parlnet nicht nur umfassende Zugriffsrechte auf Kommissionsprotokolle und -unterlagen zu Ratsgeschäften, sondern seit der Änderung des ParlG vom 20. 3. 2009 auch auf die Prot. und Unterlagen zu kommissionseigenen Geschäften der Sachbereichskommissionen (Bericht Büro-NR 18. 9. 2008; AS 2009 2795; vgl. Art. 6 Abs. 4 und Art. 6b ParlVV). Sie unterstehen dem Amtsgeheimnis gem. Art. 8 ParlG.
- 15 Das Gesetz macht keine Vorgaben und schreibt auch nicht vor, dass Fraktionssekretariate finanziell und personell von den Parteisekretariaten getrennt sein müssen. Es lässt offen, ob die Sekretariate administrative oder inhaltliche Unterstützung leisten (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 750).

5. Beiträge an die Fraktionen (Abs. 5)

- 16 Die Fraktionen erhalten vom Bund einen jährlichen Beitrag. Sowohl im ParlG als auch im PRG, welches die Aufsplittung in einen Grundbeitrag und einen Beitrag pro Fraktionsmitglied statuiert (Art. 12 PRG), ist verankert, dass dieser zweckgebunden für die Deckung der Kosten der Sekretariate zu verwenden ist. Die Abgeltungen dürfen nicht zu einer indirekten Parteifinanzierung führen. Zulässig sind weder direkte Zuschüsse an die Partei, noch die Weiterleitung von Fraktionsbeiträgen in Parteikassen zur Finanzierung von Parteiaktivitäten, die nicht zur Vorbereitung der parlamentarischen Arbeit dienen (vgl. 89.242 Bericht Kommission-NR 6. 11. 1989, BBl 1889 III 1591).
- 17 Die Höhe des Beitrags regelt die VO zum PRG (Art. 10 Abs. 1 VPRG). Mit Beschluss vom 11. 12. 2009 wurde er auf Antrag der Mehrheit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten im Rahmen einer Initiative des Büro-NR erhöht und besteht aktuell aus einem Grundbeitrag von CHF 144'500 und einem Beitrag pro Fraktionsmitglied von CHF 26'800 (Art. 10 VPRG; vgl. 09.437, Bericht Büro-NR 21. 8. 2009 [BBl 2009 6197 ff.]; AS 2009 6571). Die Mehrheit der Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten hielt eine Erhöhung der Fraktionsbeiträge für geboten, um die gestiegenen Anforderungen an eine professionelle Infrastruktur und personelle Unterstützung der Fraktionen erfüllen zu können. Anvisiert wurde insb. eine stärkere Unabhängigkeit von Verbänden oder Interessenorganisationen, indem die politischen Grundlagenarbeit vermehrt durch die Fraktionen selbst erbracht werden kann (Bericht Büro-NR 21. 8. 2009 [BBl 2009 6198 f.]).

¹⁰ Soweit sie nicht Mitglieder des StR sind. In diesem Fall werden sie durch ein nationalrätliches Mitglied des Fraktionsvorstandes ersetzt.

Art. 10 Abs. 2 der VPRG legt fest, dass die Fraktionen der VwD jeweils bis Ende März über die Verwendung der Beiträge im vergangenen Rechnungsjahr berichten. Der Bericht des Büro-NR vom 21. 8. 2009 konkretisiert, dass die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten verantwortlich sind und dabei insbesondere die bedeutenden Kostenblöcke wie Personal (Lohn und Sozialleistungen), Honorare an externe Experten sowie Miet- und Infrastrukturkosten aufzuzeigen sind. **18**

SCHIESS RÜTIMANN bemängelt zu Recht das Fehlen einer detaillierten Abrechnungspflicht¹¹ und kritisiert, dass die VwD die ihr abgelieferten Berichte nicht veröffentlicht und somit gegenüber der Öffentlichkeit keine Transparenz hergestellt wird (SCHIESS RÜTIMANN, Parteien, N 756 f.). Diese Transparenz wäre vor dem Hintergrund der Unzulässigkeit der indirekten Parteifinanzierung geboten (s. oben N 16). Die Überprüfung der Zweckbindung der Fraktionsbeiträge wäre jedenfalls Aufgabe der VwD¹². **19**

11 Der Bericht des Büro-NR führt ohne Belege aus, dass die Fraktionsbeiträge gegenwärtig zu rund 80 Prozent für die Bestreitung der Personalkosten der Sekretariate und zu 20 Prozent zur Deckung der Infrastrukturkosten und den Beizug externer Beraterinnen oder Berater verwendet werden (Bericht Büro-NR 21. 8. 2009 [BB1 2009 6198]).

12 Im Bericht der Kommission des NR vom 6. 11. 1989 wurde diese Aufgabe der FinDel zugewiesen (BB1 1989 III 1591). Im Jahre 1999 wurde aber festgehalten, dass die FinDel keine Oberaufsicht über andere parlamentarische Organe ausüben kann (s. Art. 65 N 6).

6. Kapitel: Parlamentarische Gruppen

Art. 63

- ¹ Die Ratsmitglieder, welche sich für einen bestimmten Sachbereich interessieren, können sich zu parlamentarischen Gruppen zusammenschliessen. Die Gruppen müssen allen Ratsmitgliedern offen stehen.
- ² Die Gruppen melden ihre Konstituierung und ihre Mitglieder den Parlamentsdiensten. Diese führen ein öffentliches Register der parlamentarischen Gruppen.
- ³ Die parlamentarischen Gruppen erhalten, soweit möglich, administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer.
- ⁴ Sie können nicht im Namen der Bundesversammlung auftreten.

- ¹ Les députés qui s'intéressent à un domaine précis peuvent former des intergroupes parlementaires. Ceux-ci sont ouverts à tous les députés.
 - ² Les intergroupes annoncent leur création et leur composition aux Services du Parlement. Ceux-ci gèrent un registre public des intergroupes parlementaires.
 - ³ Les intergroupes ont droit, dans la mesure du possible, à des facilités d'ordre administratif et à des locaux pour leurs réunions.
 - ⁴ Ils ne peuvent représenter l'Assemblée fédérale.
-
- ¹ I parlamentari che si interessano a un dato settore possono riunirsi in intergruppi parlamentari. Gli intergruppi devono essere aperti a tutti i parlamentari.
 - ² Gli intergruppi annunciano la propria costituzione e i propri membri ai Servizi del Parlamento, i quali tengono un registro pubblico degli intergruppi.
 - ³ Per quanto possibile, gli intergruppi ottengono agevolazioni amministrative e sale di riunione per i loro lavori.
 - ⁴ Gli intergruppi non possono agire in nome dell'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

78.233 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1146 f.); AmtlBull NR 1983 82 ff., AmtlBull StR 1983 486; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff., insb. 770).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 30. 3. 2000; Prot. SPK-StR 15. 1. 2002; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3562); AmtlBull NR 2001 1352; AmtlBull StR 2002 21, ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3560).

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://bibliothek.parlament.ch/e-docs/1901455650.pdf>> (27. 3. 2024).

Literatur

EICHENBERGER, Die Parlamentarische Gruppe im eidgenössischen Parlamentsbetrieb, in: *Wirtschaft und Recht* 1962, 287 ff. (zit. EICHENBERGER, Gruppe); FRISCHKNECHT, *Parlamentarische Gruppen*, in: HLS, Bd. 9, Basel 2010, 549 f.

I. Entstehungsgeschichte

Eine parlamentarische Gruppe ist ein informelles, fraktionsübergreifendes Austauschforum von Parlamentsmitgliedern, welche an einem bestimmten politischen Thema interessiert sind. Die Gruppen existierten bereits lange vor ihrer rechtlichen Regelung im Jahr 1984. Der «landwirtschaftliche Klub», die spätere «landwirtschaftliche Gruppe», geht etwa auf die 1880er Jahre zurück (GRÜNER/BAECHTOLD, *Bundesversammlung 1920–1968*, 46).¹ Während diese Gruppe noch heute besteht, hatten viele andere keinen Bestand.

Nach einem Konflikt um die Aufnahme eines Ratsmitglieds in eine neu gegründete Gruppe wurde bei der laufenden Revision des GVG vom 23. 3. 1984 (78.233) erstmals eine Regelung betr. die parlamentarischen Gruppen aufgenommen.² Die Kernelemente der noch heute geltenden Rahmenbedingungen wurden in einem neuen Art. 8^{septies} festgehalten: parlamentarische Gruppen, die den PD gemeldet werden und allen Ratsmitgliedern offen stehen, erhalten soweit möglich administrative Arbeitserleichterungen und Sitzungszimmer.

Bei der Vorberatung des neuen ParlG wurde in der SPK-NR erwogen, den Artikel zu den parlamentarischen Gruppen aufzuheben und bloss noch eine Verpflichtung zur Eintragung im öffentlichen Register im Artikel über die Offenlegungspflichten (Art. 11 ParlG) zu statuieren. Eine knappe Kommissionsmehrheit wollte am Artikel jedoch festhalten (Prot. SPK-NR 30./31. 3. 2000).

Ergänzend zur Formulierung im GVG 1962 wurde im ParlG festgehalten, dass die Gruppen nicht im Namen der BVers auftreten dürfen (Abs. 4). In französischer Sprache wurde die Bezeichnung «groupement» durch «intergroupe» ersetzt – wohl um Verwechslungen mit den Fraktionen («groupe parlementaire») zu vermeiden.

¹ Im BBl findet sich der erste Hinweis auf den «landwirtschaftlichen Klub» 1886 (vgl. BBl 1886 II 649).

² Vgl. 81.402 Po. *Uchtenhagen. Parlamentarische Gruppen* (AmtlBull NR 1982 541 f.; AmtlBull StR 1984 277).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechtsnatur (Abs. 1 und 4)

- 5 Parlamentarische Gruppen, welche administrative Erleichterungen gem. Abs. 3 nutzen wollen, müssen alle Ratsmitglieder aufnehmen, welche ihnen beitreten wollen (Abs. 1). Dies ist jedoch nicht mit einer allgemeinen Meldepflicht für sämtliche Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern gleichzusetzen. Bei nicht gemeldeten Gruppen, welche sich als Verein konstituiert haben, wäre jedoch eine Offenlegung der Interessenbindung gem. Art. 11 ParlG angezeigt.
- 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 zwei Verzeichnisse der gemeldeten parlamentarischen Gruppen (Abs. 2), eines zu den auf Sachthemen ausgerichteten Gruppen (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gruppen-der-bundesversammlung.pdf>) [27.3.2024]) und eines zu den international ausgerichteten Freundschaftsgruppen (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/freundschaftsgruppe-bundesversammlung.pdf>) [27.3.2024]).³ Anfragen zu aktuellen Mitgliederlisten leiten die PD an die Sekretariate der jeweiligen Gruppen weiter. Die im VVG noch enthaltene Vorgabe, wonach die Mitgliederlisten öffentlich sein müssen, gilt weiterhin. Es gibt keinen Grund für eine vertrauliche Behandlung.

3. Richtlinien der Büros

- 6a Die Praxis der Bildung von parlamentarischen Gruppen führte wiederholt zu Kritik. Für öffentliches Aufsehen sorgte insbesondere NR Claude Bégel (CVP/VD), der 2018 zahlreiche neue parlamentarische Gruppen gründete und als deren Präsident international auftrat.⁴ 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.⁵ 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 es «keine Kenntnis von Gruppen mit rassistischen oder antisemitischen Propagandazielen».
- 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

3 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).

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

5 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).

wird damit eine Harmonisierung der Anwendung von Artikel 63 ParlG sowie eine Verbesserung der Transparenz der Informationen zu den parlamentarischen Gruppen angestrebt.»⁶ Gemäss Büro-NR werden die erweiterten Informationen seit dem Legislaturwechsel im Dezember 2019 auf der Website des Parlaments veröffentlicht.⁷ Bis zu diesem Zeitpunkt wurden nur der Name der Gruppe, das Präsidium und Kontaktadressen publiziert. Seither müssen auch das Datum der Konstituierung, der Zweck der parlamentarischen Gruppe, die Art der geplanten Aktivitäten sowie die Namen aller Mitglieder veröffentlicht werden. 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.

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.»⁸ Die Richtlinien wurden aber auch mit entgegengesetzter Absicht im NR kritisiert: NR Gerhard Pfister (CVP/ZG) argumentierte am 10.9.2020 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).

6c

Im grösseren Zh. 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)»⁹ 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 Geschäft 20.077¹⁰] 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.»

6d

6 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.

7 Gem. Stellungnahme Büro-NR vom 13.11.2020 zum Po. 20.4151.

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

9 Conseil de l'Europe, Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), Vierte Evaluationsrunde. Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Zweiter Konformitätsbericht, veröffentlicht am 10. Juni 2021; GrecoRC4(2021)7; <<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/sicherheit/korruption/greco/grecoberichte/ber-iv-2021-7.pdf>. download.pdf/ber-iv-2021-7-d.pdf> (27.3.2024), 6.

10 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.

- 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 Früher wurden mehrere Sekretariate von Gruppen von den PD und der Bundesverwaltung geführt; heute wird diese Arbeit fast ausschliesslich von Interessenorganisationen wahrgenommen.¹¹ So beschränkt sich die Leistung des Staates nur noch auf die kostenlose Bereitstellung von Sitzungszimmern im Bundeshaus (Abs. 3). Die Gruppen treffen sich aber oft auswärts, weil sich der Gedankenaustausch an anderen Orten mit Essen und Trinken, Ausflügen o.ä. kombinieren lässt (vgl. z.B. «All diese Imbisse!», Basler Zeitung, 31.5.2011).
- 8 *Entfällt (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.¹² 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 Gruppen¹³ 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.
- 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).

11 Entsprechend schwer auffindbar sind die Unterlagen der Gruppen, sofern sie überhaupt noch existieren.

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

13 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.

6. Statistik

1962 gab es zehn parlamentarische Gruppen (EICHENBERGER, Gruppe, 287), 1981 waren es 18 (BBl 1982 I 1146) und 2014 wurden 106 Gruppen verzeichnet. Mit Stand 13.3.2024 bzw. 1.3.2024 wurden in den beiden Registern auf www.parlament.ch folgende Anzahl parlamentarischer Gruppen aufgelistet: **10**

- Gruppen zu einem Sachbereich: 123
- Freundschaftsgruppen: 39

7. Bedeutung

Noch immer gilt die Einschätzung von GRUNER, wonach sich der Einfluss der parlamentarischen Gruppen auf die Politik nur schwer abschätzen lässt (GRUNER/BAECHTOLD, Bundesversammlung 1920–1968, 47). Aus subjektiver Sicht eines Mitgliedes in sieben Gruppen, sind diese «ein wichtiger Mosaikstein des Lobbyings im Bundeshaus», so NR Felix Wettstein (GPS/SO) (<https://felix-wettstein.ch/blog/lobbying/parlamentarische-gruppen-ein-wichtiger-mosaikstein-des-lobbyings-im-bundeshaus>) [18.4.2024]. Es fehlt jedoch weiterhin eine wissenschaftliche Untersuchung dieser nicht öffentlichen Aktivitäten im Umfeld der Bundesversammlung. **11**

7. Kapitel: Parlamentsverwaltung

Art. 64

Aufgaben der Parlamentsdienste

¹ Die Parlamentsdienste unterstützen die Bundesversammlung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

² Sie erfüllen folgende Aufgaben:

- a. Sie planen und organisieren die Sessionen und die Sitzungen der Kommissionen.
- b. Sie besorgen die Sekretariatsgeschäfte, die Übersetzungsarbeiten und die Protokollierung der Beschlüsse und Verhandlungen der Räte, der Vereinigten Bundesversammlung und der Kommissionen.
- c. Sie führen eine Dokumentation und bieten Dienstleistungen im Bereich der Dokumentation und der Informationstechnologien an.
- c^{bis}. Sie betreiben Informationssysteme zum Auswerten von Daten für die Aufgabenerfüllung der Bundesversammlung, ihrer Organe und der Ratsmitglieder; diese Datenbearbeitung kann auch besonders schützenswerte Personendaten umfassen; eine Verordnung der Bundesversammlung legt die dafür verwendeten Quellen fest und regelt die Zugriffsberechtigungen und die Bekanntgabe dieser Daten.
- d. Sie beraten die Ratsmitglieder, insbesondere die Präsidien der Räte und der Kommissionen in Sach- und Verfahrensfragen.
- e. Sie informieren die Öffentlichkeit über die Bundesversammlung und ihre Tätigkeiten.
- f. Sie unterstützen die Bundesversammlung bei der Pflege ihrer internationalen Beziehungen.
- g. Unter Vorbehalt der Zuständigkeiten von Ratsorganen besorgen sie alle übrigen Aufgaben der Parlamentsverwaltung.

Tâches des Services du Parlement

¹ Les Services du Parlement assistent l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions.

² Ils sont chargés:

- a. de planifier et d'organiser les sessions ainsi que les séances des commissions;
- b. d'exécuter les travaux de secrétariat, les travaux de traduction et l'établissement des procès-verbaux des décisions et des délibérations des conseils, de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) et des commissions;
- c. de tenir à jour une documentation et de fournir des services dans les domaines de la documentation et des technologies de l'information;
- c^{bis}. d'exploiter des systèmes d'information afin d'analyser des données pour l'accomplissement des tâches de l'Assemblée fédérale, de ses organes et des députés; ce traitement peut aussi porter sur des données sensibles; une ordonnance de l'Assemblée fédérale fixe les sources utilisées à cette fin et règle les droits d'accès ainsi que la communication de ces données;
- d. de conseiller les députés, notamment les collèges présidentiels des conseils et des commissions, tant sur le fond qu'en ce qui concerne la procédure;
- e. d'informer le public sur l'Assemblée fédérale et ses travaux;

- f. d'assister l'Assemblée fédérale dans l'exercice de ses attributions en matière de relations internationales;
- g. sous réserve des attributions des organes des conseils, d'assumer toutes les autres tâches relevant de l'administration du Parlement.

Compiti dei Servizi
del Parlamento

¹ I Servizi del Parlamento coadiuvano l'Assemblea federale nell'adempimento dei suoi compiti.

² Essi:

- a. pianificano e organizzano le sessioni e le sedute delle commissioni;
- b. sbrigano i lavori di segretariato, di traduzione e di verbalizzazione delle decisioni e dei dibattiti delle Camere, dell'Assemblea federale plenaria e delle commissioni;
- c. gestiscono un centro di documentazione e offrono servizi nel settore della documentazione e delle tecnologie dell'informazione;
- c^{bis}. gestiscono sistemi d'informazione per valutare i dati ai fini dell'adempimento dei compiti dell'Assemblea federale, dei suoi organi e dei parlamentari; il trattamento dei dati può riguardare anche dati personali degni di particolare protezione; un'ordinanza dell'Assemblea federale stabilisce le fonti utilizzate a tale scopo e disciplina le autorizzazioni d'accesso e la comunicazione di tali dati;
- d. prestano consulenza ai parlamentari, in particolare alle presidenze delle Camere e alle commissioni, in questioni tecniche e procedurali;
- e. informano l'opinione pubblica sull'Assemblea federale e sulle sue attività;
- f. coadiuvano l'Assemblea federale nella cura delle sue relazioni internazionali;
- g. fatte salve le competenze degli organi delle Camere, sbrigano tutti gli altri compiti dell'amministrazione parlamentare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zur Totalrevision des GVG 1962	1
2. Totalrevision des GVG 1962	3
3. Folgen der «Mirage-Affäre»	4
4. Versuch einer Verfassungsrevision im Jahr 1970 und BB über die PD vom 9.3.1972	6
5. Reorganisation der PD 7.10.1988	11
6. Parlamentsreform vom 4.10.1991	12
7. Totalrevision BV und Ausführungsgesetzgebung	13
8. Änderungen seit 2000	16
9. Diskussionen über die Aufsicht über die PD	17a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	18
1. Parlamentsverwaltung und PD	18
2. Aufgaben der PD im Allgemeinen	21
3. Organisation und Aufgaben der Dienste der PD	24
a) Generalsekretariat, Ratssekretariate	24
b) Information	26
c) Sekretariate der Aufsichtskommissionen und -delegationen	27
d) Kommissionen und Recherche	28
e) Internationales und Mehrsprachigkeit	31
f) Infrastruktur, Sicherheit, digitale Dienstleistungen	33

Materialien

1021 *Organisation der Bundeskanzlei*: BG 28.6.1919 (AS 1919 873 ff.).

1204 *Geschäftsreglement des Nationalrates*: GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.).

3207 *Geschäftsreglement des Nationalrats. Abänderung des Art. 23*: StenBull NR 1934 971 f.; Änderung GRN 14.12.1934 (AS 1934 1414).

7994. *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); Bericht EJPd an Kommission-NR 4.1.1961; Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960, 23./24.1.1961; Prot. Kommission-StR 24./25.8.1961, 14./15.11.1961; StenBull NR 1961 248 ff., StenBull StR 1961 258 ff., StenBull NR 1962 17, StenBull StR 1962 79; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

8947 *Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête*: Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff.).

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Prot. Arbeitsgemeinschaft-NR/StR 9./10.2.1965; AmtlBull NR 1965 461 ff.; AmtlBull StR 1966 56 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

9598 *Geschäftsprüfungskommissionen. Bundesbeschluss über das Sekretariat*: BB 14.6.1967 (AS 1967 1005 ff.).

9610 *Dokumentationsdienst der Bundesversammlung. Bundesbeschluss*: BB 27.6.1967 (AS 1967 1008 ff.).

9798 *Mo. Konzett. Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung*: Prot. NR 12.3.1968; Prot. StR 18.9.1968.

10400 *Reorganisation der Bundeskanzlei und Verstärkung des Sekretariates der Bundesversammlung*: Bericht BR 12.11.1969 (BBl 1969 II 1305 ff.).

10707 *Stellung und Organisation der Parlamentsdienste. Initiative der Kommission für das Geschäft Nr. 10400*: KURT EICHENBERGER, Rechtsgutachten an Kommission-NR über Fragen der Einrichtung einer «Parlamentsverwaltung» der Eidgenössischen Räte, August 1970; Bericht Kommission-NR 6.10.1970 (BBl 1970 II 1065 ff.); AmtlBull NR 1971 2 ff., AmtlBull StR 1971 601 ff., AmtlBull NR 1971 1651 ff.; BB 9.3.1972 (AS 1972 697 ff.).

11784 *Pa.Iv. Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes*: Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

88.233 *Pa.Iv. Reorganisation der Parlamentsdienste*: Bericht Büros-NR/StR 15.7.1988 (BBl 1988 III 69 ff.); Änderung GVG 7.10.1988 (AS 1989 257 f.); BB 7.10.1988 (AS 1989 334 ff.).

90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1163 ff.; Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344).

92.402 *Pa.Iv. Parlamentsgebäude. Erweiterungsbauplan*: Bericht Kommission-NR 30.1.1992 (nicht publiziert); AmtlBull NR 1993 466 f.

98.076 *Bundespersonalgesetz*: Botschaft BR 14.12.1998 (BBl 1999 1597 ff.); Prot. SPK-NR 25./26.2.1999, 15./16.4.1999; Prot. SPK-StR 1./2.11.1999, 22.11.1999; BPG 24.3.2000 (AS 2001 894 ff.).

99.419 *Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue Bundesverfassung*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BBl 1999 4809 ff.); AmtlBull NR 1999 1090 ff., 1835 ff., AmtlBull NR 1999, 2051 f.; AmtlBull StR 1999 612 ff., 845 f., 890, 946; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.); VO 8.10.1999 (AS 2000 284 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3562 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

01.456 *Pa.Iv. Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste. Änderungen*: Bericht Büro-NR/Büro-StR 9.11.2001 (BBl 2002 1); VO 14.12.2001 (AS 2001 3590 ff.).

03.423 *Pa.Iv. Verordnung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung*: Bericht Büro-StR 16.5.2003 (BBl 2003 5051 ff.); ParlVV 3.10.2003 (AS 2003 3605 ff.).

07.435 *Pa.Iv. Änderung der Führungsstrukturen in den Parlamentsdiensten*: Bericht Büro-NR 15.5.2007 (BBl 2007 4273 ff.); Änderung ParlVV 22.6.2007 (AS 2007 3475 f.).

16.481 *Pa.Iv. Zeitgemässe Informations- und Dokumentationsangebote des Parlamentes*: Bericht Büro-NR 25.8.2017 (BBl 2017 6877 ff.); Änderung ParlG 16.3.2018 (AS 2018 3547).

18.3301 *Ip. Pfister. Aufsicht über die Parlamentsdienste*.

19.432 Pa.Iv. Sicherstellung der Unterstützung der Kommissionen und der einzelnen Ratsmitglieder: Prot. SPK-NR 11.4.2019; Bericht SPK-NR 8.11.2019; AmtlBull NR 2019 2054 f.; Bericht SPK-StR 18.2.2020; AmtlBull StR 2020 153 ff.

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BB1 2022 301, insb. 41 f., 64 ff.); Prot. SPK-NR 22.10.2020, 14.10.2021, 27.1.2022, 17.11.2022, 6.3.2023; Prot. SPK-StR 7.4.2022, 20.6.2022, 30.1.2023; AmtlBull NR 2022 401 ff.; AmtlBull StR 2022 987 f.; Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

23.471 Pa.Iv. SPK-NR. Stärkung der Unabhängigkeit und der Kontinuität der obersten Leitung der Parlamentsverwaltung: Medienmitteilung SPK-StR 1.5.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-05-01.aspx>>.

Literatur

BIAGGINI, Art. 155, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 1205 ff. (zit. BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 155); BURCKHARDT, Art. 105, in: Burckhardt, Kommentar BV, 744 ff. (zit. BURCKHARDT, Art. 105); GRAF, Art. 155, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3884 ff. (zit. GRAF, Art. 155); STENGEL, Die Parlamentsdienste im Bund. Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Bern/Stuttgart 1977 (zit. STENGEL, Parlamentsdienste); THURNHERR, Art. 155, in: BSK BV, 2354 ff. (zit. THURNHERR, Art. 155).

I. Entstehungsgeschichte¹

1. Entwicklung bis zur Totalrevision des GVG 1962

Art. 93 BV 1848, später wörtlich übernommen von Art. 105 BV 1874, lautete:

1

¹ Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.

² [Wahl und Amtsdauer des Bundeskanzlers]

³ Die Bundeskanzlei steht unter der besonderen Aufsicht des Bundesrates.

⁴ Die nähere Organisation der Bundeskanzlei bleibt der Bundesgesetzgebung vorbehalten.

Unter «Kanzleigeschäften» waren insb. administrative Tätigkeiten (wie die Protokollführung, die Promulgation der Erlasse der BVers, die Übermittlung der Akten zwischen den Räten, die Bereitstellung und Verteilung der Ratsunterlagen, usw.), aber wohl von Beginn an auch die Beratung insb. bei Verfahrensfragen zu verstehen. Der Bundeskanzler nahm im Saal des NR, sein Stellvertreter im Saal des StR Platz. Beim Personalbestand des Bundesstaates zu seiner Gründungszeit² war es nahe liegend, dass diese Funktionen für BVers und BR durch dieselbe Amtsstelle wahrgenommen wurden.³ Die «besondere Aufsicht» des BR über die BK gem. Abs. 3 war aufgrund der Materialien als *subsidiäre* Aufsicht zu verstehen: Die BK unterstand primär der BVers; die BVers delegierte die Leitung aber an den BR für die (langen) Zeiträume, während welcher sie nicht versammelt war.⁴

1 Es wird hier die Entstehungsgeschichte von Art. 64–68 u. 70 dargestellt.

2 «Wir haben nun mit Beziehung auf die Bundeskanzlei bloss noch zu berichten, dass das zur Zeit auf derselben angestellte Personal aus dem Kanzler, dem Stellvertreter desselben, dem Archivar, dem Registrator, zwei Kanzleisekretären, drei Übersetzern und fünf Kanzlisten besteht.» (Bericht Kommission-NR über die Geschäftsführung des BR während des Jahres 1849, BBl 1850 III 305).

3 Die mit der Ausarbeitung des provisorischen GRN 1848 beauftragte Kommission des NR wollte allerdings die Protokollführung im NR Ratsmitgliedern übertragen (BBl 1848–1849 I 113 ff.), analog der teilweise bis in die Gegenwart geltenden Regelung in einigen Kantonsparlamenten.

4 STENGEL, Parlamentsdienste, 9 und 74 ff.; BURCKHARDT, Art. 105, 745.

- 2 Die stetige Zunahme der Bundesaufgaben und der damit einhergehende Ausbau der Bundesverwaltung führte im Laufe der Zeit dazu, dass der Anteil der Tätigkeiten der BK für den BR immer grösser wurde und ihre Funktionen für die BVers in die zweite Linie traten.⁵ Parallel dazu bildeten sich *erste Ansätze zu eigenen Diensten der BVers*. Zuerst ausserhalb der BK: Mit Art. 24–26 GVG 1902 wurden ständige FK sowie die FinDel geschaffen, und es wurde die EFK neben dem BR auch der FinDel unterstellt (s. Art. 51). In der Praxis wurde den FK und der FinDel ein ständiger Sekretär zur Verfügung gestellt, welcher dem Personal der EFK angehörte.⁶ Mit Art. 6 des BG «betreffend die Organisation der Bundeskanzlei» vom 28. 6. 1919 wurde der BK «für den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen ein Sekretär (Besoldungsklasse II oder I) zugeteilt.» Die Protokollführung wurde daraufhin im NR durch zwei nebenamtliche, im Hauptberuf als Journalisten tätige Sekretäre (deutscher und französischer Sprache) übernommen (Art. 22 und 23 GRN 1920); im StR blieb der Vizekanzler dafür verantwortlich.⁷ 1934 kehrte der NR zur alten Ordnung zurück und übertrug die Protokollführung wieder dem Bundeskanzler oder einem seiner Stellvertreter in der Eigenschaft als «Sekretäre des NR» (StenBull NR 1934 971 f.); der weiterhin existierende «Sekretär der BVers» kümmerte sich daneben um administrative Angelegenheiten wie die Einladungen zu den Rats- und Kommissionsitzungen usw. (s. dazu eingehend STENGEL, Parlamentsdienste, 34 ff.). Mit Hans Brühwiler wurde 1954 erstmals ein Jurist als Sekretär der BVers gewählt; die Stellung des Sekretariates, das in den Fünfzigerjahren fünf Personen beschäftigte, änderte sich damit, indem es zunehmend vom Bundeskanzler unabhängige Beratungsfunktionen gegenüber den Ratspräsidenten und -mitgliedern wahrnahm (STENGEL, Parlamentsdienste, 46 ff.).

2. Totalrevision des GVG 1962

- 3 Der BR stellte in seiner Botschaft für eine neues GVG vom 25. 4. 1960 fest, dass das GVG 1902 davon ausgegangen sei, «dass die Kanzleiarbeiten der BVers sozusagen «im Nebenamt» von der Bundeskanzlei besorgt werden.» Inzwischen habe sich die Geschäftslast der BVers derart entwickelt, «dass ein ständiges Sekretariat Arbeit genug hat mit der Vorbereitung und sekretariatsmässigen Betreuung der Sessionen. Durch die Verankerung des Sekretariats im Gesetz soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die Bundesversammlung über ihren eigenen Verwaltungsapparat verfügt und dafür nicht auf die Mitwirkung des Bundesrates und der von ihm abhängigen Verwaltung angewiesen ist. [...] Die direkte Unterstellung des Sekretariates unter die Ratspräsidien [...] dient dem Gedanken der Gewaltentrennung» (BB1 1960 I 1505 f.). Die vorberatende Kommission des NR erwog ernsthaft, den Sekretär von der VBVers wählen zu lassen (Prot. Kommission NR 29./30. 8. 1960, 47 ff.), und verzichtete auf einen entsprechenden Antrag erst nach Vorlage eines Berichtes des EJPD vom 4. 1. 1961 und entschiedener Abwehr von BR Ludwig von Moos, der diese Lösung als mit Art. 105 BV nicht vereinbar erachtete (Prot. Kommission NR 23./24. 1. 1961, 2 ff.). Der NR und später der StR folgten diesen Überlegungen, setzten aber gegenüber dem Entwurf des BR trotz seiner Gegenwehr Akzente in Richtung einer Stärkung des Sekretariates der BVers: Es wurde nicht als blosser «Dienstzweig der Bundeskanzlei» definiert, sondern mit einer bewusst offeneren Formulierung «innerhalb der

5 Der Wandel zeigt sich in der Darstellung der BK im Staatskalender: Bis 1891 wurde sie in einem eigenen Kapitel neben der «Administration des Bundesrates» aufgeführt, also nicht als Teil der Letzteren verstanden. 1901 wird sie erstmals als Unterkapitel unter dem Titel «Bundesrat» präsentiert (GRAF, Art. 155 N 2).

6 Ausdrücklich festgehalten wurde das im «Regulativ über die eidgenössische Finanzkontrolle» vom 2. 4. 1927 (AS 1927 86 ff.). S. dazu auch STENGEL, Parlamentsdienste, 21 ff.

7 S. dazu, insb. auch zu den Persönlichkeiten dieser Ratssekretäre: STENGEL, Parlamentsdienste, 29 ff.

Bundeskanzlei» angesiedelt; der Sekretär erhielt den Titel «Generalsekretär», welcher nicht bloss «im Einzelfall» seine Weisungen von den Präsidenten beider Räte erhält, sondern ihnen allgemein «untersteht» (AS 1962 783). In den Ratsdebatten wurde festgehalten, dass damit nur eine fachliche, nicht aber eine organisatorische und beamtenrechtliche Unterstellung gemeint war (StenBull NR 1961 279 ff.; StenBull StR 1961 269 ff.).

3. Folgen der «Mirage-Affäre»

Die «Mirage-Affäre» (vgl. Art. 163 N 1 ff.) führte zu einem weiteren Ausbau des Sekretariates der BVers. Im Rahmen der GVG-Revision vom 1. 7. 1966 wurde mit Art. 40^{bis} ein «Dokumentationsdienst», mit Art. 47^{quinquies} ein ständiges Sekretariat der GPK und mit Art. 49 das seit langem bestehende ständige Sekretariat der FK und der FinDel⁸ im Gesetz verankert. Die von NR und StR eingesetzte «Arbeitsgemeinschaft Mirage» zitierte in ihrem Bericht vom 1. 9. 1964 «über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit» aus einem Referat von Prof. Kurt Eichenberger am Schweizerischen Juristentag 1954: «Ein parlamentseigener Dokumentations- und Rechtsdienst wird im Bund unumgänglich sein, wenn mit einer Regeneration des Parlaments Ernst gemacht werden will» (BB1 1964 II 341). Gem. Bericht der GPK-NR vom 13. 4. 1965 «soll die Bundesversammlung über einen eigenen Dokumentationsdienst verfügen, um selber die Mittel für ihre Meinungsbildung bestimmen zu können» (BB1 1965 I 1197), d.h. um diesbezüglich nicht allein vom BR abhängig zu sein. In den Ratsdebatten wurde diese Forderung nach «Ausbau der parlamentarischen Hilfsdienste» neben dem Ausbau der Verwaltungskontrolle als gleichrangig, wenn nicht sogar als wichtiger eingeschätzt. NR Max Imboden (Rad./BS) legte dar: «Weit wichtiger als die Erweiterung der Kontrolltätigkeit des Parlamentes ist daher ein anderes. Das Parlament muss im Recht zur Eigenentscheidung und in den Möglichkeiten zur Übernahme eigener Verantwortung gestärkt werden» (AmtlBull NR 1965 475; vgl. auch Votum NR Walther Hofer [BGB/BE], AmtlBull NR 1965 496). Auf den Begriff des «Rechtsdienstes» wurde zwar verzichtet; aus dem Bericht der GPK-NR vom 13. 4. 1965 lässt sich aber schliessen, dass der Dienst auch diese Funktion wahrnehmen sollte, indem er «allgemeinrechtliche Fragen (Verfassungsmässigkeit des Entwurfs, Delegationsgrundsätze, Kompetenzordnung usw.)» zu prüfen hätte (BB1 1965 I 1200). Der Berichterstatter im StR stellte allerdings die Frage, «was dieser Dokumentationsdienst eigentlich zu leisten hat. Soll er vorwiegend Bibliothek und Nachweisstelle sein, oder soll er mit Sichtungen oder gar Bearbeitungen den Parlamentariern an die Hand gehen?» (AmtlBull StR 1966 74).⁹ Die Detailregelung wurde durch das Gesetz an einen einfachen BB¹⁰ delegiert.

8 Die Stellung dieses Sekretariats wurde kurze Zeit später mit Art. 18 des BG über die Eidg. Finanzkontrolle vom 28. 6. 1967 zusätzlich präzisiert. Danach wurde dieser Sekretär zwar vom BR gewählt; diese Wahl bedurfte aber der Bestätigung durch die FinDel.

9 Das «Protokoll der Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft für den Ausbau der Verwaltungskontrolle» (bestehend aus Vertretern der FK und GPK beider Räte) vom 9./10. 2. 1965 zeigte deutliche Differenzen bei der Beantwortung dieser Frage auf: Generalsekretär Brühwiler, unterstützt v.a. von Mitgliedern der GPK-NR, dachte an 2–3 Juristen mit gutachterlichen Funktionen (13), Vizekanzler (und damit Sekretär des StR und der GPK-StR) Weber sah demgegenüber eine «Gefahr» darin, dass die Auffassungen der Juristen des BR und des Parlaments unterschiedlich sein könnten (14). Bescheiden waren auch die Ambitionen in den «Thesen der ständerätlichen Geschäftsprüfungskommission für die Diskussion in der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft» vom 21. 1. 1965: Danach sollte der Dokumentationsdienst «mit einer Arbeitskraft auskommen. [...] Der Beamte soll den Parlamentariern behilflich sein, das Gewünschte aus den verschiedenen Bibliotheken zu beschaffen».

10 Diese Erlassform erstaunt nicht nur im Lichte des (späteren) Art. 163 BV, sondern wurde auch bereits kritisiert von STENGEL, Parlamentsdienste, 112. Richtig wäre ein nicht referendums-

- 5 Mit dem «Bundesbeschluss über das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen» vom 14. 6. 1967 und dem «Bundesbeschluss über den Dokumentationsdienst der Bundesversammlung» vom 27. 6. 1967 wurden diese Dienste administrativ dem Sekretariat der BVers zugeteilt. Funktional waren sie aber den Präsidenten der GPK bzw. der neu geschaffenen Dokumentationskommission (mit je fünf Mitgliedern des NR und des StR) unterstellt; der Generalsekretär der BVers hatte keine Weisungsbefugnis. Der Sekretär der GPK bzw. der Chef des Dokumentationsdienstes wurden nach Anhörung der beiden GPK bzw. nach Anhörung der Dokumentationskommission vom BR gewählt. Den beiden Diensten wurden ausdrücklich Informationsrechte zugewiesen.¹¹ Ausdrücklich vorbehalten blieb allerdings, dass der BR die Beamten vom Amtsgeheimnis entbindet.¹² STENGEL kritisiert in seiner Bilanz über diese Phase des Ausbaus der PD im Zeitraum von 1964–1967, dass im Ergebnis die verschiedenen Dienste¹³ unabhängig nebeneinander bestanden, je verschiedenen Aufsichtsorganen unterstellt waren und somit weder eine einheitliche Führung noch zumindest eine Koordination sichergestellt waren (STENGEL, Parlamentsdienste, 110–112). Vor allem aber wurden auch die zu Beginn dieser Reformphase geweckten Erwartungen nur sehr beschränkt erfüllt; insb. der Personalbestand der Dienste blieb äusserst bescheiden.¹⁴

4. *Versuch einer Verfassungsrevision im Jahr 1970 und BB über die PD vom 9. 3. 1972*

- 6 Mit ihrer Vorlage vom 6. 10. 1970 unternahm die nach ihrem Präsidenten Theodor Gut (Rad./ZH) genannte «Kommission Gut» des NR den ersten entschiedenen Versuch für die Herstellung völliger Unabhängigkeit der PD vom BR. Mit der Einsetzung dieser Kommission hatte das Büro des NR auf den am 12. 11. 1969 vorgelegten Bericht des BR zur Erfüllung einer Mo. von NR Hans Conzett (BGB/ZH) vom 4. 10. 1967 reagiert. Diese von allen Fraktionspräsidenten mitunterzeichnete Mo. hatte einen weiteren Ausbau des Sekretariates der BVers und «Bericht über eine Revision von Artikel 105 BV» verlangt. Der BR stellte in seinem Bericht fest, dass «die gewünschte Verselbständigung des Sekretariates der Bundesversammlung – soweit sie nicht schon gegeben ist – praktisch im Rahmen der geltenden Verfassung in weitgehendem Masse sich verwirklichen lässt.» Daraus zog er den Schluss, dass eine Verfassungsrevision nicht nötig sei. Die Kommission des NR kam einstimmig zum gegenteiligen Ergebnis. Sie anerkannte zwar die derzeitige gute Zusammenarbeit von Bundeskanzler und Generalsekretär an, wies aber auch auf anderweitige Erfah-

pfllichtiger AVB gem. Art. 7 GVG gewesen: die damalige Bezeichnung der Parlamentsverordnung (vgl. Art. 22 N 3).

- 11 Art. 6 des BB über den Dokumentationsdienst der BVers vom 27. 6. 1967: «Der Dokumentationsdienst kann mit Zustimmung des Auftraggebers bei den Departementen und ihren Abteilungen Sach- und Rechtsauskünfte einholen. Die Departemente und Abteilungen sind zur Auskunft verpflichtet.» Ähnlich Art. 3 des BB über das Sekretariat der GPK vom 14. 6. 1967. Diese Bestimmungen wurden in Art. 4 des BB über die PD vom 9. 3. 1972 und Art. 2 des BB über die PD vom 7. 10. 1988 übernommen.
- 12 Kein solcher Vorbehalt galt für das Sekretariat der FK und der FinDel, das der EFK beigeordnet war. Gem. Art. 18 Abs. 2 FKG vom 28. 6. 1967 standen diesem Sekretär dieselben Befugnisse zu wie der EFK, die gem. Art. 10 «ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht» zu jeglicher Akteneinsicht berechtigt war.
- 13 Sekretariat der BVers, Dokumentationsdienst, Sekretariat GPK, Sekretariat FK und FinDel.
- 14 Wissenschaftlich qualifiziertes Personal im Jahre 1968: ein Generalsekretär, je ein Sekretär FK/FinDel und GPK, ein Chef Dokumentationsdienst und ein Mitarbeiter (1972 vier weitere Mitarbeiter) (STENGEL, Parlamentsdienste, 116 ff.).

rungen in nicht ferner Vergangenheit hin, als die BK im Eigeninteresse und im Interesse des BR auf die Arbeit des Sekretariates der BVers eingewirkt habe. Die Frage habe auch grundsätzliche symbolische Bedeutung: «Aber die heutige Rechtsstellung der Parlamentsdienste widerspricht dem von der Verfassung gewollten Vorrang der Legislative vor der Exekutive. Die Weiterführung dieses Zustands würde einen unrichtigen Eindruck erwecken und am Selbstbewusstsein des Parlamentes als oberster Staatsgewalt zweifeln lassen» (BB1 1970 II 1072). Nicht zuletzt gehe es auch darum, eine Inkongruenz zwischen Verfassungstext und Praxis zu beseitigen. Die Kommission unterbreitete dem NR neben der Verfassungsrevision (neuer Art. 94^{bis}¹⁵ und nötige Anpassungen von Art. 105 BV 1874) die Ausführungsgesetzgebung in Form einer Revision von Art. 40 GVG 1962 und eines (einfachen)¹⁶ «Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste».

Die sich bei der Ausführungsgesetzgebung stellenden wichtigen Fragen wurden eingehend geprüft¹⁷ und weitgehend gleich beantwortet wie 30 Jahre später bei der Entstehung des heute geltenden Rechts. Als Wahl- und Aufsichtsorgan für die PD sollte eine «Verwaltungskommission» als Kommission beider Räte dienen. Prof. Eichenberger hatte darauf aufmerksam gemacht, «dass damit ein neues Element in das schweizerische Parlamentsrecht gebracht würde: Es würde eine Kommission in eine endgültige und alleinige Entscheidungskompetenz gerufen» (BB1 1970 II 1077).¹⁸ Auf eine Wahl des Generalsekretärs durch die VBers wurde verzichtet. Eine Oberaufsicht der FK und GPK über die PD wurde abgelehnt, weil ein Parlamentsorgan nicht anderen Parlamentsorganen unterstellt sein kann (BB1 1970 II 1091; AmtlBull NR 1971 17 f.). Die Kommissionssekretäre wurden «für die Ausübung ihrer Funktionen» den Kommissionen unterstellt, für die sie tätig sind, also nicht dem Generalsekretär bzw. der Verwaltungskommission. Dass sich daraus Konflikte ergeben können, wurde bereits thematisiert (BB1 1970 II 1091; vgl. dazu Art. 65 N 9, 10). Anstelle einer Spezialgesetzgebung über das Beamtenrecht in den PD sollte ein genereller Verweis dieses Problem lösen: «Die Parlamentsdienste [...] und ihre Beamten unterstehen sinngemäss den Bestimmungen für die Bundesverwaltung und ihre Beamten»; für den Vollzug der Bestimmungen sollte anstelle des BR die Verwaltungskommission, anstelle eines Departementsvorstehers der Generalsekretär zuständig sein (Art. 40 Abs. 1 E-GVG; Art. 2 Abs. 1 Satz 3 E-BB über die PD, BB1 1970 II 1089). Die Verwaltungskommission sollte den Voranschlag des Parlamentes erstellen (Art. 40 Abs. 6 E-GVG).

Neben den grundsätzlicheren Überlegungen stand noch ein ganz konkretes und recht banales Motiv hinter der Vorlage der Kommission: der Ärger über die Kommissionsprotokolle. Es wurde kritisiert, dass in der bisherigen Praxis die protokollierenden Sachbearbeiter aus der Verwaltung die Voten der BR und Verwaltungsvertreter grosszügig verbesserten und die Voten der Kommissionsmitglieder sinnstörend zusammenfassten und übermässig kürzten (BB1 1970 II 1080; AmtlBull NR 1971 3, 12). Ein eigener Protokollierungsdienst sollte da Abhilfe schaffen.

Der StR zeigte für die grundsätzlichen staatsrechtlichen Motive des NR wenig Verständnis, sah kaum ein praktisches Bedürfnis und betrachtete folglich den Aufwand für eine

15 «Die Bundesversammlung verfügt über eigene Sekretariate und Hilfsdienste».

16 Zur problematischen Erlassform vgl. FN 9.

17 Prof. Kurt Eichenberger unterbreitete der Kommission im August 1970 ein «Rechtsgutachten über Fragen der Einrichtung einer «Parlamentsverwaltung» der Eidgenössischen Räte».

18 Der Entwurf sah eine Kommission mit elf Mitgliedern des NR und sechs Mitgliedern des StR vor. Prof. Eichenberger kritisierte das als «mit der Verfassung unvereinbar» (s. FN 16); das Zweikammersystem verlange Parität.

möglicherweise riskante Volksabstimmung über eine Verfassungsrevision als ungerechtfertigt (AmtlBull StR 1971 601 ff.). Der Widerstand war derart klar, dass der NR einschwenken musste, wobei als Begründung dienen konnte, dass der unbestrittene Ausbau der PD wegen weitgehend nur formalrechtlicher Differenzen nicht gefährdet werden sollte (AmtlBull NR 1971 1651 ff.). Als einziges Ergebnis verblieb ein neuer BB über die PD vom 9. 3. 1972. Darin wurden die früheren BB über das Sekretariat GPK und den Dokumentationsdienst integriert. Neu war die Zuständigkeit des Generalsekretärs für die Wahl des nicht vom BR zu wählenden Personals; neu war zudem die Schaffung eines Protokollierungs- und eines Kommissionsdienstes (Art. 20: «für die nicht mit eigenen Sekretariaten versehenen ständigen und, soweit möglich und notwendig, für die nicht-ständigen Kommissionen»). In der Folge konnte der Personalbestand der PD, insb. durch einen Ausbau des Kommissions-, des Protokollierungs- und des Dokumentationsdienstes erhöht werden.¹⁹

- 10 Der Zeitraum von 1972–1988 brachte bloss formelle Änderungen der Rechtsgrundlagen der PD. Mit Änderung des GVG vom 14. 3. 1974 wurde mit Art. 8^{bis} nachträglich die notwendige gesetzliche Grundlage geschaffen, um Bestimmungen zur Ausführung des GVG (u.a. über die PD) durch BB aufstellen zu können, die nicht dem Referendum unterstehen. Mit Änderung des GVG vom 23. 3. 1984 wurde in Kap. II^{bis} «Organisation» ein 4. Abschnitt «Parlamentsdienste» mit einem einzigen Art. 8^{octies} eingefügt. Damit wurden die Grundzüge der Organisation der PD an einer Stelle zusammengefasst, ohne dass eine materielle Änderung bezweckt wurde (BB1 1982 I 1148).

5. Reorganisation der PD 7. 10. 1988

- 11 Im Herbst 1987 beschlossen die beiden Ratsbüros, eine Reorganisation der PD an die Hand zu nehmen. In ihrem Bericht vom 15. 7. 1988 diagnostizierten die Ratsbüros, gestützt auf das Gutachten einer privaten Personal- und Organisationsberatungsfirma, «z.T. bedeutende Schwachstellen» insb. bei der Organisationsstruktur, der Führung und der Infrastruktur (z.B. bei der Einführung der Informatik). Mit Änderung des GVG vom 7. 10. 1988 wurde mit Art. 8^{quater} der Vorschlag von 1970 wieder aufgenommen und eine Verwaltungskommission, bestehend aus den Ratspräsidenten, Vizepräsidenten und je einem weiteren Mitglied beider Räte geschaffen.²⁰ Zugleich kam es zu einer Totalrevision des BB über die PD. Dabei wurde die Sonderstellung des Dokumentationsdienstes mit seiner eigenen Aufsichtskommission aufgehoben. Die Dokumentation der Kommissionen, die bisher dem Dokumentationsdienst oblag, wurde den neu gebildeten «Fachdiensten für Kommissionen» übertragen. Neu waren auch die «Zentralen Dienste», «verantwortlich für Personal- und Rechnungswesen, Sicherheitsfragen, das Raumkonzept und für den Einsatz der Informatik» (Art. 14). Was die Wahlkompetenzen des BR im Bereich der PD betrifft, so wurden diese angesichts von Art. 105 BV 1874 formell nicht in Frage gestellt, aber faktisch weiter ausgehöhlt: Der BR musste nicht nur wie bereits bisher vor einer Wahl das zuständige Ratsorgan anhören; neu bedurfte die Wahl auch der nachträglichen Bestätigung durch das zuständige Ratsorgan (Art. 3 Abs. 3).

19 1976: ca. 45 Personen; doppelt so viel wie 1971 und fünfmal so viel wie 1967 (STENGEL, Parlamentsdienste, 183 f.).

20 Der bisherige Art. 8^{octies} über die PD wurde zu Art. 8^{novies}. Anstelle der wichtigsten Organisationseinheiten der PD werden neu deren Aufgaben gesetzlich definiert. Neu wird zudem eine Geschäftsleitung, welcher der Generalsekretär vorsteht, im Gesetz verankert.

6. *Parlamentsreform vom 4. 10. 1991*

Die Parlamentsreform von 1991 brachte nur kleine Änderungen der rechtlichen Grundlagen,²¹ aber einen starken Ausbau des Personalbestandes der PD, insb. als Folge der Aufwertung der ständigen Kommissionen und damit ihrer Sekretariate sowie der Schaffung eines eigenen Übersetzungsdienstes. Der Bericht der Parlamentsreform-Kommission des NR sah einen personellen Ausbau der PD um 61 Stellen vor; diese Absichten wurden allerdings teilweise nicht realisiert, insb. wurden die vorgesehenen 18 Dolmetscher für eine Simultanübersetzung in den Kommissionssitzungen nie angestellt (BB1 1991 III 700 f.). Ebenfalls nicht realisiert wurde ein beträchtlicher Ausbau des Raumangebotes für das Parlament, sei es auf Kosten der allgemeinen Bundesverwaltung durch einen Umbau der Bundeshäuser West und Ost oder sei es durch einen Neubau am Aarehang auf der Südseite des bestehenden Parlamentsgebäudes (BB1 1991 III 700 f.). Der bekannte Tessiner Architekt Mario Botta hatte eine Machbarkeitsstudie für diesen Neubau vorgelegt, welche einiges Aufsehen erregte. Aufgrund der schlechten Finanzlage des Bundes und Widerständen aus der Stadt Bern wurde der Entwurf der Parlamentsreform-Kommission vom 30. 1. 1992 für einen BB über einen Projektierungskredit von drei Millionen Franken zurückgezogen²² und die entsprechende pa.Iv. auf Antrag der Kommission vom NR am 17. 3. 1993 diskussionslos abgeschrieben (AmtlBull NR 1993 466 f.).

12

7. *Totalrevision BV und Ausführungsgesetzgebung*

Im Bericht der Parlamentsreform-Kommission des NR vom 16. 5. 1991 war bereits eine «zweite Phase» der Parlamentsreform angekündigt worden, in welcher u.a. auch die «vollständige Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Parlament» realisiert werden sollte (BB1 1991 III 628 f.). Mit Bericht vom 21. 10. 1994 legte die SPK-NR eine Revision verschiedener Verfassungsbestimmungen im Bereich der BVers vor, darunter auch einen Art. 94^{bis}: «Die Bundesversammlung verfügt über Parlamentsdienste und kann weitere Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen» (BB1 1995 I 1133 ff.). Weil kurz vor Abschluss der Arbeiten der SPK an dieser Vorlage die Arbeiten des EJPD an der Totalrevision der BV wieder ernsthaft aufgenommen worden waren, drängte sich eine Integration dieser Partialrevisionen in die Totalrevision auf. Mit ihrem Zusatzbericht vom 6. 3. 1997 zur Verfassungsreform haben die SPK beider Räte die Anliegen der Vorlage von 1994 in Form von Abänderungsanträgen zum Entwurf des BR für eine «nachgeführte» BV eingebracht. Die Verfassungskommissionen und die Eidg. Räte sind diesen Anträgen weitgehend gefolgt (s. GRAF, Art. 155).

13

Die Berichte der SPK von 1994 und 1997 legten nochmals die Gründe für eine vollständige Unterstellung der PD unter die BVers dar: Die wichtigere fachliche Unterstellung sei zwar bereits gewährleistet, aber auch die administrative Unterstellung sei notwendig, weil diese fachliche Auswirkungen haben könne (insb. im Personalbereich) (BB1 1995 I 1163 f., 1997 III 269). Die Berichte skizzierten auch bereits die Grundsätze der Ausführungsgesetzgebung: Die für die allgemeine Bundesverwaltung geltenden Regelungen sollten weiterhin auch für die Parlamentsverwaltung Anwendung finden, sofern für Letztere nicht

14

21 Mit Art. 8^{novies} Abs. 1 Bst. b GVG 1962 wurden die «Übersetzungsarbeiten» für das Parlament neu den PD übertragen. Die Kompetenzen der erst vor zwei Jahren geschaffenen «Verwaltungskommission» wurden entgegen dem Antrag der Parlamentsreform-Kommission (BB1 1991 III 703) nicht der Koordinationskonferenz, sondern der VwD als Subkommission der Koordinationskonferenz übertragen (AmtlBull NR 1991 1183 f.).

22 92.402 Pa.Iv. Kommission; 90.228. Parlamentsgebäude. Erweiterungsbau. Der Bericht vom 30. 1. 1992 wurde nicht publiziert.

besondere Bedürfnisse bestehen und daher abweichende Bestimmungen zu erlassen sind (sog. «Opting out»). Durch generelle Verweise im GVG sollten bisher dem BR oder ihm nachgeordneten Dienststellen übertragene Zuständigkeiten im Bereich der Parlamentsverwaltung Organen der BVers oder dem Generalsekretär der BVers übertragen werden. Der Beizug der allgemeinen Bundesverwaltung für Dienstleistungen für das Parlament solle gewährleistet werden, um den Aufbau einer Parallelverwaltung zu vermeiden. Der Einwand, diese Grundsätze genügen dem Grundsatz einer strikten Gewaltenteilung nicht, basiere auf einem falschen Verständnis der Gewaltenteilung: Die Gewalten stehen sich weder isoliert noch gleichgestellt gegenüber, sondern seien zur Kooperation aufgerufen. Dabei stehe es der BVers als Gesetzgeber zu, «den Rahmen dieser Kooperation zu bestimmen und also auch Dienstleistungen der Exekutivverwaltung zu beanspruchen» (BB1 1995 I 1166).

15 Mit Bericht vom 7.5.1999 legte die nationalrätliche SPK den Entwurf der Ausführungsgesetzgebung zu Art. 155 BV vor. Vor allem folgende drei Fragen waren bei der parlamentarischen Beratung umstritten:

- Die SPK setzte sich mit ihrem Vorschlag, dass bei Differenzen über den Beizug der allg. Bundesverwaltung die VwD abschliessend zu entscheiden habe, gegen den Antrag des BR durch, der die volle Verfügungsgewalt über «seine» Verwaltung beanspruchte (AmtlBull NR 1999 1095 f.; AmtlBull StR 1999 615).
- SPK-NR und NR übertrugen die Wahl des Generalsekretärs der BVers der VBVers, ohne damit allerdings dieser Funktion die Stellung einer Magistratsperson zukommen lassen zu wollen (BB1 1999 4819 f.). Der StR war demgegenüber der Ansicht, dass es sich um keine politische Wahl handeln sollte und dass die fachliche Qualifikation bei einer Wahl durch die KoKo eine grössere Rolle spielen würde (AmtlBull StR 1999 614 f.). Der NR hielt zweimal an seinem Beschluss fest (AmtlBull NR 1999 1835, 1959). Der Kompromissvorschlag des StR, wonach die Wahl durch die KoKo der Bestätigung durch die VBVers bedarf, obsiegt erst als mit 13 zu 12 Stimmen beschlossener Antrag der Einigungskonferenz (AmtlBull NR 1999 2051; AmtlBull StR 1999 946).
- Die SPK-NR wollte das Sekretariat der FK und der FinDel, welches bisher administrativ der EFK und damit dem EFD zugeordnet war, voll in die PD integrieren. Dem opponierte die FK, welche durch eine Trennung ihres Sekretariates von der EFK die bewährte Funktionsweise der parlamentarischen Oberaufsicht gefährdet sah.²³ Der NR folgte zuerst seiner FK (obwohl damit der Sekretär der FK und FinDel nach wie vor durch den BR gewählt worden wäre!). Der StR übertrug demgegenüber die Zuständigkeit zur Wahl der VwD. Als Kompromiss obsiegt eine vom NR beigefügte Ergänzung, wonach die Wahl durch die VwD der Bestätigung durch die FinDel bedarf. Zudem wurde das Sekretariat in Art. 18 Abs. 2 FKG den PD nicht untergeordnet, sondern «beigeordnet»: In der letzten Beratung des StR wurde von verschiedenen Votanten, u.a. StR (und Professor für Staats- und Verwaltungsrecht) Ulrich Zimmerli (SVP/BE), festgestellt, dass dieser Begriff rechtlich unklar bleibe; er könne nur bedeuten, dass die administrativen Vorgesetzten der PD diesem Sekretariat keine fachlichen Weisungen erteilen dürfen (AmtlBull NR 1999 1095 f., AmtlBull StR 1999 617 ff., AmtlBull NR 1999 1835 f.; AmtlBull StR 1999 846 ff.).²⁴

23 S. dazu Bericht der FinDel vom 29.2.2000 an die FK von StR und NR betr. die Oberaufsicht über die Bundesfinanzen im Jahre 1999 (BB1 2000 3411 ff.). – In den Ratsdebatten wurde wiederholt der Vorwurf erhoben, es gehe auch um die Wahrung von Privilegien und um persönliche Interessen von Beamten der PD. StR Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI) erwähnte direkt den damaligen Sekretär der FK und der FinDel (AmtlBull NR 1999 1098; AmtlBull StR 1999 847 f.).

24 Siehe dazu auch Art. 65 N 9 f.

8. *Änderungen seit 2000*

Der Entwurf des BR vom 14. 12. 1998 für ein BPG trug der mit der BV 1999 begründeten neuen verfassungsrechtlichen Stellung der PD noch nicht Rechnung.²⁵ Der BR wäre Arbeitgeber auch des Personals der PD geblieben. Die SPK-NR nahm auf Antrag der VwD die nötigen Anpassungen vor: Gem. Art. 2 Abs. 1 Bst. b BPG ist die BVers Arbeitgeberin für die PD. Das BPG brachte den grundlegenden Wandel, dass die Wahl der Beamtinnen und Beamten auf Amtsdauer abgelöst wird durch eine grundsätzlich jederzeit kündbare Anstellung auf der Grundlage eines individuellen Vertrags. Es stellte sich die Frage, ob in den PD für bestimmte Funktionen weiterhin eine Wahl auf Amtsdauer vorzusehen wäre. Der BR hatte diese Wahl auf Amtsdauer für von ihm gewähltes Personal vorgesehen, «das vom Anstellungsorgan unabhängig sein muss» (BBJ 1999 1639 f.). Dieser Grund für eine Wahl auf Amtsdauer hätte im Bereich der Parlamentsverwaltung bei der damals diskutierten Schaffung einer parlamentarischen Ombudsstelle relevant werden können (Prot. SPK-StR 22. 11. 1999). Für das Amt des Generalsekretärs der BVers, das man bei dieser Diskussion primär im Auge hatte, konnte dieser Grund allerdings nicht in Betracht fallen; es wurden daher im Gesetz keine Voraussetzungen für die Wahl auf Amtsdauer im Bereich des Parlamentes und der Gerichte festgelegt. Als möglicher Grund wurde in der Kommission angeführt, «dass die Beamten gegenüber Druckversuchen von den momentanen Umständen und Personen, denen sie unterstellt sind, unempfindlicher sind» (Prot. SPK-NR 15./16. 4. 1999). Bei der Anpassung des BB über die PD (neu: VO der BVers über die PD) an das am 1. 1. 2002 in Kraft tretende BPG vom 24. 3. 2000 mit VO der BVers vom 14. 12. 2001 wurde diskussionslos die Wahl des Generalsekretärs der BVers auf eine feste Amtsdauer von vier Jahren festgelegt.

Das 7. Kap. (Art. 64–70) des ParlG vom 13. 12. 2002 brachte keine materiellen Änderungen gegenüber der Partialrevision des GVG vom 22. 12. 1999 und gab in den Räten auch zu keinen Diskussionen Anlass.²⁶ Keine wesentlichen inhaltlichen Neuerungen brachte auch die gestützt auf einen Entwurf des Büros des StR vom 16. 5. 2003 (BBJ 2003 5051 ff.) beschlossene ParlVV vom 3. 10. 2003, welche die VO der BVers über die PD und verschiedene Bestimmungen der früheren Ratsreglemente zusammenfasste und systematisch neu gliederte. Als nicht unwesentliche formale Neuerung kann betrachtet werden, dass die Organisation der PD nicht mehr in der VO selbst geregelt wird, sondern an eine durch den Generalsekretär erlassene und durch die VwD zu genehmigende Geschäftsordnung der PD delegiert wird (s. dazu FN 31). Mit der kleinen Änderung der ParlVV vom 22. 6. 2007 wurde die Führungsstruktur in den PD leicht verändert (s. Art. 65 N 8). Mit Änderung des ParlG vom 16. 3. 2018 wurde Art. 64 mit der vom DSG verlangten gesetzlichen Grundlage für eine Bearbeitung bes. schützenswerter Personendaten durch die Informationssysteme der PD ergänzt (AS 2018 3547).

25 Die «eidgenössischen Gerichte» wurden hingegen bereits als selbstständiger Arbeitgeber anerkannt.

26 Die Empfindlichkeit des BR beim Thema «Beizug der Bundesverwaltung» (Art. 68) zeigte sich darin, dass er beantragte, am Wortlaut des 1999 beschlossenen Art. 8^{novies} Abs. 1^{bis} GVG (Beizug für «Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb notwendig sind») festzuhalten, obwohl die SPK-NR mit ihrer neuen Formulierung (Beizug zur Erfüllung der Aufgaben) keine Änderung beabsichtigte (BBJ 2001 5451; Prot. SPK-NR 6. 9. 2001, 24 ff.). Die Bundeskanzlerin hielt an diesem Antrag während der Beratungen in den Räten nicht fest.

9. Diskussionen über die Aufsicht über die PD

- 17a** Mit ihrer pa.Iv. 19.432 beschloss die SPK-NR «die Ausarbeitung der notwendigen Rechtsgrundlagen, damit der Anspruch der Kommissionen und der einzelnen Ratsmitglieder auf die notwendige Unterstützung durch Dienststellen der Parlamentsdienste zur Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben besser garantiert wird.» Die Kommission sah insb. ein Problem in der unklaren Abgrenzung zwischen der administrativen und der fachlichen Unterstellung der im Auftrag von Organen der BVers (insb. den Kommissionen) tätigen Dienststellen der PD (insb. den Kommissionssekretariaten) nach Art. 65 Abs. 3 ParlG. Administrative Massnahmen der Leitung der PD könnten in die Kompetenz der Kommissionen eingreifen und so die Wahrnehmung ihrer Aufgaben beeinträchtigen. Die Aufsicht über die PD durch die VwD werde durch den Umstand beeinträchtigt, dass die Mitglieder der VwD (in der Praxis die beiden dreiköpfigen Ratspräsidien) stark auf die Dienstleistungen der Leitung der PD (Generalsekretär und stellvertretende Generalsekretärin leiten die Sekretariate von NR bzw. StR) angewiesen sind (Votum Gerhard Pfister [Mitte/ZG], AmtlBull NR 2019 2055).²⁷ Nachdem die SPK-StR ihre Zustimmung zur Ausarbeitung einer Vorlage verweigert hatte, gab der NR der pa.Iv. ohne Gegenstimmen Folge; der StR lehnte sie aber am 11.3.2020 mit 28 zu 12 Stimmen definitiv ab. Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf wurde nicht erkannt; StR Thomas Hefti (RL/GL) meinte, die SPK-NR sei nur «aufgrund eines speziellen, einzelnen Ereignisses» aktiv geworden (AmtlBull StR 2020 153).²⁸
- 17b** Die Ausarbeitung einer Vorlage im Rahmen der pa.Iv. 20.437 *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern* gab der SPK-NR Gelegenheit, erneut eine Reform der Aufsicht über die PD vorzuschlagen. Die Krise aufgrund der Covid-19-Pandemie hatte nach Ansicht der SPK-NR gezeigt, dass die BVers sowohl über starke und unabhängige Führungsorgane wie auch über genügend Ressourcen der Parlamentsverwaltung verfügen muss (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBi 2022 301, 40 ff.]).²⁹ Die SPK-NR schlug

27 S. dazu auch 18.3301 Ip. Pfister. *Aufsicht über die Parlamentsdienste*: «Gemäss dem Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance von Economiesuisse gelten Mitglieder des Verwaltungsrates nur dann als «unabhängig», wenn sie «mit der Gesellschaft in keinen oder nur verhältnismässig geringfügigen geschäftlichen Beziehungen stehen». In diesem Sinne kann die Verwaltungsdelegation nicht als unabhängig von den Leitungen der Ratssekretariate gelten.» Mit der Ip. wurde die VwD insb. gefragt nach den Ursachen «grosser Unruhe in den Parlamentsdiensten» und «grosse[m] Verlust an Ressourcen» als Folge einer Überprüfung der Funktionen und Lohnklassen. Stellungnahme Büro-NR 4.5.2018: «Gemäss den Angaben der VD sind ihr bei der Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion bislang keine Probleme begegnet.» – Die «Unruhe» in den PD wird belegt durch «Personalbefragung 2017 in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht Parlamentsdienste»: Die Bewertung der «Obersten Leitung» ergab im Durchschnitt der Befragten 52 Pkte. (von 100 Pkte.), 10 Pkte. weniger als die Befragung 2014 und 11 Pkte. weniger als die Beantwortung dieser Frage in der gesamten Bundesverwaltung.

28 Die Diskussionen in der SPK-NR widerlegen diese Aussage (Prot. SPK-NR 11.4.2019, 10.10.2019). Die Notiz des Präsidenten der SPK-NR vom 23.1.2019 «Zuständigkeiten betreffend die Kommissionssekretariate. Konkrete Beispiele für das Problem der Abgrenzung zwischen den Kommissionen und der administrativen Leitung der Parlamentsdienste» belegt vier Bsp. von Eingriffen der Leitung der PD in die Zuständigkeit von Kommissionen oder Delegationen (Unterlage für die Sitzungen der SPK-NR und -StR zu 19.432).

29 Die VwD bzw. die Ratsbüros hatten zu Beginn der Covid-19-Pandemie verfügt, dass die Kommissionen Personal der PD nur zur Behandlung von Geschäften aufbieten dürfen, welche von den Büros nicht als dringend im Zh. mit der Bewältigung der Krise eingestuft waren (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBi 2022 301, 14]). Die SPK-NR machte geltend, dass eine Kommission in einer Krisensituation ggf. im Stande sein müsste, Entwürfe für Notverordnungen oder dringl. BG

vor, die VwD durch eine Verwaltungskommission (VK) zu ersetzen, welcher vier Mitglieder aus jedem Rat angehören, welche nicht gleichzeitig Mitglied der Ratsbüros sein dürfen. Um die Koordination mit den Ratsbüros sicherzustellen, sollten zudem die Präsidentinnen oder Präsidenten der beiden Räte während ihres Amtsjahrs der VK angehören. Während die VwD nur die Sekretärinnen und Sekretäre der FK und GPK wählte, sollten neu alle Kommissionssekretärinnen und -sekretäre von der VK und nicht mehr durch den Generalsekretär oder die Generalsekretärin angestellt werden (s. Art. 66 N 4b f.). Die VK sollte über ein eigenes Sekretariat verfügen und damit die Aufsicht über die PD von der Leitung der PD personell getrennt werden. Zudem sollte die VK mit der vierjährigen Amtsdauer ihrer Mitglieder eine grössere Kontinuität in der Wahrnehmung der Aufsicht über die PD gegenüber der VwD mit ihrer jedes Jahr wechselnden personellen Zusammensetzung ermöglichen. Die VK sollte insb. sicherstellen, «dass die Bundesversammlung und ihre Organe über die nötigen Infrastrukturen und Ressourcen verfügen» (Art. 37 Abs. 3 E-ParlG). Der NR stimmte diesen Anträgen in zwei Beratungen im Grundsatz ohne Gegenstimmen zu; der Antrag einer Minderheit der SPK-NR, dass die Generalsekretärin oder den Generalsekretär durch die VBVers statt durch die Koko (mit Bestätigung durch die VBVers) zu wählen sei und sich alle vier Jahre zur Wiederwahl stellen müsse, wurde mit 109 zu 75 Stimmen abgelehnt; dagegen wurde geltend gemacht, dass «dies zu einer Verpolitisierung des Amtes führen könnte» (BBl 2022 301, 42). Nachdem der StR die Schaffung einer Verwaltungskommission in zwei Beratungen abgelehnt hatte, ebenfalls ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre, lenkte der NR in der dritten Beratung ein, um nicht die Vorlage als Ganzes zu gefährden. Der Berichterstatter der SPK-StR brachte gegen die vorgeschlagene Änderung vor, dass die weitgehende Trennung der VK von den Büros und Ratspräsidien «die Parlamentsleitung just in der Krise schwächen» würde. Für die im NR geäusserte Auffassung, dass die VwD «von den Mitarbeitenden der PD abhängig wäre», gäbe es «keinen Anhaltspunkt» (AmtlBull StR 2022 987). Als Alternative schlug die SPK-StR vor, dass die VwD von einer ihr direkt unterstellten internen Revision unterstützt werden sollte. In der zweiten Beratung des StR signalisierte der Berichterstatter, die SPK-StR sei «offen für eine spätere, separate Reform» (AmtlBull StR 2023 56). Der Berichterstatter der SPK-NR erklärte darauf im NR, die Kommission habe die Absicht, diese nach wie vor als notwendig erachtete Diskussion «auf anderem Wege» weiterführen zu wollen (AmtlBull NR 2023 233). Dieser Weg wurde beschritten mit der am 12.10.2023 beschlossenen pa.Iv. 23.471 *Stärkung der Unabhängigkeit und der Kontinuität der obersten Leitung der Parlamentsverwaltung*. Die SPK-StR hat aber am 30.4.2024 mit 6 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung die notwendige Zustimmung für die Ausarbeitung einer Vorlage verweigert (Medienmitteilung SPK-StR 1.5.2024, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-05-01.aspx>).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Parlamentsverwaltung und PD

Der Begriff der «Parlamentsverwaltung» in der Überschrift des 7. Kap. geht weiter als der in den folgenden Gesetzesartikeln verwendete Begriff der «Parlamentsdienste». Zur Parlamentsverwaltung gehören auch die Verwaltungsfunktionen der VwD als oberste Leitung

18

auszuarbeiten (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 42]); Voraussetzung dafür wäre, dass ihr genügende Ressourcen eines Kommissionssekretariats zur Verfügung stehen. In der SPK-NR wurde aber darauf hingewiesen, dass ein Kommissionssekretariat auf die Frage, wie ein Anliegen in eine Notverordnung aufgenommen werden könnte, geantwortet habe, man habe Weisung erhalten, solche Aufträge nicht anzunehmen (Prot. SPK-NR 22.10.2020, 16).

der PD sowie die Dienstleistungen, welche Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung im unmittelbaren Auftrag von parlamentarischen Organen erbringen.

- 19 Der Name «Parlamentsdienste» ist ein «Erbe aus der Zeit in der Bundeskanzlei, die (anders als die Departemente) keine Ämter, sondern nur Dienste unter sich haben kann» (BIAGGINI, Art. 155 N 2). Der Name ist auch Ausdruck eines Selbstverständnisses der PD als ausgesprochener Dienstleistungsbetrieb, was sich aus der Nähe und dem unmittelbaren Kontakt zwischen den parlamentarischen Auftraggebern und den meisten Dienststellen der PD ergibt. Mit der Einführung des Begriffes der «Parlamentsverwaltung» im ParlG wollte die SPK-NR zum Ausdruck bringen, «dass die Parlamentsdienste als deren hauptsächlicher Bestandteil nicht etwa nur explizit bestellte Dienstleistungen erbringen, wie ihre Bezeichnung vermuten lassen könnte. Die PD sind wie die allgemeine Bundesverwaltung und jede moderne Verwaltung nicht ausschliesslich ausführendes Instrument. Sie haben auch die Aufgabe, selbständig und aktiv die Interessen der Institution des Parlamentes und seiner Organe zu wahren und zu fördern und nehmen damit wie jede andere Verwaltung auch eine – allerdings parteipolitisch strikt neutrale – politikgestaltende Rolle wahr» (BBi 2001 3563).
- 20 Es muss unterschieden werden zwischen Verwaltungsfunktionen der PD einerseits und Tätigkeiten der PD andererseits, welche im unmittelbaren Auftrag parlamentarischer Organe erfolgen und daher nicht der Parlamentsverwaltung, sondern dem Parlament selbst zuzurechnen sind. Diese Unterscheidung ist z.B. von Bedeutung bei der Beantwortung der Frage, ob das BGÖ Anwendung findet oder nicht: Das Gesetz gilt zwar für die PD (Art. 2 Abs. 1 Bst. c), ist aber nicht anwendbar für Dokumente (Berichtsentwürfe, Arbeitspapiere, usw.), welche z.B. ein Kommissionssekretariat oder die Bundesverwaltung für eine Kommission erstellt (BBi 2003 1985).³⁰

2. Aufgaben der PD im Allgemeinen

- 21 Abs. 1 definiert die allgemeine Aufgabe der PD: Sie unterstützen die BVers bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (gem. Art. 22–30 ParlG). Die Vorgängerbestimmung (Art. 8^{novies} Abs. 1 GVG i.d.F. vom 7. 10. 1988) hatte die Dienstleistungen der PD noch explizit «den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern» zur Verfügung gestellt. Das gilt nach wie vor, auch wenn jetzt nur die BVers als Ganzes erwähnt wird: Die BVers besteht aus ihren gleichberechtigten Ratsmitgliedern und Organen.
- 22 Abs. 2 formuliert einen Aufgabenkatalog der PD. Der Katalog ist nicht abschliessender Natur, umfasst Bst. g als Auffangbestimmung doch alle nicht explizit aufgeführten Aufgaben. Ausdrücklich erwähnt werden insb. diejenigen Dienstleistungen, die durch unmittelbar dem Parlament unterstellte Dienste erbracht werden müssen, damit das Parlament seine Aufgaben möglichst unabhängig von der Regierung und ihrer Verwaltung erfüllen kann. Nicht erwähnt werden administrative und technische Dienstleistungen, die für den Parlamentsbetrieb ebenfalls unverzichtbar sind, deren Ausführung durch Dienste der allgemeinen Bundesverwaltung aber die unabhängige Aufgabenerfüllung des Parlamentes nicht wesentlich beeinträchtigen kann (z.B. Unterhalt der Bauten, usw.). Die PD ziehen für diese Dienstleistungen teilweise die allgemeine Bundesverwaltung bei (vgl. Art. 68).
- 23 Die PD beschäftigten am 1. 1. 2024 ca. 310 Personen auf 245,2 Stellen (zum Vergleich: 213 Stellen am 1. 1. 2014, 131 Stellen am 1. 1. 1999, 63 Stellen am 1. 1. 1990).

³⁰ A.M., aber im Widerspruch zur Praxis, THURNHERR, BSK BV, Art. 155 N 9.

3. Organisation und Aufgaben der Dienste der PD³¹

a) Generalsekretariat, Ratssekretariate

Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär führt die PD (Art. 65), unterstützt durch eine Geschäftsleitung (Art. 24 ParlVV), welcher sieben weitere Personen angehören (stellvertretende Generalsekretärin oder stellvertretender Generalsekretär, Leiterinnen oder Leiter der vier Bereiche «Information», «Internationales & Mehrsprachigkeit», «Kommissionen & Recherche, Sekretär des Nationalrates» und «Infrastruktur & Sicherheit» sowie Leiterinnen oder Leiter der Ressorts «Human Resources & Finanzen» und «Digitale Dienstleistungen»). 24

Die Sekretariate des NR und des StR erfüllen für die Räte, die Ratsbüros und Präsidenten insb. die Aufgaben gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. a ParlG (Erstellen der Entwürfe der Sessionsprogramme und der Tagesordnungen), Bst. b (Erstellen der Beschlussprotokolle der Räte) und Bst. d (Beratung in Sach- und Verfahrensfragen; z.B. Vorschläge für die Reihenfolge der Abstimmungen gem. Art. 78 und 79 ParlG, Vorbereitung der öffentlichen Auftritte und der Korrespondenz der Präsidenten usw.). Das Sekretariat der VBers nimmt die analogen Aufgaben für die VBers und deren Büro wahr. Die Sekretariate des NR und der VBers werden gem. Art. 22 Abs. 2 ParlVV durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der VBers geleitet. Die Sekretärin oder der Sekretär des StR leitet das Sekretariat des StR; sie oder er ist zugleich stellvertretende Generalsekretärin oder stellvertretender Generalsekretär und nimmt die Stellvertretung der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs in der VBers wahr (Art. 23 ParlVV). Dem Generalsekretariat und den Ratssekretariaten sind zurzeit (Stand 1. 1. 2024; wie bei allen folgenden Stellenangaben) 24.55 Stellen zugeordnet (inkl. Generalsekretär und stellvertretender Generalsekretärin), darunter auch das Ressort «Human Resources & Finanzen» (9.7 Stellen), der Rechtsdienst (1.9 Stellen) und das Zentrale Sekretariat (4.15 Stellen). 25

b) Information

Zum Bereich «Information» (48.1 Stellen) gehören die Einheiten «Information & Redaktion», «Publikation & Produktion», «Führungen & Veranstaltungen» und «Amtliches Bulletin». Die letztere Einheit umfasst allein 30.5 Stellen; sie gibt das AmtlBull heraus und besorgt im Auftrag der Kommissionssekretariate die Protokollführung in den Kommissionen. 26

c) Sekretariate der Aufsichtskommissionen und -delegationen

Das Sekretariat der GPK und der GPDel sowie das Sekretariat der FK und der FinDel erfüllen für ihre Organe insb. die Aufgaben gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. a ParlG (Erstellen der Entwürfe der Planung der Kommissions- und Delegationsarbeiten), Bst. b (Erstellen der 27

31 Gem. Art. 24 Abs. 2 Bst. a ParlVV erlässt der Generalsekretär die «Geschäftsordnung über die Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste». Die geltende «Geschäftsordnung der Parlamentsdienste (GOPD)» vom 21.5.2014 und ihre seitherigen Änderungen bedurften gem. Art. 20 Abs. 2 Bst. c ParlVV der Genehmigung durch die VwD. Die GOPD ist auf der Internetseite des Parlaments (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gopd-d.pdf> [23.3.2024]), aber – anders als die Organisationsverordnungen der Departemente und der BK – nicht in AS und SR veröffentlicht. Das Organigramm als Bestandteil der GOPD ist im Internet in einer Version ohne Angabe der Anzahl Stellen pro Organisationseinheit veröffentlicht (<https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentsdienste/organigramm> [20.3.2024]); die hier nachfolgenden Stellenangaben stützen sich auf eine interne Quelle.

Kommissions- und Delegationsprotokolle), Bst. d (Beratung in Sach-, Verfahrens- und Zuständigkeitsfragen; z.B. Unterstützung bei der Wahl von Untersuchungsobjekten, Ausarbeitung von Berichtsentwürfen usw.) und Bst. e (Information der Öffentlichkeit über die Arbeiten der Kommissionen durch Medienmitteilungen und -konferenzen). Die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) ist in Art. 10 ParlVV verankert; sie unterstützt die GPK u.a. Kommissionen bei der Prüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes (Art. 27 und Art. 44 Bst. e ParlG) und führt entsprechende Evaluationen durch; sie ist dem Sekretariat der GPK administrativ unterstellt. Diese Einheiten umfassen 29.55 Stellen.

d) Kommissionen und Recherche

- 28** Die einzelnen Einheiten des Ressorts «Kommissionen» bestehen aus den Sekretariaten der WBK, SGK, UREK, SiK, KVF, WAK, SPK, RK, GK und RedK (für ihre Aufgaben vgl. N 27). Das Ressort umfasst insgesamt 38.4 Stellen (Stand 1. 1. 2024); der Stellenbestand der einzelnen Kommissionssekretariate liegt zwischen 2.3 (RK) und 4.4 (WAK) Stellen. Ein letztes Relikt der früheren Besorgung von Sekretariatsfunktionen durch Dienststellen der allgemeinen Bundesverwaltung ist die durch eine Vereinbarung zwischen PD und BK geregelte Betreuung der Subkommission der RedK für die ital. Sprache durch den ital. Sprachdienst der BK.
- 29** Das Ressort «Parlamentsbibliothek» (18.8 Stellen; bis 31.8.2014 Dokumentationsdienst) steht den Ratsmitgliedern und den Organen der BVers für Auskünfte und Abklärungen zur Verfügung. Es sammelt und erschliesst die für die BVers wichtigen Dokumente und sorgt für einen effizienten Umgang mit Wissen und Information (Wissensmanagement). Die Parlamentsbibliothek im engeren Sinn des Wortes war noch bis Ende 2008 als eines der letzten Überbleibsel der früheren Einheit von BK und PD in der BK verblieben.

e) Internationales und Mehrsprachigkeit

- 30** Die Ressorts «Internationales», «Parlamentarische technische Zusammenarbeit» und «Protokoll & Reisen» (17.8 Stellen inkl. Bereichsleitung) erfüllen die Aufgabe gem. Art. 64 Abs. 2 Bst. f ParlG: Sie unterstützen die BVers bei der Pflege ihrer internationalen Beziehungen. Das Ressort «Internationales» bereitet die Besuche schweizerischer Parlamentsdelegationen bei ausländischen Parlamenten und die Besuche ausländischer Delegationen bei der BVers vor. Es besorgt das Sekretariat der ständigen Delegationen der BVers in internationalen Versammlungen (vgl. Art. 60 ParlG) und auch das Sekretariat der APK, das im Übrigen dieselben Aufgaben wahrnimmt wie die anderen Kommissionssekretariate (vgl. N 27). Seit 2013 trägt der Leiter des Bereichs den Botschaftertitel, um als Ansprechperson und Vermittler der internationalen Aktivitäten der BVers mit den ausländischen Partnern auf gleicher hierarchischer Stufe verkehren zu können.³²
- 31** Das Ressort «Übersetzung» (11.3 Stellen) besorgt die Übersetzungen für das Parlament, seine Organe und die PD; das Ressort «Dolmetschen» (1.8 Stellen) gewährleistet die Simultanübersetzung aus allen drei Amtssprachen in die anderen Amtssprachen während der Sitzungen des NR und der VBVers.

³² Nachdem der BR im Jahr 2011 einen entsprechenden Antrag der VwD abgelehnt hatte, unterbreitete das Büro des StR am 17. 5. 2013 mit einer pa.Iv. (13.401) den Entwurf einer Änderung der ParlVV, womit die VwD für die Verleihung dieses Botschaftertitels zuständig erklärt werden sollte (BB1 2013 6553 ff.). Der BR lenkte darauf mit seiner Stellungnahme vom 3. 7. 2013 ein (BB1 2013 6609 ff.) und erklärte sich bereit, seinerseits diesen Titel zu verleihen. Darauf zog das Büro des StR seine pa.Iv. zurück.

f) Infrastruktur, Sicherheit, digitale Dienstleistungen

Der Bereich «Infrastruktur & Sicherheit» (20.55 Stellen) umfasst die Einheiten «Betrieb» und «Weibel». Das direkt der stellvertretenden Generalsekretärin unterstellte Ressort «Digitale Dienstleistungen» (30 Stellen) kommt für die Entwicklung der Dienstleistungen der PD und für die Arbeitsweise des einzelnen Ratsmitgliedes zentrale Bedeutung zu, was sich auch darin zeigt, dass diese Dienstleistungen immer wieder Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen sind.

32

Art. 65**Leitung der
Parlamentsdienste**

¹ Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungsdelegation.

² Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung führt die Parlamentsdienste.

³ Sind Dienststellen der Parlamentsdienste für Organe der Bundesversammlung tätig, so arbeiten sie nach deren Weisungen.

Direction des Services du Parlement

¹ Les Services du Parlement sont placés sous la surveillance de la Délégation administrative.

² Ils sont dirigés par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

³ Lorsque les services des Services du Parlement travaillent pour le compte d'un organe de l'Assemblée fédérale, ils suivent ses instructions.

Direzione dei Servizi del Parlamento

¹ I Servizi del Parlamento sottostanno alla vigilanza della Delegazione amministrativa.

² Sono diretti dal segretario generale dell'Assemblea federale.

³ Quando operano per organi dell'Assemblea federale, le unità amministrative dei Servizi del Parlamento si attengono alle istruzioni tecniche dei medesimi.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. VwD: oberste Leitung und Aufsicht (Abs. 1)	2
2. Leitung durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär (Abs. 2) . .	7
3. Trennung von fachlicher und administrativer Unterstellung (Abs. 3)	9

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

Siehe Art. 64 (insb. N 3, 5, 7, 11, 15, 17, 17a, 17b).

1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. VwD: oberste Leitung und Aufsicht (Abs. 1)

- 2 Abs. 1 konkretisiert Art. 155 Satz 1 BV, wonach die BVers über PD «verfügt»: Oberste Leitung und Aufsichtsorgan über die PD ist die VwD (zu ihrer Zusammensetzung s. Art. 38 ParlG) als Organ der BVers, in Analogie zur Leitung der allgemeinen Bundesverwaltung durch den BR (Art. 178 Abs. 1 BV) und zur Leitung der Gerichtsverwaltung durch das BGer (Art. 188 Abs. 3 BV).
- 3 Abs. 1 spricht allerdings bloss von «Aufsicht»; der Begriff der «obersten Leitung» erscheint erst in dem diese Gesetzesbestimmung näher ausführenden Art. 20 ParlVV (wie bereits auch in Art. 8^{ter} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 8. 10. 1999, der Vorgängerbestimmung auf Gesetzesebene). «Oberste Leitung» geht weiter als «Aufsicht»: «Oberste Leitung» umfasst alle Führungskompetenzen, «Aufsicht bedeutet Überprüfen, Überwachen [...]». Sie ist ein Mittel der Verwaltungsführung, Teil der [...] Führungsaufgabe» (SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., 223).
- 4 Art. 20 ParlVV führt die Zuständigkeiten der VwD weiter aus. Sie ist zuständig für den Entwurf des Voranschlags und für die Rechnung¹ der BVers. Sie hat bestimmte personalrechtliche Kompetenzen (s. Art. 66 ParlG). Sie genehmigt die Geschäftsordnung der PD und verfügt damit über die Organisationskompetenz² über die PD. Sie regelt das «Controlling und Reporting im Personalbereich der Parlamentsdienste». Sie übt das Hausrecht aus (s. Art. 69 ParlG). Als Auffangbestimmung ist festgelegt, dass sie für alle weiteren Verwaltungsgeschäfte zuständig ist, «die nicht anderen Organen der [BVers] oder der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär vorbehalten sind oder an sie delegiert sind». Sie hat also z.B. die fachliche Leitung der Kommissionssekretariate durch die Kommissionen (s. Art. 65 Abs. 3 ParlG) oder die personalrechtlichen Zuständigkeiten der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs (s. Art. 66 ParlG) zu beachten.
- 5 Die Wahrnehmung von Führungsverantwortung durch ein kollektives Organ, wie es die VwD darstellt, kann einer klaren Zuweisung von Verantwortlichkeit abträglich sein. Art. 21 ParlVV sieht daher eine Delegierte oder einen Delegierten der VwD vor, die oder der als Ansprechperson zur Verfügung steht und dank der Amtsdauer von zwei Jahren auch eine gewisse Kontinuität gewährleistet (BB1 1988 III 87).
- 6 Die Geschäftsführung der PD und ihres obersten Leitungs- und Aufsichtsorgans untersteht nicht der Oberaufsicht der BVers bzw. der mit der Oberaufsicht über die Geschäftsführung beauftragten GPK (Art. 26 Abs. 1 ParlG). Demgegenüber ist der Finanzhaushalt der PD gem. Art. 8 Abs. 1 Bst. b FKG der Aufsicht der EFK unterstellt. Zwischen VwD und FinDel war im Jahre 1999 strittig, ob letztere für eine Oberaufsicht über den Finanzhaushalt des Parlamentes und der PD zuständig sei. Die FinDel wollte ihre Zuständigkeit für die Genehmigung gewisser personalrechtlicher Massnahmen gem. ihrer Vereinbarung mit dem BR (s. Art. 51 N 32 ff.) auch gegenüber den PD geltend machen. Die VwD setzte sich mit ihrer Auffassung durch, das Parlament könne nicht eine Oberaufsicht über sich selbst ausüben: Ein parlamentarisches Organ kann nur seinem Rat oder der BVers, nicht aber einem anderen parlamentarischen Organ Rechenschaft schuldig sein (s. Handlungsgrundsätze der FinDel vom 28.11.2023, Ziff. 2.1, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Hand->

1 Gem. Wortlaut von Art. 20 ParlVV «für den Entwurf des Voranschlags und der Rechnung»: Der Genitiv bei «Rechnung» ist nicht korrekt, da die Staatsrechnung keinen (abänderbaren) Entwurf darstellt.

2 Zur Entstehungsgeschichte s. Art. 64 N 17.

lungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20(Format%20Rechtsdienst)%20-%20D.pdf) [23.3.2024]). In einer Vereinbarung zwischen VwD und FinDel wurden aber Mitspracherechte der FinDel bei der Klassierung von Mitarbeitenden in der Überklasse festgehalten (Jahresbericht FinDel 29.2.2000 [BBl 2000 3413]).³

Voraussetzung einer wirksamen Aufsicht ist eine gewisse Distanz zwischen dem Aufsichtsorgan und den Beaufsichtigten. Die personelle Zusammensetzung der VwD (in der Praxis die beiden dreiköpfigen Ratspräsidien) wirft in dieser Beziehung Fragen auf: Die Mitglieder der VwD sind in ihrer Funktion als Präsidentinnen oder Präsidenten und als Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten der Räte auf die Dienstleistungen der Ratssekretariate angewiesen; die Leiterinnen und Leiter dieser Sekretariate leiten in ihren Funktionen als Generalsekretär und stellvertretende Generalsekretärin zugleich die PD, welche durch die VwD beaufsichtigt werden sollten. Zwei Versuche der SPK-NR und des NR, welche diese Vermischung der Funktionen durch eine andere Zusammensetzung des Aufsichtsorgans entflechten wollten, sind bisher am Widerstand des StR gescheitert, welcher in dieser Konstellation kein Problem zu erkennen vermochte (s. dazu Art. 64 N 17a u. 17b).

6a

2. Leitung durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär (Abs. 2)

Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der BVers leitet die PD. Zur Wahl, personalrechtlichen Stellung und zu den Zuständigkeiten vgl. Art. 37 Abs. 2 Bst. d, Art. 66 und Art. 70 Abs. 3 ParlG.

7

Die Stellvertretung wird durch die stellvertretende Generalsekretärin oder den stellvertretenden Generalsekretär wahrgenommen (Art. 23 Abs. 2 ParlVV). Gem. Art. 24 ParlVV wird die Generalsekretärin oder der Generalsekretär bei der Erfüllung ihrer oder seiner Führungsaufgaben durch eine Geschäftsleitung unterstützt (neben Generalsekretär und stellvertretender Generalsekretärin die Leiterinnen oder Leiter der vier Bereiche «Information», «Internationales & Mehrsprachigkeit», «Kommissionen & Recherche, Sekretär des Nationalrates» und «Infrastruktur & Sicherheit» sowie Leiterinnen oder Leiter der Ressorts «Human Resources & Finanzen» und «Digitale Dienstleistungen»). Die Geschäftsleitung ist ein beratendes Gremium ohne eigene Entscheidungsbefugnisse (BBl 2007 4275).

8

3. Trennung von fachlicher und administrativer Unterstellung (Abs. 3)

Die Sonderregelung von Abs. 3 begrenzt die Weisungsbefugnisse gem. Abs. 1 und 2. Die Sekretariate der Räte, der Kommissionen und Delegationen sind Dienststellen der PD, welche die Aufgabe haben, diese Organe für die Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Sie sind dafür diesen Organen verantwortlich und arbeiten nach deren Weisungen. Die Räte kennen keine innere Hierarchie, sondern bestehen aus verfassungsrechtlich gleich gestellten Ratsmitgliedern und gleich gestellten Organen, die einander keine Weisungen zu erteilen haben⁴, sondern allein dem Rat untergeordnet sind. Im Konfliktfall entscheidet

9

3 Siehe auch Jahresbericht FinDel vom 17.3.2010 über einen «Informationsbesuch» der FinDel bei der VwD im Dezember 2009 (BBl 2010 5250).

4 S. dazu: 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., insb. zur Stellung der Kommissionssekretariate: 18, <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2015-2.pdf>> [23.3.2024]. GL.M. MAHON/SOW, Relation de subordination des collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement au service d'un organe

allein der Rat bzw. die BVers, solange Gesetz oder Ratsreglemente nicht ausdrücklich etwas anderes vorsehen.

- 10 Es muss unterschieden werden zwischen der zulässigen und notwendigen administrativen Unterstellung der erwähnten Sekretariate unter die Hierarchie der PD und unzulässigen Massnahmen der Büros, der VwD oder der Leitung der PD gegenüber diesen Sekretariaten, welche Auswirkungen haben können auf die Erfüllung der Aufgaben der Organe, für die sie tätig sind. De lege ferenda wäre eine Präzisierung von Art. 65 Abs. 3 bedenkenswert, welche die Zustimmung der Präsidentin oder des Präsidenten des betroffenen Organs zu derartigen Massnahmen erforderlich macht. Zulässig sind z.B. Weisungen, die ausschliesslich die äussere Form von Kommissionsberichten und -anträgen regeln: Die Erfüllung der Aufgaben einer Kommission wird dadurch nicht beeinträchtigt. Unzulässig ist hingegen eine Weisung, welche den Inhalt eines Entwurfs eines Kommissionsberichts, einer Medienmitteilung einer Kommission, die Dokumentation einer Kommission oder den Einsatz des Personals des Kommissionssekretariats beeinflussen will.⁵ Eine Kommission muss sich allerdings bei ihren Weisungen gegenüber ihrem Sekretariat an den durch die BVers beschlossenen Rahmen des Voranschlags halten; sie kann also z.B. nicht von sich aus die Anstellung zusätzlichen Personals veranlassen⁶ oder unbeschränkt bei Experten aufwändige Untersuchungen in Auftrag geben⁷, obwohl diese Beschränkungen Auswirkungen auf die Erfüllung ihrer Aufgaben haben können. Die Abgrenzung zwischen rein administrativer und fachlich-inhaltlicher Unterstellung kann im konkreten Einzelfall nicht immer eindeutig sein; im Zweifelsfall sollte angesichts der verfassungsrechtlichen Stellung der Kommissionen ihrer Autonomie der Vorrang gegeben werden.⁸

de l'Assemblée fédérale, avis de droit établi à la demande des Services du Parlement, 19.9.2013 (nicht publiziert): «[...] ni la loi, ni l'interprétation de celle-ci permettent de conclure à la supériorité hiérarchique formelle de la Délégation administrative face aux commissions, [...]. La Délégation administrative ne peut donc pas légitimement imposer sa décision lorsque la tâche en jeu est sujette à interprétation ou se trouve dans une zone grise difficile à appréhender» (27; betr. «zone grise», s. FN 8).

- 5 Bsp.: Weisung der VwD an die Kommissionssekretariate vom 18.11.2011, bestimmte Dokumentenkategorien grundsätzlich nicht mehr in Papierform, sondern nur noch in elektronischer Form im Extranet anzubieten. Dies wurde von den SPK beider Räte als unzulässig betrachtet: Solange Kommissionsmitglieder das elektronische Angebot nicht nutzen können oder wollen, würden sie bei ihrer Sitzungsvorbereitung und damit bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ernsthaft benachteiligt (Prot. SPK-NR 12.1.2012; Prot. SPK-SR 19.1.2012). – Für neuere Bsp. administrativer Massnahmen der Leitung der PD, welche die Wahrnehmung der Aufgaben der Kommissionen beeinträchtigen, s. Art. 64 FN 28 u. 29.
- 6 Hingegen kann eine Kommission eine entsprechende Änderung des Entwurfs des Voranschlags der VwD beantragen, wie das die GPK bei der Beratung des Voranschlags 2011 erfolgreich getan haben (AmtlBull NR 2010 1734 ff., 1934 ff., 2005; AmtlBull StR 2010 1121 ff., 1217 f., 1299 ff.).
- 7 Die VwD erlässt daher Weisungen betr. Beizug von Expertinnen und Experten durch Kommissionen und Delegationen.
- 8 Gl.M. MAHON/SOW (s. FN 4): «Bien souvent, les tâches en question revêtent une double nature, administrative et matérielle.» Die Expertise plädiert für «l'harmonisation des positions des deux hiérarchies, harmonisation qui, on le rappelle, ne peut être atteinte que par une retenue dans l'exercice du pouvoir de donner des directives» (32).

Art. 66

Anstellung des Personals der Parlamentsdienste	Organe der Bundesversammlung sowie die Generalsekretärin oder der Generalsekretär der Bundesversammlung werden durch Verordnung der Bundesversammlung ermächtigt, das Personal der Parlamentsdienste anzustellen.
Engagement du personnel des Services du Parlement	Une ordonnance de l'Assemblée fédérale habilite les organes de l'Assemblée fédérale et le secrétaire général de l'Assemblée fédérale à engager le personnel des Services du Parlement.
Assunzione del personale dei Servizi del Parlamento	Gli organi dell'Assemblea federale e il segretario della medesima sono autorizzati per ordinanza dell'Assemblea federale ad assumere il personale dei Servizi del Parlamento.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Anstellungsverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers	2
2. Anstellungsverhältnisse des übrigen Personals der PD	4

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

S. Art. 64, insb. N 3, 5, 9, 11, 15, 16, 17a, 17b. 1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Anstellungsverhältnis der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers

Art. 66 bildet die gesetzliche Grundlage für die in Art. 26 und 27 ParlVV festgelegten Zuständigkeiten für die Wahl bzw. Anstellung des Personals der PD. Die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs durch die KoKo und die Bestätigung dieser Wahl durch die VBVers ist ebenfalls auf Gesetzesstufe in Art. 37 Abs. 2 Bst. d ParlG geregelt. Art. 26 ParlVV wiederholt diese Bestimmung und regelt zusätzlich die Amtsdauer der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs: Diese beträgt vier Jahre, beginnend am 1. Januar nach Beginn der Legislaturperiode des NR. Eine explizite Wiederwahl ist nicht notwendig; die Amtsperiode verlängert sich automatisch um weitere vier Jahre, wenn die KoKo das Arbeitsverhältnis bis zum 30. Juni des letzten Amtsjahrs nicht aufgelöst hat. Es liegt somit eines der wenigen Anstellungsverhältnisse im Bund 2

vor,¹ die nach der tiefgreifenden Reform des Bundespersonalrechts durch das BPG vom 24.3.2000 nicht durch einen jederzeit kündbaren Anstellungsvertrag, sondern durch einen hoheitlichen Wahlakt des Arbeitgebers begründet werden, so wie das unter der Herrschaft des BG über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30.6.1927 (AS 1927 439 ff.) für alle Bundesbeamten der Fall gewesen war. Gem. Art. 14 BPG i.d.F. vom 14.12.2012 (AS 2013 1496) ist das BPG auch für den Generalsekretär anwendbar, mit Ausnahme insb. der Vorschriften über die ordentliche Kündigung. Eine Kündigung ist nur möglich im Rahmen der alle vier Jahre fälligen Wiederwahl, «wenn dafür sachlich hinreichende Gründe vorliegen» (Art. 14 Abs. 2 Bst. c BPG). Während der Amtsdauer ist hingegen eine fristlose Kündigung «aus wichtigen Gründen» (Art. 14 Abs. 3 BPG) möglich. Als «sachlich hinreichende Gründe» gelten Gründe gem. Art. 10 BPG; der Begriff der «wichtigen Gründe» für eine fristlose Kündigung verweist auf Art. 337 OR. Eine erfolgreiche Beschwerde gegen eine Kündigung begründet den Anspruch auf eine Entschädigung, die mind. sechs Monatslöhne und höchstens einen Jahreslohn beträgt (Art. 34b und 34c BPG).²

- 3 Die Begründung der Wahl auf Amtsdauer der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der BVers kann, wie bei der Beratung des BPG im Jahre 1999 festgehalten wurde (vgl. Art. 64 N 16), nicht die Unabhängigkeit vom Wahlorgan sein. Die Wahl auf Amtsdauer kann dagegen als Ausdruck der besonderen, strikt überparteilichen Stellung der Leitung der PD verstanden werden; diese Leitung soll durch allfällige (partei-)politisch motivierte Bestrebungen innerhalb des Wahlorgans nicht jederzeit in Frage gestellt werden können. Für diese Auslegung findet sich allerdings nur ein einziger expliziter Hinweis in Form eines Votums eines Mitglieds der SPK-NR bei der Beratung des BPG (vgl. Art. 64 N 16).³ Massgebender für die Beibehaltung der Wahl auf Amtsdauer dürfte der Umstand sein, dass die SPK-NR bei der Neuregelung der Wahl des Generalsekretärs ursprünglich die VBers als Wahlorgan vorgesehen hatte (vgl. Art. 64 N 15): Eine Wahl auf Amtsdauer erschien bei dieser Lösung analog den anderen von der VBers vorgenommenen Wahlen als selbstverständlich. Als im Rahmen der Differenzvereinbarung das Wahlorgan geändert wurde, wurde die Form des Anstellungsverhältnisses nicht mehr hinterfragt.⁴

1 Andere Bsp.: Direktor EFK (Art. 2 Abs. 2 FKG); Oberauditor der Armee (Art. 17 MStP); Bundesanwalt und seine Stellvertreter (Art. 20 StBOG); Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (Art. 44 DSG); Generalsekretär des BGer und sein Stellvertreter (Art. 19 PVBger).

2 Bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen gem. Art. 19 Abs. 4 BPG könnte die VwD gestützt auf Art. 70 Abs. 3 ParlG in sinngemässer Anwendung der entsprechenden Ausführungsbestimmungen des BR (Art. 78 und 79 BPV) eine Entschädigung vereinbaren.

3 Ähnlich war die Begründung der SPK-StR, als diese die vom BR mit seinem Entwurf einer Teilrevision des Beamtengesetzes vom 4.10.1993 (93.077 Beamtengesetz, Teilrevision. BBl 1993 IV 512) angestrebte Abschaffung der Wahl auf Amtsdauer für die Chefbeamten erfolgreich bekämpfte: «Gerade für diese 485 höchsten Kaderbeamten hat die Amtsdauer eine besondere Bedeutung. Sie führen nämlich auf oberster Stufe hoheitliche Aufgaben aus. Die Amtsdauer schützt – und das ist die Hauptbegründung – vor nicht sachgerechten Druckversuchen seitens Privater, seitens auch des Parlaments, aber auch vor Pressionen eines Departementschefs. Kurz, die Amtsdauer dient dazu, dass die Pflicht unabhängig erfüllt wird, und sie gewährleistet auch Kontinuität in der Verwaltung und im Amt» (Votum Berichterstatter StR Bruno Frick [CVP/SZ]; AmtlBull StR 1995 67). Nur vier Jahre später, bei der Beratung des neuen BPG, schien diese staatspolitische Argumentation vergessen worden zu sein.

4 Der Bericht der Ratsbüros vom 9.11.2001 über die Anpassungen des BB über die PD an das neue BPG stellt allerdings die Behauptung auf: «Die Bestätigungserfordernis hat zur Folge, dass

2. Anstellungsverhältnisse des übrigen Personals der PD

Art. 27 ParlVV legt die Zuständigkeiten für die Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse des Personals der PD fest. Die VwD ist zuständig für die Regelung der Arbeitsverhältnisse mit der Sekretärin des StR (gem. Art. 23 ParlVV zugleich stellvertretende Generalsekretärin), mit den der Geschäftsleitung der PD angehörenden Bereichsleiterinnen und -leitern sowie mit den Sekretärinnen oder Sekretären der GPK/GPDel und der FK/FinDel; sie ernennt zudem den Sicherheitsbeauftragten der BVers. Vor der Anstellung der Sekretärin des StR ist das Büro des StR anzuhören. 4

Der Generalsekretär ist zuständig für die Begründung, Änderung und Beendigung der Arbeitsverhältnisse des übrigen Personals. Vor der Anstellung der Kommissions- und Delegationssekretärinnen oder -sekretäre sind die jeweiligen Präsidentinnen oder Präsidenten anzuhören (Art. 27 Abs. 3 ParlVV). Mit der pa.Iv. 19.432 Pa.Iv. *Sicherstellung der Unterstützung der Kommissionen und der einzelnen Ratsmitglieder* (s. Art. 64 N 17a) hatte die SPK-NR die Umsetzung dieser Bestimmung in der Praxis kritisiert: Der zuständige administrative Vorgesetzte informierte vor dem Entscheid des Generalsekretärs über die von ihm vorgeschlagene Person, und zwar mit Frist zur Stellungnahme innert eines Tages (Schilderung eines konkreten Falls in Prot. SPK-NR 11.4.2019, 2 f.). Die VwD erliess darauf eine Regelung mit Einbezug der betroffenen Kommissionspräsidenten in allen Phasen des Verfahrens, inkl. auf Wunsch mit Zustellung der Dossiers der in die engere Wahl gelangenden Kandidaturen (Schreiben an die SPK-NR 22.11.2019).⁵ Damit ist allerdings das institutionelle Problem nicht gelöst: Die Wahlkompetenz des Generalsekretärs i.V.m. der Konsultationspflicht kann zum in institutioneller Hinsicht problematischen Ergebnis führen, dass der Generalsekretär gegen den Willen einer Kommissionspräsidentin deren Sekretärin oder Sekretär bestimmt. Der Stellung von Generalsekretär und Kommissionspräsidium angemessener wäre das Erfordernis einer Bestätigung des Entscheides des Generalsekretärs durch das Kommissionspräsidium. 4a

Dass die Leitungen der Sekretariate der FK/FinDel und GPK/GPDel anders als die anderen Sekretariate ständiger Kommissionen durch ein Parlamentsorgan angestellt und als Folge auch in einer höheren Lohnklasse eingestuft werden, ist historisch zu erklären: Die FK bzw. FinDel und die GPK waren jahrzehntelang die einzigen ständigen Kommissionen von grösserer Bedeutung; die Sachbereichskommissionen erlangten erst in der Zeit nach 1991 eine vergleichbare Bedeutung (s. Art. 42, insb. N 34). Ob sich die Sonderstellung der Sekretariate der FK/FinDel und der GPK/GPDel in sachlicher Hinsicht heute noch begründen lässt, ist fraglich. Mit ihrem im Rahmen der Behandlung der pa.Iv. 20.437 *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern* abgelehnten Vorschlag für die Schaffung einer Verwaltungskommission (VK), welche die VwD ersetzen sollte (s. Art. 64 4b

eine Wahl auf Amtsdauer erfolgen muss» (BBJ 2002 4). Diese Schlussfolgerung erscheint nicht als zwingend.

- 5 Im Übrigen hält die Regelung fest, dass die Stelle einer Sekretärin bzw. eines Sekretärs einer Sachbereichskommission zuerst intern zhd. der anderen Sekretärinnen und Sekretäre ausgeschrieben wird. Wird eine derartige Bewerbung berücksichtigt, wird die Stelle nicht weiter ausgeschrieben. Dies wurde in der SPK-NR als «Unfug» kritisiert (Prot. SPK-NR 11.4.2019). Dazu eine Ip. von NR Gerhard Pfister (CVP/ZG) (18.3301 Ip. Pfister: *Aufsicht über die Parlamentsdienste*): Dadurch «gehen Erfahrung, spezialisiertes Fachwissen und die nötigen Netzwerke verloren. Die Kommissionen des Parlamentes werden dadurch geschwächt, insbesondere gegenüber der ohnehin schon mächtigen Verwaltung.» Die VwD betrachtete «die Befürchtungen des Interpellanten» als «unbegründet» (Stellungnahme Büro-NR 4.5.2018).

N 17b), wollte die SPK-NR die Anstellung aller Kommissions- und Delegationssekretärinnen und -sekretäre der VK übertragen (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBl 2022 301, 41]).

- 5 Die Zuständigkeit eines parlamentarischen Wahl- bzw. Anstellungsorgans öffnet parteipolitischen Einflüssen grösseren Raum, was in einem gewissen Widerspruch stehen kann zur notwendigen strikten parteipolitischen Neutralität der PD. Im Falle der Wahl des Generalsekretärs gibt es allerdings keine Alternative zu einem parlamentarischen Wahlorgan. Bei der Anstellung von anderen Mitarbeitenden der PD in für das Parlament wichtigen Positionen ist die Zuständigkeit eines parlamentarischen Organs ein Element der Aufsicht über die PD; sie beschränkt damit die Macht des Generalsekretärs und ermöglicht es dem Parlamentsorgan darauf zu achten, dass das Kaderpersonal der PD parteipolitisch nicht einseitig zusammengesetzt ist.

Art. 67

Informationsrechte	Die Dienststellen der Parlamentsdienste verfügen über dieselben Informationsrechte wie die Organe der Bundesversammlung, in deren Auftrag sie tätig sind.
Droit à l'information	Lorsque les Services du Parlement travaillent pour le compte d'un organe de l'Assemblée fédérale, ils sont investis du même droit à l'information que cet organe.
Diritti d'informazione	Le unità amministrative dei Servizi del Parlamento dispongono degli stessi diritti d'informazione degli organi dell'Assemblea federale per cui operano.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 150.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Siehe Art. 64, insb. N 5.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Art. 67 stellt klar, dass parlamentarische Organe ihre Informationsrechte (vgl. Art. 150, 153, 154, 166) nicht nur unmittelbar wahrnehmen können, sondern dass sie auch ihnen unterstellte Dienststellen der PD (insb. die Kommissionssekretariate, aber z.B. auch die Parlamentarische Verwaltungskontrolle oder die Parlamentsbibliothek) mit der Informationsbeschaffung beauftragen dürfen. Handelt die Dienststelle der PD im Auftrag einer Kommission, so stehen ihr dieselben Informationsrechte zu wie der Kommission. In recht-

licher Hinsicht ist das im Grunde eine Selbstverständlichkeit, auf deren Festschreibung im Gesetz auch verzichtet werden könnte. Auch der BR beschafft sich die für seine Entscheidungsfindung nötigen Informationen allermeistens nicht durch persönliches Handeln seiner Mitglieder, sondern durch in seinem Auftrag handelnde Dienststellen der Verwaltung. Die Verankerung der Informationsrechte der PD im Gesetz erscheint dennoch als nützlich, weil die Existenz der PD erst jüngeren Datums ist und die Vorstellung eines Parlaments, das nur durch seine Mitglieder und Organe handeln kann, wohl nach wie vor nicht gänzlich aus den Köpfen verschwunden ist.¹

Ähnlich wie beim Beizug der Verwaltung durch die PD (vgl. Art. 68 Abs. 1 ParlG) stellt sich die Frage, ob eine Dienststelle der PD Informationen für ein parlamentarisches Organ nur in dessen expliziten Auftrag beschaffen kann, oder ob auch ein impliziter Auftrag genügt. Hier wie dort gilt, dass in der Praxis i.d.R. der implizite Auftrag an die Dienststelle der PD genügt, ein parlamentarisches Organ bei der Erfüllung seiner Aufgaben bestmöglich zu unterstützen. Hingegen kann auf einen expliziten Auftrag des parlamentarischen Organs nicht verzichtet werden, wenn der BR, ein Departement oder eine Dienststelle der Bundesverwaltung einen solchen Auftrag ausdrücklich verlangt. Wird eine Auskunft verweigert, so kann das den Auftrag erteilende Ratsmitglied oder -organ seine Informationsrechte gem. Art. 8, 150, 153 oder 154 (s. dort) geltend machen und ggf. durchsetzen.

Art. 68

Beizug der Bundesverwaltung

¹ Die Organe der Bundesversammlung und in deren Auftrag die Parlamentsdienste können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.

² Der Beizug erfolgt im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei.

³ Bei Differenzen entscheidet die Verwaltungsdelegation nach Anhörung des Bundesrates.

Recours aux services de l'administration fédérale

¹ Les organes de l'Assemblée fédérale et, sur mandat de ces derniers, les Services du Parlement, peuvent faire appel aux services de l'administration fédérale dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige.

² Ils font appel à ces services d'entente avec le département compétent ou avec la Chancellerie fédérale.

³ En cas de désaccord, la Délégation administrative statue après avoir entendu le Conseil fédéral.

1 Vgl. die Begründung zur gesetzlichen Verankerung der Informationsrechte der Parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle im Bericht der GPK-NR/SR vom 12.2.1990 (90.221 Pa.Iv. Schaffung einer parlamentarischen Verwaltungskontrolstelle; BBl 1990 I 1084 f., 1089 f.). Was den Sekretär der FK/FinDel betrifft, so schrieb der BR in seiner Botschaft vom 25.11.1966 zum Entwurf des FKG: «Da die Finanzdelegation nebenamtlich arbeitet, muss sie dem Sekretär bestimmte Aufträge erteilen können, die er für sie selbständig auszuführen hat. Das bedingt, dass dem Sekretär für die Beschaffung der Dokumentation, das Einholen von Auskünften, die Akteneinsichtnahme und die Beanspruchung von Amtshilfe die gleichen Befugnisse zustehen müssen wie der Finanzdelegation bzw. der Finanzkontrolle» (BBl 1966 III 725).

Collaborazione
dell’Amministra-
zione federale

¹ Gli organi dell’Assemblea federale e, su loro mandato, i Servizi del Parlamento possono far capo, per l’adempimento dei loro compiti, ai servizi dell’Amministrazione federale.

² Le modalità di collaborazione sono stabilite d’intesa con il dipartimento competente o la Cancelleria federale.

³ In caso di divergenze decide la Delegazione amministrativa, sentito il Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Siehe Art. 64, insb. N 13–15.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Art. 68 Abs. 1 setzt Art. 155 Satz 1 und 2 BV um, wonach die BVers Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen kann, wobei das Gesetz die Einzelheiten zu regeln hat. Das «Beiziehen» der Verwaltung macht deutlich, dass es sich um einen fallweisen Beizug ohne eigentliche Weisungsbefugnisse handelt; im Gegensatz zum «Verfügen» über die PD. Das Gesetz präzisiert gegenüber der Verfassung, dass der Beizug nur zur Erfüllung der Aufgaben der BVers bzw. der PD dienen darf; das ist allerdings weniger eine (ohnein selbstverständliche) Beschränkung als eine den Beizug rechtfertigende Zweckbestimmung.
- 3 Der Begriff «Dienststellen der Bundesverwaltung» umfasst die Bundesverwaltung gem. Art. 2 Abs. 1–3 RVOG, also auch die dezentrale Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 RVOG), nicht aber Organisationen und Personen ausserhalb der Bundesverwaltung, welchen durch Gesetz Verwaltungsaufgaben übertragen sind (Art. 2 Abs. 4 RVOG; z.B. SBB, Post, usw. Zur Auslegung von Art. 2 RVOG im Einzelnen, s. SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl.).
- 4 Das Gesetz delegiert die Befugnis zum Beizug aus naheliegenden praktischen Gründen von der BVers an ihre Organe. Der Beizug kann unmittelbar durch Organe¹ der BVers erfolgen, indem z.B. eine Kommission während einer Sitzung der anwesenden Verwaltung einen Auftrag erteilt. Oder der Beizug erfolgt im Auftrag dieser Organe durch die PD, indem die den Organen der BVers zur Verfügung stehenden Dienststellen der PD Aufträge an die Verwaltung weiterleiten. Die PD können die Verwaltung im expliziten oder impliziten Auftrag von Parlamentsorganen beiziehen. Es ist schon aus praktischen Gründen nicht möglich, dass Dienststellen der PD für jeden einzelnen Beizug der Verwaltung (z.B. für die

1 Richtig ist der kritische Hinweis von BIAGGINI, dass hier die Fraktionen – ebenfalls Organe der BVers – nicht gemeint sind (BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 155 N 4).

Beschaffung eines Dokumentes für eine Kommissionsdokumentation) einen ausdrücklichen Auftrag eines Parlamentsorgans vorweisen müssen; es genügt i.d.R. ein impliziter Auftrag, der sich aus der Aufgabe der PD zur Unterstützung der BVers und ihrer Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ergibt.² Die PD können gestützt auf diesen allgemeinen Auftrag allerdings nicht in abschliessender eigener Kompetenz über die Bundesverwaltung verfügen; das ergibt sich auch bereits aus Art. 68 Abs. 3, der die Entscheidungskompetenz bei Differenzen der VwD (nach Anhörung des BR) zuspricht. Wenn der BR, ein Departement oder eine Dienststelle der Bundesverwaltung in einem möglicherweise umstrittenen Fall einen expliziten Auftrag des parlamentarischen Organs zum Beizug der Verwaltung ausdrücklich verlangen sollte, so wird darauf nicht verzichtet werden können.

Von bes. Bedeutung ist der Beizug der Verwaltung bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen auf dem Wege der pa.Iv.; dafür wurde mit Art. 112 Abs. 1 (s. Art. 112 N 8 ff.) eine spezielle gesetzliche Grundlage geschaffen. Art. 68 dient insb. als gesetzliche Grundlage für den Beizug der Bundesverwaltung für administrative Dienstleistungen, z.B. in den Bereichen Sicherheit, Informatik und Bauten (Unterhalt, Renovationen). Als Bsp. sei der Beizug im Bereich der Sicherheit näher erläutert. Für die Wahrung der Sicherheit des Parlamentsgebäudes stehen permanent Personen aus dem zum Bundesamt für Polizei (fedpol) gehörenden Bundessicherheitsdienst zur Verfügung; während der Sessionen wird zusätzliche Unterstützung benötigt. Eine detaillierte Vereinbarung zwischen der VwD und dem EJPD definiert den Auftrag und regelt die Finanzierung (finanzielle Abgeltung durch die PD) sowie die Organisation der Zusammenarbeit zwischen VwD und Dienststellen der PD einerseits und dem Bundessicherheitsdienst andererseits.

Der Beizug der Verwaltung durch die BVers steht in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld: Einerseits hat die BVers verfassungsmässigen Anspruch auf die Dienstleistungen, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt; andererseits statuiert die BV, dass der BR die Bundesverwaltung leitet (Art. 178 BV; Art. 35 ff. RVOG). Weder darf der BR durch eine Verweigerung von Dienstleistungen die BVers und ihre Organe bei der Erfüllung ihrer Aufgaben behindern, noch dürfen die BVers und ihre Organe durch ihren Beizug der Verwaltung deren Funktionsfähigkeit bei der Unterstützung des BR und beim Gesetzesvollzug ernsthaft beeinträchtigen (vgl. den Zusatzbericht beider SPK zur Verfassungsreform vom 6. 3. 1997 [BB1 1997 III 269]).

«Der Bundesrat und die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen geben der Bundesverwaltung die Ziele vor und setzen Prioritäten» (Art. 36 Abs. 1 RVOG). Damit diese Führungsfunktion im Grundsatz gewahrt bleibt, erfolgt der Beizug der Bundesverwaltung «im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei» (Abs. 2). Das «Einvernehmen» bezieht sich indessen nur auf das Zurverfügungstellen von personeller oder sachlicher Infrastruktur; es bedeutet nicht, dass das Departement übereinstimmt mit dem inhaltlichen Zweck des Einbezuges der Verwaltung (vgl. Votum Kommissionsberichterstatterin StR Vreni Spoerry; AmtlBull StR 1999 615). Sollte das Einvernehmen einmal nicht hergestellt werden können, so entscheidet im Konfliktfall die VwD nach Anhörung des BR (Abs. 3). Der Anspruch der BVers als «oberste Gewalt» geht also vor.

Die Einschätzung von BIAGGINI, dass die Probleme, die durch den «gewaltenübergreifenden» Beizug verursacht werden könnten, «nicht überschätzt werden sollten», trifft

² Anderer Auffassung war der BR in seiner Stellungnahme vom 7. 6. 1999 (BB1 1999 5982) zum entsprechenden Passus im Bericht der SPK-NR vom 7. 5. 1999 (BB1 1999 4820). Diese praxisfremde Auffassung wurde übernommen von BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 155 N 4 und THURNHERR, Art. 155 N 15; i.S. der SPK-NR hingegen SÄGESSER, Bundesbehörden, N 281.

durchaus zu (BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 155 N 5). Die Bedeutung von Abs. 2 und Abs. 3 ist entsprechend primär von symbolischer und präventiver Natur: In der Praxis wird i.d.R. vom «Einvernehmen» ausgegangen, häufig auch stillschweigend, d.h. ohne explizite Anfrage an das Departement.³ Zu einem Verfahren vor der VwD gem. Abs. 3, im Bericht der SPK-NR vom 7. 5. 1999 als «ultima ratio» bezeichnet (BBl 1999 4821), ist es noch nie gekommen.

Art. 69

Hausrecht

- ¹ Das Hausrecht in den Ratssälen wird durch die Ratspräsidentinnen und Ratspräsidenten, das Hausrecht in den übrigen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt.
- ² Jedes Ratsmitglied kann für je zwei Personen, die für eine bestimmte Dauer Zutritt zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes wünschen, eine Zutrittskarte ausstellen lassen. Diese Personen und ihre Funktionen sind in ein öffentlich einsehbares Register einzutragen.

Droit de disposer
des locaux et accès
au Palais du Parle-
ment

- 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

- ¹ Nelle sale delle Camere il diritto di polizia è esercitato dai presidenti delle Camere; negli altri locali dell'Assemblea federale e dei Servizi del Parlamento, dalla Delegazione amministrativa.
- ² I parlamentari possono farsi rilasciare per due persone da loro designate una tessera ciascuna che, per una durata determinata, autorizza ad accedere alle parti non aperte al pubblico del Palazzo del Parlamento. I nomi e le funzioni di queste persone devono essere iscritti in un registro pubblicamente consultabile.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2000	1
2. ParlG	3
3. Neuere Diskussionen	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Hausrecht im Allgemeinen	5
2. Hausrecht in den Ratssälen und den übrigen Räumlichkeiten der BVers und der PD (Abs. 1)	8
3. Dauerzutritt für Gäste (Abs. 2)	15

3 Insbesondere bei technisch-administrativen Dienstleistungen und bei einzelnen Auskünften. Eine explizite Anfrage erfolgt jedoch immer beim Beizug der Verwaltung zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes auf dem Wege der pa.Iv. (s. Art. 112 N 10).

Materialien

GarG 1851: Botschaft BR 1. 12. 1851 (BBl 1851 III 247); *GarG 23. 12. 1851* (AS 1851–53 33 ff.).
3019 Politische und polizeiliche Garantieren. Bundesgesetz: *GarG 26. 3. 1934* (AS 1934 5099).
99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5. 1999 (BBl 1999 4809, insb. 4822 f.); Änderung GVG 8. 10. 1999 (AS 2000 273).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 1./2. 2. 2001, 25./26. 4. 2002, 17./18. 10. 2002; Prot. SPK-StR 29./30. 10. 2001, 19. 11. 2001, 14./15. 1. 2002, 25. 6. 2002; AmtlBull NR 2001 1315; AmtlBull NR 2002 958, 1917; AmtlBull StR 2002 10, 927; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543).
09.486 Pa.Iv. Graf-Litscher. Lobbying und Transparenz im Bundeshaus: Prot. SPK-NR 13./14. 1. 2010, 20./21. 5. 2010, 19./20. 8. 2010, 13./14. 1. 2011; Prot. SPK-StR 22. 3. 2010; AmtlBull NR 2011 468.
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 (BBl 2018 7079); AmtlBull StR 2016 166, 2017 297, 2018 1017, 2019 599; AmtlBull NR 2019 1170, 2020 2063, 2067.
21.482 Pa.Iv. Covid-Zertifikatspflicht im Bundeshaus: Bericht SPK-NR 21.9.2021 (BBl 2021 2181 ff.); Stellungnahme BR 24.9.2021 (BBl 2021 2183 ff.); AmtlBull StR 2021 965; AmtlBull NR 2021 1957; Änderung ParlG 1.10.2021 (AS 2021 588).
23.425 Pa.Iv. Masshardt. Transparentes Lobbying der Kantone: Medienmitteilung der SPK-NR 12.1.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2024-01-12.aspx>>; Medienmitteilung SPK-StR 1.5.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-s-2024-05-01.aspx>>.

Literatur

CARONI, Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag), in: *LeGes* 2013, H. 3, 579 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2013/3/20133579-584.html>> (26.3.2024); 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); CHOCOMELI, Gastauftritte im Parlament: Auswärtige Redner und Rednerinnen vor den Eidgenössischen Räten, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2013, H. 3, 31 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2013-3.pdf>> (26.3.2024) (zit. CHOCOMELI, Gastauftritte); ETTER, Lobbyingtransparenz: Möglichkeiten und Grenzen einer Regelung in der Schweiz, Diss. Zürich, Basel 2014, <https://www.dropbox.com/s/ig36spp73tqmow0/Etter_Lobbyingtransparenz.pdf> (26.3.2024); GERSCHWILER/AICHELE, Sicherheit im Parlamentsgebäude: Ein Erfahrungsbericht des Sicherheitsbeauftragten der Bundesversammlung, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2002, H. 2, 14, <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2002-2.pdf>> (26.3.2024); KOLLER, Der Bund, das Parlament und die Stühle, Bern 2011 (zit. KOLLER, Bund); MEISSER, Behördliche Akkreditierung von Lobbyistinnen und Lobbyisten im Bundeshaus, Bern 2017; TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ, Lobbying in der Schweiz. Verdeckter Einfluss, heikle Verflechtungen, privilegierter Zugang, Bern 2019, <<https://transparency.ch/wp-content/uploads/2019/02/Bericht-Lobbying.pdf>> (26.3.2024); TRIPARTITE ARBEITSGRUPPE BUNDESSTADTSTATUS, Bericht zum Bundesstadtstatus der Stadt Bern vom 19.8.2003 (zit. Bericht Bundesstadtstatus); 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 Bereits das GarG 1851 hatte in Art. 11 festgelegt:

¹ Die zum Gebrauche der Bundesbehörden bestimmten Gebäude stehen unter der unmittelbaren Polizei derselben.

² Während der Sitzungen der Bundesversammlung übt jeder Rath die Polizei in seinem Sitzungslokale aus.

Der Zweck der Bestimmung war derselbe wie jener des ganzen Gesetzes: «Es soll mithin dafür gesorgt werden, dass namentlich die obern Bundesbehörden in keiner Weise, sei es durch Gewaltthat Einzelner oder von Massen, sei es durch Einschreiten kantonaler Behörden gegen sie, ihrer amtlichen Wirksamkeit entzogen werde» (Botschaft BR 1. 12. 1851 [BBl 1851 III 248]).

2 Das totalrevidierte GarG (vom 26. 3. 1934) übernahm die Bestimmung wortwörtlich in seinem Art. 14. Auf dieser Grundlage verfügten die Eidg. Räte nur über die Ratssäle und das nur während der Sessionen. Die Verfügungsgewalt über die übrigen Räumlichkeiten sowie über die Ratssäle ausserhalb der Sessionen lag beim BR. Das zeigt sich z.B. darin, dass die mit dem Neubau des Parlamentsgebäudes in den Jahren 1898–1902 verbundenen Einrichtungsfragen in der Hand des BR lagen.¹ Erst ab Anfang der Neunzigerjahre beanspruchten die Ratspräsidenten gegenüber dem BR das Hausrecht über das Parlamentsgebäude und setzten dieses in der Folge auch faktisch weitgehend durch.² Die rechtliche Klarstellung erfolgte aber erst mit der BV 1999 und den nötigen Anpassungen des GVG an die neue BV 1999. Der Bericht der SPK-NR vom 7. 5. 1999 wies auf die Notwendigkeit einer klaren gesetzlichen Grundlage in Hinblick auf allfällige rechtliche Auseinandersetzungen mit Dritten bei der Ausübung des Hausrechts hin (BBl 1999 4822 f.). Mit Art. 8^{decies} GVG 1962 wurde der Norminhalt des heutigen Art. 69 Abs. 1 ParlG ins Gesetz aufgenommen.

2. ParlG

3 Die SPK-NR schlug in ihrem Entwurf vom 1. 3. 2001 einen Art. 5 vor, welcher die gesetzliche Grundlage für eine Akkreditierung der im Parlamentsgebäude zugelassenen Lobbyistinnen und Lobbyisten schaffen wollte. Sowohl die Öffentlichkeit als auch die Ratsmitglieder selbst hätten ein Interesse daran zu wissen, welche Personen in wessen Auftrag auf die Gesetzgebung Einfluss zu nehmen versuchen. Der NR folgte diesem Vorschlag mit 105 zu 32 Stimmen (AmtlBull NR 2001 1315). Der StR lehnte das damit vorgesehene «Lobbyistenregister» ab; es sollte vermieden werden, «dass von Amtes wegen entschieden werden muss, ob es sich um einen Lobbyisten oder eine Lobbyistin handelt». Die gewünschte Transparenz werde auch hergestellt, wenn in Art. 69, also im Kontext der Regelung des Hausrechts und damit der Zutrittsberechtigung zum Parlamentsgebäude, ein öffentlich einsehbares Register der je zwei zutrittsberechtigten Gäste der Ratsmitglieder vorgesehen werde (Votum Berichterstatter StR Franz Wicki [AmtlBull StR 2002 10]). In der Diffe-

1 KOLLER, Bund, 2: Der BR konnte im Jahre 1902 sogar trotz einer Beschwerde von 17 Mitgliedern des StR die von ihm bevorzugte Sitzordnung im StR durchsetzen.

2 «Emanzipierte Parlamentsdienste» in NZZ 22. 7. 1994: «Handstreichartig haben die Parlamentsvorsitzenden vor zwei Jahren den Bundesrat wissen lassen, sie seien die Hausherrn des Parlamentsgebäudes, und sie haben damit die allerdings erst in jüngster Zeit umstrittene Frage, wem das Bundeshaus eigentlich gehöre, ohne vorherige Konsultation zugunsten der Legislative entschieden».

renzbereinigung wollte der NR vorerst je ein Register für Lobbyisten und Gäste einrichten, lenkte aber schliesslich ein, nachdem der StR präzisiert hatte, dass das Gästeregister neben den Namen auch die Funktionen der Gäste angeben müsse.

3. Neuere Diskussionen

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).

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 Verbandsmitgliedschaft mit einem Ratsmitglied) hin zu einem Akkreditierungssystem, wonach jedermann bei Erfüllen gewisser Voraussetzungen Anspruch auf Zutritt erhalten hätte (Bericht SPK-StR 11.10.2018 [BBI 2018 7079]; AmtlBull StR 2019 599). Ein Teil des NR befand, die Vorlage gehe zu weit, ein anderer Teil beurteilte sie umgekehrt als ungenügend, was zu einer Mehrheit für Nichteintreten führte (AmtlBull NR 2019 1175). Nachdem der StR am Eintreten festgehalten hatte (AmtlBull StR 2019 600) trat der NR in neu gewählter Zusammensetzung 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). Eine pa.Iv. von 2023 (23.425 Pa.Iv. Masshardt, *Transparentes Lobbying der Kantone*) verlangt sodann ein Register über die Interessenvertreter der Kantone und ihre Nebentätigkeiten und Interessenbindungen. Die SPK-NR gab am 12.1.2024 Folge (Medienmitteilung SPK-NR 12.1.2024), die SPK-StR am 30.4.2024 jedoch nicht (Medienmitteilung SPK-StR 1.5.2024). Die SPK-NR hat das Geschäft zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht wieder beraten.

- 4b Mit dem am 1.10.2021 beschlossenen und auf den Folgetag in Kraft gesetzten dringl. BG (21.482 Pa.Iv. SPK-StR. Covid-Zertifikatspflicht im Parlamentsgebäude) wurde ein bis 31.12.2022 befristeter Art. 69a ins Gesetz eingefügt, welcher die Covid-Zertifikatspflicht für den Zutritt zum Parlamentsgebäude einführt (vgl. unten N 13a).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Hausrecht im Allgemeinen³

- 5 Wer das Hausrecht ausübt, verfügt über einen bestimmten Raum, d.h. über ein Gebäude oder über Gebäudeteile und über dazu gehörende Teile einer Liegenschaft (Vorplatz, Hof usw.). Diese Verfügungsgewalt schliesst insb. den Erlass von Regelungen über die Nutzung dieses Raumes, den Zutritt zu diesem Raum und das Verhalten in diesem Raum ein. Werden die auf das Hausrecht gestützten Regelungen verletzt, so können Sanktionen verhängt werden, z.B. ein Hausverbot. Der Inhaber des Hausrechts kann ggf. strafrechtliche Anzeige wegen Hausfriedensbruch erheben.
- 6 Wenn staatliche Behörden Regelungen des Hausrechts für ihre Gebäude und Liegenschaften erlassen, so statuieren sie Rechte und Pflichten für Personen. Sie sind dabei an die «Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns» (Art. 5 BV) gebunden. Das BGer hat festgehalten, dass die «zur Aufsicht über die öffentlichen Sachen zuständige Behörde auch ohne besondere gesetzliche Grundlage befugt [ist], die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung von einer Bewilligung abhängig zu machen [...]». Es sei aber «freilich im Interesse der Rechtssicherheit und einer möglichst rechtsgleichen Behandlung der Bewerber wünschbar, dass die Kriterien für die Bewilligung [...] wenn nicht formellgesetzlich, so wenigstens rechtssatzmässig normiert sind [...]» (BGE 119 Ia 445, 449).⁴
- 7 Art. 62f RVOG legt fest: «Der Bund übt das Hausrecht in seinen Gebäuden aus.» Der BR in seiner Eigenschaft als «oberste [...] vollziehende Behörde des Bundes» (Art. 174 BV) ist die zuständige Behörde des Bundes, sofern nichts anderes festgelegt ist. Eine derartige andere Regelung nimmt Art. 69 Abs. 1 ParlG vor, indem damit die Ausübung des Hausrechts im Bereich des Parlaments in die Zuständigkeit parlamentarischer Organe gelegt wird.
- 7a Dieses parlamentarische 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.

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

- 8 Das Hausrecht in den Ratssälen⁵ wird durch die Ratspräsidenten ausgeübt. Angesichts der besonderen Bedeutung der Regelung des Zutritts zu den Ratssälen und zu ihren Tribünen während den Sessionen enthalten die Ratsreglemente einige weitere Bestimmungen, namentlich über den genauen Kreis der Personen mit Zutrittsberechtigung zu den Ratssälen und zu ihren Vorräumen, über das Verhalten der Besucher auf den Tribünen und über

3 Siehe dazu auch den Kommentar zu Art. 62f RVOG in: Sägesser, RVOG, 2. Aufl., 893 ff.

4 Siehe auch Urteil des BVGer vom 20.6.2011, C-6123/2009, E.3.2.2: betr. Zutrittsausweis für einen Journalisten zum Medienzentrum Bundeshaus.

5 Die Vorzimmer und die Wandelhalle sind gem. Art. 61 GRN und Art. 47 GRS einbezogen.

die Pflicht des Präsidenten, nicht Zutrittsberechtigte oder die Ruhe störende Personen aus den Ratssälen oder von den Tribünen wegzuweisen (Art. 61 und 62 GRN und – im Wortlaut identisch – Art. 47 und 48 GRS).

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

Disziplinar massnahmen gegen Ratsmitglieder sind, weil sie in die Rechte der Ratsmitglieder eingreifen, auf Gesetzesstufe geregelt (s. Art. 13 ParlG). **9**

Die Präsidenten können neben dem in Art. 61 Abs. 1 GRN und Art. 47 Abs. 1 GRS definierten Personenkreis auch weiteren Personen *während der Session* Zutritt zum Ratssaal gestatten. Die Bestimmung kann als Rechtsgrundlage gelten für die seltenen Fälle von Reden bedeutender externer Persönlichkeiten vor dem Parlament.⁶ **10**

Die Benützung der Ratssäle *ausserhalb der Sessionen* wird in der Praxis nicht durch die Ratspräsidenten, sondern durch von der VwD erlassene «Richtlinien für die Benützung der Räume des Parlamentsgebäudes für ausserparlamentarische Veranstaltungen» geregelt.⁷ Diese Richtlinien sind sehr restriktiv ausgestaltet: Die Räume (auch die Kommissionssitzungszimmer) werden nur ausnahmsweise für ausserparlamentarische Veranstaltungen zur Verfügung gestellt, z.B. für den Neujahrsempfang des BR, für Staatsbesuche (max. zwei pro Jahr), für «Sitzungen von offiziellen Gremien auf nationaler Ebene der im Parlament vertretenen politischen Parteien mit einem eindeutig definierten Teilnehmerkreis» (nicht aber für Parteitage), u.Ä.⁸ **11**

6 S. CHOCOMELI, Gastauftritte. Einerseits gibt es offizielle Reden, die im Rahmen einer ordentlichen Ratssitzung gehalten und entsprechend protokolliert werden. Anlass dazu boten Staatsbesuche (z.B. der erste Fall: im Jahr 1970 sprach Varaha Venkata Giri, Präsident von Indien [Prot. NR 11. 6. 1970 534 ff.]) oder Jubiläumsfeierlichkeiten, z.B. das Jubiläum «150 Jahre Bundesstaat» im Jahr 1998 inkl. Jubiläumssitzung vom 6. 11. 1998 (AmtlBull NR [VBVers] 1998 2997 ff.), die Ansprachen zu «50 Jahren Allgemeine Erklärung der Menschenrechte» (AmtlBull NR [VBVers] 1998 3008 ff.), die Rede von Prof. Luzius Wildhaber, Präsident des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte an der Jubiläumsfeier «40 Jahre Beitritt der Schweiz zum Europarat» (AmtlBull NR [VBVers] 2003 1255 f.), die Ansprachen zum Festakt zu 100 Jahren Zollvertrag mit Liechtenstein vom 6. 6. 2023 (23.9006, AmtlBull NR [VBVers] 2023 1471 ff.) oder das Jubiläum «175 Jahre Bundesverfassung» am 12. 9. 2023 (23.9007, AmtlBull NR [VBVers] 2003 2165 ff.). Eine besondere Konstellation zugrunde lag dem Empfang und der Ansprache von Alt-BR Joseph Deiss in der Funktion des Präsidenten der 65. Sitzung der UNO-Generalversammlung vom 15. 12. 2010 (10.9012; AmtlBull NR [VBVers] 2010 2194 ff.). Andererseits gibt es Ansprachen semioffiziellen Charakters, welche zwar während der Session in den Ratssälen, aber ausserhalb des offiziellen Sessionsprogramms gehalten und nicht im AmtlBull protokolliert werden. Z.B. hat das Büro des NR am 5. 10. 2000 beschlossen, Michael Gorbatschow, den früheren Präsidenten der Sowjetunion einzuladen, um am 12. 12. 2000 im NR-Saal zu den Ratsmitgliedern zu sprechen. Dies führte zur Einreichung eines kritischen Vorstosses: 00.3680 Po, *Fraktion V. Benützung der Ratssäle*, vom NR abgelehnt am 18. 9. 2002 (AmtlBull NR 2002 1269). Zu diesen semioffiziellen Auftritten gehörten auch die Rede des UNO-Generalsekretärs Ban Ki-moon zum zehnjährigen Jubiläum des Schweizer UNO-Beitritts vom 11. 9. 2012 oder – als Premiere eines bloss virtuellen Auftritts – die Videoansprache des ukrainischen Präsidenten Wolodimir Selenski vom 15. 6. 2023. Als Kuriosum kann vermerkt werden, dass der Präsident des NR am 7. 5. 2004 an Rosina Greber, Mitarbeiterin im Parlamentscafé, anlässlich ihrer Verabschiedung das Wort erteilt hat (AmtlBull NR 2004 765).

7 Beschluss der VwD vom 18. 11. 2011, nicht veröffentlicht.

8 Ein Sonderfall ist das Zutrittsrecht für die Assistenz von Ratsmitgliedern mit körperlicher Behinderung. Die PD hielten dazu am 10. 11. 2023 fest: «Die geltenden parlamentsrechtlichen Regeln gehen von Ratsmitgliedern aus, die ihre Rechte ohne Unterstützung wahrnehmen. Es gibt des-

- 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** Das Hausrecht der VwD wird in deren Abwesenheit durch den Generalsekretär der BVers ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 Bst. e ParlVV). Es gilt auch für die von den PD benützten Räumlichkeiten ausserhalb des Parlamentsgebäudes. Allerdings trägt z.B. die Hausordnung vom 20.9.2010 für das Bundeshaus West, in welchem sich grössere Teile der PD befinden, dem nicht Rechnung, da sie alleine durch die Bundeskanzlerin erlassen worden ist.
- 13** Aufgrund ihres Hausrechts ist die VwD zuständig für die Sicherheitsmassnahmen im Parlamentsgebäude. Seit dem Amoklauf im Kantonsratssaal von Zug im Herbst 2001 ist der Zutritt zum Parlamentsgebäude nur noch nach Identifikation und Passieren einer «Vereinzelungsanlage» möglich, entweder mit einer Dauerzutrittsberechtigung oder mit Ausweis für einmaligen Zutritt. Beim Besuchereingang wird wie in einem Flughafen kontrolliert, ob Gegenstände aus Metall mitgeführt werden.⁹ Wenn Zutrittsausweise ausgestellt werden, so müssen Personendaten bearbeitet werden. Die gem. Art. 34 Abs. 1 DSGVO erforderliche gesetzliche Grundlage liefern Art. 16a und 16b ParlVV (s. 04.401 Pa.Iv. Büro StR. *Verordnung zum Parlamentsgesetz. Änderung betr. Zutrittsausweise. Bericht Büro StR 1.3.2004* [BBl 2004 1633 ff.]). Das Hausrecht muss – nicht zuletzt mit Blick auf seinen Zweck und im Lichte von Art. 148 Abs. 1 BV (vgl. N 1 und N 7a) – auch die Entscheidungsbefugnis umfassen, ob in einer Gefahrenlage das Parlamentsgebäude zu evakuieren ist oder nicht.¹⁰

halb keine spezifischen Regeln zur Unterstützung von Ratsmitglieder[n] mit einer körperlichen Behinderung». Sie führten aber weiter aus: «Es ist die Aufgabe der Bundesversammlung bzw. des Büros dafür zu sorgen, dass gewählte Ratsmitglieder ihre verfassungsmässige Aufgabe wahrnehmen können. Die Teilnahme an den Rats- und Kommissionsitzungen und die damit verbundenen Rechte sind zu gewährleisten. Verbunden mit den Rechten sind aber auch Pflichten. Beides muss vertraglich festgehalten werden». In diesem Sinne genehmigte das Büro-NR der Assistenz u.a. den Zugang zum Parlamentsgebäude, zu den Vorzimmern und zum Ratssaal sowie die Teilnahme an den Rats- und Kommissionssitzungen auch in den entsprechenden Sälen. Das Büro-NR bat sodann das Büro-StR, den Assistenzen von Mitgliedern des NR auch den Zugang zum StR-Saal und seinen Vorzimmern zu gewähren (Schreiben des Büro-NR an das Büro-StR vom 22.11.2023 mit Aktennotiz des Rechtsdiensts der PD an das Büro-NR vom 10.11.2023). In der Sache und mit Blick auf die Verfassung ist diese Praxis sicher vertretbar, de lege ferenda wäre sie aber mit einer konkreteren Rechtsgrundlage abzustützen.

9 Aus der Antwort des Büro-NR auf eine Anfrage vom 16.3.2004 (04.1019 A Widmer Hans. *Sicherheitskonzept im Innern des Bundeshauses*) geht hervor, dass bei den Kontrollen innert einem halben Jahr «2 Pistolen, 18 Stellmesser und rund drei Dutzend Tränengas- und Pfeffersprays» sichergestellt wurden.

10 Eine Evakuierung des Parlamentsgebäudes fand am 14.2.2023 statt, als ein Verwirrter in Militärkleidung und mit Pistolenhalter sein Fahrzeug zuvor auf dem Bundesplatz abstellte und hernach Einlass beim Besuchereingang suchte. Der Zwischenfall deckte zahlreiche Schwachstellen auf –

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 (anfänglich 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). Da der Ausschluss von Ratsmitgliedern verfassungsrechtlich und demokratiepolitisch jedoch auch dann äusserst heikel bleibt, wenn er durch eine Parlamentsmehrheit in Form eines BG erfolgt, wurde während der Beratungen die Ausnahme von Abs. 4 eingefügt, wonach Ratsmitglieder (und nur diese) sich durch Maskentragen vom Zertifikat dispensieren konnten. Die Bestimmung war vom 2.10.2021 bis zum 31.12.2022 in Kraft (AS 2021 588), wurde jedoch bereits ab dem 17.2.2022 nicht mehr angewandt (Medienmitteilung VwD 16.2.2022).

13a

Die Akkreditierung der Medienschaffenden und damit ihr Zutritt zum Parlamentsgebäude wird auf der Grundlage von Art. 5 Abs. 2 ParlG durch Art. 11 ParlVV und durch die VO des BR über die Akkreditierung von Medienschaffenden geregelt (s. Art. 5 N 11 ff.).

14

3. Dauerzutritt für Gäste (Abs. 2)

Jedes Ratsmitglied kann für zwei von ihm bestimmte Personen eine Dauerzutrittsberechtigung ausstellen lassen (vgl. zur Kritik an diesem System sowie zu den gescheiterten Reformversuchen N 4 ff.). Es muss dabei angeben, in welcher Funktion diese Personen Zutritt zum Parlamentsgebäude erhalten. Seit Dezember 2011 müssen diese Funktionen auf den Zutrittsausweisen eingetragen werden: Gast (Familienmitglied, Freund usw.), persönlicher Mitarbeiter oder Interessenvertreter. In letzterem Fall wird der Arbeit- oder Auftraggeber (Verband, politische Organisationen usw.) angegeben. Diese Angaben werden auch in ein öffentlich einsehbares Register eingetragen. Seit Dezember 2011 ist dieses Register im Internet einsehbar (für den NR: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-nr.pdf> [26.3.2024]; für den StR: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/zutrittsberechtigte-sr.pdf> [26.3.2024]).

15

Die Verantwortung für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Angaben liegt beim Ratsmitglied, das die Ausstellung des Ausweises beantragt. Eine Kontrolle findet nicht statt. Von einer Akkreditierung kann also nicht gesprochen werden. Es ist somit theoretisch auch möglich, dass ein Ratsmitglied einen Lobbyisten als persönlichen Gast oder Mitarbeiter deklariert,¹¹ was allerdings unzulässig ist. Wenn eine Person gleichzeitig mehrere Funktionen innehat (namentlich Interessenvertreter und persönlicher Mitarbeiter), so ist sie nach der ratio legis, die auf Transparenz abzielt, als Interessenvertreterin zu deklarieren, womit auch die Angaben über Arbeit- oder Auftraggeber zu machen sind.

16

darunter unklare Zuständigkeiten –, worauf die VwD verschiedene Abklärungen und Verbesserungen veranlasste (Medienmitteilung VwD 27.2.2023).

11 Vgl. die Analyse der NZZ vom 14.3.2014 («Die wahren Interessen der Lobbyisten»), die zum Schluss kam: «Die deklarierten Funktionen kaschieren in vielen Fällen jedoch die wahren Interessenbindungen. So vertreten mindestens 8 persönliche Mitarbeiter und 16 Gäste auch noch ganz andere Interessen, wie ein Abgleich mit den im Handelsregister verfügbaren Daten zeigt. Somit dürften mindestens 327 der 409 Zutrittsberechtigten in Tat und Wahrheit Lobbyisten sein.»

Art. 70

Ausführungs-
bestimmungen

- ¹ Die Bundesversammlung erlässt die rechtsetzenden Ausführungsbestimmungen über die Parlamentsverwaltung in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung.
- ² Rechtsetzende Ausführungsbestimmungen des Bundesrates oder ihm nachgeordneter Dienststellen, die für die Bundesverwaltung gelten, werden im Bereich der Parlamentsverwaltung angewendet, sofern nicht eine Verordnung der Bundesversammlung etwas anderes bestimmt.
- ³ Zuständigkeiten, die durch solche Ausführungsbestimmungen dem Bundesrat oder ihm nachgeordneten Dienststellen zugewiesen sind, werden durch die Verwaltungsdelegation oder die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung wahrgenommen.

Dispositions
d'exécution

- ¹ L'Assemblée fédérale édicte sous forme d'ordonnances de l'Assemblée fédérale les dispositions d'exécution fixant des règles de droit qui s'appliquent à l'administration du Parlement.
- ² À moins qu'une ordonnance de l'Assemblée fédérale n'en dispose autrement, les dispositions d'exécution fixant des règles de droit qui, édictées par le Conseil fédéral ou les services qui lui sont subordonnés, s'appliquent à l'administration fédérale, s'appliquent également à l'administration du Parlement.
- ³ Les compétences que ces dispositions d'exécution confèrent au Conseil fédéral ou aux services qui lui sont subordonnés sont exercées par la Délégation administrative ou par le secrétaire général de l'Assemblée fédérale.

Disposizioni
d'esecuzione

- ¹ L'Assemblea federale emana mediante ordinanza le disposizioni normative esecutive circa l'amministrazione parlamentare.
- ² Le disposizioni normative esecutive che si applicano all'Amministrazione federale, emanate dal Consiglio federale o da servizi che gli sono subordinati, sono applicate anche nel settore dell'amministrazione del Parlamento sempre che un'ordinanza dell'Assemblea federale non disponga altrimenti.
- ³ Le competenze che simili disposizioni conferiscono al Consiglio federale o a servizi che gli sono subordinati sono in tal caso esercitate dalla Delegazione amministrativa o dal segretario generale dell'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Gesetzliche Grundlage der ParlVV (Abs. 1)	2
2. Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 2)	3
3. Zuständigkeiten bei der Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 3)	6

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 64.

I. Entstehungsgeschichte

Siehe dazu Art. 64, insb. N 7 und 14.

1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gesetzliche Grundlage der ParlVV (Abs. 1)

Art. 70 Abs. 1 bildet die gesetzliche Grundlage für die «Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung (ParlVV)» vom 3. 10. 2003. Regelungsinhalte der ParlVV sind:

2

- das AmtlBull (Art. 1–3, Ausführungsbestimmungen zu Art. 4 Abs. 1 ParlG);
- die Prot. und weiteren Unterlagen der Kommissionssitzungen (Art. 4–9; Ausführungsbestimmungen zu Art. 47 u. 47a ParlG);
- die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Art. 10);
- die Akkreditierung von Medienschaffenden u. die Aufzeichnungen der Ratsdebatten für Radio und Fernsehen (Art. 11 u. 12; Ausführungsbestimmungen zu Art. 5 ParlG);
- datenschutzrechtliche Grundlagen für biografische Publikationen über die Ratsmitglieder, für die Ausstellung der Zutrittsausweise zum Parlamentsgebäude und für die Bearbeitung von Personendaten bei der Nutzung der elektronischen Infrastruktur (Art. 16a–16d);
- die Informationssysteme der PD und ihre Auswertungen (Art. 16e u. 16f);
- die Aufgaben der PD und ihre Zusammenarbeit mit der Bundesverwaltung und mit Dritten (Art. 17–19);
- die Organisation und Leitung der PD (Art. 20–24);
- die Arbeitsverhältnisse des Personals (insb. die Zuständigkeiten für die Anstellung des Personals) der PD (Art. 25–35).

Neben der ParlVV existieren weitere Ausführungsbestimmungen zum ParlG in Form von VO der BVers über die Tätigkeit bestimmter Organe: die Geschäftsreglemente von NR und SR (s. Art. 36 ParlG), die VO über die RedK (s. Art. 59 ParlG) und die VPiB (s. Art. 60 ParlG).

2. Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 2)

Das ParlG und die unmittelbar darauf gestützten Ausführungsbestimmungen regeln nur einen Teil der Verwaltungsangelegenheiten der BVers und der PD. Für den anderen Teil stellt sich die Frage, ob vom BR oder von ihm nachgeordneten Dienststellen erlassene Ausführungsbestimmungen zu anderen Gesetzen als dem ParlG im Bereich der Parlamentsverwaltung Anwendung finden oder ob die BVers derartige Ausführungsbestimmungen selbst erlassen muss. Der Bericht der SPK-NR vom 7. 5. 1999 über die Anpassungen des GVG an die neue BV stellte fest: «In den meisten Fällen liegt kein Grund vor, im Bereich der Parlamentsverwaltung abweichende Regelungen zu erlassen. Dort hingegen, wo spezifische Bedürfnisse des Parlamentsbetriebs vorliegen, soll die Verordnung über die PD [...] entsprechende Abweichungen vorsehen können» (BB1 1999 4821 f.). Art. 70 Abs. 2 schafft die rechtliche Grundlage für die Anwendung von VO der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung, sofern die BVers nicht mittelst einer eigenen VO ein «Opting out» vorgenommen hat. Es wäre aufgrund von Art. 70 Abs. 2 rechtlich zwar nicht notwendig, dient aber der Transparenz, dass einige BG die PD oder die BVers ausdrücklich in der Definition ihres Geltungsbereichs aufführen (Bsp.: Art. 2 Abs. 2 Bst. b BPG; Art. 1

3

Abs. 1 Bst. a BGA; Art. 4 Abs. 1 Bst. d BöB; Art. 2 ISG). Demgegenüber ist das DSG für die Bearbeitung von Personendaten durch «Bundesorgane» anwendbar, also aufgrund von Art. 70 Abs. 2 ohne explizite Nennung auch auf die PD; ausdrücklich ausgenommen sind nur die Eidg. Räte oder parlamentarische Kommissionen (Art. 2 DSG).

- 4 Die «spezifischen Bedürfnisse des Parlamentsbetriebs» zeigen sich in den Regelungsinhalten der ParlVV (s. N 2). Demgegenüber gelten z.B. folgende VO des BR oder ihm nachgeordneter Dienststellen auch für die PD:

- VO zum Bundespersonalrecht (Rahmenverordnung BPG vom 20.12.2000, SR 172.220.11; Bundespersonalverordnung [BPV] vom 3.7.2001, SR 172.220.111.3; VO des EFD vom 6.12.2001 zur Bundespersonalverordnung [VBPV], SR 172.220.111.31), soweit Art. 25–35 ParlVV nichts Anderes vorsehen;
- VO vom 4.3.2011 über die Personensicherheitsprüfungen (PSPV; SR 120.4; s.a. N 7);
- VO vom 5.12.2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes (VILB; SR 172.010.21; s.a. N 7);
- usw.

- 5 Art. 70 Abs. 2 ist nur anwendbar auf rechtsetzende Ausführungsbestimmungen. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass nicht rechtsetzende Ausführungsbestimmungen (Verwaltungsverordnungen) im Bereich der Parlamentsverwaltung nicht angewendet werden müssen (Bsp.: Weisungen für die Beschaffung von Büromaterial oder Informatikmitteln). Art. 36 ParlVV geht allerdings dennoch von einer Anwendung im Regelfall aus und verlangt im Falle der Nichtanwendung auch hier ein ausdrückliches «Opting out»: «Verwaltungsverordnungen, die für die Bundesverwaltung gelten, werden für die Parlamentsdienste angewendet, sofern die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung nichts anderes bestimmt».

3. Zuständigkeiten bei der Anwendung von Verordnungen der Exekutive im Bereich der Parlamentsverwaltung (Abs. 3)

- 6 In VO des BR oder ihm nachgeordneter Dienststellen werden bestimmte Zuständigkeiten (insb. zum Erlass von Verfügungen) festgelegt. Art. 70 Abs. 3 stellt klar, dass diese Zuständigkeiten im Bereich der Parlamentsverwaltung nicht von Organen der Exekutive, sondern von der VwD der BVers oder dem Generalsekretär der BVers wahrgenommen werden müssen.

7 Beispiele:

- Art. 28 ParlVV legt fest, dass in Personalangelegenheiten (abgesehen von den in Art. 26 und 27 geregelten Anstellungsentscheiden) die oder der Delegierte der VwD zuständig ist, wenn der Entscheid den Generalsekretär oder das von der VwD angestellte Personal betrifft; in allen übrigen Fällen ist der Generalsekretär zuständig.
- Die Funktionen der PD, die einer Personensicherheitsüberprüfung unterliegen, werden zwar im Anh. 1 Ziff. 3 der PSPV festgelegt; diese Liste wird aber «gemäss Meldung der Parlamentsdienste» geführt.
- Die Anwendung der VO vom 5.12.2008 über das Immobilienmanagement und die Logistik des Bundes wird durch eine Vereinbarung zwischen der VwD der BVers und dem BR geregelt (BBi 2008 6111 ff.). Darin werden die Zuständigkeiten des Bundesamtes für Bauten und Logistik und der PD im Einzelnen festgelegt. Die abschliessende Zuständigkeit im Falle von Differenzen wird der VwD zugewiesen. Die Form der «Vereinbarung» impliziert die Möglichkeit einer Auflösung durch beide Seiten, also auch durch den BR, was im Lichte von Art. 68 ParlG als problematisch erscheint.

5. Titel: Verfahren in der Bundesversammlung

1. Kapitel: Allgemeine Verfahrensbestimmungen

Art. 71*

Beratungs- gegenstände

Beratungsgegenstände der Bundesversammlung sind namentlich:

- a. Entwürfe ihrer Kommissionen oder des Bundesrates zu Erlassen der Bundesversammlung;
- b. parlamentarische Initiativen und Vorstösse ihrer Mitglieder, Fraktionen und Kommissionen sowie Standesinitiativen;
- c. Berichte ihrer Kommissionen oder des Bundesrates;
- d. Vorschläge für Wahlen und für die Bestätigung von Wahlen;
- e. Anträge ihrer Mitglieder, Fraktionen, Kommissionen oder des Bundesrates zum Verfahren;
- f. Erklärungen der Räte oder des Bundesrates;
- g. Petitionen und Eingaben;
- h. Beschwerden, Gesuche und Einsprachen.

Objets soumis à délibération

L'Assemblée fédérale délibère notamment:

- a. des projets d'actes émanant des commissions ou du Conseil fédéral;
- b. des initiatives et interventions parlementaires déposées par les députés, par les groupes ou par les commissions, ainsi que des initiatives d'un canton;
- c. des rapports émanant des commissions ou du Conseil fédéral;
- d. des candidatures proposées en vue d'une élection et des propositions relatives à la confirmation d'une nomination;
- e. des propositions concernant la procédure qui sont déposées par les députés, par les groupes, par les commissions ou par le Conseil fédéral;
- f. des déclarations des conseils ou du Conseil fédéral;
- g. des pétitions et des requêtes;
- h. des plaintes, des demandes et des réclamations.

Oggetti in deliberazione

L'Assemblea federale delibera segnatamente su:

- a. progetti delle commissioni parlamentari o disegni del Consiglio federale in merito ad atti legislativi parlamentari;
- b. iniziative parlamentari e interventi di parlamentari, di gruppi parlamentari o di commissioni parlamentari, nonché iniziative cantonali;
- c. rapporti delle commissioni parlamentari o del Consiglio federale;
- d. candidature e proposte di conferma di nomine;
- e. proposte procedurali di parlamentari, di gruppi parlamentari, di commissioni parlamentari o del Consiglio federale;
- f. dichiarazioni delle Camere o del Consiglio federale;
- g. petizioni e domande concernenti la gestione;
- h. ricorsi, domande e opposizioni.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Der Beratungsgegenstand als Grundlage des parlamentarischen Verfahrens	4
2. Einzelne Beratungsgegenstände	8

Materialien

GRS 12. 7. 1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.).
11747 *Geschäftsreglement des Nationalrates*. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 *Geschäftsreglement*: Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3564); ParlG
13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bereits das GRS 1849 und das GRN 1850 enthielten am Anfang des Kap. (im GRS: «Titel») «Gegenstände und Form der Beratung» eine abschliessende Liste der Beratungsgegenstände des Rates (Art. 37 GRS 1849; Art. 38 GRN 1850); diese Auflistung findet sich in allen nachfolgenden GRN und GRS bis 1962. Aus dieser Liste geht z.B. hervor, dass die pa.Iv. als eigenständiger Beratungsgegenstand neben der Mo. nie gänzlich in Vergessenheit geraten ist, auch wenn es dazu keine weiteren Verfahrensbestimmungen gab (vgl. Art. 107 N 2 f.). Naturgemäss fehlte allerdings ein wichtiger Beratungsgegenstand, nämlich die durch die VBVers, nicht durch die einzelnen Räte vorzunehmenden Wahlen.
- 2 Ab dem GRN 1974 und dem GRS 1975 fehlte zwar die Auflistung in einem einleitenden Artikel; das 4. Kap. «Beratungsgegenstände» (im GRS: «Titel») führte die einzelnen Beratungsgegenstände aber nach wie vor auf, um gleichzeitig je spezifische Verfahrensbestimmungen festzulegen. Allerdings fehlte jetzt die Übersicht; diese wurde zusätzlich erschwert, als mit der Änderung des GVG vom 17. 6. 1994 (93.430 *Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative*) der Beratungsgegenstand der Kt.Iv. aus den Ratsreglementen gestrichen wurde (AS 1994 2147 ff.; vgl. Art. 115 N 8).
- 3 Mit Art. 71 ParlG wurde beabsichtigt, die verschiedenen Beratungsgegenstände «übersichtlich» zusammenzustellen und den Begriff «Beratungsgegenstand» zu definieren (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3564]). Die Bestimmung gab weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Der Beratungsgegenstand als Grundlage des parlamentarischen Verfahrens

- 4 Der Beratungsgegenstand ist die Grundlage und der Anstoss für das parlamentarische Verfahren. Er wird in den Räten traktandiert und bildet den Gegenstand der Beschlussfassung. Die Einreichung eines Beratungsgegenstandes steht am Anfang jedes parlamentarischen Verfahrens (Art. 72 ParlG), weil die Eidg. Räte keine Beratungen zum Selbstzweck durchführen: Es gibt keine Beratung ohne Beratungsgegenstand.¹ Die noch im GVG 1962

1 Mit dieser Überlegung begründete die SPK-StR ihren mit Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013 erfolgreichen Vorschlag, dass das Begehren für die Durchführung einer a.o. Session neu bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen muss: «Bisher wurde nur ein Thema bezeichnet.

verwendeten Begriffe der «Vorlage» oder des «Geschäfts» drückten diese Bedeutung nicht so präzise aus, weshalb sie ersetzt wurden.

Der Begriff «Beratungsgegenstand» ist ein Oberbegriff. Er wird in Art. 71 definiert unter Nennung möglichst aller Beratungsgegenstände. Damit gewinnt der Gesetzgeber eine präzisere und praktikablere Bezeichnung, als wenn der Begriff in einer allgemeinen Formulierung umschrieben worden wäre, die kaum alle Besonderheiten der einzelnen Beratungsgegenstände hätte berücksichtigen können. 5

Der Begriff «namentlich» im Einleitungssatz von Art. 71 weist auf eine nicht abschliessende Aufzählung hin. Art. 71 definiert nur den Begriff «Beratungsgegenstände», während die Kompetenz, Beratungsgegenstände bei der BVers einzureichen, sich aus den einschlägigen Bestimmungen der BV, des ParlG und der Ratsreglemente ergibt. 6

Eine abschliessende Aufzählung entspricht zudem auch nicht dem Sinn und Zweck des parlamentarischen Verfahrens.² Das Verfahren hat vielmehr den Rahmen zu bilden, in welchem sich die Politik entfalten kann (vgl. von Wyss, Maximen, 52): Heute normierte Beratungsgegenstände sind teils ohne gesetzliche Grundlage aus der Praxis der Räte entstanden. Als Bsp. kann hier etwa die Einsetzung der ersten PUK im Rahmen der «Mirage-Affäre» genannt werden, die mangels gesetzlicher Regel durch einen Ordnungsantrag erfolgte (AmtlBull NR 1964 309 ff., insb. 144 ff.; ausführlicher vgl. Art. 163 N 1 ff.), oder die bewegte Entstehungsgeschichte der pa.Iv. (vgl. Art. 107 N 1 ff.). 7

2. Einzelne Beratungsgegenstände

Die Entwürfe von Kommissionen und des BR zu Erlassen der BVers werden in Bst. a erwähnt. Unterbreitet der BR Erlassentwürfe der BVers (Art. 181 BV), so sind diese durch eine Kommission vorzubereiten (Art. 44 Abs. 1 ParlG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GRN und Art. 17 Abs. 1 GRS). In den Räten bildet sodann der Antrag der jeweiligen Kommission die Beratungsgrundlage – und nicht der Erlassentwurf des BR. Der BR tritt mit der Einreichung des Erlassentwurfs bei der BVers die Herrschaft über den Beratungsgegenstand und das Verfahren ab. Auch kann er den Entwurf nicht mehr zurückziehen (Art. 73 Abs. 3 ParlG). Der BR kann jedoch an seinen Anträgen festhalten oder neue Anträge einbringen (Art. 160 Abs. 2 BV). 8

Für die Definition der einzelnen Beratungsgegenstände kann auf die einschlägigen Bestimmungen verwiesen werden – für Bst. b (pa.Iv., Kt.Iv. und Vorstösse) auf Art. 107, 115, 118, 120, 123 und 125 ParlG, für Bst. c (Berichte) auf Art. 45 Abs. 1 Bst. a und Art. 143 ff. ParlG, für Bst. d (Wahlvorschläge und Anträge für die Bestätigung von Wahlen) auf Art. 135 f. und Art. 140 ParlG, für Bst. e. (Ordnungsanträge) auf Art. 76 ParlG, für Bst. f (Erklärungen) auf Art. 32 f. GRN und Art. 27 f. GRS (vgl. Art. 118 N 26) und für Bst. g. (Petitionen und Eingaben) auf Art. 126 sowie Art. 129 ParlG. Für Bst. h kann für die Einsprachen auf das Ver- 9

Die Räte diskutieren aber nicht formlos irgendwelche Themen, sondern behandeln notwendigerweise nur bestimmte, formal definierte Beratungsgegenstände» (10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*: Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BB1 2011 6809]). Die Änderung des ParlG vom 17.3.2023 hielt an diesem Grundsatz fest (20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301, 43 f.]).

2 A.A. HÖFLER, «Ein Artikel – eine Norm». Redaktionelle Überlegungen zur Diskursstruktur von Gesetzesartikeln, in: LeGes 2012, H. 3, 326 f., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2012/3/20123311-335.html>> (18.4.2024).

fahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland in Art. 129a ParlG und für die Gesuche betr. Aufhebung der Immunität auf Art. 16 ff. ParlG und Art. 13 ff. VG verwiesen werden.

- 10 Jedoch auch der Begriff «Beschwerde» ist in Bst. h enthalten. Dies bezieht sich einerseits auf die Beschwerden betreffend Zuständigkeitskonflikte (Art. 157 Abs. 1 Bst. b BV; vgl. Art. 40 N 2), andererseits auf Art. 79 Abs. 1 VwVG, der eine Beschwerde an die BVers zulässt, sofern ein BG es vorsieht. Die Beschwerde an die BVers gem. Art. 79 Abs. 1 VwVG ist ein Überbleibsel der früheren Staatsrechtspflege durch den BR und die BVers (KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 802), die von 1874 bis 1999 in beschränktem Masse gesetzlich vorgesehen war. Mit den prozessualen Anpassungen an die neue BV (99.057 *Inkraftsetzung der neuen Bundesverfassung. Anpassung der Gesetzgebung*) wurde die sachliche Zuständigkeit der BVers in der Staatsrechtspflege definitiv aus dem VwVG gestrichen (AS 2000 416; vgl. Botschaft BR 11.8.1999 [BBl 1999 7936 f.]). Die verbleibende Beschwerdemöglichkeit an die BVers betraf die Sessionsteilnahmegarantie der durch die BVers gewählten Magistratspersonen und wurde mit den Revision des Immunitätsrechts 2011 aufgehoben (08.447 Pa.Iv. *Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*; AS 2011 4627 ff.). Heute sieht kein BG mehr die Beschwerde an die BVers vor (KÖLZ/HÄNER/BERTSCH, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz 1297). Entsprechend dem abschliessenden Kompetenzkatalog der VBVers in Art. 157 BV wäre eine Beschwerde in getrennter Beratung beider Räte mit anschliessend möglichem Differenzbereinungsverfahren zu behandeln (LEBER, Art. 79, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], *VwVG: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zürich 2008, 928 ff., N 5). Für die Beschlussfassung käme Art. 95 Satz 1 ParlG zur Anwendung.

Art. 72*

Einbringen von Beratungsgegenständen

¹ Von Mitgliedern oder Organen der Räte eingebrachte Beratungsgegenstände werden mit ihrer Einreichung beim Ratssekretariat im Rat anhängig gemacht.

² Volksinitiativen sowie Begehren der Kantone um Gewährleistung ihrer Verfassung werden mit ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei in den Räten anhängig gemacht.

³ Die übrigen Beratungsgegenstände werden mit Einreichung bei der Bundesversammlung in beiden Räten anhängig gemacht.

Dépôt des objets soumis à délibération

¹ Un objet émanant d'un député ou d'un organe des conseils est réputé pendant devant le conseil à compter du moment où il a été déposé au secrétariat de ce dernier.

² Une initiative populaire ou une demande de garantie d'une constitution cantonale sont réputées pendants devant les conseils à compter du moment où elles ont été déposées à la Chancellerie fédérale.

³ Les autres objets sont réputés pendants devant les conseils à compter du moment où ils ont été déposés à l'Assemblée fédérale.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

Iscrizione nel ruolo di oggetti in deliberazione

¹ Gli oggetti in deliberazione proposti da parlamentari o da organi delle Camere sono iscritti nel ruolo quando sono depositati presso la segreteria della Camera.

² Le iniziative popolari nonché le domande dei Cantoni di conferire la garanzia federale alle loro costituzioni sono iscritte nel ruolo quando sono depositate presso la Cancelleria federale.

³ Gli altri oggetti in deliberazione sono iscritti nel ruolo in ambo le Camere quando sono depositati presso l'Assemblea federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Von Mitgliedern oder Organen eingebrachte Beratungsgegenstände (Abs. 1)	3
2. Volksinitiativen und Gewährleistung der Kantonsverfassungen (Abs. 2) ..	7
3. Übrige Beratungsgegenstände (Abs. 3)	8

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3565); AmtlBull NR 2001 1340; AmtlBull StR 2002 8; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.417 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates*: GRS 20. 6. 2003 (AS 2003 3645 ff.).

03.418 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates*: GRN 3. 10. 2003 (AS 2003 3623 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zum Inkrafttreten des ParlG legte keine Bestimmung übersichtlich fest, zu welchem Zeitpunkt das Verfahren der BVers ausgelöst wird. Die Formulierung «Hängigkeit eines Beratungsgegenstandes» war in Bezug auf das Verfahren der BVers nicht gebräuchlich. Nur vereinzelte Bestimmungen wiesen indirekt auf die Hängigkeit der Beratungsgegenstände hin. So regelte bspw. das GVG 1962, dass die Fristen für die Behandlung der Vo.Iv. für die BVers bereits mit der Einreichung bei der BK zu laufen beginnen (Art. 26 Abs. 1 GVG 1962 und Art. 27 Abs. 1 GVG 1962) und dass die BVers unter bestimmten Voraussetzungen mit der Beratung einer Vo.Iv. beginnen kann, bevor der BR die Botschaft und den Erlassentwurf unterbreitet hat (Art. 29 Abs. 3 GVG 1962). Aus diesen spezifischen Regeln leitete die SPK-NR ab, dass eine Vo.Iv. bereits mit der Einreichung bei der BK in der BVers hängig sei und dass sich eine gleiche Regelung für die Gewährleistungen der Kantonsverfassung aufdränge (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3565]).

Im Rahmen der Revision des ParlG erachtete die SPK-NR es als wichtig, den Zeitpunkt der Auslösung des parlamentarischen Verfahrens und damit die Anhängigmachung der Beratungsgegenstände im Rat bzw. in den Räten für alle Beratungsgegenstände festzulegen. Ab diesem Zeitpunkt müssen alle am Verfahren Beteiligten ihre Rechte und Pflichten wahrnehmen können. «Beispielsweise kann der Bundesrat seine in der Bundesversammlung eingebrachten Beratungsgegenstände nach der Einreichung nicht mehr zurückziehen (Art. 73) und parlamentarische Initiativen, die den Gegenstand eines hängigen Erlassentwurfs betreffen, dürfen nicht eingereicht werden» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3565]). Der von der SPK-NR vorgeschlagene Entwurf (Art. 72 E-ParlG) wurde sowohl im NR als auch im StR diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1340; AmtlBull StR 2002 8).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Von Mitgliedern oder Organen eingebrachte Beratungsgegenstände (Abs. 1)

- 3 Beratungsgegenstände, die von Mitgliedern oder Organen der Räte eingebracht werden, werden mit der Einreichung beim Ratssekretariat im jeweiligen Rat anhängig gemacht (zur Rechtswirkung der Hängigkeit, vgl. N 2). Zu den Beratungsgegenständen gem. Abs. 1 gehören insb. Vorstösse, pa.Iv., Ordnungsanträge, Erlassentwürfe und Berichte der Organe der BVers (vgl. Art. 71 ParlG). Als Organe gelten die Kommissionen, Delegationen, Fraktionen und Büros (vgl. Art. 31 ParlG).
- 4 Ratsmitglieder und Fraktionen können Vorstösse und pa.Iv. nur während der Ratssitzung und nur schriftlich beim Ratssekretariat einreichen (Art. 25 GRN 2003; Art. 21 GRS 2003). Ratsmitglieder reichen ihre Vorstösse und pa.Iv. nur in dem Rat ein, dem sie angehören. Fraktionen können ihre Vorstösse und pa.Iv. entweder im NR oder im StR einreichen (vgl. Art. 61 ParlG). In der Praxis reichen sie ihre Vorstösse im NR ein, denn im StR spielen die Fraktionen der BVers eine untergeordnete Rolle (vgl. Art. 61 N 17 f.)¹. Bisher hat noch nie eine Fraktion einen Vorstoss oder eine pa.Iv. im StR eingereicht.
- 5 Vorstösse, Erlassentwürfe und Berichte der Organe der BVers (mit Ausnahme der Fraktionen) dürfen jederzeit, d.h. auch zwischen den Sessionen, eingereicht werden. Als Einreichungsdatum gilt das Datum der Beschlussfassung des Organs. Ab diesem Zeitpunkt sind diese Beratungsgegenstände im jeweiligen Rat hängig und das parlamentarische Verfahren beginnt. Das bedeutet, dass für den BR die Frist für die Beantwortung der Vorstösse zu laufen beginnt (Art. 121 Abs. 1, Art. 124 Abs. 1, Art. 125 Abs. 2 ParlG); von der Kommission oder vom Büro verabschiedete Erlassentwürfe gehen i.d.R. zur Stellungnahme an den BR (Art. 112 Abs. 3 ParlG).
- 6 Ein Erlassentwurf einer Kommission oder eines Büros ist nach der Verabschiedung in der Kommission nur im Erstrat hängig. Erst nach der Gesamtabstimmung im Erstrat geht das Geschäft an den Zweitrat und ist dort hängig. Das hat zur Folge, dass ein Geschäft bereits erledigt ist und von der Geschäftsliste gestrichen wird, wenn der Erstrat auf den Erlassentwurf der Kommission oder des Büros nicht eintritt oder den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ablehnt. Der Erlassentwurf geht in diesem Fall – anders als die Erlassentwürfe des BR (vgl. Art. 114 Abs. 1^{bis} ParlG) – nicht an den Zweitrat. Das Gleiche gilt für die Motion: Eine Mo. ist zuerst nur im Rat hängig, in welchem sie eingereicht wurde; lehnt dieser sie ab, so geht sie nicht an den andern Rat.

2. Volksinitiativen und Gewährleistung der Kantonsverfassungen (Abs. 2)

- 7 Einen Spezialfall stellen die Vo.Iv. sowie die Begehren der Kte. um Gewährleistung ihrer Verfassungen dar (Abs. 2). Diese werden nicht erst bei der Verabschiedung der Botschaft des BR, sondern bereits mit der Einreichung in der BK in den Räten anhängig gemacht. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die BVers mit den Arbeiten beginnen kann, falls ihr der BR die Botschaft nicht oder nicht rechtzeitig unterbereitet. Aus diesem Grund beginnen die Behandlungsfristen der BVers für die Beratung von Vo.Iv. mit ihrer Einreichung bei der BK zu laufen (vgl. Art. 100 ParlG). Und die BVers kann mit ihren Beratungen gem. Art. 97 Abs. 3 ParlG beginnen, noch bevor der BR die Botschaft und den Entwurf eines BB über die Vo.Iv. unterbreitet hat (vgl. Art. 97 N 20 ff.). Für die Gewährleistung einer Kantonsverfassung (vgl. Art. 51 Abs. 2 BV) besteht allerdings keine gesetzliche

¹ Die ständerätlichen Mitglieder einer Fraktion werden informell als «Gruppe» bezeichnet (vgl. Art. 61 N 17 f.).

Behandlungsfrist und die Gewährleistung hat nur deklaratorische Natur (vgl. MARTENET, *Commentaire romand*, Art. 51 N 56); würde aber der BR nicht zeitgerecht aktiv, so könnte die BVers auch hier aus eigener Initiative (auf dem Wege der pa.Iv.) die Gewährleistung in die Wege leiten. In diesem Zh. ist auch zu sehen, dass sowohl bei Vo.Iv. wie auch bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen das Eintreten obligatorisch ist (Art. 74 Abs. 3 ParlG).

3. *Übrige Beratungsgegenstände (Abs. 3)*

Die übrigen Beratungsgegenstände werden mit der Einreichung bei der BVers in beiden Räten anhängig gemacht (Abs. 3). Zu den übrigen Beratungsgegenständen gehören insb. die Erlassentwürfe und Berichte des BR, Kt.Iv. und Petitionen. Als Zeitpunkt der Einreichung von Erlassentwürfen des BR gilt in der Praxis der Tag der Verabschiedung der Botschaft durch den BR. Ab diesem Zeitpunkt kann der BR einen Erlassentwurf nicht mehr zurückziehen (Art. 73 Abs. 3 ParlG); damit ist die Einreichung einer pa.Iv., welche den Gegenstand eines hängigen Erlassentwurfes betrifft, nicht mehr zulässig (Art. 108 ParlG).

Von Art. 72 nicht erfasst werden die Berichte des BR, welche in Erfüllung eines Po. erfolgen, denn diese sind nur in dem Rat hängig, in dem das Po. angenommen wurde.

Art. 73*

Rückzug von Beratungsgegenständen

¹ Beratungsgegenstände können von ihren Urheberinnen und Urhebern zurückgezogen werden, bis ein Rat erstmals darüber Beschluss gefasst hat.

² Eine parlamentarische Initiative oder eine Standesinitiative kann nicht mehr zurückgezogen werden, sobald eine vorberatende Kommission ihr Folge gegeben hat.

³ Beratungsgegenstände, die vom Bundesrat eingebracht wurden, können von ihm nicht zurückgezogen werden.

Retrait des objets soumis à délibération

¹ Après la première décision d'un conseil, un objet ne peut plus être retiré par son auteur.

² Après qu'une commission chargée de leur examen préalable a décidé d'y donner suite, une initiative parlementaire ou une initiative d'un canton ne peuvent plus être retirées.

³ Une fois déposé, un objet émanant du Conseil fédéral ne peut plus être retiré.

Ritiro di oggetti in deliberazione

¹ Gli oggetti in deliberazione possono essere ritirati dai loro autori finché la Camera prioritaria non abbia deciso in merito.

² Un'iniziativa parlamentare o cantonale non può più essere ritirata se una commissione incaricata dell'esame preliminare le ha dato seguito.

³ Gli oggetti in deliberazione proposti dal Consiglio federale non possono da questo essere ritirati.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

11747 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision*: Anträge Büro-NR 16. 8. 1973; AmtlBull NR 1973 1203 ff.; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht der Kommission 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1154 f.); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).
78.234 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen*: Bericht erweitertes Büro 15. 5. 1986 (BBl 1986 II 1289 ff., insb. 1343); GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3565); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3584).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Mit der Beschränkung des Rückzugsrechts wird die Schnittstelle zwischen individuellem und kollegialem Willen in einem Parlament festgelegt, an welcher sich der Einfluss der Ratsmitglieder auf das Verfahren und den Beratungsgegenstand misst (von Wyss, Maximen, 120). Bis zum Inkrafttreten des ParlG war der Rückzug von *Beratungsgegenständen* (Abs. 1) auf Gesetzesstufe nicht geregelt. In den Ratsreglementen war einzig festgelegt, dass die Urheber von Vorstössen diese während der Session zurückziehen können (vgl. Art. 42 Abs. 2 GRN 1974; Art. 26 Abs. 5 GRS 1986). Bis zu welchem Zeitpunkt ein Rückzug möglich war, war nicht geregelt. Im ParlG wurde die langjährige Praxis (vgl. CRON, Geschäftsordnung, 162) verankert, wonach Vorstösse von ihren Urheberinnen oder Urhebern bis zum Zeitpunkt, in dem ein Rat Beschluss gefasst hatte, zurückgezogen werden konnten (Bericht SPK-NR, BBl 2001 3565). Dieser Zeitpunkt wurde im ParlG als generelle Regel für all jene Beratungsgegenstände übernommen, für die es keine Spezialregelung gibt.
- 2 Für die pa.Iv. (Abs. 2) gab es bis zur Revision des GVG im Jahre 1984 (vgl. Art. 21 *quinquies* GVG 1962) kein Rückzugsrecht. Eine von NR Kaspar Meier (FDP/LU) 1981 eingereichte Mo. (81.393 *Mo. Meier, Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung*) verlangte die Einführung des Rückzugsrechts. Am 9. 10. 1981 überwies der NR diese Mo. in Form eines Po. (AmtlBull NR 1981 1318). Die Kommission Parlamentsreform überprüfte das Anliegen und schlug daraufhin in ihrem Bericht vom 10. 11. 1981 vor, das Rückzugsrecht für den Initianten oder die Initiantin vorzusehen, bis ein Rat beschlossen hat, der Initiative Folge zu geben. Nach Ansicht der Kommission sollte es im Stadium der Ausarbeitung einer Vorlage nicht mehr möglich sein, durch einfache Willenserklärung des Initianten oder Initiantin der Kommission den Beratungsgegenstand zu entziehen. In diesem Stadium sollte nur noch der Rat über das Schicksal einer pa.Iv. entscheiden können (BBl 1982 I 1154 f.).
- 3 Mit der heute geltenden Delegation des Beschlusses «Folge geben» an die Kommission (Art. 109 ParlG) wurde in Art. 73 Abs. 2 auch das Rückzugsrecht des Initianten oder der Initiantin entsprechend angepasst: Der Initiant oder die Initiantin kann seine resp. ihre pa.Iv. nicht mehr zurückziehen, sobald die vorberatende Kommission der pa.Iv. Folge gegeben hat. Gem. dem Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 wurde auch mit dieser Änderung der Wille einer Kommission, gesetzgeberisch tätig zu werden, höher gewichtet als die Meinungsänderung eines einzelnen Ratsmitgliedes (BBl 2001 3565).

Bereits vor dem Inkrafttreten des ParlG galt die Praxis, dass die Beratungsgegenstände des BR (Abs. 3) nach der Einreichung bei der BVers nicht mehr zurückgezogen werden konnten.¹ 4

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Art. 73 Abs. 1 legt allgemein fest, dass Beratungsgegenstände von ihren Urheberinnen und Urhebern zurückgezogen werden können, bis ein Rat erstmals darüber Beschluss gefasst hat. Diese Regel gilt insb. für Vorstösse, Entwürfe von Kommissionen und den Büros, Wahlvorschläge, Erklärungen und Ordnungsanträge. Mit dem Passus «erstmalig darüber Beschluss gefasst hat» wird ein inhaltlicher Entscheid verlangt und nicht ein Verfahrensentscheid. Somit müssen Mo. angenommen oder abgelehnt werden. Die Zuweisung einer Mo. an eine Kommission durch den Rat zur Vorberatung (Art. 21 Abs. 2 GRN; Art. 17 Abs. 3 GRS) ist demgegenüber kein inhaltlicher Entscheid, sondern ein Verfahrensentscheid, welcher auf das Rückzugsrecht keine Auswirkungen hat.² Das gilt auch für den Beschluss eines Rates, über eine Ip. eine Diskussion zu führen, die Behandlung eines Beratungsgegenstandes zu sistieren oder zumindest zu verschieben, oder die Frist der Kommission für die Unterbreitung eines Erlassentwurfes zu verlängern (Art. 113 Abs. 1 ParlG). 5

Sofern über einzelne Punkte eines Vorstosses getrennt beraten und abgestimmt werden kann, kann die Urheberin oder der Urheber auch einzelne Punkte eines Vorstosses zurückziehen.³ 6

Art. 73 Abs. 1 ist auch für Kommissionsinitiativen von Bedeutung. Beschliesst eine Kommission, eine Initiative zu ergreifen und stimmt die zuständige Kommission des anderen Rates diesem Beschluss zu, kann die Kommission mit der Ausarbeitung des Erlassentwurfes beginnen (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Gem. Art. 73 Abs. 1 kann die Kommission ihre Initiative bzw. den Erlassentwurf bis zum Eintretensbeschluss ihres Rates zurückziehen. Für eine Kommissionsinitiative bedarf es keines Abschreibungsantrages ans Plenum, denn sie ist im Rat nicht hängig (Art. 72 und Art. 109 ParlG). Zieht die Kommission hingegen einen Erlassentwurf zurück, welcher sich auf eine pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion stützt, muss die pa.Iv. vom Rat abgeschrieben werden, weil die pa.Iv. im Einreichungsrat hängig ist (vgl. Art. 72 N 3, 4).⁴ 7

Art. 73 Abs. 2 legt fest, dass eine pa.Iv. oder eine Kt.Iv. nicht mehr zurückgezogen werden kann, sobald eine vorberatende Kommission ihr Folge gegeben hat (vgl. Art. 109 Abs. 3 ParlG). Bei dieser Regel gibt es eine Ausnahme: Stimmt die Kommission des anderen Rates dem Beschluss der Kommission, einer pa.Iv. Folge zu geben, nicht zu, muss die Kommission des Erstrates nochmals darüber beraten, ob sie ihrem Rat beantragen will, der 8

1 Vgl. das Gutachten der Justizabteilung vom 14. 6. 1949, VEB 1948–1950, H. 19/20, 30.

2 Vgl. z.B. 07.3911 Mo. *Inderkum. Angemessene Wasserzinsen*. Die Mo. wurde vom Rat an die Kommission zur Vorberatung zugewiesen; trotz dieser Zuweisung zog der Motionär die Mo. am 19. 10. 2010 zurück. Weiteres Bsp.: 17.4101 Mo. *Rechsteiner: Mindeststandards für Sicherheitsfirmen national regeln* (am 14.3.2018 vom Rat an die Kommission zur Vorberatung zugewiesen; am 17.9.2018 zurückgezogen).

3 Bsp.: 11.3436 Mo. *Schmidt. Schrittweiser Ausstieg aus der Atomenergie* (AmtlBull NR 2011 1003); 20.3625 Mo. *Zanetti Roberto. Wirksamer Trinkwasserschutz durch Bestimmung der Zuströmbereiche* (AmtlBull StR 2020 913).

4 Bsp.: 19.414 Pa.Iv. *Rieder. Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen* (am 15.12.2022 vom StR abgeschrieben).

pa.Iv. Folge zu geben. In diesen Fällen hat sich folgende Praxis entwickelt: Beantragt die Kommission ihrem Rat, der pa.Iv. keine Folge zu geben, lebt das Rückzugsrecht der Urheberin oder des Urhebers wieder auf.⁵ Es wäre sinnlos, den Rat mit Geschäften zu belasten, welche weder von der Kommission noch von der Initiantin oder vom Initianten unterstützt werden.

- 9 In der Praxis stellt sich auch immer wieder die Frage, ob auch bei einer pa.Iv. oder einer Kt.Iv. – analog zu den Vorstössen – ein einzelner Punkt zurückgezogen werden kann. In diesem Zh. gilt Folgendes: Bei der Vorprüfung handelt es sich um eine summarische Beurteilung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfes (vgl. Art. 110 N 5, mit Bsp.). Im Gegensatz zur Mo. oder zum Po. besteht keine Möglichkeit, über die einzelnen Punkte getrennt zu beraten oder abzustimmen (Art. 119 Abs. 2 ParlG). Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Grund, für pa.Iv. oder Kt.Iv. einen Teilrückzug zuzulassen. Indessen kann die Kommission in ihrem Bericht darlegen, dass sie einzelne Punkte ablehnt.
- 10 Anders gestaltet sich die Rechtslage bei Beratungsgegenständen, welche durch den BR eingebracht werden: Sobald der BR einen Erlassentwurf, einen Bericht oder eine Erklärung bei der BVers eingereicht hat, kann er diese gem. Art. 73 Abs. 3 nicht mehr zurückziehen. Der BR kann aber sein Antrags- und Rederecht in den Rats- und Kommissions-sitzungen geltend machen und entsprechende Anträge stellen (vgl. Art. 160 Abs. 2 BV). Es ist eine verfahrenspolitische und damit auch machtpolitische Errungenschaft eines Parlaments, dass die Regierung seine Entscheidungsfindung nicht mit dem Rückzug eines Beratungsgegenstandes vereiteln kann.

Art. 74

Verfahren bei Erlassentwürfen

¹ Jeder Rat berät und beschliesst zunächst, ob er auf einen Erlassentwurf eintreten will (Eintretensdebatte).

² Hat er Eintreten beschlossen, so berät er anschliessend den Erlassentwurf artikelweise (Detailberatung).

³ Eintreten ist obligatorisch bei Volksinitiativen, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Rechnungen, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, bei der Gewährleistung kantonaler Verfassungen, bei der Legislaturplanung sowie beim Finanzplan.

⁴ Nach Schluss der ersten Detailberatung findet im Rat eine GesamtAbstimmung statt. Ist Eintreten obligatorisch, so wird ausser bei Voranschlägen und Rechnungen keine GesamtAbstimmung durchgeführt.

⁵ Verwirft der Rat einen Erlassentwurf in der GesamtAbstimmung, so kommt dies einem Nichteintreten gleich. Verwirft der Rat Voranschläge oder Rechnungen in der GesamtAbstimmung, so beschliesst er Rückweisung an den Bundesrat.

⁶ Ist Eintreten auf einen Erlassentwurf beschlossen, so kann dieser auf Antrag der vorberatenden Kommission oder des Bundesrates abgeschrieben werden, wenn er gegenstandslos geworden ist.

5 Vgl. 10.451 Pa.Iv. FDP/Liberale Fraktion. Wirtschaftsspionage effektiv bekämpfen; 20.488 Pa.Iv. Minder. Verbot der Sponsoring-Annahme durch den Bund.

Procédure applicable aux projets d'actes	¹ Chaque conseil examine le projet d'acte et décide s'il entre en matière (débat d'entrée en matière).
	² S'il a décidé d'entrer en matière, le conseil examine le projet article par article (discussion par article).
	³ L'entrée en matière est acquise de plein droit pour les initiatives populaires, les budgets, les rapports de gestion, les comptes, le programme de législature, le plan financier, la garantie des constitutions cantonales et les réclamations contre les conventions passées par des cantons entre eux ou avec l'étranger.
	⁴ Un vote sur l'ensemble du texte (vote sur l'ensemble) a lieu dans chaque conseil au terme de la première discussion par article. Les projets pour lesquels l'entrée en matière est acquise de plein droit ne sont pas soumis à un vote sur l'ensemble, sauf les budgets et les comptes.
	⁵ Le rejet du projet lors du vote sur l'ensemble équivaut à une non-entrée en matière. Le rejet d'un budget ou de comptes équivaut à un renvoi au Conseil fédéral.
	⁶ Un projet d'acte qui a fait l'objet d'une décision d'entrée en matière peut être classé sur proposition de la commission chargée de l'examen préalable ou du Conseil fédéral s'il est devenu sans objet.
Procedura in caso di disegni di atti legislativi	¹ Ciascuna Camera delibera e decide dapprima se intende entrare in materia su un disegno di atto legislativo (dibattito di entrata in materia).
	² Se decide l'entrata in materia, delibera sul disegno di legge articolo per articolo (deliberazione di dettaglio).
	³ L'entrata in materia è obbligatoria se si tratta di iniziative popolari, preventivi, rapporti di gestione, consuntivi, reclami sollevati contro trattati intercantionali o contro trattati conclusi dai Cantoni con l'estero, conferimento della garanzia a costituzioni cantonali, programma di legislatura e piano finanziario.
	⁴ Terminata la prima deliberazione di dettaglio, nella Camera si procede alla votazione sul complesso. Non vi è votazione sul complesso se l'entrata in materia è obbligatoria, eccetto in caso di preventivi e consuntivi.
	⁵ La reiezione di un disegno di atto legislativo nella votazione sul complesso equivale a una non entrata in materia. La reiezione di preventivi e consuntivi comporta rinvio al Consiglio federale.
	⁶ Un disegno di atto legislativo su cui si è decisa l'entrata in materia può essere tolto dal ruolo, su proposta della commissione incaricata dell'esame preliminare o del Consiglio federale, se è divenuto privo di oggetto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Die drei Verfahrensschritte	1
2. Obligatorisches Eintreten	6
3. Abschreibung eines Erlassentwurfs	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Eintreten (Abs. 1)	10
2. Detailberatung (Abs. 2)	14
3. Obligatorisches Eintreten (Abs. 3)	15
4. Gesamtabstimmung (Abs. 4 und 5)	16
5. Abschreibung vor der Gesamtabstimmung (Abs. 6)	20

Materialien

Bis 1946: GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (AS 1850–1851 14 ff.); Botschaft BR 4.6.1877 (BBl 1877 III 134 ff., insb. 136 f.), Änderung GRS 21.6.1877 (AS 1877–1878 109 f.), Änderung GRN 22.6.1877 (AS 1877–1878 111 f.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1478), GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

11747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).

98.404 Pa.Iv. Einigungsverfahren beim Voranschlag: Bericht FK-NR 2.2.1998 (BBl 1998 1683 ff., insb. 1685); Änderung GVG 26.6.1998 (AS 1999 468).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3565 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

04.081 RVOG (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland): Botschaft BR 3.12.2004 (BBl 2004 7103 ff., insb. 7117); Änderung ParlG 7.10.2005 (AS 2006 1265 ff.).

04.438/04.449 Pa.Iv. Legislaturplanung: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BBl 2006 1837 ff., insb. 1844 f.); Änderung ParlG 22.6.2007 (AS 2007 5231 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlamentes: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6816 f.), Änderung ParlG (AS 2013 3687 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Die drei Verfahrensschritte

- 1 Die Erstberatung von Erlassentwürfen in den drei Verfahrensschritten – Eintreten, Detailberatung und GesamtAbstimmung – stammt aus dem englischen Parlamentsrecht und wurde 1848 zuerst ohne gesetzliche oder reglementarische Verankerung von den Eidg. Räten übernommen (VON WYSS, Maximien, 8). Die Verankerung dieser Verfahrensschritte zunächst in den Reglementen und später auch auf Gesetzesstufe führte jeweils weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen. Bereits im GRS 1849 war vorgesehen, dass nach der artikelweisen Beratung eine Abstimmung über den Gesetzes- oder den Beschlussentwurf erfolgt (Art. 57). Im GRN 1850 wurde diese Abstimmung nur gefordert, falls ein Beratungsgegenstand aus mehreren Artikeln besteht (Art. 56).
- 2 Am 21. bzw. 22.6.1877 wurde sowohl das GRS 1849 als auch das GRN 1850 mit einer Verfahrensbestimmung ergänzt, welche allerdings nur für die Beratung des Zivilrechtes galt. Diese Bestimmung schloss die artikelweise Beratung für das Zivilrecht aus und legte fest, dass der Rat nach dem Eintretensbeschluss festzulegen hatte, ob er die Vorlage in seiner Gesamtheit oder abschnittsweise in die Beratung zieht. Diese Beschränkung wurde vorgeschlagen, weil sich für solch umfangreiche Arbeiten wie das Zivilrecht «grössere parlamentarische Körperschaften nicht eignen» und mit der artikelweisen Beratung nicht die nötige Systematik sichergestellt werden kann (Botschaft BR 4.6.1877 [BBl 1877 III 136 f.]).
- 3 Mit den Totalrevisionen von GRN und GRS im Jahre 1903 wurden die drei Verfahrensschritte ausdrücklich verankert (vgl. Art. 43, 53 und 54 GRS 1903; Art. 66, 69 und 73 GRN 1903).
- 4 Da «vom Ausgang der GesamtAbstimmung das Schicksal einer Vorlage abhängen kann und das Ergebnis für den weiteren Geschäftsverkehr zwischen den beiden Räten von Bedeutung ist», vertrat man die Auffassung, dass «die Vorschrift nicht allein den autonomen Geschäftsreglementen der beiden Räte überlassen werden» konnte (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1478]). Die Pflicht, nach der ersten Beratung eine GesamtAbstimmung durchzuführen, wurde daher 1962 ins GVG übernommen (Art. 34).

Die beiden anderen Verfahrensschritte (Eintreten und Detailberatung) wurden erst mit dem ParlG im Jahre 2002 auf Gesetzesstufe verankert. Im Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 wird die Auffassung vertreten, dass die Grundzüge dieses Verfahrens gem. dem materiellen Gesetzesbegriff von Art. 164 BV auf Gesetzesstufe geregelt werden müssen (BBl 2001 3565).

2. Obligatorisches Eintreten

Die Fälle, in welchen das Eintreten obligatorisch ist, waren bis 2003 auf Reglementsstufe aufgelistet. Das galt «bei allen Geschäften, deren Behandlung nicht unterbleiben darf, namentlich bei Volksbegehren, Voranschlägen, Geschäftsberichten, Gewährleistungen kantonaler Verfassungen, Erhaltung von Volksabstimmungen, Motionen des anderen Rates usw.» (Art. 64 Abs. 2 GRN 1974; Art. 62 Abs. 2 GRS 1975). In all diesen Fällen muss die BVers eine verfassungsmässige oder gesetzliche Aufgabe wahrnehmen, weshalb sie nicht darüber entscheiden kann, ob sie sich mit dem Gegenstand beschäftigen will oder nicht (vgl. Budgetpflicht usw.). Mit dem ParlG wurden auch diese Fälle aufgrund ihrer Wichtigkeit i.S.v. Art. 164 BV auf Gesetzesstufe gehoben (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3565]).¹

Für Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland (Art. 129a ParlG) wurde das obligatorische Eintreten erst mit der Revision des ParlG vom 7. 10. 2005 eingeführt, weil die BVers gem. Art. 172 Abs. 3 BV hier ebenfalls keine Wahl hat, ob sie diese Aufgabe wahrnehmen will oder nicht. Im Jahr 2005 wurde auf Antrag der SPK-NR auch das Eintreten auf den BB über die Legislaturplanung obligatorisch erklärt, da die BVers gem. Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV bei wichtigen Planungen zur Mitwirkung verpflichtet ist (vgl. Art. 146 N 12).

Bis zum Inkrafttreten des ParlG wurde bei Beratungsgegenständen, bei welchen das Eintreten obligatorisch war, eine Gesamtabstimmung durchgeführt. Nicht geregelt war die Rechtsfolge bei einem negativen Ausgang der Gesamtabstimmung. Im Bericht SPK-NR vom 1. 3. 2001 wurde vorgeschlagen, diese Lücke zu schliessen und bei Geschäften, bei welchen die BVers den Inhalt nicht abändern kann und sich die Beschlussfassung in der Detailberatung auf die Gewährleistung, Genehmigung oder Annahme oder Ablehnung beschränkt, auf die Gesamtabstimmung zu verzichten, weil sie in diesen Fällen die einzige Abstimmung in der Detailberatung wiederholt (BBl 2001 3566). Für die Beratung des Voranschlags ist zwar Eintreten ebenfalls obligatorisch. Hier wurde aber die Frage der Durchführung der Gesamtabstimmung anders beantwortet: Die Räte behandeln mit dem Voranschlag einen umfangreichen Erlassentwurf, und die Gesamtabstimmung hat die gleiche Funktion wie bei jedem anderen Erlass (vgl. N 16). Dementsprechend wurde beim Voranschlag, aber auch bei der Staatsrechnung eine Gesamtabstimmung vorgesehen und zusätzlich festgelegt, dass die Verwerfung in der Gesamtabstimmung einer Rückweisung an den BR gleichkommt. Bereits die FK-NR hatte in ihrem Bericht vom 2. 2. 1998 festgehalten, dass das Nichtzustandekommen eines Voranschlags einer Rückweisung gleichkomme, und der BR der BVers sofort einen neuen Voranschlag vorlegen müsse, weil die Zurverfügungstellung der finanziellen Ressourcen «eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung der Staatsaufgaben» bilde (BBl 1998 1685 f.). Einige Jahre später wurde sodann auch für den BB über die Legislaturplanung (04.438/04.449 Pa.Iv. *Legislaturplanung*) auf die Festsetzung einer Gesamtabstimmung verzichtet. Dies mit der Begründung, dass im schweiz. politischen System nicht erwartet werden könne, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2005 1844], s. Art. 146 N 12).

1 Die Mo. des anderen Rates wurde mit dem ParlG aus der Aufzählung gestrichen, weil eine Mo. nicht nach dem Verfahren für Erlassentwürfe behandelt wird (vgl. Art. 121 ParlG).

3. Abschreibung eines Erlassentwurfs

- 9 Mit den Jahren hat sich eine Praxis entwickelt, dass ein an den BR zurückgewiesener Erlassentwurf abgeschrieben wird, wenn der BR den Räten anstelle von neuen Anträgen zum ursprünglichen Erlassentwurf einen neuen Erlassentwurf unterbreitet (vgl. Art. 75 N 6).² Da der Rat auf den zurückgewiesenen Erlassentwurf bereits eingetreten ist und dieser demzufolge immer noch in den Räten hängig ist, könnte der Erlassentwurf theoretisch nur durch eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung erledigt werden, denn das Rückkommen auf den Eintretensbeschluss wird durch Art. 76 Abs. 3 ParlG ausdrücklich ausgeschlossen (vgl. Art. 76 N 28). Die Praxis, einen Erlassentwurf abzuschreiben, obwohl ein Rat bereits eingetreten ist, wurde mit der Teilrevision des ParlG vom 21. 6. 2013 gesetzlich verankert. Das Recht, einen solchen Abschreibungsantrag zu stellen, wurde dabei auf die vorberatenden Kommissionen und den Bundesrat beschränkt, damit der Ratsbetrieb nicht durch politisch motivierte Abschreibungsanträge verzögert wird (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6817]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Eintreten (Abs. 1)

- 10 Gem. Art. 74 ParlG berät der Rat einen Erlassentwurf in drei Schritten: Eintreten, Detailberatung und Gesamtabstimmung. Dieses Verfahren gilt auch für die Vorberatung von Erlassentwürfen in der Kommission (s. Art. 46 Abs. 1 ParlG).
- 11 Jeder Rat beschliesst demzufolge zuerst, ob er auf einen Erlassentwurf eintreten will oder nicht. Der Rat kann auf die Eintretensdebatte verzichten, falls kein Antrag auf Nichteintreten gestellt wird (Art. 45 Abs. 1 GRN; Art. 37 Abs. 1 GRS). Anerkennt er grundsätzlich den gesetzgeberischen Handlungsbedarf, so beschliesst der Rat, auf einen Erlassentwurf einzutreten. Ist er der Ansicht, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, so entscheidet der Rat, auf den Entwurf nicht einzutreten. Wenn mit einem Geschäft zwei oder mehrere Erlassentwürfe zu behandeln sind (z.B. wenn eine Gesetzesänderung einer Verfassungsänderung bedarf), wird i.d.R. nur eine Eintretensdebatte durchgeführt. Hingegen muss zu jedem Erlassentwurf ein gesonderter Eintretensbeschluss gefasst werden. In der Praxis werden gelegentlich Ausnahmen gemacht und es wird nur eine einzige Abstimmung für z.B. zwei Erlassentwürfe durchgeführt,³ aber ein solches Vorgehen sollte grundsätzlich vermieden werden. Es könnte zwar eine schwierige Situation entstehen, wenn ein Rat auf einen Gesetzesentwurf eintritt und das Eintreten auf den Entwurf einer Änderung der BV ablehnt, welche die Verfassungsgrundlage für die Gesetzesänderung schafft (z.B. durch die Schaffung einer Kompetenz des Bundes). Aber in diesem Zh. ist darauf hinzuweisen, dass in einem solchen Fall das Parlament angesichts der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit gegenüber BG über einen Ermessensspielraum in seiner Beurteilung verfügt, ob eine Gesetzesänderung verfassungskonform ist oder nicht. Eine analoge Konstellation kann im Verhältnis zwischen einer Gesetzesänderung und einem Finanzierungsbeschluss vorliegen. Daraus ergibt sich die Schlussfolgerung, dass eine inhaltliche Verbindung zwischen zwei oder mehreren Erlassentwürfen die Durchführung einer gemeinsamen Abstimmung über das Eintreten nicht rechtfertigt.

2 Vergleiche in diesem Zh. z.B.: 05.028 *Bahnreform 2*; 07.057 *Bundesgesetz über die Massnahmen zur inneren Sicherheit. Änderung*. S. auch die Bsp. in FN 12.

3 Bsp.: 22.083 *Einführung einer Regulierungsbremse* (AmtlBull StR 2023 507).

Beschliesst ein Rat Nichteintreten, ist das Verfahren in diesem Rat vorerst abgeschlossen, und der Erlassentwurf geht zur Beratung an den anderen Rat.⁴ Der Zweirat hat auch in diesem Fall das Recht, eine Detailberatung durchzuführen, denn der Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern verlangt, dass beide Räte unabhängig von der Bestimmung des Prioritätsrates die gleichen Rechte haben.⁵ 12

Beschliesst ein Rat entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission, auf einen Erlassentwurf einzutreten, geht der Entwurf zurück an die Kommission zur Detailberatung (vgl. Art. 75 FN15), weil ein Rat einen Entwurf nicht ohne Vorberatung durch die Kommission behandeln darf (Art. 21 Abs. 1 GRN; Art. 17 Abs. 1 GRS). 13

2. Detailberatung (Abs. 2)

Ist Eintreten obligatorisch oder hat der Rat Eintreten beschlossen, erfolgt anschliessend die Detailberatung. Die Detailberatung kann artikelweise, abschnittsweise oder in globo erfolgen (Art. 45 Abs. 2 GRN; Art. 37 Abs. 2 GRS). In der Regel schlägt die Präsidentin oder der Präsident in Absprache mit den Berichterstatterinnen oder den Berichterstattern der Kommission die Art und Weise der Detailberatung vor. Ein Ratsmitglied kann aber mittels Ordnungsantrag eine andere als die vorgeschlagene Form beantragen. Für die Beratung von grösseren und komplexen Erlassentwürfen werden im NR für die Detailberatung i.d.R. thematische Blöcke gebildet.⁶ Dieses aus Effizienzgründen eingeführte Verfahren weicht vom Wortlaut von Art. 74 Abs. 2 ab, wonach die Beratung «artikelweise» (frz.: «article par article») erfolgt (vgl. dazu Art. 6 N 26). Zwar sieht Art. 45 Abs. 2 GRN Abweichungen von einer strikt artikelweisen Beratung vor, aber die Beratung nach thematischen Blöcken wird dabei nicht erwähnt (vgl. Art. 6 FN 21). De lege ferenda ist fraglich, ob dieses Verfahren nicht zumindest im GRN verankert werden sollte. 14

3. Obligatorisches Eintreten (Abs. 3)

Volksinitiativen, Voranschläge, Geschäftsberichte, Rechnungen, Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, Gewährleistungen kantonaler Verfassungen sowie die Legislaturplanung müssen von der BVers von Verfassungen wegen behandelt werden. Eintreten ist in diesen Fällen gem. Abs. 3 obligatorisch (vgl. auch N 6 f.). Das hindert die Räte nicht, insb. für wichtige Geschäfte wie die Vo.IV. und den Voranschlag eine Eintretensdebatte durchzuführen, welche der Präsident oder die Präsidentin beendet mit der Feststellung «Eintreten ist obligatorisch». 15

4. Gesamtabstimmung (Abs. 4 und 5)

Die Erstberatung eines Erlassentwurfes wird beendet durch die Gesamtabstimmung. Gem. Art. 78 Abs. 4 ParlG wird über unbestrittene Anträge nicht abgestimmt. Für die Gesamtabstimmung verlangt Art. 78 Abs. 5 Bst. a, dass sie immer durchgeführt wird, d.h. auch dann, wenn niemand opponiert (s. Art. 78 N 22). Wie im Falle der Abstimmung über das Eintreten muss die Gesamtabstimmung bei Geschäften mit zwei oder mehreren Erlassent- 16

4 Dieses Verfahren gilt nicht für Erlassentwürfe von Kommissionen, weil diese nicht in beiden Räten hängig sind (s. Art. 72 N 6).

5 Diesen Grundsatz musste sich der StR gegenüber dem im 19. Jh. politisch bedeutsameren NR erkämpfen (Bericht Kommission-StR [BBl 1886 I 37 ff.]).

6 Bsp.: 11.030 6. IV-Revision. Zweites Massnahmenpaket; 10.052 Asylgesetz. Änderung; 10.019 Raumplanungsgesetz. Teilrevision; 09.067 Für ein gesundes Klima. Volksinitiative. CO2-Gesetz. Revision; 16.077 OR. Aktienrecht; 17.059 Datenschutzgesetz. Totalrevision und Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz.

würfen für jeden Erlassentwurf separat durchgeführt werden. In der Praxis ist in einzelnen Fällen aber ausnahmsweise anders vorgegangen worden (zur Problematik dieses Vorgehens s. oben N 11).⁷ Die Gesamtabstimmung hat die Funktion, dass jedes Ratsmitglied am Ende der Detailberatung das Resultat der Beratung insgesamt beurteilen und seine Meinung mittels einer Abstimmung abgeben kann. In der Detailberatung können für die Gesamtvorlage präjudizierende Einzelentscheide gefällt werden, weshalb die Gesamtabstimmung die unverfälschte Willenskundgabe der Ratsmitglieder sichert (VON WYSS, Maximen, 220). Verwirft ein Rat einen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung, so kommt dies gem. Abs. 5 einem Nichteintreten gleich. Das hat zur Folge, dass übereinstimmende Beschlüsse beider Räte vorliegen und das Geschäft erledigt ist, wenn im Anschluss an eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung durch den Erstrat der Zweirat auf die Vorlage nicht eintritt (Art. 83 ParlG).⁸ Lehnt der Zweirat einen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ab, beginnt das Differenzbereinigungsverfahren (vgl. Art. 89 N 7 f.).

- 17 Lehnt eine Kommission einen Entwurf in der Gesamtabstimmung ab, beantragt sie ihrem Rat in Analogie zu Abs. 5, auf die Vorlage nicht einzutreten. Die Anträge der Kommissionsmehrheit und -minderheit aus der Detailberatung fallen dahin. Die Minderheit kann einzig den Antrag stellen, auf die Vorlage einzutreten.⁹ Zu den in diesem Fall möglichen Eventualanträgen einer Kommissionsmehrheit oder -minderheit zur Detailberatung, vgl. Art. 76 N 19 u. 28.
- 18 Ist ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission auf einen Entwurf eingetreten, geht der Entwurf zurück an die Kommission zur Detailberatung. Lehnt die Kommission den Entwurf in der Folge in der Gesamtabstimmung ab, kann dieser Antrag nicht in einen Nichteintretensantrag umgewandelt werden, weil das Rückkommen auf die Eintretensfrage im Rat durch Art. 76 Abs. 3 ParlG ausgeschlossen wird (vgl. Art. 76 N 28). Die Kommission unterbreitet ihrem Rat die Mehrheits- und Minderheitsanträge aus der Detailberatung und kann den Antrag stellen, den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen.¹⁰ Meistens

7 Bsp. eines Geschäftes mit zahlreichen analogen Erlassentwürfen: *17.040 Einführung des automatischen Informationsaustauschs über Finanzkonten mit 41 Partnerstaaten ab 2018/19*. Der StR hat eine Gesamtabstimmung über 39 Erlassentwürfe durchgeführt (AmtlBull StR 2017 873). Der NR hat jedoch über jeden Erlassentwurf einzeln abgestimmt, und zwar mit unterschiedlichen Stimmenverhältnissen, was das Bedürfnis der Ratsmitglieder nach einer differenzierten Willenskundgabe zeigt (AmtlBull NR 2017 1636 f.). Zwar erscheint in diesem extremen Fall der Verzicht auf die Durchführung einer so grossen Zahl von Gesamtabstimmungen verständlich, angesichts des Präzedenzcharakters und der Bedeutung des Grundsatzes der freien Willensbildung für das einzelne Ratsmitglied ist er aber dennoch problematisch. Zwar müsste dem Begehren eines Ratsmitglieds, gem. Art. 78 Abs. 1 eine getrennte Abstimmung durchzuführen, stattgegeben werden. Angesichts des kollegialen Charakters des StR dürfte es sich aber ein Mitglied des StR zweimal überlegen, ob es sich mit einem solchen Begehren den Ärger seiner Ratskolleginnen und -kollegen aufhalsen will.

8 Bsp.: *02.027 Flugverkehrskontrolle über deutschem Hoheitsgebiet. Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland*.

9 Bsp.: *05.081 StGB. Lebenslängliche Verwahrung extrem gefährlicher Straftäter* (AmtlBull NR 2007 1185 ff.); Anträge von Kommissionsmehrheiten oder -minderheiten auf Ablehnung in der Gesamtabstimmung wurden gem. Abs. 5 umgewandelt in Anträge auf Nichteintreten. Nur wenn die Umwandlung nicht mehr möglich ist, weil die Eintretensfrage bereits entschieden ist (s. Art. 76 N 28), können ausnahmsweise Anträge zur Gesamtabstimmung gestellt werden.

10 Bsp.: *12.044 Aarhus-Konvention. Genehmigung*: Der NR trat am 13.9.2012 entgegen dem Antrag der Kommission auf die Vorlage ein (AmtlBull NR 2012 1395). Die Minderheit der Kommission konnte sodann nicht mehr beantragen, auf die Vorlage nicht einzutreten. Sie konnte jedoch den Antrag stellen, den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen (AmtlBull NR

wird diese pragmatische Vorgehensweise gewählt. Es kommt aber auch vor, dass die Kommission in dieser Situation auf die Gesamtabstimmung verzichtet (vgl. Art. 76 N 28 u. Art. 78 N 21). Zwar entspricht diese Lösung der Logik des Verfahrens, deren Ziel es ist, nicht ad aeternam auf den Erlassentwurf als Ganzes zurückkommen zu können. Politische Opportunitätsüberlegungen können aber den Ausschlag für die erstgenannte Lösung geben, deren Wahl rechtlich nicht verboten ist. Wenn die Kommission Gewicht darauf legt, ihre grundsätzliche Opposition gegen den Entwurf zu bekunden, so kann sie dieses Vorgehen wählen.

Ist Eintreten obligatorisch, so findet gem. Abs. 4 i.d.R. keine Gesamtabstimmung statt, weil eine negative Gesamtabstimmung einem Nichteintreten gleichkommt, einer Rechtsfolge, die für diese Kategorie von Beratungsgegenständen ausgeschlossen ist. Bei Voranschlag und Rechnung wird eine Gesamtabstimmung durchgeführt, und Abs. 5 zweiter Satz legt die Rechtsfolge für den Fall einer negativen Gesamtabstimmung fest:¹¹ Verwirft ein Rat zweimal oder verwerfen beide Räte den Entwurf in der Gesamtabstimmung, ist der Entwurf an den BR zurückgewiesen. In der Folge hat der BR die Pflicht, einen neuen Entwurf zu unterbreiten. Obwohl in Abs. 5 nicht ausdrücklich erwähnt, gilt dieses Verfahren auch für die Nachträge zum Voranschlag.

5. Abschreibung vor der Gesamtabstimmung (Abs. 6)

Falls nach dem Eintretensbeschluss des Rates «die Aufnahme oder Fortsetzung der Detailberatung keinen Sinn mehr macht» (Bericht SPK-StR 29. 8. 2001 [BB1 2011 6817]), kann ein Erlassentwurf ausnahmsweise abgeschrieben werden, weil er gegenstandslos geworden ist. Das entsprechende Antragsrecht steht nur der vorberatenden Kommission und dem BR zu. Es ist an diesen zu beurteilen, ob der Entwurf gegenstandslos geworden ist oder nicht. Dieser Fall dürfte hauptsächlich dann eintreten, wenn der BR in Erfüllung eines Rückweisungsbeschlusses einen neuen Erlassentwurf unterbreitet (vgl. Art. 75 N 6).¹²

2013 16). Etwas anders gelagert: *19.044 Geldwäschereigesetz. Änderung*: Der NR beschloss am 2.3.2020, auf die Vorlage nicht einzutreten. Am 10.9.2020 trat der StR auf die Vorlage ein und führte die Detailberatung durch. In der Folge führte die nationalrätliche Kommission die Detailberatung durch; die Mehrheit lehnte die Vorlage in der Gesamtabstimmung jedoch ab und beantragte ihrem Rat somit wiederum Nichteintreten. Die Mehrheits- und Minderheitsanträge aus der Detailberatung wurden jedoch als Eventualanträge (für den Fall, dass der Rat Eintreten beschliessen sollte) auf die Fahne aufgenommen.

11 Zum Verhältnis von Art. 74 Abs. 5 zweiter Satz zu Art. 87 («Rückweisung»): Verwirft ein Rat in der ersten Beratung den Entwurf eines Voranschlags oder einer Rechnung in der Gesamtabstimmung mit der Rechtsfolge der Rückweisung, geht die ganze Vorlage – und nicht nur der Rückweisungsbeschluss, wie dies Art. 87 im Normalfall vorsieht – an den anderen Rat zur Beratung (Detailberatung und Gesamtabstimmung). Abs. 5 zweiter Satz umschreibt lediglich die spezifische Rechtsfolge der Ablehnung von Voranschlägen und Rechnungen in der Gesamtabstimmung; deshalb orientiert sich das weitere Verfahren nicht an Art. 87 ParlG.

12 Bsp. *15.073 Finanzdienstleistungsgesetz (FIDLEG) und Finanzinstitutsgesetz (FINIG)* (Entwurf 3): Rückweisung an den BR, spätere Abschreibung (AmtlBull StR 2021 2475); *11.030 6. IV-Revision. Zweites Massnahmenpaket* (Entwurf 3): Rückweisung an die Kommission, spätere Abschreibung. Für eine etwas anders gelagerte Konstellation, vgl. *14.098 ELG. Anrechenbare Mietzinsmaxima*: Der BR hatte dem Parlament im Rahmen dieses Entwurfs Anträge unterbreitet. Der NR hat diese beraten und angenommen. Anschliessend hat der StR diese Beschlüsse in die Vorlage *16.065 ELG. Änderung (EL-Reform)* aufgenommen. Der NR stimmte zu und die vom BR ursprünglich zu *14.098* beantragten Bestimmungen wurden somit Bestandteil der in der Schlussabstimmung angenommenen Vorlage *16.065*. Der Entwurf zu *14.098* war somit gegenstandslos geworden und wurde gemäss Art. 74 Abs. 6 abgeschrieben.

Art. 75*

Rückweisung ¹ Ein Rat kann einen Erlassentwurf, auf den er eingetreten ist, oder einen anderen Beratungsgegenstand an den Bundesrat oder an die vorberatende Kommission zur Überprüfung oder Änderung zurückweisen. ² Einzelne Abschnitte oder Bestimmungen kann er auch bei der späteren Beratung zurückweisen. ³ Anträge auf Rückweisung geben an, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll.

Renvoi d'un projet ¹ Le conseil peut renvoyer au Conseil fédéral ou à la commission chargée de l'examen préalable un projet d'acte sur lequel il a décidé d'entrer en matière, ou tout autre objet soumis à délibération, afin qu'il soit réexaminé ou modifié. ² Parvenu à un stade ultérieur des délibérations, le conseil peut encore renvoyer certains chapitres ou dispositions. ³ Les propositions de renvoi indiquent les éléments à réexaminer, à modifier ou à compléter.

Rinvio ¹ Una Camera può rinviare al Consiglio federale o alla commissione incaricata dell'esame preliminare, per riesame o modifica, un disegno di atto legislativo sul quale essa è entrata in materia ovvero un altro oggetto in deliberazione. ² Singole sezioni o disposizioni possono essere rinviate anche in seconda lettura. ³ Le proposte di rinvio indicano che cosa debba essere riesaminato, modificato o completato.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Gegenstand und Verfahren der Rückweisung	5
2. Zeitpunkt der Behandlung der Rückweisungsanträge im Rat	10
3. Inhalt des Rückweisungsantrages	12

Materialien

Bis 1927: GRN 5. 6. 1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.).
11.747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: AmtlBull NR 1973 1203 ff., insb. 1267 ff.; AmtlBull NR 1974 1013; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: AmtlBull StR 1975 354 ff., insb. 512 f.; GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).
78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: Bericht erweitertes Büro-StR 15. 5. 1986 (BBl 1986 II 1289 ff., insb. 1345); GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.).
86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17. 8. 1989 (BBl 1989 III 1397 ff., insb. 1455); AmtlBull NR 1990 17; GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).
03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20. 6. 2003 (AS 2003 3508 ff.).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3471 ff., insb. 3567); ParlG (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bereits das GRN 1903 (Art. 72) und das GRS 1927 (Art. 58) sahen vor, dass der Rat eine Vorlage zur Revision oder zur Bereinigung des Textes an eine Kommission zurückweisen kann. Weiter war festgelegt, dass die Rückweisung zur Revision oder zur Bereinigung erfolgen musste, wenn die Kommission dies verlangt. 1

Die Rückweisung eines Entwurfs an den BR war dagegen bis 1974 weder im Gesetz noch in den Reglementen verankert. In der Praxis geschah dies aber immer wieder (für Bsp. vgl. CRON, Geschäftsordnung, 200): Die Rückweisung einer Vorlage an den BR wurde mit einem Ordnungsantrag gefordert; und gem. CRON sprach sich der Rat mit der Rückweisung grundsätzlich für die Vorlage aus, womit er auch Eintreten beschloss (CRON, Geschäftsordnung, 201). Erst im Jahre 1974 wurde die von CRON beschriebene Praxis im GRN verankert und ergänzt, dass auch zu Berichten ohne Erlassentwurf Ergänzungen verlangt werden können (Art. 65 Abs. 3 GRN 1974). Zudem führte der NR eine klare Unterscheidung ein zwischen der Rückweisung mit einem Auftrag zur *materiellen* Überprüfung (Art. 65 GRN 1974) und der Rückweisung mit dem Auftrag zur *redaktionellen* Überarbeitung (sog. Textbereinigung, Art. 69 GRN 1974). Weiter wurde festgelegt, dass bei Rückweisungsanträgen anzugeben ist, in welchem Sinne die Überprüfung geschehen sollte (Art. 67 Abs. 2 GRN 1974). In der Debatte des NR wurden diese Neuerungen und Präzisierungen nicht thematisiert (AmtlBull NR 1973 1267 ff.; AmtlBull NR 1974 1013). Im StR wurde 1975 eine ähnliche Regelung (Art. 61 Abs. 3 und Art. 64 GRS 1975) ebenfalls diskussionslos beschlossen (AmtlBull StR 1975 512 f.). Die «kleine Kammer» verzichtete allerdings auf die Möglichkeit der Rückweisung mit dem Auftrag zur redaktionellen Überarbeitung (Art. 64); diese Bestimmung wurde erst mit der Revision im Jahre 2003 wieder eingeführt (Art. 41 GRS 2003). Bis dahin ging der StR zu Recht davon aus, dass der Rat die redaktionelle Überarbeitung auch gestützt auf den Rückweisungsartikel gem. Art. 64 GRS 1975 beschliessen kann. Im GRS 1986 wurde präzisiert, dass die Rückweisung erst nach dem Eintretensbeschluss erfolgen kann und der Rückweisungsantrag festlegen muss, in welchem Sinne die Neuüberprüfung zu erfolgen hat (Art. 61). 2

Mit der Revision des GRN 1990 wurde einzig ergänzt, dass die Anträge auf Rückweisung bereits *bei der Einreichung* eine kurze Darstellung der verlangten Überprüfung oder Änderung enthalten müssen (AmtlBull NR 1990 176). 3

Mit dem ParlG wurde das bisherige Recht auf Gesetzesstufe gehoben und das Rückweisungsrecht auf alle Beratungsgegenstände ausgedehnt. 4

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand und Verfahren der Rückweisung

Die Rückweisung ist das Recht eines Rates, vom BR oder von der vorberatenden Kommission eine Überprüfung oder eine Änderung des Beratungsgegenstandes zu verlangen.¹ Beschliesst ein Rat, einen Beratungsgegenstand gesamthaft an den BR zurückzuweisen, 5

¹ Für Bsp. von Rückweisungen an den BR vgl. etwa 09.022 Landwirtschaftsgesetz. Bilanzreserve zur Finanzierung der Begleitmassnahmen; 08.047 Bundesgesetz über die Unfallversicherung. Änderung. An die vorberatende Kommission wurde z.B. zurückgewiesen: 08.072 CO₂ Gesetz: Abgabebefreiung von fossil thermischen Kraftwerken; 04.061 BG über die Krankenversiche-

erhält der Zweitrat Gelegenheit, zum Rückweisungsbeschluss Stellung zu nehmen. Stimmt der andere Rat nicht zu, wird die Rückweisung erst wirksam, wenn der erste Rat daran festhält (zum Einbezug des Zweirates s. Art. 87 ParlG). In der Praxis gab es im Erstrat bei der Behandlung von Rückweisungsanträgen bisher keine Schwierigkeiten. Unsicherheiten gibt es eher bei der Behandlung des Rückweisungsbeschlusses in der vorberatenden Kommission des Zweirates und im Zweitrat (s. Art. 87 N 2, 3, 5).

- 6 Gem. Abs. 1 kann jeder Beratungsgegenstand zurückgewiesen werden. In der Praxis der BVers werden v.a. Erlassentwürfe, die in Abs. 1 ausdrücklich erwähnt werden, an die vorberatende Kommission oder den BR zurückgewiesen. Der BR erfüllt den Auftrag aus der Rückweisung, indem er eine Zusatzbotschaft mit einem neuen Erlassentwurf oder mit neuen Anträgen unterbreitet (s. Art. 141 N 27 ff.) oder eine neue Botschaft mit einem neuen Erlassentwurf vorlegt.² Unterbreitet der BR einen neuen Erlassentwurf, wird der ursprüngliche Erlassentwurf gestützt auf Art. 74 Abs. 6 ParlG abgeschrieben.³ Die Kommissionen erfüllen ihren mit der Rückweisung erteilten Auftrag, indem sie neue Anträge für die Detailberatung stellen.⁴
- 7 Zu den anderen Beratungsgegenständen gehören die Berichte des BR (zu den verschiedenen Berichten s. Art. 148 N 9 ff.). Die Rückweisung eines Berichtes erfolgt aber selten.⁵ Der Beschluss, einen Bericht an den BR zurückzuweisen, geht nur an den andern Rat, falls der Bericht in beiden Räten hängig ist (s. Art. 87 Abs. 1 ParlG). In der Regel werden Berichte des BR, insb. Berichte, welche der BR in Erfüllung eines Po. unterbreitet, zur direkten Erledigung an eine Kommission zugewiesen und sind damit nicht in beiden Räten hängig. Will eine Kommission den Bericht an den BR zurückweisen,⁶ muss sie dem Büro

rung. Teilrevision. Spitalfinanzierung; 22.067 Ausländer- und Integrationsgesetz. Zulassungserleichterung für Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss.

- 2 Für Bsp. von bundesrätlichen Zusatzbotschaften vgl. etwa 07.074 MEDIA Programm 2007–2013. Abkommen mit der Europäischen Gemeinschaft (Zusatzbotschaft BR 26. 11. 2008 [BBl 2008 9105 ff.]); 05.028 Bahnreform 2 (Zusatzbotschaft BR 9. 3. 2007 [BBl 2007 2681 ff.]); 07.057 BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit. Änderung (Zusatzbotschaft BR 27. 10. 2010 [BBl 2010 7841 ff.]); 01.080 Staatsleitungsreform (Zusatzbotschaft BR 13. 10. 2010 [BBl 2010 7811 ff.]). Eine neue Botschaft legte der BR etwa im Zusammenhang mit 02.088 Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum vor. Der Entwurf wurde mit dem Hinweis auf das Geschäft 07.075 abgeschrieben. Ähnliches Bsp.: 15.073 Finanzdienstleistungsgesetz und Finanzinstitutsgesetz, Entwurf 3. Der Entwurf wurde mit dem Hinweis auf das Geschäft 20.059 Bankengesetz. Änderung (Insolvenz, Einlagensicherung, Segregierung) abgeschrieben.
- 3 Bsp.: 02.088 Stiftung für das Schweizerische Landesmuseum (vgl. auch FN 2 sowie Art. 74 N 20).
- 4 Bsp.: 20.089 BVG-Reform: Die Vorlage wurde an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, den Antrag N.N. zu analysieren. Vgl. Ausnahme: z.B. 09.074 Bauspar-Initiative sowie Eigene vier Wände dank Bausparen. Vo.Iv.: Die Vorlage wurde an die Kommission zurückgewiesen mit dem Auftrag, einen indirekten Gegenentwurf auszuarbeiten. Die Kommission lancierte in der Folge zur Erfüllung des Auftrages eine Kommissionsinitiative (10.459).
- 5 Vgl. z.B. 09.078 Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit. Bericht; 22.008 Aussenwirtschaftspolitik 2021. Bericht: Eine Kommissionsminderheit beantragte die «Rückweisung des Kapitels 4 «Wirtschaftsbeziehungen mit der EU» an den Bundesrat mit dem Auftrag, den Bericht bis zur Sommersession 2022 um einen Umsetzungs- und Verhandlungsplan für die Zukunftsfähigkeit des Bilateralen Weges zu ergänzen»; der Antrag wurde abgelehnt (AmtlBull NR 2022 487).
- 6 Die Kommission könnte auch ein neues Kommissionspostulat einreichen und einen neuen Bericht verlangen. Ebenso könnte die Kommission gestützt auf Art. 150 Abs. 1 ParlG zwar nicht eine Überarbeitung des Berichtes, aber zusätzliche Informationen verlangen.

den Antrag stellen, den Bericht ins Sessionsprogramm aufzunehmen (Art. 22 Abs. 3 GRN; Art. 18 Abs. 2 GRS; s. dazu Art. 124 N 7 mit Bsp.), damit sie dem Rat einen entsprechenden Antrag stellen kann.⁷ In diesen Fällen geht der Rückweisungsbeschluss nicht an den anderen Rat. Die Kommission könnte aber mittels eines Kommissionspostulates einen Zusatzbericht verlangen. Ist der Bericht in beiden Räten hängig, geht der Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat (Art. 87 Abs. 1 ParlG).⁸

Der Wortlaut von Abs. 1 impliziert zwar, dass jeder Beratungsgegenstand an den BR oder an die Kommission zurückgewiesen werden kann; bei näherer Betrachtung muss dies jedoch relativiert werden. So können weder Erlassentwürfe oder Berichte einer Kommission noch Vorstösse, Kt.Iv. oder pa.Iv. an den BR zurückgewiesen werden. Will die BVers in diesen Fällen einen Auftrag erteilen, muss sie die dazu geeigneten Handlungsinstrumente wie die Mo. oder das Po. nutzen. Diese Auslegung ergibt sich auch aus dem Begriff «Rückweisung»: Der Rat beschliesst, den Beratungsgegenstand an den Absender zurückzuweisen. Aus diesem Grund sprechen die Ratsreglemente nicht von Rückweisung, wenn der Rat einen Vorstoss einer Kommission zur Vorberatung zuweist (vgl. Art. 121 N 8; Art. 21 Abs. 2 GRN; Art. 17 Abs. 3 GRS).⁹ In diesem Fall ist der Absender weder die Kommission noch der BR. Hingegen kann eine Mo. im Zweitrat an die vorberatende Kommission zur Überprüfung und Änderung zurückgewiesen werden.¹⁰

Selbstverständlich könnte ein Rat auch eine pa.Iv., eine Kt.Iv. usw. anlässlich der Behandlung des Kommissionsantrages an die Kommission zurückweisen. Für eine Petition, welcher der Rat entgegen dem Antrag der Kommission Folge gegeben hat, ist die Rückweisung in Art. 128 Abs. 2 ParlG vorgesehen. Die vorberatende Kommission erhält den Auftrag, das Anliegen der Petition mit einer pa.Iv. oder einem Vorstoss aufzunehmen.

2. Zeitpunkt der Behandlung der Rückweisungsanträge im Rat

Über den Antrag auf Rückweisung eines Erlassentwurfes wird immer nach dem Eintretensbeschluss¹¹, aber noch vor Beginn der Detailberatung Beschluss gefasst, weil der Auftrag im Falle seiner Annahme i.d.R. zu neuen Anträgen für die Detailberatung führt. Die Antragstellerin oder der Antragsteller erhält während der Eintretensdebatte das Wort für die Begründung des Antrages. Werden mehrere Rückweisungsanträge mit verschiedenen Überprüfungsaufträgen gestellt, werden diese nach den allgemeinen Regeln gem. Art. 79 ParlG zur Abstimmung gebracht. Dies bedeutet, dass ein Rat mehrere Rückweisungsanträge mit unterschiedlichem Inhalt annehmen kann, sofern sie sich inhaltlich nicht ausschliessen.¹²

7 Das Recht, direkt beim Büro die Aufnahme ins Sessionsprogramm zu verlangen, steht gem. den Reglementen nur der Kommissionsmehrheit zu. Die Kommissionsminderheit kann aber im Rat den Ordnungsantrag stellen, den Bericht ins Sessionsprogramm aufzunehmen (Art. 9 Abs. 1 Bst. a GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS).

8 Vgl. auch Bsp. in FN 5.

9 Bsp.: 07.3160 Mo. Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung durch sogenannte Billigkassen; 06.3351 Mo. Für mehr häusliche und öffentliche Sicherheit. Keine Taschenmunition mehr zu Hause.

10 Vgl. hierzu z.B. 07.3484 Mo. Sommaruga. Verschlüsselung von Set-Top-Boxen im digitalen Kabelnetz (AmtlBull NR 2008 1392).

11 Beschliesst ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission, auf den Erlassentwurf einzutreten, geht der Entwurf zurück an die Kommission zur Vorberatung (vgl. Art. 74 N 13).

12 Vgl. z.B. 04.061 Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Teilrevision. Spitalfinanzierung (AmtlBull StR 2005 698); 21.024 Verrechnungssteuergesetz. Stärkung des Fremdkapitalmarkts:

- 11 Während der Detailberatung und im Rahmen der Differenzbereinigung können gem. Abs. 2 nur noch einzelne Abschnitte oder Artikel zurückgewiesen werden. Von diesem Recht, nur Teile eines Erlassentwurfes zurückzuweisen, wird von den Räten jedoch kaum Gebrauch gemacht, weil die Kommissionen bereits während der Vorberatung vom BR zusätzliche Arbeitspapiere und neue Formulierungsvorschläge verlangen können (Art. 150 Abs. 1 ParlG).¹³ Möchte eine Kommission nur einen Teil eines Erlassentwurfes an den BR zurückweisen und den Rest des Entwurfs in den Räten weiterberaten, stellt sie in der Praxis ihrem Rat den Antrag, den Erlassentwurf zu teilen und den neuen Erlassentwurf an den BR zurückzuweisen (s. Art. 76 N 23).¹⁴

3. Inhalt des Rückweisungsantrages

- 12 Der Antrag auf Rückweisung muss angeben, was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll (Abs. 3).¹⁵ Es handelt sich um einen Auftrag an den BR oder an die vorberatende Kommission, die Überprüfung vorzunehmen und entsprechende Anträge zu stellen. Enthalten Rückweisungsanträge diese Angaben nicht, ist es die Aufgabe der Ratspräsidentin oder des Ratspräsidenten, von der Antragstellerin oder dem Antragsteller die entsprechende Ergänzung zu fordern (s. Art. 76 N 12; zur formalen Überprüfung der Rechtmässigkeit s. Art. 50 Abs. 3 GRN; Art. 38 Abs. 3 GRS).

Art. 76

Anträge

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

^{1bis} Ein Erlassentwurf kann mit einem Antrag nur dann eingereicht werden, wenn damit:

- a. ein hängiger Erlassentwurf aufgeteilt werden soll;
- b. einer Volksinitiative ein Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsmaterie gegenübergestellt werden soll (Art. 101).

² Anträge, die das Verfahren betreffen (Ordnungsanträge), müssen in der Regel sofort behandelt werden.

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

Da sich die zwei Anträge auf Rückweisung ausschlossen, wurden sie in der Abstimmung einander gegenübergestellt (AmtlBull NR 2021 1946).

- 13 Zu den seltenen Fällen gehört etwa 08.054 Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse. Der StR wies während der Detailberatung zwei Artikel an die WAK-StR zurück (AmtlBull StR 2009 550 f.). S. auch 05.057 CO₂-Gesetz. Umsetzung (AmtlBull StR 2007 121).
- 14 S. bspw. 11.047 Bundesgesetz über die Verrechnungssteuer. Änderung; 10.052 Asylgesetz. Änderung; 16.035 Um- und Ausbau der Stromnetze. Bundesgesetz.
- 15 Falls ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission auf einen Entwurf eintritt, erfolgt die Rückweisung an die Kommission zur Vorberatung automatisch und es braucht keinen begründeten Antrag (vgl. Art. 74 N 13). S. z.B. 11.036 Übereinkommen über Streumunition. Kriegsmaterialgesetz. Änderung; 01.083 Alpenkonvention. Durchführungsprotokolle oder 22.065 Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot. Auch in diesem Fall kann die Rückweisung aber mit einem konkreten Auftrag an die Kommission verbunden werden. Vgl. 10.017 Für menschenfreundliche Fahrzeuge. Volksinitiative. CO₂-Gesetz. Revision. S. auch 14.019 Für eine nachhaltige und ressourceneffiziente Wirtschaft (Grüne Wirtschaft). Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag.

^{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 Anträge, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt worden sind, können als Minderheitsanträge eingereicht werden.

Propositions

¹ Tout député peut déposer au conseil et devant la commission chargée de l'examen préalable des propositions relatives aux objets pendants. Il peut proposer à la commission compétente de déposer une initiative ou une intervention parlementaires de la commission.

^{1bis} Un projet d'acte peut être déposé sous forme de proposition uniquement si:

- a. un projet d'acte en suspens est scindé en plusieurs projets;
- b. un contre-projet portant sur la même matière constitutionnelle est opposé à une initiative populaire (art. 101).

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

³ Tant 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 Une proposition rejetée par la majorité d'une commission peut néanmoins être déposée par une minorité (proposition de minorité).

Proposte

¹ Ciascun parlamentare può presentare proposte alla Camera e alla commissione incaricata dell'esame preliminare in merito a un oggetto in deliberazione. Può proporre alla commissione competente di presentare un'iniziativa o un intervento parlamentare.

^{1bis} Un progetto di atto legislativo può essere presentato in forma di proposta 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 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 fintanto 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 Le proposte respinte dalla maggioranza della commissione possono essere presentate come proposte di minoranza.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Das allgemeine Antragsrecht	1
2. Ordnungsanträge	6
3. Rückkommensanträge	7
4. Minderheitsanträge	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Das Antragsrecht (Abs. 1)	9
a) Allgemeines	9
b) Materielle Grenzen des Antragsrechts	16
c) Der Eventualantrag	19
2. Unterbreitung eines Erlassentwurfes mit einem Antrag (Abs. 1 ^{bis})	21
a) Allgemeines	21
b) Teilung eines Erlassentwurfes	22
3. Ordnungsanträge (Abs. 2)	26
4. Rückkommensanträge (Abs. 3, 3 ^{bis} und 3 ^{ter})	27
5. Minderheitsanträge (Abs. 4)	30

Materialien

Bis 1927: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 116 ff.); GRS 7.12.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (AS 1850–1851 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.).

75.047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1144); AmtlBull StR 1983 485 f., AmtlBull NR 1983 1799; GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3566 f.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6816 ff.); AmtlBull StR 2011 910; AmtlBull NR 2012 2095; Änderung ParlG (AS 2013 3687 ff.).

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

AUBERT, Art. 160, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire*, 1210 ff.; BIAGGINI, Art. 160, in: Biaggini, *Kommentar BV*, 2. Aufl., 1226 ff.; GRAF, Art. 160, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3916 ff.; THURNHERR, Art. 160, in: BSK BV, 2401 ff.

I. Entstehungsgeschichte*1. Das allgemeine Antragsrecht*

- 1 Die BV 1848 und 1874 erwähnten nur das Antragsrecht des BR (Art. 89 bzw. 101). Bis zur Revision der BV im Jahre 1999 (Art. 160 Abs. 2 BV) war das Antragsrecht der Ratsmitglieder nur auf Reglementsstufe geregelt. Die Verankerung auf Gesetzesstufe erfolgte erst mit dem ParlG.
- 2 Es gibt keine Hinweise darauf, dass das Thema «Antragsrecht» in den verschiedenen Reglementsrevisionen zu grösseren Diskussionen geführt hätte. Auch ohne explizite verfassungsmässige oder gesetzliche Verankerung betrachtete man das Antragsrecht als ein ver-

fassungsmässiges Recht, ohne das die Ratsmitglieder ihre Aufgaben gar nicht erfüllen können (CRON, Geschäftsordnung, 183).

Bereits im provisorischen GRN 1848 war festgehalten, dass «Anträge, welche eine Änderung der in Berathung stehenden Vorschläge bezwecken (Abänderungs- und Unterabänderungsanträge)», vor der Abstimmung schriftlich eingereicht werden müssen (Art. 23). In Art. 70 des GRN 1903 wurde das Antragsrecht sodann definiert als das Recht jedes Ratsmitgliedes, Abänderungs-, Zusatz- oder Streichungsanträge zu stellen. Diese Definition erfasste das Antragsrecht bei der Detailberatung von Erlassentwürfen. Im GRS findet man eine entsprechende Definition des Antragsrechtes erst nach der Revision von 1927 (Art. 56). In den weiteren Totalrevisionen der Reglemente wurde diese Definition übernommen, bis 1975 im StR das Antragsrecht als das Recht definiert wurde, zu einem hängigen Gegenstand einen Antrag einzureichen (Art. 61 GRS 1975). Damit erfolgte die ausdrückliche Ausdehnung auf alle Beratungsgegenstände. Der NR übernahm diese Definition mit der GRN-Revision von 1990 (Art. 70 Abs. 1).

Mit dem ParlG wurde das Antragsrecht der Ratsmitglieder auf Gesetzesstufe verankert. Die bisherige Umschreibung wurde übernommen; gem. der bisherigen Praxis wurde ergänzt, dass jedes Ratsmitglied auch in der vorberatenden Kommission Anträge einreichen kann. Dieses Recht konnte bis anhin nur abgeleitet werden aus dem Recht, bei der vorberatenden Kommission einen Antrag einzureichen, falls eine pa.Iv. unzulässig erklärt wurde, weil zum gleichen Gegenstand bereits ein Erlassentwurf in der BVers hängig war (s. Art. 108 ParlG; Art. 21^{bis} Abs. 3 GVG 1962; Art. 31 Abs. 2 GRN 1990; Art. 24 Abs. 2 GRS 1986). Ausdrücklich ins ParlG aufgenommen wurde zudem das Recht jedes Ratsmitgliedes, in den zuständigen Kommissionen die Ergreifung einer Kommissionsinitiative oder die Einreichung eines Vorstosses zu beantragen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567 f.]).

Mit der Revision des ParlG vom 21.6.2013 wurde im Weiteren gesetzlich verankert, in welchen Fällen ausnahmsweise mittels Antragsrecht ein Erlassentwurf eingebracht werden kann (vgl. Abs. 1^{bis}).

2. Ordnungsanträge

Das provisorische GRN 1848 definierte Ordnungsmotionen bzw. Ordnungsanträge als «Anträge auf Tagesordnung, Verschiebung auf bestimmte oder unbestimmte Zeit, Überweisung an eine Kommission» (Art. 22). Sowohl im NR als auch im StR galt die Regel, dass Ordnungsanträge sofort behandelt und die Hauptberatung unterbrochen wurde (Art. 46 GRS 1849). Mit dem ParlG wurden die Ordnungsanträge dann definiert als «Anträge, die das Verfahren betreffen» (Abs. 2); gleichzeitig wurde klargestellt, dass es sich bei Ordnungsanträgen um eigene Beratungsgegenstände handelt (s. Art. 71 Bst. e ParlG).

3. Rückkommensanträge

Das Recht jedes Ratsmitgliedes, nach der ersten Beratung Rückkommen auf einzelne Artikel zu beantragen, wurde mit dem GRN 1850 (Art. 61) festgeschrieben. Bereits damals war die Möglichkeit des Rückkommens beschränkt auf einzelne Artikel. Ein Rückkommen auf die Eintretensfrage war ausgeschlossen. Die erneute materielle Beratung fand erst statt, nachdem der Rat dem Antrag «die Erheblichkeit ausgesprochen» hatte (Art. 61 GRN 1850). Das GRS 1903 übernahm in Art. 52 eine analoge Bestimmung, sprach allerdings von Wiedererwägung statt von Erheblichkeit. Dieses Recht wurde mit dem ParlG auf Gesetzesstufe festgeschrieben.

- 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, Differenzvereinbarungen zu Erlassentwürfen, Vorstösse usw.). Mit der Änderung des ParlG vom 15.6.2018 wurde diese Gesetzeslücke 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 zudem 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 Bsp. von Wiederholungen von Abstimmungen über Mo. an: In beiden Fällen hatte 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).

4. Minderheitsanträge

- 8** Mit der Teilrevision des GVG vom 23.3.1984 wurde das Recht der Kommissionsminderheiten verankert, im Plenum Anträge einzureichen, die von der Mehrheit der Kommission abgelehnt worden waren (vgl. Art. 8^{quater} Abs. 4 GVG 1962). Gem. dem Bericht der Kommission vom 10.11.1981 handelte es sich um die Verankerung eines Rechtes, welches schon seit 1848 praktiziert worden war (BB1 1982 I 1144). Der StR präziserte in dem Sinne, dass Minderheitsanträge nur zusammen mit dem Kommissionsantrag eingereicht werden können (AmtlBull StR 1983 485). Der NR stimmte diesem Beschluss des StR diskussionslos zu (AmtlBull NR 1983 1799). Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurde diese Ergänzung des StR kommentarlos gestrichen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Das Antragsrecht (Abs. 1)

a) Allgemeines

- 9** Das Parlamentsrecht unterscheidet zwischen dem selbständigen Antrag und dem unselbständigen Antrag. Unter dem selbständigen Antragsrecht versteht man das Initiativ- und Vorstossrecht der Ratsmitglieder, während das unselbständige Antragsrecht das Recht der Ratsmitglieder beinhaltet, zu hängigen Beratungsgegenständen Änderungsanträge einzu-

reichen. Im eidg. Parlamentsrecht wird unter dem Antragsrecht heute nur der unselbständige Antrag verstanden (vgl. Abs. 1).¹

Das Antragsrecht der Ratsmitglieder² wird in Abs. 1 zum einen umschrieben als das Recht eines Ratsmitgliedes, sowohl in seinem Rat als auch in den vorberatenden Kommissionen Anträge zu einem hängigen Beratungsgegenstand einzureichen (s. dazu auch Art. 6 Abs. 2 ParlG). Anträge zu einem hängigen Beratungsgegenstand sind keine eigenen Beratungsgegenstände, sondern beziehen sich immer auf ein Geschäft (im Unterschied zum Ordnungsantrag, vgl. N 26). Bei der Beratung von Erlassentwürfen fordern Anträge insb. Ergänzungen, Änderungen oder Kürzungen des Entwurfes; bei Vorstössen geht es um den Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung, bei pa.Iv. und Kt.Iv. um die Frage, ob Folge gegeben werden soll oder nicht. Zum anderen berechtigt Abs. 1 jedes Ratsmitglied, in den zuständigen Kommissionen Arbeiten zu initiieren. Dazu gehört nicht nur das Recht, die Einreichung einer Kommissionsinitiative oder eines Vorstosses zu beantragen, sondern auch das Recht, bspw. bei der GPK zu beantragen, ein bestimmtes Vorkommnis in der Bundesverwaltung zu untersuchen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3567 f.]).

Grundsätzlich hat jedes Ratsmitglied nur das Recht, in seinem Rat und in dessen vorberatenden Kommissionen Anträge einzureichen.³ Es gibt kein Recht, im anderen Rat und dessen Kommissionen Anträge einzureichen. Ein solches Recht würde gegen den Grundsatz der getrennten Beratung im Zweikammersystem (Art. 156 Abs. 1 BV) verstossen. Für gemeinsame Kommissionen der BVers wie die Einigungskonferenz und die Redaktionskommission hat der Gesetzgeber allerdings eine Ausnahme vorgesehen: Diese beiden Kommissionen stellen in beiden Räten Antrag (Art. 56, Art. 57 Abs. 1, Art. 92 Abs. 2, Art. 93 Abs. 1 ParlG).⁴

Ein Antrag ist im Rat bei der Ratspräsidentin oder beim Ratspräsidenten schriftlich und i.d.R. vor der Beratung des betreffenden Beratungsgegenstandes einzureichen (Art. 50 Abs. 1 GRN 2003; Art. 38 Abs. 1 GRS 2003).⁵ Im NR kann die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident bei umfangreichen und schwierigen Beratungen für die Einreichung der Anträge eine Frist setzen (Art. 50 Abs. 2 GRN). Zu den Aufgaben der Präsidentin oder des Präsidenten gehört auch, die Anträge auf ihre formale Rechtmässigkeit zu prüfen (Art. 50 Abs. 3 GRN; Art. 38 Abs. 3 GRS). Lehnt die Präsidentin oder der Präsident einen Antrag aus formalen Gründen ab, kann die Antragstellerin oder der Antragsteller dem Plenum beantragen, den Antrag als zulässig zu erklären. Aus formalen Gründen kann ein Antrag unzulässig erklärt werden, wenn er nicht fristgerecht oder nicht in schriftlicher Form eingereicht wird. Auch ein Antrag, welcher sich auf einen nicht hängigen Beratungsgegen-

1 Früher war der Begriff nicht klar: Im GVG 1962 wurde an einigen Stellen vom «Antrag» des BR gesprochen, wo eigentlich eine Initiative des BR gemeint war.

2 Zum Recht der Kommissionen und Fraktionen, Anträge einzureichen, s. Art. 45 u. Art. 62 ParlG.

3 Gem. Art. 108 ParlG ist eine pa.Iv. nicht zulässig, wenn sie als Antrag zu einem in der BVers bereits hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann. Die Ratsmitglieder werden in diesen Fällen auf ihr Recht hingewiesen, in der vorberatenden Kommission des eigenen Rates einen Antrag einzureichen.

4 Es ist möglich, dass ein Minderheitsantrag nur von Mitgliedern aus einem Rat gestellt wird; dennoch muss dieser Antrag auch im anderen Rat behandelt werden (s. z.B. den Minderheitsantrag der Einigungskonferenz zu 05.047 Voranschlag 2006 (AmtlBull StR 2005 1175)).

5 In den Kommissionssitzungen können die Kommissionsmitglieder auch während der Beratung Anträge einreichen.

stand bezieht oder ein Rückweisungsantrag ohne Auftrag (Art. 75 Abs. 3 ParlG) muss aus formalen Gründen unzulässig erklärt werden.⁶ Hingegen kann ein Antrag, welcher materiell gegen die Verfassung oder ein Gesetz verstösst, nicht aus formalen Gründen unzulässig erklärt werden, da es nicht die Aufgabe des Präsidenten oder der Präsidentin ist, die materielle Frage der Verfassungs- oder Gesetzesmässigkeit zu beurteilen.⁷ Die materielle Beurteilung erfolgt vielmehr durch die vorberatenden Kommissionen bzw. durch die Räte, indem sie den Antrag annehmen oder ablehnen. Zu Ordnungsanträgen, welche gegen die Verfassung oder das Gesetz verstossen, kann die Präsidentin oder der Präsident die Ablehnung des Antrages beantragen.

- 13 Das Rederecht zur Begründung eines Antrags und die Redezeit können durch die Ratsreglemente eingeschränkt werden. Die Ausübung des Antragsrechts kann durch die Ausgestaltung des Rederechts faktisch erheblich beeinträchtigt werden (s. dazu eingehend Art. 6 N 11–27).
- 14 Ein Ratsmitglied, welches nicht Kommissionsmitglied ist, hat kein Recht, an der Kommissionssitzung zur Behandlung seines in der Kommission eingereichten Antrags teilzunehmen. Die Kommission ist aber verpflichtet, über den Antrag abzustimmen.⁸
- 15 Sowohl der NR als auch der StR können beschliessen, einen Antrag durch die zuständige Kommission vorberaten zu lassen (Art. 50 Abs. 4 GRN; Art. 38 Abs. 3 GRS).⁹ Im NR erfolgt diese Vorberatung zwingend auf Verlangen der zuständigen Kommission, ohne dass der Rat darüber beschliesst (Art. 50 Abs. 4 GRN).

6 Bsp.: Im Rahmen der Debatte über die Bewältigung der Finanzkrise 2008/2009 war im Büro-StR die pa.Iv. 10.401 *Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK* in der Frühjahrsession 2010 im Zustimmungsverfahren nach Art. 109 ParlG hängig. Im NR wurde das Bedürfnis laut, eine Debatte über die Einsetzung einer PUK zu führen. Zu diesem Zweck wurde die Idee entwickelt, einen Ordnungsantrag einzureichen mit dem Antrag, der pa.Iv. 10.401 sei Folge zu geben. Die Ratspräsidentin hätte einen entsprechenden Antrag allerdings aus formalen Gründen unzulässig erklären müssen, weil das betreffende Geschäft im NR gar nicht hängig war, sondern sich im Zustimmungsverfahren im Büro-StR befand. Dieses beschloss am 1. 6. 2010, dem Beschluss des Büros-NR nicht zuzustimmen. Der NR konnte in der Folge die pa.Iv. in der Sommersession 2010 ordentlich traktandieren.

7 VON WYSS vertritt die Auffassung, dass ein Antrag auch als nicht zulässig erklärt werden kann, «wenn er inhaltlich keinen Sinn ergibt oder wenn der Inhalt des Antrages gegen den parlamentarischen Anstand verstösst; so z.B. wenn ein Antrag rassistische oder diffamierende Äusserungen enthält» und wenn der Antrag nicht ernst gemeint ist (VON WYSS, Maximen, 91 f.). Im Zh. mit dem letzten Punkt verweist er auf einen Antrag von NR Alexander Tschäppät (SP/BE), der die schweizerischen Grossbanken dem Spielbankengesetz unterstellen wollte (AmtlBull NR 1998 1891 f.). Auch VON WYSS vertritt aber die Auffassung, dass im Zweifelsfall das verfassungsmässige Recht zu schützen und der Antrag als zulässig zu erklären sei (VON WYSS, Maximen, 92).

8 In der Praxis reichen Ratsmitglieder in einer vorberatenden Kommission, in der sie nicht selber einsitzen, selten Anträge ein. Häufig reichen aber mitberichtende Kommissionen in der für die Vorberatung zuständigen Kommission Anträge ein (vgl. Art. 49 Abs. 4 N 16 ff.). Dieses Recht hat seine Rechtsgrundlage ebenfalls in Art. 76 Abs. 1, denn ein Recht, das einem einzelnen Ratsmitglied zusteht, kann auch von einer Kommission wahrgenommen werden.

9 So weit ersichtlich, ist diese Bestimmung in der jüngeren Vergangenheit selten angewendet worden. Bsp.: 09.086 *Markenschutzgesetz. Änderung sowie Swissness-Vorlage* (AmtlBull StR 2012 908 ff.).

b) Materielle Grenzen des Antragsrechts

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass es im ParlG keine verankerten materiellen Grenzen des Antragsrechtes gibt, anders als etwa für eine Vo.Iv. (Art. 139 Abs. 3 BV, Einheit der Materie) oder für einen direkten Gegenentwurf (Art. 101 Abs. 1 ParlG; gleiche Verfassungsmaterie). Der Umfang und die Grenzen des Antragsrechtes sind fließend, und ihre Festlegung liegt im Ermessen der einzelnen Organe, welche über die Anträge abzustimmen haben (Kommission, Rat). In der Praxis müssen die Anträge die gleiche Rechtsetzungsstufe wie die Vorlage betreffen und mit dieser in einem sachlichen Zh. stehen. 16

Das Erfordernis des Sachzusammenhangs wird in der Praxis grosszügig ausgelegt. Es gibt viele Fälle, in welchen eine Kommission bzw. ein Rat einen Erlassentwurf stark veränderte. Gut veranschaulichen lässt sich das etwa am Bsp. des am 25. 9. 2009 von der BVers verabschiedeten «BG über die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarktes, der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie der Kaufkraft» (09.062; AS 2009 5043 ff.): Der Entwurf des BR sah ein Massnahmenpaket zu Informationstechnologie, Kommunikationstechnologie und Arbeitsmarkt vor. Die BVers fügte sodann eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und eine Revision des C0²-Gesetzes hinzu (AS 2009 5043).¹⁰ 17

Im Zh. mit den materiellen Grenzen des Antragsrechts gilt es zudem den Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern zu beachten. Ob ein Antrag im Erst- oder im Zweitrat eingebracht wird, spielt in Bezug auf die Abänderbarkeit von Erlassentwürfen keine Rolle. Auch der Zweitrat hat die Möglichkeit, eine Gesetzesvorlage – auch tiefgreifend – zu ändern. Das ist der eigentliche Sinn der Beratung einer Gesetzesvorlage durch zwei Kammern. Beim «Navette-Verfahren»¹¹ zwischen den beiden Räten liegt es in der Natur der Sache, dass die vom Zweitrat angenommenen Anträge im Erstrat höchstens zweimal behandelt werden. Wichtig ist, dass der andere Rat zu den Änderungsvorschlägen im Rahmen der zweiten oder sogar dritten Beratung Stellung nehmen kann und dieses Recht nicht beschnitten wird. 18

c) Der Eventualantrag

Weder das ParlG noch die Ratsreglemente definieren den Eventualantrag. Mittels eines Eventualantrages bekundet die Urheberin oder der Urheber ihren oder seinen Willen, dass dieser Antrag nur dann zur Abstimmung gebracht werden soll, wenn ein anderer Antrag angenommen oder abgelehnt wird. Ein Eventualantrag wird somit nur für den Fall gestellt, 19

10 Andere Bsp.: 00.008 Umweltschutzgesetz. Änderung (Gen-Lex): Ursprünglich beantragte der BR eine Änderung des Umweltschutzgesetzes (BB1 2000 2434 ff.). Die BVers verabschiedete sodann ein neues BG über die Gentechnik im Ausserhumanbereich (Gentechnikgesetz) (AS 2003 4803 ff.). Die Vorlage 07.044 Pro-Helvetia-Gesetz wurde in den Erlassentwurf zum Kulturförderungsgesetz (07.043) integriert (AS 2011 6127 ff.). Im Rahmen des Geschäftes 08.029 Freizügigkeitsabkommen. Weiterführung sowie Ausdehnung auf Rumänien und Bulgarien schlug der BR einen Entwurf für die Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens sowie einen separaten Entwurf betr. die Ausdehnung dieses Abkommens auf Bulgarien und Rumänien vor (BB1 2008 2135 ff.). Die BVers fusionierte die beiden Entwürfe (AS 2009 2411 ff.), was im Licht des Erfordernisses der Einheit der Materie (s. dazu Art. 22 N 7c) kontrovers diskutiert wurde. Im Rahmen der Beratungen des Geschäftes 05.058 Unternehmenssteuerreformgesetz II beantragte eine Minderheit auch eine Änderung der Ehepaarbesteuerung. Nachdem in der Debatte des StR verschiedentlich auf den fehlenden Sachzusammenhang hingewiesen worden war, wurde der Antrag zurückgezogen (AmtlBull StR 2006 124).

11 Zum «Navette-Verfahren» vgl. Art. 89 ParlG.

dass ein bestimmter Beschluss gefällt wird.¹² In Art. 79 Abs. 4 ParlG wird einzig festgelegt, dass Eventualanträge nicht in die vom Gesetz geforderte Abstimmungsreihenfolge eingreifen dürfen. Klassisches Bsp. eines Eventualantrages ist ein Antrag auf Rückweisung oder auf eine Änderung eines Erlassentwurfes in der Detailberatung, der für den Fall gestellt wird, dass der Nichteintretensantrag nicht obsiegt. Auch bei der Beratung von Abstimmungsempfehlungen der BVers zu Vo.Iv. gibt es häufig Eventualanträge, weil die Formulierung der Abstimmungsempfehlung vom Entscheid über einen direkten Gegenentwurf abhängig ist (vgl. auch Art. 101 N 16).¹³

- 20 Eventualanträge, welche die gleiche Abstimmungsfrage betreffen oder bezwecken, dass über die gleiche Abstimmungsfrage zwei Mal abgestimmt wird, werden wie alle anderen Anträge in der gesetzlich vorgeschriebenen Reihenfolge (Art. 79 ParlG) zur Abstimmung gebracht.¹⁴

2. Unterbreitung eines Erlassentwurfes mit einem Antrag (Abs. 1^{bis})

a) Allgemeines

- 21 Das *Antragsrecht* ist insb. das Recht, zu einem hängigen Erlassentwurf einen Antrag einzureichen. Das *Initiativrecht* ist hingegen das Recht, dem Rat einen Erlassentwurf zu unterbreiten (Art. 107 ParlG). Grundsätzlich kann mittels Antragsrecht kein neuer Erlassentwurf initiiert werden. Abs. 1^{bis} verankert aber die folgenden zwei Ausnahmen: 1. Die Kommission möchte im Rahmen der Vorberatung eines Erlassentwurfs einen zusätzlichen Erlassentwurf unterbreiten, welcher ein Thema beinhaltet, das Gegenstand des hängigen Erlassentwurfes ist. 2. Im Zh. mit der Beratung einer Vo.Iv. möchte die BVers einen *direkten* Gegenentwurf unterbreiten (Art. 101 ParlG). In allen anderen Fällen, in denen mittels Antrag ein neuer Erlassentwurf eingebracht wird, werden die Vorschriften des dafür vorgesehenen Verfahrens der pa.Iv. umgangen und damit missachtet (s. Art. 109–112 ParlG: Durchführung einer Vorprüfung inkl. Zustimmung der Kommission des anderen Rates, Ausarbeitung eines Berichtes, ev. Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, Einholung einer Stellungnahme des BR). Ein *indirekter* Gegenentwurf (zur Definition s. Art. 105 N 13a) zu einer Vo.Iv. kann bei der Beratung der Vo.Iv. hingegen nicht mit einem Antrag, sondern nur mit einer pa.Iv. eingebracht werden. Beschliesst eine Kommission nicht von sich aus die Ausarbeitung einer solchen pa.Iv., so kann eine Kommissionsminderheit oder ein Ratsmitglied im Rat nicht einen indirekten Gegenentwurf beantragen.

12 In diesen Fällen spricht man von einem «echten» Eventualantrag. Zum «unechten» Eventualantrag vgl. N 20.

13 Bsp.: 15.050 *Für Ernährungssicherheit. Volksinitiative*: Eventualanträge der WAK-StR für den Fall, dass der Rat den Gegenentwurf zur Vo.Iv. ablehnt (Mehrheit: Ablehnung der Vo.Iv., Minderheit: Zustimmung zur Vo.Iv.) (AmtlBull StR 2016 912). – Bsp. für die Beratung von zwei verschiedenen Bestimmungen in einem Gesetzesentwurf: 20.089 *Reform BVG 21*: Minderheitsantrag zu Art. 14 Abs. 2 (keine Senkung des Umwandlungssatzes) für den Fall, dass der Antrag des BR zu Art. 47b abgelehnt wird (Kompensationen für Senkung des Umwandlungssatzes), vom Antragsteller und in der Fahne als Eventualantrag bezeichnet (AmtlBull StR 2022 1101, 1237 ff.).

14 Bsp.: 18.043 *Strafrahmenharmonisierung und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht*: NR Geissbühler bezeichnete ihren Minderheitsantrag für Änderung von Art. 263 als Eventualantrag für den Fall, dass ihr Antrag für Aufhebung desselben Art. nicht angenommen wird. Abgestimmt wurde trotzdem zuerst über den Änderungsantrag und erst am Ende über den Aufhebungsantrag (Antrag «mit der grössten Differenz» nach Art. 79 Abs. 2 ParlG) (AmtlBull NR 2021 1002, 1010).

Möglich ist aber ein Antrag auf Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, einen indirekten Gegenentwurf auszuarbeiten.¹⁵

b) *Teilung eines Erlassentwurfes*

Gem. Art. 71 Bst. c ParlG stellt ein Erlassentwurf immer einen eigenen Beratungsgegenstand dar. Eine Ausnahme gibt es, wie oben bereits erwähnt (s. N 21), bei der Teilung eines Erlassentwurfes: Will ein Ratsmitglied oder eine Kommission einen hängigen Erlassentwurf teilen, so stellt es den Antrag, einzelne Bestimmungen aus dem ursprünglichen Erlassentwurf zu streichen und diese in einen neuen Erlassentwurf einzubringen. Der neue Erlassentwurf steht somit immer im Zh. mit dem Streichungsantrag zum ursprünglichen Erlassentwurf, weshalb der neue Entwurf keine originäre Initiative der Kommission darstellt und auch nicht der Zustimmung der Kommission des anderen Rates bedarf. Da die Teilung eines Erlassentwurfes mittels Antragsrecht verlangt wird, kann ein Teilungsantrag auch von einer Minderheit einer Kommission oder einem einzelnen Ratsmitglied im Rat gestellt werden (vgl. Art. 76 Abs. 1 und 4 ParlG).

Auf einem Umweg kann aber ein neuer Erlassentwurf, dessen Inhalt nicht im ursprünglichen Entwurf enthalten war, dennoch auf dem Wege der Teilung der Vorlage eingebracht werden: Die Kommission ergänzt zuerst den ursprünglichen Entwurf; eine Minderheit oder ein einzelnes Ratsmitglied beantragt sodann, die Vorlage zu teilen, indem der vorher von der Kommission eingebrachte Regelungsinhalt gestrichen und in eine neue Vorlage gekleidet wird. So geschehen in der Herbstsession 2022 bei der Beratung von *21.501 Pa.Iv. UREK-NR. Indirekter Gegenentwurf zur Gletscher-Initiative. Netto-Null- Treibhausgasemissionen bis 2050* durch den StR als Zweitrat. Die UREK-StR fügte in den Entwurf des «BG über die Ziele im Klimaschutz» zusätzliche Bestimmungen ein; StR Rieder (Mitte/VS) beantragte mit Unterstützung der Kommission im Rat deren Streichung und Auslagerung in ein «BG über dringliche Massnahmen zur kurzfristigen Bereitstellung einer sicheren Stromversorgung im Winter» (AmtlBull StR 2022 715–743). StR Rieder erklärte das so: «Wir hängen zuerst zwei, drei Waggons an einen fahrenden Zug an, fahren einen Teil mit, koppeln das Ganze ab und machen eine eigene Gesetzesvorlage, die wir dann im September durch beide Räte schleusen wollen.» Die Verfahrenshürde von Abs. 1^{bis} wurde so umgangen, zwar formal korrekt, aber mit dem Effekt, dass der Zweck der Bestimmung, nämlich die seriöse Vorberatung neuer Gesetzesinhalte, vereitelt wird. Dem dringl. BG wurde denn auch prompt die fehlende Verfassungsgrundlage vorgeworfen (AmtlBull NR 2022 1699 ff., insb. Votum von NR Aeschi [SVP/ZG], 1703 f.).

Beschliesst eine Kommission die Teilung eines Erlassentwurfes, sind bei der Behandlung des ursprünglichen und des neuen Entwurfes verschiedene Vorgehensweisen möglich:

- *Gleichzeitige Beratung*: Die Kommission unterbreitet dem Rat den Entwurf mit dem Streichungsantrag und den neuen Entwurf gleichzeitig. Der Grund der Teilung kann einerseits darin liegen, dass die Kommission oder ein Ratsmitglied nur gewisse Teile einer Vorlage an den BR oder an die Kommission zurückweisen will und den Rest der Vorlage ohne Verzögerung an den

¹⁵ Bsp. eines erfolgreichen Rückweisungsantrags eines Ratsmitglieds: *09.074 Bauspar-Initiative sowie Eigene vier Wände dank Bausparen. Volksinitiative/10.459 Pa.Iv. Indirekter Gegenentwurf zu den Volksinitiativen «Eigene vier Wände dank Bausparen» und «für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)»*. Bsp. eines abgelehnten Rückweisungsantrages einer Kommissionsminderheit: *22.054 Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative). Volksinitiative*.

anderen Rat weiterleiten möchte.¹⁶ Andererseits kann ein referendumpolitisches Motiv vorliegen: Politisch umstrittene Teile werden in einen eigenen Erlass ausgegliedert, um sicherzustellen, dass die politisch unumstrittenen Teile nach Ablauf der Referendumsfrist mit grösserer Wahrscheinlichkeit in Kraft treten können.

- *Zeitlich versetzte Beratung*: Braucht eine Kommission für die Vorberatung des ursprünglichen Entwurfs mehr Zeit, erachtet sie es aber als wichtig, dass gewisse einzelne Inhalte schneller behandelt und in Kraft gesetzt werden können, unterbreitet sie dem Rat zuerst den neuen Entwurf.¹⁷ Der ursprüngliche Erlassentwurf mit den entsprechenden Streichungsanträgen folgt später. Umgekehrt kann die Kommission auch zuerst den ursprünglichen Entwurf mit dem Streichungsantrag unterbreiten und den neuen Entwurf dem Rat zu einem späteren Zeitpunkt vorlegen. Dieses Vorgehen wird jeweils gewählt, wenn die Kommission für die Behandlung gewisser einzelner Regelungsinhalte mehr Zeit braucht und damit der Hauptteil des Entwurfs schneller behandelt und in Kraft gesetzt werden kann.¹⁸

Wichtig ist, dass der andere Rat Gelegenheit erhält, sich gegen eine Teilung zu wehren und somit den ursprünglichen Erlassentwurf integral zu beraten.

- 24 Bis zu welchem Zeitpunkt ein Antrag auf Teilung eines Entwurfs eingebracht werden kann, bestimmen die Regeln des Differenzbereinigungsverfahrens. Gem. Art. 89 Abs. 2 ParlG können in der zweiten und dritten Beratung nur noch zu den bestehenden Differenzen Anträge eingereicht werden; das gilt auch für den Antrag auf Teilung.
- 25 Besteht über den herauszutrennenden Teil zwischen den Räten bereits Einigkeit, kann der Antrag auf Teilung nur gestellt werden, wenn die beiden vorberatenden Kommissionen einen gemeinsamen Rückkommensantrag gem. Art. 89 Abs. 3 ParlG beschliessen. Für den neuen Entwurf beginnt das Verfahren nicht von Neuem, war der Inhalt doch bereits Gegenstand der bisherigen Beratung.¹⁹ Auch darin kommt zum Ausdruck, dass es sich bei der Teilung um die Wahrnehmung des Antragsrechtes handelt (vgl. dazu auch N 22). Können sich die Räte über die Teilung einer Vorlage nicht einigen, umfasst der Einigungsantrag (Art. 93 Abs. 1 ParlG) beide Erlassentwürfe, und die Räte können nur gesamthaft zustimmen oder ablehnen. Das gilt auch für einen Teilungsantrag der Einigungskonferenz. Haben sich die Räte vor der Einigungskonferenz über die Teilung geeinigt, stellt die Einigungskonferenz zu jedem Entwurf einen eigenen Einigungsantrag, wie in allen anderen Fällen auch.²⁰

16 Bsp.: 11.047 *Bundesgesetz über Verrechnungssteuer. Änderung*: Anträge der WAK-NR vom 30. 1. 2012 (AmtlBull NR 2012 15 ff.); 20.067 *Administrative Erleichterungen und Entlastung des Bundeshaushalts. Bundesgesetz*: Antrag der FK-NR vom 11. 11. 2020 (AmtlBull NR 2020 2569 ff.).

17 Bsp.: 19.048 *Strafprozessordnung. Änderung*. Der NR löste in der Sommersession 2020 auf Antrag seiner RK die Bestimmungen über die Sicherheitshaft aus dem Entwurf des BR, um diesen Teil der Vorlage als Entwurf 2 vorgezogen beschliessen zu können (AmtlBull NR 2020 601 ff.); in der Beratung des Entwurfes 1 in der Frühjahrssession 2021 waren diese Bestimmungen sodann zu streichen.

18 Bsp.: 18.043 *Strafrahmenharmonisierung und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht*. Die RK-StR befand, dass die Vorschläge des BR für die Reform des Sexualstrafrechts im Rahmen dieser Vorlage nicht befriedigten. Die Räte strichen die entsprechenden Bestimmungen aus der Vorlage 1 (StR: 9.6.2020, NR: 2.6.2021) und die RK-StR unterbreitete am 17.2.2022 eine Vorlage 3 (s. die Darstellung des Vorgehens im Bericht RK-StR vom 17.2.2022, BBl 2022 687, 8–13). Zur Frage der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens in einem solchen Fall s. Art. 112 N 19c.

19 Bsp.: 05.053 *IV-Zusatzfinanzierung*: Der StR trennte in seiner ersten Beratung als Zweitrat den Erlassentwurf.

20 Bsp.: 04.061 *Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Spitalfinanzierung*: Der BR unterbreitete zwei Erlassentwürfe. Beide gingen zur Antragsstellung in die Einigungskonferenz. Da es sich um zwei Beratungsgegenstände handelte (vgl. Art. 71 Bst. a ParlG) musste die Einigungs-

3. Ordnungsanträge (Abs. 2)

Abs. 2 definiert die Ordnungsanträge und legt den ordentlichen Zeitpunkt deren Behandlung fest: Ordnungsanträge sind Anträge, welche das Verfahren betreffen, und werden i.d.R. sofort behandelt (s.a. Art. 51 Abs. 1 GRN; Art. 39 Abs. 1 GRS). Im Gegensatz zum Antrag handelt es sich bei Ordnungsanträgen um eigene Beratungsgegenstände gem. Art. 71 Bst. e ParlG. Sie können von Ratsmitgliedern, Fraktionen, Kommissionen und vom BR eingereicht werden und zielen nicht auf eine inhaltliche Änderung eines Beratungsgegenstandes ab. Ordnungsanträge in diesem Sinne sind etwa Sistierungs- oder Rückkommensanträge, Anträge auf Änderung der Tagesordnung oder Anträge auf Unterbruch der Sitzung. Demgegenüber gibt es auch Anträge, welche nicht klar zugeordnet werden können, z.B. der Rückweisungsantrag. Er betrifft sowohl das Verfahren (Rückweisung an die Kommission oder den BR) als auch den Inhalt, weil mit der Rückweisung immer auch ein inhaltlicher Auftrag verbunden ist (Art. 73 Abs. 3 ParlG). Der Ordnungsantrag dient als Auffanginstrument für das Einbringen von Anliegen, falls dafür kein anderes Instrument zur Verfügung steht.²¹

26

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

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. Filibusters, 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).

27

Das Rückkommen auf den Eintretensbeschluss des Rates²² schliesst der Gesetzgeber ausdrücklich aus. Dadurch wird verhindert, dass der Erlassentwurf als Gesamtes immer wieder in Frage gestellt werden kann. Dieser Ausschluss kann damit begründet werden, dass mit der im Anschluss an die Detailberatung erfolgenden Gesamtabstimmung die Möglichkeit

28

konferenz zu jedem Erlassentwurf einen Einigungsantrag stellen (AmtlBull StR 2007 1196 ff.; AmtlBull NR 2007 2051).

21 So verlangte z.B. NR Aeschi (SVP/ZG) mit einem Ordnungsantrag, dass der BR seine Vorlage 20.058 Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid 19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) nicht durch den Bundeskanzler, sondern durch ein Mitglied des BR vertreten lässt (AmtlBull NR 2020 1363; zum Ergebnis s. Art. 161 FN 1).

22 Dieses Verbot gilt nicht für die vorberatenden Kommissionen: Sie fassen keinen Eintretensbeschluss, sondern beschliessen den Antrag an den Rat für seinen Eintretensbeschluss.

besteht, sich nochmals zum gesamten Entwurf zu äussern. Beschliesst ein Rat entgegen dem Antrag der Kommission auf einen Entwurf einzutreten, geht der Entwurf zurück zur Detailberatung an die Kommission. Lehnt die Kommission den Entwurf in der Gesamtabstimmung ab, hat dieses Verbot des Rückkommens auf die Eintretensfrage u.a. zur Folge, dass die vorberatende Kommission dem Rat kein Nichteintreten beantragen darf. In diesem Fall verhindert Abs. 3, dass die negative Gesamtabstimmung in der Kommission die Wirkung von Art. 74 Abs. 5 ParlG entfaltet und einem Nichteintreten gleichkommt. Da die Gesamtabstimmung in der Kommission ihre Rechtswirkung nicht entfalten kann und somit nur informativen Charakter hat, wurde bei dieser Konstellation in einzelnen Fällen auf eine Gesamtabstimmung in der Kommission verzichtet.²³ In anderen Fällen wurde eine Gesamtabstimmung durchgeführt; bei einem negativen Resultat unterbreitete die Kommission dem Rat ihre Mehr- und Minderheitsanträge aus der Detailberatung und stellte den Antrag, den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen (vgl. Art. 74 N 18 und Art. 78 FN 19).²⁴

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» (BB1 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 (BB1 2017 6816 f.).

29 Das Rückkommen auf bereits behandelte Fragen während der Differenzbereinigung ist in einem speziellen Verfahren geregelt (s. Art. 89 Abs. 3 ParlG).

5. Minderheitsanträge (Abs. 4)²⁵

30 Abs. 4 hält einzig das Recht fest, dass Anträge, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt werden, als Minderheitsanträge eingereicht werden können. Dabei kommen zwei Voraussetzungen zum Ausdruck: Erstens muss es sich um einen Antrag handeln, über den

23 Bsp.: 03.454 Pa.Iv. *Bürgerrechtsgesetz*: Die SPK-NR verzichtete am 18.9.2007 auf eine Gesamtabstimmung (AmtlBull NR 2007 1563 ff.).

24 Bsp.: 00.431 Pa.Iv. *Rahmengesetz für kommerziell angebotene Risikosportarten und das Bergführerwesen*; 01.465 Pa.Iv. *Bürgschaften. Zustimmung des Ehegatten*.

25 Die im Nachstehenden beschriebene Praxis basiert auf der Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. C 6. Diese Ausführungen entsprechen weitgehend einer Notiz des Büro-StR vom 21.6.2007.

in der Kommission abgestimmt wurde, zweitens muss der Wortlaut des Minderheitsantrages mit dem in der Kommission eingereichten Antrag identisch sein.²⁶

Weitere gesetzliche oder reglementarische Form- oder Verfahrensvorschriften gibt es nicht. In der Praxis wird ein Minderheitsantrag «an der Sitzung eingereicht, an der über den ursprünglichen Antrag abgestimmt wurde. Ausnahmsweise kann der Minderheitsantrag bis spätestens unmittelbar nach der Sitzung, an welcher der Beratungsgegenstand fertig beraten wurde bzw. der Beratungsgegenstand behandlungsreif für den Rat wird, eingereicht werden» (Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. C 6.3). Wichtig ist, dass die Folgearbeiten, insb. die Erstellung der «Fahnen»²⁷, für den Rat nicht verzögert werden. **31**

Als Urheberin oder Urheber eines Minderheitsantrages gilt jenes Mitglied, welches den Antrag zuerst einreicht. In der Praxis ist es schon vorgekommen, dass zwei gleichlautende Minderheitsanträge eingereicht wurden und nicht ermittelt werden konnte, welches Ratsmitglied seinen Antrag zuerst eingereicht hatte.²⁸ In diesen Fällen gelten jeweils beide Personen als Urheberinnen oder Urheber und das Rederecht wird auf die beiden Mitglieder aufgeteilt. Über gleichlautende Anträge gibt es in der Kommission nur eine Abstimmung, weshalb auch nur ein Minderheitsantrag eingereicht werden kann. **32**

Nicht geregelt ist im Weiteren die Frage, wer einen Minderheitsantrag unterzeichnen darf. Das Büro-NR führte dazu Folgendes aus: «Nur Kommissionsmitglieder bzw. deren Stellvertretungen, die an der Sitzung teilgenommen haben, an der über den entsprechenden Antrag abgestimmt wurde, dürfen einen Minderheitsantrag unterzeichnen. Selbstverständlich dürfen nicht beide unterzeichnen, falls sie sich an einer zweitägigen Sitzung abgelöst haben» (Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. C 6.4). Aus dem Verbot der stellvertretenden Stimmabgabe ergibt sich (Art. 56 Abs. 3 GRN; entsprechende Auslegung von Art. 44 GRS), dass ein Minderheitsantrag persönlich unterzeichnet werden muss. Ein Kommissionsmitglied, das sich seiner Stimme enthalten hat, darf später den Minderheitsantrag unterzeichnen. «Auch ein Mitglied, welches das Sitzungszimmer für kurze Zeit verlassen und dabei eine Abstimmung verpasst hat, darf nach seiner Rückkehr den Minderheitsantrag unterzeichnen» (Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. C 6.4). Diese flexible Praxis ist notwendig, weil sonst über jede Abstimmung in der Kommission eine Namensabstimmung durchgeführt werden müsste. Nur so wäre das Kommissionspräsidium resp. das Kommissionssekretariat in der Lage, eine entsprechende Kontrolle vorzunehmen. Diese Praxis kann dazu führen, dass die Anzahl Unterschriften auf einem Minderheitsantrag die Zahl der Mehrheit der Kommission übersteigt.²⁹ Massgebend bleibt aber das Resultat der Abstimmung in der Kommission; d.h. die Kommissionsminderheit bleibt dennoch Minderheit. **33**

26 Falls der Text des Mehrheitsantrages nachträglich redaktionell geändert werden musste, wurde in der Praxis aus Gründen der parlamentsrechtlichen Chancengleichheit ausnahmsweise auch schon eine redaktionelle Änderung eines Minderheitsantrages zugelassen.

27 Bei den Fahnen handelt es sich um eine synoptische Tabelle: Die Tabelle enthält neben dem Entwurf der Kommission oder des BR die früheren Ratsbeschlüsse und die Mehr- und Minderheitsanträge der Kommission.

28 Vgl. 09.038 *Operation NAVFOR Atalanta. Assistenzdienst im Ausland sowie Änderung des Militärgesetzes*: Der Minderheitsantrag zum Entwurf des BB über den Einsatz der Armee im Assistenzdienst im Ausland im Rahmen der multinationalen Operation NAVFOR Atalanta der Europäischen Union wurde sowohl von NR Yvan Perrin (SVP/NE) als auch von NR Josef Lang (GPS/ZG) eingereicht (AmtlBull NR 2009 1559).

29 Vgl. in diesem Zh. bspw. 94.3167 *Deklarationspflicht für Hölzer und Holzprodukte: Die Kommission beantragte mit 11 zu 8 Stimmen die Umwandlung in ein Po. Am Schluss der Sitzung wurde ein von zwölf Kommissionsmitgliedern unterzeichneter Minderheitsantrag eingereicht* (AmtlBull NR 1994 1384 ff.).

Art. 77

Dringlichkeitsklausel	¹ Bei einem Entwurf zu einem Bundesgesetz, das dringlich erklärt werden soll, wird die Dringlichkeitsklausel von der Gesamtabstimmung ausgenommen. ² Über die Dringlichkeitsklausel wird erst nach erfolgter Differenzbereinigung beschlossen. ³ Wird die Dringlichkeitsklausel verworfen, so 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 Lorsque les délibérations portent sur un projet de loi qu'il est proposé de déclarer urgente, la clause d'urgence est exceptée du vote sur l'ensemble. ² Le vote sur la clause d'urgence n'a lieu qu'une fois les divergences éliminées. ³ Si la clause d'urgence est rejetée, 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 In caso di disegni di legge federale urgente, la clausola d'urgenza è eccettuata dalla votazione sul complesso. ² Sulla clausola d'urgenza si decide soltanto dopo l'appianamento delle divergenze. ³ Se la clausola d'urgenza è respinta, 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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Materielle Beratung der Dringlichkeitsklausel in der Detailberatung (Abs. 1)	5
2. Beschlussfassung über die Dringlichkeitsklausel nach erfolgter Differenzbereinigung (Abs. 2)	8
3. Folgen einer Ablehnung der Dringlichkeitsklausel (Abs. 3)	10
4. Problematik der dringl. erklärten Änderungen eines dringl. erklärten Grunderlasses	13
5. Statistik	16

Materialien

3916 Dringlichkeitsklausel. Aufnahme in die Bundesbeschlüsse: Botschaft BR 9. 6. 1939 (BBl 1939 I 965 ff.); StenBull NR 1939 527 ff., 575; StenBull StR 1939 586 ff.; 602; Änderung GVG 21. 9. 1939 (AS 1940 157 f.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1487); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3567); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.420 Pa.Iv. *Verordnung der Bundesversammlung über die Redaktionskommission*: VO BVers über die RedK 3. 10. 2003 (AS 2003 3601 ff.).

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).

22.3010 Po. *SPK-NR. Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Artikel 165 Absatz 4 der Bundesverfassung. Klärungsbedarf*.

Literatur

AUBERT, Art. 165, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire*, 1257 ff. (zit: AUBERT, Art. 165); BIAGGINI, Art. 165, in: Biaggini, *Kommentar BV*, 2. Aufl., 1251 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 165); CARONI/GRAF, *Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie?*, in: Jusletter 15. Februar 2021; DUBEY, Art. 165, 3071 ff., in: *Commentaire romand* (zit. DUBEY, Art. 165); K. EHRENZELLER/NOBS, Art. 141 Abs. 1, 3721 ff., in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl.; GRISEL, Art. 89^{bis}, in: Aubert/Eichenberger, *Kommentar BV* (zit. GRISEL, Art. 89^{bis}); MÄGLI, *Referenden bei dringlich erklärten Bundesgesetzen*, in: *LeGes 2022*, H. 3, <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2022/3/referenden-bei-dring_d321b494ac.html> [12.12.2023]; SAHLFELD, *Wie streng ist das Erneuerungsverbot in Artikel 165 Absatz 4 BV auszulegen?*, *LeGes 2022*, H. 3, <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2022/3/wie-streng-ist-das-e_72a5202866.html> [12.12.2023]; G. SCHMID/HERZOG/STIFFLER, *Dringliche Gesetzgebung und direkte Demokratie*, in: Jusletter 7. Juni 2021; TSCHANNEN, Art. 165, 3963 ff., in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl. (zit. TSCHANNEN, Art. 165); WYTENBACH, Art. 165, 2474 ff., in: *BSK BV* (zit. WYTENBACH, Art. 165).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zur Volksabstimmung vom 22. 1. 1939 erlaubte Art. 89 Abs. 2 BV 1874 der BVers, BB durch Dringlicherklärung dem fakultativen Referendum zu entziehen. Von diesem Recht wurde in den Dreissigerjahren des 20. Jh. häufig Gebrauch gemacht (vgl. GRISEL, Art. 89^{bis}). Erst mit der Volksabstimmung vom 22. 1. 1939 wurde eine Änderung von Art. 89 der BV 1874 angenommen, die vorsah, dass ein AVB nur dringl. erklärt werden konnte, wenn dessen Inkrafttreten keinen Aufschub duldet (BBl 1939 I 166 f.; AS 1939 242 f.). Die Dringlicherklärung konnte zudem nur durch die Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte erfolgen, und die Geltungsdauer war zu befristen.¹

Zur Anwendung dieser Verfassungsbestimmung in den Räten stellten sich folgende Fragen: Wann ist der Zeitpunkt der Abstimmung über die Dringlichkeit? Wie ist das Vorgehen bei Differenzen? Und: Stimmt der Präsident mit (Botschaft BR 9.6.1939 [BBl 1939 965])? Der BR schlug vor, das Verfahren der Dringlicherklärung in den Räten gesetzlich zu regeln, wofür das GVG 1902 geändert werden sollte. Materiell sah der Vorschlag vor, dass die beiden Räte erst über die Dringlichkeit mit qualifiziertem Mehr beschliessen sollten, wenn sie den endgültigen Inhalt der Vorlage kennen, d.h. nach Beendigung des Differenzvereinigungsverfahrens. Bei Uneinigkeit über die Dringlichkeit sollten sich die Räte höchstens zweimal dazu äussern können. Für den Fall, dass ein Rat an der Verwerfung der Dringlichkeit festhielt, sollte die Dringlichkeitsklausel als abgelehnt gelten und durch die übliche Referendums-klausel ersetzt werden. Im Weiteren schlug der BR vor, dass der Zeitpunkt der Abstimmung über die Dringlichkeit zum Voraus bekannt gegeben werden sollte,

¹ Mit der Volksabstimmung vom 11.9.1949 wurde im Weiteren das nachträgliche fakultative Referendum zu dringl. erklärten AVB eingeführt und festgelegt, dass sofort in Kraft gesetzte AVB, welche sich nicht auf die Verfassung stützen, innert Jahresfrist nach ihrer Annahme durch die BVers von Volk und Ständen genehmigt werden müssen; anderenfalls treten sie nach Ablauf dieses Jahres ausser Kraft und können nicht erneuert werden (Art. 89 und Art. 89^{bis} BV 1874; AS 1949 1511).

um den Ratsmitgliedern die Möglichkeit zu geben, ihre Anwesenheit bei der Abstimmung mit qualifiziertem Mehr zu garantieren. Die Frage schliesslich, ob der Präsident bei der Frage der Dringlichkeit mitstimmen soll oder nicht, war gem. Botschaft umstritten. Der BR vertrat die Ansicht, dass der Präsident mitstimmen darf, weil es sich im konkreten Fall nicht um eine Entscheidung nach dem Prinzip der Mehrheit der Stimmenden handle, sondern für einen Entscheid die Mehrheit aller Ratsmitglieder erforderlich sei (zur Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten vgl. Art. 80 ParlG) (Botschaft BR 9. 6. 1939 [BBl 1939 969 f.]). Die Räte stimmten diesem Entwurf des BR unverändert zu und nahmen die Teilrevision des GVG am 21. 9. 1939 in der Schlussabstimmung an (StenBull NR 1939 527, 575; StenBull StR 1939 517, 602).

- 3 Im Rahmen der Totalrevision des GVG im Jahre 1962 wurde das Verfahren für die Beratung der Dringlichkeitsklausel grundsätzlich übernommen. Präzisiert wurde, dass auch über die Dringlichkeit zuerst im Prioritätsrat abgestimmt werden muss (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1478]). Eine weitere Änderung sollte ein Problem lösen, wie es etwa im Zh. mit dem BB über ausserordentliche Instruktionsdienste für Territorialkompanien und Ortswehren vom 13. 12. 1957 (7410 Territorialkompanien und Ortswehren, BBl 1957 II 1214 f.) aufgetreten war: Im Rahmen dieser Vorlage wurde nach Verwerfung der Dringlichkeit die Dringlichkeitsklausel durch die übliche Referendumsklausel ersetzt. Anschliessend wurde das Referendum ergriffen, was zur Folge hatte, dass die Durchführung der Instruktionsdienste aus zeitlichen Gründen nicht mehr möglich war. Hierauf mussten die Räte den BB als gegenstandslos erklären (BBl 1958 I 1178). Um eine solche Situation künftig zu vermeiden, wurde in Art. 35 Abs. 5 GVG 1962 eingeführt, dass jedes Ratsmitglied oder der BR noch vor der Schlussabstimmung die Abschreibung des Entwurfs beantragen kann, falls sich ein Erlassentwurf als Folge der Verwerfung der Dringlichkeit als gegenstandslos erweist.
- 4 Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurden die Bestimmungen redaktionell überarbeitet, ansonsten aber unverändert übernommen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3567]).
- 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, – wie in N 3 beschrieben, – 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. *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

1. Materielle Beratung der Dringlichkeitsklausel in der Detailberatung (Abs. 1)

- 5 Die Zuständigkeit der BVers, ein BG unmittelbar nach der Schlussabstimmung in Kraft setzen zu können, ist in Art. 165 Abs. 1 BV geregelt. Damit die BVers ein BG dringl. erklären kann, verlangt die BV die zeitliche und sachliche Dringlichkeit, die Befristung der

Geltungsdauer des Gesetzes und die Annahme der Dringlichkeitsklausel mit der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates (vgl. Art. 159 Abs. 3 Bst. a BV).² Das Verfahren der Dringlichkeitsklärung ist sodann in Art. 77 ParlG festgelegt.

Grundsätzlich kann ein Rat eine Gesamtabstimmung erst durchführen, nachdem er über alle Bestimmungen Beschluss gefasst hat (Art. 74 Abs. 4, Art. 86 Abs. 2 ParlG). Eine Ausnahme bildet die Beratung eines dringl. BG: Art. 77 Abs. 1 sieht vor, dass im Erlassentwurf die Dringlichkeitsklausel³ von der Gesamtabstimmung ausgenommen wird; gem. Art. 159 Abs. 3 Bst. a BV wird darüber mit qualifiziertem Mehr abgestimmt. Die materielle Beratung über die Dringlichkeitsklausel findet sowohl in der Kommission als auch im Rat in der Detailberatung statt, weil im Rahmen der Detailberatung über die Notwendigkeit der Dringlichkeit sowie den Zeitpunkt des Inkrafttretens diskutiert wird. Vertritt eine Kommission bspw. die Auffassung, ein Gesetz solle nicht dringl. erklärt werden, stellt sie den entsprechenden Antrag. Entscheidet sich der Rat in der Detailberatung, die Dringlichkeitsklausel durch die übliche Referendums-klausel zu ersetzen, findet die Gesamtabstimmung über den gesamten Entwurf statt. 6

Je nach Entscheid des anderen Rates entsteht zwischen den Kammern über die Beantwortung der Frage der Dringlichkeit eine Differenz. Über diese Frage wird im normalen Differenzbereinigungsverfahren und mit der einfachen Mehrheit entschieden. Erst wenn sich die beiden Räte geeinigt haben, ein BG dringl. zu erklären, erfolgt die separate Abstimmung mit qualifiziertem Mehr. 7

2. Beschlussfassung über die Dringlichkeitsklausel nach erfolgter Differenzbereinigung (Abs. 2)

Art. 77 Abs. 2 legt fest, dass die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel erst erfolgt, wenn alle Differenzen zwischen den Räten bereinigt sind.⁴ Erst zu diesem Zeitpunkt kennen die Räte den definitiven Inhalt des Gesetzes, weshalb auch erst jetzt die Notwendigkeit der Dringlicherklärung abschliessend beurteilt werden kann. Der Zeitpunkt der Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel wird auf der Tagesordnung des Rates ausdrücklich vermerkt. Die Abstimmung findet zuerst im Erstrat statt. Lehnt ein Rat die Dringlichkeitsklausel ab, d.h. findet die Klausel keine Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder eines Rates (qualifiziertes Mehr), gilt das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren gem. Art. 95 Bst. f ParlG. Erreicht ein Rat zweimal das qualifizierte Mehr nicht, gilt die Dringlichkeitsklausel als abgelehnt. 8

Wenn in der ersten Beratung der Erstrat die Dringlichkeitsklausel angenommen und der Zweitrat sie abgelehnt hat, stellt sich in der Differenzbereinigung die Frage, ob die Dringlichkeitsklausel im Erstrat nochmals einer qualifizierten Mehrheit bedarf oder ob der Erstrat an seinem Beschluss aus der ersten Beratung mit einfachem Mehr der Stimmenden 9

2 S. dazu z.B. die folgenden Verfassungskommentare: AUBERT, Art. 165, 1259, N 5; BIAGGINI, Art. 165 N 2 ff.; DUBEY, Art. 165 N 3 ff.; TSCHANNEN, Art. 165 N 2 ff.; WYTENBACH Art. 165 N 6 ff.

3 Die Dringlichkeitsklausel ist immer im Text der Schlussbestimmung enthalten und lautet in Gesetzen, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, wie folgt:

¹ Dieses Gesetz wird dringlich erklärt (Art. 165 Abs. 1 BV). Es untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs 1 Bst. b BV).

² Es tritt am ... [Datum oder am Tag nach seiner Verabschiedung] in Kraft und gilt bis zum... .

4 Das Differenzbereinigungsverfahren ist abgeschlossen, sobald es über alle Fragen (mit Ausnahme der Dringlichkeitsklausel) übereinstimmende Beschlüsse gibt, d.h. auch ein allfälliger Einigungsantrag (vgl. Art. 93 ParlG) muss in beiden Räten behandelt sein.

festhalten kann. Die Entstehungsgeschichte zeigt, dass der Gesetzgeber ein eigenes Verfahren für die Dringlicherklärung schaffen wollte (s. N 2). Gegenstand der Differenzbereinigung ist die Frage, ob die sachliche oder zeitliche Dringlichkeit gegeben ist, damit ein BG sofort in Kraft gesetzt werden kann (Dringlichkeitsklausel). Diese Frage wird mit der Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel beantwortet (vgl. Tagesordnung: «Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel [Absolutes Mehr erforderlich]»), und die Annahme der Dringlichkeitsklausel verlangt ein qualifiziertes Mehr. Es gibt keine Vorberatung durch eine Kommission, und es liegen keine Anträge vor. Gegenstand der Tagesordnung ist auch in der Differenzbereinigung erneut die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel und nicht die Frage, ob man am ursprünglichen Beschluss festhalten will oder nicht. Die Wirkung der Dringlicherklärung, nämlich die sofortige Inkraftsetzung, und das besondere Verfahren für die Beratung der Dringlichkeitsklausel lassen den Schluss zu, dass der Erstrat wiederum eine Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel durchführt, bei welcher es erneut ein qualifiziertes Mehr braucht, wenn der Zweitrat die Dringlichkeit zuvor abgelehnt hat.⁵

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 (Abs. 3). 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 13 u. 14). *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 dringl. 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 13) 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 Das Verfahren nach Abs. 3 ist für den Fall vorgesehen, dass der Zweck des BG auch ohne Dringlichkeitserklärung erfüllt werden kann. Es ist aber auch möglich, dass das BG, wenn es nicht dringl. erklärt wird, keinen oder nur einen sehr beschränkten Sinn macht. In diesem Fall kann Art. 90 zur Anwendung gelangen: Die Räte können auf gleich lautenden Antrag ihrer vorberatenden Kommissionen einen Erlassentwurf nach Abschluss der Differenzbereinigung abschreiben. Sollte sich in der Praxis die Frage stellen – das war bisher nie der Fall –, ob der eine oder der andere Weg zu wählen sei, so wird die RedK nach der Ablehnung der Dringlichkeit mit den vorberatenden Kommissionen das zu wählende Vor-

5 Hingegen genügt es im Verfahren der Ausgabenbremse (vgl. Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) gem. Praxis der BVers, dass ein Betrag die Hürde des qualifizierten Mehrs einmal erreicht. Hier ist aber das Verfahren anders ausgestaltet. Die Lösung der Ausgabenbremse mit qualifiziertem Mehr erfolgt nicht in einem gesonderten Verfahren nach erfolgter Differenzbereinigung, sondern im normalen Verfahren der Detailberatung. D.h., dass die Frage nicht gesondert, sondern zusammen mit der materiellen Frage der betroffenen Bestimmung beantwortet wird. Zudem stellt sich die Frage in einem Rat nicht ein- oder maximal zweimal, sondern kann sich in einem Rat viermal stellen: In den maximal drei Beratungen nach Art. 91 und bei der Behandlung eines Einigungsantrags nach Art. 93.

gehen absprechen. Im Bericht der SPK-NR vom 18.8.2017 (*16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*; BBl 2017 6818) wird auch die Möglichkeit erwähnt, die Vorlage in der Schlussabstimmung abzulehnen (gl.M. auch TSCHANNEN, Art. 165 N 7). Es kann aber keinen Schlussabstimmungstext geben, solange die Frage des Inkrafttretens nicht geregelt worden ist. Einen Erlassentwurf ohne Regelung über das Referendum und Inkrafttreten der Schlussabstimmung zu unterbreiten, ist nicht möglich.

Der Zweck eines «unterjährigen» (d.h. die Geltungsdauer von einem Jahr nicht überschreitenden) dringl. BG wäre wohl in jedem Fall vereitelt, 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. ein Antrag der RedK für ein Inkrafttreten nach Annahme des Gesetzes in der Volksabstimmung bzw. nach unbe- nutztem Ablauf der Referendumsfrist wenig Sinn machen. Besonders kritisch ist die Situ- ation bei unterjährigen (d.h. weniger als ein Jahr geltenden) dringl. erklärten BG ohne Verfassungsgrundlage.⁶ Rechtsfolge der Ablehnung der Dringlichkeit wäre ein verfas- sungswidriges BG. De lege ferenda müsste Art. 77 in der Weise ergänzt werden, dass die Ablehnung der Dringlichkeitsklausel bei unterjährigen dringlichen BG (mit oder ohne Ver- fassungsgrundlage) der Ablehnung in der Schlussabstimmung gleichkommt.

11a

In den letzten Jahren gab es keinen Fall, bei dem die Dringlichkeitsklausel das qualifizierte Mehr nicht erreicht hat.⁷ Ratsmitglieder, welche gegen das Gesetz sind und somit auch gegen die Dringlicherklärung, reichen i.d.R. einen Nichteintretensantrag ein.⁸

12

4. Problematik der dringl. erklärten Änderungen eines dringl. erklärten Grund- erlasses

Im Rahmen der Bewältigung der Covid-19-Krise haben sich im Zh. mit der Dringlicher- klärung von BG einige schwierige rechtliche und politische Fragen gestellt. Der BR unter- breitete dem Parlament zahlreiche Entwürfe für dringl. BG und dringl. erklärte Änderun- gen dieser Gesetze⁹, 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 Dringlicherklä- rung entschieden werden musste. Hier hatte sich in den vorberatenden Kommissionen

13

6 Einziges Bsp. seit Inkrafttreten der BV 1999: Änderung ParlG vom 10.12.2020 (20.483; AS 2020 5375).

7 Bei der Vorlage 98.015 *Ärztliche Verschreibung von Heroin* wurde die Dringlichkeitsklausel im StR beim ersten Mal abgelehnt (AmtlBull StR 1998 1096). Erst in der Differenzenbereinigung wurde die Dringlichkeitsklausel mit absolutem Mehr auch im StR angenommen.

8 Bsp.: 10.052 *Asylgesetz. Änderung (Entwurf 3)*: AmtlBull NR 2012 1097.

9 Allein das dringl. erklärte Covid-19-Gesetz vom 25.9.2020 (20.058; SR 818.102) wurde in der Folge fünfmal mit dringl. Änderungen modifiziert: Änderung vom 18.12.2020 (20.084; AS 2020 5821 ff.); Änderung vom 19.3.2021 (21.016; AS 2021 153); Änderung vom 18.6.2021 (21.033; AS 2021 354); Änderung vom 17.12.2021 (21.066; AS 2021 878); Änderung vom 16.12.2022 (22.046; AS 2022 817).

grosse Uneinigkeit über den Zeitpunkt des Inkrafttretens gezeigt. Es wäre nicht klar gewesen, welches Inkrafttretensdatum festzulegen ist. In dieser Situation hätte die RedK nicht einen redaktionellen Auftrag zu erfüllen, sondern entgegen ihrer normalen Funktion einen politischen Entscheid zu fällen, der in den Räten nur noch durch einen Rückweisungsantrag vor den Schlussabstimmungen in Frage gestellt werden könnte (s. Art. 57 N 18, insb. FN 22).

- 14 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 (BBl 2021 1094). In der Botschaft finden sich dazu leider keine Ausführungen (BBl 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 aus, dass im Falle von dringl. erklärten Verlängerungen die Geltungsdauer der einzelnen Änderungen zusammenzählen 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 N 22; gl.M. DUBEY, Art. 165 N 50; WYTTEBACH Art. 165 N 23). 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. Die Ausführungen von TSCHANNEN können nur zum Teil überzeugen. Natürlich sollte vermieden werden, dass ein dringl. erklärtes BG in mehrere unterjährige dringl. 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 dringl. erklärten BG vor. Wird hingegen ein bereits verabschiedetes dringl. BG *geändert* und werden neue Bestimmungen aufgenommen, so sollte es gem. Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV e contrario möglich sein, eine solche dringl. erklärte Änderung mit einer unterjährigen Geltungsdauer nicht dem Referendum zu unterstellen. Würde man dies nicht zulassen, so könnten die Eidg. Räte die Änderung in ein neues dringl. erklärtes 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 dringl. erklärte BG in der Form der Erneuerung dem Referendum zu unterstellen wäre, in der Form eines neuen BG aber nicht. Es sollte keinen Unterschied machen, ob diese Änderung im Rahmen eines bestehenden dringl. erklärten BG oder in einem neuen dringl. 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 dringl. erklärte BG nicht dem Referendum unterstehen. Sollten gem. TSCHANNEN sämtliche Änderungen eines dringl. erklärten BG, die selbst in der Form eines dringl. 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.
- 15 Der NR hat die Problematik im Zh. mit den Covid-19-Vorlagen erkannt und ein Po. angenommen, das den BR beauftragt, in einem Bericht das Verhältnis zwischen einem dringl. erklärten Grunderlass und seinen dringl. erklärten nachträglichen Änderungen im Lichte des Erneuerungsverbots von Art. 165 Abs. 4 BV zu klären (22.3010 Po. SPK-NR. *Referenden zu dringlich erklärten Bundesgesetzen und Verhältnis zum Erneuerungsverbot gemäss Artikel 165 Absatz 4 der Bundesverfassung. Klärungsbedarf*). Der BR hat den Bericht am 15.3.2024 verabschiedet.

5. Statistik

Statistik der dringl. erklärten BG nach Legislaturperioden:¹⁰

16

1999–2003	5
2003–2007	8
2007–2011	10
2011–2015	5
2015–2019	1
2019–2023	22

Art. 78*

Abstimmungs-
verfahren¹ Über teilbare Abstimmungsfragen ist auf Verlangen getrennt abzustimmen.² Liegen zu einem Abstimmungsgegenstand zwei Anträge vor, die sich entweder auf denselben Textteil beziehen oder sich gegenseitig ausschliessen, so sind sie gegeneinander auszumehren.³ Ist eine Gegenüberstellung nicht möglich, so sind die Anträge einzeln zur Abstimmung zu bringen.⁴ Über unbestrittene Anträge wird nicht abgestimmt.⁵ Die Stimmzahlen 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 Lorsqu'une question peut être divisée en plusieurs parties, un vote a lieu sur chacune d'elles s'il en est fait la demande.² S'il est déposé sur une même question deux propositions qui se rapportent à la même partie du texte ou qui s'excluent l'une l'autre, elles sont opposées l'une à l'autre.³ S'il n'est pas possible de les opposer l'une à l'autre, elles sont mises aux voix séparément.⁴ Les propositions auxquelles personne ne s'oppose sont réputées adoptées.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.

¹⁰ Bundeskanzlei, Übersicht dringliche Bundesbeschlüsse und -gesetze, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vr/vor_2_2_6_5.html> (12.3.2024).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

- Procedura di voto
- ¹ Su richiesta, le questioni scindibili sono decise in votazioni separate.

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

³ Se 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.

⁴ 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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Verfassungsmässige Grundsätze	5
a) Mehrheitsprinzip	5
aa) Einfache und qualifizierte Mehrheit	5
bb) Verhandlungsquorum	8
cc) «Condorcet-Paradoxon»	9
b) Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder und unverfälschte Willenskundgabe (Art. 34 BV)	13
2. Begrifflichkeit und Aufbau von Art. 78	15
3. Teilung der Abstimmungsfrage (Abs. 1)	17
4. Paarweise Ausmehrung (Abs. 2)	18
5. Unmöglichkeit der Gegenüberstellung (Abs. 3)	20
6. Verzicht auf eine Abstimmung (Abs. 4)	21
7. Obligatorische Abstimmung (Abs. 5)	22

Materialien

Bis 1990: Prov. GRN 8.11.1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 12.7.1849 (AS 1850/51 I 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.); GRS 24.9.1986 (AS 1987 2 ff.); GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6817 f.); Prot. SPK-StR 21.2.2011, 29.8.2011; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

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).

Literatur (zu Art. 78–80)

ARROW, Social Choice and Individual Values, New York 1951 (zit. ARROW, Choice); AUBERT, Art. 88, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. AUBERT, Art. 88); BECK, Die Wahrscheinlichkeit paradoxer Abstimmungsergebnisse, Diss., Bern 1993 (zit. BECK, Wahrscheinlichkeit); BENTHAM, An Essay on Political Tactics, in: Borwing (Hrsg.), The Works of Jeremy Bentham, Bd. 2, New York 1962 (zit. BENTHAM, Essay); BIAGGINI, Art. 159, in: Biaggini, Kommentar BV, 2. Aufl., 709 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 159); BLACK, The Theory of Committees and Elections, Cambridge 1958 (zit. BLACK, Theory); BORDA, Mémoire sur les Elections au Scrutin. Histoire de l'Académie Royale des Sciences, Paris 1781 (zit. BORDA, Mémoire); CONDORCET, Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix, Paris 1785 (zit. CONDORCET, Essai); ERNST, Kleine Abstimmungsfibel, Leitfaden für Versammlungen, Zürich 2011 (zit. ERNST, Abstimmungsfibel); HANGARTNER, Entscheidungen, in: AJP 2004, H. 12, 1543 ff. (zit. HANGARTNER, Entscheidungen); HUBER-HOTZ, Das Zweikammersystem. Anspruch und Wirklichkeit, in: Parlamentsdienste, Parlament, 165 ff.; KRETSCHMER, Das Parlamentsrecht in Geschichte und Gegenwart, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989, 291 ff. (zit. KRETSCHMER, Parlamentsrecht); LUHMANN, Legitimation durch Verfahren, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 1997 (zit. LUHMANN, Legitimation); POLEDNA/WIDMER, Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit – ein verfassungsmässiges Recht des Bundes?, in: ZBl 1987, H. 88, 281 ff. (zit. POLEDNA/WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit); J.P. MÜLLER, Demokratische Gerechtigkeit: Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung, München 1993 (zit. J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit); J.P. MÜLLER, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, in: ZSR 1995, H. 1, 3 ff. (zit. J.P. MÜLLER, Government); J. P. MÜLLER, § 39 Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Thürer/Aubert/J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 621 ff. (zit. J.P. MÜLLER, Verfassungsrecht); POPP, Soziale Mathematik der Mehrheitsentscheidung. Zu Condorcets «Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix», in: Podlech (Hrsg.), Rechnen und Entscheiden. Mathematische Modelle juristischen Argumentierens, Berlin 1977, 25 ff. (zit. POPP, Mathematik); SANTSCHY, Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne, Diss., Neuenburg 1982 (zit. SANTSCHY, Droit); SENTI, Strategisches Abstimmungsverhalten in legislativen Entscheidungsprozessen: Ein Fallbeispiel, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft 1998, H. 4 (2), 1 ff.; SHEPSLE/BONCHECK, Analyzing Politics. Rationality, behavior, and institutions, New York 1997 (zit. SHEPSLE/BONCHECK, Politics); STEINMANN/BESSON, Art. 34, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 1365 ff. (zit. STEINMANN/BESSON, Art. 34); VON WYSS, Maximen und Prinzipien der Bundesversammlung, Diss., Zürich 1999.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits das prov. GRN vom 8.11.1848 enthielt folgende Bestimmung über das Abstimmungsverfahren: «Die Unterabänderungsanträge sind vor den Abänderungsanträgen und diese vor dem Hauptantrag ins Mehr zu setzen» (Art. 27 prov. GRN 1848 [BB1 1849 I 121]). Diese Bestimmung findet sich mit leichten redaktionellen Anpassungen in allen GRN und GRS des 19. und 20. Jh. Im GRN vom 9. 7. 1850 wurde folgende Ergänzung beigefügt:

«Sind mehr als zwei koordinierte Hauptanträge vorhanden, so werden alle neben einander in die Abstimmung gebracht und jedes Mitglied kann für einen dieser Anträge stimmen. Wenn über alle Anträge abgestimmt ist und keiner die Mehrheit erhalten hat, so wird abgestimmt, welcher von denjenigen zwei Anträgen, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigten, aus der Abstimmung fallen solle. Sodann wird über die übrigbleibenden abgestimmt und auf gleiche Weise fortgefahren, bis einer derselben die absolute Mehrheit erhält» (Art. 52 GRN 1850 [AS 1850 83 f.]).¹

1 Ein ähnliches Verfahren verwenden heute noch acht Kantone. Es wird umgangssprachlich «Cup-System» genannt. Mit der sog. «Hoffnungsrunde», also mit der Abstimmung über die zwei jeweils am wenigsten Stimmen auf sich vereinigenden Anträge, wenden es die Kantone ZH (§ 76 Kantonsratsreglement, vom 25.3.2019; LS 171.11), ZG (§ 76 Geschäftsordnung des Kantonsrates, vom 28.8.2014; BGS 141.1), GR (Art. 60 Geschäftsordnung des Grossen Rates, vom

Diese Bestimmung findet sich mit redaktionellen Anpassungen in allen GRN und GRS bis 1946. CRON bezeichnet diese Abstimmungsform als «koordinierte Abstimmung». «Das Verfahren ist dem Wahlverfahren nachgebildet» (CRON, Geschäftsordnung, 224 f.).

- 2 Mit den Totalrevisionen des GRN und des GRS von 1962 wurde dieses Vorgehen abgeschafft und im Falle mehrerer «Hauptanträge» ein Verfahren aufeinander folgender Eventualabstimmungen eingeführt, wobei die Reihenfolge durch eine Hierarchie der Antragsteller bestimmt wird: «Sind mehr als zwei Hauptanträge gestellt worden, werden zuerst in eventueller Abstimmung die Anträge einzelner Ratsmitglieder und nachher das Resultat der eventuellen Abstimmung dem Antrage des Bundesrates und zum Schlusse das Resultat aus dieser Abstimmung dem Antrage der Kommission gegenübergestellt» (Art. 78 Abs. 2 GRN 1962 [AS 1962 1335 f.]). Analoge Bestimmungen enthalten die GRN 1974 und 1990 sowie die GRS 1962, 1975 und 1986. Bei der Revision des GRS von 1962 führte der Berichterstatter aus: «Die neue Fassung entspricht der bisherigen Praxis durch die Präsidenten der Räte» (Prot. StR 27. 9. 1962, 133). CRON, der die beiden Systeme als «Eventualabstimmung» und «koordinierte Abstimmung» einander gegenüberstellte, wies darauf hin, dass «die Präsidenten in der Regel die Eventualabstimmung vorziehen», weil sie «weniger zeitraubend und vermutlich einfacher ist» (CRON, Geschäftsordnung).² CRON wollte «die Lebensfähigkeit des koordinierten Verfahrens» zwar nicht bestreiten (CRON, Geschäftsordnung, 226), formulierte in seiner Untersuchung etwas weiter oben aber dennoch das entscheidende Argument für die Unterscheidung von «Abänderungsantrag» und «Hauptantrag»: «Vielmehr wird dieser oder jener [Antrag] immer als subsidiär zu einem der anderen betrachtet und als Abänderungsantrag zu dem betreffenden behandelt werden können» (CRON, Geschäftsordnung, 225). Mit diesem Argument verliert allerdings auch die von 1962 bis 2003 geltende Regelung für die Behandlung mehrerer «Hauptanträge» nach der Hierarchie der Antragsteller ihre Rechtfertigung.
- 3 Mit dem ParlG wurde das Abstimmungsverfahren in den Räten in Art. 78 und 79 festgeschrieben und damit nach dem materiellen Gesetzesbegriff gem. Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV neu auf Gesetzesstufe angehoben. Der Gesetzgeber anerkannte die besondere Bedeutung des Abstimmungsverfahrens, die darin besteht, den unverfälschten Willen der repräsentierten politischen Kräfte in einem Entscheid zum Ausdruck zu bringen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3567]). Die SPK-NR wies darauf hin, dass am geltenden Verfahren nichts geändert werde, dass es aber verständlicher formuliert werde. Man verzichte auf die bisher verwendeten Begriffe «Unterabänderungsantrag, Änderungsantrag und Hauptantrag», «weil sie verwirrllich und missverständlich sind. Im Verfahren der Räte gibt es nur einen Hauptantrag und nicht mehrere. Hauptantrag ist immer der Antrag der vorberatenden Kommission oder, sofern ein Beratungsgegenstand nicht vorberaten wird (z.B. ein Postulat), der Beratungsgegenstand selbst» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3567]). Die Bestimmungen gaben in den Kommissionen und Räten zu keinen Diskussionen Anlass.

8.12.2005; Bündner Rechtsbuch 170.140) und TG (§ 31 Geschäftsordnung des Grossen Rates, vom 22.3.2000; RB 171.1) an. Ohne «Hoffnungsrunde» kommt das Verfahren zur Anwendung in den Kantonen NW (§ 67 Geschäftsordnung des Landrates, vom 16.9.1998; NG 151.11), GL (Art. 108 Landratsverordnung, vom 13.4.1994; GS II A/2/3), TI (Art. 147 Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato, vom 24.2.2015; Raccolta delle leggi 2.4.1.1) und JU (Art. 73 Règlement du Parlement de la République et Canton du Jura, vom 30.6.2020; RSJU 171.211); dabei entfällt jeweils der Antrag, der am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt.

2 Belege für konkrete Anwendungsfälle des von 1850 bis 1962 geltenden, dem Wahlverfahren nachgebildeten Abstimmungsverfahrens können hier nicht beigebracht werden.

Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde eine spezifische Regelung über das Abstimmungsverfahren bei Vorliegen eines Eventualantrags ins Gesetz aufgenommen (AS 2013 3688). Die SPK-StR stellte in ihrem Bericht vom 29.8.2011 zu verschiedenen «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments» (pa.Iv. 10.440) fest, dass das Parlamentsrecht diese Form des Antrags bisher nicht erwähnt, dass sie aber häufig verwendet wird. Problematisch sei die Praxis, mit Eventualanträgen zu derselben Abstimmungsfrage die in Art. 79 festgelegte Abstimmungsreihenfolge verändern zu wollen. Kein Problem stellten demgegenüber Eventualanträge zu unterschiedlichen Abstimmungsfragen (BB1 2011 6817 f.). Die SPK-StR hatte zuerst beschlossen, einerseits Art. 78 mit einem Abs. 5 zu ergänzen, der den Eventualantrag definiert als Antrag «für den Fall, dass ein bestimmter Antrag angenommen oder abgelehnt wird». Andererseits sollte Art. 79 mit einem Abs. 4 ergänzt werden, der festhält, dass die Abstimmungsreihenfolge mit einem Eventualantrag nicht geändert werden darf (Prot. SPK-StR 21.2.2011, 9, Beilage 24 f.). Der vorgeschlagene Art. 78 Abs. 5 veranlasste das Büro-StR zu einer Ablehnung dieser Anträge in seinem Mitbericht vom 27.8.2011. In der Begründung zeigt sich das Missverständnis, dass das Büro-StR dabei nur die auch nach Absicht der SPK-StR unzulässig zu erklärenden Eventualanträge zur selben Abstimmungsfrage im Auge hatte (Prot. SPK-StR 29.8.2011, Beilage). Im Ergebnis hielt die SPK-StR (Prot. SPK-StR 29.8.2011, 2 ff.) an der Festschreibung der Unzulässigkeit bestimmter Eventualanträge in Art. 79 Abs. 4 fest (was in der weiteren Beratung der Vorlage nicht mehr bestritten wurde), verzichtete aber auf die Definition des Eventualantrags in Art. 78 Abs. 5, was in systematischer Hinsicht nicht zu befriedigen vermag.

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 Neuierung 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 Praxis

1. Verfassungsmässige Grundsätze

a) Mehrheitsprinzip

aa) Einfache und qualifizierte Mehrheit³

Das Begriffspaar «einfache» und «qualifizierte» Mehrheit unterscheidet zwischen der allgemein anwendbaren Berechnungsregel (einfache Mehrheit) und dem besonderen, nur für bestimmte Sachverhalte vorgesehenen Berechnungsprinzip (qualifizierte Mehrheit). Die

3 Zur Begrifflichkeit vgl. Aubert, Art. 88 N 5; Ernst, Abstimmungsfibel, 51 ff. In der Literatur erscheint auch der Begriff der «relativen Mehrheit».

einfache Mehrheit wird durch Art. 159 Abs. 2 BV definiert: Die Räte entscheiden mit der Mehrheit der an der Abstimmung *teilnehmenden* Ratsmitglieder. Die sich enthaltenden und die abwesenden Ratsmitglieder werden zur Berechnung des Mehrs nicht miteinbezogen. Das Mehr errechnet sich aus der Hälfte der gültigen Stimmen aufgerundet auf die nächsthöhere ganze Zahl (absolute Mehrheit).

- 6 Gem. Art. 159 Abs. 3 BV muss über die Dringlichkeitsklausel, bei der Ausgaben- oder bei der Schuldenbremse mit *qualifiziertem Mehr* entschieden werden. Als solches sieht die BV die *Mehrheit der Ratsmitglieder*. Das zu erreichende Mehr des NR beläuft sich auf 101, jenes des StR auf 24 Mitglieder. Enthaltungen und Abwesende sind für die Berechnung des Quorums irrelevant. Dieses ist fix und reduziert sich nur bei Vakanzen. Ist ein Sitz in einer Kammer nicht besetzt, weil durch vorzeitiges Ausscheiden oder fehlender Wahl der Nachfolgerin oder des Nachfolgers das Amt noch nicht angetreten werden konnte, so reduziert sich die Anzahl der Mitglieder des entsprechenden Rates und damit auch das qualifizierte Mehr.
- 7 Andere qualifizierte Mehrheiten, wie bspw. eine Zweidrittelmehrheit oder eine Dreiviertelmehrheit sind auf Gesetzesstufe nicht verfassungskonform.⁴ Der Wortlaut der BV lässt keinen Zweifel offen, dass nur sie eine Abweichung vom einfachen Mehr bestimmen kann. Gesetzes- und Reglementsbestimmungen, welche für bestimmte Verfahrensentscheide qualifizierte Mehrheiten vorschreiben,⁵ sind nicht zulässig.⁶ Diese Anforderungen gelten auch für die Kommissionen.⁷

4 Zu unterscheiden sind qualifizierte Mehrheiten von den Minderheitsrechten. Diese setzen als Voraussetzung für die Wahrnehmung eines Verfahrensrechts die Unterstützung einer bestimmten Anzahl von Ratsmitgliedern voraus. So verlangt bspw. Art. 4 Abs. 2 Bst. a ParlG, dass ein Sechstel der Mitglieder eines Rates oder der VBers eine geheime Beratung verlangen können. Weitere von Gesetz oder Ratsreglementen vorgesehene Minderheitsrechte sind: 75 Mitglieder des NR können eine «aktuelle Debatte» über eine dringl. Ip. herbeiführen (Art. 30a GRN); auf Verlangen von zehn Mitgliedern des StR muss, bei geheimen Beratungen oder wenn die elektronische Abstimmungsanlage defekt ist, eine Abstimmung unter Namensaufruf stattfinden (Art. 44 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1 GRS).

5 Art. 69 Abs. 2 GRN von 1920 verlangte für die Schliessung von Beratungen eine Zweidrittelmehrheit. Art. 47^{quinquies} Abs. 3 GVG i.d.F. vom 13. 12. 1991 verlangte eine Zweidrittelmehrheit jeder der beiden GPK, um der GPDel einen Untersuchungsauftrag ausserhalb des Bereichs des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste zu übertragen (s. Art. 53 N 5 f., 16). Mit Art. 19 Abs. 1 (vgl. Art. 19 N 4) und Art. 154a Abs. 3 ParlG (s. Art. 154a N 8) kennt das Parlamentsrecht nach wie vor zwei derartige, verfassungsrechtlich problematische Bestimmungen.

6 Eine Unterscheidung zwischen Verfahrensentscheiden und materiellen Beschlüssen führt zu einer qualitativen Unterscheidung der Beschlüsse, die im politischen Verfahren eher fraglich ist. Ein Verfahrensentscheid kann einen genauso starken Einfluss auf das Resultat haben wie ein materieller Entscheid selbst. So kann z.B. eine Verschiebung eines Traktandums, welche ein Verfahrensentscheid ist, wesentlichen Einfluss auf den Inhalt der späteren Beschlussfassung haben, weil sich inzwischen die politischen Gegebenheiten geändert haben. Hinter einer Trennung von Verfahrensentscheiden und materiellen Beschlüssen verbirgt sich m.E. eine formaljuristische Argumentation, die mit dem parlamentarischen Verfahren als politischem Verfahren nicht zu vereinbaren ist (gl.M. auch BIAGGINI, Art. 159 N 7; a.M. früher BURCKHARDT, Kommentar BV, 700; FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 555; SANTSCHY, Droit, 89).

7 Gl.M. BIAGGINI, Art. 159 N 8. A.M. der BR, der mit seiner Botschaft vom 4. 7. 2012 ein Veto-recht gegen eine vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge von je zwei Dritteln der Mitglieder der zuständigen Kommissionen vorschlug und ohne weitere Begründung behauptete, Art. 159 BV finde «nur Anwendung auf Entscheide im Plenum» (BB1 2012 7502). Der Vorschlag fand in den Räten keine Unterstützung (vgl. Art. 152 N 17).

bb) *Verhandlungsquorum*

Im Kontext mit dem Mehrheitsprinzip steht auch die Beschluss- und Verhandlungsfähigkeit der Räte. Die BV schreibt als Verhandlungsquorum die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder der Räte vor (Art. 159 Abs. 1 BV). Nicht zu den Mitgliedern der Räte gezählt werden die Vakanzen, d.h. jene Ratsmitglieder, die nicht mehr im Amt sind oder die ihr Amt noch nicht angetreten haben (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 385]).⁸ Das Verhandlungsquorum muss während der ganzen Zeit der Beratungen bestehen, wobei dies in der Praxis die Anwesenheit in den umliegenden Räumen einschliesst (Wandelhalle, Arbeitsräume für Ratsmitglieder, Sitzungszimmer)⁹. Die Ratsmitglieder können, insb. für Abstimmungen, mit einem akustischen Signal in den Saal gerufen werden. Die Feststellung des Verhandlungsquorums kann in den Räten jederzeit von jedem Ratsmitglied verlangt werden und ist von der Präsidentin oder dem Präsidenten vor Wahlen, Gesamt- und Schlussabstimmungen und Abstimmungen gem. Art. 159 Abs. 3 BV zu überprüfen (Art. 38 GRN; Art. 31 GRS). Wird das Verhandlungsquorum unterschritten, muss der Rat seine Sitzung unterbrechen, bis er wieder verhandlungsfähig ist;¹⁰ Abstimmungen sind allenfalls zu kassieren und zu wiederholen. Massgebend ist jedoch Art. 81 Abs. 2 ParlG: Wurden in der Detailberatung Abstimmungen mit fehlendem Quorum durchgeführt, so wird dieser Verfahrensfehler mit der Schlussabstimmung mit genügendem Quorum geheilt, da mit der Schlussabstimmung die Gültigkeit der Verhandlung bestätigt wird (*01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3. 2001 [BBl 2001 3568]).

cc) «Condorcet-Paradoxon»

Das Mehrheitsprinzip ist eines der identitätsstiftenden Prinzipien von Versammlungsdemokratien. Mit der Abstimmung nach dem Mehrheitsprinzip geht die vorherrschende Meinung einher, dass der Entscheid auch dem Willen der Mehrheit der Stimmenden entspricht. Die Überprüfung dieser Vorstellung auf ihre Richtigkeit ist v.a. Gegenstand der Politologie. Konkret geht es um die Frage, ob Abstimmungsverfahren den Willen der verschiedenen Stimmberechtigten in einen kollektiven Entscheid überführen können, oder – umgekehrt – ob durch das Abstimmungsverfahren der Mehrheitsentscheid vorbestimmt wird und somit der freie Wille der Stimmberechtigten nicht zum Ausdruck kommen kann.

Erste mathematische Untersuchungen zum Mehrheitsprinzip finden sich bereits 1781 bei Jean-Charles BORDA (BORDA, *Mémoire*) und 1785 bei Marie Jean CONDORCET (CONDORCET, *Essai*)¹¹. Zentrale Erkenntnis von CONDORCET war, dass Abstimmungen durch

8 Das Amt kann erst angetreten werden, wenn der Eid oder das Gelübde abgelegt wird (vgl. Art. 3 Abs. 3 ParlG).

9 Vgl. Art. 10 N 5 f.; a.A. ist BIAGGINI, der dieser Praxis keine Verfassungsgrundlage zubilligt (BIAGGINI, Art. 159 N 2).

10 Bsp. für einen Unterbruch der Sitzungen: *Mo. 97.3360 Abschaffung des Verbandsbeschwerderechts*: AmtlBull NR 1999 1205 ff.; Vorlage *01.021 Steuerpakt 2011*: AmtlBull NR 2002 1853; *03.047 Entlastungsprogramm für den Bundeshaushalt*: AmtlBull NR 2003 1645 f. Bsp. für eine positive Feststellung des Quorums: *17.046 Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungs-Initiative)*. *Volksinitiative*: AmtlBull NR 2018 930. Ein Ratsmitglied kritisierte wenig später, der Präsident habe die Feststellung verzögert, damit das Quorum erreicht wird (AmtlBull NR 2018 933). Die Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. A.9, hält ausdrücklich fest, dass die Feststellung des Quorums nicht verschoben werden darf. Wird das Quorum nicht erreicht, so kann die Präsidentin oder der Präsident entweder die Sitzung beenden oder für kurze Zeit unterbrechen; im letzteren Fall ist nach Wiedereröffnung das Quorum erneut festzustellen.

11 Die Abhandlung von CONDORCET ist für Nichtmathematikerinnen und Nichtmathematiker kaum verständlich. Lesenswert und verständlich ist die einleitende Darstellung der Abhandlung.

die Mehrheitsregel auch zufällige, paradoxe Ergebnisse produzieren, so dass die Resultate nicht zwingend mit dem politischen Willen der Mehrheit übereinstimmen. Dieses Phänomen trägt heute den Namen «Condorcet-Paradoxon» und kann anhand eines Bsp. erklärt werden: Liegen im NR zu einer Abstimmungsfrage drei Anträge vor, so werden diese paarweise zur Abstimmung gebracht:

1. Eventualabstimmung: Antrag 1 vs. Antrag 2
2. Definitive Abstimmung: Antrag 2 (obsiegender Antrag) vs. Antrag 3

Der siegreiche Antrag 2 aus der ersten Abstimmung wird dem nächsten Antrag 3 gegenübergestellt (vgl. Art. 79 Abs. 2). Vom obsiegenden Antrag 3 aus der zweiten Abstimmung nimmt man an, dass er auch gegen den unterlegenen Antrag 1 aus der ersten Abstimmung gewinnen würde, obwohl keine direkte Ausmehrung dieser beiden Anträge stattgefunden hat. Würde Antrag 3 aber in einer weiteren Abstimmung Antrag 1 unterliegen, so läge eine Patt-Situation vor («zyklische Mehrheiten»), in der endlos abgestimmt werden könnte. In solchen zyklischen Mehrheiten gibt nicht der politische Wille der Ratsmitglieder den Ausschlag für das definitive Resultat, sondern die verfahrensmässige Festlegung der Unterbrechung des Zyklus. Die Anträge, die in der letzten Abstimmung ausgemehrt werden, haben folglich die besten Gewinnchancen.

- 11 Von den auf CONDORCET folgenden Untersuchungen ist jene von Kenneth ARROW zu nennen, der das Condorcet-Paradoxon präziser und allgemeiner formulierte (vgl. ARROW, Choice). Nach seinen Schlussfolgerungen gibt es kein Verfahren, das individuelle Präferenzen konsistent in eine kollektive Entscheidung überführt; insb. das Mehrheitsprinzip kann keine konsistenten Entscheide herstellen. Wie oft solche paradoxen Entscheide auftreten, ist umstritten; schätzungsweise dürften je nach Grösse der Versammlung fünf bis zehn Prozent der Entscheide betroffen sein (BECK, Wahrscheinlichkeit, 118 f.).
- 12 Für die Auslegung des Abstimmungsverfahrens kann Folgendes festgehalten werden: Die Kompetenz zur Festlegung der Abstimmungsreihenfolge ist von grosser Bedeutung. Diese Reihenfolge bestimmt, welche Anträge in der letzten Abstimmung ausgemehrt werden und daher bessere Erfolgchancen haben (SHEPSLE/BONCHECK, Politics, 172 ff.). Mit einer gesetzlichen Festlegung von inhaltlichen Kriterien für die Bestimmung der Abstimmungsreihenfolge kann die Gefahr paradoxer Abstimmungsergebnisse vermindert werden (vgl. Art. 79 ParlG). Des Weiteren hat sich das Differenzbereinungsverfahren zwischen den Räten als Regelung zur Korrektur von Entscheiden des einen Rates bewährt, womit die Zahl der paradoxen Entscheide der BVers nochmals verringert werden kann.

*b) Gleichbehandlung aller Ratsmitglieder und unverfälschte Willenskundgabe
(Art. 34 BV)*

- 13 Art. 34 BV enthält das zentrale Grundrecht der Stimmberechtigten und damit des demokratischen Verfahrens in der Schweiz. Er gewährleistet nicht nur die politischen Rechte der am Verfahren beteiligten Personen, sondern auch den Grundsatz der «unverfälschten Willenskundgabe» (Art. 34 Abs. 2 BV; vgl. POLEDNA/WIDMER, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, 281 ff.). Während Art. 34 BV als Grundrecht von natürlichen und juristischen (Parteien, Verbänden [vgl. BGE 123 I 45]) Personen angerufen werden kann, ist offen, inwieweit Art. 34 Abs. 2 BV auch für weitere politische Verfahren, v.a. für das Verfahren in den Parlamenten, bzw. in der BVers Geltung hat (vgl. HANGARTNER, Entscheidungen, 1545).

Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Essay von CONDORCET findet sich bei Walter POPP (POPP, Mathematik) und bei Duncan BLACK (BLACK, Theory).

Art. 34 Abs. 2 BV hat jedoch auch einen programmatischen Gehalt.¹² Er ist Ausdruck des wichtigsten Grundsatzes eines demokratischen Meinungs- und Entscheidungsprozesses (vgl. STEINMANN, Art. 34, N 7). Auch das BGer hält fest, dass der für die Volkswahl geltende Gleichheitsgrundsatz auch für Parlamentarierinnen und Parlamentarier gelten muss, so dass sich der Wille der Stimmberechtigten in der Zusammensetzung und den Beschlüssen des Parlaments unverfälscht widerspiegeln kann (BGE 123 I 109; Entscheid im Zh. mit der Ausstandsregel im Grossen Rat SH).¹³ Das Stimmrecht der Ratsmitglieder muss folglich so ausgeübt werden können, dass eine gleichberechtigte und unverfälschte Willenskundgabe möglich ist, womit auch das Abstimmungsverfahren diesem Anspruch Rechnung tragen muss. Die Debatte im Parlament erfüllt nicht nur die Funktion der Darstellung der kontroversen politischen Positionen, sondern auch der Zusammenführung dieser kontroversen Positionen in einen Entscheid (vgl. KRETSCHMER, Parlamentsrecht, 326; LUHMANN, Legitimation, 190; J.P. MÜLLER, Gerechtigkeit, 161). Es wäre fatal, wenn die demokratischen Grundsätze der Verfassung nur auf das politische Verfahren zwischen Bürgerin bzw. Bürger und Staat angewendet würden, nicht aber auf das Organ, welches die Bürgerinnen und Bürger vertritt. Wie Jörg Paul MÜLLER ausführt, trennt das Parlament nicht zwischen Repräsentierten und Repräsentanten, sondern vermittelt und integriert i.S.v. «Responsive Government» divergierende Standpunkte und Impulse (J.P. MÜLLER, Government, 19). Der programmatische Inhalt von Art. 34 Abs. 2 BV hat für das ganze politische Verfahren Geltung und ist auch auf das Abstimmungsverfahren in der BVers anzuwenden. Würde man anders entscheiden, so nähme man in Kauf, dass die politischen Rechte der Parlamentsmitglieder in ihrer Funktion als Volksvertreterinnen und -vertreter und damit indirekt die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger verletzt werden (HANGARTNER, Entscheidungen, 1545; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz 2066). Die politischen Rechte der Parlamentarier und Parlamentarierinnen sind wie die Rechte der Bürgerinnen und Bürger i.S.v. Art. 34 BV auszugestalten.

14

2. Begrifflichkeit und Aufbau von Art. 78

Abs. 1 enthält den Begriff «Abstimmungsfrage», während Abs. 2 und Art. 79 Abs. 1 ParlG von «Abstimmungsgegenstand» spricht. Diese zwei Begriffe zeigen einen unterschiedlichen Blickwinkel auf das Abstimmungsverfahren, werden jedoch im Kontext des Abstimmungsverfahrens als Synonyme verwendet. Die «Abstimmungsfrage» wird von der Präsidentin oder vom Präsidenten definiert. Sie oder er gibt vor der Abstimmung eine «Übersicht über die vorhandenen Anträge und unterbreitet dem Rat Vorschläge über die Fragestellung und die Reihenfolge der Abstimmungen nach den Artikeln 78 und 79 ParlG» (Art. 55 GRN; Art. 42 GRS). Der Begriff «Abstimmungsgegenstand» fasst die zur Abstimmung gebrachten Anträge und die damit zusammenhängende Fragestellung der Präsidentin oder des Präsidenten in einem Objekt zusammen.

15

Ausgangspunkt für jede Abstimmung in den Räten ist die Beratungsgrundlage bzw. der Beratungsgegenstand (Art. 71 ParlG).¹⁴ Mit der Einreichung eines Beratungsgegenstandes

16

12 Zum Begriff der «programmatischen Schicht» von Grundrechten s. J. P. MÜLLER, Verfassungsrecht, 633, Rz 30.

13 A.M. STEINMANN/BESSON, Art. 34 N 7 («Parlamentarische Verfahren [...] gehören grundsätzlich nicht dazu»), ohne Begründung, mit Verweis auf anderslautende BGE.

14 In den Räten ist die Beratungsgrundlage der Antrag der vorberatenden Kommission, in der vorberatenden Kommission des Erstrates bei der Beratung von Erlassentwürfen des BR der Antrag des BR und in der vorberatenden Kommission des Zweitrates der Beschluss des Erstrates. Betr. die Begriffe des «selbständigen» und «unselbständigen» Antrags vgl. Art. 76 N 9.

ist auch der Antrag auf Zustimmung verbunden. Ist dieser Antrag unbestritten, so findet keine Abstimmung statt (Abs. 4).¹⁵ Dieser Grundsatz ist in Art. 78 an letzter Stelle festgehalten, obwohl die Prüfung, ob eine Abstimmung zu erfolgen hat, in der Praxis immer als erstes vorgenommen wird. Der Aufbau der Bestimmung entspricht folglich nicht dem eigentlichen Vorgehen, sondern sie ist nach inhaltlichen Kriterien strukturiert. Inhaltlich von Bedeutung ist der Abs. 1 (Teilung der Abstimmungsfrage), welcher ein Minimum an unverfälschter Willenskundgabe sichert, und Abs. 2, welcher das Grundgerüst des Abstimmungsverfahrens in den Räten, die paarweise Ausmehrung, statuiert. Abs. 3 ist eine Ordnungsvorschrift und eine Spezialregelung zu Abs. 1 und 2.

3. Teilung der Abstimmungsfrage (Abs. 1)

- 17 Abs. 1 sichert die «unverfälschte Willenskundgabe» und garantiert der kleinstmöglichen Minderheit in der Kommission oder im Rat (einem einzelnen Ratsmitglied), ihre Antwort auf eine Abstimmungsfrage stellen zu dürfen. Verlangt ein einzelnes Ratsmitglied die Teilung der Abstimmungsfrage, ist die Aufteilung vorzunehmen. Es bedarf dazu keines Mehrheitsbeschlusses des Rates. Dieses parlamentarische Individualrecht besteht seit den Anfängen der BVers (Art. 55 GRN 1850; Art. 52 GRS 1849).

4. Paarweise Ausmehrung (Abs. 2)

- 18 Satz 1 von Abs. 2 hält das Verfahren der paarweisen Ausmehrung von Anträgen fest. Liegen zu einer Abstimmungsfrage zwei Anträge vor, die sich gegenseitig ausschliessen oder sich auf den gleichen Textteil beziehen, so können sie in der gleichen Abstimmung einander gegenübergestellt werden. Als Bsp. seien zwei Anträge angefügt, die im Rahmen der Totalrevision GVG (01.401) zu Art. 5 E-ParlG gestellt wurden:¹⁶

Mehrheit der Kommission

Kommissionsminderheit II

Art. 5 Lobbyistinnen und Lobbyisten

Über die im Parlamentsgebäude zugelassenen

...

Lobbyistinnen und Lobbyisten *kann* ein

... Lobbyisten *wird* ein ...

öffentlich einsehbares Register geführt werden.

Während die Mehrheit mit einer «Kann-Bestimmung» nur die Führung eines Lobby-Registers ermöglichen wollte, verlangte die Kommissionsminderheit eine Verpflichtung zur Führung eines solchen Registers. Die Anträge vereinigen beide Bedingungen, welche Satz 2 von Abs. 2 aufführt: Das «kann» und das «wird» beziehen sich auf den gleichen Textteil, und weil die Kann-Bestimmung nicht neben einer Verpflichtung stehen kann,

15 Der BR hat in einigen Fällen auf dem Titelblatt seiner Botschaft auf den üblichen Satz verzichtet, dass er die Annahme seines Erlassentwurfs beantragt, um damit deutlich zu machen, dass er den Entwurf in Erfüllung einer angenommenen Mo. gegen seinen politischen Willen unterbreitet (13.036 Grundversorgung. Allgemeine Verfassungsbestimmung; 22.083 Einführung einer Regulierungsbremse). In dieser Situation übernehmen einzelne Ratsmitglieder bzw. Kommissionsmehrheiten oder -minderheiten den «Formulierungsvorschlag» des BR als Antrag. Bleiben in der Detailberatung einzelne Bestimmungen des bundesrätlichen Textes unbestritten, so gelten diese als angenommene Anträge.

16 Es wurde auch noch ein dritter Antrag einer «Minderheit I» (Weyeneth, Baader, Glur, Joder, Lustenberger, Scherer, Tschuppert) gestellt, der verlangte, Art. 5 sei zu streichen (BB1 2001 3623); die Anträge wurden folgendermassen ausgemehrt: Mehrheit gegen Minderheit II und das Resultat aus dieser ersten Abstimmung gegen Minderheit I.

schliessen sie sich auch inhaltlich aus.¹⁷ Ein weiteres Bsp. sind Anträge zu Kreditvorlagen, die unterschiedliche Geldbeträge vorschlagen (z.B. CHF 350 Mio. und CHF 400 Mio.). Geldbeträge zur gleichen Kreditposition schliessen sich immer gegenseitig aus.

Während zwei sich auf den gleichen Textteil beziehende Anträge sich immer ausschliessen, kann es durchaus vorkommen, dass zwei Anträge sich zwar auf unterschiedliche Textteile beziehen, sich jedoch inhaltlich ausschliessen und deshalb einander gem. Art. 78 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 ParlG gegenübergestellt werden müssen. So beantragte NR Hermann Weyeneth (SVP/BE) etwa bei den Bestimmungen über die Bundesratswahl ein neues Verfahren i.S. einer Listenwahl (BBi 2001 3658). Der Antrag erstreckte sich über Art. 131 Abs. 2, 3 und 4 E-ParlG, enthielt einen neuen Art. 131a und ergänzte Art. 132 ParlG mit einem neuen Abs. 2 und 3. Der Präsident stellte diesen Antrag der Minderheit Weyeneth dem Antrag der Kommission gesamthaft gegenüber, obwohl auch eine Kombination der beiden Verfahren möglich gewesen wäre (AmtlBull NR 2001 1365). Die Kompetenz, solche Abstimmungen über Konzepte durchzuführen, ergibt sich einerseits daraus, dass die beiden Bedingungen in Abs. 2 nur alternativ erfüllt sein müssen und dass der Passus «sich gegenseitig ausschliessen» einen gewissen Ermessensspielraum offenlässt. Zusammenfassend kann daraus gefolgert werden, dass in einer Abstimmung zwei Anträge einander gegenübergestellt werden können, die mehrere Abstimmungsfragen betreffen, sich jedoch in der politischen Grundanschauung gegenseitig ausschliessen.

19

5. Unmöglichkeit der Gegenüberstellung (Abs. 3)

Abs. 3 enthält Regelungsinhalte, die auch aus Abs. 1 und 2 gefolgert werden könnten. Er formuliert die Rechtsfolge der getrennten Abstimmung, sofern die paarweise Ausmehrung gem. Abs. 2 nicht möglich ist. Mit dem Passus «nicht möglich» verlangt der Gesetzgeber für eine Gegenüberstellung zweier Anträge ein Minimum an inhaltlichem Zh. zwischen den Anträgen und damit eine gewisse Abstimmungslogik. Würde bspw. bei der Beratung eines Mantelerlasses¹⁸, der i.S. eines Sparprogramms die Revision verschiedener Gesetze vorschlägt, ein Antrag auf Streichung der Subventionsbestimmungen für die Weissweimbauern einem Antrag für die Erhöhung des Rentenalters gegenübergestellt, so wäre dies gem. Abs. 3 unzulässig, auch wenn die Mehrheit des Rates aufgrund finanzpolitischer Überlegungen diese Gegenüberstellung als Ausmehrung zweier sich politisch ausschliessender Meinungen versteht. Der Begriff der «Unmöglichkeit» misst sich anhand des Grundsatzes der Wahrung der unverfälschten Willenskundgabe und der Pflicht der BVers, «kohärente» Beschlüsse zu fassen. Aus formeller Sicht darf eine Gegenüberstellung von zwei Anträgen nicht erfolgen, wenn ein Ratsmitglied beiden Anträgen zustimmen könnte. Materiell bedarf es für die Gegenüberstellung ein Minimum an inhaltlichem Zh. Abs. 3 setzt somit dem Ermessen gem. Abs. 2 eine Grenze und nimmt die Ratsleitung in die Pflicht, eine inhaltliche Prüfung vorzunehmen und nicht jede Gegenüberstellung zuzulassen.

20

17 Ein weiteres Bsp. findet sich etwa bei Art. 47 Abs. 2 E-ParlG betr. der Öffentlichmachung von Kommissionssitzungen (BBi 2001 3635).

18 Der Mantelerlass fasst mehrere Teilrevisionen von Erlassen unter einem Sammeltitle zusammen, wenn zwischen den einzelnen Änderungen zumindest ein «enger finaler» Zh. besteht (Schweizerische Bundeskanzlei, Gesetzestechische Richtlinien des Bundes, Bern 2019, 94, Rz 278, <<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/begleitende-rechtssetzung/gesetzestechische-richtlinien-gr.html>> [23.3.2024]).

6. *Verzicht auf eine Abstimmung (Abs. 4)*

- 21 Liegt nur ein Antrag vor, meistens der mit der Einreichung des Beratungsgegenstands gestellte Antrag, so wird der Antrag zum Beschluss erklärt. Liegt in der Detailberatung eines Erlassentwurfs zu einzelnen mit dem Entwurf beantragten Bestimmungen keine Alternative vor, so macht es offensichtlich keinen Sinn, über diese Bestimmungen einzeln abzustimmen. Indem ein Antrag für die gesamthafte Annahme eines Beratungsgegenstandes wie z.B. einer Mo. ausdrücklich bestritten werden muss, um eine Abstimmung herbeizuführen, wird eine anonyme und diffuse Obstruktion verhindert, wie sie sich bei einer obligatorischen Abstimmung ohne Notwendigkeit eines Gegenantrages äussern könnte. Zudem dient Abs. 4 der Ratseffizienz. Abs. 4 ist nicht anwendbar für Gesamt- und Schlussabstimmungen über einen Erlassentwurf,¹⁹ die Beschlussfassung über den Antrag der Einigungskonferenz und für alle Abstimmungen, die ein qualifiziertes Mehr verlangen. E contrario muss aus Abs. 4 geschlossen werden, dass über jeden Antrag abgestimmt werden muss, wenn mehr als ein Antrag zu einem Abstimmungsgegenstand gestellt ist.

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 Dringlicherklärung 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.²⁰ 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

¹⁹ Demgegenüber «beschliesst» der Rat über das Eintreten auf einen Erlassentwurf (Art. 74 Abs. 1 ParlG): Das Gesetz vermeidet in diesem Zh. den Ausdruck «Abstimmung» und ermöglicht damit einen Eintretensbeschluss ohne Abstimmung, wenn nicht ausdrücklich Nichteintreten beantragt wird.

²⁰ 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 (vgl. Art. 74 N 18 und Art. 76 N 28). 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 in der Kommission 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.

gesamthaft beurteilt wird und damit ggf. gesamthaft abgelehnt werden kann.²¹ Jedes Ratsmitglied soll hier die Möglichkeit haben, dieses Resultat gesamthaft zu würdigen, auch ohne dazu explizit Antrag stellen zu müssen.

Art. 79*

Eventualabstimmung

¹ Liegen zum selben Abstimmungsgegenstand mehr als zwei Anträge vor, so sind diese mittels Eventualabstimmung auszumehren, bis zwei Anträge einander gegenübergestellt werden können.

² Die Abstimmungsreihenfolge der Anträge ist dabei so auszugestalten, dass von den Anträgen mit der kleinsten inhaltlichen Differenz schrittweise bis zu denjenigen mit der grössten Differenz aufgestiegen werden kann.

³ Kann nach den Kriterien nach Absatz 2 keine klare Reihenfolge bestimmt werden, so werden mittels Eventualabstimmung nacheinander die Anträge der Ratsmitglieder, dann die Anträge der Kommissionsminderheiten und schliesslich der Antrag des Bundesrates gegeneinander ausgemehrt. Das Resultat aus der letzten Abstimmung wird dem Antrag der Kommissionsmehrheit gegenübergestellt.

⁴ Die Abstimmungsreihenfolge kann mit einem Eventualantrag nicht geändert werden.

Élimination progressive des propositions

¹ S'il est déposé sur une même question plus de deux propositions, elles sont mises aux voix successivement et deux par deux (vote préliminaire), jusqu'à ce qu'il n'en reste plus que deux à opposer.

² La mise aux voix des propositions débute avec celles qui divergent le moins sur le fond pour s'achever avec celles qui divergent le plus.

³ S'il est impossible d'établir un ordre précis répondant à l'al. 2, sont opposées successivement les propositions des députés, puis les propositions de minorité de la commission, puis la proposition du Conseil fédéral. La proposition qui l'a emporté est opposée à la proposition de la majorité de la commission.

⁴ Le dépôt d'une proposition subsidiaire ne modifie pas l'ordre des votes.

Votazione eventuale

¹ Se in merito a uno stesso oggetto in votazione si è in presenza di più di due proposte, queste vanno vagliate per mezzo di una votazione eventuale, fintanto che si possano contrapporre due sole proposte.

² Si vota dapprima sulle proposte che presentano la più piccola divergenza contenutistica e poi, progressivamente, sulle rimanenti, in modo da risalire a quelle con la divergenza maggiore.

³ Se non si può determinare un chiaro ordine di votazione secondo i criteri di cui al capoverso 2, mediante votazione eventuale si vota dapprima, contrapponendole, sulle proposte dei parlamentari, poi su quelle delle mino-

21 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 4a).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

ranze di commissione ed infine su quella del Consiglio federale. L'esito dell'ultima votazione è contrapposto alla proposta della maggioranza della commissione.

⁴ Il deposito di una proposta subordinata non modifica l'ordine di votazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Grundsatz der Eventualabstimmung (Abs. 1)	2
2. Inhaltliche Hierarchie (Abs. 2)	4
3. Formale Hierarchie (Abs. 3)	15
4. Eventualanträge (Abs. 4)	17

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 78.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 78.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Zur Entstehungsgeschichte s. Kommentar zu Art. 78.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Grundsatz der Eventualabstimmung (Abs. 1)

- 2 Art. 79 definiert das Abstimmungsverfahren bei Vorliegen von mehr als zwei Anträgen zum gleichen Abstimmungsgegenstand. Er ergänzt Art. 78 ParlG, der die Grundsätze des Abstimmungsverfahrens und das Vorgehen beim Vorliegen von höchstens zwei Anträgen festlegt.
- 3 Der Begriff «Eventualabstimmung» definiert ein Verfahren, mit welchem mehrere Anträge zu einem Abstimmungsgegenstand vorab prov. ausgemehrt werden, bevor die definitive Entscheidung gefällt wird. I.V.m. dem Grundsatz der «paarweisen Ausmehrung» (Art. 78 Abs. 2 ParlG) müssen gem. Art. 79 Abs. 1 mehr als zwei Anträge in einer stammbaumartigen Ordnung paarweise ausgemehrt werden, bis zwei Anträge übrigbleiben. Wie dieser Abstimmungsbaum zu gestalten ist, d.h. wie die Abstimmungsreihenfolge nach inhaltlichen oder formalen Kriterien gestaltet sein muss, ergibt sich aus Art. 79 Abs. 2 und 3.

2. Inhaltliche Hierarchie (Abs. 2)

- 4 Abs. 2 legt fest, in welcher inhaltlichen Reihenfolge die Anträge paarweise zur Abstimmung gebracht werden müssen. In der ersten Abstimmung werden die beiden Anträge mit der «inhaltlich kleinsten Differenz» einander gegenübergestellt. Das Resultat dieser Abstimmung gelangt zusammen mit dem Antrag mit der nächstgrösseren Differenz in die zweite Abstimmung. So wird weiter fortgeschritten, bis der in der Abstimmungsreihe prov. obsiegende Antrag definitiv dem Antrag mit der «inhaltlich grössten Differenz» gegenübergestellt wird. Diese Formulierung ersetzte die frühere verwirrlische Formulierung, wonach Unterabänderungsanträge vor den Abänderungsanträgen und diese vor den Haupt-

anträgen ausgemehrt werden müssen (Art. 78 Abs. 1 GRN 1990; Art. 64 Abs. 1 GRS 1986). Anders formuliert halten sowohl die alte als auch die neue Formulierung in Abs. 2 fest, dass Detailfragen vor Grundsatzfragen auszumehren sind.

Abs. 2 konkretisiert den verfassungsmässigen Grundsatz der «unverfälschten Willenskundgabe» für das Abstimmungsverfahren in der BVers bei mehr als zwei Anträgen zum selben Abstimmungsgegenstand (s. Art. 78 N 13 f.). Die Vorgehensweise bei der paarweisen Ausmehrerung ist möglichst dahingehend auszugestalten, dass jedem Ratsmitglied jederzeit bewusst ist, welche Konsequenz seine Stimmabgabe hat. Da über jeden Antrag abgestimmt werden muss, sind die Eventualabstimmungen so zu ordnen, dass kein Abstimmungsergebnis eine nachfolgende Abstimmung präjudiziert, d.h. dass durch das Resultat einer Abstimmung keine nachfolgende Eventualabstimmung obsolet wird. Falls ein Streichungsantrag vorliegt, muss der Inhalt einer Bestimmung zuerst im Detail bereinigt sein, bevor der Rat darüber beschliesst, ob die Bestimmung gestrichen werden soll oder nicht.

Die Begriffe «kleinste» bzw. «grösste inhaltliche Differenz» lassen sich am besten anhand eines Bsp. erklären: Im Rahmen der Justizreform auf Verfassungsebene (Art. 178 E-BV)¹ schlug die vorberatende Kommission im Zh. mit Art. 178 Abs. 2 BV die gerichtliche Überprüfung von BG auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der BV vor. Ein Minderheitsantrag beantragte die Beibehaltung des bisherigen Systems (keine Überprüfung von BG auf ihre Verfassungsmässigkeit). Eine weitere Minderheit II beantragte die Ausdehnung der Überprüfung von BG nicht nur auf deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten, sondern auf die Vereinbarkeit mit allen verfassungsmässigen Rechten. Weitere in den Beratungen gestellten Anträge werden hier nicht berücksichtigt:

Bsp. 1:

Antrag der vorberatenden Kommission	Minderheit I (Jutzet u.w.)	Minderheit II (Vallender)
Art. 178 Normenkontrolle 1 Das Bundesgericht prüft im Zusammenhang mit einem Anwendungsakt, ob ein Bundesgesetz gegen Grundrechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst.	Art. 178 Massgebendes Recht 1 Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.	Art. 178 1 (gem. Mehrheit) gegen verfassungsmässige Rechte oder gegen direkt anwendbares Völkerrecht verstösst.

Die kleinste inhaltliche Differenz besteht zwischen dem Antrag der vorberatenden Kommission und dem Antrag der Minderheit II («Grundrechte» oder «verfassungsmässige Rechte»). Die Beibehaltung des bisherigen Systems kommt einer Ablehnung der Neuerung gleich und ist damit die grösste inhaltliche Differenz: Nach Art. 79 Abs. 2 ist der Antrag der vorberatenden Kommission gegen Minderheit II in einer ersten eventuellen Abstimmung auszumehren. Das Resultat aus dieser Eventualabstimmung wird in einer definitiven Abstimmung der Minderheit I gegenübergestellt. Als Regel kann daraus geschlossen werden, dass Anträge auf Beibehaltung des bisherigen Systems oder auf Streichung einer Bestimmung immer die grösste mögliche Differenz darstellen und in der Abstimmungsreihenfolge zuletzt ausgemehrt werden müssen.

Anträge über die Höhe von Geldbeträgen werden gem. Praxis der Räte aufsteigend zu ihrer Betragshöhe ausgemehrt. So wurden im Rahmen der Beratung des Voranschlags 2023 im

1 Vgl. Botschaft BR 20. 11. 1996 (BBl 1997 I 532 ff. und 641), Entwürfe Verfassungskommissionen NR/StR 21./27. 11. 1997 (BBl 1998 I 436 und 494); AmtlBull NR 1998 1465 ff.; AmtlBull StR 1998 259 ff. und 1018 ff.; AmtlBull NR 1999 1011 ff.

NR bei der Position «Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, 525 Verteidigung, Rüstungsaufwand und -investitionen (A202.0101)» drei Anträge gestellt (AmtlBull NR 2023 2011):²

Bsp. 2:

- Antrag der Mehrheit der Kommission gem. BR: CHF 1 924 000 000;
- Antrag der Minderheit der Kommission: CHF 1 624 000 000;
- Einzelantrag Pointet: CHF 1 894 152 000.

Die Ausmehrung wurde folgendermassen vorgenommen: Antrag der Minderheit gegen Einzelantrag Pointet und das Resultat aus dieser Abstimmung gegen den Antrag der Mehrheit. Natürlich könnten die Räte diese Anträge auch in der Reihenfolge nach absteigenden Betragsgrössen ausmehrten.³

- 8 Für die Ordnung der Anträge nach der inhaltlichen Reihenfolge von Abs. 2 ist eine Abwägung notwendig. Teils sind sprachliche, teils sachlogische oder teils auch politische Argumente für die Reihenfolge massgebend. Eine absolut richtige Vorgehensweise gibt es nicht. Der Ermessensspielraum der Präsidentin oder des Präsidenten ist gross und die Festlegung der Abstimmungsreihenfolge verlangt Sensibilität, insb. weil die Anträge, die in der letzten Abstimmung ausgemehrt werden, die grössten Erfolgschancen haben (s. Art. 78 N 10).
- 9 Nicht ausser Acht lassen darf man die Einschätzung der Anträge nach ihrer Bedeutung im Hinblick auf die im Zentrum stehende politische Frage. Es kann durchaus vorkommen, dass ein Abstimmungsgegenstand verschiedene Politikfelder betrifft. Hat ein Rat bspw. über den Bau einer zweiten Röhre des Gotthard-Autobahntunnels zu entscheiden, so sprechen finanzpolitische, föderalistische, ökologische, raumplanerische und verkehrstechnische Gründe für oder gegen diesen Bau. Werden nun verschiedene Anträge mit unterschiedlichem politischen Hintergrund gestellt, so kann eine nur sachlogische Ordnung der Anträge zu einer Hierarchisierung dieser Politikfelder führen, was nicht dem Sinn und Zweck von Art. 79 Abs. 2 entspricht.
- 10 Als Bsp. für diese Problematik können die Beratungen des StR von 1991 zu Art. 21 AHV-Gesetz über verschiedene Rentenalter dienen (AmtlBull StR 1991 259 ff., insb. 268):

Bsp. 3:

Während die Kommissionsmehrheit mit dem BR ein Rentenalter für Frauen (F) von 62 und für Männer (M) von 65 Jahren vorschlug, beantragte die Minderheit I das gleiche Rentenalter für beide Geschlechter (65 Jahre). Eine Minderheit II beantragte (F) 62 und (M) 64 Jahre sowie ein Einzelantrag Bühler schlug ein Rentenalter (F) 63 und (M) 65 Jahre vor.

Streng nach einer inhaltlichen und logischen Ordnung müssen die drei Anträge mit unterschiedlichem Rentenalter vorab gegeneinander ausgemehrt werden, um in einer letzten Abstimmung zwischen den beiden Konzepten «gleiches Rentenalter» und «ungleiches Rentenalter» definitiv zu entscheiden. Nur so kann dem Grundsatz von Art. 79 Abs. 2

² Es obsiegte der Antrag der Mehrheit.

³ Die Praxis der Räte wirkt jedoch ausgleichend zum Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Räten über Finanzbeschlüsse (Art. 94 ParlG): Gilt bei Differenzen zwischen den Räten der tiefere Betrag aus der dritten Beratung als angenommen und haben damit die tieferen Beträge im Differenzbereinigungsverfahren die grössten Erfolgschancen, erhalten beim Abstimmungsverfahren im Rat die höheren Beträge durch die Ausmehrung in der letzten Abstimmung die besten Erfolgschancen.

Rechnung getragen werden. Der damalige Ständeratspräsident schlug denn auch dieses Vorgehen vor, wurde aber durch einen Ordnungsantrag überstimmt, der verlangte, dass der Antrag der Kommissionsmehrheit in der letzten Abstimmung ausgemehrt wird, d.h. dass nach dem damaligen Art. 64 Abs. 2 GRS 1986 (der dem heute geltenden Art. 79 Abs. 3 ParlG entspricht) vorgegangen wird.

Wie aus den Beratungen hervorgeht, wurden die Anträge aus verschiedenen politischen Motiven gestellt (AmtlBull StR 1991 232 ff.). Der Antrag der Minderheit II und der Antrag Bühler sind zudem Kompromissvorschläge zwischen den beiden Extremvarianten «gleiches Rentenalter» und «Beibehaltung der bestehenden Rentenalter» (vgl. AmtlBull StR 1991 260 [Votum StR Niklaus Kuchler (CVP/OW)], 262 [Votum StR Robert Bühler (FDP/LU)]). Die Anträge betrafen verschiedene Politikbereiche (Finanzpolitik, Geschlechterpolitik, Sozialpolitik usw.). Ordnet das Präsidium in einem solchen Fall die Anträge nach inhaltlichen Kriterien, so nimmt es eine Wertung der Bedeutung der einzelnen Politikbereiche bzw. Motive der Antragstellenden vor. Es greift damit in die politische Diskussion ein, indem es die Anträge, die zuletzt ausgemehrt werden, privilegiert (s. Art. 78 N 10). Dies widerspricht der präsidentialen Unabhängigkeit und bleibt selten oppositionslos (vgl. Art. 80 ParlG). Es empfiehlt sich deshalb bei mehr als zwei Anträgen, die verschiedene Politikbereiche betreffen, oder auch im Zweifelsfall nach der von Abs. 3 vorgesehenen Abstimmungsreihenfolge vorzugehen.

11

Das Bsp. ist aber auch deshalb aufschlussreich, weil sich in einer Detailfrage zwei Konzepte gegenüberstehen. Solche Konzeptabstimmungen können auf unterschiedliche Art durchgeführt werden. Beziehen sich die Anträge auf verschiedene Artikel, so kann im Interesse der Übersichtlichkeit der Beratungen zuerst über die Konzepte entschieden werden (vgl. auch Art. 78 N 19, Abstimmung über den Antrag Weyeneth). Falls das Ergebnis der Konzeptabstimmung einen grösseren Bedarf für weitere Änderungen des Erlassentwurfs auslöst, ist die Vorlage allenfalls an die vorberatende Kommission zurückzuweisen, damit diese einen neuen, bereinigten und kohärenten Antrag ausarbeiten kann. Konzentrieren sich die Konzepte jedoch in einer Abstimmungsfrage und sind verschiedene Politikbereiche davon betroffen, empfiehlt es sich nicht, über die Konzeptfrage im Voraus abzustimmen. Diese Problematik lässt sich anhand des obigen erwähnten Bsp. näher erläutern:

12

Neben den dargestellten vier Anträgen zum Rentenalter wurde noch ein weiterer Minderheitsantrag III zur Abstimmung gebracht, welcher ein «flexibles Rentenalter von Mann und Frau zwischen 62 und 65» verlangte (AmtlBull StR 1991 259, 261). Gem. Vorschlag des Präsidenten wurde dieser Minderheitsantrag als Grundsatzabstimmung vor allen anderen Anträgen ausgemehrt, weil der Antrag die «Erwerbstätigkeit als weiteres Kriterium für den Erhalt der Rente» einführt (AmtlBull StR 1991 26). Der Antrag wurde entsprechend den damaligen Mehrheitsverhältnissen im Rat abgelehnt. Aus dem Votum des Präsidenten ist jedoch nicht ersichtlich, wie der StR verfahren wäre, wenn der Rat den Antrag der Minderheit III angenommen hätte. Nach dem vom Präsidenten vorgeschlagenen Vorgehen (Vorabentscheidung über das Konzept) hätte die Vorlage im Hinblick auf die Ausarbeitung einer kohärenten Vorlage an die Kommission zurückgewiesen werden müssen. Hätte der Präsident jedoch weiter ausgemehrt, so hätte das Resultat aus den Eventualabstimmungen über die Anträge betr. unterschiedlichem oder gleichem Rentenalter nochmals der Minderheit III gegenübergestellt werden müssen. Die Minderheit III (flexibles Rentenalter) hätte zwei Abstimmungen gewinnen müssen, um zum definitiven Erfolg zu gelangen. Ihre Erfolgchancen hätten sich dadurch wesentlich verringert. Eine solche doppelte Abstimmung über einen Antrag ist mit dem Grundsatz der «unverfälschten Willenskundgabe» nach Art. 79 Abs. 2 nicht vereinbar (s. Art. 78 N 13 f.).

13

- 14 Korrekt wäre ein anderes Vorgehen gewesen. Geht man davon aus, dass die vier Anträge über das Rentenalter (Kommissionsmehrheit, Minderheit I und II sowie Antrag Bühler) ein anderes Konzept enthalten als der Antrag der Minderheit III (flexibles Rentenalter), so hätten eventualiter zuerst die Anträge zum Rentenalter gem. dem oben dargestellten Bsp. 3 ausgemehrt werden müssen. Das Resultat aus dieser Abstimmungskaskade hätte dann definitiv der Minderheit III gegenübergestellt werden können. Nur so wären Detailfragen vor den Grundsatzfragen beantwortet worden.

3. Formale Hierarchie (Abs. 3)

- 15 Kann nach den inhaltlichen Kriterien gem. Abs. 2 keine Hierarchie hergestellt werden oder bestehen Zweifel darüber, dann ist gem. der in Abs. 3 beschriebenen Reihenfolge vorzugehen. Ausschlaggebend ist die Urheberschaft der Anträge: Die Anträge der Ratsmitglieder werden vor jenen der Kommissionsminderheiten und die Anträge der Kommissionsminderheiten vor dem Antrag des BR ausgemehrt. In letzter Position kommt der Antrag der Kommissionsmehrheit zur Abstimmung, der in den Räten gleichzeitig die Beratungsgrundlage ist.
- 16 Gem. Art. 46 Abs. 1 ParlG gelten die Verfahrensbestimmungen der Räte auch für die Kommissionen. Abs. 3 ist jedoch spezifisch für die Räte formuliert und kann in dieser Form nicht angewendet werden.

4. Eventualanträge (Abs. 4)

- 17 Abs. 4 wurde nachträglich im Jahr 2013 eingefügt. Dass der Begriff des Eventualantrags nicht wie ursprünglich beabsichtigt gleichzeitig in Art. 78 definiert wurde, muss als gesetzgeberisches Versehen betrachtet werden (s. Art. 78 N 4; betr. Definition des Eventualantrags s. Art. 76 N 19f.). Abs. 4 verbietet sog. «unechte Eventualanträge», die zum Ziel haben, ihre Erfolgchancen durch eine Positionierung am Ende der Abstimmungsreihenfolge zu verbessern, wie bspw.: «Sofern der Antrag des Bundesrates abgelehnt wird, ist folgender Antrag zur Abstimmung zu bringen.» Damit greifen die Antragstellenden in die gesetzlich vorgeschriebene Abstimmungsreihenfolge ein.
- 18 Rechtstheoretisch ist es selbstverständlich, dass ein einzelnes Ratsmitglied nicht mit der Formulierung von Bedingungen zu seinem Antrag das gesetzlich vorgeschriebene Abstimmungsverfahren unterlaufen darf. Gleichwohl sah sich der Gesetzgeber gezwungen, diesen Grundsatz festzuhalten, da es in der Praxis immer wieder vorgekommen ist, dass solche Anträge zugelassen wurden (s. Bericht SPK-StR zu 10.440, BBl 2011 6818). Diese «unechten Eventualanträge» sind von den Eventualanträgen zu unterscheiden, die an einen Verfahrensentscheid geknüpft sind oder nicht in die Abstimmungsreihenfolge eingreifen, wie bspw.: «Sofern Eintreten beschlossen wird, ist die Vorlage mit folgendem Auftrag an den Bundesrat zurückzuweisen». Hier wird nicht in das Abstimmungsprozedere zu einer bestimmten Abstimmungsfrage eingegriffen, sondern der Entscheid des Rats gibt den Ausschlag, ob eine zusätzliche Abstimmungsfrage gestellt oder nicht gestellt werden kann.

Art. 80*

Stimmabgabe der Präsidentin oder des Präsidenten	¹ Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident stimmt nicht mit. Bei Stimmengleichheit hat sie oder er den Stichentscheid.
	² Ist die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes Rates erforderlich, so stimmt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident mit.
Vote des présidents des conseils	¹ Le président du conseil ne participe pas aux votes. Il départage en cas d'égalité des voix.
	² Si un texte ne peut être adopté qu'à la majorité des membres de chaque conseil, le président participe au vote.
Voto del presidente	¹ Il presidente non partecipa alla votazione. In caso di parità di voti, decide.
	² Se è necessario il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera, il presidente partecipa alla votazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Stimmabstinenz und Stichentscheid (Abs. 1)	3
2. Stimmrecht bei Quorumsabstimmungen (Abs. 2)	7
3. Wahlrecht	8

Materialien

GRS 12. 7. 1849 (AS 1850/51 I ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.).

3916 Dringlichkeitsklausel. Aufnahme in die Bundesbeschlüsse: Botschaft BR 9. 6. 1939 (BBl 1939 I 965 ff.).

78.234 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen: GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: AmtlBull StR 1998 849 ff.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 78.

I. Entstehungsgeschichte

In Art. 67 Abs. 3 und Art. 71 Abs. 4 BV 1848 wurde festgeschrieben, dass der Präsident des NR bzw. des StR «bei gleich getheilten Stimmen zu entscheiden» hat; daraus folgte implizit, dass er, von der erwähnten Ausnahme abgesehen, kein Recht auf Stimmabgabe besitzt. Die Bestimmung wurde in der BV 1874 übernommen (Art. 78 Abs. 3 und Art. 82 Abs. 4 BV 1874). Mit der Totalrevision der BV von 1999 wurde sie jedoch mit dem – aufgrund der mit Art. 164 vorgenommenen Definition des BG fragwürdigen – Argument, dass die Regelungen in den Geschäftsreglementen ausreichen, gestrichen (Botschaft BR 20. 11. 1996

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

[BBl 1997 I 380]; vgl. Art. 83 GRN 1990; Art. 71 GRS 1986). Die Festlegung im ParlG vier Jahre später ist denn auch eine Folge des neuen Gesetzesbegriffs von Art. 164 BV. Die präsidentiale Stimmabstinenz ist gem. SPK-NR eine Einschränkung des Stimmrechts; damit wird indirekt auch das Wahlrecht der Wählerinnen und Wähler tangiert, deren Interessen durch die oder den von ihnen Gewählten nur noch beschränkt vertreten werden können. Eine solche Einschränkung bedarf einer gesetzlichen Grundlage (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3567]).

- 2 Die Unabhängigkeit der Präsidentin oder Präsidenten hat für den Geschäftsgang eine wichtige Funktion. Ihre Bedeutung zeigt sich auch darin, dass die Verfassungsväter von 1848 und 1874 ihr Verfassungsrang zuordneten. Der historische Ursprung dieser präsidentiellen Unabhängigkeit wird hier nicht weiterverfolgt, da sie weit ins Mittelalter reicht. Die Funktion der Stimmabstinenz brachte jedoch Jeremy BENTHAM in seinem «Essay on Political Tactics» zum Ausdruck: «The functions that belong properly to a president, belong to him in one or other of two capacities: that of a judge, as between individual members; or that of agent of the whole assembly: – as judge, when there is a dispute for him to decide upon; as agent, where there is anything for him to do without dispute.» Der Präsident darf nach BENTHAM weder Anträge noch Vorstösse einreichen, noch in der Debatte sprechen oder gar abstimmen (BENTHAM, Essay, 328).¹ Diese Neutralität ist die notwendige Konsequenz der Kompetenzen der Präsidentin oder des Präsidenten, die Traktandierung festzulegen, die Abstimmungsreihenfolge zu bestimmen und Verfahrensentscheide zu treffen. Damit erhält die Präsidentin oder der Präsident die Möglichkeit, durch Entscheide in die taktischen Belange der Politik einzugreifen, weshalb ihr oder ihm eine Stellung im Ratsbetrieb zugedacht ist, welche quasi-richterliche Züge hat. Das Verbot, sich vom Präsidiumsstuhl aus an der politischen Debatte zu beteiligen, stärkt diese Stellung (Art. 7 Abs. 2 GRN; Art. 4 Abs. 2 GRS).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Stimmabstinenz und Stichentscheid (Abs. 1)

- 3 Der erste Satz von Art. 80 Abs. 1 hält die Pflicht fest, nicht mitzustimmen. Die Ausnahme von dieser Stimmabstinenz wird im zweiten Satz festgehalten: Bei Stimmgleichheit muss die Präsidentin oder der Präsident den Stichentscheid abgeben. Es handelt sich nicht allein um ein Recht, sondern um eine Pflicht der Präsidentin oder des Präsidenten; sie oder er darf auf den Stichentscheid nicht verzichten. Stimmgleichheit bedeutet einen nicht eindeutigen Ratswillen. Aufgrund des Mehrheitsprinzips (vgl. Art. 78 ParlG) hat dieses Resultat die Wirkung einer Ablehnung. Mit dem Stichentscheid hingegen wird der «nicht eindeutige» in einen eindeutigen Ratswillen umgewandelt (vgl. BECK, Wahrscheinlichkeit, 130).
- 4 In den früheren Reglementsbestimmungen war festgehalten, dass die Präsidenten im Falle eines Stichentscheids ihre Stimmabgabe begründen dürfen (Art. 60 GRN 1850; Art. 56 GRS 1949; Art. 83 GRN 1990; Art. 71 GRS 1986). Damit wurde der Präsidentin oder dem Präsidenten das Recht zugestanden, sich zum verhandelten Geschäft ausnahmsweise politisch zu äussern. Bei der Ausarbeitung des ParlG sah der Gesetzgeber keinen Grund, dieses Recht explizit zu erwähnen. Jedenfalls finden sich in den Materialien keine Angaben, warum es gestrichen wurde. Dies bedeutet aber nicht, dass die Ratspräsidentin oder der

¹ Erstmals 1816 in der französischen Übersetzung von DUMONT, Jérémie Bentham: *Tactique des Assemblées Législatives*, Paris 1816. Die Publikation BENTHAMS gilt als eine der ersten theoretischen Schriften zum modernen Parlamentsrecht.

Ratspräsident seine Stimmabgabe nicht begründen darf. Es wäre aber m.E. eine Überlegung wert, eine Begründungspflicht einzuführen. Für die Öffentlichkeit insb. wäre es bedeutsam zu erfahren, warum sich eine Präsidentin oder ein Präsident auf die eine oder andere Seite schlägt: Wurde der Entscheid aufgrund von Parteipräferenz- bzw. -angehörigkeit oder aufgrund der Präsenz im Rat oder aufgrund eines staatspolitischen Motivs gefällt? Ständeratspräsident Ulrich Zimmerli (SVP/BE) schaffte bspw. im Rahmen der Totalrevision der BV 1999 Transparenz über die Begründung seines Stichentscheids gegen die Abschaffung des sog. «Bistumsartikels»: «Angesichts des Umstandes, dass es zu vermeiden gilt, die Nachführung der Bundesverfassung mit einer solch brisanten Frage zu belasten, gebe ich meine Stimme der Minderheit» (AmtlBull StR 1998 855).² Eine Begründungspflicht würde auch der politischen und historischen Forschung dienen, da wichtige Stichentscheide besser nachvollzogen und eingeordnet werden könnten.

Die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten stimmen in den Kommissionen mit und fallen bei Stimmengleichheit den Stichentscheid (Art. 16 Abs. 3 GRN; Art. 12 Abs. 3 GRS). Die abgegebene Stimme zählt jedoch nicht doppelt. Die von der Präsidentin oder dem Präsidenten abgegebene erste Stimme kann dem späteren Stichentscheid widersprechen. Die Ratspräsidentinnen und -präsidenten haben auch den Vorsitz in den Büros der Räte. In dieser Funktion nehmen sie das Stimmrecht wie die Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten wahr (Art. 8 Abs. 4 GRN; Art. 5 Abs. 2 GRS). 5

Der Stichentscheid der Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten hat eine erheblich geringere Bedeutung als jener der Ratspräsidentinnen und -präsidenten, da er i.d.R. nur über den Antrag an den Rat entscheidet. Von grosser Bedeutung ist allerdings der – selten – gefällte Stichentscheid der Präsidentin oder des Präsidenten einer Einigungskonferenz. Zuständig für diesen Entscheid ist die Präsidentin oder der Präsident der Kommission des Erstrates, ggf. die durch die Ratsreglemente festgelegte Stellvertretung in der Kommission des Erstrates (Art. 91 Abs. 3 i.V.m. Art. 92 Abs. 2 ParlG).³ Der Grundsatz der Gleichberechtigung der Räte wird durch diese Regelung eingeschränkt: Die getrennt tagenden Räte können den Einigungsantrag zwar noch gesamthaft annehmen oder ablehnen, aber nicht mehr ändern (Art. 93 ParlG); die Präsidentin oder der Präsident der Kommission des Erstrates hat mit dem Stichentscheid zuvor hingegen den definitiven Wortlaut dieses Antrages bestimmen können. 6

2. Stimmrecht bei Quorumsabstimmungen (Abs. 2)

Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident darf mitstimmen, wenn die Zustimmung der «Mehrheit der Mitglieder» gem. Art. 159 Abs. 3 BV verlangt wird, d.h. bei den Abstimmungen über die Ausgaben- und Schuldenbremse sowie über die Dringlichkeitsklausel. Bereits im Jahr 1939 stellte der BR hinsichtlich des Stimmrechts der Ratspräsidenten bei der Dringlicherklärung von BG fest, dass es «widersinnig» wäre, das präsidierende Ratsmitglied für die Berechnung des «erforderlichen qualifizierten Mehrs» zwar mitzuzählen, ihm jedoch die Stimmabgabe zu verweigern. Damit würde Art. 89 Abs. 1 BV 1874 verletzt, wonach die absolute Mehrheit der Mitglieder «nicht nur erforderlich ist, sondern auch genügt» (Botschaft BR 9. 6. 1939 [BBl 1939 I 970]). Diese Auslegung gilt auch für Art. 159 Abs. 3 BV (BIAGGINI, 2. Aufl., Art. 159 N 9). Grundsätzlich hat jedes Mitglied gleiches Stimmrecht. Dieses Stimmrecht ist sowohl für die Berechnung des Mehrs wie auch für das 7

2 Bsp. für einen Stichentscheid ohne Begründung: 20.3021 Mo. Haab. Importverbot für tierquälerisch erzeugte Stopfleber (AmtlBull StR 2023 670).

3 Bsp. für einen Stichentscheid des Präsidenten der Einigungskonferenz: 17.071 Totalrevision des CO2-Gesetzes nach 2020 (AmtlBull NR 2020 1762; AmtlBull StR 2020 1012).

Abstimmungsergebnis relevant. Wird eine Stimme für die Berechnung des Mehrs berücksichtigt, für das Abstimmungsergebnis hingegen nicht, so führt dies zu einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses. Eine solche Verletzung des Stimmrechts entsteht bei Abstimmungen nach der einfachen Mehrheitsregel (Art. 159 Abs. 2 BV) nicht, weil das präsidierende Ratsmitglied bei der Berechnung der Mehrheit der Stimmenden nicht berücksichtigt wird (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3568]). In einer Abstimmung, in welcher die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder verlangt wird, kann es keinen Stichentscheid der Präsidentin oder des Präsidenten geben. Im Falle der Stimmengleichheit wird die absolute Mehrheit nicht erreicht. Anders gesagt, die Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten zählt in den Anwendungsfällen von Art. 159 Abs. 3 BV wie jede andere Stimme. Kommt es zur Stimmengleichheit (inkl. der Stimme der Präsidentin oder des Präsidenten), so wird die verlangte Mehrheit nicht erreicht und der Gegenstand der Abstimmung ist abgelehnt.

3. Wahlrecht

- 8 Art. 78 Abs. 3 und Art. 82 Abs. 4 BV 1874 sahen nicht nur den Stichentscheid des Ratspräsidenten vor, sondern fügten auch einen weiteren Vorbehalt zu ihrer Stimmabstinenz an: «[B]ei Wahlen übt er das Stimmrecht aus wie jedes Mitglied.» Mit der BV 1999 wurde diese Bestimmung auf die Ebene der Ratsreglemente herabgestuft (Art. 88 GRN 1990; Art. 76 GRS 1986; s. dazu N 1); im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG und der darauf folgenden Totalrevisionen der Ratsreglemente verschwand diese Regelung ganz aus dem geschriebenen Parlamentsrecht.⁴ Aufgrund einer historischen, systematischen und teleologischen Auslegung ist aber klar, dass das Wahlrecht der Ratspräsidentinnen und -präsidenten im eigenen Rat oder in der BVers nach wie vor besteht; es wurde in der Praxis weiterhin selbstverständlich wahrgenommen und nie in Frage gestellt. Der reine Wortlaut des ersten Satzes von Art. 80 Abs. 1 würde zwar erlauben, ihn auch auf die Stimmabgabe bei Wahlen anzuwenden. Die Bestimmung steht aber im Kontext der Regelung der Abstimmungen. Insb. wird auch der Zweck von Art. 80 – die Wahrung der Unabhängigkeit der Ratspräsidentinnen und -präsidenten – durch ihre Teilnahme an den Wahlen nicht berührt, ist die Stimmabgabe bei Wahlen in der BVers doch geheim (Art. 130 Abs. 1 ParlG).

Art. 81

Schluss- abstimmung

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 Stimmen beide Räte dem Erlassentwurf zu, so ist der Erlass der Bundesversammlung gültig zu Stande gekommen.

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

⁴ Dies geschah offensichtlich versehentlich, finden sich in den Materialien dazu doch keinerlei Spuren.

- Vote final**
- ¹ Un vote final a lieu sur:
- toute loi fédérale;
 - toute ordonnance de l'Assemblée fédérale;
 - 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 Si les deux conseils approuvent le projet, celui-ci est réputé avoir abouti valablement en tant qu'acte de l'Assemblée fédérale.
- ³ Si le projet est rejeté par un des conseils ou les deux, il est réputé avoir été refusé.
- Votazione finale**
- ¹ Si procede alla votazione finale su:
- le leggi federali;
 - le ordinanze dell'Assemblea federale;
 - 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 Se ambo le Camere approvano il testo così elaborato, l'atto legislativo dell'Assemblea federale è considerato validamente adottato.
- ³ Se una od ambo le Camere respingono il testo, l'atto legislativo è considerato non adottato.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Gegenstand der Schlussabstimmung (Abs. 1)	5
2. Zeitpunkt der Schlussabstimmung (Abs. 1 ^{bis})	8
3. Wirkung der Schlussabstimmung (Abs. 2)	11
4. Folgen der Ablehnung in der Schlussabstimmung (Abs. 3)	13

Materialien

Bis 1903: GRS 7. 12. 1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9. 7. 1850 (AS 1850–1851 14 ff.); Botschaft BR 30. 3. 1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 476 f.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 24. 4. 1960, BBl 1960 1479; AmtlBull NR 1961 279; AmtlBull StR 1961 269; GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

99.419 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Änderung GVG 8. 10. 1999 (AS 2000 273 ff.).

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

Die Einführung der Schlussabstimmung war ein zentrales Anliegen der Revision des GVG 1 von 1902. Bis zu diesem Zeitpunkt sahen die Ratsreglemente nur eine Gesamtabstimmung nach der artikelweisen Beratung eines Entwurfs vor (Art. 57 GRS 1849; Art. 56 GRN 1850). Nach dieser Gesamtabstimmung hatte ein Rat keine Gelegenheit mehr, über einen Erlass-

entwurf gesamthaft abzustimmen. Damit bestand keine Gewähr dafür, dass eine Vorlage auch nach den im Rahmen der Differenzvereinigung erfolgten Änderungen von der Mehrheit des Rates unterstützt wird. Der BR erachtete diesen Umstand als nicht sachgemäss und schlug vor, die Schlussabstimmung im GVG zu verankern. Gleichzeitig beantragte er, dass bei einer Ablehnung in der Schlussabstimmung in einem oder in beiden Räten die Vorlage als erledigt betrachtet und von der Geschäftsliste gestrichen wird (Botschaft BR 30. 3. 1899 [BBl 1899 II 476 f.]). Beide Räte stimmten diesen Neuerungen zu (Art. 10 und 11 GVG 1902). Die BVers präzierte lediglich, dass eine Schlussabstimmung auch dann durchgeführt wird, wenn der Entwurf nicht an die RedK überwiesen wurde (Art. 11 Abs. 1 GVG 1902). Damals wurden Erlassentwürfe mit wenigen Artikeln sowie dringl. erklärte Erlasse nicht an die RedK überwiesen (CRON, Geschäftsordnung, 215).¹

- 2 Das GVG 1962 legte erstmals fest, welche Erlassentwürfe einer Schlussabstimmung unterliegen. Gem. Art. 36 GVG 1962 waren das die Verfassungsbestimmungen, BG und allgemeinverbindlichen BB. Der Vorschlag des BR, eine Schlussabstimmung auch über einen Beschluss durchzuführen, «der unbestritten allgemeinverbindliche Vorschriften enthält, die in gewissen Fällen trotz dem Ausschluss des Referendums von grösster Bedeutung sein können», wurde diskussionslos abgelehnt (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 1479]; AmtlBull NR 1961 279; AmtlBull StR 1961 269).
- 3 Art. 36 GVG 1962 wurde mit der Änderung des GVG vom 8. 10. 1999 an die Terminologie der neuen BV angepasst. In der Folge unterlagen neu BG, VO der BVers sowie dem obligatorischen und dem fakultativen Referendum unterliegende BB der Schlussabstimmung.
- 4 Mit der Revision des ParlG wurde zusätzlich präzisiert, dass die Schlussabstimmung das parlamentarische Verfahren formell beendet und der Erlass gültig zustande kommt.
- 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.).² In beiden Räten stellten Minderheiten der SPK den Antrag, dass die Schlussabstimmungen beider

1 Zur Überweisung von Erlassentwürfen an die RedK vgl. auch Art. 56 N 1 ff.

2 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).

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.

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 den BB über eine Vo.Iv. keine Schlussabstimmung mehr durchzuführen sei (s. dazu Art. 100 N 10).

4b

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand der Schlussabstimmung (Abs. 1)

Der Zweck der Schlussabstimmung besteht darin, dem Ratsmitglied eine Gesamtbeurteilung eines Erlasses nach dem Abschluss der Differenzbereinigung zu ermöglichen. 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 wäre 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.³ Da die Geschäftsreglemente des NR und des StR als VO der BVers zu betrachten sind (vgl. Art. 36 N 10f.), unterliegen auch alle Reglementsrevisionen einer Schlussabstimmung im jeweiligen Rat. Demgegenüber wird über einfache BB keine Schlussabstimmung durchgeführt.

5

Gegenstand der Schlussabstimmung bildet der von der RedK bereinigte Wortlaut (Art. 57 ParlG). Nimmt die RedK erhebliche Textänderungen vor, muss sie diese vor der Schlussabstimmung erläutern (Art. 3 Abs. 3 VO der BVers über die RedK vom 3.10.2001 [AS 2003 3601, SR 171.105]).

6

Das Verfahren der Schlussabstimmung ist zweiteilig: Vor der eigentlichen Schlussabstimmung wird zunächst der bereinigte Wortlaut gutgeheissen. Das geschieht in der Praxis stillschweigend. Theoretisch könnte ein Ratsmitglied beantragen, den Text zur Überarbeitung an die RedK zurückzuweisen, was in den letzten Jahren aber nie der Fall war. Im NR gibt es zudem die Besonderheit, dass die Fraktionen vor der Schlussabstimmung in einer kurzen Erklärung ihr Abstimmungsverhalten begründen können (Art. 43 Abs. 3 GRN). Oft werden diese Fraktionserklärungen genutzt, um ein Referendum anzukündigen. Gem. den Ratsreglementen muss die Stimmenzahl bei der Schlussabstimmung in jedem Fall – auch wenn der Entwurf nicht bestritten ist (Art. 78 Abs. 5 Bst. d ParlG) – ermittelt werden (Art. 59 Abs. 2 Bst. b GRN; Art. 45 Abs. 2 Bst. b GRS).

7

3 Über die Wirkung und die zweifelhafte Notwendigkeit einer Schlussabstimmung über den BB über eine Vo.Iv. vgl. Art. 100, insb. N 10.

2. Zeitpunkt der Schlussabstimmung (Abs. 1^{bis})

- 8 Die beiden Räte führen die Schlussabstimmungen über einen Erlass am selben Tag durch. In der Praxis ist dies i.d.R. der letzte Sessionstag.⁴ Weil der StR traditionsgemäss an diesem letzten Sessionstag i.d.R. 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 Gesetz vorgesehene Ausnahme: So muss die Schlussabstimmung über einen direkten Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. gem. Art. 101 Abs. 3 ParlG spätestens acht Tage vor der Schlussabstimmung zur Vo.Iv. durchgeführt werden, damit bei einer allfälligen Ablehnung des Gegenentwurfs die Einigungskonferenz zur Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. noch einen Antrag stellen kann (zum konkreten Ablauf vgl. Art. 101 N 18 f.).
- 9 Die Schlussabstimmungen über einen Erlass finden i.d.R. in jener Session statt, in der die Beratung bzw. die Differenzbereinigung des Erlasses abgeschlossen wird. Die Kommissionsekretariate 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.⁵ 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.⁶ In diesen Fällen

4 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).

5 Für eine Ausnahme s. z.B. 93.461 Pa.Iv. *Mehrwertsteuergesetz*: Der Antrag der Einigungskonferenz zum Mehrwertsteuergesetz war von beiden Räten am 15./16.6.1999 angenommen worden; die Schlussabstimmung fand jedoch erst in der Sondersession am 2.9.1999 statt. StR Christoffel Brändli (SVP/GR) teilte in diesem Zh. 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).

6 Vgl. in diesem Zh. etwa 99.084 *Militärgesetz. Änderung*: Das Geschäft umfasste zwei Erlassentwürfe, welche thematisch im selben Zh. standen. Da der eine Entwurf noch nicht zu Ende beraten war, wurde die Schlussabstimmung über den anderen, für die Schlussabstimmung bereiten Entwurf verschoben, damit die Referendumsfrist zu beiden Entwürfen zum selben Zeitpunkt zu laufen beginnt. 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 ver-

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; möglich 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.

Nach der Schlussabstimmung werden die Erlasse, welche dem Referendum unterstehen, im BBl veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung beginnt auch die Referendumsfrist zu laufen. Obwohl dieser Zeitpunkt für die Gegnerinnen oder Gegner eines Erlasses von Bedeutung ist, verzichteten die Ratsmitglieder bisher darauf, mittels Ordnungsantrag auf den Zeitpunkt der Schlussabstimmung und damit auf den Beginn der Referendumsfrist Einfluss zu nehmen. 10

3. Wirkung der Schlussabstimmung (*Abs. 2*)

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.⁷ Wie BIAGGINI zutreffend bemerkt, ist die Frage aber «mehr von theoretischer als praktischer Bedeutung, da eine richterliche Überprüfung nicht möglich ist (BV 189 Abs. 4).»⁸ 11

Nach der Schlussabstimmung können nur noch formale Fehler oder Formulierungen, welche nicht das Ergebnis der Beratungen wiedergeben, von der RedK berichtigt werden (Art. 58 ParlG). Werden gravierende Mängel festgestellt, müssen diese im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren behoben werden. 12

4. Folgen der Ablehnung in der Schlussabstimmung (*Abs. 3*)

Verwirft ein Rat oder verwerfen beide Räte einen Erlassentwurf in der Schlussabstimmung, gilt er als nicht zustande gekommen. Es gibt kein Differenzbereinigungsverfahren. Die Formulierung «oder verwerfen beide Räte» führt dazu, dass jeder Rat eine Schlussabstimmung abhält, auch wenn der andere Rat den Erlassentwurf bereits verworfen hat und dieser damit bereits definitiv nicht zustande gekommen ist.⁹ 13

schohen, weil die Ausführungsgesetzgebung noch in der Differenzbereinigung war (AmtlBull StR 2010 1354; AmtlBull NR 2010 2181).

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

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

9 Von der 49. bis zur 51. Legislaturperiode (Wintersession 2011–Herbstsession 2023) wurden neun Erlassentwürfe in den Schlussabstimmungen abgelehnt. In acht Fällen lehnte der NR die Vorlage ab, nachdem der StR sie angenommen hatte:

- 15.6.2012: 08.080, BB über die Vo.Iv. gegen Abzockerei;
- 27.9.2013: 12.076, BB über die Vo.Iv. «Pädophile sollen nicht mehr mit Kindern arbeiten dürfen»;
- 19.6.2015: 12.427/12.432, BG über die BVers (Verfahren der Legislaturplanung);
- 18.12.2015: 15.020, BG über die Krankenversicherung (Regulierung der Zulassung);

Art. 82

Veröffentlichung des Stimmverhaltens	Die Ratsreglemente regeln, in welchen Fällen das Abstimmungsergebnis in Form einer Namensliste veröffentlicht wird.
Publication des listes nominatives des votes	Les règlements des conseils précisent dans quels cas le résultat des votes est publié sous forme de liste nominative.
Publicazione dell'esito della votazione	I regolamenti delle Camere stabiliscono in quali casi l'esito della votazione è pubblicato sotto forma d'elenco nominativo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2000	1
a) Die Abstimmung unter Namensaufruf	1
b) Revisionen des GRN	3
2. ParlG	7
3. Entwicklung im NR seit Erlass des ParlG	8
4. Entwicklung im StR seit Erlass des ParlG	10
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	12
1. Allgemeines	12
2. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im NR	15
3. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im StR	17
4. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens in der VBVers	18

Materialien

Bis 1974: GRS 7. 12. 1849 (AS 1850/51 I ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
78.387 Po. *Elektronisches Abstimmungsverfahren*: AmtlBull NR 1979 96 f.
79.090 Nationalrat. *Elektronisches Abstimmungsverfahren. Bericht des Büros*: AmtlBull NR 1980 376 ff.
84.342 *Elektronisches Abstimmungsverfahren im Nationalrat*: AmtlBull NR 1984 1910 ff.
87.474 Mo. *Elektronisches Abstimmungsverfahren im Nationalrat*: AmtlBull NR 1987 1452 ff.
90.254 Pa.Iv. *Elektronische Abstimmung im Nationalrat*: AmtlBull NR 1991 183 ff.; Bericht Büro-NR 28. 9. 1992 (BBl 1993 II 79 ff.); AmtlBull NR 1992 2042 ff.; Bericht Büro-NR 1. 3. 1993 (BBl 1993 II 93 ff.); AmtlBull NR 1993 491 ff.; Änderung GRN 19. 3. 1993 (AS 1994 362 f.).
94.429 Pa.Iv. *Geschäftsreglement. Änderungen*: Bericht Büro-NR 11. 11. 1994 (BBl 1995 II 642 ff.); AmtlBull NR 1995 302 f.; Änderung GRN 3. 2. 1995 (AS 1995 530 f.).

- 14.12.2018: 14.307/14.320, BB über die Souveränität der Kantone bei der Festlegung ihrer Wahlverfahren;
- 22.3.2019: 18.036, BG über die Krankenversicherung (Anpassung der Franchisen an die Kostenentwicklung);
- 19.6.2020: 19.020, BG über den zivilen Ersatzdienst;
- 30.9.2022: 19.085, Embargogesetz.
- In einem Fall lief es umgekehrt: Bereits das Votum des StR war negativ und damit definitiv; die spätere Zustimmung des NR war damit wirkungslos:
- 18.3.2015: 13.085, BB über die Abschaffung der Heiratsstrafe und für eine Familienpolitik für alle (Direkter Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3568 f.); AmtlBull NR 2001 1352 f.; AmtlBull StR 2002 20 f.; AmtlBull NR 2002 958; AmtlBull 2002 StR 927 f.; AmtlBull NR 2002 1919 f.; AmtlBull StR 2002 1154 f.; AmtlBull NR 2002 2066; AmtlBull StR 2002 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.418 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates*: Bericht SPK-NR 10.4.2003 (BB1 2003 3468 ff., insb. 3484 ff.); AmtlBull NR 2003 1157 f.; AmtlBull NR 2003 1424; GRN 3.10.2003 (AS 2003 3623 ff.).

03.417 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates*: Bericht SPK-StR 31.3.2003 (BB1 2003 3508 ff., insb. 3521 f.); AmtlBull StR 2003 649; GRS 20.6.2003 (AS 2003 3508 ff.).

07.400 *Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BB1 2008 1869 ff., insb. 1902 f.); AmtlBull NR 2008 1487; Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).

11.490 *Pa.Iv. Transparentes Abstimmungsverhalten*: Bericht SPK-StR 25.10.2012 (BB1 2012 9463); AmtlBull StR 2012 516 ff.; AmtlBull StR 2012 976 ff.; AmtlBull StR 2013 71 ff.; Änderung GRS 22.3.2013 (AS 2014 251 ff.).

16.457 *Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht der SPK-NR 18.8.2017 (BB1 2017 6797 ff.); GRN 15.6.2018 (AS 2018 3473 f.).

17.432 *Pa.Iv. Namenslisten bei allen Abstimmungen im Ständerat*: Bericht der SPK-StR 20.6.2017 (BB1 2017 5861); AmtlBull StR 2017 574.

19.498 *Pa.Iv. Öffentliche und transparente Abstimmungen im Ständerat*: Bericht SPK-StR 16.11.2021 (BB1 2021 2696); AmtlBull StR 2021 1407; GRS 17.12.2021 (AS 2022 107).

20.408 *Pa.Iv. Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes*: Bericht Büro-StR 23.4.2020 (BB1 2020 4315 ff.); GRS 4.5.2020 (AS 2020 1605 ff.).

20.409 *Pa.Iv. Änderungen des Geschäftsreglementes des Nationalrates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes*: Bericht Büro-NR 23.4.2020 (BB1 2020 4305 ff.); GRN 4.5.2020 (AS 2020 1601 ff.).

20.435 *Pa.Iv. Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates für die Beratungen ausserhalb des Parlamentsgebäudes*: Bericht Büro-StR 29.5.2020 (BB1 2020 47697 f.); GRS 2.6.2020 (AS 2020 2119).

Literatur

BENESCH/BÜTLER/HOFER, Licht ins Dunkel: Transparenteres Abstimmungsverhalten im Ständerat, in: Mueller/Vatter (Hrsg.), Der Ständerat, zweite Kammer der Schweiz, Zürich 2020, 71 ff.; BOLLIGER/ZÜRCHER, Deblokierung durch Kooptation? Eine Fallstudie zur Aufnahme der Katholisch-Konservativen in die schweizerische Landesregierung 1891, in: Swiss Political Science Review 2004, H. 4, 69 f.; BRUNNER/MADER (Hrsg.), Öffentlichkeitsgesetz: Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (BGÖ), Bern 2008 (zit. BRUNNER/MADER, Öffentlichkeitsgesetz); BÜTIKOFER, Parlament, insb. 118 ff.; LÜTHI/MEYER/HIRTER, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat, in: Parlamentsdienste, Parlament, 58 ff.; SCHWARZ, Fraktionsgeschlossenheit im schweizerischen Nationalrat 1996–2005: Studie im Auftrag der Parlamentsdienste der schweizerischen Bundesversammlung Bern, September 2007; VASELLA, Die Partei- und Fraktionsdisziplin als staatsrechtliches Problem, Winterthur 1956, insb. 54 ff.; VON WYSS, Die Namensabstimmung im Ständerat, in: Häner (Hrsg.), Nachdenken über den demokratischen Staat und seine Geschichte: Beiträge für Alfred Kölz, Zürich/Basel/Genf 2003, 23 ff. (zit. VON WYSS, Namensabstimmung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2000

a) Die Abstimmung unter Namensaufruf

Art. 59 Abs. 1 GRN 1850 und Art. 55 GRS 1849 hielten fest, dass zwanzig NR resp. zehn StR eine Abstimmung unter Namensaufruf verlangen können. Zweck dieser Bestimmungen war, den Abgeordneten das Recht zu geben, die Anwendung eines Abstimmungsver-

1

fahrens zu fordern, welches bezüglich des Stimmverhaltens der Ratsmitglieder vollkommene Transparenz herstellt (VON WYSS, Namensabstimmung, 32). Beim ordentlichen Verfahren (Abstimmung durch Aufstehen im NR, Abstimmung durch Handerheben im StR) war die Stimmabgabe der Ratsmitglieder zwar ebenfalls öffentlich, aufgrund der hohen Zahl der Stimmenden und der Geschwindigkeit des Verfahrens war das Stimmverhalten der einzelnen Ratsmitglieder für das Publikum und die Presse auf der Tribüne jedoch nur schwer ermittelbar.

- 2 Die Geschäftsreglemente der Räte sahen anfangs keine Veröffentlichung des Stimmverhaltens der Ratsmitglieder vor. Zunächst war es ausschliesslich die Presse, die das Stimmverhalten publizierte und damit der breiten Öffentlichkeit zugänglich machte. Erst mit der Einführung des Amtlichen Stenographischen Bulletins – d.h. als die in der Verfassung verankerte passive Sitzungsöffentlichkeit («Hol-Prinzip») schrittweise durch eine aktive Sitzungsöffentlichkeit («Bring-Prinzip»)¹ ergänzt wurde – (vgl. Art. 4 N 5 ff.) begann auch das Parlament, bei Abstimmungen unter Namensaufruf das Stimmverhalten der Ratsmitglieder zu veröffentlichen.

b) Revisionen des GRN

- 3 Die Bestimmung des GRN wurde, im Unterschied zu jener des GRS, immer wieder revidiert. Art. 83 Abs. 1 GRN 1903 hielt etwa neu fest, dass die Abstimmung unter Namensaufruf von 30 Ratsmitgliedern verlangt werden müsse und diese auch vom Präsidenten angeordnet werden könne. Art. 83 Abs. 1 GRN 1962 statuierte im Weiteren, dass die Ratsmitglieder die Abstimmung unter Namensaufruf schriftlich verlangen müssen. Die seit 1903 geltende Bestimmung, wonach auch der Ratspräsident eine Abstimmung unter Namensaufruf anordnen kann, wurde im Rahmen der Totalrevision von 1974 wieder aus dem GRN entfernt.
- 4 1978 beantragte die SP-Fraktion mit einem Po. (78.387), die Möglichkeit der Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage zu prüfen. Eine solche Abstimmungsanlage würde, so argumentierte die SP-Fraktion, nicht nur die Schnelligkeit der Abstimmung und die Sicherheit der Resultate erhöhen, sondern auch vollkommene Transparenz herstellen, da das festgehaltene Stimmverhalten stets veröffentlicht werden könnte (AmtlBull NR 1979 96 f.). Das Po. wurde am 7. 3. 1979 zwar überwiesen, ebenso wurde ein Bericht ausgearbeitet; am 20. 3. 1980 lehnte der NR den Vorschlag seines Büros aber ab, den BR mittels einer Mo. zu beauftragen, eine elektronische Abstimmungsanlage einbauen zu lassen. Gegen die Einführung wurden primär technische und finanzielle Gründe vorgebracht (AmtlBull NR 1980 376 ff.).
- 5 Am 8. 3. 1984 beantragte die LdU/EVP-Fraktion mittels einer Mo. (84.342) erneut die Errichtung einer Abstimmungsanlage. Weil u.a. befürchtet wurde, dass bei einer elektronischen Abstimmung wesentliche Elemente des offenen Abstimmungsverfahrens wie «das Sich-orientieren-Können am Stimmverhalten der Kollegen» verloren gehen würden, lehnte der NR am 14. 12. 1984 auch diese Mo. ab (AmtlBull NR 1984 1910 ff.).
- 6 Einer weiteren Mo. der SP-Fraktion (87.474), die die Errichtung einer Abstimmungsanlage anstrebte, stimmte der NR am 9. 10. 1987 schliesslich zu (AmtlBull NR 1987 1452 ff.). Die Änderungen des GRN, die in Erfüllung dieser Mo. am 19. 3. 1993 beschlossen wurden, wurden am 28. 2. 1994 zunächst für ein Jahr in Kraft gesetzt und am 3. 2. 1995 mit kleine-

¹ Für die Unterscheidung zwischen der passiven Öffentlichkeit (Hol-Prinzip) und der aktiven Öffentlichkeit (Bring-Prinzip) vgl. BRUNNER/MADER, Öffentlichkeitsgesetz, Einleitung, Rz 78 ff.; vgl. auch Art. 4 N 18.

ren Änderungen definitiv ins Reglement aufgenommen. Die Bestimmungen legten Folgendes fest: Die Abstimmungen hatten i.d.R. (Ausnahmen: geheime Beratungen und defekte Abstimmungsanlage) mit dem elektronischen Abstimmungssystem zu erfolgen (Art. 80 Abs. 1, Art. 81b Abs. 1 GRN i.d.F. vom 3.2.1995). Das System zählte und speicherte das Stimmverhalten bei allen Abstimmungen (Art. 81a Abs. 1 GRN i.d.F. vom 3.2.1995). Veröffentlicht wurden jedoch nur die Abstimmungsergebnisse bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen und bei Abstimmungen über die Dringlichkeit oder wenn 30 Ratsmitglieder dies schriftlich verlangten; die Veröffentlichung sollte in Form von Namenslisten erfolgen (Art. 81a Abs. 3 GRN i.d.F. vom 3.2.1995). Die übrigen Abstimmungsdaten waren vertraulich (Art. 81a Abs. 5 GRN i.d.F. vom 3.2.1995).

2. *ParlG*

Der Entwurf des ParlG der SPK-NR sah vor, dass das Stimmverhalten bei Schlussabstimmungen, Gesamtabstimmungen, Abstimmungen über die Dringlichkeit von BG und Abstimmungen, die unter die Ausgabenbremse fallen, oder wenn dies schriftlich verlangt wird, veröffentlicht werden sollte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3644]). Da der StR sich aber weigerte, eine elektronische Abstimmungsanlage zu errichten, einigten sich die Räte in der letzten Phase der Differenzbereinigung darauf, im ParlG lediglich festzuschreiben, dass die Räte in ihrem jeweiligen Reglement selbst festlegen, in welchen Fällen das Abstimmungsergebnis in Form einer Namensliste zu veröffentlichen ist (AmtlBull NR 2001 1352 f.; AmtlBull StR 2002 20 f.; AmtlBull NR 2002 958; AmtlBull StR 2002 927 f.; AmtlBull NR 2002 1919 f.; AmtlBull StR 2002 1154 f.; AmtlBull NR 2002 2066; AmtlBull StR 2002 1249).

3. *Entwicklung im NR seit Erlass des ParlG*

Im Rahmen der Totalrevision des GRN vom 3.10.2003 beschloss der NR, zusätzlich zu den bereits bis anhin veröffentlichten Abstimmungsergebnissen das Stimmverhalten der Ratsmitglieder auch bei Abstimmungen über die Lösung der Ausgabenbremse und bei der Abstimmung über die Erhöhung des von der Schuldenbremse diktierten Ausgabenplafonds zu publizieren (Art. 57 Abs. 3 GRN). Zudem wurde das GRN dahingehend geändert, dass die übrigen elektronischen Abstimmungsergebnisse nicht mehr vertraulich, sondern öffentlich einsehbar sein sollten (Art. 57 Abs. 5 GRN).

Am 16.11.2007 beschloss das Büro-NR, das Stimmverhalten der Ratsmitglieder bei allen elektronischen Abstimmungen im Internet zu publizieren. Es begründete seinen Beschluss damit, den Materialien könne entnommen werden, dass der historische Gesetzgeber mit «öffentlich einsehbar» auch «im Internet einsehbar» meinte (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1902]). Am 3.10.2008 schrieb der NR in seinem Reglement schliesslich fest, dass alle elektronischen Abstimmungsergebnisse in Form einer Namensliste zu veröffentlichen seien (Art. 57 Abs. 3 GRN). Am 15.6.2018 wurde eine Änderung von Art. 58 GRN beschlossen (AS 2018 3473 f.), wonach bei Ausfall der elektronischen Abstimmungsanlage immer ein Namensaufruf erfolgen soll. Zuvor war als Alternative noch das Abstimmen durch Aufstehen möglich gewesen, was zwar etwas schneller, aber punkto Transparenz unbefriedigend war (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6844]).

Für die Extra-Muros-Sessionen 2020 in der Bernexpo während der Covid-19-Pandemie wurde einerseits mangels technischer Möglichkeit die Veröffentlichung per Anzeigetafel aufgehoben (Art. 57 Abs. 1 GRN [AS 2020 1605]), andererseits der Namensaufruf bei Ausfall der dortigen elektronischen Abstimmungsanlage im Grundsatz durch Stimmab-

gabe durch Aufstehen ersetzt, wobei wiederum Ausnahmen vorgesehen waren (Bericht Büro-NR 23.4.2020 [BBI 2020 4309 f.]; Änderung GRN vom 4.5.2020 [AS 2020 1605]).

4. Entwicklung im StR seit Erlass des ParlG

- 10** Im Rahmen der Beratung des GRS vom 20.6.2003 lehnte der StR die Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage erneut ab (AmtlBull StR 2003 649). Auch drei Jahre später wies der StR auf Antrag seines Büros eine Mo. Sommaruga (05.3698) ab, welche die Errichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage und damit auch die Veröffentlichung des Stimmverhaltens verlangte. Gegen die Veröffentlichung des Stimmverhaltens argumentierte der Sprecher des Büros:

«Völlig ausser Acht gelassen würde [...], dass wir hier nicht allein unsere eigenen Interessen oder diejenigen unserer Parteien vertreten, sondern immer eben auch die Anliegen unserer Kantone in unsere Entscheide einzubeziehen haben, und dies unabhängig davon, ob ein kantonales Anliegen eher links oder eher rechts des Parteienspektrums anzusiedeln ist. [...] Selbst von den Journalisten [ist] auf die Gefahr hingewiesen worden, dass eine Erfassung und eine Publikation der Abstimmungsergebnisse das Abstimmungsverhalten in der Chambre de réflexion sehr wohl beeinflussen könnten, da damit ein zusätzlicher Druck auf die Ständeräte ausgeübt werden könnte, sich der Parteidisziplin zu beugen, was – gemäss einem Artikel der «NZZ», hören Sie gut hin – «der Qualität der Politik bekanntlich nicht zugutekommt» (AmtlBull StR 2005 1202).

- 11** Am 12.12.2011 wurde mittels einer pa.Iv. (11.490) erneut die Errichtung einer elektronischen Abstimmungsanlage beantragt. Entgegen dem Antrag seiner SPK gab der StR am 11.6.2012 der Initiative Folge, womit er der SPK den Auftrag erteilte, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Der Erlassentwurf sah vor, dass die Abstimmungen i.d.R. (Ausnahmen: geheime Beratungen und defekte Abstimmungsanlage) mittels einer elektronischen Abstimmungsanlage erfolgen und die Abstimmungsergebnisse bei Gesamtabstimmungen, Schlussabstimmungen, Abstimmungen mit absolutem Mehr der Ratsmitglieder (Art. 159 Abs. 3 BV) oder, wenn mind. zehn Ratsmitglieder es verlangen, in Form von Namenslisten veröffentlicht werden sollten. Der StR weigerte sich anfänglich zwar, auf die Vorlage einzutreten (AmtlBull StR 2012 976 ff.); nach mehreren Zählpannen und unter Druck der Öffentlichkeit änderte er schliesslich aber doch noch seine Meinung (AmtlBull StR 2012 1114 ff.) und stimmte dem Erlassentwurf mit 27 zu 17 Stimmen zu (AmtlBull StR 2013 71 ff.).² Die Änderung des GRS wurde mit Beginn der Frühjahrssession 2014 in Kraft gesetzt.
- 11a** Schon anlässlich der Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage wurde intensiv diskutiert, ob in der Folge Namenslisten für alle oder nur für gewisse Abstimmungen veröffentlicht werden sollten, wobei der Rat mit 24 gegen 18 Stimmen letzteres beschloss (AmtlBull StR 2013 78). Entsprechend wurden von 2014–2021 Namenslisten nur zu Gesamt- und Schlussabstimmungen sowie bei Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr publiziert, wobei zusätzlich zehn Ratsmitglieder eine Veröffentlichung hätten verlangen können (Art. 44a Abs. 4 GRS i.d.F. vom 22.3.2013). Ein weiterer Anlauf zugunsten umfassender Namenslisten erfolgte in den Jahren 2015 bzw. 2017 im Rahmen zweier pa.Iv. (15.436 Pa.Iv. Geissbühler. Namenslisten bei allen Abstimmungen im Ständerat; 17.432 Pa.Iv. SPK-StR. Namenslisten bei allen Abstimmungen im Ständerat), wobei der StR das Anliegen 2017 diesmal stärker, nämlich mit 27 gegen 17 Stimmen ablehnte (AmtlBull StR 2017 579).

² Der StR stimmte von 2002–2012 sechs Mal unter Namensaufruf ab (AmtlBull StR 2002 928; AmtlBull StR 2002 1155; AmtlBull StR 2003 279; AmtlBull StR 2003 715; AmtlBull StR 2005 1206; AmtlBull StR 2012 526), davon vier Mal im Rahmen der Diskussionen um die Einführung eines elektronischen Abstimmungssystems.

Der dritte Anlauf im Jahre 2021 gelang jedoch: In Umsetzung der *pa.Iv. 19.498 Minder. Öffentliche und transparente Abstimmungen im Ständerat* beschloss der StR in der Schlussabstimmung mit überraschend klaren 32 gegen 10 Stimmen eine Änderung des GRS, wonach fortan zu sämtlichen Abstimmungen Namenslisten publiziert werden müssen (AmtlBull StR 2021 2696 ff.). Diese Änderung von Art. 44a GRS trat am 28.2.2022 in Kraft (AS 2022 107). 11b

Für die a.o. Session 2020 in der Bernexpo während der Covid-19-Pandemie wurde Art. 44a Abs. 2 GRS gestrichen, da in der Bernexpo anfänglich keine Abstimmungstafel wie im StR installiert war (Bericht Büro-StR 23.4.2020 [BBl 2020 4318]; AS 2020 1605). Nach Installation einer entsprechenden Anlage wurde die Bestimmung für die Extra-Muros-Sommersession 2020 wieder aufgehoben (Bericht Büro-StR 29.5.2020 [BBl 2020 4768]; AS 2020 2119). 11c

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

Gegenstand von Art. 82 ist die *Veröffentlichung* des Stimmverhaltens *in der Form von Namenslisten*, nicht die Öffentlichkeit des Stimmverhaltens. Das Stimmverhalten ist, da die Stimmabgaben von den öffentlichen Tribünen aus einsehbar sind, gem. Art. 158 BV öffentlich. 12

Gestützt auf Art. 82 regeln die Ratsreglemente, in welchen Fällen das Stimmverhalten der Ratsmitglieder festgehalten und veröffentlicht wird («Bring-Prinzip»). Sie bestimmen damit, in welchen Fällen das Stimmverhalten aus der durch die Schnelligkeit des Abstimmungsverfahrens (N 1) und dem Beschaffungsaufwand («Hol-Prinzip») verursachten «Dunkelheit» herausgehoben wird.³ Während der Halbschatten den Abgeordneten die Möglichkeit gibt, fernab vom Druck der Interessengruppen Kompromissen zuzustimmen, erleichtert die Veröffentlichung der Namenslisten den Wählerinnen und Wählern und auch den Fraktionen die Kontrolle ihrer Abgeordneten – die Veröffentlichung des Stimmverhaltens dient der Disziplinierung der Abgeordneten, dies nicht nur bezüglich des Abstimmungsverhaltens, sondern auch bezüglich der Präsenz bei Abstimmungen (vgl. z.B. SRF 16. 12. 2012 «Die grössten Schwänzer im Nationalrat»). 13

Da NR und StR sich bei der Ausarbeitung des ParlG 2002 bezüglich der Veröffentlichung des Stimmverhaltens nicht einigen konnten (s. oben N 7), regelt Art. 82 die Veröffentlichung nicht selber, sondern delegiert die Regelung an die Räte. 14

2. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im NR

Im NR, der seit 1994 eine elektronische Abstimmungsanlage besitzt (s. oben N 6), ist die Veröffentlichung des Stimmverhaltens in Form von Namenslisten die Regel (Art. 56 Abs. 1, Art. 57 Abs. 3 GRN). Veröffentlicht werden die Namenslisten im AmtlBull und auf der Internetseite des Parlaments. Nicht veröffentlicht wird das Stimmverhalten ausschliesslich bei geheimen Beratungen (s. Art. 4 N 20 ff.). 15

Auf den Namenslisten wird gem. Art. 57 Abs. 4 GRN für jedes Ratsmitglied angegeben, ob es Ja oder Nein gestimmt, sich der Stimme enthalten, an der Abstimmung nicht teilgenommen hat oder entschuldigt war. Zu den Entschuldigungsgründen s. Art. 10 N 8. 16

³ Zur Unterscheidung von «Bring-Prinzip» und «Hol-Prinzip» vgl. auch oben N 2.

3. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens im StR

- 17** Seit dem Inkrafttreten der Revision von Art. 44a Abs. 4 GRS (vgl. oben N 11a f.) per Frühlingssession 2022 gelten im StR dieselben Regeln für die Publikation der Namenslisten wie im NR (mit kleinen Unterschieden bei den möglichen Entschuldigungsgründen; s. dazu Art. 10 N 8).

4. Die Veröffentlichung des Stimmverhaltens in der VBVers

- 18** Für die VBVers gelten dieselben Regeln wie im NR; d.h., dass die Mitglieder des NR mit der elektronischen Abstimmungsanlage und die Mitglieder des StR, die von dieser Abstimmungsanlage nicht erfasst werden, unter Namensaufruf abstimmen (s. Art. 41 N 4).

2. Kapitel: Verfahren zwischen den Räten

1. Abschnitt: Zusammenwirken der Räte

Art. 83

Übereinstimmende Beschlüsse der Räte	¹ Für Beschlüsse der Bundesversammlung ist die Übereinstimmung beider Räte erforderlich.
	² Kein übereinstimmender Beschluss ist erforderlich zu Petitionen und zu Berichten, welche zur Kenntnisnahme unterbreitet werden.
Décisions concordantes des conseils	¹ Les décisions de l'Assemblée fédérale requièrent l'approbation des deux conseils.
	² Les pétitions et les rapports soumis aux conseils afin qu'ils en prennent acte ne requièrent pas de décision concordante.
Decisioni concordanti delle Camere	¹ Le decisioni dell'Assemblea federale richiedono concordanza tra le due Camere.
	² Non occorre una decisione concordante per le petizioni e per i rapporti presentati unicamente affinché le Camere ne prendano atto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis	3

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449, insb. 1460 f.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBl 1991 III 617, insb. 707).

94.430 *Pa.Iv. Behandlung von Berichten. Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes*: Bericht Büro-NR 11.11.1994 (BBl 1995 II 651 ff.); AmtlBull NR 1995 301 f., 1689 f.; AmtlBull StR 1995 618 f., 796; Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3569); AmtlBull NR 2001 301; AmtlBull StR 2002 618; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Der Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse war bereits in der BV 1848 (Art. 78) 1 enthalten. 1962 wurde im GVG die damals geltende Praxis verankert, wonach für Petitionen keine übereinstimmenden Beschlüsse nötig sind (Art. 14 GVG 1962). Die GVG-Revision von 1991 hatte zum Ziel, den Normalfall (Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse) an erster Stelle zu regeln und erst danach die Ausnahmen (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 707]). Mit der GVG-Revision vom 23.6.1995 wurde eingeführt, dass ein Rat zu einem Bericht drei Beschlüsse fassen kann: Kenntnisnahme, Kenntnisnahme im zustimmenden Sinne und Kenntnisnahme im ablehnenden Sinne (Art. 44^{bis} GVG 1962). Damit einhergehend musste im GVG festgehalten werden, dass der Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse auch keine Anwendung auf Berichte findet,

welche der BR zur Kenntnisnahme unterbreitet (Art. 14 Abs. 2 GVG 1962). Begründet wurde diese Ausnahme mit der Feststellung, dass es sich bei der Kenntnisnahme von Berichten lediglich um einen Meinungsaustausch handle und die Kenntnisnahme von Berichten keinerlei rechtliche Wirkungen entfalte (Bericht Büro-NR 11. 11. 1994 [BB1 1995 II 652 f.; vgl. Art. 148 N 4 f.]).

- 2 Das geltende Recht wurde diskussionslos ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 1995 301 f.; AmtlBull StR 1995 618 f.). Insb. wurde Abs. 2 nicht hinterfragt.

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

- 3 In Abs. 1 wird die BV wiederholt, wonach «für Beschlüsse der Bundesversammlung die Übereinstimmung beider Räte erforderlich [ist]» (Art. 156 Abs. 2 BV).¹ Zu diesen Beschlüssen zählen insb. die inhaltlichen Entscheide zu Erlassentwürfen der BVers. Die Übereinstimmung braucht es aber auch für Beschlüsse, für welche der Gesetzgeber diese vorsieht. Dazu gehören die Annahme der Mo. (Art. 121 ParlG) sowie gewisse Verfahrensentscheide wie die Fristverlängerung bei Vo.Iv. (Art. 105 Abs. 2 ParlG). Die Beschlüsse müssen sowohl inhaltlich als auch in der Form übereinstimmen.
- 4 Keine übereinstimmenden Beschlüsse hat der Gesetzgeber für die Annahme eines Po. und die Rückweisung eines Erlassentwurfes oder Berichtes an den BR vorgesehen. Ein angenommenes Po. ist nicht ein Po. der BVers, sondern ein Po. des NR oder des StR. Die Rückweisung ist als das Recht eines Rates ausgestaltet. Der andere Rat erhält nur Gelegenheit zur Stellungnahme (vgl. Art. 75 N 5 und Art. 87 N 5). Das gilt auch für die Sistierung (vgl. Art. 87 Abs. 3 ParlG).
- 5 Damit die beiden Räte überhaupt übereinstimmende Beschlüsse fassen können, enthält das ParlG Regeln, die einerseits die zeitliche Staffelung der Beratung gewährleisten (vgl. Art. 84 ParlG [Bestimmung des Erstrates], Art. 85 ParlG [zeitliche Abfolge der Behandlung in den Räten], Art. 86 ParlG [Weiterleitung der Beratungsgegenstände an den anderen Rat]), und andererseits die Einigung zwischen den Räten ermöglichen und auch fördern (vgl. Art. 89 ff. ParlG) oder aber für besondere Fälle festhalten, dass sich jener Rat, der etwas nicht will bzw. etwas in der Sache ablehnt, durchsetzt (Art. 95 ParlG).
- 6 Abs. 1 trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass das Gesetz gem. Art. 156 Abs. 3 BV in vier Fällen Bestimmungen vorsehen muss, die sicherstellen, dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse zu Stande kommen: bei Gültigkeit oder Teilungültigkeit einer Vo.Iv. (vgl. hierzu auch Art. 98 N 20 ff.), bei der Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung (vgl. auch Art. 104 N 5), bei der Umsetzung eines vom Volk gutgeheissenen BB zur Einleitung einer Totalrevision der BV (vgl. Art. 96 N 7) sowie bei Differenzen im Voranschlag und den Nachträgen (vgl. Art. 94 ParlG). In diesen Fällen werden für einen Beschluss der BVers gerade keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte verlangt, sondern ein Rat kann sich gegen den anderen Rat durchsetzen. Wenn in Abs. 1 die BV wiederholt wird – u.E. überflüssigerweise, da die Verfassungsbestimmung keiner Konkretisierung bzw. Präzisierung bedarf –, so hätte auch auf den Vorbehalt von Art. 156 Abs. 3 BV hingewiesen werden müssen.
- 7 Abs. 2 ist ebenfalls überflüssig. Gibt ein Rat einer Petition Folge, so erfolgt dieser Beschluss nach Art. 126 ff. nicht in Form eines Beschlusses über die Petition, sondern indem der Rat einen Kommissionsantrag zu einem Erlassentwurf, eine Mo., ein Po. oder eine pa.Iv. einer

1 Dieser Grundsatz der übereinstimmenden Beschlussfassung hatte bereits seit 1848 Verfassungsrang (vgl. N 1).

Kommission annimmt. In diesen Fällen gilt für die (indirekte) Annahme der Petition das Erfordernis der übereinstimmenden Beschlüsse (ausser im Falle eines Po.). Von Berichten kann nur Kenntnis genommen werden; folglich kann es keine nicht übereinstimmenden Beschlüsse geben (ein Beschluss, «nicht Kenntnis zu nehmen», wäre widersinnig).

Art. 84

Bestimmung des Erstrates

¹ Die von beiden Räten getrennt zu behandelnden Beratungsgegenstände werden einem der Räte zur Erstberatung zugewiesen (Erstrat).

² Die Ratspräsidentinnen oder die Ratspräsidenten verständigen sich über die Zuteilung. Kommt keine Einigung zu Stande, so entscheidet das Los.

Priorité d'examen

¹ Lorsqu'un objet soumis à délibération doit être examiné par les deux conseils séparément, la priorité d'examen est attribuée à l'un des deux conseils (conseil prioritaire).

² Les présidents des conseils se concertent en vue de cette attribution. En cas de désaccord, la question est tranchée par tirage au sort.

Determinazione della Camera prioritaria

¹ Gli oggetti in deliberazione che devono essere trattati separatamente dalle due Camere sono attribuiti a una Camera per la prima deliberazione (Camera prioritaria).

² I presidenti si accordano sull'attribuzione. Se non giungono a un'intesa, decide la sorte.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 1902: GVG 21. 12. 1849 (AS 1848–1850 279 ff.); Botschaft BR 30. 3. 1899 (BBl 1899 II 489 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902–1903 386 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1455); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

90.228 Palv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 706); AmtlBull StR 1991 699; Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3569); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

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 (Hrsg.), Der Ständerat, Zürich 2020, 119 ff. (zit. MUELLER et al., Ständerat); SCHWARZ/LIN-

DER, Das Verhältnis von National- und Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren 1996–2005: Eine Analyse von Einflusspotenzial und Koalitionsverhalten, Bern 2008 (zit. SCHWARZ/LINDER, Verhältnis).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Art. 80 BV 1848 legte fest: «Jeder Rath verhandelt abgesondert». Der Grundsatz der sowohl räumlich *als auch zeitlich* getrennten Beratung (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 156 N 2) hat den Zweck, dass die beiden Räte ihre spezifische Repräsentationsfunktion möglichst unbeeinflusst voneinander wahrnehmen können (VON WYSS, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 156 N 3). Gesetzlich geregelt wurde die Zuteilung der Priorität im GVG 1849: Art. 2 sah vor, dass die beiden Ratspräsidenten die Frage, welcher Rat ein Geschäft zuerst behandeln soll, besprechen und das Resultat dieser Unterredung anschliessend jedem Rat zum Entscheid unterbreiten müssen. DÜBLIN bewertete die Beantwortung der Frage, welchem Rat die Erstberatung zukommt, als wesentlichen Indikator für das Kräfteverhältnis zwischen NR und StR im frühen Bundesstaat (DÜBLIN, Anfänge, 53). Trotz des Grundsatzes der Gleichstellung der beiden Kammern führte diese Regelung nicht zu einer gleichmässigen Verteilung der Geschäfte. In der Praxis wurden vielmehr nahezu alle wichtigen Geschäfte dem NR als Erstrat zugewiesen (CRON, Geschäftsordnung, 177; DÜBLIN, Anfänge, 53 f.).
- 2 Die Regelung des GVG 1849 wurde ins GVG 1902 übernommen und mit einer Bestimmung ergänzt, wonach bei Geschäften, welche vom BR als besonders dringl. gemeldet wurden, die Entscheidungsbefugnis allein bei den Präsidenten liegt. Weiter wurde für den Fall, dass sich die Räte bzw. die Präsidenten nicht einigen können, der Losentscheid eingeführt (Art. 3 GVG 1902). Im Rahmen der Revision des GVG von 1962 wurde diese Regelung in dem Sinne präzisiert, dass bei Uneinigkeit über die Priorität nicht das übliche Differenzbereinigungsverfahren durchgeführt, sondern das Los gezogen wird, wenn die Räte oder die Präsidenten auch in einer zweiten Stellungnahme an ihren Entscheiden festhalten (Art. 9 und 10 GVG 1962).
- 3 Bis zur Teilrevision des GVG vom 4. 10. 1991 haben in der Praxis die beiden Ratspräsidenten die Priorität festgelegt. In den vorangehenden Jahrzehnten wurde dieser Entscheid nie in einem Rat «angefochten» (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBl 1991 III 706]). Dennoch schlug die Kommission vor, die Zuteilung der Priorität der KoKo zu übertragen, da diese repräsentativer zusammengesetzt sei (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBl 1991 III 706]). Mit dem Argument, dass sich die bisherige Praxis bewährt habe, wurde dieser Vorschlag jedoch auf Antrag der vorberatenden Kommission des StR abgelehnt und die Kompetenz bei den beiden Ratspräsidentinnen oder -präsidenten belassen. Angenommen wurde hingegen, dass diese Entscheide neu unter Vorbehalt der Zustimmung der KoKo erfolgen sollen und die Räte in dieser Frage nicht mehr konsultiert werden (AmtlBull StR 1991 699). Im ParlG wurde auf den Vorbehalt der Zustimmung der KoKo schliesslich verzichtet, weil diese sich in der Praxis nie mit der Prioritätszuteilung befassen musste (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3599]).
- 4 *Entfällt (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. Wer eine wichtige Vorlage des BR stark abändern will, möchte dies lieber bereits im Erstrat tun. In diesem Fall war das die Absicht einer Mehrheit von FDP und SVP im NR, während anzunehmen war, dass der StR eher der Linie des BR folgen 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 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

Abs. 1 statuiert die Pflicht, Beratungsgegenstände, die von beiden Räten getrennt zu beraten sind, einem der Räte zur Erstberatung zuzuweisen. Diese Pflicht ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Grundsatz, dass die Räte grundsätzlich getrennt tagen (Art. 156 Abs. 1 BV; von Wyss, Maximen, 159, 161 f.).¹ Zu den Beratungsgegenständen, welche von beiden Räten getrennt behandelt werden müssen, gehören die Erlassentwürfe und Berichte des BR sowie die Kt.Iv. Die Priorität wechselt traditionsgemäss von Jahr zu Jahr für die Behandlung des Voranschlages, des Geschäftsberichts und der Staatsrechnung. Erlassentwürfe zu Vo.Iv. werden usanzgemäss mehrheitlich dem NR, Kt.Iv. und Gewährleistungen von Kantonsverfassungen fast ausschliesslich dem StR als Erstrat zugewiesen.² Für Erlassentwürfe von Kommissionen, Vorstösse und pa.Iv. von Ratsmitgliedern oder Fraktionen muss der Prioritätsrat nicht bestimmt werden, weil diese Beratungsgegenstände mit ihrer Einreichung nur im Einreichungsrat hängig sind (Art. 72 Abs. 1 ParlG).

Gemäss Abs. 2 ist es die Aufgabe der Ratspräsidenten oder der Ratspräsidentinnen, sich über die Zuteilung der Geschäfte zu verständigen. Können sie sich ausnahmsweise nicht einigen, wird keine parlamentarische Instanz angerufen, sondern das Los entscheidet. In der Praxis musste in den letzten Jahren jedoch nie zum Los gegriffen werden. Dieses vereinfachte Verfahren, welches sich im Laufe der Zeit entwickelt hat (vgl. N 1 ff.), garantiert eine rasche Entscheidungsfindung.

Gleichzeitig mit der Bestimmung des Erstrates durch die beiden Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten weist zu Beginn jeder Session das Büro jedes Rates den zuständigen Kommissionen die neuen Beratungsgegenstände zur Vorberatung zu (Art. 9 Abs. 1 Bst. c, Art. 22 Abs. 1 GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c, Art. 18 Abs. 1 GRS). Die Entscheide beider Gremien werden in der «Liste der neuen Geschäfte» festgehalten (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/liste-neue-geschaefte.pdf> [23.3.2024]).

Bei der Bestimmung des Erstrates wird in erster Linie auf die Auslastung der Kommissionen geachtet; politische Überlegungen spielen nur ausnahmsweise eine Rolle (für ein Bsp. s. N 4a). 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 einzu-

1 Für die Fälle der gemeinsamen Verhandlung vgl. Art. 157 BV.

2 In den Jahren 2020–2022 wurden 12 Vo.Iv. dem NR und 3 Vo.Iv. dem StR als Erstrat zugewiesen. Für die 94 Kt.Iv. und die 6 Erlassentwürfe zur Gewährleistung von Kantonsverfassungen wurde in diesem Zeitraum ausnahmslos der StR als Erstrat bestimmt.

setzenden 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*.³ Der Erstrat beeinflusst die Beratungen des Zweirates, indem er eine bestimmte Richtung vorgibt. Der Zweirat, falls er eine andere Richtung einschlagen will, kommt nicht darum herum, bei seiner Entscheidungsfindung die Position des Erstrates im Hinblick auf die Notwendigkeit einer späteren Einigung bereits einzukalkulieren. DICK stellt fest, 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 Zweirat 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 Zweirat in mehr als 60% der Fälle dem Erstrat StR zugestimmt, während umgekehrt der StR als Zweirat sich nur in 52% der Fälle dem Erstrat NR anschloss (DICK, Ständerat, 247).

Art. 85*

Zeitliche Abfolge der Behandlung in den Räten

¹ Entwürfe zu Verfassungsänderungen und nicht dringlichen Bundesgesetzen werden in der Regel nicht in der gleichen Session von beiden Räten erstmals beraten.

² Die Koordinationskonferenz kann auf Antrag des Bundesrates oder einer Kommission beschliessen, dass ein Beratungsgegenstand nach Absatz 1 ausnahmsweise in beiden Räten in der gleichen Session erstmals beraten wird.

Déroulement chronologique des délibérations des conseils

¹ En règle générale, les conseils ne procèdent pas tous les deux pendant la même session à l'examen en première lecture d'un projet de modification constitutionnelle ou de loi fédérale non urgente.

² Sur proposition du Conseil fédéral ou d'une commission, la Conférence de coordination peut décider exceptionnellement que les deux conseils procèdent à l'examen en première lecture d'un même projet de modification constitutionnelle ou de loi fédérale non urgente pendant la même session.

Iter cronologico della trattazione nelle Camere

¹ I disegni di modifiche costituzionali e di leggi federali non urgenti sono di regola discussi per la prima volta dalle due Camere in sessioni distinte.

² Su proposta del Consiglio federale o di una commissione la Conferenza di coordinamento può decidere che un oggetto in deliberazione secondo il capoverso 1 venga eccezionalmente discusso per la prima volta in ambo le Camere nella stessa sessione.

3 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 et al., Ständerat, 129–138.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1507, 1513); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1149); AmtlBull NR 1983 86; AmtlBull StR 1983 487; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3569); AmtlBull NR 2001 1353; AmtlBull StR 20; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

In der ersten Hälfte des 20. Jh. wurde die Behandlung von wichtigen Geschäften durch die beiden Räte i.d.R. auf zwei verschiedene Sessionen verteilt (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 1507]). Gerade während des 2. Weltkrieges wurde diese Regel jedoch des Öfftens missachtet. Um zu gewährleisten, dass die Räte die Gesetzgebung wieder «mit Umsicht und Sorgfalt» vorbereiteten, schlug der BR die Aufnahme der Praxis der Friedenszeiten ins GVG von 1962 vor. Dem BR sollte es jedoch vorbehalten sein, mittels eines begründeten Antrages eine gleichzeitige Behandlung zu verlangen (Art. 6 E-GVG 1962; Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 1512]). In der Endfassung kam ein weiterer Punkt dazu: Der Entscheid über diesen Antrag wurde der Fraktionspräsidentenkonferenz des NR übertragen, sofern der StR Prioritätsrat war bzw. dem Büro des StR, sofern dem NR die Priorität zukam (Art. 11 Abs. 2 GVG 1962). Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 wurde dieser Entscheid an die neu geschaffene KoKo (vgl. Art. 37 N 1 ff.) delegiert (AmtlBull NR 1983 86; AmtlBull StR 1983 487).

Mit dem ParlG wurde das geltende Recht übernommen und in dem Sinne ergänzt, dass die gleichzeitige Behandlung nebst dem BR auch von einer Kommission beantragt werden kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3569]). Der Vorschlag der SPK-NR wurde in beiden Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1353; AmtlBull StR 2002 20).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Entwürfe zu Verfassungsänderungen und nicht dringl. BG dürfen nicht in der gleichen Session erstmals beraten werden (Abs. 1). Das bedeutet, dass diese Beratungsgegenstände grundsätzlich in zwei verschiedenen Sessionen behandelt werden müssen. Mit dieser Regel wird gewährleistet, dass der Zweitrat und insb. die vorberatende Kommission genügend Zeit erhalten, um sich mit den Beschlüssen des Erstrates auseinander zu setzen und allfällige Fragen vertieft abzuklären (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 1507]). Die KoKo kann auf Antrag des BR oder einer Kommission entscheiden, ob von dieser Regel abgewichen werden und die Beratungsgegenstände ausnahmsweise in der gleichen Session behandelt werden dürfen (Abs. 2). Die KoKo kann nicht ohne Antrag des BR oder der vorberatenden Kommission ein Sonderverfahren beschliessen. In der Praxis werden diese Anträge jeweils vom Büro des StR und vom Büro des NR separat beraten. Lehnt ein Büro den Antrag auf ein Sonderverfahren ab, gilt der Beschluss als nicht zustande gekommen (zur Beschlussfassung der KoKo vgl. Art. 37 N 11 f.).

- 4 In der Praxis hat der Antrag auf Durchführung eines Sonderverfahrens zum Ziel, den Erlassentwurf auch in derselben Session zu Ende zu beraten. Mit dem Beschluss, ein Sonderverfahren durchzuführen, erteilt die KoKo allerdings lediglich die Bewilligung, die *Erstberatung* in beiden Räten in der gleichen Session durchzuführen. Die vorberatenden Kommissionen und die Räte können mit diesem Beschluss letztlich nicht verpflichtet werden, ihre Arbeiten bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu beenden. Im Weiteren kann es auch vorkommen, dass das Sonderverfahren von der KoKo zwar bewilligt wird, die vorberatenden Kommissionen das Geschäft anschliessend aber nicht als behandlungsreif melden, womit das Sonderverfahren hinfällig wird.¹
- 5 Alle anderen Beratungsgegenstände, Entwürfe zu dringl. BG oder BB und Berichte, dürfen von beiden Räten in der gleichen Session behandelt werden.² In diesen Fällen brauchen die Büros weder einen Antrag der Kommission noch des BR. Will der BR, dass einer dieser Beratungsgegenstände in der gleichen Session beraten wird, kann er jederzeit einen Antrag an die Büros richten. Dabei handelt sich jedoch nicht um ein Sonderverfahren im engeren Sinn. Für dringl. BG ergibt sich die Beratung in der gleichen Session aus der Dringlichkeit des Geschäftes.³ In der Praxis beantragt der BR ein Sonderverfahren indessen unabhängig von der Erlassform.

Art. 86*

**Weiterleitung
der Beratungs-
gegenstände an
den anderen Rat**

¹ Beratungsgegenstände, die von beiden Räten zu beraten sind und über die ein Rat Beschluss gefasst hat, gehen zur Beratung an den andern Rat.

² Der eine Rat darf die Beratung erst wieder aufnehmen, wenn der andere Rat Beschluss gefasst hat.

- 1 Bsp.: 04.032 BG über die Krankenversicherung. Vertragsfreiheit; 04.033 BG über die Krankenversicherung. Teilrevision Prämienverbilligung; 04.034 BG über die Krankenversicherung. Teilrevision Kostenbeteiligung; 22.461 Pa.Iv. UREK-NR. Dringliches Gesetz zur Beschleunigung von fortgeschrittenen Windparkprojekten und von grossen Vorhaben der Speichewasserkraft (sog. «Wind-Express»): Die federführende Kommission des NR hatte aus Rücksicht auf die Volksrechte auf eine Dringlicherklärung verzichtet. Hingegen hatte sie das Sonderverfahren gem. Art. 85 Abs. 2 beantragt, um eine Behandlung in beiden Räten in der Frühlingssession 2023 zu erwirken. Schliesslich hat aber die Kommission des Zweitrates darauf verzichtet, die Vorlage im gleichen Quartal zu behandeln. Der Antrag der nationalrätlichen Kommission wurde somit hinfällig und die Beratung wurde erst in der Sommersession 2023 abgeschlossen.
- 2 In der Praxis werden v.a. Gewährleistungen von Kantonsverfassungen, Berichte des BR, welche sich an beide Räte richten, der Geschäftsbericht, der Voranschlag und die Nachträge in der gleichen Session behandelt.
- 3 Wird der Entwurf eines dringl. BG ausnahmsweise nicht auf diese Weise behandelt, so ist das zwar noch kein Beweis, aber doch ein Indiz dafür, dass die verfassungsmässigen Voraussetzungen für die Dringlicherklärung möglicherweise nicht gegeben sind. Bsp.: 10.052 Asylgesetz. Änderung, Vorlage 3: in der Sommersession 2012 im NR, aber erst in der Herbstsession 2012 im StR; 22.046 Covid-19-Gesetz. Änderung (Verlängerung und Änderung ausgewählter Bestimmungen) und 22.047 Gültigkeitsdauer der dringlichen Bestimmung zum Covid-19-Test bei der Ausschaffung (Art. 72 AIG). Verlängerung: in der Herbstsession 2022 im NR, aber erst in der Wintersession 2022 im StR.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

³ Werden der Bundesversammlung mit einer Botschaft oder einem Bericht Entwürfe zu mehreren Erlassen unterbreitet, so können diese einzeln nach der jeweiligen Gesamtabstimmung dem andern Rat zugeleitet werden.

⁴ Ein Bundesbeschluss über den Gegenentwurf zu einer Volksinitiative muss dem anderen Rat zusammen mit dem Bundesbeschluss über die entsprechende Volksinitiative zugeleitet werden.

Transmission à l'autre conseil d'un objet soumis à délibération

¹ Lorsqu'un conseil a statué sur un objet qui doit être examiné par les deux conseils, celui-ci est transmis à l'autre conseil.

² Un conseil ne peut reprendre ses délibérations sur un objet qu'une fois que l'autre conseil a statué.

³ Si plusieurs projets d'acte sont soumis à l'Assemblée accompagnés d'un même message ou rapport, le conseil prioritaire peut transmettre à l'autre conseil chaque projet séparément une fois qu'il a procédé au vote sur l'ensemble correspondant.

⁴ Tout arrêté fédéral concernant un contre-projet à une initiative populaire est transmis à l'autre conseil avec l'arrêté fédéral concernant l'initiative en question.

Inoltro degli oggetti in deliberazione all'altra Camera

¹ Gli oggetti in deliberazione che devono essere discussi dalle due Camere e sui quali una Camera ha già deciso vengono trasmessi per deliberazione all'altra Camera.

² Una Camera può iniziare la discussione soltanto quando l'altra abbia già deciso.

³ Se all'Assemblea federale vengono sottoposti con un messaggio o un rapporto più disegni di atti legislativi, ognuno di essi può essere trasmesso alla seconda Camera dopo la rispettiva votazione sul complesso.

⁴ Il decreto federale concernente un controprogetto a un'iniziativa popolare è trasmesso all'altra Camera insieme al decreto concernente l'iniziativa in questione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Abs. 1 und 2	5
2. Abs. 3 und 4	8

Materialien

Bis 1902: GVG 21. 12. 1849 (AS 1848–50 279 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1459 f.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BB1 1982 1118 ff., insb. 1149 ff.); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff.; insb. 3570); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: AmtlBull NR 2008 862; AmtlBull StR 2008 717; Änderung ParlG 3. 10. 2008 (AS 2009 725 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bereits das GVG 1849 enthielt eine Bestimmung, wonach Gesetze oder Beschlüsse, welche von einem der beiden Räte durchberaten worden sind, innerhalb von zwei Tagen dem anderen Rat mit einem vom Präsidenten und dem Ratssekretär unterzeichneten Begleitschreiben mitgeteilt werden müssen (Art. 3 GVG 1849). Im GVG 1962 wurde geregelt, dass alle Beschlüsse zu Geschäften, die von beiden Räten zu behandeln sind, dem andern Rat mitzuteilen sind (Botschaft BR 25.4.1960 [BB1 1960 I 1459]) und zusätzlich festgehalten, dass bei Gesetzes- und Beschlussentwürfen diese Mitteilung nach der Gesamtabstimmung erfolgt (Art. 13 Abs. 1 GVG 1962). Weiter sollten neu nicht wie bisher nur die Nichteintretensentscheide von dieser Bestimmung ausdrücklich erfasst werden (Art. 4 Abs. 3 GVG 1902), sondern alle Beschlüsse, welche materiell einem Nichteintreten gleichkommen. Konkret ging es in diesem Zh insb. um die Rückweisung an den BR (Botschaft BR 25.4.1960 [BB1 1960 I 1459]). Im Rahmen der Änderung des GVG 1984 wurde klargestellt, dass es in diesem Zh. nicht um «alle» Beschlüsse geht, sondern vorab darum, dass «untergeordnete verfahrensrechtliche Beschlüsse wie Verschiebungen innerhalb des Sessionsprogramms oder die Rückweisung an die vorberatende Kommission zur vertieften Abklärung eines Teilaspekts» nicht erfasst werden (Bericht Kommission-NR 10.11.1981 [BB1 1982 1149 f.]).
- 2 Ins GVG 1962 wurde neu auch die Regelung aufgenommen, dass Erlassentwürfe, die mit derselben bundesrätlichen Botschaft unterbreitet werden, dem andern Rat nach der Gesamtabstimmung einzeln unterbreitet werden können (Art. 13 GVG 1962). Diese Regelung war damals notwendig, weil vor dem Inkrafttreten des ParlG oft nicht der einzelne Erlassentwurf, sondern die Botschaft des BR als Beratungsgegenstand betrachtet wurde. Die präzise Umschreibung der Beratungsgegenstände im parlamentarischen Verfahren wurde erst mit dem ParlG (vgl. Art. 71 N 1 ff.) eingeführt.
- 3 Das ParlG übernahm das bis dahin geltende Recht und stellte lediglich zusätzlich klar (Abs. 2), dass ein Rat nach Abschluss der Beratung diese erst wieder aufnehmen darf, wenn der andere Rat Beschluss gefasst hat (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3570]). Damit wurde nicht zuletzt der verfassungsrechtliche Grundsatz der getrennten Beratung konkretisiert (Art. 156 Abs. 1 BV).
- 4 Anlässlich der Teilrevision des ParlG vom 3.10.2008 wurde die Behandlung einer Vo.Iv. mit einem direkten Gegenentwurf neu geregelt (vgl. Art. 101 N 7, 14 ff.). Da der BB über die Vo.Iv. und der BB über den Gegenentwurf zur Vo.Iv. als Einheit betrachtet werden, musste eine Ausnahme geschaffen werden von der Regelung, dass Erlassentwürfe einzeln weitergeleitet werden können. Man war der Auffassung, dass der BB über die Vo.Iv. und der BB über den Gegenentwurf zusammen an den anderen Rat weiterzuleiten sind, weil die Ablehnung des Gegenentwurfs auch direkte Auswirkungen auf die Formulierung der Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. hat (Art. 101 N 18 f.). Der entsprechende Passus (Abs. 4) wurde diskussionslos eingefügt (AmtlBull NR 2008 862; AmtlBull StR 2008 717).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1 und 2

- 5 Art. 156 Abs. 1 BV verlangt, dass die Räte getrennt verhandeln (für Ausnahmen vgl. Art. 157 BV). Dies hat zur Folge, dass die Beratung eines Gegenstandes, welcher von beiden Räten behandelt werden muss, immer zeitlich gestaffelt erfolgen muss. Die Bestimmung des Erstrates (Art. 84 ParlG) sowie Art. 86 Abs. 1 und 2 gewährleisten diese zeitliche

Staffelung und garantieren damit, dass die Räte immer in Kenntnis der Beschlüsse des anderen Rates beraten. Auf diese Weise können die beiden Räte übereinstimmende Beschlüsse fassen und sich im Verlaufe des Differenzbereinigungsverfahrens einigen. Die Weiterleitung an den anderen Rat gilt für alle Beratungsgegenstände, welche in beiden Räten hängig sind (vgl. Art. 72 ParlG). Dazu gehören insb. Erlassentwürfe und Vorprüfungen von Kt.Iv. Sie gilt aber auch für bestimmte Verfahrensentscheide oder Beschlüsse zu Beratungsgegenständen, welche zwar nur in einem Rat hängig sind, für deren Annahme es aber ebenfalls übereinstimmender Beschlüsse beider Räte bedarf (vgl. Art. 83 ParlG).¹

Gem. Abs. 2 darf ein Rat die Beratung erst wieder aufnehmen, wenn der andere Rat 6
Beschluss gefasst hat. Beschluss fassen bedeutet hier, dass der Rat einen Beratungsgegenstand in einem bestimmten Verfahrensstadium zu Ende beraten hat. Ein Rat darf die Beratung eines Erlassentwurfes erst dann beginnen, wenn der andere Rat einen Nichteintretensentscheid gefällt oder die Gesamtabstimmung durchgeführt hat. Im Rahmen einer Differenzbereinigung darf er die Beratung erst dann wieder aufnehmen, wenn der andere Rat seine Beratung der Differenzen abgeschlossen hat. Eine Mo. geht erst nach der Annahme im Erstrat an den Zweirat. Der Ratspräsident oder die Ratspräsidentin kündigt das Ende des Verfahrens mit dem Satz «Geht an den Nationalrat bzw. den Ständerat» an. Ab diesem Zeitpunkt sind zu diesem Beratungsgegenstand keine Rückkommensanträge mehr zulässig.²

Die Verfahrensregeln des Rates gelten – soweit das Gesetz oder die Reglemente nichts 7
anderes bestimmen – auch für die Kommissionen (vgl. Art. 46 Abs. 1 ParlG). Die Kommission des Zweirates beginnt deshalb i.d.R. erst mit der Beratung, wenn der Erstrat Beschluss gefasst hat. Soll ein Erlassentwurf aber in der gleichen Session beraten werden (vgl. Art. 85 ParlG), führt die Kommission des Zweirates die Vorberatung des Entwurfs schon durch, obwohl sie die Beschlüsse des Erstrates noch nicht kennt. Die Anträge der Kommission des Zweirates gelten in diesem Fall unter Vorbehalt anders lautender Beschlüsse des Erstrates. In der Praxis bedeutet das, dass die Kommission des Zweirates nochmals eine Sitzung durchführt, wenn der Erstrat anders lautende Beschlüsse fasst, und die betroffenen Teile in Kenntnis dieser Beschlüsse nochmals vorberät. Im Rahmen des Sonderverfahrens gem. Art. 85 ParlG kann es auch vorkommen, dass die Kommission des Zweirates bereits vor der Kommission des Erstrates mit der Vorberatung beginnt.

2. Abs. 3 und 4

Abs. 3 verdeutlicht, dass nicht die Botschaft des BR mit den verschiedenen Erlassentwürfen 8
der Beratungsgegenstand ist, sondern jeder einzelne Erlassentwurf (vgl. auch Art. 71 Bst. a ParlG).

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz stellt Abs. 4 dar, der festhält, dass ein BB über den 9
Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. dem anderen Rat zusammen mit dem BB über die entsprechende Vo.Iv. zugeleitet werden muss. Dies deshalb, weil die beiden Erlassentwürfe mit-

1 Die Überweisung einer Mo. an den BR bedarf bspw. der Zustimmung beider Räte; das Gleiche gilt für die Verlängerung der Behandlungsfrist bei einer Vo.Iv. (vgl. Art. 105 ParlG).

2 Ausnahme: Bei der Vorlage 00.024 *Förderung des Exports*. Bundesgesetz stellte ein Ratsmitglied nach der Gesamtabstimmung den Ordnungsantrag, Art. 1 des Entwurfs gem. Art. 159 BV der Ausgabenbremse zu unterstellen. Das Büro klärte in der Folge die Frage der Unterstellung unter die Ausgabenbremse ab und legte danach dar, warum die Unterstellung nicht nötig sei. Das Büro ging dabei davon aus, dass die Einhaltung einer Verfassungsbestimmung dieses Vorgehen rechtfertige (AmtlBull NR 2000 993). Andernfalls hätte es die Ablehnung des Ordnungsantrages beantragen müssen, weil das Geschäft zu jenem Zeitpunkt im NR nicht mehr hängig war.

einander verbunden sind: Je nachdem, ob der Rat einen direkten Gegenentwurf will oder nicht, muss der Wortlaut der Abstimmungsempfehlung im Erlassentwurf zur Vo.Iv. angepasst werden (vgl. Art. 101 N 16 ff.).

Art. 87*

Rückweisung und Aussetzung des Verfahrens	¹ Weist ein Rat einen Beratungsgegenstand gesamthaft an den Bundesrat zurück, so geht der Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat.
	² Stimmt der andere Rat dem Rückweisungsbeschluss nicht zu, so wird die Rückweisung wirksam, wenn der erste Rat daran festhält.
	³ Das gleiche Verfahren gilt auch für den Beschluss eines Rates, die Behandlung eines Beratungsgegenstandes für voraussichtlich mehr als ein Jahr auszusetzen (Sistierung).
Renvoi ou ajournement de l'examen d'un objet	¹ Lorsqu'un conseil renvoie un objet dans son entier au Conseil fédéral, il transmet sa décision à l'autre conseil.
	² Si l'autre conseil ne se rallie pas à cette décision de renvoi, celle-ci devient néanmoins effective si le premier conseil confirme sa décision initiale.
	³ La même procédure s'applique lorsqu'un conseil décide d'ajourner l'examen d'un objet et que les travaux ne reprendront vraisemblablement pas avant un an.
Rinvio e sospensione della procedura	¹ Se una Camera rinvia in blocco al Consiglio federale un oggetto in deliberazione, la decisione di rinvio è sottoposta all'esame dell'altra Camera.
	² Se l'altra Camera non accetta la decisione di rinvio, il rinvio è nondimeno efficace qualora la Camera prioritaria lo ribadisca.
	³ La stessa procedura si applica anche nel caso in cui una Camera decida di sospendere la trattazione di un oggetto in deliberazione per un periodo probabilmente superiore a un anno (sospensione).

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Einbezug des anderen Rates bei der Rückweisung (Abs. 1)	4
2. Differenzbereinigung zur Rückweisung (Abs. 2)	6
3. Verfahren bei der Sistierung eines Beratungsgegenstandes (Abs. 3)	7

Materialien

Bis 1849: GVG 22. 12. 1849 (AS 1848–1850 279 ff.).
17994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1459); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1149 f.), Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3471 ff., insb. 3570); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

I. Entstehungsgeschichte

Das GVG 1849 enthielt eine Bestimmung, wonach alle von einem Rat gefassten Beschlüsse über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, dem andern Rat innerhalb von zwei Tagen mitzuteilen sind (Art. 3 GVG 1849). Mit der Totalrevision des GVG 1962 wurde diese Bestimmung ergänzt mit der Regelung, dass auch Nichteintretensbeschlüsse oder andere gleichbedeutende Beschlüsse dem anderen Rat mitzuteilen sind (Art. 12 Abs. 2 GVG 1962). 1

In den folgenden Jahren stellte sich in der Praxis die Frage, ob die Rückweisung eines Beratungsgegenstandes auch einen Beschluss i.S.v. Art. 12 Abs. 2 GVG 1962 darstellt oder nicht (Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1149 f.]). Gem. dem Kommissionsbericht zur pa.Iv. *Parlamentsreform* (78.233) wurde diese Frage von den Räten je nach den politischen Umständen anders entschieden und die entsprechenden Geschäfte nicht immer an den anderen Rat weitergeleitet. «Angesichts der Bedeutung des Zweikammersystems» wollte die Kommission aber eine klare Regelung schaffen und die Frage nicht der Praxis überlassen (Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1150]). Aus diesem Grund sollte mit der Änderung des GVG vom 23. 3. 1984 in Art. 12 Abs. 1 GVG 1962 neu festgelegt werden, dass Beschlüsse eines Rates über Geschäfte, die beide Räte zu behandeln haben, unverzüglich an den andern Rat gehen. Dabei ging es nach Ansicht der Kommission nicht um alle Beschlüsse, sondern nur um Eintreten oder Nichteintreten, Annahme oder Verwerfung, Rückweisung an den BR sowie die Aussetzung der Beratungen um voraussichtlich mehr als ein Jahr (vgl. Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl I 1982 I 1149]). Nicht erfasst werden sollten damit Beschlüsse wie Verschiebungen im Sessionsprogramm und die Rückweisung an die Kommission. Für die Rückweisung an den BR und die Sistierung sollte im Weiteren in Art. 12 Abs. 2 GVG 1962 klar festgehalten werden, dass der andere Rat lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme erhält. Sinn und Zweck dieses Verfahrens gem. Art. 12 Abs. 2 GVG ist sicherzustellen, dass nicht ein Rat einen Beratungsgegenstand über Jahre blockiert, ohne dass sich der andere Rat dazu äussern kann.¹ Die Änderung in Art. 12 Abs. 2 GVG 1962 sah schliesslich eine Differenzregelung vor, wonach sich der Rat durchsetzt, der die Rückweisung oder die Sistierung will. Damit hielten die Räte am Grundsatz fest, wonach die Rückweisung oder Sistierung das Recht eines Rates darstellt. 2

Auch nach dieser Revision blieb die Frage offen, was «Gelegenheit zur Stellungnahme» genau bedeutet und ob auch der Zweitrat zuerst einen Eintretensbeschluss zu fällen hat, bevor er über die Rückweisung beschliesst. Es entwickelte sich mit der Zeit eine Praxis, wonach der andere Rat ohne Eintretensbeschluss nur über Annahme oder Ablehnung der Rückweisung beschliesst.² Das bedeutet, dass nicht der Beratungsgegenstand als Ganzes, sondern einzig die Frage der Rückweisung an den anderen Rat geht. Mit dem ParlG wurde diese Praxis verankert und in Art. 87 Abs. 1 neu ausdrücklich festgehalten, dass nur der Rückweisungsbeschluss an den andern Rat zur Zustimmung oder Ablehnung geht (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3570]). Im Übrigen übernahm das ParlG die Bestimmungen des GVG 1962 unverändert. 3

1 Bsp.: 01.080 *Staatsleitungsreform*: Die Vorlage wurde im Juni 2004 zurückgewiesen. Der BR unterbreitete die Zusatzbotschaft am 13. 10. 2010 (BBl 2010 7811).

2 Bsp. einer Ablehnung der Rückweisung durch den Zweitrat: 97.077 *Befristete Kürzung der Löhne des Bundespersonals*; 98.024 *BG über die Meteorologie und Klimatologie*. Bsp. einer Zustimmung: 96.078 *BSE. Massnahmen zur Ausrottung*.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einbezug des anderen Rates bei der Rückweisung (Abs. 1)

- 4 Gem. Abs. 1 muss der andere Rat einbezogen werden, falls die Rückweisung an den BR erfolgt, den Beratungsgegenstand als Ganzes betrifft und der Beratungsgegenstand in beiden Räten hängig ist.³ In der Praxis geht es meistens um Erlassentwürfe des BR und nur selten um Berichte des BR, welche sich an beide Kammern richten. Nicht erfasst werden Erlassentwürfe von Kommissionen und Berichte des BR, welche sich in Erfüllung eines Po. an nur einen Rat richten (vgl. Art. 75 N 7).
- 5 Die Rückweisung ist gem. Art. 75 Abs. 1 ParlG das Recht des einzelnen Rates. Der andere Rat erhält jedoch Gelegenheit, zum Rückweisungsbeschluss Stellung zu nehmen. Gem. dem Wortlaut von Art. 87 Abs. 1 geht indessen nur der Rückweisungsbeschluss an den anderen Rat, der diesem zustimmt oder ihn ablehnt. Demzufolge fällt der andere Rat auch keinen Eintretensbeschluss, bevor er sich zur Frage der Rückweisung äussert. Er hat auch kein Recht, den im Rückweisungsbeschluss definierten Auftrag an den BR zu ändern (s. Art. 75 N 5). Das führt in den vorberatenden Kommissionen gelegentlich zu Diskussionen. Bisher ist es aber noch nie vorgekommen, dass der andere Rat den Text abgeändert hätte. Die Kommissionen brachten ihre Präzisierungen und Feststellungen stattdessen im Rahmen der Berichterstattung im Rat ein.⁴ Es stellt sich die Frage, ob ein Verfahren geschaffen werden sollte, mit dem der Zweirat den Rückweisungsauftrag ändern könnte. Der Erstrat könnte dann im Rahmen der Differenzbereinigung am ursprünglichen Auftrag festhalten, der Änderung des Zweirates zustimmen oder die Rückweisung ablehnen.

2. Differenzbereinigung zur Rückweisung (Abs. 2)

- 6 Art. 87 Abs. 2 regelt das Verfahren, falls sich die Räte über die Rückweisung nicht einigen können. Lehnt der Zweirat die Rückweisung ab, so gilt der Beratungsgegenstand erst als zurückgewiesen, wenn der Rat, welcher die Rückweisung beschlossen hat, an der Rückweisung festhält⁵. Diese Regelung ist eine Ausnahmeregelung zur Differenzregelung für bes. Fälle gem. Art. 95 ParlG, wonach sich jener Rat durchsetzt, der einen Beratungsgegenstand ablehnt. Sie bringt jedoch – ebenso wie die Regelung zur Art und Weise des Einbezugs des anderen Rates – zum Ausdruck, dass die Rückweisung eines Beratungsgegenstandes grundsätzlich ein Recht eines einzelnen Rates ist; der andere Rat erhält lediglich Gelegenheit zur Stellungnahme.

3. Verfahren bei der Sistierung eines Beratungsgegenstandes (Abs. 3)

- 7 Das gleiche Verfahren gilt für den Beschluss eines Rates, die Behandlung für voraussichtlich mehr als ein Jahr auszusetzen (sog. Sistierung, vgl. Abs. 3). Der Gesetzgeber legt keine genaue Frist fest, sondern gibt dem Rat einen gewissen Ermessensspielraum: Es ist am Rat bzw. an der vorberatenden Kommission zu entscheiden, was «voraussichtlich mehr als ein Jahr» bedeutet. Auch hier geht es vorab um den Grundsatz, dass ein Rat die Beratungen

3 Zum Sinn und Zweck des Einbezugs des Zweirates vgl. N 2.

4 Vgl. z.B. das Votum des Kommissionsberichterstatters in 05.028 *Bahnreform 2* (AmtlBull StR 2005 1086).

5 Will die vorberatende Kommission an der Rückweisung nicht festhalten, stellt sie dem Rat den Antrag, die Rückweisung abzulehnen; gleichzeitig unterbreitet sie i.d.R. die Anträge für die Detailberatung. Im Rahmen des Geschäfts 12.027 *Aufsicht über die soziale Krankenversicherung. Bundesgesetz* beantragte die Kommission, zuerst die Grundsatzfrage der Rückweisung zu klären (vgl. AmtlBull NR 2014 173 ff.).

nicht für längere Zeit aussetzen darf, ohne dass sich der andere Rat dazu äussern kann. Der Einbezug des Zweitrates erfolgt wiederum nur bei Beratungsgegenständen, welche in beiden Räten hängig sind. Dazu gehören Erlassentwürfe des BR⁶, Erlassentwürfe von Kommissionen, welche bereits im anderen Rat hängig sind (s. Art. 72 N 6), Berichte des BR, welche sich an beide Räte richten⁷, Kt.Iv.⁸ und Mo.⁹ im Zweitrat. Können sich die beiden Räte über die Sistierung nicht einigen, setzt sich auch in diesem Fall der Rat durch, welcher sistieren will.

Die Einhaltung der Frist muss von der Kommission beachtet werden, welcher die Vorberatung eines Beratungsgegenstandes obliegt. Beschliesst eine Kommission, ihre Arbeiten für voraussichtlich mehr als ein Jahr auszusetzen, so hat dies zur Folge, dass sie ihrem Rat die Sistierung beantragen muss, so dass der andere Rat im Falle der Zustimmung dazu Stellung nehmen kann. Dieses Verfahren verhindert auch, dass eine Kommission ein Geschäft, das ihr zur Vorberatung zugewiesen ist, für längere Zeit «schubladisiert», ohne dass der eigene Rat davon Kenntnis erhält. **8**

Die Möglichkeit, die Behandlung eines Geschäftes für mehr als ein Jahr zu sistieren, darf nicht zum Anlass genommen werden, die gesetzlichen Behandlungsfristen, die für bestimmte Arten von Geschäften gelten (Vo.Iv., Kt.Iv. und pa.Iv.), zu unterlaufen. Diese gesetzlichen Behandlungsfristen (Art. 100 und 105 ParlG für Vo.Iv., Art. 109 Abs. 2, 3^{bis} und Art. 111 Abs. 1 ParlG für pa.Iv. und Kt.Iv. [i.V.m. Art. 116 Abs. 3^{bis} und Art. 117 Abs. 2]) sind im Verhältnis zu Art. 87 Abs. 3 lex specialis und haben als solche Vorrang (s. in diesem Zh. Art. 109 N 19 und Art. 116 N 9a, 10). **8a**

Abs. 3 präzisiert nicht, wann diese Frist zu laufen beginnt und wie sie zu berechnen ist. Die Räte wie auch die Kommissionen haben einen Ermessensspielraum. In der Praxis unterbreiten die Kommissionen dem Rat einen Sistierungsantrag jeweils, sobald definitiv feststeht, dass die Beratungen für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt werden. Entscheidend ist somit, ob die Kommission zum Zeitpunkt des Beschlusses die Dauer der Aussetzung auf mehr als ein Jahr einschätzt, und nicht die Erkenntnis im Nachhinein, dass der Beratungsgegenstand während mehr als einem Jahr nicht behandelt worden ist.¹⁰ Stellt die Kommission im Verlauf der Frist fest, dass sich die Sistierung nochmals verlängert, muss sie dem Rat nur dann einen Antrag stellen, wenn sie auch die Dauer der erneuten Sistierung auf voraussichtlich mehr als ein Jahr einschätzt. **9**

Ein mehrfaches Verschieben der Beratungen ohne Antragstellung an den Rat widerspricht dem Sinn und Zweck von Art. 87. Der Gesetzgeber sieht für diesen Fall zwar keine Sanktionsmöglichkeiten vor. Das Büro könnte das Geschäft jedoch gestützt auf seine Zuweisungskompetenz (Art. 9 GRN; Art. 6 GRS) einer anderen Kommission zur Vorberatung **10**

6 Vgl. z.B. 08.047 Bundesgesetz über die Unfallversicherung. Änderung (Entwurf 2) oder 22.067 Ausländer- und Integrationsgesetz. Zulassungserleichterung für Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss (Entwurf 1).

7 Bsp.: 11.011 Pflichten und Rechte von rechtsberatend oder forensisch tätigen Angestellten. Gleichstellung mit freiberuflichen Anwältinnen und Anwälten. Abschreibung.

8 Vgl. etwa 09.318 Anpassung des Strafrechts; 09.332 Verbot von Gewaltvideospielen; 11.301 Gewaltspiele und -sportarten und Jugendschutz; 10.302 Verbot von Gewaltvideospielen.

9 Bsp.: 22.3414 Mo. Nationalrat (Fraktion S). Schutz der kritischen Infrastruktur vor Einflussnahmen anderer Staaten.

10 Dies führt in der Praxis in einzelnen Fällen dazu, dass die Kommissionen ihre Arbeiten insgesamt um mehr als ein Jahr sistieren, ohne dem Rat einen Antrag zu unterbreiten. Vgl. z.B. 02.418 Pa.Iv. Hegetschweiler: Fluglärm. Verfahrensgarantien: AmtlBull StR 2012 36; 05.077 FIPOI. Finanzhilfen: AmtlBull NR 2008 1061 ff.

zuweisen. Weiter hätte das Büro die Möglichkeit, das Geschäft im Rat zu traktandieren, obwohl die Kommission es noch nicht als behandlungsreif gemeldet hat. Auf diese Weise könnte es über den Rat politischen Druck auf die Kommission ausüben, weil diese gezwungen wäre, im Rat zu erklären, warum sie das Geschäft noch nicht behandelt hat. Der Rat dürfte aber den Beratungsgegenstand nicht ohne Vorberatung durch die Kommission behandeln (s. Art. 21 Abs. 1 GRN; Art. 17 Abs. 1 GRS).

Art. 88*

Aufteilung der
Beratung eines
Erlassentwurfs

- ¹ Ausnahmsweise kann ein umfangreicher Erlassentwurf durch übereinstimmenden Beschluss beider Räte geteilt und dem andern Rat schon vor der Gesamtabstimmung in Teilen zugeleitet werden.
- ² Die Ratsmitglieder können bis zur Gesamtabstimmung Rückkommensanträge zu Bestimmungen aus dem ganzen Erlassentwurf stellen.
- ³ Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Teilung des Erlassentwurfes voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Teilung abgelehnt hat, seinen Beschluss, so wird die Vorlage erst nach erfolgter Gesamtabstimmung dem andern Rat zugeleitet.

Partage d'un projet
d'acte en plusieurs
parties

- ¹ Exceptionnellement, et à condition que les deux conseils y consentent, un projet d'acte peut, s'il est d'une certaine ampleur, être partagé en plusieurs parties, et transmis partiellement à l'autre conseil avant le vote sur l'ensemble.
- ² Tant que le vote sur l'ensemble n'a pas eu lieu, tout député peut proposer le réexamen de toute disposition de l'ensemble du projet.
- ³ Si l'un des conseils, contrairement à l'autre, refuse le partage du projet, et qu'il confirme sa décision, le projet n'est transmis à l'autre conseil qu'après le vote sur l'ensemble.

Suddivisione delle
deliberazioni su un
disegno di atto legi-
slativo

- ¹ Eccezionalmente, un disegno voluminoso di atto legislativo può essere suddiviso mediante decisione concorde delle due Camere e trasmesso per parti alla seconda Camera già prima della votazione sul complesso.
- ² I parlamentari possono, sino alla votazione sul complesso, proporre di rivenire su disposizioni dell'intero disegno di atto legislativo.
- ³ Se le decisioni delle due Camere divergono per quanto concerne la suddivisione del disegno di atto legislativo e se la Camera che ha respinto la suddivisione conferma la propria decisione, il disegno è trasmesso alla seconda Camera soltanto dopo la votazione sul complesso.

Inhaltsübersicht

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

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

Materialien

GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).

2365 *Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung des Art. 4*: Botschaft BR 24. 9. 1928 (BBl 1928 621 ff.); StenBull NR 1928 917 ff., 1056; StenBull StR 1928 322 ff., 336; Änderung GVG 21. 12. 1928 (AS 1929 103 f.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 1449 ff., insb. 1460); StenBull NR 1961 269; StenBull StR 1961 262; GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1150 f.); AmtlBull NR 1983 86, 1799; AmtlBull StR 1983 487.

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff.; insb. 3570); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Anlässlich der Beratung des ZGB Ende des 19. Jh. beschlossen die Räte – entgegen dem Grundsatz, dass Gesetzes- und Beschlussentwürfe erst nach Schluss der Beratung an den anderen Rat gehen dürfen (Art. 4 GVG 1902) –, dass einzelne Teile des Entwurfs direkt nach ihrer Beratung an den anderen Rat gehen können. Begründet wurde diese Ausnahme insb. mit der gleichmässigen Verteilung der Geschäftslast auf die beiden Räte und dem Zeitgewinn, den die Aufteilung ermöglicht (StenBull NR 1905 161; StenBull StR 1905 371). Da diese Vorgehensweise auch für die Beratung des eidg. StGB und allenfalls auch für die Beratung des OR in Betracht gezogen wurde, schlug der BR vor, diese Ausnahmemöglichkeit gesetzlich zu verankern. Auf diese Weise wollte er verhindern, dass die BVers noch in weiteren Fällen durch einfachen Beschluss beider Räte von der gesetzlichen Bestimmung abweicht (Botschaft BR 24. 9. 1928 [BBl 1928 623]). Damit dieses Vorgehen die Rechte der Ratsmitglieder nicht einschränkt, schlug der BR zusätzlich vor, Rückkommensanträge bis zum Beginn der Differenzbereinigung, d.h. bis zur Gesamtabstimmung, zu erlauben (Botschaft BR 24. 9. 1928 [BBl 1928 623]). Der NR folgte diesen Vorschlägen des BR, beschränkte sie aber auf umfangreiche Vorlagen (StenBull NR 1928 920). Der StR stimmte dem Beschluss des NR zu (StenBull StR 1928 336).

Mit der Revision des GVG von 1962 wurde eine Differenzregelung gesetzlich verankert, falls sich die Räte über die Aufteilung der Vorlage nicht einigen können (Art. 13 Abs. 3 GVG 1962). Demzufolge setzte sich jener Rat durch, der eine Aufteilung zweimal ablehnt. Trat dieser Fall ein, hatte die Übermittlung an den anderen Rat erst nach erfolgter Gesamtabstimmung zu erfolgen. Die Räte übernahmen diesen Vorschlag des BR unverändert (StenBull NR 1961 269; StenBull StR 1961 262).

Im Rahmen der Teilrevision des GVG vom 23. 3. 1984 schlug die Kommission-NR vor, dass die Unterteilung in Abschnitte zuerst durch die vorberatenden Kommissionen beider Räte abgesprochen werden muss und erst dann die Räte entscheiden (Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 [BBl 1982 I 1150 f.]). Der NR stimmte dieser Neuerung diskussionslos zu (AmtlBull NR 1983 86). Der StR erachtete die bisherige Regelung hingegen als genügend und lehnte den Revisionsvorschlag ab (AmtlBull StR 1983 487). Der NR folgte diesem Beschluss des StR schliesslich oppositionslos (AmtlBull NR 1983 1799).

Die Bestimmungen des GVG 1962 wurden unverändert ins ParlG übernommen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3570]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 Gem. Art. 74 ParlG findet eine Gesamtabstimmung statt, nachdem die Detailberatung vollumfänglich abgeschlossen ist. Erst zu diesem Zeitpunkt wird der Erlassentwurf an den anderen Rat weitergeleitet und dieser darf mit den Beratungen beginnen (Art. 86 Abs. 1 ParlG). Abs. 1 von Art. 88 sieht eine Ausnahme von dieser Regel vor, indem die Räte einen umfangreichen Erlassentwurf teilen und den beratenen Teil schon vor der Gesamtabstimmung dem anderen Rat zuleiten dürfen.¹
- 6 Die Gesamtabstimmung findet erst statt, wenn ein Rat den gesamten Erlassentwurf beraten hat. Abs. 2 sieht vor, dass bis zu diesem Zeitpunkt jedes Ratsmitglied Rückkommensanträge zum gesamten Erlassentwurf stellen kann. Das ist eine Präzisierung zu Art. 76 Abs. 3 ParlG, wonach bis zur Gesamtabstimmung auf jede behandelte Frage Rückkommen verlangt werden kann.
- 7 Das Recht, einen umfangreichen Erlassentwurf gem. Art. 88 aufzuteilen, ist nicht zu verwechseln mit dem Recht eines Rates, mehrere Erlassentwürfe, die in der gleichen Botschaft enthalten sind, dem anderen Rat nach der Gesamtabstimmung einzeln zuzuleiten (Art. 86 Abs. 3 ParlG). In diesem Fall stellt jeder Erlassentwurf für sich einen separaten Beratungsgegenstand dar (vgl. Art. 71 ParlG).
- 8 Können sich die Räte über die Teilung des Erlassentwurfes nicht einigen, so setzt sich der Rat durch, welcher die Teilung zum zweiten Mal ablehnt (Abs. 3).
- 9 Eine Aufteilung der Beratung des Erlassentwurfs wurde bei der Beratung der Totalrevision der BV vorgenommen (*96.091 Bundesverfassung. Reform*). Der Entwurf des BB über eine nachgeführte BV wurde in einen Teil 1 (A1: BB über eine nachgeführte BV [Titel, Ingress, Art. 1–83a]) und einen Teil 2 (A2: BB über eine nachgeführte BV [Art. 84–126, Art. 185, Schlussbestimmungen]) aufgeteilt. Bei Teil 1 hatte der eine, bei Teil 2 der andere Rat Priorität. Entgegen dem Wortlaut des Gesetzes fällten allerdings nicht die Räte den Teilungsbeschluss, sondern die beiden Büros (Prot. Büro-NR 8. 11. 1996; Prot. Büro-StR 8. 11. 1996). Die Eintretensdebatte wurde in beiden Räten in der gleichen Session geführt. Die Gesamtabstimmungen in den Räten wurden erst dann durchgeführt, als beide Räte beide Teile im Detail beraten hatten.

2. Abschnitt: Differenzen zwischen den Räten

Art. 89*

Verfahren bei Differenzen

¹ Bestehen nach Beratung eines Erlassentwurfs Differenzen zwischen den Räten, so gehen die abweichenden Beschlüsse des einen Rates zur Beratung an den anderen Rat zurück, bis eine Einigung erreicht ist.

² Nach der ersten Beratung in jedem Rat beschränkt sich die weitere Beratung ausschliesslich auf die Fragen, über welche keine Einigung zu Stande gekommen ist.

1 Eine weitere Ausnahme bildet die Abstimmung über die Dringlichkeitsklausel (vgl. Art. 77 ParlG).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

³ Ein Rat kann nur dann auf andere Fragen zurückkommen, wenn dies als Folge von neuen Beschlüssen nötig wird oder wenn die vorberatenen Kommissionen beider Räte einen gemeinsamen Rückkommensantrag stellen.

Procédure applicable en cas de divergences

¹ Si des divergences subsistent entre les conseils à l'issue de l'examen d'un projet d'acte, les décisions divergentes de l'un des conseils sont transmises à l'autre pour délibération, jusqu'à ce qu'un accord s'établisse entre eux.

² Une fois que les conseils ont tous deux procédé à l'examen du projet en première lecture, ils consacrent leurs délibérations ultérieures à l'examen des divergences exclusivement.

³ Un conseil peut toutefois revenir sur une autre question si des décisions prises entre-temps rendent ce réexamen nécessaire ou si les commissions des deux conseils chargées de l'examen préalable proposent conjointement un tel réexamen.

Procedura in caso di divergenze

¹ Se dopo la deliberazione su un disegno di atto legislativo sussistono divergenze tra le Camere, le decisioni discordanti di una Camera ritornano per decisione all'altra Camera, fintanto che sia raggiunta un'intesa.

² Dopo la prima deliberazione in ciascuna Camera, l'ulteriore deliberazione si restringe esclusivamente alle questioni per le quali non è stata raggiunta un'intesa.

³ Una Camera può rivenire su altre questioni soltanto se necessario in seguito a nuove decisioni ovvero se le commissioni delle due Camere incaricate dell'esame preliminare propongono congiuntamente di rivenire sulle medesime.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Abs. 1	3
2. Abs. 2	5
3. Abs. 3	9

Materialien

Bis 1902: GVG 21. 12. 1849 (AS 1848–50 279 f., insb. 280); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3570); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

HUBER-HOTZ, Das Zweikammersystem: Anspruch und Wirklichkeit, in: Parlamentsdienste, Parlament, 165 ff. (zit. HUBER-HOTZ, Zweikammersystem); MÜLLER/AUBERT, Art. 89 Abs. 1, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV, insb. N 58 ff.; TRIVELLI, Le bicamérisme: Institutions comparées, étude historique, statistique et critique des rapports entre le Conseil national et le Conseil des Etats, Lausanne 1975 (zit. TRIVELLI, Bicamérisme); VON WYSS, Art. 156, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3889 ff. (zit. VON WYSS, Art. 156).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Damit BG und BB verabschiedet werden und in Kraft treten können, brauchte es bereits gem. Art. 78 BV 1848 die Zustimmung beider Räte. Das GVG 1849 sah sodann auch ein Verfahren für die Bereinigung der Differenzen zwischen den Räten vor (Art. 4 und 5 GVG 1849). Demnach konnten Bestimmungen, über welche sich bereits eine Übereinstimmung in beiden Räten ergeben hatte, nicht mehr Gegenstand der zweiten Beratung sein. Ausgenommen wurde einzig der Fall, in dem eine beschlossene Änderung eine erneute Beratung notwendig machte (Art. 5 GVG 1849). Mit dem GVG 1902 wurde zudem die Möglichkeit geschaffen, mittels übereinstimmenden Anträgen der Kommissionen ausnahmsweise auf einen übereinstimmenden Beschluss zurückzukommen (Art. 5 GVG 1902).
- 2 An diesen Grundsätzen wurde bis heute festgehalten. Mit dem ParlG wurde einzig präzisiert, dass die Kommissionen nur einen übereinstimmenden Rückkommensantrag stellen, nicht aber bereits eine inhaltliche Einigung vorlegen müssen (Bericht der SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3570]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

- 3 Gem. Art. 156 Abs. 2 BV und Art. 83 Abs. 1 ParlG bedürfen Beschlüsse der BVers der Übereinstimmung beider Räte. Damit die Räte diese Übereinstimmung in einem Zweikammersystem auch erreichen können, ist ein klar umschriebenes Differenzbereinigungsverfahren wichtig. Ziel dieses Verfahrens ist, eine Einigung zwischen den Räten zu ermöglichen. Damit muss das Verfahren einen gewissen Druck auf die Räte ausüben, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Dieser Zwang durch das Verfahren darf aber nicht absolut sein. So verlangt der Grundsatz der Gleichberechtigung der Räte, dass jeder Rat mit der Schlussabstimmung einen Erlassentwurf annehmen oder ablehnen kann.
- 4 Abs. 1 regelt das Vorgehen bei Differenzen zu Erlassentwürfen: Nur in der ersten Beratung befassen sich die Räte mit dem Erlassentwurf als Ganzem. Nach der ersten Beratung in beiden Räten und der jeweiligen Durchführung einer Gesamtabstimmung gehen nur noch die abweichenden Beschlüsse des einen Rates an den anderen Rat zurück, bis die Räte eine Einigung erzielt haben. Insgesamt gibt es max. drei Detailberatungen in jedem Rat (Art. 91 Abs. 1 ParlG), was dem sog. «Navette-Verfahren» entspricht. Dieses Verfahren kann nur sinnvoll und effektiv sein, wenn die Beschlüsse der Räte aufeinander Bezug nehmen und die Beratungen zeitlich aufeinander folgen (Art. 86 Abs. 2 ParlG; vgl. VON WYSS, Maximen, 161 f.).

2. Abs. 2

- 5 Bei Differenzen handelt sich um Fragen, über welche keine Einigung zu Stande gekommen ist und die daher Gegenstand weiterer Beratungen sind (sog. offene Fragen). Ob eine Differenz besteht oder nicht, wird nach inhaltlichen Gesichtspunkten beurteilt und nicht nach formellen Kriterien. Besteht eine Differenz in einem Abs. eines Art., so folgt daraus nicht zwingend, dass der gesamte Art. Gegenstand der weiteren Beratung ist. Entscheidend ist vielmehr, ob es in diesem Abs. um eine Detailfrage geht oder um das Grundanliegen des Art.. Bei der Beurteilung, ob eine Frage noch offen ist oder nicht, spielen auch Sinn und Zweck des Verfahrens eine Rolle. So geht es im Differenzbereinigungsverfahren letztlich darum, dass die Räte dazu geführt werden, eine Einigung zu erzielen. Unter diesem Blickwinkel sollte die Beurteilung eher nach restriktiven Kriterien erfolgen. Sind sich der Präsident bzw. die Präsidentin und der Antragsteller oder die Antragstellerin in der Beurteilung,

ob eine Differenz besteht oder nicht, uneinig, unterbreitet der Präsident bzw. die Präsidentin die Frage der Kommission bzw. dem Rat. Letztendlich handelt es sich um einen Ermessensentscheid, welcher von der Kommission bzw. vom Rat gefällt werden muss. Es kann sein, dass die Beurteilung durch die Kommission und den Rat unterschiedlich ausfällt und der Rat eine Frage entgegen der Auffassung der Kommission als offen erklärt.

Im Rahmen der Differenzbereinigung ist auch zu klären, in welchem Erlassentwurf der Gegenstand geregelt wird. Besteht über die Beantwortung dieser Frage noch keine Einigung, kann der Antrag gestellt werden, einen Erlassentwurf aufzuteilen (vgl. Art. 76 N 22 ff.). Haben sich die Räte hingegen diesbezüglich geeinigt, ist ein solcher Antrag nicht mehr möglich. 6

In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, was Gegenstand der Differenzbereinigung ist, wenn der Zweitrat beschliesst, auf einen Entwurf nicht einzutreten oder den Entwurf in der Gesamtabstimmung abzulehnen. Gem. Praxis der BVers ist bei Nichteintreten die Eintretensfrage der offene Punkt. Entsprechend hat sich gem. Abs. 2 die weitere Beratung auf die Eintretensfrage zu beschränken, weil es nicht um unterschiedliche Auffassungen über die Art und Weise der Ausgestaltung eines Erlassentwurfs geht, sondern um eine Differenz in der Beurteilung, ob man in einem bestimmten Themenbereich überhaupt legislieren will oder nicht. Aus diesem Grund führt der Erstrat in diesem Fall keine zweite Detailberatung durch, sondern äussert sich nur zum Eintreten.¹ Eine erneute Detailberatung im Erstrat erfolgt erst, wenn der Zweitrat eingetreten ist und seinerseits eine Detailberatung durchgeführt hat. Dies entspricht dem Grundsatz des schweiz. Verfahrens zwischen den Räten, dass die Beschlüsse eines Rates immer Bezug auf jene des anderen Rates nehmen müssen. Damit wird die Gleichberechtigung beider Räte nach Art. 148 Abs. 1 BV i.V.m. Art. 156 Abs. 2 BV gewahrt.² 7

Anders gelagert ist der Fall, wenn der Zweitrat den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung ablehnt. Die Ablehnung in der Gesamtabstimmung kommt gem. Art. 74 Abs. 5 ParlG einem Nichteintreten gleich. Die Rechtsfolge von Nichteintreten und Ablehnung in der Gesamtabstimmung sind zwar identisch, der Inhalt der Beschlüsse ist aber unterschiedlich: Bei Nichteintreten ist der Rat der Ansicht, dass kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Mit einer Ablehnung in der Gesamtabstimmung dagegen bringt der Rat zum Ausdruck, dass er den Erlassentwurf als notwendig erachtet, aber mit den Änderungen, welche in der Detailberatung vorgenommen worden sind, nicht einverstanden ist. Eine Ablehnung in der Gesamtabstimmung hat zur Folge, dass zwischen den Räten eine Differenz zum gesamten Erlassentwurf besteht;³ es besteht über keine Frage Einigkeit. Für den Erstrat bedeutet dies, dass er den gesamten Erlassentwurf nochmals beraten kann, und zwar inkl. Eintretensfrage und Gesamtabstimmung.⁴ Die im Zweitrat durchgeführte Detailberatung 8

1 Bsp.: 11.468 *Teuerungsausgleich für die Einkommen und Vorsorge der Ratsmitglieder*; 10.433 *Pa.Iv. RK-StR. Indirekter Gegenentwurf zur Vo.Iv. «gegen die Abzockerei»* (Entwurf 2); 09.076 *Präventionsgesetz*; 16.432 *Gebührenregelung. Öffentlichkeitsprinzip in der Bundesverwaltung* (Entwurf 1); 22.025 *Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative). Volksinitiative und indirekter Gegenvorschlag* (Entwurf 1).

2 Vgl. dazu auch 04.481 *Pa.Iv. Meyer. Änderung des Differenzbereinigungsverfahrens. Blockaden verhindern*. Bericht SPK-NR 25. 11.2005 (AmtlBull NR 2006 711).

3 Die Beschlüsse des Zweirates zu den einzelnen Artikeln haben mit der Ablehnung in der Gesamtabstimmung keine Geltung mehr.

4 Bsp.: 12.050 *Zusammenarbeit im Steuer und Finanzmarktbereich. Abkommen Deutschland, Abkommen mit dem Vereinigten Königreich sowie internationale Quellenbesteuerung. Bundesgesetz* (Entwurf 3); 10.038 *Amtshilfesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen*; 10.092 *Via sicura. Mehr Sicherheit im Strassenverkehr* (Entwurf 2); 08.024 *Rüstungsprogramm 2008*;

wird als solche gezählt, was wesentlich ist, da gem. Art. 91 ParlG nach dreimaliger Detailberatung in jedem Rat eine Einigungskonferenz eingesetzt wird.⁵

3. Abs. 3

- 9 Abs. 3 zählt auf, unter welchen Voraussetzungen die Räte eine Frage wieder in Beratung ziehen oder neu in den Entwurf aufnehmen können. Zunächst infolge neuer Beschlüsse:⁶ Ergeben sich als Folge eines Beschlusses eines Rates in einem Erlassentwurf Lücken, Unklarheiten oder Widersprüche, so können Artikel wieder in die Beratung gezogen werden, obwohl die Räte sich bereits geeinigt haben. Nur auf diese Weise kann eine kohärente Gesetzgebung gewährleistet werden.
- 10 In allen anderen Fällen müssen die vorberatenden Kommissionen einen gemeinsamen Rückkommensantrag stellen. Auf diese Weise können auch materielle Lücken geschlossen werden, welche von Anfang an im Entwurf enthalten sind, aber erst später entdeckt werden. In der vorberatenden Kommission erfolgt zuerst eine Abstimmung, ob man auf die Frage zurückkommen will oder nicht. Lehnt die Kommission den Rückkommensantrag ab, ist die Angelegenheit erledigt. Stimmt die Kommission dem Antrag zu, führt sie anschliessend die inhaltliche Diskussion. Lehnt die Kommission alle inhaltlichen Änderungsanträge ab und hält am Beschluss der Räte fest, wird kein Antrag gestellt und ein gemeinsamer Rückkommensantrag entfällt. Stimmt die Kommission einer Änderung zu, holt sie die Zustimmung der Kommission des anderen Rates zum Rückkommen. Die Kommission des anderen Rates erörtert sodann nur die Frage, ob sie die Zustimmung zum Rückkommen geben will oder nicht.⁷ Die inhaltliche Beschlussfassung erfolgt erst, wenn der andere Rat der Änderung zustimmt. Entgegen dem Wortlaut⁸ von Abs. 3 unterbreitet die vorberatende Kommission in der Praxis ihrem Rat nur den Änderungsantrag und stellt keinen separaten Rückkommensantrag. Die Kommission weist im Rat aber darauf hin, dass die Zustimmung der Kommission des anderen Rates vorliegt und damit die Bedingung für ein Rückkommen erfüllt ist. Der Rat führt direkt die inhaltliche Debatte. Lehnt der Rat den Antrag ab, ist das Verfahren beendet.
- 11 Rückkommensanträge der beiden vorberatenden Kommissionen können bis zum Ende des Differenzbereinigungsverfahrens gestellt werden. Sobald übereinstimmende Beschlüsse beider Räte zu allen Bestimmungen vorliegen, ist das Differenzbereinigungsverfahren abgeschlossen und der Erlassentwurf ist bereit für die Schlussabstimmung. Stösst man zwischen dem Abschluss der Differenzbereinigung und der Schlussabstimmung noch auf Unklarheiten, Widersprüche oder materielle Lücken, so stellt die RedK im Einvernehmen mit den Kommissionspräsidenten oder -präsidentinnen den Räten rechtzeitig vor der Schlussabstimmung die erforderlichen schriftlichen Anträge (Art. 5 Abs. 2 VO der BVers über die RedK; s. Art. 57 N 14 ff.).

23.007 Voranschlag 2023. Nachtrag I (Entwürfe 1 und 2; Ausfallgarantie des Bundes für SNB/CS und Garantie des Bundes für die UBS).

- 5 Es wäre auch eine alternative Auslegung denkbar: Wer den Erlassentwurf in der GesamtAbstimmung ablehnt, zieht den Status quo einer gesamthaft missglückten Gesetzesänderung vor. Die negative GesamtAbstimmung «nullifiziert» die gesamte Detailberatung, weil nicht objektiv feststellbar ist, welcher Detailbeschluss zur Ablehnung führt. Folglich müsste sich die Differenzbereinigung im Erstrat auf die Eintretensfrage beschränken und die gescheiterte Detailberatung des Zweitrates würde nicht gezählt.
- 6 Vgl. z.B. 09.057 Förderung der Hochschulen und Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (AmtlBull StR 2011 738).
- 7 Bsp. für Ablehnung des Rückkommens nach Abs. 3: Beschluss WAK-NR 11.9.14 zu 12.020 Alkoholgesetz. Totalrevision (AmtlBull StR 2014 997).
- 8 De lege ferenda müsste dieses Verfahren in Abs. 3 besser formuliert werden.

In diesem Zh. ist es wichtig festzuhalten, dass die Einigungskonferenz kein Zusammenschluss beider vorberatenden Kommissionen ist und somit keine Kompetenz hat, Bestimmungen wieder in Beratung zu ziehen, zu welchen es keine Differenzen gibt. Wird es aber *durch einen Beschluss der Einigungskonferenz nötig*, bereits beschlossene Artikel anzupassen, steht dieses Recht gestützt auf Abs. 3 auch der Einigungskonferenz zu (vgl. N 9).

12

Art. 90*

Abschreibung eines Erlassentwurfs **Die Räte können auf gleich lautenden Antrag ihrer vorberatenden Kommissionen einen Erlassentwurf während der Differenzbereinigung oder nach deren Abschluss abschreiben.**

Classement d'un projet d'acte Si les commissions des deux conseils chargées de l'examen préalable en font conjointement la proposition, les conseils peuvent décider de classer un projet d'acte pendant la procédure d'élimination des divergences ou après clôture de celle-ci.

Stralcio di un disegno di atto legislativo Su proposta congiunta delle commissioni incaricate dell'esame preliminare, le Camere possono togliere dal ruolo un disegno di atto legislativo durante la procedura di appianamento delle divergenze o al termine della stessa.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBi 2001 3471 ff., insb. 3571); AmtlBull NR 2001 1355; AmtlBull StR 2002 22; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*: Bericht der SPK-StR 29.8.2011 (BBi 2011 6793 ff., insb. 6818); AmtlBull StR 2011 910; AmtlBull NR 2012 2095; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zum Inkrafttreten des ParlG gab es keine gesetzliche Regelung für die Abschreibung eines Erlassentwurfes während des Differenzbereinigungsverfahrens. Wurde ein Erlassentwurf nach seiner Annahme in den Gesamtabstimmungen beider Räte aufgrund veränderter Umstände rechtlich oder politisch obsolet, so gab es nur die Option, einen allfälligen Einigungsantrag oder den Entwurf in der Schlussabstimmung abzulehnen. Befand sich eine Vorlage bereits in der Phase der Differenzbereinigung, so mussten die Räte sie somit in jedem Fall zu Ende beraten, obwohl sie allenfalls nicht mehr erwünscht war. Die SPK-NR erachtete diesen Umstand anlässlich der Ausarbeitung des ParlG als unbefriedigend und schlug eine entsprechende Regelung vor. Damit die Beratungen aber nicht jederzeit durch die Abschreibungsfrage unterbrochen und damit verzögert werden können, schlug die Kommission zusätzlich vor, dass die beiden vorberatenden Kommissionen nur gemein-

1

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

sam einen gleich lautenden Antrag stellen können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3571]). Die Anträge der Kommission wurden von beiden Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1355; AmtlBull StR 2002 22).

- 2 Die Möglichkeit, einen Erlassentwurf auch noch nach Abschluss der Differenzbereinigung vor der Schlussabstimmung abzuschreiben, wurde mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 eingeführt. Die Beratungen des Geschäfts *05.453 Pa.Iv. Verbot von Pitbulls in der Schweiz* hatten die SPK-StR veranlasst, eine entsprechende Änderung vorzuschlagen. Im konkreten Fall wurden der Verfassungsartikel und die Ausführungsgesetzgebung parallel ausgearbeitet. Die Räte hatten über den Verfassungsartikel bereits Einigkeit erreicht, als das Hundegesetz scheiterte (AmtlBull NR 2010 1845). Anschliessend wurde die Änderung der BV in der Schlussabstimmung in beiden Räten verworfen (AmtlBull NR 2010 2181; AmtlBull StR 2010 1354). Nach Ansicht der Kommission sollten in diesen Fällen die vorberatenden Kommissionen vor der Schlussabstimmung die Abschreibung beantragen können. Die Räte stimmten der Änderung diskussionslos zu (AmtlBull StR 2011 910; AmtlBull NR 2012 2095).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 3 Art. 90 regelt das Verfahren, wenn die Räte zum Schluss kommen, dass sie einen Erlassentwurf nicht mehr weiterberaten wollen, die Beratung aber nicht mehr durch Nichteintreten oder durch die Ablehnung in der Gesamtabstimmung beendet werden kann. Dabei kann es sich z.B. um einen gegenstandslos gewordenen Erlassentwurf handeln, welcher sich in der Differenzbereinigung befindet.¹ Ein weiterer potenzieller Anwendungsfall könnte sich auch ergeben, wenn nach Abschluss der Differenzbereinigung die Dringlichkeitsklärung eines BG scheitert (s. Art. 77 N 11). Seit dem Inkrafttreten der Bestimmung im Jahr 2003 gab es einzelne Anwendungsfälle.²
- 4 Ein Abschreibungsantrag darf im Rat erst behandelt werden, wenn beide vorberatenden Kommissionen einen gleichlautenden Antrag auf Abschreibung gestellt haben (vgl. auch Art. 89 Abs. 3 ParlG). Eine Beschlussfassung eines Rates unter Vorbehalt der Zustimmung der Kommission des anderen Rates würde dem Sinn und Zweck der Bestimmung widersprechen, denn die Abschreibungsdiskussion soll nur stattfinden können, falls die Mehrheiten in beiden vorberatenden Kommissionen diese bereits befürwortet haben.
- 5 Lehnt ein Rat die Abschreibung ab, wird – anders als beim Rückkommensantrag, der damit hinfällig wird (s. Art. 89 N 10) – der Abschreibungsantrag im anderen Rat behandelt. Können sich die beiden Räte über die Abschreibung nicht einigen, setzt sich gem. Art. 95 Bst. j ParlG jener Rat durch, welcher einen Beratungsgegenstand abschreiben will.
- 6 Das gleiche Vorgehen gilt für die Abschreibung eines Erlassentwurfes nach Beendigung des Differenzbereinigungsverfahrens³ und vor der Schlussabstimmung⁴.

1 Nicht erfasst wird mit dieser Regelung der in der Praxis nicht seltene Fall, dass ein Rat die Abschreibung eines an den BR zurückgewiesenen Erlassentwurfes beschliesst, weil der BR einen neuen Erlassentwurf unterbreitet, welcher den zurückgewiesenen ersetzt (vgl. Art. 74 Abs. 6 ParlG).

2 Bsp.: *12.020 Alkoholgesetz. Totalrevision* (Entwürfe 1 und 2).

3 Zum Zeitpunkt des Endes des Differenzbereinigungsverfahrens s. Art. 89 N 11.

4 Die Praxistauglichkeit der Abschreibung eines Entwurfs vor der Schlussabstimmung ist fraglich, denn die Ablehnung in der Schlussabstimmung ist verfahrensmässig weit einfacher als die Abschreibung. So setzt eine Abschreibung gleichlautende Abschreibungsanträge der vorberatenden Kommissionen und die Zustimmung beider Räte voraus; zudem ist allenfalls eine Differenzbereinigung nötig.

Art. 91

Einsetzung
einer Einigungs-
konferenz

¹ Bestehen nach drei Detailberatungen in jedem Rat Differenzen, so wird eine Einigungskonferenz eingesetzt. Diese hat eine Verständigungslösung zu suchen.

² Die vorberatenden Kommissionen entsenden je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Zählt die vorberatende Kommission eines Rates weniger als 13 Mitglieder, so ist sie auf diese Zahl zu ergänzen. Die Zusammensetzung der Delegationen jeder Kommission richtet sich nach Artikel 43 Absatz 3.

³ Die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident des Erstrates führt den Vorsitz. Die Stellvertretung der Präsidentin oder des Präsidenten und der Mitglieder der Einigungskonferenz richtet sich nach den entsprechenden Bestimmungen in den Geschäftsreglementen.

Désignation
d'une conférence
de conciliation

¹ Si des divergences subsistent après que chaque conseil a procédé par trois fois à une discussion par article, une conférence de conciliation est réunie. Celle-ci est chargée de rechercher une solution de compromis.

² La conférence de conciliation est composée de treize membres délégués par chacune des commissions chargées de l'examen préalable. Si la commission de l'un des conseils compte moins de treize membres, elle est complétée en conséquence. La composition de la délégation de chaque commission est régie par l'art. 43, al. 3.

³ La conférence est présidée par le président de la commission du conseil prioritaire. La suppléance du président et des membres de la conférence de conciliation est régie par les dispositions pertinentes des règlements des conseils.

Costituzione di
una conferenza
di conciliazione

¹ Se dopo tre deliberazioni di dettaglio in ciascuna Camera sussistono ancora divergenze, viene istituita una conferenza di conciliazione. La conferenza deve cercare di conseguire un'intesa.

² Le commissioni incaricate dell'esame preliminare inviano ognuna 13 membri nella conferenza di conciliazione. Se la commissione di una delle Camere annovera meno di 13 membri, essa è completata fino a raggiungere questo numero di membri. La composizione delle delegazioni delle due commissioni è retta dall'articolo 43 capoverso 3.

³ La conferenza è diretta dal presidente della commissione della Camera prioritaria. La supplenza in caso d'impedimento del presidente e dei membri della conferenza di conciliazione è retta dalle pertinenti disposizioni contenute nei regolamenti delle Camere.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Einsetzung (Abs. 1)	7
2. Zusammensetzung (Abs. 2)	9
3. Stellvertretung und Vorsitz (Abs. 3)	10
4. Statistik und ihre Analyse	12

Materialien

Bis 1902: Botschaft BR 30. 3. 1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 473); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902–1903 386 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff. insb. 659 ff.); Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3571); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.417 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates: GRS 20. 6. 2003 (AS 2003 3645 ff.).

03.418 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 3. 10. 2003 (AS 2003 3623 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6818); Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

FREIBURGHaus, 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. FREIBURGHaus, Scherbenhaufen).

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 89.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Der erste Versuch, eine Einigungskonferenz einzuführen, scheiterte 1849 am Widerstand des StR, der in der vorgeschlagenen Regelung – die keine paritätische Zusammensetzung der Konferenz vorsah – seine Rechte zu wenig gewahrt sah (vgl. CRON, Geschäftsordnung, 213). Anlässlich der Einführung der Einigungskonferenz im Rahmen der Totalrevision des GVG von 1902 wurde den Bedenken des StR sodann Rechnung getragen und die Konferenz aus gleich vielen Mitgliedern jeden Rates zusammengesetzt (Art. 6 und 7 GVG 1902; vgl. auch Botschaft BR 30. 3. 1899 [BBl 1899 II 473]).
- 2 Bis zur Teilrevision des GVG vom 4. 10. 1991 wurde eine Einigungskonferenz jeweils dann einberufen, wenn ein Rat seinen Beschluss als endgültig erklärt hatte und der andere Rat an seinen abweichenden Beschlüssen festhielt. Die Anzahl der Beratungen war nicht beschränkt.¹ Im Rahmen der Revision von 1991 wollte die nationalrätliche Kommission das Differenzbereinigungsverfahren beschleunigen und die Ratsdebatte entlasten (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBl 1991 III 659 ff.]). Mit dieser Zielsetzung schlug sie u.a. vor, die Einigungskonferenz bereits nach zwei Beratungen in jedem Rat einzuberufen. Der StR wollte dagegen an der ursprünglichen Regelung festhalten mit der Begründung, nicht die Ausgestaltung des Differenzbereinigungsverfahrens sei der Hauptgrund für die Verlängerung der Gesetzgebungsprozesses (AmtlBull StR 1991 699 ff.). Zuletzt einigten sich NR und StR darauf, dass eine Einigungskonferenz dann einberufen wird, wenn nach drei Beratungen in jedem Rat immer noch Differenzen bestehen.
- 3 Ein zentrales Thema der Revision des GVG vom 4. 10. 1991 war die Grösse der Einigungskonferenz. Bis zu dieser Revision wurden jeweils die Mitglieder beider vorberatenden Kommissionen in die Einigungskonferenz entsendet. Um dem Grundgedanken der Gleichberechtigung der beiden Kammern Rechnung zu tragen, wurde die kleinere der beiden Kommissionen um die entsprechende Anzahl Mitglieder ergänzt. Dies bedeutete, dass in vielen Fällen mehr als die Hälfte des StR in die Einigungskonferenz delegiert werden musste

¹ Im Zeitraum von 1848–1989 kam es in 91 Fällen zu mehr als je drei Beratungen in jedem Rat, also zu mehr als sechs Beratungen (HUBER-HOTZ, Zweikammersystem, 175); den Extremfall bildete das StGB, dessen am 21. 12. 1937 abgeschlossene Behandlung 16 Beratungen erforderte (TRIVELLI, Bicamérisme, 220).

(vgl. Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 707]; TRIVELLI, Bica-mérisme, 286). Da gem. Ansicht der Kommission künftig vermehrt Einigungskonferenzen zu erwarten waren, würden mit der geltenden Regelung die StR über Gebühr beansprucht werden, und bei 46, 50 oder gar 62 Mitgliedern bildeten sich zudem schwerfällige Gremien, welche für die Kommissionsberatung wenig geeignet seien (Bericht Kommission NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 707]). Aus diesen Gründen wurde beschlossen, die Einigungskonferenz auf 26 Mitglieder zu verkleinern, d.h. auf je 13 Mitglieder jeden Rates. Die Abordnung jedes Rats war nach dem Fraktionsproporz zusammenzusetzen (Art. 17 Abs. 1 und 2 GVG 1962).

In der Praxis führte der Begriff der «Beratungen» (Art. 17 GVG 1962) immer wieder zu Diskussionen. Unklar war, ob nur die Detailberatungen oder auch Nichteintreten oder Rückweisungsentscheide eine «Beratung» darstellen. Mit dem ParlG wurde dies klargestellt und festgehalten, dass es um drei Detailberatungen geht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3571]).

Bis zum Inkrafttreten des ParlG konnte die Einigungskonferenz auf einen Antrag an die Räte verzichten und dem Rat über die Nichteinigung Bericht erstatten. Mit der Bericht-erstattung war das Geschäft erledigt und wurde somit ohne Ratsbeschluss von der Geschäftsliste gestrichen (Art. 19 Abs. 1 GVG 1962). Diese Kompetenz der Einigungs-konferenz, eine Vorlage ohne Ratsbeschluss zu erledigen, wurde mit dem neuen ParlG aufgehoben. Die Abschreibung sollte den Räten vorbehalten sein (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3571]).

Bis zur Revision des ParlG vom 21.6.2013 war nicht ausdrücklich geregelt, wer die Stell-vertretung des Präsidenten oder der Präsidentin in der Einigungskonferenz übernimmt. Die SPK-StR schlug vor, dass sich die Stellvertretung nach den Bestimmungen der Geschäfts-reglemente richtet und somit i.d.R. der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin der Kom-mission des Erstrates die Vertretung übernimmt und nicht der Präsident oder die Presiden-tin der Kommission des anderen Rates (Bericht SPK-NR 29.8.2011 [BBl 2011 6818 f.]). Nach Ansicht der Kommission ist «ein allfälliger Stichentscheid des Präsidenten in einer Einigungskonferenz [...] von grosser Bedeutung, da die Räte anschliessend den Eini-gungsantrag nur pauschal annehmen oder ablehnen können». Es spräche «Einiges dafür, dass die Bestimmung des Erstrates durch die Ratspräsidenten (Art. 84) in dieser Situation nicht durch eine zufällige Abwesenheit des Präsidenten der Kommission des Erstrates aus-gehebelt werden darf.» Der Vorschlag der Kommission wurde unverändert ins Gesetz übernommen. Für die Stellvertretung der Mitglieder wurde die bisherige Praxis verankert.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einsetzung (Abs. 1)

Gem. Art. 91 Abs. 1 ist die Einigungskonferenz eine gemeinsame Kommission beider Räte, welche die Aufgabe hat, nach je drei Detailberatungen eine Verständigungslösung zu suchen. Der Begriff der Detailberatung ist in Art. 74 Abs. 2 ParlG definiert. Es handelt sich um die artikelweise Beratung des Erlassentwurfes. Somit gehören Beratungen über Nicht-eintretensentscheide und Rückweisungsdebatten nicht dazu. Einen Spezialfall bildet die Teilung eines Erlassentwurfes: Da bei einer Teilung eines Erlassentwurfes das Antrags-recht wahrgenommen wird, beginnt das Verfahren für den neuen Entwurf nicht neu, son-dern die alten Beratungen werden mitgezählt (vgl. Art. 76 N 25).²

2 Bsp.: 05.053 IV-Zusatzfinanzierung: Der StR trennte in seiner ersten Beratung als Zweitrat den Erlassentwurf. Der von ihm abgetrennte Erlassentwurf 2 konnte vom NR nur zweimal beraten

- 8 Der Begriff der «Verständigungslösung» bedeutet nicht, dass Bestimmungen, über welche Einigkeit herrscht, aus politischen Gründen wieder in die Beratung gezogen werden dürfen. Die Aufgabe der Einigungskonferenz ist vielmehr begrenzt auf die Behandlung der zu diesem Zeitpunkt noch offenen Fragen. Es können nicht in analoger Anwendung von Art. 89 Abs. 3 ParlG durch übereinstimmenden Rückkommensbeschluss der beiden vorberatenden Kommissionen neue Fragen aufgeworfen werden, denn die Einigungskonferenz ist nicht der Zusammenschluss der beiden vorberatenden Kommissionen. Eine neue Frage kann nur in Beratung gezogen werden, wenn das als Folge eines Beschlusses für die Gewährleistung einer kohärenten Gesetzgebung notwendig ist. Die Einigungskonferenz ist bei der Suche nach einer Verständigungslösung nicht an die bisherigen Beschlüsse der Räte gebunden; sie kann für eine offene Frage eine neue Lösung unterbreiten.

2. Zusammensetzung (Abs. 2)

- 9 Art. 91 Abs. 2 sieht vor, dass die vorberatenden Kommissionen je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz entsenden. Im geltenden Parlamentsrecht entspricht das der Grösse der ständerätlichen Kommissionen (Art. 7 Abs. 2 GRS). Die in der Praxis i.d.R. 25 Mitglieder zählenden nationalrätlichen Kommissionen müssen dagegen auf 13 Personen verkleinert werden. Die Zusammensetzung richtet sich nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat (vgl. Art. 43 Abs. 3 ParlG). Es wird dabei der Verteilschlüssel der Büros für die Bestellung der Kommissionen und Subkommissionen angewendet, der den Fraktionen anzeigt, durch wie viele Mitglieder sie vertreten sind. Die Fraktionen melden dem Kommissionspräsidenten oder der Kommissionspräsidentin in der Folge, welche Kommissionsmitglieder sie in die Einigungskonferenz entsenden. Gem. Wortlaut des Gesetzes bestimmt die Kommission die Zusammensetzung der Delegation. In der Praxis nimmt die Kommission indessen lediglich von der Meldung der Fraktionen Kenntnis. Bisher kam es noch nie vor, dass sich eine Kommission gegen ein von der Fraktion bestimmtes Mitglied wehrte. Das wäre auch nicht zielführend, könnten die Fraktionen einen abschlägigen Entscheid der Kommission doch über die Stellvertretungsregel gem. Art. 18 GRN umgehen: Würde sich eine Kommission gegen die Entsendung eines Mitglieds wehren und ein anderes Mitglied schicken, hätte die Fraktion die Möglichkeit, das von der Kommission nominierte Mitglied durch ihren Wunschkandidaten resp. ihre Wunschkandidatin vertreten zu lassen.

3. Stellvertretung und Vorsitz (Abs. 3)

- 10 Für die Mitglieder der Einigungskonferenz gelten laut Art. 91 Abs. 3 die allgemeinen Stellvertretungsregeln gem. den Geschäftsreglementen (Art. 18 GRN; Art. 14 GRS). In beiden Räten können sich die Mitglieder der Einigungskonferenz also, wie in allen anderen parlamentarischen Kommissionen, vertreten lassen.
- 11 Den Vorsitz führt die Präsidentin oder der Präsident der vorberatenden Kommission des Erstrates (Abs. 3). Ist sie oder er verhindert, so übernimmt die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident dieser Kommission das Präsidium. Ist auch diese oder dieser verhindert, übernimmt eine Vorgängerin oder ein Vorgänger oder das amtsälteste Mitglied den Vorsitz (Art. 16 Abs. 2 i.V.m. Art. 7 Abs. 2 und 3 GRN; Art. 12 Abs. 2 i.V.m. Art. 4 Abs. 2 und 3 GRS).

werden, bevor die Einigungskonferenz eingesetzt wurde. Die erste Beratung des NR, in welcher der Inhalt von Erlassentwurf 2 noch in den ursprünglichen Erlassentwurf des BR integriert war, wurde mitgezählt.

4. Statistik und ihre Analyse

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. 12

Gem. dem seit dem 1.2.1992 geltenden Verfahren (Einsetzung der Einigungskonferenz nach drei Beratungen in beiden Räten) führte die Differenzbereinigung bei 148 Erlassentwürfen zur Einsetzung einer Einigungskonferenz nach Art. 91 (Stand Ende Herbstsession 2023). Neun Erlassentwürfe scheiterten, weil der Einigungsantrag in einem Rat abgelehnt wurde. Es fällt auf, dass acht Fälle in den Zeitraum von 2003 bis 2013 fallen.³ 13

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. FREIBURGHaus 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. FREIBURGHaus, Scherbenhaufen, passim). 14

Art. 92*

Beschlussfassung in der Einigungs- konferenz

¹ Die Einigungskonferenz ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder jeder der beiden Delegationen anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit ist ausdrücklich festzustellen.

² Die Einigungskonferenz beschliesst mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder. Die Präsidentin oder der Präsident nimmt an der Abstimmung teil. Bei Stimmengleichheit gibt sie oder er den Stichentscheid.

³ Die Einigungskonferenz stellt einen Einigungsantrag, der alle verbliebenen Differenzen gesamthaft bereinigt.

³ Nach Factsheet Einigungskonferenz der Parlamentsbibliothek der PD, Stand Ende Herbstsession 2023; mit Liste aller Fälle (<<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf>> [6.11.2023]). Diese Darstellung enthält 172 Einigungskonferenzen, zusätzlich zu den 148 nach Art. 91 ParlG weitere 16 nach Art. 94 (Voranschlag bzw. Nachtrag zum Voranschlag) und acht nach Art. 94a (Legislaturplanung und Finanzplan). Diese 24 Einigungskonferenzen sollten nicht mit den Einigungskonferenzen nach Art. 91 addiert werden; sie haben einen grundlegend anderen Charakter, weil in diesen Fällen die Ablehnung eines Antrages durch einen Rat nicht die Ablehnung des ganzen Erlassentwurfes zur Folge hat.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

Procédure de vote de la conférence de conciliation	¹ La conférence de conciliation délibère valablement lorsque la majorité des membres de chacune des délégations sont présents. Le quorum doit être constaté. ² La conférence de conciliation prend ses décisions à la majorité des votants. Le président participe au vote. En cas d'égalité, sa voix est prépondérante. ³ La conférence de conciliation présente une proposition de conciliation qui élimine toutes les divergences restantes.
Procedura decisionale nella conferenza di conciliazione	¹ La conferenza di conciliazione delibera validamente alla presenza della maggioranza dei membri di ognuna delle delegazioni. Il quorum deve essere espressamente accertato. ² La conferenza di conciliazione decide a maggioranza dei membri votanti. Il presidente partecipa alla votazione. In caso di parità di voti, decide. ³ La conferenza di conciliazione presenta una proposta di conciliazione che appiani globalmente tutte le divergenze rimaste.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Feststellung der Beschlussfähigkeit (Abs. 1)	4
2. Beschlussfassung in der Einigungskonferenz (Abs. 2)	5
3. Inhalt des Einigungsantrages (Abs. 3)	7

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision:* Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1466 f.); AmtlBull NR 1961 269 f.; AmtlBull StR 1961 262; AmtlBull NR 1962 12 f.; AmtlBull StR 1962 75; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3571); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 89.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Angesichts der grossen Bedeutung der Einigungskonferenz für die Beschlussfassung wurde bei der Totalrevision des GVG im Jahre 1962 ein Anwesenheitsquorum eingeführt; zudem wurde die Einigungskonferenz verpflichtet, die Beschlussfähigkeit ausdrücklich festzuhalten (Art. 18 Abs. 1 GVG 1962). Auf die Einführung eines Quorums für die Beschlussfassung wurde hingegen verzichtet. Der BR wollte der Einigungskonferenz bei der Lösungssuche nicht zusätzliche Hindernisse in den Weg legen (Botschaft BR 25.4.1960 [BB1 1960 I 1466]). Die Einigungskonferenz konnte somit weiterhin mit der einfachen Mehrheit der Stimmenden Beschluss fassen.
- 2 Umstritten war die Frage, ob der Präsident den Stichentscheid geben kann. Der BR vertrat die Auffassung, dass der Stichentscheid des Präsidenten nicht nötig sei, weil sich die Einigungskonferenz gem. damals geltendem Gesetz nicht auf einen Antrag einigen musste (Botschaft BR 25.4.1960 [BB1 1960 I 1466 f.]): «Bei Stimmengleichheit muss vernünftigerweise angenommen werden, dass kein Einigungsantrag zustande gekommen ist, weil

kein Antrag die Mehrheit der Stimmenden auf sich vereinigen konnte. Es hiesse die Tatsache der Nicht-Einigung verfälschen, wenn die «Einigung» im Stichtescheid des Präsidenten gefunden werden könnte. Das Ergebnis der gleichgeteilten Stimmen ist im Gegenteil der Musterfall einer Nicht-Einigung» (Botschaft BR 25.4.1960 [BB1 1960 I 1467]). Der NR folgte jedoch dem gegenteiligen Antrag der vorberatenden Kommission und beschloss, dass der Präsident den Stichtescheid fällt. Auf diese Weise, so die Argumentation, werde die Einigungskonferenz gleich behandelt wie alle anderen parlamentarischen Kommissionen und ein System geschaffen, welches am Ende eine Mehrheit ermögliche und die Debatte in der Einigungskonferenz vereinfache (AmtlBull NR 1961 269 f.). Der StR folgte dagegen dem BR und beschloss, auf den Stichtescheid des Präsidenten zu verzichten. Damit wollte auch der StR ein Scheitern der Einigungskonferenz zulassen (AmtlBull StR 1961 262). Der NR hielt aber mit 82 Stimmen zu 1 Stimme an seinem Beschluss fest und machte geltend, dass der Beschluss des StR auf einem Irrtum beruhe, weil es nach wie vor Fälle von Nichteinigung geben könne. Der vorberatenden Kommission des NR ging es vorab darum, dass bei Stimmengleichheit in der Kommission die beiden Räte das letzte Wort haben sollen (AmtlBull NR 1962 12 f.). Der StR liess sich von diesen Argumenten überzeugen und schloss sich diesem Beschluss oppositionslos an (AmtlBull StR 1962 75).

Mit dem ParlG wurde die Möglichkeit, auf einen Einigungsantrag zu verzichten¹, schliesslich gestrichen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3571]). Die Einigungskonferenz wurde verpflichtet, zu allen verbliebenen Differenzen einen Antrag zu stellen. Nur noch die Räte sollten die Möglichkeit haben, einen Erlassentwurf zum Scheitern zu bringen. 3

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Feststellung der Beschlussfähigkeit (Abs. 1)

Zu Beginn der Sitzung der Einigungskonferenz stellt die Präsidentin oder der Präsident der Einigungskonferenz die Beschlussfähigkeit fest. Die Konferenz ist beschlussfähig, sobald von jeder Delegation die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Gem. Art. 91 Abs. 2 ParlG entsendet die vorberatende Kommission jedes Rates 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Demnach ist die Einigungskonferenz beschlussfähig, sobald mindestens sieben Mitglieder jeder Delegation anwesend sind. 4

2. Beschlussfassung in der Einigungskonferenz (Abs. 2)

Gem. Art. 92 Abs. 2 beschliesst die Einigungskonferenz mit der Mehrheit ihrer stimmenden Mitglieder. Abs. 2 ist somit eine Ausnahmeregelung zu Art. 46 Abs. 2 ParlG, wonach Beschlüsse von gemeinsamen Kommissionen beider Räte (s. Art. 91 N 7) der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat bedürfen. 5

Wie bei allen anderen vorberatenden Kommissionen nimmt die Präsidentin oder der Präsident an der Abstimmung teil und hat das Recht, bei Stimmengleichheit den Stichtescheid zu geben (Art. 16 Abs. 3 GRN 2003; Art. 12 Abs. 3 GRS 2003). Das gibt der Präsi- 6

1 TRIVELLI, Bicamérisme, 287 f., verweist in diesem Zusammenhang etwa auf die folgenden Bsp: Bundesgesetz betr. die Begnadigung: StenBull StR 1908 III 339 f.; StenBull NR 1908 III 515 ff.; 7804 Teuerungszulagen an das Bundespersonal. Ermächtigung zur Festsetzung: StenBull StR 1959 IV 367; StenBull NR 1959 726 f. Der Ablauf des Verfahrens im Falle der im Jahre 1959 nicht zustande gekommenen Einigung wird bei TRIVELLI detailliert dargestellt, vgl. TRIVELLI, Bicamérisme, 430–436.

dentin oder dem Präsidenten der Kommission des Erstrates ein besonderes Gewicht, insb. weil die Räte den Einigungsantrag der Kommission nur noch annehmen oder ablehnen können (s. Art. 93 N 2). Zur Stellvertretung der Präsidentin oder des Präsidenten s. Art. 91 N 6 u. 11.

3. Inhalt des Einigungsantrages (Abs. 3)

- 7 Die Einigungskonferenz hat gem. Art. 92 Abs. 3 den Auftrag, einen Einigungsantrag zu stellen.² Dieser Einigungsantrag hat alle Beschlüsse der Einigungskonferenz zu den verbliebenen Differenzen zu umfassen. Die Räte können diesen Antrag nur gesamthaft annehmen oder ablehnen.
- 8 In der Praxis stellt sich gelegentlich die Frage, ob die Einigungskonferenz am Ende der Beratungen der Differenzen eine sog. «Gesamtabstimmung» durchführen soll, wenn mehr als eine Differenz zu bereinigen ist. Der Gesetzgeber äussert sich zu dieser Frage nicht. In der Praxis führt die Einigungskonferenz am Ende nur dann eine «Gesamtabstimmung» durch, wenn ein Kommissionsmitglied den Antrag stellt, den Einigungsantrag abzulehnen bzw. den Erlassentwurf abzuschreiben. Nur in diesem Fall kann eine Minderheit der Einigungskonferenz den Antrag stellen, den Einigungsantrag abzulehnen. Zu den einzelnen Differenzen können keine Minderheitsanträge gestellt werden.
- 9 Die SPK-NR vertrat in ihrem Bericht zum ParlG vom 1. 3. 2001 die Ansicht, dass die Einigungskonferenz auch den Antrag stellen kann, den Entwurf abzuschreiben (BB1 2001 3571; s. a. N 3). Offen gelassen hat der Gesetzgeber indessen die Frage, was geschieht, falls beide Räte oder nur ein Rat den Antrag der Einigungskonferenz auf Abschreibung ablehnt: Lehnen beide Räte diesen Einigungsantrag ab, kann die Rechtswirkung von Art. 93 Abs. 2 ParlG (Abschreiben des Entwurfs) nicht zur Anwendung kommen, denn beide Räte haben genau das Gegenteil – nämlich die Nichtabschreibung – beschlossen. Die Einigungskonferenz wäre in diesem Fall verpflichtet, den Räten eine Verständigungslösung zu unterbreiten. Stimmt nur ein Rat der Abschreibung zu, so muss man Art. 93 Abs. 2 analog anwenden und die Vorlage abschreiben.³ De lege ferenda könnte man diese Gesetzeslücke aber füllen, indem man die Einigungskonferenz verpflichtet, eine Verständigungslösung zu unterbreiten. Die Einigungskonferenz müsste dann aber berechtigt werden, die Ablehnung des Einigungsantrages zu beantragen.
- 10 Es stellt sich die Frage, ob die Einigungskonferenz gestützt auf Art. 89 Abs. 3 ParlG auch auf andere Fragen zurückkommen kann. Da die Einigungskonferenz kein Zusammenschluss beider vorberatenden Kommissionen ist, kann sie nicht wie die vorberatenden Kommissionen beantragen, auf Bestimmungen zurückzukommen, zu welchen bereits eine Einigung zwischen den Räten zustande gekommen ist (Art. 89 Abs. 3 zweiter Satzteil). Die Einigungskonferenz hat einen klaren, vom Gesetz bestimmten Auftrag (vgl. Art. 91 N 8). Eine andere Auslegung hätte zur Folge, dass die Einigungskonferenz einen völlig neuen Entwurf unterbreiten könnte, was dem Sinn und Zweck des Differenzbereinigungsverfahrens widersprechen würde. Sollte ein Rückkommen als Folge eines neuen Beschlusses

2 Zur Beratung der Abstimmungsempfehlung zu einer Vo.Iv. durch eine Einigungskonferenz s. Art. 100 N 9).

3 Dieses Vorgehen wurde beim Geschäft 11.030 6. IV-Revision. Zweites Massnahmenpaket gewählt. Die Einigungskonferenz hatte die Abschreibung des Entwurfs beantragt. Im StR obsiegte ein Einzelantrag, welcher den Entwurf nicht abschreiben wollte (AmtlBull StR 2013 601). Im NR hingegen folgte die Mehrheit dem Antrag der Einigungskonferenz, womit der Entwurf abgeschrieben wurde (AmtlBull NR 2013 1098).

notwendig sein, kann das die Einigungskonferenz gestützt auf Art. 89 Abs. 3 erster Satzteil tun (vgl. Art. 89 N 9).

Hat der BR oder eine Kommission mit einer Botschaft bzw. einem Bericht mehrere Erlassentwürfe unterbreitet und sind diese Gegenstand der Einigungskonferenz, ist je ein separater Einigungsantrag zu jedem Erlassentwurf erforderlich, da jeder Erlassentwurf für sich einen Beratungsgegenstand gem. Art. 71 ParlG darstellt. Der Begriff «gesamthaft» bezieht sich auf den jeweiligen Beratungsgegenstand.

11

Die Einigungskonferenz darf einen Erlassentwurf nicht aufteilen, wenn über die von der Teilung betroffenen Bestimmungen bereits übereinstimmende Beschlüsse gefasst worden sind (vgl. Art. 89 N 6).⁴ Beantragt die Einigungskonferenz einen Artikel aus dem Ursprungsentwurf, der sich noch im Differenzbereinigungsverfahren befindet, zu streichen und dafür einen neuen Erlassentwurf zu schaffen, findet im Rat über die beiden Erlassentwürfe trotzdem nur eine Abstimmung statt. In diesem Verfahrensstadium bilden der Streichungsantrag und der neue Erlassentwurf eine Einheit, weshalb sie den Räten nicht separat unterbreitet werden können.⁵

12

Art. 93*

Behandlung des Einigungsantrags in den Räten

- ¹ Der Einigungsantrag geht zunächst an den Erstrat und, sofern dieser dem Einigungsantrag gesamthaft zustimmt, an den andern Rat.
- ² Wird der Einigungsantrag in einem Rat verworfen, so wird der Erlassentwurf abgeschrieben.

Examen de la proposition de conciliation par les conseils

- ¹ La proposition de conciliation est soumise d'abord au conseil prioritaire, puis, si celui-ci s'est rallié à la proposition dans son entier, à l'autre conseil.
- ² Si la proposition de conciliation est rejetée par l'un des conseils, le projet d'acte est classé.

Trattazione della proposta di conciliazione nelle Camere

- ¹ La proposta di conciliazione è trasmessa dapprima alla Camera prioritaria e poi, sempre che questa abbia approvato la proposta nel complesso, all'altra Camera.
- ² Se la proposta di conciliazione è respinta da una Camera, l'intero disegno è tolto dal ruolo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

4 Dieser Grundsatz gilt selbstverständlich für die gesamte Phase der Differenzenbereinigung (s. Art. 89 N 6 und Art. 76 N 22 ff.).

5 Auf diese Weise würde ein Erlassentwurf beschlossen, ohne dass die von Art. 74 ParlG geforderten Verfahrensschritte (Eintreten, Detailberatung, GesamtAbstimmung) durchgeführt werden. In der Praxis gab es noch nie einen entsprechenden Fall.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1.Aufl. durch Anne Benoit.

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 91.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Die materiellen Aspekte der Bestimmung wurden mit der Totalrevision des GVG von 1902 eingeführt; im Rahmen von späteren GVG-Revisionen fanden nur noch redaktionelle Anpassungen statt (vgl. Art. 91 N 1 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Der Einigungsantrag der Einigungskonferenz geht zur Zustimmung oder Ablehnung an den Prioritätsrat (Abs. 1; vgl. auch Art. 84 N 7). Auch wenn der Antrag sich auf mehrere Differenzen bezieht, gibt es zu den verschiedenen Anträgen weder eine Detailberatung noch eine separate Beschlussfassung (vgl. Art. 92 Abs. 3 ParlG).¹ Der Einigungsantrag kann nur gesamthaft angenommen oder abgelehnt werden.
- 3 Lehnt bereits der Erstrat den Einigungsantrag ab, geht der Antrag nicht mehr in den Zweitrat:² Gem. Art. 93 Abs. 2 wird der Erlassentwurf abgeschrieben, wenn einer der beiden Räte den Einigungsantrag verwirft (s. Art. 91 N 12 f.). Von dieser Regelung ausgenommen sind der Voranschlag und die Nachträge; bei diesen hat eine Ablehnung nicht die Abschreibung des Erlassentwurfes zur Folge.³ In diesen Fällen gilt jener Beschluss aus der dritten Beratungsrunde, welcher den tieferen Betrag vorsieht (vgl. Art. 94 N 2).
- 4 Hat ein Rat eine Bestimmung, welche der Ausgabenbremse unterliegt, noch nicht mit qualifiziertem Mehr angenommen und ist diese Bestimmung Gegenstand des Einigungsantrages, muss der Einigungsantrag in diesem Rat mit qualifiziertem Mehr angenommen werden. Liegen noch weitere Differenzen vor, unterliegt der Einigungsantrag als Gesamtes einer Abstimmung mit qualifiziertem Mehr.⁴
- 5 Eine Minderheit der Einigungskonferenz (vgl. Art. 92 N 8) oder ein einzelnes Mitglied können lediglich beantragen, den Einigungsantrag abzulehnen. Reicht eine Kommissionsminderheit einen entsprechenden Antrag ein, die von einem Nationalratsmitglied angeführt wird, gilt dieser Antrag auch für den StR und umgekehrt.⁵ Diese Regelung stellt eine Ausnahme vom Grundsatz dar, wonach Ratsmitglieder nur im eigenen Rat Anträge einreichen können (vgl. Art. 76 Abs. 1 ParlG).

¹ Eine andere Regelung gilt für die Beratung der Legislaturplanung (vgl. Art. 94a ParlG).

² Vgl. z.B. 08.027 *Militärgesetz und Bundesgesetz über die militärischen Informationssysteme. Änderung der Militärgesetzgebung*: Der NR lehnte den Einigungsantrag als Erstrat ab; damit war das Geschäft erledigt (AmtlBull NR 2009 1156). Bsp. für eine Ablehnung im Zweitrat: 15.451 *Pa. Iv. Joder. Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen* (Entwurf 1).

³ Bsp.: 23.007 *Voranschlag 2023. Nachtrag I* (Entwurf 3, Voranschlag SEM): Der StR lehnte den Einigungsantrag als Erstrat ab (AmtlBull StR 2023 636).

⁴ Bsp.: 04.036 *Rüstungsprogramm 2004* (AmtlBull NR 2005 395); 02.072 *Tourismusförderung des Bundes. Verbesserung von Struktur und Angebot* (AmtlBull NR 2003 1105); 09.062 *Konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen. Befristetes Bundesgesetz* (AmtlBull NR 2009 1768 ff.; AmtlBull StR 2009 978 f.); 09.076 *Präventionsgesetz* (AmtlBull NR 2012 1695; AmtlBull StR 2012 931).

⁵ Bsp.: 05.047 *Voranschlag 2006*: AmtlBull StR 2005 1175.

Art. 94

Differenzregelung beim Voranschlag und bei den Nach- tragskrediten

Wird ein Einigungsantrag zum Bundesbeschluss über den Voranschlag des Bundes oder über einen Nachtrag verworfen, so gilt der Beschluss der dritten Beratung, der den tieferen Betrag vorsieht, als angenommen.

Divergences sur le budget ou sur ses suppléments

Si une proposition de conciliation portant sur l'arrêté fédéral relatif au budget de la Confédération ou à l'un de ses suppléments est rejetée, est réputée adoptée la décision prise en troisième lecture qui prévoit la dépense la moins élevée.

Appianamento delle divergenze in materia di preventivo e di crediti aggiuntivi

Se per il decreto federale sul preventivo della Confederazione o su un'aggiunta al medesimo viene respinta una proposta di conciliazione, prevale la decisione della terza deliberazione che prevede l'importo più basso.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung und Anwendung in der Praxis	5

Materialien

98.404 Pa.Iv. *Einigungsverfahren beim Voranschlag*: Bericht FK-NR 2.2.1998 (BBl 1998 1683 ff.); Stellungnahme BR 2.3.1998 (BBl 1998 1689 ff.); AmtlBull NR 1998 983 f.; AmtlBull StR 1998 571 f.; Änderung GVG (AS 1999 468 f.).

03.416 Pa.Iv. *Änderung der Volksrechte. Inkraftsetzung. Bundesbeschluss*: BB über die Änderung der Volksrechte 4.10.2002 (AS 2003 1953 f.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht der SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3572); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Bis zum Inkrafttreten der GVG-Änderung vom 26.6.1998 am 1.12.1998 (Art. 19 und Art. 20 Abs. 4 GVG 1962; AS 1999 468 f.) gab es für den Fall, dass ein Einigungsantrag zum Voranschlag oder zu den Nachtragskrediten abgelehnt wird, keine speziellen Regeln. Bei den Beratungen zu den Voranschlägen von 1993 und 1998 waren Einigungskonferenzen nötig gewesen.¹ Im Rahmen dieser Beratungen diskutierte man auch die Frage, ob die Ablehnung des Einigungsantrages die Abschreibung der Vorlage zur Folge haben könnte. Dabei kam die FK-NR zum Schluss, dass diese Rechtswirkung beim Voranschlag nicht gelten könne und es an einer auf den Voranschlag zugeschnittenen Lösung fehle: «Die Zurverfügungstellung der finanziellen Ressourcen bildet eine unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung der Bundesaufgaben. Das Budget kann deshalb aus rechtlichen und faktischen Gegebenheiten nicht einfach gestrichen werden: Es bildet ein unabkömmliches Instrument der Staatsführung. Die BVers hat eine verfassungsmässige Verpflichtung, den Voranschlag festzusetzen. Sie hat zudem die jährlichen Durchschnittsbestände an Personalstellen über den Voranschlag festzulegen» (Bericht FK-NR 2.2.1998 [BBl 1998 1685]).

¹ Vgl. 92.064 *Voranschlag der Eidgenossenschaft 1993*; 97.061 *Voranschlag 1998 und Bericht zum Finanzplan 1999-2001*.

Man konstatierte somit, dass wegen der verfassungsmässigen Pflicht zur Erstellung eines Voranschlages eine Gesetzeslücke bestand, die so schnell als möglich geschlossen werden sollte. Die FK-NR hielt in ihrem Bericht weiter fest, dass die Streichung von der Geschäftsliste beim Voranschlag faktisch die gleiche Wirkung hätte wie die Rückweisung an den BR, da dieser sofort einen neuen Voranschlag ausarbeiten und unterbreiten müsste (Bericht FK-NR 2.2. 1998 [BBl 1998 1685]).

- 2 Anlässlich der Ausarbeitung des Erlassentwurfes lehnte die FK-NR gewisse Lösungsmöglichkeiten ab, weil sie entweder nicht verfassungskonform waren oder einem der Räte oder dem BR eine zu starke Stellung eingeräumt hätten (Bericht FK-NR 2.2. 1998 [BBl 1998 1685]). Sie schlug dagegen vor, dass im Falle einer Ablehnung des Einigungsantrages jener Beschluss der dritten Beratung massgebend sein sollte, welcher den tieferen Betrag oder Personalbestand vorsieht. Dieser Vorschlag berücksichtigte nach Ansicht der Kommission den in Art. 156 Abs. 2 BV festgelegten Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse am ehesten, räumte aber weder einem der beiden Räte noch dem BR eine zu starke Stellung ein (Bericht FK-NR 2.2. 1998 [BBl 1998 1686]).
- 3 Die beiden Räte nahmen diesen Vorschlag der Kommission in der Herbstsession 1998 diskussionslos an (AmtlBull NR 1998 984 f.; AmtlBull StR 1998 572 f.). Offen blieb bei dieser Beratung, ob bei dieser Lösung der Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse genügend beachtet wird oder nicht. Vor diesem Hintergrund wurde mit dem BB über die Änderung der Volksrechte vom 4. 10. 2002 (AS 2003 1953 f.) eine verfassungsmässige Grundlage geschaffen, die es der BVers ermöglichte, beim Voranschlag und den Nachträgen vom Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse abzuweichen (vgl. Art. 156 Abs. 3 Bst. d BV).
- 4 Mit dem ParlG wurde Art. 20 Abs. 4 GVG 1962 (GVG-Änderung vom 26. 6. 1998) übernommen (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3572]).

II. Auslegung und Anwendung in der Praxis

- 5 Art. 94 ist nur auf den BB über den Voranschlag und den BB über einen Nachtrag zum Voranschlag anwendbar. Es handelt sich somit um eine abschliessende Aufzählung, d.h. der Wortlaut lässt keinen Spielraum für die Anwendung der Bestimmung auf andere Finanzierungsbeschlüsse wie z.B. das Rüstungsprogramm offen.
- 6 Die Regelung in Art. 94 hat zur Folge, dass der Druck auf die Einigungskonferenz, eine Verständigungslösung zu finden, weniger gross ist als bei anderen Erlassentwürfen (s. Statistik, N 7). So können jene Ratsmitglieder, welche weniger Geld zu Verfügung stellen möchten, mit der Ablehnung des Einigungsantrages letztlich bewirken, dass sich bei jeder Differenz der tiefere Betrag durchsetzt. Die Situation, dass sich der weniger ausgabenfreudige Rat gegenüber dem anderen Rat durchsetzen kann, führt dazu, dass die Bereitschaft, im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens auf den anderen Rat zuzugehen teilw. bereits nach der ersten Beratung massiv sinkt. Die entsprechende Position bleibt damit bis zum Ende der dritten Beratung offen, ohne dass sich ein Rat bewegt.²

2 Gem. von Wyss erlaubt die Regel ein «taktisches Abstimmen in den Räten, da der Rat, der einen tieferen Betrag beschlossen hat, sich nicht auf eine Einigung einlassen muss.» Verhandlungsbereit wären die Räte nur, wenn das gesetzlich vorgesehene Resultat von keinem Rat angestrebt wird, «z.B. der Durchschnitt beider Beträge». Im Übrigen ist gem. von Wyss «nicht ersichtlich, warum die Räte im gleichen Verfahren durch Ablehnung des Voranschlages in der Gesamtabstim-

Da die Formulierung von Art. 94 eng gefasst ist und der Begriff «tieferer Betrag» keinen Ermessensspielraum offenlässt³, kann diese Bestimmung in bestimmten Fällen zu einer doppelten «Bestrafung» führen. Wenn ein Rat bspw. bis zur dritten Beratung eine Kreditaufstockung bei einem anderen Kredit kompensieren will, tritt die Kompensation ein, ohne dass der andere Kredit aufgestockt wird, wenn der Einigungsantrag in einem Rat abgelehnt wird. Analog dazu können die Mittel zu einem Kredit gänzlich gestrichen werden, wenn ein Rat bis zur dritten Beratung eine a.o. Ausgabe in eine ordentliche Ausgabe umbuchen will. Denn sowohl beim ordentlichen als auch beim a.o. Kredit gilt unabhängig davon, ob die Ausgabe ordentlich oder a.o. verbucht wird, der tiefere Betrag (0 CHF), wenn der Einigungsantrag abgelehnt wird. Diese Konstellation ergab sich bei der Beratung des Voranschlags 2022, als der StR auf eine ordentliche Verbuchung der Beschaffung von Medikamenten und Impfstoffen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie gem. Entwurf des BR pochte, der NR die entsprechenden Ausgaben aber a.o. verbuchen wollte, um einen grösseren finanzpolitischen Spielraum gem. der Schuldenbremse zu erwirken. Zur materiellen Frage der Beschaffung von Medikamenten und Impfungen bestand keine Differenz zwischen den Räten; die Differenz betraf nur die Art der Verbuchung. Es stellte sich die Frage, in welchem Kredit die Beschaffung einzustellen sei, wenn sich die Räte am Schluss über die Frage der Verbuchung nicht einigen könnten. Gem. Art. 94 kann keines der beiden Konzepte dem anderen vorgezogen werden, deshalb kann ggf. bei beiden Krediten kein Betrag eingetragen werden (vgl. Prot. FK-NR 13.12.2021).

6a

In der Praxis ist es nicht sinnvoll, einen Minderheitsantrag auf Ablehnung des Einigungsantrags zu stellen, wenn sich die Einigungskonferenz bei allen noch offenen Differenzen für den tieferen Betrag der dritten Beratung entscheidet. Wird der Einigungsantrag abgelehnt, so gilt bei den noch offenen Positionen der tiefere Betrag der dritten Beratung. Egal, ob die Räte dem Einigungsantrag oder dem Minderheitsantrag auf Ablehnung des Einigungsantrags folgen, das Resultat wäre dasselbe (s. Art. 94a N 4a).

6b

Seit dem Inkrafttreten von Art. 20 Abs. 4 GVG 1962 am 1.12.1998 (s. N 3) kam es bis Ende 2023 insgesamt fünfzehnmal⁴ zu Einigungskonferenzen beim Voranschlag oder beim Nachtrag. Achtmal, bei den Beratungen des Voranschlags von 2001, 2006, 2012, 2013, 2015, 2016, 2022 und 2024 wurde der Einigungsantrag angenommen. Dreimal lehnte der StR den Einigungsantrag ab: Beim Voranschlag 2005 (AmtlBull StR 2004 942) und 2018 (AmtlBull StR 2017 991 ff.) sowie beim Nachtrag I zum Voranschlag 2023 (AmtlBull StR 2023 633 ff.). Der NR lehnt ihn viermal ab: Beim Voranschlag 2014 (AmtlBull NR 2013 2193 ff.), 2017 (AmtlBull NR 2016 2248 ff.) und 2019 (AmtlBull NR 2018 2170 ff.) sowie beim Nachtrag I zum Voranschlag 2017 (AmtlBull NR 2017 1158 ff.).

7

mung den Voranschlag als Gesamtes an den BR zurückweisen dürfen, jedoch gezwungen sind, sich im Differenzbereinigungsverfahren zu einigen» (VON WYSS, Art. 156 N 18, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.).

3 «Tieferer Betrag» entspricht nicht der Formulierung im frz. Gesetzestext («la dépense la moins élevée»), welche die Beträge der Einnahmen nicht erfasst. Da im dt. und ital. Gesetzestext zwischen Einnahmen und Ausgaben kein Unterschied gemacht wird, findet die Bestimmung von Art. 94 sowohl auf die Ausgaben als auch auf die Einnahmen des Bundes Anwendung.

4 Vgl. 00.062 Voranschlag 2001; 04.047 Voranschlag 2005; 05.047 Voranschlag 2006; 11.041 Voranschlag 2012; 12.041 Voranschlag 2013; 13.041 Voranschlag 2014; 14.041 Voranschlag 2015; 15.041 Voranschlag 2016; 16.041 Voranschlag 2017; 17.007 Voranschlag 2017. Nachtrag I; 17.041 Voranschlag 2018; 18.041 Voranschlag 2019; 21.041 Voranschlag 2022; 23.007 Voranschlag 2023. Nachtrag I; 23.041 Voranschlag 2024.

Art. 94a*

Differenzregelung bei der Legislaturplanung, beim Finanzplan und bei den Planungsgrößen im Voranschlag

¹ 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, über den Finanzplan und über die Planungsgrößen im Voranschlag stellt die Einigungskonferenz zu jeder Differenz einen Einigungsantrag. Über jeden Antrag wird gesondert abgestimmt.

³ Wird ein Antrag abgelehnt, so wird die betreffende Bestimmung gestrichen.

Divergences sur le programme de législation, le plan financier et le cadre financier inscrit au budget

¹ Si l'arrêté fédéral sur le programme de la législature fait l'objet de divergences entre les conseils après l'examen du projet en première lecture, une conférence de conciliation est réunie.

² Si les arrêtés fédéraux sur le programme de législature, sur le plan financier et sur le cadre financier inscrit au budget 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 En cas de rejet d'une proposition de conciliation, la disposition concernée est biffée.

Appianamento delle divergenze in materia di programma di legislatura, di piano finanziario e di valori di pianificazione nel preventivo

¹ Per il decreto federale sul programma di legislatura si fa capo alla conferenza di conciliazione qualora sussistano divergenze dopo la prima deliberazione nelle due Camere.

² Per il decreto federale sul programma di legislatura, il decreto federale sul piano finanziario e il decreto federale concernente i valori di pianificazione nel preventivo la conferenza di conciliazione presenta una proposta di conciliazione riguardo a ogni divergenza. Su ogni proposta si vota separatamente.

³ Se una proposta è respinta, la relativa disposizione è stralciata.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

04.438/04.449 Pa.Iv. *Legislaturplanung*: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BB1 2006 1837 ff., insb. 1847); AmtlBull NR 2006 574; AmtlBull StR 2006 1159; AmtlBull NR 2007 624 ff.; AmtlBull StR 2007 397 f., AmtlBull NR 2007 928; Änderung ParlG 22. 6. 2007 (AS 2007 5231 f.).
13.092 *Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*: Botschaft BR 20.11.2013 (BB1 2014 767); Änderung FHG 26.9.2014 (AS 2015 1583).

* Sachüberschrift und Abs. 2 erster Satz: Eingefügt durch BG vom 15.3.2024 (BB1 2024 680), zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft gesetzt.

21.503 Pa. Iv. Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf: Bericht FK-NR 29.6.2023 (BBi 2023 2157); AmtlBull NR 2023 1984 ff.; AmtlBull StR 2023 1154 ff.; Änderung ParlG 15.3.2024 (BBi 2024 680).

I. Entstehungsgeschichte

Anlässlich der Legislaturplanung 2003–2007 (04.012; BBi 2004 1149 ff.) lehnte der NR den Erlassentwurf nach 16 Stunden Beratung in der Gesamtabstimmung ab (AmtlBull NR 2004 935). In der zweiten Beratung beschloss der NR, auf den Erlassentwurf nicht einzutreten (AmtlBull NR 2004 1103), womit er gem. SPK-NR entgegen dem Verfassungsauftrag von Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV «eine Mitwirkung des Parlamentes an der Legislaturplanung 2003–2007» verhinderte (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBi 2005 1841]). Nach dieser missglückten Beschlussfassung unterbreitete die SPK-NR dem NR eine Änderung des Verfahrens (vgl. Art. 147 N 10 ff.). Sie schlug u.a. vor, dass beim Erlassentwurf über die Legislaturplanung die Einigungskonferenz zu jeder einzelnen Differenz einen Antrag stellt, über den sodann gesondert abgestimmt wird. Lehnt ein Rat einen Antrag ab, wird die betroffene Bestimmung gestrichen. Mit dieser Regelung wollte die SPK erreichen, dass ein BB über die Legislaturplanung auch dann zustande kommt, wenn sich die Räte nicht bei jeder einzelnen Bestimmung einig sind (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBi 2005 1847]).

Der NR folgte dem Antrag seiner Kommission diskussionslos (AmtlBull NR 2006 574). Die SPK-StR lehnte eine besondere Regelung des Differenzbereinigungsverfahrens bei der Legislaturplanung jedoch mit der Begründung ab, die vorgeschlagene Neuerung lade geradezu dazu ein, «dass sich die Räte nicht wie bisher üblich einander annähern müssen, sondern ihre Differenzen stur aufrechterhalten» (AmtlBull StR 2006 1159). Nach Ansicht der Kommission entfiel die disziplinierende Wirkung des Zwanges zur Einigung, weil ein Festhalten nicht zum Scheitern der ganzen Vorlage führe. Zudem befürchtete die SPK-StR, dass die Neuerung eine Präjudizwirkung auf das Gesetzgebungsverfahren haben würde, und damit das Funktionieren des Zweikammersystems infrage stelle (AmtlBull StR 2006 1159). Der StR folgte der Argumentation seiner Kommission (AmtlBull StR 2006 1159). Der NR hielt dagegen an seinem Beschluss fest, da die vorgeschlagene Differenzbereinigungsregel im Zh. mit dem Verzicht auf die Gesamtabstimmung betrachtet werden müsse (AmtlBull NR 2007 624 ff.; vgl. auch Art. 74 N 8): Auf eine Gesamtabstimmung zur Legislaturplanung werde verzichtet, weil im schweizerischen System nicht erwartet werden könne, dass sich eine geschlossene Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm einigt. Das Ziel müsse vielmehr sein, für verschiedene Anliegen unterschiedliche Mehrheiten zu finden. Denselben Effekt wie die Gesamtabstimmung habe, so die Argumente im NR, auch die Abstimmung über einen gesamthaften Einigungsantrag. Konsequenterweise müsse also sowohl auf die Gesamtabstimmung als auch auf den gesamthaften Einigungsantrag verzichtet werden. Ein Minderheitsantrag aus der SPK-NR, welcher dem StR folgen wollte, wurde mit 117 zu 49 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2007 626). Die SPK-StR liess sich schliesslich von den Argumenten des NR überzeugen und ging sogar noch weiter: Da kein Einigungszwang bei der Legislaturplanung nötig sei, könne auf ein mehrphasiges Differenzbereinigungsverfahren verzichtet werden. Die SPK-StR schlug deshalb vor, dass die Einigungskonferenz bereits nach der ersten Beratung in den beiden Räten eingesetzt werde. Der StR folgte diesem Antrag oppositionslos (AmtlBull StR 2007 397 f.), und auch der NR schloss sich dieser Lösung an (AmtlBull NR 2007 928).

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 genau so wenig sinnvoll 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.

- 2b** Für die Beratung des Entwurfs des BB über die Planungsgrössen im Voranschlag fand vorerst weiterhin das normale Verfahren nach Art. 93 Abs. 2 Anwendung: Wird der Einigungsantrag in den Räten verworfen, so wird der ganze Entwurf abgeschrieben. Es entfallen damit auch alle Änderungen, über welche die Räte bereits übereinstimmende Beschlüsse gefällt haben. Es galten in diesem Fall die vom BR in der Budgetbotschaft vorgegebenen Planungsgrössen und es wurden keine Rahmenbedingungen der Kreditverwendung verabschiedet. Die Bestimmungen im Entwurf weisen aber untereinander grundsätzlich keinen inhaltlichen Zh. auf. So hat die Änderung eines Ziels (bzw. dessen Messgrössen und Sollwerte) einer Verwaltungseinheit insb. keine Auswirkung auf die gesetzten Ziele einer anderen Verwaltungseinheit. Das Gleiche gilt bei der Festlegung einer Rahmenbedingung der Kreditverwendung: Der inhaltliche Bezug beschränkt sich ausschliesslich auf die Kreditposition, die mit einer Rahmenbedingung versehen wird. Die Festlegung einer Rahmenbedingung hat keine Auswirkung auf die Rahmenbedingungen von weiteren Krediten. Aus diesem Grund ist es in der Logik des NFB nicht sinnvoll, dass bei einer Ablehnung des Einigungsantrags zum Entwurf des BB über die Planungsgrössen auch unbestrittene Bestimmungen wegfallen. Aus diesem Grund hat die FK-NR die pa.Iv. 21.503 (*Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf*) eingereicht. Der Einigungsantrag sei neu gem. Art. 94a zu beraten. Die Räte sollen über jede Bestimmung des Einigungsantrags einzeln abstimmen. Bei einer Ablehnung solle nur die betroffene Bestimmung gestrichen und nicht der gesamte Entwurf hinfällig werden. Die von der FK-NR beantragte Erweiterung von Abs. 2 und 3 auf die Planungsgrössen im Voranschlag waren im NR (AmtlBull NR 2023 1984 ff.) und StR (AmtlBull StR 2023 1154 ff.) unbestritten.

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 Ausnahmebestimmung zu Art. 91 ParlG, der festhält, dass eine Einigungskonferenz erst eingesetzt wird, wenn nach *drei* Detailberatungen noch Differenzen bestehen. Anders als bei der Legislaturplanung wird die Einigungskonferenz zum Finanzplan und zum BB über die Planungsgrössen im Voranschlag erst nach drei Beratungen eingesetzt, weil diese beiden Erlassentwürfe jeweils in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Voranschlag behandelt werden, zu welchem nach Art. 91 auch maximal drei Beratungen in jedem Rat stattfinden.

2. Einigungsanträge zu jeder einzelnen Bestimmung

- 4** Die Einigungskonferenz stellt im Falle der Legislaturplanung nicht einen Einigungsantrag, welcher alle verbliebenen Differenzen gesamthaft bereinigt (vgl. Art. 92 Abs. 3 ParlG), sondern *zu jeder Differenz einen separaten Antrag*. Über jeden dieser Anträge wird im Rat gesondert abgestimmt. Die Folge einer Ablehnung bewirkt nicht die Abschreibung des gesamten BB über die Legislaturplanung bzw. über den Finanzplan oder über die Pla-

nungsgrössen, sondern die Streichung der betreffenden Bestimmung (Leitlinie, Ziel, Massnahme oder Auftrag an den BR). Mit dieser Regelung kann erreicht werden, dass eine Legislaturplanung bzw. Aufträge zum Finanzplan oder Änderungen der Planungsgrössen auch dann zustande kommen, wenn sich die Räte in einzelnen Punkten nicht einig sind (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1847]).

3. Anträge der Einigungskonferenz für Streichung einer Bestimmung

Mit einzelnen Bestimmungen der erwähnten drei BB werden dem BR Aufträge erteilt. Nicht selten tritt nach einer Beratung (Legislaturplanung) bzw. drei Beratungen (Finanzplan, Planungsgrössen im Voranschlag) 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. Die Minderheit einer Einigungskonferenz 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 (s. Art. 94 N 6b). In der Praxis verzichtet die Minderheit der Einigungskonferenz auf die formelle Einreichung eines Minderheitsantrags auf Ablehnung des Einigungsantrags (s. Einigungsantrag zum BB über den Finanzplan 2025–2027, 23.041). In der Praxis wird die Frage, ob die Räte aufgrund von Art. 78 Abs. 5 Bst. b ParlG eine Abstimmung über einen unbestrittenen Einigungsantrag durchführen müssen, unterschiedlich beantwortet. Der NR hat diese Abstimmung im oben erwähnten Fall durchgeführt.¹ Zu einer anderen Schlussfolgerung gelangte allerdings der Präsident des StR bei der Beratung der *Legislaturplanung 2019–2023* (19.078; AmtlBull StR 2019 900): «Gemäss Artikel 78 Absatz 5 des Parlamentsgesetzes ist bei Abstimmungen über Einigungsanträge die Stimmenzahl immer zu ermitteln; [...]. Gemäss Artikel 94a Absatz 3 des Parlamentsgesetzes hat die Ablehnung eines Einigungsantrages bei der Legislaturplanung zur Folge, dass die betreffende Bestimmung gestrichen wird. Deshalb erübrigen sich logischerweise Abstimmungen in denjenigen Fällen, in denen die Mehrheit die Streichung einer Bestimmung beantragt. Wir werden also über diese Anträge keine Abstimmung durchführen.»²

4. Statistik

Art. 94a fand erstmals auf die Legislaturplanung 2007–2011 (08.007) Anwendung. Nach der ersten Beratung in beiden Räten verblieben insgesamt 34 Differenzen. Im StR wurde nur ein Antrag der Einigungskonferenz abgelehnt, der NR stimmte allen Anträgen zu

1 Ebenso bei der Beratung des BB über den *Finanzplan 2020–2022* (18.041), in welcher ein Antrag der Einigungskonferenz auf Streichung «abgelehnt» wurde (s. 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.

2 Hinter dieser Auslegung steht die demokratie- und rechtspolitische Überlegung, dass eine Auslegung allein nach dem Wortlaut des Gesetzes die Durchführung offensichtlich folgenloser, ja absurder Abstimmungen nicht rechtfertigen kann (vgl. die in der Lehre unbestrittene Ungültigkeitserklärung einer undurchführbaren Volksinitiative, obwohl dieses Ungültigkeitskriterium rechtlich nicht festgeschrieben ist). Der Gesetzgeber hatte bei der Einführung der obligatorischen Abstimmung über Einigungsanträge nur die Abstimmungen über «normale» Einigungsanträge nach Art. 93 im Auge, welche über einen Erlassentwurf gesamthaft entscheiden (s. Art. 78 N 2). De lege ferenda sollte dieses Versehen korrigiert werden.

(AmtlBull StR 2008 585; AmtlBull NR 2008 1156). Bei der Beratung der Legislaturplanung 2011–2015 (12.008) entstanden insgesamt 25 Differenzen. Der NR nahm in der Folge alle Einigungsanträge an, der StR lehnte fünf Einigungsanträge ab (AmtlBull NR 2012 1151 ff.; AmtlBull StR 2012 634 ff.). Bei der Legislaturplanung 2015–2019 (16.016) verblieben nach der ersten Beratung in jedem Rat 17 Differenzen. Sämtliche Einigungsanträge wurden angenommen (AmtlBull NR 2016 1010 ff.; AmtlBull StR 2016 482 ff.). Bei der Legislaturplanung 2019–2023 (19.078) verblieben nach der ersten Beratung in jedem Rat 26 Differenzen. Der StR lehnt einen Einigungsantrag ab, der NR nahm alle an (AmtlBull NR 2020 1681 ff.; AmtlBull StR 2020 900 ff.).

- 6 Im Zh. mit der Beratung des Finanzplans wurde das Verfahren nach Art. 94a erstmals 2017 angewendet (Finanzplan 2019–2021, 17.041). Sämtliche Einigungsanträge wurden angenommen (AmtlBull NR 2017 2164 ff.; AmtlBull StR 2017 991 ff.). Bei der Beratung des Finanzplans 2020–2022 (18.041) verblieb nach den drei Beratungen in jedem Rat eine Differenz. Der Einigungsantrag wurde im NR abgelehnt; da damit ein Streichungsantrag abgelehnt wurde, hatte diese «Ablehnung» die Rechtswirkung einer Annahme (s. FN 3; AmtlBull NR 2018 2174). Zum Finanzplan 2023–2025 (21.041) unterbreitete die Einigungskonferenz einen Einigungsantrag zur einzig verbliebenen Differenz, welcher von beiden Räten angenommen wurde (AmtlBull NR 2021 2663; AmtlBull StR 2021 2174). Bei der Beratung des Finanzplans 2025–2027 (23.041) verblieb am Schluss auch nur eine Differenz. Beide Räte stimmten dem Einigungsantrag zu.

Art. 95*

Differenzregelung für besondere Fälle

Wenn sich die abweichenden Beschlüsse der beiden Räte auf einen Beratungsgegenstand als Ganzes beziehen, so ist die zweite Ablehnung durch einen Rat endgültig. Dies gilt insbesondere für:

- a. das Eintreten auf einen Erlassentwurf;
- b. die Annahme eines Erlassentwurfs in der Gesamtabstimmung;
- c. die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages;
- d. die Gewährleistung einer kantonalen Verfassung;
- e. die Stellungnahme zu einer Volksinitiative in Form der allgemeinen Anregung;
- f. die Dringlichkeitsklausel;
- g. den Entscheid, ob einer Standesinitiative Folge gegeben werden soll;
- h. die Genehmigung von Verordnungen des Bundesrates;
- i. ...
- j. die Aufrechterhaltung eines zur Abschreibung beantragten Beratungsgegenstandes.

Divergences
concernant des cas
particuliers

Si les divergences entre les conseils se rapportent à un objet dans son entier, le second refus manifesté par l'un des conseils est réputé définitif. Cette règle vaut en particulier pour:

- a. l'entrée en matière sur un projet d'acte;
- b. l'adoption d'un projet d'acte dans le cadre du vote sur l'ensemble;
- c. l'approbation d'un traité international;
- d. la garantie à accorder à une constitution cantonale;

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Benoit.

- e. la position à adopter sur une initiative populaire conçue en termes généraux;
- f. la clause d'urgence;
- g. la décision de donner suite ou non à une initiative d'un canton;
- h. l'approbation d'une ordonnance du Conseil fédéral;
- i. ...
- j. le maintien en délibération d'un objet qu'il a été proposé de classer.

Appianamento delle divergenze in casi speciali

Se le decisioni divergenti delle due Camere si riferiscono a un oggetto nel suo complesso, la seconda decisione di reiezione da parte di una Camera è definitiva. Ciò vale in particolare per:

- a. l'entrata in materia su un disegno di atto legislativo;
- b. l'accettazione di un disegno di atto legislativo nella votazione sul complesso;
- c. l'approvazione di un trattato internazionale;
- d. il conferimento della garanzia a una costituzione cantonale;
- e. il parere su un'iniziativa popolare presentata in forma di proposta generica;
- f. la clausola d'urgenza;
- g. la decisione di dar seguito o meno a un'iniziativa cantonale;
- h. l'approvazione di ordinanze del Consiglio federale;
- i. ...
- j. il mantenimento di un oggetto in deliberazione di cui è stato proposto lo stralcio dal ruolo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Allgemeines	5
2. Geltungsbereich	8
a) Bst. a und b	11
b) Bst. c	12
c) Bst. d	14
d) Bst. e, f und g	17
e) Bst. h	18
f) Bst. j	20

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1462 ff.); AmtlBull NR 1961 269 ff.; AmtlBull StR 1961 263 f.; AmtlBull NR 1962 1 f.; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3572); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

08.447 *Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*: Bericht SPK-NR 19.8.2010 (BB1 2010 7345 ff., insb. 7367 f.); Änderung ParlG (AS 2011 4627 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Der BR beantragte in seiner Botschaft vom 25. 4. 1960 zum GVG, das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren auch auf jene Fälle anzuwenden, bei denen bisher unklar gewesen war, ob es anzuwenden sei oder nicht. Gem. Botschaft des BR ging es v.a. um Differenzen beim Eintretensbeschluss und bei der Gesamtabstimmung (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1462 f.]). Nach Ansicht des BR hatte sich die «schon unter der Herrschaft des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1849 eingeführte Praxis, die es gestattet, das Verfahren so lange fortzusetzen, bis eine Einigung erzielt ist bzw. bis beide Räte ihre Stellungnahme als endgültig erklären und dann die Einigungskonferenz einberufen ist,» offensichtlich bewährt. Der BR gab dieser Lösung «angesichts ihres grossen praktischen Vorteils [...] den Vorzug gegenüber einer Lösung, die darin besteht, zu erklären, nach zweimaligem Nichteintretensbeschluss eines Rates sei das Verfahren abubrechen und die Vorlage als gescheitert zu betrachten» (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1464]).
- 2 Die vorberatende Kommission des NR folgte dem Antrag des BR nicht, sondern stellte den Antrag, das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren nicht anzuwenden, falls sich die abweichenden Beschlüsse auf das Eintreten oder Nichteintreten einer Vorlage oder deren Annahme oder Verwerfung in der Gesamtabstimmung beziehen: In diesen Fällen sollte der Beschluss des Rates, der auf eine Vorlage nicht eintreten oder diese verwerfen will, endgültig werden, wenn er seinen Entscheid bestätigt. Das gleiche Verfahren sollte grundsätzlich dann gelten, wenn sich die abweichenden Beschlüsse auf eine Vorlage als Ganzes beziehen und sich eine Einigung als unmöglich erweist. Als unmöglich erachtete die Kommission die Einigung dann, wenn während zweier Beratungen in beiden Räten kein Vermittlungsvorschlag eingebracht worden war. Im Visier hatte sie insb. die Genehmigung von Staatsverträgen. Den wichtigsten Vorteil ihres Antrags sah die Kommission in der Vereinfachung des Verfahrens (AmtlBull NR 1961 270 f.). Der NR nahm den Antrag seiner Kommission diskussionslos an. Der StR unterstützte den NR im Wesentlichen, beschloss aber einerseits, die Voraussetzung, dass sich die Einigung als unmöglich erweist, zu streichen und andererseits zu ergänzen, dass das abgekürzte Verfahren auch bei der Gewährleistung von Kantonsverfassungen gelten solle (AmtlBull StR 1961 263). Der NR folgte diesem Beschluss (AmtlBull NR 1962 13).
- 3 Mit dem ParlG wurde der bisherige Grundsatz übernommen, und die wichtigsten Fälle wurden i.S. einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgelistet (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3572]).
- 4 Im Rahmen der Revision des ParlG vom 17. 6. 2011 (AS 2011 4627 ff.) beschlossen die Räte, Gesuche um Aufhebung der Immunität nicht mehr von den Räten, sondern von den zuständigen Kommissionen abschliessend behandeln zu lassen. Aus diesem Grund überrigte sich ein Differenzbereinigungsverfahren zwischen den Räten und Art. 95 Bst. i konnte gestrichen werden.¹

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines

- 5 Aus dem Grundsatz, dass für Beschlüsse der BVers die Übereinstimmung beider Räte erforderlich ist (Art. 156 Abs. 1 BV), folgt im Umkehrschluss, dass kein Beschluss zustande gekommen ist und der Beratungsgegenstand von der Geschäftsliste gestrichen wird, falls

¹ Das Verfahren bei Differenzen zwischen den Kommissionen ist in Art. 17a Abs. 2 ParlG (vgl. Art. 17a N 12 ff.) und Art. 14 Abs. 3 VG geregelt.

sich die Räte nicht einigen können. Auf diesem Grundsatz baut das in Art. 95 beschriebene abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren auf, welches vorsieht, dass die zweite Ablehnung eines Beratungsgegenstandes durch einen Rat als endgültig gilt. Eine umgekehrte Regelung, wonach jener Rat obsiegen würde, welcher einen Beratungsgegenstand befürwortet, würde gegen Art. 156 Abs. 1 BV verstossen. Die BV verpflichtet den Gesetzgeber nur in vier Fällen, eine materielle Lösung vorzusehen, falls sich die Räte nicht einigen können (vgl. Art. 156 Abs. 3 BV): Bei Gültigkeit oder Teilungültigkeit einer Vo.Iv. (vgl. Art. 98 N 20 ff.), im Fall der Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung (vgl. Art. 104 N 5 ff.), im Fall der Umsetzung eines vom Volk gutgeheissenen BB zur Einleitung einer Totalrevision der BV (vgl. Art. 96 N 7) und bei Voranschlag resp. Nachtrag (vgl. Art. 94 N 1 ff.).

Betrifft ein Beschluss eines Rates einen Beratungsgegenstand als Ganzes, gilt der Beschluss bereits nach der zweiten Ablehnung als nicht zustande gekommen, denn nach einer zweimaligen Ablehnung ist es unwahrscheinlich, dass sich die beiden Räte in einer weiteren Beratung noch annähern.² Wenn nach zweimaliger Diskussion keine Einigung erzielt werden konnte, ist davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Positionen von so grundsätzlicher Natur sind, dass kein Raum mehr für Kompromisslösungen bleibt. 6

Beim abgekürzten Differenzbereinigungsverfahren handelt es sich um eine Spezialregelung zum ordentlichen Differenzbereinigungsverfahren, in welchem die Einigungskonferenz erst nach drei Detailberatungen eingesetzt wird (Art. 91 ParlG). 7

2. Geltungsbereich

In Art. 95 werden nur Ratsbeschlüsse aufgezählt. Der Artikel kann somit nicht sinngemäss als Differenzbereinigungsverfahren für Kommissionen angewendet werden, es sei denn, der Gesetzgeber erwähnt die Anwendung explizit oder schreibt ein entsprechendes Verfahren vor.³ Sieht der Gesetzgeber kein Differenzbereinigungsverfahren vor, gilt der Beschluss als nicht zustande gekommen, falls eine Kommission bzw. ein Büro eine ablehnende Haltung einnimmt (vgl. Art. 37 ParlG [Beschlüsse der Koordinationskonferenz]; vgl. auch Art. 152 Abs. 3^{bis} und 3^{ter} ParlG [vorläufige Anwendung oder dringliche Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen]). Es gibt auch Ratsbeschlüsse, für welche das Gesetz vorsieht, dass es keine Differenzregelung gibt und bei Uneinigkeit der Räte der Beschluss nicht zustande kommt.⁴ 8

Die Fälle, die in Bst. a–j aufgezählt sind, sind die wichtigsten Anwendungsfälle des Grundsatzes von Art. 95. Die Liste ist nicht abschliessender Natur. So findet diese Regel bspw. auch Anwendung, wenn sich die Räte über die Genehmigung des Geschäftsberichtes des BR nicht einigen können (vgl. Art. 145 Abs. 2 ParlG). 9

2 Dies auch die Argumentation in der Debatte anlässlich der Totalrevision des GVG 1962 (vgl. AmtlBull NR 1961 270 f.).

3 Vgl. z.B. Art. 17a Abs. 2 ParlG, Gesuch um Aufhebung der Immunität; Art. 2 Bst. c des BG über die Anerkennung privater Vereinbarungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Vermögen (BB1 2011 4923).

4 Die Frist für die Behandlung einer Vo.Iv. kann nur durch Beschluss der BVers verlängert werden. Gem. Art. 105 Abs. 2 ParlG kommt die Verlängerung nicht zu Stande, wenn die Beschlüsse nicht übereinstimmen. Das gilt auch für differierende Beschlüsse in der Schlussabstimmung (vgl. Art. 81 Abs. 2 ParlG) und beim Antrag der Einigungskonferenz (Art. 93 Abs. 2 ParlG). Eine abweichende Regelung gilt auch für Differenzen bei Motionen (Art. 121 Abs. 4 und 4^{bis} ParlG) und bei der Vorprüfung von pa.Iv. (Art. 109 Abs. 3 ParlG) und Kt.Iv. (Art. 116 Abs. 3 ParlG).

- 10 In der Praxis findet die in Art. 95 festgelegte Regelung v.a. im Zusammenhang mit dem Eintreten, der Gesamtabstimmung und der Abschreibung eines Beratungsgegenstandes Anwendung.

a) *Bst. a und b*

- 11 Beschliesst ein Rat zweimal, auf einen Erlassentwurf nicht einzutreten, ist die Beratung zu Ende, und das Geschäft wird von der Geschäftsliste gestrichen. Diese Folge tritt nicht ein, wenn die Teilung eines Erlassentwurfes, die Fusion von zwei Entwürfen⁵ oder die Unterbreitung eines direkten Gegenentwurfes (Art. 76 ParlG) umstritten ist. In diesen Fällen ist der Nichteintretensentscheid auf den neuen Erlassentwurf immer die Folge einer umstrittenen Frage im ursprünglichen Erlassentwurf, welche im normalen Differenzenbereinigungsverfahren gem. Art. 89 ParlG behandelt wird. Bei der Teilung und der Fusion geht es um die Streichung bzw. Nichtstreichung gewisser Artikel im Ursprungserlass, beim Gegenentwurf um die Formulierung der Abstimmungsempfehlung im BB über die Volksinitiative.

b) *Bst. c*

- 12 Die Genehmigung eines völkerrechtlichen Vertrages erfolgt in der Form eines BB; es gelten die allgemeinen Regeln für die Behandlung eines Erlassentwurfes (vgl. Art. 74 ParlG). Will nun ein Ratsmitglied einen Vertrag nicht genehmigen, so stellt es in der Praxis den Antrag, auf den BB nicht einzutreten⁶ – und nicht, den Erlassentwurf zu ändern und den Vertrag nicht zu genehmigen. Aus diesem Grund gab es zumindest in der jüngeren Vergangenheit bei Genehmigungen von völkerrechtlichen Verträgen keine Anwendungsfälle von Art. 95. Die Fälle in diesem Zusammenhang fielen vielmehr alle unter Bst. a.⁷

5 Vgl. z.B. 08.029 *Freizügigkeitsabkommen. Weiterführung sowie Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien*: Der StR trat am 2. 6. 2008 zum zweiten Mal auf den Entwurf 2 nicht ein (AmtlBull StR 2008 362) und beschloss damit, die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen auf Bulgarien und Rumänien im Entwurf 1 zu regeln. Die Hauptdifferenz zwischen NR und StR war aber die Frage in Entwurf 1, ob man eine zusätzliche Ziffer betr. Ausdehnung in den Entwurf integrieren will oder nicht. Diese Frage unterlag dem ordentlichen Differenzenbereinigungsverfahren. Das Nichteintreten auf Entwurf 2 war somit nur eine Folge eines Entscheides im Entwurf 1. Da der StR am 10. 6. 2008 nochmals beschloss, die beiden Entwürfe zu fusionieren, hielt der StR letztlich zum dritten Mal an seinem Beschluss fest, womit er gleichzeitig zum dritten Mal Nichteintreten auf den Entwurf 2 beschloss (AmtlBull StR 2008 480).

6 Die Genehmigung des völkerrechtlichen Vertrages wird auch mit der Ablehnung in der GesamtAbstimmung verweigert. Bei der Genehmigung von Verträgen wird mit dem Eintreten, der Detailberatung und der GesamtAbstimmung in der Regel dreimal die gleiche Frage beantwortet.

7 Bsp. umstrittener völkerrechtlicher Verträge: 01.083 *Alpenkonvention. Durchführungprotokolle*: Der NR beschloss am 29. 9. 2010, am Entscheid festzuhalten, auf den Entwurf nicht einzutreten (AmtlBull NR 2010 1581); 02.027 *Flugverkehrskontrolle über deutschem Hoheitsgebiet. Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland*: Der NR beschloss am 19. 6. 2002, auf den Entwurf nicht einzutreten (AmtlBull NR 2002 1042). Der StR lehnte den Entwurf am 18. 3. 2003 in der GesamtAbstimmung ab (AmtlBull StR 2003 280). Damit war das Abkommen nicht genehmigt. – 13.073 *Doppelbesteuerung. Abkommen mit Frankreich*: Der NR beschloss am 12. 12. 2013, auf die Vorlage nicht einzutreten (AmtlBull 2013 2179). Der StR lehnte die Vorlage am 18. 9. 2014 in der GesamtAbstimmung ab (AmtlBull StR 2014 860). – 22.045 *Internationale Arbeitsorganisation: Übereinkommen Nr. 190 und Bericht über die Erklärung zu ihrem hundertjährigen Bestehen*: Der StR beschloss am 19. 9. 2022, auf die Vorlage nicht einzutreten (AmtlBull StR 2022 766). Der NR ist am 12. 12. 2022 eingetreten und hat sie in der GesamtAbstimmung ange-

Beschliesst ein Rat, einen völkerrechtlichen Vertrag unter Vorbehalt zu genehmigen und stimmt der andere Rat diesem Vorbehalt nicht zu, so gelten die normalen Differenzbereinigungsregeln. Das gilt auch bei Differenzen betr. die Frage, ob der Genehmigungsbeschluss dem fakultativen Referendum zu unterstellen ist wie auch bei Differenzen über das Datum des Inkrafttretens. 13

c) *Bst. d*

Die Gewährleistung einer kantonalen Verfassung erfolgt durch einen einfachen BB. Eintreten ist obligatorisch; es findet keine Gesamtabstimmung statt (vgl. Art. 74 ParlG). Können sich die Räte über die Gewährleistung nicht einigen, setzt sich gem. Bst. d jener Rat durch, welcher nicht gewährleisten will. In der jüngeren Vergangenheit gab es nur einen Fall: Im Jahre 2013 verweigerte der NR zweimal die Gewährleistung von § 48 Abs. 3 der Kantonsverfassung SZ (12.070 Kantonsverfassung Schwyz. Gewährleistung [AmtlBull StR 2013 176 ff.; AmtlBull NR 2013 342 ff.]; s. dazu auch N 16). 14

Beantragt der BR in einem Erlassentwurf die Gewährleistung mehrerer Kantonsverfassungen und können sich die Räte über die Gewährleistung einer dieser Verfassungen nicht einigen, müssen sie die Gewährleistung dieser Verfassung aus dem Ursprungserlass des BR streichen, um nicht die Gewährleistung der anderen zu gefährden. Die umstrittene Gewährleistung ist dann Gegenstand eines separaten Erlassentwurfes.⁸ Dieses Vorgehen entspricht der Teilung eines Erlassentwurfes (vgl. Art. 76 N 22 ff.). 15

Dieses Vorgehen muss auch gewählt werden, wenn sich die Räte über die Gewährleistung einer einzelnen Bestimmung einer Kantonsverfassung nicht einigen können, da die BVers bei der Gewährleistung einer kantonalen Verfassung jede einzelne Bestimmung gewährleistet. Nur auf diese Weise kann verhindert werden, dass der gesamte Erlass wegen Nicht-Einigung nicht zustande kommt und alle Artikel nicht gewährleistet werden.⁹ 16

d) *Bst. e, f und g*

Im Zusammenhang mit den Bst. e, f und g sei auf Art. 77 N 8 f., Art. 103 N 6 sowie Art. 116 N 8 verwiesen. 17

nommen (AmtlBull NR 2022 2279). Darauf beschloss der StR am 25.9.2023 zwar Eintreten, wies die Vorlage aber an den BR zurück (AmtlBull StR 2023 888).

8 Dieses Vorgehen wurde beim Geschäft 92.073 *Kantonsverfassungen (NW, FR, TG, NE, GE)* gewählt. Der BR unterbreitete mit der Botschaft vom 31.8.1992 (BBl 1992 V 1221 ff.) die Gewährleistung mehrerer Kantonsverfassungen. Die Räte beschlossen hierauf, die allenfalls umstrittene Gewährleistung der Kantonsverfassung NW aus dem Entwurf des BR zu streichen und sie in einem separaten Erlassentwurf zu regeln (AmtlBull StR 1992 1220 f.; AmtlBull NR 1992 2696 f.). Die Gewährleistung der Kantonsverfassung NW erfolgte 1994 (AmtlBull StR 1994 86 f.; AmtlBull NR 1994 969). Bei 19.066 *Kantonsverfassungen Uri, Tessin, Waadt, Wallis und Genf. Gewährleistung* beantragte eine Minderheit der SPK-NR die Nichtgewährleistung der Kantonsverfassung UR. Auf der Fahne für den NR wurde der umstrittene Artikel des BB gestrichen und damit ein separater Erlassentwurf gebildet. Der NR beschloss danach gem. Mehrheit; d.h. die Kantonsverfassungen wurden alle gewährleistet (AmtlBull NR 2020 270 ff.).

9 Dieses Vorgehen wählten die Räte bei der Behandlung des Geschäftes 12.070 *Kantonsverfassung Schwyz. Gewährleistung* (vgl. AmtlBull StR 2013 176 ff.; AmtlBull NR 2013 342 ff.).

e) Bst. h

- 18** Die Genehmigung von VO des BR erfolgt in der Form des einfachen BB. In der Praxis gibt es heute nur noch wenige Anwendungsfälle. Auch in diesem Zusammenhang setzt sich jener Rat durch, welcher eine VO als Ganzes nicht genehmigen will. Wie bei den völkerrechtlichen Verträgen geht es auch in diesem Zh. nicht um die Genehmigung oder Nicht-Genehmigung von einzelnen Bestimmungen, sondern um die Genehmigung oder Nicht-Genehmigung der VO als Ganzes.
- 19** In der Praxis kann es vorkommen, dass die BVers eine VO unter Vorbehalt genehmigt. Sind sich die Räte nicht einig über den Vorbehalt, gilt das normale Differenzbereinigungsverfahren.

f) Bst. j

- 20** Der Wortlaut von Bst. j besagt, dass sich jener Rat durchsetzt, der einen Beratungsgegenstand zum zweiten Mal abschreiben will. Für die Abschreibung angenommener Mo. wird dieses Verfahren in Art. 122 Abs. 4 ParlG explizit festgehalten (s. Art. 122 N 10).

3. Kapitel: Verfahren bei Volksinitiativen

1. Abschnitt: Volksinitiative auf Totalrevision der Bundesverfassung

Art. 96*

Verlangt eine als zu Stande gekommen erklärte Volksinitiative die Totalrevision der Bundesverfassung, so unterbreitet die Bundesversammlung die Initiative dem Volk zur Abstimmung.

Si une initiative populaire visant à la révision totale de la Constitution est déclarée avoir abouti, l'Assemblée fédérale la soumet au vote du peuple.

Se un'iniziativa popolare dichiarata formalmente riuscita chiede la revisione totale della Costituzione federale, l'Assemblea federale la sottopone al voto del Popolo.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

Bis 1892: BG betr. die Begehren für Revision der BV 5. 12. 1867 (AS 1869 205 ff.); BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27. 1. 1892 (AS 1892 885 ff.). 7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision:* Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff.).

Literatur

B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138, 3641 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138); EPINEY/DIEZIG, Art. 138, 2167 ff., in: BSK BV; WILDHABER, Art. 119/120, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits die BV von 1848 sah die Vo.Iv. auf Totalrevision der BV vor (Art. 113).¹ Eine erste gesetzliche Regelung erfuhr diese mit dem BG vom 5. 12. 1867 betr. die Begehren für Revision der BV. Dessen Art. 5 bestimmte, dass die BVers die Frage, ob die BV einer Totalrevision zu unterziehen sei, «ohne Verzug» dem Volk vorzulegen habe. Eine Frist wurde

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel.

1 Art. 113 BV 1848 wurde mit einer kleinen redaktionellen Änderung von Art. 120 BV 1874 übernommen. Für die Bedeutung der Vo.Iv. auf Totalrevision der BV für die moderne schweizerische Demokratie vgl. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138 N 5, mit weiteren Verweisen.

der BVers nicht vorgeschrieben, was bis heute so ist. Art. 5 legte zudem die Zuständigkeit der BVers für die Feststellung des Zustandekommens der Vo.Iv. fest.

- 2 Art. 6 des BG vom 27. 1. 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV (Initiativengesetz) bestimmte, dass eine Vo.Iv. betr. Totalrevision der BV «ohne Weiteres» vorzulegen war. Aus dem Gesetzestext geht nicht hervor, ob der BVers damit eine Abstimmungsempfehlung verwehrt oder ob diese zu einer raschen Unterbreitung der Vo.Iv. angehalten werden sollte. In die Geltungszeit des Initiativengesetzes fällt die einzige bis heute zustande gekommene Vo.Iv. auf Totalrevision der BV. Diese wurde am 5. 9. 1934 von einer sog. «Nationalen Tatgemeinschaft» eingereicht (Botschaft BR 8. 11. 1934 [BBl 1934 III 593 ff.]; BB 20. 12. 1934 [BBl 1934 III 877]).² In diesem Fall beschloss die BVers keine Abstimmungsempfehlung (BB 20. 12. 1934 [BBl 1934 III 877]).
- 3 Anlässlich der Totalrevision des GVG von 1962 wurde die Regelung aus dem Initiativengesetz in den Art. 25 übernommen. Dieser stellte nun aber klar, dass die BVers die Frage der Totalrevision dem Volk ohne Abstimmungsempfehlung zu unterbreiten habe.³ Begründet wurde dies damit, dass sich die Vo.Iv. auf Totalrevision der BV an das Volk und nicht an die Behörden richte. Dieses Argument überzeugt nicht, da die BVers wie bei der Vo.Iv. auf Partialrevision auch bei jener auf Totalrevision der BV ihre Leitfunktion als oberste Behörde des Bundes wahrnehmen sollte (vgl. dazu B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138 N 18, mit weiteren Verweisen).
- 4 Mit Inkrafttreten des ParlG erhielt die BVers zu Recht die Möglichkeit, eine Abstimmungsempfehlung abzugeben (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3572]). Anders als bei der Vo.Iv. auf Teilrevision ist sie allerdings weder per BV noch per Gesetz dazu verpflichtet (s.a. Art. 100 N 8 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 Das parlamentarische Verfahren zur Behandlung von Vo.Iv. auf Totalrevision der BV ist weitgehend ungeregelt. Eine Praxis konnte sich aufgrund des weitgehenden Fehlens von Anwendungsfällen nicht entwickeln (s. N 2). Art. 96 verpflichtet die BVers lediglich, die Vo.Iv. dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. B. EHRENZELLER/NOBS kritisieren zu Recht, dass der in Art. 96 verwendete Begriff «Initiative» hier nicht treffend ist, da dem Volk kein Initiativtext vorgelegt wird, sondern lediglich die Frage, ob eine Totalrevision durchzuführen sei (B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138 N 14). Die BVers kann eine Abstimmungsempfehlung beschliessen, ist aber nicht dazu verpflichtet.
- 6 Auch wenn das nicht explizit geregelt ist, ist davon auszugehen, dass der BR (in analoger Anwendung von Art. 97 ParlG) der BVers auch im Falle einer Vo.Iv. auf Totalrevision der BV eine Botschaft mit einem Entwurf eines BB zukommen lässt. Der Erlassentwurf ist – auch das analog zur Vo.Iv. auf Teilrevision der BV – im Verfahren nach Art. 71 ff. ParlG zu behandeln. Im Falle von Differenzen zwischen den Räten gelangt das Differenzbereinungsverfahren gem. Art. 89 ff. ParlG zur Anwendung. Das ParlG setzt BR und BVers

2 Die Vorlage wurde am 8. 9. 1935 vom Volk abgelehnt. Die «Banknoten-Initiative» vom 3. 8. 1880 stellte insofern einen Sonderfall dar, als sie materiell eine Vo.Iv. auf Teilrevision der BV darstellte. Da eine solche aber noch nicht möglich war, wurde sie von der BVers als Vo.Iv. auf Totalrevision der BV behandelt (BBl 1880 III 595 ff.; BBl 1880 III 693 ff.).

3 Offensichtlich verstand der BR bereits Art. 6 des Initiativengesetzes («ohne Weiteres») in dem Sinne, dass eine Abstimmungsempfehlung der BVers ausbleiben soll (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1472]).

keine Fristen zur Behandlung einer Vo.Iv. auf Totalrevision. Angesichts der Tatsache, dass die Vo.Iv. auf Totalrevision der BV im Vergleich zu jener auf Teilrevision deutlich einschneidendere Folgen haben kann, ist es unter dem Aspekt des Schutzes der Volksrechte unverständlich, dass die Behandlung Ersterer keinerlei Fristen unterliegt, während die Fristen bei Letzterer klar geregelt sind (Art. 97, 100, 105 und 106 ParlG). Unter dem Aspekt der Achtung der Volksrechte erscheint es politisch geboten, dass die vom Gesetz für Vo.Iv. auf Teilrevision vorgesehenen Fristen zumindest nicht überschritten werden. Da bei der Vo.Iv. auf Totalrevision der BV nur die Frage zu beantworten ist, ob eine Totalrevision durchgeführt werden soll, und nicht ein Verfassungstext geprüft werden muss, ist sowohl der BR als auch die BVers gehalten, eine Vo.Iv. auf Totalrevision rascher zu behandeln als jene auf Teilrevision (vgl. dazu B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 138 N 20; HANGARTNER/KLEY BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte, Rz 753).

Im Fall der Annahme der Vo.Iv. durch das Volk werden die Räte neu gewählt (Art. 193 Abs. 3 BV). Diese haben eine totalrevidierte BV auszuarbeiten. Trotz eines entsprechenden Verfassungsauftrages (Art. 156 Abs. 3 Bst. c BV) enthält das Gesetz bis heute keine Bestimmungen, welche die Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. auf Totalrevision der BV im Fall der Uneinigkeit der Räte sicherstellen.⁴ BIAGGINI weist zu Recht darauf hin, dass schwer zu sehen ist, wie der Gesetzgeber sicherstellen soll, dass bei Uneinigkeit der Räte eine ganze Verfassung beschlussreif vorgelegt werden könne: «Die Verfassung überfordert hier den Gesetzgeber schlichtweg» (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 156 N 12).

2. Abschnitt: Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung

a. Gemeinsame Bestimmungen

Art. 97

**Botschaft und
Beschlussentwurf
des Bundesrates**

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung:

- a. spätestens ein Jahr nach Einreichen einer zu Stande gekommenen Volksinitiative eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Stellungnahme der Bundesversammlung;
- b. spätestens ein Jahr nach Zustimmung des Volkes oder der Bundesversammlung zu einer Initiative in Form der allgemeinen Anregung eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Teilrevision der Bundesverfassung.

² 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.

⁴ Zum analogen Verfassungsauftrag zur Umsetzung einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung und seiner (unvollkommenen) Erfüllung in Art. 104 Abs. 3 ParlG vgl. Art. 104 N 5 ff.

Message et projet
d'arrêté du Conseil
fédéral

¹ Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale:

- a. dans un délai d'un an à compter du dépôt de l'initiative dont l'aboutissement a été constaté, un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message;
- b. dans un délai d'un an à compter de l'approbation par le peuple ou par l'Assemblée fédérale d'une initiative conçue en termes généraux, un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message relatif à une révision partielle de la Constitution.

² Si le Conseil fédéral 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 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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962 und Änderung des GVG vom 17. 12. 1976	3
3. Änderung des GVG vom 20. 6. 1986	5
4. Änderung des GVG vom 21. 6. 1996	7
5. ParlG	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Frist für die Unterbreitung der Botschaft durch den BR (Abs. 1)	10
a) Bst. a	10
b) Bst. b	15
2. Fristverlängerung (Abs. 2)	16
3. Aufnahme der Beratungen in der BVers bei Verzögerungen durch den BR (Abs. 3)	19
3a. Verfahren und Behandlungsfristen nach der Kassation einer Volksabstimmung über eine Vo.Iv. durch das BGer	23a
4. Statistische Angaben	24

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).

5535 *Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen. Abänderung des Bundesgesetzes*: Botschaft BR 16.11.1948 (BBl 1948 III 909 ff.); StenBull StR 1949 633 ff.; StenBull NR 1950 64 ff.; BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. die Revision der BV 5.10.1950 (AS 1951 17 ff.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

75018 *Bundesgesetz über die politischen Rechte*: Botschaft BR 9.4.1975 (BBl 1975 I 1317 ff.); AmtlBull NR 1976 2 ff.; AmtlBull StR 1976 514 ff.; Änderung GVG 17.12.1976 (AS 1978 707 ff.).
83.224 *Pa.Iv. Volksinitiative, Behandlungsfristen*: Bericht Kommission-NR 14.9.1983 (BBl 1983 IV 494 ff.); Stellungnahme BR 18.6.1984 (BBl 1984 II 981 ff.); AmtlBull NR 1985 2229 f.; AmtlBull StR 1986 433 ff.; Änderung GVG 20.6.1986 (AS 1986 1712 f.).

93.066 *Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte*: Botschaft BR 1.9.1993 (BBl 1993 III 445 ff.); AmtlBull NR 1995 441 ff.; Änderung GVG 21.6.1996 (AS 1997 753 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3577); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

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.).

Literatur

AUBERT, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites, in: Auer (Hrsg.), *Sans délais et sans limites?, L'initiative populaire à la croisée des chemins*, Basel/Genf/München 2001 (zit. AUBERT, *Evolution*); DELLEY, *L'initiative populaire en Suisse: mythe et réalité de la démocratie directe*, Lausanne 1978; WERDER, *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978 (zit. WERDER, *Bedeutung*); WILDHABER, Art. 121/122, in: Aubert/Eichenberger, *Kommentar BV*.

I. Entstehungsgeschichte¹

1. *Initiativengesetz von 1892*

Das BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27.1.1892 (Initiativengesetz) sah in seiner ersten Fassung vor, dass die BVers eine Vo.Iv. innert einem Jahr zu behandeln hat (Art. 7 und 8). Wegen der vielen Fristüberschreitungen zwischen 1930 und 1948 (s. Art. 106 N 1) wurden 1950 im Initiativengesetz längere Fristen festgeschrieben. Fortan hatte die BVers bei einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung zwei Jahre und bei einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs drei Jahre Behandlungszeit.² Im Weiteren sah das Gesetz vor, dass diese Fristen mit der Einreichung der Vo.Iv. zu laufen beginnen und nicht mehr erst mit der Feststellung ihres

1 Im Folgenden wird nicht nur die Entstehung der Bestimmung über die Frist für den BR, sondern auch für die BVers (Art. 100 und 103 ParlG) nachgezeichnet, weil diese Bestimmungen eng miteinander verknüpft sind.

2 Die für Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs – nach wie vor geltende – grosszügigere Regelung begründete man schon damals damit, dass Vo.Iv. dieser Kategorie Gegenstand eines direkten Gegenentwurfs sein können und ihre Behandlung deshalb mehr Zeit in Anspruch nimmt (StenBull StR 1949 635). Offensichtlich hat der Gesetzgeber die Möglichkeit nicht bedacht, dass auch zu einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung ein indirekter Gegenentwurf ausgearbeitet werden kann (s.a. Art. 103 N 5).

Zustandekommens, wie das von den Bundesbehörden bis dahin praktiziert worden war (Botschaft BR 16. 11. 1948 [BBl 1948 III 913]).

- 2 Das Initiativengesetz sah allerdings keine Frist für die Botschaft des BR vor; es schrieb nicht einmal vor, dass der BR der BVers überhaupt eine Botschaft zu unterbreiten habe.³ Das Fehlen jeglicher gesetzlicher Bestimmungen führte dazu, dass der BR seine Botschaft zuweilen so spät vorlegte, dass die BVers entweder nur noch wenig Zeit für die Behandlung der Vo.Iv. hatte oder gar nicht in der Lage war, die gesetzliche Frist einzuhalten.⁴

2. GVG von 1962 und Änderung des GVG vom 17. 12. 1976

- 3 Das GVG 1962 kodifizierte die Praxis des BR, zu einer Vo.Iv. jeweils eine Botschaft zu unterbreiten, und legte dafür eine Frist fest (Art. 29 GVG 1962). Der BR selbst hatte eine Bestimmung gewünscht, die ihn ohne Vorgabe einer Frist lediglich dazu verpflichtet hätte, die Unterbreitung der Botschaft so anzusetzen, dass die BVers dazu rechtzeitig Stellung nehmen kann (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1475]). Art. 29 Abs. 1 GVG 1962 sah indessen vor, dass die Botschaft dem Parlament spätestens ein Jahr vor Ablauf der ihm gesetzten Behandlungsfrist vorliegen muss. Falls der BR nicht in der Lage war, seine Botschaft rechtzeitig zu unterbreiten, hatte die BVers die Möglichkeit, ihre eigene Frist um ein Jahr zu verlängern, damit der BR seine Arbeit abschliessen konnte.
- 4 Nachdem die BVers von der Möglichkeit der Fristverlängerung oft Gebrauch gemacht hatte, wurden die Fristen im Jahr 1976 generell auf drei (Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung) resp. vier Jahre (Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) verlängert. Diese Anpassung, die in den Räten ohne Gegenstimme angenommen wurde (AmtlBull NR 1976 88; AmtlBull StR 1976 542), war für die Bundesbehörden auch für die Bewältigung der in den Siebzigerjahren deutlich ansteigenden Zahl eingereicherter Vo.Iv. nötig (Botschaft BR 9. 4. 1975 [BBl 1975 I 1351]; vgl. auch WERDER, Bedeutung, 10 f., 22 f.).

3. Änderung des GVG vom 20. 6. 1986

- 5 Weil der BR die ihm eingeräumten zwei (bei Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung) bzw. drei Jahre (bei Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) i.d.R. ausnutzte, blieb der BVers trotz der Verlängerung der Fristen faktisch weiterhin nur ein Jahr für die Behandlung einer Vo.Iv. Diese kurze Zeitspanne wurde im Parlament heftig kritisiert.⁵ Der Bericht der zuständigen Nationalratskommission vom 14. 9. 1983 kam zum Schluss, dass es aufgrund der wachsenden Geschäftslast für die BVers schwierig war, Vo.Iv. innerhalb eines Jahres zu behandeln und damit die gesetzliche Frist einzuhalten; auch sei ein Jahr für die BVers zu kurz, um den Vorschlag des BR mit der nötigen Distanz zu beraten. Das Missverhältnis zwischen der Behandlungszeit des BR und jener der BVers

3 Gem. Art. 5 des Initiativgesetzes von 1892 hatte der BR nur über das Zustandekommen der Vo.Iv. Bericht zu erstatten. Erst aufgrund eines 1894 im NR angenommenen Po. legte der BR jeweils eine Botschaft mit einem Beschlussentwurf vor (StenBull NR 1894 77 ff.).

4 Das war etwa der Fall bei der «Wasserrechtsinitiative» (6557 Vo.Iv. Erteilung von Wasserrechtskonzessionen. Begutachtung des Volksbegehren), zu welcher der BR seine Botschaft so spät unterbreitete, dass die BVers angesichts der kurzen Zeit, die ihr verblieb (eine Session), nicht innerhalb der gesetzlichen Frist Stellung nehmen konnte (StenBull NR 1955 605 ff.; StenBull StR 1956 1 ff.). Dieser Fall bildete den Anlass dafür, im GVG 1962 auch eine Frist für den BR festzulegen. Siehe N 3.

5 Der Unmut der BVers lässt sich darauf zurückführen, dass sie 1982 auf die Stellungnahme zu einer Vo.Iv. (81.047 Vo.Iv. Futtermittelimporte. Volksinitiative) verzichten musste, weil die Frist abgelaufen war. Siehe dazu Art. 106 N 6.

entspreche zudem nicht der Verfassungsvorgabe, wonach die Legislative und nicht die Exekutive Stellung zur Vo.Iv. zu nehmen habe. Schliesslich sei es der BVers im Falle, dass sie der Vo.Iv. einen eigenständigen, nicht vom BR ausgearbeiteten Gegenentwurf gegenüberstellen wolle, praktisch unmöglich, dies in der ihr zur Verfügung stehenden Zeit zu bewerkstelligen (BB1 1983 IV 498).

Auch wenn sich der BR vehement dafür einsetzte, dass ihm zur Unterbreitung «zuverlässiger Entscheidungsgrundlagen» ausreichend Zeit zur Verfügung steht (Stellungnahme BR 18.6.1984 [BB1 1984 II 987]), sah die von beiden Räten einstimmig angenommene Revision des GVG von 1986 vor, dass der BR seine Botschaft spätestens 24 Mte. nach Einreichung der Initiative vorzulegen hat (Art. 29 Abs. 1 GVG 1962). Damit hatte die BVers für die Behandlung einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs neu zwei Jahre Zeit.⁶ Eine weitere Neuerung war, dass die zeitliche Aufteilung zwischen BR und BVers automatisch änderte, wenn der BR einen Gegenentwurf vorlegte: In diesem Falle wurden dem BR für seine Botschaft sechs Mte. mehr eingeräumt. Dies zu Lasten der BVers, deren Behandlungszeit damit entsprechend gekürzt wurde (Art. 29 Abs. 2 GVG 1962).

4. Änderung des GVG vom 21. 6. 1996

Anders als die vorhergehenden Teilrevisionen des GVG 1962, die darauf angelegt waren, den Bundesbehörden mehr Behandlungszeit einzuräumen bzw. diese Zeit zwischen der Legislative und der Exekutive umzuverteilen, zielte die Revision von 1996 in die entgegengesetzte Richtung. So sah die Vorlage vor, die Behandlung der Vo.Iv. im Interesse der Volksrechte zu beschleunigen.⁷ Als problematisch erachtet wurde nicht nur die Frist der BVers, sondern auch der Umstand, dass dem BR für die Anordnung der Volksabstimmung keine Frist gesetzt war (AmtlBull NR 1995 462 ff.; AmtlBull NR 1990 1886 ff.; AmtlBull StR 1990 308).⁸

Vor diesem Hintergrund wurden die für die Bundesbehörden gesetzten Behandlungsfristen drastisch gekürzt: für die BVers von vier auf zweieinhalb Jahre bei Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs (Art. 27 Abs. 1 GVG 1962) und von drei auf zwei Jahre bei Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung (Art. 26 Abs. 1 GVG 1962); der BR wiederum hatte seine Botschaft innerhalb eines Jahres vorzulegen (bzw. innerhalb von 18 Mte., wenn er einen Gegenentwurf unterbreitete). Ergänzend zu dieser viel volksrechtsfreundlicheren Regelung⁹ wurde im BPR (Art. 74 Abs. 1) eine Frist für die Volksabstimmung

6 Die Zeitspanne, die dem Parlament für die Behandlung einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung zur Verfügung stand (ein Jahr), blieb unverändert.

7 Diese Vorlage wurde zwar vom BR im Rahmen einer Revision des BPR eingebracht, ging aber auf eine von der BVers im Jahr 1990 angenommene Mo. (88.235 Mo. *Volksinitiativen. Behandlungsfristen*) zurück.

8 Die Länge der parlamentarischen Behandlungszeit – bis zu fünf Jahre, falls die BVers die Frist verlängerte, um die Beratung eines Gegenentwurfs abzuschliessen (vgl. Art. 105 N 1 ff.) – und die fehlende Frist für die Anordnung der Volksabstimmung führten in vielen Fällen dazu, dass eine Vo.Iv. erst über sechs oder gar sieben Jahre nach ihrer Einreichung Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet wurde. Der Rekord – acht Jahre und neun Mte. – wurde bei der Vo.Iv. «Für eine gesunde Krankenversicherung» aufgestellt. Siehe dazu 98.065 Vo.Iv. «für die Beschleunigung der direkten Demokratie»: Botschaft BR 28. 10. 1998 (BB1 1999 I 876 f.).

9 Diese bewog AUBERT zur folgenden Aussage: «[...] les autorités avaient enfin compris que l'initiative populaire avait cessé [...] d'être une intervention de caractère exceptionnel pour devenir un instrument tout à fait ordinaire de l'action politique dont il leur fallait s'accommoder» (AUBERT, *Evolution*, 11).

eingeführt; diese sollte spätestens neun Mte. nach Abschluss der parlamentarischen Beratung stattfinden.¹⁰

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 zielte auf die Lösung zweier Probleme, die sich bei der Umsetzung bzw. Auslegung von Art. 97 gestellt hatten.
- 9b** Das erste Problem ergab sich aus der Fristverlängerung um sechs Mte., 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.¹¹ Die Eidg. Räte stimmten ohne Gegenstimmen mit stillschweigender Zustimmung des BR der Änderung zu, dem BR die Fristverlängerung nicht erst bei Unterbreitung des Gegenentwurfs zu gewähren, sondern bereits dann, wenn er die Ausarbeitung eines Gegenentwurfes beschliesst.
- 9c** Das zweite Problem hatte die Auslegung von Art. 97 Abs. 3 aufgeworfen. Gem. 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 erschien schwer verständlich bzw. inkohärent, wenn das ParlG einerseits den BR verpflichtete, seine Botschaft innert einer bestimmten Frist zu unterbreiten, und andererseits der BVers erlaubte, 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 hielt genau dies fest.¹²

¹⁰ Diese Frist wurde bei der Revision des BPR vom 21.6.2001 (01.079) auf zehn Mte. verlängert.

¹¹ Bsp. s. unten FN 19.

¹² 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 (G. MÜLLER, Motionen laufen ins Leere, in: NZZ 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).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Frist für die Unterbreitung der Botschaft durch den BR (Abs. 1)

a) Bst. a

Gem. Art. 139 Abs. 4 und 5 BV ist die BVers verpflichtet, zu einer zustande gekommenen Vo.Iv. Stellung zu nehmen (s. dazu Art. 100 N 8). Art. 97 Abs. 1 Bst. a schreibt vor, dass der BR die BVers bei dieser Aufgabe unterstützt, indem er ihr innerhalb eines Jahres eine Botschaft mit einem Entwurf eines BB für eine Stellungnahme der BB unterbreitet (zur Wahl der Erlassform des BB s. Kommentar zu Art. 23). 10

Der Beschlussentwurf und die Botschaft sollen der BVers als Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der Gültigkeit der Vo.Iv. sowie für ihre Stellungnahme dienen. Die Botschaft soll auch komplexe Fragen behandeln, für deren Beantwortung die BVers auf die Fachkompetenz des BR bzw. dessen Verwaltung angewiesen ist. Dazu gehören bspw. die Integration der Vo.Iv. in die Rechtsordnung oder deren Vollzugstauglichkeit. Mit der Unterstützung des BR kann die BVers somit ihre Aufgabe wahrnehmen, nach Möglichkeit für Kohärenz und innere Widerspruchsfreiheit in der Rechtsordnung zu sorgen. 11

Mit der Festschreibung einer Frist für die Unterbreitung der Botschaft soll der BVers eine Mindestzeit für die Erfüllung ihres Verfassungsauftrags gewährleistet werden. Bei den 30 Mte., die der BVers im Falle einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingeräumt werden (Art. 100 ParlG), verbleiben dem Parlament nach Abzug der dem BR reservierten Frist mind. 18 Mte., bei den zwei Jahren, die im Falle einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung vorgesehen sind (Art. 103 ParlG), mind. zwölf Mte. bis zu seiner Beschlussfassung. 12

Die dem BR für seine Botschaft eingeräumte Frist beginnt mit der Einreichung der Vo.Iv. bei der BK (Art. 71 BPR) und nicht erst mit der Feststellung des Zustandekommens zu laufen.¹³ Das ist insofern folgerichtig, als auch die Fristen für die BVers ab diesem Zeitpunkt zu laufen beginnen (s. Art. 100 N 12). Falls die Kontrolle der Unterschriften viel Zeit in Anspruch nimmt,¹⁴ kann dies indessen bedeuten, dass der BR seine Arbeit beginnen muss, bevor das Zustandekommen definitiv festgestellt ist (s. dazu 98.065 Vo.Iv. «für die Beschleunigung der direkten Demokratie»: Botschaft BR 28. 10. 1998 [BBl 1999 I 879]). 13

Die einjährige Frist kann den BR insb. dann unter einen gewissen zeitlichen Druck setzen, wenn die Vo.Iv. Probleme in Bezug auf ihre Gültigkeit aufwirft, wenn sie eine komplexe und neue Thematik aufgreift, zu der noch ein Wissensdefizit besteht, oder wenn die Auswirkungen einer Annahme noch eingehend untersucht werden müssen (s. dazu 98.065 Vo.Iv. «für die Beschleunigung der direkten Demokratie»: Botschaft BR 28. 10. 1998 [BBl 1999 I.877 f.]). 14

b) Bst. b

Diese Bestimmung, die im Rahmen der GVG-Revision von 1996 eingeführt wurde (s. N 7 f.), betrifft den Fall, in dem eine Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung entweder vom Parlament oder vom Volk angenommen wurde (Art. 139 Abs. 4 BV sowie Art. 104 15

13 Wird die Verfügung der BK über das Nichtzustandekommen einer Vo.Iv. vor dem BGer angefochten (Art. 80 Abs. 2 BPR), läuft die Frist während des Gerichtsverfahrens ebenfalls weiter. Die Beschwerde hat somit keine aufschiebende Wirkung.

14 Bei einem knappen Ergebnis führt die BK Nachzählungen durch, was mehrere Wochen in Anspruch nehmen kann.

ParlG). Wie bei einer zustande gekommenen Vo.Iv. hat der BR auch in diesem Fall die BVers in ihrer Arbeit zu unterstützen und innert einem Jahr einen Entwurf für eine Teilrevision der BV i.S. der Vo.Iv. zu unterbreiten. Da die BVers gem. Art. 104 Abs. 1 ParlG ihre Beratung innerhalb von zwei Jahren abgeschlossen haben muss, verbleibt ihr dafür noch mind. ein Jahr (s. Art. 104 N 1).

2. Fristverlängerung (Abs. 2)

- 16 Da die Ausarbeitung eines (direkten) Gegenentwurfs oder eines eng mit der Vo.Iv. zusammenhängenden Erlassentwurfs (d.h. indirekten Gegenentwurfs; zur Definition dieser Begriffe s. Art. 101 N 8 sowie Art. 105 N 13a) zeitaufwändig ist, sieht Abs. 2 in diesem Fall eine Verlängerung der in Abs. 1 Bst. a vorgesehenen Frist um sechs Mte. vor. Diese Fristverlängerung fällt jedoch zu Ungunsten der BVers aus, weil die ihr in Art. 100 und 103 ParlG gesetzte Frist nicht verlängert wird.¹⁵ Somit «erntet» letztlich der BR die sechs Mte. der an sich für die BVers reservierten Behandlungszeit (s.a. Art. 100 N 11 ff., und Art. 103 N 5).
- 17 Die Fristverlängerung wird gewährt, sobald der BR beschliesst, einen direkten oder indirekten Gegenentwurf 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 zur Verfügung stehenden 18 Mte. sollten dem BR erlauben, seinen direkten oder indirekten Gegenentwurf auszuarbeiten, ihn in die Vernehmlassung zu schicken und anschliessend aufgrund deren Ergebnis der BVers den Gegenentwurf zu unterbreiten oder auf ihn zu verzichten.
- 18 Dem BR steht die in Abs. 2 vorgesehene Fristverlängerung indessen nicht zu, wenn er das Initiativanliegen mit einem Vollzugserlass (Verordnung) erfüllen will, denn die Fristverlängerung ist nur zulässig für die Ausarbeitung von Erlassentwürfen, die von der BVers verabschiedet werden müssen.

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

- 19 *Entfällt (s. N 9c).*
- 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 BVers für eine Verspätung des BR büssen muss und ihre eigene Frist – bei der es sich um eine Verwirkungsfrist handelt (s. Art. 106 N 8 ff.) – nicht oder nur schwerlich einhalten kann. Damit soll garantiert werden, dass der BVers die ihr gesetzlich reservierte Behandlungszeit zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung (Art. 139 BV) tatsächlich zur Verfügung steht.
- 21 Die Möglichkeit für die BVers, ihre Beratungen zu beginnen, wenn die Frist für die Unterbreitung der Botschaft abgelaufen ist, findet ihre Berechtigung in der BV: Gem. Art. 139 BV ist es Aufgabe der BVers, zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen (bzw. eine Teilrevision der BV i.S. der Vo.Iv. auszuarbeiten). Dieser Verfassungsauftrag darf nicht durch ein Ver-

¹⁵ Vorbehalten bleibt die Fristverlängerung gem. Art. 105 ParlG.

säumnis des BR vereitelt werden.¹⁶ Aus diesem Grund muss die BVers nach Ablauf der dem BR gesetzten Frist die Federführung übernehmen können.¹⁷

In diesem Zh. sei auch daran erinnert, dass gem. Art. 72 Abs. 2 ParlG eine Vo.Iv. mit ihrer Einreichung bei der BK in den Räten hängig wird. Formell bedeutet dies, dass die Räte eine Vo.Iv. in Beratung ziehen und von ihrem Recht gem. Art. 97 Abs. 3 Gebrauch machen können, ihre Arbeit bei einem Versäumnis des BR in Angriff zu nehmen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3565]). 22

Gesetzgeberisch nicht notwendig wäre die Präzisierung in Abs. 3, wer innerhalb der BVers die Arbeiten im Falle einer Verzögerung durch den BR aufnehmen kann. Die BVers 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. 23

3a. Verfahren und Behandlungsfristen nach der Kassation einer Volksabstimmung über eine Vo.Iv. durch das BGer

Das BGer hat mit Urteilen vom 10.4.2019 (1C_315/2018, 1C_316/2018, 1C_329/2018, 1C_331/2018, 1C_335/2018, 1C_337/2018, 1C_338/2018, 1C_339/2018, 1C_347/2018) die Volksabstimmung vom 28.2.2016 über die Vo.Iv. «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» aufgehoben – ein erstmaliger Vorgang in der Geschichte des Bundesstaates. «Die unvollständigen und intransparenten Informationen des Bundesrates haben die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten verletzt» (Medienmitteilung des BGer vom 10.4.2019, <https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/archive/1C_315_2018_yyyy_mm_dd_T_d_13_11_34.pdf> [24.3.2024]). In der Folge musste der BR seinen Erwahrungsbeschluss über die Vo.Iv., der das Abstimmungsergebnis feststellte, am 21.6.2019 aufheben (BBl 2016 3715). Der BR hat sich zum weiteren Vorgehen in der Zusatzbotschaft zur Änderung des BG über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) vom 14.8.2019 geäußert (zu 18.034; BBl 2019 5787, insb. 5794 f.). Er stellte fest, dass es keine ausdrücklichen Bestimmungen gibt, «welche die Kassation einer Volkabstimmung regeln und deren konkrete Folgen festlegen». Als «Referenzrahmen für das weitere Vorgehen» bezeichnete er die gesetzlichen Bestimmungen für die Behandlung einer Vo.Iv. durch die Bundesbehörden, insb. die Fristen für den BR und die BVers in Art. 97, 100, 105, und 106 ParlG sowie Art. 75a BPR. Er führte aus, es seien «die gesetzlichen Fristvorgaben analog für das Verfahren nach der Kassation einer Abstimmung über eine Volksinitiative anzuwenden». *Entgegen dieser Feststellung* trug er in der Folge aber nur der dem BR gesetzten Frist für die Anordnung der Volksabstimmung nach Art. 75a BPR, nicht aber den der BVers und dem BR gesetzten Fristen nach Art. 97, 100, 105, und 106 ParlG Rechnung: «Nach Ansicht des Bundesrates beginnt die Frist für die Anordnung der Volksabstimmung nach Artikel 75a Absätze 1 und 3^{bis} BPR mit der Aufhebung des Erwahrungsbeschlusses zu laufen». Eine kohärente Auslegung der analogen Anwendung der Fristvorgaben käme zum Schluss, dass mit der Aufhebung des Erwahrungsbeschlusses der Fristenlauf nach Art. 97, 100, 105 und 106 ParlG wieder beginnt. Dafür spricht, dass nicht nur die Volksabstimmung, sondern auch die Beratung der Vo.Iv. in 23a

¹⁶ Vgl. dazu auch die Begründung des BR zur entsprechenden Bestimmung im GVG 1962: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1507 f.).

¹⁷ Die Bestimmung ist allerdings als Kann-Formulierung ausgestaltet: Die BVers kann also die Botschaft abwarten, wenn sie das wünscht, muss dann aber die Konsequenzen der verkürzten Behandlungszeit tragen.

der BVers unter dem Eindruck einer fehlerhaften Information des BR stattgefunden hat und dass folglich die BVers nach Kassation der Volksabstimmung Gelegenheit haben muss, aufgrund einer in sinngemässer Anwendung von Art. 97 unterbreiteten, neuen Botschaft des BR allenfalls eine andere Abstimmungsempfehlung oder ggf. einen direkten oder indirekten Gegenentwurf zu beschliessen.¹⁸ Nicht nur die Rechte von Volk und Ständen, sondern auch die Rechte der BVers sind betroffen. *Nicht der BR, sondern die BVers unterbreitet eine Vo.Iv. der Volksabstimmung*; dem BR ist bloss der Vollzug des Beschlusses der BVers übertragen. Dass die Rechte der BVers betroffen sind und diese alternative Lösung geboten ist, zeigt insb. auch das Ergebnis der Überlegung, wie denn vorzugehen wäre, wenn eine Volksabstimmung kassiert werden müsste, in welcher die BVers der Vo.Iv. einen direkten Gegenentwurf gegenübergestellt hat (im Fall der Vo.Iv. «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» hatten NR und StR einem solchen Gegenentwurf in der ersten Beratung zugestimmt; er wurde vom StR in der Schlussabstimmung knapp abgelehnt), oder wenn die BVers das Inkrafttreten eines indirekten Gegenentwurfs von der Ablehnung oder dem Rückzug der Vo.Iv. abhängig gemacht hätte. Die damit verbundenen Probleme wären nicht befriedigend zu lösen, wenn die BVers nicht nochmals über die Vo.Iv. und ihren direkten oder indirekten Gegenentwurf entscheiden kann und das Initiativkomitee ggf. Gelegenheit erhält, die Vo.Iv. zugunsten eines Gegenentwurfs zurückzuziehen.

- 23b** Diese Verfahrensfragen wurden nicht weiter diskutiert, weil einerseits die weitere Behandlung der Vorlage 18.034 die Gelegenheit bot, das inhaltliche Thema weiter zu behandeln, und weil andererseits die Initianten das Interesse an ihrer Vo.Iv. verloren hatten und diese am 4.2.2020 zurückzogen (BBI 2020 1284). Im Hinblick auf mögliche weitere Kassationen von eidg. Volksabstimmungen wäre angesichts der Bedeutung dieser Frage und der inkohärenten Position des BR im vorliegenden Präzedenzfall de lege ferenda eine verbindliche Klärung wünschenswert.

4. Statistische Angaben

- 24** Zu den zwischen 2001 und Ende 2021 zustande gekommenen Vo.Iv. hat der BR bis auf drei Ausnahmen¹⁹ seine Botschaft stets innerhalb der in Abs. 1 vorgesehenen Frist unterbreitet. Im Durchschnitt legte er seine Botschaft elf Mte. nach Einreichung der Vo.Iv. vor.²⁰

18 In beiden Räten am 21.6.2019 eingereichte gleichlautende Mo. (19.3946 Bischof/19.3757 Pfister. *Neubehandlung der Volksinitiative «für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» im Parlament*) wollten den BR ebenfalls beauftragen, «dem Parlament eine Meinungsbildung zur Volksinitiative «für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» auf Basis von korrekten Informationen zu ermöglichen. Dafür ist dem Parlament eine neue Botschaft zur Volksinitiative «für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» zu unterbreiten oder allenfalls eine Zusatzbotschaft zu einem relevanten, im Parlament hängigen Geschäft.» Die Mo. 19.3946 wurde am 9.9.2019 im StR zurückgezogen, die Mo. 19.3757 am 27.9.2019 im NR gem. Antrag des BR diskussionslos abgelehnt, ohne dass sich der Motionär oder ein anderes Ratsmitglied diesem Antrag widersetzt hätte.

19 Die Botschaft zur Vo.Iv. «über das Verbandsbeschwerderecht» (07.046) wurde mit einem Mt. Verspätung vorgelegt, diejenige zur Vo.Iv. «für eine öffentliche Krankenkasse» (13.079) kam vier Mte. und diejenige zur Vo.Iv. «Raus aus der Sackgasse! Verzicht auf die Wiedereinführung von Zuwanderungskontingenten» (17.030) sechs Mte. zu spät. Die an zweiter und dritter Stelle genannten Botschaften wären aber nicht verspätet, wenn zu diesem Zeitpunkt die Änderung von Art. 97 Abs. 2 vom 18.5.2018 (s. oben N 9b) bereits in Kraft gewesen wäre.

20 In gewissen Fällen unterbreitete der BR seine Botschaft auch innert sehr kurzer Frist (zwei Mte.), so bei der Initiative «gegen den Bau von Minaretten» (08.061) und bei der Vo.Iv. «gegen neue Kampfflugzeuge» (09.065).

Legte er einen (direkten oder indirekten) Gegenentwurf vor, nutzte er allerdings mehrheitlich (d.h. in 26 von 43 Fällen) die in Abs. 2 vorgesehene Fristverlängerung. In diesen Fällen legte er seine Botschaft im Durchschnitt 15 Mte. nach Einreichung der Vo.Iv. vor.

Da der BR seine Botschaft bislang fast immer rechtzeitig vorgelegt hat ist es noch nie vorgekommen, dass die BVers in Betracht ziehen musste, die Beratung vor der Unterbreitung der Bundesratsvorlage zu beginnen, wie das Abs. 3 vorsieht. 25

Auch Abs. 1 Bst. b ist bisher, mangels konkreter Fälle, nie zur Anwendung gekommen (seit 1993 ist keine Vo.Iv in Form einer allgemeinen Anregung eingereicht worden). 26

Art. 98*

Gültigkeit von Volksinitiativen

¹ Die Bundesversammlung erklärt eine Volksinitiative für ganz oder teilweise ungültig, wenn sie feststellt, dass die Erfordernisse von Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung nicht erfüllt sind.

² Weichen die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit der Volksinitiative oder von Teilen derselben voneinander ab und bestätigt der Rat, der die Gültigkeit bejaht hat, seinen Beschluss, so ist die Volksinitiative beziehungsweise ihr strittiger Teil gültig.

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

Validité de l'initiative populaire

¹ L'Assemblée fédérale prononce la nullité totale ou partielle d'une initiative populaire si elle constate que celle-ci ne remplit pas les conditions prévues à l'art. 139, al. 3, Cst.

² Si les décisions des conseils divergent quant à la validité de tout ou partie d'une initiative populaire, et que le conseil qui a reconnu la validité confirme sa décision, l'initiative ou les parties en cause sont réputées valables.

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 L'Assemblea federale dichiara totalmente o parzialmente nulla l'iniziativa popolare che non adempia le esigenze dell'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale.

² Se le decisioni delle due Camere circa la validità di un'iniziativa o di parti della stessa divergono e se la Camera che si è pronunciata per la validità conferma la sua decisione, l'iniziativa o la sua parte controversa è ritenuta valida.

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.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	3
3. BV von 1999 und Änderung des GVG vom 9. 10. 1999	7
4. ParlG	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Abs. 1	10
a) Erfordernisse an die Gültigkeit von Vo.Iv.	10
b) Ungültigkeitserklärung	12
c) Teilungültigkeitserklärung	15
2. Differenzbereinungsverfahren (Abs. 2)	20
2a. Gültigkeit im Falle einer Ablehnung des Einigungsantrags (Abs. 3)	24a
3. Anwendungsfälle	25

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27. 1. 1892 (AS 1892 885 ff.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); Prot. Kommission-NR 9./10. 5. 1960; Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960; StenBull 1961 NR 272 ff.; StenBull 1961 StR 263 ff.; GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

99.419 *Pa.Iv. Anpassungen an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4823 f.); Stellungnahme BR 7. 6. 1999 (BBl 1999 VII 5979 ff.); Änderung GVG 9. 10. 1999 (AS 2000 273 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

16.457 *Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18. 8. 2017 (BBl 2017 6797 ff., insb. 6825); Stellungnahme BR 11. 10. 2017 (BBl 2017 6865 ff.); AmtlBull NR 2017 2065; AmtlBull StR 2018 25; Änderung ParlG 15. 6. 2018 (AS 2018 3461 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 139, 1088 ff., in: Aubert/Mahon (Hrsg.), *Petit Commentaire* (zit. AUBERT, Art. 139); AUER, *Problèmes et perspectives du droit d'initiative à Genève*, Lausanne 1987 (zit. AUER, *Problèmes*); BIAGGINI, Art. 139, 1092 ff., in: Biaggini, *Kommentar BV*, 2. Aufl. (zit. BIAGGINI, Art. 139); FERRARI, *Die Zuständigkeit und das Verfahren der Ungültigerklärung von Volksbegehren: eine kritische Betrachtung anhand von Fällen in Bund und Kanton Zürich*, Zürich 1982 (zit. FERRARI, *Zuständigkeit*); GRISEL, *La validité partielle des initiatives populaires: un curieux revirement de la jurisprudence*, in: G. Müller (Hrsg.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Basel/Frankfurt am Main 1982, 329–339 (zit. GRISEL, *Validité*); B. EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, Art. 139, 3664 ff., in: *St. Galler Kommentar*, 4. Aufl. (zit. B. EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, Art. 139); EPINEY/DIEZIG, Art. 139, 2178 ff., in: *BSK BV* (zit. EPINEY/DIEZIG, Art. 139); KUHN, *Das Prinzip der Einheit der Materie bei Volksinitiative auf Partialrevision der Bundesverfassung*, Winterthur 1956 (zit. KUHN, *Prinzip*); KUHN, *Das Verfahren bei Volksbegehren im Bunde*, SJZ 1960, 249–255 (zit. KUHN, *Verfahren*); LUTZ/STROHMANN, *Wahl- und Abstimmungsrecht in den Kantonen*, Bern/Stuttgart/Wien 1998 (zit. LUTZ/STROHMANN, *Wahl- und Abstimmungsrecht*); ODERMATT, *Ungültigkeitserklärung von Volksinitiativen*, AJP 1996, 710–724 (zit. ODERMATT, *Ungültigkeitserklärung*); THURNHERR, Art. 156, 2361 ff., in: *BSK BV* (zit. THURNHERR, Art. 156); WILDHABER, Art. 121, in: *Aubert/Eichenberger* (Hrsg.), *Kommentar BV*.

I. Entstehungsgeschichte

1. Initiativengesetz von 1892

Die BVers wurde weder in der BV 1874 noch im BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27. 1. 1892 (Initiativengesetz) explizit als zuständige Behörde für die Gültigkeitsprüfung von Vo.Iv. bezeichnet. Die implizit aus Art. 84 BV 1874¹ und Art. 5 des Initiativengesetzes² hervorgehende Zuständigkeit wurde indessen weder von der Lehre noch in der Praxis der Bundesbehörden bestritten (s.a. Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1471]). Die BVers war gar in doppelter Hinsicht zuständig, denn sie hatte nicht bloss die Gültigkeit von Vo.Iv. zu prüfen, sondern vorgängig auch deren Zustandekommen festzustellen. Das Verfahren erfolgte in zwei Schritten: Zunächst stellte die BVers anhand eines ersten Berichts des BR fest, ob die Vo.Iv. zustande gekommen war; danach entschied sie anhand eines zweiten Berichts des BR über die Gültigkeit der Initiative sowie ggf. über die Stellungnahme der BVers.³ Das erste Erfordernis von Art. 121 BV 1874, die Einheit der Form, wurde im Rahmen des Entscheides über das Zustandekommen geprüft (die Vo.Iv. wurde als *formell zulässig* erklärt), während die Einheit der Materie im Rahmen des zweiten Berichts untersucht wurde.⁴

Aus den Rechtserlassen ging auch nicht hervor, welche Sanktion die Nichterfüllung dieser Verfassungserfordernisse haben sollte. Diese Unklarheit führte dazu, dass die BVers die Vo.Iv. «betreffend die Erlangung des Schweizerbürgerrechts und die Ausweisung von Ausländern» (sog. «Ausländerinitiative»), welche die Einheit der Materie verletzte, in zwei Initiativen aufteilte (s. dazu BBl 1920 IV 138 ff. und BBl 1921 I 176 ff.).⁵

2. GVG von 1962

Das GVG 1962, das aus dem Initiativengesetz von 1892 sämtliche Bestimmungen zum parlamentarischen Verfahren bei Vo.Iv. übernahm, regelte ausführlich die Frage der Gültigkeitsprüfung von Vo.Iv. In Art. 24 Abs. 1 GVG 1962 wurde die Zuständigkeit für die Feststellung der Gültigkeit von Vo.Iv. ausdrücklich der BVers übertragen. Das Zustandekommen hingegen sollte fortan nicht mehr die BVers, sondern ausschliesslich der BR feststellen.⁶ Der BR begründete diese Änderung in der Botschaft vom 25. 4. 1960 damit, dass «der Beschluss der beiden Räte über das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen einer Initiative [...] gelegentlich als blosser Formalität empfunden worden [ist], da

1 Art. 84 BV 1874: «Der Nationalrat und der Ständerat haben alle Gegenstände zu behandeln, welche nach Inhalt der gegenwärtigen Verfassung in die Kompetenz des Bundes gehören und nicht einer anderen Bundesbehörde zugeschrieben sind.»

2 Art. 5 Initiativengesetz sieht vor, dass der BR das Auswertungsergebnis veröffentlicht und der BVers unterbreitet, was implizieren kann, dass das weitere Vorgehen in den Händen der BVers liegt.

3 Als Bsp. für diese zwei Berichtsformen des BR s. BBl 1907 II 983 ff. und BBl 1907 VI 341 ff. (Vo.Iv. «für ein Absinthverbot») sowie BBl 1935 I 13 ff. und BBl 1935 I 277 ff. (Vo.Iv. «Bekämpfung der Wirtschaftskrise»). Siehe auch Art. 97 FN 3.

4 Näheres dazu s. BBl 1955 II 326 f. (Vo.Iv. «Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben»: sog. «Initiative Chevallier»). Vergleiche auch BBl 1960 I 1469 f. sowie FERRARI, Zuständigkeit, 7.

5 Die Aufteilung in zwei Initiativen wurde auch bei der Vo.Iv. «Schutz der Stromlandschaft und Verleihung Rheinau» (sog. «Rheinauinitiative») beantragt; der Antrag wurde aber schliesslich abgelehnt (StenBull NR 1954 126 ff.).

6 Mit dem BPR vom 17. 12. 1976 wurde die Zuständigkeit zur Feststellung des Zustandekommens schliesslich der BK zugewiesen (Art. 72 BPR).

sich die Bundesversammlung in der Regel darauf beschränkte, die Anträge des Bundesrates – sehr oft diskussionslos zu bestätigen» (BB1 1960 I 1470). Der Entzug dieser Zuständigkeit wurde in beiden Räten gutgeheissen. Allerdings sprachen sich sowohl NR als auch StR dagegen aus, die Prüfung der Einheit der Form aus der Hand zu geben und allein dem BR zu überlassen, mit der Begründung, dass in dieser zuweilen sehr heiklen Frage die Entscheidungskompetenz beim Parlament bleiben müsse.⁷

- 4 Als Sanktion sah das GVG 1962 einzig die Ungültigkeitserklärung vor (Art. 24 Abs. 1). Die Möglichkeit einer Zweiteilung von Vo.Iv. wurde nicht in Betracht gezogen, weil dies – so argumentierte etwa NR Robert Bratschi (SP/BE) – dem Prinzip der Unabänderbarkeit von Volksbegehren widerspreche (StenBull NR 1961 273; s.a. KUHN, Verfahren, 253).⁸
- 5 Aufgrund der Befürchtung der Ratslinken, dass die BVers die Möglichkeit der Ungültigkeitserklärung einer Vo.Iv. missbrauchen könnte, fügte der NR und darauf der StR im Initiativengesetz eine – noch heute bestehende (s. N 10) – Kurzdefinition des Begriffs der Einheit der Materie ein. Das allerdings gegen den Willen des BR, welcher der Meinung war, dass diese Definition mehr Probleme schaffe als löse (StenBull NR 1961 309 ff.; vgl. auch Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960).
- 6 Das GVG 1962 sah im Weiteren eine Regelung für den Fall vor, dass die Beschlüsse der beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit einer Vo.Iv. voneinander abweichen. Bis anhin hatte das Gesetz auch zu diesem Punkt geschwiegen, obschon diese Frage in der BVers schon verschiedentlich Anlass zu Diskussionen gegeben hatte und darüber weder in der Lehre noch in der BVers Einigkeit herrschte.⁹ Die vom BR vorgeschlagene Regelung wich vom üblichen Differenzbereinigungsverfahren ab und sah vor, dass der Beschluss

7 Bei der Prüfung der «Initiative Chevallier» war insb. die Frage der Einheit der Form sehr umstritten (s. StenBull NR 1955 436 ff.; StenBull StR 1955 152 ff. und 269 f.). Das bewog NR Hermann Häberlin (Rad./ZH) anlässlich der Prüfung des Entwurfs des neuen GVG in der Kommission zu folgender Aussage: «Dem Bundesrat sollen vielmehr nur jene Fragen zum Entscheid zugewiesen werden, die sich sozusagen mit dem Rechenschieber feststellen lassen, über die [...] nur eine einzige Meinung möglich ist. Alle übrigen Fragen müssen von der Bundesversammlung entschieden werden; dazu gehört [...] die Frage der Form der Initiative» (Prot. Kommission-NR 9./10. 5. 1960, 16).

8 In der NR-Kommission regte sich auf Seiten der SP und der LdU gegen diese Regelung Widerstand. Die beiden Parteien wollten, dass zur Wahrung der Volksrechte eine Vo.Iv., welche die Einheit der Materie verletzt, von der BVers weiterhin zweigeteilt werden kann, damit die Initiative «durch eine kleine «Operation» mit der Verfassung in Einklang gebracht werden kann» (Votum NR Max Arnold [SP/ZH], Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960, 21).

9 So wurde diese Frage etwa bei der Beratung der «Rheinau-Initiative» im StR ausgiebig diskutiert (StenBull StR 1954 116 ff.), wobei die Meinungen weit auseinander gingen: Laut StR Rudolf Stüssi (fraktionslos/GL) war eine Vo.Iv. mit der Ungültigkeitserklärung einer der beiden Räte gleichermassen hinfällig wie eine Vorlage, die in der Schlussabstimmung von einem der beiden Räte abgelehnt wird; die StR Heinrich Heer (Dem./GL) und Alois Zehnder (KVP/ZG) waren dagegen der Meinung, dass bei einer Differenz zwischen den beiden Räten umgehend Volk und Stände zu entscheiden haben; gem. StR Albert-Edouard Picot (Lib./GE) sollte das übliche Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung kommen. Die Verwaltung ihrerseits bestätigte, dass es sich in diesem Zh. um die gleiche Situation wie bei einer Differenz zum Eintreten handle und deshalb gleich vorzugehen sei. Der Berichterstatter StR Dominik Auf der Maur (KVP/SZ) zeichnete schliesslich bis auf wenige Nuancen jene Lösung auf, die sechs Jahre später von der BVers verabschiedet werden sollte. Die Frage der Differenzbereinigung wurde im Rahmen der «Initiative Chevallier» auch im NR diskutiert (StenBull NR 1955 454 und 460). Vgl. dazu auch FER-RARI, Zuständigkeit, 31 ff., sowie KUHN, Prinzip, 148 FN 35.

jenes Rates gilt, der die Gültigkeit der Initiative bejaht und daraufhin bestätigt hat (Art. 24 Abs. 2 GVG 1962).¹⁰ Für diese Lösung, die in den Räten ohne grosse Diskussion angenommen wurde, sprachen gem. BR «Gründe der Demokratie und der Achtung des Volkswillens» (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1472]). Der BR wollte sich zudem an die Lösung halten, welche die BV vorsieht, wenn die Räte sich nicht einig sind, ob eine Totalrevision der BV erforderlich ist: Auch in diesem Fall entscheidet das Volk über die Frage, über welche die Räte geteilter Meinung sind (Art. 120 BV 1874; heute: Art. 193 Abs. 2 BV).

3. BV von 1999 und Änderung des GVG vom 9. 10. 1999

Die BV unterscheidet sich in Bezug auf das Verfahren bei Vo.Iv. von der BV 1874 in drei Punkten: Erstens spricht die BV der BVers ausdrücklich die ausschliessliche Zuständigkeit für die Gültigkeitsprüfung von Vo.Iv. zu (Art. 173 Abs. 1 Bst. f BV). Zweitens führt sie als neues Gültigkeitserfordernis die Einhaltung zwingenden Völkerrechts ein (Art. 139 Abs. 3 BV), entsprechend dem Beschluss der BVers von 1996 zur Ungültigkeitserklärung der von den SD eingereichten Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik» (94.061). Drittens sieht sie punkto Sanktion neben dieser verfassungsmässigen Verankerung der Ungültigkeitserklärung vor, dass eine Vo.Iv. – gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit – teilweise für ungültig erklärt werden kann. Bis anhin war sich die Lehre nicht einig gewesen, ob diese beim BGer für kantonale Vo.Iv. längst gängige Praxis auch für eidg. Vo.Iv. übernommen werden sollte: Während die einen in der Teilungültigkeitserklärung einen Widerspruch zum Grundsatz der «Unabänderbarkeit» von Vo.Iv. sahen, waren andere der Meinung, dass diese im Einklang mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip stehe (vgl. dazu ODERMATT, Ungültigkeitserklärung, 718 ff.).¹¹

Da die Teilungültigkeit auch auf Gesetzesstufe verankert werden musste, wurde das GVG 1962 in der Teilrevision vom 9. 10. 1999 (99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV) ohne weitere Ratsdiskussionen entsprechend angepasst.

4. ParlG

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

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 sie die Teilungültigkeitserklärung erleichtere und somit die Volksrechte einschränke (BBl 2017 6825). Die Änderung wurde vom NR mit 121 zu 66 Stimmen und vom StR ohne Gegenstimmen angenommen.

¹⁰ Das übliche Differenzbereinigungsverfahren wurde für die Beantwortung dieser Frage, bei der kein Kompromiss zwischen den beiden Räten möglich ist, als zu schwerfällig erachtet (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960, 1471]).

¹¹ Der NR anerkannte in der Praxis die Zulässigkeit einer Teilungültigkeit seit der Prüfung der Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik», da er über einen entsprechenden Antrag von NR Andreas Gross (SP/ZH) abgestimmt hatte (vgl. AmtlBull NR 1996 303 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Erfordernisse an die Gültigkeit von Vo.Iv.

- 10** Gem. Art. 139 Abs. 3 BV hat die BVers eine Vo.Iv. für ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts verletzt.¹² Art. 98 Abs. 1 BV verweist lediglich auf die Verfassungsnorm, ohne dabei die drei Erfordernisse zu definieren, die eine Vo.Iv. erfüllen muss.¹³ Diesbezüglich etwas aussagekräftiger ist das BPR: Zumindest die Einheit der Form sowie die Einheit der Materie werden in Art. 75 Abs. 2 und 3 BPR näher definiert und dienen der BVers als Massgabe.
- 11** Bei der Frage der Gültigkeit einer Vo.Iv. handelt es sich um eine juristische Frage, über welche die BVers zu entscheiden hat.¹⁴ Auf die juristische Natur der Aufgabe verweist denn auch der Begriff «Feststellen». Die Gültigkeitsprüfung kann zuweilen sehr komplex und umstritten sein. Die für die Prüfung der Vo.Iv. zuständigen Kommissionen können indessen Verfassungsrechtsexperten beiziehen. Zudem können sie die – für die Volksrechte zuständigen – SPK ersuchen, ihr im Rahmen eines Mitberichts (Art. 49 Abs. 4 ParlG) ihre Meinung zur Gültigkeit einer Vo.Iv. darzulegen.¹⁵

b) Ungültigkeitserklärung

- 12** Wird eine Vo.Iv. für ungültig erklärt, wird sie dem Volk nicht unterbreitet. Die Stellungnahme der BVers zur Vo.Iv. fällt somit dahin, und die Beratung des BB ist abgeschlossen. Der Artikel über die Stellungnahme der BVers wird aus dem BB gestrichen, sodass dieser nur noch die Ungültigkeitserklärung beinhaltet, welche Volk und Ständen nicht zur Abstimmung unterbreitet wird. Es handelt sich um einen einfachen BB gem. Art. 163 BV (zur Erlassform s. Art. 22 N 42). Gemäss Art. 81 Abs. 1 ParlG findet keine Schlussabstimmung statt.
- 13** Erwähnt die BVers in ihrem Beschluss den Grund für die Ungültigkeitserklärung der Vo.Iv.? Die BVers weist diesbezüglich keine einheitliche Praxis auf: In zwei Fällen begründete sie die Ungültigkeit (77.036 Vo.Iv. «Gegen Teuerung und Inflation»: BBl 1977 III 919 f.; 94.062 Vo.Iv. «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik»: BBl 1995

¹² Zu erwähnen ist ausserdem der im Zh. mit der «Initiative Chevallier» angeführte Ungültigkeitsgrund der «offensichtlichen Undurchführbarkeit» einer Vo.Iv.

¹³ Da diese Erfordernisse im Verfassungs- und nicht im Parlamentsrecht begründet sind, wird hier nicht näher darauf eingegangen und lediglich auf die entsprechende Literatur verwiesen: s. AUBERT, Art. 139, 1091 ff.; BIAGGINI, Art. 139 N 9 ff.; B. EHRENZELLER/GERTSCH, Art. 139 N 35 ff. sowie EPINEY/DIEZIG, Art. 139 N 19 ff.

¹⁴ Die BVers handelt in diesem Fall nicht als Legislativorgan, sondern ist vielmehr die Behörde, welche die Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen zur rechtlichen Überprüfung der Gültigkeit von Initiativen vollzieht. Die Fähigkeit der BVers, über die Gültigkeit einer Vo.Iv. zu befinden, ohne sich von politischen Überlegungen leiten zu lassen, wird in der öffentlichen Diskussion gelegentlich infrage gestellt. Es gibt diesbezüglich zahlreiche Reformvorschläge, die im Rahmen dieses Beitrags aber nicht näher thematisiert werden, weil sie die BV und nicht das ParlG betreffen (zur verfassungsrechtlichen Diskussion s. z.B. B. EHRENZELLER/GERTSCH, Art. 173 Abs. 1 Bst. f, N 118 f., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.).

¹⁵ Es gibt unseres Wissens nur einen einzigen solchen Fall: Im Rahmen der Prüfung der Vo.Iv. «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» verfasste die SPK einen Mitbericht zhd. der SiK (s. AmtlBull StR 1995 369 ff.).

III 570 f.), in zwei Fällen verzichtete sie darauf, den Ungültigkeitsgrund im BB zu erwähnen (6820 «Initiative Chevallier»: BBl 1955 II 1463 f.; 94.061 Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik»: BBl 1996 I 1355 f.).

Mit der Erwähnung des Ungültigkeitsgrundes im BB lässt sich vermeiden, dass die beiden Räte eine Vo.Iv. aus unterschiedlichen Gründen für ungültig erklären (das Gleiche gilt im Übrigen auch für die einzelnen Ratsmitglieder). Es wäre denn auch äusserst problematisch, wenn eine Vo.Iv. für ungültig erklärt würde, ohne dass sich die beiden Räte darüber einig sind, welches Verfassungserfordernis nicht erfüllt ist.¹⁶ Die Erwähnung des Ungültigkeitsgrundes im BB läuft allerdings der sonstigen Praxis des Parlaments zuwider, da dieses üblicherweise seine Beschlüsse in den Erlassen nicht begründet. Darüber hinaus kann sich dadurch der parlamentarische Prozess erheblich in die Länge ziehen: Wenn sich die beiden Räte über den Ungültigkeitsgrund nicht einig sind, muss ein Differenzbereinungsverfahren in die Wege geleitet werden (Art. 89 ParlG), das bis zu einer Einigungskonferenz führen kann (Art. 91–93 ParlG).¹⁷

14

c) Teilungültigkeitserklärung

Die Möglichkeit der Teilungültigkeitserklärung wird dem Verhältnismässigkeitsprinzip gerecht: Wenn nur ein Teil der Vo.Iv. die Verfassungserfordernisse nicht erfüllt, kann es eine übermässige Sanktion sein, die Initiative als Ganzes für ungültig zu erklären. Gem. der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu kantonalen Vo.Iv. ist die Teilungültigkeit der Gesamtungültigkeit vorzuziehen, wenn «vernünftigerweise anzunehmen ist, die Unterzeichner der Initiative hätten den gültigen Teil auch unterzeichnet, wenn er ihnen allein unterbreitet worden wäre» (BGE 125 I 21). Ob die Unterzeichner die Vo.Iv. auch unterzeichnet hätten, wenn sie ihnen ohne die problematischen Teile vorgelegt worden wäre, ist natürlich schwer zu beurteilen. Gem. bundesgerichtlicher Rechtsprechung kann das nur angenommen werden, «wenn der verbleibende Teil der Initiative nicht von untergeordneter Bedeutung ist, sondern noch ein sinnvolles Ganzes im Sinne der ursprünglichen Stossrichtung ergibt, so dass die Initiative nicht ihres wesentlichen Inhaltes beraubt wird» (BGE 125 I 21).¹⁸

15

Mit der Teilungültigkeitserklärung begibt sich die BVers also auf schwieriges Gelände, das sie nur beschreiten sollte, wenn sie sich sicher ist, dass dabei die Unterzeichner nicht hintergangen werden. So gesehen scheint Art. 98 Abs. 1 sehr offen formuliert und der BVers nicht genügend Leitplanken zu verschaffen. De lege ferenda könnte eine Formulierung

16

16 Dieses Szenario trat bei der «Initiative Chevallier» beinahe ein, führten StR und NR doch unterschiedliche Ungültigkeitsgründe an und fanden einzig in der zeitlichen Undurchführbarkeit der Vo.Iv. einen gemeinsamen Nenner. In der Folge strich der NR die vier vom StR angeführten Gründe aus dem BB (StenBull StR 1955 269; StenBull NR 1955 449, 474).

17 Verwirft ein Rat den Einigungsantrag, gibt es keinen Parlamentsbeschluss innert der Behandlungsfrist (Art. 93 Abs. 2 und Art. 106 ParlG). Die Vo.Iv. muss in diesem Fall als gültig betrachtet und (ohne Abstimmungsempfehlung der BVers) der Volksabstimmung unterbreitet werden.

18 In dieser Frage war die bundesgerichtliche Rechtsprechung früher viel restriktiver. Seit einem Entscheid von 1935 (BGE 61 I 331) musste gem. BGer der beanstandete Teil von offensichtlich untergeordneter Bedeutung sein, damit von einer Unterstützung der Unterzeichner ausgegangen werden konnte. 1979 lockerte das BGer seine diesbezügliche Praxis. Fortan durfte der gestrichene Teil von einer gewissen Bedeutung sein, sofern der verbleibende Teil ein sinnvolles Ganzes i.S. der ursprünglichen Stossrichtung ergibt (Entscheid Cristin; BGE 105 Ia 362) Siehe dazu GRISEL, Validité, und AUER, Problèmes, 52 ff. Die SPK-NR folgte in ihrem Bericht vom 7.5.1999 der jüngeren, liberalen Rechtsprechungsvariante des BGer (BBl 1999 4823 f.).

Sinn machen, welche festlegt, unter welcher Voraussetzung eine Vo.Iv. für teilungültig erklärt werden kann und muss.¹⁹

- 17 Wenn die Räte prüfen, ob eine Vo.Iv. für teilweise ungültig zu erklären ist, müssen sie sich nicht nur fragen, ob die Unterzeichner die Vo.Iv. auch unterzeichnet hätten, wenn sie nur den gültigen Teil umfasst hätte, sondern sie müssen auch den Erfordernissen von Art. 99 ParlG Rechnung tragen (s.a. Art. 99 N 3). Dieser Artikel lässt zwar die Streichung gewisser Teile der Vo.Iv. zu, nicht aber die Änderung ihres Wortlauts.²⁰ Bei einer ausformulierten Vo.Iv. dürfte dieses Vorgehen möglich sein, sofern Sätze oder Absätze gestrichen werden können, ohne dass am verbleibenden Wortlaut Änderungen vorgenommen werden. Es sind denn auch in der Praxis bereits derartige Anträge gestellt worden.²¹ Bei einer nicht ausformulierten Vo.Iv. könnte dieses Vorgehen schwieriger oder zuweilen gar unmöglich sein. So ist es denkbar, dass die Initiative derart formuliert ist, dass die gültigen und die ungültigen Teile so ineinandergreifen, dass die Herauslösung der strittigen Teile aus den zulässigen nicht möglich ist, ohne am Wortlaut Änderungen vornehmen zu müssen.
- 18 Es stellt sich auch die Frage, wie in den Räten die Abstimmung erfolgen soll, wenn drei Anträge gestellt werden – der erste auf Gültigkeit, der zweite auf Teilungültigkeit, der dritte auf Ungültigkeit der Vo.Iv. Möglich sind die folgenden drei Vorgehensweisen:

Vorgehen A. 1. Abstimmung: Gültigkeit/Teilungültigkeit; 2. Abstimmung: obsiegender Antrag/Ungültigkeit;

Vorgehen B. 1. Abstimmung: Gültigkeit/Ungültigkeit; 2. (falls der Antrag auf Ungültigkeit obsiegt): Ungültigkeit/Teilungültigkeit;

Vorgehen C. 1. Abstimmung: Ungültigkeit/Teilungültigkeit; 2. Abstimmung: obsiegender Antrag/Gültigkeit.

- 19 Vom Vorgehen A ist abzusehen, da in der ersten Abstimmung gleichzeitig über zwei Fragen entschieden werden muss:²² zum einen über die Gültigkeit, zum andern über die Möglichkeit, den problematischen Initiativteil zu streichen, ohne den verbleibenden Teil zu verfälschen.²³ Das Vorgehen B ist im Unterschied zum Vorgehen A logisch: Hier wird zuerst

19 In einem Abs. 1^{bis} könnte explizit präzisiert werden, dass die BVers eine Vo.Iv. für teilweise ungültig erklärt, wenn nur ein Teil der Initiative die Erfordernisse von Art. 139 Abs. 3 BV nicht erfüllt und der verbleibende Teil ein sinnvolles Ganzes i.S. der ursprünglichen Stossrichtung ergibt.

20 Dies veranlasste NR Serge Beck (LPS/VD) bei der Beratung um die Aufnahme der Teilungültigkeit ins GVG anlässlich der Teilrevision vom 9. 10. 1999 zur Bem., dass diese geschickte Skalpellführung des Gesetzgebers den Neid der Scherenschnittkünstler von Château-d'Oex wecken könnte («[...] le Parlement [...] est chargé de manier le scalpel légal avec une habileté qui devrait faire envie aux artistes spécialistes des découpages de la région de Château-d'Oex») (AmtlBull NR 1999 1093).

21 Ein Bsp. für einen korrekten Antrag bildet der Antrag von StR Robert Cramer (GPS/GE), die Vo.Iv. «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (09.060) für teilweise ungültig zu erklären (AmtlBull StR 2010 321 f.). S. auch den Entwurf des BR für den BB zur Vo.Iv. «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer» (13.091; BBl 2013 9459 ff.). Ein anderes – allerdings weniger ausgearbeitetes – Bsp. ist der Antrag Andreas Gross (SP/ZH) zur Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik» (94.061; AmtlBull NR 1996 332 f.).

22 Dieses Vorgehen widerspricht deshalb Art. 79 ParlG, wonach in einer Abstimmung nur über ein und dieselbe Frage abgestimmt werden darf.

23 Im Fall der Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik» (AmtlBull NR 1996 332 f.) und der Vo.Iv. «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer» (AmtlBull StR 2010 321 f.) wurde dieses Vorgehen angewandt.

über die Gültigkeitsfrage entschieden, danach – erst wenn ein Ungültigkeitsgrund erkannt worden ist – über die Frage, ob die Unterzeichner die Vo.Iv. auch in der beschnittenen Form noch unterstützen würden. Das Vorgehen B ist aber insofern problematisch, als nicht über den Antrag auf Teilungsgültigkeit abgestimmt wird, falls der Rat die Vo.Iv. für gültig erklärt. Dies widerspricht dem Recht jedes Ratsmitglieds, seine Anträge zur Abstimmung zu bringen (Art. 160 Abs. 2 BV sowie Art. 6 Abs. 2 und 76 Abs. 1 ParlG).²⁴ Das Vorgehen C ist frei von den Mängeln der Varianten A und B, weshalb es angewendet werden sollte: Bei diesem Vorgehen kann erstens über alle drei Anträge abgestimmt werden, zweitens ist es auch logisch, da hier zuerst über die Möglichkeit entschieden wird, einen Teil der Vo.Iv. zu streichen, danach darüber, ob ein Ungültigkeitsgrund vorliegt.

Das Vorgehen C wurde angewendet bei der Behandlung der Vo.Iv. «Zur Durchsetzung der Ausschaffung krimineller Ausländer». Der BR beantragte eine Teilungsgültigkeit (Art. 197 Ziff. 9 Abs. 1 Ziff. IV zweiter Satz BV); er wurde unterstützt durch die Kommissionsmehrheit. Im NR wurde von NR Andreas Gross (SP/ZH) ein Antrag eingebracht, die Vo.Iv. für ungültig zu erklären; dieser wurde in der ersten Abstimmung dem Antrag auf Teilungsgültigkeit gegenübergestellt. 67 Ratsmitglieder sprachen sich für die Teilungsgültigkeit, 52 für die Ungültigkeit aus; 62 Ratsmitglieder enthielten sich der Stimme. Anschliessend obsiegte in der zweiten Abstimmung der Antrag der Kommissionsmehrheit (Teilungsgültigkeit) gegen den Minderheitsantrag, die Initiative für gültig zu erklären (AmtlBull NR 2014 524 ff.).

19a

2. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2)

Abs. 2 sieht ein abgekürztes Differenzbereinigungsverfahren vor, wenn sich die beiden Räte in Bezug auf die Gültigkeit einer Vo.Iv. nicht einig werden (s.a. Art. 95 N 5). Demnach gilt der Beschluss jenes Rates, der in der ersten Beratung die Gültigkeit der Vo.Iv. erklärt und in der zweiten Beratung bestätigt hat. Analog dazu wird im Falle, dass die Beschlüsse der beiden Räte nur bei einem Teil der Initiative voneinander abweichen, jener Teil als gültig anerkannt, den einer der beiden Räte zweimal für gültig erklärt hat.

20

Da diese Regel dem Grundsatz der übereinstimmenden Beschlüsse der Räte (Art. 156 Abs. 2 BV und Art. 83 ParlG) widerspricht, war sie lange auf keine klare Verfassungsgrundlage abgestützt. Dieser Widerspruch wurde 2003 im Rahmen der Behandlung der pa.Iv. 99.436 «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» mit der Einführung von Art. 156 Abs. 3 Bst. a BV aufgehoben. Danach hat das Gesetz Bestimmungen vorzusehen, um sicherzustellen, dass bei Uneinigkeit der Räte Beschlüsse über die Gültigkeit oder Teilungsgültigkeit einer Vo.Iv. zustande kommen.

21

Mit dieser Differenzbereinigungsregel wird i.S. des Grundsatzes in dubio pro populo Partei für die Volksrechte ergriffen.²⁵ BR Ludwig von Moos sprach 1960, als diese Regel eingeführt wurde (vgl. N 6), von einer «Präsumption der Gültigkeit eines Begehrens»

22

24 Bei der Prüfung der «Ausschaffungs-Initiative» entschied sich die SPK-StR gleichwohl für das Vorgehen B. Sie erklärte die Vo.Iv. für gültig und liess trotzdem über den Teilungsgültigkeitsantrag abstimmen. Die zweite Abstimmung war zwar nicht logisch, doch wurde damit das Recht der Antragstellenden gewahrt, ihren Antrag zur Abstimmung zu bringen (Prot. Kommission-StR 1./2. 2. 2010, 23).

25 Für THURNHERR «würden gute Gründe dafür sprechen, auch für die Gültigkeit von Volksinitiativen die Zustimmung beider Räte zu verlangen»; insb. «schützen die Ungültigkeitsgründe mit der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe einerseits (dies gilt für das Erfordernis der Einheit der Materie) sowie den fundamentalen völkerrechtlichen Garantien (dies gilt für das zwingende Völkerrecht) Rechtsgüter von sehr hohem Wert» (THURNHERR, Art. 156 N 26).

(Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960 25).²⁶ Können sich die Räte über die Gültigkeitsfrage nicht einigen, wird die Vo.Iv. als gültig betrachtet, um die Ausübung der Volksrechte zu ermöglichen.

- 23** Wie bereits erwähnt (vgl. N 20), gilt diese Regel auch bei der Teilungsgültigkeit einer Vo.Iv.: Spricht sich ein Rat für die Ungültigkeit und der andere Rat für die Teilungsgültigkeit aus und halten beide Räte an ihren Beschlüssen fest, so setzt sich die Teilungsgültigkeit durch. Diese Bevorzugung der Teilungsgültigkeit gegenüber der Ungültigkeit kommt der Wahrung der Volksrechte allerdings nur dann zugute, wenn angenommen werden kann, dass die Unterzeichner die Vo.Iv. auch ohne den ungültigen Teil unterstützen würden.
- 24** Die Anwendung dieser Bestimmung bedeutet auch, dass in Fällen, in welchen sich ein Rat für die Gültigkeit und der andere für die Ungültigkeit ausspricht und der erstere die Vo.Iv. in der zweiten Beratung für teilweise ungültig erklärt, dieser Beschluss endgültig wird. Störend an dieser Lösung ist der Umstand, dass der andere Rat nicht darüber befinden kann, ob die Streichung gewisser Teile der Vo.Iv. zulässig ist.²⁷

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). Wird dieser Antrag von einem Rat verworfen, so würde bei einer Anwendung von Art. 93 Abs. 2 der Erlassentwurf abgeschrieben (s. Art. 93 N 3). Im Falle eines BB über eine Vo.Iv. würde dies bedeuten, 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. gem. Art. 106 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 Gültigkeitserklärung bleibt bestehen. Im Falle einer Teilungsgültigkeitserklärung wird die Vo.Iv. ohne den ungültig erklärten Teil der Abstimmung von Volk und Ständen unterbreitet.

²⁶ In einem Einkammerparlament wie dem Zürcher Kantonsrat wird der Gültigkeitsvermutung dadurch Geltung verschafft, dass zur Ungültigkeitserklärung einer Vo.Iv. eine qualifizierte Mehrheit (2/3 der anwesenden Kantonsratsmitglieder) erforderlich ist. In anderen Kantonsparlamenten gibt es keinen derartigen Verfahrensmechanismus. In gewissen Kantonen wird die Gültigkeitsvermutung dadurch zum Ausdruck gebracht, dass für eine Ungültigkeitserklärung eine offensichtliche Verletzung der Gültigkeitserfordernisse vorliegen muss. Vergleiche dazu LUTZ/STROHMANN, Wahl- und Abstimmungsrecht, 117, und AUER, Problèmes, 48 f.

²⁷ Die Anwendung dieser Bestimmung könnte auch dann Probleme stellen, wenn sich die Räte bei einer Initiative, welche die Einheit der Materie nicht wahrt, über den beizubehaltenden Teil nicht einig sind. Sollten die beiden Räte bei der zweiten Beratung an ihren Positionen festhalten, käme es in Anwendung von Abs. 2 zur paradoxen Situation, dass die Initiative als Ganzes für gültig erklärt würde, obschon sich die Räte einig sind, dass sie die Einheit der Materie verletzt.

Der Gesetzgeber hat 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 in Art. 98 eine analoge Ausnahmebestimmung aufgenommen werden. 24c

3. Anwendungsfälle

Die BVers hat bisher viermal eine Vo.Iv. für ungültig erklärt. Bei der Vo.Iv. «Vorübergehende Herabsetzung der militärischen Ausgaben» (6820) war die zeitliche Undurchführbarkeit ausschlaggebend;²⁸ bei den Vo.Iv. «Gegen Teuerung und Inflation» (77.036) und «Für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» (94.062) war der Grund die Verletzung der Einheit der Materie, und bei der Vo.Iv. «Für eine vernünftige Asylpolitik» (94.061) war die Verletzung des *ius cogens* die Ursache. 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). 25

Es gab nur einen einzigen Fall, in dem sich die Räte im Hinblick auf die Beurteilung der Gültigkeit einer Vo.Iv. nicht einig waren: Bei der Prüfung der Vo.Iv. «Über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums» (72.143) plädierte der NR für Gültigkeit und der StR für Ungültigkeit. Da der NR an seiner Position festhielt, wurde die Vo.Iv. für gültig erklärt (AmtlBull NR 1975 1073 ff.; AmtlBull StR 1975 772 ff; AmtlBull NR 1976 315 ff.; AmtlBull StR 1976 498 ff.). 26

Seit der Inkraftsetzung von Abs. 3 ist diese Bestimmung noch nie zur Anwendung gelangt (Stand März 2024). 27

Art. 99*

Unabänderbarkeit von Volksinitiativen

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

² Vorbehalten 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 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.

28 Bei dieser Vo.Iv. wurden noch andere Gründe angeführt, namentlich in Bezug auf die Einheit der Form und die Einheit der Materie, doch wurden sich die Räte darüber nicht einig (s. FN 17).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel.

Non modificabilità
del testo delle ini-
ziative 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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Unabänderbarkeit von Vo.Iv. (Abs. 1)	2
2. Zuständigkeit der RedK (Abs. 2)	5

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV 27.1.1892 (AS 1892 885 ff.).
7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).
99.419 *Pa.Iv. Anpassungen an die neue BV*: Änderung GVG 9.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBI 2001 3467 ff., insb. 3573 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
16.457 *Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBI 2017 6797 ff., insb. 6825 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BBI 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 30.6.2016, 44–49 (zit. BUNDESKANZLEI, Wegleitung), <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/150000331.pdf?id=150000331>> [7.12.2023].

Literatur

BIAGGINI, Art. 139, 1092 ff., in: Biaggini, Kommentar BV, 2 Aufl.; B. EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, Art. 139, 3649 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; EGGER, «Irrtümlicherweise ... oppure forse anche no»: la formulazione dell’articolo 99 LParl, in: LeGes 2016, H. 2, 283 ff. (zit. EGGER, Irrtümlicherweise), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2016/2/20162283-285.html>> (7.12.2023).

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

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 [BBI 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

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 mit der GVG-Teilrevision vom 9. 10. 1999 umgesetzt wurde.

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.

1a

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

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

Wie die SPK-NR in ihrem Bericht von 1. 3. 2001 festhält, geht der Grundsatz der Unabänderbarkeit von Vo.Iv. implizit aus Art. 139 BV hervor (BB1 2001 3573 f.). Könnte der Wortlaut geändert werden, würde das Kernstück der Volksrechte, nämlich die Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger, einen Vorschlag ohne Einmischung des Parlaments dem Stimmvolk zu unterbreiten, grundsätzlich in Frage gestellt. Deshalb ist es sinnvoll, das Änderungsverbot für das Parlament explizit im Gesetz zu verankern.

2

Während der Titel von Art. 99 vermuten lässt, dass die Bestimmung im Widerspruch zur in Art. 98 vorgesehenen Möglichkeit steht, eine Vo.Iv. teilweise ungültig zu erklären, trägt der Artikel selbst einer allfälligen Teilungültigkeitserklärung Rechnung. So ist von der «Volksinitiative [...] in allen gültigen Teilen» die Rede. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dieser Artikel bei einer Teilungültigkeitserklärung nicht zu berücksichtigen ist: Gem. Art. 99 ist die BVers verpflichtet, die Vo.Iv. als Ganzes für ungültig zu erklären, wenn die Streichung der problematischen Teile eine Änderung des verbleibenden Wortlauts bedingt (s. Art. 98 N 17).

3

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

4

Abs. 4 GVG 1962). Seit dem Inkrafttreten des BPR vom 17. 12. 1976 werden die Vo.Iv. von der BK vorgeprüft.

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. Schwer verständlich war die Opposition des BR gegen diese sprachliche Korrektur (BB1 2017 6869 f.; wie der BR auch EGGER, Irr-

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 legitimiertes 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 daraufhin (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 verpflichtet, für einen übereinstimmenden Wortlaut in den verschiedenen Sprachversionen zu sorgen» (BBl 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

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

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

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 Antibiotikaeinsatz» (BBl 2020 7635) sowie die Vo.Iv. «Für eine starke Pflege» (BBl 2021 1488). Es kommt aber auch vor, dass erst die RedK während der Beratung der Vo.Iv. in den Räten eine derartige

die Vo.Iv. in der BVers hängig ist (s. N 5), können solche formellen 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 BBl 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).

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* [BBl 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 bietet Abs. 2 die dafür nötige gesetzliche Grundlage, wobei der Verfassungsgeber natürlich auch eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage vorsehen könnte.

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. Gem. 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 Initiativkomitees zur Berichtigung, sondern garantiert diesem nur die Möglichkeit zur Stellungnahme.⁷ Gewiss darf sich die RedK nicht leichtthin 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).

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

Delegationsnorm mit einer FN einfügt: Bsp.: Vo.Iv. «Für gesunde sowie umweltfreundlich und fair hergestellte Lebensmittel (Fair-Food-Initiative)» (BBl 2018 1475).

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

8 Ein Bsp. 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 Bsp.: 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).

b. Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs

Art. 100*

Abstimmungs-empfehlung	Die Bundesversammlung beschliesst innert 30 Monaten nach Einreichung einer Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs darüber, ob sie die Initiative Volk und Ständen zur Annahme oder Ablehnung empfiehlt.
Recommandation en vue de la votation populaire	Dans un délai de 30 mois à compter du dépôt d’une initiative revêtant la forme d’un projet rédigé, l’Assemblée fédérale décide si elle recommandera au peuple et aux cantons de l’accepter ou de la rejeter.
Raccomandazione di voto	Entro trenta mesi dal deposito di un’iniziativa presentata in forma di progetto elaborato, l’Assemblea federale decide se raccomandarne al Popolo e ai Cantoni l’accettazione o il rifiuto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	2
3. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Abstimmungsempfehlung	8
2. Frist	11

Materialien

BG vom 27. 1. 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV (AS 1892 885 ff.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision:* Botschaft BR 25.4.1960 (BB1 1960 I 1449 ff.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

85.226 *Pa.Iv. Volksinitiative mit Gegenentwurf:* Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR 3.9.1987 (BB1 1987 III 377 ff.); Änderung GVG 7. 10. 1988 (AS 1990 II 1530 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* Prot. SPK-NR 16. 11. 2000; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3577); AmtlBull NR 2001 1355 ff.; AmtlBull StR 2002 7 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 *Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen:* AmtlBull NR 2008 855 ff; Arbeitspapier Sekretariat SPK 5. 5. 2008 (Beilage Prot. SPK-NR 22. 5. 2008); AmtlBull StR 2008 712 ff.; Änderung ParlG 3. 10. 2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Buttikon 2002 (zit. ALBRECHT, Gegenvorschläge); AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967; DELLEY, L’initiative populaire en Suisse, Lausanne 1978 (zit. DELLEY, Initiative); DUBEY, Art. 139, 2721 ff., in: Commentaire romand (zit. DUBEY, Art. 139); B. EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, 3649 ff.,

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel.

Art. 139, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl. (zit. B. EHRENZELLER/NOBS/GERTSCH, Art. 139); EPI-NEY/DIEZIG, Art. 139, 2178 ff., in: BSK BV; GRISEL, Initiative et référendum populaires, 2004 (zit. GRISEL, Initiative); SIGG, Die Eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978; WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978; WILDHABER, Art. 121/122, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. WILDHABER, Art. 121/122).

I. Entstehungsgeschichte¹

1. *Initiativengesetz von 1892*

Das BG vom 27. 1. 1892 über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. 1
Revision der BV (Initiativengesetz), das den am 5. 7. 1891 angenommenen Art. 122 BV 1874 umsetzte, sah in seinem Art. 8 vor, dass die BVers zu einer Vo.Iv. auf Teilrevision der BV Stellung nimmt. Unklar ist, ob Art. 121 Abs. 6 BV 1874 die BVers zur Stellungnahme verpflichtete oder sie lediglich dazu ermächtigte.² Die gesetzliche Bestimmung hatte klar verpflichtenden Charakter, hiess es in Art. 8 doch explizit, dass die Räte darüber «Beschluss zu fassen [haben], ob sie dem Initiativentwurf [...] zustimmen oder nicht». Besondere Vorkehrungen, die BVers von einem Nicht-Entscheid abzuhalten, enthielt das Gesetz jedoch nicht. Aufgrund der Verpflichtung der Räte zur Beschlussfassung wurde in der Praxis allerdings konsequenterweise weder über Eintreten befunden, noch eine Gesamt- und Schlussabstimmung durchgeführt.³

2. *GVG von 1962*

Art. 27 Abs. 1 GVG 1962 übernahm in Bezug auf den Beschluss der BVers über eine 2
Abstimmungsempfehlung im Wesentlichen die Formulierung aus dem Initiativengesetz. Art. 27 Abs. 4 GVG 1962 hielt zudem ausdrücklich fest, dass im Fall von Differenzen zwischen den Räten das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren einzuleiten sei.⁴ Der Wortlaut von Art. 27 Abs. 2 und 3 legt nahe, dass das GVG 1962 der BVers die Möglichkeit zugestehen wollte, auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. So ist davon die Rede, dass die BVers die Vo.Iv. «mit oder ohne Empfehlung auf Annahme» (Abs. 2) bzw. «mit oder ohne Verwerfungsantrag» (Abs. 3) der Volksabstimmung unterbreite. Dieser Eindruck wird bestätigt durch den Wortlaut von Art. 27 Abs. 3^{ter}, der anlässlich der GVG-Teilrevision vom 7. 10. 1988 eingeführt wurde.⁵ Offenbar wurden diese Formulierungen nicht als im Widerspruch zu Art. 27 Abs. 1 stehend betrachtet, gem. welchem die BVers «darüber Beschluss zu fassen [hat], ob sie dem Begehren [...] zustimmt oder nicht», was zeigt, dass der Beschluss einer Abstimmungsempfehlung nicht als Pflicht der BVers gesehen wurde.⁶

1 Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Schilderung der Entstehungsgeschichte der Abstimmungsempfehlung. Zur Genese der Behandlungsfrist für die BVers s. Art. 97 N 1 ff.

2 Gem. WILDHABER «kann» die BVers Stellung nehmen (WILDHABER, Art. 121/122, 33).

3 Vergleiche z.B. die Beratungen zur Vo.Iv. zur Einführung der direkten Bundessteuer (StenBull StR 1918 1 ff.; StenBull NR 1918 40 ff.)

4 Vergleiche für das damalige (vom heutigen erheblich abweichende) Differenzbereinigungsverfahren die Entstehungsgeschichte zu Art. 89 ff. ParlG.

5 Gem. dessen drittem Satz beschliesst der Rat definitiv über den (zuvor eventualiter bereinigten) Gegenentwurf, wenn er die Initiative entweder zur Ablehnung empfohlen oder auf die Abstimmungsempfehlung verzichtet hat.

6 Vgl. in diesem Sinne auch den Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR 3. 9. 1987 (BBl 1987 III 377, 384 f.).

- 3 Wie bereits das Initiativengesetz kannte auch das GVG 1962 keine besonderen Bestimmungen zur Sicherstellung eines Beschlusses zur Abstimmungsempfehlung. Anders als während der Geltungsdauer des Gesetzes von 1892 wurde eine Gesamt- sowie eine Schlussabstimmung durchgeführt, womit die Räte die Möglichkeit hatten, den BB abzulehnen und somit Volk und Stände ohne Abstimmungsempfehlung abstimmen zu lassen.⁷ Anträge auf Nichteintreten wurden erst mit der Totalrevision des GRN von 1974 bzw. des GRS von 1975 ausdrücklich ausgeschlossen,⁸ da die Behandlung einer Vo.Iv. nicht unterbleiben darf.
- 4 Zwischen 1962 und 2002 verzichtete die BVers in *einem* Fall auf eine Abstimmungsempfehlung: bei der Vo.Iv. «Für die Fristenlösung» (76.050 Schwangerschaftsabbruch [Fristenlösung]. Volksbegehren).⁹ Der NR beschloss zweimal, die Abstimmungsempfehlung aus dem BB zu streichen (AmtlBull NR 1976 1513; AmtlBull NR 1977 498). Der StR beschloss hingegen zweimal, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen, und erklärte diesen Beschluss in der Folge für definitiv (AmtlBull StR 1976 364; AmtlBull StR 1977 132; s.a. Art. 91 N 2). Schliesslich nahmen die Räte den als «Kompromisslösung» (AmtlBull NR 1977 535)¹⁰ dargestellten Antrag der Einigungskonferenz an und verzichteten auf eine Abstimmungsempfehlung unter gleichzeitiger Feststellung im Ingress, «dass die beiden Räte sich nicht über eine Abstimmungsempfehlung einigen konnten» (BB 1977 II 434; AmtlBull StR 1977 233; AmtlBull NR 1977 535).

3. ParlG

- 5 Der Inhalt von Art. 27 Abs. 1 GVG 1962 wurde in Art. 100 ParlG überführt. Dieser gab in den Beratungen zum ParlG zu keinerlei Diskussion Anlass (Prot. SPK-NR 16. 11. 2000, 18; Prot. SPK-StR 30. 1. 2002, 3; AmtlBull NR 2001 1354; AmtlBull StR 2002 21).
- 6 Im Rahmen der Debatten zur Änderung vom 4. 10. 2002 der BV (AS 2003 1949 ff.) wurde die Frage, ob die BVers zur Stellungnahme verpflichtet ist, auf Verfassungsstufe bejahend beantwortet (AmtlBull StR 2001 497).
- 7 Seit Inkrafttreten des ParlG wird auf die Gesamtabstimmung über den BB verzichtet (Art. 74 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Die Durchführung einer Schlussabstimmung wurde jedoch beibehalten, dies auch nach Einführung eines separaten BB für den Gegenentwurf (Art. 81 ParlG). Das Risiko, dass die BVers keine Abstimmungsempfehlung beschliesst, besteht folglich noch immer (vgl. dazu auch N 10).¹¹ Allerdings bestünde dieses auch ohne Schlussabstimmung.¹²

7 Vgl. z.B. die Vo.Iv. «Für die Fristenlösung» (AmtlBull StR 1976 355 ff.; AmtlBull NR 1976 1490 ff., 1505 ff.).

8 Vgl. Art. 64 Abs. 2 GRN 1974; Art. 62 Abs. 2 GRS 1975.

9 GRISEL nennt auch noch den Fall der Vo.Iv. «Gegen übermässige Futtermittelimporte und (Tierfabriken) sowie für bestmögliche Nutzung des einheimischen Bodens». In diesem Fall führte aber nicht ein Beschluss der BVers, sondern der Ablauf der Behandlungsfrist zum Ausbleiben der Abstimmungsempfehlung (GRISEL, Initiative, 228). Siehe dazu Art. 106 N 6.

10 Der Berichterstatter, NR André Gautier (LPS/GE), betrachtete bei einem Scheitern der Vorlage weniger die fehlende Abstimmungsempfehlung als Problem, als vielmehr die Tatsache, dass Volk und Stände «auf der Basis eines Beschlusses des Bundesrates» und nicht der BVers zu entscheiden gehabt hätten (AmtlBull NR 1977 535).

11 Vgl. Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» (08.080): Ablehnung des BB durch den NR in der Schlussabstimmung.

12 Vgl. Vo.Iv. «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abstimmungsempfehlung

Art. 139 Abs. 5 zweiter Satz BV *verpflichtet* die BVers zum Beschluss einer Abstimmungsempfehlung über eine Vo.Iv. auf Teilrevision der BV in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes (B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 N 84; DUBEY, Art. 139 N 112).¹³ Möglich ist die Empfehlung auf Annahme oder die Empfehlung auf Ablehnung.¹⁴ Der Verzicht auf eine Stellungnahme ist nicht vorgesehen. 8

Die Abstimmungsempfehlung wird in Art. 2 des BB beschlossen. Für die Behandlung gelangen die allgemeinen Bestimmungen zum Verfahren bei der Beratung von Erlassentwürfen zur Anwendung (Art. 74 ff. ParlG). Besonderheiten ergeben sich aus der Verpflichtung der BVers zum Beschluss einer Abstimmungsempfehlung: So ist Eintreten auf den BB obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Als logische Folge führen die Räte auch keine GesamtAbstimmung durch (Art. 74 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Auch eine Abschreibung gem. Art. 90 ParlG ist nicht möglich.¹⁵ In Bezug auf die Beschlussfassung in der Einigungskonferenz (Art. 92 Abs. 3 ParlG) gilt es zu beachten, dass der Einigungsantrag nicht auf Abschreibung der Vorlage lauten darf. Ein entsprechender Antrag in der Einigungskonferenz wäre nicht zulässig.¹⁶ Auch ein Antrag auf Streichung von Art. 2 des BB über die Vo. Iv. – sei es in der Einigungskonferenz, sei es vorher – ist als unzulässig zu betrachten. 9

Mit der Durchführung einer Schlussabstimmung folgt die Praxis der geschilderten Logik allerdings nicht. Die Schlussabstimmung eröffnet den Räten die Möglichkeit, den BB nicht zustande kommen zu lassen (Art. 81 Abs. 3 ParlG) und somit auf eine Abstimmungsempfehlung zu verzichten. Das ist wie gesehen verfassungsrechtlich problematisch (vgl. N 8). Diese Praxis stützt sich allerdings auf ausdrückliche Beschlüsse der Räte: Anlässlich der Beratungen zur Änderung vom 3. 10. 2008 des ParlG beschlossen diese, dass ein BB über eine Vo.Iv. als ein dem obligatorischen Referendum unterstehender Erlassentwurf zu betrachten sei, über welchen als solchen eine Schlussabstimmung durchzuführen ist (AmtlBull NR 2008 861;¹⁷ AmtlBull StR 2008 716). Die Bestimmungen von Art. 81 ParlG zur Schlussabstimmung sind also anwendbar.¹⁸ Wer Art. 81 ParlG hingegen nach seinem 10

(Bauspar-Initiative)» (09.074): Ablehnung des Einigungsantrages durch den NR); Vo.Iv. «Eigene vier Wände dank Bausparen» (09.074): Ablehnung des Einigungsantrages durch den StR.

13 GRISEL ist hier a.M., vgl. GRISEL, Initiative, 228.

14 Für die Möglichkeit des Gegenentwurfs vgl. Art. 101 und 102 ParlG.

15 Der BR wollte das im Rahmen seiner Vorlage zur Einführung der allgemeinen Vo.Iv. (06.053; BBl 2006 5331 ff.) in Art. 90 ParlG explizit festhalten. Die Räte traten auf die Vorlage jedoch nicht ein.

16 Dies im Unterschied zu Einigungskonferenzen zu Differenzen in anderen Erlassentwürfen (vgl. Art. 92 N 9).

17 Der NR verzichtete auf die von der SPK-NR beantragte ausdrückliche Bestimmung, wonach in diesem Fall keine Schlussabstimmung stattfindet. S. dazu auch Arbeitspapier Sekretariat SPK 5. 5. 2008 (Beilage Prot. SPK-NR 22. 5. 2008).

18 Diese Entscheidung wurde im Rahmen der Behandlung der Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts im Jahre 2018 bestätigt (16.457). Mit dem Argument, dass die Durchführung einer Schlussabstimmung über den BB über eine Vo.Iv. zur Folge haben kann, dass die BVers ihre verfassungsrechtliche Pflicht zur Abgabe einer Abstimmungsempfehlung nicht wahrnimmt, hatte die SPK-NR vorgeschlagen, den BB über eine Vo.Iv. nicht mehr der Schlussabstimmung zu unterbreiten (BBl 2017 6819 ff.). Der BR lehnte dies mit dem Hinweis auf praktische Schwierigkeiten ab, insb. in Bezug auf die Frist für den bedingten Rückzug einer Vo.Iv. und die Frist für die Organisation der Volksabstimmung (BBl 2017 6868 f. sowie 6874), ohne auf das verfassungsrechtliche Argument einzugehen. Obwohl die SPK-NR ihren Entwurf

Wortlaut auslegt, kommt zum Schluss, dass der BB über die Vo.Iv. vielmehr einem einfachen BB gem. Art. 29 Abs. 1 ParlG entspricht, über den als solchen keine Schlussabstimmung stattfindet: Nicht der BB untersteht dem obligatorischen Referendum, sondern die Vo.Iv.¹⁹ Der BB dient lediglich als Mittel, die Beschlüsse der BVers über deren Gültigkeit und über die Abstimmungsempfehlung festzuhalten.

2. Frist

- 11 Die BVers muss eine Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs innert 30 Mte. nach deren Einreichung bei der BK behandeln, sofern keine Fristverlängerung gem. Art. 105 ParlG beschlossen wurde. Hat die BVers nach Ablauf dieser 30 Mte. nicht Stellung genommen, wird die parlamentarische Behandlung abgebrochen, und der BR ordnet gestützt auf Art. 106 ParlG die Volksabstimmung an.
- 12 Die Frist beginnt mit der Einreichung der Vo.Iv. bei der BK (Art. 71 BPR), nicht mit der Feststellung des Zustandekommens der Initiative oder der Veröffentlichung der entsprechenden Botschaft durch den BR. Dies garantiert dem Initiativkomitee, dass die Frist zu einem bestimmten Zeitpunkt endet und die Volksabstimmung in Anbetracht der zehn Mte., die dem BR für deren Organisation zur Verfügung stehen (Art. 75a Abs. 1 BPR), spätestens 40 Mte. (52 Mte. bei einer Verlängerung der Frist durch die BVers gem. Art. 105 ParlG) nach Einreichung der Initiative stattfindet.
- 13 Wie lange diese Frist sein soll, ist eine besonders heikle Frage, da die Wahrung der Volksrechte mit dem legitimen Anspruch der Behörden, für die eingehende Prüfung einer Vo.Iv. genügend Zeit zu haben, in Einklang zu bringen ist. Je länger die Frist ist, desto fundierter können die Behörden zu einer Vo.Iv. Stellung nehmen, desto grösser wird aber auch das Risiko, dass eine Vo.Iv. an Aktualität verliert oder die Behörden gar auf Zeit spielen (WILDHABER, Art. 121/122, 24; DELLEY, Initiative, 99 ff.; ALBRECHT, Gegenvorschläge, 203 ff.).²⁰
- 14 Dennoch ist das Dilemma zwischen der Wahrung des Volksinitiativrechts und dem legitimen Anspruch der Behörden, über genügend Zeit zu verfügen, zu relativieren. So könnte eine sehr kurze Frist zur Folge haben, dass die Behörden die Vo.Iv. systematisch zur Ablehnung empfehlen, weil sie sie nicht eingehend haben prüfen können. Auch wäre die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs praktisch unmöglich, wodurch das Volksinitiativrecht als Mittel zur Erneuerung der Rechtsordnung beeinträchtigt würde.²¹

geändert hatte, um den Einwänden des BR zu begegnen, folgten die Kammern in dieser Frage dem BR (AmtlBull NR 2017 2078 ff.; AmtlBull StR 2018 28 ff.).

- 19 Dies zeigt sich bereits darin, dass über die Vo.Iv. auch dann abgestimmt wird, wenn der BB nicht zu Stande kommt (Art. 106 ParlG). Auch über einen BB zu einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung findet im Übrigen keine Schlussabstimmung statt (vgl. dazu Art. 103 N 6). Dort wird das abgekürzte Differenzbereinungsverfahren gem. Art. 95 ParlG angewendet, welches bei der Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs nur aufgrund der Möglichkeit der Unterbreitung eines Gegenentwurfes keine Anwendung findet.
- 20 Die Behörden sind allenfalls auch an einer längeren Frist interessiert, damit sie bei Bedarf die Behandlung einer Vo.Iv. verschieben können, um sich mit anderen, als wichtiger erachteten Dossiers zu beschäftigen (WILDHABER, Art. 121/122, 24). Das ist namentlich für den NR mit seiner oft überladenen Tagesordnung wichtig, umso mehr weil die Behandlung von Vo.Iv. aufgrund der üblichen Behandlungskategorie (Kat. I; s. dazu Art. 6 N 20) sehr zeitintensiv ist. Mit der Traktandierung einer Vo.Iv. geht somit u.U. wertvolle Beratungszeit für andere Geschäfte verloren.
- 21 Für eine detailliertere Argumentation vgl. die Botschaft des BR zur Vo.Iv. «für Beschleunigung der direkten Demokratie» (BB1 1998 I 864 ff., insb. 884 ff.). Diese (in der Volksabstimmung

Der BVers stehen unter Berücksichtigung der Frist, die dem BR für die Ausarbeitung seiner Botschaft eingeräumt wird (Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG), mind. 18 Mte. zur Verfügung (bzw. zwölf Mte., wenn der BR einen Gegenentwurf unterbreitet). In dieser Zeit muss jeder der beiden Räte – vorbehaltlich einer Fristverlängerung gem. Art. 105 ParlG – die Initiative prüfen und ggf. die Differenzen bereinigen, die zwischen ihnen aufgetreten sind und bis zu einer Einigungskonferenz führen können. 15

Die der BVers letztlich zur Verfügung stehende Zeit ist bisweilen aber weniger lang als gesetzlich vorgesehen. Je nach Fristablauf und Sessionsdaten kann es vorkommen, dass das Parlament seine Arbeiten in der letzten Session abgeschlossen haben muss, die vor Fristablauf stattfindet. Die Büros der beiden Räte könnten zwar eine Sondersession beschliessen (Art. 2 Abs. 2 ParlG), die sie kurz vor Ablauf der Frist anberaumen; das wäre angesichts des dadurch verursachten Aufwandes aber wohl unverhältnismässig.²² 16

Obwohl die Zeitspanne, die der BVers zur Verfügung steht, bisweilen weniger lang ist als gesetzlich vorgesehen, scheint sie dennoch ausreichend zu sein. So benötigte das Parlament bei den zwischen 2001 und Ende 2021 zustande gekommenen Vo.Iv. durchschnittlich 29 Mte. zur Stellungnahme, d.h. weniger lang als die ihm von Gesetzes wegen zur Verfügung stehenden 30 Mte.. Berücksichtigt man nur jene Vo.Iv., zu denen es keinen direkten oder indirekten Gegenentwurf gab (weder vom BR noch von der BVers), lag die Dauer bei 23 Mte.. Im Falle der Erarbeitung eines Gegenentwurfs reichten die 30 Mte. oft nicht aus, weshalb die Frist verlängert werden musste (vgl. Art. 105 N 14). 17

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Zeitaufteilung zwischen den beiden Räten nicht gesetzlich geregelt ist. Somit kann es für den Zweirat²³ nachteilig sein, wenn der Erstrat eine Vo.Iv. nicht speditiv genug behandelt. Die Praxis zeigt allerdings, dass der Erstrat dem Zweirat im Allgemeinen genug Zeit (d.h. mind. zwei Sessionen) für die Behandlung einräumt.²⁴ Prüft der Erstrat einen Gegenentwurf, kann es allerdings vorkommen, dass er den Grossteil der zur Verfügung stehenden Zeit in Anspruch nimmt. In diesem Fall erhält der Zweirat mit einer Fristverlängerung nach Art. 105 Abs. 1 ParlG mehr Zeit für seine Beratungen.²⁵ 18

abgelehnte) Initiative verlangte, dass die Behandlungsfrist für die BVers auf ein Jahr herabgesetzt wird.

22 In diesem Zh. ist zudem zu erwähnen, dass eine Kommission ihre Arbeit nicht unmittelbar nach der Veröffentlichung der Botschaft durch den BR aufnehmen kann, da das Ratsbüro ihr das Geschäft zuerst zuteilen muss, was i.d.R. zu Beginn einer Session geschieht (Art. 22 GRN und Art. 18 GRS). Würde die zuständige Kommission direkt nach Einreichung einer Vo.Iv. bei der BK bestimmt, könnte sie sich mit der Botschaft des BR befassen, sobald diese veröffentlicht ist, wodurch keine Zeit verloren ginge.

23 Bei 50 Vo.Iv., zu denen die BVers zwischen Dezember 2013 und September 2023 einen Beschluss fasste, war in 31 Fällen (62%) der NR erstbehandelnder Rat, in 19 Fällen (38%) der StR.

24 Zuweilen kann der NR eine Vo.Iv. aufgrund der Geschäftslast nicht sofort, sondern erst nach ein bis zwei Sessionen traktandieren, wodurch dem StR (insb. wenn er einen Gegenentwurf ausarbeiten will) wenig Zeit zur Verfügung steht. Das war bspw. bei der Vo.Iv. «Ja zur Komplementärmedizin» (06.066) der Fall, als der NR zwei Sessionen verstreichen liess, bevor er das Geschäft behandelte, womit dem StR nur noch eine Session blieb.

25 Das war z.B. bei der Vo.Iv. «für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung» (05.055) der Fall: Ohne Fristverlängerung hätte der NR für die Prüfung der Vo.Iv. nur eine Session zur Verfügung gehabt. – Es kann auch vorkommen, dass ein Gegenentwurf im Erstrat nach monatelangen Arbeiten der vorberatenden Kommission abgelehnt wird. Da in diesem Fall die Frist nicht verlängert werden kann, steht der Zweirat sodann unter Zeitdruck. Das war bei der

Art. 101*

Gegenentwurf

¹ Die Bundesversammlung kann Volk und Ständen gleichzeitig mit der Volksinitiative einen Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsmaterie zur Abstimmung unterbreiten.

² Der Bundesbeschluss über den Gegenentwurf der Bundesversammlung wird in jedem Rat beraten, bevor der Rat über die Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Volksinitiative Beschluss fasst.

³ Die Schlussabstimmung über den Bundesbeschluss über den Gegenentwurf findet spätestens acht Tage vor dem Abschluss der Session vor Ablauf der Behandlungsfrist der Volksinitiative statt. Wird der Bundesbeschluss in der Schlussabstimmung von einem Rat verworfen, so stellt die Einigungskonferenz Antrag zur Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Volksinitiative. Ein Antrag auf einen Gegenentwurf ist nicht mehr zulässig.

Contre-projet

¹ L'Assemblée fédérale peut soumettre au vote du peuple et des cantons, en même temps que l'initiative, un contre-projet portant sur la même matière constitutionnelle.

² Les conseils examinent l'arrêté fédéral concernant le contre-projet de l'Assemblée fédérale avant de statuer sur la recommandation de vote qui doit figurer dans l'arrêté fédéral concernant l'initiative.

³ Le vote final sur l'arrêté fédéral concernant le contre-projet a lieu au plus tard huit jours avant la fin de la session qui précède l'expiration du délai dans lequel l'initiative doit être examinée. Si l'un des conseils rejette cet arrêté au vote final, la conférence de conciliation propose la recommandation de vote qui doit figurer dans l'arrêté fédéral concernant l'initiative. Aucun contre-projet ne peut plus être proposé.

Controprogetto

¹ L'Assemblea federale può sottoporre al Popolo e ai Cantoni, contemporaneamente all'iniziativa, un controprogetto vertente sulla stessa questione costituzionale.

² Il decreto federale concernente il controprogetto dell'Assemblea federale è esaminato dalle Camere prima che queste decidano sulla raccomandazione di voto da inserire nel decreto federale concernente l'iniziativa.

³ La votazione finale sul decreto federale concernente il controprogetto ha luogo al più tardi otto giorni prima della fine della sessione precedente la scadenza del termine di trattazione dell'iniziativa. Se una delle Camere respinge il decreto federale in votazione finale, la conferenza di conciliazione propone una raccomandazione di voto da inserire nel decreto federale concernente l'iniziativa. Non è in tal caso più possibile proporre un controprogetto.

Vo.IV. «Rettet den Schweizer Wald» (07.033), der Vo.IV. «Für ein flexibles AHV-Alter» (06.107) und der Vo.IV. «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!» (12.074) der Fall.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	2
3. ParlG	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Titel	8
2. Definition des direkten Gegenentwurfs, Einheit der Materie (Abs. 1)	9
3. Zeitliche Abfolge der Beschlussfassung zu direktem Gegenentwurf und Abstimmungsempfehlung (Abs. 2)	14
4. Schlussabstimmung über den direkten Gegenentwurf (Abs. 3)	18

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 100.

Literatur

ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Buttkon 2002 (zit. ALBRECHT, Gegenvorschläge); EPINEY/DIEZIG, Art. 139, 2178 ff, in: BSK BV (zit. EPINEY/DIEZIG, Art. 139); HEFTI-SPOERRY, Gegenentwurf und Rückzug bei Verfassungsinitiativen im Bund, Zürich 1959; SCHINDLER, Rechtsgutachten über die Volksinitiative «40 Waffenplätze sind genug – Umweltschutz auch beim Militär», in: ZBl 1992, 388 (zit. SCHINDLER, Rechtsgutachten); WERTENSCHLAG, Der zulässige Gegenstand des Gegenvorschlags zu einer formulierten Verfassungsinitiative im Bund, in: ZBl 1992, 558 ff. (zit. WERTENSCHLAG, Gegenstand); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 100.

I. Entstehungsgeschichte¹*1. Initiativengesetz von 1892*

Art. 10 zweiter Satz des Initiativengesetzes von 1892 sah – in Übereinstimmung mit Art. 121 Abs. 6 BV 1874 – vor, dass die BVers bei Ablehnung der Vo.Iv.² einen die «nämliche Verfassungsmaterie» beschlagenden Gegenentwurf unterbreiten kann. Vorschriften zur Behandlung des Gegenentwurfes enthielt das Initiativengesetz keine. Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf waren in einem einzigen BB enthalten.³

2. GVG von 1962

Mit der Übernahme der betr. Bestimmungen ins GVG 1962 wurde die bisher geltende Regelung (neu als Art. 27 Abs. 3 zweiter Satz GVG 1962) mit einer «Ausnahme vom ordentlichen Verfahren» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1449, 1474]) für die Einigungskonferenz ergänzt.⁴ So wurde dieser bei Differenzen, welche sich auf den Inhalt des Gegenentwurfes beschränken, ausdrücklich ermöglicht, auf den übereinstimmenden

¹ An dieser Stelle wird auch die Entstehungsgeschichte von Art. 102 erläutert.

² Bei Empfehlung auf Annahme der Vo.Iv. war es der BVers bis am 1.8.2003 (Inkrafttreten der BV-Änderung vom 4.10.2002 [AS 2003 1949 ff.]) verfassungsmässig verwehrt, einen Gegenentwurf zu unterbreiten.

³ Als Bsp. s. den Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Für die Nutzung der Wasserkräfte» (BBl 1908 IV 493 ff.).

⁴ Im Übrigen galten gem. Art. 27 Abs. 4 GVG 1962 bereits damals die Regeln des ordentlichen Differenzbereinigungsverfahrens (Art. 16–20 GVG 1962).

Beschluss beider Räte für Ablehnung der Vo.Iv. und Unterbreitung eines Gegenentwurfes zurückzukommen (Art. 27 Abs. 5 GVG 1962). Dies zeigt, dass bereits damals die Unterbreitung eines Gegenentwurfes als integrierender Bestandteil der Abstimmungsempfehlung betrachtet wurde.⁵

- 3 Das Abstimmungsverfahren bei Vo.Iv. mit Gegenentwurf blieb bis zur GVG-Revision vom 7. 10. 1988 ohne besondere Regelung.⁶ Die im Rahmen dieser Revision in Art. 27 neu eingefügten Absätze 3^{bis} und 3^{ter} legten fest, dass der Rat in einem ersten Schritt den Gegenentwurf bereinigt (aber noch nicht definitiv darüber Beschluss fasst) und in einem zweiten Schritt Beschluss über die Abstimmungsempfehlung fasst. Bei einer Empfehlung auf Annahme der Vo.Iv. entfiel der Gegenentwurf. Im Falle der Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. bzw. bei einem Verzicht auf eine Abstimmungsempfehlung beschloss der Rat in einem dritten Schritt definitiv über die Unterbreitung des bereinigten Gegenentwurfes.

3. ParlG

- 4 Das ParlG nahm den Inhalt des Art. 27 GVG 1962, der den Gegenentwurf betrifft, im Wesentlichen in seine Art. 101 und 102 auf. Keine Berücksichtigung fanden der (überflüssige) Hinweis, dass das ordentliche Differenzbereinigungsverfahren anzuwenden ist (Art. 27 Abs. 4 GVG 1962), sowie die oben erwähnte Sonderregel für die Einigungskonferenz (Art. 27 Abs. 5 GVG 1962; s. N 2). Im dt. Text wurde der Begriff der «nämlichen Verfassungsmaterie» (Art. 27 Abs. 3 zweiter Satz), welche der Gegenentwurf zu beschlagen habe, durch jenen der «gleichen Verfassungsfrage» (Art. 101 Abs. 1 ParlG) ersetzt.⁷ Die Möglichkeit des Verzichts auf eine Abstimmungsempfehlung im Falle der Unterbreitung eines Gegenentwurfes (Art. 27 Abs. 3^{ter} dritter Satz GVG 1962) wurde nicht übernommen; die Unterbreitung eines Gegenentwurfes war folglich ausschliesslich bei einer Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. möglich.⁸ Neu aufgenommen wurde die Pflicht der BVers, den Titel des Gegenentwurfes festzulegen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3574]). Die Bestimmungen führten anlässlich der Beratung zu keinen nennenswerten Diskussionen (Prot. SPK-NR 16. 11. 2000, 18 f.;⁹ Prot. SPK-StR vom 30. 1. 2002, 3; AmtlBull NR 2001 1354; AmtlBull StR 2002 21).
- 5 Art. 101 und 102 standen bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ParlG, am 1. 12. 2003, im Widerspruch zu der am 1. 8. 2003 in Kraft getretenen Änderung von Art. 139 BV (99.436 Pa.Iv. *Beseitigung von Mängeln der Volksrechte*; Änderung 4. 10. 2002 [AS 2003 1949 ff.]). Mit dieser Änderung wurde die Einschränkung aufgehoben, wonach die BVers nur im Fall der Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. einen Gegenentwurf unterbreiten kann (bisheriger Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV). Bis zur ParlG-Änderung vom 3. 10. 2008 wurde in der Praxis jeweils zuerst der Gegenentwurf – sofern abweichende Anträge in

5 Das gilt – auch ohne ausdrückliche Regelung im Gesetz – noch heute (nicht nur beschränkt auf die Einigungskonferenz).

6 Für die frühere Praxis vgl. Bericht Petitions- und Gewährleistungskommission-NR vom 3. 9. 1987 zur pa.Iv. «Volksinitiative mit Gegenentwurf» (85.226; BBI 1987 III 377 ff.).

7 In den Materialien findet sich kein Hinweis auf eine Begründung dieser Änderung, obwohl sie bei textgetreuer Auslegung von erheblicher Bedeutung war.

8 Allerdings war seit Inkrafttreten der BV 1999 ein «Verzicht» auf eine Abstimmungsempfehlung (auch schon unter dem GVG) mit der BV nicht mehr vereinbar (s. dazu auch Art. 100 N 8).

9 Anlässlich der Sitzung der SPK-NR vom 16. 11. 2000 wurde einzig eine kurze Debatte über die Frage, ob die BVers den Titel des Gegenentwurfs festlegen soll, geführt (Prot. SPK-NR 16. 11. 2000, 18 f.).

Bezug auf den Inhalt gestellt wurden – bereinigt.¹⁰ Eine Gesamtabstimmung über den Gegenentwurf fand nicht statt, ausser wenn ein Antrag auf dessen Streichung gestellt wurde (wobei diese Abstimmung in formaler Hinsicht keine Gesamtabstimmung, sondern eine Abstimmung im Rahmen der Detailberatung war). Wurde der Gegenentwurf angenommen, galt dieser Beschluss als definitiv. In der Folge wurde nur noch über die Frage, ob die Vo.Iv. zur Annahme oder Ablehnung empfohlen werden soll, abgestimmt (je nach Ergebnis der vorherigen Abstimmung mit oder ohne Gegenentwurf).

In Widerspruch zum damaligen Wortlaut von Art. 102 ParlG wäre es der BVers gestützt auf die am 1. 8. 2003 in Kraft getretene Änderung von Art. 139 BV bis zur ParlG-Teilrevision vom 3. 10. 2008 offen gestanden, bei einer Empfehlung auf Annahme sowohl des Gegenentwurfes als auch der Vo.Iv. den Stimmberechtigten zu empfehlen, in der Stichfrage den Gegenentwurf oder aber die Vo.Iv. vorzuziehen.¹¹ Der 2008 neu gefasste Art. 102 Abs. 2 ParlG sieht nun aber vor, dass die BVers mit dem Beschluss auf Empfehlung auf Annahme beider Vorlagen automatisch die Annahme des Gegenentwurfes empfiehlt. Mit dieser Änderung schränkte sich die BVers ein, verwehrt sie sich so doch eine Abstimmung über den Vorzug der beiden zur Diskussion stehenden Vorlagen (vgl. dazu Art. 102 N 3 f.).

Mit der ParlG-Änderung vom 3. 10. 2008 wurde neben Art. 102 auch Art. 101 ParlG an die neue verfassungsmässige Grundlage angepasst. Dies war bereits im Rahmen der Vorlage des BR vom 31. 5. 2006 zur Einführung der allgemeinen Vo.Iv. (06.053; BBl 2006 5331 ff.) angestrebt worden; auf diese traten die Räte aber nicht ein (AmtlBull NR 2006 1979; AmtlBull StR 2007 225).¹² In Bezug auf das Verfahren wurde die Beschlussfassung zum Gegenentwurf im Rahmen eines eigenen Erlassentwurfes eingeführt (vgl. dazu unten N 14). In Bezug auf den zulässigen Inhalt wurde die dt. und die ita. Fassung begrifflich an die frz. Version («*même matière constitutionnelle*») angepasst bzw. in die Terminologie von Art. 27 Abs. 3 zweiter Satz GVG 1962 zurückgeführt («gleiche Verfassungsmaterie» anstatt «gleiche Verfassungsfrage»).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Titel

In der Terminologie des ParlG ist unter «Gegenentwurf» stets der *direkte* Gegenentwurf gem. Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV zu verstehen, d.h. eine Vorlage, welche Volk und Ständen gem. Art. 139b Abs. 1 BV in der gleichen Abstimmung unterbreitet und damit der Vo.Iv. direkt gegenübergestellt wird. Daraus folgt, dass der Gegenentwurf gem. Art. 101 immer eine Vorlage auf Verfassungsstufe darstellt. Davon abzugrenzen ist der *indirekte* Gegenentwurf als ein «mit der Volksinitiative eng zusammenhängender Erlassentwurf» (vgl. Art. 97 Abs. 2 sowie Art. 105 Abs. 1), welcher an keine bestimmte Erlassform gebunden ist.¹³

10 Der Gegenentwurf figurierte dabei jeweils als Art. 1a des BB über die Vo.Iv. (bzw. Art. 2, falls bereits der BR einen Gegenentwurf beantragte).

11 In der fraglichen Periode beschloss allerdings nie ein Rat, beide Vorlagen zur Annahme zu empfehlen. Erstmals geschah dies am 17. 3. 2010 im NR im Fall der Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» (AmtlBull NR 2010 476).

12 Bereits dieser Entwurf sah den unter N 6 beschriebenen Automatismus für den Fall der Empfehlung auf Annahme beider Vorlagen vor (zur Begründung vgl. Botschaft BR vom 31. 5. 2006 [BBl 2006 5261, 5281]).

13 Im Folgenden ist mit «Gegenentwurf» stets der *direkte* Gegenentwurf gemeint, während der *indirekte* Gegenentwurf ausdrücklich als solcher bezeichnet wird. – Vgl. zum indirekten Gegenentwurf Art. 105 N 13a.

2. Definition des direkten Gegenentwurfs, Einheit der Materie (Abs. 1)

- 9 Abs. 1 wiederholt zunächst materiell Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV. Während die BV keine ausdrücklichen Bestimmungen zum zulässigen Inhalt enthält, präzisiert Art. 101 Abs. 1 sodann, dass der Gegenentwurf die «gleiche Verfassungsmaterie» wie die Vo.Iv. beschlagen muss. Dieses Postulat steht in engem Zh. mit jenem der «Einheit der Materie», mit welchem die unverfälschte Stimmabgabe gem. Art. 34 Abs. 2 BV geschützt werden soll. «Einheit der Materie» ist gegeben, wenn zwischen den einzelnen Elementen einer Vorlage ein sachlicher Zh. besteht (Art. 75 Abs. 2 BPR). Dieser kann indes auch bestehen, wenn die einzelnen Elemente einer Vorlage verschiedene Rechtsgebiete betreffen.¹⁴ Die «Einheit der Materie» muss gem. Art. 194 Abs. 2 BV bei jeder Vorlage zu einer Teilrevision der BV – somit auch bei einem Gegenentwurf – in gleicher Weise gewahrt sein. Der Stimmbürger soll nicht gezwungen werden, sich in einer einzigen Abstimmung zu zwei oder mehr sachlich nicht zusammenhängenden Fragen zu äussern. Zu beachten ist, dass die Praxis der BVers (und des BGer) in diesem Punkt seit jeher als grosszügig bezeichnet werden kann (vgl. dazu etwa SCHINDLER, Rechtsgutachten, 388).¹⁵
- 10 Während die «Einheit der Materie» das Verhältnis der einzelnen Teile einer einzigen Vorlage zueinander betrifft, spricht das in Art. 101 Abs. 1 angesprochene Konzept der «gleichen Verfassungsmaterie» das Verhältnis zwischen Vo.Iv. und Gegenentwurf an.¹⁶ Schutzzweck des Erfordernisses der «Einheit der Materie» ist, wie eben gesehen (N 9), der Schutz der unverfälschten Stimmabgabe, während bei jenem der «gleichen Verfassungsmaterie» der Schutz des Initiativrechts im Zentrum steht. Sinn und Zweck des Postulats der «gleichen Verfassungsmaterie» ist es zu verhindern, dass einer Vo.Iv. ein Gegenentwurf gegenübergestellt wird, welcher nicht mit der von Ersterer aufgeworfenen *Problematik* in Zh. steht, welcher also weder denselben Zweck anstrebt noch den gleichen Gegenstand zu regeln beabsichtigt.¹⁷ Damit würden die Erfolgchancen der Vo.Iv. in ungerechtfertigter Weise geschmälert. Das BGer hat im Zh. mit kantonalen Vo.Iv. festgehalten, dass der Gegenentwurf «in materieller Hinsicht mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative eng zusammenhängen und dem Stimmbürger eine echte Alternative einräumen» muss, mit ihm darf «keine andere Frage als mit der Initiative gestellt, sondern lediglich andere Antworten vorgeschlagen werden» (BGE 113 Ia 46, 54; vgl. auch BGE 137 I 200, 204). Entscheidend ist also, dass der Gegenentwurf denselben Rege-

14 So wäre es bspw. möglich gewesen, der Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, welcher – anders als die Initiative, die aktien- und strafrechtliche Elemente enthält – sowohl aktien-, als auch steuerrechtliche Bestimmungen umfasst, solange diese dazu geeignet sind, das gemeinsame Ziel von Vo.Iv. und Gegenentwurf zu verfolgen.

15 Insb. wird nicht verlangt, dass über die einzelnen Teile der Vorlage keine getrennten Abstimmungen möglich wären. AUBERT tritt für eine engere Auslegung ein (AUBERT, Traité, 152 ff.).

16 AUBERT spricht in diesem Zh. vom «zweiten Grundsatz der Einheit der Materie» (AUBERT, Traité, 155).

17 Der BR erachtete in der Botschaft zur Vo.Iv. «Gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen» einen Gegenentwurf als zulässig, «soweit ein sachlicher Zusammenhang mit dem Gegenstand der Initiative besteht und eine sinnvolle Gesamtordnung angestrebt wird» (Botschaft BR vom 18. 9. 1989 [BBl 1989 III 989, 1015]). In der Botschaft zur neuen BV vom 20. 11. 1996 hielt er fest, dass der Gegenentwurf zwar «denselben Regelungsgegenstand [wie die Volksinitiative, Anm. des Verf.] betreffen» muss, «im Grundsatz und in der Zielrichtung [aber] von ihr abweichen [kann]» (BBl 1997 I 1, 362 f.). B. EHRENZELLER/NOBS stellen fest, dass der Gegenentwurf «eine andere Lösung, ein anderes Ziel oder andere Instrumente vorschlagen» darf (B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 N 87).

lungsgegenstand wie die Vo.Iv. betrifft.¹⁸ Dazu kann er den von der Vo.Iv. gewählten Weg mit anderen Mitteln ergänzen oder auch ersetzen. Die Vo.Iv. und der Gegenentwurf müssen sich materiell gegenseitig nicht ausschliessen, sondern dürfen ohne Weiteres dergestalt sein, dass man sie (theoretisch) auch parallel in Kraft setzen könnte.¹⁹

Bei den bis anhin beschlossenen Gegenentwürfen kam es bisweilen zu Diskussionen über die Zulässigkeit ihres Inhaltes unter dem Aspekt der «gleichen Verfassungsmaterie».²⁰ Die Definition der Grenze der Zulässigkeit gestaltet sich als schwierig. Die BVers verfügt wie bei der Beurteilung der Einheit der Materie über einen gewissen Ermessensspielraum. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit eines Gegenentwurfes muss sie stets dessen Wirkung auf die Ausübung der politischen Rechte der Stimmberechtigten, konkret deren Recht auf unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV), sowie dessen Wirkung auf das Initiativrecht (Art. 34 Abs. 1 i.V.m. Art. 139 BV) in Betracht ziehen.

Weitere Einschränkungen kennt das Gesetz im Zh. mit der Unterbreitung eines Gegenentwurfes nicht. Insb. die Tatsache, dass die BVers bereits einen indirekten Gegenentwurf zur gleichen Vo.Iv. verabschiedet hat, kann sie im Grundsatz nicht daran hindern, einen direkten Gegenentwurf zu beschliessen.²¹ Auch kann die Hängigkeit einer Vo.Iv. die BVers nicht daran hindern, im betroffenen Rechtsbereich Bestimmungen in der Form des BG zu erlassen.²²

Zum (eher unwahrscheinlichen) Fall eines Rückzugs der Vo.Iv., wenn ein Gegenentwurf hängig ist, über diesen aber noch keine Schlussabstimmung stattgefunden hat, besteht bisher keine Praxis.²³ In diesem Fall würde die Behandlung des Gegenentwurfes fortgesetzt und – vorausgesetzt er wird in der Schlussabstimmung angenommen – als «normaler» Erlass der BVers zur Änderung der BV Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

3. Zeitliche Abfolge der Beschlussfassung zu direktem Gegenentwurf und Abstimmungsempfehlung (Abs. 2)

Während Art. 101 Abs. 1 die verfassungsrechtliche Grundlage für den Gegenentwurf wiederholt und präzisiert, regeln die Abs. 2 und 3 – soweit notwendig – dessen Behandlung in der Bundesversammlung. Aus dem Wortlaut von Abs. 2 geht hervor, dass der Gegen-

18 Ebenso EPINEY/DIEZIG, Art. 139 N 57; DUBEY, Art. 139 N 116. In diesem Sinne argumentierten auch StR Claude Janiak (SP/BL) und BR Simonetta Sommaruga in Bezug auf den Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» (AmtlBull StR 2012 343 ff.).

19 Insofern ist ALBRECHT, Gegenvorschläge, 179, nicht zuzustimmen.

20 Im Fall des von den Räten beschlossenen Gegenentwurfes zur Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» wurde die Zulässigkeit im StR angezweifelt (AmtlBull StR 2012 343 ff.), im Zh. mit dem Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Für die Ausschaffung krimineller Ausländer (Ausschaffungs-Initiative)» im NR (AmtlBull NR 2010 682).

21 Die Unterbreitung des von beiden Räten beschlossenen Gegenentwurfes zur Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei», welcher später in der Schlussabstimmung des NR scheiterte (AmtlBull NR 2012 1236), wäre folglich ohne Weiteres zulässig gewesen.

22 Diese Erlasse unterstehen selbstverständlich nicht dem obligatorischen, sondern dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. a Bst. a BV). Art. 139b BV ist nicht anwendbar, da er sich ausschliesslich auf direkte Gegenentwürfe bezieht (B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 N 89).

23 Hingegen gibt es diverse Bsp. für den Rückzug einer Vo.Iv. nach der Schlussabstimmung zu Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf (vgl. etwa 10.093 Vo.Iv. «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» und 09.095 «jugend + musik»). In diesen Fällen führt der BR die Volksabstimmung lediglich über den Gegenentwurf durch. Gleiches gilt für einen Rückzug in der Zeitphase zwischen Schlussabstimmung zum Gegenentwurf und Schlussabstimmung zur Vo.Iv.

wurf in einen eigenen BB zu kleiden ist.²⁴ Die Beschlussfassung zu Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf in zwei separaten BB ermöglicht es den Ratsmitgliedern, sich über die Abstimmungsempfehlung zur Vo.Iv. und über den Gegenentwurf einzeln in getrennten Abstimmungen zu äussern. Das verlangt der Schutz der unverfälschten Stimmabgabe der Ratsmitglieder (Art. 34 Abs. 2 BV).²⁵ Die separate Beschlussfassung hat im Weiteren den Vorteil, dass das Zustandekommen der Abstimmungsempfehlung nicht durch eine Ablehnung des Gegenentwurfes in der Schlussabstimmung gefährdet wird.²⁶ Umgekehrt führt eine Ablehnung des BB über die Vo.Iv. nicht zu einem Scheitern des Gegenentwurfes.²⁷

- 15 Falls nicht bereits der BR einen Gegenentwurf beantragt, kann ein solcher mittels (im Rahmen der Behandlung der Vo.Iv. ausgeübtem) Antragsrecht eingebracht werden.²⁸ Auch wenn der Gegenentwurf die Form eines BB hat, stellt er keinen eigenständigen Beratungsgegenstand gem. Art. 71 ParlG dar. Er bildet vielmehr eine Einheit mit dem BB über die Vo.Iv. und wird – wie das Art. 86 Abs. 4 ParlG klarstellt – immer mit diesem zusammen behandelt.
- 16 Abs. 2 von Art. 101 schreibt vor, dass der Gegenentwurf zu beraten ist, bevor der Rat über die Abstimmungsempfehlung Beschluss fasst.²⁹ Die Ratsmitglieder sollen sich erst zur Abstimmungsempfehlung äussern müssen, wenn das Ergebnis der Beratungen zum Gegenentwurf bekannt ist. In der Praxis wird die Beratung des BB über die Vo.Iv. jeweils nach der Prüfung der Gültigkeit der Initiative³⁰ (Art. 1 des Entwurfes) unterbrochen, um über das Eintreten auf den BB über den Gegenentwurf zu beschliessen. Tritt der Rat auf diesen ein, folgen Detailberatung und Gesamtabstimmung gem. Art. 74 ParlG. Falls die Kommission bei der Vorberatung nicht auf den Gegenentwurf eintritt, gelten sämtliche eingereichten Anträge für einen Gegenentwurf als abgelehnt (eine vorgängige Ausmehrung mittels Eventualabstimmung findet nicht statt). Die Anträge können in der Folge gem. Art. 76 Abs. 4 ParlG³¹ als Minderheitsanträge im Rat eingereicht werden (ebenso im Fall

24 Bis zur Revision des ParlG vom 3. 10. 2008 waren Abstimmungsempfehlung und Gegenentwurf in einem einzigen BB enthalten (vgl. N 7).

25 Dies war unter dem bis zur ParlG-Teilrevision vom 3. 10. 2008 geltenden Recht mit einem einzigen BB nicht möglich. Das Recht auf unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) war damit beeinträchtigt. Zur Anwendbarkeit von Art. 34 Abs. 2 BV auf das parlamentarische Verfahren vgl. Art. 78 N 13 f.

26 Vergleiche als Anwendungsfall die Schlussabstimmung des NR zum BB über die Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» vom 15. 6. 2012 (für dessen Behandlung noch die Bestimmungen vor der ParlG-Teilrevision vom 3. 10. 2008 galten), bei welcher die Ablehnung des Gegenentwurfes zu einer Ablehnung des BB und damit auch zu einer Ablehnung der Abstimmungsempfehlung führte.

27 Der erste Fall ist aber problematischer, da die BVers damit ihren Auftrag zur Stellungnahme zur Vo.Iv. (Art. 139 Abs. 5 zweiter Satz BV) nicht wahrnimmt. Vgl. Art. 100 N 8.

28 Grundsätzlich kann ein Erlassentwurf nur mittels einer pa.Iv. eingebracht werden. Mit der Revision des ParlG vom 21. 6. 2013 (10.440 Pa.Iv. SPK-SR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes), wurde in einem neuen Abs. 1^{bis} von Art. 76 die bisherige Praxis kodifiziert, gem. der ein Gegenentwurf mittels Antrag eingereicht werden kann (vgl. Art. 76 N 21). Für die Praxis des Einbringens eines direkten Gegenentwurfes mittels Antragsrechts vgl. z.B. den Antrag der RK-NR zu einem direkten Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» vom 26. 2. 2010 (AmtlBull NR 2010 437 ff.).

29 Die Wortfolge «wird in jedem Rat beraten» ist etwas verwirlich und nicht etwa in dem Sinne auszulegen, dass *jeder* Rat den Gegenentwurf beraten haben muss, bevor der Erstrat über die Abstimmungsempfehlung Beschluss fassen kann. Dies stünde in klarem Widerspruch zu Art. 86 Abs. 4 ParlG.

30 Vgl. Art. 98 ParlG.

31 Art. 76 Abs. 4 ParlG findet Anwendung, auch wenn die Anträge in der Kommission materiell nicht behandelt wurden.

der Ablehnung in der Gesamtabstimmung). Tritt der Rat entgegen dem Antrag der Kommissionmehrheit auf die Vorlage ein, werden die Minderheitsanträge behandelt.³²

Für die Bereinigung der Differenzen in den beiden BB sind die Art. 89 ff. ParlG anwendbar.³³ Im Zh. mit Art. 89 Abs. 2 ParlG ist zu beachten, dass der Entscheid über die Abstimmungsempfehlung verbunden ist mit dem Entscheid, ob ein Gegenentwurf unterbreitet wird oder nicht (Entscheid über das Eintreten auf den BB über den Gegenentwurf). Für das Verfahren bedeutet dies, dass bis zum übereinstimmenden Beschluss über die eine Frage auch die andere Frage offen ist. Das gilt auch für die Beschlussfassung in der Einigungskonferenz.³⁴ Betrifft die Differenz im Gegenentwurf wesentliche Punkte dessen Inhalts, führt auch dies dazu, dass die Frage der Abstimmungsempfehlung offen bleibt. Aus dem Charakter des BB über den Gegenentwurf als ein vom BB über die Vo.Iv. abgespaltenen, mit ihm aber weiterhin untrennbar verbundener Entwurf ergibt sich ausserdem, dass sich die Anzahl der Detailberatungen zum Gegenentwurf nach der Anzahl möglicher Detailberatungen zur Abstimmungsempfehlung bemisst.³⁵ Aus diesem Grund ist Art. 95 ParlG hier nicht anwendbar: Die zweite Ablehnung des Gegenentwurfs durch einen Rat beim Eintreten oder in der Gesamtabstimmung ist nicht endgültig.³⁶

17

4. Schlussabstimmung über den direkten Gegenentwurf (Abs. 3)

Da es sich beim BB über den Gegenentwurf um einen BB handelt, der dem obligatorischen Referendum untersteht, wird darüber in jedem Rat eine Schlussabstimmung vorgenommen (Art. 81 Abs. 1 ParlG). In derselben Logik, mit der auch die zeitliche Abfolge der Beschlussfassung zu Gegenentwurf und Abstimmungsempfehlung in Abs. 2 begründet wird, findet die Schlussabstimmung zum BB über den Gegenentwurf vor jener zum BB über die Vo.Iv. statt.³⁷ Die Schlussabstimmung zum BB über den Gegenentwurf muss gem. Abs. 3 erster Satz spätestens acht Tage vor Abschluss der letzten Session vor Ablauf der Behandlungsfrist der Vo.Iv. stattfinden. So hat die Einigungskonferenz, welche im Fall der Ablehnung des Gegenentwurfes gem. Abs. 3 zweiter Satz tagt, genügend Zeit, im Lichte der veränderten Ausgangslage (ohne Gegenentwurf) einen neuen Antrag zur Abstimmungsempfehlung zu stellen.³⁸ Der Antrag der Einigungskonferenz geht gem. Art. 93 Abs. 1 ParlG an den Erstrat und bei Annahme an den Zweirat. Es stellt sich die Frage, ob das ParlG nicht sinnvollerweise vorsehen sollte, dass über den Einigungsantrag direkt in der Schlussabstimmung über den BB über die Vo.Iv. Beschluss gefasst wird. Da es nur um eine einzige

18

32 Hier zeigt sich ein Unterschied zur Behandlung eines «normalen» Erlassentwurfs; diesen müsste der Rat aufgrund der Vorberatungspflicht der Kommission (Art. 44 Abs. 1 Bst. a ParlG) an diese zur Beratung zurückweisen.

33 Art. 90 ParlG ist für den BB über die Vo.Iv. selbstverständlich nicht anwendbar (Pflicht der BVers zur Abstimmungsempfehlung, vgl. Art. 139 Abs. 5 zweiter Satz BV).

34 D.h., dass der Einigungsantrag gem. Art. 92 Abs. 3 ParlG einen Gegenentwurf umfassen kann, auch wenn ein solcher nicht im engeren Sinne Teil der verbliebenen Differenzen ist.

35 Vgl. in diesem Zh. auch das Vorgehen bei einer Vorlage, die durch Teilung entstanden ist (vgl. Art. 76 N 22 ff.). Wenn also bspw. der Erstrat in seiner zweiten Detailberatung des BB über die Vo.Iv. einen Gegenentwurf beschliesst, bleibt für letzteren in diesem Rat max. eine Detailberatung.

36 Der BB über den Gegenentwurf ist allein kein «Beratungsgegenstand als Ganzes», weil die Bestimmung über die Abstimmungsempfehlung im BB über die Vo.Iv. untrennbar mit ihm verbunden ist.

37 Zur verfassungsrechtlichen Problematik der Schlussabstimmung über den BB über die Vo.Iv. vgl. Art. 100 N 10.

38 Vgl. zur Terminierung der Schlussabstimmung zum Gegenentwurf auch Art. 105 N 10.

Frage – jene der Abstimmungsempfehlung – geht, ist eine vorgängige Abstimmung an sich nicht gerechtfertigt.

- 19 Nicht ausdrücklich geregelt ist das Vorgehen nach einer Ablehnung eines Einigungsantrages gem. Art. 92 Abs. 3 ParlG, welcher Differenzen in der Formulierung des Gegenentwurfes bereinigt. In diesem Fall wird der Entwurf zum BB über den Gegenentwurf abgeschrieben (Art. 93 Abs. 2 ParlG). Da keine Schlussabstimmung über den BB über den Gegenentwurf stattfindet, ist Art. 101 Abs. 3 nicht direkt anwendbar. Das Gesetz weist in diesem Punkt eine Lücke auf. Allerdings stehen die Räte vor einer analogen Situation wie nach der Ablehnung des Gegenentwurfes in der Schlussabstimmung: Ein Ratsmitglied kann unter der neuen Sachlage (ohne Gegenentwurf) zu einer neuen Einschätzung bezüglich Abstimmungsempfehlung gelangen. In analoger Anwendung von Art. 101 Abs. 3 ist erneut eine Einigungskonferenz einzuberufen.

Art. 102

Beschlussfassung
über Abstimmungsempfehlung
und Gegenentwurf

- ¹ Unterbreitet die Bundesversammlung Volk und Ständen neben der Volksinitiative einen Gegenentwurf zur Abstimmung, so kann sie:
- a. die Volksinitiative zur Ablehnung und den Gegenentwurf zur Annahme empfehlen; oder
 - b. beide Vorlagen zur Annahme empfehlen.
- ² Empfiehlt sie beide Vorlagen zur Annahme, so empfiehlt sie den Stimmberechtigten, bei der Stichfrage den Gegenentwurf anzunehmen.

Décisions relatives à
la recommandation
de vote et au
contre-projet

- ¹ Lorsque l'Assemblée fédérale soumet au vote du peuple et des cantons une initiative populaire et un contre-projet, elle peut:
- a. recommander de rejeter l'initiative et d'accepter le contre-projet;
 - b. recommander d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet.
- ² Lorsque l'Assemblée fédérale recommande d'accepter à la fois l'initiative et le contre-projet, elle recommande aussi de donner la préférence au contre-projet dans la question subsidiaire.

Procedura decisio-
nale per la racco-
mandazione di voto
e il controprogetto

- ¹ Se l'Assemblea federale sottopone contemporaneamente al Popolo e ai Cantoni un'iniziativa popolare e un controprogetto, può:
- a. raccomandare di respingere l'iniziativa e di accettare il controprogetto;
 - o
 - b. raccomandare di accettare sia l'iniziativa che il controprogetto.
- ² Se raccomanda di accettare sia l'iniziativa che il controprogetto, raccomanda pure di dare la preferenza al controprogetto in risposta alla domanda risolutiva.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Mögliche Beschlüsse über Vo.Iv. und direkten Gegenentwurf (Abs. 1) . . .	2
2. Stichfrage bei positiver Abstimmungsempfehlung zur Vo.Iv. und Annahme des direkten Gegenentwurfs (Abs. 2)	3
3. Statistische Angaben	5

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 100.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 100 und 101.

I. Entstehungsgeschichte

Siehe Kommentar zu Art. 101.

1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Mögliche Beschlüsse über Vo.Iv. und direkten Gegenentwurf (Abs. 1)

Nach der Annahme des BB über den Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung kann der Rat gem. Art. 102 Abs. 1 nur noch entweder die Vo.Iv. zur Ablehnung und den Gegenentwurf zur Annahme (Bst. a) oder beide Vorlagen zur Annahme empfehlen (Bst. b). Diese in Abs. 1 ausformulierten Möglichkeiten der BVers ergeben sich (implizit) bereits aus Art. 139 Abs. 5 dritter Satz BV.¹ Der Grund, dass sie im ParlG dennoch ausdrücklich festgehalten sind, ist wohl darin zu sehen, dass die Empfehlung auf Annahme beider Vorlagen (Bst. b) vor der Änderung der BV vom 9. 2. 2003 nicht möglich war (vgl. Art. 101 N 5).

2

2. Stichfrage bei positiver Abstimmungsempfehlung zur Vo.Iv. und Annahme des direkten Gegenentwurfs (Abs. 2)

Abs. 2 stellt eine verfassungsmässig nicht vorgeschriebene Einschränkung der Möglichkeiten der BVers beim Beschluss ihrer Abstimmungsempfehlung dar: Empfiehlt die BVers gem. Abs. 1 Bst. b sowohl die Vo.Iv. als auch den Gegenentwurf zur Annahme, so empfiehlt sie Volk und Ständen gleichzeitig, in der Stichfrage den Gegenentwurf vorzuziehen. Eine Abstimmung über die Bevorzugung des Gegenentwurfs in der Stichfrage kann somit in den Räten nicht stattfinden; ein entsprechender Antrag ist unzulässig. Den Ratsmitgliedern wird damit das den Stimmberechtigten von Art. 139b Abs. 2 zweiter Satz BV eingeräumte Recht auf Äusserung ihrer Präferenz zwischen den beiden Vorlagen vorenthalten. Mit einer die Vo.Iv. bejahenden Stimmabgabe stimmt das Ratsmitglied auch dem Vorzug des Gegenentwurfes zu, falls ein solcher vorgängig beschlossen wurde. Damit wird ihm in bestimmten Fällen eine unverfälschte Stimmabgabe² verunmöglicht.³

3

Dieser Selbstbeschränkung liegt die Vermutung zu Grunde, dass die BVers einen Gegenentwurf nur unterbreitet, wenn sie diesen als die gegenüber der Vo.Iv. bessere Lösung erachtet. Sie soll Volk und Ständen keine Vorlagen unterbreiten, welche sie nicht als beste Lösung betrachtet. Argumentiert wird, dass die Zulässigkeit, der Vo.Iv. den Vorzug zu geben, einer Ratsmehrheit die Möglichkeit eröffnen würde, «mit taktischen Motiven» einen Gegenentwurf zu unterbreiten, was verhindert werden soll.⁴ Die BVers habe eine

4

1 «Sie [die BVers, Anm. der Verf.] kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.».

2 Zur Anwendbarkeit von Art. 34 Abs. 2 BV auf das parlamentarische Verfahren vgl. Art. 78 N 13 f.

3 A.M. der BR, welcher die Auffassung vertrat, dass die Bestimmung «keine materielle Einschränkung der verfassungsmässigen Rechte des Parlaments» bedeute (Botschaft BR 31.5.2006 [BB1 2006 5281]) – vgl. zu dieser Thematik auch Art. 101 N 6.

4 Gem. NR Andreas Gross (SP/ZH) soll die BVers einen Gegenentwurf nicht beschliessen, um die Befürworter einer Vo.Iv. zu «verunsichern» und zu «destabilisieren», sondern nur dann, wenn sie tatsächlich vom Gegenentwurf als bessere Lösung überzeugt ist (AmtlBull NR 2012 58).

«Beratungsfunktion» wahrzunehmen. Die Stimmberechtigten erwarteten, «dass sich eine Parlamentsmehrheit für die ihrer Ansicht nach beste Lösung entscheidet und diese mit Überzeugung vertritt» (Bericht SPK-NR 14. 1. 2011)⁵. Der BR bezeichnete den Vorzug der Vo.Iv. in seiner Botschaft vom 31. 5. 2006 zur (gescheiterten) Einführung der allgemeinen Vo.Iv. gar als «unlogisches Vorgehen» – mit der Begründung, niemand arbeite eigene Vorschläge aus und empfehle sie gleichzeitig zur Ablehnung (BBl 2006 5261, 5281). Diese Argumentation überzeugt nicht: Auch wenn eine Kommission oder ein Rat einem Gegenentwurf zugestimmt hat, kann ein Kommissions- oder Ratsmitglied weiterhin die Vo.Iv. vorziehen. Entsprechend ist es nicht nachvollziehbar, dass es bei der Beratung der Abstimmungsempfehlung keinen entsprechenden Antrag stellen darf. Dieses Antragsrecht impliziert allerdings auch die Möglichkeit einer entsprechenden Beschlussfassung durch die BVers. Das Resultat könnte sein, dass die BVers die Vo.Iv. als beste Lösung betrachtet, den Stimmberechtigten aber mit dem Gegenentwurf eine Alternative unterbreiten will.⁶ Die BVers würde sich auf diese Weise genauso klar über ihre Präferenzordnung äussern, wie sie das in Anwendung des geltenden Abs. 2 tut.

3. Statistische Angaben⁷

- 5 Die BVers hat 42-mal (Stand Ende 2023) einen Gegenentwurf zu einer Vo.Iv. zur Abstimmung gebracht, das erste Mal im Jahr 1908 in Form des «Bundesbeschlusses betreffend die Gesetzgebung des Bundes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte und über die Fortleitung und die Abgabe der elektrischen Energie» (BBl 1908 IV 493); die Vo.Iv. «für die Nutzung der Wasserkräfte» wurde zurückgezogen, die Abstimmung erfolgte nur über den Gegenentwurf. Tatsächlich wurden 27 der betroffenen Vo.Iv. zurückgezogen, lediglich 15-mal stimmten Volk und Stände somit sowohl über den Gegenentwurf als auch die Vo.Iv. gleichzeitig ab. Die erste Vo.Iv., die zusammen mit einem direkten Gegenentwurf der Abstimmung unterbreitet wurde, war die Vo.Iv. für ein Verbot der Errichtung von Spielbanken (21.3.1920; angenommen wurde die Vo.Iv. [BBl 1920 II 260]), die vorerst letzte die Ausschaffungsinitiative (28.11.2010; angenommen wurde die Vo.Iv. [BBl 2011 2771]). Die Stichfrage wurde erstmals mit der Solar-Initiative (24.9.2000; Vo.Iv. und Gegenentwurf wurden abgelehnt [BBl 2001 183] und ihrem Gegenentwurf explizit gestellt, bis anhin insgesamt erst dreimal. Jedoch gab es bis dato nie den Fall der Annahme sowohl der Vo.Iv. als auch des Gegenentwurfs.
- 6 Die Anzahl der Gegenentwürfe stieg seit den 1970er Jahren zunehmend an (was mit der Anzahl der Vo.Iv. korrespondiert). Zehn Gegenentwürfe (also fast ein Viertel der Gesamt-

5 Die pa.Iv. 10.469 *Abstimmungsempfehlung bei Volksinitiativen mit Gegenvorschlag*, zu welcher der erwähnte Bericht Stellung nimmt, verlangte eine Aufhebung der beschriebenen Einschränkung. Der NR beschloss am 28. 2. 2012 mit 118 zu 64 Stimmen bei 2 Enthaltungen, ihr sei keine Folge zu geben (AmtlBull NR 2012 58).

6 1996 schlug der BR im Rahmen der Totalrevision der BV mit seiner (allerdings im Parlament gescheiterten) «Reform der Volksrechte» unabhängig von der Regelung von Vo.Iv. und Gegenentwurf ein generelles Recht der BVers für die Vorlage von Alternativen vor: «Nimmt die Bundesversammlung eine Verfassungsänderung an, so kann sie zwei Alternativtexte vorlegen» (Botschaft BR vom 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 637]).

7 Quellen: Swissvotes, *Année Politique Suisse*, Institut für Politikwissenschaft Universität Bern, <<https://swissvotes.ch/votes>> [28.10.2023]; BK, *Zustandegekommene Volksinitiativen*, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_3.html> [28.10.2023]; eigene Auswertung Michael Strebel.

zahl) wurden Vo.Iv. gegenübergestellt, die seit 2001 zustande gekommen sind. Bis anhin (Stand Ende 2023) zum letzten Mal kam ein Gegenentwurf am 23.9.2018 zur Abstimmung (BB über die Velowege sowie die Fuss- und Wanderwege; Gegenentwurf zur zurückgezogenen Vo.Iv. «Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege [Velo-Initiative]»; BBl 2019 1311).

c. Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung

Art. 103

Stellungnahme und Volksabstimmung	¹ Die Bundesversammlung fasst innert zwei Jahren nach Einreichung einer Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung darüber Beschluss, ob sie der Initiative zustimmt. ² Lehnt die Bundesversammlung die Volksinitiative ab, so unterbreitet sie die Initiative dem Volk zur Abstimmung.
Approbation ou rejet d'une initiative par l'Assemblée fédérale et votation populaire	¹ Si l'initiative populaire revêt la forme d'une proposition conçue en termes généraux, l'Assemblée fédérale décide, dans un délai de deux ans à compter de son dépôt, si elle l'approuve ou non. ² Si elle rejette l'initiative, elle la soumet au vote du peuple.
Parere dell'Assemblea federale e votazione popolare	¹ Entro due anni dal deposito di un'iniziativa presentata in forma di proposta generica l'Assemblea federale decide se la condivide o meno. ² Se non la condivide, la sottopone al voto del Popolo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	2
3. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Zustimmung der BVers zur Vo.Iv. (Abs. 1)	4
2. Ablehnung der Vo.Iv. durch die BVers (Abs. 2)	6
3. Statistische Angaben	7

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 97 und 100.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 100.

I. Entstehungsgeschichte¹

1. *Initiativengesetz von 1892*

- 1 Das BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der BV vom 27. 1. 1892 (Initiativengesetz) sah in Art. 7 vor, dass die BVers innert Jahresfrist Beschluss darüber zu fassen hat, ob sie mit einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung einverstanden ist und ihr Folge geben will oder ob sie ihr Anliegen ablehnt. Im ersten Fall wurde die BVers zur Ausarbeitung einer Vorlage, im zweiten Fall wurde der BR zur Durchführung einer Volksabstimmung verpflichtet. Bei Annahme der Vo.Iv. durch das Volk hatte die BVers in der Folge «unverzüglich» die Erarbeitung einer Vorlage zur Teilrevision der BV an die Hand zu nehmen. Eine Frist war der BVers allerdings nicht gesetzt. Im Zuge der Änderung des Initiativgesetzes vom 5. 10. 1950 wurde die Frist der BVers zur Beschlussfassung über Annahme oder Ablehnung der Vo.Iv. von einem auf zwei Jahre erhöht. In diesem Rahmen wurde auch präzisiert, dass die Frist mit Einreichung der Vo.Iv. zu laufen beginnt.

2. *GVG von 1962*

- 2 Art. 26 GVG 1962 übernahm Art. 7 des Initiativgesetzes ohne materielle Änderungen. Die Bestimmung erfuhr während ihrer Geltungsdauer zwei Änderungen: Im Zuge der Teilrevision des GVG vom 17. 12. 1976 wurde die der BVers zustehende Frist zur Beschlussfassung, ob sie der Vo.Iv. zustimmt oder nicht, zunächst von zwei auf drei Jahre erhöht (Art. 26 Abs. 1 GVG 1962). Mit der Änderung des GVG vom 21. 6. 1996 wurde die Frist der BVers wieder auf zwei Jahre gesenkt (zur Begründung vgl. Botschaft BR 1. 9. 1993 (BBl 1993 III 445, 501 f.)). Gleichzeitig wurde eine zweijährige Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage nach Zustimmung zur Vo.Iv. (Art. 26 Abs. 2 GVG 1962) bzw. deren Annahme durch das Volk (Art. 26 Abs. 6 GVG 1962) eingeführt.

3. *ParlG*

- 3 Art. 103 und Art. 104 Abs. 1 ParlG übernahmen die Regelung von Art. 26 GVG 1962. In Art. 104 Abs. 2 wurde eine neue Formulierung aufgenommen, gem. der sich die BVers bei der Ausarbeitung der Vorlage «an den Inhalt und die Ziele der Volksinitiative» zu halten hat. Art. 104 Abs. 3 regelt neu das Vorgehen für den Fall, dass sich die Räte nicht auf eine Vorlage zur Umsetzung der Vo.Iv. einigen können.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. *Zustimmung der BVers zur Vo.Iv. (Abs. 1)*

- 4 Gem. Art. 97 Abs. 1 Bst. a ParlG hat der BR der BVers spätestens ein Jahr nach Einreichung der Vo.Iv. einen Entwurf zu einem BB für eine Stellungnahme zu unterbreiten. Die BVers wiederum muss innert zwei Jahren nach Einreichung über ihre Stellungnahme beschliessen haben, verfügt für deren Beratung also über mind. ein Jahr. Da das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren zur Anwendung kommt (Art. 95 Bst. e ParlG), scheint die Frist angemessen. Dabei handelt es sich um eine Verwirkungsfrist (vgl. Art. 106 ParlG).
- 5 Gem. Art. 97 Abs. 2 ParlG verlängert sich die dem BR auferlegte Frist auf 18 Mte., wenn er der BVers gleichzeitig mit dem Entwurf zum BB über die Vo.Iv. einen eng mit der Vo.

¹ Für weitere Ausführungen zur Entstehungsgeschichte s.a. Art. 97 N 1 ff.

Iv. zusammenhängenden Erlassentwurf unterbreitet.² Nutzt der BR diese Frist aus, bleiben der BVers nur noch sechs Mte. Behandlungszeit. Diese kurze Frist dürfte kaum einzuhalten sein.³ Eine Fristverlängerung gem. Art. 105 Abs. 1 ParlG ist möglich, sobald ein Rat über den eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss gefasst hat.

2. Ablehnung der Vo.Iv. durch die BVers (Abs. 2)

Im Fall von Differenzen kommt das abgekürzte Differenzbereinigungsverfahren zum Zug: Wenn ein Rat zum zweiten Mal eine Empfehlung auf Ablehnung der Vo.Iv. beschliesst, gilt dies gem. Art. 95 Bst. e ParlG als endgültige Ablehnung der Vo.Iv. durch die BVers, womit diese dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten ist. Eine Schlussabstimmung findet in diesem Fall nicht statt; Art. 81 ParlG findet keine Anwendung.⁴ Art. 75a Abs. 1 BPR kann folglich für diesen Fall in Bezug auf die Anknüpfung an die Schlussabstimmung nicht wörtlich ausgelegt werden. Der BR hat die Vo.Iv. dem Volk innert zehn Monaten nach der übereinstimmenden Ablehnung beider Räte in der Schlussabstimmung, nach dem Beharren eines Rates auf seiner ablehnenden Stellungnahme oder nach Ablauf der der BVers zugestanden Behandlungsfrist zu unterbreiten. Wie bei der Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs findet eine Volksabstimmung also auch dann statt, wenn die BVers – unter Verletzung ihrer verfassungsmässigen Pflicht (s. Art. 100 N 8) – gar keine Stellung nimmt (s.a. Art. 106 ParlG).

3. Statistische Angaben⁵

Vo.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung sind selten: Bis anhin (Ende 2023) waren nur elf von 355 (3%) zustande gekommenen bzw. vier von 230 (1,7%) zur Abstimmung gebrachten Vo.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung gefasst. Alle vier Vo.Iv. wurden vom Volk abgelehnt. Von den übrigen sieben zustande gekommenen Vo.Iv. wurden fünf zurückgezogen, eine aufgrund eines indirekten Gegenentwurfs und vor der Behandlung in der BVers⁶; die anderen vier nach ihrer Ablehnung durch die BVers. In den zwei weiteren Fällen stimmte die BVers zu.⁷ Die vorerst letzte zustande gekommene Vo.Iv. in dieser

2 Ein direkter Gegenentwurf ist bei der Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung ausgeschlossen, da die BV diesen ausdrücklich nur bei Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs vorsieht (Art. 139 Abs. 5 BV). Ohne Verfassungsänderung ist die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage, wie dies WILDHABER für die Phase der Ausarbeitung einer Verfassungsänderung (Art. 104 ParlG) fordert, somit nicht möglich (WILDHABER, Art. 121/122, 42). Eine solche gesetzliche Grundlage wurde bei der Ausarbeitung des ParlG in der SPK-NR beantragt, aber von der Kommissionsmehrheit abgelehnt (Prot. SPK-NR 16. 11. 2000, 21).

3 Es scheint, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit eines indirekten Gegenentwurfs in diesem Fall nicht bedacht hat (s.a. Art. 97 FN 2).

4 Eine Schlussabstimmung wird nur vorgenommen, wenn *beide* Räte eine Vorlage gutgeheissen haben (Art. 81 Abs. 1 ParlG).

5 Quelle: BK, Zustandegekommene Initiativen, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_3.html> [17.12.2023], eigene Auswertung Michael Strebel.

6 Die Vo.Iv. «zur Umwandlung der Ausgleichskassen für Wehrmänner in Alters- und Hinterbliebenen-Versicherungskassen», zustande gekommen im Jahr 1942, wurde am 23.12.1947 zurückgezogen, nachdem in der Volksabstimmung vom 6.7.1947 das AHV-Gesetz vom 20.12.1946 angenommen worden war (BB1 1947 III 177).

7 Vgl. dazu Art. 104. Die Vo.Iv. «Schulkoordination» wurde durch BB vom 25.9.1972 angenommen und als erledigt abgeschrieben, «weil das Begehren durch die Vorlage für die Änderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen erfüllt ist» (BB1 1972 II 1060). Diese (indirekte) Umsetzung der Vo.Iv. wurde in der Volksabstimmung vom 4.3.1973 abgelehnt (BB1 1973 I 1197). – Die Vo.Iv. «Schaffung eines Zivildienstes» wurde durch BB vom 18.09.1973 ange-

Form wurde 1993 eingereicht (Vo.Iv. «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer»), jedoch nach Ablehnung durch die BVers zurückgezogen (BBl 1996 V 1023).

Art. 104*

Ausarbeitung einer Verfassungs-
änderung durch
die Bundesver-
sammlung

- ¹ Ist die Bundesversammlung mit der Volksinitiative einverstanden oder stimmt das Volk der Initiative zu, so arbeitet die Bundesversammlung innert zwei Jahren eine Teilrevision der Bundesverfassung aus.
- ² Die Bundesversammlung hält sich bei der Ausarbeitung an den Inhalt und die Ziele der Volksinitiative.
- ³ Können sich die Räte bei der Ausarbeitung der Teilrevision über den Entwurf nicht einigen oder wird der Entwurf von einem oder beiden Räten verworfen, so sind die Beschlüsse der Räte aus der letzten Beratung Volk und Ständen als Varianten zur Abstimmung vorzulegen.

Élaboration d'un
projet de modifica-
tion constitution-
nelle par l'Assem-
blée fédérale

- ¹ Si l'initiative populaire est approuvée par l'Assemblée fédérale ou par le peuple, l'Assemblée fédérale élabore, dans un délai de deux ans à compter de cette approbation, un projet de révision partielle de la Constitution.
- ² Le projet élaboré par l'Assemblée fédérale reflète strictement le contenu et les objectifs visés par l'initiative populaire.
- ³ Si les conseils ne parviennent pas à s'entendre sur un projet commun de révision partielle, ou si l'un des conseils, ou les deux, rejettent le projet, les décisions qu'ils ont prises l'un et l'autre lors de la dernière délibération sont soumises au vote du peuple et des cantons.

Elaborazione
di una modifica
costituzionale da
parte dell'Assem-
blea federale

- ¹ Se l'Assemblea federale condivide l'iniziativa oppure se il Popolo approva l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora entro due anni una revisione parziale della Costituzione federale.
- ² Nell'elaborazione del progetto, l'Assemblea federale si attiene al contenuto e agli scopi dell'iniziativa.
- ³ Se, nell'elaborazione della revisione parziale, le Camere non riescono ad accordarsi su un pertinente progetto ovvero se quest'ultimo è respinto da una o da ambo le Camere, le decisioni delle Camere risultanti dall'ultima deliberazione sono sottoposte al voto del Popolo e dei Cantoni sotto forma di varianti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Abs. 1	2
2. Abs. 2	3
3. Abs. 3	5
4. Anwendung in der Praxis	8

nommen (BBl 1973 II 582). Der in Umsetzung der Vo.Iv. ausgearbeitete BB vom 5.5.1977 wurde in der Volksabstimmung vom 4.12.1977 abgelehnt (BBl 1978 I 323).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1.Aufl. durch Michael Strebel

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 97 und 100.

Literatur

AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967 (zit. AUBERT, *Traité*); vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 100.

I. Entstehungsgeschichte

Vgl. Kommentar zu Art. 103.

1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

Abs. 1 wiederholt Art. 139 Abs. 4 Sätze 1 und 3 BV, setzt der BVers aber zusätzlich eine zweijährige Frist zur Erfüllung ihrer Aufgabe. Bei dieser Frist kann es sich nur um eine Ordnungs- und nicht um eine Verwirkungsfrist handeln (d.h. Art. 106 ParlG findet keine Anwendung¹): Hat die BVers bei Ablauf der Frist noch keine Verfassungsänderung ausgearbeitet, so liegt kein Gegenstand für eine Volksabstimmung vor. Der BR unterbreitet der BVers spätestens ein Jahr nach Zustimmung des Volks oder der BVers zur Vo.Iv. einen Entwurf zu deren Umsetzung (Art. 97 Abs. 1 Bst. b ParlG). Die BVers, welche eine Teilrevision der BV innert zwei Jahren nach der Zustimmung beschlossen haben muss, verfügt im äussersten Fall also nur über ein Jahr zur Behandlung des Erlassentwurfes.

2

2. Abs. 2

Abs. 2 stellt klar, dass sich die BVers bei der Umsetzung der Vo.Iv. an deren Inhalt und Ziele zu halten hat. Angesichts der vorangegangenen Zustimmung des Volkes bei der Vorabstimmung bzw. dem Ausbleiben der Volksabstimmung aufgrund der Zustimmung der BVers ergibt sich diese Vorschrift bereits aus dem Schutz der politischen Rechte gem. Art. 34 BV. Dieselbe Anweisung enthält im Übrigen auch Art. 139 Abs. 4 erster Satz BV, sieht dieser doch vor, dass die BVers die Teilrevision «im Sinn der Initiative» auszuarbeiten hat.

3

Bezüglich der Frage, ob die BVers bei der Umsetzung der Vo.Iv. an ihren gesamten Inhalt oder lediglich an ihre Grundidee – ihre «wesentlichen Elemente» (Gutachten der Justizabteilung vom 2. 3. 1972, in: VPB 1972, H. 36, 15) – gebunden ist, bestehen verschiedene Auffassungen.² Aus der mit dem ParlG vorgenommenen Konkretisierung, wonach sich die

4

1 Siehe auch Art. 106 N 9.

2 B. EHRENZELLER/NOBS, Art. 139 N 71, vertreten die Ansicht, dem gesamten Inhalt des Initiativtextes sei Rechnung zu tragen: «In der Kompetenz der BVers liegt die Ausformulierung des Verfassungstextes, nicht jedoch die Einschränkung, Änderung, Erweiterung oder Reduktion (auf das Wesentliche) des Sinnes der allgemeinen Anregung.» Für AUBERT, *Traité*, 151, ist einzig die Grundidee massgeblich. Eine ähnliche Auffassung vertrat der BR in der Botschaft vom 21. 6. 1976 über die Einführung eines zivilen Ersatzdienstes (76.060) mit dem Argument, das Initiativkomitee hätte sonst die Form des ausgearbeiteten Entwurfs gewählt (BB1 1976 II 961, 968 ff.). EPI-NEY/DIEZIG, Art. 139 N 15, nehmen eine pragmatische mittlere Position ein: Sie betrachten als entscheidend, «ob sich die Ausarbeitung im Rahmen der Ziele und des Inhalts der allgemeinen Anregung bewegt, was nur im konkreten Einzelfall entschieden werden kann». Je nach Umstän-

BVers «an den Inhalt und die Ziele der Volksinitiative» zu halten habe, geht hervor, dass die BVers an den gesamten Inhalt der Vo.Iv. gebunden ist. Insbesondere der Wortlaut der französischen Fassung («strictement») macht dies deutlich. Indessen verweist die SPK-NR in ihrem Bericht zum ParlG vom 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467, 3575) aber auf die Botschaft zu einer neuen BV vom 20. 11. 1996, in welcher der BR darlegt, dass die BVers «in Einzelheiten von untergeordneter Bedeutung [nicht] an die Initiative gebunden» sei (BBl 1997 I 362). Das steht in gewissem Widerspruch zum Wortlaut von Abs. 2.

3. Abs. 3

- 5 Eine Abschreibung des Erlassentwurfes aufgrund der Ablehnung des Einigungsantrages in einem Rat gem. Art. 93 Abs. 2 ParlG bzw. eine Ablehnung in der Schlussabstimmung würde gegen die verfassungsmässige Pflicht der BVers zur Umsetzung der Vo.Iv. verstossen (Art. 139 Abs. 4 BV). Aus diesem Grund beauftragt seit der BV-Teilrevision vom 19. 12. 2008 (*06.458 Pa.Iv. Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative*) Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV den Gesetzgeber, Bestimmungen zu erlassen, welche trotz Uneinigkeit der Räte die Umsetzung einer vom Volk angenommenen Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung sicherstellen.
- 6 Abs. 3 soll diesem Auftrag nachkommen: Wird der Einigungsantrag der Einigungskonferenz in einem Rat verworfen oder lehnt ein Rat oder beide Räte den Erlassentwurf in der Schlussabstimmung ab, werden Volk und Ständen zwei Varianten einer Verfassungsänderung vorgelegt. Die erste entspricht jener gem. den Beschlüssen des Erstrates in seiner letzten Detailberatung, die zweite jener gem. den Beschlüssen des Zweirates in seiner letzten Detailberatung (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3467, 3575 f.])³.
- 7 Keine Berücksichtigung finden in Abs. 3 allerdings der Fall der Ablehnung beim Eintreten und der Fall der Ablehnung in der Gesamtabstimmung. In beiden Fällen gibt es aus der letzten Beratung gar kein Ergebnis. Wenn nur ein Rat kein Ergebnis produziert, so würde der Schutz des Initiativrechts wohl verlangen, dass das Ergebnis des anderen Rates allein der Abstimmung unterbreitet würde. Aber da es sich in diesem Fall um keine «Variante» handelt, widerspräche dieses Vorgehen dem Wortlaut des Gesetzes. Abs. 3 erfüllt den Verfassungsauftrag von Art. 156 Abs. 3 Bst. b BV somit nicht vollständig.

4. Anwendung in der Praxis

- 8 Erst zwei Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung sind von der BVers angenommen worden, so dass sie eine Teilrevision der BV im Sinn der Initiative ausarbeiten musste. Die Vorlagen der BVers wurden 1973 und 1977 in der Volksabstimmung abgelehnt (s. die näheren Angaben im Kommentar zu Art. 103 FN 7).

den könnte die Vorlage auch in der Anregung nicht vorgegebene Elemente enthalten oder von der Anregung abweichen, wenn es sich um Details handelt.

3 Der Bericht der SPK-NR spricht allerdings nur von der dritten Beratung. Im Falle einer Ablehnung in der Schlussabstimmung kann es sich bei der letzten Detailberatung aber auch um die erste oder zweite Beratung handeln.

d. Fristverlängerung und Fristablauf

Art. 105

Fristverlängerung	¹ Fasst ein Rat über einen Gegenentwurf oder über einen mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf Beschluss, so kann die Bundesversammlung die Behandlungsfrist um ein Jahr verlängern. <i>Ibis ...</i> ² Stimmen die Beschlüsse der Räte betreffend Fristverlängerung nicht überein, so ist die Verlängerung nicht zu Stande gekommen.
Prorogation du délai	¹ Si l'un des conseils a pris une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire, l'Assemblée fédérale peut proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative. <i>Ibis ...</i> ² Si les conseils ne parviennent pas à prendre de décision concordante sur la prorogation du délai, celui-ci n'est pas prorogé.
Proroga dei termini	¹ Se una Camera si pronuncia per un controprogetto o per un disegno di atto legislativo strettamente connesso all'iniziativa, l'Assemblea federale può prorogare di un anno il termine di trattazione. <i>Ibis ...</i> ² Se le decisioni delle Camere in merito alla proroga del termine divergono, la proroga è considerata non riuscita.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderungen des GVG vom 14. 3. 1974 und vom 20. 6. 1986	1
2. ParlG	2
3. Änderungen des ParlG vom 25. 9. 2009 und vom 21. 6. 2013	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Möglichkeit zur Fristverlängerung (Abs. 1)	6
2. Differenzbereinungsverfahren (Abs. 2)	13
2a. Das Verhältnis zwischen Vo.Iv. und indirektem Gegenentwurf	13a
3. Statistische Angaben	14

Materialien

11784 Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 29. 10. 1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

83.224 Pa.Iv. Volksinitiative. Behandlungsfristen: Bericht Kommission-NR 14. 9. 1983 (BBl 1983 IV 494 ff.); Änderung GVG 20. 6. 1986 (AS 1986 1712 f.).

93.066 Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte: Änderung GVG 21. 6. 1996 (AS 1997 753 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

08.515 Pa.Iv. Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenvorschlages: Bericht SPK-StR 12. 5. 2009 (BBl 2009 3591 ff.); Änderung ParlG 25. 9. 2009 (AS 2010 271 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: AmtlBull NR 2012 2094 f.; AmtlBull StR 2013 83 ff.; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

14.457 Pa.Iv. Volksinitiativen. Verlängerung der Behandlungsfrist.

Literatur

ALBRECHT, Gegenvorschläge zu Volksinitiativen. Zulässigkeit, Inhalt, Verfahren, Buttikon 2002 (zit. ALBRECHT, Gegenvorschläge). GRAF, Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf: «Sowohl – als auch» oder «Entweder – oder»? In: Le Ges 2022, H. 1. (zit. GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf), <https://leges.weblaw.ch/dam/publicationsystem_leges/2022/1/volksinitiative-und-_c8fef7e6a2/LeGes_volksinitiative-und-_c8fef7e6a2_de.pdf> [24.3.2024].

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderungen des GVG vom 14. 3. 1974 und vom 20. 6. 1986

- 1 Die Regelung, dass die BVers die Frist für die Behandlung einer Vo.Iv. verlängern kann, wenn sie einen Gegenentwurf prüft, wurde 1974 eingeführt. Mit der bis dahin geltenden Behandlungszeit von einem Jahr (s. Art. 97 N 3 ff.) war es für die BVers sehr schwierig, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, wenn der BR keinen eigenen vorgelegt hatte (s. dazu Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 29. 10. 1973 [BBl 1973 II 829 f.]). Die Revision des GVG 1962 (Art. 29 Abs. 4) war allerdings nicht sehr grosszügig: Eine Fristverlängerung durch die BVers war nur möglich, wenn beim Gegenentwurf Differenzen zwischen den Räten bestanden, was bedeutete, dass beide Räte diesen immer noch innert eines Jahres (ein erstes Mal) behandelt haben mussten. Bei der Teilrevision des GVG von 1986 wurde die Voraussetzung für die Fristverlängerung geändert: Gem. Art. 27 Abs. 5^{bis} GVG 1962 konnte die Frist nun bereits dann verlängert werden, wenn einer der beiden Räte einen Gegenentwurf geprüft – und angenommen – hatte (s. dazu Bericht Kommission-NR 14. 9. 1983 [BBl 1983 IV 494 ff.]).

2. ParlG

- 2 Die Bestimmung des GVG 1962 wurde mit einigen redaktionellen Änderungen ins ParlG übernommen, ergänzt um eine Regelung für den Fall, dass sich die Räte über die Notwendigkeit der Fristverlängerung nicht einigen können (Art. 105 Abs. 2; s. N 13).

3. Änderungen des ParlG vom 25. 9. 2009 und vom 21. 6. 2013

- 3 Als 1996 eine Frist für die Durchführung der Volksabstimmung über eine Vo.Iv. ins BPR aufgenommen wurde, sah der Gesetzgeber auch die Möglichkeit vor, diese Frist zu verlängern, wenn die BVers einen indirekten Gegenentwurf ausgearbeitet hat und die parlamentarische Beratung noch nicht abgeschlossen ist (Art. 74 Abs. 2 BPR). Diese Möglichkeit brachte indessen zahlreiche Probleme mit sich, insb. deshalb, weil keine Höchstdauer für die Verlängerung festgelegt wurde, wodurch die BVers die Volksabstimmung um mehrere Jahre aufschieben und so das System der Behandlungsfristen komplett unwirksam machen konnte (s. dazu Bericht SPK-StR 12. 5. 2009 [BBl 2009 3603 f.] und ALBRECHT, Gegenvorschläge, 245 ff.).¹
- 4 2009 wurde Art. 74 Abs. 2 bei einer weiteren Revision des BPR (08.515 Pa.Iv. *Bedingter Rückzug einer Volksinitiative im Falle eines indirekten Gegenvorschlages*) gestrichen und durch eine Änderung von Art. 105 ParlG ersetzt. Der neue Abs. 1^{bis} von Art. 105 ergänzte die erste Möglichkeit zur Verlängerung der parlamentarischen Frist mit der Regelung, dass

¹ So stimmte das Parlament z.B. einem Antrag zu, die Volksabstimmung über die «Lehrstellen-Initiative» (00.086) so lange aufzuschieben, bis die Beratung des Berufsbildungsgesetzes im Parlament abgeschlossen ist (AmtlBull StR 2002 247; AmtlBull NR 2002 397). Bei der «Gesundheitsinitiative» (00.046) lehnte der NR hingegen den Beschluss des StR ab, die Volksabstimmung bis zum Abschluss der Arbeiten zum indirekten Gegenentwurf aufzuschieben.

die BVers die Behandlungsfrist um höchstens ein weiteres Jahr verlängern kann, wenn bei einem indirekten Gegenentwurf noch Differenzen bestehen.

Im Jahr 2013, d.h. nicht einmal vier Jahre nach Inkrafttreten der zweiten Fristverlängerungsmöglichkeit, wurde Art. 105 Abs. 1^{bis} oppositionslos aufgehoben (AmtlBull NR 2012 2094; AmtlBull StR 2013 83). Die SPK-NR hatte als Kommission des Zweitrates bei der Beratung verschiedener Änderungen des Parlamentsrechts (*10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*) die Realisierung des Anliegens einer weiteren pa.Iv. (*11.455 Pa.Iv. Volksinitiativen rascher vors Volk*) in die Vorlage eingebaut. Grund dafür war die Kritik an Verzögerungstaktiken bei der Behandlung der Vo.Iv. «Gegen die Abzockerei» (08.080). Die zweite Verlängerung um ein Jahr, die sich das Parlament für die Beratung dieser Vo.Iv. eingeräumt hatte, wurde sowohl in den Räten wie auch in der Öffentlichkeit als missbräuchlich kritisiert; damit habe man die Volksabstimmung über die Vo.Iv. hinauszögern wollen. Der Gesetzgeber hielt die im Falle einer Verlängerung nach Art. 105 Abs. 1 zur Verfügung stehenden 42 Monate für ausreichend, um die Arbeiten zu einer Initiative und deren Gegenentwurf abzuschliessen.² Bereits ein Jahr später wollte die SPK-NR allerdings Art. 105 Abs. 1^{bis} wieder aufleben lassen (*14.457 Pa.Iv. Volksinitiativen. Verlängerung der Behandlungsfrist*). Das neue Element des Vorschlags bestand darin, dass eine zweite Fristverlängerung nur mit Zustimmung der Mehrheit des Initiativkomitees zulässig sein sollte. Die SPK-StR verweigerte aber ihre zur Ausarbeitung einer Vorlage erforderliche Zustimmung. Die Kommission erachtete es u.E. zu Recht «als problematisch, wenn ein nicht parlamentarisches Gremium Einfluss auf die Fristen des parlamentarischen Prozesses nimmt» (Medienmitteilung SPK-StR 16.10.2015 <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-sp-k-s-2015-10-16.aspx>> [24.3.2024]).

5

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Möglichkeit zur Fristverlängerung (Abs. 1)

Abs. 1 ermöglicht der BVers, die 30-monatige Frist von Art. 100 ParlG³ um ein Jahr zu verlängern, wenn sie gleichzeitig einen Gegenentwurf (direkten Gegenentwurf) oder einen mit der Vo.Iv. eng zusammenhängenden Erlassentwurf (indirekten Gegenentwurf)⁴ berät.

6

2 Es stellt sich die Frage, ob diese Aufhebung nicht verfrüht war und eine Überreaktion gegenüber einem Problem darstellte, das sich bisher nur einmal gestellt hatte: Bei zwei weiteren Vo.Iv. (*09.067 Vo.Iv. «Für ein gesundes Klima»* und *10.018 Vo.Iv. «Raum für Mensch und Natur»*) hatte das Parlament die Behandlungsfrist um ein zweites Jahr verlängert, ohne dass dabei der Verdacht aufgekommen war, diese Verlängerung sei missbräuchlich. Auch ist zu betonen, dass die zweite Fristverlängerung nur möglich war, wenn zu einem als Gesetzesentwurf ausgestalteten indirekten Gegenentwurf nur noch Differenzen bestanden. Solche Gegenentwürfe gehen oft weit über das Anliegen der Vo.Iv. hinaus und können so umfangreich sein, dass die Beratung viel Zeit in Anspruch nimmt. Ohne die Möglichkeit einer zweiten Fristverlängerung muss die BVers also u.U. unter grossem Zeitdruck arbeiten, was die Qualität ihrer Arbeit beeinträchtigt, oder sie muss zu einer Vo.Iv. Stellung nehmen, ohne zu wissen, wie der indirekte Gegenentwurf definitiv lautet. Damit verliert das Initiativkomitee in diesen Fällen die Möglichkeit, die Vo.Iv. bedingt zurückzuziehen (Art. 73a BPR).

3 Auch die in Art. 103 ParlG festgesetzte Frist für die Behandlung von Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung kann im Fall der Ausarbeitung eines indirekten Gegenentwurfs in Anwendung dieser Bestimmung verlängert werden. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit beschränkt sich der vorliegende Text auf die Erwähnung der Verlängerung der in Art. 100 ParlG festgelegten Frist (s.a. Art. 103 N 5).

4 Im Folgenden wird der Einfachheit halber nicht die Gesetzesterminologie verwendet, sondern es ist von «direktem» resp. «indirektem Gegenentwurf» die Rede. Der Begriff «Gegenentwurf»

- 7 Der Grund für diese Bestimmung ist, dass die Beratung eines Gegenentwurfs Zeit benötigt. Ohne Verlängerung der Behandlungsfrist wäre es für die BVers in den meisten Fällen sehr schwierig, in der zur Verfügung stehenden Zeit – mind. 18 bzw. 12 Mte. bei Vorlage eines Gegenentwurfs durch den BR (vgl. Art. 97 ParlG) –⁵ einen Gegenentwurf vorzulegen, der das Stimmvolk zu überzeugen vermag und im Idealfall zum Rückzug der Vo.Iv. führt.
- 8 Voraussetzung für die Fristverlängerung ist jedoch, dass mind. einer der beiden Räte über den Gegenentwurf Beschluss gefasst hat. Die etwas vage Formulierung «Beschluss fassen» wurde von der BVers in der Praxis stets so ausgelegt, dass der Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen worden sein muss (ein blosser Eintretensbeschluss genügt also nicht). Die Fristverlängerung an die Annahme des Gegenentwurfs in der Gesamtabstimmung eines Rates zu knüpfen, dient dem Schutz der Volksrechte: Eine Fristverlängerung – und die damit einhergehende Verschiebung der Volksabstimmung – soll nur beschlossen werden können, wenn ein konkreter und – weil von mind. einem Rat unterstützt – ernst zu nehmender Gegenentwurf vorliegt (ALBRECHT, Gegenvorschläge, 211).⁶
- 9 Selbstverständlich kann die Fristverlängerung auch beschlossen werden, wenn nicht nur ein Rat, sondern beide Räte den Gegenentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen haben. Allerdings müssen dann zwischen den beiden Räten Differenzen bestehen, da die Verlängerung ansonsten nicht dem Zweck der Bestimmung entspricht, mehr Zeit für die Beratung eines Gegenentwurfes einzuräumen. Eine Verlängerung ist a fortiori ausgeschlossen, wenn in beiden Räten bereits die Schlussabstimmung erfolgt ist.⁷ Ansonsten könnten die Räte irgendeinen bereits beschlossenen Entwurf heranziehen, um die Frist missbräuchlich zu verlängern. ALBRECHT hält fest: «Der Zeitraum, innerhalb dessen eine Verlängerung beschlossen werden kann, beginnt [...] mit der Gesamtabstimmung im Erst- und endet mit der Gesamtabstimmung im Zweitrat resp. mit der Beendigung des Differenzbereinigungsverfahrens» (ALBRECHT, Gegenvorschläge, 212).
- 10 Auch wenn die Frist verlängert wird, muss die BVers ihre Arbeiten zügig vorantreiben, d.h. sie darf die zusätzliche Zeit nicht zu Verzögerungen nutzen. Ebenso muss im Falle, dass bei einem direkten Gegenentwurf keine Differenzen mehr bestehen, die Schlussabstimmung darüber so angesetzt werden, dass jene über den BB zur Vo.Iv. in derselben Session erfolgen kann. Die Schlussabstimmung über den direkten Gegenentwurf ist folglich in der Session so früh zu traktandieren, dass bei einer allfälligen Ablehnung sowohl für die Einigungskonferenz genügend Zeit bleibt, sich gem. Art. 101 Abs. 3 zweiter Satz (s. Art. 101 N 18) mit der Abstimmungsempfehlung zu befassen, als auch für die Räte, um den Antrag

wird verwendet, wenn beide Formen gemeint sind. Zur Terminologie s.a. Art. 101 N 8. Zum Begriff des «indirekten Gegenentwurfs» s. FN 14.

- 5 Die sechs Mte., die zusätzlich zur Verfügung stehen, wenn der BR keinen Gegenentwurf vorlegt, sind mit der Ausarbeitung eines eigenen Entwurfs und der evtl. notwendigen Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens schnell aufgebraucht. Bei einem indirekten Gegenentwurf wird noch mehr Zeit benötigt, da dieser auf dem Wege einer pa.Iv. ausgearbeitet werden muss (Art. 76 Abs. 1^{bis} Bst. b, e contrario) und somit die entsprechenden Verfahrensschritte gem. Art. 109–112 ParlG durchlaufen muss.
- 6 Ausgeschlossen sind somit Gegenentwürfe in Form eines Vorentwurfs, eines parlamentarischen Vorstosses, einer einfachen Absichtserklärung oder Ähnlichem.
- 7 Als Bsp. für eine Fristverlängerung, die missbräuchlich gewesen wäre, wenn sich der StR nicht gegen das vom NR vorgeschlagene Vorgehen ausgesprochen hätte, s. die Vo.Iv. «Für eine gerechte Vertretung der Frauen in den Bundesbehörden» (97.031): AmtlBull NR 1998 1806 ff.; AmtlBull StR 1998 1186 ff.; s.a. die Stellungnahme des BR: BBl 1998 V 4769 ff.

der Einigungskonferenz anschliessend behandeln zu können.⁸ Bei einem indirekten Gegenentwurf bedarf es für die Schlussabstimmung über den BB zur Vo.Iv. hingegen häufig einer zusätzlichen Session. Es kommt in der Tat nicht selten vor, dass die Behandlung einer Vo.Iv. in einem Rat sistiert wird, bis dass das Schicksal des indirekten Gegenentwurfs bekannt ist, um in Kenntnis dieses Resultats über die Abstimmungsempfehlung zur Vo.Iv. beraten zu können. Mit dieser Vorgehensweise soll die unbefriedigende Situation verhindert werden, die entsteht, wenn der indirekte Gegenentwurf nicht zustande kommt, nachdem sich die Räte bereits über die Abstimmungsempfehlung geeinigt haben: Die Räte haben dann nicht wie beim direkten Gegenentwurf die Möglichkeit, auf die Abstimmungsempfehlung zurückzukommen.⁹

Entfällt (s. N 13a).

Der Antrag auf Fristverlängerung wird i.d.R. von der Kommission gestellt, welche die Vo.Iv. zu prüfen hat. Er kann auch in Form eines Einzelantrags im Rat eingereicht werden.¹⁰ Hat ein Rat eine Fristverlängerung beschlossen, unterbreitet die zuständige Kommission des anderen Rates ihrem Rat i.d.R. in der gleichen Session einen gleichlautenden Antrag.¹¹ Diese Anträge sind selten umstritten und sind unseres Wissens bisher noch nie abgelehnt worden.¹² Der BR nimmt zu solchen Beschlüssen nie Stellung.

2. Differenzbereinigungsverfahren (Abs. 2)

Abs. 2 regelt den Fall, in welchem sich die beiden Räte über eine Fristverlängerung gem. Abs. 1 nicht einig sind. Lehnt ein Rat die Verlängerung ab, so ist dieser Beschluss endgültig und die Behandlungsfrist wird nicht verlängert. Diese Regel zugunsten der raschen Behandlung von Vo.Iv., welche dem die Fristverlängerung ablehnenden Rat ein Vetorecht einräumt, ist ziemlich radikal. Im Gegensatz zu dem, was Art. 95 ParlG in anderen Fällen vorsieht, dürfte es allerdings von der Natur der Frage her gerechtfertigt sein, jenen Rat, der die Verlängerung abgelehnt hat, nicht ein zweites Mal entscheiden zu lassen.¹³

8 Gem. Art. 101 Abs. 3 ParlG, der jedoch nur dann Anwendung findet, wenn die betreffende Session die letzte vor Ablauf der Behandlungsfrist ist, muss die Schlussabstimmung über den direkten Gegenentwurf spätestens acht Tage vor Sessionsende durchgeführt werden. Es kann jedoch vorkommen, dass die Räte mit dem Gegenentwurf nicht schnell genug vorangekommen sind und die Schlussabstimmungen darüber erst am vorletzten Sessionstag stattfinden. In diesem Fall wird damit gerechnet, dass der Gegenentwurf in der Schlussabstimmung angenommen wird und die Eidg. Räte am Folgetag die Schlussabstimmungen über den BB zur Vo.Iv. durchführen können. Auf diese Weise wurde z.B. bei der Vo.Iv. «für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» (10.093) vorgegangen.

9 Bsp.: Am 13.6.2019 beschloss der NR auf Antrag seiner vorberatenden Kommission, die Beratung von 17.060 *Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt. Volksinitiative* (Konzernverantwortungsinitiative) auszusetzen, bis dass die Beratungen der Vo.Iv. und des indirekten Gegenentwurfs (16.077 OR. *Aktienrecht*. Entwurf 2) «in derselben Session abgeschlossen werden können» (AmtlBull NR 2019 1065).

10 Die Anträge zur Fristverlängerung sind Ordnungsanträge i.S.v. Art. 76 Abs. 2 ParlG.

11 Als Bsp. für Fristverlängerungen s. 09.074 Vo.Iv. «*Bausparen*»: AmtlBull StR 2011 89 ff., 101; AmtlBull NR 2011 182 ff., Beilage 73 f.; 10.060 «*Sicheres Wohnen im Alter*»: AmtlBull StR 2011 209 ff.; AmtlBull NR 2011 435, Beilage 213 f.

12 Bsp. für eine bestrittene, aber knapp angenommene Fristverlängerung: 08.080 Vo.Iv. *Gegen die Abzockerei*: AmtlBull NR 2010 718 ff.

13 Wenn neue Aspekte dies rechtfertigen, ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass über die Fristverlängerung im späteren Verlauf des parlamentarischen Verfahrens ein weiteres Mal diskutiert wird. Selbst wenn ein Rat zu einem bestimmten Zeitpunkt des Verfahrens eine Fristverlängerung

2a. Das Verhältnis zwischen Vo.Iv. und indirektem Gegenentwurf

- 13a** Der indirekte Gegenentwurf¹⁴ als mit der Vo.Iv. eng zusammenhängender Erlassentwurf steht in zweierlei Hinsicht in einem rechtlichen Verhältnis zur Vo.Iv.: Er kann einerseits, sobald ein Rat ihn in der Gesamtabstimmung angenommen hat, Grund für eine Verlängerung der Frist für die Behandlung der Vo.Iv. durch die BVers sein, und er kann andererseits, wenn die BVers ihn spätestens gleichzeitig mit ihrer Beschlussfassung über die Vo.Iv. angenommen hat, dem Initiativkomitee einen bedingten Rückzug der Vo.Iv. (Rückzug unter Vorbehalt, dass der indirekte Gegenentwurf nicht in einer Volksabstimmung abgelehnt wird; Art. 73a BPR) erlauben. Im Übrigen steht der indirekte Gegenentwurf – anders als der direkte Gegenentwurf (s. Art. 86 Abs. 4, 101 u. 102 ParlG) – in keinem rechtlichen Zh. zur Vo.Iv. Während ein direkter Gegenentwurf aus formeller Sicht auf eine Verfassungsrevision abzielen muss, kann ein indirekter Gegenentwurf auch eine andere Rechtsetzungsstufe betreffen¹⁵. In den weitaus meisten Fällen wird er als Gesetzesrevision ausgestaltet. Möglich ist aber auch ein BB, eine Teilrevision der Verfassung oder – was bisher noch nie vorgefallen ist – eine VO der BVers.¹⁶ Im Weiteren wird ein indirekter Gegenentwurf zwar häufig gleichzeitig mit der Vo.Iv. ausgearbeitet (analog zum direkten Gegenentwurf); als indirekter Gegenentwurf kann aber auch ein unabhängig von der Vo.Iv. initiiertes Erlass der BVers dienen (Bsp.: 07.062 *Revision Raumplanungsgesetz* und 08.073 *Schluss mit uferlosem Bau von Zweitwohnungen. Volksinitiative*). Die Beratung des indirekten Gegenentwurfes kann vor der Beratung der Vo.Iv., am selben Tag oder später abgeschlossen werden (im letzteren Fall ist kein bedingter Rückzug der Vo.Iv. mehr möglich). Inhaltlich gelten für den indirekten Gegenentwurf nicht dieselben Anforderungen wie für den direkten Gegenentwurf (s. Art. 101 N 8 ff.). Der Ausdruck «eng zusammenhängend» bedeutet, dass der indirekte Gegenentwurf die gleiche Thematik betreffen muss, sich aber auch mit zahlreichen anderen Fragen befassen kann, die nicht mit der Vo.Iv. zusammenhängen. Das ist insb. dann der Fall, wenn der indirekte Gegenentwurf Teil einer Gesetzesrevision ist, die über das Anliegen der Vo.Iv. hinausgeht.
- 13b** In der Praxis beschränkt sich aber die Verknüpfung zwischen Vo.Iv. und indirektem Gegenentwurf nicht darauf, dass wegen einem indirekten Gegenentwurf die BVers ihre Frist für die Behandlung der Vo.Iv. verlängern oder das Initiativkomitee die Vo.Iv. bedingt zurück-

abgelehnt hat, muss es dem anderen Rat, z.B. wenn er zwischenzeitlich wichtige Punkte des Gegenentwurfs geändert hat, möglich sein, eine Verlängerung zu beschliessen und seinen Beschluss dem anderen Rat zu unterbreiten.

- 14 Der indirekte Gegenentwurf wird im BPR vom 17.12.1976 als «indirekter Gegenvorschlag» bezeichnet; die BK und mit ihr der BR verwenden bis heute diese veraltete Terminologie der BV 1874 («Vorschlag» gem. Art. 93 und 102 Ziff. 4 BV 1874). Die BV vom 18.4.1999 spricht demgegenüber von «Entwürfen» zu Erlassen der BVers (Art. 181 BV). Das ParlG hat diesen Begriff übernommen; er wird daher auch in diesem Werk verwendet. Allerdings ist EPINEY/DIEZIG beizupflichten, die auch diesen Begriff als «an sich wenig glücklich» betrachten, «da es hier um einen völlig anderen Erlass geht, der aus rechtlicher Sicht in keinem Zusammenhang mit der Volksinitiative steht, sondern mit diesem lediglich politisch verknüpft ist» (EPINEY/DIEZIG, Art. 139 N 55, in: BSK BV). In die Irre führen kann auch der Wortteil «Gegen-», der zu Unrecht impliziert, dass es sich um einen alternativen, d.h. mit der Vo.Iv. nicht kompatiblen Erlass handeln muss (s. dazu N 13c). Der Wortteil «-entwurf» ist ebenfalls problematisch, weil der indirekte Gegenentwurf nur bis zur Annahme durch die BVers ein Entwurf ist. Zum Zeitpunkt der Volksabstimmung über die Vo.Iv. ist er weder Entwurf noch Vorschlag, sondern ein Erlass der BVers.

- 15 Für eine Definition des direkten Gegenentwurfs s.a. Art. 101 N 8.

- 16 Bsp. für (einfache) BB: 99.011 «Ja zu Europa». *Volksinitiative*; 18.035 *Mehr bezahlbare Wohnungen. Volksinitiative und Rahmenkredit zur Aufstockung des Fonds de Roulement*.

ziehen kann. Die «Richtlinien für Bundesratsgeschäfte» der BK, als «Roter Ordner» bezeichnet, enthalten Richtlinien zur «Verknüpfung einer Volksinitiative mit indirektem Gegenvorschlag mittels Verbindungs- und Alternativklausel» (datiert 26.9.2014). Danach sei ein bedingter Rückzug der Vo.Iv. nach Art. 73a BPR nur zulässig, wenn der indirekte Gegenentwurf in seinen Schlussbestimmungen eine «*Verbindungsklausel*» enthält: «Es [das Gesetz] ist der indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative XXX». Dass diese Klausel, wie von der BK geltend gemacht, «normativen Charakter» haben soll, ist jedoch nicht nachvollziehbar. Eine gesetzliche Grundlage für eine Nichtzulassung eines bedingten Rückzuges aufgrund eines mit der Vo.Iv. «eng zusammenhängenden Erlassentwurf[s]» (Art. 105 Abs. 1 ParlG) *ohne* diese «Verbindungsklausel» ist nicht ersichtlich.¹⁷

Während die «Verbindungsklausel» zwar keine normative Wirkung hat, aber immerhin der Transparenz dienen mag, hat die «*Alternativklausel*» erhebliche, aber problematische rechtliche Wirkung: «Es [das Gesetz] ist im Bundesblatt zu publizieren, sobald die Volksinitiative XXX zurückgezogen oder abgelehnt worden ist».¹⁸ Wird die Volksinitiative angenommen, so fällt der indirekte Gegenentwurf somit dahin. In der jüngsten Vergangenheit scheint sich die Auffassung durchgesetzt zu haben, dass die Alternativklausel selbstverständlich zu jedem indirekten Gegenentwurf gehört.¹⁹ Gem. den Richtlinien der BK ist diese Klausel «*zwingende Voraussetzung*» für das Inkrafttreten des indirekten Gegenentwurfs, wenn dieser «in mindestens einem Punkt in unvereinbarem Gegensatz zur Volksinitiative stehen» kann; was ein «unvereinbarer Gegensatz» ist, wird nicht näher definiert. Rechtlich notwendig ist diese sog. «Alternativklausel» nach der hier vertretenen Auffassung aber nur dann, wenn der Erlassentwurf des indirekten Gegenentwurfs nur oder überwiegend Bestimmungen enthält, die mit *direkt anwendbarem*, übergeordnetem Verfassungstext der Vo.Iv. nicht vereinbar sind. Meistens ist eine Verfassungsbestimmung aber nicht direkt anwendbar,²⁰ sondern bedarf der Umsetzung durch die Gesetzgebung. In diesen Fällen kann ein indirekter Gegenentwurf, der das Anliegen der Vo.Iv. teilweise umsetzt, auch bei Annahme der Vo.Iv. in Kraft gesetzt werden; in der Folge kann und muss das Gesetz so angepasst werden, dass es das Anliegen der Vo.Iv. ganz erfüllt (GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 28).²¹ Enthält der indirekte Gegenentwurf nun aber die «Alternativklausel», so fällt die gem. Willen der BVers bereits erfolgte teilweise Umset-

13c

17 GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 26 f., mit Hinweisen auf Voten von NR Müller-Altermatt und StR Engler, welche die Notwendigkeit dieser Klausel erfolgreich bestritten haben. Eine Verfügung der BK für Nichtzulassung eines bedingten Rückzuges dürfte vor dem BGer wohl kaum Bestand haben.

18 In den Jahren 2012 bis 2022 (bis Februar) sind insgesamt 22 indirekte Gegenentwürfe ausgearbeitet worden., davon 15 mit und 7 ohne Alternativklausel (GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 8 ff.).

19 S. z.B. 19.400 Pa.Iv. *Mehr Transparenz in der Politikfinanzierung* (Bericht SPK-StR 24.10.2019 [BBI 2019 7899]) oder 19.023 Ja zum *Verhüllungsverbot. Volksinitiative und indirekter Gegenentwurf* (Botschaft BR 15.3.2019 [BBI 2019 2947]). Meistens fehlt allerdings jede Begründung für die Aufnahme der Alternativklausel.

20 Einziger Ausnahmefall: 07.063 *Volksinitiative «Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern»*. Im indirekten Gegenentwurf (Änderung des StGB und MStGB) wurde allerdings gerade in diesem Fall keine Alternativklausel eingesetzt, sondern es wurde eine andere, ebenfalls vertretbare Lösung gefunden (s. dazu GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 23).

21 Bsp.: 15.075 *Bundesgesetz über Tabakprodukte*. Dieser indirekte Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)» (20.068) enthielt keine Alternativklausel. Nach Annahme der Vo.Iv. in der Volksabstimmung vom 13.2.2022 unterbreitete der BR am 24.5.2023 eine Botschaft zur Teilre-

zung der Vo.Iv. nach Annahme der Vo.Iv. dahin; es wird damit die ohnehin notwendige Umsetzung erheblich verzögert und erheblicher Mehraufwand von Parlament, BR und Verwaltung verursacht.²²

- 13d** Die Alternativklausel wird in der Praxis als (vermeintliches) Druckmittel eingesetzt, um das Initiativkomitee zum Rückzug der Vo.Iv. zu bewegen (s. die Bsp. in GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 37). Eine nähere Analyse der Rückzüge von Vo.Iv. zeigt aber, «dass nicht die Alternativklausel, sondern das Ausmass der Umsetzung der Volksinitiative durch den indirekten Gegenentwurf massgebend für den Entscheid über den Rückzug einer Volksinitiative ist» (GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 40). Durch die Alternativklausel werden die Stimmberechtigten, welche sowohl der Initiative wie dem indirekten Gegenentwurf positiv gegenüberstehen, bei ihrer Stimmabgabe zur Vo.Iv. vor das Dilemma gestellt, mit einer Annahme der Vo.Iv. die Inkraftsetzung des indirekten Gegenentwurfs zu verhindern. Dadurch wird die verfassungsmässige Garantie der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) verletzt.²³

3. Statistische Angaben

- 14** In den Jahren 2012–2019 sind 53 Vo.Iv. zustande gekommen; zu 22 Vo.Iv. wurde ein Erlassentwurf ausgearbeitet, der als Gegenentwurf die Voraussetzung für eine Fristverlängerung schuf. Die Behandlungsfrist für 14 Vo.Iv. wurde nach Art. 105 verlängert. In den 6 Fällen, in welchen der Gegenentwurf erst im Rahmen der parlamentarischen Beratung der Vo.Iv. eingebracht wurde, war immer eine Fristverlängerung notwendig. Hatte bereits der BR einen Gegenentwurf vorgeschlagen, so kam es in der Hälfte der Fälle zu einer Fristverlängerung.
- 15** In dieser gleichen Zeitspanne gibt es kein Bsp. für eine von einem Rat beschlossene Fristverlängerung, die gem. Art. 105 Abs. 2 vom anderen Rat abgelehnt wurde.

vision des durch den indirekten Gegenentwurf geschaffenen Gesetzes (23.049; BBl 2023 1479). Weitere Bsp. in GRAF, Vo.Iv. und indirekter Gegenentwurf, Rz 21).

- 22** Bsp.: 19.401 *Für eine Stärkung der Pflege, für mehr Patientensicherheit und mehr Pflegequalität*. Dieser von den Eidg. Räten fast einstimmig angenommene indirekte Gegenentwurf zur Vo. Iv. «Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)» (18.079) wurde nach Annahme der Vo.Iv. in der Volksabstimmung vom 28.11.2021 wegen seiner Alternativklausel hinfällig – trotz des manifesten und kaum bestrittenen Pflegenotstands. Der BR brauchte nach der Annahme der Vo.Iv. ein- einhalb Jahre, um mit Botschaft vom 25.5.2022 den Inhalt des indirekten Gegenentwurfs als erste Phase der Umsetzung der Vo.Iv. weitgehend unverändert wieder ins Parlament zu bringen (22.040; BBl 2022 1498).
- 23** GL.M.: HANGARTNER/KLEY BRAUN BINDER/GLASER, Demokratische Rechte, Rz 853. – S. auch: GLASER, Gutachten betreffend Verknüpfung der Initiative «Mehr bezahlbare Wohnungen» mit dem Bundesbeschluss über den Fonds de Roulement, Zürich/Aarau, 7.9.2018, 2 u. 6 (<https://mieterverband.ch/dam/jcr:e3379558-0f6f-4efe-825b-5757060ca7d9/smv_mm_2019_01_16_Beilage_Gutachten_Prof%20Andreas%20Glaser%202018%20Gegenvorschlag.pdf> [19.12.2023]). – ANDREAS AUER ist in seiner Analyse einer ähnlichen Konstellation bereits 1986 zur selben Schlussfolgerung gekommen: «Car voter en faveur de l'initiative signifie alors refuser la modification immédiate que le contre-projet indirect entend apporter au droit positif, c'est-à-dire confirmer et même cimenter à court et à moyen terme le statu quo. Il y a là une déformation procédurale de la volonté populaire qui est indigne d'un système démocratique» (AUER, Contre-projet indirect, procédure à une phase et clause référendaire conditionnelle, in : ZBJV 1986, Rz 67).

Art. 106*

Fristablauf **Kommt innert der gesetzlichen Frist kein übereinstimmender Beschluss der Räte zu Stande, so ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung an.**

Expiration du délai Si les conseils ne parviennent pas à prendre de décision concordante dans le délai imparti par la loi, le Conseil fédéral ordonne la votation populaire.

Decadenza dei termini Se una decisione concorde delle Camere non è conseguita entro il termine legale, il Consiglio federale indice la votazione popolare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Initiativengesetz von 1892	1
2. GVG von 1962	4
3. Änderung des GVG vom 14.3.1974	5
4. ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8

Materialien

BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. die Revision der BV 27. 1. 1892 (AS 1892 885 ff.).

5535 *Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen. Abänderung des Bundesgesetzes*: Botschaft BR 16. 11. 1948 (BBl 1948 III 909 ff.); StenBull StR 1949 633 ff.; StenBull NR 1950 64 ff.; Änderung BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend die Revision der BV 5. 10. 1950 (AS 1951 17 ff.).

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960; Botschaft BR 25.04.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); StenBull NR 1961 261 ff.; StenBull StR 1961 258 ff.; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

11784 *Initiative der Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes*: Bericht Fraktionspräsidenten-Konferenz 29. 10. 1973 (BBl 1973 II 822 ff.); Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3577); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, L'évolution historique de la réglementation fédérale des délais et des limites, in: Auer (Hrsg.), *Sans délais et sans limites? L'initiative populaire à la croisée des chemins*, Basel/Genf/München 2001 (zit. AUBERT, *Evolution*); BRÜHWILER, Die neue Verfahrensordnung der Bundesversammlung, in: ZBl 1961, H. 4, 57–68; DELLEY, L'initiative populaire en Suisse: mythe et réalité de la démocratie directe, Lausanne 1978 (zit. DELLEY, *Initiative*); HUBER, Die Rechtsfolge der Verschleppung von Verfassungsinitiativen, in: ZBl 1956, H. 18/14, 289 ff. (zit. HUBER, *Rechtsfolge*); KUHN, Die Rechtsfolge der Verschleppung von Verfassungsinitiativen, in: ZBl 1956, H. 18/14, 363 ff. (zit. KUHN, *Rechtsfolge*); KUHN, Das Verfahren bei Volksbegehren im Bunde, in: SJZ 1960, 249–255 (zit. KUHN, *Verfahren*); SIGG, Die Eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939, Bern 1978 (zit. SIGG, *Volksinitiativen*); WERDER, Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit, Bern 1978 (zit. WERDER, *Bedeutung*); WILDHABER, Art. 121/122, in: Aubert/Eichenberger, *Kommentar BV*.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Michael Strebel.

I. Entstehungsgeschichte

1. *Initiativengesetz von 1892*

- 1 Unter dem BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betr. Revision der Bundesverfassung vom 27. 1. 1892 (Initiativengesetz) wurden die der BVers gesetzten Fristen als Ordnungs- und nicht als Verwirkungsfristen aufgefasst. Das heisst sie wurden bloss als Vorgaben betrachtet, welche die BVers nach Möglichkeit einzuhalten hatte. War sie dazu nicht in der Lage oder nicht willens, hatte dies keine weiteren Konsequenzen: Die BVers verlor nach Ablauf der Frist nicht das Recht, über die Initiative zu befinden. Diese Definition der Rechtsnatur der Behandlungsfristen liess den Bundesbehörden erheblichen Spielraum und führte bis Ende der Vierzigerjahre zu vielen Fristüberschreitungen, die oftmals aus einer regelrechten Verschleppungstaktik der Bundesbehörden resultierten (SIGG, Volksinitiativen, 224 ff. u. 285 f.; WERDER, Bedeutung, 15 ff.; DELLEY, Initiative, 99 f.).¹
- 2 Für die Auslegung der Rechtsnatur der Behandlungsfristen wurde die BV 1874 herangezogen. Art. 121 BV 1874 verpflichtete die BVers, zu den Vo.Iv. Stellung zu nehmen. Diese verfassungsmässige Pflicht implizierte, dass die BVers selbst nach abgelaufener Frist zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen hatte. Auch wurde geltend gemacht, dass die BVers mit einer Verwirkungsfrist letztlich ungerecht behandelt würde, weil es ja der BR war, der für die Verzögerungen verantwortlich sei. Dieser würde die Botschaft oftmals so spät vorlegen, dass das Parlament gar nicht in der Lage sei, die vorgeschriebene Behandlungsfrist einzuhalten (s. hierzu insb. FLEINER/GIACOMETTI, Bundesstaatsrecht, 726, FN 8; HUBER, Rechtsfolge, 290, und Art. 97 N 2).

1 Ein Teil dieser Fristüberschreitungen lässt sich zwar darauf zurückführen, dass die einjährige Frist eindeutig zu knapp war, um zu den oft komplexen Vo.Iv. Stellung zu nehmen. Andere aber zeugen von der damaligen Haltung der Bundesbehörden, die keine Bedenken hatten, die gesetzlichen Fristen zu missachten, wenn politische Gründe sie dazu bewogen. Besonders ausgeprägt war diese Praxis zwischen 1930 und 1948, als zahlreiche Vo.Iv. von den Bundesbehörden buchstäblich «schubladiert» wurden (SIGG, Volksinitiativen, 224 ff. u. 285 f.; WERDER, Bedeutung, 15 ff.; DELLEY, Initiative, 99 f.). Sobald eine Gesetzesrevision im Gang war, welche die gleiche Materie wie eine Vo.Iv. betraf, hielt es der BR (im «stillschweigenden Einverständnis» mit der BVers) für legitim, diese nicht zu behandeln, da er der Meinung war, dass sie ohnehin gegenstandslos und deshalb früher oder später von den Initianten zurückgezogen werden würde (5158 *Ip. Perréard Ausübung des Initiativrechts*: Prot. NR 1947 219, 221 ff.). Die «Verschleppung» von Vo.Iv. stand auch im Zh. mit dem ab den frühen Dreissigerjahren zur Anwendung gekommenen Notrecht, das das Referendumsrecht ausschloss. Die Behandlung der zahlreichen Initiativen, die in der Folge verlangten, die unter dem Notrecht gefassten Beschlüsse aufzuheben, schob der BR hinaus. Wie der BR in seiner, anlässlich der Änderung des BG über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen verfassten Botschaft vom 16. 11. 1948 erklärte, war «die Einhaltung der Frist sehr oft ohne Gefährdung wichtiger Lebensinteressen gar nicht möglich» (BB1 1948 III 913). Dies führte dazu, dass nach dem Krieg verschiedene Vo.Iv. zurückgezogen wurden, ohne dass sie je Gegenstand einer Botschaft des BR gewesen waren. Zu anderen Initiativen wiederum wurde erst über zehn Jahre nach deren Einreichung eine Botschaft veröffentlicht. Der diesbezügliche Rekord wurde bei der Vo.Iv. «für die Wahrung der Pressefreiheit» (6165) aufgestellt: Zu dieser im Jahre 1935 eingereichten Initiative wurde die Botschaft erst 1951 vorgelegt! Da das Begehren jedoch längst nicht mehr aktuell war, weigerte sich die BVers, die Vo.Iv. zu behandeln. Sie musste deshalb 1978 mit einer Übergangsbestimmung im BPR abgeschrieben werden (Art. 90 Abs. 3 BPR).

2 HUBER fügte an, dass Verwirkungsfristen dem BR ermöglichten, das Parlament zu umgehen, indem er seine Botschaft nach Ablauf der Frist vorlegte (HUBER, Rechtsfolge, 290).

Das Initiativengesetz enthielt ab 1950 allerdings eine Bestimmung, die darauf schliessen lässt, dass eine Vo.Iv. nach Ablauf der Frist Volk und Ständen auch dann zur Abstimmung kommen sollte, wenn die BVers dazu nicht Stellung nehmen konnte. Art. 9 lautete neu: «Kommt ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte hinsichtlich ihrer Stellungnahme zu dem ausgearbeiteten Initiativentwurf innert gesetzlicher Frist nicht zustande, so wird der letztere ohne weiteres der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet.»³ Trotz dieser Bestimmung nahm der StR 1956 Stellung zu einer Vo.Iv. (6557 Vo.Iv. *Erteilung von Wasserrechtskonzessionen*), nachdem die Behandlungsfrist bereits abgelaufen war. Er hielt sich dabei an die Argumentation des BR, wonach eine Verfassungspflicht vor einer einfachen Gesetzesbestimmung Vorrang habe.⁴ Diese Bestimmung gelte im Übrigen nur, wenn die Beschlüsse der beiden Räte voneinander abweichen würden und innerhalb der gesetzten Frist keine Einigung erzielt werden könne. Sofern in diesem Fall davon ausgegangen werden könne, dass jeder der beiden Räte seinen Verfassungsauftrag erfüllt habe, müsse das parlamentarische Verfahren unterbrochen und die Vo.Iv. dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, selbst wenn kein übereinstimmender Beschluss zustande gekommen sei und somit keine Empfehlung der BVers vorliege (StenBull StR 1956 I ff.).

2. GVG von 1962

Art. 9 des Initiativengesetzes wurde mit wenigen redaktionellen Änderungen in Art. 26 Abs. 5 (Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung) und Art. 27 Abs. 6 (Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs) des GVG 1962 aufgenommen. Der BR erinnerte in seiner Botschaft an seine Argumentation, wonach die Fristen aus Verfassungsgründen grundsätzlich Ordnungs- und nicht Verwirkungsfristen darstellten und die betreffenden Bestimmungen des GVG nur bei nicht übereinstimmenden Beschlüssen der beiden Räte Verwirkungsfolgen hätten (BB I 1960 I 1476). Abgesehen davon, dass im NR der Kommissionssprecher befand, die Frage der Rechtsnatur der Fristen könne wohl nicht abschliessend beantwortet werden, blieb diese Argumentation im Parlament praktisch unangefochten.⁵ Die Räte hofften v.a., dass die Frist, die dem BR für die Unterbreitung seiner Botschaft gesetzt wurde (s. Art. 97 N 3), ihnen künftig eine rechtzeitige Stellungnahme ermöglichen und demzufolge die Rechtsnatur der Fristen nicht mehr zur Diskussion stehen werde (StenBull NR 1961 274; StenBull StR 1961 263 f.).

3. Änderung des GVG vom 14. 3. 1974

Die Fraktionspräsidentenkonferenz machte in ihrem Bericht vom 1. 10. 1973 zu einer Änderung des GVG 1962 eine Kehrtwendung, indem sie schrieb: «Um das Initiativrecht nicht zu entwerten, [...] sind bestimmte Fristen – und zwar im Sinn von Präklusivfristen – gerechtfertigt» (BB I 1973 II 830).

3 Art. 9 des Initiativengesetzes wurde vom StR angeregt: StenBull StR 1949 635 ff.; StenBull NR 1950 64 ff.

4 Im NR führte diese Argumentation bei NR Alois Grendelmeier (LdU/ZH) zu heftigen Reaktionen. In einem Po. (7123 Po. *Grendelmeier. Verfahren bei Volksinitiativen*) hielt er dafür, dass die 1950 angenommene Bestimmung des Initiativengesetzes dazu diene, Vo.Iv. vor den Verschleppungstaktiken der Behörden zu schützen und folglich angewandt werden müsse (StenBull NR 1956 652 ff.). In der Lehre wird diese Meinung von KUHNS, jene des BR von HUBER gestützt (KUHNS, Rechtsfolge; KUHNS, Verfahren; HUBER, Rechtsfolge).

5 Einige Einwände wurden in der Kommission des NR vorgebracht, u.a. wiederum von NR Alois Grendelmeier (LdU/ZH) sowie vom Generalsekretär der BVers (Prot. Kommission-NR 29./30. 8. 1960, 28–30).

- 6 Diese komplette Neuausrichtung wurde 1982 im Zh. mit der sog. Futtermittelinitiative bestätigt (81.047 Vo.Iv. *Futtermittelimporte. Volksinitiative*): Als der StR sich trotz Fristablauf zur Vo.Iv. äussern wollte, wurde (wenn auch nur mit knapper Mehrheit) ein Einzelantrag von StR Jean-François Aubert (LPS/NE) angenommen, der verlangte, die Vo.Iv. ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Trotz der Auffassung des BR, wonach sich die Rechtsnatur der Behandlungsfristen nicht mit Sicherheit bestimmen liess, befanden der StR wie auch der NR mehrheitlich, dass das verfassungsmässige Recht der BVers, Stellung zu nehmen, begrenzt sei. Und zwar durch das ebenfalls in der Verfassung verankerte Recht der Initianten und Unterzeichner, dass ihr Vorschlag ohne behördliche Verzögerungen dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werde. Nur eine Verwirkungsfrist erlaube, das Risiko solcher Machenschaften zu vermeiden (AmtlBull StR 1982 414 ff.; AmtlBull NR 1982 1504 ff.).

4. ParlG

- 7 Das ParlG übernahm mit einigen redaktionellen Änderungen den Wortlaut des GVG, regelte die Rechtsnatur der Behandlungsfristen aber in einem einzigen Artikel. Dieser gilt für die Stellungnahme der BVers sowohl zu einer Vo.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs als auch zu einer Vo.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 8 Art. 106 definiert die Rechtsfolgen für den Fall, dass das Parlament nicht in der Lage ist, zu einer Vo.Iv. innerhalb der ihm gem. ParlG reservierten Frist Stellung zu nehmen: Der BR hat die Vo.Iv. innerhalb der zehn Mte., die ihm in Art. 75a Abs. 1 BPG gewährt werden, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Nach Ablauf der gesetzlichen Fristen muss m.a.W. die parlamentarische Arbeit unterbrochen und eine Volksabstimmung angeordnet werden, selbst wenn noch keine Stellungnahme des Parlaments vorliegt.
- 9 Die Fristen der BVers sind einerseits in den Art. 100 und 105 ParlG und andererseits in Art. 103 Abs. 1 ParlG festgelegt. Nicht relevant ist hier die in Art. 104 Abs. 1 ParlG erwähnte Frist, die sich auf die Ausarbeitung eines Entwurfs zu einer Teilrevision der BV bezieht, nachdem das Volk oder das Parlament einer Vo.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung zugestimmt hat: Hat das Parlament seine Arbeit nach Ablauf der zweijährigen Frist nicht abgeschlossen, kann Volk und Ständen kein Entwurf zur Abstimmung vorgelegt werden. Entsprechend kann es sich hier nur um eine Ordnungsfrist handeln (s. dazu Art. 104 N 2, sowie AUBERT, *Evolution*, 12, FN 20).
- 10 Der Zweck von Art. 106 ParlG liegt gemäss Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 im «Schutz des Initiativrechts, das nicht durch ein Nichttätigwerden der Behörden vereitelt werden darf» (BBl 2001 3577). Damit sollen jegliche Verzögerungstaktiken, zu denen sich die Bundesbehörden in der ersten Hälfte des 20. Jh. immer wieder bewegen liessen (s. N 1), verhindert werden. Das Initiativkomitee und die Unterzeichner haben m.a.W. die Garantie, dass ihre Vo.Iv. – wie auch immer die Behörden ihr gegenüber eingestellt sind – innerhalb der gesetzlichen Fristen zur Volksabstimmung gebracht wird.
- 11 Art. 106 ParlG kann zwar die Nichterfüllung der verfassungsmässigen Pflicht der BVers zur Stellungnahme zu einer Vo.Iv. (Art. 139 Abs. 4 und 5 BV) zur Folge haben. Dieser Verstoß gegen die Verfassung wiegt jedoch weniger schwer, als wenn eine Initiative aufgrund der Untätigkeit der Behörden ihre Aktualität verlöre. AUBERT sagt dazu: «Natürlich ist die Teilnahme der Räte ausdrücklich in der Bundesverfassung vorgesehen [...]. Es ist also erstaunlich, dass ein einfaches Gesetz die Räte ausschliessen kann. Doch würde der

Geist der Bundesverfassung viel eindeutiger dadurch verletzt, dass es einem ablehnend eingestellten Parlament erlaubt wäre, eine Volksinitiative, welche ihm missfällt, nach Belieben auf die lange Bank zu schieben» (AUBERT, Bundesstaatsrecht, 165).⁶

Ist das Parlament nicht in der Lage, innerhalb der gesetzten Fristen zu einer Vo.Iv. Stellung zu nehmen, verwirkt es sein «droit de parole» (AUBERT, Evolution, 7) und damit die Einflussnahme auf den Volksentscheid. Man kann in diesem Zh. also von einer Sanktion gegenüber dem Parlament sprechen, einer Sanktion, welche die Räte dazu anhält, die gesetzlichen Vorschriften zu befolgen. 12

Welche Mittel stehen dem Parlament zur Verfügung, um die Fristen einzuhalten? Erstens kann die BVers gem. Art. 97 Abs. 3 ParlG (s. Art. 97 N 19 ff.) die Beratung der Vo.Iv. ohne die Botschaft des BR beginnen, wenn diese nicht innerhalb der gesetzten Frist (Art. 97 Abs. 1 und 2 ParlG) vorliegt. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass der BVers zur Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe die gesetzlich vorgesehene Zeitspanne tatsächlich zur Verfügung steht. Zweitens können die Büros der Eidg. Räte eine Sondersession anberaumen, wenn die vorgesehenen Sessionen für die Prüfung einer Vo.Iv. nicht ausreichen (Art. 2 Abs. 2 ParlG). Das wäre allerdings mit viel Kosten und Aufwand verbunden. 13

Im Weiteren stellt sich die Frage, was nach Ablauf der Frist mit dem BB geschieht: Wird er als hängiges Geschäft gestrichen oder wird er von der BVers abgeschrieben? Das Gesetz sagt nichts dazu. Bei der bereits erwähnten «Futtermitteliniziativa» (s. N 6) wurde eine andere Variante gewählt: Die BVers ersetzte den Artikel betr. die Abstimmungsempfehlung mit einem Artikel, mit welchem der BR beauftragt wurde, «die Volksinitiative ohne Empfehlung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten», und genehmigte so den BB (AmtlBull NR 1982 1504). Von dieser Variante ist abzusehen,⁷ da sie suggeriert, das Parlament könne entgegen der Verfassungsvorschrift der Abgabe einer Empfehlung beschliessen, eine Vo.Iv. ohne Empfehlung vor das Volk zu bringen. Das Gleiche gilt für die Abschreibung. Somit bleibt nur noch die Variante, das Geschäft aus der Liste der hängigen Geschäfte zu streichen.⁸ 14

Schliesslich könnte Art. 106 ParlG auch so ausgelegt werden, dass er auch jene Fälle abdeckt, in welchen die Eidg. Räte eine Vo.Iv. zwar vor Fristablauf behandeln, sich aber nicht auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen konnten, weil einer der beiden Räte entweder den Einigungsantrag zur Abstimmungsempfehlung ablehnte oder den BB in der Schlussabstimmung als Ganzes verwarf.⁹ Art. 106 würde in diesem Fall besagen, dass die Räte nicht befugt sind, im Hinblick auf eine gemeinsame Stellungnahme in der verbleibenden Zeit bis zum Fristablauf neue Beratungen aufzunehmen. Unter dem Blickwinkel der Wahrung des Initiativrechts dürfte diese Auslegung richtig sein.¹⁰ Eine solche Interpreta- 15

⁶ Vgl. auch KUHN, Verfahren, 253; KUHN, Rechtsfolge, 367.

⁷ Diese Lösung war im damaligen Kontext allerdings gerechtfertigt: Weil der BR und ein Teil der BVers noch zögerte, den Verwirkungscharakter der Frist anzuerkennen, konnte auf diese Weise die Praxisänderung zum Ausdruck gebracht werden.

⁸ Vgl. analog dazu den Rückzug einer Vo.Iv. in der parlamentarischen Beratungsphase: In diesem Fall wird der BB zur Vo.Iv. nicht abgeschrieben, sondern einfach aus der Liste der hängigen Parlamentsgeschäfte gestrichen. Vgl. dazu z.B. Vo.Iv. «Gegen neue Kampfflugzeuge» (09.065).

⁹ Vgl. in diesem Zh. z.B. die beiden «Bausparinitiativen» (09.074). Hier konnten sich die beiden Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen, weil einer der Räte den Antrag der Einigungskonferenz verwarf.

¹⁰ Das entspricht auch der Praxis der BVers und des BR. Dass ein erneuter Versuch von besserem Erfolg gekrönt ist, ist allerdings unwahrscheinlich. Zudem müsste auf dem Weg einer pa.Iv. der

tion legen aber weder die Sachüberschrift von Art. 106 und der Gliederungstitel zu den Art. 105 und 106 nahe, da an beiden Stellen ausdrücklich nur vom Fristablauf die Rede ist, noch lässt die Entstehungsgeschichte des Art. darauf schliessen.¹¹

Entwurf des BB erneut eingebracht werden, was auch bereits wegen dem damit verbundenen Zeitbedarf wenig erfolgversprechend erscheint.

- 11 *De lege ferenda* wäre es sinnvoll, im ParlG explizit festzuschreiben, dass es den Räten nicht erlaubt ist, die Beratung erneut aufzunehmen, wenn sie keine Einigung gefunden haben. Damit wäre auch die Kohärenz zu Art. 75a Abs. 1 BPR hergestellt, der ebenfalls vom Grundsatz ausgeht, dass der BR die Vo.Iv. innert zehn Monaten nach der Schlussabstimmung dem Volk zur Abstimmung unterbreiten muss, ohne dass er dabei den Fristablauf abwarten muss. Hier ist noch anzumerken, dass Art. 75a Abs. 1 BPR zwar den Fall abdeckt, in dem ein BB zu einer Vo.Iv. in der Schlussabstimmung abgelehnt wird, nicht aber den Fall, in dem die parlamentarischen Beratungen scheitern, weil einer der Räte den Einigungsantrag verwirft. *De lege ferenda* sollte auch dieser Artikel des BPR angepasst werden. Es sei darauf hingewiesen, dass der Antrag der SPK-NR zur Änderung von Art. 75a BPR im Rahmen der Revision des ParlG vom 15.6.2018 (16.457; BBl 2017 6821) das letzterwähnte Problem gelöst hätte. Die Kammern folgten aber dem BR, der vorschlug, beim geltenden Recht zu bleiben (BBl 2017 6868 f. sowie 6874; AmtlBull NR 2017 2078 ff; AmtlBull StR 2018 28 ff.; siehe auch Art. 100 N 10).

4. Kapitel: Verfahren bei parlamentarischen Initiativen

Art. 107

Gegenstand und Form	¹ Mit einer parlamentarischen Initiative kann vorgeschlagen werden, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. ² Die parlamentarische Initiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten. ³ Eine Kommission kann mit einer parlamentarischen Initiative ihrem Rat einen Erlassentwurf unterbreiten.
Objet et forme	¹ L'initiative parlementaire permet de proposer qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale. ² L'initiative fait l'objet d'un développement. Celui-ci comporte notamment les objectifs de l'acte. ³ Une commission peut présenter un projet d'acte à son conseil au moyen d'une initiative parlementaire.
Oggetto e forma	¹ Mediante un'iniziativa parlamentare si può proporre che una commissione elabori un progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale. ² L'iniziativa va motivata. La motivazione deve contemplare in particolare gli obiettivi dell'atto legislativo. ³ Una commissione può presentare alla propria Camera un progetto di atto legislativo per mezzo di un'iniziativa parlamentare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1962	1
2. Änderung des GVG vom 24.6.1970	5
3. Änderung des GVG vom 23.3.1984	10
4. ParlG	12
5. Änderung des ParlG vom 3.10.2008	14
6. Änderung des ParlG vom 21.6.2013	15
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	16
1. Gegenstand einer pa.Iv.	16
2. Urheber und Adressaten einer pa.Iv.	18
3. Form einer pa.Iv.	22
4. Praxis der pa.Iv.	24
a) Statistik	24
b) Funktionen der pa.Iv.	27

Materialien

Bis 1962: GRS 12.7.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902–1903 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902–1903 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902–1903 624 ff.); GRN 17.12.1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14.12.1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

9296 *Behandlung von Initiativen. Richtlinien der Büros*: Gutachten HUBER/NEF an EJPD 14. 4. 1965; Bericht EJPD an Büros NR und StR 2. 7. 1965; AmtlBull StR 1965 139 ff.; AmtlBull NR 1966 72 ff. 9377 *Mo. Ackermann. Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts*: AmtlBull NR 1965 689 ff.; AmtlBull StR 1966 192 ff.

10090 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Gutachten HUBER an EJPD 31. 5. 1968; Botschaft BR 13. 11. 1968 (BBl 1968 II 733 ff.); Berichte EJPD an Kommission-NR 28. 2. 1969 und 18. 7. 1969; Bericht EJPD an Kommission-StR 8. 1. 1970; AmtlBull NR 1969 250 ff., 748 ff.; AmtlBull NR 1970 474; AmtlBull StR 1970 4 ff.; Änderung GVG 24. 6. 1970 (AS 1970 1253 ff.).

Studienkommission. Verfahren der parlamentarischen Initiative: Bericht an Büro-NR 9. 8. 1978.

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1124, 1137); Stellungnahme BR 5. 5. 1982 (BBl 1982 II 337 ff.); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR/StR, Subkommission, 25. 11. 1998, 19. 4. 1999; Prot. SPK-NR 29./30. 6. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3509); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 *Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Prot. SPK-NR 22. 5. 2008, 30. 9. 2008; Prot. SPK-StR 17. 6. 2008, 28. 8. 2008; AmtlBull NR 2008 856 ff., 1422 ff.; AmtlBull StR 2008 713 ff.

10.440 *Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6800 ff., 6819); Prot. SPK-StR 30. 8. 2010, 20./21. 1. 2011, 21. 2. 2011, 31. 1./1. 2. 2013, 22./23. 4. 2013; Prot. SPK-NR 27./28. 10. 2011, 10./11. 5. 2012, 12. 3. 2013; Prot. SPK-NR, Subkommission, 30. 1. 2012, 15. 2. 2012, 26. 3. 2012, 20. 4. 2012; AmtlBull StR 2011 909 ff.; AmtlBull NR 2012 2094 ff.; AmtlBull StR 2013 82 f.; AmtlBull NR 2013 334 f.; AmtlBull StR 2013 472; AmtlBull NR 2013 930 f.; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

BURRI, Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung, in: LeGes 2/2007, 319 ff. (zit. BURRI, Statistik), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2007/2/20072319-326.html>> [24.3.2024]; CAPAUL, Bundesgesetze: Zum Mythos «Federführung Parlament», in: LeGes, 2023, H. 2 (zit. CAPAUL, Federführung Parlament), <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2023/2/bundesgesetze--zum-m_29865ae841.html> [24.3.2024]; GRAF, Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchung zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: Parlamentsdienste, Parlament, 203 ff. (zit. GRAF, Motion); GRAF, Art. 160, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3922 ff.; GRAF/G. MÜLLER, Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2007, H. 3, 4 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2007-3.pdf>> [24.3.2024] (zit. GRAF/G. MÜLLER, Parlament); LAMPRECHT, Die parlamentarische Initiative im Bund, Basel/Frankfurt a.M. 1989 (zit. LAMPRECHT, pa.Iv.); LÜTHI, Die parlamentarische Initiative: Ein wirksames Instrument des Parlamentes und kein «quick and dirty»-Gesetzgebungsverfahren, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2023, H. 1, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2023-1.pdf>> [24.3.2024]; MINELLI, Die parlamentarische Initiative gemäss Art. 93 der Bundesverfassung, Zürich 1965 (zit. MINELLI, pa.Iv.); G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013 (zit. G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente); PFISTER, Die Hand am Colt – Rechtssetzungsverfahren aus der Sicht eines Politikers, in: LeGes 2009, H. 3, 375 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2009/3/20093375-383.html>> [24.3.2024]; SCHEFOLD, Volkssouveränität und repräsentative Demokratie in der schweizerischen Regeneration 1830–1848, Basel/Stuttgart 1966 (zit. SCHEFOLD, Volkssouveränität); 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>> [24.3.2024]; WEIL, Die parlamentarische Initiative als Werkzeug einer selbstbewussten Kommission, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 2023, H. 1, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2023-1.pdf>> [24.3.2024]; ZURKIRCHEN, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Zürich 1979 (zit. ZURKIRCHEN, Instrumente).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1962

Art. 81 Abs. 1 BV 1848, wörtlich übernommen von Art. 93 Abs. 1 BV 1874, lautete: «Jedem der Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu». Diese Bestimmung gab 1848 zu keinen Diskussionen Anlass. Das parlamentarische Initiativrecht wurde als selbstverständliche Errungenschaft der vorangehenden Regenerationszeit empfunden, hatte in die Verfassungen aller regenerierten Kte. Eingang gefunden und war auch bereits im gescheiterten Entwurf für eine «Bundesurkunde der Schweizerischen Eidgenossenschaft» vom Dezember 1832 enthalten (LAMPRECHT, pa.Iv., 21; MINELLI, pa.Iv., 3). Dies bedeutete einen grundlegenden Wandel im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung: «Für die Restauration versteht es sich von selbst, dass die Regierung die Gesetze vorschlägt und dass sich das Parlament im Ganzen darauf zu beschränken hat, ihre Vorschläge anzunehmen oder zu verwerfen» (SCHEFOLD, Volkssouveränität, 376). Demgegenüber gilt für die Regeneration: «Ein Grosser Rat, der Anspruch darauf erhebt, das Volk zu repräsentieren, muss selbst entscheiden dürfen, was er in Beratung ziehen will» (SCHEFOLD, Volkssouveränität, 378).¹

Das GRS 1849 (Art. 37) und das GRN 1850 (Art. 38) erwähnten in der Aufzählung der Beratungsgegenstände der Räte den «Vortrag einer Kommission» und den «Antrag eines seiner Mitglieder» (GRS: «Anregung»); damit waren die Kommissionsinitiative und die Initiative eines einzelnen Ratsmitglieds gemeint. Die Ratsreglemente von 1848/1849 und von 1903 enthielten eine rudimentäre Bestimmung über die Adressaten und das Verfahren der als pa.Iv. zu qualifizierenden Vorstösse (s. dazu Art. 109 N 1). Das GVG 1902 regelte in Art. 4 die Beziehungen zwischen den Räten bei der Behandlung von Erlassentwürfen: Diese gehen gem. Art. 4 Abs. 1 nach der Behandlung in einem Rat an den andern Rat, ausser wenn es sich um einen «in Form einer Motion eingebrachten Gesetzes- oder Beschlussentwurf» handelt, auf welchen nicht eingetreten wird oder der in der Gesamtabstimmung abgelehnt wird (Art. 4 Abs. 3). Diese «Mo.» unterscheidet sich grundlegend von der Mo., mit welcher der BR beauftragt wird, der BVers einen Erlassentwurf zu unterbreiten; die «Mo.» gem. Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 war nichts anderes als eine pa.Iv. gem. der seit 1970 normierten Begrifflichkeit.

Im Übrigen verzichtete das GVG 1902 aber auf eine Definition der verschiedenen parlamentarischen Initiativinstrumente und überliess diese Aufgabe den Ratsreglementen. Diese beschränkten sich darauf, die Mo. als selbstständigen Antrag zu definieren (GRS 1903, Art. 63 Abs. 1; GRN 1903, Art. 41 Abs. 1), welcher sich nicht auf einen hängigen Beratungsgegenstand bezieht; der Adressat der Mo. wurde offengelassen. Das GRN 1920 und die Teilrevision des GRS vom 14. 12. 1927 engten dann aber den Motionsbegriff ein auf einen Auftrag an den BR; es entfiel die in den Reglementen von 1903 noch erwähnte Möglichkeit, eine Mo. statt an den BR an eine Kommission zu überweisen (GRS 1903, Art. 64; GRN 1903, Art. 74). Das GRS führte aber in der Aufzählung der «Beratungsgegenstände» nach wie vor an erster Stelle die Initiative gem. Art. 93 BV 1874 auf (GRS 1927, Art. 34; GRS 1946, Art. 34; in den GRN 1903, 1920 und 1946 fehlt eine

¹ SCHEFOLD erläutert die verschiedenen Formen der pa.Iv. in der Regeneration. Er unterstreicht allerdings auch: «Dass es Aufgabe auch der Regierung ist, dem Grossen Rat Gesetze und Beschlüsse vorzuschlagen, wird in der Regeneration nie bestritten und kommt in fast allen Verfassungen zum Ausdruck» (379).

entsprechende Bestimmung)²; weitere Bestimmungen über das Verfahren zur Behandlung solcher Initiativen fehlten. Bei der Totalrevision des GVG 1962 wurde die pa.Iv. in Form der «Mo.» offenbar vergessen; Art. 4 Abs. 3 GVG fiel ersatzlos weg, ohne dass in den schriftlichen Dokumenten darüber ein Wort zu finden ist. Im GRS 1962 wurde aber die Initiative gem. Art. 93 BV 1874 in der Aufzählung der Beratungsgegenstände belassen (Art. 37), im GRN 1962 sogar wieder neu aufgenommen (Art. 34). Diese Aufzählungen erwähnen unter Ziff. 1 die Initiativen gem. Art. 93 BV 1874 und unter Ziff. 3 die Mo. (sowie die Po., Ip. und kleine A). Daraus folgt, dass die Initiative offensichtlich nicht identisch ist mit der Mo. Unklar blieb, worin die Andersartigkeit besteht. Diese Frage sollte die Diskussionen in den Sechzigerjahren bestimmen (vgl. N 5 ff.).

- 4 In der Praxis gehen bereits die ersten von den Räten beschlossenen Erlasse auf Entwürfe einer Kommission zurück; es handelte sich also um pa.Iv. im heutigen Sinne des Wortes.³ Schon in der ersten Session im November 1848 wurden aber auch Mo. zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs an den BR überwiesen.⁴ Dieses Vorgehen sollte zur üblichen Praxis werden. SEEGER stellte 1915 fest: «Die Praxis des schweizerischen Gesetzgebungsverfahrens hat dem Bundesrat beinahe ein tatsächliches Monopol auf den eigentlichen Gesetzesvorschlag zuerkannt» (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 3).⁵ Es gab allerdings einzelne Ausnahmen. SEEGER erwähnt drei Bsp. von Erlassentwürfen, welche in den Jahren 1891, 1893 und 1911 von einzelnen Ratsmitgliedern dem Rat unterbreitet wurden (SEEGER, Gesetzgebungsverfahren, 9 f.):⁶ Vorlagen betr. die Besoldungen der Mitglieder des BR oder betr. die Entschädigungen der Ratsmitglieder wurden nicht vom BR, sondern durch einzelne Ratsmitglieder oder die FK eingebracht (BOVET, Règlement, 21; BBl 1968 II 737). In den Fünfziger- und Sechzigerjahren sind einige Erlassentwürfe von Kommissionen zu verzeichnen, welche nicht als pa.Iv. bezeichnet wurden oder auf eine «Mo.» gem. Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 zurückgingen, aber nach der seit 1970 geltenden Terminologie als pa.Iv. gelten müssen.⁷

2 Der Kommissionsberichtersteller wies am 21.9.1927 im StR ausdrücklich auf dieses Initiativrecht hin, das sich «nicht auf die Form einer Einladung an den Bundesrat beschränkt. Wenn es nicht benützt wird und die Form der Motion gewählt wird, so liegt der Fehler nicht beim Geschäftsreglement des Ständerats, sondern darin, dass es bequemer ist und meist auch im Interesse der Sache ist, nicht selber einen fertigen Entwurf einzureichen, sondern ihn durch den Bundesrat ausarbeiten zu lassen» (Prot. StR 21.9.1927, 21 f.).

3 Bsp.: Prov. GRN vom 8.11.1848 (Kommissionsbericht in BBl 1849 I 110), Dekret vom 15.11.1848 betr. den Gehalt der Mitglieder des Bundesrates und des Kanzlers der Eidgenossenschaft (Kommissionsbericht in BBl 1849 I 123).

4 Bsp.: Mo. Frey vom 18.11.1848 betr. Verantwortlichkeit der Bundesbeamten (BBl 1849 I 144); Mo. Ochsenbein vom 18.11.1848 betr. Errichtung einer eidg. Universität (BBl 1849 I 145).

5 Dass sich die Ratsmitglieder ihres Initiativrechts nicht mehr bewusst waren, zeigt besonders deutlich das Schreiben der Kommissionen beider Räte an den BR vom 25.11.1896, womit diese ihre Überlegungen über nötige Änderungen des Parlamentsrechts an den BR übermittelten: «Die Kommissionen sind der Ansicht, dass es die Grenzen ihres Mandates überschreiten und auf das Gebiet der dem Bundesrate vorbehaltenen Initiative und Kompetenz übergreifen hiesse, wenn sie an diese Arbeit herantreten und den Kammern von sich aus eine Revision des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen den Räten unterbreiten wollten» (BBl 1899 II 495).

6 Die von mehreren späteren Autoren übernommene Aussage von ZURKIRCHEN trifft also nicht zu: »Bis zur Junisession [1964] hat nie ein einzelner National- oder Ständerat von diesem Recht Gebrauch gemacht» (ZURKIRCHEN, Instrumente, 134).

7 Dazu gehört z.B. Bericht und Gesetzesentwurf der GPK des NR vom 13.4.1965 über den Ausbau der Verwaltungskontrolle (9194; BBl 1965 I 1177 ff.).

2. *Änderung des GVG vom 24. 6. 1970*

Mit der Änderung des GVG vom 24. 6. 1970 (10090) wurde das GVG 1962 mit acht zusätzlichen Artikeln (Art. 21^{bis}–21^{novies}) ergänzt und damit das Verfahren der Behandlung von pa.Iv. erstmals umfassend geregelt. Diese Gesetzesänderung war das Resultat von sechsjährigen Diskussionen. Einige der Ratsdebatten waren sehr ausführlich und zeigen ein bemerkenswertes Bewusstsein für die grundsätzliche Bedeutung dieses Themas für die Gewaltenteilung, obwohl dessen Tragweite für die Praxis noch kaum abgeschätzt werden konnte. Diese Entwicklung wurde in der Sommersession 1964 ausgelöst durch die Einreichung von Initiativen, die sich ausdrücklich auf Art. 93 Abs. 1 BV 1874 stützten.⁸ Es handelt sich um dieselbe Session, in welcher die Eidg. Räte auch die Einsetzung von Kommissionen beschlossen, welche die Vorgänge im Zh. mit der Beschaffung von Mirage-Kampfflugzeugen untersuchen sollten (s. Art. 163 N 1 ff.). Im selben Jahr 1964 wurden zwei weitere Initiativen eingereicht. Die Büros der beiden Räte luden daraufhin den BR ein, die sich bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts stellenden verfassungs- und verfahrensrechtlichen Fragen durch Staatsrechtler untersuchen zu lassen. Am 14. 4. 1965 legten Bundesrichter HARALD HUBER und Prof. HANS NEF ein Gutachten vor; das EJPD nahm seinerseits am 2. 7. 1965 dazu Stellung und unterbreitete Vorschläge für das Verfahren zur Behandlung solcher Initiativen. Bereits am 15./16. 6. 1965 hatten die Büros beider Räte in gemeinsamer Sitzung entsprechende «Richtlinien»⁹ erlassen, die den Räten «zur Kenntnisnahme» unterbreitet wurden. Der StR lehnte diese Richtlinien aber am 5. 10. 1965 mit 30 zu 7 Stimmen ab (AmtlBull StR 1965 139). NR Ackermann (Rad./LU) hatte bereits am 16. 6. 1965 eine Mo. eingereicht (9269), welche den BR beauftragen wollte, den Entwurf einer gesetzlichen Regelung der pa.Iv. auszuarbeiten. Nach der klaren Stellungnahme des StR in der Herbstsession 1965 zog er in der folgenden Winter-session die Mo. zurück und reichte sie neu ein (9377) – mit Streichung der Passage, wonach die Initiative eines Ratsmitglieds sich an beide Räte richte. Die Mo. wurde am 15. 12. 1965 vom NR (AmtlBull NR 1965 689) und am 21. 6. 1966 vom StR (AmtlBull StR 1966 192) angenommen, ohne vom BR oder von einem Ratsmitglied bestritten worden zu sein. In der Zwischenzeit hatte der NR am 15. 3. 1966 provisorische Richtlinien seines Büros zur Behandlung von pa.Iv. angenommen (AmtlBull NR 1966 72). In Erfüllung der Mo. Ackermann unterbreitete der BR am 13. 11. 1968 seine Botschaft mit Gesetzesentwurf (BB1 1968 II 733), gestützt insb. auf ein ausführliches Rechtsgutachten von Prof. HUBER vom 31. 5. 1968.

8 Ein sich auf diese Verfassungsbestimmung berufender Antrag von NR Ackermann (Rad./LU) vom 4. 6. 1964 für die Einleitung einer Untersuchung der «Mirage-Affäre» wurde vom Büro als nicht zulässig erklärt (vgl. die Darstellung des Vorgangs durch NR Ackermann in AmtlBull NR 1966 81). Die erste als solche registrierte pa.Iv. war ein am 18. 6. 1964 eingereichter, als «Gesetzesinitiative» bezeichneter ausgearbeiteter Gesetzesentwurf für die Einführung eines Zivildienstes (9032 *Gesetzesinitiative Borel. Organisation des Zivildienstes*. AmtlBull NR 1967 70).

9 In der Debatte im StR wurde die fragwürdige Rechtsnatur derartiger «Richtlinien» kritisiert. Nötig wäre eine gesetzliche Grundlage. Unter dem Blickwinkel der Gleichberechtigung beider Räte war auch die Form der Beschlussfassung der beiden Büros seltsam. Der Berichterstatter des Büros führte im StR aus, dass die beiden Büros die Richtlinien mit 11 zu 3 Stimmen angenommen hätten, wobei die Minderheit aus Mitgliedern des StR bestehe. Daraus ist zu schliessen, dass die Mehrheit des fünfköpfigen Büros des StR die Richtlinien abgelehnt hatte.

- 6 Insbesondere die folgenden drei Fragen wurden intensiv diskutiert:¹⁰
- «Kommt dem Initiativrecht des einzelnen Parlamentariers i.S.v. Art. 93 Abs. 1 BV 1874 neben dem Motions- und Postulatsrecht selbstständige Bedeutung zu, oder wird es durch das Motions- und das Postulatsrecht konsumiert?»
 - «Wer ist Adressat der parlamentarischen Einzelinitiative: Die Bundesversammlung oder der Rat, dem der Initiant angehört?»
 - «Soll eine pa.Iv. nur als ausgearbeiteter Entwurf oder auch als allgemeine Anregung zulässig sein?»
- 7 Was die erste Frage, das *Verhältnis zwischen Initiativ- und Motionsrecht*, betrifft, so wurde in den ganzen Debatten nie bestritten, dass Art. 93 Abs. 1 BV 1874 dem Parlament nicht nur das Recht gibt, dem BR den Auftrag zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu erteilen, sondern dass auch die Möglichkeit bestehen muss, dass das Parlament in eigener Regie ohne entscheidende Mitwirkung des BR einen Erlass der BVers ausarbeiten kann. Es entstand aber eine Begriffsverwirrung, weil die z.B. in der StR-Debatte vom 5. 10. 1965 erfolgreichen Gegner der «Richtlinien» der Ratsbüros in der Mo. einen Auftrag sahen, der sich sowohl an den BR als auch an das Parlament selbst richten kann. Die frühere gelegentliche Praxis und Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 stützten diese Auffassung. Diese Opposition gegen die pa.Iv. richtete sich nicht gegen die pa.Iv. im materiellen Sinne, sondern zur Hauptsache gegen die zuerst mit dem Begriff der «Initiative» verbundene Vorstellung, diese richte sich im Gegensatz zur Mo. an beide Räte und nicht nur an den Rat, welchem der Initiant angehört. In der Argumentation des StR schwingt neben dieser rechtlichen Begründung allerdings auch ein konservativer politischer Unwille mit gegenüber einer als überflüssig betrachteten Neuerung, die nur dem Aktivismus von im NR vertretenen politischen Minderheiten Vorschub leiste.¹¹ Auch die andere Seite focht natürlich nicht nur mit rechtlichen Argumenten, sondern brachte auch die damit verbundene Machtfrage deutlich zum Ausdruck: «Es hätte keinen Sinn gemacht, uns beim Ausbau der Verwaltungskontrolle gegen die Tendenz des <Exekutivstaates> zu wehren, diesen selben Tendenzen aber hier durch schwächlichen Verzicht auf ein wesentliches parlamentarisches Recht Vorschub zu leisten». Ein Parlamentarier müsse «zum letzten Mittel» der pa.Iv. greifen können, wenn alle anderen Mittel «den Bundesrat nicht zum Einlenken bewegen konnten.»¹²
- 8 Die Frage nach dem *Adressaten der pa.Iv.*¹³, die zweite Frage im oben aufgeführten Fragekatalog, beantworteten das Gutachten HUBER/NEF und die ersten «Richtlinien» der Büros aufgrund einer wörtlichen Auslegung von Art. 93 Abs. 1 BV 1874 dahingehend, dass sich die Initiative eines Ratsmitglieds wie eine Kt.Iv. oder eine Vorlage des BR an beide Räte richte und dass folglich nach Ablehnung einer Initiative durch den einen Rat sich auch noch der andere Rat damit befassen müsse. StR Bachmann (Rad./AG) befand diese Idee als «vollständig indiskutabel» und «überhaupt unverständlich» (AmtlBull StR 1965 149) und drückte damit den Unwillen des StR aus, sich mit ohnehin chancenlosen Initiativen

10 Formulierung der Fragen a) und b) gem. Gutachten HUBER vom 31. 5. 1968.

11 Die fünf in den Jahren 1964 und 1965 eingereichten Initiativen stammten von zwei Sozialdemokraten, zwei Vertretern des LdU und einem Vertreter der PdA.

12 NR Konzett (BGB/ZH) als Berichterstatter des Büro-NR bei der Behandlung der «provisorischen Richtlinien» am 15. 3. 1966 im NR (AmtlBull NR 1966 76).

13 Die Frage wurde auch bereits bei der Totalrevision des GRS 1927 durch den Kommissionsberichterstatte aufgeworfen. Er vertrat die Auffassung, dass Initiativen der Ratsmitglieder gleich zu behandeln seien wie Initiativen der Kte. und dass folglich erstere wie letztere sich an beide Räte richten. Nach ausführlicher Darlegung kam er allerdings zum Schluss: «Das Ganze ist eigentlich mehr eine Doktorfrage» (Prot. StR 21. 9. 1927, 24 ff.).

einzelner NR beschäftigen zu müssen. Gem. Gutachten HUBER enthält die BV in dieser Sache eine echte Lücke, die notwendigerweise geschlossen werden müsse. Der BR schlug mit seiner Botschaft eine Regelung i.S. des StR vor. Im Zweikammersystem gelte:

«Die Rechte, die der einzelne Parlamentarier in der Bundesversammlung ausübt, stehen ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied des Nationalrates oder als Mitglied des Ständerates zu. Unmittelbar vermögen sie daher nur in dem Rat Wirkungen zu entfalten, dem der Parlamentarier angehört. Im andern Rat kann er keine Rechte ausüben. An diesem System findet auch das Vorschlagsrecht seine Schranke» (BB1 1968 II 741).

Die Formulierung des Initiativrechts in der BV geht auf den Entwurf der Bundesurkunde von 1832 zurück, die ein Einkammersystem vorgesehen hatte. 1848 gab das Initiativrecht zu keinen Diskussionen mehr Anlass, was verständlich macht, weshalb man die nötige textliche Anpassung an das Zweikammersystem versäumte. In der parlamentarischen Beratung setzte sich die Auffassung des BR durch, nachdem der NR in der ersten Beratung noch einem Kompromissvorschlag seiner Kommission gefolgt war. Danach wäre eine pa.Iv. nach Ablehnung durch den Erstrat zwar an den Zweirat gegangen, wäre dort aber nur dann zur Behandlung gelangt, falls ein Mitglied des Zweirates die Initiative aufgenommen hätte (AmtlBull NR 1969 749).

Die dritte Frage des Fragekatalogs, die Frage nach der *Form der pa.Iv.*, wurde in den ersten «Richtlinien» der Ratsbüros vom 15./16. 6. 1965 dahingehend beantwortet, dass eine pa.Iv. «sowohl in der Form der allgemeinen Anregung als auch in der Form des ausgearbeiteten Entwurfes möglich» ist (AmtlBull StR 1965 139). Die Mehrheit des StR sah die Initiative gem. Art. 93 BV 1874 in der Form der Mo. als ausgearbeiteter Entwurf bereits realisiert (s. N 7); gem. dieser Logik gab es keine Berechtigung für eine pa.Iv. als allgemeine Anregung. Auch der BR verwies in seiner Botschaft vom 13. 11. 1968 auf diese Entstehungsgeschichte und sah «kein Bedürfnis nach der allgemeinen Anregung. Der Parlamentarier, der die gewünschte Vorlage nicht selber entwerfen will, hat die Möglichkeit, die Ausarbeitung mit Hilfe der Motion durch den Bundesrat besorgen zu lassen» (BB1 1968 II 741). Der NR mochte dieser Hilfestellung des BR allerdings nicht vollumfänglich vertrauen. NR Schürmann (KK/SO) meinte: «Das Parlament will diese Gesetzgebung, die es selber anregt, in der Hand behalten, auch die allgemeine Anregung» (AmtlBull NR 1969 753). Der NR folgte mit 92 zu 13 Stimmen einem Antrag seiner Kommission, wonach eine Initiative als allgemeine Anregung eingereicht werden kann, wobei der Rat in diesem Fall entscheidet, «ob der Vorschlag als parlamentarische Initiative oder als Motion zu behandeln sei» (AmtlBull NR 1969 756). Der StR lehnte diese Umwandlung einer pa.Iv. in eine Mo. als verfassungsrechtlich unhaltbare Vermischung von zwei grundsätzlich verschiedenartigen parlamentarischen Instrumenten ab und sprach sich, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre, für die Zulässigkeit einer pa.Iv. als allgemeine Anregung aus. Zu dieser Kehrtwende des StR führte ein Gutachten des EJPD vom 8. 1. 1970. Art. 93 BV 1874 erwähne ausdrücklich nicht nur das Initiativrecht der Ratsmitglieder, sondern auch dasjenige der Räte. Dieses Recht könne nur in der Weise ausgeübt werden, dass ein Ratsmitglied oder eine Kommission ihrem Rat den Antrag auf Ergreifung der Ratsinitiative unterbreite. Ein derartiger Antrag sei nichts anderes als eine pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung.

3. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984

Nachdem im Jahre 1976 11 und in der Frühjahrssession 1977 weitere fünf pa.Iv. eingereicht worden waren, setzte das Büro des NR am 3. 6. 1977 eine «Studienkommission zur Bremsung der parlamentarischen Initiativen» ein. Der Schlussbericht dieser Kommis-

sion¹⁴ vom 9. 8. 1978 stellte das Initiativrecht grundsätzlich nicht in Frage, enthielt aber zwei Änderungsvorschläge: 1. die *Einführung eines Vorprüfungsverfahrens* (s. Art. 109 ParlG), 2. eine *Beschränkung der pa.Iv. auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs*. Im zweiten Punkt war die Kommission geteilter Meinung und präsentierte daher Vor- und Nachteile dieses Vorschlags. Der Nachteil der pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung sei in der Gefahr zu sehen, «dass Ratsmitglieder auf diese Weise die Möglichkeiten unseres Milizparlaments überfordern, weil sie sich zu wenig Rechenschaft über die Folgen ihrer Forderung geben. [...] Es besteht die Hoffnung, dass Problemkreise, die im Rahmen des Parlaments allein nicht bewältigt werden können, auf diese Weise von selbst aus dem Verfahren der parlamentarischen Initiative ausscheiden. [...] Die Beschränkung der parlamentarischen Initiative auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs hat freilich auch Nachteile: Die Initiative wird dort nicht zugelassen, wo erst das Regelungsbedürfnis erkannt worden ist, die Lösungsmöglichkeiten aber noch nicht gefunden sind. Dadurch könnte ein Teil der innovatorischen Kraft des Parlamentes verloren gehen» (9 f.).

- 11 Bei der Beratung der am 23. 3. 1984 angenommenen GVG-Revision (78.233) wurde die Idee der Einführung eines Vorprüfungsverfahrens, nicht aber der Vorschlag für eine Beschränkung der Form der pa.Iv. aufgegriffen. Art. 21^{bis} Abs. 1 und 2 GVG 1962 als Vorgänger von Art. 107 ParlG wurden ohne materielle Änderung in dem Sinne redaktionell überarbeitet, dass die etwas komplizierte Konstruktion der Initiative in der Form der allgemeinen Anregung als Antrag auf Ergreifung einer Ratsinitiative wieder fallen gelassen wurde.

4. ParlG

- 12 Die wichtigste Änderung der Regelung des parlamentarischen Initiativrechts im Rahmen des ParlG (01.401) war der *Einbezug beider Räte in das Vorprüfungsverfahren*. Was die in Art. 107 geregelte Form der pa.Iv. betrifft, so hatten die gemeinsam tagenden Subkommissionen beider SPK ebenfalls eine grundlegende Änderung vorgeschlagen. Eine pa.Iv. sollte nur noch in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses der BVers eingereicht werden dürfen, nicht mehr als allgemeine Anregung. Die SPK-NR mochte dann allerdings «nicht ganz so weit gehen, weil viele Ratsmitglieder durch diesen Anspruch an die Form doch überfordert sein dürften» (BB1 2001 3513). Die Kritik an der pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung wurde aber übernommen:

«Häufig ist die Anregung in derart allgemeiner Form gehalten, dass deren mögliche Umsetzung weitgehend offen bleibt. Es gibt Initiativen, die im Grunde nur einen Prüfungsauftrag und keine konkreten Elemente einer möglichen neuen Regelung enthalten. Eine derartige Initiative findet bei der Vorprüfung unter Umständen leichter die Zustimmung einer Mehrheit; bei der Umsetzung zeigt sich dann, dass entweder gar keine konkreten Vorschläge vorliegen oder dass die Vorstellungen über die Umsetzung derart auseinander gehen, dass keine mehrheitsfähige Lösung gefunden werden kann» (BB1 2001 3513).

Die SPK-NR schlug in ihrem Bericht vom 1. 3. 2001 daher vor, dass eine pa.Iv. zumindest «die Grundzüge eines solchen Erlasses» aufzeigen müsse und obsiegte damit im NR gegen eine Minderheit, welche beim Status quo bleiben wollte.

- 13 Art. 107 spricht nicht mehr von der «Form des ausgearbeiteten Entwurfs und der allgemeinen Anregung». Auf diese aus der Regelung der Vo.Iv. entlehnte Terminologie wurde bewusst verzichtet, weil sich das Verfahren bei pa.Iv. vom Verfahren bei Vo.Iv. grundlegend unterscheidet, indem eine pa.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs anders als eine Vo.Iv. abänderbar bleibt (BB1 2001 3512).

¹⁴ Zwischenzeitlich umbenannt in «Studienkommission zum Verfahren der parlamentarischen Initiative».

5. *Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008*

Die SPK-NR schlug im Rahmen der Sammelvorlage verschiedener kleinerer Änderungen des Parlamentsrechtes (07.400) mit einem neuen, d.h. im Kommissionsbericht vom 21. 2. 2008 (BBl 2008 1869) noch nicht enthaltenen Antrag vom 22. 5. 2008 eine Ergänzung von Art. 107 vor, wonach eine pa.Iv. nicht nur von einem, sondern auch von zwei oder drei Ratsmitgliedern eingereicht werden darf (Wortlaut des Antrages in AmtlBull NR 2008 861). Die Möglichkeit überparteilicher pa.Iv. und Vorstösse (eine analoge Änderung von Art. 119 ParlG wurde ebenfalls vorgeschlagen) sollte den Konkordanzgedanken stärken. Der NR folgte der SPK; der StR lehnte diese Neuerung aber ab, nachdem ein Vertreter der Geschäftsleitung der PD in der SPK-StR auf die Kosten der nötigen Umprogrammierung der Datenbanken der PD von ca. CHF 130 000 hingewiesen hatte. Ein Versuch der SPK-NR, die Neuerung durch eine Kompetenzdelegation an die Ratsreglemente in Art. 6 ParlG wenigstens für den NR einzuführen, scheiterte im NR knapp mit 80 zu 77 Stimmen (AmtlBull NR 2008 1421).

14

6. *Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013*

Mit ihrem Bericht vom 29. 8. 2011 (10.440 Pa.Iv. SPK-StR. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*) wiederholte die SPK-StR die bereits von der SPK-NR zehn Jahre zuvor geäußerte Kritik (s. N 12) an der Praxis, eine pa.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung einzureichen, deren gesetzgeberische Umsetzung weitgehend offen bleibt. Die damals beschlossene Vorschrift, dass eine pa.Iv. «Grundzüge» eines Erlasses vorschlagen müsse, habe ihren Zweck nicht erreicht. Die SPK-StR schlug deshalb vor, dass eine pa.Iv. nur noch «in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses» eingereicht werden darf. Zwar bedeute diese Änderung «eine Erschwerung der Ausübung des Initiativrechts»; durch die damit erreichte bessere Qualität der pa.Iv. werde aber dieses Initiativrecht eben gerade aufgewertet (BBl 2011 6794, 6800 ff.). Dieser Vorschlag blieb im StR unbestritten, stiess aber im NR auf die vehemente Opposition insb. der «Polparteien» SP und SVP, die darin eine unzumutbare Einschränkung des Initiativrechts erblickten und am 10. 12. 2012 mit 139 zu 31 Stimmen am Status quo festhielten. Die dem StR zustimmende Minderheit wies vergeblich auf das bereits bestehende Recht jedes Ratsmitglieds hin, in einer Kommission die Ausarbeitung einer pa.Iv. dieser Kommission zu beantragen; wer einen solchen Antrag stellt, sollte neu das Recht erhalten, an den Kommissionssitzungen teilzunehmen (AmtlBull NR 2012 2094 ff.). Neben einer redaktionellen Neufassung von Art. 107 blieb diese kleine Änderung in Art. 109 und 111 ParlG stehen; im Hauptpunkt kapitulierte der StR in der dritten Beratung der Vorlage vor dem unüberwindbaren Widerstand des NR (AmtlBull StR 2013 472) und erreichte dafür im Gegenzug ein Einlenken des NR bei der anderen wichtigen Differenz, der Verankerung eines minimalen Rederechts bei umstrittenen Vorstössen (s. Art. 6 N 5 und Art. 118 N 16).

15

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. *Gegenstand einer pa.Iv.*

Gegenstand einer pa.Iv. kann jede Forderung sein, die sich durch einen Erlass der BVers erfüllen lässt. Die Erlasse der BVers sind in Art. 163 BV abschliessend aufgezählt: BG, VO der BVers, BB und einfacher BB. Eine pa.Iv. kann also nicht nur eine Änderung der BV oder der Bundesgesetzgebung vorschlagen; sie kann auch verlangen, dass die BVers im Rahmen ihrer übrigen Zuständigkeiten aktiv wird, z.B. einen Einzelakt erlässt (Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV) oder sich mit dem Instrument eines Grundsatz- und Planungsbeschlusses (Art. 28 ParlG) an der Gestaltung der Aussenpolitik beteiligt (Art. 166 BV). Gegenstand

16

einer pa.Iv. kann auch ein Begehren sein, für dessen Erfüllung die BVers im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative (noch) nicht zuständig ist: Die BVers könnte, sofern sie die Initiative unterstützt, die Zuständigkeitsordnung auf dem Wege der Gesetzes- oder Verfassungsrevision in der Weise ändern, dass sie zuständig wird und die Forderung der Initiative erfüllen kann.¹⁵

- 17 Einzige materielle Schranke der pa.Iv. ist die Bestimmung von Art. 194 BV, wonach eine Verfassungsrevision «die zwingenden Bestimmungen des Völkerrechts» nicht verletzen darf. Im Verfahren der BVers würde eine derartige Initiative gem. der analogen konstanten Praxis gegenüber rechtswidrigen Anträgen (s. Art. 76 N 12) nicht ungültig erklärt, sondern der Abstimmung unterbreitet, wobei die Unzulässigkeit als Ablehnungsgrund vorgebracht würde.

2. Urheber und Adressaten einer pa.Iv.

- 18 Gem. Art. 160 Abs. 1 BV steht das Initiativrecht «jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion, jeder parlamentarischen Kommission» zu. Die Erwähnung der Fraktionen und Kommissionen wäre eigentlich nicht notwendig. Wenn jedes einzelne Ratsmitglied initiativberechtigt ist, so folgt daraus logisch, dass ein aus mehreren Ratsmitgliedern bestehendes Ratsorgan ebenfalls initiativberechtigt ist. Immerhin beantwortet die explizite Erwähnung der Kommission in Art. 160 Abs. 1 BV die Frage in positivem Sinn, ob eine Kommission auch ausserhalb des in Art. 107 Abs. 3 und Art. 109 ParlG geregelten Verfahrens für die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative in ihrem Rat eine pa.Iv. einreichen darf. Dieses Bedürfnis kann entstehen, wenn sich die Kommissionen beider Räte über den Antrag auf Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative nicht einig werden, oder wenn eine Kommission nur den Anstoss zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs geben, die Ausarbeitung des Erlassentwurfs aber einer anderen Kommission überlassen will.¹⁶
- 19 Eine Kommissionsminderheit kann keine pa.Iv. einreichen.¹⁷ Gestützt auf Art. 8^{quinquies} Abs. 4 GVG 1962, wonach ein von der Kommissionsmehrheit abgelehnter Antrag als Minderheitsantrag im Rat eingereicht werden kann (entspricht Art. 76 Abs. 4 ParlG), sind am 15. 11. 1990 drei pa.Iv. eingereicht worden.¹⁸ Zu diesem Zeitpunkt war der grundlegende Unterschied zwischen Initiativ- und Antragsrecht offensichtlich nicht hinlänglich klar. Der BR wies in seiner Stellungnahme zutreffend darauf hin, dass ein Minderheitsantrag unselbstständiger Natur ist: «Er ist an die Stellung des Mehrheitsantrags gebunden» (BBi 1991 II 908).¹⁹ Diesem Standpunkt widersprach allerdings die frühere ausdrückliche

15 Vgl. auch die analogen Überlegungen bei der Regelung des Gegenstandes der Mo.: s. Art. 120 ParlG.

16 Siehe dazu Art. 109 N 17.

17 Hingegen kann ein Mitglied der Minderheit eine pa.Iv. unter seinem Namen einreichen, allerdings nicht zum Zeitpunkt der Ablehnung seines Antrages in der Kommission, sondern erst in der folgenden Session des Rates.

18 Es handelte sich um Gegenvorschläge zur pa.Iv. 89.253 *Grüne Fraktion. Abschaffung des Ständerates*; 91.400 *Männer-Quoten im Ständerat* (wurde als ausgearbeiteter Entwurf gem. Art. 21^{ter} Abs. 3 GVG ohne Vorprüfung dem Rat unterbreitet [BBi 1991 I 1151]; der NR ist nicht eingetreten [AmtlBull NR 1992 151]); 91.401 *Differenzbereinigung durch die Vereinigte Bundesversammlung* (zurückgezogen); 91.402 *Für eine ausgewogene Zusammensetzung des Ständerates* (der NR hat keine Folge gegeben [AmtlBull NR 1992 153]).

19 VON WYSS weist darauf hin, dass durch eine solche Initiative dem einzelnen Kommissionsmitglied ein weiter gehendes Recht zugestanden würde als dem einzelnen Ratsmitglied (VON WYSS, Maximen, 89). Das Büro-NR hat in der Folge derartige Initiativen für unzulässig erklärt (Erklärung des Ratspräsidenten, AmtlBull NR 1992 151).

Erwähnung von Vorstössen von Kommissionsminderheiten in den Ratsreglementen (vgl. Art. 119 N 4).

Adressat der pa.Iv. kann nur derjenige Rat sein, welchem der Urheber der pa.Iv. angehört, oder andersherum gesagt, kein Ratsmitglied oder Ratsorgan kann im Rat, dem es nicht angehört, ein Initiativrecht ausüben. Folglich kann eine Kommission der VBers (insb. die GK) keine pa.Iv. einreichen, mit welcher ein Erlass der BVers geändert werden soll (z.B. das Verfahren der Wahl der Bundesrichter), weil für einen derartigen Erlass die getrennt tagenden Räte zuständig sind.²⁰ Gelegentlich hat eine PUK als gemeinsame Kommission beider Räte in beiden Räten eine pa.Iv. eingereicht. Dies kann als zulässig erachtet werden, indem von der Annahme ausgegangen wird, dass nur die Delegation des jeweiligen Rates in ihrem Rat initiativ wird. **20**

Im Lichte der Grundsätze des Zweikammersystems ist auch das Initiativrecht «jeder Fraktion» problematisch, weil einer Fraktion i.d.R. Mitglieder beider Räte angehören. In der Praxis werden aber Fraktionsinitiativen nur im NR eingereicht. Es kann davon ausgegangen werden, dass derartige Initiativen allein eine Willensäußerung der nationalrätlichen Mitglieder einer Fraktion darstellen. Käme es in einer Fraktion zu einer Abstimmung und würden die ständerätlichen Mitglieder daran teilnehmen, so müsste deren Stimmabgabe als unzulässig betrachtet werden. **21**

3. Form einer pa.Iv.

Art. 107 lässt offen, in welcher Form der Text einer pa.Iv. abgefasst sein muss. Eine pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion muss zwar auf die Ausarbeitung des Entwurfes eines Erlasses der BVers abzielen, muss aber nicht bereits in der Form eines solchen Entwurfes abgefasst sein. Diese Form kann zwar verwendet werden,²¹ was eine präzisere Vorstellung von der möglichen späteren rechtlichen Umsetzung der pa.Iv. vermitteln kann. Art. 107 Abs. 1 sowie das in Art. 109 geregelte Vorprüfungsverfahren stellen aber klar, dass ein derartiger Erlassentwurf keine Beratungsgrundlage für einen Eintretensbeschluss, eine Detailberatung und eine GesamtAbstimmung darstellt. Wird der pa.Iv. gem. Art. 109–110 ParlG Folge gegeben, so bleibt es der mit der Ausarbeitung beauftragten Kommission freigestellt, wieweit sie sich an den Wortlaut der ursprünglichen pa.Iv. halten will. Nur eine Kommission kann vom Initiativrecht in der Weise Gebrauch machen, dass sie ihrem Rat unmittelbar einen Erlassentwurf unterbreitet (Art. 107 Abs. 3), wobei sie dafür die Zustimmung der Schwesterkommission des anderen Rates benötigt (s. Art. 109 Abs. 1 und 3). **22**

Eine pa.Iv. muss schriftlich begründet werden, wobei die Begründung «insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten» muss (Art. 107 Abs. 2). Diese am 25. 11. 2013 in Kraft getretene Bestimmung ersetzt die frühere Vorschrift, wonach eine pa.Iv., wenn sie nicht in die Form des Entwurfes eines Erlasses der BVers gekleidet, die «Grundzüge eines solchen Erlasses» vorschlagen soll. Die neue Bestimmung war von der SPK-StR in Verbindung mit der Beschränkung der pa.Iv. auf die Form eines Vorentwurfs eines Erlasses vorgeschlagen worden: die Zielsetzung sowie der Weg und die Mittel zur Zielerreichung waren damit verbunden. Nachdem die Beschränkung auf die Form eines Vorentwurfs eines Erlasses gescheitert ist (s. N 15), sind die Formvorschriften von Art. 107 im (wohl unge- **23**

20 Ausnahme: Reglement der VBers (s. Art. 41 ParlG). Bis zur Ausserkraftsetzung dieses Reglementes wurden pa.Iv. zur Änderung des Reglementes durch Organe der VBers vorberaten.

21 Der Bericht der SPK-StR vom 29. 8. 2011 zur Vorlage 10.440 stellt fest, dass im ersten Jahr der 47. Legislaturperiode ca. 40 % der pa.Iv. in der Form ausgearbeiteter Erlassentwürfe eingereicht worden sind (BBl 2011 6802).

wollten)²² Endergebnis noch offener formuliert als vorher: Unter «Grundzügen» eines Erlasses waren über die blossе Formulierung von Zielsetzungen hinaus auch Vorschläge für die Zielerreichung zu verstehen; jetzt könnte auf letztere verzichtet werden.²³

4. Praxis der pa.Iv.

a) Statistik²⁴

24 Eingereichte und erledigte pa.Iv. nach Legislaturperioden

Legislaturperiode	Eingereichte pa.Iv.				Erledigte pa.Iv.
	NR	StR	VBVers ²⁵	Total	
1963–1991 ²⁶	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
2019–2023	386	47	–	433	498

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 ²⁷	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
2019–2023	263	108	9	67	51	498

22 Die Materialien liefern keinen Hinweis auf eine derartige Absicht.

23 Die im Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 zum ParlG aufgeführten Bsp. von pa.Iv. aus den Neunzigerjahren, die keine «Grundzüge eines Erlasses» enthielten und daher nicht mehr zulässig wären (BBl 2002 3513 f.), müssten gem. Art. 107 i.d.F. vom 21. 6. 2013 zugelassen werden, da sie doch Ziele formulierten.

24 Die Zahlen basieren, sofern nichts anderes erwähnt, auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen und Statistiken.

25 Änderungen des Reglementes der VBVers, aufgehoben per 1.12.2003 (AS 2004 3421). Vgl. Art. 41 ParlG.

26 Detailliertere Angaben in: Dokumentationszentrale der BVers, Rückblick auf die 43. Legislaturperiode, 265 ff. Siehe auch die Angaben in LAMPRECHT, pa.Iv., 88 ff., und in GRAF, Motion, 212, 215.

27 Unter den Abschreibungen finden sich viele ganz oder teilweise erfolgreiche Initiativen, deren Forderungen im Rahmen einer anderen Vorlage realisiert worden sind.

Anteil der pa.Iv. an den Erlassen der BVers

26

Legislaturperiode	BG	VO der BVers	Änderung der BV	andere BB ²⁸	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 %)
2019–2023	39 (21 %)	15 (94 %)	–	–	7 (3 %)	61 (12 %)

Pa.Iv. beanspruchten in der Legislaturperiode 2019–2023 12,7% der Beratungszeit der Eidg. Räte (zum Vergleich: 57,1% der Beratungen waren Erlassentwürfen und Berichten des BR gewidmet).²⁹

26a

b) Funktionen der pa.Iv.

Das Instrument der pa.Iv. spielt in der Praxis der jüngeren Vergangenheit eine immer wichtiger werdende Rolle in der Gesetzgebung, aber auch bei der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen. In der Gesetzgebung dient die pa.Iv. insb. folgenden drei Zwecken:

27

1. Für die Ausarbeitung von Änderungen des Parlamentsrechts, eingeschlossen die Regelung der Beziehungen zwischen BVers und BR, wird seit den Siebzigerjahren fast ausschliesslich die pa.Iv. verwendet. Es kann in diesem Bereich nicht im Interesse des Parlaments liegen, dass der BR mit seiner naturgemäss anderen Interessenlage die Vorarbeiten der Gesetzgebung leitet. Zudem befindet sich das nötige Fachwissen der Verwaltung nicht in der allgemeinen Bundesverwaltung, sondern in den PD.

28

2. Die Ausarbeitung von *einfacheren Gesetzesänderungen* kann auf dem Wege über die pa.Iv. häufig effizienter erfolgen als auf dem Wege über eine Mo. und die anschliessende Ausarbeitung des Entwurfs unter Leitung des BR, weil die schwerfälligen und zeitraubenden Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren vermieden werden können.³⁰

29

28 Insbesondere dem fakultativen Referendum unterstellte Staatsverträge, Stellungnahmen zu Vo.Iv.

29 Parlamentsbibliothek, Das Schweizer Parlament in Grafiken, Vertiefung, Bern 2023, 10, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Statistikflyer-Experten-online-DE.pdf>> [12.2.2024].

30 BR und Verwaltung sind nicht selten dankbar dafür, dass der Weg der pa.Iv. offen steht. BR Dreifuss begrüsst am 20. 3. 2001 eine pa.Iv. der SGK-StR (01.400 Bundesgesetz zur Weiterversicherung von Arbeitnehmerinnen in der beruflichen Vorsorge) im NR wie folgt: «Il m'appartient surtout d'exprimer la reconnaissance du Conseil fédéral envers le Conseil des Etats et le Conseil national. Mon administration avait espéré que [...] il serait possible de convaincre les caisses de régler le problème de la différence d'âge de la retraite des femmes entre l'AVS et le deuxième pilier. Lorsque nous avons dû constater en janvier que certaines caisses n'avaient pas suivi ces recommandations, il s'agissait d'agir rapidement. Vous l'avez fait [...]. Donc, il me suffit de vous dire merci» (AmtlBull NR 2001 266). – Extremfall: 09.454 Pa.Iv. WAK-StR. Änderung des Bundesbeschlusses über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze. Die Schlussabstimmungen über den Erlass konnten zwei Tage nach dem Start des Verfahrens durch die Kommission durchgeführt werden.

- 30 3. Die pa.Iv. dient als *Ersatzinstrument*, falls der BR nicht bereit ist, einen durch eine Mo. erteilten parlamentarischen Auftrag zu erfüllen.³¹ In dieser Situation dient die pa.Iv. auch zur Realisierung von grösseren Gesetzgebungsprojekten.³² Dieser Einsatz des Instrumentes der pa.Iv. ist in der jüngeren Vergangenheit immer mehr zur Hauptfunktion der pa.Iv. geworden – die Tendenz geht in die Richtung, dass der pa.Iv. nicht mehr wie ursprünglich konzipiert bloss eine subsidiäre Funktion gegenüber der überwiegend durch den BR wahrgenommenen Funktion der Vorbereitung der Gesetzgebung zukommt. In der Regel wird nicht mehr zuerst eine Mo. eingereicht und dann abgewartet, ob der BR diese Mo. zeit- und sachgerecht erfüllt: Bis die Mo. von beiden Räten angenommen ist und bis anschliessend festgestellt werden kann, ob der BR die Mo. zu erfüllen bereit ist, würden ja mind. drei bis vier Jahre ins Land gehen. Das Instrument der pa.Iv. wird daher immer häufiger auch dann verwendet, wenn von vorneherein angenommen wird, dass ein entsprechender Wunsch aus dem Parlament von Verwaltung und BR nicht bereitwillig aufgenommen wird. Gelegentlich wird die pa.Iv. auch bewusst als taktisches Instrument eingesetzt, um stecken gebliebene Rechtsetzungsprojekte des BR voranzutreiben mit der Drohung, das Parlament übernehme die Federführung, wenn der BR nicht vorwärts mache.³³
- 31 Gem. TSCHANNEN (Staatsrecht, 5. Aufl., § 45, Rz 1639) «zeigt die Erfahrung, dass die pa.Iv. nur bei überschaubaren Rechtsetzungsvorhaben zum Erfolg führt, kaum aber bei komplexen 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.³⁴ 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.»³⁵ Gesetzgebung auf dem Wege der pa.Iv. sei allen-

31 Zur Umsetzung angenommener Mo. s. Art. 122 ParlG.

32 Beispielhaft ist 93.461 Pa.Iv. Dettling. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer. Das BG wurde unter Leitung der WAK-NR ausgearbeitet (BG vom 2.9.1999, SR 641.20), weil der BR, insb. BR Stich als Chef des EFD, möglichst lange von der ihm durch Art. 8 UeB BV übertragenen Verordnungskompetenz bis zum Inkrafttreten eines BG Gebrauch machen wollte. Siehe auch das BG vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1), zurückgehend auf 85.227 Pa.Iv. Meier Josi. Sozialversicherungsrecht.

33 Siehe die Bsp. in GRAF, Motion, 217 ff., insb. 90.231 Pa.Iv. Rhinow. Staatsleitungsreform. Ohne diese pa.Iv. wäre die Botschaft des BR vom 19.12.2001 (BB1 2002 2095) zur Staatsleitungsreform wohl nie zustande gekommen.

34 Siehe z.B. die beiden in FN 32 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. häufig auf dem Wege über eine pa.Iv. zustande kommt.

35 G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente, 255 (Rz 400). In der 2. und 3. Aufl. seiner «Rechtsetzungslehre» übernimmt G. 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.

falls gerechtfertigt als Notventil im Falle einer Auftragsverweigerung durch die Regierung; grundsätzlich seien dabei aber die Rollen zwischen Parlament und Regierung falsch verteilt. Diese Beurteilung geht aus von der bis ca. 1990 vorherrschenden Realität der Gesetzgebung und trägt den neueren Entwicklungen, insb. der Reform des Kommissionensystems (s. Art. 42 ParlG) und dem Ausbau der PD (s. Art. 64 ParlG) zu wenig Rechnung. Diese negative Beurteilung beruht auch auf der Annahme, dass es den auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeiteten Vorlagen an gesetzestechnischer Qualität mangelt.³⁶ 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).³⁷

Die Funktion der pa.Iv. besteht allerdings nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch in der Artikulation und Repräsentation gesellschaftlicher Interessen.³⁸ Ein Ratsmitglied wählt das Instrument der pa.Iv. häufig nicht primär deswegen, weil einer der oben genannten drei Gründe für diese Wahl vorliegt, sondern weil dieses Instrument auch als allgemeines Artikulationsmittel attraktiver geworden ist als die klassischen parlamentarischen Vorstösse. Erscheint einem Ratsmitglied ein Anliegen besonders wichtig, so greift es zur pa.Iv., auch wenn die Mo. eigentlich das zweckmässigere Instrument wäre. Das ist insb. dann der Fall, wenn die Umsetzung des Anliegens noch nicht hinreichend konkretisiert werden kann oder wenn es sich um ein komplexes Gesetzgebungsprojekt handelt. Immer wieder ist in den letzten 40 Jahren beklagt worden, dass die Abwertung der Mo. zu einer nicht sachgerechten Übernutzung des Instrumentes der pa.Iv. geführt hat.³⁹ 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

33

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/G. MÜLLER, Parlament).

36 B. EHRENZELLER, Bundesversammlung, in: DIGGELMANN/HERTIG RANDALL/SCHINDLER, Verfassungsrecht, 1717 f.; TSCHANNEN, Staatsrecht, 5. Aufl., § 34 Rz 1303.

37 Die Untersuchung von CAPAUL weist aufgrund von Fallstudien nach, wie Kommissionen in mehrere Jahre dauernden Prozessen intensiv mit der Bundesverwaltung zusammenarbeiten. Die pauschale negative Qualifikation dieses Gesetzgebungsverfahrens als «Instant-Gesetzgebung» sei daher nicht begründet (CAPAUL, Federführung Parlament, Rz 34 ff., Fazit in Rz 40).

38 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.

39 Bsp.: 01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz. Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 (BB1 2001 3510).

Situation versuchen einerseits, die Mo. aufzuwerten (s. Art. 118 N 14, 16, 21 f.), andererseits die pa.Iv. weniger attraktiv zu gestalten (s. N 15, Beschränkung der pa.Iv. auf die Form des ausgearbeiteten Entwurfs; s. Art. 109 ParlG).

- 34 Die pa.Iv. hat schliesslich nicht zuletzt auch deswegen in der Praxis an Bedeutung gewonnen, weil dieses Instrument in die Funktionsweise des schweizerischen politischen Systems wechselnder Mehrheiten passt. Die mannigfachen gesellschaftlichen Interessengruppen müssen sich – genau wie ihre Vertreter im Parlament – nicht in ein bipolares System von Regierungsmehrheit und Opposition ein- und unterordnen. Auch wenn die Anliegen von Interessengruppen in der Regierung bzw. v.a. in der hierarchisch geordneten Verwaltung nicht durchdringen, so können sie sich durch einzelne Ratsmitglieder auf dem Wege der pa.Iv. artikulieren und darauf hoffen, dass sich für ihr Anliegen eine Parlamentsmehrheit findet. Die pa.Iv. und die mit der Ausarbeitung von Erlassentwürfen beauftragten Kommissionen sind damit auch zu Einfallstoren des Lobbyismus⁴⁰ geworden. Aus demokratiepolitischer Sicht erscheint es durchaus positiv, dass so die Interessenartikulation und -durchsetzung auf dem Wege demokratischer Repräsentation in transparent nachvollziehbarer Weise (zumindest für die Parlamentsmitglieder, was die Arbeit in den nicht öffentlich tagenden Kommissionen betrifft) erfolgt, anders als bei einer vorparlamentarischen Aushandlung zwischen Interessengruppen und Exekutive. «[D]as Initiativrecht ergibt sich aus dem Repräsentationsprinzip» (SCHEFOLD, Volkssouveränität, 378; vgl. N 1): Dieses für die 1830er-Jahre geltende Motiv für die damalige Einführung der pa.Iv. hat auch im 21. Jh. nicht an Aktualität verloren.

Art. 108

Unzulässigkeit

Die parlamentarische Initiative eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion ist unzulässig, wenn ihr Anliegen als Antrag zu einem bei der Bundesversammlung hängigen Erlassentwurf eingebracht werden kann. Über Ausnahmen entscheidet das Büro des Rates.

Irrecevabilité

Les initiatives parlementaires déposées par un député ou par un groupe sont irrecevables lorsqu'elles peuvent être déposées sous la forme d'une proposition portant sur un objet pendant devant l'Assemblée fédérale. Le Bureau du conseil peut consentir des dérogations.

Inammissibilità

L'iniziativa presentata da un parlamentare o da un gruppo parlamentare è inammissibile qualora sia formulabile come proposta di emendamento relativo a un disegno di atto legislativo già sottoposto all'Assemblea federale. Sulle eccezioni decide l'Ufficio della Camera.

40 Zum Bsp. beklagte NR Strahm (SP/BE) den Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen bei der Ausarbeitung des BG über die Mehrwertsteuer (*Po. 95.3530. Grundsätze für die Expertentätigkeit z.H. des Parlaments* [AmtlBull NR 1995 2704]). StR Lombardi (CVP/TI) konstatierte bei der Behandlung des Entwurfes der UREK-NR vom 21. 5. 2007 für ein BG über Verfahrensgarantien für die Entschädigung wegen Lärmbelastung die Einflussnahme einer «association particulièrement influente – une association de propriétaires immobiliers» (02.418 Pa.Iv. *Hegetschweiler: Fluglärm. Verfahrensgarantien* [AmtlBull StR 2008 520]). Siehe z.B. auch das auf eine pa.Iv. (00.431) zurückgehende BG über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten vom 17. 12. 2010 (BB1 2010 8971 ff.).

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 24. 6. 1970	1
2. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984	3
3. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6

Materialien

9296 *Behandlung von Initiativen. Richtlinien der Büros*: Bericht EJPD an Büros NR und StR 2. 7. 1965; AmtlBull StR 1965 139 ff.; AmtlBull NR 1966 72 ff.

10090 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Gutachten HUBER an EJPD 31. 5. 1968; Botschaft BR 13. 11. 1968 (BBl 1968 II, 733 ff.); Änderung GVG 24. 6. 1970 (AS 1970 1253 ff.).

11747 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision*: AmtlBull NR 1974 1000 ff.; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.047 *Geschäftsreglement. Revision*: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1151); Stellungnahme BR 5. 5. 1982 (BBl 1982 II 337 ff.); AmtlBull NR 1983 79 ff.; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (AS 2001 3467 ff., insb. 3578); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte*1. Änderung des GVG vom 24. 6. 1970*

Bereits die erste gesetzliche Normierung der pa.Iv. gem. Änderung des GVG vom 24. 6. 1970 enthielt in Art. 21^{ter} eine inhaltlich weitgehend analoge Formulierung des ersten Satzes von Art. 108. Der erste von den Ratsbüros beim EJPD eingeholte Bericht vom 2. 7. 1965, der sich mit den bei der Ausübung des parlamentarischen Initiativrechts stehenden Fragen befasste, sah die Unzulässigkeit einer pa.Iv. zum Thema einer bereits hängigen Vorlage allerdings noch weniger strikt. Dabei ging das EJPD von einer zutreffenden Analyse des Verhältnisses von Initiativ- und Antragsrecht aus:

«Der selbständige Charakter der Initiative – im Gegensatz zum unselbständigen Charakter des Antrags – schliesst unseres Erachtens nicht aus, dass die Initiative einmal mit einem pendenten Geschäft zusammenhängt. Erforderlich ist nur, dass sie für sich allein Bestand habe, d.h. selbständig realisierbar ist, also für sich allein Gegenstand eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfes bilden kann» (Bericht EJPD an Büros NR und StR 2. 7. 1965, 2 f.).

Diese Auffassung fand Eingang in die Richtlinien der Ratsbüros vom 16. 7. 1965 (in der Herbstsession 1965 vom StR abgelehnt) und die Anträge des Büros NR vom 26. 1. 1966 für Richtlinien für die Behandlung von pa.Iv. (am 15. 3. 1966 vom NR angenommen). Danach hätten im Zweifelsfall die Büros der Räte entscheiden müssen, ob eine pa.Iv. ggf. als Antrag zu behandeln ist. HUBER führt in seinem Gutachten vom 31. 5. 1968 dagegen verfahrensökonomische Argumente an: Ist ein Erlassentwurf bereits hängig, «muss sich m.E. ein Initiant dem anpassen», indem er «nun vom Inhalt der andern Vorlage ausgeht und seinen Entwurf nur noch dazu braucht, um inhaltlich zu den einzelnen Bestimmungen Gegenanträge zu stellen. Eine solche Anpassung und Einordnung ist auch zumutbar. Ohne sie droht das Verfahren keinen geordneten Fortgang zu nehmen, und es wäre ein häufiges

Zurückkommen erforderlich.» Die Botschaft des BR vom 13.11.1968 übernahm diese Argumentation und setzte sie mit Art. 21^{ter} GVG um; die Räte folgten, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre.

- 2 In der Praxis stellte sich später die Frage, ob eine Unzulässigkeit auch dann vorliegt, wenn eine andere pa.Iv. zum selben Thema zwar eingereicht, aber noch nicht in Form eines Erlassentwurfs der Kommission umgesetzt worden ist (AmtlBull NR 1974 1003). Das GRN 1974 und das GRS 1975 präzisierten in Art. 28 bzw. Art. 24, in welchen Fällen die Einreichung einer pa.Iv. unzulässig ist: Eine pa.Iv. ist unzulässig, wenn der BR oder eine parlamentarische Kommission einen Erlassentwurf unterbreitet haben. Für diesen Fall wurde ausdrücklich statuiert, dass jedes Ratsmitglied der vorberatenden Kommission Anträge einreichen kann. Als Ausnahmeregelung wurde weiter festgelegt, dass eine pa.Iv. wieder eingereicht werden kann, wenn die Beratung des Erlassentwurfs für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt wird.

2. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984

- 3 Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 (78.233) wurde die bisher in den Ratsreglementen enthaltene Ausnahmeregelung (s. N 2), wonach eine pa.Iv. nach der Sistierung der Behandlung eines Erlassentwurfs wieder zulässig wird, in die neu in Art. 21^{bis} Abs. 3 platzierte Regelung der Unzulässigkeit von pa.Iv. bei hängigen Erlassentwürfen aufgenommen.
- 4 Ein vom NR nur mit 54 zu 51 Stimmen abgelehnter Antrag einer Kommissionsminderheit wollte zudem eine pa.Iv. auch als unzulässig erklären, wenn eine Vo.Iv. zum gleichen Gegenstand zustande gekommen ist (AmtlBull NR 1983 86). Der BR bestritt in seiner Stellungnahme vom 5.5.1982 diesen Antrag treffend: «Nichts, auch nicht eine [...] Volksinitiative, vermag heute die Bundesversammlung rechtlich daran zu hindern, von sich aus ein aktuelles Anliegen aufzugreifen und einer gesetzgeberischen Lösung zuzuführen» (BB1 1982 II 338). Der Antrag hätte der BVers auch verwehrt, das Anliegen einer Vo.Iv. auf Gesetzesstufe mit einem indirekten Gegenentwurf aufzugreifen.

3. ParlG

- 5 Das ParlG nahm drei kleine Änderungen vor, die während der parlamentarischen Beratungen zu keinen Diskussionen Anlass gaben: 1. Die Kommissionen wurden von der Unzulässigkeitsregelung ausgenommen. Der Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 führte aus, dass z.B. während einer Totalrevision eines Gesetzes, die längere Zeit dauert, ein dringender Bedarf nach einer vorgezogenen Partialrevision entstehen kann. Und: «Die Kommissionen sollen in solchen Fällen denselben Handlungsspielraum besitzen wie der Bundesrat» (BB1 2001 3578). 2. Die bisherige Ausnahmeregelung (s. N 2, 3) wurde aufgehoben: «Ein sistiertes Gesetzgebungsverfahren kann auf einfachere Weise mit einem Ordnungsantrag an die vorberatende Kommission wieder in Gang gesetzt werden» (BB1 2001 3578). 3. Dafür wurde mit dem 2. Satz von Art. 108 die Möglichkeit geschaffen, dass das Ratsbüro generell eine Ausnahme bewilligen kann. Dazu führte die Erfahrung, dass der Ausschluss des Initiativrechts im Bereich der BV während der ganzen Dauer der parlamentarischen Behandlung der Totalrevision der BV (d.h. von der Wintersession 1996 bis zur Wintersession 1998) unverhältnismässig gewesen wäre. Das Büro NR hatte am 18.3.1997 eine entsprechende Ausnahmeregelung beschlossen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Gem. Art. 23 GRN bzw. Art. 19 GRS überprüft der Ratspräsident eine neu eingereichte pa.Iv. auf ihre «formale Rechtmässigkeit». Sie oder er erklärt die pa.Iv. gestützt auf Art. 108 als unzulässig. Der Initiant kann gegen eine Unzulässigkeitsklärung das Büro anrufen und beantragen, gem. Art. 108 2. Satz eine Ausnahme zu bewilligen; das Büro entscheidet endgültig.¹ 6

Die Prüfungsfrage lautet: Kann ein Anliegen als Antrag zu einem hängigen Erlassentwurf eingereicht werden oder nicht? Gelegentlich gibt diese Frage zu Diskussionen Anlass. In materieller Hinsicht stellt sich die Frage insb. dann, wenn eine Partialrevision eines umfangreichen, verschiedene Regelungsbereiche betreffenden Erlasses hängig ist und die eingereichte pa.Iv. einen Bereich betrifft, welcher durch die Partialrevision bisher nicht erfasst wird. Ein Antrag auf Ergänzung des hängigen Entwurfes mit einem zusätzlichen Thema wäre zwar aus formaler Sicht zulässig, aber u.U. aus sachlicher und politischer Sicht wenig zweckmässig, wenn kein unmittelbarer Zh. zu der hängigen Vorlage besteht. In derartigen Fällen wird daher die Einreichung einer pa.Iv. in der Praxis als zulässig betrachtet. 7

Im Übrigen bestimmen die Regeln des parlamentarischen Verfahrens, zu welchem Zeitpunkt ein Anliegen als Antrag eingereicht werden kann und in welchem Zeitraum folglich die Einreichung einer pa.Iv. unzulässig ist: Ein Ratsmitglied kann einen Antrag auf Änderung einer bestimmten Bestimmung eines Erlassentwurfes einreichen, bis die Beschlüsse beider Räte über diese Bestimmung übereinstimmen. Wird die Behandlung eines Erlassentwurfes sistiert, so kann das Antragsrecht weiterhin ausgeübt werden, indem mit einem Ordnungsantrag die Wiederaufnahme des Verfahrens verlangt wird. Wenn der Erlassentwurf des BR zu einer Volksinitiative hängig ist, so ist eine pa.Iv. für einen indirekten Gegenentwurf zulässig, eine pa.Iv. für einen direkten Gegenentwurf hingegen nicht, weil dieser auf dem Wege des Antragsrechts eingebracht werden kann (s. Art. 101 N 15). Wenn als Folge einer pa.Iv. eine Kommission ihrem Rat einen Erlassentwurf unterbreitet hat, so kann im anderen Rat nach wie vor eine pa.Iv. zum Gegenstand dieses Erlassentwurfes eingereicht werden, weil der Erlassentwurf vorerst nur in einem Rat hängig ist, bis der Erlassentwurf im Erstrat in der Gesamtabstimmung angenommen worden und damit im Zweirat anhängig gemacht wird.² 8

Die Bewilligung einer Ausnahme durch das Büro gem. Art. 108 Satz 2 darf nicht zu einer willkürlichen Bevorzugung eines Ratsmitglieds führen, sondern muss dazu dienen, in einem begründeten Ausnahmefall eine unverhältnismässige Einschränkung des verfassungsmässigen Initiativrechts zu vermeiden. Eine unverhältnismässige Einschränkung ist v.a. dann anzunehmen, wenn das Initiativrecht zu einem bestimmten Thema wegen einer hängigen Vorlage während einem nicht absehbaren längeren Zeitraum nicht mehr ausgeübt werden könnte, z.B. weil ein Erlassentwurf an den BR zurückgewiesen worden ist und nicht genauer feststeht, wann der BR den mit der Rückweisung verbundenen Auftrag erfüllen und neue Vorschläge unterbreiten wird. 9

1 Erste Anwendungsfälle: Beide Büros bewilligten am 13.5.2011 eine Ausnahme und erklärten gleichlautende pa.Iv. von NR Hochreutener (CVP/BE) und StR Frick (CVP/SZ) (10.440/10.441 *Keine Mehrwertsteuer auf Gönnerbeiträgen an gemeinnützige Organisationen*) für eine Änderung des Mehrwertsteuergesetzes für zulässig. Zu diesem Zeitpunkt war formal ein Gesetzesentwurf des BR für eine Totalrevision desselben Gesetzes hängig, materiell stand dabei aber nur ein Einheitssatz der Mehrwertsteuer zur Diskussion (08.053. *Vereinfachung der Mehrwertsteuer*).

2 Anders der frühere Wortlaut in GRN 1974 und GRS 1975 (s. N 2).

Art. 109

Verfahren der
Vorprüfung

¹ Parlamentarische Initiativen eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion sowie in einer Kommission eingereichte Anträge für die Ausarbeitung einer Initiative der Kommission unterliegen einer Vorprüfung.

² Die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, beschliesst spätestens ein Jahr nach der Zuweisung der Initiative, ob sie der Initiative Folge gibt oder ob sie ihrem Rat beantragt, der Initiative sei keine Folge zu geben. Folgt der Rat dem Antrag der Kommission, so ist die Initiative erledigt.

³ Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben oder eine Initiative der Kommission auszuarbeiten, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommission des anderen Rates. Diese Kommission lädt die erstberatende Kommission ein, ihren Beschluss durch eine Abordnung zu vertreten. Stimmt sie nicht zu, so wird der Initiative nur Folge gegeben, wenn beide Räte zustimmen. Stimmt der Zweirat nicht zu, so ist die Initiative endgültig abgelehnt.

^{3bis} Die Kommission des anderen Rates sowie im Falle einer Nichtübereinstimmung die zuständigen Kommissionen der Räte fällen ihren Beschluss nach Absatz 3 oder stellen ihren Antrag an ihren Rat jeweils spätestens ein Jahr nach dem vorangehenden Kommissions- oder Ratsbeschluss über die Initiative.

⁴ Wer eine Initiative oder den Antrag für die Ausarbeitung einer Initiative eingereicht hat, kann, wenn sie oder er nicht Kommissionsmitglied ist, während der Vorprüfung mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kommission des eigenen Rates teilnehmen.

⁵ Scheidet die Urheberin oder der Urheber einer Initiative aus dem Rat aus und nimmt kein anderes Ratsmitglied die Initiative während der ersten Woche der folgenden Session auf, so wird die Initiative ohne Ratsbeschluss abgeschlossen, ausser wenn die Kommission der Initiative bereits Folge gegeben hat.

Procédure d'examen
préalable

¹ Les initiatives parlementaires déposées par un député ou par un groupe et les propositions déposées en commission qui visent à l'élaboration d'une initiative parlementaire par cette commission sont soumises à un examen préalable.

² La commission compétente du conseil où a été déposée l'initiative décide, dans un délai d'un an après que ladite initiative lui a été attribuée, soit de donner suite à celle-ci, soit de proposer au conseil de ne pas y donner suite. Si le conseil se rallie à la proposition de la commission, l'initiative est réputée liquidée.

³ La décision de la commission de donner suite à l'initiative ou d'en élaborer une elle-même est soumise à l'approbation de la commission compétente de l'autre conseil. Celle-ci invite la commission du conseil prioritaire à désigner une délégation qui lui présente la décision. Si la seconde commission ne s'y rallie pas, il n'est donné suite à l'initiative que si les deux conseils le décident. Si le second conseil ne s'y rallie pas, l'initiative est réputée définitivement rejetée.

^{3bis} La commission de l'autre conseil et, en l'absence de décision concordante, les commissions compétentes des conseils disposent d'un délai d'un an, à compter de la dernière décision prise par une commission ou un conseil au sujet de l'initiative, pour prendre la décision visée à l'al. 3 ou pour soumettre leur proposition à leur conseil.

⁴ Si l’auteur de l’initiative ou le député qui a déposé une proposition visant à l’élaboration d’une initiative n’est pas membre de la commission, il peut néanmoins participer avec voix consultative aux séances que la commission du conseil dont il est membre consacre à l’examen préalable.

⁵ Si l’auteur de l’initiative quitte le conseil et qu’aucun autre député n’a repris l’initiative à son compte pendant la première semaine de la session suivante, l’initiative est classée sans décision du conseil, sauf si la commission y avait déjà donné suite.

Procedura dell’esame preliminare

¹ Le iniziative presentate da un parlamentare o da un gruppo parlamentare, nonché le proposte presentate in sede di commissione e volte all’elaborazione di un’iniziativa di commissione sottostanno a un esame preliminare.

² La commissione competente della Camera in cui è stata depositata l’iniziativa decide, entro un anno dall’attribuzione dell’iniziativa, se darle seguito o se proporre alla Camera di non darle seguito. Se la Camera approva la proposta della commissione, l’iniziativa è liquidata.

³ La decisione di dare seguito all’iniziativa o di elaborare un’iniziativa di commissione richiede il consenso della commissione competente della seconda Camera. Questa commissione invita la commissione della prima Camera a far difendere la sua decisione da una delegazione. Se questa commissione non dà il proprio consenso, la decisione di dare seguito all’iniziativa richiede l’approvazione delle due Camere. Se la seconda Camera non dà il proprio consenso, l’iniziativa è considerata definitivamente respinta.

^{3bis} La commissione dell’altra Camera e, in mancanza di una decisione concorde, le competenti commissioni delle Camere dispongono di un anno a partire dall’ultima decisione presa da una commissione o da una Camera in merito all’iniziativa, per prendere la decisione di cui al capoverso 3 o per sottoporre la loro proposta alla loro Camera.

⁴ Se non è membro della commissione, l’autore dell’iniziativa o il deputato che ha presentato una proposta di elaborazione di un’iniziativa ha il diritto di partecipare con voto consultivo alle sedute della commissione della propria Camera incaricata dell’esame preliminare.

⁵ Se l’autore dell’iniziativa non fa più parte della Camera e nessun altro parlamentare la riprende nella prima settimana della sessione successiva, l’iniziativa è tolta dal ruolo senza decisione della Camera, salvo che la commissione non le abbia già dato seguito.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Das Verfahren vor den 1960er-Jahren	1
2. Änderung des GVG vom 24.6.1970	2
3. Änderung des GVG vom 23.3.1984	5
4. GRN von 1990	9
5. Änderung des GVG vom 4.10.1991	10
6. ParlG	11
7. Änderung des ParlG vom 3.10.2008	14
8. Änderung des ParlG vom 21.6.2013	15

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	16
1. Allgemeines (Abs. 1)	16
2. Vorprüfung im Rat, in dem die pa.Iv. eingereicht worden ist (Abs. 2)	18
3. Beizug der Kommission des anderen Rates, Differenzbereinigung (Abs. 3 und 3 ^{bis})	21
4. Anwesenheitsrecht der Initiantin oder des Initianten (Abs. 4)	26
5. Abschreibung bei Ausscheiden der Initiantin oder des Initianten aus dem Rat (Abs. 5)	28
6. Stellung des BR	29

Materialien

Bis 1962: GRS 12.7.1849 (AS 1850–1851 1 ff.); GRN 9.7.1850 (BBI 1850 III 14 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).

9296 Behandlung von Initiativen. Richtlinien der Büros: Bericht EJPD an Büros NR und StR 2.7.1965; AmtlBull StR 1965 139 ff.; AmtlBull NR 1966 72 ff.

10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBI 1968 II, 733 ff.); Änderung GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBI 1982 I 1118 ff., insb. 1137, 1152); Stellungnahme BR 5.5.1982 (BBI 1982 II 337 ff., insb. 339); AmtlBull NR 1983 71 ff.; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 17.8.1989 (BBI 1989 III 1397 ff., insb. 1477); AmtlBull NR 1990 5 ff.; GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BBI 1991 III 617 ff., insb. 674); Änderung GVG 4.10.1991 (AS 1992 2344 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR Subkommission 25.11.1998; 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 31.8./1.9.2000, 2.2.2001; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBI 2001 3467 ff., insb. 3509 ff., 3579); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBI 2008 1869 ff., insb. 1880); Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2008 725 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBI 2011 6793 ff., insb. 6803 f.); Prot. SPK-StR 30.8.2010, 21.2.2011, 31.1./1.2.2013, 22./23.4.2013; Prot. SPK-NR 27./28.10.2011, 10./11.5.2012, 12.3.2013; Prot. SPK-NR, Subkommission, 26.3.2012; AmtlBull StR 2011 911; AmtlBull NR 2012 2097 f.; AmtlBull StR 2013 84; AmtlBull NR 2013 333 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1. Das Verfahren vor den 1960er-Jahren

- Die seltenen Mo. einzelner Ratsmitglieder, welche als pa.Iv. zu qualifizieren sind (s. Art. 107 N 2–4), wurden wie «normale» Mo. behandelt, über die der Rat ohne Vorberatung durch eine Kommission entscheidet. Nachdem eine Mo. erheblich erklärt worden war, standen dem Rat drei Möglichkeiten des weiteren Vorgehens offen: Überweisung an den BR, oder im Falle einer als pa.Iv. zu betrachtenden Mo., Überweisung an eine Kommission oder direkte Detailberatung des Erlassentwurfs durch den Rat (Art. 67 GRN 1850, Art. 74 GRN 1903; Art. 59 GRS 1849, Art. 64 GRS 1903).¹ In den späteren Ratsreglementen bis

¹ Bsp. für Überweisung an eine Kommission: Mo. NR Häberlin für eine Änderung des BB über die Besoldung des BR und des Kanzlers der Eidgenossenschaft, StenBull NR 1911 327 ff. und Sten-

zur Änderung des GVG vom 24. 6. 1970 wird die Möglichkeit der Überweisung einer Mo. an eine Kommission nicht mehr erwähnt; damit fehlte jede Regelung des Verfahrens der Behandlung einer als pa.Iv. zu qualifizierenden Motion.

2. Änderung des GVG vom 24. 6. 1970

Bereits die «Richtlinien» der Ratsbüros vom 16. 7. 1965 (s. Art. 107 N 5), der erste Versuch einer Normierung des Verfahrens der pa.Iv., enthielten ein Kapitel über das «Vorverfahren»: «Jeder Rat bestellt eine Kommission zur Prüfung der Frage, ob auf die Initiative eingetreten werden soll.» Wird beschlossen, «der Initiative Folge zu geben», so arbeitet eine Kommission einen Erlassentwurf aus. Auch wenn die Initiative als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht worden ist, so bildet nicht dieser Erlassentwurf die Beratungsgrundlage für den Rat, sondern der Erlassentwurf der Kommission. Bei der Beratung der «Richtlinien» im NR wurde ein Antrag von NR Ackermann (Rad./LU), wonach zuerst der Rat über das «Eintreten» beschliessen solle und erst nachher eine Kommission einzusetzen sei, mit 57 zu 55 Stimmen nur knapp abgelehnt. Die Minderheit befürchtete ein zu attraktives Verfahren, eine Flut von pa.Iv. und von Ad hoc-Kommissionen. Der Berichterstatter Conzett (KK/ZH) warf dem Antrag Ackermann vor, dass er dem grundlegenden Unterschied zwischen einer Mo. und einer pa.Iv. nicht genügend Rechnung trage. Die Mo. richte sich an den BR, die pa.Iv. an den Rat. «Es kommt daher nicht darauf an, ob sie dem Bundesrat oder der Verwaltung gefällt; es handelt sich darum, zu wissen, ob der Rat selbst sich an die Prüfung einer Initiative machen will.» Das «von Herrn Ackermann vorgeschlagene Blitzverfahren» erlaube keine seriöse Prüfung, wie dies für eine Kommission möglich sei; die Stellungnahme des BR erhalte ein zu grosses Gewicht. Es wäre «schade, wenn durch eine verfahrensmässige «Vernütigung» das Initiativrecht doch wieder zu einem blossen Motionsrecht herabgewürdigt würde» (AmtlBull NR 1966 88 ff.).

Der BR sah in seiner Botschaft vom 13. 11. 1968 (10090) für die als ausgearbeiteten Entwurf eingereichte pa.Iv. vor, dass sie zur Prüfung einer Kommission zuzuweisen ist, was in der weiteren Beratung unbestritten blieb. Wählte ein Ratsmitglied für seine pa.Iv. diese Form, so kam das Ratsplenum erst zum Zuge, nachdem die Kommission ihm ihren auf der Grundlage der pa.Iv. ausgearbeiteten Erlassentwurf unterbreitete, oder wenn die Kommission die Ablehnung der pa.Iv. beantragte. Die Form des Ablehnungsbeschlusses wurde durch das Gesetz nicht festgelegt; in der Praxis wurden verschiedene Formulierungen verwendet: Abschreibung, Nichteintreten, keine Folge geben.

Die Räte ergänzten den Entwurf des BR mit der pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung. In diesem Fall hatte der Rat zuerst darüber zu entscheiden, ob eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt werden soll, wobei der Wortlaut der Regelung unklar lässt, ob der Rat diesen Entscheid unmittelbar trifft oder auf Antrag einer vorbereitenden Kommission (Art. 21^{quinquies} Abs. 1 i.V.m. Art. 21^{sexies} Abs. 1 GVG 1962). Die Ratsdebatten liefern allerdings keinen Hinweis, dass man allgemeine Anregungen entgegen dem vor drei Jahren gefällten Entscheid ohne Vorberatung in den Rat bringen wollte. In der folgenden Praxis wurden pa.Iv. in der Form der allgemeinen Anregung immer zuerst einer Kommission zugewiesen.²

Bull NR 1912 33 ff. Ebenda wird auf ein früheres Bsp. aus dem Jahr 1872 verwiesen. – Bsp. für direkte Detailberatung: Als «Vorschlag» bezeichnete Mo. NR Forrer für eine Änderung des BB über die Besoldung des BR und des Kanzlers der Eidgenossenschaft, StenBull NR 1918 407 ff.

2 Allgemeine Anregungen waren vorerst eher selten: Nur 12 der 53 von 1964 bis 1976 eingereichten pa.Iv. (LAMPRECHT, pa.Iv., 135 ff.).

3. *Änderung des GVG vom 23. 3. 1984*

- 5 Mit der Änderung des GVG vom 23. 3. 1984 (78.233) wurde die Behandlung einer pa.Iv. in zwei Phasen aufgeteilt: In der ersten Phase, der Vorprüfung, entscheidet der Rat, ob einer pa.Iv. Folge zu geben sei oder nicht. Falls Folge gegeben wird, beginnt die zweite Phase der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs (Art. 21^{ter}–21^{quater} GVG 1962).
- 6 Die Kommission des NR, welche mit Bericht vom 10. 11. 1981 den Entwurf dieser Neuregelung ihrem Rat unterbreitete, ging von der Einschätzung³ aus, dass «vom Recht der Einzelinitiative [...] in jüngster Zeit häufig, jedoch nicht immer zweckmässig Gebrauch gemacht» wird. Nötig sei eine Vorprüfung der Frage, «ob im konkreten Fall der direkte Weg der Rechtsetzung über die parlamentarische Initiative erfolversprechend ist.» Das Ziel der Vorprüfung sei es, «in von vornherein aussichtslosen Fällen aufwendige Arbeiten von parlamentarischen Kommissionen zu verhindern» (BBl 1982 I 1137 f.). Der vorprüfenden Kommission wird mit Art. 21^{ter} Abs. 1 GVG eine Frist gesetzt («die dritte auf die Zuweisung folgende ordentliche Session»), um zu verhindern, «dass im Vorverfahren die Abklärungen unnötig vertieft werden» (BBl 1982 I 1152). Art. 21^{ter} Abs. 2 GVG gab der Kommission bestimmte Abklärungsaufträge und versuchte damit, den Gegenstand der Vorprüfung einzuzugrenzen (s. Art. 110 N 1).
- 7 Eine Kommissionsminderheit, angeführt von NR Reichling (SVP/ZH)⁴, wollte eine pa. Iv. erst dann einer Kommission zur Vorprüfung zuweisen lassen, «wenn sie nach mündlicher Begründung von mindestens 60 Mitgliedern des Nationalrates oder 12 Mitgliedern des Ständerates vorläufig unterstützt wird» (BBl 1982 I 1130). Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, so wird die pa.Iv. abgeschrieben. Der BR kritisierte in seiner Stellungnahme zu Recht die Abweichung von Art. 88 BV 1874, wonach in den Räten «die absolute Mehrheit der Stimmenden» entscheidet (BBl 1982 II 339), worauf der Antrag für die Behandlung im Rat entsprechend abgeändert wurde. Im NR entwickelte sich eine ausführliche und heftige Debatte: Die Minderheit Reichling versprach sich eine schnelle Abfertigung von pa.Iv., die von vornherein aussichtslos seien. Auch die Fraktionssprecher aller drei grossen bürgerlichen Fraktionen plädierten für diese Lösung; dennoch wurde sie mit 60 zu 52 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit argumentierte erfolgreich, dass eine Beschlussfassung durch den Rat ohne jede erläuternde Unterlage unseriös sei und dass dieses Vor-Vorverfahren erst noch zu einer zusätzlichen Belastung des Ratsplenums führen würde. Die Kommissionsmehrheit obsiegte auch mit 69 zu 36 Stimmen gegen einen Antrag Gerwig (SP/BS), der für den Status quo einstand, d.h. gegen die Einführung des Vorprüfungsverfahrens, das von der Linken als Einschränkung des Initiativrechts kritisiert wurde (AmtlBull NR 1983 72 ff., 87 ff.).
- 8 Gem. der Änderung des GVG vom 23. 3. 1984 wurde nach wie vor auf eine Vorprüfung verzichtet, wenn eine Kommission die Initiative ergreift (Art. 21^{ter} Abs. 3 GVG).

3 Die Kommission stützte sich auf die Vorarbeiten der «Studienkommission zum Verfahren der pa.Iv.» (Schlussbericht vom 9. 8. 1978, vgl. Art. 107 N 10) sowie der «Studienkommission <Zukunft des Parlaments>» (Schlussbericht vom 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1023 f., 1204 ff.]).

4 NR Reichling verwies ausdrücklich auf die für den Zürcher Kantonsrat geltende Regelung.

4. GRN von 1990

Im Rahmen der Totalrevision des GRN vom 22. 6. 1990 (86.246) wurde in Art. 30 Abs. 3 festgelegt, dass eine Initiative, die in der Kommission von weniger als fünf Mitgliedern unterstützt wird⁵, im Rat im schriftlichen Verfahren behandelt wird, wobei der Urheber Gelegenheit zu einer mündlichen Stellungnahme erhält. Damit wurde die «Filterwirkung» der Vorprüfung verstärkt (BB1 1989 III 1477 f.; AmtlBull NR 1990 21 f.).⁶ 9

5. Änderung des GVG vom 4. 10. 1991

Mit der Änderung des GVG vom 4. 10. 1991 (90.228) wurde in Art. 21^{ter} Abs. 2^{bis} GVG neu auch eine Frist für die Vorprüfung durch den Rat eingeführt: Ein Jahr nach der Berichtserstattung durch die Kommission. Damit wurde die pa.Iv. 89.251 von NR Ruf (SD/BE) oppositionslos umgesetzt. Die vorberatende Kommission hatte festgestellt, dass die Kommissionen zwar ihre Vorprüfungsberichte i.d.R. fristgerecht⁷ abliefern, dass diese dann aber häufig mehr als ein Jahr im Rat auf ihre Behandlung warten müssen, was dem Zweck des Vorprüfungsverfahrens zuwiderlaufe (BB1 1991 III 674 ff.). 10

6. ParlG

Unter der Herrschaft des GVG blieb die Vorprüfung Sache des Rates, in welchem die pa.Iv. eingereicht worden war; der andere Rat hatte sich erst dann mit der pa.Iv. zu befassen, wenn der Erstrat seinen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen hatte. Mit dem ParlG wurde auch der andere Rat in das Vorprüfungsverfahren einbezogen. Die SPK ging in ihrem Bericht vom 1. 3. 2001 von der Analyse aus, dass sich das Vorprüfungsverfahren grundsätzlich bewährt hat: Es ermöglichte einerseits «eine hinreichend gründliche Prüfung des Anliegens einer Initiative durch die vorberatende Kommission», andererseits aber auch eine effiziente Selektion der mehrheitsfähigen Initiativen. «Probleme verursacht hingegen die starke Zunahme der Anzahl von Initiativen, welchen ein Rat Folge gegeben hat».⁸ Relativ häufig werde einer pa.Iv. Folge gegeben und mit erheblichem Aufwand eine Vorlage ausgearbeitet, obwohl wahrscheinlich sei, dass der andere Rat von der Vorlage nichts wissen wolle.⁹ Indem der andere Rat in die Vorprüfung einbezogen wird, werde das entsprechende Risiko erheblich vermindert (BB1 2001 3509 ff.). 11

Die Mehrheit der SPK schlug vor, dass beide Räte einer pa.Iv. Folge geben müssen, damit eine Vorlage ausgearbeitet werden kann. Eine von NR Cina (CVP/VS) angeführte Minderheit wollte hingegen die Kompetenz zum positiven Vorprüfungsentscheid von den Räten an die Kommissionen delegieren. Dieses Verfahren erreiche denselben Zweck, sei aber erheblich weniger schwerfällig. Zudem bezog der Minderheitsantrag auch die pa.Iv. einer 12

5 Mit Art. 28 Abs. 3 GRN 1990 abgeändert in ein «Fünftel der Mitglieder», was dem Umstand Rechnung trägt, dass das vorberatende Organ nicht immer 25 Mitglieder hat (z.B. das Büro-NR).

6 Was die übrigen Vorprüfungen betrifft, so traf das Büro-NR am 17. 2. 1995 den Grundsatzentscheid, dass diese in Beratungskategorie IV (Rederecht für Initianten, Kommissionsberichterstatter und Minderheitsantragsteller) zu behandeln seien (Prot. Büro-NR 17. 2. 1995, 4).

7 Das Büro-NR setzte sich aktiv für die Einhaltung der Frist ein und intervenierte z.B. erfolgreich, als eine Kommission die Behandlung einer pa.Iv. sistierte, um eine Botschaft des BR abzuwarten (88.240 Pa.Iv. Cavadini. Art. 331a und 331b OR. Revision: Prot. Büro-NR 24. 11. 1989; AmtlBull NR 1990 1545 ff.).

8 Am Ende der Legislaturperiode 1987–1991 waren 25 pa.Iv. in der «zweiten Phase» hängig, am Ende der Periode 1995–1999 bereits 65.

9 In den zwei Legislaturperioden 1991–1999 ist der StR sechsmal auf Vorlagen des NR und der NR zweimal auf Vorlagen des StR nicht eingetreten.

Kommission in das Verfahren ein, während nach dem Antrag der Mehrheit eine derartige Initiative wie bisher nicht vorgeprüft worden wäre. Eine Minderheit de Dardel (SP/GE) lehnte jeden Einbezug des anderen Rates in die Vorprüfung ab; das Initiativrecht eines Rates würde damit schwerwiegend eingeschränkt, quasi einer Zensur des anderen Rates unterworfen. Ein vom NR angenommener Erlassentwurf habe im StR mehr Überzeugungskraft als eine pa.Iv. in der Vorprüfung. Der NR zog am 3. 10. 2001 mit 72 zu 63 Stimmen die Minderheit Cina der Mehrheit vor; erstere obsiegte mit 87 zu 50 Stimmen gegen die Minderheit de Dardel (AmtlBull NR 2001 1356 ff.). Im StR blieben diese Beschlüsse unbestritten.

- 13 Auf die bisher sowohl der Kommission als auch dem Rat gesetzten Fristen für die Vorprüfung wurde verzichtet, weil das durch den Einbezug des anderen Rates ohnehin komplizierter gewordene Verfahren mit womöglich differenzierten Fristen noch zusätzlich kompliziert worden wäre.

7. Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008

- 14 Im Rahmen einer Sammelvorlage verschiedener kleinerer Änderungen des Parlamentsrechts (07.400) wurde die Differenzvereinbarung bei der Vorprüfung einer pa.Iv. gestrafft, ohne dass dies zu Diskussionen Anlass gegeben hätte. Vorher war eine pa.Iv. mit der zweiten Ablehnung durch einen Rat definitiv erledigt, neu genügte die erste Ablehnung durch den Zweitrat, analog zum Verfahren bei der Behandlung einer Mo. (BB1 2008 1880). Als zweite kleine Änderung wurde die automatische Abschreibung einer pa.Iv. infolge Ausscheidens des Urhebers aus dem Rat in Analogie zur seit langem bestehenden Regelung für parlamentarische Vorstösse (Art. 119 Abs. 5 Bst. b ParlG) in einen neuen Abs. 5 aufgenommen.

8. Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013

- 15 Die SPK-StR stellte in ihrem Bericht vom 29. 8. 2011 (10.440 Pa.Iv. SPK-StR. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes) fest, dass als Folge der Aufhebung der gesetzlichen Fristen für die Vorprüfung von pa.Iv. (s. N 13) «in der Praxis eine zunehmende Tendenz zu beobachten» sei, diese Vorprüfungen «zu sistieren, um eine bestimmte Entwicklung (z.B. eine angekündigte Botschaft des Bundesrates) abzuwarten». Diese Praxis verkenne den Charakter der 1984 eingeführten Vorprüfung, sei ineffizient und verfahrensrechtlich problematisch; die Fristen seien daher wieder einzuführen (BB1 2011 6803 f.; s. dazu näher N 19). Der StR folgte diesem Vorschlag oppositionslos (AmtlBull StR 2011 911). Obwohl der NR mit der Revision des GRN vom 3. 10. 2008 (AS 2009 733) für sich selbst bereits eine Frist für die Vorprüfung eingeführt hatte, lehnte er den Vorschlag des StR in der ersten Beratung paradoxerweise ab (AmtlBull NR 2012 2097 f.), lenkte aber in der zweiten Beratung ein (AmtlBull NR 2013 333 f.).¹⁰

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines (Abs. 1)

- 16 Urheber einer pa.Iv. kann ein Ratsmitglied, eine Fraktion oder eine Kommission sein (s. Art. 107 N 18). Ist eine Kommission Urheberin, so unterbreitet sie ihre Initiative i.d.R. erst dann ihrem Rat, wenn sie einen Erlassentwurf ausgearbeitet und in der Gesamtabstimmung angenommen hat. Der Einreichung der pa.Iv. gehen in diesem Fall umfangreiche

¹⁰ Zu den Motiven der Opposition aus dem NR s. N 19, FN 15.

Arbeiten voraus, die durch die Annahme eines in der Kommission eingereichten Antrages eines Ratsmitglieds für die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission ausgelöst werden. Indem in Abs. 1 festgelegt wird, dass auch die Behandlung eines derartigen Antrages als Vorprüfung gilt, wird erreicht, dass ein angenommener Antrag an die Kommission des anderen Rates geht (s. Abs. 3).

In Ausnahmefällen besteht das Bedürfnis, dass eine Kommission eine pa.Iv. in ihrem Rat zur Vorprüfung einreicht. Das kann dann der Fall sein, wenn die Kommission des andern Rates den Beschluss für die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission nicht unterstützt¹¹. Ein anderes Bsp. ist eine pa.Iv. der GPK-NR, die im Rahmen einer Inspektion, d.h. bei Ausübung ihrer Oberaufsicht, zur Schlussfolgerung gelangt ist, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Sie möchte, dass der Entwurf einer Gesetzesänderung weder durch die GPK selbst noch durch den BR, sondern durch die für die Gesetzgebung im betroffenen Sachbereich zuständige Kommission ausgearbeitet wird.¹² Der Wortlaut von Abs. 1 könnte den Eindruck erwecken, dass eine derartige pa.Iv. einer Kommission nicht zulässig ist. Es wäre aber unlogisch und stossend, einer Kommission ein Recht nicht zuzugestehen, das jedem einzelnen Ratsmitglied zukommt.

17

2. Vorprüfung im Rat, in dem die pa.Iv. eingereicht worden ist (Abs. 2)

Der Wortlaut von Abs. 2 bringt zum Ausdruck, dass die Kommission für den positiven Vorprüfungsentscheid zuständig ist, während sie im Falle einer negativen Beurteilung dem Rat Antrag stellt. Ein negativer Vorprüfungsentscheid ist definitiv und kann daher, da eine Kompetenzdelegation an Kommissionen nur ausserhalb des Bereichs der Rechtsetzung zulässig ist (Art. 153 Abs. 3 BV), nur durch den Rat gefällt werden; ein positiver Vorprüfungsentscheid hingegen ist lediglich ein Verfahrensentscheid, insofern vorläufiger Natur, und kann daher einer Kommission übertragen werden.

18

Eine Kommission muss die Vorprüfung einer pa.Iv. innert einem Jahr nach der Zuweisung abschliessen. Die Möglichkeit einer Fristverlängerung ist nicht vorgesehen.¹³ Diese Fristsetzung dient folgenden Zwecken:

19

11 Bsp.: 20.401 Pa.Iv. UREK-NR. Unterstützung für Fotovoltaikanlagen ohne Eigenverbrauch; 20.432 Pa.Iv. WAK-NR. Gewinne der Schweizerischen Nationalbank aus den Straf- respektive Negativzinsen der AHV zuweisen; 21.480 Pa.Iv. APK-NR. Bundesgesetz über die Weiterführung und Erleichterung der Beziehungen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union. Nachdem der NR diesen pa.Iv. Folge gegeben hatte, verweigerte jeweils der StR seine Zustimmung. Weil der Beschluss einer Kommission, eine pa.Iv. auszuarbeiten, noch nicht dazu führt, dass eine pa.Iv. im Rat hängig ist, kann eine Kommission nach Ablehnung des Beschlusses in der Kommission des andern Rates auch formlos auf ihr Vorhaben verzichten (Bsp.: 21.400 Pa.Iv. RK-NR. Bewilligungspflicht gemäss Lex Koller vorübergehend auf Betriebsstätten-Grundstücke ausdehnen).

12 Zweimal haben die GPK diesen Weg gewählt: 06.457 Pa.Iv. GPK-NR. Verbesserung des Konsumentenschutzes im elektronischen Geschäftsverkehr; 14.401 Pa.Iv. GPK-StR. Wirksame Strafbestimmungen zur Verfolgung der organisierten Kriminalität (Revision von Art. 260^{bis} StGB). Diese pa.Iv. wurden zur Vorprüfung der RK-NR bzw. der RK-StR zugewiesen. Eine zur Vorberatung eines bestimmten Erlassentwurfs eingesetzte Spezialkommission (vgl. Art. 42; z.B. die Legislaturplanungskommission gem. Art. 13 GRN und Art. 10 GRS) muss auch diesen Weg beschreiten (Bsp.: 16.425 Pa.Iv. Kommission 16.016-NR. Legislaturplanung. Verfahrensänderung), wenn sie weitergehenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf feststellt, den sie nicht durch Ausübung ihres Antragsrechts zum hängigen Erlassentwurf befriedigen kann. Mit der Einreichung einer Kommissionsinitiative gem. Art. 109 Abs. 1 und 3 würde sie ihr Mandat überschreiten.

13 Eine Sistierung gem. Art. 87 Abs. 3 ist nicht zulässig (s. Art. 87 N 8a).

- a. Das verfassungsmässige Initiativrecht wird geschützt, indem eine politisch motivierte Schubladisierung einzelner pa.Iv. verhindert wird.
- b. Die Effizienz des Rats- und Kommissionsbetriebs wird gewahrt, indem verhindert wird, dass umfangreiche Abklärungen getroffen werden, die erst *nach* einer positiven Vorprüfung vorgenommen werden sollten.

In der Praxis der Kommissionen stellt sich häufig die Frage, ob es zweckmässig sei, eine pa.Iv. vorzuprüfen, wenn vom BR bereits Vorarbeiten für die Ausarbeitung eines Erlasses in die Wege geleitet sind, oder ob in dieser Situation eine Sistierung der Vorprüfung der pa.Iv. nicht sinnvoller wäre. Nach Art. 109 Abs. 2 ist eine solche Sistierung nur dann zulässig und sinnvoll, wenn mit grosser Wahrscheinlichkeit feststeht, dass der angekündigte Erlassentwurf des BR das Anliegen der pa.Iv. vor Ablauf der Vorprüfungsfrist erfüllen wird. Häufiger wird aber der wahrscheinliche Zeitpunkt der Unterbreitung eines Erlassentwurfs durch den BR nach Ablauf der Frist liegen oder dieser Zeitpunkt ist überhaupt noch offen. In dieser Situation sollte die Kommission die Vorprüfung vornehmen. Auf diese Weise kann sie zumindest ein politisches Zeichen setzen, indem sie zum Ausdruck bringt, ob sie die Absichten des BR unterstützt oder nicht. Falls der Gesetzgebungsbedarf grundsätzlich bejaht und der pa.Iv. Folge gegeben wird, so bedeutet dies nicht, dass die Kommission parallel zu den Vorarbeiten des BR eigene Gesetzgebungsarbeiten in die Wege leiten muss. Die Kommission kann das Resultat der Arbeiten des BR abwarten und die pa.Iv. gem. Art. 113 Abs. 2 ParlG zur Abschreibung beantragen, sobald der BR seinen Erlassentwurf unterbreitet hat.¹⁴ Verzögert sich der Erlassentwurf des BR oder kommt er gar nicht zustande, so kann hingegen die Kommission die pa.Iv. zur Hand nehmen, die Situation neu beurteilen und ggf. in eigener Regie gestützt auf die pa.Iv. einen Erlassentwurf ausarbeiten (vgl. dazu auch Art. 110 N 10 und Art. 116 N 10).¹⁵

- 20 Die Frist nach Abs. 2 ist eine Ordnungsfrist. Eine Sanktion bei Fristverletzung ist nicht vorgesehen. In den Jahren 1984–2003, während der Geltungsdauer der analogen Frist gem. Art. 21^{ter} Abs. 2 GVG (s. N 6), ist diese Frist i.d.R. eingehalten worden. Eine Stichprobe der 117 im Jahre 2022 erledigten pa.Iv. von einzelnen Ratsmitgliedern und Fraktionen kommt zum selben Resultat; die grösste Fristüberschreitung betrug nur zwei Monate (19.405).¹⁶ Bei einer Verletzung der Frist ist es Aufgabe des Ratsbüros, die säumige Kommission auf ihre gesetzlichen Pflichten aufmerksam zu machen.¹⁷

14 Bsp.: 18.479 Pa.Iv. Engler: *Unterstützung für die Presse in der digitalen Transformation*: Die KVF-StR gab am 2.7.2019 Folge; die KVF-NR stimmte am 3.9.2019 zu. Die KVF-StR beschloss am 15.4.2021, die Ergebnisse der Beratung des vom BR mit Botschaft vom 29.4.2020 unterbreiteten «Massnahmenpakets zugunsten der Medien» (20.438) abzuwarten. Der StR konnte die pa.Iv. am 16.12.2021 als erfüllt abschreiben (AmtlBull StR 2021 1436).

15 Zur Verwendung der pa.Iv. als «taktisches Druckmittel» s. Art. 107 N 30. – In der SPK-NR wurde 2012 als Argument gegen die Wiedereinführung der Vorprüfungsfrist vorgebracht, man wolle in solchen Situationen lieber keine Abstimmung über die pa.Iv. durchführen, um ein Pfand in der Hand zu behalten. Dem wurde entgegengehalten, dass die pa.Iv. erst durch die positive Vorprüfung zu einem ernst zu nehmenden Pfand wird (Prot. SPK-NR 10./11. 5. 2012, 19 ff.). Das wahre Motiv der Gegner einer Vorprüfungsfrist bestand darin, dass ihnen das Hängigbleiben einer pa.Iv. lieber ist als ihre zu befürchtende Ablehnung (Prot. SPK-StR 31.1./1. 2. 2013, 12).

16 Abfrage der Geschäftsdatenbank Curia Vista.

17 Bsp.: Die SGK-NR beschloss am 21.8.1989, die Vorprüfung der pa.Iv. 88.240 zu sistieren, bis die angekündigte Botschaft des BR zum Thema vorliegt. Das Büro-NR forderte darauf die Kommission auf, fristgerecht ihren Bericht zu erstatten (Prot. Büro-NR 24. 11. 1989, 6). Die Kommission unterbreitete am 26. 2. 1990 dem Rat Bericht und Antrag, der pa.Iv. keine Folge zu geben (AmtlBull NR 1990 1645 ff.).

3. *Beizug der Kommission des anderen Rates, Differenzbereinigung (Abs. 3 und 3^{bis})*

Eine Kommission darf mit der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs erst beginnen, wenn die Schwesterkommission des anderen Rates ihre Zustimmung erteilt hat. Ratio legis ist die Vermeidung des grossen Aufwandes für die Ausarbeitung einer Vorlage, wenn von vorneherein wahrscheinlich ist, dass der andere Rat später dem Erlassentwurf nicht zustimmen wird. Der *erste Satz* von Abs. 3 erfasst drei mögliche Verfahrensabläufe: «Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben», kann *erstens* ein Beschluss einer Kommission sein, einer pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion Folge zu geben. Es kann sich *zweitens* um einen Beschluss eines Rates handeln, der entgegen dem Antrag seiner Kommission einer pa.Iv. Folge gegeben hat. *Drittens* bedarf auch der Beschluss einer Kommission, eine eigene Initiative ausarbeiten zu wollen, der Zustimmung der Kommission des anderen Rates.

21

Durch dieses *Zustimmungsverfahren* wird die pa.Iv. im anderen Rat nicht hängig. Das zeigt sich darin, dass der Rat, in welchem die Initiative eingereicht wurde, diese nach der Zustimmung der Kommission des anderen Rates zu einem späteren Zeitpunkt allein ablehnen oder abschreiben kann, ohne dass eine Zustimmung des anderen Rates erforderlich wird. Im Falle eines Beschlusses einer Kommission, eine Initiative der Kommission auszuarbeiten, kann diese Kommission nach Zustimmung der Kommission des anderen Rates formlos beschliessen, auf die Ausarbeitung einer Vorlage zu verzichten.

22

Weil die Initiative im anderen Rat in dieser Phase des Verfahrens noch nicht hängig ist, sollte das Zustimmungsverfahren ohne Verzug abgewickelt werden. Eine länger dauernde Sistierung bedeutet einen problematischen Eingriff in das Initiativrecht eines Rates (in diesem Sinn der Bericht der SPK-StR vom 29.8.2011 zu 10.440 Pa.Iv. SPK-StR. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*; BBl 2011 6804). Abs. 3^{bis} setzt daher für die Stellungnahme der Kommission des anderen Rates dieselbe Frist von einem Jahr wie für die Vorprüfung einer pa.Iv. im Rat, in dem die pa. Iv. eingereicht wurde (Abs. 2; zur Funktion dieser Frist s. N 19). Dieselbe Frist gilt auch für alle weiteren Verfahrensschritte der Kommissionen beider Räte im Rahmen einer allfälligen Differenzbereinigung (s. N 25). Eine Stichprobe der im Jahre 2022 erledigten pa.Iv. von einzelnen Ratsmitgliedern, Fraktionen und Kommissionen kommt zum Resultat,¹⁸ dass die Frist in 61 Fällen eingehalten oder um weniger als einen Monat überschritten wurde. Elfmal wurde die Frist länger überschritten; massiv (d.h. mehr als fünf Monate) allerdings nur bei der Behandlung einer einzigen pa.Iv.¹⁹

23

Gem. *zweitem Satz* hat die «erstberatende» Kommission (nicht «Kommission des Erstrates», weil es logischerweise keinen Zweitrat gibt, solange die pa.Iv. nur in einem Rat hängig ist²⁰) das Recht, ihren Beschluss in der Kommission des anderen Rates zu vertreten. Die «Abordnung» besteht in der Praxis i.d.R. aus *einem* Kommissionsmitglied. Hat

24

18 Abfrage der Geschäftsdatenbank Curia Vista. Für die Vorprüfung einer pa.Iv. kann es bis zu drei Fristsetzungen geben (Beschluss der Kommission des anderen Rates, Antrag der erstberatenden Kommission an ihren Rat, Antrag der Kommission des anderen Rates an ihren Rat).

19 11.482 Pa.Iv. Markwalder. *Teilzeitbeschäftigte. BVG-Leistungen statt Sozialhilfe*: Nachdem die SGK-StR am 11.2.2013 ihre Zustimmung zum positiven Beschluss der SGK-NR vom 12.10.2012 noch fristgerecht verweigert hatte, liess sich die SGK-NR fünf Jahre Zeit, um dem NR am 22.2.2018 Antrag zu stellen. Nachdem der NR antragsgemäss am 28.5.2018 Folge gegeben hatte, dauerte es fast vier weitere Jahre, bis die SGK-StR am 28.3.2022 ihrem Rat Antrag stellte. Dass ein Ratsbüro oder die PD die Kommissionen auf die Fristverletzung aufmerksam gemacht haben, ist aus den zugänglichen Akten nicht ersichtlich.

20 In der frz. und it. Fassung wird diesem Unterschied nicht Rechnung getragen.

ein Rat entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission einer pa.Iv. Folge gegeben, so ist die Regelung nicht anwendbar; es gibt keine Vertretung des Ratsbeschlusses in der Kommission des anderen Rates.

- 25 Der *dritte und der vierte Satz* regeln das Verfahren im Falle von Differenzen zwischen den Kommissionen beider Räte bzw. zwischen den Räten. Zwei Verfahrensschritte verlangen nach einer Auslegung des Wortlauts. Der Beschluss der Kommission des anderen Rates, dem Folgegeben zu einer pa.Iv. nicht zuzustimmen, geht nicht unmittelbar an den erstberatenden Rat, sondern zurück an die erstberatende Kommission, die in dieser zweiten Beratung nicht einen Beschluss in eigener Zuständigkeit fällt, sondern einen Antrag an den Rat stellt. Gibt der Rat Folge, so bedarf dieser Beschluss nicht, wie die eine der zwei möglichen Leseweisen des *dritten Satzes* nahelegen könnte, in jedem Fall der Zustimmung des anderen Rates; es genügt, wenn bereits die Kommission des anderen Rates im zweiten Anlauf zustimmt. Als Präzedenzfall für diese Auslegung des *dritten Satzes* dient die erste pa.Iv., bei der sich diese Frage gestellt hat (04.483/04.491 Pa.Iv. Dupraz/Gentil. *Monatliche Sitzungen für eine bessere Effizienz des Parlamentes*, Bericht SPK-NR 24. 11. 2005 [AmtlBull NR 2006 Beilagen 152 ff.]).

4. Anwesenheitsrecht der Initiantin oder des Initianten (Abs. 4)

- 26 Die Initiantin oder der Initiant muss nicht nur die Gelegenheit erhalten, die Initiative vor der Kommission zu begründen und Fragen zu beantworten, sie oder er kann auch während der gesamten Dauer der Beratungen der Kommission des eigenen Rates (nicht aber des anderen Rates) teilnehmen. Sie oder er kann auch der Abstimmung beiwohnen, hat aber natürlich kein Stimmrecht. In der Praxis wird bei der Terminfestlegung darauf geachtet, dass die Initiantin oder der Initiant bei der ersten Beratung zur Begründung der pa.Iv. zeitlich verfügbar ist, auch wenn aus Abs. 4 nicht abgeleitet werden kann, dass die Initiative nur in Anwesenheit der Initiantin oder des Initianten behandelt werden darf: Erforderlich ist lediglich eine Einladung. Eine formelle Stellvertretung durch ein anderes Ratsmitglied ist nicht zulässig, wobei natürlich ein anderes Kommissionsmitglied oder die Stellvertretung dieses Mitglieds diese Funktion faktisch übernehmen kann.
- 27 Mit der Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013 hat auch das Ratsmitglied, das gem. Art. 76 Abs. 1 ParlG bei einer Kommission die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission beantragt, dasselbe Recht zur Sitzungsteilnahme wie eine Initiantin oder ein Initiant. Der Antrag für die Aufnahme dieser Bestimmung stand im Zh. mit dem Antrag, pa.Iv. nur noch in der Form von Vorentwürfen von Erlassen zuzulassen; mit einem Antrag für die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative wäre ein Weg für allgemeine Anregungen offen geblieben und das Teilnahmerecht dieser Antragstellerinnen und -steller hätte eine praktische Bedeutung erhalten können (s. Art. 107 N 15). Nachdem aber nach wie vor pa.Iv. in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht werden dürfen, ist dieses soweit ersichtlich bisher nie benutzte Antragsrecht und damit auch das neue Teilnahmerecht «lettre morte» geblieben.

5. Abschreibung bei Ausscheiden der Initiantin oder des Initianten aus dem Rat (Abs. 5)

- 28 Abs. 5 entspricht der analogen Regelung für Vorstösse in Art. 119 Abs. 5 Bst. b ParlG. Hat hingegen eine Kommission einer pa.Iv. bereits Folge gegeben, so kann das Ausscheiden der Initiantin oder des Initianten aus dem Rat den politischen Willen der Kommissionsmehrheit nicht mehr vereiteln; die pa.Iv. wird in diesem Fall nicht abgeschrieben.

6. Stellung des BR

Der BR ist bei der Vorprüfung von pa.Iv. (und Kt.Iv.) i.d.R. nicht beteiligt und stellt keine Anträge. Er könnte aber sein verfassungsmässiges Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) geltend machen.²¹ Soweit ersichtlich hat er dies in neuerer Zeit nur einmal getan: Die SPK-NR beschloss am 25. 3. 2004 mit 22 zu 0 Stimmen, die Zuständigkeit für die schriftlichen Erläuterungen, die der BR vor allen Volksabstimmungen den Stimmberechtigten zukommen lässt, an ein geeignetes Organ der BVers zu übertragen (Prot. SPK-NR 25. 3. 2004; 04.497 Pa.Iv. SPK-NR. *Stellungnahmen der Bundesbehörden vor Volksabstimmungen*). Die SPK-StR verweigerte am 24. 5. 2004 mit 11 zu 0 Stimmen ihre Zustimmung, nachdem der BR entsprechend Antrag gestellt und diesen durch die Bundeskanzlerin in der Kommission hatte vertreten lassen (Prot. SPK-StR 24. 5. 2004).

Von Gesetzes wegen nimmt der BR im Rahmen der Vorprüfung einer pa.Iv. Stellung, wenn er gem. Art. 163 Abs. 2 ParlG angehört wird, sobald auf dem Wege der pa.Iv. ein BB über die Einsetzung einer PUK ausgearbeitet werden soll (vgl. Art. 163 N 29).

29

30

Art. 110

Gegenstand
der Vorprüfung

¹ Einer Initiative wird Folge gegeben, oder einem Antrag auf Ausarbeitung einer Initiative wird zugestimmt, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird.

² Als zweckmässig ist der Weg der parlamentarischen Initiative insbesondere dann zu beurteilen, wenn:

- a. die Initiative einen Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts vorschlägt;
- b. die von überwiesenen Motionen verlangte Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nicht rechtzeitig erfolgt ist; oder
- c. die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs auf diesem Wege voraussichtlich zeitgerechter erreicht werden kann als auf dem Weg über die Motion.

³ Die Kommission prüft, wie die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs durch eine Kommission mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zeit- und sachgerecht ausgeführt werden kann.

Objet de l'examen
préalable

¹ Si la nécessité de légiférer est confirmée et que la forme de l'initiative parlementaire est jugée appropriée, il est donné suite à l'initiative parlementaire ou il est adopté une proposition visant à l'élaboration d'une initiative par une commission.

² La forme de l'initiative parlementaire est jugée appropriée, en particulier:

- a. si l'initiative vise à élaborer un projet d'acte relatif à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale;
- b. si le Conseil fédéral n'a pas procédé en temps voulu à l'élaboration d'un projet d'acte alors qu'une motion lui a été transmise en ce sens;
- c. s'il est probable qu'elle permettra une élaboration plus rapide du projet d'acte concerné que la forme de la motion.

³ La commission examine comment, compte tenu des moyens dont elle dispose, elle pourra élaborer le projet d'acte dans le délai voulu.

21 Nicht korrekt war der Hinweis des Präsidenten des NR an die bei der Vorprüfung der Kt.Iv. 11.305 persönlich anwesende Bundespräsidentin, der BR sei «bei Standesinitiativen nicht antragsberechtigt» (AmtlBull NR 2012 367).

Oggetto dell'esame preliminare

¹ Si dà seguito a un'iniziativa o a una proposta di elaborazione di un'iniziativa se in linea di principio si ritiene necessario disciplinare la materia e se l'ulteriore iter parlamentare è ritenuto appropriato.

² L'iter di un'iniziativa parlamentare è considerato appropriato segnatamente se:

- a. l'iniziativa propone un progetto di atto legislativo nel settore del diritto parlamentare; o
- b. l'elaborazione di un disegno di atto legislativo chiesta da mozioni trasmesse al Consiglio federale non è avvenuta tempestivamente; o
- c. l'elaborazione di un disegno di atto legislativo può verosimilmente essere conseguita in modo più tempestivo di quanto consentito dalla via della mozione.

³ La commissione esamina come un disegno di atto legislativo possa essere elaborato tempestivamente e correttamente da una commissione con i mezzi a disposizione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984	1
2. ParlG	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. Kriterien der Vorprüfung (Abs. 1)	3
2. Zweckmässigkeit des Weges der pa.Iv. (Abs. 2)	6
3. Prüfung des Aufwandes (Abs. 3)	12

Materialien

78.233 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BB1 1982 I 1118 ff., insb. 1152); Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR/StR Subkommission 25. 11. 1998; Prot. SPK-NR 31.8./1. 9. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3579); AmtlBull NR 2001 1356 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 23. 3. 1984

- 1 Mit der Änderung des GVG vom 23. 3. 1984 (78.233) wurden in Art. 21^{ter} Abs. 2 GVG 1962 derjenigen Kommission, welche eine pa.Iv. vorzuprüfen hat, bestimmte Abklärungsaufträge erteilt: Sie soll in ihrem Bericht an den Rat über die Vorprüfung der pa.Iv. insb. berichten über «den Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand» (Bst. a), über «den Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit» (Bst. b), über «die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen» (Bst. c) und über «die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist» (Bst. d). Diese Abklärungen sollen die Grundlage liefern für die Beantwortung der Frage, «ob die unmittelbare Rechtsetzung durch das Parlament erfolgversprechend ist, sollte das vorgetragene

Anliegen die Unterstützung der Mehrheit finden» (BB1 1982 I 1152). Eine positive Beurteilung des Anliegens ist also nicht genügende Voraussetzung, um der pa.Iv. Folge zu geben: Zusätzlich muss auch der Weg über die pa.Iv. als zweckmässig erscheinen. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Abklärungen ergeben, dass z.B. der Bundesrat demnächst eine Vorlage zum Gegenstand der Initiative unterbreiten wird (Bst. a) oder dass bereits eine Vo.Iv. zum selben Thema hängig ist (Bst. d). «Die unmittelbare Rechtsetzung durch das Parlament» (BB1 1982 I 1152) erscheint auch dann als unzweckmässig, wenn sie zu grossem Aufwand für das Parlament verursacht (Bst. b) und der Weg über einen Auftrag an den BR (Mo. oder Po.) genauso gut oder besser zum Ziel führen kann (Bst. c). Die Kommission ging von der unrealistischen Vorstellung aus, dass es «nicht um die materielle Bewertung des Vorstosses» geht, sondern um eine «technische» Vorprüfung (BB1 1982 I 1152). Der Wortlaut von Art. 21^{ter} Abs. 2 GVG 1962 gab in den Räten zu keinen inhaltlichen Diskussionen Anlass.

2. ParlG

Die SPK-NR kritisierte in ihrem Bericht zum ParlG (01.401), dass aus dem Normtext von Art. 21^{ter} Abs. 2 GVG 1962 der Zweck der Bestimmung nicht hervorgehe, was wohl erkläre, warum die Vorprüfungskriterien in der Praxis kaum angewendet würden. Mit Art. 110 Abs. 1 ParlG wurde der Zweck der Vorprüfung nun definiert und in erster Linie die *Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs* – also die materielle Prüfung – genannt. Im Übrigen wurde am Vorprüfungskonzept von 1984 festgehalten, indem in zweiter Linie auch der formale Aspekt der Zweckmässigkeit der Verwendung des Instruments der pa.Iv. zu prüfen ist. Die Kommission wollte auf eine Nennung der Kriterien der Zweckmässigkeit verzichten, weil der Handlungsspielraum bei der politischen Beurteilung einer pa.Iv. nicht eingeengt werden solle und weil es sich dabei ohnehin um nicht durchsetzbares «soft law» handle (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3579]). Im NR obsiegte aber mit 74 zu 62 Stimmen die Minderheit, welche mit einer besseren Formulierung der Zweckmässigkeitskriterien den Kommissionen eine Wegleitung geben wollte, wie bei der Vorprüfung vorzugehen sei (AmtlBull NR 2001 1356 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Kriterien der Vorprüfung (Abs. 1)

Es müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein, damit eine Kommission auf dem Wege der pa.Iv. einen Erlassentwurf ausarbeiten darf: *Erstens* muss der gesetzgeberische Handlungsbedarf im Grundsatz bejaht werden, *zweitens* muss der Weg über die pa.Iv. als zweckmässig erscheinen. Diese beiden Fragen stellen sich sowohl bei der Prüfung der pa.Iv. eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion als auch bei der Prüfung eines in einer Kommission gestellten Antrages auf Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, d.h. auf spätere Einreichung einer pa.Iv. der Kommission.

In der Praxis kann die verlangte Kombination von politisch-materieller und prozedural-formeller Prüfung auf das Problem stossen, dass es Ratsmitgliedern u.U. schwer fällt, eine pa.Iv. aus prozeduralen Gründen abzulehnen, obwohl sie ihr politisch zustimmen. Häufig wird in den Kommissionen die Frage nach der Zweckmässigkeit des Vorgehens auf dem Wege über die pa.Iv. gar nicht gestellt und beantwortet.

Der gesetzgeberische Handlungsbedarf sollte «im Grundsatz» bejaht werden. Die Ablehnung einzelner Teile einer pa.Iv. ist damit kein Grund, der pa.Iv. keine Folge zu geben, wenn in anderen Bereichen des durch die pa.Iv. aufgegriffenen Themas der Handlungs-

bedarf anerkannt wird.¹ Die Kommission, die später den Erlassentwurf ausarbeiten wird, ist nicht an den Wortlaut der pa.Iv. gebunden und bleibt frei, nur die von ihr unterstützten Forderungen umzusetzen. In der Praxis fällt es allerdings häufig schwer, einer nur teilweise unterstützten pa.Iv. Folge zu geben, insb. wenn die pa.Iv. aus einem anderen politischen Lager stammt.²

2. Zweckmässigkeit des Weges der pa.Iv. (Abs. 2)

- 6 Mit Abs. 2 wird versucht zu definieren, in welchen Fällen der Weg über eine pa.Iv. (statt der Weg über eine Mo.) als zweckmässig erscheint. Die Aufzählung von «insbesondere» drei möglichen Gründen für die Bejahung der Frage ist nicht abschliessender Natur. In der Praxis zeigt sich, dass – abgesehen von den Fällen nach Bst. a – die Beurteilung der Zweckmässigkeit ein weites Ermessen offenlässt und nur schwer von Überlegungen politischer Natur getrennt werden kann.
- 7 *Bst. a* bringt zum Ausdruck, dass Änderungen des Parlamentsrechts i.d.R. unter Federführung parlamentarischer Organe ausgearbeitet werden sollen. In der Praxis wird unter «Parlamentsrecht» nicht nur das parlamentsinterne Recht, sondern insb. auch die Regelung der Beziehungen und die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen BVers und BR verstanden. Zur Begründung der Zweckmässigkeit der pa.Iv. in diesem Bereich vgl. Art. 107 N 28.
- 8 *Bst. b* formuliert die «klassische» subsidiäre Funktion der pa.Iv.: Das Parlament muss seine verfassungsmässigen Zuständigkeiten, insb. im Bereich der Gesetzgebung, auch dann wahrnehmen können, wenn der BR seine Aufgabe der Vorbereitung von Erlassentwürfen nicht i.S. der Aufträge des Parlamentes erfüllt (vgl. Art. 107 N 30).
- 9 *Bst. c* öffnet den Anwendungsbereich der pa.Iv. erheblich und widerspiegelt die politischen Bedürfnisse, die sich in der Praxis gezeigt haben. Der Weg über die pa.Iv. kann u.U. schneller zum Ziel führen als der Weg über einen Auftrag an den BR zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs. Das ist insb. dann der Fall, wenn Hinweise vorliegen, dass der BR einem Anliegen ablehnend gegenübersteht. In diesem Fall muss angenommen werden, dass eine dem BR überwiesene Mo. nur mit Verzögerung oder gar nicht umgesetzt wird (vgl. Art. 122 N 9). Ob diese Annahme tatsächlich zutrifft oder nicht, würde sich erst Jahre nach Einreichung einer Mo. zeigen; gem. *Bst. b* wäre es erst zu diesem Zeitpunkt gerechtfertigt, eine pa.Iv. einzureichen und ihr Folge zu geben. *Bst. c* erlaubt, auf die Einreichung einer Mo. und das Abwarten ihres Ergebnisses zu verzichten und von vorneherein den Weg der pa.Iv. zu beschreiten; er führt voraussichtlich schneller zum Ziel (vgl. Art. 107 N 30).
- 10 *Bst. c* beantwortet auch die sich in der Praxis häufig stellende Frage, ob einer pa.Iv. Folge gegeben werden kann, wenn zwar bereits Arbeiten zum Thema der pa.Iv. im Gange sind, aber nicht mit grosser Wahrscheinlichkeit feststeht, dass der BR oder eine Parlamentskom-

1 Bsp.: Die pa.Iv. 97.441 *Schlürer. Interessenbindung* enthielt drei konkrete Forderungen: Die erste war bereits erfüllt, die zweite wurde angenommen, die dritte abgelehnt. Der pa.Iv. wurde Folge gegeben und ihre zweite Forderung durch eine Gesetzesänderung umgesetzt (AmtlBull NR 1998 2781 ff.).

2 Bsp.: Die pa.Iv. 10.511 *Binder. Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte* und 10.517 *Leutenegger Oberholzer. Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen* verlangten beide die gesetzliche Regelung desselben Problems, unterschieden sich aber in Einzelheiten. Obwohl es aus Sicht des Verfahrensrechts keinen Grund gab, die pa.Iv. aus der SVP und aus der SP bei ihrer Vorprüfung unterschiedlich zu beurteilen, stimmten die SPK über die pa.Iv. verschieden ab (Medienmitteilungen SPK-NR 1.4.2011 und SPK-StR 28.6.2011).

mission dem Parlament in naher Zukunft einen Erlassentwurf unterbreiten wird. Auch wenn der BR ein Anliegen nicht ablehnt und die Absicht zu seiner Umsetzung bekundet hat, steht erfahrungsgemäss häufig noch nicht fest, dass diese Absicht auch innert der von parlamentarischer Seite gewünschten Frist umgesetzt wird. Gestützt auf Bst. c kann in dieser Situation einer pa.Iv. Folge gegeben werden mit der Perspektive, die Ausarbeitung einer Vorlage auf dem Wege der pa.Iv. vorerst zu sistieren, die angekündigte Botschaft des BR abzuwarten und die pa.Iv. nach Vorliegen dieser Botschaft als erfüllt abzuschreiben. Sollte aber der BR seine Absicht nach Einschätzung der Kommission nicht rechtzeitig umsetzen, so führt der Weg über die pa.Iv. voraussichtlich schneller zum Ziel, indem die Kommission die Regie des Gesetzgebungsprozesses selbst übernimmt (vgl. dazu Art. 109 N 19 und 116 N 10).

Ein weiterer Anwendungsfall von Bst. c ist die Ausarbeitung einfacher Erlassentwürfe: Eine federführende Kommission kann in solchen Fällen schneller als der BR zum Ziel gelangen, aus dem einfachen Grund, weil sie anders als ein federführendes Departement keinen komplexen und unvermeidlicherweise etwas schwerfälligen Verwaltungsapparat mit formalisierten Verfahrensabläufen (Ämterkonsultations- und Mitberichtsverfahren) in Gang setzen muss (vgl. Art. 107 N 29).

3. Prüfung des Aufwandes (Abs. 3)

Historisch steht hinter Abs. 3 ein weiteres Kriterium für die Beurteilung der Zweckmässigkeit des Weges der pa.Iv.: Man ging früher davon aus, dass nur einfache Vorlagen auf diesem Wege ausgearbeitet werden können; für komplexere Vorhaben sei die Projektleitung durch eine Kommission nicht geeignet, weil diese nicht über die dafür benötigte Infrastruktur und das nötige Wissen verfüge. Bereits in den Neunzigerjahren sind allerdings einige komplexe Gesetzgebungsprojekte auf dem Wege der pa.Iv. realisiert worden. Durch Art. 155 Satz 2 BV und Art. 112 Abs. 1 ParlG ist zudem sichergestellt worden, dass eine Kommission Anspruch hat auf den nötigen Beizug der Bundesverwaltung zur Ausarbeitung einer Vorlage, und zwar unabhängig von deren Komplexität. Abs. 3 behält seine Bedeutung in dem Sinne, dass jedes Rechtsetzungsprojekt eines Projektmanagements, d.h. insb. auch einer Zeit- und Ressourcenplanung bedarf. In der Praxis kümmern sich die Kommissionen allerdings wenig um diese Fragen und delegieren ihre Beantwortung stillschweigend an ihre Sekretariate. Abs. 3 kommt gelegentlich dann noch zum Zuge, wenn eine Kommission bei der Vorprüfung einer pa.Iv. zwar den gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht, aber die aufgeworfenen Probleme als derart komplex erachtet, dass sie die möglichen Lösungen noch zu wenig abzuschätzen vermag. Das Gesetzgebungsverfahren steht in diesem Fall noch in einer Vorphase der Problemanalyse, für welche der BR und seine Verwaltung als geeigneter betrachtet werden. Um deutlich zu machen, dass die Kommission die Initiative nicht aus inhaltlichen, sondern prozeduralen Gründen ablehnt, kann sie in einer derartigen Situation eine Mo. einreichen, die das Anliegen der pa.Iv. aufnimmt.³

3 Bsp.: 22.3889 Mo. RK-NR. Konversionsmassnahmen an LGBTQ-Personen verbieten und unter Strafe stellen nahm das Anliegen von drei pa.Iv. (21.483, 21.496 und 21.497). Nach der Annahme der Mo. durch die Kommission war eine Abstimmung über die pa.Iv. nicht mehr nötig, da sie zurückgezogen wurden (Medienmitteilungen der RK-NR vom 24.6.2022 [<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2022-06-24.aspx?lang=1031>] und 19.8.2022 [<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rkn-2022-08-19.aspx>] [25.3.2024]).

Art. 111*

Ausarbeitung eines
Erlassentwurfs

- ¹ Wird einer Initiative Folge gegeben, so arbeitet die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, innert zwei Jahren eine Vorlage aus.
- ² Wer eine Initiative oder den Antrag für die Ausarbeitung einer Initiative eingereicht hat, kann, wenn sie oder er nicht Kommissionsmitglied ist, während der Ausarbeitung des Entwurfs mit beratender Stimme an den Sitzungen der Kommission des eigenen Rates teilnehmen.
- ³ Der Bericht, der den Kommissionsentwurf für einen Erlass der Bundesversammlung erläutert, entspricht den Anforderungen an eine Botenschaft des Bundesrates (Art. 141).
- ⁴ Die Prüfpflichten nach Artikel 4 und die Pflicht zur Regulierungskostenschätzung nach Artikel 5 des Unternehmensentlastungsgesetzes vom 29. September 2023 gelten sinngemäss.

Élaboration d'un
projet d'acte

- ¹ S'il a été décidé de donner suite à une initiative, la commission compétente du conseil où elle a été déposée élabore un projet dans un délai de deux ans.
- ² Même si l'auteur de l'initiative ou le député qui a déposé une proposition visant à l'élaboration d'une initiative n'est pas membre de la commission, il peut néanmoins participer avec voix consultative aux séances que la commission du conseil dont il est membre consacre à l'élaboration de l'acte.
- ³ Le rapport qui accompagne le projet d'acte de l'Assemblée fédérale répond aux mêmes exigences qu'un message du Conseil fédéral (art. 141).
- ⁴ Les art. 4 (vérifications préalables) et 5 (estimation des coûts de la réglementation) de la loi fédérale du 29 septembre 2023 sur l'allègement des coûts de la réglementation pour les entreprises s'appliquent par analogie.

Elaborazione di un
progetto di atto legi-
slativo

- ¹ Se si dà seguito all'iniziativa, la commissione competente della Camera in cui è stata depositata l'iniziativa elabora entro due anni un proprio progetto.
- ² Se non è membro della commissione, l'autore dell'iniziativa o il deputato che ha presentato una proposta di elaborazione di un'iniziativa ha il diritto di partecipare, durante l'elaborazione del progetto, alle sedute della commissione della propria Camera con voto consultivo.
- ³ Il rapporto che commenta il progetto di atto legislativo deve corrispondere alle esigenze poste ai messaggi del Consiglio federale (art. 141).
- ⁴ Gli articoli 4 (obblighi di verifica) e 5 (stima dei costi della regolamentazione) della legge del 29 settembre 2023⁶ sullo sgravio delle imprese si applicano per analogia.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Allgemeines (Abs. 1)	6
2. Anwesenheitsrecht des Initianten (Abs. 2)	11
3. Anforderungen an den Kommissionsbericht (Abs. 3)	12

* Abs. 4: Eingefügt durch BG vom 29.9.2023 (Unternehmensentlastungsgesetz [UEG]; AS 2024 118), Inkrafttreten am 1.10.2024.

Materialien

10090 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Änderung GVG* 24. 6. 1970 (AS 1970 1253 ff.).
 11747 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN* 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
 75.047 *Geschäftsreglement. Revision: GRS* 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).
 78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR* 10. 11. 1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1124, 1137); *Änderung GVG* 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).
 90.228 *Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR* 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff., insb. 708); *Änderung GVG* 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.).
 01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz: ParlG* 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).
 10.440 *Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Änderung ParlG* 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).
 22.082 *Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz): Botschaft* BR 9.12.2022 (BBl 2023 166); *AmtlBull StR* 2023 495 ff.; *AmtlBull NR* 2023 1785 ff.; *Änderung ParlG* 29.9.2023 (AS 2024 118).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

In der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. vom 24. 6. 1970 findet sich 1
 vom späteren Inhalt von Art. 111 ParlG nur die an und für sich selbstverständliche Fest-
 stellung, dass die Ausarbeitung des Erlassentwurfs durch eine Kommission erfolgt.

In der Praxis stellte sich bald die Frage, in welchem Ausmass die Kommission bei der 2
 Behandlung von pa.Iv. in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs an den Text der pa.Iv.
 gebunden ist. Ein Gutachten der Justizabteilung des EJPD vom 30. 11. 1970/28. 6. 1971
 (VPB 1970/71, 49–51) diente als Grundlage für die Präzisierung in Art. 27 Abs. 3 des
 GRN 1974: Die Kommission kann «Textänderungen beantragen». «Sollen Hauptpunkte der
 Initiative wesentlich geändert werden, so wird ein Gegenentwurf vorgelegt» (fast identisch:
 Art. 23 Abs. 3 des GRS 1975). Art. 21^{quater} Abs. 1 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 erwähnte diese
 Kompetenz der Kommission zur Ausarbeitung eines Gegenentwurfs in verkürzter Form. In
 Art. 111 ParlG wurde dies ohne jede Erläuterung weggelassen (Begründung s. N 9).

Mit Art. 21^{quater} Abs. 5 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 wurde der Kommission eine Frist von 3
 zwei Jahren gesetzt, innert welcher sie dem Rat ihren Bericht unterbreiten sollte. Der
 Bericht der nationalrätlichen Kommission begründete diese Fristsetzung wie folgt: «Diese
 Vorschrift soll vermeiden helfen, dass Initiativen während längerer Zeit sistiert werden.
 Sowohl der Initiant wie das Plenum haben ein Interesse daran, dass über einen solchen
 Vorstoss innert vernünftiger Frist entschieden wird, nachdem sich ja im Vorverfahren her-
 ausgestellt hat, dass im konkreten Fall der Weg zur Gesetzgebung über die parlamentari-
 sche Initiative geeignet ist» (BBl 1982 I 1153).

Mit Art. 21^{quinquies} Abs. 1 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 wurde dem Urheber einer pa.Iv. ein 4
 «Anhörungsrecht» während der ganzen Behandlung der pa.Iv., also sowohl während der
 Vorprüfung wie auch bei der «materiellen Behandlung», eingeräumt, was der Praxis ent-
 sprach (BBl 1982 I 1153). Dieses «Anhörungsrecht» wurde in der Praxis teilweise so ver-
 standen, dass der Initiant die Kommissionssitzung nach der Anhörung für die weitere
 Beratung und Beschlussfassung wieder zu verlassen hatte. Mit der Änderung des GVG
 vom 4. 10. 1991 wurde klargestellt, dass es sich um das Recht auf Teilnahme während der
 gesamten Dauer der Kommissionsberatungen handelt (BBl 1991 III 708). Mit der Ände-
 rung des ParlG vom 21. 6. 2013 wurde das Teilnahmerecht ausgedehnt auch auf Ratsmit-

glieder, die gem. Art. 76 Abs. 1 ParlG bei einer Kommission den Antrag auf die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission eingereicht haben.

- 5 Mit Art. 21^{quater} Abs. 3 GVG i.d.F. vom 23.3.1984 wurden die Anforderungen an den Bericht der Kommission, welcher den Erlassentwurf erläutert, den Anforderungen an eine Botschaft des BR gleichgestellt (vgl. Art. 141 ParlG).
- 5a Mit dem Unternehmensentlastungsgesetz (UEG) vom 29.9.2023¹ wurde auf Antrag der WAK-StR ein Abs. 4 in Art. 111 ParlG eingefügt, welcher die für den BR durch Art. 4 und 5 UEG aufgestellten Pflichten bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfes als sinngemäss anwendbar erklärt, wenn eine Kommission auf dem Wege der pa.Iv. einen Erlassentwurf ausarbeitet. Art. 4 statuiert eine Pflicht zur detaillierten Prüfung, wie für den Vollzug des Erlasses Unternehmen entlastet werden können. Art. 5 verlangt eine Regulierungsfolgenabschätzung, d.h. eine Einschätzung der «einmaligen und wiederkehrenden Kosten, die den Unternehmen als Folge der Auferlegung von Handlungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten entstehen.»

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Allgemeines (Abs. 1)

- 6 Die Rechtswirkung des «Folge geben» besteht im Auftrag an die Kommission, eine «Vorlage», d.h. einen Erlassentwurf und erläuternden Bericht auszuarbeiten. Die Kommission ist die Kommission desjenigen Rates, in welchem die Initiative eingereicht wurde, bzw. diejenige Kommission, die die Ausarbeitung einer eigenen pa.Iv. beschliesst. Früher erfolgte eine erneute Zuweisung der pa.Iv. durch das Büro (s. Art. 44 N 12). In der Praxis kommt i.d.R. diejenige Kommission zum Zuge, die auch bereits die Vorprüfung vorgenommen hat; daher wurde später auf die erneute Zuweisung verzichtet.
- 7 Zuerst stellen sich Fragen des Vorgehens bei der Umsetzung der pa.Iv. Ausser in einfachen Fällen werden diese Fragen der federführenden Kommission zum Entscheid unterbreitet: Ist der Initiativtext bestimmt genug, damit dem Kommissionssekretariat unmittelbar der Auftrag erteilt werden kann, unter Beizug der Verwaltung (s. Art. 112 Abs. 1 ParlG) den VE eines Erlasses auszuarbeiten? Oder muss die Kommission, oder ggf. eine zu diesem Zweck einzusetzende Subkommission (s. Art. 45 Abs. 2 ParlG), zuerst die Zielsetzungen des Erlasses näher definieren? Sollen externe Experten beigezogen werden (s. Art. 45 Abs. 1 Bst. b ParlG)? Braucht es für die Umsetzung der pa.Iv. überhaupt einen eigenen Erlass, oder kann ihr Anliegen ggf. als Änderungsantrag bei der Beratung eines Erlassentwurfs des BR oder im Rahmen einer anderen pa.Iv. erfüllt werden? Soll ggf. zuerst abgewartet werden, ob das Anliegen der pa.Iv. in einem in Aussicht gestellten Erlassentwurf des BR berücksichtigt wird (s. dazu Art. 110 N 10)? Längst nicht jede pa.Iv., der Folge gegeben wird, führt zur Ausarbeitung einer separaten Vorlage; wird ihr Anliegen in einem anderen Rahmen erfüllt, so kann sie abgeschrieben werden (s. Art. 113 N 8).
- 8 In einfachen Fällen unterbreitet das Kommissionssekretariat der Kommission direkt den VE des Erlasses samt erläuterndem Bericht, der als Entwurf des definitiven Kommissionsberichtes dient; die Kommission berät anschliessend diesen VE und beschliesst über den Bericht. Häufig aber hat die Kommission bzw. eine von ihr eingesetzte Subkommission im Laufe der Ausarbeitung einer Vorlage Grundsatzentscheide über den Inhalt der Vorlage und wichtige verfahrensleitende Entscheide zu fällen.

1 Die Änderung von Art. 111 ParlG und die dort erwähnten Art. 4 u. 5 UEG treten am 1.10.2024 in Kraft (AS 2024 118).

Die früher diskutierte Frage, in welchem Ausmass die Kommission bei der Ausarbeitung an den Wortlaut der pa.Iv. gebunden ist und ob ihre Vorlage ggf. als «Gegenentwurf» bezeichnet werden muss (s. N 2), stellt sich in rechtlicher Hinsicht nicht. Beratungsgrundlage des Rates ist in jedem Fall der Entwurf der Kommission, nicht der Text der pa.Iv. Es liegt im Ermessen der Kommission, wie weit sie bei der Ausarbeitung ihres Erlassentwurfes den Text der pa.Iv. ergänzen oder von diesem abweichen will. Es ist eine Frage der politischen Zweckmässigkeit, ob die Kommission ihren Entwurf anstatt unter dem Titel der ursprünglichen pa.Iv. als eigene pa.Iv. der Kommission dem Rat unterbreiten will. 9

Zur Zweijahresfrist für die Ausarbeitung einer Vorlage vgl. Art. 113 N 3–7. 10

2. Anwesenheitsrecht des Initianten (Abs. 2)

Der Initiant einer pa.Iv. muss zu allen Sitzungen der Kommission des eigenen Rates eingeladen werden, an welchen seine pa.Iv. traktandiert ist; er geniesst ein Rederecht, nicht aber das Stimmrecht. Diese Präsenz hat in der Praxis allerdings eine geringere Bedeutung als bei der Vorprüfung (s. Art. 109 N 26); von diesem Teilnahmerecht wird häufig kein Gebrauch gemacht. Nicht geregelt ist, ob das Teilnahmerecht auch gilt für die Sitzungen von Subkommissionen, welche häufig zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs eingesetzt werden; in der Praxis hat eine Kommission gelegentlich ausdrücklich beschlossen, dass ein Initiant zu den Sitzungen einer Subkommission eingeladen werden kann. Zum Anwesenheitsrecht eines nicht der Kommission angehörenden Ratsmitglieds, das den Antrag für die Ausarbeitung einer pa.Iv. der Kommission gestellt hat, s. Art. 109 N 27. 11

3. Anforderungen an den Kommissionsbericht (Abs. 3)

So wie eine Botschaft des BR einen Erlassentwurf des BR erläutert, muss der Bericht der Kommission ihren Erlassentwurf kommentieren; für Botschaft und Bericht gelten dieselben Anforderungen (s. Art. 141). Sie werden in gleicher Weise im BBl veröffentlicht. Die formale und inhaltliche Struktur solcher Kommissionsberichte entspricht weitgehend derjenigen von Botschaften des BR. Damit diese Vorgaben eingehalten werden können, müssen die Kommissionssekretariate neben den Fachämtern soweit nötig die für Querschnittsaufgaben zuständigen Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen können (s. Art. 112 ParlG), insb. die BK für die Einhaltung der gesetzestechnischen Richtlinien, das BJ für die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit und die EFV für die Abklärung der finanziellen Auswirkungen eines Erlasses. 12

Art. 112

Zusammenarbeit mit Bundesrat und Bundesverwaltung

¹ Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen, um alle für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten.

² Sie gibt den Vorentwurf samt erläuterndem Bericht nach den Bestimmungen des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005 in die Vernehmlassung.

³ Sie überweist ihren dem Rat unterbreiteten Bericht und Erlassentwurf gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme und setzt ihm eine angemessene Frist; ausgenommen sind Bestimmungen über die Organisation oder das Verfahren der Bundesversammlung, die nicht im Gesetz festgelegt sind und die den Bundesrat nicht unmittelbar betreffen.

^{3bis} **Handelt es sich um einen Entwurf für einen Erlass nach Artikel 165 oder Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe c der Bundesverfassung, so kann die Frist für die Stellungnahme des Bundesrates so gesetzt werden, dass eine Behandlung in der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session möglich ist.**

⁴ **Beantragt der Bundesrat eine Änderung, so berät die Kommission die Stellungnahme des Bundesrates vor der Beratung des Erlassentwurfes im Erstrat.**

Collaboration avec
le Conseil fédéral et
l'administration
fédérale

¹ La commission peut faire appel au département compétent afin de recevoir les renseignements juridiques ou matériels dont elle a besoin.

² Elle soumet à consultation l'avant-projet et le rapport explicatif qui l'accompagne conformément aux dispositions de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation.

³ Lorsqu'elle soumet au conseil dont elle dépend le projet d'acte qu'elle a élaboré et le rapport qui l'accompagne, elle les transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis en lui fixant un délai raisonnable, sauf s'il s'agit d'une modification de questions relatives à l'organisation ou aux procédures de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas réglées dans une loi et ne concernent pas directement le Conseil fédéral.

^{3bis} S'il s'agit d'un projet d'acte au sens de l'art. 165 ou 173, al. 1, let. c, de la Constitution, elle peut fixer le délai imparti au Conseil fédéral de sorte qu'il soit possible d'examiner le projet à la prochaine session ordinaire ou extraordinaire.

⁴ En cas de modification proposée par le Conseil fédéral, la commission l'examine avant que le projet d'acte ne soit traité par le premier conseil.

Collaborazione con
il Consiglio federale
e con l'Amministrazione
federale

¹ La commissione può avvalersi della collaborazione del dipartimento competente per ottenere tutte le informazioni giuridiche e tecniche necessarie per l'elaborazione di un progetto di atto legislativo.

² Pone in consultazione il progetto preliminare e il relativo rapporto esplicativo secondo le disposizioni della legge del 18 marzo 2005 sulla consultazione.

³ Trasmette il suo rapporto e il suo progetto di atto legislativo che sottopone alla Camera simultaneamente al Consiglio federale, invitandolo ad esprimere il proprio parere entro congruo termine; sono fatte salve le modifiche di carattere organizzativo o procedurale dell'Assemblea federale che non sono stabilite nella legge e non concernono direttamente il Consiglio federale.

^{3bis} Se si tratta di un progetto di atto legislativo secondo l'articolo 165 o 173 capoverso 1 lettera c della Costituzione federale, la commissione può fissare il termine impartito al Consiglio federale in modo tale che sia possibile trattare il progetto nella successiva sessione ordinaria o straordinaria.

⁴ Se il Consiglio federale propone una modifica, la commissione la esamina prima della trattazione del progetto nella Camera prioritaria.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Beizug der Verwaltung (Abs. 1)	8
2. Vernehmlassungsverfahren (Abs. 2)	16
3. Stellungnahme des BR (Abs. 3 und 3 ^{bis})	20
4. Anträge des BR (Abs. 4)	22

Materialien

10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II, 733 ff.); Änderung GVG 24. 6. 1970 (AS 1970 1253 ff.).

11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1153); Stellungnahme BR 5. 5. 1982 (BBl 1982 II 337 ff.); Prot. Kommission-NR 17. 8. 1982; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3580 f.); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5452 f.); Prot. SPK-NR 6./7. 9. 2001; AmtlBull NR 2001 1335 ff.; Prot. SPK-StR 14./15. 1. 2002; AmtlBull StR 2002 8 ff.; Prot. SPK-NR 25./26. 4. 2002; AmtlBull NR 2002 957 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

04.010 Vernehmlassungsgesetz: Botschaft BR 21. 1. 2004 (BBl 2004 533 ff.); VIG 18. 3. 2005 (AS 2005 4099 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BBl 2011 6793 ff., insb. 6819 ff.); Stellungnahme BR 7. 9. 2011 (BBl 2011 6829 ff., insb. 6833 f.); AmtlBull StR 2011 911 f.; Prot. SPK-NR, Subkommission, 20. 4. 2012; Prot. SPK-NR 10./11. 5. 2012; AmtlBull NR 2012 2098 f.; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK-NR 27. 1. 2022 (BBl 2022 301, insb. 67); Stellungnahme BR 16. 2. 2022 (BBl 2022 433, insb. 10); Änderung ParlG 17. 3. 2023 (AS 2023 483).

22.483 Pa.Iv. Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstößen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen: Bericht FK-NR 29. 6. 2023 (BBl 2023 2157); AmtlBull NR 2023 1984 ff., AmtlBull StR 2023 1155 ff.; AmtlBull NR 2024 243.

Literatur

BRUNNER/BERTSCHY, Teilrevision des Vernehmlassungsrechts des Bundes: Ausblick auf die künftigen Regeln für die Durchführung von Vernehmlassungen, in: LeGes 2015, H. 2, 421 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2015/2/20152421-424.html>> (24.3.2024); GRAF, Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in Kommissionen der Eidg. Räte – Ein Erfahrungsbericht, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2010, H. 1, 4 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2010-1.pdf>> (24.3.2024) (zit. GRAF, Mitwirkung); LEUTWYLER, Eigenheiten der parlamentarischen Vernehmlassungspraxis, in: LeGes 2014, H. 1, 75 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2014/1/2014175-84.html>> (24.3.2024) (zit. LEUTWYLER, Vernehmlassungspraxis); LÜTHI, Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen, in: LeGes 2009, H. 3, 363 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2009/3/20093363-374.html>> (24.3.2024) (zit. LÜTHI, Spannungsfeld); MADER, Zur Mitwirkung von Bundesrat und Bundesverwaltung in parlamentarischen Kommissionen – Aus der Sicht eines Vertreters der Bundesverwaltung, in: Parlament/Parlement/Parlamento 2010, H. 1, 7 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2010-1.pdf>> (24.3.2024) (zit. MADER, Mitwirkung); RÜEFLI, Formen und Verfahren des frühzeitigen Einbezugs der Kantone in die Erarbeitung von Erlassentwürfen des Bundes, in: LeGes 2016, H. 1, 11 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2016/1/2016111-31.html>> (24.3.2024); SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz, Bern 2006.

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Bereits in der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. vom 24. 6. 1970 wurde festgehalten, dass der von der Kommission ausgearbeitete Erlassentwurf dem BR zur Stellungnahme zu unterbreiten ist (Art. 21^{septies} Abs. 2; Art. 21^{octies} GVG 1962). Der BR beanspruchte allerdings ausdrücklich nur, dass er «Gelegenheit zur materiellen Stellungnahme» erhält: Das Vorliegen der Stellungnahme des BR war also keine Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. im Rat. Die Gesetzesrevision von 1970 stellte weiter klar, dass auch zu einem auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeiteten Entwurf ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, wenn die BV oder ein BG dies verlangen. Mit der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens wurde «aus praktischen Gründen» (BBl 1968 II 743) der BR beauftragt (Art. 21^{quater} GVG), was zur Folge hatte, dass die Resultate dieses Verfahrens nicht mehr in die zu diesem Zeitpunkt abgeschlossenen Arbeiten der Kommission einfließen konnten.
- 2 Erst mit Art. 27 Abs. 4 GRN 1974 wurde die Frage positiv beantwortet, ob die Kommission «das zuständige Departement» (d.h. die Bundesverwaltung) zur Ausarbeitung einer Vorlage beiziehen kann; dabei «bleibt der Bundesrat für seine Stellungnahme frei». Diese Bestimmung wurde mit Art. 21^{quater} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 auf Gesetzesstufe gehoben. Der Bericht der Kommission stellt in diesem Zh. fest: «Der Beizug der Fachleute der Verwaltung entspricht einem praktischen Bedürfnis und hat bisher keine Schwierigkeiten bereitet» (BBl 1982 I 1152). Das Recht der Kommission, den BR mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu beauftragen, wurde in denselben Absatz wie das Recht auf Beizug der Verwaltung aufgenommen, womit erreicht wurde, dass das Vernehmlassungsverfahren «entgegen dem heutigen Recht sinnvollerweise vor Beendigung der eigentlichen Kommissionsarbeiten» stattfindet (BBl 1982 I 1152). Die Kommission des NR wollte dem BR neu eine Frist von sechs Monaten für seine Stellungnahme setzen, weil dieser sich «wiederholt über ein Jahr Zeit genommen hat, um zu ausgereiften Projekten Stellung zu nehmen» (BBl 1982 I 1153). Der BR beantragte in seiner Stellungnahme Streichung dieser Frist (BBl 1982 II 340), worauf die Kommission an ihrem Antrag nicht festhielt (Prot. Kommission NR 17. 8. 1982). Eine Auseinandersetzung über diese Fristsetzung war unnötig, weil das Vorliegen der Stellungnahme des BR keine Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. im Rat ist (BBl 1982 I 1153).
- 3 Der Beizug der Verwaltung bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen gab in den Neunzigerjahren wiederholt zu Diskussionen Anlass. Von Seiten des Parlaments wurde kritisiert, dass ein federführendes Departement des BR sich weitgehend geweigert habe, bei der Ausarbeitung einer ihm missliebigen Vorlage konstruktiv mitzuwirken (s. z.B. die entsprechenden Hinweise während der Eintretensdebatte zum Entwurf der WAK-NR für ein Mehrwertsteuergesetz, AmtlBull NR 1997 175 ff.). Von Seiten des BR kam die Klage, dass Kommissionen die Verwaltung mit der Ausarbeitung von Vorlagen beauftragt hätten, ohne ihrerseits die politischen Inhalte genauer bestimmt zu haben (vgl. Prot. Büro-NR 23.–25. 8. 1995, mit Schreiben BR an Präsident RK-NR 11. 5. 1994 und an Ratspräsidenten 7. 9. 1994). Daraus ergab sich das Bedürfnis, mit Art. 112 Abs. 1 ParlG das Ausmass des Beizuges der Verwaltung zu präzisieren (vgl. N 12).
- 4 In Art. 112 Abs. 2 ParlG wurde gegenüber Art. 21^{quater} Abs. 2 GVG zudem präzisiert, dass nicht der definitive Entwurf, sondern der VE samt erläuterndem Bericht den Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens bildet – entsprechend der bereits weitgehend befolgten Praxis. Art. 112 Abs. 2 wurde mit dem VIG vom 18. 3. 2005 (AS 2005 4099 ff.) erneut geändert, indem dieses Gesetz auch für Vernehmlassungsverfahren, die durch parlamentarische Kommissionen eröffnet werden, für anwendbar erklärt wurde (vgl. N 17).

Die Pflicht der Kommissionen, zu allfälligen Änderungsanträgen des BR vor der Beratung im Rat Stellung zu nehmen (Art. 112 Abs. 4), geht auf einen Antrag des BR in seiner Stellungnahme zum Entwurf des ParlG zurück. Der ursprüngliche Antrag des BR (BBi 2001 5452) hätte – wohl ungewollt – das Instrument der pa.Iv. in seiner Natur entscheidend verändert, weil das Vorliegen einer Stellungnahme des BR zur Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. durch den Rat geworden wäre und der BR damit ein Gesetzgebungsverfahren hätte blockieren können. Der NR lehnte diesen Antrag daher zuerst ab (AmtlBull NR 2001 1360). Nachdem der StR diesen Mangel des Antrags behoben hatte (AmtlBull StR 2002 22), stimmte der NR zu (AmtlBull NR 2002 958).

Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde Art. 112 Abs. 3 in dem Sinne ergänzt, dass der BR zu Änderungen des Parlamentsrechts auf Verordnungsstufe, die den BR nicht unmittelbar betreffen, nicht mehr zur Stellungnahme eingeladen werden muss. Die SPK-StR wollte diese Ausnahme von der Pflicht zur Anhörung des BR in ihrem Entwurf auch für entsprechende Änderungen auf Gesetzesstufe gelten lassen (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBi 2011 6819]), schloss sich dann aber stillschweigend dem restriktiveren Antrag des BR an (Stellungnahme BR 7.9.2011 [BBi 2011 6833]; AmtlBull StR 2011 911). In der SPK-NR wurde argumentiert, dass zwar keine plausiblen Gründe für den Antrag des BR erkennbar seien, dass es sich aber angesichts der geringen Tragweite dieser Differenz nicht lohne, auf den ursprünglichen Antrag der SPK-StR zurückzukommen (Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2012; Prot. SPK-NR 10./11.5.2012).

Zusammen mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde auch Art. 3 VIG mit einem Abs. 1^{bis} ergänzt: Auf ein Vernehmlassungsverfahren zu Gesetzesbestimmungen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV kann verzichtet werden, «wenn das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung von Zuständigkeiten unter Bundesbehörden betrifft» (AS 2013 3691). Die SPK-StR hatte dies damit begründet, dass die konstante Praxis beider SPK im Gesetz festgeschrieben werden sollte (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBi 2011 6820]). Obwohl diese Praxis im Einzelfall nie zu Reklamationen Anlass gegeben hatte, erhob die KdK grundsätzliche Kritik: Die Kte. sollten selbstständig entscheiden können, ob sie sich betroffen fühlen oder nicht (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBi 2011 6821]). Auch der BR beantragte in seiner Stellungnahme eine Streichung der Änderung des VIG (Stellungnahme BR 7.9.2011 [BBi 2011 6833 f.]).¹ Der StR folgte aber mit 29 zu 3 Stimmen seiner Kommission (AmtlBull StR 2011 911 f.); der NR lehnte den Streichungsantrag des BR gar mit 165 zu 0 Stimmen ab (AmtlBull NR 2012 2098 f.). Art. 3 Abs. 1^{bis} VIG wurde mit der Änderung des VIG vom 26.9.2014 in einen neuen Art. 3a («Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren») verlagert. Ein neuer weiterer Grund für einen Verzicht war nun auch, dass «keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere weil über den Gegenstand des Vorhabens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist» (AS 2016 925).

Ziel der Änderung des ParlG vom 17.3.2023 im Gefolge der Covid-19-Krise war die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen. Diesem Zweck dienten auch zwei neue Regelungen, welche in solchen Situationen das Verfahren für die Ausarbeitung eines Erlasses auf dem Wege der pa.Iv. beschleunigen sollten:

- In einem neuen Abs. 3^{bis} von Art. 112 wurde präzisiert, wie der Begriff der «angemessenen Frist» für die Stellungnahme des BR auszulegen ist, wenn eine Kommission ihrem Rat den Entwurf eines dringl. BG (Art. 165 BV) oder eines Erlasses (VO oder eBB) nach Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV unterbreitet. Während im Normalfall dem BR in der Praxis mind. sechs

1 Allerdings mit entgegengesetzter Begründung: s. N 19.

Wochen eingeräumt werden, so müssen in den Fällen dringl. Rechtsetzung Erlassentwürfe in der nächsten Session, d.h. u.U. wenige Tage nach ihrer Ausarbeitung vom Rat behandelt werden können; dementsprechend müssen dem BR sehr kurze Fristen gesetzt werden können (BBJ 2022 301 69). Der BR opponierte in seiner Stellungnahme nicht und in den Räten gab die Bestimmung zu keinen Diskussionen Anlass.

- Art. 3a VIG wurde mit einem Bst. c ergänzt, wonach auf ein Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für ein dringl. BG oder eine Notverordnung des BR oder BVers verzichtet werden kann.² In einem neuen Art. 10 VIG wurde festgelegt, dass die zuständige Behörde (Bundesrat oder Parlamentskommission) in solchen Fällen «wenn möglich die Kantonsregierungen und die vom Vorhaben in erheblichem Mass betroffenen Kreise» konsultiert (BBJ 2022 301 72 f.). Der BR begrüßte diese Änderung, welche in den Räten ebenfalls diskussionslos angenommen wurde.

- 7b** Die FK-NR unterbreitete am 29.6.2023 dem NR den Bericht und Entwurf für die Umsetzung ihrer pa.Iv. 22.483 Pa.Iv. *Einbezug der Finanzkommissionen bei Vorstößen und Erlassentwürfen von Sachbereichskommissionen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sicherstellen* (BBJ 2023 2157. Der Entwurf enthielt zugleich auch die Umsetzung von 21.503 *Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf*; s. dazu Art. 94a N 2b). Einerseits sollte Art. 50 in der Weise geändert werden, dass die FK zu allen Erlassentwürfen des BR oder einer Parlamentskommission zum Mitbericht eingeladen werden müssen, sofern diese «erhebliche finanzielle Auswirkungen» haben; für die Vertretung ihrer Anträge in den Räten sollten die FK dieselben Rechte haben wie die jeweilige federführende Kommission (diese Rechte der FK bestanden bisher nur bei der Beratung von Entwürfen für Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen). Andererseits sollte Art. 112 mit einem neuen Abs. ergänzt werden, welcher die Kommissionen verpflichtet, neben dem BR auch die FK ihres Rates zur Stellungnahme einzuladen, wenn ein auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeiteter Erlassentwurf «erhebliche finanzielle Auswirkungen» hat. Der StR strich am 12.12.2023 auf Antrag seiner SPK die Änderung von Art. 112 aus der Vorlage (AmtlBull StR 2023 1155 ff.), insb. weil die FK auch nach geltendem Recht jederzeit einen Mitbericht an die federführende Kommission richten können (Art. 49 Abs. 4). Der NR schloss sich am 5.3.2024 an (AmtlBull NR 2024 243).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Beizug der Verwaltung (Abs. 1)

- 8** Die BVers muss Anspruch auf sämtliche Dienstleistungen haben, die sie zur Erfüllung ihrer verfassungsmässigen Aufgaben benötigt. Dieser Anspruch ergibt sich implizit bereits aus der Definition der Aufgaben der BVers in der BV, hat aber mit Art. 155 Satz 2 BV auch eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage erhalten: «Sie [d.h. die BVers] kann Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen.» Das heisst: «Die Verwaltung ist im Bereich der Zuständigkeiten des Parlamentes nicht alleiniger Beauftragter der Regierung, sondern hat auch dem Parlament nach bestem Wissen und Gewissen zu dienen» (GRAF/G. MÜLLER, Parlament, 12 f.). Art. 68 ParlG regelt den Beizug der Bundesverwaltung im Allgemeinen und wäre auch hinreichende Grundlage für den Beizug bei der Ausarbeitung eines Erlass-

² Diese Ergänzung von Art. 3a war zugleich eine zweifelhafte Anwendung des schon bestehenden Art. 3a: Die SPK-NR begründete ihren Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu dieser Vorlage (BBJ 2022 301 76) mit Art. 3a Abs. 1 Bst. a VIV (s. N 7), obwohl eine Änderung von Art. 3a VIG notwendigerweise nicht nur Bundesbehörden, sondern auch externe Akteure betrifft.

entwurfs auf dem Wege der pa.Iv. Die Wiederholung des allgemeinen Grundsatzes in Art. 112 Abs. 1 rechtfertigt sich indessen durch die besondere Bedeutung dieses Beizuges für die Wahrnehmung der Kernaufgabe der Gesetzgebung durch die BVers und erklärt sich auch dadurch, dass dieser Beizug in der Praxis gelegentlich spezifische Probleme verursacht (vgl. N 3).

Es könnte die Frage aufgeworfen werden, ob das Instrument der pa.Iv. nicht seine Existenzberechtigung verliert, wenn nicht die Ratsmitglieder selbst, sondern Fachpersonen aus der Verwaltung die Gesetzesentwürfe verfassen. Tatsächlich: «Es ist ja nicht so, dass 25 Kommissionsmitglieder um einen Tisch sitzen und Artikel um Artikel formulieren, genauso wenig, wie die sieben Bundesräte zusammen Normtexte erstellen» (LÜTHI, Spannungsfeld, 369). Der Unterschied zwischen der pa.Iv. und der Initiative des BR liegt somit nicht darin, «wer bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen die ausführenden Arbeiten erledigt, von Bedeutung ist hingegen, welches Organ die Leitung des Verfahrens innehat, z.B. Zielsetzungen festlegt, Vorentscheidungen trifft, Termine setzt. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative muss eine Parlamentskommission diese Leitungsfunktion wahrnehmen; sie ist nach meiner langjährigen Erfahrung dazu durchaus fähig» (GRAF/G. MÜLLER, Parlament, 12).

«Die Kommission kann das zuständige Departement beiziehen»: Dieser im ersten Satz von Abs. 1 festgelegte Beizug erfolgt i.d.R. bereits während der Vorprüfung einer pa.Iv. In der Praxis ersucht das Kommissionssekretariat das Generalsekretariat des zuständigen Departementes um die Bezeichnung einer Auskunftsperson und Kontaktperson, welche der Kommission zur Verfügung gestellt wird. Die Generalsekretärenkonferenz hat im Jahre 2011 gewünscht, dass der Beizug in der sog. «zweiten Phase», also für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes, auf der politischen Ebene erfolgen soll. Es ist Aufgabe der bezeichneten Auskunftsperson und Kontaktperson, bei Bedarf weitere involvierte Dienststellen der Verwaltung (z.B. das BJ für eine verfassungsrechtliche Beurteilung) beizuziehen.

Der direkte Geschäftsverkehr zwischen Kommission und Departement ergibt sich aus Praktikabilitätsgründen. Die entsprechende Festlegung im Gesetz ist aber nicht unproblematisch, weil nicht die anfragende Kommission, sondern der BR als Kollegialorgan die Zuständigkeiten der Departemente festzulegen hat. Art. 112 ist nicht kohärent mit dem 7. Titel («Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat») des ParlG, welcher von einem Geschäftsverkehr des Parlamentes mit dem BR ausgeht, gerade auch z.B. bei der Ausübung der Informationsrechte der Kommission gegenüber dem BR, obwohl auch dabei i.d.R. eine direkte Korrespondenz zwischen Kommission und Departement stattfindet. Sollte sich eine Kommission an ein nicht oder nicht allein zuständiges Departement wenden, so ist es Aufgabe dieses Departementes, andere zuständige Departemente beizuziehen.

Wie weit darf der Beizug der Verwaltung gehen? Der Bericht der SPK-NR zum ParlG führt näher aus, was unter den «für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs notwendigen Rechts- und Sachauskünfte[n]» zu verstehen ist, und legt zugleich die Arbeitsteilung zwischen Kommissionssekretariat und Verwaltung fest:

«Die Verwaltung muss [...] z.B. die Frage beantworten, wie ein bestimmtes politisches Anliegen der Kommission rechtlich korrekt umgesetzt und wie also z.B. ein bestimmter Gesetzesartikel formuliert werden soll. Es kann auch eine rechtliche und sachliche Kommentierung von Gesetzesartikeln verlangt werden. Die Kommission darf aber nicht einfach dem Departement einen pauschalen Auftrag erteilen, ihr den fertigen Entwurf eines Kommissionsberichtes vorzulegen. Dafür steht das Instrument der Motion an den Bundesrat zur Verfügung. Im Verfahren der parlamentarischen Initiative muss die Kommission ihre politischen Anliegen im Einzelnen und mög-

lichtst konkret formulieren. Die politische Kommentierung des Erlassentwurfs im Bericht der Kommission darf nicht von der Verwaltung verlangt werden, sondern ist Sache der Kommission beziehungsweise des in ihrem unmittelbaren Auftrag handelnden Kommissionssekretariats. Diesem obliegt auch die administrative Leitung des gesetzgeberischen Vorverfahrens» (BB1 2001 3580 f.).³

- 13 Die beigezogenen Mitarbeitenden der Verwaltung arbeiten im Auftrag der Kommission; sie sind also nicht «Vertreter» der Verwaltung bzw. des Departementes. Ihre Mitarbeit sollte die spätere Stellungnahme des BR nicht präjudizieren. Einer möglichst klaren Trennung zwischen erwünschten «Rechts- und Sachauskünften» und nicht erwünschter politischer Beurteilung ist förderlich, wenn an den Kommissionsarbeiten Mitarbeitende auf Sachbearbeiterstufe mitwirken und nicht Mitglieder einer Amtsdirektion, welche der politischen Führungsspitze eines Departementes nahestehen.⁴
- 14 Gem. Erfahrungsberichten sowohl eines Vizedirektors des BJ als auch eines Kommissionssekretärs funktioniert der Beizug der Bundesverwaltung i.d.R. «unproblematisch» (MADER, Mitwirkung, 9) bzw. «ohne besondere Probleme» (GRAF, Mitwirkung, 5). Beide Autoren verkennen aber auch nicht, dass es der Verwaltung gelegentlich Mühe bekundet, «zwei Herren zu dienen» bzw. «zwei Hüte zu tragen», wenn die politischen Zielsetzungen von Kommissionsmehrheit und BR nicht übereinstimmen. «Dies kann in einzelnen Fällen zu einer Gratwanderung werden, die Erfahrung und Diplomatie erfordert, um den legitimen Ansprüchen des Parlaments und des Bundesrates gerecht zu werden» (MADER, Mitwirkung, 9). Gefragt wäre «das staatsrechtlich korrekte Rollenverständnis des schweizerischen «Beamten», der nicht nur seinem administrativen Vorgesetzten, sondern als Staatsdiener dem Verfassungs- und Gesetzgeber verpflichtet ist». «Neuere Tendenzen der Verwaltungsführung und Personalpolitik» haben dieses Rollenverständnis nicht gestärkt (GRAF, Mitwirkung, 6).
- 15 Wenn auf dem Wege der pa.Iv. ein Erlassentwurf ausgearbeitet, durch die Beratungen der Räte begleitet und ggf. zur Volksabstimmung gebracht wird, so beschränkt sich die Rolle des BR bzw. des federführenden Departements im besten Fall auf eine freundliche, aber doch distanzierte Begleitung. Das volle Engagement eines Mitglieds des BR, das sich mit Herzblut für «seine» Vorlage einsetzt, kann nicht erwartet werden. Diese Rolle einer personalisierten Steuerung eines Prozesses und Promotion einer Vorlage kann kaum durch andere, parlamentarische Funktionsträger wahrgenommen werden. Für politisch und sachlich komplexe Vorlagen, die nicht primär durch bestimmte Interessengruppen getragen werden, dürfte sich daher das Instrument der pa.Iv. weniger eignen⁵.

3 Die Akzeptanz dieser Richtlinien in der Verwaltung zeigt sich darin, dass derselbe Text fast wortwörtlich übernommen wurde in: BJ, Gesetzgebungsleitfaden, 3. Aufl., Bern 2007, 62 f. In der 4. Aufl., Bern 2019, 95 f., wurde der Text neu formuliert, allein aus der Perspektive der Verwaltung, d.h. mit Verzicht auf Aussagen darüber, was die Kommission nicht verlangen darf.

4 So auch in: BJ, Gesetzgebungsleitfaden, 4. Aufl., Bern 2019, 96, Rz 330 (diese Aussage fehlte noch in der 3. Aufl.).

5 Dass z.B. die Totalrevision BV 1999, die durch BR Arnold Koller in starkem Ausmass geprägt und gefördert wurde, auf dem Wege einer pa.Iv. hätte gelingen können, ist kaum vorstellbar. Anders allerdings noch die Totalrevisionen BV 1872 und 1874, bei welchen der NR die Führung in der Hand hatte und der BR nur eine sekundäre Rolle spielte (KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 523 ff., 610).

2. Vernehmlassungsverfahren (Abs. 2)

Art. 147 BV begründet einen Anspruch der Kte., der politischen Parteien und interessierten Kreise, «bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse» zur Stellungnahme eingeladen zu werden. Die Vorbereitung eines Erlasses der BVers liegt entweder in der Hand des BR oder aber einer parlamentarischen Kommission. Zweckmässigerweise wird das Vernehmlassungsverfahren in beiden Fällen in demselben Gesetz geregelt; Art. 112 Abs. 2 verweist daher auf das VIG. 16

Das VIG ist also auch auf Vernehmlassungen anwendbar, die durch eine parlamentarische Kommission eröffnet werden (Art. 5 Abs. 2 VIG). Das gilt insb. für den Zweck und den Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens (Art. 2, 3 und 3a VIG, s. dazu N 19), den Teilnehmerkreis (Art. 4 VIG), die Vernehmlassungsfrist (Art. 7 VIG) und die Öffentlichkeit der Vernehmlassungsunterlagen (Art. 9 VIG). Die Vernehmlassungsverordnung vom 17.8.2005 (VIV; SR 172.061.1) ist gem. Art. 70 Abs. 2 ParlG auch für Vernehmlassungen anwendbar, welche von einer parlamentarischen Kommission eröffnet werden, sofern die Parlamentsverwaltung und nicht parlamentarische Organe angesprochen sind.⁶ 17

Art. 6 Abs. 2 VIG hält fest, dass eine parlamentarische Kommission «für die Vorbereitung sowie die Zusammenstellung der Vernehmlassungsergebnisse Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen» kann. Dieser Anspruch ergibt sich auch bereits aus Art. 68 und insb. aus Art. 112 Abs. 1 ParlG; die ausdrückliche Erwähnung dieses Spezialfalles eines Beizuges der Verwaltung soll die besondere Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens unterstreichen (Botschaft BR 21. 1. 2004 [BBl 2004 553]). 18

In der Praxis der Kommissionen erweisen sich die Definition des Gegenstandes von Vernehmlassungen und die Vernehmlassungsfrist als problematisch. Das VIG definiert den Gegenstand von Vernehmlassungen nach rechtlichen und nicht nach politischen Kriterien;⁷ der Ermessensspielraum der Kommissionen ist gering. Gem. Art. 3 Abs. 1 Bst. b VIG ist bei der Vorbereitung von Gesetzesbestimmungen i.S.v. Art. 164 Abs. 1 BV eine Vernehmlassung durchzuführen. Nun kann eine Gesetzesbestimmung durchaus «wichtig» und «grundlegend» i.S.v. Art. 164 BV sein, ohne dass die vom Gesetz vorgesehenen Vernehmlassungsteilnehmer unmittelbar betroffen sind und daher ein Interesse haben, dazu Stellung zu nehmen. In der Praxis wurde regelmässig darauf verzichtet, zu Entwürfen in den Bereichen des Parlamentsrechts und der Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung eine Vernehmlassung durchzuführen;⁸ mit der Änderung vom 21.6.2013 von Art. 3 VIG wurde diese Praxis im Gesetz festgeschrieben (vgl. N 7). Der BR hatte seine Ablehnung dieser Änderung damit begründet, dass sie unnötig sei: Er eröffne eine Ver- 19

6 Art. 1 Abs. 2 VIV gem. Änderung vom 11.3.2016 erklärt die VIV als anwendbar für die parlamentarischen Kommissionen, sofern ein Gesetz oder eine Verordnung nichts anderes bestimmt. Diese Formulierung ist überflüssig und potenziell irreführend; das Gesetz (Art. 70 Abs. 2 ParlG) bestimmt generell, dass rechtsetzende Ausführungsbestimmungen des Bundesrates für die Parlamentsverwaltung (also nicht unmittelbar für Parlamentsorgane) anwendbar sind, wenn eine VO der BVers nichts anderes bestimmt.

7 Der Wortlaut von Art. 147 BV hätte durchaus erlaubt, die Voraussetzung für die Durchführung einer Vernehmlassung im Gesetz i.S. einer politischen Wichtigkeit zu konkretisieren.

8 Die Beilage zum Prot. SPK-NR 10./11.5.2012 listet 13 Fälle auf (5 Erlassentwürfe der SPK, 3 des BR, je 2 der GPK und der RK, 1 Entwurf der FK). S. zu dieser Kategorie von Vorlagen auch LEUTWYLER, Vernehmlassungspraxis, 77 f., mit einem Bsp., bei welchem der Verzicht auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu kontroversen Diskussionen Anlass gab.

nehmlassung nur dann, wenn die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 2 (Zweck des Vernehmlassungsverfahrens) und Art. 3 (Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens) kumulativ erfüllt seien: «Kann [...] bei einem Vorhaben eindeutig davon ausgegangen werden, dass keine neuen Erkenntnisse in Bezug auf die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Gesetzesentwurfs gewonnen werden können, verzichtet er auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens» (BB1 2011 6834). Diese Auslegung erscheint zwar rechtlich problematisch, indem hier eine Gesetzesbestimmung entgegen ihrem klaren Wortlaut mit Hinweis auf eine allgemeine Zweckbestimmung des Gesetzes als unwirksam erklärt wurde.⁹ In der Sache erscheint diese Auslegung aber als zweckmässig, weil sie anstelle formaler Kriterien den Zweck des Vernehmlassungsverfahrens als Beurteilungskriterium in den Vordergrund rückt. Diese praxisorientierte Sichtweise stand auch hinter der weiteren Änderung des VIG vom 26.9.2014, welche einen Verzicht auch dann erlaubt, wenn die Positionen der interessierten Kreise bereits bekannt sind, insb. weil zum Gegenstand des Vorhabens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist (vgl. N 7).¹⁰ Die Einschätzung durch die zuständige Behörde, ob die Positionen bereits bekannt sind oder sich allenfalls seit der letzten Vernehmlassung verändert haben könnten, lässt einigen Ermessensspielraum offen.

- 19a** Die zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie nötigen dringlichen Massnahmen haben gezeigt, dass das VIG in solchen Notsituationen nicht anwendbar war. Mit der Änderung des VIG vom 17.3.2023 (s. N 7a) wurde das Problem gelöst, indem vor dem Erlass von dringl. BG und Notverordnungen des BR oder der BVers die zuständige Behörde auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichten und anstelle dessen «wenn möglich die Kantonsregierungen und die vom Vorhaben in erheblichem Masse betroffenen Kreise» konsultieren kann. Der Begriff «Konsultation» zielt auf ein wenig formalisiertes Verfahren ab, das auch in einer kurzen Stellungnahme per E-Mail bestehen kann (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BB1 2022 301 73]).
- 19b** Zweck des Vernehmlassungsverfahrens ist insb. die Prüfung der Vollzugstauglichkeit. Wenn ein auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitetes Gesetz durch die Kte. vollzogen werden muss, so dürfte i.d.R. eine Vernehmlassung bei den Kte. unerlässlich sein. Problematisch ist es, wenn die Kommissionen trotz offensichtlicher Betroffenheit der Kte. aus politischen Opportunitätsüberlegungen auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichten, z.B. weil sie nicht bereit sind, bei politischer Dringlichkeit die mit der Vernehmlassung verbundene Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens um mind. ein halbes Jahr in Kauf zu nehmen.¹¹

⁹ Siehe dazu: Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes. Bericht PVK zuhanden GPK-NR 9.6.2011 (BB1 2012 2400, FN 25).

¹⁰ Bsp.: Die UREK-NR verzichtete auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu ihrem Entwurf für ein BG zur Beschleunigung von fortgeschrittenen Windenergieanlagen (22.461), weil deren Inhalt auch bereits Thema der am 3.2.2022 durch den BR eröffneten Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes gewesen war (Bericht UREK-NR vom 23.1.2023 [BB1 2023 344]).

¹¹ Bsp. eines Verzichts auf eine Vernehmlassung: 05.471 Pa.Iv. *Steuerbefreiung des Existenzminimums* (Bericht SGK-NR 5.5.2006 [BB1 2006 7539 ff.]). Explizite Kritik am Verzicht in Stellungnahme BR 30.8.2006 [BB1 2006 7551 ff.]; 06.468 Pa.Iv. *Versicherungsdeckung. Lücke beim Tod des Eigentümers* (Bericht WAK-NR 23.6.2008 [BB1 2008 7693 ff.]). In neuerer Zeit ist es, soweit ersichtlich, nicht mehr zu öffentlicher Kritik wegen eines Verzichts auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens gekommen.

Art. 112 bezieht sich nur auf Erlassentwürfe, die auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitet werden, nicht aber generell auf Änderungen von Erlassentwürfen im parlamentarischen Verfahren, auch wenn solche Änderungen erhebliche Folgen für den Vollzug des Gesetzes insb. durch die Kte. haben können. VIg und ParlG regeln diese Fälle nicht;¹² Art. 147 BV gilt aber auch hier, wobei die offene Formulierung einen weiten Ermessensspielraum offenlässt. In der Praxis führen Kommissionen gelegentlich Vernehmlassungen i.S.v. Art. 147 BV durch, wenn sie Vorlagen des BR stark abändern.¹³

3. Stellungnahme des BR (Abs. 3 und 3^{bis})

Zum Zeitpunkt, in welchem der Erlassentwurf einer Kommission dem Rat unterbreitet und damit der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht wird, erhält der BR Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Kommission muss sich zu diesem Zeitpunkt also verbindlich festgelegt haben; sie kann nicht, wie dies früher gelegentlich versucht wurde, den BR mit einem unverbindlichen VE als «Versuchsballon» zur Stellungnahme veranlassen.¹⁴ Seit der Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013 (vgl. N 6) muss der BR zu Änderungen des Parlamentsrechts auf Verordnungsstufe (inkl. Ratsreglemente) nicht mehr zur Stellungnahme eingeladen werden, wenn diese ihn nach Ansicht der Kommission nicht unmittelbar betreffen. Sollte der BR sich dennoch betroffen fühlen, so wäre er aufgrund seines verfassungsmässigen Antragsrechts dennoch befugt, Änderungsanträge zu stellen.

Die Kommission setzt dem BR eine Frist für seine Stellungnahme. Läuft diese unbenutzt ab, so kann der Rat die Vorlage behandeln. Der BR erhält also bloss *Gelegenheit* zur Stellungnahme; das Vorliegen der Stellungnahme ist keine formelle Voraussetzung für die Behandlung der pa.Iv. im Rat (vgl. N 1, 2 und 5). Die Frist muss «angemessen gesetzt» werden, d.h. dem BR muss genügend Zeit eingeräumt werden, um die durch die Vorlage aufgeworfenen Fragen zu prüfen. In der Praxis wird die «angemessene Frist» gem. Abs. 3 so verstanden, dass dem Bundesrat mindestens sechs Wochen zugestanden werden (Bericht SPK-NR 27.1.2022 [BBI 2022 301 69]). In vielen Fällen genügt aber auch ein kürzerer Zeitraum, weil die von der Kommission beigezogene Verwaltung den Inhalt der

12 Eine von der KdK eingesetzte «Gemeinsame Arbeitsgruppe Bund–Kantone» unterbreitete mit ihrem Schlussbericht vom 13.2.2012 «Die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone» u.a. einen Vorschlag für eine Ergänzung von Art. 44 Abs. 1 ParlG mit einem Bst. g, wonach die Kommissionen verpflichtet werden sollten, «eine Vertretung der Kantone» anzuhören, «wenn sie eine vom anderen Rat in erster oder zweiter Beratung beschlossene Änderung eines Erlassentwurfs vorberaten, die sich auf die Umsetzung durch die Kantone auswirkt» (https://kdk.ch/fileadmin/redaktion/themen/staerkung_des_foederalismus/umsetzung_von_bundesrecht_durch_die_kantone/8_bericht_ag_umsetzung_bundesrecht.pdf 24.3.2024)). Die SPK-StR nahm diesen Vorschlag mit ihrem Antrag für die Ausarbeitung einer pa.Iv. auf (12.486 *Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone*). Die SPK-NR verweigerte ihre Zustimmung, worauf die SPK-StR am 23.4.2013 ihren Antrag zurückzog.

13 Bsp.: 18.043 *Strafrahmenharmonisierung und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht*. Die RK-StR befand, dass die Vorschläge des BR für die Reform des Sexualstrafrechts im Rahmen dieser Vorlage nicht befriedigten. Die Räte beschlossen eine Teilung der Vorlage (gem. Art. 76 Abs. 1^{bis}, s. dazu Art. 76 N 22), strichen die entsprechenden Bestimmungen aus der Vorlage 1 und die RK-StR unterbreitete eine Vorlage 3, wozu sie eine Vernehmlassung durchgeführt hatte (s. die Darstellung des Vorgehens im Bericht RK-StR vom 17.2.2022 [BBI 2022 687 8–13]).

14 Bsp.: 93.461 *Pa.Iv. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer*. Gem. Bericht der WAK-NR vom 28. 8. 1996 hatte eine Subkommission den BR zur Stellungnahme zu einem VE eingeladen, was dieser ablehnte (BBI 1996 V 719).

Vorlage bereits einige Zeit vor der definitiven Verabschiedung durch die Kommission kennt und die Stellungnahme des BR bereits frühzeitig vorbereiten kann. In der Praxis hat der BR denn auch seine Stellungnahme bisher immer rechtzeitig vor der Behandlung im Rat abgegeben, trotz teilweise sehr kurzen Fristen.¹⁵ Die mit der Änderung des ParlG vom 17.3.2023 vorgenommene Ergänzung, dass die Frist im Falle eines dringl. BG oder eines auf Art. 173 Abs. 1 Bst. c BV gestützten Erlasses so gesetzt werden kann, dass die Behandlung in der nächsten Session möglich ist, wäre angesichts der Offenheit des Begriffs der «angemessenen Frist» und der bisherigen Praxis nicht notwendig gewesen. Im Übrigen erscheint die Formulierung insofern unglücklich, als sie den Eindruck erwecken könnte, dass das Vorliegen einer Stellungnahme des BR notwendige Voraussetzung für die Behandlung der Vorlage im Rat ist. Das würde allerdings der bisherigen Auslegung widersprechen. Dass eine neue Auslegung beabsichtigt war, ist aus den Materialien nicht ersichtlich.

4. Anträge des BR (Abs. 4)

- 22 Gestützt auf sein verfassungsmässiges Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) kann der BR seine Stellungnahme mit Anträgen an den Rat verbinden. Er kann dem Erlassentwurf der Kommission zustimmen, und er kann Nichteintreten oder einzelne Änderungen des Erlassentwurfs beantragen. Es ist möglich, dass durch Abänderungsanträge neue, durch die Kommission noch nicht oder nicht genügend berücksichtigte Gesichtspunkte eingebracht werden. Die Kommission muss Abänderungsanträge des BR vor ihrer Behandlung durch den Rat beraten und dazu zuhanden des Rates Antrag stellen; sie erhält dadurch Gelegenheit, ihre eigenen Anträge ggf. zu modifizieren. Es findet damit ein Rückkommen (vgl. Art. 76 Abs. 3) auf die früheren Beschlüsse der Kommission statt, und zwar nicht auf annahmebedürftigen Antrag, sondern von Gesetzes wegen. In der Praxis geschieht es häufig, dass die Kommission Anträge des BR übernimmt oder neue Anträge stellt. In diesem Fall wird in der synoptischen Darstellung des Entwurfes und der Anträge zhd. des Rates (der sog. «Fahne») neben den Kolonnen «Entwurf der Kommission» und «Anträge des BR» eine weitere Kolonne «Neue Anträge der Kommission» angefügt.
- 23 Die Kommission ist nicht verpflichtet, zur Beratung der Stellungnahme des BR zusammenzutreten, wenn dieser Zustimmung oder Nichteintreten beantragt: Auch im zweiten Fall ist kein Antrag auf Änderung der Vorlage gestellt¹⁶. Gelegentlich hat der BR mit seiner Stellungnahme zwar Kritik geäußert oder Änderungen vorgeschlagen, aber ohne den genauen Wortlaut der zu ändernden Bestimmung zu beantragen. Damit liegen keine Anträge vor, zu welchen Beschluss gefasst werden kann.¹⁷

15 Bsp.: 10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes*: Der Bericht SPK-StR wurde am 29. 8. 2011 vorgelegt, die Stellungnahme des BR folgte am 7. 9. 2011 und im StR wurde die Vorlage am 26. 9. 2011 behandelt. Extremfall: 09.454 Pa.Iv. *Änderung des Bundesbeschlusses über die Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze*. Gem. Schilderung des Ablaufs des Verfahrens durch die Kommissionsberichterstatteurin nahm der BR hier innert weniger als 24 Stunden Stellung (AmtlBull StR 2009 726).

16 So die Auslegung durch den Berichterstatte der SPK-StR (AmtlBull StR 2002 22).

17 Bsp.: Stellungnahme BR zu 12.462 Pa.Iv. *RK-StR. Anzahl Richterstellen am Bundesstrafgericht* (BBl 2013 2967).

Art. 113**Fristverlängerung
und Abschreibung**

¹ Unterbreitet die Kommission ihren Erlassentwurf nicht innert zwei Jahren, so entscheidet der Rat auf Antrag der Kommission oder des Büros, ob die Frist verlängert oder die Initiative abgeschrieben wird.

² Die Kommission kann dem Rat die Abschreibung der Initiative beantragen, wenn:

- a. sie durch einen anderen Erlassentwurf erfüllt ist; oder
- b. der Auftrag an die Kommission nicht aufrechterhalten werden soll.

**Prorogation du délai
et classement**

¹ Si la commission ne présente pas son projet d'acte dans le délai de deux ans, le conseil décide, sur proposition de la commission ou du bureau, s'il faut prolonger le délai ou classer l'initiative.

² La commission peut proposer au conseil dont elle dépend de classer l'initiative:

- a. si les objectifs qu'elle vise ont été atteints entre-temps au moyen d'un autre projet d'acte;
- b. si le mandat confié à la commission n'a plus lieu d'être maintenu.

**Proroga dei termini
e stralcio dal ruolo**

¹ Se la commissione non presenta entro due anni il proprio progetto di atto legislativo, la Camera, su proposta della commissione stessa o dell'Ufficio, decide se prorogare il termine o togliere dal ruolo l'iniziativa.

² La commissione può proporre alla Camera di togliere dal ruolo l'iniziativa se:

- a. l'iniziativa risulta già adempiuta da un altro disegno di atto legislativo; oppure
- b. non risulta necessario mantenere l'incarico conferito alla commissione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

78.233 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BBl 1982 I 1118 ff., insb. 1154); AmtlBull StR 1982 488 f.

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 31.8./1.9.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3581); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

I. Entstehungsgeschichte

In der ersten gesetzlichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. vom 24. 6. 1970 ist von einer Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage noch nicht die Rede. Im Rahmen der Revision des GVG vom 23. 3. 1984, die generell unter dem Motto einer Steigerung der Effizienz bei der Behandlung von pa.Iv. stand (vgl. Art. 107 N 10), schlug die zuständige Kommission die Einführung einer Frist von zwei Jahren vor: «Diese Vorschrift soll vermeiden helfen, dass Initiativen während längerer Zeit sistiert werden». Die Kommission ging offenbar davon aus, dass es i.d.R. keinen Grund für eine Sistierung geben kann, nachdem die Vorprüfung

1

ergeben hat, dass gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und dass der Weg zur Gesetzgebung über die pa.Iv. geeignet ist (BB1 1982 I 1154). Nach anfänglicher grundsätzlicher Gegenwehr aus dem StR gegen jede Form von Fristsetzung im Gesetzgebungsverfahren¹ stimmten beide Räte dem Vorschlag der Kommission zu (Art. 21^{quater} Abs. 5 GVG 1962).

- 2 Art. 113 ParlG brachte keine materielle Neuerung gegenüber der Vorgängerbestimmung, präziserte aber den Verfahrensablauf (vgl. N 3 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 3 Die SPK-NR hielt in ihrem Bericht vom 1.3.2001 zum ParlG fest: «Die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission hat drei Möglichkeiten: Entweder arbeitet sie innert zwei Jahren einen Erlassentwurf aus, oder sie stellt einen Antrag auf Fristverlängerung, oder sie beantragt die Abschreibung der Initiative» (BB1 2001 3581). Die Frist von zwei Jahren läuft ab dem Zeitpunkt des definitiven positiven Vorprüfungsentscheids. Das ist meistens das Datum der Zustimmung der Kommission des anderen Rates zur positiven Vorprüfung durch die Kommission oder (im Falle eines negativen Kommissionsentscheides) durch das Plenum desjenigen Rates, in welchem die pa.Iv. eingereicht worden ist (vgl. Art. 109 Abs. 3 ParlG). Es kann sich aber auch um das Datum der Zustimmung des anderen Rates handeln (falls der erstberatende Rat entgegen dem Antrag seiner Kommission Folge gibt und der andere Rat ebenfalls trotz ablehnendem Antrag seiner Kommission Folge gibt).
- 4 Weil die Frist von zwei Jahren ohne grosse Umstände verlängert werden kann,² hat diese Fristsetzung – entgegen der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers (vgl. N 1) – in der Praxis nicht die Funktion, die Kommission von länger dauernden Sistierungen des Gesetzgebungsverfahrens abzuhalten. Vielen pa.Iv. wird Folge gegeben nicht mit der Aussicht, unverzüglich mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beginnen, sondern die pa.Iv. vorerst zu sistieren und die Resultate anderer zu dem Thema bereits hängiger Gesetzgebungsvorhaben abzuwarten. Kommt dann z.B. eine angekündigte Botschaft des BR innert nützlicher Frist, so kann die pa.Iv. als erfüllt abgeschrieben werden, kommt sie nicht, so kann die pa.Iv. «reaktiviert» werden, indem die Kommission die Regie des Gesetzgebungsverfahrens übernimmt (vgl. Art. 110 N 10). In diesen Fällen gewährleistet die gesetzliche Frist von zwei Jahren, dass regelmässig geprüft und entschieden wird, ob das Anliegen der pa.Iv. bereits erfüllt ist oder nicht und ob ggf. Massnahmen ergriffen werden sollen, um die Realisierung des Anliegens voranzutreiben.
- 5 Die von einer Kommission beantragte Fristverlängerung wird i.d.R. im Rat nicht bestritten und folglich diskussionslos angenommen. In einzelnen Fällen benützen die Opponenten einer pa.Iv. die Gelegenheit, um eine Fristverlängerung zu bekämpfen und die Abschreibung zu beantragen.³
- 6 Der Ratsentscheid wird in der Praxis immer auf Antrag der Kommission gefällt; ein vom Gesetz ebenfalls erwähnter Antrag des Büros wurde noch nie gestellt. Aus den Materialien (Prot. SPK-NR 31.8./1.9.2000) geht ein gewisses Misstrauen gegenüber allenfalls unbefristet schubladisierenden Kommissionen hervor; ein Misstrauen, das sich jedoch als unbegründet erwiesen hat.

1 StR Muheim (CVP/UR): «Ich möchte Sie bitten, [...] die Speditivität der Arbeit sowie die zeitgerechte Ablieferung von Vorlagen ans Plenum dem freien Spiel der politischen Kräfte anheimzustellen» (AmtlBull StR 1983 488).

2 Auch wenn das Gesetz dies nicht ausdrücklich festlegt, so kann die Frist jeweils – u.U. mehrmals – um weitere zwei Jahre verlängert werden.

3 Bsp.: 13.468 Pa.Iv. *Grünliberale Fraktion. Ehe für Alle* (AmtlBull NR 2017 1189 f.).

Art. 113 ist nicht anwendbar für pa.Iv. von Kommissionen, genauer gesagt für Anträge für die Ausarbeitung einer pa.Iv. einer Kommission, welchen die Kommission des anderen Rates zugestimmt hat. Weil eine derartige pa.Iv. nicht im Rat hängig ist – das wird sie erst zum Zeitpunkt der Unterbreitung eines Erlassentwurfs (vgl. Art. 109 N 16) –, liegt ihr Schicksal allein in der Hand der Kommission; eine Fristverlängerung durch den Rat ist nicht nötig.⁴

Art. 113 Abs. 2 nennt abschliessend zwei mögliche Gründe für die Abschreibung einer pa.Iv. Der häufigere Fall ist die Abschreibung einer pa.Iv., weil ihr Anliegen durch einen anderen Erlassentwurf erfüllt worden ist (Bst. a).⁵ Eine pa.Iv. kann zudem auch abgeschrieben werden, weil «der Auftrag an die Kommission nicht aufrechterhalten werden soll» (Bst. b). Eine Kommission kann somit dem Rat beantragen, einen Auftrag zurückzunehmen, analog wie auch der BR beantragen kann, eine von ihm nicht erfüllte Mo. abzuschreiben (Art. 122 Abs. 3 ParlG). Der Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 erwähnt in diesem Zh. die Möglichkeit, «dass in der Kommission keine Mehrheit für einen Erlassentwurf zu Stande kommt oder dass sich seit der Auftragserteilung an die Kommission neue Entwicklungen ergeben haben» (BBl 2001 3581)⁶.

Der Rat kann den Abschreibungsantrag der Kommission ablehnen. Damit bleibt der Auftrag an die Kommission bestehen.⁷ Falls diese nach wie vor an ihrer Position festhalten will, bietet sich als Ausweg die Möglichkeit an, zwar dem Rat erneut die Abschreibung zu beantragen, aber zugleich i.S. eines Eventualantrags für den Fall der Ablehnung einen Erlassentwurf als Beratungsgrundlage zu unterbreiten.⁸

4 Dass eine derartige pa.Iv. nicht im Rat hängig ist, scheint nicht allgemein bewusst zu sein. Das zeigt sich z.B. darin, dass der NR am 18.12.2020 die Frist für die Ausarbeitung einer Vorlage zu 17.494 Pa.Iv. WAK-NR. *Aufhebung der Verrechnungssteuer auf inländischen Obligationen und Geldmarktpapieren* um zwei Jahre verlängert hat (AmtlBull NR 2020 2686). Analoger Fall: 20.433 Pa.Iv. UREK-NR. *Kreislaufwirtschaft stärken* (AmtlBull NR 2022 1294). Das Vorgehen ist problematisch: Die Antragstellung impliziert auch die Möglichkeit der Ablehnung des Antrags, was klar gesetzeswidrig wäre.

5 Bsp.: 19.504/19.505/19.506/19.507 Pa.Iv. *Munz/Roduit/Eymann/Trede. Vergünstigte Tageskarten für Schulklassen*. Erfüllt durch die Botschaft BR 21.039 *Personenbeförderungsgesetz* vom 4.6.2021 (BBl 2021 1485); Abschreibung der pa.Iv.: AmtlBull NR 2023 613.

6 Bsp.: 19.414 Pa.Iv. *Rieder. Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen*. Abschreibung: AmtlBull StR 2022 1367.

7 Bsp.: 13.478 Pa.Iv. *Romano. Einführung einer Adoptionsentschädigung*. Ablehnung der Abschreibung: AmtlBull NR 2019 579. Bereits nach dreieinhalb Monaten legte die SGK-NR am 5.7.2019 ihren Bericht und Gesetzesentwurf vor (BBl 2019 7095).

8 Ein ziemlich einzigartiges Bsp. von fast durchgängig gegensätzlichen Kommissions- und Ratsbeschlüssen: 00.431 Pa.Iv. *Cina. Rahmengesetz für kommerziell angebotene Risikoaktivitäten und das Bergführerwesen*. Bereits in der Vorprüfung gab der NR entgegen dem Antrag der SGK-NR der pa.Iv. Folge (AmtlBull NR 2001 1065; eine Zustimmung der Kommission des anderen Rates war vor 2003 nicht erforderlich). Das Büro-NR wies die pa.Iv. darauf der RK-NR zu. Diese unterbreitete dem NR nach zwei Fristverlängerungen am 1.12.2006 einen Gesetzesentwurf (BBl 2007 1497 ff.), zog diesen aber nach Vorliegen der Stellungnahme des BR (BBl 2007 1537 ff.) wieder zurück und beantragte die Abschreibung. Der NR lehnte die Abschreibung ab (AmtlBull NR 2007 828). Die RK-NR beantragte am 27.3.2009 erneut die Abschreibung und unterbreitete gleichzeitig eine «Eventualvorlage» für den Fall der Ablehnung ihres Abschreibungsantrags (BBl 2009 6013 ff.). Der NR nahm die Vorlage an (AmtlBull NR 2009 1772). Nachdem auch ein Nichteintretensantrag der RK-StR im StR gescheitert war (AmtlBull StR 2010 543), führte das weitere Verfahren schliesslich zu dem am 17.12.2010 in den Schlussabstimmungen angenommenen BG über das Bergführerwesen und Anbieten weiterer Risikoaktivitäten (BBl 2010 8971 ff.).

Art. 114

Behandlung des Erlassentwurfes in den Räten

¹ Nimmt der Rat den Erlassentwurf seiner Kommission in der Gesamt-
abstimmung an, so geht die Initiative an den anderen Rat und wird
nach dem ordentlichen Verfahren für Erlassentwürfe weiterbehandelt.

^{1bis} Tritt der Rat auf den Erlassentwurf seiner Kommission nicht ein
oder lehnt er ihn in der Gesamt-
abstimmung ab, so ist die Initiative er-
ledigt.

² In der Kommission des Zweitrates wird der Entwurf des Erstrates
durch ein Mitglied der Kommission vertreten, welche ihn ausgearbeitet
hat.

Examen d'un projet d'acte par les conseils

¹ Si le conseil adopte le projet d'acte élaboré par sa commission lors du vote
sur l'ensemble, l'initiative est transmise à l'autre conseil et examinée selon
la procédure ordinaire applicable à l'examen des projets d'acte.

^{1bis} Si le conseil décide de ne pas entrer en matière sur le projet d'acte éla-
boré par sa commission ou s'il le rejette lors du vote sur l'ensemble, l'initia-
tive est réputée liquidée.

² Le projet du conseil prioritaire est défendu devant la commission du
second conseil par un membre de la commission qui l'a élaboré.

Trattazione del progetto di atto legislativo nelle Camere

¹ Se la Camera accoglie il progetto della sua commissione nella votazione
sul complesso, l'iniziativa è trasmessa all'altra Camera e trattata secondo la
procedura ordinaria prevista per i progetti di atti legislativi.

^{1bis} Se la Camera decide di non entrare in materia sul progetto della sua
commissione o lo respinge nella votazione sul complesso, l'iniziativa è con-
siderata liquidata.

² Nella commissione della seconda Camera, il progetto è difeso da un mem-
bro della commissione della Camera prioritaria.

Materialien

Bis 1970: GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); Änderung GVG 24. 6. 1970 (AS 1970 1253 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3581 f.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BBl 2011 6793); Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 107.

1

Seit Bestehen der BVers war es selbstverständlich, dass alle Erlassentwürfe von den Räten in demselben Verfahren behandelt werden, seien es Entwürfe des BR oder Entwürfe, die auf eine Initiative aus dem Kreise des Parlaments selbst hervorgehen. Nicht von vorneherein klar war nur die Antwort auf die Frage, ob sich eine pa.Iv. wie eine Initiative des BR an beide Räte richtet, oder nur an denjenigen Rat, in dem sie eingereicht wird. Gem. letzterer Auffassung geht ein Erlassentwurf, auf welchen der zuerst handelnde Rat nicht eintritt oder der von diesem Rat in der Gesamt-
abstimmung abgelehnt wird, anders als ein Erlassentwurf des BR nicht an den anderen Rat. Diese Auffassung, die bereits Art. 4 Abs. 3 GVG 1902 zugrunde lag, hat sich nach intensiver Diskussion auch bei der ersten gesetz-

lichen Regelung des Verfahrens der pa.Iv. mit der Revision des GVG vom 24. 6. 1970 durchgesetzt (s. Art. 107 N 2, 8). Art. 114 Abs. 1 ParlG verzichtete auf die ausdrückliche Erwähnung dieses Sachverhalts (Art. 21^{novies} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 24. 6. 1970), weil bereits aus Art. 72 Abs. 1 ParlG hervorgeht, dass bloss in einem Rat eingebrachte Beratungsgegenstände nur in diesem Rat hängig sind. Mit der Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013 (AS 2013 3690) wurde erneut eine «Klarstellung im Gesetz» i.S. der früheren Bestimmung des GVG vorgenommen, «weil dieser Umstand in der Praxis auch schon zu Unsicherheiten geführt hat» (Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 [BBl 2011 6819]).

Mit Art. 114 Abs. 2 wurde im Jahre 2003 eine Neuerung eingeführt. Es wurde als unbefriedigend empfunden, dass eine auf eine pa.Iv. zurückgehende Vorlage nach ihrer Annahme im Erstrat i.d.R.¹ in der Kommission des Zweitrates von niemandem vertreten wurde, anders als Vorlagen des BR, die durch den BR immer vertreten werden können. Besonders stossend war dieser Umstand in den recht häufigen Fällen, in welchen der BR einer pa.Iv. ablehnend gegenüber steht (BBl 2001 3582). Die Anwesenheit von Mitgliedern des NR in Kommissionen des StR und umgekehrt (vgl. auch die analoge Regelung bei der Vorprüfung von pa.Iv. in Art. 109 Abs. 3 ParlG) widersprach allerdings tief verankerten Vorstellungen von der «getrennten Verhandlung» (Art. 156 Abs. 1 BV) der Räte im Zweikammersystem und stiess daher zuerst gelegentlich auf Vorbehalte. Vor dem Hintergrund der stark gestiegenen Bedeutung der Gesetzgebung auf dem Wege der pa.Iv. ist diese Vertretung heute selbstverständlich geworden. Auch das anfänglich auftretende protokollarische Problem, ob das anwesende Mitglied der Kommission des anderen Rates oder das Mitglied des BR in einer Kommissionssitzung den Vorrang hat und unmittelbar zur Rechten des Kommissionspräsidenten sitzt, wird heute in der Praxis i.d.R. in funktionaler Hinsicht richtig zugunsten der Vertretung der Vorlage des anderen Rates gelöst. In der jüngeren Praxis wird aber, soweit ersichtlich,² die Vertretung der Kommission des anderen Rates nur noch zur ersten Beratung in die Kommission des Zweitrates eingeladen; zur Differenzbereinigung erhält sie keine Einladung – im Gegensatz zur immer eingeladenen Vertretung des BR. Wo in der Differenzbereinigung keine wesentlichen neuen Elemente zur Beratung gelangen, mag der Verzicht auf eine Teilnahme sinnvoll erscheinen. Diese Praxis widerspricht aber klar dem Wortlaut des Gesetzes; der Entscheid über Teilnahme oder Nichtteilnahme müsste der Vertretung der erstberatenden Kommission, d.h. der Autorin der Vorlage überlassen bleiben.

1 Auf freiwilliger Basis lud gelegentlich die Kommission des Zweitrates eine Vertretung der Schwesterkommission ein (Bsp.: 96.461. *Pa.Iv. Goll. Rechte für Migrantinnen*. NR Beck [Lib./VD] vertrat am 24. 8. 1999 die vom NR angenommene und vom BR bekämpfte Vorlage in der SPK-StR).

2 Ergebnis einer Stichprobe bei den neun im Zeitraum von der Sommersession 2022 bis zur Frühjahrsession 2023 in die Schlussabstimmungen gelangten Vorlagen aufgrund einer pa.Iv.: Bei allen sechs Differenzbereinigungssitzungen der Kommission des Zweitrates wurde die Kommission des Erstrates nicht eingeladen.

5. Kapitel: Verfahren bei Standesinitiativen

Art. 115

Gegenstand und Form	¹ Jeder Kanton kann mit einer Standesinitiative vorschlagen, dass eine Kommission einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung ausarbeitet. ² Die Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten.
Objet et forme	¹ Tout canton peut proposer, au moyen d'une initiative, qu'une commission élabore un projet d'acte de l'Assemblée fédérale. ² L'initiative fait l'objet d'un développement. Celui-ci comporte notamment les objectifs de l'acte.
Oggetto e forma	¹ Qualsiasi Cantone può proporre per mezzo di un'iniziativa che una commissione elabori un progetto di atto legislativo dell'Assemblea federale. ² L'iniziativa va motivata. La motivazione deve contemplare in particolare gli obiettivi dell'atto legislativo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1993	1
2. Änderung des GVG vom 17.6.1994	8
3. ParlG	10
4. Änderung des ParlG vom 21.6.2013	11
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	12
1. Gegenstand einer Kt.Iv.	12
2. Form einer Kt.Iv.	14
3. Statistische Angaben über die Praxis der Kt.Iv.	16
4. Funktion der Kt.Iv.	19

Materialien

Revision Geschäftsreglement des Nationalrates: GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.).
10090 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II, 733 ff., insb. 745 ff.).
II 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).
75.454 Mo. Merz. Standesinitiativen/76.055 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung von Artikel 26 Absatz 2: Prot. Büro-NR 27.2.1976; AmtlBull NR 1975 1866 ff.; AmtlBull NR 1976 632 f.; Änderung GRN 17. 6. 1976 (AS 1976 1813).
78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Prot. Kommission-NR, Subkommission 16.2.1983, 11.5.1983; Bericht Subkommission an Kommission-NR 13.6.1983; Prot. Kommission-NR 14.9.1983; Bericht Kommission-NR an Büro-NR 4. 10. 1983.
93.430 Pa.Iv. Verfahren der Standesinitiative: Prot. SPK-StR 15./16.2.1993, 22./23.3.1993, 4. 5.1993, 15. 3.1994; Prot. SPK-NR 28./29.10.1993; 3./4.2.1994; Bericht SPK-StR 4.5.1993 (BBl 1993 III 334 ff.); Stellungnahme BR 18.8.1993 (BBl 1993 III 352 ff.); AmtlBull StR 1993

725 ff., 1107; AmtlBull StR 1994 425; AmtlBull NR 1993 2252 f.; AmtlBull NR 1994 324 f., 1088; Änderung GVG 17. 6. 1994 (AS 1994 2147 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 31. 8. 2000; Prot. SPK-StR 14. 1. 2002; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3582); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BB1 2011 6793 ff.); AmtlBull StR 2011 910 f.; Prot. SPK-NR, Subkommission, 26. 3. 2012; AmtlBull NR 2012 2094 ff.; AmtlBull StR 2013 84 f.; AmtlBull NR 2013 334 f.; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.).

Literatur

BAUMGARTNER, Die Standesinitiative. Eine Untersuchung der rechtlichen und politischen Funktion dieses föderalistischen Mitwirkungsrechts, Basel/Stuttgart 1980 (zit. BAUMGARTNER, Standesinitiative); GRAF, Die Standesinitiative – Instrument der Kantonsparlamente zur Mitwirkung im Bundesstaat? in: *Parlament/Parlement/Parlamento 2001*, H. 2, 12 ff., <https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2001-2.pdf> (24.3.2024) (zit. GRAF, Standesinitiative); NEUENSCHWANDER, Die Standesinitiative: Wirkungsweise und Reformansätze, in: Vatter (Hrsg.), *Föderalismusreform*, Zürich 2006 (zit. NEUENSCHWANDER, Standesinitiative); VOKINGER, Die Standesinitiative gemäss Art. 93 Abs. 2 der Bundesverfassung in der bundesrechtlichen Praxis, in: SJZ 1973, 219 f.; WILI, Kollektive Mitwirkungsrechte von Gliedstaaten in der Schweiz und im Ausland, Bern 1988.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1993

Art. 81 BV 1848, wörtlich übernommen von Art. 93 BV 1874, lautete:

¹ Jedem der Räte und jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht (die Initiative) zu.

² Das gleiche Recht können die Kantone durch Korrespondenz ausüben.

Die mit Abs. 2 begründete Kt.Iv. löste das Instrument der Instruktionen ab, welche die Kte. ihren Gesandten für die Tagsatzung erteilten. Indem die Kte. ihr Initiativrecht ab 1848 «durch Korrespondenz» auszuüben hatten, wurde klargestellt, dass sie nicht mehr durch verbindliche Instruktionen unmittelbar auf ihre Abgeordneten in den Eidg. Räten (insb. im StR) einwirken durften.

Eine rudimentäre Regelung des Verfahrens der Behandlung von Kt.Iv. findet sich erstmals in Art. 46 GRN 1903, übernommen in den verschiedenen folgenden Versionen von GRN und GRS bis zum GRN 1974. Danach wurde eine Kt.Iv. nach ihrer Einreichung dem BR zum Bericht überwiesen. Das Parlament konnte sich mit der Initiative erst dann befassen, wenn der BR dazu Bericht erstattet hatte. Das konnte ausnahmsweise in der Weise geschehen, dass der BR in einem gesonderten Bericht explizit zum Anliegen der Kt.Iv. Stellung nahm.¹ In der

1 7680/7646 Kt.Iv. *BL/BS. Wiedervereinigung beider Basel*. – Die im September bzw. Dezember 1958 eingereichten Kt.Iv. wurden dem BR zum Bericht überwiesen. Mit Botschaft vom 20. 11. 1959 (BB1 1959 II 1355) beantragte der BR, gemäss der Forderungen der Initiativen auf die Nichtgewährleistung der Wiedervereinigungsartikel beider Kantonsverfassungen im Jahre 1948 zurückzukommen. Die BVers nahm den entsprechenden BB am 22. 6. 1990 an (BB1 1960 II 221). – Vergleiche auch den analogen Ablauf bei einer Tessiner Kt.Iv. im Jahre 1891 für eine Amnestie in Bezug auf die bei Grossratswahlen begangenen Wahlbestechungen, geschildert in VON SALIS, Bundesrecht, Bd. II, 167.

Regel blieb die Kt.Iv. in einer Schublade liegen, bis sie im Rahmen einer Vorlage als teilweise erfüllt abgeschrieben werden konnte.²

- 3 Gem. Art. 37 GRS 1975 wurde eine Kt.Iv. neu vom Büro einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen. Der BR wurde erst dann «um Bericht und Antrag ersucht» oder erhielt «Gelegenheit zur Stellungnahme», wenn die Kommission beantragte, der Kt.Iv. Folge zu geben. Die Rechtsfolge einer Annahme des Antrags für «Folge geben» wurde allerdings nicht definiert. Der NR übernahm diese Regelung nach einigen Diskussionen mit der allein diesem Thema gewidmeten kleinen Partialrevision seines Reglementes vom 17. 6. 1976.
- 4 In der Praxis änderte sich damit nicht viel. Eine detaillierte Untersuchung der 61 in den vier Legislaturperioden von 1975 bis 1991 abschliessend behandelten Kt.Iv. zeigt, dass nach wie vor grosse Unsicherheit über das anzuwendende Verfahren bestand; es «ergibt sich eine verwirrende Vielfalt von Beschlussformen» (Bericht SPK-StR 4. 5. 1993 [BBl 1993 III 344]). Statt durch den BR wurden Kt.Iv. nun häufig durch eine Parlamentskommission schubladisiert, um bei passender Gelegenheit abgeschrieben zu werden.
- 5 Der BR hatte in seiner Botschaft vom 13. 11. 1968 zur Regelung des Verfahrens der pa.Iv. im GVG erstmals die Frage aufgeworfen, ob nicht auch das Verfahren der Kt.Iv. analog im Gesetz geregelt werden sollte. Er verneinte mit dem Argument: «Tauchten Schwierigkeiten auf, so hat die Praxis sie jeweils ohne besondere Schwierigkeiten zu lösen vermocht» (BBl 1968 II 745).
- 6 Die mit der Behandlung von 78.233 (*Pa.Iv. Parlamentsreform*) beauftragte Kommission des NR befasste sich auch eingehend mit dem Verfahren der Kt.Iv. Die Kommission gelangte in ihrem Bericht vom 4. 10. 1983 an das Büro-NR zwar zur Schlussfolgerung, das Verfahren sei «grundsätzlich nach den Regeln zu behandeln, die für die parlamentarische Initiative gelten» (Bericht Kommission-NR an Büro-NR 4. 10. 1983, 3). Sie schlug aber keine gesetzliche Regelung, sondern den Erlass von Richtlinien durch die Ratsbüros vor. Das Büro-NR behandelte diesen Richtlinien-Entwurf nie.
- 7 Zusammenfassend kann man für die Situation vor 1993 mit der SPK-StR feststellen, dass das Instrument der Kt.Iv. an der «stiefmütterlichen Behandlung auf Bundesebene» krankte (Bericht SPK-StR 4. 5. 1993 [BBl 1993 III 335]), was sowohl mit der verfassungsrechtlichen Bedeutung dieses föderativen Mitwirkungsrechts als auch mit dem praktischen Gewicht dieses Instruments im politischen Leben der Kte. nur schwer in Einklang zu bringen war. Spätestens seit der Aufwertung des Instruments der pa.Iv. (s. Art. 107 N 5 ff.) folgte die Behandlung der Kt.Iv. durch die BVers auch nicht mehr dem Gebot der BV, dass die Kte. «das gleiche Recht» zur Initiative ausüben können wie die Ratsmitglieder.

2 Beispiel: 5686 Kt.Iv. GE. *Entschädigung der gesetzlichen Feiertage* wurde am 3. 8. 1949 eingereicht und am 9. 12. 1969 durch den NR sowie am 6. 10. 1970 durch den StR im Rahmen der Behandlung von 9765 (*Arbeitsvertragsrecht. Revision des Obligationenrechts*) abgeschrieben. Vgl. im Übrigen die Darstellung der Praxis der BVers bis 1978 in BAUMGARTNER, Standesinitiative, 87–116.

2. Änderung des GVG vom 17. 6. 1994

Mit Änderung des GVG 1962 vom 17. 6. 1994 wurde das Verfahren der Kt.Iv. in Art. 21^{septies}, Art. 21^{octies} und Art. 21^{novies} GVG erstmals gesetzlich geregelt, und zwar in weitgehender Analogie zum Verfahren der pa.Iv. (zu den Unterschieden s. Art. 116 und Art. 117). Die Räte waren – abgesehen von einem Detail (s. Art. 116) – dem Bericht und Entwurf der SPK-StR vom 4. 5. 1993³ gefolgt. Auch der BR hatte sich in seiner Stellungnahme vom 18. 8. 1993 dem Entwurf der SPK-StR angeschlossen. 8

Von allgemeiner Bedeutung über den Regelungsgegenstand hinaus sind die Ausführungen des Kommissionsberichts über die Notwendigkeit einer Regelung des Parlamentsrechts auf der Stufe des BG: 9

«Nicht stufengerecht wäre eine detaillierte Regelung in den Ratsreglementen oder gar nur in Richtlinien der Ratsbüros. Bei der Regelung des Verfahrens der Standesinitiative handelt es sich um eine rechtsetzende Norm im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 GVG. Da sich Standesinitiativen immer an beide Räte richten, sollte auch das Verfahren in beiden Räten einheitlich geregelt sein, was nur auf der Ebene des GVG möglich ist. Nicht zuletzt haben die Kantone als Urheber von Standesinitiativen Anspruch auf eine Regelung, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen und gegebenenfalls abgeändert werden kann» (BBl 1993 III 346).

Damit wurde ein Gesetzgebungsprogramm für das Parlamentsrecht im Allgemeinen formuliert, wie es neun Jahre später mit dem ParlG realisiert werden sollte.

3. ParlG

Art. 115 ParlG entspricht wörtlich Art. 21^{septies} GVG 1962; es wurde bloss der Klammerverweis auf die zugrunde liegende Verfassungsbestimmung weggelassen. 10

4. Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013

Mit ihrem Bericht und dem Gesetzesentwurf vom 29. 8. 2011 wollte die SPK-StR die Einreichung einer Kt.Iv. nur noch in der Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs für einen Erlass der BVers zulassen – analog zum entsprechenden Vorschlag betr. die Form einer pa.Iv. Art. 160 BV, der die pa.Iv. und die Kt.Iv. gleichberechtigt nebeneinander stelle, lege ein analoges Verfahren nahe; zudem zeigten sich in der Praxis bei der Behandlung von pa.Iv. und Kt.Iv., falls sie in sehr allgemeiner Form gehalten sind, dieselben Probleme (Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 [BBl 2011 6805 f.]; dazu s.a. Art. 107 N 15). In einer schriftlichen Anhörung der Kte. sprachen sich acht Kte. für den Vorschlag, die KdK sowie zwölf Kte. dagegen aus. Die Ausübung des Initiativrechts durch die Kte. würde erheblich eingeschränkt (Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 5. 7. 2011, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6011/9/cons_1> [24.3.2024]). Der StR liess sich dadurch nicht beeindrucken und stimmte dem Antrag seiner Kommission mit 31 zu 4 Stimmen zu (AmtlBull StR 2011 910 f.). Anders der NR: Als Folge seiner Ablehnung der Einschränkung der Form der pa.Iv. auf einen ausgearbeiteten Vorentwurf lehnte er dies auch für die Kt.Iv. ab und setzte sich in der Differenzbereinigung durch (s. Art. 107 N 15). 11

3 Der Bericht gibt – über eine rechtliche Erläuterung des Gesetzesentwurfs hinausgehend – einen recht umfassenden Überblick über die staatsrechtliche Bedeutung, die politische Funktion und die Praxis der Kt.Iv.

Die für die Vorberatung im NR eingesetzte Subkommission der SPK-NR gab dem Thema grosses Gewicht und hörte dazu eine Vertretung der KdK sowie die Sekretäre der Kantonsparlamente von BS und TI an (Prot. SPK-NR, Subkommission, 26. 3. 2012). Vom Entwurf der SPK-StR blieb allein die ausdrückliche Erwähnung einer Pflicht zur Begründung einer Kt.Iv. stehen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand einer Kt.Iv.

- 12 Der Gegenstand einer Kt.Iv. entspricht dem Gegenstand einer pa.Iv. (s. Art. 107 N 16 ff.). Gegenstand einer Kt.Iv. kann auch ein Begehren sein, für dessen Erfüllung die BVers im Zeitpunkt der Einreichung der Initiative nicht zuständig ist: Die BVers könnte, sofern sie die Initiative unterstützt, die Zuständigkeitsordnung auf dem Wege der Gesetzes- oder Verfassungsrevision in der Weise ändern, dass sie zuständig wird und die Forderung der Initiative erfüllen kann.⁴
- 13 Gelegentlich gelangen Kt.Iv. zur Behandlung in die Eidg. Räte, deren Gegenstand weniger eine konkrete politische Forderung als eine allgemeine Meinungskundgebung darstellt⁵. Das massgebende kantonale Recht kann einer solchen Praxis Vorschub leisten. Bspw. sieht Art. 156 des Genfer Grossratsgesetzes vom 13. 9. 1985 vor, dass das Initiativrecht des Kantons durch den Grossen Rat wahrgenommen wird, indem er eine «résolution» annimmt. Art. 150 definiert die «résolution»: «La résolution est une déclaration qui n'entraîne aucun effet législatif» (Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13. 9. 1985). Zum Bsp. hat der Kanton GE am 4. 9. 2001 eine Kt.Iv. (01.307, *Menschenrechtsverletzungen in Myanmar [Burma]*) eingereicht, worin der Bund aufgefordert wird, «bei den Behörden von Myanmar auf die sofortige Einstellung der Menschenrechtsverletzungen sowie auf die Abschaffung der Zwangsarbeit hinzuwirken, die in Myanmar tätigen Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte zu drängen, die schweizerischen Unternehmen zum Verzicht auf Handelsbeziehungen mit Wirtschaftskreisen, die in Myanmar tätig sind, aufzufordern und bei der Regierung von Myanmar mit allen Mitteln auf der Aushandlung und Einführung demokratischer Verhältnisse zu bestehen.» Die BVers könnte zwar theoretisch den Inhalt einer solchen Initiative in die Form eines BB kleiden, der die Wirkung eines «Grundsatz- und Planungsbeschlusses» gem. Art. 28 ParlG hätte. Diese Form einer «Resolution» ist der Praxis der BVers aber weitgehend unbekannt. Die Ablehnung einer derartigen Praxis durch die BVers zeigt sich deutlich im Bericht der APK-StR vom 10. 1. 2002 zur erwähnten Genfer Initiative:

4 Diese Auslegung enthält bereits der Bericht der SPK-StR vom 4. 5. 1993 anlässlich der ersten gesetzlichen Regelung der Kt.Iv. im Jahre 1993 (BBl 1993 III 346); vgl. auch die analogen Überlegungen bei der Regelung des Gegenstandes der Mo.: s. Art. 120 N 21).

5 Ist die Eingabe ausdrücklich als Kt.Iv. bezeichnet, so muss sie die BVers als solche behandeln. Ein Kt. kann aber auch z.B. eine Resolution an die BVers richten, ohne sich dabei auf sein Initiativrecht zu berufen; in diesem Fall ist keine Beschlussfassung der BVers erforderlich. Bsp.: Resolution des Grossen Rates des Kt. GR an die BVers vom 21. 3. 2012 betr. Zweitwohnungsinitiative (Prot. Grosser Rat 21. 3. 2012, 1050 ff.). Diese Resolution hat weder in den Prot. der zuständigen Kommissionen noch in den Räten irgendwelche Spuren hinterlassen.

«Im Übrigen möchte die Kommission daran erinnern, dass das Instrument der Standesinitiative den Kantonen dazu dienen soll, die Bundesversammlung zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu bewegen, was bei der vorliegenden Initiative aber nicht der Fall ist. Die Kommission ist beunruhigt über die zunehmende Tendenz der Kantone, die Standesinitiative für nicht gesetzgeberisch ausgerichtete Begehren einzusetzen und dieses Instrument somit allmählich seines eigentlichen Sinnes zu berauben (Bericht APK-StR 10. 1. 2002, AmtlBull StR 2002 Beilagen)».⁶

2. *Form einer Kt.Iv.*

Für die Form einer Kt.Iv., insb. auch für die beschränkte Bedeutung der durch Art. 115 Abs. 2 statuierten Begründungspflicht, gilt dasselbe wie für die Form einer pa.Iv. (s. Art. 107 N 22 f.). 14

Der Bericht der SPK-StR vom 4. 5. 1993 hält im Übrigen auch fest, dass für die Behandlung einer Kt.Iv. in den Eidg. Räten das Gebot der Einheit der Materie nicht relevant sei (BBl 1993 III 341). Wird einer Kt.Iv. Folge gegeben, so ist die BVers frei, die Initiative nur teilweise umzusetzen oder die Initiative in der Weise aufzuteilen, dass ihre Anliegen in mehr als nur einem Erlass umgesetzt werden. 15

3. *Statistische Angaben über die Praxis der Kt.Iv.*⁷

Eingereichte und erledigte Kt.Iv. nach Legislaturperioden

16

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
2019–2023	119	124

6 Der Initiative wurde von beiden Räten keine Folge gegeben (AmtlBull StR 2002 80; AmtlBull NR 2002 723). – Der Grosse Rat des Kt. Genf hat nichtsdestotrotz seine Praxis in den folgenden 20 Jahren nicht geändert, wie dies z.B. 22.320 Kt.Iv. GE. Armeniens Überleben sichern zeigt.

7 Die Zahlen basieren auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen und Statistiken.

17 Resultate der seit dem 1. 11. 1994⁸ eingereichten und erledigten Kt.Iv. nach Legislaturperiode

Legislaturperiode	Erledigt in Vorprüfung		Erledigt in «2. Phase»		
	Keine Folge	Zurückgezogen	Abgeschrieben ⁹	Angenommen ¹⁰	Abgelehnt ¹¹
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
2019–2023	109	0	9	6	0

18 Urheber der 597 seit dem 1. 11. 1994 eingereichten Kt.Iv.

1. GE	95	9. LU, VS	24	17. SZ	6
2. BE	54	10. NE	23	18. NW, UR	5
3. JU	47	11. FR	22	19. GL	4
4. TI	46	12. ZH	21	20. AR	3
5. BS	34	13. SO	20	21. AI	2
6. SG	33	14. TG	18	22. OW	1
7. AG	31	15. GR, ZG	9		
8. BL, VD	27	16. SH	7		

Stand 4.12.2023

8 Inkrafttreten der Änderung des GVG vom 17.6. 1994, s. N 8.

9 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.).

10 Die elf angenommenen Kt.Iv. haben zu acht Gesetzesänderungen geführt:

- 01.300 Kt.Iv. JU (BG vom 8.10.2004 über die Aufhebung der Haftung der Erben für Steuerbussen, AS 2005 1051 ff.);
- 02.303 Kt.Iv. JU (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 (Änderung vom 17.6.2011 des Ausweisgesetzes, AS 2011 5003 f.);
- 08.314 Kt.Iv. SG (Änderung vom 23.12.2011 des Raumplanungsgesetzes, AS 2012 5535 f.);
- 10.324 Kt.Iv. BE (Änderung des Gewässerschutzgesetzes vom 22.3.2013, AS 2013 2339 f.);
- 17.304 Kt.Iv. TI (Änderung vom 1.10.2021 des Strassenverkehrsgesetzes, BBl 2021 2322);
- 16.312 Kt.Iv. TG (Änderung vom 18.3.2022 des KVG, AS 2023 678);
- 19.311 Kt.Iv. ZG/20.313 Kt.Iv. BL/20.323 Kt.Iv. LU/21.311 Kt.Iv. BS (Änderung vom 29.9.2023 des Erwerbsersatzgesetzes, BBl 2023 2293).

11 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).

Kt.Iv. beanspruchten in der Legislaturperiode 2019–2023 1,8% der Beratungszeit der Eidg. Räte.¹² 18a

4. Funktion der Kt.Iv.

Das Instrument der Kt.Iv. kann dazu dienen, das Interesse eines einzelnen Kt.¹³ oder gemeinsame Interessen mehrerer Kte.¹⁴ in den Entscheidungsprozess auf Bundesebene einzubringen. Die Untersuchung von NEUENSCHWANDER hat ergeben, dass etwa die Hälfte der von ihm untersuchten Initiativen dieser Gruppe zuzurechnen sind (NEUENSCHWANDER, Standesinitiative, 58 ff.); sie werden in der BVers deutlich ernster genommen als diejenigen Kt.Iv., die Anliegen ohne spezifisch kantonale oder regionale Interessenlage aufgreifen: «Derartige Initiativen geniessen zwar in der Bundespolitik einen geringen Stellenwert, können aber in den Kte. als geeignetes Instrument dienen, um ein bundespolitisches Thema in der kantonalen Politik aufs Tapet zu bringen» (GRAF, Standesinitiative, 14). Es ist der Eindruck nicht von der Hand zu weisen, dass der geringe Stellenwert einer Kt.Iv. in der Bundespolitik bei den Beratungen auf kantonaler Ebene häufig wenig bewusst ist. Kantonale Initiativen sind in erster Linie ein Instrument der Kantonsparlamente; den Kantonsregierungen stehen andere, unmittelbarere Instrumente (Vernehmlassungen, Direktorenkonferenzen) zur Mitwirkung im Bund zur Verfügung.¹⁵

Der beschränkte Stellenwert der Kt.Iv. in der Bundespolitik zeigt sich auch darin, dass die Mitglieder des NR und StR aus demjenigen Kt., der die Kt.Iv. eingereicht hat, sich nur wenig für die Initiative ihres Kt. einsetzen – was aus repräsentationstheoretischer Sicht eher erstaunt, auch wenn von einem Ratsmitglied selbstverständlich nicht erwartet werden kann, dass es eine Kt.Iv. aus seinem Kt. gegen seinen Willen unterstützt. Eine Stichprobe¹⁶ der 41 Kt.Iv., deren Behandlung im Jahre 2022 abgeschlossen wurde, ergibt, dass bei 35 Vorprüfungen nur 13-mal eine Vertreterin oder ein Vertreter des Initiativkantons im StR gesprochen hat. Im NR war das nur ein einziges Mal der Fall; eine Minderheit wurde hier von einem Kommissionsmitglied aus dem Initiativkanton angeführt. Im NR wird die Vorprüfung einer Kt.Iv. i.d.R. in Beratungskategorie IV oder V (s. Art. 6 N 23 f.) eingereiht: Kategorie IV, wenn eine Kommissionsminderheit Antrag stellt; Kategorie V, wenn kein Minderheitsantrag vorliegt. Aber dieser Kt. ist nicht immer in der Kommission vertreten. Insb. in diesen Fällen hätte auch in Kategorie V gem. Art. 46 Abs. 5 GRN ein Ratsmitglied aus der Abordnung des Initiativkantons das Rederecht. Diese Bestimmung ist aber «lettre morte» geblieben (s. Art. 116 N 12).

12 Parlamentsbibliothek, Das Schweizer Parlament in Grafiken, Vertiefung, Bern 2023, 10, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Statistikflyer-Experten-online-DE.pdf>> [12.2.2024].

13 Bsp.: 22.304 Kt.Iv. TG. N23 als Teil des Bundesbeschlusses über den Ausbauschnitt 2023 für die Nationalstrassen. Die Bodensee-Thurtal-Strasse gehört in das nächste Step! Weitere Bsp. in GRAF, Standesinitiative.

14 Bsp.: 20.302 Kt.Iv. TI. Für kostenkonforme Prämien. Wirksamer Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen/20.306 Kt.Iv. GE. Für kostenkonforme Prämien/20.328 Kt.Iv. JU. Für kosten-deckende Prämien/20.335 Kt.Iv. FR. Für kostengerechte Prämien/21.302 Kt.Iv. NE. Für kostengerechte Prämien. Die fünf Kt.Iv. forderten mit gleichlautendem Text eine Änderung von Art. 17 Abs. 1 des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes (SR 832.12). – Ältere Bsp. in GRAF, Standesinitiative.

15 Die SPK-StR sah in ihrem Bericht vom 4.5.1993 eine Parallele zwischen der Diskussion über die Mitwirkung nationaler Parlamente auf internationaler Ebene und der Mitwirkung kantonaler Parlamente auf nationaler Ebene (BB1 1993 III 341); gem. NEUENSCHWANDER gehen 79,6 % der von ihm untersuchten Initiativen auf parlamentarische Vorstösse, 13,8 % auf Anträge von Kantonsregierungen und 6,6 % auf Vo.Iv. zurück (NEUENSCHWANDER, Standesinitiative, 49 f.).

16 Aufgrund einer Abfrage der Geschäftsdatenbank Curia Vista und des AmtlBull.

Art. 116

Verfahren
der Vorprüfung

- ¹ Standesinitiativen unterliegen einer Vorprüfung.
- ² Für die Vorprüfung gilt Artikel 110 sinngemäss.
- ³ Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte. Stimmt eine Kommission nicht zu, so entscheidet der Rat. Stimmt der Rat nicht zu, so geht die Initiative an den anderen Rat. Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig.
- ^{3bis} Für die Kommissionen gelten die Fristen nach Artikel 109 Absätze 2 und 3^{bis}.
- ⁴ Die Kommission des Erstrates hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an.

Procédure d'examen
préalable

- ¹ Les initiatives des cantons sont soumises à un examen préalable.
- ² L'art. 110 s'applique par analogie à la procédure d'examen préalable.
- ³ La décision de donner suite à une initiative est soumise à l'approbation des commissions compétentes des deux conseils. Si l'une des commissions refuse d'y donner suite, la décision appartient au conseil dont elle dépend. Si celui-ci refuse également, l'initiative est transmise à l'autre conseil. Si un même conseil refuse deux fois d'y donner suite, l'initiative est rejetée.
- ^{3bis} Pour les commissions, les délais prévus à l'art. 109, al. 2 et 3^{bis}, sont applicables.
- ⁴ Lorsqu'elle procède à l'examen préalable de l'initiative, la commission du conseil prioritaire entend une délégation du canton.

Procedura dell'esame
preliminare

- ¹ Le iniziative cantonali sottostanno a un esame preliminare.
- ² All'esame preliminare si applicano per analogia le disposizioni dell'articolo 110.
- ³ La decisione di dare seguito all'iniziativa richiede il consenso delle commissioni competenti di ambo le Camere. Se una commissione non dà il proprio consenso, la decisione spetta alla Camera. Se anche la Camera non dà il proprio consenso, l'iniziativa è trasmessa all'altra Camera. La seconda decisione di rifiuto da parte di una Camera è definitiva.
- ^{3bis} Per le commissioni si applicano i termini di cui all'articolo 109 capoversi 2 e 3^{bis}.
- ⁴ Nell'ambito dell'esame preliminare, la commissione della Camera prioritaria sente una rappresentanza del Cantone.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7

Materialien

75.047 Geschäftsreglement. Revision: GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
75.454 Mo. Merz. Standesinitiativen/76.055 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung von Artikel 26 Absatz 2: Änderung GRN 17.6.1976 (AS 1976 1813).

93.430 Pa.Iv. *Verfahren der Standesinitiative*: Bericht SPK-StR 4.5.1993 (BB1 1993 III 334 ff.); AmtlBull StR 1993 726 f., 1107; AmtlBull StR 1994 425; AmtlBull NR 1993 2252 f.; AmtlBull NR 1994 324 f., 1088; Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 31.8.2000; Prot. SPK-StR 14.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3582); AmtlBull NR 2001 1335 ff.; AmtlBull StR 2002 8 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BB1 2011 6803 ff.); AmtlBull NR 2012 2101 f.; AmtlBull NR 2013 932 f.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.); Änderung GRN 21.6.2013 (AS 2013 3693 f.).

I. Entstehungsgeschichte

Der Begriff der «Vorprüfung» einer Kt.Iv. wurde bereits mit Art. 37 Abs. 1 GRS i.d.F. vom 16.9.1975 und mit Art. 26 Abs. 2 GRN i.d.F. vom 17.6.1976 eingeführt; danach wurde eine Kt.Iv. vom jeweiligen Ratsbüro «einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen». «Vorprüfung» wurde aber hier nur verwendet als Synonym für den allgemeinen Begriff der «Vorberatung»; ein spezifisches Vorprüfungsverfahren und dessen mögliche Resultate wurden nicht definiert. 1

Mit der Änderung des GVG vom 17.6.1994 (93.430 Pa.Iv. *Verfahren der Standesinitiative*) wurde die Vorprüfung einer Kt.Iv. in Art. 21^{octies} GVG in weitgehender Analogie zur Vorprüfung einer pa.Iv. in Art. 21^{ter} GVG geregelt (s. Art. 109 und Art. 110). Bei dieser Gelegenheit konnte allerdings die Definition des Gegenstandes der Vorprüfung erheblich verbessert werden, indem erstmals explizit festgehalten wurde, dass es dabei in erster Linie um die Beurteilung des Regelungsbedarfs geht. Nur wenn der Regelungsbedarf bejaht wird, stellt sich im Rahmen der Vorprüfung weiter die Frage, wie die Realisierung des Anliegens der Kt.Iv. mit allfälligen anderen, bereits eingeleiteten Vorarbeiten für einen Erlass der BVers sinnvoll koordiniert werden kann. 2

Bei der Änderung des GVG vom 17.6.1994 war einzig umstritten, ob der Urheber einer Kt.Iv. Anspruch darauf hat, im Verfahren der Vorprüfung unmittelbar angehört zu werden. Der NR zeigte sich dabei «kantonsfreundlicher» als der StR: Der StR wollte zuerst gemäss Antrag der SPK-StR bloss die Möglichkeit einer Anhörung des Kt. im Gesetz verankern. Erst in der dritten Beratung lenkte der StR ein und stimmte der Formulierung zu, welche die Kommission des Erstrates verpflichtet, eine Vertretung des Kt. anzuhören. 3

Im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG wurde der Inhalt von Art. 21^{octies} GVG in Art. 116 übernommen, wobei bezüglich des Gegenstandes der Vorprüfung auf Art. 110 verwiesen werden konnte. Die im NR erfolgreiche Minderheit der SPK-NR, die als Voraussetzung für eine positive Vorprüfung der pa.Iv. anders als die Mehrheit nicht die Zustimmung beider Räte, sondern bloss die Zustimmung der Kommission beider Räte verlangte (s. Art. 109), stellte denselben Antrag auch zum Verfahren der Kt.Iv. Dieser Antrag setzte sich in beiden Räten diskussionslos durch. Dadurch wurde das Verfahren im Falle einer positiven Vorprüfung erheblich abgekürzt. 4

Mit der Änderung des ParlG vom 21.6.2013 wurde Abs. 3^{bis} in Art. 116 eingefügt und damit die für die Vorprüfung von pa.Iv. geltenden Behandlungsfristen für die Kommissionen in analoger Weise auch für die Vorprüfung von Kt.Iv. eingeführt (s. dazu Art. 109 N 15). Die Kte. hatten die Einführung dieser Frist einhellig begrüsst (Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens vom 5.7.2011, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6011/9/cons_1> [24.3.2024]). 5

Zudem ergänzte der NR das GRN mit der Bestimmung (Art. 46 Abs. 5), wonach bei der Vorprüfung einer Kt.Iv. ein Ratsmitglied aus dem Kt., welcher Urheber der Kt.Iv. ist, die 6

Initiative mündlich begründen kann, sofern die Mehrheit der Abgeordneten des NR aus dem betreffenden Kt. ein solches Mitglied bezeichnet. Nachdem in der ersten Lesung der entsprechende Antrag einer Minderheit der SPK-NR im Rat noch unterlegen war (AmtlBull NR 2012 2101 f.), übernahm die Mehrheit der SPK-NR in der zweiten Lesung diesen Antrag und setzte sich im Rat gegen einen ablehnenden Antrag des Büro-NR durch (AmtlBull NR 2013 932 f.).¹

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 7 Für die Definition des Gegenstandes der Vorprüfung und für das Verfahren der Vorprüfung gelten grundsätzlich dieselben Ausführungen wie für die Vorprüfung einer pa.Iv. (s. Art. 109 und Art. 110).
- 8 Weil sich eine Kt.Iv. immer an beide Räte richtet, können sich andere Verfahrensabläufe ergeben als bei der Vorprüfung einer pa.Iv., die sich im Stadium der Vorprüfung nur an einen Rat richtet. Wird einer pa.Iv. im Rat, in welchem sie eingereicht wurde, keine Folge gegeben, so ist dieser Entscheid endgültig. Eine Kt.Iv. geht hingegen nach dem negativen Entscheid des Erstrates an den anderen Rat. Stimmen die Beschlüsse beider Räte nicht überein, so findet eine vereinfachte Differenzvereinbarung gem. Art. 95 ParlG statt: Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig. Im Falle einer pa.Iv. ist hingegen bereits die erste Ablehnung durch den Zweirat endgültig. Anders ist der Ablauf auch, wenn die Kommission des Erstrates der Kt.Iv. Folge gibt und die Kommission des Zweirates sie ablehnt: Eine pa.Iv. geht diesfalls zurück an die Kommission des Erstrates, eine Kt.Iv. gelangt hingegen mit dem Antrag der Kommission des Zweirates in das Plenum des Zweirates.
- 9 In der Praxis wird eine grosse Mehrheit der Kt.Iv. dem StR als Erstat zur Vorprüfung zugewiesen. Eine Zuweisung an den NR erfolgt ausnahmsweise insb. aus verfahrensökonomischen Gründen, wenn eine Kt.Iv. ein Thema aufgreift, das im Zh. mit einem anderen Geschäft demnächst in der zuständigen Kommission des NR ohnehin behandelt werden wird.
- 9a Die Ordnungsfrist nach Abs. 3^{bis} wird i.d.R. eingehalten (vgl. die analoge Feststellung betr. die Vorprüfung von pa.Iv., Art. 109 N 20). Eine Stichprobe der 39 im Jahre 2022 erledigten, nach Inkrafttreten von Abs. 3^{bis} eingereichten Kt.Iv. ergibt drei Fristverletzungen von vier (18.306 und 19.318 in der Kommission des Erstrates) bzw. fünfzehn (18.306 in der Kommission des Zweirates) Monaten.²
- 10 Das Problem der Koordination der Vorprüfung einer Kt.Iv. mit der Behandlung eines anderen Beratungsgegenstandes zum selben Thema stellt sich in noch stärkerem Ausmass als das analoge Problem bei der Vorprüfung von pa.Iv.³ In der Vergangenheit sistierten die Kommissionen in dieser Situation häufig die weitere Behandlung der Kt.Iv., bis die Resultate der anderen Arbeiten vorlagen, statt gemäss ParlG die Frage zu beantworten, ob Regelungsbedarf i.S. der Kt.Iv. besteht oder nicht. Damit wurde im Ergebnis die hinter der Änderung des GVG vom 17.6.1994 stehende Absicht vereitelt und die frühere Praxis der

1 Zu den Argumenten für oder gegen diese Neuerung s. N 12.

2 Abfrage der Geschäftsdatenbank Curia Vista.

3 Wird eine Kt.Iv., deren politische Funktion darin besteht, in einem Kt. ein bundespolitisches Thema aufzugreifen, nach Ablauf des mehrere Monate beanspruchenden kantonalen Entscheidungsprozesses eingereicht, so ist auf Bundesebene häufig bereits die Ausarbeitung oder zumindest die Prüfung der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs des BR oder einer Kommission eingeleitet.

Schubladisierung von Kt.Iv. weitergeführt.⁴ Aufgrund der Einführung von nicht verlängerbaren Behandlungsfristen für die Kommissionen gem. Änderung des ParlG vom 21. 6. 2013 kann diese Sistierungspraxis nicht weitergeführt werden (s. dazu auch die analogen Überlegungen zur Vorprüfung von pa.Iv. in Art. 109 N 19).⁵ Die Behandlungsfrist hindert allerdings nicht die Weiterführung der häufig zu beobachtenden Praxis, einer Kt.Iv. keine Folge zu geben mit der Begründung, dass der BR oder eine Parlamentskommission bereits an der Arbeit sei: Solange kein Erlassentwurf unterbreitet ist, entspricht ein derartiger Ablehnungsantrag nicht der Logik des Verfahrens der Vorprüfung einer Kt.Iv. (s. dazu auch die analogen Überlegungen zur Vorprüfung von pa.Iv., Art. 110 N 10). Beispielfall wies im Fall von *05.310 Kt.Iv. AG. Einführung eines neuen Steuersystems* StR Maximilian Reimann (SVP/AG) vergeblich darauf hin, dass ein Folgegeben keineswegs zwingend bedeutet, dass eine Parlamentskommission die Federführung bei der Ausarbeitung der Vorlage beanspruchen muss: «Die Standesinitiative Aargau entspricht in der Stossrichtung zweifellos dem Anliegen einer Mehrheit in unserem Rat. Geben wir ihr also Folge und behalten sie in Reserve, quasi als Druckmittel für den Fall, dass der Bundesrat nicht zügig vorwärts macht.» StR Thomas Pfisterer (FDP/AG) kritisierte die Begründung der Kommission bei der Behandlung im StR am 1. 10. 2007 als «Schwäche» des Parlaments und als bedauerliche Einschränkung des Initiativrechts der Kte. (AmtlBull StR 2007 852 ff.).⁶

Die Vertretung des Kt., welche zur Vorprüfung in der Kommission des Erstrates eingeladen werden muss, wird durch den jeweiligen Kt. nach kantonalem Recht und kantonaler Praxis bestimmt. Diejenige Behörde des Kt., welche die Kt.Iv. an die BVers übermittelt hat, wird durch das Kommissionssekretariat eingeladen, ihm die personelle Zusammensetzung dieser Vertretung zu melden. In der Praxis werden Kt.Iv. sowohl durch Mitglieder von Kantonsregierungen wie auch durch Mitglieder von Kantonsparlamenten vertreten.⁷ Letzteres mag in rechtlicher Hinsicht erstaunen, sehen doch die Kantonsverfassungen i.d.R. ausdrücklich vor, dass die Kantonsregierung den Kt. nach aussen und damit auch gegenüber den Bundesbehörden vertritt. Dass dennoch Kantonsparlamente in direkten Geschäftsverkehr mit der BVers treten, kann einerseits als Ausdruck einer gewissen Emanzipation dieser Parlamente gegenüber ihren Regierungen gesehen werden. Andererseits dürften auch

11

4 Bsp. *12.306 Kt.Iv. GE. Härtere Sanktionen bei Straftaten gegen Behörden und Beamte*: Die Räte beschlossen auf Antrag ihrer RK, die Vorprüfung gem. Art. 87 Abs. 3 um voraussichtlich mehr als ein Jahr zu sistieren, weil der BR eine Botschaft zur Harmonisierung der Strafraumen angekündigt hatte. Zehn Jahre nach Einreichung der Kt.Iv. wurde ihr Anliegen mit *18.043 Strafraumen-harmonisierung und Anpassung des Nebenstrafrechts an das neue Sanktionenrecht* (Vorlage 1) erfüllt; der Kt.Iv. wurde nun mit dieser Begründung keine Folge gegeben.

5 Eine Sistierung gem. Art. 87 Abs. 3 ist nicht zulässig (s. Art. 87 N 8a).

6 Eine Stichprobe (anhand der Geschäftsdatenbank Curia Vista) der 41 Kt.Iv., deren Behandlung im Jahre 2022 abgeschlossen wurde, ergibt, dass bei 35 negativen Vorprüfungen in sieben Fällen das Anliegen einer Kt.Iv. unterstützt, ihr aber trotzdem keine Folge gegeben wurde, weil z.B. eine Mo. mit gleicher Stossrichtung angenommen worden war (*20.300, 20.304, 20.330, 20.333, 20.339, 21.300, 21.303*). Umgekehrt wurde in einer analogen Situation in nur drei Fällen Folge gegeben und nach Abwarten des Ergebnisses des anderen Gesetzgebungsverfahrens die Kt.Iv. als erfüllt abgeschrieben (*14.301, 14.311, 16.317*).

7 Die 14 Kt.Iv., die in den Jahren 2007 und 2008 von der BVers abschliessend behandelt wurden, sind in sechs Fällen (*04.303 SG; 04.308 BL; 04.311 BE; 05.306 LU; 05.308 SO; 06.307 ZG*) von der Kantonsregierung, in zwei Fällen (*05.305 TI; 07.301 AG*) vom Kantonsparlament und in drei Fällen (*03.308 GE; 03.310 VS; 06.300 GE*) von einer gemischten Parlaments- und Regierungsdelegation in der Kommission des Erstrats vertreten worden. In zwei Fällen (*03.317 SZ; 04.306 LU*) verzichtete die Kantonsregierung auf eine Vertretung, in einem Fall (*04.309 AG*) wurde der Kt. entgegen Art. 116 Abs. 4 ParlG nicht eingeladen.

praktische Überlegungen für eine Vertretung einer Kt.Iv. durch ein Kantonsparlament sprechen. In den nicht seltenen Fällen, in welchen ein Kantonsparlament eine Kt.Iv. entgegen dem ablehnenden Antrag der Kantonsregierung beschliesst, dürfte die Regierung nicht unglücklich sein, dieses Anliegen nicht in Bern vertreten zu müssen.

- 12 Eine grundsätzliche repräsentationstheoretische Frage wirft die am 21.6.2013 beschlossene Ergänzung des GRN auf, wonach eine Kt.Iv. durch ein Mitglied des NR aus der Abordnung des Kt. im NR mündlich vertreten werden kann (Art. 46 Abs. 5; s. N 6), was bei den das Rederecht einschränkenden Behandlungskategorien IV und V (Art. 46 Abs. 1; Art. 47–49 GRN; s. dazu Art. 6 N 23 f.) im NR sonst häufig nicht möglich wäre. Der Sprecher des diese Neuerung ablehnenden Büro-NR bezeichnete die Bestimmung als «institutionell verfehlt, die Mitglieder des Nationalrates sind keine Kantonsvertreter.» (AmtlBull NR 2013 932) Diese Argumentation verkennt, dass die Mitglieder des NR in kantonalen Wahlkreisen gewählt werden. Im schweizerischen politischen System der von Thema zu Thema wechselnden Mehrheiten sind sie nicht in die Fraktionsdisziplin einer Regierungsmehrheit oder Opposition eingebunden, sondern können und sollen neben oder sogar gegen die Interessen ihrer Fraktion auch spezifische andere Interessen, z.B. überparteiliche Interessen ihres Wahlkreises, also ihres Kt., vertreten. Die Kommissionsberichterstatteerin wies darauf hin, dass hinter einer Kt.Iv. immer die Mehrheit eines Kantonsparlaments oder sogar der an einer kantonalen Volksabstimmung teilnehmenden Stimmberechtigten steht: «Wir meinen, es sei eine Frage des gebührenden Respektes, dass ein solches Anliegen hier im Rat mündlich vertreten werden kann.» (AmtlBull NR 2013 932). Das Rederecht gem. Art. 46 Abs. 5 GRN ist kurz nach seiner Einführung wenige Male⁸ beansprucht worden; es scheint aber seither in Vergessenheit geraten zu sein: Eine Stichprobe der 41 Kt.Iv., deren Behandlung im Jahre 2022 abgeschlossen wurde, ergibt, dass es in keinem einzigen der 35 Fälle, in welchen die vorberatende Kommission dem NR «Keine Folge geben» beantragt hatte, zur Anwendung gelangte⁹ – dies 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).

Art. 117

Ausarbeitung eines Erlassentwurfs

¹ Wird einer Initiative Folge gegeben, so wird diese gemäss Artikel 84 einem der Räte zur Erstbehandlung erneut zugewiesen.

² Für das weitere Verfahren gelten die Artikel 111–114 sinngemäss. Die Abschreibung einer Initiative bedarf der Zustimmung des anderen Rates. Beschliesst der Erstrat, auf den Entwurf der Kommission nicht einzutreten, oder lehnt er diesen in der Gesamtabstimmung ab, so kommt dies einer Abschreibung gleich.

⁸ Erstmals bei 10.300 Kt.Iv. TI. Strafgesetzbuch. Wiedereinführung des Landesverweises (AmtlBull NR 2015 262); ein weiteres Mal bei 12.322 Kt.Iv. LU. Beschleunigung des Asylverfahrens (AmtlBull NR 1448).

⁹ Abfrage der Geschäftsdatenbank Curia Vista und des AmtlBull NR.

Élaboration d'un projet d'acte	¹ S'il est décidé de donner suite à une initiative déposée par un canton, celle-ci est réattribuée à l'un des conseils, selon la procédure prévue à l'art. 84. ² La suite de la procédure est régie par les art. 111 à 114. Le classement d'une initiative par un conseil doit être approuvé par l'autre conseil. Si le conseil prioritaire décide de ne pas entrer en matière sur le projet de la commission ou qu'il rejette ce dernier dans le vote d'ensemble, l'objet est réputé classé.
Elaborazione di un progetto di atto legislativo	¹ Se le è dato seguito, l'iniziativa è nuovamente attribuita a una delle Camere per prima trattazione conformemente all'articolo 84. ² Il seguito della procedura è retto per analogia dagli articoli 111–114. Lo stralcio dal ruolo di un'iniziativa richiede il consenso dell'altra Camera. Vi è stralcio dal ruolo anche quando la Camera prioritaria decide di non entrare in materia sul progetto della commissione o lo respinge nella votazione sul complesso.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

93.430 Pa.Iv. *Verfahren der Standesinitiative*: Änderung GVG 17.6.1994 (AS 1994 2147 ff.).
 01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3582); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Art. 21^{novies} GVG gem. Änderung des GVG vom 17.6.1994 (93.430 Pa.Iv. *Verfahren der Standesinitiative*) regelte die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs nach bestandener Vorprüfung einer Kt.Iv. in Analogie zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs in Folge einer pa.Iv. in Art. 21^{quater} GVG. Die Bestimmung gab weder in den vorberatenden Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass. **1**

Mit dem ParlG wurde Art. 21^{novies} GVG in Art. 117 ParlG übernommen. Bei dieser Gelegenheit wurde die bisher ungeregelte Situation geklärt, welche Folge das Scheitern eines Erlassentwurfs im Erstrat für das weitere Verfahren der Beratung einer Kt.Iv. hat. Bei den Beratungen in den Kommissionen und Räten warf Art. 117 keine Fragen auf. **2**

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Für das Verfahren bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, welcher das Anliegen einer Kt.Iv. umsetzt, gelten grundsätzlich dieselben Erläuterungen wie für das Verfahren bei einer pa.Iv. (s. Art. 111–114). Weil sich eine Kt.Iv. an beide Räte, eine pa.Iv. hingegen nur an einen Rat richtet, ergeben sich wie bei der Vorprüfung (s. Art. 116) auch bei der Ausarbeitung eines Erlassentwurfs bei einer Kt.Iv. in bestimmten Spezialfällen andere Verfahrensabläufe als bei einer pa.Iv. **3**

Wird einer Kt.Iv. Folge gegeben, so wird analog zum Verfahren bei einer pa.Iv. eine Kommission beauftragt, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Während bei einer pa.Iv. dafür nur **4**

die Kommission desjenigen Rates zuständig sein kann, in welchem die pa.Iv. eingereicht wurde, kommen bei einer Kt.Iv. dafür die Kommissionen beider Räte in Frage; gem. Art. 117 Abs. 1 muss also der *Prioritätsrat* durch die Ratspräsidenten (Art. 84 ParlG) neu bestimmt werden. Damit wird ein Wechsel des Prioritätsrates möglich, was sinnvoll sein kann, wenn die Kommission des bisherigen Zweitrates z.B. bereits mit anderen Beratungsgegenständen in thematischem Zh. mit der Kt.Iv. beschäftigt ist.¹

- 5 Wird einer pa.Iv. Folge gegeben, so kann diese später auch in der Weise erledigt werden, dass allein derjenige Rat, in welchem die Initiative eingereicht worden ist, die Initiative endgültig abschreibt oder den von der Kommission ausgearbeiteten Erlassentwurf endgültig ablehnt. Geschieht dies hingegen bei einer Kt.Iv., so muss sich auch der Zweirat als gleichberechtigter Adressat der Initiative dazu äussern. Aus den Materialien geht hervor, dass dies allein die Aussage von Art. 117 Abs. 2 Satz 2 ist (Bericht SPK-NR 1.3.2001, BBl 2001 3582). Dass die *Abschreibung* der Zustimmung des anderen Rates bedarf, darf nicht zugleich als Regel für eine allfällige Differenzbereinigung ausgelegt werden, wozu eine isolierte Betrachtung des etwas ungeschickten Wortlautes verleiten könnte (besser wäre: «Der Beschluss über die Abschreibung einer Initiative geht an den anderen Rat»). Bei abweichenden Beschlüssen der Räte über eine Abschreibung setzt sich derjenige Rat durch, der abschreiben will. Das entspricht der Logik des Verfahrens bei pa.Iv. und Kt.Iv., wonach eine Zustimmung der Kommissionen beider Räte bzw. beider Räte nötig ist, damit ein Erlassentwurf ausgearbeitet werden kann. In einer Differenzbereinigung ist gem. Art. 95 Bst. j ParlG der Beschluss desjenigen Rates endgültig, der «die Aufrechterhaltung eines zur Abschreibung beantragten Beratungsgegenstandes» ablehnt, andersherum gesagt: Der zweite Beschluss eines Rates für Abschreibung ist endgültig.²

1 Bsp.: Nachdem die SPK beider Räte der zuerst dem StR als Erstrat zugewiesenen Kt.Iv. von TG für eine Änderung des Ausweisgesetzes (10.308) Folge gegeben hatten, wurde in der Sommersession 2010 die Priorität neu dem NR zugewiesen, weil die SPK-NR bereits im Rahmen einer pa.Iv. (09.439 Pa.Iv. Meyer Thérèse. Allen Schweizer Staatsangehörigen auch weiterhin den Bezug einer herkömmlichen, nichtbiometrischen ID ohne Chip zusichern) eine Änderung des Ausweisgesetzes in Angriff genommen hatte.

2 Bsp.: 05.306 Kt.Iv. LU. Bundesgesetz über die Raumplanung. Änderung. AmtlBull StR 2007 62: Abschreibung; AmtlBull NR 2007 2058: nicht abschreiben; AmtlBull StR 2008 529: Abschreibung.

6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen

1. Abschnitt: Allgemeines

Art. 118

Arten von Vorstössen

¹ Parlamentarische Vorstösse sind:

- a. Motion;
- b. Postulat;
- c. Interpellation;
- d. Anfrage.

² Sie richten sich in der Regel an den Bundesrat.

³ Sie richten sich an das Büro des Rates, in dem sie eingereicht wurden, wenn sie sich auf den Bereich des Parlamentsrechts beziehen.

⁴ Sie richten sich an die eidgenössischen Gerichte, wenn sie sich auf deren Geschäftsführung oder deren Finanzhaushalt beziehen; Motionen sind ausgeschlossen.

^{4bis} Sie richten sich an die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, wenn sie sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der Bundesanwaltschaft oder ihrer Aufsichtsbehörde beziehen; Motionen sind ausgeschlossen.

⁵ Bei Vorstössen an die Ratsbüros und an die eidgenössischen Gerichte gelten die Artikel 120–125 sinngemäss.

Types d'interventions

¹ Les interventions parlementaires sont:

- a. la motion;
- b. le postulat;
- c. l'interpellation;
- d. la question.

² En règle générale, elles s'adressent au Conseil fédéral.

³ Lorsqu'elles se rapportent à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale, elles s'adressent au Bureau du conseil où elles ont été déposées.

⁴ Lorsqu'elles se rapportent à leur gestion des affaires ou à leur gestion financière, elles s'adressent aux tribunaux fédéraux; le dépôt d'une motion est exclu.

^{4bis} Lorsqu'elles se rapportent à la gestion des affaires ou à la gestion financière du Ministère public de la Confédération et de son autorité de surveillance, elles s'adressent à l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération; le dépôt d'une motion est exclu.

⁵ Les art. 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

¹ Sono interventi parlamentari:

- a. la mozione;
- b. il postulato;
- c. l'interpellanza;
- d. l'interrogazione.

² Gli interventi sono di norma rivolti al Consiglio federale.

³ Sono rivolti all'Ufficio della Camera in cui sono stati presentati, se concernono il settore del diritto parlamentare.

⁴ Sono rivolti ai tribunali della Confederazione se si riferiscono alla loro gestione o alle loro finanze; le mozioni sono escluse.

^{4bis} Sono rivolti all'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione se si riferiscono alla gestione o alle finanze del Ministero pubblico della Confederazione e della sua autorità di vigilanza; le mozioni sono escluse.

⁵ In caso di interventi rivolti agli Uffici delle Camere e al Tribunale federale si applicano per analogia gli articoli 120–125.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Terminologie, Verfahren zwischen den Räten, Rechtswirkungen	1
2. Das Problem der grossen Zahl von Vorstössen	8
a) Einleitung	7
b) Schriftliches Verfahren, Redezeitbeschränkung	8
c) Rederecht zu Vorstössen	15
d) Abschreibung von Vorstössen	17
e) Kontingentierung der Einreichung von Vorstössen?	18a
3. Abänderung und Umwandlung von Vorstössen	19
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	21
1. Begriff des «Vorstosses» (Abs. 1 und 2)	21
2. Vorstösse an die Ratsbüros (Abs. 3 und 5)	26
3. Vorstösse an die eidg. Gerichte oder an die AB-BA (Abs. 4, ^{4bis} und 5)	29
4. Statistik der eingereichten Vorstösse	33
5. Allgemeine Würdigung der Vorstosspraxis	34

Materialien

Bis 1975: GRN 8. 11. 1848 (BBl 1849 I 110 ff.); GRS 12. 7. 1849 (AS 1850/51 I 1 ff.); GVG 22. 12. 1849 (AS 1848/50 279 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); StenBull 1920 NR 771 ff., insb. 785, 814 ff., 825 ff.; Bericht BR 10. 6. 1925 (BBl 1926 I 17 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17. 10. 1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27. 9. 1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.); AmtlBull 1973 NR 1203 ff.; GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1023 ff., 1061 ff., 1099).

79.056 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung/79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates. Anträge der Kommission Parlamentsreform : AmtlBull 1979 NR 983 ff.; Änderung GRN 27. 9. 1979 (AS 1979 1546).

84.059 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates: Bericht Kommission-NR 15. 6. 1984 (BBl 1984 II 971 ff.).

86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Bericht erweitertes Büro-StR 19. 6. 1986 (BBl 1986 II 1381 ff.); Änderung GVG 22. 6. 1990 (AS 1990 1642 f.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).

90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1990 III 617 ff., insb. 725); Änderung GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158).

95.409 Pa.Iv. *Schriftliche Begründung und Beantwortung von persönlichen Vorstössen*: Bericht SPK-StR 19.5.1995 (BBI 1995 III 1461 ff.); Änderung GRS 6.10.1995 (AS 1995 4360 f.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR/StR, Subkommission, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 1./2.2.2001, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 30.1.2002, 11./12.2.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBI 2001 3467 ff., insb. 3504 ff., 3583 f.); AmtlBull 2001 NR 1360 f., AmtlBull 2002 NR 958 ff., 1921 ff., 2066; AmtlBull 2002 StR 22 ff., 928 ff., 1156, 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

06.479 Pa.Iv. *Büro-NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen*: Bericht Büro-NR 16.2.2007 (BBI 2007 3221 ff.), AmtlBull 2007 NR 628 ff.

07.400 Pa.Iv. *Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBI 2008 1869 ff., insb. 1875 f., 1881 ff., 1892 ff.); Prot. SPK-NR, Subkommission, 5.4.2007, 23.5.2007, 27.6.2007, 5.9.2007; Prot. SPK-NR 11./12.1.2007, 1.11.2007, 22.5.2008; Prot. Büro-NR 2.4.2008; AmtlBull 2008 NR 856 ff., 1422 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.); Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).

09.529 Pa.Iv. *Theiler. Vorstoss gegen die Vorstossflut*: Prot. SPK-NR 19.8.2010; AmtlBull 2010 NR 2081.

10.440 Pa.Iv. *Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments*: Bericht SPK-StR 29.8.2011 (BBI 2011 6793 ff., insb. 6811 ff., 6815); Prot. SPK-StR 20./21.1.2011; Prot. SPK-NR, Subkommission, 30.1.2012, 15.2.2012, 20.4.2012; Prot. SPK-NR 27./28.10.2011, 10./11.5.2012, 15.-17.8.2012, 15./16.11.2012, 17./18.1.2013; AmtlBull 2012 NR 2066 ff., 2094 ff.; AmtlBull 2013 StR 79 ff., 471 f.; AmtlBull 2013 NR 333 ff., 930 ff.; Änderung ParlG 21.6.2013 (AS 2013 3687 ff.), Änderung GRN 21.6.2013 (AS 2013 3693 f.), Änderung GRS 21.6.2013 (AS 2013 3695 f.).

Literatur (zu Art. 118–125)

BAUD-LAVIGNE, La mise en oeuvre des motions et postulats adoptés, un enjeu dans les relations entre Parlement et gouvernement, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2019, H. 3, 32 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-3.pdf>> (25.3.2024); 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.; GRAF, Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchung zu ihrer Handhabung und politischen Funktion, in: *Parlamentsdienste, Parlament*, 203 ff. (zit. GRAF, Motion); GRAF, Motionen an den Bundesrat: verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»? in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2019, H. 2, 4 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-2.pdf>> (25.3.2024); WAGNER, Die Motion nach eidgenössischem Parlamentsrecht, Diss., St.Gallen 1990; WÄLTER, Erfolg und Misserfolg von Motionen in der Bundesversammlung. Eine Analyse der 49. Legislatur (2011–2015), Bern 2019; ZURKIRCHEN, Die Instrumente des parlamentarischen Vorstosses, Zürich 1977; 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. (ZUMBACH ET AL., Mitunterzeichnen).

I. Entstehungsgeschichte¹

1. Terminologie, Verfahren zwischen den Räten, Rechtswirkungen

Die Eidg. Räte kannten von Beginn ihres Wirkens an selbstständige (d.h. sich nicht auf einen anderen bereits hängigen Beratungsgegenstand beziehende) Anträge, welche ein Ratsmitglied seinem Rat zur Beschlussfassung unterbreitete, sowie formelle Anfragen, mit welchen ein Ratsmitglied vom BR direkt verlangte, dem Rat (und der Öffentlichkeit) eine Auskunft zu geben (zur Entstehungsgeschichte von Ip. und A s. Art. 125 N 1–6). Diese

¹ Im Folgenden wird ein Überblick über die Entstehungsgeschichte aller Bestimmungen des 6. Kapitels «Verfahren bei Vorstössen» (Art. 118–125) gegeben, mit Verweisen auf spezifische Ausführungen bei den Kommentaren zu den einzelnen Artikeln.

Instrumente wurden zwar von Beginn weg rege benutzt, ihre nähere Definition blieb aber bis weit ins 20. Jh. in vielen Punkten unklar.

- 2 Die für die selbstständigen Anträge verwendete Terminologie war uneinheitlich. Das prov. GRN 1848 spricht in Art. 23 von «sogenannte[n] Anzügen (individuelle[n] Motionen)». Das GRS 1849 führt in der Aufzählung der Beratungsgegenstände des StR die «Anregung eines seiner Mitglieder» auf; der NR nimmt sich gem. GRN 1850 «des Antrages eines seiner Mitglieder» an. Beide Reglemente regeln in einem weiteren Artikel das Verfahren der Behandlung dieser Anträge. Art. 64 GRN 1850 bezeichnet die Anträge in diesem Zh. als «Motionen», Art. 58 GRS 1849 als «Anzüge von Mitgliedern des Ständerathes oder Vorschläge, welche neue von dem Berathungsgegenstand unabhängige Fragen, welche einer abgesonderten Berathung unterliegen müssen, aufwerfen». Seit den 1850er Jahren findet sich in der Praxis zudem der Begriff des «Postulates», der aber erst mit Art. 39 GRN 1903 und Art. 34 GRS 1927 auch in die Rechtsgrundlagen Eingang fand.
- 3 Während langer Zeit blieb auch ungeklärt, ob ein selbstständiger Antrag für seine Annahme der Zustimmung bloss eines Rates oder beider Räte bedarf. Das GVG 1849 legte in Art. 8 fest, dass «Beschlüsse, wodurch eine der beiden Abtheilungen der Bundesversammlung den Bundesrath einladet, Bericht und Antrag vorzulegen», der Zustimmung des anderen Rates nicht bedürfen. In der Praxis wurde ein Po. i.d.R. im Zh. mit der Beratung eines von beiden Räten zu behandelnden Erlassentwurfs eingereicht und folglich von beiden Räten beschlossen; eine Mo. hingegen wurde i.d.R. von bloss einem Rat abschliessend behandelt, auch wenn sie vom BR die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verlangte. Es gab aber auch Po. eines Rates und Mo. beider Räte (PFISTER, Vorstösse, 413). Erst das GVG 1902 klärte diese Frage und legte in Art. 14 fest: «Die Zustimmung beider Räte aber ist dann notwendig, wenn die Vorlage eines Gesetzes oder Beschlussentwurfes verlangt wird oder wenn dem Bundesrat Weisungen erteilt werden, in welchem Sinne jene Antragsstellung zu erfolgen habe, oder wenn der Bundesrat zu einem bestimmten Handeln aufgefordert wird.»
- 4 Noch länger dauerte es bis zur Klärung der Frage, welche Instrumente welchem Zweck dienen. Erst das GRN 1920 und das GRS 1927 definierten die Mo. als das Instrument für einen Auftrag beider Räte an den Bundesrat. Die Po. wurden hingegen als das Instrument eines Rates definiert, und zwar als «selbstständige Anträge, die den Bundesrat einladen, Bericht zu erstatten oder Anträge zu stellen» (Art. 42 GRN 1920; fast identisch Art. 37 GRS 1927).² Die folgenden Totalrevisionen von GRN und GRS (1946, 1962, 1974/1975, 1986/1990) sowie die Aufnahme der Begriffe im GVG (Änderung vom 22. 6. 1990; Art. 22 und 22^{bis}) änderten diese Definitionen nur noch in Nebepunkten. Art. 37 GRN 1962 und Art. 41 GRS 1962 schränkten die vom BR mit einem Po. zu verlangenden Berichte und «Anträge» auf die Beantwortung der Prüfungsfrage ein, ob ein Erlassentwurf auszuarbeiten oder eine Massnahme zu ergreifen sei. In der Praxis wurde die Annahme eines Po. allerdings nicht konsequent als Prüfungsauftrag, sondern auch als etwas weniger verbindlicher Handlungsauftrag verstanden, was sich v.a. in der häufigen Umwandlung einer Mo. in ein Po. zeigte.³

2 Diese Definitionen fanden in den Ratsreglementen und nicht im GVG Platz, weil sich das GVG nach damaligem Verständnis auf die Regelung der Beziehungen zwischen den Räten einerseits sowie zwischen ihnen und dem BR andererseits beschränkte; das Gesetz befasste sich nur mit den *Ratsbeschlüssen*, während die Anträge der Mitglieder eines Rates als interne Angelegenheit des Rates und damit als Gegenstand der Ratsreglemente betrachtet wurden (Bericht des BR vom 5. 1. 1926 [BBl 1926 I 17]).

3 «Wenn der Bundesrat Postulate entgegennimmt, die ihn z.B. auffordern, einen Verordnungsartikel aufzuheben [...], verspricht er damit, den Verordnungsartikel wirklich aufzuheben, oder die Angelegenheit lediglich zu prüfen?» (PFISTER, Vorstösse, 419). S. dazu auch unten N 19.

Zu den spezifischen Fragen des Verfahrens der Behandlung von Mo. s. Art. 121 N 1–1h (Fristen für die Stellungnahme des BR, insb. zu gleich lautenden Mo. von Kommissionen und zu Kommissionsmotionen in Krisensituationen; Umwandlung von Mo. in Po., Abänderung von Mo., Differenzbereinigung bei Mo.). **4a**

Die Definition der Rechtswirkung einer angenommenen Mo. blieb bis zum ParlG 2003 unklar; s. dazu Art. 120 N 1–10. **5**

Zur Entwicklung der faktischen Wirkung von Mo. und Po., d.h. zu ihrer Umsetzung durch den BR und zur Kontrolle des Parlaments über diese Umsetzung, s. Art. 122 N 1–3. **6**

2. Das Problem der grossen Zahl von Vorstössen

a) Einleitung

Die grosse Zahl von Vorstössen beschäftigte die Eidg. Räte bereits im 19. Jh. So beschwerte sich die NZZ am 30. 12. 1882 über die «nachgerade in schrecklicher Anzahl aus dem parlamentarischen Boden herauswachsenden Motionen und Interpellationen» (zit. nach NEIDHART, Bundesparlament, 194). Und auch anlässlich der Totalrevision des GRN von 1920 wurde über die «Flut von Motionen» geklagt, «die im Nationalrat in den letzten 20 Jahren viel zu viel Zeit beansprucht haben» (StenBull NR 1920 785). Diese Klagelieder wurden und werden bis heute bei jeder Gelegenheit erneut angestimmt. Die Ansätze und Strategien, um dem Problem zu begegnen, waren vielfältig: schrittweiser Übergang von einem mündlichen zu einem schriftlichen Verfahren und von unbeschränkter Redezeit zu immer rigiden Redezeitbeschränkungen, Einschränkung des Rechts zur Wortmeldung, automatische Abschreibung von während längerer Zeit unbehandelt gebliebenen Vorstössen. **7**

b) Schriftliches Verfahren, Redezeitbeschränkung

Um dem Problem der «Motionenflut» zu begegnen, wurde im GRN 1920 die «Kleine Anfrage», also ein in einem rein schriftlichen Verfahren behandelter Vorstoss eingeführt (s. dazu Art. 125 N 2). Ebenso wurde in diesem Zh. erstmals eine (für alle Beratungsgegenstände geltende) Beschränkung der Redezeit auf 30 Minuten festgelegt (Art. 65 GRN 1920; vgl. Art. 6 N 3). Nachdem der Kommissionsberichterstatte bei der Totalrevision des GRN von 1946 für den Zeitraum eines guten Jahres eine Verdoppelung der Zahl der hängigen Mo., Po. und Ip. diagnostiziert hatte (AmtlBull NR 1946 209),⁴ wurde die generelle Redezeit auf 20 Minuten gekürzt (Art. 66 GRN 1946; ausgenommen waren der BR und die Berichterstatte). Diese Redezeit galt auch für Urheber von Vorstössen; weitere Redner zu Vorstössen durften höchstens zehn Minuten sprechen (Art. 40 und 44 GRN 1946). Eine Diskussion über nicht bestrittene Mo. und Po. konnte nur noch auf Antrag oder auf Wunsch des BR durchgeführt werden (Art. 68 GRN 1946). Mit Art. 70 GRN 1974 wurde die Redezeit auf 15 Minuten, mit Art. 71 GRN 1990 radikal auf nur fünf Minuten begrenzt. **8**

1978 kam die von den Büros beider Räte eingesetzte «Studienkommission der Eidg. Räte *Zukunft des Parlaments*» in ihrem umfassenden Schlussbericht zur «Ansicht, dass die steigende Flut der persönlichen Vorstösse eingedämmt werden muss» (Bericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1023]). Sehr produktiv war die Kommission in diesem **9**

⁴ Gem. seinen Ausführungen stieg die Zahl der hängigen Mo., Po. und Ip. im Zeitraum von Ende Sommersession 1944 bis Ende Herbstsession 1945 von 44 auf 98 Vorstösse.

Zh. aber nicht. Ausser Appellen an die Selbstdisziplin⁵ resultierten keine nennenswerten konkreten Vorschläge.

- 10 Im Bericht der Kommission des NR vom 15. 6. 1984 tauchte als neues Element der Vorschlag auf, bestimmte Beratungszeiten für die Behandlung von persönlichen Vorstössen zu reservieren, vorerst nur formuliert als Empfehlung an die für die Festlegung des Sessionsprogramms zuständige Fraktionspräsidentenkonferenz (BBl 1984 II 968). Mit Art. 35 Abs. 3 GRN 1990 wurde diese Empfehlung in eine reglementarische Verpflichtung gekleidet («Am Montag-Nachmittag der zweiten und dritten Sessionswoche werden im Anschluss an die Fragestunde Vorstösse behandelt»), die in der Praxis allerdings kaum befolgt wurde (s. unten N 14).
- 11 Seit Gründung des Bundesstaates mussten Vorstösse zwar schriftlich und unterzeichnet eingereicht werden (Art. 64 GRN 1850). Die Begründung durch den Urheber und die Beantwortung durch den BR erfolgten aber mündlich; Art. 46 GRN 1946 und Art. 45 GRN 1962 untersagten eine schriftliche Begründung ausdrücklich. Eine längere Diskussion löste die definitive Einführung eines schriftlichen Verfahrens für die Behandlung von Vorstössen im GRN 1974 aus. Was in der Praxis versuchsweise bereits eingeführt war, wurde nun festgeschrieben: Mo., Po. und Ip. können schriftlich begründet und müssen diesfalls auch vom BR schriftlich beantwortet werden. Sie müssen in der nächsten Session behandelt werden; eine allfällige Diskussion bei umstrittenen Vorstössen bleibt möglich, kann aber bei Zeitmangel verschoben werden. Der BR muss begründen, wenn er nicht fristgerecht antwortet (Art. 33 und 34 GRN 1974). Ein Antrag wollte dieses schriftliche Verfahren obligatorisch erklären, fand aber keine Mehrheit (AmtlBull NR 1973 1230 ff.). In der Praxis verschwand die mündliche Begründung und Beantwortung indes weitgehend, weil die Wahl des schriftlichen Verfahrens dem Ratsmitglied wenigstens eine baldige Stellungnahme des BR versprach (s. dazu AmtlBull NR 1979 980 f.).
- 12 Am Ende der Herbstsession 1981 wurden zum ersten Mal Mo. und Po., zu welchen der BR unbestrittene Anträge stellte, in einem Schnellverfahren ohne Möglichkeit der Wortmeldung behandelt; im selben Verfahren wurde bei der Behandlung von Ip. nur noch bekannt gegeben, ob die Interpellantin oder der Interpellant von der Antwort des BR befriedigt war oder nicht, unter Verschiebung einer allfällig verlangten und vom Rat angenommenen Diskussion (für die nähere Beschreibung dieses Verfahrens s. Art. 121 N 7, drittes Alinea., und Art. 125 N 16 f.).⁶ Art. 34 Abs. 1 GRN 1990 legte schliesslich fest, dass der BR die Vorstösse schriftlich i.d.R. auf die nächste Session beantwortet. Damit verschwand die ursprünglich gewollte Differenzierung, dass der BR nicht schriftlich begründete Vorstösse auch nicht schriftlich beantwortete.
- 13 Mit Revision des GRS vom 6. 10. 1995 führte auch der StR die fakultative schriftliche Begründung und die obligatorische schriftliche Beantwortung von Vorstössen ein. Im Bericht der SPK-StR wird dargelegt, wie auch im StR die Zahl der eingereichten Vorstösse stark zugenommen hat; die Dauer der Ratsverhandlungen habe sich sogar proportional mehr verlängert als jene des NR. Mit der schriftlichen Begründung und Beantwortung könne Zeit gespart werden; anders als im NR solle aber weiterhin über jeden Vorstoss auch mündlich debattiert werden können, auch über unbestrittene Vorstösse (Bericht SPK-StR

5 So hiess es im Bericht etwa: «Noch wichtiger ist, dass sich jedes Ratsmitglied gründlich überlegt, ob ein Vorstoss wirklich von allgemeinem Interesse ist» (BBl 1978 II 1023).

6 NR Eggli (SP/ZH) opponierte vergeblich: «Ich möchte hier in aller Form gegen dieses Verfahren, die persönlichen Vorstösse industriell abzufertigen, protestieren. Es ist eines Parlamentes unwürdig, so viele Motionen und Postulate auf diese Weise zu erledigen» (AmtlBull NR 1981 1318).

19.5.1995 [BBl 1995 III 1461 ff.]). Mit der Änderung des GRS vom 21.6.2013 wurde die nur fakultative schriftliche Begründung von Mo. und Po. obligatorisch, was in der Praxis «bereits weitgehend Realität» war (Bericht SPK StR 29.8.2011 [BBl 2011 6821]).

Im Rahmen der von der SPK-NR in den Jahren 2007/2008 ausgearbeiteten Sammelvorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts (07.400) stand die Behandlung der parlamentarischen Vorstösse im Vordergrund der Diskussionen. Die SPK-NR beklagte in ihrem Bericht vom 29.8.2011, dass für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen zu wenig Zeit zur Verfügung steht, und stellte fest: «Die Vorschrift, wonach zwei halbe Tage pro Session für diesen Zweck reserviert werden müssen, wird chronisch missachtet» (BBl 2008 1875). Zur Abhilfe wurde vorgeschlagen, dass neu acht Stunden reserviert werden müssen, über deren Verwendung genau Buch geführt wird; wird diese Dauer in einer Session nicht erreicht, so muss sie in der nächsten Session entsprechend verlängert werden (Art. 28 Abs. 1 GRN; BBl 2008 1892).

14

c) Rederecht zu Vorstössen

Art. 35 Abs. 4 GRN 1990 hielt nach wie vor fest: «Jedes Ratsmitglied kann sich zu Motionen und Postulaten äussern.» Dieser Satz stand allerdings im Widerspruch zur Schaffung der Beratungskategorien I–V (Art. 68 GRN 1990), in welche die Geschäfte eingeteilt werden sollten, und zwar je nach Bedeutung des Geschäftes mit eingeschränkten Rederechten (s. Art. 6 N 19 ff.). Erst mit Art. 48 Abs. 2^{bis} GRN gem. Revision vom 3.10.2008 (07.400) wurde eine für die Behandlung von Mo. und Po. geeignete Beratungskategorie geschaffen. Neben der Urheberin oder dem Urheber des Vorstosses und der Vertreterin oder dem Vertreter des BR, die «unabhängig von der Beratungsform» immer sprechen dürfen (Art. 46 Abs. 3 und 4 GRN), erhält das Wort, wer zuerst die Ablehnung des Vorstosses beantragt hat.

15

Die durch das GRN garantierten Rederechte sind in der jüngeren Vergangenheit in der Praxis allerdings missachtet worden, wenn der NR eine grössere Zahl von Vorstössen im Rahmen von «organisierten Debatten» (Art. 47 GRN, s. Art. 6 N 21) behandelt hat.⁷ In einer «organisierten Debatte» wird eine Gesamtrededzeit auf die Fraktionen aufgeteilt; einzelne Ratsmitglieder, die einen Vorstoss eingereicht haben, erhalten keine Redezeit. In der «organisierten Debatte» zum Thema «Zuwanderung» am 3.3.2010 wurden z.B. 132 Vorstösse traktandiert. In den 90 Minuten dieser Debatte argumentierten die Fraktionssprecher zum Thema im Allgemeinen, kaum zu den einzelnen Vorstössen. Anschliessend wurde in einem wahren Abstimmungsmarathon über die Vorstösse entschieden. Diese Praxis löste im StR Widerstand aus, weil auf diese Weise eine grössere Zahl angenommener Mo. an den StR ging, ohne dass die Argumente Pro und Contra hinlänglich bekannt gewesen wären. Im Rahmen der Sammelvorlage 10.440 für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts beschloss der StR daher auf Antrag seiner SPK einen neuen Art. 6 Abs. 4 ParlG, welcher das Rederecht für den Urheber und den ersten Bekämpfer einer Mo. oder Po. festschrieb (Bericht SPK-StR 29.8.2011 [BBl 2011 6811 ff.]; AmtlBull StR 2011 907 ff.). Im NR stiess diese Regelung auf die Opposition des Büros, das seine ausschliesslich quantitative Zielsetzung der Behandlung einer möglichst grossen Anzahl von Vorstössen gefährdet sah. In einer emotionalen Debatte (AmtlBull NR 2012 2066 ff., 2095 ff.)

16

7 Der NR hat in der Legislaturperiode 2007–2011 17 «organisierte Debatten» (davon zwölf in a.o. Sessionen) zu parlamentarischen Vorstössen durchgeführt und dabei 542 Mo., 139 Po. und 320 Ip. erledigt (Prot. SPK-NR, Subkommission, 20.4.2012, Beilage).

manifestierte sich der Unwille vieler Mitglieder des NR über die Missachtung ihrer Rede-rechte; der Rat folgte auf Antrag seiner SPK schliesslich dem StR.⁸

d) Abschreibung von Vorstössen

- 17 Durch einfachen Ratsbeschluss vom 22. 12. 1931, d.h. ohne Änderung des GRN, stellte der NR Vorschriften über die Abschreibung von Vorstössen auf: Ein Vorstoss, dessen Urheber aus dem Rat ausscheidet und der nicht von einem anderen Ratsmitglied übernommen wird, sowie ein Vorstoss, der zwei Jahre nach seiner Einreichung vom Rat noch nicht behandelt ist, wurde neu ohne Behandlung durch den Rat abgeschrieben (Prot. NR 22.12.1931, 428).⁹ Mit Art. 41 GRN 1946 und Art. 38 GRS 1946 wurde diese Praxis in den Ratsreglemen-ten verankert.
- 18 Durch einen erfolgreichen Minderheitsantrag wurde mit dem ParlG die sog. Vorstoss-Guil-lotine abgeschafft. Mo. und Po, die zwei Jahre nach ihrer Einreichung vom Rat noch nicht behandelt worden sind, wurden nicht mehr ohne weiteren Ratsbeschluss automatisch abgeschrieben. Das Ratsbüro musste neu einen begründeten Antrag stellen, ob nach zwei Jahren die Behandlungsfrist für einen derartigen Vorstoss verlängert oder ob dieser abge-schrieben wird (Art. 119 Abs. 4 ParlG). Während die Mehrheit der SPK-NR den Nutzen einer solchen Regelung bezweifelte, versprach sich die Minderheit einen vermehrten Druck auf das Ratsbüro, die persönlichen Vorstösse innert nützlicher Frist zu traktandieren (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3583]). Der Erfolg der Minderheit zeigt die Sensi-bilität der Ratsmitglieder für die Wahrung ihrer individuellen Rechte auf. In der Praxis erwies sich die neue Vorschrift hingegen als schwierig handhabbar; die «Guillotine» wurde nach einigem Hin und Her mit der Revision des ParlG vom 3. 10. 2008 wieder eingeführt.¹⁰

e) Kontingentierung der Einreichung von Vorstössen?

- 18a Art. 6 Abs. 1 garantiert jedem Ratsmitglied das Recht, Vorstösse einzureichen. Soweit ersichtlich wurde eine Einschränkung dieses Rechts erstmals in der «Studienkommission der Eidg. Räte *Zukunft des Parlaments*» im Jahre 1978 diskutiert. Sie kam in ihrem Bericht zum Schluss, «Zulassungsbeschränkungen für parlamentarische Vorstösse» seien grund-sätzlich abzulehnen, «weil sie an die Freiheit des Parlamentariers rühren» (BBI 1978 II 1061). Zahlenmässige Beschränkungen bzw. Kontingentierungen wurden in der Folge immer wieder gefordert, aber konsequent abgelehnt.¹¹ Die SPK-NR stellte in ihrem Bericht

8 Der NR wollte zuerst noch eine Ausnahme für «organisierte Debatten» vorsehen, beschränkte im GRN die Zahl der Vorstösse, die in diesem Rahmen behandelt werden dürfen, aber auf max. 20. Der StR hielt an seiner Lösung fest (AmtlBull StR 2013 471 f.); der NR schloss sich an (AmtlBull NR 2013 930 f.).

9 S. dazu auch die Berichterstattung der GPK zum Geschäftsbericht für das Jahr 1931 (StenBull NR 1932 220 f.); ebd. wird auch über eine frühere einmalige Abschreibung von 22 «veralteten» Po. am 3./5. 11. 1910 berichtet.

10 S. dazu die Materialien zu 06.479 (*Pa.Iv. Büro-NR. Abschreibung von parlamentarischen Vor-stössen*) und zu 07.400 (*Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*).

11 80.414 Mo. Rüttimann. *Persönliche Vorstösse. Begrenzung*: AmtlBull NR 1980 1680 ff. Diese Mo. wurde zwar als Po. angenommen, aufgrund der erfolgten Prüfung aber mit folgender Vor-lage abgeschrieben: 84.059 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision* (Bericht Kommis-sion-NR 15.6.1984 [BBI 1984 II 961 ff.]). – 01.401: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBI 2001 3507). – 07.400: Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 (BBI 2008 1876). – 09.529 *Pa.Iv. Theiler. Vorstoss gegen die Vorstossflut*: AmtlBull NR 2009 2081. – 10.3465 Mo. Jenny. *Eindämmung der Flut persönlicher Vorstösse*: AmtlBull StR 2011 453 f. – 10.440: Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BBI 2011 6815). – 16.3143 Po. Abate. *Wehret der Vorstossflut!* AmtlBull StR 2016 355 ff. –

vom 10.9.2010 zu 09.529 Pa.Iv. Theiler. *Vorstoss gegen die Vorstossflut* die Praktikabilität einer Kontingentierung mit folgender Berechnung in Frage: «Es müssten Kontingente für die einzelnen Vorstosstypen aufgestellt werden, damit nicht nur noch Motionen eingereicht werden. Was den häufigsten Vorstosstyp, nämlich die Motion betrifft, so hat jedes Ratsmitglied in der 47. Legislaturperiode durchschnittlich ca. 1,5 Motionen pro Jahr eingereicht. Falls eine nennenswerte Reduktion der Anzahl der Motionen erzielt werden soll, so dürfte das Kontingent pro Ratsmitglied also nur eine Motion pro Jahr (oder vier Motionen pro Legislaturperiode) betragen. Die Kontingente für Postulate und Interpellationen müssten noch kleiner sein. Das wäre eine drastische Einschränkung der Rechte der Ratsmitglieder». Teilweise missachten die pa.Iv. und Vorstösse für eine Kontingentierung zudem die rechtlichen Rahmenbedingungen: Wenn sie bloss eine Regelung in GRN oder GRS verlangen, übersehen sie die Notwendigkeit einer Änderung von Art. 6 ParlG. Wenn sie auch die Einreichung von pa.Iv. erfassen wollen, verkennen sie zudem, dass das Initiativrecht jedes Ratsmitglieds auf Verfassungsebene in Art. 160 BV verankert ist. Wird nur die Einreichung von Vorstössen, nicht aber von pa.Iv. kontingentiert, so wäre zu erwarten, dass die Anzahl eingereicherter pa.Iv. massiv zunimmt.

3. Abänderung und Umwandlung von Vorstössen

Entfällt (s. Art. 121, Kap. I.1, N 1–1d).

19–22

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Begriff des «Vorstosses» (Abs. 1 und 2)

Parlamentarische Vorstösse sind selbstständige (d.h. sich in formeller Hinsicht nicht auf einen anderen hängigen Beratungsgegenstand beziehende) Anträge oder Fragen von Mitgliedern oder Organen der BVers, die sich i.d.R. an den BR (zu den Ausnahmen s. N 28, 31) richten. Sie verpflichten den BR, Massnahmen zu ergreifen (Mo. und Po.) oder Auskünfte zu erteilen (Ip. und A). Mo. und Po. verpflichten den BR allerdings erst dann, wenn sie von beiden Räten (Mo.) oder von einem Rat (Po.) angenommen sind: Die Mo. oder das Po. eines einzelnen Ratsmitglieds oder -organs ist genau genommen bloss ein Motions- oder Postulatsentwurf, der durch die Annahme zur Mo. oder zum Po. eines oder beider Räte wird.

23

Verfassungsgrundlage für die parlamentarischen Vorstösse bildet Art. 171 BV («Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen»); für Ip. und A kann auch Art. 169 BV («Die Bundesversammlung übt die Oberaufsicht aus über den Bundesrat [...]») als Grundlage dienen.¹² Auch Mo. und Po. werden gelegentlich als Instrumente der Oberauf-

24

17.419 Pa.Iv. Guhl. *Vorstösse innert nützlicher Frist behandeln*: AmtlBull NR 2018 1227 – 23.408 Pa.Iv. Matter. *Limitierung der parlamentarischen Initiativen und Vorstösse* u. 23.445 Pa.Iv. Dobler. *Wirksamer Umgang mit der Vorstossflut*: Die SPK-NR beantragte am 2.2.2024 bzw. am 26.4.2024, den pa.Iv. mit 12 zu 12 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin (23.408) bzw. mit 22 zu 3 Stimmen (23.445) keine Folge zu geben (Medienmitteilung SPK-NR 2.2.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2024-02-02.aspx>>, bzw. 26.4.2024, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2024-04-26.aspx>> [4.5.2024]). Weitere Behandlung zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch hängig. S. auch Art. 119 N 2.

12 BIAGGINI (Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 171 N 8) sieht Art. 171 BV nur als Grundlage für die Mo., nicht aber für das Po. (dieses sei ein Instrument nicht der BVers, sondern eines Rates) und für Ip. und A (Gegenstand seien hier Fragen und nicht Aufträge); für Po., Ip. und A sei eine Verfassungsgrundlage entbehrlich. Gl.M. KIENER, Die Bundesversammlung als Parlament des Bun-

sicht betrachtet.¹³ Dies trifft i.d.R. allerdings nicht zu: Die meisten Mo. und Po. dienen nicht der Oberaufsicht, sondern sind Hilfsinstrumente bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der BVers für die Gesetzgebung, Finanzbeschlüsse, Planungs- und Einzelakte. *Hilfsinstrumente* sind es insofern, als die BVers diese Zuständigkeiten anders als mit dem Instrument der pa.Iv. nicht unmittelbar wahrnimmt, sondern den BR beauftragt, ihr Erlassentwürfe oder Prüfungsberichte im Hinblick auf die Wahrnehmung ihrer Zuständigkeiten zu unterbreiten.

- 25 Weil parlamentarische Vorstösse i.d.R. den BR, in seltenen Fällen das BGer verpflichten und damit das Verhältnis zwischen den Gewalten regeln, und weil sie ein grundlegendes Verfahrensrecht der Ratsmitglieder darstellen (vgl. Art. 6 Abs. 1 ParlG), brauchen sie nach Art. 164 BV eine gesetzliche Grundlage. Insofern ist die Liste der vier im ParlG erwähnten Formen parlamentarischer Vorstösse abschliessend. Das GRN kennt allerdings als weitere den BR verpflichtende Form eines Vorstosses die Frage in der *Fragestunde* (Art. 31 GRN), ohne dass die Regelung bloss auf Reglementsstufe bisher zu Kritik Anlass geboten hätte. Der BR wird durch eine Frage in der Fragestunde auf ähnliche Weise zur Beantwortung verpflichtet wie durch eine Ip. oder eine A (nur das Verfahren ist anders), so dass Art. 125 ParlG als gesetzliche Grundlage auch für die Frage in der Fragestunde betrachtet werden kann.
- 26 Parlamentsrecht und -praxis des Bundes weitgehend fremd geblieben ist die «*Erklärung*» oder «*Resolution*», eine in vielen anderen Parlamenten gebräuchliche Form des Vorstosses, die bloss der Meinungsäusserung dient und keinen verbindlichen Auftrag an eine andere Gewalt, insb. die Regierung erteilt.¹⁴ Das ParlG erwähnt zwar in Art. 71 Bst. f «*Erklärungen der Räte*» als Beratungsgegenstände der BVers. Gem. Art. 32 Abs. 1 GRN kann der NR «auf Antrag der Mehrheit einer Kommission zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben.»¹⁵ Der analoge Art. 27 GRS gesteht das Recht zur Antragstellung auch einem einzelnen Ratsmitglied zu. Ihr Zweck wurde bei der Schaffung der «*Erklärung des NR*» wie folgt definiert: «Dieses Instrument bietet sich vor allem dann an, wenn zu einem Ereignis von grosser Bedeutung den Gefühlen und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck verliehen werden soll, ohne dass dadurch bereits bestimmte staatliche Massnahmen bewirkt werden. Eine solche Situation kann insbesondere bei ausserpolitischen Ereignissen eintreten, bei denen die

des, in: BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, § 18 N 84). Dem ist entgegenzuhalten, dass das Gesetz die Auftragserteilung auch an ein Organ der BVers delegieren kann. Die Verbindlichkeit des Auftrags für den BR, die auch für Aufträge zur Prüfung (Po.) und zur Auskunftserteilung (Ip. und A) gilt, verlangt eine Verfassungsgrundlage.

- 13 Bspw. der Antrag einer Minderheit der Verfassungskommission des NR, welcher die Bestimmung betr. die Aufträge an den BR in den Artikel über die Oberaufsicht aufnehmen wollte (Entwurf der Verfassungskommission des NR vom 21. 11. 1997 [BBI 1998 I 418]).
- 14 Die Parlamente der Westschweizer Kte., des Kt. TI und beider Basel kennen die «*Resolution*»/«*résolution*»; vgl. z.B. Art. 84 Grossratsgesetz des Kt. FR vom 6. 9. 2006: «Die Resolution ist der Antrag an den Grossen Rat, seiner Meinung über ein Ereignis in einer unverbindlichen Erklärung Ausdruck zu geben.» – B. EHRENZELLER bedauert, «dass im Parlamentsgesetz die Möglichkeit einer rechtlich (nicht aber politisch) unverbindlichen Beschlussform, beispielsweise eine Resolution, fehlt. Sie wäre ein echtes und in der Praxis leichter handhabbares Pendant zum Grundsatzbeschluss» (B. EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, 27).
- 15 Verfahren nach der Einreichung: «Der Rat kann beschliessen, über den Entwurf zu einer Erklärung eine Diskussion zu beschliessen. Er kann den Entwurf annehmen, ablehnen oder an die Kommission zurückweisen» (Abs. 2). «Der Entwurf zu einer Erklärung wird abgeschrieben, wenn er nicht in der laufenden oder nächsten Session behandelt wird» (Abs. 3).

Öffentlichkeit von den politischen Behörden eine Stellungnahme erwartet» (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BB1 1991 III 726]). In der Praxis hat die «Erklärung» eines Rates früher nur vereinzelt, seit 2020 aber vermehrt Anwendung gefunden.¹⁶

Eine pa.Iv. ist kein parlamentarischer Vorstoss im rechtlichen Sinne: Sie verpflichtet nicht eine der beiden anderen obersten Bundesbehörden, sondern dient der Ausübung des selbstständigen Initiativrechts des Parlaments (s. Art. 107 ParlG). In politologischer Hinsicht nimmt die pa.Iv. allerdings dieselben Funktionen der Interessenvertretung und Artikulation wahr wie die parlamentarischen Vorstösse und im Alltagsgebrauch wird sie häufig auch den parlamentarischen Vorstössen zugerechnet.

27

2. Vorstösse an die Ratsbüros (Abs. 3 und 5)

Gem. Abs. 3 richten sich Vorstösse im «Bereich des Parlamentsrechts» an die jeweiligen Ratsbüros als zuständige Organe jedes Rates «für seine Leitung und für weitere ratseigene Angelegenheiten» (Art. 35 Abs. 1 ParlG). «Sich an das Ratsbüro richten» bedeutet, dass nicht der BR, sondern das jeweilige Ratsbüro seinem Rat Antrag stellt für Annahme oder Ablehnung einer Mo. oder eines Po. (Art. 118 Abs. 5 i.V.m. Art. 121 Abs. 1 und 124 Abs. 1 ParlG). Im Falle einer Annahme erhält das Büro den Auftrag, die Forderung umzusetzen, und wird Rechenschaft schuldig über die Erfüllung des Auftrages (Art. 118 Abs. 5 i.V.m. Art. 122 und 124 Abs. 3–5 ParlG). Das Büro beantwortet eine Ip. oder A (Art. 118 Abs. 5 i.V.m. Art. 125 ParlG). Als «Bereich des Parlamentsrechts» muss insb. der gesamte Gegenstand des ParlG (s. Art. 1) betrachtet werden, also nicht nur die Regelung der internen Angelegenheiten des Parlaments, sondern auch die Regelung der Beziehungen zwischen der BVers und den anderen Gewalten, insb. dem BR.¹⁷ Der BR ist hier der BVers gegenüberstehende Partei; es kommt ihm daher nicht das «erste Wort» zu, das für die politische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung in der Praxis häufig eine präjudizierende Wirkung haben kann.

28

16 Siehe die Liste im Online-Parlamentswörterbuch der PD (<https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/parlamentswörterbuch/parlamentswörterbuch-detail?WordId=74>) [25.3.2024]). Die «Erklärung des StR» wurde mit der Totalrevision des GRS vom 24. 9. 1986 und die «Erklärung des NR» durch Teilrevision des GRN vom 4. 10. 1991 eingeführt. Soweit die Praxis eruierbar ist – gesicherte Aussagen sind nicht möglich, weil behandelte «Erklärungen» nicht als eigene Geschäftskategorie registriert wurden –, scheint das Instrument der «Erklärung» des NR bzw. StR aber erst im Jahr 2002 entdeckt worden zu sein (drei Erklärungen des NR, zwei des StR). Anwendungsfälle unter den GRN 2003 und GRS 2003: 2004 eine Erklärung des NR, 2013 je eine Erklärung von NR und StR (13.053/13.054 *Bereinigung des Steuerstreites der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten*), 2018 eine Erklärung des NR (18.033 *Stopp den Kriegsverbrechen in Syrien*), 2020/2021 drei Erklärungen des NR (20.036, 20.093, 21.028; zur Coronapandemie). Am 28.2. bzw. 1.3.2022 gaben NR und StR je eine Erklärung 22.023/22.024 *Für einen sofortigen Waffenstillstand in der Ukraine!* ab. Am 12.12.2022 beschloss der NR als Zeichen an die UEFA eine Erklärung 22.070 *Austragung der Fussball-Europameisterschaft der Frauen 2025 in der Schweiz*. Am 27.2.2023 folgte eine Erklärung des NR 23.020 *Für Menschenrechte und Demokratie im Iran*. Die aussenpolitischen Erklärungen zu Syrien, zur Ukraine und zum Iran wurden aus Neutralitätspolitischen Motiven von der Fraktion der SVP bestritten. Die Erklärungen 13.053/13.054, 20.093 und 21.028 waren als Forderungen an den BR formuliert – entgegen dem Zweck des Instruments.

17 Die frz. Fassung («Lorsqu'elles se rapportent à l'organisation ou au fonctionnement de l'Assemblée fédérale [...]») ist gegenüber den dt. und ital. Versionen zu eng formuliert und entspricht damit weder der Absicht des Gesetzgebers noch der Praxis.

- 29 Problematisch sind Mo., die eine Änderung des Parlamentsrechts verlangen. Seit den 1970er Jahren wurden die meisten Änderungen des Parlamentsrechts auf dem Wege der pa.Iv. ausgearbeitet, seit den 1990er Jahren i.d.R. durch die SPK. Art. 110 Abs. 2 ParlG bezeichnet denn auch ausdrücklich den «Weg der parlamentarischen Initiative» als «zweckmässig», wenn ein Erlassentwurf im Bereich des Parlamentsrechts ausgearbeitet werden soll. Trotzdem werden gelegentlich Mo. eingereicht, welche Änderungen des Parlamentsrechts verlangen. Das Nebeneinander von Mo. und pa.Iv. führt in diesem Bereich zu Verfahrensproblemen: Damit die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs begonnen werden kann, braucht es auf dem Wege der Mo. die Zustimmung beider Räte, auf dem Wege der pa.Iv. hingegen bloss die Zustimmung der Kommissionen beider Räte (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Zwei verschiedene Verfahren für denselben Zweck erscheinen wenig zweckmässig. Im Weiteren stellt sich regelmässig die Frage der Koordination zwischen Ratsbüro und SPK. Das Büro als eigentlicher Adressat einer Mo. ist aufgrund seiner zahlreichen anderen wichtigen Aufgaben und seiner relativ kurzen Sitzungszeiten i.d.R. weniger geeignet für die gesetzgeberische Arbeit als die SPK. Diese Probleme könnten gelöst werden, wenn die Mo. im Bereich des Parlamentsrechts durch eine entsprechende Ergänzung von Art. 118 Abs. 3 für unzulässig erklärt würde.
- 30 Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Instrument der Mo. im parlamentseigenen Bereich nicht dennoch beibehalten werden sollte, weil eine Mo. nicht nur eine Änderung eines Erlasses der BVers verlangen kann, sondern auch eine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des Adressaten (Art. 120 Abs. 1 ParlG), also hier der Büros oder der VwD. Bsp.: Eine Mo. Guisan (04.3609) verlangte ein Rauchverbot im Parlamentsgebäude, was die VwD gestützt auf das von ihr ausgeübte Hausrecht in eigener Zuständigkeit (Art. 69 Abs. 1 ParlG) verfügen kann. Oder eine Mo. Marra (09.3946) forderte, dass an der ersten Sitzung einer neuen Legislaturperiode nach der Vereidigung die Nationalhymne gespielt werden muss, was durch die Ratsbüros im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Festlegung des Sessionsprogramms angeordnet werden kann. Aber diese Forderungen hätten ohne Weiteres auch auf dem Wege einer pa.Iv. erhoben werden können. Die Wahl dieses Instrumentes hätte die VwD oder die Ratsbüros nicht gehindert, diese Forderungen in eigener Zuständigkeit zu erfüllen. In diesem Fall hätte die pa.Iv. zurückgezogen werden können¹⁸, oder es hätte ihr keine Folge gegeben werden müssen, weil ihr Anliegen schon erfüllt ist. Wären die Büros oder die VwD nicht bereit, eine angenommene Mo. in eigener Zuständigkeit zu erfüllen, so müssten sie gem. Art. 120 Abs. 2 ParlG den Räten einen Erlassentwurf unterbreiten, mit welchem diese das Ziel der Mo. erreichen können. Die oben erwähnten Mo. Guisan bzw. Marra hätten auch durch eine Änderung der ParlVV oder der Ratsreglemente umgesetzt werden können. Damit wären diese Mo. zu pa.Iv. geworden. Dies zeigt, dass im Bereich des Parlamentsrechts kein Grund besteht, neben dem einfacheren Weg der pa.Iv. noch den Weg der Mo. offenzuhalten.

3. Vorstösse an die eidg. Gerichte oder an die AB-BA (Abs. 4, 4^{bis} und 5)

- 31 Ein Vorstoss kann sich auch auf die Geschäftsführung und den Finanzhaushalt der eidg. Gerichte oder der BA bzw. der AB-BA beziehen. Solche Vorstösse können nicht durch den BR, sondern nur durch das BGer (das diese Aufgabe auch für die anderen eidg. Gerichte wahrnimmt: s. Art. 162 Abs. 2 ParlG; Art. 3 VGG; Art. 3 PatGG; Art. 34 StBOG) bzw. durch die AB-BA (s. Art. 162 Abs. 5 ParlG; Art. 129 StBOG) beantwortet werden. Die Mo. ist aus-

18 So geschehen im Fall der pa.Iv. Graf-Litscher (09.486) betr. Transparenz über den Lobbyismus im Parlamentsgebäude, welche nicht durch eine Gesetzesänderung, sondern durch Beschlüsse der VwD umgesetzt wurde (vgl. AmtlBull NR 2011 468 f.).

geschlossen, weil diese Adressaten von Vorstössen nicht über das Initiativrecht verfügen, welches sie ggf. zur Erfüllung des Auftrages einer Mo. benötigen würden. Vorstösse an diese Behörden sind Instrumente der parlamentarischen Oberaufsicht, welche gegenüber diesen Justizbehörden in dem Sinne beschränkt ist, dass sie keine inhaltliche Kontrolle sein darf (vgl. Art. 26 Abs. 4 zweiter Satz ParlG). Eine Ip., welche Auskunft und Diskussion über die Begründung eines Urteils des BGer verlangt, müsste durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten also für unzulässig erklärt werden (gem. Art. 23 GRN und Art. 19 GRS).

In der Praxis (Stand: nach Sommersession 2023) sind seit Inkrafttreten des direkten Geschäftsverkehrs zwischen BVer und BGer mit dem ParlG am 1. 12. 2003 gem. Art. 118 Abs. 4 nur sieben Ip. und eine A eingereicht und vom BGer beantwortet worden; im Weiteren wurden zwei Fragen in der Fragestunde des NR durch das BGer beantwortet. Grösseres Interesse zeigten die Ratsmitglieder für die BA: Seit dem Amtsantritt der AB-BA am 1. 1. 2011 sind ein Po., zwanzig Ip., vier A und 24 Fragen in der Fragestunde des NR eingereicht worden, welche durch diese Behörde beantwortet worden sind.¹⁹ Die Vorstösse wurden ausschliesslich im NR eingereicht. 32

Bei allen Fällen von Ip. an das BGer oder an die AB-BA kam es, wie bei Ip. im NR heute üblich (s. Art. 125 N 17), zu keiner Diskussion im Rat und damit zu keinem persönlichen Auftritt von Vertreterinnen und Vertretern dieser Behörden, wie er gem. Art. 162 Abs. 2 und 5 ParlG vorgesehen wäre. Das erste und einzige Po. wurde vor der Behandlung im Rat zurückgezogen (15.3362 Po. Sommaruga. Kompetenzzentrum Völkerstrafrecht bei der Bundesanwaltschaft. Bilanz). Die Fragen für die Fragestunde wurden immer am Ende der Liste platziert, so dass sie nach Art. 31 Abs. 6 GRN nur schriftlich beantwortet wurden. 32a

Ein Grossteil der in die Zuständigkeit der AB-BA fallenden Vorstösse weist formale Mängel auf. Es wäre zu wünschen, dass die Präsidentin oder der Präsident des Rates, unterstützt vom Ratssekretariat, der Verpflichtung zur Prüfung von Vorstössen auf ihre formale Rechtmässigkeit (Art. 23 Abs. 1 GRN) besser nachkommt. Häufig werden die Fragen an den BR gestellt. Viele Fragen beschränken sich nicht auf die Geschäftsführung oder Finanzaufsicht der BA oder der AB-BA²⁰, wie von Art. 118 Abs. 4^{bis} gefordert, sondern beziehen sich auf konkrete einzelne Strafverfolgungen und verletzen damit die Unabhängigkeit der BA, was die AB-BA in ihren Antworten zu Recht rügt.²¹ Die AB-BA weist zudem in ihren Antworten häufig einleitend darauf hin, «dass sich Artikel 7 des Parlamentsgesetzes (ParlG), welcher die Informationsrechte des einzelnen Ratsmitglieds regelt, nur auf Auskünfte des Bundesrates oder der Bundesverwaltung bezieht. Die Bestimmung ist hingegen nicht anwendbar für Auskunftsbegehren gegenüber den eidgenössischen Gerichten und der BA bzw. der AB-BA (von Wyss, in: Kommentar zum Parlamentsgesetz, N 19 zu Art. 7 ParlG), da sich der Verkehr zwischen der Bundesversammlung und der AB-BA nach Artikel 162 ParlG richtet. Dementsprechend sind für Auskunftsbegehren gegenüber der AB-BA ausschliesslich die Informationsrechte der Kommissionen massge- 32b

19 Für die ersten drei Ip. musste aufgrund der unabhängigen Stellung dieser Behörde gegenüber BR und BGer dieses Vorgehen gewählt werden, obwohl dafür noch keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage bestand (Abs. 4^{bis}, in Kraft seit 25. 11. 2013).

20 Bsp. eines korrekten Vorstosses: 21.4412 Ip. Porchet. *Strafverfolgung terroristischer Aktivitäten. Wie sehen die Zahlen aus?*

21 Bsp.: Es «ist erneut zu betonen, dass die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Verfahren der Bundesanwaltschaft gemäss Art. 26 Abs. 4 ParlG nicht Gegenstand der parlamentarischen (Ober-)Aufsicht ist und demzufolge auch nicht Gegenstand einer Anfrage sein kann» (Antwort auf 18.5629 Frage Ador. FIFA-Ermittlungen: Ist der Bundesanwalt seinem Amtsgeheimnis und seiner Pflicht zur Zurückhaltung nachgekommen?).

bend» (Bsp.: Antwort auf 17.3951 Ip. Markwalder: Ist die Bundesanwaltschaft wirklich gewillt, die Verbrechen im Bereich des Völkerstrafrechts zu verfolgen?).

4. Statistik der eingereichten Vorstösse

33 Eingereichte Vorstösse:²²

Legislatur- periode	Mo.			Po.			Ip.			A/EA			Empfeh- lung ²³
	NR	StR	Total	NR	StR	Total	NR	StR	Total	NR	StR	Total	
1995–1999	807	120	927	509	68	577	1025	138	1163	676	61	737	45
1999–2003	1027	93	1120	545	78	623	1010	166	1176	610	24	634	85
2003–2007	1192	154	1346	524	98	622	1344	176	1520	687	27	714	
2007–2011	1857	262	2119	629	117	746	1653	231	1884	557	21	578	
2011–2015	1456	187	1643	794	155	949	2277	294	2571	428	28	456	
2015–2019	1530	223	1753	675	121	796	2637	295	2932	352	9	361	
2019–2023	1812	408	2220	833	150	983	3084	318	3402	313	12	325	

33a Die Eidg. Räte wendeten in der Legislaturperiode 2019–2023 19,0% ihrer Beratungszeit für Mo., 4,1% für Po. und 2,0% für Ip. auf.²⁴

5. Allgemeine Würdigung der Vorstosspraxis

- 34 Die Vorstosspraxis des NR²⁵ erscheint in verschiedener Hinsicht wenig befriedigend: Das Problem der grossen Zahl der Vorstösse ist nicht gelöst und eine grundsätzliche Lösung ist nicht in Sicht. Der grössere Teil der eingereichten Mo. und Po. (s. die statistischen Angaben zur Mo. bei Art. 121 N 16 u. 16a) kann nur oberflächlich mit stark beschränkten Rede-rechten und -zeiten behandelt werden (s. Art. 121 N 7) oder er wird ohne Behandlung im Rat abgeschrieben (s. dazu Art. 119 N 12 ff.). Abgesehen von einer kleinen Zahl von dringl. erklärten Ip. werden Ip. in der Praxis nie im Rat diskutiert. Diese Probleme könnten theo-retisch gelöst werden, wenn entweder die Zahl der im NR eingereichten Vorstösse massiv verringert oder die zur Verfügung stehende Beratungszeit des NR deutlich verlängert wird. Wie die bisherigen Diskussionen zeigen, hat sich bisher weder der eine noch der andere Weg als gangbar erwiesen. Die beiden Lösungen sind auch nicht wünschbar: Vorausset-zung einer massiven Verringerung der Anzahl eingereichter Vorstösse wären unverhältnis-mässige Einschränkungen eines grundlegenden Rechts der einzelnen Ratsmitglieder (s. oben N 18a); eine deutliche Verlängerung der Beratungszeit des NR wäre ein weiterer, unerwünschter Schritt auf dem Weg vom Halbberufs- zum Berufsparlament.
- 35 Diese Situation mag zwar nicht befriedigen; mangels Alternativen ist diese Wertung aller-dings wenig hilfreich.²⁶ Es trifft auch nicht zu, dass die Vorstösse als wichtige Instrumente des Parlaments ihre Wirkung weitgehend verloren hätten. Wer als Ratsmitglied ergebnis-

22 Die Zahlen basieren auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen und Statistiken. S. auch die Statistik der Art der Erledigung von Mo. (Art. 121 N 16 u. 16a).

23 Nur bis 2003. S. Art. 120 N 4, 7.

24 Parlamentsbibliothek, Das Schweizer Parlament in Grafiken, Vertiefung, Bern 2023, 10, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Statistikflyer-Experten-online-DE.pdf>> [12.2.2024].

25 Der StR ist insofern betroffen, als die Annahme einer Mo. der Zustimmung beider Räte bedarf.

26 Das gilt auch für die regelmässig in den Medien erscheinenden Polemiken über den angeblichen Aktivismus und die Profilierungssucht der Ratsmitglieder sowie die dadurch verursachten Kos-ten, garniert mit Bsp. von Vorstössen, die dem Schreibenden bes. absurd erscheinen.

orientiert einen verbindlichen Auftrag an den BR bewirken will, kann dank der Reformen von 2002 und 2008 (s. N 14, Art. 121 N 1 f.) auf dem Weg über einen privilegiert zu behandelnden Kommissionsvorstoss sein Ziel erreichen, sofern der Vorstoss mehrheitsfähig ist. Vorstösse haben aber auch andere wichtige Funktionen: Sie dienen der *Artikulation* der vielfältigen, durch die Ratsmitglieder vertretenen Interessen, und sie ermöglichen eine öffentlich zugängliche *Kommunikation* zwischen den Ratsmitgliedern und dem BR. Der Aufwand für die Beantwortung der Vorstösse durch den BR erscheint durchaus vertretbar im Vergleich z.B. zum ca. zwölf Mal grösseren Aufwand für die Informationsdienste der Bundesverwaltung:²⁷ Die Geschäftsdatenbank «Curia Vista» bietet mit den Vorstössen und den Antworten des BR eine fast unerschöpfliche Fundgrube des Wissens über die staatlichen Tätigkeiten und über die politischen Kontroversen zu diesen Tätigkeiten.²⁸ Die wichtige Artikulations- und Kommunikationsfunktion der Vorstösse wird somit nach wie vor erfüllt.

Art. 119

Allgemeine Verfahrens- bestimmungen für Vorstösse

¹ Vorstösse können von der Mehrheit einer Kommission sowie während einer Session von einer Fraktion oder einem Ratsmitglied eingereicht werden.

² Ist ein Vorstoss inhaltlich teilbar, kann über die einzelnen Punkte getrennt beraten und abgestimmt werden.

³ Der Wortlaut eines Vorstosses kann nach der Einreichung nicht geändert werden; vorbehalten bleibt Artikel 121 Absatz 3 Buchstabe b.

⁴ ...

⁵ Ein Vorstoss eines Ratsmitglieds oder einer Fraktion wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, wenn:

- a. der Rat den Vorstoss nicht innert zwei Jahren nach seiner Einreichung abschliessend behandelt hat; oder
- b. die Urheberin oder der Urheber aus dem Rat ausscheidet und nicht ein anderes Ratsmitglied während der ersten Woche der folgenden Session den Vorstoss aufnimmt.

⁶ ...

27 Gem. Antwort des BR auf eine Ip (10.3484 Ip. Raymond. Bereichern sich die PR-Agenturen auf Kosten des Bundes?) kostete die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesverwaltung im Jahre 2009 76,4 Mio CHF (AmtlBull NR 2010 Beilagen 243 f.). Die Parlamentarische Verwaltungskontrolstelle berechnete in ihrem Bericht vom 25.2.1999 zhd. der GPK (Parlamentarische Vorstösse. Verfahren, Statistiken, Kosten und das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge) Kosten von 4080 CHF pro Beantwortung eines Vorstosses (BB1 2000 3320 ff.). Bei durchschnittlich 1330 Vorstössen pro Jahr in der Legislaturperiode 2007–2011 ergeben sich inflationsbereinigt jährliche Kosten von ca. 6 Mio CHF. Diese Berechnung der Kosten der Handhabung grundlegender demokratischer Instrumente erscheint allerdings problematisch (s. dazu Bericht der SPK-NR vom 21.5.2010 zu 09.502 Pa.Iv. Fraktion RL. Kostentransparenz bei parlamentarischen Vorstössen [AmtlBull NR 2010 Beilagen 229 f.]). S. auch 21.4327 Mo. Dobler. Kostentransparenz bei Berichten in Erfüllung von Postulaten. Der StR lehnte am 1.3.2023 die vom NR angenommene Forderung ab, dass der BR in seinem Bericht zur Erfüllung eines angenommenen Po. die Kosten für die Erstellung des Berichts angeben müsse. Es wäre schade, wenn «aus Kostengründen von der Nutzung eines wichtigen parlamentarischen Instruments abgesehen» würde. «Demokratie ist nicht gratis» (AmtlBull StR 2023 54). Weitere, am 15.3.2023 abgelehnte pa.Iv. zu dem Thema (AmtlBull NR 2023 518 ff.): 22.434 Pa.Iv. Gutjahr. Folgekosten von parlamentarischen Vorstössen ausweisen; 22.435 Pa.Iv. Regazzi. Kosten von parlamentarischen Vorstössen ausweisen.

28 In diesem Sinn FRISCHKNECHT, Informationswert parlamentarischer Vorstösse, NZZ 23. 6. 2007.

Dispositions générales relatives à la procédure applicable aux interventions

- ¹ Une intervention peut être déposée par la majorité d’une commission et, pendant les sessions uniquement, par un groupe parlementaire ou par un député.
- ² Lorsqu’une intervention concerne plusieurs points matériellement distincts, chacun d’eux peut faire l’objet d’une délibération et d’un vote distincts.
- ³ Le libellé d’une intervention ne peut être modifié après le dépôt de celle-ci; l’art. 121, al. 3, let. b, est réservé.
- ⁴ ...
- ⁵ Une intervention déposée par un député ou un groupe parlementaire est classée sans décision du conseil:
 - a. si le conseil n’a pas achevé son examen dans un délai de deux ans à compter de son dépôt;
 - b. si son auteur a quitté le conseil et qu’aucun autre député n’a repris l’intervention à son compte pendant la première semaine de la session suivante.
- ⁶ ...

Disposizioni procedurali generali

- ¹ Gli interventi possono essere presentati dalla maggioranza di una commissione nonché, durante la sessione, da un gruppo o da un parlamentare.
- ² Se un intervento è scindibile materialmente, i singoli punti possono essere discussi e votati separatamente.
- ³ Il testo di un intervento depositato non può più essere modificato; è fatto salvo l’articolo 121 capoverso 3 lettera b.
- ⁴ ...
- ⁵ Un intervento di un parlamentare o di un gruppo parlamentare è tolto dal ruolo senza decisione della Camera se:
 - a. la Camera non lo ha trattato definitivamente entro due anni dalla sua presentazione; o
 - b. il suo autore non fa più parte della Camera e nessun altro parlamentare lo riprende nella prima settimana della sessione successiva.
- ⁶ ...

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Einreichung von Vorstössen (Abs. 1)	4
2. Unveränderbarkeit und Teilbarkeit von Vorstössen (Abs. 2 und 3)	10
3. Abschreibung von Vorstössen ohne Behandlung im Rat (Abs. 5)	12

Materialien

Bis 1975: GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR, Subkommission, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 11./12.2.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3504 ff., 3583 f.); AmtlBull NR 2001 1360 f., AmtlBull NR 2002 958 ff., 1921; AmtlBull StR 2002 22 ff., 928 f., 1156; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

06.479 Pa.Iv. *Büro-NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen*: Bericht Büro NR 16.2.2007 (BBl 2007 3221); AmtlBull NR 2007 628 ff.

07.400 Pa.Iv. *Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1875 f., 1881 f., 1893 ff.); Prot. SPK-NR, Subkommission, 5.4.2007, 23.5.2007, 27.6.2007, 5.9.2007; Prot. SPK-NR 11./12.1.2007, 1.11.2007, 22.5.2008; Prot. Büro-NR 2.4.2008; AmtlBull NR 2008 862 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.); Änderung GRN 3.10.2008 (AS 2009 733 ff.).

18.432 Pa.Iv. *Burgherr. Vorstösse verbindlich behandeln*: AmtlBull NR 2018 1863 ff.

19.3541 Po. *Girod. Vorstösse mit Co-Autorenschaft*: AmtlBull NR 2019 1747.

22.406 Pa.Iv. *Vorstösse von mehreren Ratsmitgliedern als Urhebende*.

22.433 Pa.Iv. *Rutz. Sondersessionen auf ihren Kernzweck zurückführen. Ja zum Abbau der Geschäftslast*: AmtlBull NR 2023 263 ff.; AmtlBull StR 2023 872.

22.480 Pa.Iv. *Jauslin. Guillotineklausel bei hängigen Vorstössen verhindern!*: AmtlBull NR 2023 1112 f.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

Dass ein Ratsmitglied einen Vorstoss einreichen kann, und dies nur während einer Session, war von jeher selbstverständlich. Erst Art. 32 GRN 1974 und Art. 35 GRS 1975 nennen die Kommissionen (wie «seit langem üblich» [AmtlBull NR 1973 1205]) als mögliche Urheber von Vorstössen, nur das GRN 1974 erwähnt in diesem Zh. neu auch die Fraktionen. Dass bei teilbaren Mo. und Po. über die einzelnen Punkte getrennt abgestimmt werden kann, fand auch erst mit Art. 36 GRN 1974 und Art. 28 GRS 1975 Eingang in die Ratsreglemente. Eine Kommission konnte anders als ein Ratsmitglied oder eine Fraktion einen Vorstoss auch ausserhalb der Sessionen einreichen, aber nur «im Zusammenhang mit den von ihnen geprüften Vorlagen» (Art. 42 GRN 1974): man gestand also den Kommissionen noch kein Selbstbefassungsrecht zu, wie es mit der Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 anerkannt wurde (vgl. Art. 44 N 4, 15 ff.). 1

Zur Genese von Art. 119 Abs. 3 (Abänderbarkeit von Vorstössen) s. Art. 121 N 1 ff., von Abs. 5 (Abschreibung von Vorstössen) s. Art. 118 N 17 f. Art. 119 Abs. 4 und 6 wurden mit der Wiedereinführung der «Abschreibungs-Guillotine» für seit mehr als zwei Jahren hängige Vorstösse im Rahmen der Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008 aufgehoben (s. dazu Art. 118 N 18). Pa.Iv., welche die «Guillotine» erneut abschaffen wollten und die Prüfung verschiedener alternativer Lösungen vorschlugen (verbindliche Fristen für die Behandlung von Mo. und Po., Kontingentierung von Vorstössen, kürzere Beratungszeiten) wurden am 25.9.2019 (18.432 Pa.Iv. *Burgherr. Vorstösse verbindlich behandeln*) bzw. 5.6.2023 (22.480 Pa.Iv. *Jauslin. Guillotineklausel bei hängigen Vorstössen verhindern!*) vom NR abgelehnt. 2

Die SPK-NR beantragte im Jahre 2008 im Rahmen der Sammelvorlage für verschiedene kleinere Änderungen des Parlamentsrechts (07.400) vergeblich, dass Vorstösse nicht nur von einem, sondern auch von zwei oder drei Ratsmitgliedern eingereicht werden können; s. dazu Art. 107 N 14). Das Anliegen wurde durch das Po. *Girod. Vorstösse mit Co-Autorenschaft* (19.3541) erneut aufgegriffen, aber vom NR auf Antrag seines Büros am 23.9.2019 abgelehnt. Mit ihrer pa.Iv. 22.406 *Vorstösse von mehreren Ratsmitgliedern als Urhebende* nahm die SPK-NR einen neuen Anlauf; nachdem die SPK-StR zugestimmt hatte, konnte die Ausarbeitung einer Vorlage an die Hand genommen werden (Ergebnis zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch offen). 3

- 3a** Eine pa.Iv. (22.433 Pa.Iv. Rutz. Sondersessionen auf ihren Kernzweck zurückführen. Ja zum Abbau der Geschäftslast) erhob die Forderung, dass während einer Sondersession, welche nach Definition von Art. 2 Abs. 2 dem «Abbau der Geschäftslast» dient, keine Vorstösse und pa.Iv. eingereicht werden dürfen. Was die Vorstösse betrifft, wäre dies durch eine Änderung von Art. 119 Abs. 1 umzusetzen. Nachdem der NR entgegen dem Antrag der SPK-NR der Initiative Folge gegeben hatte, verweigerte der StR seine für die Ausarbeitung einer Vorlage nötige Zustimmung (primär aus dem formalen Grund, dass das Problem den StR nicht betreffe und für den NR durch eine Änderung des GRN gelöst werden könne [AmtlBull StR 2023 872]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Einreichung von Vorstössen (Abs. 1)

- 4** Urheber bzw. Urheberin eines Vorstosses kann jedes Ratsmitglied (Art. 6 Abs. 1 ParlG), jede Kommission (Art. 45 Abs. 1 Bst. a ParlG) und jede Fraktion (Art. 62 Abs. 2 ParlG) sein. Die Präzisierung, dass nur die «Mehrheit einer Kommission» einen Vorstoss einreichen darf, erscheint auf den ersten Blick als unnötige Selbstverständlichkeit. Ohne diese Präzisierung könnte aber aus Art. 76 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 76 Abs. 4 ParlG ein Recht auf die Einreichung eines Vorstosses einer Kommissionsminderheit abgeleitet werden. Eine Klarstellung im ParlG erschien zudem nötig, weil früher Vorstösse von Kommissionsminderheiten zugelassen waren (vgl. Art. 33 Abs. 3 GRN 1990, Art. 26 Abs. 3 GRS 1986¹). Art. 160 Abs. 2 BV definiert das Antragsrecht als das Recht, «zu einem in Beratung stehenden Geschäft» Anträge zu stellen; gem. Art. 76 Abs. 4 ParlG können von der Kommissionsmehrheit abgelehnte Anträge (gemeint sind Anträge gem. Art. 160 Abs. 2 BV) als Minderheitsanträge eingereicht werden. Lehnt eine Kommission den Antrag für die Einreichung eines Vorstosses ab, so steht kein Geschäft in Beratung und Art. 76 Abs. 4 ist nicht anwendbar.
- 5** Ein Vorstoss wird beim Ratssekretariat des jeweiligen Rates eingereicht (Art. 72 Abs. 1 ParlG). In der Praxis reichten Fraktionen ihre Vorstösse bisher nur im NR ein. Auch Kommissionen können Vorstösse nur in ihrem Rat einreichen. Daraus folgt, dass z.B. die GK als Kommission der BVers, die RedK als gemeinsame Kommission beider Räte und die Delegationen der BVers gem. Art. 60 ParlG im NR oder StR keinen Vorstoss einreichen können.
- 6** Vorstösse einzelner Ratsmitglieder und der Fraktionen können seit jeher nur während der Sessionen eingereicht werden.² Diese Vorschrift widerspiegelt einerseits die heute überholte Vorstellung von der BVers als Parlament, das nur als Plenum während der Sessionen aktiv ist. Andererseits ist die Beibehaltung der Vorschrift geeignet, die ohnehin grosse Zahl von Vorstössen, die häufig als spontane Reaktion auf aktuelle Ereignisse eingereicht werden, nicht noch weiter anwachsen zu lassen.³

1 Ausserdem sah auch Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 22. 6. 1979, in Kraft bis am 14. 5. 1984, Richtlinienmotionen von Kommissionsminderheiten vor. S. Art. 146 N 3, 5.

2 Art. 25 GRN und Art. 21 GRS präzisieren: «während der Ratssitzung». Vorstösse sind sowohl in physischer als auch in elektronischer Form einzureichen. Massgebend ist die Einreichung in physischer Form mit eigenhändiger Unterschrift. Diese erfolgt beim Ratssekretariat im Saal, welches im Auftrag der Präsidentin oder des Präsidenten die formale Zulässigkeit überprüft (Art. 23 GRN, Art. 19 GRS) und mit der Urheberin oder dem Urheber zu klärende Punkte regeln kann (s. Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. B 1.1.1 und 1.1.2).

3 Vgl. dazu 05.3491 Mo. de Buman. Einreichen von Interpellationen und Anfragen auch ausserhalb der Session; vom NR abgelehnt am 4. 6. 2007 (AmtlBull NR 2007 632 f.). S. auch N 3a (Einreichung von Vorstössen während Sondersessionen).

Die Einschränkung des möglichen Zeitpunkts der Einreichung eines Vorstosses gilt nicht für die Kommissionen. Diese tagen i.d.R. zwischen den Sessionen und müssen das Instrument eines Vorstosses einsetzen können, um ihre Aufgabe gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. d ParlG zu erfüllen («Sie arbeiten Vorschläge in ihren Zuständigkeitsbereichen aus»).

Die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident haben die Aufgabe, die Vorstösse bei der Einreichung «auf die formale Rechtmässigkeit» (Art. 23 GRN, Art. 19 GRS) zu prüfen; in der Praxis nehmen die Ratssekretariate diese Aufgabe im Auftrag wahr. Die Ratsreglemente enthalten zusätzliche Vorschriften für die Einreichung von Vorstössen. Art. 26 GRN und Art. 22 GRS verlangen eine Trennung des Wortlautes des Vorstosses von seiner Begründung. Die Begründung ist im NR für Mo., Po. und Ip. fakultativ, im StR für Mo. und Po. obligatorisch, mit Ausnahme von Mo. und Po. einer Kommission.⁴ Nicht durch die Ratsreglemente, sondern durch Beschluss der Ratsbüros wurde festgelegt, dass ein Vorstosstext inkl. Begründung max. 2400 Zeichen enthalten darf (Nächster Halt – Bundeshaus. Ein Leitfaden für die Ratsmitglieder, Stand April 2022, 71, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Prochain%20Arrêt-DE.pdf> [25.3.2024]).

Art. 29 GRN und Art. 25 GRS sehen zudem vor, dass ein Vorstoss von mehreren Ratsmitgliedern mitunterzeichnet werden kann. Den Mitunterzeichnenden stehen im Verfahren keine Rechte zu; insb. kann die Urheberin oder der Urheber den Vorstoss auch ohne ihre Zustimmung zurückziehen (zur Praxis s. ZUMBACH et al., Mitunterzeichnen).

2. Unveränderbarkeit und Teilbarkeit von Vorstössen (Abs. 2 und 3)

Der Wortlaut eines Vorstosses kann, von einer eng begrenzten Ausnahme abgesehen (s. dazu Art. 121 N 9–11), nicht geändert werden, weder durch die Urheberin oder den Urheber selbst noch durch einen Änderungsantrag bei der Behandlung in der Kommission oder im Rat.

Von der unzulässigen Abänderung des Textes einer Mo. oder eines Po. zu unterscheiden ist die Aufteilung einer Mo. oder eines Po. Voraussetzung für die Teilbarkeit ist, dass die einzelnen Teile für sich allein einen Sinn ergeben. In der Praxis kommt eine Aufteilung z.B. bei Aufzählungen verschiedener Teilforderungen in Frage, welche teils befürwortet, teils abgelehnt werden können. Die Teilforderungen müssen mit Ziff., Bst., Absatzzeichen u.ä. voneinander getrennt sein; ein Vorstoss ist nicht teilbar, wenn verschiedene Forderungen in einem unstrukturierten Fliesstext gestellt werden.⁵ Nur diese Vorgehensweise erlaubt, dass die Räte klare Beschlüsse fassen und dass die Urheberin oder der Urheber ggf. einen Teil eines Vorstosses zurückziehen kann. Art. 78 Abs. 1 ParlG ist anwendbar: Verlangt ein Ratsmitglied eine getrennte Abstimmung, so muss die Kommission oder der Rat getrennt abstimmen; d.h. das Begehren für getrennte Abstimmung ist kein Ordnungsantrag, über den abgestimmt wird, sondern ein Verfahrensrecht des einzelnen Ratsmitglieds. Art. 119 Abs. 2 ist anwendbar in allen drei Verfahrensphasen der Behandlung einer Mo. (Beratung im Erstrat, im Zweitrat und im Falle einer Änderung durch den Zweitrat in der Differenzbereinigung durch den Erstrat; vgl. Art. 121 N 6, 9 u. 12).

4 Die Aufgabe der formalen Überprüfung wird nur ungenügend wahrgenommen. Z.B. werden Text und Begründung eines Vorstosses häufig vermischt, die Forderung einer Mo. wird als Po. formuliert (s. Art. 123 FN 1), eine Ip. oder A an die AB-BA kritisiert eine konkrete Strafverfolgung der BA (s. Art. 118 N 32b) usw.

5 Ein entsprechender Antrag des BR für die teilweise Annahme bzw. Ablehnung einer Mo. *Altherr für eine «Nationale Strategie der Krebsbekämpfung»* (11.3584) wurde vom Präsidenten des StR als unzulässig bezeichnet (AmtlBull StR 2011 1021 f.). – Vgl. die analoge Auslegung von Art. 119 Abs. 2 in Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. C 6.

3. Abschreibung von Vorstössen ohne Behandlung im Rat (Abs. 5)

- 12** Zwei grundlegend verschiedene Formen der Abschreibung von Vorstössen müssen unterschieden werden: einerseits die in Art. 122 und 124 ParlG geregelte Abschreibung von Mo. und Po. durch entsprechende Ratsbeschlüsse, nachdem ein Vorstoss vorher von den Räten bzw. von einem Rat angenommen worden ist, und andererseits die in Art. 119 Abs. 5 geregelte Abschreibung von Vorstössen ex officio, d.h. ohne dass dem Rat ein entsprechender Antrag gestellt wird und ohne dass der Rat darüber Beschluss fasst. In zwei Fällen wird es nicht als sinnvoll betrachtet, einen Vorstoss weiter hängig bleiben zu lassen:
- 13** a. Wenn der Vorstoss während zwei Jahren im Rat hängig geblieben ist, ohne abschliessend behandelt worden zu sein, so kann davon ausgegangen werden, dass der Vorstoss i.d.R. seine Aktualität verloren hat. Ist dies ausnahmsweise nicht der Fall, so hindert keine Vorschrift das Ratsmitglied oder die Fraktion, den Vorstoss erneut einzureichen. Dass dies nur selten geschieht, kann als Nachweis gelten, dass die Annahme der eingebüsstten Aktualität solcher Vorstösse i.d.R. zutrifft. «Abschliessend behandelt» bedeutet, dass der häufige Verfahrensbeschluss für die Verschiebung der Behandlung eines Vorstosses bei der Anrechnung der Zweijahresfrist nicht in Betracht gezogen wird. Die Behandlung von am letzten Sessionstag traktandierten Vorstössen wird im NR durch stillschweigenden Ratsbeschluss regelmässig verschoben, wenn ein Ratsmitglied dem Antrag des BR zu seiner Mo. oder Po. nicht zustimmt (s. Art. 121 N 7) oder wenn eine Urheberin oder der Urheber einer Ip. die Diskussion zur Antwort des BR verlangt (Art. 125 Abs. 4 ParlG).
- 14** b. Wenn die Urheberin oder der Urheber eines Vorstosses aus dem Rat ausscheidet, so verliert der Vorstoss seine «raison d'être»; hier zeigt sich der Charakter der Vorstösse als individuelle Handlungsmittel der einzelnen Ratsmitglieder. Den anderen Ratsmitgliedern wird allerdings die Gelegenheit geboten, den Vorstoss während der ersten Woche der dem Ausscheiden folgenden Session «aufzunehmen». In der Praxis organisieren die Fraktionen diese «Übernahme» von Vorstössen. Der Name des ursprünglichen Autors resp. der ursprünglichen Autorin des Vorstosses wird in Klammern gesetzt, und der Name des den Vorstoss aufnehmenden Ratsmitgliedes wird nachgestellt.⁶
- 15** Die Bestimmung über die Abschreibung nach zwei Jahren ohne Behandlung durch den Rat (die sog. «Guillotine») findet im NR breite Anwendung.⁷ Die «Guillotine» fällt im NR (im StR gelangte sie bis anhin nie zur Anwendung) deswegen derart häufig, weil die dem Rat zur Verfügung stehende Beratungszeit nicht ausreicht, um die grosse Zahl von hängigen Vorstössen zu behandeln. Dieses Problem kann allerdings nicht allein dadurch gelöst werden, dass auf die immer wieder kritisierte (s. N 2) «Guillotine» verzichtet wird. Dieser Verzicht würde nur dazu führen, dass die Liste hängiger Vorstösse übermässig verlängert wird und viele Vorstösse erst dann zur Behandlung gelangen, wenn sie ihre Aktualität verloren haben. Die «Guillotine» würde nur dann überflüssig, wenn Massnahmen getroffen werden könnten, welche entweder die Zahl der im NR eingereichten Vorstösse massiv

⁶ Bsp.: 11.3399 Mo. (Lachenmeier-Thüring) Teuscher. Die SBB ohne Atomstrom. Am 14.4.2011 von NR Anita Lachenmeier-Thüring (GPS/BS) eingereicht. In Folge der Nichtwiederwahl der Urheberin am 5.12.2012 von NR Franziska Teuscher (GPS/BE) übernommen.

⁷ In den Jahren 2008 bis 2022 wurden 29% der erledigten Mo. und 25% der erledigten Po. abgeschrieben, weil sie nach zwei Jahren noch nicht behandelt worden waren. Dabei gab es von Jahr zu Jahr grosse Unterschiede: 2020 (der NR war durch die Bewältigung der Covid-19-Pandemie stark absorbiert) waren es 49% der Mo. und 44% der Po., 2021 sanken diese Anteile auf 33% bzw. 27% und 2022 auf 19% bzw. 23% (Anhang zu Notiz des Sekretariates der SPK vom 10.1.2023 [zu 22.480 Pa.Iv. Jauslin. Guillotineklausel bei hängigen Vorstössen verhindern!]).

verringern oder welche die zur Verfügung stehende Beratungszeit des NR deutlich verlängern, was aber illusorisch scheint (s. dazu Art. 118 N 34).

2. Abschnitt: Motion

Art. 120

Gegenstand	¹ Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. ² Ist der Bundesrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet der Bundesversammlung den Entwurf eines Erlasses, mit dem die Motion umgesetzt werden kann. ³ Unzulässig ist eine Motion, die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
Objet	¹ La motion charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure. ² Si le Conseil fédéral est compétent pour prendre la mesure, il le fait ou soumet à l'Assemblée fédérale le projet d'un acte par lequel la motion peut être mise en œuvre. ³ Une motion visant à influencer sur une décision administrative à prendre dans le cadre d'une procédure ordonnée par la loi ou sur une décision sur recours est irrecevable.
Oggetto	¹ La mozione incarica il Consiglio federale di presentare un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento. ² Se è competente per prendere il provvedimento richiesto, il Consiglio federale vi provvede direttamente o sottopone all'Assemblea federale un disegno di atto legislativo che consenta di conseguire lo scopo della mozione. ³ La mozione è inammissibile se si intende influire su una decisione amministrativa o una decisione di ricorso da prendere in una procedura disciplinata dalla legge.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Unklare Rechtswirkung der Mo. unter der Herrschaft des GVG	1
2. Totalrevision BV 1999	5
3. Parlamentarische Einflussnahme auf Leistungsaufträge des BR	6
4. ParlG	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Auftrag zur Ausarbeitung eines Entwurfs der BVers (Abs. 1)	11
2. Auftrag zum Treffen einer Massnahme (Abs. 1 und 2)	14
3. Unzulässigkeit einer Mo. (Abs. 3)	22

Materialien

11747 *Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision*: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).

78.058 *Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»*: Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1024 ff.).

78.234 *Pa.Iv. Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzungen*: Prot. erweitertes Büro-StR 30. 9. 1985, 20. 1. 1986, 17. 2. 1986; Bericht erweitertes Büro-StR 15. 5. 1986 (BBl 1986 II 1289 ff., insb. 1343 f.); AmtlBull StR 1986 493 ff., insb. 497 f.; GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.).

86.226 *Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Bericht erweitertes Büro-StR 19. 6. 1986 (BBl 1986 II 1381); Prot. Kommission-StR 17. 8. 1988, 7. 4. 1989; Prot. Kommission-NR 11. 2. 1987, 1. 4. 1987, 6. 5. 1987, 9. 11. 1988; AmtlBull StR 1986 500 f.; AmtlBull NR 1987 1603 ff.; AmtlBull StR 1988 429 ff.; AmtlBull NR 1989 123 ff.; AmtlBull StR 1989 226 f.; AmtlBull NR 1990 1 ff., 1206; AmtlBull StR 1990 280; Änderung GVG 22. 6. 1990 (AS 1990 1642 f.).

96.091 *Bundesverfassung. Reform*: Bericht Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» 15. 12. 1995 (BBl 1996 II 428 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 (BBl 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9. 6. 1987 (BBl 1997 III 1484 ff.); AmtlBull NR 1998 132 ff., 1437 f., 2373 f.; AmtlBull StR 1998 509 f., 866 f., 1243.

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 29./30. 6. 2000, 25./26. 4. 2002, 17./18. 10. 2002; Prot. SPK-StR 14./15. 1. 2002, 4. 3. 2002, 24./25. 6. 2002; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3499 ff.); AmtlBull NR 2001 1361 ff.; AmtlBull NR 2002 960 f., 1921 ff., 2066; AmtlBull StR 2002 23 ff., 929 f., 1156, 1249; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

BURCKHARDT, Art. 71, in: Burckhardt, Kommentar BV, 637 ff. (zit. BURCKHARDT, Art. 71); GLASER, Art. 171, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4083 ff. (zit. GLASER, Art. 171); GONIN, Art. 171, in: Commentaire romand, 3163 ff. (zit. GONIN, Art. 171); MASTRONARDI/MÄRKLI, Art. 171, in: St. Galler Kommentar, 3. Aufl., 2774 ff. (zit. MASTRONARDI/MÄRKLI, Art. 171); MERKER/CONRADIN, Art. 171, in: BSK BV, 2541 ff. (zit. MERKER/CONRADIN, Art. 171); PFISTER, Parlamentarische Vorstösse, in: Altermatt/Garamvölgyi (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik. Primat oder Interdependenz? Festschrift zum 60. Geburtstag von Walther Hofer, Bern/Stuttgart 1980, 405 ff. (PFISTER, Vorstösse); SCHMID, Aufträge an den Bundesrat, in: Säegger, Bundesbehörden, 95 ff..

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

1. Unklare Rechtswirkung der Mo. unter der Herrschaft des GVG

- 1 Im 19. Jh. war die Definition der Rechtswirkung der Annahme eines selbstständigen Antrages für einen Auftrag an den BR kein Thema. Ein Rat fasste über die Mo. eines Ratsmitgliedes den Beschluss, ob sie erheblich zu erklären sei oder nicht. Ein positiver Entscheid konnte bedeuten, dass eine Kommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wurde; eine derartige Mo. war also gem. heutigem Verständnis eine pa.Iv.¹ Von Beginn weg viel häufiger wurde mit einer Mo. aber der BR beauftragt. In vielen Fällen wurde dabei nicht die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs verlangt, sondern der BR wurde bloss zur Prüfung eingeladen. Eine Mo. konnte also auch ein Po. im heutigen Sinne sein; dasselbe galt aber auch umgekehrt. Für das 19. Jh. bilanziert PFISTER: «Eine verlässliche Definition des Postulats jener Zeit ist auch nachträglich nicht möglich. [...] Zuletzt blieb als einziges Merkmal der Auftrag an den Bundesrat. Ob der Auftrag mehr in die Form des

1 Dieser Typus der Mo. verschwand erst mit dem GVG 1962. Erst mit der Verankerung des Instrumentes der pa.Iv. durch die Revision des GVG vom 24. 6. 1970 wurde die pa.Iv. von den parlamentarischen Vorstössen, die sich primär an den BR richten, klar abgegrenzt (s. dazu Art. 107 N 1 ff.).

Wunsches, der Einladung oder einer Weisung gekleidet war, scheint keine rechtliche Qualifikation bedeutet zu haben, sondern den psychologischen und politischen Umständen entsprungen zu sein» (PFISTER, Vorstösse, 410). Kein Kriterium war, weder bei der Mo. noch beim Po., ob die Forderung auf einen Gesetzgebungsakt oder auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln, auf den Zuständigkeitsbereich der BVers oder des BR abzielte. Gem. SEILER war es durchaus üblich, dass die BVers dem BR Aufträge für den Erlass von VO erteilte oder dass sie konkrete Entscheide des BR kritisierte und ihn anwies, künftig anders zu entscheiden (SEILER, Gewaltenteilung, 428, mit konkreten Bsp. und weiteren Quellenhinweisen).

Gegen Ende des 19. Jh. begann eine allmähliche «fundamentale Uminterpretation des positiven Verfassungsrechts» in Lehre und Praxis (SEILER, Gewaltenteilung, 443 ff.; SCHMID, Vorbemerkungen zu den Bundesbehörden, N 27, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.). Anstelle von Vielen sei hier BURCKHARDT zitiert, der ab 1905 als «Abteilungschef für Gesetzgebung und Rechtspflege»² im EJPD auch massgeblichen Einfluss auf die Praxis hatte: «Wenn man die Befugnisse und Verantwortlichkeiten der BVers und des BR sauber auseinanderhalten will, darf man der BVers auch die Befugnis nicht zugestehen, dem BR rechtsverbindliche *Weisungen* über seine Verw.-Tätigkeit zu geben» (BURCKHARDT, Art. 71, 642). Die Justizabteilung des EJPD hielt einige Jahrzehnte später in diesem Sinne in einem Gutachten fest: «In Verwaltungssachen, die ausschliesslich in die Zuständigkeit des Bundesrates fallen, kann die Bundesversammlung dem Bundesrat nicht in Form einer Motion verbindliche Weisungen erteilen» (VEB 1961 39 f.).³ Der NR folgte dieser Doktrin, indem er mit Art. 31 Abs. 2 GRN 1974 festlegte: «Motionsvorschläge, die auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Verwaltungsakt oder Beschwerdeentscheid einwirken wollen oder deren nachträgliche Änderung verlangen, sind unzulässig.»

Mo. im delegierten Zuständigkeitsbereich des BR, also insb. Mo. mit der Forderung nach einer Änderung einer VO des BR blieben damit zulässig. Erst eine Stellungnahme der Justizabteilung des EJPD erklärte mit Nachdruck auch derartige Mo. für unzulässig (VPB 1978 43.1). Parallel dazu hatte auch Prof. Kurt Eichenberger in seinem im Auftrag der «Studienkommission der eidg. Räte <Zukunft des Parlaments>» erstellten «Rechtsgutachten über Fragen des Motionsrechts der Bundesversammlung im Bereiche der allgemeinen Oberaufsicht über die Verwaltung» vom 18. 9. 1976 dieselbe Schlussfolgerung gezogen. Die «Studienkommission» folgte dieser Argumentation allerdings nicht und stellte «fest, dass die <Verbindlichkeit> der Motion im Sinne des Geschäftsverkehrsgesetzes nur eine politische sein kann, sogar auch dort, wo es sich um eine <echte> Motion handelt, weil zur Durchsetzung ohnehin keine rechtliche Sanktion besteht» (Bericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBI 1978 II 1026]).

In der Folge versuchte das Büro-StR mit Bericht und Gesetzesentwurf vom 19. 6. 1986 (BBI 1986 II 1381) vergeblich, im GVG festzuschreiben, dass für Vorstösse, die sich auf den «ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundesrates» oder «auf den an den Bundesrat delegierten Rechtsetzungsbereich» beziehen, das Instrument der unverbindlichen «Empfehlung» zu wählen und die Form der verbindlichen Mo. unzulässig sei.⁴ Der StR konnte seine Definitionen zwar in seinem Geschäftsreglement (Art. 25 Abs. 1 und 2 GRS 1986) verankern. Der NR stimmte auf Stufe des GVG dieser Einschränkung in einem

2 Staatskalender der Schweiz. Eidgenossenschaft, 1906, 86.

3 Als Bsp. wird hingewiesen auf eine «in Aussicht gestellte» Mo. betr. Festsetzung des Milchgrundpreises, wozu nach Art. 4 des Milchbeschlusses vom 29. 9. 1953 (AS 1953 1109) der BR allein zuständig sei: Auf eine derartige Mo. wäre nicht einzutreten.

4 S. dazu die ausführliche Darstellung in: MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 240 ff.

bis 1990 dauernden Differenzbereinigungsverfahren aber nicht zu. Art. 22 GVG i.d.F. vom 22. 6. 1990 liess die Frage deshalb offen, welche Rechtswirkung eine auf den Zuständigkeitsbereich des BR zielende Mo. haben kann, und auch die Praxis blieb uneinheitlich. Auch der BR und der StR verzichteten nicht selten darauf, eine nach ihren Kriterien vorliegende Unzulässigkeit geltend zu machen; insb., wenn sie das Anliegen einer Mo. inhaltlich unterstützten.⁵

2. Totalrevision BV 1999

- 5 Ein erster grundlegender Schritt zur Klärung der Verhältnisse konnte mit Art. 171 BV 1999 getan werden.⁶ Die SPK beider Räte hatten gestützt auf den Vorschlag ihrer Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» (Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 [BBJ 1996 II 464 ff.]) folgende Klärung vorgeschlagen: Die BVers «kann dem Bundesrat Aufträge erteilen, diese wirken im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf» (Bericht SPK NR/StR 6. 3. 1997 [BBJ 1997 III 315]). Während der NR dieser Definition zweimal zustimmte (AmtlBull NR 1998 132 ff., 1437 f.), lehnte sie der StR – der vehementen Opposition des BR folgend – zweimal ab (AmtlBull StR 1998 509 f., 866 f.). In der dritten Beratung folgte der StR aber – trotz aufrecht erhaltenem Grollen von BR Arnold Koller – einer Kompromissformel des NR (AmtlBull NR 1998 2373 f., AmtlBull StR 1998 1243), welche bloss den Grundsatz verankerte, dass die BVers mit Aufträgen auf den Zuständigkeitsbereich des BR einwirken kann. Die genauere Definition dieser «Einwirkung» wurde dem Gesetzgeber überlassen.

3. Parlamentarische Einflussnahme auf Leistungsaufträge des BR

- 6 Einen ersten Niederschlag fanden die Arbeiten der von den SPK eingesetzten Expertenkommission und ihr Konzept einer «Richtlinienmotion» im Gefolge der Einführung von Elementen der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» durch das RVOG vom 21. 3. 1997. Art. 44 RVOG sah vor, dass der BR an bestimmte Bundesämter «Leistungsaufträge» erteilen kann. Bei der Beratung des RVOG wurde auf Antrag der SPK in Art. 22^{quater} GVG 1962 der «Auftrag» als neues parlamentarisches Instrument verankert. Damit sollte das Parlament auf die Erteilung von Leistungsaufträgen Einfluss nehmen können. Weil damit auf den Zuständigkeitsbereich des BR eingewirkt wurde, wurde die Rechtswirkung des «Auftrags» definiert als «Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf» – in impliziter Abgrenzung von der «Weisung», als welche die Mo. verstanden wurde. Art. 22^{quater} GVG 1962 musste durch Ausführungsbestimmungen mit den Änderungen des GRN und des GRS vom 19. 12. 1997 umgesetzt werden (AS 1998 782 ff., 785 ff.). In der Praxis gelangte dieses neue parlamentarische Instrument in den fünfeinhalb Jahren seiner Existenz nie zur Anwendung. Aber durch die Schaffung des «Auftrages» wurde ein Präjudiz geschaffen für ein parlamentarisches Instrument, mit welchem die BVers auf den Zuständigkeitsbereich des BR einwirkt.

4. ParlG

- 7 Die ungeklärte Rechtswirkung der Mo. vermochte in verschiedener Hinsicht nicht zu befriedigen. Wie der erläuternde Bericht der SPK-NR zum ParlG festhält, müssen NR und StR zusammen wirken, um dem BR wirkungsvoll Aufträge erteilen zu können; die wider-

5 Bsp. in: MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 242 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 518 f.

6 S. die zusammenfassende Darstellung in GRAF, Gewaltenteilung, 11 ff.; MASTRONARDI, Art. 171 BV; SÄGESSER, Bundesbehörden, 353 ff.

sprüchliche Definition der Mo. schwächte offensichtlich die Stellung des Parlamentes als Ganzes (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3500]). Im Weiteren kritisierte der Bericht insb. die Unterscheidung zwischen Mo. und Empfehlung (s. N 4). Diese gehe «nicht von den praktischen Bedürfnissen des politischen Lebens aus, weil sie rechtsdogmatischer und statischer Natur ist». Die Zuständigkeitsordnung sei aber nicht statisch ein für alle Mal festgelegt, sondern veränderbar. Mit einer Mo. würden in erster Linie politische Ziele angestrebt; erst in zweiter Linie interessiere, auf welchen Wegen diese Ziele erreicht werden können. Für den Autor oder die Autorin eines Vorstosses sei es häufig schwierig festzustellen, in wessen Zuständigkeit die Realisierung seines Anliegens fällt. Die Unterscheidung zwischen Mo. und Empfehlung verleite zudem dazu, dass häufig über die Form gestritten werde, um nicht inhaltlich Stellung nehmen zu müssen. Die Einführung des «Auftrags» als zusätzliches Instrument (s. N 6) sei als (weitgehend theoretischer) «Testlauf» sinnvoll gewesen; auf die Dauer sollte das Instrumentarium aber vereinfacht werden (BBI 2001 3500).

Die SPK orientierte sich bei der Ausarbeitung des ParlG zuerst naheliegenderweise an jener Definition der Rechtswirkung der Mo., welche sie bereits bei den Vorarbeiten zur neuen BV vorgeschlagen hatte. Eine Subkommission beider SPK, welche in einer Vorphase der Ausarbeitung des ParlG verschiedene Grundsatzfragen diskutierte, übernahm an ihrer Sitzung vom 19.4.1999 nach kurzer Diskussion oppositionslos diesen Vorschlag. Dieser Vorschlag war denn auch im Vorentwurf vom 30.9.1999 für ein neues ParlG enthalten, welchen das Sekretariat der SPK u.a. auch mehreren Staatsrechtsexperten zur Stellungnahme unterbreitete. Hansjörg SEILER kritisierte in seiner Stellungnahme vom 15.11.1999 (unv., bei den Kommissionsakten), dass dieser Vorschlag offenbar von der falschen Vorstellung ausgehe, «es gebe von Verfassungen wegen einen «eigenen» Zuständigkeitsbereich des Bundesrates, in den die Bundesversammlung nicht eingreifen dürfe». Dem sei entgegenzuhalten: «Der «eigene» Zuständigkeitsbereich des Bundesrates steht von Verfassungen wegen immer zur Disposition des Gesetzgebers.» Daraus folgt: «Grundsätzlich kann die Motion alles verlangen [...]. Solange aber eine gesetzliche Zuständigkeitsordnung besteht, dann gilt diese.» SEILER veranschaulichte seine Überlegungen an folgendem Bsp.: Eine angenommene Mo., welche die Beibehaltung der Preisbindung im Buchhandel verlangt, kann nicht als unmittelbar verbindliche Weisung gegenüber der Wettbewerbskommission wirken und auch den BR nicht verpflichten, von seiner Zuständigkeit gem. Art. 31 Kartellgesetz Gebrauch zu machen, ausnahmsweise eine Wettbewerbsbeschränkung vorzusehen. Eine derartige Mo. sollte aber den BR verpflichten können, eine Gesetzesänderung zu unterbreiten, mit welcher die Preisbindung im Buchhandel festgelegt wird. Das Sekretariat der SPK übernahm dieses «Konzept Seiler» in seinem Vorentwurf vom 31.1.2000, welcher als Grundlage für die Beratungen in der Kommission diente. In der Kommissionssitzung vom 29.6.2000 liess sich aber nur eine Kommissionsminderheit (angeführt von NR Ruedi Lustenberger [CVP/LU]) von diesem neuen Konzept überzeugen; eine Mehrheit hielt an der «Richtlinien»-Wirkung der Mo. im Zuständigkeitsbereich des BR fest (Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 13 ff.).

Im NR obsiegte am 3.10.2001 die Minderheit Lustenberger indessen mit 59 zu 55 Stimmen über die Kommissionsmehrheit (AmtlBull NR 2001 1362 f.). Der StR folgte entgegen dem Antrag seiner SPK am 5.3.2002 mit 18 zu 17 Stimmen dem BR, welcher der Mo. in seinem Zuständigkeitsbereich nur den Charakter einer Richtlinie einräumen wollte und welcher zudem die von der nationalrätlichen Kommissionsmehrheit vorgesehene explizite Begründungspflicht des BR bei einer Abweichung von der Richtlinie streichen wollte (AmtlBull StR 2002 25). In den zweiten und dritten Beratungen hielten beide Räte an ihren Positionen fest, so dass diese offene Frage durch die Einigungskonferenz vom 11.12.2002

zu entscheiden war. Dass dort schliesslich die nationalrätliche Fassung obsiegte, ergab sich einerseits aus dem einheitlicheren Auftreten und der offensichtlich stärkeren Motivation der nationalrätlichen Delegation (der NR hatte sich in der dritten Beratung mit 159 zu 3 Stimmen für das Festhalten an seiner Version und gegen die Version von StR und BR ausgesprochen), andererseits auch aus dem Umstand, dass mit dem Einigungsantrag über alle verbliebenen Differenzen gesamthaft entschieden werden muss und folglich ein «do ut des» stattfindet: Der StR gab nach in den strittigen Fragen der Rechtswirkung der Mo. und der Aufhebung der Möglichkeit der Umwandlung einer Mo. in ein Po. (s. dazu Art. 121 N 1c); dafür verzichtete der NR darauf, für beide Räte ein elektronisches Abstimmungsverfahren (s. dazu Art. 82 N 7) durchsetzen zu wollen (AmtlBull NR 2002 2066, AmtlBull StR 2002 1249).

- 10 Was die inhaltliche Argumentation in den Ratsdebatten betrifft, so fällt auf, dass die Bundeskanzlerin als Vertreterin des BR und die Mehrheit des StR mit der «Richtlinien»-Mo. etwas verteidigten, was BR und StR kurze Zeit zuvor im Rahmen der Beratungen über die neue BV noch vehement als Verletzung der Gewaltenteilung und als «Kompetenzvermischung» bekämpft hatten. Dafür wurde derselbe Vorwurf nun gegenüber der neuen Formulierung des NR erhoben: «Der Bundesrat möchte daran festhalten, dass seine Entscheidungskompetenz und -verantwortung in seinem Zuständigkeitsbereich gewahrt bleiben. Dies ist mit dem Beschluss des Nationalrates nicht gewährleistet, im Gegenteil: Der Nationalrat ging mit seiner Formulierung über Artikel 171 der Bundesverfassung hinaus» (AmtlBull StR 2002 25; Votum Bundeskanzlerin Huber am 5. 3. 2002). Im NR wurde dem zu Recht entgegengehalten, «dass es sich offensichtlich um ein Missverständnis handelt.» Der BR werde ja eben gerade nicht gezwungen, z.B. eine in seiner Zuständigkeit liegende VO zu ändern. Er werde lediglich verpflichtet, dem Parlament eine Gesetzesänderung mit demselben inhaltlichen Effekt zu unterbreiten – wo liege da der Unterschied zur altbekannten Gesetzgebungsmotion? Wobei jeweils zu bedenken wäre, dass die direkte Umsetzung über eine Verordnungsänderung viel effizienter sei als der Umweg über die Gesetzesänderung (AmtlBull NR 2002 1921; Kommissionsberichterstatterin Vallender am 3. 12. 2002). Während die Version des NR «eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive und Legislative» vornehme, sei «der Begriff der Richtlinie, wie er hier verwendet wird, äusserst schwammig. [...] Er öffnet Tür und Tor, damit der Bundesrat mehr oder weniger machen kann, was er will» (AmtlBull StR 2002 931; StR Rolf Büttiker [FDP/SO] am 3. 10. 2002).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Auftrag zur Ausarbeitung eines Entwurfs der BVers (Abs. 1)

- 11 Der erste Teil von Abs. 1 definiert die klassische «Gesetzgebungsmotion». Diese Mo. dient dem Parlament als Hilfsinstrument, um seine Gesetzgebungsfunktion zu erfüllen. Die BVers ergreift die «Initiative» zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, aber bloss im politischen, nicht im rechtlichen Sinne. Sie arbeitet den nötigen Erlassentwurf nicht selbst aus bzw. beauftragt nicht ein eigenes Organ mit der Ausarbeitung, wie sie dies mit dem Instrument der pa.Iv. tut (vgl. Art. 107 ff. ParlG). Sie beauftragt mit der Mo. den BR, sein Initiativrecht (Art. 181 BV) wahrzunehmen und ihr einen Entwurf zu unterbreiten.
- 12 Diese Rechtswirkung der Mo. ist klar und unbestritten. Diese Verwendung des Instrumentes der Mo. entspricht dem Idealtypus des üblichen Gesetzgebungsverfahrens, wie es in Staatskunde-Lehrbüchern dargestellt wird. Der BR verfügt über die Bundesverwaltung und damit über die nötigen Ressourcen, um Gesetzesentwürfe ausarbeiten zu lassen. Der BR sorgt für den Vollzug der Gesetzgebung; seine damit beauftragte Verwaltung kann das

Fachwissen, das sie beim Vollzug der geltenden Gesetzgebung erworben hat, in die Ausarbeitung von Änderungen dieser Gesetzgebung einfließen lassen. Der BR «plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten» (Art. 180 BV); indem die Ausarbeitung der Entwürfe der BVers ihm übertragen wird, kann er die Gesamtplanung gewährleisten und für die nötige Kohärenz der Gesetzgebung sorgen.

Die Praxis entspricht aber nur noch teilweise diesem Idealtypus des Gesetzgebungsverfahrens. Die klassische Gesetzgebungsmotion spielt zwar noch eine wichtige Rolle, aber nicht mehr die überwiegende Rolle wie früher. Die Ursache dieser Entwicklung liegt einerseits darin, dass die BVers seit ca. 60 Jahren die erheblich grösser gewordene Zahl von Mo. nicht mehr bewältigen kann, weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht (s. dazu Art. 118, N 7–18); der Stellenwert der Mo. im Parlamentsbetrieb hat abgenommen. Andererseits führen die Zunahme der Aufgaben des Bundes und die erhöhten Ansprüche an eine spezialisierte Verwaltung dazu, dass die Verwaltung sich nicht auf den reinen Vollzug der Gesetzgebung beschränkt, sondern vermehrt von sich aus aktiv Anstösse für Änderungen und Ergänzungen der Gesetzgebung einbringt.

13

2. Auftrag zum Treffen einer Massnahme (Abs. 1 und 2)

Gem. dem zweiten Teil von Abs. 1 kann die BVers mit einer Mo. den BR auch beauftragen, «eine Massnahme zu treffen». Wenn der BR eine «Massnahme» trifft, so ist er dafür zuständig. Die BV 1999 hat mit Art. 171 die vorher umstrittene Frage, ob das Parlament der Regierung auch Aufträge erteilen darf, die auf den Zuständigkeitsbereich der Regierung abzielen, bejahend beantwortet:

14

«Die Bundesversammlung kann dem Bundesrat Aufträge erteilen. Das Gesetz regelt die Einzelheiten, insbesondere die Instrumente, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.»

Abs. 2 beantwortet die gem. Art. 171 zweiter Satz BV noch offene Frage nach der rechtlichen Wirkung eines Auftrages im Zuständigkeitsbereich des BR. Die Zulässigkeit einer Mo. ist gem. dieser Definition nicht davon abhängig, ob die Realisierung ihrer Forderung in die Zuständigkeit der BVers oder des BR fällt. Auch die Verbindlichkeit des erteilten Auftrages ist dieselbe. Es wird nicht unterschieden zwischen einem «Weisungscharakter» der Gesetzgebungsmotion und einem weniger verbindlichen «Richtliniencharakter» einer Mo., die auf den Zuständigkeitsbereich des BR abzielt. Vielmehr wird in beiden Fällen dieselbe politische, rechtlich letztlich nicht durchsetzbare Behördenverbindlichkeit geschaffen. In beiden Fällen kann der BR den begründeten Antrag stellen, dass ein durch eine Mo. erteilter Auftrag nicht aufrechterhalten werden soll, obwohl er noch nicht erfüllt worden ist (Art. 122 Abs. 3 ParlG). Die Verbindlichkeit entspricht damit der Definition der «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» in Art. 28 Abs. 2 ParlG: Eine Mo. ist letztlich nichts anderes als ein (u.U. sehr punktueller) Planungsentscheid.

15

PFISTER kritisiert zu Recht einen «radikalen Motionsbegriff: Die Motion binde den Bundesrat vollständig, nehme ihm jede eigene Entscheidung, mache ihn zum blossen Sprachrohr oder Redaktionsorgan; die Annahme einer Motion bedeute daher gleichviel, wie wenn die Bundesversammlung die verlangte Massnahme, z.B. die Änderung einer Verordnung selbst vollzöge.» Eine angenommene Mo. – auch wenn es eine Mo. für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs ist – bedarf als Planungs- bzw. Vorentscheid immer der späteren Umsetzung durch den BR, womit sie dem BR notwendigerweise einen gewissen Spielraum offen lässt. Eine angenommene Mo. wird für den BR «in seinen Erwägungen naturgemäss Gewicht haben, aber sie entbindet ihn nicht seines eigenen Entscheides» (PFISTER, Vorstösse, 422 f.).

16

- 17 Obwohl die BVers mit einer Mo. den BR beauftragen kann, eine Massnahme zu treffen, für die er selbst zuständig ist, werden die Zuständigkeiten von BVers und BR keineswegs verwischt bzw. missachtet. Bei der Realisierung des Anliegens der Mo. ist nämlich die geltende verfassungsmässige und gesetzliche Zuständigkeitsordnung zu beachten; ggf. muss diese zuerst geändert werden, bevor die Forderung der Mo. erfüllt werden kann. Kann der BR den Auftrag in eigener Zuständigkeit erfüllen, so hat er zwei Möglichkeiten:
- a. Es steht ihm der direkte Weg offen, in Ausübung seiner eigenen Kompetenz den Willen der BVers zu vollziehen. Weil der BR zuständig ist, ist er aber nicht gezwungen, diesen direkten Weg zu gehen.
 - b. Will er von seiner eigenen Zuständigkeit keinen Gebrauch machen, so ist er beauftragt, der BVers den Entwurf einer Änderung der Zuständigkeitsordnung zu unterbreiten, wodurch die BVers die Kompetenz erhält, ihren politischen Willen zu verwirklichen.⁷
- 18 Der häufigste Anwendungsfall von Art. 120 Abs. 2 ParlG dürfte eine Mo. sein, welche eine Änderung einer VO des BR verlangt. Wird eine derartige Mo. angenommen, so hat der BR die Wahl, entweder die VO direkt zu ändern oder aber der BVers einen Gesetzesentwurf zu unterbreiten, welcher vorschlägt, die Forderung der Mo. auf Gesetzesstufe direkt zu erfüllen oder die gesetzliche Delegation der Verordnungskompetenz so zu ändern, dass das Begehren der BVers auf Verordnungsebene erfüllt werden muss. Andere mögliche Anwendungsfälle sind Begehren nach einem *Einzelakt*, den der BR aufgrund bestehender Kompetenzen entweder selbst vornehmen kann oder der durch eine Gesetzesänderung in die Zuständigkeit der BVers gelegt werden kann (vgl. Art. 173 Abs. 1 Bst. h BV). Denkbar sind auch Forderungen nach einem *staatsleitenden Beschluss* (Grundsatz- und Planungsbeschluss gem. Art. 28 ParlG), den der BR, falls er ihn nicht selbst fassen will, in der Form des Entwurfes eines BB der BVers zur Beschlussfassung unterbreiten kann (Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV). Auf diese Weise kann der BR z.B. verpflichtet werden, in bestimmter Weise aussenpolitisch tätig zu werden (Art. 166 Abs. 1 BV).
- 19 Der Bericht der SPK-NR zum Entwurf des ParlG zieht die letzte Konsequenz, indem er feststellt, dass mit einer Mo. «alles verlangt werden» kann. Das bleibt allerdings eine weitgehend theoretische Feststellung, weil in der Praxis «Motionen nur dann erfolgreich sein können, wenn sie ohne grosse Umwege realisierbar sind, und selbstredend auch nur dann, wenn sie eine Mehrheit in beiden Räten finden» (BBl 2001 3503).⁸
- 20 Der Wortlaut von Art. 120 Abs. 2 hat insofern einen Mangel, als er in einer Beziehung die allgemeine Absicht nicht zu verwirklichen vermag, dass der Gesetzgeber eine ihm nicht zustehende Kompetenz auf dem Wege der Gesetzgebung (wieder) an sich ziehen kann: Verlangt eine Mo. eine Massnahme, die in die Zuständigkeit von Bundesbetrieben oder anderen Bundesstellen fällt, die nicht der Weisungsgewalt des BR unterstehen, so könnte der BR die Mo. unter Hinweis auf seine fehlende Zuständigkeit ablehnen. Auch in solchen

7 Nach MERKER/CONRADIN kommt die Mo. «einer Weisung gleich». Damit gehe Art. 120 Abs. 2 «über die Bestimmung in Art. 171 hinaus, die bloss gesetzliche Instrumente erlaubt, die auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats einwirken, nicht aber solche, welche dem Parlament zu Entscheidungskompetenzen verhelfen» (MERKER/CONRADIN, Art. 171, N 22). Diese enge Interpretation der «Einwirkung» ist u.E. weder sprachlich noch aufgrund der Entstehungsgeschichte begründet.

8 Insofern ist die Befürchtung von B. EHRENZELLER nicht begründet, wonach sich die in Art. 120 Abs. 2 vorgesehene Verpflichtung des BR, im Falle der Nichtumsetzung der Mo. eine entsprechende Erlassänderung vorzuschlagen, «in vielen Fällen als sinnloser Leerlauf erweisen wird» (B. EHRENZELLER, Parlamentsgesetz, 25 f.). Die «vielen Fälle», die – wie von B. EHRENZELLER befürchtet – eine «Änderung der Verfassungslage» erfordern, wird es nie geben.

Fällen ist es aber durchaus möglich und kann es zweckmässig sein, durch eine Gesetzesänderung die fehlende Zuständigkeit (wieder)herzustellen.⁹

Art. 120 Abs. 2 geht von der «Kompetenzkompetenz» der BVers aus: Die BVers ist jederzeit befugt, eine Gesetzesänderung oder ggf. sogar eine Verfassungsänderung¹⁰ in die Wege zu leiten, welche die Zuständigkeitsordnung ändert – selbstverständlich unter Wahrung der Mitwirkungsrechte des BR und der Letztentscheidungsrechte von Volk und Ständen. Der erläuternde Bericht der SPK-NR zum Entwurf des ParlG stellte in diesem Zh. einen Bezug her zum Verständnis der Gewaltenteilung im Allgemeinen. Das «statische Verständnis der Zuständigkeitsordnung» in der «traditionellen Gewaltenteilungsdiskussion» wird kritisiert und demgegenüber die Veränderbarkeit der Kompetenzverteilung hervorgehoben:

«Die Zuständigkeiten des Bundesrates stehen nach schweizerischem Staatsrecht weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers. Die meisten seiner verfassungsmässigen Zuständigkeiten übt der Bundesrat entweder zuhanden des Gesetzgebers aus (siehe z.B. Art. 180, 181 und 183 BV) oder ihr Umfang wird durch den Gesetzgeber bestimmt (siehe z.B. Art. 182 BV) oder aber er nimmt sie unter dem Vorbehalt wahr, dass die Bundesversammlung nicht selbst aktiv wird (siehe z.B. Art. 184 Abs. 3, Art. 185, verschiedene Übergangsbestimmungen)» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3501 f.]).

Eine «Massnahme» des BR i.S.v. Art. 120 kann auch eine *Prüfung* sein, ob eine Vorlage eines Erlasses der BVers vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Die Ausarbeitung eines Berichts des BR an die BVers ist auch eine «Massnahme». Für solche Prüfungsaufträge steht zwar auch das Instrument des Po. zur Verfügung (Art. 123), das gegenüber der Mo. den Vorteil hat, dass nicht beide Räte zustimmen müssen, sondern dass die Annahme durch einen Rat genügt, um zum verbindlichen Auftrag an den BR zu werden. Ein Prüfungsauftrag kann aber auch in der Form einer Mo. erteilt werden (umgekehrt darf aber ein Auftrag nicht in der Form eines Po. erteilt werden, wenn er auch bereits die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs oder eine über eine Prüfung hinausgehende Massnahme fordert). Diese Auslegung ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte (s. Art. 121 N 1c) und spielt in der Praxis insb. eine Rolle, wenn der Auftrag einer Mo. im Zweitrat in einen Prüfungsauftrag abgeändert wird (s. Art. 121 N 11).

9 S. z.B. das zwar nicht auf eine (auch hier mögliche) Mo., sondern auf eine pa.Iv. zurückgehende «Bundesgesetz über die Entlohnung und weitere Vertragsbedingungen des obersten Kadern und der Mitglieder leitender Organe von Unternehmen und Anstalten des Bundes» vom 20.6.2003 (AS 2004 297 ff.), womit der Gesetzgeber gewisse Zuständigkeiten der Bundesbetriebe, die durch das BPG vom 24.3.2000 begründet worden waren, wieder begrenzte.

10 In diesem Sinne auch AUBERT, *Observations*, 18 f., und GONIN, Art. 171 N 23, 32. Demgegenüber kann nach MASTRONARDI «die Rechtsfolge von Art. 120 Abs. 2 nicht eintreten», wenn eine Mo. auf die verfassungsunmittelbaren Kompetenzen des BR einwirken will. «Die obersten Bundesbehörden sind (als Verfassungsorgane) bei der Bestimmung ihrer Zuständigkeiten und Aufgaben nicht frei, sondern gebunden an die Kompetenzverteilung, die von der BV vorgegeben wird» (MASTRONARDI/MÄRKLI, Art. 171 N 18). Ähnlich auch B. EHRENZELLER, *Bundesversammlung*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, *Verfassungsrecht*, 1718. Nach MERKER/CONRADIN kann Art. 120 Abs. 2 «die Respektierung der verfassungsmässigen Grundfunktionen tangieren» (MERKER/CONRADIN, Art. 171 N 21). MASTRONARDI/MÄRKLI und B. EHRENZELLER lassen ausser Acht, dass auch die verfassungsmässige Kompetenzordnung jederzeit änderbar ist. Eine Mo., deren Ziel nur auf dem Umweg über eine BV-Revision erreichbar ist, mag in den meisten Fällen nicht praktikabel sein, sie ist aber deswegen noch kein Verstoß gegen die Gewaltenteilung. Dies gälte in extremis sogar dann, wenn, wie MERKER/CONRADIN meinen, z.B. eine Modifikation des Rechtes des BR zur Führung der Aussenpolitik nur auf dem Umweg über eine Totalrevision der BV zu erreichen wäre.

3. Unzulässigkeit einer Mo. (Abs. 3)

- 22 Im Widerspruch zur weiter oben (s. N 19) zitierten Feststellung aus dem Kommissionsbericht zum ParlG, wonach mit einer Mo. letztlich alles verlangt werden kann, erklärt Abs. 3 eine Mo. als unzulässig, «die auf eine in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffende Verwaltungsverfügung oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.» Unter «Verwaltungsverfügung» sind sowohl individuell-konkrete Verfügungen als auch Allgemeinverfügungen zu verstehen. In der Praxis gibt es nur wenige Fälle¹¹. Diese werden nicht im Rahmen der Überprüfung der formalen Rechtmässigkeit eingereichter Vorstösse durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten als unzulässig erklärt (Art. 23 GRN, Art. 19 GRS), sondern gehen an den BR, der die Ablehnung beantragt, weil die Motion nicht zulässig ist.
- 23 Nach der hinter Abs. 2 stehenden Logik könnte zwar auch hier argumentiert werden, dass der BR, wenn er die verlangte Verwaltungsverfügung nicht treffen will, dem Parlament eine Änderung der Zuständigkeitsordnung unterbreiten müsste, wodurch das Parlament selbst für derartige Verwaltungsverfügungen zuständig würde. Derartige Mo. und die Anwendung von Abs. 2 könnten das angestrebte konkrete Ziel aber in vielen Fällen gar nicht erreichen. Man denke z.B. an eine Mo., die den BR beauftragen will, einen prominenten missliebigen Ausländer aus der Schweiz auszuweisen oder eine umstrittene Amtsdirektorin zu entlassen. Falls der BR mit der Mo. nicht einverstanden ist, so hätte eine gem. Abs. 2 vorgenommene alternative indirekte Umsetzung einer derartigen Mo. in Form einer Änderung der gesetzlichen Zuständigkeitsordnung mit der tatsächlichen Absicht des motionierenden Ratsmitgliedes wohl wenig zu tun: Die Motionärin resp. der Motionär dürfte mit dem Vorstoss kaum zum Ziel haben, die Zuständigkeit zur Ausweisung von Ausländerinnen und Ausländern oder zur Entlassung von Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren generell in die Zuständigkeit des Parlamentes zu ziehen. Damit würde im Hinblick auf den anvisierten konkreten Einzelfall i.d.R. auch nichts erreicht, da bis zum Inkrafttreten einer derartigen Gesetzesänderung einige Zeit verstreichen würde und diese aufgrund des Rückwirkungsverbotes nur pro futuro Wirkung entfalten könnte. Derartige einzelfallbezogene Mo. könnten somit allenfalls höchstens der politischen Demonstration und Druckausübung dienen. Das allein sollte aber nicht der Zweck des Instrumentes sein. Zu bedenken wäre auch, dass der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV Rechnung getragen werden müsste, wenn das Parlament derartige Zuständigkeiten pro futuro an sich ziehen möchte, d.h. das Gesetz müsste die Anfechtbarkeit solcher Einzelakte der BVers beim BGer vorsehen (nach Art. 189 Abs. 4 zweiter Satz BV).
- 24 Zulässig ist hingegen eine Mo., die nicht unmittelbar eine konkrete einzelne Verwaltungsverfügung verlangt, welche aber die gesetzlichen Voraussetzungen für den Erlass von zukünftigen Verfügungen ändern will – auch wenn dabei durchaus eine konkrete einzelne Verfügung ins Auge gefasst wird und auf sie eingewirkt werden will.¹²

11 Bsp. einer Mo., die nach Art. 120 Abs. 3 ParlG als unzulässig beurteilt werden muss: 23.3306 Mo. *Grin. Revision des Berufsbilds des Fahrlehrers und der Fahrlehrerin. Einsprachen in nützlicher Frist behandeln*: Die Mo. wollte den BR beauftragen, «dafür zu sorgen, dass die Einsprache gegen die neue Prüfungsordnung für Fahrlehrer/Fahrlehrerin rasch behandelt wird.» Der BR monierte in seiner Stellungnahme vom 10.5.2023 zu Recht, diese Forderung sei nach Art. 120 Abs. 3 unzulässig.

12 Bsp.: 00.424 Pa.Iv. *Lombardi. Spielbankengesetz. Änderung von Art. 61*. Diese pa.Iv. wäre auch als Mo. zulässig gewesen, obwohl sie konkret die Erteilung einer Konzession an die Spielbanken von Herisau und Mendrisio anvisierte (s. Bericht RK-StR 1.3.2001 [BBl 2001 5819 ff.]; Stellungnahme BR 16.3.2001 [BBl 2001 5829 ff.]; AmtlBull StR 2001 138 ff.; AmtlBull NR 2001 611 ff.).

Art. 121

Behandlung in den Räten

¹ Der Bundesrat stellt in der Regel bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach der Einreichung einer Motion Antrag auf deren Annahme oder Ablehnung. Zu einer Kommissionsmotion, welche weniger als einen Monat vor Beginn der nächsten ordentlichen Session eingereicht wird, stellt er seinen Antrag spätestens bis zum Beginn der übernächsten Session.

^{1bis} Liegen spätestens eine Woche vor der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session gleichlautende Motionen von Kommissionen beider Räte vor, so stellt der Bundesrat seinen Antrag bis zur Beratung der Motion in dieser Session.

^{1ter} Kommissionsmotionen, die vom Bundesrat den Erlass oder die Änderung einer Verordnung verlangen, die sich auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anhang 2 stützt, werden in der nächsten oder laufenden ordentlichen oder ausserordentlichen Session traktandiert. Der Bundesrat stellt seinen Antrag schriftlich oder mündlich.

² Lehnt ein Rat eine Motion ab, so ist diese erledigt. Nimmt der Rat, in dem die Motion eingereicht worden ist, diese an, so geht sie an den anderen Rat.

³ Eine im Erstrat angenommene Motion kann im Zweitrat:

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

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

- 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 Zweitrat diesem Beschluss zustimmen oder die Motion definitiv ablehnen.

⁵ Eine vom Erstrat angenommene Motion ist ohne Zustimmung des Zweitrates definitiv angenommen, wenn:

- a. sie sich auf Fragen der Organisation und des Verfahrens des Rates bezieht, in dem sie eingereicht wurde; oder
- b. es sich um eine Kommissionsmotion handelt und eine gleich lautende Kommissionsmotion im anderen Rat angenommen wird.

Examen par les conseils

¹ Le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter la motion, en règle générale au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt. Si la motion a été déposée par une commission moins d'un mois avant le début de cette session, le Conseil fédéral présente sa proposition au plus tard au début de la session suivante.

^{1bis} Si des commissions déposent des motions de teneur identique dans les deux conseils une semaine au plus tard avant la prochaine session ordinaire ou extraordinaire, le Conseil fédéral présente sa proposition au plus tard jusqu'au traitement des motions pendant cette session.

^{1ter} Les motions de commission chargeant le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier une ordonnance en se fondant sur l'art. 184, al. 3, ou 185, al. 3, de la Constitution ou sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise selon l'annexe 2 sont mises à l'ordre du jour, soit lors de l'éventuelle session en cours soit, au plus tard, lors de la prochaine session ordinaire ou extraordinaire. Le Conseil fédéral présente sa proposition par écrit ou par oral.

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

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.

^{1bis} Se mozioni di ugual tenore di commissioni delle due Camere sono presentate al più tardi una settimana prima della successiva sessione ordinaria o straordinaria, il Consiglio federale si pronuncia pro o contro la mozione prima della trattazione della stessa durante tale sessione.

^{1ter} Le mozioni di commissione che incaricano il Consiglio federale di emanare o modificare un'ordinanza poggiante sull'articolo 184 capoverso 3 o 185 capoverso 3 della Costituzione federale o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all'allegato 2 sono iscritte all'ordine del giorno dell'eventuale sessione in corso o, al più tardi, della sessione successiva, sia essa ordinaria o straordinaria. Il Consiglio federale si pronuncia pro o contro la mozione per scritto o a voce.

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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Umwandlung oder Abänderung einer Mo., Differenzbereinigung zwischen den Räten	1
2. Kommissionsmotionen	1e
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Stellungnahme des BR (Abs. 1, 1 ^{bis} und 1 ^{ter})	2
a) Allgemeines	2
b) Fristen für Mo. einzelner Ratsmitglieder oder Fraktionen	7
c) Fristen für Kommissionsmotionen	8
2. Behandlung im Erstrat (Abs. 2)	6
3. Behandlung im Zweitrat (Abs. 3)	9
4. Differenzbereinigung (Abs. 4 und 4 ^{bis})	12
5. Annahme einer Mo. ohne Behandlung im Zweitrat (Abs. 5)	13
6. Statistik der Art der Erledigung von Mo.	16

Materialien

Bis 1975: GVG 22.12.1849 (AS 1848/50 279 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16.9.1975 (AS 1975 1997 ff.).

78.058 Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes»: Bericht Studienkommission 29.6.1978 (BBl 1978 II 996 ff., insb. 1023 ff., 1061 ff.).

78.233 Pa.Iv. Parlamentsreform: Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 f.).

86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Änderung GVG 22.6.1990 (AS 1990 1642 f.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22.6.1990 (AS 1990 954 ff.).

95.409 Pa.Iv. Schriftliche Begründung und Beantwortung von persönlichen Vorstössen: Bericht SPK-StR 19.5.1995 (BBl 1995 III 1461 ff.); Änderung GRS 6.10.1995 (AS 1995 4360 f.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR/StR, Subkommissionen, 25.11.1998, 19.4.1999; Prot. SPK-NR 29./30.6.2000, 1./2.2.2001, 25./26.4.2002, 17./18.10.2002; Prot. SPK-StR 14./15.1.2002, 30.1.2002, 11./12.2.2002, 4.3.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3504 ff.); AmtlBull NR 2001 1360 f., AmtlBull NR 2002 958 ff., 1921 ff., 2066; AmtlBull StR 2002 22 ff., 928 ff., 1156, 1249; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1875 f., 1881 ff., 1892 f.); Prot. Subkommission SPK-NR 5.4.2007, 23.5.2007, 27.6.2007, 5.9.2007; Prot. SPK-NR 11./12.1.2007, 1.11.2007, 22.5.2008; Prot. Büro-NR

2. 4. 2008; AmtlBull NR 2008 864 f.; AmtlBull StR 2008 718 f.; Änderung ParlG 3. 10. 2008 (AS 2009 725 ff.); Änderung GRN 3. 10. 2008 (AS 2009 733 ff.).

13.483 Pa.Iv. *Effizienz des Parlamentsbetriebs steigern*: Bericht Büro-NR 7.11.2014 (BBi 2014 9413); Änderung GRN vom 12.12.2014 (AS 2015 649).

18.458 Pa.Iv. *Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen*: Bericht SPK-StR 9.11.2020 (BBi 2020 9309); Stellungnahme BR 20.1.2021 (BBi 2021 138); AmtlBull StR 2021 309 f., 733; AmtlBull NR 2021 1250 ff., 1520; Änderung ParlG 18.6.2021 (AS 2021 612).

20.437/20.438 Pa.Iv. *Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen*: Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BBi 2022 301, insb. 49 f., 69 f.); Stellungnahme BR 16.2.2022 (BBi 2022 433, insb. 10 f.); Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte¹

1. Umwandlung oder Abänderung einer Mo., Differenzbereinigung zwischen den Räten

- 1 Das Motionsrecht wurde ursprünglich in starkem Ausmass als individuelles Recht des einzelnen Ratsmitglieds betrachtet. Das zeigt sich vor allem darin, dass der Wortlaut einer Mo. im Verlaufe der Beratung nicht mehr geändert werden konnte,² was mit Art. 75 GRN 1962 und Art. 42 GRS 1962 auch explizit geregelt wurde. Zulässig war die *Umwandlung einer Mo. in ein Po.*³ Art. 28 GRS 1975 ergänzte, dass auch die umgekehrte Umwandlung möglich ist, und präzierte auf Antrag eines Mitglieds nach längerer Diskussion, dass im StR der Urheber zu jeder Umwandlung sein Einverständnis geben muss (AmtlBull StR 1975 503 f.). Im NR war dies jedoch nicht erforderlich (Prot. Kommission NR 3. 4. 1974, 3 f.). Mit der Revision des GVG vom 22. 6. 1990 wurde die Notwendigkeit der Zustimmung des Motionärs zur Umwandlung jedoch auf Gesetzesstufe und damit für beide Räte verbindlich festgeschrieben (Art. 22 Abs. 3 GVG 1990).

- 1a Mit dem Bericht der Studienkommission vom 29. 6. 1978 wurde zum ersten Mal der Vorschlag einer *Vorberatung aller Mo. durch Kommissionen* im Erstrat aufgebracht, aber wegen der «erheblichen Mehrbelastung der Kommissionen abgelehnt» (BBi 1978 II 1023, 1061 ff.). Die Idee einer Aufwertung der Mo. durch eine Vorberatung in den Kommissionen des Erstrates wurde später wiederholt diskutiert, aber letztlich immer verworfen.⁴

1 Die allg. Entwicklung von Vorstossrecht und -praxis, welche Motionsrecht und -praxis ebenfalls betrifft, wird im Kommentar zu Art. 118 N 1–18a dargestellt (Allgemeines zum selbstständigen Antragsrecht, Abgrenzung zwischen Mo. und Po., Problematik der grossen Zahl von Vorstössen).

2 Aus dem Prot. der ständerätlichen Kommission geht hervor, dass früher derartige Änderungen offenbar v.a. auf Grund von Vorbehalten des BR zu einem Text vorgenommen wurden, wodurch Meinungsverschiedenheiten über den definitiven Text entstehen konnten (Prot. Kommission StR 4. 9. 1962, 18).

3 In der Praxis erfolgten derartige Umwandlungen bereits seit den 1920er Jahren, wobei in der Übersicht der Verhandlungen bis zur Frühjahrssession 1988 eine ausdrückliche Änderung des Textes des ursprünglichen Vorstosses vorgenommen wurde (i.d.R.: «Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob [...]»). Nachher wurde bloss noch vermerkt: «Die Motion wird in Form eines Postulates angenommen».

4 In der Praxis nicht umgesetzt wurde die mit der Schaffung des Systems ständiger Kommissionen verbundene fakultative Lösung, wonach die Kommissionen, die neu «für die Vorberatung der

Bei der Ausarbeitung des ParlG stellte die SPK-NR in ihrem Bericht vom 1.3.2001 fest: «Die Selektion der wenigen umstrittenen Motionen, die im Nationalrat zur materiellen Behandlung gelangen, ist weitgehend dem Zufall überlassen. Eine Prioritätensetzung nach politischen oder sachlichen Kriterien findet nicht statt» (BB1 2001 3504 f.). Als Weg zum Ziel einer besseren Selektion und Prioritätensetzung wurde diskutiert, dass neu jede Mo. im Erstrat von der sachlich zuständigen Kommission vorberaten werden sollte. Der Vorschlag ging davon aus, dass die Kommissionen anders als das Plenum des NR zeitlich in der Lage sein sollten, jede Mo. zu prüfen. Falls eine Kommission das Anliegen einer Mo. ganz oder teilweise aufnimmt, so reicht sie eine eigene Mo. der Kommission ein, welche im Ratsplenum prioritär behandelt werden muss. Damit könnten die mehrheitsfähigen Anliegen aus der grossen Menge der eingereichten Mo. herausgefiltert werden. Das Ratsmitglied, dessen Mo. von der vorberatenden Kommission nicht unterstützt oder verändert wird, hätte zwar das Recht, an seinem ursprünglichen Text festzuhalten und damit an den Rat zu gelangen. Dieses Recht bliebe allerdings wie in der bisherigen Praxis weitgehend theoretischer Natur, weil das Plenum des NR kaum Zeit zur Behandlung der von den Kommissionen nicht unterstützten Mo. finden würde. Die mehrheitsfähigen Mo. würden diesem Schicksal aber entgehen. Dieser Vorschlag wurde von der SPK des NR nicht übernommen, insb. weil sie eine zu starke Belastung der Kommissionen durch diese zusätzliche Aufgabe befürchtete (BB1 2001 3507 f.).⁵ Aufgegriffen wurde der Vorschlag aber von der Mehrheit der SPK des StR, der im Rat am 5.3.2002 dann aber relativ knapp mit 21 zu 17 Stimmen abgelehnt wurde. Gegen die Vorberatung wurde insb. geltend gemacht, dass die Mo. durch diesen zusätzlichen Verfahrensschritt ihre «Dynamik» und «Unmittelbarkeit» verlieren würde (AmtlBull StR 2002 26 f.).

Bei der Ausarbeitung des ParlG setzte sich die SPK-NR die *präzisere und damit verbindlichere Formulierung einer Mo.* zum Ziel. Aus der Sicht des NR war die bisherige Praxis der Umwandlung von Mo. in Po. ein wichtiger Grund für die Abwertung der Mo.: Der BR beantragte diese Umwandlung sehr häufig. Der Motionär resp. die Motionärin stand damit vor einer wenig befriedigenden Alternative: Entweder stimmte er resp. sie diesem Antrag und damit der Abschwächung der Mo. zu und hatte damit die Aussicht, dass das Po. am letzten Sessionstag diskussionslos (und damit auch i.d.R. ohne Echo in der Öffentlichkeit) angenommen wurde, oder er resp. sie hielt an der Mo. fest mit der Folge, dass ihre Behandlung verschoben wurde, mit grosser Wahrscheinlichkeit für zwei Jahre, womit sie unter die «Guillotine» der Abschreibung fiel (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3505]); zur Abschreibungs-«Guillotine» s. Art. 118 N 17 f.). Der vom BR unterstützte StR sah in diesem Verfahren und seinen Folgen aus seiner Perspektive kein Problem. Im StR und durch die Vertreterin des BR wurde geltend gemacht, häufig enthalte eine Mo. positive Elemente, aber auch Einzelheiten, welchen nicht zugestimmt werden könne. In diesen Situationen sei die Umwandlung in ein Po. die zweckmässige Zwischenlösung, welche für den Motionär resp. die Motionärin befriedigender sei als die Ablehnung der Mo. (AmtlBull StR 2002 27 ff.). Diese Argumentation übersah, dass der NR die bisherige Umwandlungsmöglichkeit durch die *Abänderbarkeit der Mo. im Zweitrat* ersetzen wollte. Die Räte hielten diese Differenz in drei Beratungen aufrecht. In der Einigungskonferenz setzte sich die Fassung

Gesetzgebung in einem bestimmten Sachbereich gesamthaft verantwortlich zeichnen», auch die Vorberatung von Mo. und Po. von sich aus an sich ziehen können (Art. 29 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 3 GRN i.d.F. vom 4. 10. 1991). Derartige Mo. hätten vom Plenum zu den reservierten Sitzungszeiten privilegiert behandelt werden sollen (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BB1 1991 III 725]).

5 Der Vorschlag wurde von der SPK-NR im Rahmen der Ausarbeitung der Vorlage 07.400 erneut geprüft und wiederum abgelehnt (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BB1 2008 1876, 1895 f.]).

des NR durch (AmtlBull NR 2002 2066; AmtlBull StR 2002 1249). Die Kommissionsberichterstatlerin erklärte das schlussendlich erfolgreiche Konzept des NR wie folgt: «Der Erstrat würde nach unserer Sicht wie ein grober Filter wirken, den eine relativ geringe Zahl von Motionen passieren würde. Im Zweirat prüft die Kommission die Motion dann eingehender und kann sie abändern, präzisieren, etwas streichen oder sie auch griffiger formulieren. Auch der Bundesrat kann mit Abänderungsanträgen auf die Motion einwirken» (AmtlBull NR 2002 1923).

- 1d** Die Möglichkeit der Abänderung einer Mo. durch den Zweirat hatte die Regelung einer Differenzbereinigung zwischen den Räten zur Folge. Der Ersatz der Umwandlung der Mo. durch ihre Abänderung war bei der Beratung des ParlG stark umstritten; um diese Lösung nicht dem Vorwurf eines aufwändigeren Verfahrens auszusetzen, wurde mit *Art. 121 Abs. 4* 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 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 (BB1 2020 9309) wurde vom StR einstimmig und vom NR gegen einen Minderheitsantrag für Nichteintreten mit grosser Mehrheit angenommen (zu den Motiven s. N 12a).

2. Kommissionsmotionen

- 1e** Die Frage, ob und wie Mo. der Kommissionen beschleunigt und prioritär gegenüber anderen Vorstössen behandelt werden können, stellte sich bis zur Reform des Kommissionensystems im Jahre 1991 nicht. Die Kommissionsarbeit war durch nicht ständige Kommissionen dominiert, die jeweils zur Vorberatung von Vorlagen des BR ad hoc eingesetzt wurden (s. Art. 42 N 1 ff.). Die Kommissionen reichten gelegentlich Mo. oder Po. ein, die im Zh. mit den vorberatenen Vorlagen standen und in den Räten zusammen mit diesen Vorlagen behandelt wurden. Ein Selbstbefassungsrecht der Kommissionen war dem früheren Selbstverständnis des Parlaments fremd. Eine Darstellung des Parlamentsrechts aus dem Jahre 1946 stellt fest: «Die Kommissionen können nur gültig über solche Gegenstände beraten, die ihnen vom Rat überwiesen worden sind» (CRON, Geschäftsordnung, 149). Erst in Art. 32 Abs. 2 GRN 1974 und in Art. 35 GRS 1975 wurde erstmals festgehalten, dass Vorstösse durch Kommissionen eingereicht werden können. Mit der Änderung des GVG vom 23.3.1984 wird dieses Vorstossrecht auch auf Gesetzesebene verankert: «Kommissionen können zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises parlamentarische Initiativen und Vorstösse einreichen» (Art. 8^{quater}).
- 1f** Mit der Parlamentsreform von 1991 wurden den ständigen Kommissionen in GRN und GRS u.a. auch folgende Aufgaben zugeschrieben: «regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen» und «Ausarbeitung von Anregungen und Vorschlägen zur Problemlösung in ihren Sachbereichen» (Art. 15 Abs. 2 GRN 1990 und Art. 10 Abs. 2 GRS 1986, Bst. b und c). Die Kommissionsmotion wurde neben der pa.Iv. einer Kommission zum Instrument zur Erfüllung dieser Aufgaben. Die Kommissionsmotionen drohten nun allerdings in der stetig zunehmenden Flut der Vorstösse unterzugehen, solange nicht spezifische Vorschriften für ihre Behandlung erlassen wurden. Als Resultat der Diskussionen über eine *bessere Selektion und Prioritätensetzung* bei der Behandlung der (zu) zahlreichen Mo. im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG (s. oben N 1b) fand schliesslich eine auf den ersten Blick bescheidene, aber durchaus wirkungsvolle Neuerung Eingang in Art. 121 Abs. 2 i.d.F. vom 13.12.2002: Mo. einer

Kommission und des anderen Rates sind in den Räten privilegiert zu behandeln, d.h. vor allen anderen Vorstössen und auch vor Vorprüfungen der von der vorberatenden Kommission abgelehnten pa.Iv. und Kt.Iv.. *Hinter der Mo. einer Kommission steht die Mehrheit einer repräsentativen Abordnung des Rates*: Eine derartige mehrheitsfähige Mo. durfte nicht mehr, wie das vorher der Fall war, in die im NR üblichen Listen aller behandlungsreifen Mo. und Po. nach dem Datum ihrer Einreichung eingereiht und damit dem Risiko einer Abschreibung nach zwei Jahren ausgesetzt werden.⁶ Mit den Änderungen des ParlG und des GRN vom 3. 10. 2008 (07.400) wurde auch eine weitere pa.Iv. (06.416 Pa.Iv. *Hämmerle. Vorrang für Kommissionsvorstösse*) umgesetzt. Mit Art. 28a Abs. 1 GRN wurde – gegen den Widerstand des Büro-NR – eine Behandlungsfrist für Mo. des StR und Mo. sowie Po. von Kommissionen eingeführt: Diese müssen spätestens in der zweiten ordentlichen Session nach der Annahme durch den StR bzw. nach der Stellungnahme des BR abschliessend vom NR behandelt werden. Die Privilegierung der Kommissionsvorstösse wurde dadurch verstärkt, aber aus dem ParlG gestrichen und ins GRN aufgenommen, weil sich dieses Problem nur im NR stellt. Mit der Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008 (07.400) wurde ausserdem die Effektivität von Kommissionsmotionen verstärkt, indem im Erstrat angenommene gleich lautende Mo. der Kommissionen beider Räte nicht wie andere Mo. zur Behandlung an den anderen Rat gehen müssen. Eine Kommissionsmotion ist angenommen, wenn eine gleich lautende Kommissionsmotion im anderen Rat ebenfalls angenommen wird (Art. 121 Abs. 5 Bst. b).

Ziel der Änderung des ParlG vom 17.3.2023 im Gefolge der Covid-19-Pandemie war die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen. In der ersten Phase der Pandemie haben die Kommissionen intensiv mit dem Instrument der Mo. gearbeitet; im April und Mai 2020 wurden 49 Mo. eingereicht, wovon 23 angenommen wurden. Effektiv waren insb. gleichlautende Mo. der Kommissionen beider Räte: Die Dauer von ihrer Einreichung bis zu ihrer Annahme durch beide Räte betrug durchschnittlich elf Tage. Ihre Umsetzung durch den BR in Form einer VO dauerte durchschnittlich 15 Tage; Entwürfe dringl. BG wurden nach durchschnittlich viereinhalb Monaten vorgelegt (BBl 2022 301, 29). Diese Effektivität setzte aber ein Entgegenkommen des BR voraus, der nicht auf den ihm zustehenden gesetzlichen Behandlungsfristen beharrte.⁷ Um in Zukunft nicht auf ein derartiges Entgegenkommen angewiesen zu sein, schlug die SPK-NR im Rahmen ihrer pa.Iv. 20.437/20.438 vor, dass eine Kommissionsmotion, welche den Erlass oder Änderung einer VO des BR verlangt, die sich auf Art. 184 Abs. 3 oder Art. 185 Abs. 3 BV oder auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise stützt, in jedem Fall in der nächsten oder einer bereits laufenden Session traktandiert wird. Die dem BR eingeräumte Zeit für seine Stellungnahme kann damit sehr kurz werden; er kann daher seinen Antrag auch mündlich stellen (Abs. 1^{ter}). Der Antrag blieb in den Räten und durch den BR im Grundsatz unbestritten; der BR schlug lediglich eine Modifikation vor, wonach eine derartige Mo. in einer ordentlichen Session spätestens am dritten Tag und in einer a.o. Session am ersten Tag eingereicht werden müsse, was der NR einstimmig und der StR mit 35 zu 8 Stimmen ablehnte (AmtlBull NR 2022 411, AmtlBull StR 2022 988 f.). Abgelehnt hat der StR den Antrag einer Minderheit der SPK-StR, die das Recht zu einer dringl. Mo., zu welcher der BR in der laufenden Session Stellung nehmen muss, auch einem einzelnen

1g

6 Vgl. Art. 35 Abs. 2 GRN: Vorstösse von Ratsmitgliedern und Fraktionen dürfen in der Tagesordnung unter einem Sammeltitlel aufgeführt werden (in der Praxis: «Vorstösse in Kategorie IV», jeweils zugeordnet zu einem Departement des BR). Mo. des anderen Rates und Vorstösse von Kommissionen müssen damit gesondert traktandiert werden.

7 Der BR war allerdings nicht immer entgegenkommend; s. FN 10 in fine.

Ratsmitglied zusprechen wollte, falls seine Mo. von mehr als der Hälfte der Ratsmitglieder mitunterzeichnet wird (AmtlBull StR 2022 988).

- 1h** Mit der gleichen Vorlage 20.437/20.438 schlug die SPK-NR auch vor, dass der BR zu *gleichlautenden* Mo. der Kommissionen beider Räte, die spätestens *eine Woche* vor einer ordentlichen oder a.o. Session eingereicht werden, bis zur Behandlung dieser Mo. Stellung nehmen muss (*Abs. 1^{bis}*). Diese Verkürzung der für Kommissionsmotionen generell geltenden Frist von einem Monat (*Abs. 1 2. Satz*) sollte *nicht nur in Krisensituationen, sondern generell* gelten, da die Einreichung gleich lautender Kommissionsmotionen in beiden Räten eine besondere politische Wichtigkeit der Forderung aufzeigt. Der BR opponierte, da ausserhalb einer Krisensituation kein Anlass bestehe, die Ausarbeitung einer Stellungnahme derart zu beschleunigen, dass ihre Qualität nicht mehr sichergestellt sei. Sein Streichungsantrag wurde vom NR mit 130 zu 55 und vom StR mit 24 zu 20 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 2022 411, AmtlBull StR 2022 988).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Stellungnahme des BR (*Abs. 1, 1^{bis} und 1^{ter}*)

a) Allgemeines

- 2** Weil eine Mo. dem BR einen Auftrag erteilen will, muss der BR vor der Behandlung und Beschlussfassung in den Räten zur Mo. Stellung nehmen können. Der BR kann Annahme oder Ablehnung der Mo. beantragen (*Abs. 1 1. Satz*). Der Antrag wird gesamthaft zur ganzen Mo. gestellt; eine teilweise Annahme oder Ablehnung ist nur möglich, wenn die Mo. in formaler Hinsicht «inhaltlich teilbar» ist (vgl. Art. 119 Abs. 2 ParlG). Auch wenn die Voraussetzungen für eine Teilung der Mo. nicht gegeben sind, stellt sich für den BR gelegentlich die Frage, ob er die Mo. zur Annahme oder zur Ablehnung beantragen soll, wenn er ihre Forderungen zum einen Teil gutheisst und zum anderen Teil ablehnt. In dieser Situation hat der BR die Tendenz, aus politisch-taktischen Gründen die Annahme zu beantragen. Diese Praxis ist unproblematisch, wenn die abgelehnten Elemente der Mo. untergeordneter Natur sind: Die Annahme einer Mo. ist ein Grundsatzentscheid, der den BR nicht in allen Einzelheiten bindet (vgl. Art. 120 N 16). Problematisch ist aber die Annahme einer Mo. durch den BR, wenn er eine Hauptforderung der Mo. ablehnt oder offensichtlich entgegen der Absicht des Motionärs oder der Motionärin interpretiert. Eine Annahme unter Vorbehalt ist nicht zulässig, weil sie eine klare Meinungsäusserung des Parlaments verunmöglicht: Es bleibt unklar, ob der Mo. gem. ihrem Wortlaut oder gem. der Interpretation des BR zugestimmt wird.⁸
- 2a** Gelegentlich stellt sich die Frage, ob ein Rat über eine Mo. auch beschliessen darf, obwohl der Antrag des BR noch nicht vorliegt. Die Frage ist mit Nein zu beantworten, ausser wenn ein anwesendes Mitglied des BR bereit ist, für den BR Stellung zu nehmen und mündlich Antrag zu stellen.⁹ Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn die Frist für die Stellung-

⁸ Bsp. 97.3188 Mo. SPK-NR. *Regierungsreform bis Ende 1998*: Der BR erklärte sich «bereit, die Motion entgegenzunehmen und sie noch in dieser Legislatur im Rahmen des Verfassungspaketes «Staatsleitungsreform» zu realisieren». Die Präsidentin der SPK-NR erklärte im Rat, dass die «interpretative Erklärung» des BR «die Absicht der Motion in ihr Gegenteil verkehrt»: Erstens werde die gesetzte Frist um ein Jahr verlängert und zweitens verlange die Mo. mit Absicht nur eine Reform des Regierungsorgans im engeren Sinne und nicht eine «Staatsleitungsreform» (AmtlBull NR 1997 1476).

⁹ Bsp.: Bei der Behandlung von 13.046 (*Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Dringliches Bundesgesetz*) hatte

nahme des BR abgelaufen ist. In diesem Fall muss ein Rat auch ohne Einverständnis der anwesenden Vertretung des BR über die Mo. entscheiden können, wenn ihn die vom BR vorgebrachten Gründe für die Verzögerung nicht überzeugen.¹⁰

b) Fristen für Mo. von Ratsmitgliedern und Fraktionen

Der BR stellt seinen Antrag «in der Regel» bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach der Einreichung einer Mo. (*Abs. 1 I. Satz*). «In der Regel» bedeutet, dass Ausnahmen begründet werden müssen. Art. 27 GRN und in Art. 23 GRS führen näher aus, dass der Adressat einer Mo. in diesem Fall das jeweilige Ratsbüro und die Urheberin oder den Urheber einer Mo. informieren muss mit Angabe der Gründe für die Verzögerung. Die Frist «bis zum Beginn» der Session ist wörtlich zu verstehen: Der Antrag des BR muss vor Sessionsbeginn vorliegen, damit die Mo. in der Session behandlungsreif ist.¹¹ Die dem BR gesetzte Frist läuft bis zur nächsten *ordentlichen* Session, also nicht bloss bis zu einer all-fälligen Sondersession oder a.o. Session, die auf die Session folgt, in welcher die Mo. eingereicht wurde. Wird eine Mo. in einer Sondersession eingereicht, so wird auch ohne ausdrückliche Regelung dieses Falles in der Praxis davon ausgegangen, dass die Frist bis zum Beginn der übernächsten Session läuft.

b) Fristen für Kommissionsmotionen

Während Ratsmitglieder oder Fraktionen eine Mo. nur während einer Session einreichen können (Art. 119 Abs. 1), besteht für Kommissionen, deren Sitzungen mehrheitlich ausserhalb der Sessionen stattfinden, keine derartige Beschränkung. Wird eine Kommissions-motion *früher als einen Monat* vor der nächsten ordentlichen Session oder während einer

die WAK-NR am 13.6.2013 eine Mo. 13.3449 (*Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Schutz der Mitarbeitenden und der Dritten*) eingereicht. Die Präsidentin des NR stellte am 18.6.2013 im Anschluss an die Behandlung der Vorlage 13.046 fest: «Da sich Frau Bundesrätin Widmer-Schlumpf zur Motion 13.3449 nicht geäußert und auch keinen Antrag gestellt hat, ist diese Motion noch nicht behandlungsreif» (AmtlBull NR 2013 1048). Am Tage darauf, im Anschluss an die erneute Behandlung der Vorlage 13.046, konnte die Ratspräsidentin zu einer anderen Schlussfolgerung kommen: «Die Motion wurde im Rahmen des Geschäftes 13.046 diskutiert; auch die Frau Bundesrätin hat sich dazu geäußert. Die Kommission und der Bundesrat beantragen die Annahme der Motion» (AmtlBull NR 2013 1110).

10 Bsp.: 09.3155 Mo. *Burkhalter. Regierungsreform. Zentrales Thema in der nächsten Legislaturplanung* (AmtlBull StR 2009 696 ff.). – Am 15.6.2020 nahm der NR einen Ordnungsantrag für Behandlung von 20.3466 Mo. *SGK-NR. Kurzarbeitsentschädigung weiterführen* während der laufenden Session knapp an. Am Tag darauf kam er nach einem flammenden Appell von NR Fluri (FDP/SO), der NR müsse Art. 121 Abs. 1 ParlG einhalten, knapp auf diesen Entscheid zurück (AmtlBull NR 2020 966 f., 985 f.). Der BR hatte darauf beharrt, gem. der gesetzlichen-Frist erst bis zur Herbstsession zu der am 26.5.2020 eingereichten Mo. Stellung nehmen zu müssen.

11 Regelmässig treffen einige Anträge des BR zu im NR eingereichten Mo. erst während und nicht bis zu Beginn der Session ein, ohne dass in diesen Fällen die von den Reglementen verlangte Begründung der Verzögerung geliefert wird. Auch wenn die Verzögerung auf Seiten des BR hier nur gering ist, so wird dadurch die Behandlung durch den Rat um ein Vierteljahr verzögert. Von Belang ist das allerdings nur für die wenigen vom BR zur Annahme beantragten Mo.; die Behandlung der anderen Mo. verzögert sich ohnehin aus anderen, vom NR selbst verursachten Gründen (s. N 7). – Nachdem die SPK-NR in ihrem Bericht vom 21.2.2008 (07.400) z.T. enorme Verzögerungen durch den BR beklagt hatte (BB1 2008 1881), verbesserte sich die Situation deutlich.

ordentlichen Session eingereicht, so läuft die Frist für die Stellungnahme des BR – vorbehaltlich der Spezialfälle nach Abs. 1^{bis} und 1^{ter} – wie für Mo. von Ratsmitgliedern und Fraktionen: bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session. Wird die Mo. *weniger als einen Monat* vor der nächsten ordentlichen Session eingereicht, so läuft die Frist bis zum Beginn der *übernächsten* Session (Abs. 1 2. Satz). An dieser Stelle wird die Session nicht als ordentliche Session präzisiert: Handelt es sich bei dieser übernächsten Session um eine Sondersession, so endet die Frist mit dem Beginn dieser Sondersession.¹² In der Praxis stellt sich ein Problem, wenn eine Kommission eine Mo. im Zh. mit der Beratung eines Erlassentwurfs oder Berichtes des BR beschliesst. In solchen Fällen ist der BR i.d.R. bereit, die ihm gesetzte Frist nicht auszunützen, damit die Mo. vom Rat zusammen mit dem Erlassentwurf behandelt werden kann.¹³

- 5 Koordinieren die Kommissionen beider Räte ihre politischen Absichten in der Weise, dass *eine Woche* vor Beginn einer ordentlichen oder a.o. Session gleich lautende Mo. beider Kommissionen vorliegen, so weist dies auf einen «starken politischen Willen» hin (Kommissionsberichterstatte Caroni [FDP/AR]), AmtlBull StR 2022 988), der eine schnellere Behandlung der Mo. rechtfertigt. Diese Mo. sollen daher in der nächsten Session behandelt werden können, was voraussetzt, dass der BR vor dem traktandierten Zeitpunkt der Beratung Stellung genommen hat (Abs. 1^{bis}). Dieser Zeitpunkt ist nicht der Beginn der Session, sondern kann auch in der dritten Sessionswoche liegen, so dass dem BR fast so viel Zeit wie im Normalfall nach Abs. 1 2. Satz zur Verfügung steht. Diese Beschleunigung des Verfahrens gilt auch im Falle der Einreichung solcher Mo. vor einer a.o. Session, «weil das Instrument gerade auch in dringl. Fällen und in Krisenzeiten geeignet sein kann» (BBl 2022 301, 69). Das zeigt die Erfahrung während der Covid-19-Pandemie, als die BVers insb. mit Kommissionsmotionen auf die Notrechtsverordnungen des BR Einfluss nahm (s. N 1g).¹⁴

2. Behandlung im Erstrat (Abs. 2)

- 6 Die Möglichkeiten zur Beschlussfassung des Erstrates beschränken sich wie die möglichen Anträge des BR auf Annahme oder Ablehnung; wenn die Mo. inhaltlich teilbar ist, so kann über die einzelnen Punkte getrennt abgestimmt werden (vgl. Art. 119 N 11). Eine Mo. ist, wie jedes andere Instrument einzelner Ratsmitglieder oder -organe, durch ihre Einreichung nur in einem Rat hängig; wird sie von diesem Rat abgelehnt, so ist sie erledigt. Erst nach Annahme durch den Erstrat wird sie, bzw. im Fall einer Teilung ihr angenommener Teil, im Zweitrat hängig.

12 Eine a.o. Session sollte hingegen für die Fristsetzung nicht relevant sein, da sie zur Behandlung bestimmter Beratungsgegenstände dient (vgl. Art. 2 Abs. 4 ParlG) und zudem u.U. kurzfristig einberufen wird.

13 Bsp. 11.4048 Mo. WAK-StR. *Beschleunigung der Anpassung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit*: Einreichung 22. 11. 2011, Stellungnahme BR 30. 11. 2011, Behandlung im StR am 6. 12. 2012 zusammen mit 12.039 (*Personenfreizügigkeit. Flankierende Massnahmen. BG. Anpassung*).

14 Die SPK-NR zieht in ihrem Bericht 20.437/20.438 zwar eine positive Bilanz der Nutzung dieses Instrumentes, kritisiert aber auch, dass das Instrument der pa.Iv. nicht benutzt wurde (ausser zur Regelung von Parlamentsinterna sowie eines eventuellen Notbudgets), obwohl dieses in einigen Fällen besser geeignet gewesen wäre und rascheres Handeln ermöglicht hätte, «wenn der Regelungsinhalt klar ist und leicht in Erlassform zu giessen ist» (z.B. wenn bereits ausgearbeitete Entwürfe für VO des BR vorliegen) (BBl 2022 301, 37 u. 50).

Der NR kennt, anders als der StR, für die Behandlung von Mo. (u.a. Vorstössen) im NR als Erstrat einige spezielle Regeln: 7

- Eine Beratungszeit von mind. acht Stunden pro ordentliche Session muss für die Behandlung von Vorstössen und für die Vorprüfung von pa.Iv. reserviert sein (Art. 28 Abs. 1 GRN). Werden die acht Stunden nicht erreicht, so muss der nicht verwendete Rest der entsprechenden Beratungszeit der nächsten Session gutgeschrieben werden. Im Unterschied zu den früher geltenden Bestimmungen mit demselben Zweck (s. Art. 118 N 10, 14) hat sich diese Regelung in der Praxis bewährt.¹⁵
- Behandlungsreife Vorstösse von Ratsmitgliedern und Fraktionen, «die den gleichen oder einen ähnlichen Gegenstand betreffen», werden in der Reihenfolge ihrer Einreichung behandelt (Art. 28 Abs. 2 GRN). Der Begriff des «ähnlichen Gegenstands» wird in der Praxis weit ausgelegt: Die Vorstösse werden dem zuständigen Departement des BR zugeordnet und auf entsprechenden Listen zusammengestellt. Die Vorstösse werden nicht einzeln traktandiert, sondern unter dem Sammeltitle «Parlamentarische Vorstösse in Kategorie IV» (Art. 35 Abs. 2 GRN) i.d.R. am Ende einer Tagesordnung aufgenommen, in welcher Erlassentwürfe des BR aus dem Zuständigkeitsbereich eines Departements aufgeführt sind. Ein Departement kommt durchschnittlich in jeder zweiten Session an die Reihe (BBl 2014 9416). Häufig steht aber keine Zeit mehr zur Verfügung, um die Vorstösse auf der traktandierten Liste zu behandeln, oder die Zeit reicht nur für einen kleinen Teil dieser Vorstösse. Zu diesen Vorstössen findet eine «Kurzdebatte» statt; neben der Urheberin oder dem Urheber sowie der Vertretung des BR erhält das Wort auch, wer «zuerst die Ablehnung des Vorstosses beantragt hat» (Beratungskategorie IV gem. Art. 46 und 48 Abs. 2^{bis} GRN). Vorstösse, die der BR zur Annahme beantragt, die aber aus der Mitte des Rates bekämpft werden, werden an den Anfang der Vorstosslisten aufgenommen und haben damit bessere Chancen, zur Behandlung zu gelangen (Art. 28 Abs. 2 2. Satz GRN; in Kraft seit 2.3.2015 aufgrund der pa.Iv. 13.483 *Effizienz des Parlamentsbetriebs stärken*).¹⁶ Häufiges Schicksal eines Vorstosses ist es aber, dass seine Behandlung von Session zu Session verschoben wird, bis er gem. Art. 119 Abs. 5 Bst. a ParlG nach zwei Jahren abgeschrieben wird (s. dazu Art. 119 N 12 ff. und die Statistiken in N 16 u. 16a).
- Unbestrittene Vorstösse werden in einem beschleunigten Verfahren behandelt (Art. 78 Abs. 4 ParlG, Art. 48 Abs. 2^{bis} GRN). Die Urheber und Urheberinnen von behandlungsreifen Mo. und Po. werden zu Beginn der Session angefragt, ob sie dem Antrag des BR zustimmen. Falls sie zustimmen (i.d.R. einem Antrag auf Annahme des Vorstosses; es kommt aber auch vor, dass der Urheber resp. die Urheberin einem Ablehnungsantrag zustimmt), wird als Ergänzung der Tagesordnung des letzten Sessionstages allen Ratsmitgliedern eine Liste der vorläufig nicht bestrittenen Anträge zu Mo. und Po. zugestellt (sog. Freitagliste). Bestreitet ein Ratsmitglied einen Antrag, so wird die Behandlung des Vorstosses verschoben. Bleibt ein Antrag unbestrit-

15 In den Jahren 2009–2012 wurde die vorgesehene minimale Beratungszeit in 15 von 16 Sessionen erreicht; im einzigen Ausnahmefall (Wintersession 2012) konnte die fehlende Zeit in der nächsten Session kompensiert werden (mündliche Auskunft des Ratssekretariates). Dass die Vorschrift weiterhin beachtet wurde, zeigt eine Notiz des Sekretariates des Büro-NR vom 15.1.2021 zhd. der Sitzung des Büro-NR vom 5.2.2021: Während der Covid-19-Pandemie ergab sich in der Sommersession 2020 ein Rückstand von 170 Minuten. Nach der Herbstsession betrug der Rückstand nur noch 80 Minuten. In der direkt anschliessenden Sondersession wurden während 170 Minuten Vorstösse behandelt. In der Wintersession ergab sich ein weiterer Überschuss von 100 Minuten gegenüber den 480 vorgeschriebenen Minuten. In der Zeitspanne von der Wintersession 2021 bis zur Sommersession 2023 wurde die Vorgabe von acht Stunden durchschnittlich um über acht Stunden übertroffen, Sondersessionen und a.o. Sessionen nicht mitberechnet (Auskunft der Sekretärin des StR vom 16.8.2023).

16 Der Sinn dieser Regelung ist zweifelhaft: Wenn die Funktion der Mo. primär darin gesehen wird, dem BR Aufträge zu erteilen, so ist nicht einzusehen, warum eine Mo., die «offene Türen einrennt», prioritär behandelt werden soll.

ten, so ist der entsprechende Vorstoss angenommen (ausnahmsweise abgelehnt, wenn der Urheber resp. die Urheberin einem Ablehnungsantrag des BR zugestimmt hat). Eine Diskussion findet nicht statt. Die Vorstösse, deren Behandlung verschoben wird, werden in einer der folgenden Sessionen auf die als Ergänzung zu einer Tagesordnung bezeichnete Sammeliste der Vorstösse im Zuständigkeitsbereich eines bestimmten Departements aufgenommen und teilen deren oben dargestelltes Schicksal.

- Sehr selten wird ein Vorstoss, der politisch von besonderer Bedeutung erscheint, als gesonderter Traktandum privilegiert in das Sessionsprogramm aufgenommen.¹⁷
- Hinter einer Mo. oder einem Po. einer Kommission steht die Mehrheit einer repräsentativen Abordnung des Rates. Art. 28a Abs. 1 GRN sieht daher eine Privilegierung von Kommissionsvorstössen vor; sie müssen spätestens in der zweiten ordentlichen Session nach dem Eintreffen der Stellungnahme des BR behandelt werden. Dieselbe Frist gilt für Mo. des StR; in diesem Fall berechnet nach der Annahme der Mo. im StR. Diese Frist wird in der Praxis weitgehend, aber nicht immer eingehalten. Kommissionsvorstösse müssen in der Tagesordnung gesondert aufgeführt werden; sie dürfen nicht wie die Vorstösse von Ratsmitgliedern und Fraktionen unter einem Sammeltitle aufgeführt werden (Art. 35 Abs. 2 GRN).

- 8 Beide Ratsreglemente sehen vor, dass ein Vorstoss im Erstrat durch eine Kommission vorberaten werden kann. Eine Kommission kann die Beratung von sich aus an sich ziehen, oder der Rat kann den Vorstoss zur Vorberatung an eine Kommission zurückweisen (Art. 21 Abs. 2 GRN; Art. 17 Abs. 3 GRS). Eine entsprechende Eigeninitiative der Kommissionen kann in beiden Räten nicht beobachtet werden – die Bestimmung scheint in Vergessenheit geraten zu sein.¹⁸ Hingegen werden durch den StR in jüngerer Vergangenheit häufig Mo. einer Kommission zur Vorberatung zugewiesen.¹⁹ Als Begründung wird oft angegeben, dass ausser der Mo. auch noch weitere Bestrebungen im Gange seien (andere Mo. oder pa.Iv. zum selben Thema, Vorarbeiten des BR) und dass die Mo. im grösseren Zh. geprüft werden soll.²⁰ Oder es wird argumentiert, vor einem Entscheid müssten gründliche

17 Bsp.: Am 14.9.2010 wurde durch einen erfolgreichen Ordnungsantrag an den Rat die Mo. 10.3472 (*Mo. Aebi Andreas. Milchmengensteuerung für marktgerechte Milchmengen*) ins Sessionsprogramm aufgenommen. Der Sprecher des Büros argumentierte vergeblich: «Es kann nicht sein, dass man irgendeine Motion auf die Traktandenliste nimmt und die Behandlung der anderen 100 oder 200 Motionen immer wieder hinausschiebt» (AmtlBull NR 2010 1240 f.). – In der Wintersession 2023 wurden auf Antrag des Büros (Prot. Büro-NR 17.11.2023, 2 ff.) zwei Mo. auf diese Weise ins Sessionsprogramm aufgenommen, trotz dem Hinweis des Sekretariats, dass dies nicht der Praxis entspreche (23.3239 *Mo. Mettler. AHV-Renten für bedürftige Rentnerinnen und Rentner erhöhen* u. 23.3846 *Mo. Friedli. Verschiebung der Einführung der Anforderung von 3,5 Prozent Biodiversitätsförderflächen im Ackerbau um ein Jahr*).

18 Die Anwendung der Bestimmung könnte das Instrument der Mo. im NR insofern aufwerten, als politisch wichtige und mehrheitsfähige Mo. dank Unterstützung durch eine Kommission im NR eher auf die Tagesordnung gesetzt würden.

19 In der Legislaturperiode 2015–2019 geschah dies mit 58 der 223 im StR eingereichten Mo., 2019–2023 mit 119 von 408 Mo.. Im NR hat die Bestimmung in neuerer Zeit, soweit ersichtlich, erst zweimal Anwendung gefunden (Stand Ende 2023): Am 27.9.2023 wurden aufgrund eines Ordnungsantrags vier Mo., welche die humanitäre Hilfe an die Ukraine aufstocken wollten (23.3255, 23.3422, 23.3423, 23.3424), der zuständigen Kommission zur Vorberatung zugewiesen (AmtlBull NR 2023 1995 f.). Am 19.12.2023 geschah dasselbe mit einer Mo. 23.4241, welche die Korrektur einer Praxisänderung in Bezug auf Asylgesuche von Afghaninnen verlangte (AmtlBull NR 2023 2450 f.).

20 Bsp.: 22.3230 *Mo. Juillard. Für eine Anpassung der indirekten Förderung der Regionalpresse* (AmtlBull StR 2022 628 f.). – Das Motiv solcher Anträge dürfte häufig taktischer Natur sein. Z.B. möchte man einen angesichts des Ablehnungsantrages des BR drohenden negativen Ent-

Abklärungen (inkl. Anhörungen von Expertinnen und Experten und/oder Vertretungen von Kte.) durchgeführt werden.²¹ In beiden Fällen wird die verfahrensrechtliche Bedeutung der Annahme einer Mo. überschätzt: Es geht nicht um einen definitiven Entscheid; mit der Annahme der Mo. werden Einzelheiten der späteren Gesetzgebung noch nicht in Stein gehämmert. Es geht bloss um die allgemeine Stossrichtung, um einen Vorentscheid, der den BR beauftragt, nach vertiefter Prüfung aller Umstände einen Erlassentwurf auszuarbeiten oder eine Massnahme zu ergreifen. Weder ist der BR an den Auftrag sklavisch gebunden (vgl. Art. 120 N 16), noch fehlen dem Parlament die Möglichkeiten, seinen Vorentscheid später ggf. zu korrigieren.

3. Behandlung im Zweitrat (Abs. 3)

Eine Mo. muss von beiden Räten angenommen werden, damit dem BR ein Auftrag erteilt wird. Der Zweitrat kann die Mo. annehmen oder ablehnen, ggf. auch teilweise annehmen oder ablehnen, sofern sie teilbar ist (s. Art. 119 N 11). Daneben steht dem Zweitrat als weitere Option die Abänderung des Wortlauts der Mo. offen. Der Zweck dieser Bestimmung liegt darin, das Instrument der Mo. gezielter einsetzen zu können. Die im Erstrat angenommene Mo. wird im Zweitrat einer Kommission zugewiesen²² und von dieser vorberaten (vgl. Art. 21 GRN; Art. 17 GRS); dabei ergibt sich die Gelegenheit, Mängel des Textes zu beheben. Eine angenommene Mo. hat also ein zweistufiges Verfahren durchlaufen: Der Erstrat bildet einen ersten gröberen Filter; im Zweitrat kann der allenfalls nötige Feinschliff vorgenommen werden.²³

Die Abänderung kann nur auf Antrag der Mehrheit der vorberatenden Kommission oder des BR erfolgen; ein Antrag einer Kommissionsminderheit oder eines Ratsmitgliedes wird nicht zugelassen; der Aufwand für eine eigentliche Detailberatung einer Mo. wäre unverhältnismässig. Der BR kündigt gelegentlich in seiner vor der Beratung im Erstrat eingereichten Stellungnahme an, er werde im Zweitrat eine Abänderung beantragen, sofern der Erstrat die Mo. entgegen seinem ablehnenden Antrag annimmt. Der BR verzichtet aber dann meistens darauf, einen entsprechenden formulierten Eventualantrag im Zweitrat zu stellen, und überlässt es der Kommission des Zweitrates, den Antrag des BR zu übernehmen.²⁴

scheid verzögern. Oder man möchte sich nicht frühzeitig festlegen und damit falsche politische Zeichen geben. Diese Vorgehensweise führt in letzter, absurder Konsequenz dazu, dass eine Mo. erst dann behandelt werden kann, wenn ihr Auftrag bereits erfüllt ist. Vgl. die ähnliche Problematik bei der Vorprüfung von pa.Iv. und Kt.Iv. (Art. 110 N 10 und Art. 116 N 10).

21 Bsp.: 22.3153 Mo. *Rieder. Rieder. Errichtung eines souveränen Staatsfonds* (AmtlBull StR 2022 488). StR Kuprecht opponierte gegen die Zuweisung: «Diese ständigen Überweisungen an die Kommissionen [...] sind Teil der Misere, die wir in dieser Session haben. Wir haben so viele Vorstösse, [...] die dann an die Kommissionen überwiesen werden, im Grundsatz aber eigentlich entschieden werden könnten.»

22 Die Zuweisung erfolgt durch die Ratspräsidentin oder den Ratspräsidenten am Ende der Session, in welcher die Mo. angenommen wurde, also zur Vermeidung von unnötigem Zeitverlust nicht im Rahmen der normalen Zuweisung der Geschäfte durch das Büro zu Beginn einer Session (vgl. Art. 22 Abs. 2 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 18 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS).

23 Bsp.: Der StR hat bei 22.3377 Mo. *SGK-NR. Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads* die unrealistisch kurze Frist für die Umsetzung der Mo. (in diesem Fall durch die Änderung einer VO) korrigiert (AmtlBull StR 2022 922 f.).

24 Bsp.: 22.3388 Mo. *UREK-NR. Wechsel auf moderne Heizsysteme vereinfachen* (AmtlBull StR 2022 1195).

- 11 Der Text einer Mo. kann auch in der Weise abgeändert werden, dass der Auftrag der Mo. dem Auftrag eines Po. gleichkommt (s. Art. 123). Diese Form der Abänderung ist an die Stelle der bis 2003 möglichen Umwandlung einer Mo. in ein Po. getreten (zu den Motiven s. N 1c). Eine Mo., die vom BR die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes verlangt, kann also zu einer Mo. abgeändert werden, welche die Prüfung der Zweckmässigkeit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes und eine diesbezügliche Berichterstattung verlangt.²⁵ Mo. und Po. stehen sich nicht als Instrumente mit voneinander klar getrennten Rechtswirkungen gegenüber. Der Auftrag eines Po. wird durch die Unterbreitung eines Berichts durch den BR erfüllt, was auch als «Massnahme» des BR betrachtet werden kann, wie sie durch eine Mo. gefordert werden kann. Die Rechtswirkung des Po. geht also in der allgemeineren Rechtswirkung der Mo. auf; das Po. stellt eine «Teilmenge» der Mo. dar. Die weiterbestehende Existenzberechtigung des Po. neben der Mo. ergibt sich indessen aus dem Umstand, dass für die i.d.R. politisch weniger gewichtige Forderung nach einem Bericht die Zustimmung eines Rates genügt, falls die Form des Po. gewählt wird.

4. Differenzbereinigung (Abs. 4 und 4^{bis})

- 12 Weil für die Annahme einer Mo. übereinstimmende Beschlüsse beider Räte notwendig sind, geht die durch den Zweitrat abgeänderte Mo. zurück an den Erstrat. Dieser hat gem. Abs. 4 drei Möglichkeiten: Annahme der geänderten Mo., Festhalten an der eigenen Mo. oder Ablehnung der Mo.²⁶, 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 Zweitrat, welcher entweder die Mo. in der Fassung des Erstrates annehmen oder sie definitiv ablehnen kann.
- 12a Es ist zu bezweifeln, dass der Zusatznutzen der durch die Änderung des ParlG vom 18.6.2021 eingeführten aufwändigeren Differenzberatung bei Mo., die zu vier Beratungen einer Mo. in den Räten führen kann (und drei Vorberatungen durch eine Kommission, abgesehen von der ersten Beratung im Erstrat), 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. den BR) bedarf, welcher dabei erhebliche zeitliche und materielle Handlungsspielräume besitzt (s. dazu eingehend Art. 120, insb. N 14 ff.).²⁷ Im

25 Die Kommissionsberichterstatteerin der SPK-NR äusserte sich bei der Beratung des ParlG ausdrücklich in diesem Sinne (AmtlBull NR 2002 961). – Bsp.: 23.3010 Mo. KVF-StR. *Die Chance der Realisierung des multifunktionalen Grimseltunnels erhalten* (AmtlBull NR 2023 805 f.).

26 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. gesamt-haft ab (AmtlBull NR 2013 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.).

27 Die Bedeutung des genauen 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).

Übrigen kann festgestellt werden, dass der Erstrat in der Praxis einer Änderung des Zweitrates grossmehrheitlich zustimmt (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.

5. Annahme einer Mo. ohne Behandlung im Zweitrat (Abs. 5)

Es versteht sich von selbst, dass eine im NR eingereichte Mo., die sich nur auf die Organisation und das Verfahren des NR bezieht und an das Büro des NR gerichtet ist (vgl. Art. 118 Abs. 3 ParlG), nach Annahme durch den NR bereits als definitiv angenommen gilt und vom StR nicht behandelt wird; vice versa gilt dasselbe für eine derartige im StR eingereichte Mo.

13

Um einem Anliegen bes. Gewicht zu verleihen, werden in der Praxis gelegentlich in beiden Räten gleich lautende Mo. eingereicht. Wenn jeder Rat als Erstrat diese Mo. angenommen hat, so liegen zwar inhaltlich übereinstimmende Beschlüsse vor. Diese Beschlüsse beziehen sich aber auf formal unterschiedliche Beratungsgegenstände; v.a. aber kann bis zur Annahme der beiden gleich lautenden Mo. in beiden Räten vom Antragsrecht auf Abänderung im Zweitrat kein Gebrauch gemacht werden. Die beiden Mo. müssen also dennoch übers Kreuz an den jeweils anderen Rat gehen, dort von einer Kommission vorberaten und vom Rat behandelt werden, damit dieser die Mo. ggf. abändern kann.

14

Abs. 5 Bst. b sieht eine Ausnahme vor, wenn die gleich lautenden Mo. von Kommissionen eingereicht worden sind. In diesem Fall gilt die von einem Rat als Erstrat angenommene Mo. als definitiv angenommen, wenn die gleich lautende Mo. im anderen Rat bereits angenommen worden ist. Dieselbe Kommission, die bereits einen Motionstext beschlossen hat, dürfte kaum ein Bedürfnis haben, den identischen Motionstext ihrer Schwesterkommission abzuändern. Zwar kann in diesem Fall auch der BR von seinem Antragsrecht auf Änderung der Mo. keinen Gebrauch machen. Dieser Mangel wiegt aber weniger schwer als der Nachteil eines Verfahrens, das i.d.R. als formalistischer Leerlauf empfunden werden dürfte. Zudem ist bei der Entstehung eines Motionstextes in der Kommission i.d.R. auch bereits eine Vertretung des BR anwesend, die damit durchaus Gelegenheit hat, auf aus Sicht des BR bestehende allfällige Mängel des Textes hinzuweisen. Das Verfahren gem. Abs. 5 Bst. b gibt den Kommissionen beider Räte ein Instrument in die Hand, mit dem sie sehr schnell und wirksam dem BR einen Auftrag erteilen können, insb. auch in Krisensituationen, in welchen ein Bedürfnis entstehen kann, dass das Parlament rasch auf Notverordnungen des BR reagiert (s. dazu N 1g).

15

6. Statistik der Art der Erledigung von Mo.²⁸

16 Die folgende Statistik der Art der Erledigung von Mo. in der 51. Legislaturperiode (2019–2023) gibt zugleich ein Bild der verschiedenen möglichen Verfahrensabläufe bei der Behandlung von Mo.:

Einreichungsrat	NR	StR	Total
<i>Behandlung im Erstrat</i>			
Abgelehnt	558	116	674
Abgeschrieben, weil seit zwei Jahren hängig (Art. 119 Abs. 5 Bst. a)	546	5	551
Abgeschrieben wegen Austritt aus dem Rat (Art. 119 Abs. 5 Bst. b)	57	1	58
Zurückgezogen	296	70	366
Definitiv angenommen nach Art. 121 Abs. 5 Bst. a (ratsintern)	1	0	1
Definitiv angenommen nach Art. 121 Abs. 5 Bst. b (gleichlautend)	21	21	42
Angenommen, geht an Zweitrat	466	184	650
<i>Behandlung im Zweitrat</i>			
Abgelehnt	248	43	291
Definitiv angenommen	204	126	330
Abgeändert, geht zur Differenzbereinigung an Erstrat	14	15	29
<i>Differenzbereinigung</i>			
Abgelehnt durch Erstrat nach Änderung durch Zweitrat	1	1	2
Abgelehnt durch Zweitrat nach Festhalten durch Erstrat	2	0	2
Definitiv angenommen	11	14	25
<i>Zusammenfassung der definitiven Erledigungen</i>			
Angenommen	237	161	398
Abgelehnt	809	160	969
Abgeschrieben	603	6	609
Zurückgezogen	296	70	366
Total Erledigungen	1 945	397	2 342

28 Die Zahlen basieren auf Angaben der Parlamentsbibliothek, Einheit Ressourcen und Statistiken.

Zum Vergleich die Zahlen für die 48. Legislaturperiode (2007–2011):

16a

Einreichungsrat	NR	StR	Total
<i>Behandlung im Erstrat</i>			
Abgelehnt	656	58	714
Abgeschrieben, weil seit zwei Jahren hängig (Art. 119 Abs. 5 Bst. a)	683 ²⁹	0	683
Abgeschrieben wegen Austritt aus dem Rat (Art. 119 Abs. 5 Bst. b)	51	2	53
Zurückgezogen	82	53	135
Definitiv angenommen nach Art. 121 Abs. 5 Bst. a (ratsintern)	1	0	1
Definitiv angenommen nach Art. 121 Abs. 5 Bst. b (gleichlautend)	6	6	12
Angenommen, geht an Zweitrat	403	130	533
<i>Behandlung im Zweitrat</i>			
Abgelehnt	168	30	198
Definitiv angenommen	191	86	277
Abgeändert, geht zur Differenzbereinigung an Erstrat	44	14	58
<i>Differenzbereinigung</i>			
Abgelehnt	2	0	2
Definitiv angenommen	42	14	56
<i>Zusammenfassung der definitiven Erledigungen</i>			
Angenommen	240	106	346
Abgelehnt	826	88	914
Abgeschrieben	734	2	736
Zurückgezogen	82	53	135
Total Erledigungen	1882	249	2131

Art. 122

Behandlung
angenommener
Motionen

¹ Ist eine Motion nach zwei Jahren noch nicht erfüllt, so berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich darüber, was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt.

^{1bis} Der Bundesrat berichtet unverzüglich, wenn:

- a. eine Kommissionsmotion, welche die Änderung einer Verordnung des Bundesrates, die noch nicht länger als ein Jahr in Kraft ist, oder des Entwurfs für eine Verordnung des Bundesrates verlangt, nach sechs Monaten noch nicht erfüllt ist; oder
- b. eine Kommissionsmotion, welche den Erlass oder die Änderung einer Verordnung verlangt, die sich auf Artikel 184 Absatz 3 oder Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anhang 2

29 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.

stützt, nach Ablauf der im Motionstext vorgesehenen Frist für die Berichterstattung noch nicht erfüllt ist.

^{1ter} Der Bericht des Bundesrates 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

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.

^{1bis} Le Conseil fédéral rend compte sans délai:

- a. si une motion de commission le chargeant de modifier une ordonnance du Conseil fédéral en vigueur depuis un an au plus ou de modifier un projet d'ordonnance du Conseil fédéral est pendante depuis plus de six mois, ou
- b. si une motion de commission le chargeant d'édicter ou de modifier une ordonnance en se fondant sur l'art. 184, al. 3, ou 185, al. 3, de la Constitution ou sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise selon l'annexe 2 est encore pendante après échéance du délai imparti dans le texte de la motion pour faire rapport.

^{1ter} Le rapport du Conseil fédéral est adressé aux commissions compétentes.

² Une commission ou le Conseil fédéral proposent qu'une motion soit classée lorsque son objectif a été atteint. Cette proposition est adressée aux deux conseils, sauf si la motion concerne l'organisation ou le fonctionnement d'un seul conseil.

³ Le classement d'une motion peut également être proposé si, bien que son objectif n'ait pas été atteint, il n'est plus justifié de la maintenir. La proposition est motivée:

- a. soit au moyen d'un rapport ad hoc;
- b. soit au moyen d'un message relatif à un projet d'acte de l'Assemblée fédérale en rapport avec la motion concernée.

⁴ En cas de divergence entre les conseils, l'art. 95 est applicable.

⁵ Si les deux conseils rejettent une proposition de classement, le Conseil fédéral est tenu d'atteindre l'objectif visé par la motion, soit dans un délai d'un an, soit dans le délai que les conseils lui ont fixé lorsqu'ils ont rejeté la proposition de classement.

⁶ Si le Conseil fédéral ne respecte pas le délai fixé, les conseils, sur proposition de la commission compétente, décident à la session ordinaire suivante, soit de prolonger une nouvelle fois le délai, soit de classer la motion.

Trattazione delle
mozioni accolte

¹ Se una mozione non è ancora adempiuta dopo due anni, il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale su quanto ha intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intenda adempierlo.

^{1bis} Il Consiglio federale riferisce senza indugio se:

- a. una mozione di commissione che incarica il Consiglio federale di modificare un'ordinanza del Consiglio federale in vigore da non più di un anno o di modificare un disegno d'ordinanza del Consiglio federale non è ancora adempiuta dopo sei mesi; oppure
- b. una mozione di commissione che incarica il Consiglio federale di emanare o di modificare un'ordinanza poggianti sull'articolo 184 capoverso 3 o 185 capoverso 3 della Costituzione federale o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all'allegato 2 non è ancora adempiuta allo scadere del termine impartito al Consiglio federale nel testo della mozione per presentare rapporto.

^{1ter} Il rapporto del Consiglio federale 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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Art. 122 Abs. 1 und 1 ^{ter} betr. Mo., Art. 124 Abs. 4 betr. Po.)	4
1a. Rasche Umsetzung bestimmter Kommissionsmotionen (Art. 122 Abs. 1 ^{bis})	5a
2. Abschreibung erfüllter Aufträge (Abs. 2)	6
3. Abschreibung nicht erfüllter Aufträge (Abs. 3)	8
4. Differenzbereinigung bei der Behandlung von Abschreibungsanträgen (Abs. 4)	10
5. Weiteres Verfahren nach der Ablehnung eines Abschreibungsantrags (Abs. 5 und 6)	11

Materialien

Bis 1962: GRN 4.4.1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17.10.1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27.9.1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2.10.1962 (AS 1962 1321 ff.); GVG 23.3.1962 (Botschaft BR 25.4.1960 [BB1 1960 I 1449 ff., insb. 1508], AS 1962 773 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 25./26.4.2002; Prot. SPK-StR 30.1.2002, 11./12.2.2002, 24./25.6.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3506); AmtlBull NR 2002 961 f.; AmtlBull StR 2002 30 f., 930 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

06.413 Pa.Iv. Verbindliche Wirkung der Motion: Prot. SPK-NR 14./15.9.2006, 11./12.1.2007; Bericht SPK-NR 12.1.2007 (BB1 2007 1457 ff.); Stellungnahme BR 28.2.2007 (BB1 2007 2149 ff.); AmtlBull NR 2007 626 ff.; Prot. SPK-StR 6./7.9.2007; AmtlBull StR 2007 670 f.; Änderung ParlG 5.10.2007 (AS 2008 2113).

Bericht GPK-StR 8.10.2019. Erfüllung angenommener Motionen und Postulate (BB1 2020 409 ff.; zit. Bericht GPK); Anhang: Bericht PVK z.hd. GPK-StR 7.5.2019. Erfüllung angenommener Motionen und Postulate (BB1 2020 425 ff.; zit. Bericht PVK); Kurzbericht GPK-StR 12.10.2021. Erfüllung angenommener Motionen und Postulate. Beurteilung der Stellungnahmen des BR vom 13.12.2019 und 11.12.2020 (BB1 2022 121; zit. Kurzbericht GPK).

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Prot. Subko. SPK-NR 3.2.2021 u. 2.7.2021; Bericht SPK-NR 27.1.2022 (BB1 2022 301, insb. 70 f.); Stellungnahme BR 16.2.2022 (BB1 2022 433, insb. 12); Änderung ParlG 17.3.2023 (AS 2023 483).

Literatur

BAUD-LAVIGNE, La mise en œuvre des motions et postulats adoptés, un enjeu dans les relations entre Parlement et gouvernement, in: *Parlement/Parlement/Parlamento 2019*, H. 3, 32 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-3.pdf>> (8.4.2024); GRAF, Motionen an den Bundesrat: verbindlicher Auftrag oder «frommer Wunsch»? in: *Parlement/Parlement/Parlamento 2019*, H. 2, 4 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2019-2.pdf>> (8.4.2024) (zit. GRAF, Motionen).

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

In den ersten 100 Jahren des Bundesstaates bestand kein Bedarf nach einer Normierung der Berichterstattung des BR über die Erfüllung der ihm durch angenommene Mo. und Po.¹ erteilten Aufträge. Mit Art. 41 GRN 1946 und Art. 38 GRS 1946 wurden erstmals Vorschriften über die Abschreibung von angenommenen Mo. und Po. aufgestellt. Diese sahen vor, dass von einem oder beiden Räten angenommene Mo. und Po., die vom BR nach vier Jahren noch nicht erfüllt worden waren, als nicht erfüllt abgeschrieben («gestrichen») wurden, wenn nicht der BR oder ein Ratsmitglied die Aufrechterhaltung verlangte. Der BR musste die zu streichenden Mo. und Po. in seinem Geschäftsbericht gesondert aufführen. Art. 39 GRN 1962 und Art. 42 GRS 1962 ersetzten die offenbar von Amtes wegen, d.h. ohne Behandlung im Rat zu erfolgende Abschreibung der seit mehr als vier Jahren nicht erfüllten Mo. und Po. durch eine Verpflichtung des BR, «dem Rat begründeten Antrag über deren Aufrechterhaltung oder Abschreibung zu stellen.» Ausserdem wurde präzisiert, dass die Abschreibung einer Mo. der Zustimmung durch beide Räte bedarf, und dass die GPK «besonders darüber zu wachen» hat, dass seit mehr als vier Jahren nicht erfüllte Mo. und Po. vom BR «beförderlich behandelt werden.» Als Neuerung hielt zudem das GVG 1962 in Art. 45 Abs. 4 fest: «Der Geschäftsbericht hat den Stand der Behandlung der dem Bundesrat überwiesenen Motionen knapp anzugeben» (s. dazu Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1508]). Diese Bestimmungen von GVG, GRN und GRS blieben bis zum Erlass des ParlG unverändert.

Bei der Ausarbeitung des ParlG war ein Reformziel auch die bessere Kontrolle über die Erledigung der Aufträge, die dem BR durch angenommene Mo. und Po. erteilt werden. Das Problem erkannte zwar bereits die SPK-NR: «Als Folge der Abwertung der Motion im Nationalrat versteht der Bundesrat überwiesene Motionen (auch solche des Ständerates) offensichtlich immer weniger als verbindliche Aufträge, die zeit- und sachgerecht zu erledigen sind. [...] Die Berichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der parlamentarischen Gesetzgebungsaufträge muss als rudimentär bezeichnet werden» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3506]). Entsprechende Lösungsvorschläge wurden aber erst durch die SPK-StR, also erst im Zweitrat, eingebracht (Prot. SPK-StR 11./12. 2. 2002, 21 ff.) und in der Folge von beiden Räten angenommen (AmtlBull StR 2002 30 f.; Prot. SPK-NR 25./26. 4. 2002, 28 ff.; AmtlBull NR 2002 961 f.). Entgegen den früheren Regelungen muss der BR seit Inkrafttreten des ParlG nicht erst vier, sondern bereits zwei Jahre nach Annahme einer Mo. oder eines Po. jährlich darüber berichten, «was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt» (Art. 122 Abs. 1 und Art. 124 Abs. 4 ParlG). Diese Berichterstattung erfolgt zudem nicht mehr im Rahmen des Geschäftsberichtes und wird folglich auch nicht mehr von den GPK geprüft. Der entsprechende Bericht geht an die zuständigen Sachbereichskommissionen, von denen man sich eine eingehendere und kompetentere Prüfung erhofft. Diese Kommissionen prüfen neu auch die Anträge des BR auf Abschreibung angenommener Mo. und Po.

Am 24. 3. 2006 verlangte NR Ruedi Lustenberger (CVP/LU) mit der *pa.Iv. 06.413 (Verbindliche Wirkung einer Motion)*, dass der BR einen Antrag zur Abschreibung einer nicht erfüllten Mo. mit einem gesonderten Bericht begründen muss; wird sein Antrag abgelehnt, so muss er «den Auftrag umgehend erfüllen». Die SPK-NR setzte diese Forderungen mit ihrem Bericht vom 12. 1. 2007 (BBl 2007 1457 ff.) um; ihr Entwurf für Art. 122 Abs. 3–5 wurde von beiden Räten ohne Änderung angenommen (AmtlBull NR 2007 627 f.;

1 Die Entwicklung der Regelung der Behandlung angenommener Po. erfolgt parallel zu jener angenommener Mo.

AmtlBull StR 2007 670 f.). Der BR hatte den Vorwurf einer «Missachtung des Willens des Parlaments» zurückgewiesen, den Aufwand für zusätzliche Berichte als nicht gerechtfertigt bezeichnet und Nichteintreten beantragt (Stellungnahme BR 28.2.2007 [BBl 2007 2149]).

- 3a** Mehrere Anläufe für die Einführung eines Verordnungsvetos der BVers gegen VO des BR mit dem Ziel, auf die Verordnungsgebung des BR wirksam Einfluss nehmen zu können, waren zwar im NR erfolgreich, scheiterten aber am Widerstand des StR (s. Art. 151 N 10). Die SPK-StR hat mit ihrer pa.Iv. 20.402 *Kommissionsmotionen zur Änderung von Verordnungen und Verordnungsentwürfen. Beschleunigung der Umsetzung* einen Alternativvorschlag vorgelegt, der mit der pa.Iv. 20.437/20.438 der SPK-NR realisiert wurde (Änderung des ParlG vom 17.3.2023). Ist eine Kommission mit einer neuen, weniger als ein Jahr in Kraft stehenden Verordnung oder mit einem Entwurf einer VO, der ihr zur Konsultation unterbreitet worden ist (Art. 151 ParlG), nicht einverstanden, so kann sie mit einer Mo. darauf einwirken (BBl 2022 301, 70). Wird eine solche Mo. von den Räten angenommen, so muss der BR nicht innerhalb der Frist zwei Jahren (*Abs. 1*), sondern bereits innerhalb von sechs Monaten der zuständigen Kommission berichten, wenn er die Motion noch nicht erfüllt hat (*Abs. 1^{bis}*). Der BR opponierte nicht (BBl 2022 433, 12) und die Räte stimmten diskussionslos zu, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre.
- 3b** Hauptziel der Änderung des ParlG vom 17.3.2023 im Gefolge der Covid-19-Krise war die Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen. In Krisensituationen werden VO viel schneller ausgearbeitet und umgesetzt als im Normalfall. Soll eine von den Räten angenommene Kommissionsmotion, welche auf Notverordnungen des Bundesrates (zum Geltungsbereich s. Art. 2 FN 17) Einfluss nehmen will, Wirkung entfalten, dann muss sie auch viel rascher umgesetzt werden als eine normale Mo. (BBl 2022 301, 71). Die SPK-NR beantragte für diese Fälle keine generelle Frist, sondern dass die Kommission im Einzelfall eine kürzere Frist zur Berichterstattung als die generell vorgesehene von zwei Jahren setzen kann (*Abs. 1^{bis}*). Auch dieser Antrag stiess auf keine Opposition, weder in der Stellungnahme des BR (BBl 2022 433, 12) noch in den Räten.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Art. 122 Abs. 1 und 1^{ter} betr. Mo., Art. 124 Abs. 4 betr. Po.²)

- 4** Durch die Annahme einer Mo. durch beide Räte oder eines Po. durch einen Rat ist die Behandlung des Vorstosses nicht abgeschlossen. Vielmehr erhält der BR damit einen Auftrag, über dessen Erfüllung er als Auftragnehmer dem Auftraggeber, d.h. den Eidg. Räten, Rechenschaft schuldig ist. Seit Inkrafttreten des ParlG, d.h. seit 2004, unterbreitet der BR anfangs März³ seinen alljährlichen Bericht «über die Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte» nicht mehr wie früher (s. N 1–2) als Teil des Geschäftsberichtes, sondern als eigenständigen Bericht. Der erste Teil des Berichtes geht an die Räte und enthält die begründeten Anträge des BR für die Abschreibung von Mo. und Po. (s. N 6); der zweite Teil geht gem. Art. 122 Abs. 1 zweiter Satz und Art. 124 Abs. 4 ParlG an die Kommissionen und enthält den «Bericht über den Realisierungsstand der Motionen und Postulate, die nach zwei Jahren noch nicht erfüllt sind». Im Unterschied zum ersten wird der zweite Teil im BBl nicht veröffentlicht. Es ergeht ein gesamthafter Bericht an alle Kommissionen (für

² Das Verfahren betr. die Berichterstattung über die Erfüllung angenommener Mo. und Po. ist identisch und wird hier daher gemeinsam dargestellt.

³ Im Jahre 2004 erst im Juni (vgl. Übersicht, Herbstsession 2004, 5).

den Spezialfall der Mo. nach Abs. 1^{bis} s. N 5d); die Zuweisung der einzelnen Berichterstattungen an die einzelnen Kommissionen erfolgt durch Beschluss der Ratspräsidentinnen resp. Ratspräsidenten am letzten Sessionstag (Art. 9 Abs. 1 Bst. c GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. c GRS). Die Kommissionen erhalten damit die Gelegenheit zu prüfen, ob der BR die nötigen Massnahmen eingeleitet hat, um den erteilten Auftrag zeit- und sachgerecht zu erfüllen. In der Praxis werden bei dieser Gelegenheit Fragen gestellt; häufig sehen sich die Kommissionsmitglieder allerdings zu keinen Bemerkungen veranlasst. Eine Vertretung des BR wird i.d.R. nur dann eingeladen, wenn die Kommission auf Antrag eines Mitglieds die Anwesenheit einer solchen Vertretung verlangt. In formaler Hinsicht nehmen die Kommissionen Kenntnis vom Bericht des BR gem. Abs. 1.

Die Berichterstattungspflicht gem. Art. 122 Abs. 1 zweiter Satz und Art. 124 Abs. 4 ParlG gilt auch für die anderen möglichen Adressaten von Aufträgen, die durch Mo. oder Po. erteilt werden (vgl. Art. 118 Abs. 4, 4^{bis} und 5 ParlG). Das BGR und die AB-BA könnten nur den Auftrag zur Erfüllung eines Po. erhalten; in der Praxis wurde bis anhin aber noch nie ein derartiges Po. angenommen. Demgegenüber gibt es in der Praxis angenommene Mo. und Po., die durch die Ratsbüros erfüllt werden müssen. Beide Ratsbüros unterbreiten den Räten einen analog zum Bericht des BR aufgebauten, aber sehr viel kürzeren Bericht.⁴

1a. Rasche Umsetzung bestimmter Kommissionsmotionen (Art. 122 Abs. 1^{bis})

Abs. 1 geht davon aus, dass der BR i.d.R. zwei Jahre Zeit hat, um eine angenommene Mo. umzusetzen; genügt dieser Zeitraum nicht, so wird er rechenschaftspflichtig über seine bisherigen Arbeiten und die weitere Planung der Umsetzung. Abs. 1^{bis} regelt zwei Spezialfälle, in welchen erheblich kürzere Fristen für die Umsetzung durch den BR gerechtfertigt sind. Rechtlich betrachtet handelt es sich allerdings nicht um Umsetzungsfristen; die Rechtsfolge des Ablaufs der Frist kann auch in diesen Fällen nur darin bestehen, dass der BR «unverzüglich» (d.h. innert weniger Tage) über den Stand der Arbeiten und die weitere Planung berichtet. Ist die zuständige Kommission von dem Bericht nicht befriedigt, so hat sie aber damit die Gelegenheit erhalten, selbst aktiv zu werden.

Ist eine sachlich zuständige Kommission mit einer neuen VO oder der Änderung (inkl. Aufhebung) einer bestehenden VO des BR nicht einverstanden, so kann sie mit einer Mo. die Änderung der VO verlangen. Damit beginnt kein völlig neues Ordnungsverfahren. BR und involvierte Verwaltung haben sich in diesem Fall mit der Materie bereits beschäftigt und es kann erwartet werden, dass die Mo. nicht erst in der Normalfrist von zwei Jahren, sondern bereits in sechs Monaten umgesetzt wird (Abs. 1^{bis} Bst. a). Dies umso mehr, wenn die Kommission sich bereits im Rahmen ihrer Konsultation zum Entwurf der VO (Art. 151) mit der Materie befasst und u.U. eine Empfehlung für die Änderung der VO abgegeben hat. Zeichnet sich bereits vor dem Erlass der VO ab, dass der BR voraussichtlich einer Empfehlung der Kommission nicht folgen wird, so kann die Kommission mit ihrer Mo. auch bereits vor dem Erlass der VO eine Änderung des *Entwurfs* der VO verlangen. In diesem Fall wird das parlamentarische Verfahren der Behandlung der Mo. häufig zum Zeitpunkt des Erlasses der VO noch hängig sein, was den BR nicht hindert, die Forderung der Mo. mit seiner VO bereits umzusetzen. Tut er dies, so kann die Kommission die Mo. zurückziehen, wenn sie noch im Erstrat hängig ist. Ist die Mo. bereits im Zweitrat hängig, so ist sie abzulehnen, weil bereits erfüllt. Ist die Mo. bereits angenommen, so ist sie abzuschreiben, weil sie erfüllt ist. Setzt der BR die Mo. mit seiner VO nicht um, so hat

4 Die Umsetzung des ParlG erfolgte in diesem Punkt verspätet erstmals mit 13.035 *Vorstösse im Zuständigkeitsbereich der Büros. Abschreibungen* (AmtlBull NR 2013 937, AmtlBull StR 2013 471). Seit 2021 wird der Bericht jährlich unterbreitet.

er nach Annahme der Mo. durch die Räte sechs Monate Zeit, um sie umzusetzen, bevor er rechenschaftspflichtig wird. Der Anspruch auf eine Verkürzung der Frist für die Berichterstattung über die Umsetzung einer Mo. für die Änderung einer VO erlischt, wenn die VO oder ihre Änderung im Zeitpunkt der Einreichung der Mo. (nicht im Zeitpunkt der Annahme der Mo.) bereits mehr als ein Jahr in Kraft ist.

- 5c** Eine noch kürzere Frist für die Berichterstattung über die Umsetzung einer Mo. ist gerechtfertigt, wenn eine angenommene Kommissionsmotion den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung einer Notverordnung des BR (zum Geltungsbereich s. Art. 2 FN 17) verlangt. Nach Ablauf der normalen Frist von zwei Jahren, aber auch nach Ablauf der nach Abs. 1^{bis} Bst. a verkürzten Frist von sechs Monaten dürfte eine derartige Mo. i.d.R. gegenstandslos geworden sein, weil die zu ändernde VO nicht mehr existiert (nach Art. 7d RVOG tritt eine auf Art. 185 Abs. 3 BV gestützte VO des BR ausser Kraft, wenn der BR der BVers nicht sechs Monate nach dem Inkrafttreten der VO den Entwurf einer gesetzlichen Grundlage für den Inhalt der VO unterbreitet hat). Die Festlegung einer generell geltenden Frist wäre in diesen Fällen nicht zweckmässig. Die Kommission kann nach Abs. 1^{bis} Bst. b die Frist nach den Umständen des Einzelfalls im Motionstext festlegen (und dabei auch eventuellen Einwänden der in der Sitzung i.d.R. anwesenden Vertretung des BR Rechnung tragen). In den Materialien zur Gesetzesrevision ist von Fristen von 15 oder 30 Tagen die Rede.⁵
- 5d** Abs. 1^{bis} ist am 4.12.2023 in Kraft getreten; die Bestimmung ist bis zum Redaktionsschluss dieses Werkes noch nicht zur Anwendung gelangt. Aufgrund des Wortlauts des Gesetzes könnte das Verhältnis zwischen Abs. 1^{bis} und 1^{ter} als unklar erscheinen. Der «Bericht des Bundesrates an die zuständigen Kommissionen» über den Stand der Arbeiten zu noch nicht erfüllten Mo. war vor Inkrafttreten von Abs. 1^{bis} nach dem Wortlaut von Abs. 1 ein jährlich erstellter Sammelbericht z. Hd. aller Kommissionen. Nach Abs. 1^{ter} ist es immer noch *der* Bericht an die *Kommissionen* (Plural), aber es erscheint offensichtlich, dass die Berichterstattung in den Fällen von Abs. 1^{bis} in der Form eines Berichtes nur an die motionierende Kommission (ggf. die Kommissionen beider Räte) erfolgen muss, jedenfalls aufgrund der zeitlichen Anforderung der «unverzüglichen» Berichterstattung ausserhalb des jährlichen Sammelberichts. Im Übrigen muss festgehalten werden, dass die Abs. 2–6 betr. die Abschreibung von Mo. auch für Mo. nach Abs. 1^{bis} gelten. Ein Antrag für Abschreibung einer solchen Mo. kann nicht im Rahmen des Berichts über den Stand der Arbeiten nach Abs. 1^{ter} gestellt werden, da sich dieser Bericht an die Kommission wendet, der Antrag aber den Räten gestellt werden muss.

2. Abschreibung erfüllter Aufträge (Abs. 2)

- 6** Mit dem ersten Teil des jährlichen Sammelberichtes «über die Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte» unterbreitet der BR seine Anträge für die Abschreibung von Mo. und Po., wenn der Auftrag der Mo. oder des Po. erfüllt ist (zu den teilweise abweichenden Bestimmungen betr. die Erfüllung und die Abschreibung von Po. s. Art. 124 N 5). Weil eine Mo. i.d.R. von beiden Räten angenommen worden ist, muss sich auch der Antrag für die Abschreibung an beide Räte richten (mit Ausnahme der Mo. gem. Art. 121 Abs. 5 Bst. a ParlG).
- 7** Voraussetzung der Abschreibung einer Mo. ist, dass diese zu einem früheren Zeitpunkt angenommen worden ist. Die frühere Praxis, eine hängige Mo. direkt abzuschreiben, weil

⁵ Prot. Subko. SPK-NR 3.2.2021, 3; 2.7.2021, 15.

ihr Anliegen erfüllt ist⁶, hat keine gesetzliche Grundlage. Eine derartige Mo. muss abgelehnt werden – auch wenn ihr Inhalt befürwortet wird.⁷

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 Mo. und Po. 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.).

7a

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

7b

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 mit Blick auf diese Quote 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).⁸ Dieses positive Ergebnis lässt einerseits auf getreue Pflichterfüllung des BR, andererseits aber auch auf mangelhafte Überprüfung der Pflichterfüllung durch das Parlament schliessen.

7c

Die mangelhafte Überprüfung der Erfüllung angenommener Vorstösse durch das Parlament ist allerdings nicht nur auf fehlendes Interesse, sondern auch auf mangelhafte Infor-

7d

6 Z.B. wurden im Zeitraum von der Wintersession 1987 bis zur Sommersession 1990 17 Mo. auf diese Weise erledigt (GRAF, Motion, 207).

7 Bsp.: 10.3181 Mo. Nussbaumer. Verbrauch von Erdgas als Treibstoff in der Gesamtenergiestatistik separat erfassen (AmtlBull NR 2010 1130).

8 Grundlage sind Erhebungen in den 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).

mation durch den Bericht des BR «über die Motionen und Postulate der eidgenössischen 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.). Trotz dieser Feststellung wurde die Form des Berichtes bis zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht geändert. Wie aus dem Kurzbericht der GPK-StR vom 12.10.2021 über die Umsetzung ihrer Empfehlungen hervorgeht, hängt die Erreichung des Zieles einer einfacheren Nachverfolgung der Erfüllung von Vorstössen davon ab, dass die neue Geschäftsdatenbank CURIaplus der PD realisiert und diese mit den Daten der BK verknüpft wird (Kurzbericht GPK).

3. Abschreibung nicht erfüllter Aufträge (Abs. 3)

- 8 Eine angenommene Mo. ist keine Weisung, von der unter keinen Umständen abgewichen werden darf. Die Verbindlichkeit einer Mo. entspricht jener von «Grundsatzentscheiden und Planungen» gem. Art. 28 ParlG (vgl. Art. 120 N 15). Es liegt in der Natur jeder Planung, dass bei ihrer konkreten Umsetzung ein gewisser Handlungsspielraum offenstehen muss und dass die Planung ggf. aufgrund veränderter Umstände teilweise oder ganz obsolet werden kann. Art. 28 Abs. 4 ParlG begründet daher ein Recht des BR, von «Aufträgen oder Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» abzuweichen. Tut er das, «so hat er dies zu begründen». Abs. 3 von Art. 122 stellt formale Anforderungen auf, wie der BR diese Begründungspflicht zu erfüllen hat. Indem «ein besonderer Bericht» verlangt wird, soll erreicht werden, dass sowohl der BR als auch die BVers dieser Abschreibungsfrage besondere Aufmerksamkeit widmen. Der BR soll nicht, wie dies früher Praxis war (s. N 2), ihm allenfalls missliebige Aufträge beiläufig in anderem Zh. abschreiben lassen können, ohne eine qualifizierte Begründung zu liefern. Ein besonderer Bericht wird nur dann nicht verlangt, wenn der BR einen Erlassentwurf vorlegt, der gesetzgeberische Vorschläge im Themenbereich der angenommenen Mo. unterbreitet, die aber den Auftrag der Mo. nicht erfüllen. In diesem Fall ist es zweckmässig, wenn der BR die Begründung im Rahmen der Botschaft liefern kann.⁹
- 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» (BB1 2007 1460). V.a. mit dieser nicht widerlegten¹⁰ Feststellung wurde die Verschärfung der Berichtserstattungspflicht 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.¹¹ Fünf 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

⁹ Bsp. 10.3354 Mo. StR (APK-StR [10.038]). *Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat*: Nur sehr beschränkt erfüllt durch 12.069 *Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite* (vgl. Botschaft BR 4. 7. 2012 [BB1 2012 7465 ff.]).

¹⁰ Wäre diese Feststellung unzutreffend gewesen, so hätte der BR gewiss den Gegenbeweis geliefert.

¹¹ Diese Berichte werden im BB1 publiziert. Sie laufen nicht unter der Geschäftsnummer der angenommenen Mo., sondern erhalten eine neue Geschäftsnummer. Bsp.: 18.038 *Erlass eines umfassenden Anwaltsgesetzes. Bericht des Bundesrates zur Abschreibung der Motion 12.3372 (Vogler)* (BB1 2018 3301).

sich beide Räte der Abschreibung, worauf der BR gemäss Art. 122 Abs. 5 innert einem Jahr eine Vorlage zur Umsetzung der Mo. unterbreitete, was die Abschreibung der Mo. erlaubte.¹² Die Untersuchung kommt zur positiven Bilanz: «Die 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.).¹³

4. Differenzbereinigung bei der Behandlung von Abschreibungsanträgen (Abs. 4)

Welcher Rat setzt sich durch, wenn die Räte bei der Beurteilung eines Abschreibungsauftrages nicht übereinstimmen? Entgegen dem früheren Recht gilt für Mo., die seit dem 26. 5. 2008¹⁴ angenommen worden sind, die allg. Regelung in Art. 95 Bst. j ParlG, wonach die zweite Ablehnung der «Aufrechterhaltung eines zur Abschreibung beantragten Beratungsgegenstandes» definitiv ist; d.h., es setzt sich jener Rat durch, der abschreiben will. Nachdem beide Räte mit der Annahme der Mo. der Erteilung eines Auftrages an den BR zugestimmt haben, ist es folgerichtig, dass auch beide Räte einer bestrittenen Aufrechterhaltung des Auftrages zustimmen müssen.¹⁵

10

5. Weiteres Verfahren nach der Ablehnung eines Abschreibungsantrags (Abs. 5 und 6)

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-

11

12 Bsp.: 05.3232 Mo. StR. *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 f. [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]) erneut 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.

13 Es kommt nun auch vor, dass der BR eine gegen seinen Willen angenommene Mo. unmittelbar umsetzt, ohne vorher zu versuchen, sie abschreiben zu lassen. Bsp.: 23.016 AHVG. *Änderung. Anpassung der Renten an die Teuerung*: BR Berset erklärte im NR: «Le Conseil fédéral n'a pas fait de proposition de son propre chef, il a simplement répondu à une motion. A l'époque, nous avions proposé le rejet de la motion. Maintenant, comme elle a été adoptée contre notre avis, nous l'avons réalisée en vous soumettant un projet qui tient compte de ce que les auteurs de la motion souhaitaient» (AmtlBull NR 2023 84). – 22.067 *Ausländer- und Integrationsgesetz. Zulassungserleichterung für Ausländerinnen und Ausländer mit Schweizer Hochschulabschluss*: Die Botschaft des BR vom 19.10.2022 setzt mit dem Antrag auf Zustimmung zum Erlassentwurf eine Mo. um, deren Ablehnung er beantragt hatte. – 22.082 *Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmungskostenentlastungsgesetz)*/22.083 *Einführung einer Regulierungsbremse*. Der BR setzte mit seinen Botschaften vom 9.12.2022 (BBl 2023 166, 168) zwei Mo. um, welche am 20.3.2019 entgegen seinem Antrag angenommen worden waren. Für 22.082 beantragte er Zustimmung zur Vorlage; für 22.083 fehlte dieser Antrag.

14 An diesem Datum trat die Änderung des ParlG vom 5. 10. 2007 (06.413) in Kraft.

15 Für den ersten Anwendungsfall dieser Regelung s. AmtlBull StR 2011 917.

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.¹⁶ Das Verfahren wird gemäss Abs. 5 und 6 ggf. wiederholt, bis die Mo. abgeschrieben wird.

3.Abschnitt: Postulat

Art. 123

Gegenstand	Ein Postulat beauftragt den Bundesrat zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob ein Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen sei. Es kann auch ein Bericht über einen anderen Gegenstand verlangt werden.
Objet	Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité, soit de déposer un projet d'acte de l'Assemblée fédérale, soit de prendre une mesure et de présenter un rapport à ce sujet. Il peut également le charger de remettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur toute autre question.
Oggetto	Il postulato incarica il Consiglio federale di esaminare l'opportunità di proporre un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale o di prendere un provvedimento, nonché di presentare un rapporto in merito. Un rapporto può essere chiesto anche su qualsiasi altro oggetto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

16 Anwendungsfälle sind selten. Das Verfahren hat sich als wirksam erwiesen, um die Umsetzung der Mo. 11.3811 *Darbellay. Rechtslücke in der Unfallversicherung schliessen* zu erzwingen. Nachdem die Mo. entgegen dem Antrag des BR am 3.6.2014 angenommen worden war, wurde der mit Bericht vom 28.3.2018 gestellte Abschreibungsantrag des BR am 2.3.2022 abgelehnt. In den Frühjahrssessionen 2023 und 2024 wurde die Frist für die Umsetzung jeweils um ein Jahr verlängert. Aus den Berichten der SGK-NR und -StR geht hervor, dass der BR sich um eine Umsetzung bemüht; am 15.9.2023 hat der BR eine Vorlage zur Änderung des UVG in die Vernehmlassung geschickt. – Einem anderen Zweck diene die Anwendung von Art. 122 Abs. 6 bei der 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.

Materialien

Definitionen des Begriffs des Po.: GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17. 10. 1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27. 9. 1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.); GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.); GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.); Änderung GVG 22. 6. 1990 (AS 1990 1642 f.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Fragen der Rechtswirkung und des Verfahrens der Behandlung wurden für Po. und Mo. häufig zusammen diskutiert, s. deshalb die Materialien zu Art. 118–121 ParlG.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

Die Entwicklung der Regelung des Po., seiner Rechtswirkung und des Verfahrens seiner Behandlung sowie die diesbezügliche Praxis steht in engem Zh. mit der Entwicklung der Mo.: s. dazu die Kapitel «Entstehungsgeschichte» in den Kommentaren zu Art. 118–121 ParlG. 1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Während eine angenommene Mo. den BR beauftragt, der BVers einen Erlassentwurf zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen (Art. 120 ParlG), stellt ein angenommenes Po. den Auftrag dar, vorerst zu *prüfen*, ob ein Erlassentwurf zu unterbreiten oder eine Massnahme zu treffen sei. Die *Verbindlichkeit des Auftrages einer Mo. oder eines Po. ist dieselbe*; die gelegentlich zu hörende Aussage, ein Po. sei weniger verbindlich oder gar unverbindlich, ist unzutreffend. Das Ergebnis der Prüfung ist in Form eines Berichtes zu unterbreiten. Allerdings muss nicht jedes Po. einen Bericht zur Prüfung der Zweckmässigkeit der Unterbreitung eines Erlassentwurfs oder der Ergreifung einer Massnahme verlangen: Der zweite Satz von Art. 123 bringt zum Ausdruck, dass ein Po. auch einen Bericht einfordern kann, der unabhängig von allfälligen künftigen Massnahmen z.B. einen Sachverhalt darstellt und analysiert. 2

Der Auftrag eines Po. kann auch in die Form einer Mo. gekleidet werden (zum Preis eines aufwendigeren Verfahrens), weil auch die Ausarbeitung eines Berichtes als Massnahme i.S. von Art. 120 ParlG (Gegenstand der Mo.) betrachtet werden kann (s. Art. 120 N 14 ff.). Umgekehrt darf aber ein Po. nicht unmittelbar eine Massnahme fordern, die über eine Prüfung hinaus auch die tatsächliche Ausführung der Massnahme beinhaltet. Bei Betrachtung der Praxis könnte sich gelegentlich die Frage stellen, ob diese – allerdings nur schwer klar zu ziehende – Grenze überschritten wird.¹ Im Allgemeinen kann aber festgestellt werden, dass die Definition des Gegenstandes eines Po. heute in der Praxis kaum Probleme aufwirft. Anders war es vor 2003, d.h. vor Inkrafttreten des ParlG, als gem. Auffassung des BR und des StR eine Mo. keine Massnahme im Zuständigkeitsbereich des BR verlangen 3

1 Bsp.: 22.3467 Po. *Trede. Stärkung des Presserats*: «Der Bundesrat wird beauftragt, Massnahmen zur Stärkung des Presserats vorzulegen.» 23.3909 Po. *Reimann. Gebührenflut im Vorsorgemarkt stoppen*: [...] «Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament Bericht und Antrag zu stellen bezüglich wesentlicher Massnahmen, welche zu weniger Gebühren und in der Folge zu mehr Geld für die Versicherten führen, [...]». Der Auftrag «Antrag zu stellen» kann nur in Form einer Mo. erteilt werden.

durfte (s. Art. 120 N 4) und daher derartige Massnahmen – nicht bloss die Prüfung der Zweckmässigkeit der Massnahmen – regelmässig in Form von Po. gefordert wurden, was nicht der Definition des Gegenstandes des Po. entsprach.

Art. 124

Verfahren

¹ Der Bundesrat stellt in der Regel bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session nach der Einreichung eines Postulates Antrag auf dessen Annahme oder Ablehnung. Zu einem Kommissionspostulat, welches weniger als einen Monat vor Beginn der nächsten ordentlichen Session eingereicht wird, stellt er seinen Antrag spätestens bis zum Beginn der übernächsten Session.

² Das Postulat ist angenommen, wenn ihm ein Rat zustimmt.

³ Der Bundesrat erfüllt ein Postulat, indem er in einem separaten Bericht, im Geschäftsbericht oder in einer Botschaft zu einem Erlassentwurf der Bundesversammlung Bericht erstattet.

⁴ Ist ein Postulat nach zwei Jahren noch nicht erfüllt, so berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich darüber, was er zur Erfüllung des Auftrages bisher unternommen hat und wie er den Auftrag zu erfüllen beabsichtigt. Dieser Bericht geht an die zuständigen Kommissionen.

⁵ Ein Postulat wird auf begründeten Antrag des Bundesrates oder einer Kommission abgeschrieben, wenn es erfüllt ist oder wenn es nicht aufrechterhalten werden soll. Die Abschreibung eines Postulates bedarf der Zustimmung des Rates, der es angenommen hat.

Procédure

¹ Le Conseil fédéral propose d'accepter ou de rejeter le postulat, en règle générale au plus tard au début de la session ordinaire suivant son dépôt. Si le postulat a été déposé par une commission moins d'un mois avant le début de cette session, le Conseil fédéral présente sa proposition au plus tard au début de la session suivante.

² Un postulat est réputé adopté dès qu'il a été approuvé par l'un des conseils.

³ L'objectif visé par un postulat est réputé atteint lorsque le Conseil fédéral a rendu compte de ce qui lui était demandé, soit au moyen d'un rapport ad hoc, soit dans son rapport de gestion, soit dans le message sur un projet d'acte de l'Assemblée fédérale.

⁴ Si un postulat est pendant depuis plus de deux ans, le Conseil fédéral rend compte annuellement à l'Assemblée fédérale des travaux qu'il a entrepris et des mesures qu'il entend prendre pour le mettre en œuvre. Ce rapport est adressé aux commissions compétentes.

⁵ Sur proposition motivée du Conseil fédéral ou d'une commission, un postulat est classé lorsque son objectif a été atteint ou qu'il n'est plus justifié de le maintenir. Le classement d'un postulat est soumis à l'approbation du conseil qui l'a adopté.

Procedura

¹ Il Consiglio federale si pronuncia di norma pro o contro un postolato al più tardi entro l'inizio della sessione ordinaria successiva alla sua presentazione. Se si tratta di un postolato di commissione presentato meno di un mese prima dell'inizio della sessione ordinaria seguente, si pronuncia pro o contro il postolato al più tardi entro l'inizio della sessione successiva.

² Il postulato è accolto se una Camera lo approva.

³ Il Consiglio federale adempie un postulato referendone in un rapporto speciale, nel rapporto di gestione o in un messaggio a sostegno di un disegno di atto legislativo dell'Assemblea federale.

⁴ Se un postulato non è ancora adempiuto dopo due anni, il Consiglio federale riferisce annualmente all'Assemblea federale su quanto ha finora intrapreso per l'adempimento del mandato e su come intenda adempierlo. Questo rapporto è trasmesso alle commissioni competenti.

⁵ Su richiesta motivata del Consiglio federale o di una commissione, i postulati vengono tolti dal ruolo se sono stati adempiuti o se non devono più essere mantenuti. Lo stralcio dal ruolo richiede il consenso della Camera che ha accolto il postulato.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Stellungnahme des BR (Abs. 1)	2
2. Behandlung im Rat (Abs. 2)	3
3. Erfüllung des Auftrages eines Po. (Abs. 3), Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Abs. 4) und Abschreibung eines Po. (Abs. 5)	4

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 121 und 122 (Fragen des Verfahrens der Behandlung wurden für Po. und Mo. häufig zusammen diskutiert).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

Die Entwicklung des Verfahrens der Behandlung des Po. sowie die diesbezügliche Praxis steht in engem Zh. mit der Entwicklung der Mo.: s. dazu die Kapitel «Entstehungsgeschichte» in den Kommentaren zu Art. 121 und 122. 1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Stellungnahme des BR (Abs. 1)

Die Vorschriften betr. die Stellungnahme des BR zu einem Po. entsprechen jenen betr. die Stellungnahme zu einer Mo. (s. dazu Art. 121 N 2 ff.), mit Ausnahme der Bestimmungen für die raschere Behandlung von bestimmten Kommissionsmotionen (Art. 121 Abs. 1^{bis} und 1^{ter}), die für Kommissionspostulate nicht anwendbar sind. 2

2. Behandlung im Rat (Abs. 2)

Die Annahme eines Po. bedarf nur der Zustimmung eines Rates und nicht der Zustimmung durch beide Räte wie die Annahme einer Mo. (Art. 121 Abs. 2–5 ParlG). Für die Erteilung des Auftrages für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes durch eine Mo. wird zweckmässigerweise die Zustimmung beider Räte verlangt, da diese Zustimmung ja später auch für 3

die Annahme des Erlasses erforderlich ist. Demgegenüber verlangt ein Po. bloss einen Prüfungsbericht, was das einfachere Verfahren rechtfertigt.

3. *Erfüllung des Auftrages eines Po. (Abs. 3), Berichterstattung über den Stand der Erfüllung des Auftrags (Abs. 4) und Abschreibung eines Po. (Abs. 5)*

- 4 Die Berichterstattung über den Stand der Erfüllung eines nach zwei Jahren noch nicht erfüllten Po. (Abs. 4) erfolgt wie die Berichterstattung über noch nicht erfüllte Mo. im Rahmen des jährlichen Sammelberichtes «über die Motionen und Postulate der eidgenössischen Räte» (s. dazu Art. 122 N 4–5).
- 5 Das Gesetz unterscheidet zwischen dem Bericht des BR, der den Auftrag des angenommenen Po. erfüllt (Abs. 3), und dem Bericht (d.h. dem «begründeten Antrag»), mit welchem der BR die Abschreibung des Po. beantragt (Abs. 5). Betr. die Anträge für die Abschreibung von Po. wird anders als bei der Mo. (s. Art. 122 Abs. 2 und 3 ParlG) nicht differenziert zwischen erfüllten Aufträgen und nicht erfüllten Aufträgen, die nicht aufrecht erhalten werden sollen. Der BR dürfte also auch ein nicht erfülltes Po. im Rahmen des Sammelberichtes zur Abschreibung beantragen. Ein separater Bericht zur Begründung, warum ein verlangter Bericht nicht erstattet werden soll, wäre wenig sinnvoll.
- 6 Wenn die von einem Po. verlangte Berichterstattung im Rahmen des Sammelberichtes über die Mo. und Po. (der in der Praxis an die Stelle des in Abs. 3 erwähnten Geschäftsberichtes getreten ist) oder im Rahmen der Botschaft zu einem Erlassentwurf erfolgt, so wird zusammen mit dem verlangten Bericht bzw. zusammen mit der Botschaft auch die Abschreibung des Po. beantragt und vom zuständigen Rat behandelt.
- 7 Die von Abs. 3 und 5 gemachte Unterscheidung wird hingegen aus praktischen Gründen bei separaten Berichten in Erfüllung eines Po. vorgenommen. Diese werden von den Ratsbüros i.d.R. den inhaltlich zuständigen Kommissionen zur abschliessenden Behandlung zugewiesen.¹ «Abschliessende Behandlung» kann hier nur Kenntnisnahme bedeuten. Die Kommissionen sind hingegen nicht zuständig für die Abschreibung (bzw. für die Ablehnung der Abschreibung, wenn der Bericht nicht befriedigt und zur Überarbeitung an den BR zurückgewiesen werden soll). Weil es der Rat ist, der ein Po. angenommen hat, muss dessen Abschreibung (bzw. die Ablehnung der Abschreibung) auch durch den Rat beschlossen werden. Weil diese Berichte i.d.R. von den Räten gar nicht behandelt werden, erfolgt die Abschreibung der durch die Berichte erfüllten Po. später in einem anderen Verfahren, nämlich im Rahmen der Behandlung des jährlichen Sammelberichtes über die Mo. und Po. Gelegentlich macht eine Kommission von ihrem Recht (Art. 22 Abs. 3 GRN bzw. Art. 18 Abs. 2 GRS) Gebrauch, dem Ratsbüro zu beantragen, die Behandlung des Berichts in das Sessionsprogramm aufzunehmen.² Diese Behandlung kann Anlass geben, den Bericht ganz oder teilweise an den BR zurückzuweisen, verbunden mit dem Auftrag, «was überprüft, geändert oder ergänzt werden soll» (Art. 75 Abs. 3 ParlG). Dies kann eine – in

1 Gem. Art. 22 Abs. 3 GRN bzw. Art. 18 Abs. 2 GRS. Diese Bestimmungen haben keine Grundlage im ParlG. Die Delegation der blossen Kenntnisnahme kann aber nicht als eine eigentliche Kompetenzdelegation an Kommissionen gem. Art. 153 Abs. 3 BV betrachtet werden, welche durch das Gesetz vorgenommen werden müsste.

2 Bsp.: 19.018 *Die volkswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen der Schengen-Assoziierung der Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 15.3896 der sozialdemokratischen Fraktion*: AmtlBull NR 2019 526 ff.

neuerer Zeit selten gewählte – Form der Einflussnahme auf künftige Erlassentwürfe des BR sein.³

Der BR unterbreitet seine Berichte, mit welchen er das von *einem* Rat angenommene Po. erfüllt, an *beide* Räte.⁴ Es bleibt jenem Rat, vom dem das Po. nicht ausgegangen ist, freigestellt, ob er (bzw. im Falle einer Delegation der abschliessenden Behandlung seine zuständige Kommission) den Bericht tatsächlich behandeln und damit zur Kenntnis nehmen will. Der Antrag des BR für die Abschreibung eines Po. kann und darf hingegen nur von jenem Rat behandelt werden, der das Po. angenommen hatte.

4. Abschnitt: Interpellation und Anfrage

Art. 125

¹ Mit einer Interpellation oder einer Anfrage wird der Bundesrat aufgefordert, über Angelegenheiten des Bundes Auskunft zu geben.

² Der Bundesrat antwortet in der Regel bis zur nächsten Session.

³ Eine Interpellation oder Anfrage kann dringlich erklärt werden.

⁴ Eine Interpellation ist erledigt, wenn im Rat die von der Interpellantin oder vom Interpellanten verlangte Diskussion stattgefunden oder wenn der Rat die Diskussion abgelehnt hat.

⁵ Eine Anfrage wird im Rat nicht behandelt; sie ist mit der Antwort des Bundesrates erledigt.

¹ L'interpellation et la question chargent le Conseil fédéral de fournir des renseignements sur une affaire touchant la Confédération.

² En règle générale, le Conseil fédéral répond au plus tard à la session suivante.

³ L'interpellation et la question peuvent être déclarées urgentes.

3 Bsp.: 18.044 Gesamtschau zur mittelfristigen Weiterentwicklung der Agrarpolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate Knecht 14.3514, Noser 14.3537, Aebi 14.3618, von Siebenthal 14.3894, de Buman 14.1991, Keller-Sutter 14.4046, Müller-Walter 14.4098, Müller-Damian 17.3401: AmtlBull NR 2018 768 ff. (ausführliche Grundsatzdiskussion über die künftige Landwirtschaftspolitik). Es handelte sich hier um Po. des NR und des StR. Der NR konnte den Bericht in Bezug auf die Erfüllung der eigenen Po. zurückweisen, ohne dass dieser Beschluss an den anderen Rat ging (s. Art. 75 N 7). Der StR hat am 12.6.2018, also kurz nach Behandlung des Berichts über die Erfüllung der Po. im NR am 4.6.2018, diskussionslos den im Rahmen des jährlichen Sammelberichts (18.006) gestellten Abschreibungsanträgen des BR zugestimmt. Der NR hat 18.006 am 5.6.2018 behandelt, ohne dass die Anträge der vorberatenden WAK auf deren Anträge zu 18.044 Bezug nahmen. Ein Teil der Po. wurde abgeschrieben, ein anderer Teil aufrechterhalten, ebenso die vom BR in 18.044 fälschlicherweise als Po. bezeichnete Mo. 14.4098. Offensichtlich wurden die verschiedenen Verfahren nicht koordiniert, weder durch den BR noch durch die auf Seite des Parlaments zuständigen WAK-NR und -StR.

4 Anlässlich der Behandlung eines Berichtes des BR in Erfüllung eines Postulates des NR machte der Kommissionsberichterstatte im StR die Bemerkung, «[ü]blicherweise» [...] «behandelt unser Rat keine Postulate des anderen Rates.» BR Pierre Graber wies zutreffend daraufhin, dass nicht das Po. des NR, sondern der Bericht des BR Gegenstand der Beratung sei: «Peut-on vraiment imaginer que lorsque le Conseil fédéral élabore un rapport sur un sujet quelconque, il ne l'adresse qu'à un conseil?» (AmtlBull StR 1974 499).

⁴ Une interpellation est réputée liquidée lorsque la discussion demandée par son auteur a eu lieu ou que le conseil a refusé d’y procéder.

⁵ La question n’est pas traitée au conseil; elle est réputée liquidée lorsque le Conseil fédéral y a répondu.

¹ Con un’interpellanza o un’interrogazione il Consiglio federale è invitato a dare informazioni su affari della Confederazione.

² Il Consiglio federale risponde di norma entro la sessione successiva.

³ L’interpellanza e l’interrogazione possono essere dichiarate urgenti.

⁴ Un’interpellanza è liquidata se la discussione chiesta dall’interpellante è avvenuta nella Camera o se quest’ultima ha rifiutato la discussione.

⁵ Le interrogazioni non sono trattate nella Camera; sono liquidate con la risposta del Consiglio federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Gegenstand (Abs. 1)	7
2. Antwort des BR (Abs. 2)	10
3. Dringlicherklärung (Abs. 3)	11
4. Diskussion über eine Ip. (Abs. 4)	16
5. Fragestunde	18

Materialien

Bis 1975: GRS 12. 7. 1849 (AS 1850/51 I ff.); GVG 22. 12. 1849 (AS 1848/50 279 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BB1 1850 III 14 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17. 10. 1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27. 9. 1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).

79.056 Geschäftsreglement des Nationalrates. Änderung/79.057 Geschäftsreglement des Nationalrates. Anträge der Kommission Parlamentsreform: AmtlBull NR 1979 983 ff.; Änderung GRN 27. 9. 1979 (AS 1979 1546 ff.).

86.226 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Bericht erweitertes Büro-StR 19. 6. 1986 (BB1 1986 II 1381); Änderung GVG 22. 6. 1990 (AS 1990 1642 f.).

86.246 Pa.Iv. Parlamentsreform: GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 29./30. 6. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3585); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

10.440 Pa.Iv. Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments: Prot. SPK-StR 21. 2. 2011; Bericht SPK-StR 29. 8. 2011 (BB1 2011 6793 ff., insb. 6822); Prot. Subkommission SPK-NR 20. 4. 2012; Prot. SPK-NR 27./28. 10. 2011, 10./11. 5. 2012, 17./18. 1. 2013; AmtlBull NR 2012 2066 ff.; AmtlBull NR 2013 930 ff.; Änderung ParlG 21. 6. 2013 (AS 2013 3687 ff.); Änderung GRN 21. 6. 2013 (AS 2013 3693 f.); Änderung GRS 21. 6. 2013 (AS 2013 3695 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 118.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits Art. 68 GRN 1850 ermächtigte jedes Ratsmitglied, über «jeden die eidgenössische Verwaltung betreffenden Gegenstand Auskunft zu verlangen. Einem solchen Begehren wird nur dann Folge gegeben, wenn es durch zehn Mitglieder des Nationalrathes unterstützt wird.» Art. 60 GRS 1849 bezeichnete dieses Begehren als Ip.; eine Unterstützung durch weitere Mitglieder war für den StR nicht vorgesehen. Art. 15 des GVG 1849 regelte auch das Verfahren der Behandlung einer Ip.: «Interpellationen, welche an den Bundesrat gerichtet werden, soll dieser sofort oder in einer der nächsten Sitzungen beantworten.» Art. 22 GVG 1902 enthielt eine ausführlichere Regelung und beantwortete die vorher umstrittene Frage (vgl. PFISTER, Vorstösse, 408), ob im Rat eine Diskussion über die Ip. und die Antwort des BR stattfindet: Darüber entscheidet der Rat. Eine Ip. musste im NR von mindestens zehn und im StR von mindestens drei Mitglieder unterstützt sein (AS 1902/03 392). Das GVG 1962 nennt die Ip. nicht mehr und überlässt ihre Regelung den Ratsreglementen. Diese verzichteten mit den Revisionen von 1974 bzw. 1975 auf das Erfordernis der Unterstützung einer Ip. durch mehrere Ratsmitglieder. Durch die Änderung des GVG vom 22. 5. 1990 wurde die Ip. mit Art. 22^{ter} wieder im Gesetz verankert, was ein diskussionslos zustande gekommenes «Nebenprodukt» der vom Büro-StR ausgelösten jahrelangen Diskussionen über die Rechtsnatur der Mo. war (s. Art. 120 N 4). Art. 125 ParlG hat gegenüber Art. 22^{ter} GVG 1962 präzisiert, dass nicht jedes Ratsmitglied, sondern nur die Interpellantin oder der Interpellant im Rat eine Diskussion verlangen kann.

Die A erschien erstmals als «Kleine Anfrage» in Art. 40 und 46 GRN 1920. Der Kommissionsberichtersteller versprach sich von dieser Neuerung etwas allzu optimistisch «den Wegfall der Grosszahl der Motionen und Postulate» (AmtlBull NR 1920 785). Der StR lehnte die Einführung dieses Instrumentes anlässlich der Totalrevisionen des GRS 1927¹ und 1946 hingegen ab (ZURBUCHEN, Instrumente, 41 f.) und führte sie erst 1962 ein (Art. 37 Ziff. 3, Art. 45 GRS 1962). Mit dem GRN 1974 (Art. 26 und 30) und dem GRS 1975 wurde die «Kleine Anfrage» in «Einfache Anfrage» umgetauft; mit Art. 125 ParlG wurde daraus die «Anfrage».

Mit Art. 44 GRN 1962 wurde die Möglichkeit der Dringlicherklärung einer «Kleinen Anfrage» eingeführt. In der Debatte im NR wurde geklagt, dass der BR die Beantwortung von «Kleinen Anfragen» beträchtlich, z.T. bis zu zweieinhalb Jahre verzögere. In der Folge musste neu eine bis eine Woche vor Sessionsschluss eingereichte dringl. «Kleine Anfrage» vom BR bis eine Woche nach Sessionsschluss beantwortet werden. Allerdings musste der Ratspräsident der Dringlicherklärung zustimmen; lehnte er ab, so konnte der Urheber einen Entscheid des Büros verlangen. Diese Bewilligungspflicht wurde aus der Mitte des Rates vergeblich als «Zensur» und «Beschneidung der parlamentarischen Unabhängigkeit» kritisiert (Prot. NR 1. 10. 1962, 312 ff.). Nach diesem Muster wurde mit Art. 30 GRN 1974 auch die in der Praxis viel bedeutsamer werdende Möglichkeit der Dringlicherklärung einer Ip. eingeführt; der StR zog mit Art. 32 und 33 GRS 1975 nach.

Eine neue Kategorie von dringl. Ip. wurde im NR mit Art. 30a der Änderung des GRN vom 21. 6. 2013 eingeführt. Eine qualifizierte Minderheit von 75 Ratsmitgliedern kann die Durchführung einer «Aktuellen Debatte» zu dringl. Ip. in der laufenden Session erreichen; die Dringlicherklärung der Ip. ist in diesem Fall von vorneherein gegeben und muss nicht vom Büro genehmigt werden. Diese «Aktuelle Debatte» sollte anstelle jener a.o. Sessionen

1 StR Gustav Keller (Rad./ZH) begründete diesen Verzicht wie folgt: «Ich glaube, der Grundsatz sollte doch der sein: so lange als möglich mündliche Verhandlungen, und nur, wenn es anders nicht mehr geht, schriftlicher Verkehr mit dem Bundesrat» (Prot. StR 21. 9. 1927, 24).

treten, welche entgegen dem ursprünglichen Zweck solcher Sessionen in den letzten Jahren zunehmend die Funktion von Aussprachen zu aktuellen Themen im NR übernommen haben (s. dazu Art. 2 N 12). Obwohl für die Einberufung einer a.o. Session bloss das Quorum eines Viertels der Mitglieder des NR, also von 50 NR verlangt wird, wurde das nötige Quorum für das Zustandekommen einer «Aktuellen Debatte» mit 75 Mitgliedern angesetzt, damit mindestens zwei Fraktionen das Begehren unterstützen müssen. Trotz dem höheren Quorum versprach man sich eine grössere Attraktivität der «Aktuellen Debatte», weil die Einberufung einer a.o. Session dadurch erschwert wurde, dass neu in beiden Räten hängige Beratungsgegenstände bezeichnet werden müssen (Prot. SPK-NR 10./11. 5. 2012, 11 ff.).

- 5 Mit den Änderungen von Art. 30 GRN und Art. 26 GRS vom 21. 6. 2013 sollte die in der Praxis selten zur Anwendung gelangende Dringlicherklärung von A aufgewertet werden (s. unten N 14). Einerseits wurden die Fristen für die Einreichung einer A mit dem Antrag auf Dringlicherklärung und für ihre Beantwortung durch den BR an die für das analoge Verfahren bei Ip. geltenden Fristen angeglichen und damit verkürzt. Andererseits wurde neu ermöglicht, dass das Büro eine mit dem Antrag auf Dringlicherklärung eingereichte Ip. im Einverständnis mit deren Urheberin oder Urheber in eine dringl. erklärte A umwandeln kann, falls das Büro die Ip. nicht dringl. erklären will.
- 6 Mit der Totalrevision des GRN 1946 wurde im NR die Fragestunde eingeführt (Art. 47); diese Neuerung sollte wie andere Änderungen des GRN (s. Art. 118, N 8) der Effizienz dienen. Mit dem GRN 1962 wurde diese Einrichtung wieder abgeschafft; als Ersatz sollte die «dringliche Kleine Anfrage» dienen (Art. 44). Mit Art. 71a der Teilrevision des GRN vom 27. 9. 1979 wurde die Fragestunde erneut eingeführt. Dieser Anlauf war im Gegensatz zum ersten Versuch erfolgreich; wohl insb. deswegen, weil das Reglement einen fixen Zeitpunkt für die Durchführung vorschrieb und weil die neue Möglichkeit einer Zusatzfrage die Attraktivität steigerte (AmtlBull NR 1979 986).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Gegenstand (Abs. 1)

- 7 Ip. und A sind die Instrumente, mit welchen jedes Ratsmitglied, jede Fraktion und jede Kommission vom BR (oder einem anderen möglichen Adressaten gem. Art. 118 Abs. 3, 4 und 4^{bis} ParlG) eine Auskunft verlangen kann. Dieses Recht entspricht den allgemeinen Informationsrechten jedes Ratsmitglieds aufgrund von Art. 7 ParlG. Das Interpellations- und Anfragerecht nach Art. 125 ist insofern spezifischer Natur, als die Antwort des BR öffentlich erfolgt. Die Instrumente der Ip. und der A dienen also nicht nur der persönlichen Informationsbeschaffung, sondern auch der Artikulations-, Oberaufsichts- und Repräsentationsfunktion der Ratsmitglieder. Ein Ratsmitglied oder eine Fraktion kann durch die Einreichung einer Ip. oder A der Wählerschaft und der Öffentlichkeit aufzeigen, dass es oder sie bestimmte Interessen wahrnimmt, und den BR zur öffentlichen Auskunft und damit Rechenschaftsablage verpflichten. In der Praxis spielen insb. die im NR dringl. erklärten Ip. (s. unten N 12) von Fraktionen, die vom NR als einzige Ip. häufig auch diskutiert werden, eine bedeutende Rolle bei der Wahrnehmung der erwähnten Funktionen.
- 8 Die verlangte Auskunft muss sich auf «Angelegenheiten des Bundes» beziehen (s. dazu Art. 7 N 17).
- 9 Aus der Öffentlichkeit der Antwort auf eine Ip. oder A folgt implizit, dass der BR nicht verpflichtet sein kann, mit seiner Antwort Informationen über Angelegenheiten preiszugeben, die dem Amtsgeheimnis unterstehen. Das Ratsmitglied hat zwar nach Art. 7 ParlG Anspruch auch auf derartige Informationen (mit Ausnahme der Informationen nach Art. 7

Abs. 2 ParlG); der BR darf ihm derartige Auskünfte aber nicht im Rahmen der Antwort auf eine Ip. oder A, sondern muss sie ihm persönlich erteilen und es dabei an das Amtsgeheimnis nach Art. 8 ParlG binden.

2. Antwort des BR (Abs. 2)

Die Regelung der Frist für die Beantwortung einer Ip. oder A entspricht jener für die Stellungnahme des BR zu einer Mo. oder einem Po. (s. Art. 121 Abs. 1 N 3).² Der Spezialfall einer zwischen den Sessionen eingereichten Ip. oder A einer Kommission ist nicht geregelt.³

10

3. Dringlicherklärung (Abs. 3)

Anders als eine Mo. oder ein Po. kann eine Ip. oder A dringl. erklärt werden. Damit wird ermöglicht, dass zu aktuellen Themen rasch sowohl eine Stellungnahme des BR vorliegt als auch eine Diskussion im Rat durchgeführt werden kann. Die Einzelheiten der Dringlicherklärung sind in den Ratsreglementen geregelt (Art. 30 GRN, Art. 26 GRS).⁴

11

Art. 30 GRN und Art. 26 GRS unterscheiden sich nur in der Regelung der Zuständigkeiten für die Dringlicherklärung von Ip. und A. Im NR wird differenziert zwischen Ip. und A: Im ersten Fall ist das Büro zuständig, im zweiten Fall die Präsidentin oder der Präsident. Das GRN stellt die Zuständigkeit des Büros für die Dringlicherklärung einer Ip. unter den ausdrücklichen Vorbehalt «eines anders lautenden Ratsbeschlusses», der durch einen Ordnungsantrag herbeigeführt werden kann.⁵ Gegen die Ablehnung der Dringlicherklärung einer A durch die Präsidentin oder den Präsidenten kann an das Büro rekurriert werden, welches sodann endgültig entscheidet. Im StR wird das Büro für die Dringlicherklärung von Ip. und A als zuständig erklärt. Der Vorbehalt des «anders lautenden Ratsbeschlusses» fehlt hier zwar; dass ein entsprechender Ordnungsantrag zulässig sein muss, ergibt sich aber daraus, dass der Antrag für Dringlicherklärung zugleich ein Antrag auf Änderung des Sessionsprogramms ist; das vom Büro beschlossene Sessionsprogramm steht unter dem Vorbehalt anders lautender Ratsbeschlüsse (Art. 6 Abs. 1 Bst. a GRS).

12

2 In Art. 121 (Mo.), 124 (Po.) und 125 (Ip. und A) stand ursprünglich «bis zur nächsten Session» (AS 2003 3575 f.). Bei der Präzisierung der Fristen in Art. 121 und 124 («bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Session»; AS 2009 728) unterblieb ohne Angabe von Gründen, d.h. wohl versehentlich, die analoge Anpassung in Art. 125. In der Praxis wird dieser Unterschied nicht beachtet; es wird Art. 121 und 124 auch für Ip. und A als massgebend betrachtet.

3 Zwar kann auch eine Kommission eine Ip. oder A einreichen. In der Praxis hat noch nie eine Kommission eine A eingereicht; Ip. von Kommissionen sind selten. In den Jahren 2000–2012 wurden im NR nur drei, im StR sieben Ip. von Kommissionen eingereicht; 2013–2023 waren es noch je eine Ip. der UREK-NR (16.3907) und der SGK-StR (20.3167). Auch hier darf für die Praxis von einer analogen Anwendung der Frist gem. Art. 121 Abs. 1 Satz 2 ausgegangen werden (s. Art. 121 N 4).

4 In den Ratsreglementen und im üblichen Sprachgebrauch wird unpräzise von der «dringlichen Ip.» bzw. «dringlichen A» gesprochen: Eine Ip. oder A kann zusammen mit dem Antrag auf Dringlicherklärung eingereicht werden, ist aber damit noch nicht dringl.; wird die Dringlichkeit abgelehnt, so bleibt sie eine normale Ip. bzw. A.

5 Bsp.: AmtlBull NR 2007 1910 (abgelehnter Antrag zu 07.3779), AmtlBull NR 2008 645 (angenommener Antrag zu 08.3243). In neuerer Zeit wurden im NR keine derartigen Ordnungsanträge mehr gestellt; in der Legislaturperiode 2019–2023 wurden im NR auch bloss vier Anträge für Dringlicherklärung durch das Büro abgelehnt. Im StR sind zwei Ablehnungen der Dringlichkeit durch das Büro aktenkundig, ohne dass an den Rat rekurriert wurde; beide Male traf es StR Minder (14.3027, 22.4286).

- 13 Art. 30a GRN sieht eine spezielle Form von dringl. Ip. vor, bei der die Dringlichkeit von Reglements wegen gegeben ist und nicht durch das Büro genehmigt werden muss bzw. abgelehnt werden kann. Einem bis zum Beginn des dritten Sessionstages eingereichten, von 75 Ratsmitgliedern unterzeichneten Begehren für die Durchführung einer «Aktuellen Debatte» (vgl. dazu oben N 4) muss in der laufenden Session Folge gegeben werden. Das Begehren muss die zu behandelnden Ip. bezeichnen, die damit von vorneherein dringl. erklärt sind.
- 14 Sowohl das GRN als auch das GRS sehen vor, dass eine Ip. oder A mit dem Antrag auf Dringlicherklärung «spätestens bis zu Beginn der dritten Sitzung einer dreiwöchigen Session», also bis am Mittwochmorgen vor Sitzungsbeginn⁶ eingereicht werden muss. In einer Sondersession, die in der Praxis höchstens eine Woche dauert, sind also keine Dringlicherklärungen möglich. Im NR benützen i.d.R. die Fraktionen dieses Instrument; sie können also an ihren am Dienstagnachmittag der ersten Sessionswoche durchgeführten Sitzungen die Einreichung einer solchen Ip. beschliessen. Wird eine Ip. oder A dringl. erklärt, so muss sie in der gleichen Session vom BR beantwortet werden. In der Praxis findet die Diskussion zu dringl. erklärten Ip. in der dritten Sessionswoche statt. In der 51. Legislaturperiode (2019–2023) sind im NR in sieben (von insgesamt zwölf) ordentlichen Sessionen 41 Ip. dringl. behandelt worden, zum grösseren Teil im Rahmen von sieben «Aktuellen Debatten».⁷ Im selben Zeitraum wurde im StR bloss eine einzige Ip. dringl. behandelt.⁸ In dieser Legislaturperiode wurden im NR 32 A, im StR eine einzige A dringl. erklärt.
- 15 Wird die Dringlicherklärung einer Ip. oder einer A abgelehnt, so ist der Vorstoss nicht erledigt, sondern der BR beantwortet ihn – wie eine normale Ip. oder A – i.d.R. bis zur nächsten Session. Das Büro kann eine Ip., deren Dringlichkeit abgelehnt wurde, im Einverständnis mit der Interpellantin oder dem Interpellanten in eine dringl. A umwandeln. Das Ratsmitglied steht damit vor der Wahl, ob es eine rasche Antwort auf seine Frage erhalten will (dringl. A) oder ob es die (im NR weitgehend theoretische) Option einer Diskussion im Rat zu einer späteren Antwort des BR offen behalten will («normale» Ip.).

4. Diskussion über eine Ip. (Abs. 4)

- 16 Abs. 4 sieht vor, dass über eine Ip. und ihre Beantwortung im Rat eine Diskussion stattfinden kann. Die Interpellantin oder der Interpellant kann die Diskussion verlangen oder darauf verzichten. Falls die Diskussion beantragt wird, entscheidet der Rat über die Durchführung. Beide Ratsreglemente enthalten im Weiteren eine Bestimmung, wonach eine Interpellantin oder ein Interpellant erklären kann, ob sie oder er von der Antwort des BR befriedigt ist (Art. 28 Abs. 4 GRN; Art. 24 Abs. 3 GRS); das GRN ergänzt in diesem Zh. noch: «[...] auch wenn der Rat die Diskussion über die Interpellation ablehnt.»

6 Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. B.1.6: «bis 09.00 Uhr» (obwohl der Sitzungsbeginn im NR um 8.00 Uhr ist).

7 Bsp. von «Aktuellen Debatten»: *Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU* (fünf dringl. Ip.; Sommersession 2021, AmtlBull NR 2021 1321 ff.), *Pandemie und Krankenpflege* (drei dringl. Ip.; Herbstsession 2021, AmtlBull NR 2021 1974 ff.), *Krieg in der Ukraine* (elf dringl. Ip.; Frühjahrsession 2022, AmtlBull NR 2022 449 ff.), *Energiepreise* (sechs dringl. Ip.; Herbstsession 2022, AmtlBull NR 2022 1776 ff.). Die beiden letzten Debatten wurden als «Dringliche Debatten» bezeichnet; aus den Unterlagen geht nicht hervor, ob es sich um «Aktuelle Debatten» oder vom Büro dringl. erklärte Ip. handelt.

8 22.3040 *Dringl. Ip. Dittli. Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schweizer Armee* (AmtlBull StR 2022 160 ff.).

Die Praxis im StR entspricht der Regelung in ParlG und GRS, wobei eine verlangte Diskussion, soweit ersichtlich, bisher noch nie bestritten worden ist. Im NR hingegen ist Art. 125 Abs. 4 seit längerer Zeit zur «lettre morte» geworden – abgesehen vom Spezialfall der dringl. erklärten Ip. (s. dazu oben N 11 ff.). Die Urheberinnen und Urheber von neu behandlungsreifen Ip. werden zu Beginn einer Session angefragt, ob sie von der Antwort des BR befriedigt, teilweise befriedigt oder nicht befriedigt sind (analog der Anfrage an Urheberinnen und Urhebern von Mo. und Po., ob sie dem Antrag des BR zustimmen oder nicht; vgl. dazu Art. 121 N 7) und ob sie eine Diskussion verlangen. Die Ip. erscheinen in einer Liste mit den Antworten ihrer Urheberinnen und Urheber auf die gestellten zwei Fragen auf der Ergänzung der Tagesordnung des letzten Sessionstages (zusammen mit den vorläufig nicht bestrittenen Anträgen zu Mo. und Po.; s. dazu Art. 121 N 7). In der Folge kann jedes Ratsmitglied beantragen, dass es eine verlangte Diskussion bekämpft.⁹ Wird eine Diskussion verlangt, so wird die Behandlung verschoben – i.d.R. bis die Ip. nach zwei Jahren abgeschrieben wird (vgl. Art. 119 Abs. 5 ParlG). Die selbstständige Behandlung einer Ip. ist in der Praxis hingegen nicht mehr möglich, da Ip. seit 2005 nicht mehr auf den als Ergänzung zu einer Tagesordnung bezeichneten Sammel Listen der Vorstösse im Zuständigkeitsbereich eines bestimmten Departements aufgenommen werden (zu diesen Verfahren s. auch Art. 121 N 7).

17

5. Fragestunde

Das GRN kennt die Frage in der Fragestunde (Art. 31) als weitere Form eines Vorstosses, die den BR zur Auskunft verpflichtet. Art. 125 kann auch als gesetzliche Grundlage für die Frage in der Fragestunde des NR betrachtet werden: Die Adressaten von Vorstössen gemäss Art. 118 Abs. 2–4 ParlG¹⁰ werden durch eine Frage in der Fragestunde auf analoge Weise zur Beantwortung verpflichtet wie durch eine Ip. oder eine A. Die Montagnachmittage der zweiten und dritten Sessionswoche beginnen mit der Fragestunde. Diese dauert «höchstens 90 Minuten» (Art. 31 Abs. 1 GRN). Das Büro darf sie also verkürzen; es hat eine generelle Beschränkung auf 60 Minuten beschlossen (Slg. Büro-Beschlüsse, Ziff. A.3.1). «Die Fragen sind knapp gefasst und ohne Begründung bis zum Mittag des der Fragestunde vorausgehenden Mittwoch vor Schluss der Ratssitzung schriftlich einzureichen» (Art. 31 Abs. 2 GRN). Es fehlen detaillierte Formvorschriften, wie sie z.B. der Dt. Bundestag kennt.¹¹ In der Fragestunde selbst antwortet die Vertreterin oder der Vertreter des BR mündlich, wenn die Fragestellerin oder der Fragesteller anwesend ist. Diese oder dieser kann «eine sachbezogene Zusatzfrage stellen» (Art. 31 Abs. 4 GRN). «Auf Fragen, für deren Beantwortung die Zeit nicht reicht, [...] antwortet der Bundesrat schriftlich nach der Regel für die dringliche Anfrage» (Art. 31 Abs. 6 GRN). In einer Fragestunde kommen regelmässig nicht alle Departemente an die Reihe.¹²

18

⁹ Bis Ende 1996 wurde am letzten Sessionstag über diese Anträge abgestimmt (wobei auch im Falle einer Annahme der Diskussion diese anschliessend verschoben wurde). Seither haben diese Anträge keinen praktischen Effekt mehr; in den letzten Jahren wurden sie daher auch nicht mehr gestellt.

¹⁰ Art. 31 GRN erwähnt zwar nur den BR als Adressaten von Fragen. In sinngemässer Anwendung von Art. 125 i.V.m. Art. 118 Abs. 2–4 werden auch Fragen an das Büro-NR, das BGR und die AB-BA zugelassen und durch diese Organe beantwortet (zur Praxis s. Art. 118 N 32 f.).

¹¹ Im Deutschen Bundestag darf jedes Mitglied pro Sitzungswoche höchstens zwei Fragen stellen, die je in zwei Unterfragen unterteilt sein dürfen (vgl. https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage4-245184) [8.4.2024].

¹² In den acht Fragestunden des Jahres 2022 haben durchschnittlich 3,25 Departementsvorsteherinnen und -vorsteher mündlich Stellung genommen (AmtlBull NR 2022).

- 18a** Die Anzahl der Fragen in der Fragestunde hat in jüngerer Vergangenheit stark zugenommen, mit einem auffallenden Sprung von 704 im Jahre 2019 auf 1'254 im Jahr 2021. Im Jahr 2023 ging die Zahl wieder zurück auf 967 (Statistik der Geschäfte, <https://www.parlament.ch/de/über-das-parlament/fakten-und-zahlen/zahlen-geschaeft>) [8.4.2024]). Von den 1 028 im Jahr 2022 eingereichten Fragen konnten denn auch nur 332, rund ein Drittel, mündlich beantwortet werden.
- 19** Die Fragestunde gibt immer wieder zu Kritik Anlass. Sowohl die Fragen und Zusatzfragen als auch die Antworten würden gelegentlich Originalität und Spontaneität vermissen lassen; die Dringlichkeit und Wichtigkeit der gestellten Fragen erscheinen nicht immer über jeden Zweifel erhaben. Der Aufwand für die Beantwortung der Fragen durch den BR stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag. Eine kleine Zahl von Ratsmitgliedern würde das Instrument quasi monopolisieren. Die mit solchen Argumenten geforderte Abschaffung der Fragestunde wurde vom NR aber am 15. 3. 2012 mit grosser Mehrheit abgelehnt: Die «Fragestunde ist eine sowohl attraktive als auch effiziente Einrichtung des Nationalrates. Die Fragestunde ist attraktiv sowohl für die Ratsmitglieder als auch für die Öffentlichkeit, weil sie Gelegenheit bietet, von den Mitgliedern des Bundesrates kurzfristig Antworten auf aktuelle Fragen zu erhalten» (Bericht SPK-NR 17. 11. 2011 zu 11.443 Pa.Iv. Landolt. *Abschaffung der Fragestunde* [AmtlBull NR 2012 Beilagen 836]).

7. Kapitel: Verfahren bei Petitionen und Eingaben

1. Abschnitt: Petitionen

Art. 126*

Allgemeine Bestimmungen

¹ Die zuständige Kommission jedes Rates beschliesst, ob sie einer Petition Folge gibt oder ob sie ihrem Rat beantragt, der Petition keine Folge zu geben.

² Kann das Anliegen der Petition als Antrag zu einem hängigen Beratungsgegenstand eingebracht werden, so berichtet die Kommission dem Rat bei der Behandlung dieses Beratungsgegenstandes über die Petition. Die Kommission stellt einen Antrag zu diesem Beratungsgegenstand oder sie verzichtet auf einen Antrag. Die Petition wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, sobald der Beratungsgegenstand erledigt ist.

³ Nach Abschluss der Behandlung einer Petition informieren die Parlamentsdienste die Petentinnen und Petenten darüber, wie ihrem Anliegen Rechnung getragen wurde.

⁴ Die Präsidentinnen oder Präsidenten der vorberatenden Kommissionen beider Räte können eine Petition direkt beantworten, wenn:

- a. deren Ziel mit einer parlamentarischen Initiative, mit einem Vorstoss oder mit einem Antrag nicht erreicht werden kann;
- b. deren Inhalt offensichtlich abwegig, querulatorisch oder beleidigend ist.

Généralités

¹ La commission compétente de chaque conseil décide de donner suite à une pétition ou de proposer à son conseil de ne pas y donner suite.

² Si l'objectif de la pétition peut être présenté sous la forme d'une proposition relative à un objet pendant devant l'Assemblée fédérale, la commission fait rapport au conseil dans le cadre de l'examen de l'objet concerné. La commission décide de déposer une proposition ou d'y renoncer. Dès que l'objet examiné est liquidé, la pétition est classée sans décision du conseil.

³ À l'issue de l'examen de la pétition, les Services du Parlement informent ses auteurs de la suite qui y a été donnée.

⁴ Le président de la commission chargée de l'examen préalable peut répondre seul à une pétition dans les cas suivants:

- a. son objectif ne peut être atteint par une initiative ou une intervention parlementaires ou par une proposition;
- b. son contenu est manifestement aberrant, abusif ou offensant.

Disposizioni generali

¹ La commissione competente di ogni Camera decide se dare seguito a una petizione o se proporre alla propria Camera di non darle seguito.

² Se una petizione può essere formulata come proposta relativa a un oggetto in deliberazione già pendente dinanzi all'Assemblea federale, la commissione riferisce alla Camera sulla petizione nell'ambito della trattazione di tale oggetto. La commissione decide se presentare una proposta relativa

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

all'oggetto in deliberazione. La petizione è tolta dal ruolo senza decisione della Camera quando l'oggetto è liquidato.

³ Al termine della trattazione della petizione, i Servizi del Parlamento informano i petenti del modo in cui è stato tenuto conto della loro richiesta.

⁴ I presidenti delle commissioni incaricate dell'esame preliminare possono rispondere direttamente alle petizioni:

- a. il cui obiettivo non può essere realizzato con un'iniziativa parlamentare, un intervento o una proposta;
- b. dal contenuto manifestamente fuorviante, querulomane o offensivo.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Petitionsrecht als Grundrecht	5
2. Petitionen an die BVers	8
3. Verfahren bei der Behandlung einer Petition	10

Materialien

Bis 1991: GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.); GRN 1. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.); GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.); GRS 24. 9. 1986 (AS 1987 2 ff.); GRN 22. 6. 1990 (AS 1990 954 ff.); Änderung GRS 24. 9. 1991 (AS 1991 2340 ff.).
90.228 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 (BBl 1991 III 617 ff.); Änderung GVG 4. 10. 1991 (AS 1992 2344 ff.); Änderung GRN 4. 10. 1991 (AS 1991 2158 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3584 ff.); AmtlBull NR 2001 1363; AmtlBull StR 2002 31; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).
07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 (BBl 2008 1869 ff., insb. 1883 ff.); AmtlBull NR 2008 866; AmtlBull StR 2008 719; Änderung ParlG 3. 10. 2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Art. 33, in: Biaggini (Hrsg.), Kommentar BV, 2. Aufl., 393 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 33); BRÜHWILER, Die Petitionspraxis der BVers, in: ZBl 1962, H. 10, 201 ff. (zit. BRÜHWILER, Petitionspraxis); BUSER, Betrachtungen zum schweizerischen Petitionsrecht, Festschrift Bundesrat H.P. Tschudi zum 60. Geburtstag am 22. Oktober 1973, Bern 1973, 37 ff. (zit. BUSER, Betrachtungen); GISIGER, Das Petitionsrecht in der Schweiz: Historische Entwicklung und rechtliche Bedeutung, Diss., Zürich 1935 (zit. GISIGER, Petitionsrecht); HOTZ, § 52 Petitionsfreiheit, in: Thürer/Aubert/J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2001, 823 ff. (zit. HOTZ, Petitionsfreiheit); J.P. MÜLLER, Art. 57, in: Aubert/Eichenberger (Hrsg.), Kommentar BV (zit. J.P. MÜLLER, Art. 57); RAISSIG, Das Petitionsrecht in der Schweiz – Relikt oder Chance?, Diss., Zürich 1977 (zit. RAISSIG, Petitionsrecht); STEINMANN/BISAZ, Art. 33, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 1355 ff. (zit. STEINMANN/BISAZ, Art. 33); TSCHANNEN, Art. 33, in: BSK BV, 693 ff.

I. Entstehungsgeschichte¹

In der Zeit der Restauration (1815–1848) brachte das Vorbringen von Wünschen oder Bitten durch Bürger regelmässig willkürliche Behandlung (so auch Strafverfolgung) seitens der Regierung mit sich. Nur wenige Kte. kannten damals ein (eingeschränktes) Petitionsrecht (GISIGER, Petitionsrecht, 47 ff.; m.w.H.). Zu Beginn der Regenerationszeit in den Jahren 1830 und 1831 waren Petitionen ein wichtiges Mittel, den Kantonsregierungen die Wünsche des Volkes bekanntzugeben. Das Petitionsrecht wurde in der Folge in die regenerierten Kantonsverfassungen aufgenommen (GISIGER, Petitionsrecht, 51 ff.). Mangels anderer Mittel genoss das Petitionsrecht damals grosse Bedeutung und fand häufig Anwendung (GISIGER, Petitionsrecht, 59 f.).

Bis zum Inkrafttreten des ParlG im Jahr 2003 war das Verfahren bei an die BVers gerichteten Petitionen vergleichsweise schwach geregelt (vgl. Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1883]). Lediglich in den Ratsreglementen fanden sich gewisse, eher rudimentäre Hinweise zur Behandlung von Petitionen. Das GRN 1848 und das GRS 1849 nennen die «Bittschriftenkommissionen» als erste und für längere Zeit einzige ständige Kommissionen der Eidg. Räte; in den Ratsreglementen von 1903 werden sie als «Petitionskommissionen» bezeichnet (vgl. Art. 42 N 2 f.). Bis zu den Revisionen der Geschäftsreglemente vom 1.10.1974 (GRN) bzw. 16.9.1975 (GRS) beschränkte sich die Normierung auf die Bestimmung im GRN, dass Petitionen, die «nicht von vornherein als unzulässig erscheinen»², der Petitionskommission zugewiesen werden, die dem Rat darüber Bericht und Antrag zu stellen hat (Art. 46 GRN 1962).³ Art. 45 GRN 1990 bzw. Art. 37 GRS 1986 und deren Vorgängerbestimmungen Art. 40 GRN 1974 und Art. 38 GRS 1975 statuierten eine Vorberatungspflicht durch die Petitionskommissionen⁴ bzw. ab 1991 durch die sachlich zuständigen Kommissionen (Abs. 1), die möglichen Folgen (Abs. 2: Überweisung des Begehrens an den BR als Mo. oder Po. bzw. zur Kenntnisnahme) sowie die Möglichkeit der direkten Beantwortung durch die zuständige Kommission (Abs. 3: bei Unzuständigkeit, im Einvernehmen mit der Kommission des anderen Rates, Mitteilung an den Rat).⁵ Seit 1990 bestimmte Art. 45 Abs. 4 GRN zudem, dass die Petitionen i.d.R. am Freitag der dritten Woche der auf die Vorberatung folgenden Session behandelt werden.

Art. 164 Abs. 1 Bst. c der BV verlangt den Erlass der grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung des Petitionsrechts als Grundrecht in der Form des BG. So nahm die SPK-NR in ihren Entwurf vom 1.3.2001 zum ParlG entsprechende Bestimmungen auf (Art. 125–127 E-ParlG). Art. 125 des Entwurfes baute auf den bisherigen Bestimmungen in den beiden Ratsreglementen auf. So wurde die Vorberatungspflicht für die sachlich zuständige Kommission ins Gesetz aufgenommen. Klargestellt wurde das Vorgehen der Kommission im Fall der Unterstützung (die Kommission unterbreitet ihrem Rat einen entsprechenden Vorstoss bzw. eine entsprechende pa.Iv.) und im Fall der Ablehnung einer Petition (die Kommission beantragt ihrem Rat Kenntnisnahme ohne weitere Folge). Da Petentinnen und Petenten den grundrechtlichen Anspruch haben, dass jene Behörde, an

1 Im Folgenden wird ein Überblick über die Entstehungsgeschichte aller Bestimmungen zu den Petitionen (Art. 126–128) gegeben.

2 Dieser Entscheid lag gem. BRÜHWILER beim NR-Präsidenten (BRÜHWILER, Petitionspraxis, 205).

3 Die Vorgängerbestimmungen waren noch knapper.

4 Im NR lautete die Bezeichnung «Petitions- und Gewährleistungskommission». Bezog sich die Petition auf ein hängiges Sachgeschäft, wurde die Petition der mit diesem Geschäft betrauten Kommission zur Vorberatung zugewiesen (Abs. 1).

5 Zur damaligen Praxis vgl. RAISSIG, Petitionsrecht, 77 ff. mit div. Bsp.

welche sie ihre Petition richten, diese zur Kenntnis nimmt (Art. 33 Abs. 2 BV), verwarf die SPK-NR eine in der Kommission diskutierte Variante, nach der die Kommission eine Petition abschliessend behandelt hätte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3585]). In Art. 126 des Entwurfes wurde im Weiteren die in der Praxis bereits erprobte Erledigung einer Petition im Rahmen der Behandlung eines in der BVers hängigen Beratungsgegenstandes aufgenommen. In Art. 127 des Entwurfes nahm die SPK-NR schliesslich die Verpflichtung der Benachrichtigung der Petentinnen und Petenten nach Abschluss der Behandlung einer Petition auf. Der NR folgte am 3.10.2001 den die Petitionen betreffenden Anträgen seiner Kommission diskussionslos (AmtlBull NR 2001 1363). Der StR stimmte dem Beschluss des NR am 5.3.2002 – ebenfalls ohne Diskussion – zu (AmtlBull StR 2002 31).

- 4 Seit dem Inkrafttreten des ParlG wurden die Bestimmungen zum Petitionsrecht einmal revidiert, nämlich im Rahmen der pa.Iv. der SPK-NR vom 21.2.2008 zu verschiedenen Änderungen des ParlG (07.400). Anlass für die Revision war eine von NR Luzi Stamm (SVP/AG) eingereichte pa.Iv., welche forderte, dass die Räte von einer Petition in zustimmendem Sinne Kenntnis nehmen können (07.423 Pa.Iv. *Stamm. Änderung des Parlamentsgesetzes bezüglich Behandlung der Petitionen*). Damit sollte den Räten die Möglichkeit gegeben werden, die inhaltliche Unterstützung einer Petition zum Ausdruck zu bringen, auch wenn kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf (mehr) besteht (bspw. weil entsprechende Arbeiten bereits an die Hand genommen wurden). Der Antrag der SPK-NR löste dieses Problem damit, dass im Gesetz – neben der Ablehnung – weitere Gründe für den Antrag der Kommission, einer Petition keine Folge zu geben, aufgeführt wurden (Art. 128 Abs. 1 Bst. b und c ParlG). Zudem beantragte die SPK-NR eine systematische und redaktionelle Revision aller drei Art. zum Verfahren bei Petitionen. Diese beinhaltete keine wesentlichen inhaltlichen Änderungen (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1884 f.]). Die Räte nahmen all diese Änderungsvorschläge diskussionslos an (AmtlBull NR 2008 866; AmtlBull StR 2008 719). Die Änderungen traten am 2.3.2009 in Kraft (AS 2009 725 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Petitionsrecht als Grundrecht

- 5 Die Auslegung der Bestimmungen zu den Petitionen muss stets vor dem Hintergrund des Petitionsrechts als Grundrecht (Art. 33 BV) erfolgen. Seit 1848 ist dieses verfassungsmässig verankert;⁶ die Verfassungsrevision von 1999 beschränkte sich auf eine Nachführung. In eingeschränkter Form enthielt bereits die Bundesurkunde von 1832 ein Petitionsrecht (HOTZ, Petitionsfreiheit, 824 f.).
- 6 Das Petitionsrecht beinhaltet das Recht, «ungehindert Bitten, Vorschläge, Kritiken oder Beschwerden an die Behörden zu richten, ohne deswegen Belästigungen oder Rechtsnachteile irgendwelcher Art befürchten zu müssen» (BGE 119 Ia 53 E. 3). In der Lehre als Nachteil betrachtet wird auch die Bekanntgabe der Identität von Personen, die eine Petition eingereicht oder unterzeichnet haben, ohne deren Zustimmung (HOTZ, Petitionsfreiheit, 831; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel*, 671 f.; J.P. MÜLLER, Art. 57, 2). Wer allerdings eine Petition an die BVers – welche öffentlich tagt (Art. 158 BV) – richtet, muss mit der Bekanntgabe ihres bzw. seines Namens rechnen.

⁶ In den BV 1848 (Art. 47) und 1874 (Art. 57) lautete die Formulierung: «Das Petitionsrecht ist gewährleistet».

Eine Petition muss ein bestimmtes Begehren beinhalten und sie kann nicht anonym eingereicht werden⁷. Ihre Einreichung ist darüber hinaus an keine Frist- oder Formerfordernis gebunden, insb. hindert eine andere Betitelung eine Petition nicht daran, als solche zu gelten.⁸ Möglich sind Individual- oder Kollektivpetitionen. Im Genuss der Petitionsfreiheit stehen alle urteilsfähigen natürlichen und alle juristischen Personen. Das Petitionsrecht steht folglich auch Ausländerinnen und Ausländern sowie Minderjährigen zu (s.u.a. BIAGGINI, Art. 33 N 5). Die Petentin bzw. der Petent hat keinerlei verfassungsmässigen Anspruch auf eine materielle Behandlung der Petition durch die Behörde. Die zuständige Behörde ist einzig verpflichtet, innert angemessener Frist vom Inhalt der Petition Kenntnis zu nehmen; das Gesetz kann aber weitergehende Ansprüche begründen. Die unzuständige Behörde hat die Pflicht zur Weiterleitung der Petition an die zuständige Behörde (u.a. BIAGGINI, Art. 33 N 11).

2. Petitionen an die BVers

Die Bestimmungen des ParlG zur Behandlung der jährlich ca. 30–50 an die BVers gerichteten Petitionen⁹ gehen über die verfassungsrechtlich garantierten Mindestanforderungen hinaus, insb. indem sie grundsätzlich eine materielle Prüfung durch die vorberatenden Kommissionen vorsehen. Eine inhaltliche Prüfung ist sinnvoll, weil die Petition als Mittel der Kommunikation zwischen Individuum und Staat nur so seine Wirkung entfalten kann.

Das ParlG verwendet den Begriff der «Petition» in einem engeren Sinn als Art. 33 BV, indem es Anliegen betr. die Geschäftsführung und das Finanzgebaren des BR, der Bundesverwaltung, der eidg. Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes als «Eingaben» gesondert in Art. 129 ParlG regelt. Somit werden von den Art. 126–128 ParlG all jene Petitionen im Sinne von Art. 33 BV erfasst, welche nicht unter Art. 129 ParlG fallen.

3. Verfahren bei der Behandlung einer Petition

Art. 126 Abs. 1 verpflichtet die Kommissionen zur Beratung der ihr zugewiesenen Petitionen. Nach der Änderung vom 3. 10. 2008 handelt es sich dabei nicht mehr um eine eigentliche *Vorberatungspflicht*, da die Kommission, wenn sie einer Petition Folge geben will, einen abschliessenden Entscheid trifft; der Beratungsgegenstand der Petition ist damit in formaler Hinsicht erledigt und ihr materielles Anliegen wird im Rahmen der Behandlung eines anderen Beratungsgegenstands weiter behandelt. Dieser andere Beratungsgegenstand kann entweder ein von der Kommission in Folge der Beratung der Petition eingereichter Beratungsgegenstand (s. dazu Art. 127 N 2) oder ein bereits hängiger Beratungsgegenstand sein (s. dazu unten N 11).

7 Gl.M. BIAGGINI, Art. 33 N 3; TSCHANNEN, Art. 33 N 8. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR gehen davon aus, «dass nur schriftliche und unterzeichnete Petitionen zur Kenntnis genommen werden müssen» (HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Rz 888). A.M. STEINMANN/BISAZ, Art. 33 N 7 (mit Hinweis auf weitere Autoren), wobei im Fall einer anonymen Petition bloss Anspruch auf Kenntnisnahme und kein darüber hinausgehender Anspruch auf Dialog mit dem Adressaten der Petition (z.B. gem. Art. 126–128 ParlG) besteht.

8 Vgl. dazu z.B. BUSER: «[...] unbekümmert um die Bezeichnung des Schreibens durch den Urheber [...]» (BUSER, Betrachtungen, 42).

9 In der 51. Legislaturperiode (2019–2023) wurden 175 Petitionen eingereicht und 118 Petitionen erledigt; in der 50. Legislaturperiode (2015–2019) waren es 112 bzw. 110 (Quelle: Geschäftsdatenbank Curia Vista). Statistische Angaben zu den einzelnen Erledigungsarten s. Art. 128 FN 3 u. 4.

- 11 In Abs. 2 ist das besondere Verfahren festgelegt, welches bei einer Petition zur Anwendung kommt, deren Anliegen als Antrag zu einem hängigen Beratungsgegenstand eingebracht werden kann. Bei Letzterem kann es sich um einen Erlassentwurf¹⁰, eine Mo.¹¹ oder eine pa.Iv.¹² oder Kt.Iv. im Verfahren der Vorprüfung handeln. Die Petition wird jener Kommission zugewiesen, welche den betreffenden Beratungsgegenstand vorberät. Die Kommission nimmt bei der Behandlung des Beratungsgegenstands Kenntnis von der Petition und beschliesst, ob sie einen Antrag i.S. der Petition stellt oder dies unterlässt. Um der Pflicht des Rates zur Kenntnisnahme einer Petition (Art. 33 Abs. 2 BV) Rechnung zu tragen, muss die Kommission bei der Berichterstattung über den betreffenden Beratungsgegenstand zwingend über die Petition berichten. Dies kann in mündlicher¹³ oder schriftlicher¹⁴ Form erfolgen. Die Petition bildet dabei keinen eigenen Beratungsgegenstand. Sie wird ohne Ratsbeschluss abgeschrieben, sobald der betreffende Beratungsgegenstand erledigt ist. Erfolgt die Berichterstattung mündlich, kann es vorkommen, dass der Hinweis auf die Petition unterbleibt. In einem solchen Fall muss der Rat nachträglich über die Petition in Kenntnis gesetzt werden, um der verfassungsmässigen Vorgabe der Kenntnisnahme durch den Rat zu genügen.¹⁵
- 12 Um der Funktion der Petition als Mittel der Kommunikation zwischen Behörden und Einzelnen gerecht zu werden, verpflichtet Abs. 3 die PD, die Petentinnen und Petenten nach Abschluss der Behandlung ihrer Petition zu benachrichtigen. In der Praxis erfolgt diese Information mittels Schreiben des Generalsekretärs der BVers.
- 13 Gem. Abs. 4 kann eine Petition von den Präsidentinnen bzw. Präsidenten der zuständigen Kommissionen beider Räte direkt beantwortet werden, wenn deren Ziel mit einer pa.Iv., einem Vorstoss oder einem Antrag nicht erreicht werden kann (Bst. a) oder wenn deren Inhalt offensichtlich abwegig, querulatorisch oder beleidigend ist (Bst. b). Diese Bestimmung ist vor dem Hintergrund des Petitionsrechts als Grundrecht eng auszulegen. Die Praxis der BVers ist diesbezüglich gegenüber Petentinnen und Petenten seit jeher grosszügig. Bereits 1962 schrieb BRÜHWILER, dass bei Petitionen «grösste Nachsicht» gelte. «Wenn irgend ein Kern von Sinn oder Inhalt in der Petition entdeckt werden kann», sei die Petition im ordentlichen Verfahren zu behandeln (BRÜHWILER, Petitionspraxis, 205). Von Bst. a werden nur jene Petitionen erfasst, die mit parlamentarischen Mitteln *tatsächlich* unerreichbare Ziele enthalten. Es steht bspw. kein Mittel zur Verfügung, richterliche Ent-

10 Bsp.: Nach der Gesamtabstimmung des StR vom 7.12.2023 über den im Rahmen von 20.433 Pa.Iv. UREK-NR. *Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken* ausgearbeiteten Gesetzesentwurf stellte die Präsidentin fest, dass die Petitionen 22.2004, 22.2037 und 23.2002 zur Kenntnis genommen wurden. Der Berichterstatter erklärte: «Es gab drei Petitionen im Bereich Kreislaufwirtschaft. Fast alle sind in unsere Vorlage eingeflossen» (AmtlBull StR 2023 1120).

11 Bsp.: Von der Petition der Frauensession 2021 (21.2045 *Sensibilisierung für und Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt und Gewalt im sozialen Nahraum – Nationale Kampagnen*) wurde im NR im Rahmen der Behandlung der vom StR angenommenen Mo. Maret (21.4418 *Präventionskampagnen gegen Gewalt*) Kenntnis genommen.

12 Bsp.: Von der Petition des Schweizerischen Katholischen Kirchenmusikverbands (20.2025 *Chorsingen in Zeiten von Cholera*) nahm der NR im Rahmen der Vorprüfung von 20.325 Kt.Iv. Jura. *Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Coronavirus* Kenntnis.

13 S. das Bsp. in FN 10.

14 S. die Bsp. in FN 11 (Bericht RK-NR vom 19.5.2022 zu 21.4418) und 12 (Bericht SGK-NR vom 15.4.2021 zu 20.325).

15 Vgl. dazu den Bericht der RK-NR vom 14.2.2013 zur Petition 12.2060 (*Opacic Aleksandar. Für ein schweizerisches Verfassungsgericht*) (AmtlBull NR 2013 Beilagen 307).

scheide zu beeinflussen, zu ändern oder aufzuheben. Ebenso wenig ist es möglich, mit parlamentarischen Mitteln ein Ziel zu erreichen, dessen Umsetzung ein Verstoss gegen zwingendes Völkerrecht bedeuten würde (vgl. Art. 194 Abs. 2 BV). Petitionen mit Forderungen, die zwar als politisch chancenlos erscheinen, aber grundsätzlich erfüllbar wären, dürfen nicht auf diesem Weg erledigt werden.

Weil die Forderung einer Petition nicht durch Annahme der Petition, sondern nur indirekt durch Annahme eines Antrages zu einem anderen Beratungsgegenstand erfüllt werden kann, sind gem. Art. 83 Abs. 2 ParlG zur Beschlussfassung über Petitionen keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte erforderlich (vgl. auch Art. 83 N 7). 14

Art. 127*

Beschluss der Kommission, einer Petition Folge zu geben	Gibt die Kommission einer Petition Folge, so nimmt sie das Anliegen der Petition auf, indem sie eine parlamentarische Initiative oder einen Vorstoss ausarbeitet.
--	--

Décision de donner suite à la pétition	Si la commission donne suite à la pétition, elle reprend à son compte l'objet visé et élabore une initiative ou une intervention parlementaires.
---	---

Decisione della commissione di dare seguito alla peti- zione	Se dà seguito alla petizione, la commissione recepisce in un'iniziativa par- lamentare o un intervento quanto chiesto nella petizione.
---	---

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 126.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 126.

I. Entstehungsgeschichte

S. dazu Art. 126 N 1 ff. 1

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Will die Kommission einer Petition Folge geben, *beschliesst* sie dies. Dabei handelt es sich – anders als vor der Änderung der Bestimmungen zu den Petitionen vom 3. 10. 2008 (07.400) – nicht um einen Antrag an den Rat, sondern um einen Beschluss auf Kommissionsebene. Gleichzeitig beschliesst die Kommission, mit welchem Mittel sie der Petition Folge gibt. Sie kann ihr Folge geben, indem sie entweder eine pa.Iv. ausarbeitet oder einen Vorstoss einreicht. Bei diesem Beschluss handelt es sich nicht um eine vom Rat gem. Art. 153 Abs. 3 BV an die Kommission übertragene Befugnis. Der Kommission obliegt lediglich die *Vorprüfung* der Petition; die verfassungsmässig gebotene Kenntnisnahme der Petition obliegt in jedem Fall dem Rat.
- 3 Der Beschluss der Kommission, einer Petition mit der Ausarbeitung einer pa.Iv. Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommission des anderen Rates (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Stimmt diese nicht zu und hat sie die Petition nicht schon behandelt, beantragt sie ihrem Rat gleichzeitig, Letzterer keine Folge zu geben (Art. 128 Abs. 1 ParlG). Stimmt sie zu bzw. stimmen beide Räte zu (Art. 109 Abs. 3 ParlG), erarbeitet die Kommission des Erstrates einen Erlassentwurf. Jeder Rat muss in jedem Fall von der Petition Kenntnis nehmen. Der Erlassentwurf bzw. der Antrag der Kommission auf Zustimmung wird im Rat hängig, nicht aber die Petition. Die Kommission informiert den Rat im Rahmen der Berichterstattung zu ihrem Erlassentwurf über die Petition. Somit erfüllt der Rat seine verfassungsmässige Pflicht der Kenntnisnahme (Art. 33 Abs. 2 BV). Nimmt der Erstrat den Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung an, so behandelt der Zweitrat die Petition – sofern er sie nicht bereits behandelt hat – im Rahmen der Behandlung dieses Beratungsgegenstandes (Art. 126 Abs. 2 ParlG).
- 4 Gibt die Kommission einer Petition Folge, indem sie einen *Vorstoss* einreicht, ist die Petition in diesem Rat mit der Behandlung des Vorstosses im Rat formell erledigt. Als Beratungsgegenstand an den Rat geht nur der Vorstoss, nicht aber die Petition.¹ Geht der Vorstoss an den anderen Rat (angenommene Mo.), so behandelt dieser die Petition im Rahmen der Behandlung dieses Beratungsgegenstandes (Art. 126 Abs. 2).

Art. 128

Antrag der Kommission, einer Petition keine Folge zu geben

¹ Die Kommission beantragt ihrem Rat, der Petition sei keine Folge zu geben, wenn sie:

- a. das Anliegen der Petition ablehnt;
- b. feststellt, dass das Anliegen der Petition bereits durch eine andere zuständige Behörde unterstützt wird;
- c. das Anliegen der Petition als erfüllt betrachtet.

² Gibt der Rat entgegen dem Antrag der Kommission der Petition Folge, so weist er die Petition mit dem Auftrag an die Kommission zurück, ihr Anliegen mit einer parlamentarischen Initiative oder einem Vorstoss aufzunehmen.

1 Bsp.: 23.3586 Po SPK-NR. *Analyse und Vergleich der Asylsozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden* als Folge von 22.2013 Petition HEKS. *Für eine gerechte Sozialhilfe* (AmtlBull NR 2023 2021 ff.).

Proposition de ne pas donner suite à la pétition	¹ La commission propose à son conseil de ne pas donner suite à la pétition dans les cas suivants: a. elle rejette la pétition; b. elle constate qu'une autre autorité compétente s'est déjà saisie de l'objet de la pétition; c. elle estime que l'objectif visé a déjà été atteint. ² Si le conseil, s'écartant de la proposition de sa commission, donne suite à la pétition, il renvoie celle-ci à la commission et la charge de reprendre à son compte l'objectif de la pétition au moyen d'une initiative ou d'une intervention parlementaires.
Proposta della commissione di non dare seguito alla petizione	¹ La commissione propone alla Camera di non dare seguito alla petizione se: a. respinge la petizione; b. constata che un'altra autorità competente già si adopera a favore di quanto chiesto nella petizione; c. ritiene adempiuto quanto chiesto nella petizione. ² Se, contrariamente alla proposta della commissione, dà seguito alla petizione, la Camera rinvia la petizione alla commissione incaricandola di recepire in un'iniziativa parlamentare o un intervento quanto chiesto nella petizione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 126.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 126.

I. Entstehungsgeschichte

S. dazu Art. 126 N 1 ff.

1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Will die Kommission einer Petition keine Folge geben, *beantragt* sie dies ihrem Rat. Würde die Kommission wie im Fall des Folgegebens (Art. 127) einen abschliessenden Entscheid fassen, könnte der Rat von der Petition keine Kenntnis nehmen bzw. könnte nicht auf sie reagieren, womit er gegen Art. 33 Abs. 2 BV verstiesse. Seit der Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008 (s. Art. 126 N 4; 07.400) sollte die Kommission mit ihrem Antrag zugleich angeben, welche der drei Voraussetzungen für das «Keine Folge geben» vorliegt: Ablehnung des Anliegens der Petition (Abs. 1 Bst. a), Unterstützung des Anliegens der Petition durch eine andere zuständige Behörde (Abs. 1 Bst. b)¹ oder der Umstand, dass

2

1 In der 2. Hälfte der 51. Legislaturperiode (Wintersession 2021–Herbstsession 2023) ist kein derartiger Fall zu verzeichnen. Der Bericht der SPK-NR vom 21.2.2008 (07.400) nennt als Bsp. «eine Petition, welche ein bestimmtes Verhalten schweizerischer Behörden gegenüber interna-

das Anliegen der Petition bereits erfüllt ist (Abs. 1 Bst. c)². In den Fällen von Bst. b und c sollte das naheliegende Missverständnis vermieden werden, dass «Keine Folge geben» auch materielle Ablehnung bedeutet (s. Bericht SPK-NR 21.2.2008 [07.400; BBl 2008 1883 f.]). In der Praxis werden die Kommissionsanträge selten mit den von Art. 128 Abs. 1 verlangten Präzisierungen versehen.³

- 2a Möchte eine Kommissionsminderheit der Petition Folge geben, so darf sie dem Rat nicht bloss «Folge geben» beantragen, weil die Rechtsfolge im Falle der Annahme dieses Antrages durch den Rat nicht bestimmt wäre. Sie kann dem Rat aber gem. Art. 75 ParlG Rückweisung an die Kommission beantragen, mit dem Auftrag an die Kommission, dass sie eine pa.Iv. oder einen Vorstoss im Sinne der Petition ausarbeitet (Abs. 2). Dasselbe gilt für den Antrag eines einzelnen Ratsmitglieds oder einer Fraktion im Rat.
- 3 Folgt der Rat dem Antrag seiner Kommission, ist die Petition in diesem Rat erledigt. Folgt der Rat dem Antrag seiner Kommission nicht und gibt einer Petition Folge, indem er diese mit dem Auftrag an die Kommission zurückweist, ihr Anliegen mit einer pa.Iv. oder einem Vorstoss aufzunehmen, so ist mit diesem Beschluss die Petition in diesem Rat ebenfalls erledigt. Die Mehrheit der an die BVers gerichteten Petitionen werden am letzten Sessionstag im NR oder am zweitletzten Sessionstag im StR auf diese Weise behandelt.⁴ Im NR findet die Behandlung in der Beratungskategorie V («schriftliches Verfahren») statt, d.h. ohne dass die Argumente Pro und Contra im Rat mündlich vertreten werden können. Dass eine Petition, die im Rat keinerlei Unterstützung findet, diskussionslos behandelt wird, ist sowohl aus praktischen Gründen wie auch im Lichte der verfassungsmässigen Anforderungen an die Behandlung von Petitionen (s. Art. 126 N 7) sicher vertretbar. Wenn aber eine Kommissionsminderheit, welche eine Petition unterstützt, kein Rederecht besitzt, so ist dies problematisch (vgl. Art. 6 N 5a, 12 f., 24). Die Überlegungen, welche die SPK-StR

tionalen Entwicklungen verlangt, z.B. eine Unterstützung der Flüchtlinge im Südsudan. Wenn die Kommission einer derartigen Petition keine Folge gibt, so nicht deswegen, weil sie ihr Anliegen ablehnt, sondern weil sie feststellt, dass z.B. die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sich des Themas bereits angenommen hat und die Einreichung eines parlamentarischen Vorstosses keinen Beitrag zur Lösung des Problems liefert, sondern nur unnötigen Leerlauf produzieren würde» (BBl 2008 1884).

- 2 Bsp.: 20.2005 *Petition Jugendsession 2019. Operation Datenschutz im Gesundheitswesen*. Bericht SPK-NR 24.2.2022: Die Forderungen wurden im Wesentlichen erfüllt durch die am 25.9.2020 beschlossene Totalrevision des DSG.
- 3 Nur bei 13 von insgesamt 47 Petitionen, die in der 2. Hälfte der 51. Legislaturperiode (Wintersession 2021–Herbstsession 2023) vom NR gem. Art. 128 behandelt worden sind (Quelle: Geschäftsdatenbank Curia Vista). Im AmtlBull wird immer nur angegeben: «Der Petition wird keine Folge gegeben». In Curia Vista findet sich ein Wildwuchs unterschiedlicher, teilweise den Rechtsgrundlagen nicht entsprechenden Formulierungen der Erledigungsart. – Die zuständigen Dienststellen der PD, die für die korrekte Vorbereitung und Wiedergabe der Kommissions- und Ratsbeschlüsse verantwortlich sind, tragen also den Bestimmungen über die Petitionen kaum Rechnung, was wohl auch die Geringschätzung der Petitionen durch die Ratsmitglieder widerspiegelt.
- 4 47 von 62 in der 2. Hälfte der 51. Legislaturperiode (Wintersession 2021–Herbstsession 2023) vom NR erledigten Petitionen (Quelle: Geschäftsdatenbank Curia Vista). Zu zehn Petitionen lag ein Antrag einer Kommissionsminderheit für Rückweisung an die Kommission vor; diese Anträge wurden alle diskussionslos abgelehnt. – Aus der Zahl von 47 nach Art. 128 erledigten Petitionen ergibt sich indirekt (Curia Vista liefert dazu keine Angaben), dass die 15 weiteren Petitionen gem. Art. 126 Abs. 2 oder gem. Art. 127 erledigt wurden.

zur Begründung eines Rederechtes zu bestrittenen Mo. und pa.Iv. in ihrem Bericht vom 29.8.2011 (10.440) vorgebracht hat, gelten auch hier:

«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 «Scribament»: 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» (BB1 2011 6813 f.).

2. Abschnitt: Eingaben

Art. 129

Eine Eingabe zur Geschäftsführung und zum Finanzgebahren des Bundesrates, der Bundesverwaltung, der eidgenössischen Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes wird den Geschäftsprüfungs- oder Finanzkommissionen zur direkten Beantwortung zugewiesen.

La requête qui se rapporte à la gestion des affaires ou à la gestion financière du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux ou d'autres organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération est transmise aux Commissions de gestion ou aux Commissions des finances pour qu'elles y répondent directement.

Le domandante concernenti la gestione generale o finanziaria del Consiglio federale, dell'Amministrazione federale, dei Tribunali federali e di altri enti incaricati di compiti federali sono trasmesse per risposta diretta alle Commissioni della gestione o delle finanze.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4

Materialien

90.228 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht SPK-NR 16.5.1991 (BB1 1991 III 617 ff.); AmtlBull NR 1991 1178 ff.; Änderung GRN 4.10.1991 (AS 1991 2164).

90.229 Pa.Iv. *Parlamentsreform*: Bericht SPK-StR 14.8.1991 (BB1 1991 IV 358 ff.); AmtlBull StR 1991 714 ff.; Änderung GRS 24.9.1991 (AS 1991 2343).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 14.9.2000 und 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3595 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BB1 2001 5446 f.); AmtlBull NR 2001 1367; AmtlBull StR 2002 30 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

THURNHERR, Aufsicht über Gerichte durch Gerichte – Die Aufsichtseingabe an das Bundesgericht, in: Anwaltsrevue, 2023, H. 2, 69–75 (zit. THURNHERR, Aufsichtseingabe an das Bundesgericht).

I. Entstehungsgeschichte

- 1 «Bis 1874 waren der Bundesrat in erster und die Bundesversammlung in zweiter Instanz für Beschwerden wegen Verletzung individueller Verfassungsrechte zuständig. Das nebenamtliche Bundesgericht konnte nur tätig werden, wenn ihm die Bundesversammlung solche Fälle ausdrücklich übertrug» (KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 802). Erst mit der Revision der Verfassung von 1874 erhielt das BGer die Aufgabe, «Beschwerden betreffend die Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger zu beurteilen» (KÖLZ, Verfassungsgeschichte II, 804). Neben den Petitionen (vgl. Art. 126–128 ParlG) wurden entsprechend immer auch Begehren zu Themen an die Eidg. Räte gerichtet, die im Zuständigkeitsbereich von BR und Verwaltung lagen. Diese Begehren wurden Eingaben genannt und im Gegensatz zu den Petitionen nicht von den Räten, sondern direkt von den Kontrollkommissionen behandelt.
- 2 Mit den pa.Iv. 90.228 und 90.229 sollte diese Praxis zu den Eingaben in den Geschäftsreglementen der Räte festgeschrieben werden. Der Bericht der SPK der beiden Räte beschreibt diese wie folgt:

«Die heutige Praxis unterscheidet zwischen Petitionen und (Aufsichts-)Eingaben; eine Unterscheidung, die auch im Reglement vorgenommen werden sollte. Petitionen können definiert werden als Begehren zu Gegenständen, die im Kompetenzbereich des Parlamentes liegen; Aufsichtseingaben hingegen sind Kritiken und Begehren im Zuständigkeitsbereich von Bundesrat und Bundesverwaltung, welcher der Aufsicht bzw. Oberaufsicht des Parlamentes unterliegt. Aus dieser Unterscheidung folgt eine unterschiedliche Behandlung durch parlamentarische Organe: Petitionen müssen nach Vorberatung durch die sachlich zuständige Legislativkommission von den eidgenössischen Räten behandelt werden; Aufsichtseingaben hingegen können von den Kontrollkommissionen direkt erledigt werden. Letzteres geschieht heute schon, obwohl das Reglement es eigentlich nicht erlauben würde; bei Gelegenheit soll das Reglement entsprechend angepasst werden» (Bericht SPK-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 727]; Bericht SPK-StR 14.8.1991 [BBl 1991 IV 401]).

Die entsprechend angepassten Art. 45 Abs. 1 GRN 1990 resp. Art. 37 Abs. 1 GRS 1986 traten am 26.11.1991 in Kraft (Änderung GRN 4.10.1991 [AS 1991 2164]; Änderung GRS 24.9.1991 [AS 1991 2343]).

- 3 Das Petitionsrecht ist gem. Art. 33 Abs. 1 BV ein Grundrecht; die grundlegenden Bestimmungen über seine Ausübung gehören nach Art. 164 Abs. 1 Bst. c BV auf Gesetzesstufe (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3584]). Mit der pa.Iv. 01.401 wurden diese Bestimmungen deswegen analog zu den Bestimmungen zu den Petitionen aus den Geschäftsreglementen der Räte gestrichen und als Art. 129 ins ParlG aufgenommen. Diese Anpassung wurde in den Räten diskussionslos gutgeheissen (vgl. AmtlBull NR 2001 1364, AmtlBull StR 2002 32). Art. 129 ParlG trat am 1.12.2003 in Kraft (AS 2003 3577).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 4 Die Eingaben gem. Art. 129 fallen zusammen mit den Petitionen i.e.S. unter den Begriff der Petition von Art. 33 BV (vgl. STEINMANN/BISAZ, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 33 N 10).¹
- 5 Art. 129 hält fest, dass grundsätzlich Eingaben zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren des BR, der Bundesverwaltung, der eidg. Gerichte und anderer Träger von Aufgaben des Bundes an die Eidg. Räte möglich sind. Für deren Behandlung zuständig sind die

¹ Vgl. hierzu auch Art. 126 N 5 ff.

Oberaufsichtskommissionen, die FK für Eingaben zum Finanzgebaren und die GPK für Eingaben zur Geschäftsführung.² In der Lehre wird auch von der «Ombudsmannfunktion der parlamentarischen Kontrolle» gesprochen (MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 157).

Eingaben können von natürlichen wie auch von juristischen Personen eingereicht werden. Sie müssen auf einen konkreten Mangel im Verhalten der Behörden hinweisen, wobei die Behörden durch Art. 129 abschliessend bezeichnet sind. **6**

Das Verfahren der Aufsichtseingabe wird nicht weitergehend als im Art. 129 ParlG geregelt. Bei der Eingabemöglichkeit gem. Art. 129 handelt es sich um einen Rechtsbehelf.³ Die Bestimmung schafft somit keinen Rechtsanspruch des Urhebers oder der Urheberin der Eingabe auf materielle Behandlung derselben⁴. Es liegt im Ermessen der zuständigen Oberaufsichtskommissionen, ob, wie und inwieweit sie auf solche Eingaben materiell eintreten. Jede Aufsichtseingabe wird jedoch gem. Art. 33 BV zur Kenntnis genommen. Der Wortlaut des Art. geht von einer direkten Beantwortung der Eingaben durch die Oberaufsichtskommissionen aus, da diese in den Bereichen ihrer Oberaufsicht i.d.R. abschliessend zuständig sind. Alle Urheberinnen und Urheber von an die GPK gerichteten Eingaben erhalten eine Antwort der GPK oder ihres Sekretariats.⁵ **7**

Das Gebot von Art. 33 Abs. 1 BV, wonach der Person, welche eine Petition an die parlamentarischen Oberaufsichtskommissionen richtet, keine Nachteile erwachsen dürfen, wird auch in der Praxis der Oberaufsichtskommissionen berücksichtigt. So wird bspw. in gewissen Fällen die Identität des Urhebers oder der Urheberin der Eingabe gegenüber der betroffenen Verwaltungsbehörde nicht bekannt gegeben. **8**

Eine Eingabe muss einen Hinweis auf einen Mangel in der Geschäftsführung oder im Finanzgebaren der beaufsichtigten Behörden und ein klares Begehren beinhalten. Für die Qualifikation als Eingabe ist der Inhalt massgebend und nicht die von der Urheberin oder dem Urheber der Eingabe gewählte Bezeichnung der Eingabe («Petition», «Beschwerde» usw.; vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3586]). **9**

Ist dieses Erfordernis (vgl. oben N 9) erfüllt, haben die Oberaufsichtskommissionen bei der Prüfung ihrer Zuständigkeit verschiedene Grundsätze zu beachten. Im Vordergrund steht das Gewaltenteilungsprinzip, welches bspw. eine Überprüfung eines Urteils der eidg. Gerichte oder einer Verfügung bzw. eines Strafbefehls der BA ausschliesst (vgl. Art. 26 Abs. 4 ParlG). Verfügungen von beaufsichtigten Verwaltungsbehörden sind durch die Betroffenen über die ggf. zur Verfügung stehenden Rechtsmittel anzufechten und nicht über eine Eingabe gem. Art. 129.⁶ Ebenfalls Ausfluss des Gewaltenteilungsprinzips ist, dass auf Eingaben, welche ein einzelfallbezogenes Handeln einer Verwaltungsstelle oder **10**

2 Dies ergibt sich aus den Kompetenzen, welche das ParlG den FK (Art. 50 f. ParlG) und den GPK (Art. 52 f. ParlG) zuweist. Je nach Gegenstand der Eingabe ist die Delegation der FK, die FinDel, bzw. der GPK, die GPDel, zuständig.

3 A.M. MASTRONARDI, der die Eingaben als «einfache Zuschriften oder Anzeigen ohne den Charakter eines Rechtsbehelfs» bezeichnet (vgl. MASTRONARDI, Verwaltungskontrolle, 158).

4 Eine Rechtsweggarantie an eine richterliche Behörde existiert nicht (vgl. STEINMANN/BISAZ, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 33 N 20).

5 Bei wiederholtem Vorbringen des gleichen Anliegens nach der Beantwortung wird in der Praxis keine Korrespondenz mehr geführt.

6 Gem. Art. 26 Abs. 4 Satz 1 ParlG haben die Oberaufsichtskommissionen nicht die Befugnis, Entscheide aufzuheben oder zu ändern.

des BR bemängeln, nur insoweit eingetreten werden kann, wie sie Hinweise auf ein systemisches bzw. übergeordnetes Problem enthalten.⁷

- 11 Von Bedeutung ist auch das Subsidiaritätsprinzip. Demnach hat der Urheber oder die Urheberin der Eingabe diese i.d.R. zuerst an die zuständige Aufsichtsbehörde zu richten, bevor er oder sie sich an die Obergerichtskommissionen wendet,⁸ oder es ist zuerst ein allenfalls zur Verfügung stehender Rechtsweg zu beschreiten.
- 12 Die Eingabe gem. Art. 129 ist auch gegenüber der Petition nach Art. 126 ff. ParlG abzugrenzen (Petition im engeren Sinn; im Vergleich zur Petition im weiteren Sinn gem. Art. 33 BV). Falls das Begehren der Urheberin oder des Urhebers der Eingabe eine Gesetzesrevision zum Gegenstand hat oder einen anderen Kompetenzbereich einer Fachkommission betrifft, wird dieses in der Praxis als Petition behandelt und an die zuständige Fachkommission zur Behandlung weitergeleitet. Dies ergibt sich aus der Systematik des siebten Kap. des ParlG.
- 13 Die Urheberschaft von Eingaben an die Obergerichtskommissionen ist sehr vielfältig: So nutzen sowohl Bürgerinnen und Bürger diese Möglichkeit, wie auch politische Parteien, Ratsmitglieder, kantonale Behörden, Firmen, Vereine usw. Die GPK erhalten pro Jahr bis zu 41 Eingaben. Auf viele dieser Eingaben können die GPK aus formellen Gründen nicht eintreten;⁹ andere Eingaben wiederum führen zu umfangreichen Abklärungen und sogar zu Empfehlungen an den BR.¹⁰ Eingaben im Verantwortungsbereich der FK sind seltener (2–3 Eingaben pro Jahr).

7 Der Gegenstand einer Eingabe muss eine Bedeutung aufweisen, die eine Befassung der parlamentarischen Obergerichtskommissionen mit der Eingabe rechtfertigt («stufengerechter Gegenstand»). Insofern können die GPK die Funktion eines «Ombudsmanns» (vgl. N 5) nur beschränkt wahrnehmen.

8 Dies gilt grundsätzlich auch bei Eingaben im Verantwortungsbereich der erstinstanzlichen eidg. Gerichte, wo unter gewissen Voraussetzungen eine Aufsichtseingabe an das Bundesgericht als Aufsichtsinstantz gerichtet werden kann. Vgl. THURNHERR, Aufsichtseingabe an das Bundesgericht, insb. 72.

9 Bspw., weil sich die Eingabe gegen ein Bundesgerichtsurteil richtet, das Verhalten einer kantonalen oder kommunalen Behörde betrifft, für den Urheber oder die Urheberin der Eingabe ein Rechtsweg offen steht bzw. stand, die Aufsichtsbehörde sich mit der Thematik bereits umfassend befasst hat oder kein klares Begehren ersichtlich ist. Auf anonyme Eingaben treten die Obergerichtskommissionen ebenfalls nicht ein (zur rechtlichen Zulässigkeit vgl. STEINMANN/BISAZ, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 33 N 7; DUBEY/DI CICCIO, in: Commentaire romand, art. 33 N 20). Im Gegensatz dazu sind anonyme Eingaben über die Whistleblowing-Plattform der EFK möglich.

10 Z.B.: Wahrung der Grundrechte durch die Bundesbehörden bei der Bekämpfung der Covid-19-Pandemie am Bsp. der Ausweitung des Covid-Zertifikats (Bericht GPK-NR 30.6.2023 [BBl 2023 1956 ff.])).

8. Kapitel: Verfahren bei Einsprachen gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland

Art. 129a

¹ Erhebt der Bundesrat Einsprache gegen einen Vertrag der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, so unterbreitet er der Bundesversammlung den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses über die Genehmigung.

² Erhebt ein Kanton Einsprache, so unterbreitet die zuständige Kommission des Erstrates ihrem Rat den Entwurf eines einfachen Bundesbeschlusses über die Genehmigung.

¹ Si le Conseil fédéral dépose une réclamation contre une convention passée par des cantons entre eux ou avec l'étranger, il soumet à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral simple concernant l'approbation de la convention.

² Si un canton dépose une réclamation, la commission compétente du conseil prioritaire soumet à son propre conseil un projet d'arrêté fédéral simple concernant l'approbation de la convention.

¹ Se solleva reclamo contro un trattato intercantonale o contro un trattato concluso dai Cantoni con l'estero, il Consiglio federale presenta all'Assemblea federale un disegno di decreto federale semplice concernente l'approvazione.

² Se un Cantone solleva reclamo, la commissione competente della Camera prioritaria presenta al plenum della Camera il progetto di decreto federale semplice concernente l'approvazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2006	1
2. Änderung des RVOG und des ParlG vom 7. 10. 2005	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Erhebung einer Einsprache durch den BR (Abs. 1)	4
a) Voraussetzungen	4
b) Einsprachefrist	6
c) Verfahren	7
d) Wirkungen	8
2. Erhebung einer Einsprache durch Drittkantone (Abs. 2)	10
3. Praxis	11

Materialien

04.081 RVOG (Genehmigung kantonaler Erlasse, Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland): Botschaft BR 3. 12. 2004 (BB1 2004 7103 ff.); Prot. SPK-StR 14. 1. 2005, 4 ff.; Prot. SPK-NR 24. 6. 2005, 1 f.; AmtlBull StR 2005 113 f.; AmtlBull NR 2005 986 ff.; Änderung ParlG 7. 10. 2005 (AS 2006 1265 ff.).

Literatur

ABDERHALDEN, Möglichkeiten und Grenzen der interkantonalen Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der internationalen Integration in der Schweiz, Diss., Freiburg 1999; ABDERHALDEN, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur interkantonalen Rechtsetzung, in: LeGes 2006, H. 1, 9 ff., <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2006/1/200619-21.html> (27.03.2024); ABDERHALDEN, Art. 48, in: St. Galler Kommentar, 2. Aufl., 885 ff. (zit. ABDERHALDEN, Art. 48); JAAG, § 30 Die Rechtsstellung der Kantone in der Bundesverfassung, in: Thürer/Aubert/J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 473 ff.; KOUMBARAKIS, Publikation interkantonomer Verträge, in: LeGes 2009, H. 1, 35 ff., <https://leges.weblaw.ch/it/legesissues/2009/1/2009135-55.html> (27.03.2024); MÄGLI, Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland, in: LeGes 2004, H. 1, 189 ff., <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2004/1/20041189-197.html> (27.03.2024); PFISTERER, § 33 Auslandsbeziehungen der Kantone, in: Thürer/Aubert/J.P. Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 525 ff.; UHLMANN/ZEHNDER, Rechtsetzung durch Konkordate, in: LeGes 2011, H. 1, 9 ff. (zit. UHLMANN/ZEHNDER, Rechtsetzung), <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2011/1/201119-34.html> (27.03.2024).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2006

- 1 In den BV 1848 und 1874 unterstanden alle Verträge der Kte. unter sich oder mit dem Ausland der Genehmigungspflicht des BR (Art. 90 Ziff. 7 BV 1848 bzw. Art. 102 Ziff. 7 BV 1874). Die BV 1848 und 1874 räumten dem BR und den am Vertrag nicht beteiligten Kte. (Drittkantone) zudem das Recht ein, bei der BVers Einsprache zu erheben, wenn die Ansicht bestand, dass ein Vertrag nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht (Art. 85 Ziff. 5 BV 1874). Die Genehmigungspflicht wurde auf Gesetzesstufe erst 1991 mit einer Änderung des VwOG teilweise umgesetzt (AS 1991 362). Das Einspracherecht war weiterhin nur in der BV 1874 geregelt.
- 2 In der BV von 1999 wurde die Genehmigungspflicht durch eine Informationspflicht der Kte. über die Verträge der Kte. unter sich oder mit dem Ausland ersetzt (Art. 48 Abs. 3 BV; Art. 56 Abs. 2 BV). Das Recht des BR und der nicht beteiligten Kte., bei der BVers Einsprache zu erheben, wurde indessen beibehalten (Art. 172 Abs. 2; 186 Abs. 3 BV).

2. Änderung des RVOG und des ParlG vom 7. 10. 2005

- 3 Nach dem Inkrafttreten der BV waren die zwischenzeitlich in das RVOG überführten gesetzlichen Bestimmungen zu den Verträgen der Kte. an die neue Informationspflicht anzupassen. Mit der Revision des RVOG vom 7. 10. 2005, anlässlich welcher das ParlG mit Art. 129a ergänzt wurde, wurde das Einspracherecht erstmals gesetzlich geregelt. Diese Bestimmungen traten am 1. 6. 2006 in Kraft (AS 2006 1268).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Erhebung einer Einsprache durch den BR (Abs. 1)

a) Voraussetzungen

- 4 Verträge der Kte. unter sich oder mit dem Ausland sind dem Bund nach Art. 48 Abs. 3 BV resp. nach Art. 56 Abs. 2 BV zur Kenntnis zu bringen. Die Informationspflicht wird in Art. 61c RVOG ausgeführt und obliegt jenen Kte., die als Vertragspartei am Vertrag beteiligt sind. Verträge, die dem Vollzug von Verträgen dienen, über die der Bund informiert wurde, sowie Verträge, die sich in erster Linie an die Behörden richten oder administrativ-technische Fragen regeln, sind von der Informationspflicht ausgenommen (Art. 61c Abs. 2

RVOG). Der Bund hat im BBl über die Verträge, die ihm zur Kenntnis gebracht werden, zu orientieren. Damit wird die Information der Drittkantone sichergestellt (Art. 62 Abs. 1 RVOG; Bsp.: BBl 2013 619; BBl 2013 247; BBl 2012 6008; BBl 2011 8761). Die dem Bund zur Kenntnis gebrachten Verträge der Kte. werden anschliessend vom zuständigen Departement auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und den Bundesinteressen überprüft (VPB 50.60 [1986]; BBl 1994 II 625).

Kommt das Departement im Prüfungsverfahren zum Schluss, dass der Vertrag gegen Bundesrecht oder Bundesinteressen verstösst, so hat es diesen Einwand innert zwei Monaten seit der Orientierung im BBl bei den Vertragskantonen anzumelden (Art. 62 Abs. 2 RVOG). In der Folge ist das Departement verpflichtet, ein Bereinigungsverfahren durchzuführen und mit den Vertragskantonen eine einvernehmliche Lösung anzustreben (Art. 62 Abs. 3 RVOG). Wird keine Einigung erzielt, kann der BR Einsprache erheben, womit sich die Kompetenz der BVers zur Genehmigung der Verträge aktualisiert (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 397]; JAAG, § 15, 166). Bei Verträgen, die von der Informationspflicht ausgenommen sind, ist keine Einsprache möglich; ihre Bundesrechtswidrigkeit kann allein in gerichtlichen Verfahren festgestellt werden (Botschaft BR 3. 12. 2004 [BBl 2004 7117]).

b) Einsprachefrist

Wird bei den Vertragskantonen innerhalb von zwei Monaten ein Einwand erhoben, und kommt es mit den Vertragskantonen zu keiner Einigung, kann der BR innert sechs Monaten seit der Orientierung im BBl bei der BVers Einsprache erheben (Art. 62 Abs. 4 RVOG). Dabei handelt es sich um eine Verwirkungsfrist (Botschaft BR 3. 12. 2004 [BBl 2004 7117]), d.h. nach Ablauf der Frist kann bei der BVers keine Einsprache mehr eingereicht werden. Der Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem kantonalen Recht kann hingegen jederzeit direkt gestützt auf Art. 49 Abs. 1 BV geltend gemacht werden (SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 62 N 25).

c) Verfahren

Der BR unterbreitet der BVers die Einsprache mit einer Botschaft zu einem Entwurf eines einfachen BB über die Teil- oder Nichtgenehmigung des Vertrags. Eintreten auf die Einsprache ist obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Die Zuweisung an die sachlich zuständigen Kommissionen erfolgt durch die Ratsbüros (Art. 22 GRN, Art. 18 GRS). Die BVers hat über die Genehmigung des Vertrags in der Form eines einfachen BB zu entscheiden. Darin wird festgehalten, ob der Vertrag nicht genehmigt, unter Vorbehalt genehmigt oder genehmigt wird.

d) Wirkungen

Genehmigt die BVers den Vertrag, so enthält der einfache BB die Feststellung, dass nach Ansicht der BVers der Vertrag dem Recht und den Interessen des Bundes sowie dem Recht anderer Kte. nicht zuwiderläuft. Dem positiven Genehmigungsbeschluss der BVers kommt somit lediglich deklaratorische Wirkung zu (Botschaft BR 3. 12. 2004 [BBl 2004 7118]). Bund und Drittkantone können beim BGer auch im Falle einer Genehmigung gegen den Vertrag Klage erheben. Das BGer prüft den Vertrag sodann auf seine Rechtmässigkeit (UHLMANN/ZEHNDER, Rechtsetzung, 12; AUBERT/MAHON, Petit commentaire, Art. 48 N 10, lässt die Frage offen). Das BGer dürfte indessen den von der BVers getroffenen Entscheid, einen vom BR angefochtenen interkantonalen Vertrag zu genehmigen, «nur mit Zurückhaltung kassieren» (ABDERHALDEN, Art. 48 N 40).

- 9 Mit der Nichtgenehmigung oder der Genehmigung unter Vorbehalt stellt die BVers dagegen fest, dass die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen von Anfang an nicht erfüllt waren. Der Vertrag ist somit aufzuheben oder anzupassen (Verträge der Kte. unter sich) bzw. darf nicht abgeschlossen werden (Verträge der Kte. mit dem Ausland). Hat ein Kt. einen Vertrag mit dem Ausland bereits abgeschlossen, muss er diesen auflösen. Unterlässt er dies, kann der BR ihn an seiner Stelle kündigen (Botschaft BR 3. 12. 2004 [BB1 2004 7118]).

2. Erhebung einer Einsprache durch Drittkantone (Abs. 2)

- 10 Das Prüfungs- und Einigungsverfahren mit den Drittkantonen ist analog zum Verfahren beim Bund geregelt (Art. 62 Abs. 2 und 4 RVOG). Das Verfahren bei Einsprachen von Drittkantonen unterscheidet sich vom Verfahren bei Einsprachen des BR in den folgenden Punkten: Erstens richtet sich die Entscheidfindung über die Einspracheerhebung eines Drittkantons nach dem entsprechenden Recht des Kt.. Zweitens sieht das ParlG – anders als für Einsprachen des BR, welche im Rahmen einer Botschaft zu einem BB erhoben werden – keine Formerfordernisse für die Erhebung einer Einsprache eines Drittkantons bei der BVers vor (SÄGESSER, RVOG, Art. 62 N 26). Drittens arbeitet die vom Büro des Erstrates mit der Behandlung der Einsprache betraute zuständige Kommission im Rahmen einer pa.Iv. einen Entwurf eines BB mit einem dazugehörigen Bericht über die Nichtgenehmigung, die Genehmigung unter Vorbehalt oder die vollständige Genehmigung aus und unterbreitet diesen ihrem Rat. Auch in diesem Fall ist Eintreten auf die Einsprache obligatorisch (vgl. Art. 74 N 7).

3. Praxis

- 11 Weder unter den BV 1848 und 1874 noch unter der aktuellen BV haben der BR oder die Kte. bisher Einsprache gegen Verträge der Kte. bei der BVers erhoben. Die Einsprachemöglichkeiten nach Art. 186 Abs. 3 BV und Art. 172 Abs. 3 BV sowie das in den Art. 62 RVOG und Art. 129a ParlG vorgesehene Verfahren haben somit in erster Linie präventiven Charakter. Sie führen dazu, dass BR und Kte. vorgängig eine einvernehmliche Lösung anstreben.

6. Titel: Wahlen, Bestätigung von Wahlen und Feststellung der Amtsunfähigkeit

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen für Wahlen

Art. 130

Grundsätze	¹ Die Stimmabgabe bei Wahlen in der Bundesversammlung ist geheim. ² Gewählt sind diejenigen Personen, deren Name auf mehr als der Hälfte der gültigen Wahlzettel steht. ³ Für die Bestimmung des absoluten Mehrs nicht gezählt werden die leeren und die ungültigen Wahlzettel. ⁴ Erreichen mehr Kandidierende das absolute Mehr, als Sitze frei sind, so scheiden diejenigen mit den kleineren Stimmenzahlen als Überzählige aus.
Principes	¹ Lorsque l'Assemblée fédérale procède à une élection, les députés votent à bulletin secret. ² Sont élus les candidats qui réunissent sur leur nom plus de la moitié des bulletins valables. ³ Les bulletins blancs et les bulletins nuls ne sont pas pris en compte dans le calcul de la majorité absolue. ⁴ Si le nombre des candidats qui obtiennent la majorité absolue est supérieur au nombre des sièges à pourvoir, les candidats surnuméraires qui ont obtenu le moins de suffrages sont éliminés.
Principi	¹ L'Assemblea federale elegge a scrutinio segreto. ² Risultano eletti i candidati il cui nome figura su più della metà delle schede valide. ³ Per la determinazione della maggioranza assoluta non vengono considerate le schede bianche e nulle. ⁴ Se il numero dei candidati che ottengono la maggioranza assoluta è superiore a quello dei mandati da assegnare, vengono eliminati i candidati che hanno ottenuto meno voti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Regelungen in den GRN und in den Reglementen der VBers von 1859 und 1942	1
2. Das Reglement der VBers von 1976	8
3. ParlG: Erstmals Regelung auf Gesetzesstufe	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	13
1. Geheime Wahl (Abs. 1)	13
2. Absolutes Mehr (Abs. 2 und 3)	15
3. Ausscheiden Überzähliger (Abs. 4)	17

Materialien

Bis 1903: Prov. GRN 8.11.1848 (AS 1850/51 30 ff.); Prov. Wahlregulativ VBVers 15.11.1848 (BBl 1849 IV 122 f.); GRS 7.12.1849 (AS 1850/51 1 ff.); GVG 21.12.1849 (AS 1848–50 279 ff.); GRN 9.7.1850 (BBl 1850 III 14 ff.); Prot. VBVers 24.7.1858, 280 ff.; Prot. VBVers 31.7.1858, 290 ff.; VBVers 27.1.1859 (AS 1857–60 148 ff.); Prot. VBVers 27.1.1859, 302 ff.; Wahlreglement VBVers 27.1.1859 (AS 1857–60 148 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff.); GRS 27.3.1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5.6.1903 (AS 1902/03 624 ff.).

Reglement der Vereinigten Bundesversammlung. Revision: Reglement VBVers 9.11.1942 (AS 1942 1053 ff.).

11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4.10.1974 (AS 1974 1645 ff.).

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 1742; Reglement VBVers 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Regelungen in den GRN und in den Reglementen der VBVers von 1859 und 1942

- 1 Mit Wahlen hatte sich die BVers seit ihren Anfängen zu beschäftigen: So mussten die beiden Kammern ihre Präsidenten wählen, und am 16.11.1848 hatte die VBVers die erste Bundesregierung zu bestellen. Sozusagen im letzten Moment, nämlich am 15.11.1848 wurde im «Provisorischen Regulativ in Betreff der von National- und Ständerath gemeinsam vorzunehmenden Wahlen» festgehalten, dass für «von dem National- und Ständerathe gemeinsam vorzunehmenden Wahlen» grundsätzlich die Bestimmungen des provisorischen GRN 1848 gelten sollen (BBl 1849 IV 122 f.).
- 2 In einem langen und äusserst kompliziert abgefassten Abs.2 des Regulativs vom 15.11.1848 ist zudem festgehalten, wie vorzugehen war, falls nur noch zwei Kandidaten im Rennen waren und keiner das absolute Mehr erreichte, «weil während dieser Wahl eine oder mehrere Stimmen verworfen oder leere Zettel eingelegt wurden» (BBl 1849 IV 123). In diesem Fall sollte ein zweiter Wahlgang vorgenommen werden. Sollte wieder keiner der Kandidaten das absolute Mehr erreichen, so sollte gem. Abs. 2 das absolute Mehr nur nach der «vorhandenen Gesamtzahl der beschriebenen und gültig eingelegten Stimmzettel» berechnet werden. Offenbar wurde man sich noch gerade rechtzeitig vor der ersten Bundesratswahl bewusst, dass unzählige Wahlgänge nötig werden könnten, wenn leere und ungültige Stimmen für die Bestimmung des absoluten Mehrs mitgezählt werden. Tatsächlich geht aus den Bestimmungen des prov. GRN vom 8.11.1848 zwar implizit hervor, dass das absolute Mehr erreicht werden musste. Welche Stimmzettel für dessen Berechnung massgebend sein sollten, blieb jedoch offen.
- 3 Im prov. GRN 1848 festgehalten war jedoch, dass der Ratspräsident in geheimer Wahl bestimmt werden musste. Zudem regelte es das Ausscheidungsverfahren bei Stimmengleichheit. Diese Bestimmungen galten auch für die Wahlen in der VBVers (AS 1850–1851 31 f.).
- 4 Art.9 des GVG 1849 sah vor, dass für das Verfahren bei den Beratungen und Wahlen der VBVers ein Reglement zu erlassen sei (AS 1848–50 281). In einem speziellen Reglement geregelt wurden jedoch nur die von der VBVers vorzunehmenden Wahlen. Der Auslöser für den Erlass dieses Reglements waren Unregelmässigkeiten bei der Wahl des Bundes-

präsidenten am 24. 7. 1858 gewesen (Prot. VBVers, 24. 7. 1858, 280 ff., Prot. VBVers, 31. 7. 1858, 290 ff.).¹

Das Wahlreglement für die VBVers vom 27. 1. 1859 nahm zwei bereits im GRN für die Wahl des Ratspräsidenten festgehaltenen Bestimmungen auf: Erstens die wichtigsten Wahlgrundsätze, d.h. die geheime Wahl und das Erfordernis des absoluten Mehrs (Art. 2), zweitens die Regel, dass die unbeschriebenen und die ungültigen Stimmzettel nicht für die Bestimmung des absoluten Mehrs zählen (Art. 12). Die wesentlichsten heute im ParlG festgehaltenen Wahlgrundsätze bestehen somit bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts. 5

Im Weiteren enthält das Wahlreglement VBVers 1859 zahlreiche Detailbestimmungen zum Wahlablauf, die in der Praxis noch heute gelten, jedoch nicht mehr schriftlich festgehalten sind. So bestimmt z.B. Art. 3, dass von den Stimmzählern besondere, für jeden Wahlgang anders bezeichnete Stimmzettel ausgeteilt werden. Art. 5 des Reglements sieht vor, dass die Weibel die Stimmzettel einsammeln und diese dem Büro abliefern. Art. 6 hält fest, dass während des Austeilens und Einsammelns der Stimmzettel die Ratsmitglieder auf ihren Sitzen zu verbleiben haben. Und in Art. 14 des Reglements wurde festgehalten, dass die eingegangenen Stimmzettel nach der Sitzung unter Aufsicht der Stimmzähler zu vernichten sind. Diese sehr detailliert abgefassten Bestimmungen sind vor dem Hintergrund der Erfahrungen bei der Wahl des Bundespräsidenten von 1858 zu erklären (s. N 4). Damals wurden z.B. offensichtlich Stimmzettel für die Präsidentenwahl mit Zetteln für die Vizepräsidentenwahl durcheinandergebracht. Ebenso deponierte man die Stimmzettel nach der erfolgten Wahl schlicht in den Papierkörben. 6

Das GVG von 1902 sah in Art. 15 vor, dass nicht nur für die Beratungen, sondern auch für die Wahlen in der VBVers die Regeln des GRN gelten sollten. Dadurch wurde das Wahlreglement 1859 de facto ausser Kraft gesetzt. Das RVBVer vom 9. 11. 1942 hob es sodann auch formell auf (CRON, Geschäftsordnung, 237). Dieses Reglement regelte nur die Zusammensetzung des Büros der VBVers und die Behandlung von Begnadigungsgesuchen (zum Begnadigungswesen s. Art. 40, v.a. N 1 ff.) und verwies im Übrigen auf das GRN (Art. 1 RVBVer 1942). 7

2. Das Reglement der VBVers von 1976

Erst 1976 erliess die VBVers wieder ein Reglement, welches nun für die Wahlen in den BR und in das BGer verschiedene Bestimmungen vorsah. Der Erlass des RVBVer ist die Folge der Totalrevision des GRN von 1974: Im Rahmen dieser Totalrevision wurden die Bestimmungen betr. Wahlen grundlegend überarbeitet. Dabei wurde neu insb. zwischen Einzel- und Gesamtwahlen unterschieden. Es wurde festgehalten, dass insb. der Ratspräsident und der Vizepräsident in Einzelwahlen zu wählen waren, die Stimmzähler hingegen in einer Gesamtwahl (Art. 81 und 82 GRN 1974). Das dürfte der Anlass gewesen sein, in einem Reglement der VBVers auch die Regeln für Wahlen in den BR und in das BGer zu spezifizieren. 8

1 Die VBVers hatte am 24. 7. 1858 BR Friedrich A. Frey-Hérosé knapp vor BR Jakob Stämpfli zum Bundespräsidenten gewählt. Aufgrund von Gerüchten betr. die Richtigkeit des Resultates wurde ein Weibel von Mitgliedern der BVer in der Folge aufgefordert, die Papierkörbe zu leeren (!) und nochmals zu zählen. Eine von der VBVers eingesetzte Kommission hat in der Folge eine Untersuchung durchgeführt, welche zum Schluss kam: «Es seien bei der Wahl des Bundespräsidenten so arge Unregelmässigkeiten und Verstösse gegen das Reglement vorgekommen, dass dieselbe unmöglich als rechtskräftig angesehen werden kann» (Prot. VBVers, 31. 7. 1858, 295). Die von der Kommission beantragte Wiederholung der Wahl wurde durchgeführt, worauf BR Stämpfli zum Bundespräsidenten gewählt wurde.

3. ParlG: Erstmals Regelung auf Gesetzesstufe

- 9 Wichtige Verfahrensbestimmungen wie z.B. die Einzelwahl der Mitglieder des BR oder das Erfordernis des absoluten Mehrs für die Wahl in den BR oder in das BGer waren somit lange Zeit nur in Reglementen festgehalten. Über die fehlenden gesetzlichen Grundlagen zeigte sich auch die Staatsrechtslehre irritiert: «Es mag erstaunen, dass diese für unsere Regierungsform wichtigen Bestimmungen nicht in einem Gesetz stehen, wie dies im Übrigen die Bundesverfassung vorzuschreiben scheint (Art. 85 Ziff. 1 BV)» (AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1486). Erst mit der Schaffung des ParlG wurden die wichtigsten, bisher in den verschiedenen Reglementen verankerten Wahlgrundsätze zusammengefasst und auf Gesetzesstufe gehoben. Die Bestimmungen gelten sowohl für die von der VBVers wie auch für die von den Räten und von Organen der BVers vorgenommenen Wahlen.
- 10 Materiell wurden gegenüber den bisher geltenden Bestimmungen zwei Änderungen vorgenommen: Erstens wurde die im RVBVers in Art. 3 Abs. 2 enthaltene Bestimmung, wonach Kandidaten von den Fraktionen und von jedem Ratsmitglied vorgeschlagen werden können, weggelassen. Diese Formulierung widersprach sowohl der Praxis – gerade bei Bundesratswahlen gibt es zahlreiche Bsp. von erfolgreichen Kandidaturen, die weder von einer Fraktion noch von einem Ratsmitglied eingebracht wurden – als auch Art. 143 BV, wonach alle Stimmberechtigten in den BR und das BGer wählbar sind (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3587]).
- 11 Zweitens wurden die bisher in Art. 4 Abs. 4 und Art. 8 Abs. 6 RVBVers enthaltenen Bestimmungen gestrichen, wonach bei BR- und BGer-Wahlen im Falle von Stimmengleichheit das Los entscheidet. Im Bericht der SPK-NR wird argumentiert, dass Losentscheide mit dem Demokratieprinzip nur «schwerlich vereinbar» seien, da es doch um sehr bedeutende Ämter gehe (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3588]).² Somit hat die VBVers bei Stimmengleichheit die Wahl fortzusetzen, bis sie zu einer Entscheidung gelangt.
- 12 Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die wichtigsten Grundsätze für die von den Räten und von der VBVers vorzunehmenden Wahlen im Bundesstaat bereits sehr früh entwickelt worden sind und weitgehend unverändert in die jeweiligen GRN und Reglemente der VBVers und schliesslich mit einigen kleineren Modifikationen in das ParlG übernommen wurden.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Geheime Wahl (Abs. 1)

- 13 Der Grundsatz der geheimen Wahl, wie ihn Abs. 1 festlegt, wurde bereits in den ersten Reglementen aufgestellt. Allerdings war er nicht immer unumstritten. So verlangten z.B. NR Leni Robert-Bächtold (FL/BE) 1993 und NR Antonio Hodgers (GPS/GE) 2009 mit pa.Iv. die Veröffentlichung der Stimmabgabe bei BR-Wahlen (*93.411 Transparenz bei Wahlen* und *09.483 Für Transparenz bei Bundesratswahlen*). Beide pa.Iv. waren durch Ersatzwahlen in den BR ausgelöst worden, welche nach Ansicht der Initiantin und des Initianten von geheimen Intrigen geprägt waren. Hodgers argumentierte allerdings in erster Linie mit demokratiepolitischen Argumenten, wonach Parlamentsmitglieder als Ver-

2 BIAGGINI erachtet das Urteil der SPK-NR als zu hart und bestreitet mit Hinweis auf eine entsprechende Praxis bereits im alten Athen, dass Losentscheide undemokratisch seien. Er begrüsst jedoch den Verzicht auf Losentscheide für Wahlen der VBVers. Für Wahlen in den NR könnten Losentscheide jedoch durchaus angebracht sein (BIAGGINI, «[...]», so entscheidet das Los», in: ZBl 2012, H. 8, 390).

treter und Vertreterinnen des Volkes diesem gegenüber nicht nur in Sachfragen, sondern auch bei Wahlen zu Rechenschaft verpflichtet seien (AmtlBull NR 2010 537). Dagegen wurde im Rat argumentiert, dass sich Sachabstimmungen von Wahlen unterscheiden. Gehe es bei Sachabstimmungen um politische Entscheide, würden bei Wahlentscheiden auch andere Gesichtspunkte wie z.B. die Persönlichkeit der zu wählenden Person eine Rolle spielen. Die Mitglieder der BVers sollten ihre individuelle Verantwortung bei Wahlen möglichst ungehindert und frei von Druckversuchen wahrnehmen können. Insbesondere der Druck der Parteien auf das einzelne Parteimitglied würde bei öffentlicher Stimmabgabe zunehmen. In diesem Zh. wurde auch auf das in Art. 161 BV verankerte Instruktionsverbot und den dazu im Widerspruch stehenden zunehmenden Druck der Fraktionen auf das Wahlverhalten der Ratsmitglieder hingewiesen (AmtlBull NR 2010 537). Diese Argumentation überzeugte – wenn auch erstaunlich knapp: Der pa.Iv. wurde mit 85 zu 70 Stimmen keine Folge gegeben (AmtlBull NR 2010 537). 16 Jahre vorher war die pa.Iv. Robert von der VBers noch ohne Gegenantrag abgelehnt worden (AmtlBull NR [VBers] 1994 1992 ff.).

Tatsächlich stellt der Grundsatz der geheimen Wahl ein systemrelevantes Element bei der Wahl der Regierungsmitglieder dar: Der schweizerische BR ist keine Koalitionsregierung und setzt sich somit auch nicht aus Gesandten der einzelnen Parteien zusammen. Vielmehr stellt die BVers nach ihrem Gutdünken eine Regierung mit Vertretern und Vertreterinnen aus verschiedenen Parteien zusammen. Dabei hat jedes einzelne Ratsmitglied die Pflicht, die nach seiner Ansicht geeignetsten Persönlichkeiten in die Regierung zu wählen. Das sollte es geschützt vor neugierigen Blicken tun können. So kam es auch schon vor, dass der Ratspräsident Kameraleute, welche ihre Kamera penetrant auf die Wahlzettel von Ratsmitgliedern richteten, unter Androhung eines Saalverweises bei Nichtbeachtung an das Wahlgeheimnis erinnern musste (vgl. z.B. AmtlBull NR [VBers] 2007 2093).

14

2. Absolutes Mehr (Abs. 2 und 3)

Die Formulierung für die Bestimmung des absoluten Mehrs in den Abs. 2 und 3 wurde so gewählt, dass sie sowohl für die Wahl einer Person (Bundesratswahl) als auch für die gleichzeitige Wahl mehrerer Personen (Wahlen ins BGer) gültig ist. Relevant sind die abgegebenen Wahlzettel, unabhängig davon, ob sie ganz oder nur teilweise ausgefüllt sind. Die Gesamtzahl der gültigen und nicht leeren Wahlzettel wird durch zwei geteilt, die nächsthöhere über dem Ergebnis liegende Zahl bildet das absolute Mehr (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3587]).

15

Es ist festzuhalten, dass der in Abs. 2 gewählte Begriff «gültig» nicht als Gegensatz zu dem in Art. 131 definierten Begriff der «Ungültigkeit» zu verstehen ist, sondern i.S.v. «gültig für die Bestimmung des absoluten Mehrs». Denn Abs. 3 hält klar fest, dass *leere und ungültige* Wahlzettel nicht für die Bestimmung des absoluten Mehrs zählen. Die Verwendung des Begriffspaares «gültig/ungültig» für zwei unterschiedliche Sachverhalte ist unglücklich und hätte einfach vermieden werden können, wenn in Art. 130 Abs. 2 «gültig» durch «massgebend für die Bestimmung des absoluten Mehrs» ersetzt worden wäre. Im Hinblick auf den Einbezug leerer Wahlzettel bilden die Wahlen in das BGer eine Ausnahme (vgl. Art. 136 Abs. 2 ParlG). Mit zwei gleichlautenden Mo. in beiden Räten wurde nach den BR-Wahlen von 2015 gefordert, dass bei allen Wahlen leere Wahlzettel «nicht mehr als ungültig» gezählt werden (15.4160 Mo. Chevalley/15.4266 Mo. Maury Pasquier. *Leer eingelegte Wahlzettel sind gültige Stimmen*). Die Motionärinnen waren der Ansicht, dass die Ratsmitglieder ihre Unzufriedenheit mit der Auswahl Kandidierender durch die Abgabe eines leeren Wahlzettels, welcher für die Bestimmung des absoluten Mehrs zählt,

16

zum Ausdruck bringen können sollen. In ihren Antworten vom 5.2.2016 wiesen die Büros darauf hin, dass bei Wahlen in den BR im Gegensatz zu Wahlen in das BGer durchaus auch nicht offizielle Kandidatinnen und Kandidaten gewählt werden können. Die Regelung, wonach leere Wahlzettel nicht für die Bestimmung des absoluten Mehrs zählen, sei «utilitaristisch»: «Sie bezweckt, dass innert angemessener Frist und ohne Wahlgänge, die nicht zu einer Klärung der Lage beitragen, ein Ergebnis erzielt wird, d.h. ein vollständiger Bundesrat gewählt ist». Die Mo. wurden daraufhin zurückgezogen.

3. Ausscheiden Überzähliger (Abs. 4)

- 17 Sind mehrere Personen gleichzeitig zu wählen, z.B. bei Wahlen in das BGer, dann ist es denkbar, dass mehr Kandidierende das absolute Mehr erreichen, als Sitze zur Verfügung stehen. Deshalb ist in Abs. 4 vorgesehen, dass jene mit den kleineren Stimmenzahlen ausscheiden. Dieses Schicksal ereilte am 7. 10. 1998 einen Kandidaten für das BGer: Bei der Ergänzungswahl von zwei Bundesrichtern erreichten drei Personen das absolute Mehr. Gem. Aussage des damaligen Präsidenten handelt es sich dabei um einen «ausserordentlichen Fall» (AmtlBull NR [VBVers] 1998 2359). Seither hat es aber keine solchen Fälle mehr gegeben.³

Art. 131

Ungültigkeit und gestrichene Stimmen

¹ Wahlzettel, die ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten, sind ungültig.

² Stimmen für nicht wählbare, bereits gewählte oder aus der Wahl ausgeschiedene Personen sowie für nicht eindeutig identifizierbare Personen werden gestrichen.

³ Steht der Name einer Kandidatin oder eines Kandidaten mehr als einmal auf einem Wahlzettel, so werden die Wiederholungen gestrichen.

⁴ Enthält der Wahlzettel mehr Namen, als Mandate zu vergeben sind, so werden die überzähligen Namen vom Ende der Liste her gestrichen.

⁵ Übersteigt die Zahl der eingegangenen jene der ausgeteilten Wahlzettel, so ist der Wahlgang ungültig und wird wiederholt.

Bulletins nuls et suffrages non comptabilisés

¹ Est réputé nul tout bulletin sur lequel ont été portés des remarques injurieuses ou des signes trahissant le secret du vote.

² Ne sont pas comptabilisés les suffrages exprimés en faveur d'une personne non éligible, déjà élue, éliminée du scrutin ou non identifiable avec certitude.

³ Ne sont pas comptabilisés les suffrages exprimés plus d'une fois en faveur d'une même personne au moyen d'un même bulletin de vote; les noms surnuméraires sont biffés.

⁴ Ne sont pas comptabilisés les suffrages exprimés en faveur de personnes surnuméraires par rapport au nombre de sièges à pourvoir; les noms surnuméraires sont biffés, en remontant à partir de la fin de la liste.

⁵ Est réputée nulle toute élection qui se solde par un nombre de bulletins rentrés supérieur au nombre des bulletins distribués; dans ce cas, un nouveau scrutin est organisé.

3 Gem. Auskunft der aktuellen Sekretärin der GK, Anne Dieu, und ihrer Vorgängerin, Katrin Marti, vom 7.7.2023 bzw. 10.7.2023.

Nullità e suffragi
cancellati

¹ Sono nulle le schede contenenti espressioni ingiuriose o contrassegni manifesti.

² I suffragi dati a persone ineleggibili, già elette o eliminate dal ballottaggio, nonché a persone non univocamente identificabili vengono cancellati.

³ Se il nome di un candidato figura più di una volta sulla scheda, le ripetizioni vengono cancellate.

⁴ Se la scheda contiene un numero di nomi superiore a quello dei mandati da assegnare, i nomi in soprannumero sono stralciati a cominciare dalla fine della lista.

⁵ Se il numero delle schede rientrate supera quello delle schede distribuite, il turno di scrutinio è annullato e va ripetuto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Ungültigkeitsgründe: Erst im Reglement der VBers von 1976 festgehalten	1
2. Streichen von Stimmen: Erste Regelung im GRN von 1974	3
3. Wiederholung des Wahlgangs schon früh geregelt	4
4. ParlG: Zusammenfassende Auflistung der Gründe für Ungültigkeit eines Wahlzettels bzw. Wahlgangs oder für Streichung einer Stimme	7
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	8
1. Ungültigkeit von Wahlzetteln (Abs. 1)	8
2. Streichen von Stimmen (Abs. 2 – 4)	11
3. Ungültigkeit eines Wahlganges (Abs. 5)	15

Materialien

Bis 1903: Prov. GRN 8. 11. 1848 (AS 1850–1851 30 ff.); GRS 7. 12. 1849 (AS 1850/51 1 ff.); Wahlreglement VBers 27. 1. 1859 (AS 1857–60 148 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902–03 624 ff.).

11.747 Pa.Iv. Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.). *75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung:* AmtlBull NR [VBers] 1976 1742; RVBers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Ungültigkeitsgründe: Erst im Reglement der VBers von 1976 festgehalten

Ungültigkeitsgründe wurden erst im RVBers von 1976 definiert. Vorher fanden sich auch in den GRN keine Angaben darüber, wann ein Wahlzettel als ungültig zu bezeichnen ist. In Art. 5 RVBers wurden hinsichtlich der Bundesratswahlen folgende Ungültigkeitsgründe aufgelistet: Ungültig sind mehrdeutige Stimmen sowie Zettel, die auf eine nicht wählbare, eine bereits gewählte oder eine ausgeschiedene Person lauten sowie solche, die ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen enthalten. 1

Da das RVBers 1976 die Wahlen in das BGer speziell regelte, wurden in diesem Zh. die Ungültigkeitsgründe wiederholt. Hinzu kamen weitere Ungültigkeitsgründe, weil bei Bundesrichterwahlen Listenwahlen vorgenommen werden. So sollten bei Ergänzungswahlen ins BGer gemäss Art. 8 Abs. 3 RVBers auch Wahlzettel, die keinen wählbaren Kandidaten nennen, als ungültig gelten. 2

2. Streichen von Stimmen: Erste Regelung im GRN von 1974

- 3 Bis in die Siebzigerjahre wurde weder in den GRN noch in den RVB Vers zwischen Einzelwahlen und Listen- bzw. Gesamtwahlen unterschieden. Erstmals wurde diese Unterscheidung im GRN 1974 getroffen (vgl. Art. 130 N 8). Im NR werden die Stimmzähler gesamthaft gewählt, wofür nun in Art. 82 GRN 1974 eine eigene Bestimmung geschaffen wurde: Konkret geht es bei Listenwahlen um das Problem, wie mit Listen umzugehen ist, welche mehr Namen enthalten, als Mandate zu vergeben sind. Art. 82 Abs. 2 GRN 1974 hielt fest, dass in diesem Fall die untersten Namen zu streichen sind. Der Wahlzettel und die übrigen Namen blieben also gültig. Diese Bestimmung wurde 1976 auch ins RVB Vers übernommen, und zwar für die Wahlen in das BGer, welche ebenfalls mit Listen vorgenommen werden (Art. 8 Abs. 3 RVB Vers).

3. Wiederholung des Wahlgangs schon früh geregelt

- 4 Gehen bei einer Wahl mehr Wahlzettel ein, als zuvor ausgeteilt wurden, muss der Wahlgang wiederholt werden. Bezüglich der Wahlen der Ratspräsidenten und der Vizepräsidenten wurde das schon im prov. GRN 1848 (Art. 4) und im GRS 1849 (Art. 62) festgehalten. Dieselbe Bestimmung wurde auch ins Wahlreglement der BVers von 1859 aufgenommen (Art. 7), welche sodann auch ein fester Bestandteil aller späteren Regelungen des Wahlverfahrens des NR und der BVers war. Insbesondere in der früheren Geschichte des Bundesstaates war diese Regelung durchaus relevant. So verliefen gemäss DÜBLIN etwa die ersten Bundesratswahlen ziemlich chaotisch: Bereits der erste Wahlgang musste wiederholt werden, weil mehr Wahlzettel eingelangt waren als zuvor ausgegeben. Das hatte laut Basler-Zeitung eine «tumultuarische [...] Debatte über die Form der Wahloperation» zur Folge (DÜBLIN, Anfänge, 24).
- 5 Sowohl im provisorischen GRN 1848 als auch im Wahlreglement BVers 1859 ist im Weiteren festgehalten, dass die Wahl ihren Fortgang nimmt, wenn weniger oder gleich viele Stimmzettel eingehen als zuvor ausgeteilt. Die Mitglieder der BVers konnten sich somit auch der Stimme enthalten, indem sie den Zettel gar nicht abgaben. Im GRN 1903 findet sich diese Bestimmung nicht mehr.
- 6 Das Wahlreglement BVers 1859 enthielt noch eine weitere Bestimmung, wonach ein ganzer Wahlgang ungültig werden konnte. In Art. 12 war vorgesehen: «Sinkt die Zahl der gültigen Stimmzettel unter die absolute Mehrheit der Mitglieder der Bundesversammlung, so wird das Skrutinium ungültig.» Allerdings findet sich im Reglement keine Definition der «gültigen Stimmzettel».

4. ParlG: Zusammenfassende Auflistung der Gründe für Ungültigkeit eines Wahlzettels bzw. Wahlgangs oder für Streichung einer Stimme

- 7 Das ParlG listet in Art. 131 alle Gründe auf, die zur Ungültigkeit eines Wahlzettels oder zur Streichung einer Stimme bzw. zur Ungültigerklärung eines ganzen Wahlganges führen können. Damit wurden verschiedene Bestimmungen aus dem RVB Vers 1976 und dem GRN in einem Artikel zusammengeführt. Gleichzeitig wurden die Bestimmungen für die Wahl von einer Person mit der Regelung der Wahl von mehreren Personen harmonisiert: Für Wahlen ins BGer und BR-Wahlen sollten fortan die gleichen Bestimmungen gelten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3588]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Ungültigkeit von Wahlzetteln (Abs. 1)

Gem. Abs. 1 können nur ehrverletzende Äusserungen oder offensichtliche Kennzeichnungen dazu führen, dass ein ganzer Wahlzettel für ungültig erklärt wird. Gem. RVBers 1976 war es zusätzlich noch möglich gewesen, auch einzelne Stimmen als ungültig zu bezeichnen (Art. 4 Abs. 5 RVBers). Bei der Schaffung des ParlG ging es indessen darum, eine Ungültigkeitsdefinition zu finden, welche sowohl bei Einzelwahlen als auch bei der gleichzeitigen Wahl mehrerer Personen Sinn macht. Man erachtete es als «unverhältnismässig», wenn bei einer Wahl mehrerer Personen wegen eines «ungültigen» Namens der ganze Wahlzettel für ungültig erklärt werden müsste (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3588]).

Art. 131 Abs. 1 definiert somit die «Ungültigkeit» i.e.S. Bei der Berechnung des absoluten Mehrs sind ungültige Wahlzettel gleich zu behandeln wie leere Zettel oder Zettel, auf denen alle Namen gestrichen wurden: Sowohl leere als auch ungültige Wahlzettel i.e.S. gehören nicht zu den gültigen Wahlzetteln gem. Art. 130 Abs. 2 ParlG (vgl. Art. 130 N 16).

Für die Interpretation des Begriffs «offensichtliche Kennzeichnung» kann die frz. Version des ParlG hilfreich sein; dort ist von «signes trahissant le secret du vote» die Rede. Ein Wahlzettel ist also ungültig, wenn er Hinweise auf die Person enthält, welche ihn ausgefüllt hat. Von einer «offensichtlichen Kennzeichnung» wird in der Praxis dann ausgegangen, wenn der Wahlzettel unterschrieben oder eine Serie von Wahlzetteln mit demselben Zeichen – z.B. mit einem Fraktionskürzel – gekennzeichnet ist. In diesem Fall wird der ganze Wahlzettel ungültig, auch wenn Namen für wählbare Personen darauf stehen. Das gleiche gilt für ehrverletzende Äusserungen: Auch wenn wählbare Personen auf dem Zettel stehen, ist dieser ungültig, wenn entsprechende Bemerkungen angebracht sind.¹

2. Streichen von Stimmen (Abs. 2–4)

Art. 131 Abs. 2 sieht vor, Stimmen für nicht wählbare, bereits gewählte oder aus der Wahl ausgeschiedene Personen sowie für nicht eindeutig identifizierbare Personen zu streichen. Im Gesetz wird der Begriff «ungültige Stimme» somit nicht mehr verwendet. Diese Bestimmung ist insb. bei der gleichzeitigen Wahl mehrerer Personen relevant (vgl. N 3): Stehen bei einer Wahl von z.B. drei Personen zwei Namen wählbarer Personen auf dem Wahlzettel, der dritte Name bezeichnet jedoch eine nicht wählbare Person, dann ist der Wahlzettel dennoch gültig und die Stimmen für die beiden wählbaren Personen zählen.

Bei strikter Auslegung des Gesetzes müsste demnach auch bei einer Einzelwahl z.B. der Name eines ausländischen Staatsoberhauptes gestrichen und der Wahlzettel als leer bezeichnet werden. In der Praxis wird jedoch nicht so verfahren, weil die Unterscheidung zwischen «streichen» und «ungültig» keine Rolle spielt, da beides für die Bestimmung des absoluten Mehrs nicht relevant ist. Die Stimmenzählenden melden dem Präsidenten oder der Präsidentin nur jene Wahlzettel als leer, auf denen entweder gar nichts steht oder in Worten «leer». Steht ein Name für eine nicht wählbare Person auf dem Zettel, wird das dem Präsidenten oder der Präsidentin als «ungültig» übermittelt und von diesem resp. dieser so verkündet (vgl. Büro VBers, Mitteilungen zum Verfahren für die Bundesratswahlen vom 13. Dezember 2023, Ziff. 35, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Mitteilung%20zum%20Verfahren%20BR-Wahl%20vom%2013.12.2023%20D.pdf#search=Mitteilungen%20zum%20Verfahren%20für%20die%20Bundesratswahlen>>).

¹ Gem. Praxis der Stimmenzählenden, welche jeweils ein entsprechendes Merkblatt erhalten.

[12.4.2024]). Die Rubrik «ungültig» im AmtlBull umfasst also bei Einzelwahlen nicht nur Wahlzettel mit ehrverletzenden Äusserungen oder offensichtlichen Kennzeichnungen, sondern auch Wahlzettel, welche Namen i.S.v. Art. 131 Abs.2 ParlG enthalten. Das entbindet die Stimmzählenden davon, eine zusätzliche Triage zu machen.

- 13 Wann ist eine Person aufgrund der Angaben auf dem Wahlzettel «eindeutig identifizierbar»? Ist ein Name nicht eindeutig einer Person zuzuordnen, wird dieser Name nicht unter «Diverse» aufgeführt, sondern die entsprechenden Stimmen werden gestrichen. Hingegen wurde eine Praxis entwickelt, wonach Stimmen nach Möglichkeit zuzuordnen sind, auch wenn nur der Nachname steht oder der Name Schreibfehler enthält.² So gilt der Grundsatz der «Identifizierbarkeit im Rahmen des Kontextes»: Wenn im Vorfeld einer Wahl der Name einer bestimmten Person genannt wurde, dann werden Stimmen für diese Person gezählt, auch wenn sie nicht kandidiert. Auch Stimmen für Mitglieder der BVers werden gezählt, es sei denn, sie seien aufgrund von Namensgleichheit bei ungenauer Angabe nicht identifizierbar. Wurde also ein bestimmter Hans Müller im Vorfeld als möglicher Kandidat gehandelt oder ist Hans Müller Mitglied der BVers, dann werden die entsprechenden Stimmen dieser Person zugeordnet.³
- 14 Die Bestimmungen in den Abs. 3 und 4 wurden weitgehend aus dem RVBVers 1976 übernommen, wo sie für die Wahlen in das BGer vorgesehen waren (Art. 7 und 8). Sie können jedoch genauso gut auf Einzelwahlen angewendet werden, v.a. bei gleichzeitiger Wahl mehrerer Personen. So kann es bei der gleichzeitigen Wahl mehrerer Personen vorkommen, dass ein Name zweimal aufgeführt wird oder ein Name zu viel auf der Liste funktioniert. In diesen Fällen sind die Wiederholungen bzw. die überzähligen Namen vom Ende der Liste her zu streichen. Da solche Vorkommnisse meistens auf ein Missgeschick zurückzuführen sind, soll der Wahlzettel seine Gültigkeit nicht verlieren.

3. Ungültigkeit eines Wahlganges (Abs. 5)

- 15 Art.131 Abs.5 ParlG übernahm die Bestimmung, welche schon im provisorischen GRN 1848 enthalten war (vgl. N 1), wonach der ganze Wahlgang ungültig ist, wenn mehr Wahlzettel eingegangen als zuvor ausgeteilt worden sind. Kam dies im frühen Bundesstaat durchaus vor (vgl. N 4), finden sich in jüngerer Zeit keine Bsp.

2 Nur wenn zwei Kandidaten ähnliche Namen haben oder sonst eine Verwechslung mit anderen Personen möglich ist, spielt die Schreibweise oder der Vorname eine entscheidende Rolle. So kandidierte z.B. 1999 Regierungsrätin Rita Roos (CVP/SG) für die Nachfolge von BR Arnold Koller und NR Jean-François Roth (CVP/JU) für die Nachfolge von BR Flavio Cotti. Die Stimmzählenden beurteilten «Frau Roth» als ungültig, weil nach ihrer Auffassung «Frau» auf Rita Roos, der Name «Roth» aber auf Jean-François Roth hindeutete.

3 Gem. Praxis der Stimmzählenden, welche jeweils ein entsprechendes Merkblatt erhalten.

2. Kapitel: Wahlen in den Bundesrat

Art. 132

Gesamterneuerung	¹ Die Mitglieder des Bundesrates werden von der Vereinigten Bundesversammlung in der Session nach der Gesamterneuerung des Nationalrates gewählt. ² Die Sitze werden einzeln und nacheinander besetzt, in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber. Sitze, für die bisherige Mitglieder des Bundesrates kandidieren, werden zuerst besetzt. ³ In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden. Ab dem dritten Wahlgang sind keine weiteren Kandidaturen zulässig. ⁴ Aus der Wahl scheidet aus: a. ab dem zweiten Wahlgang: wer weniger als zehn Stimmen erhält; und b. ab dem dritten Wahlgang: wer die geringste Stimmenzahl erhält, es sei denn, mehr als eine Person vereinige diese Stimmenzahl auf sich.
Renouvellement intégral	¹ L'Assemblée fédérale élit les membres du Conseil fédéral à la session qui suit le renouvellement intégral du Conseil national. ² Les sièges sont pourvus un par un, par ordre d'ancienneté des titulaires précédents. Les sièges auxquels sont candidats les membres sortants du Conseil fédéral sont pourvus en premier. ³ Aux deux premiers tours de scrutin, les députés peuvent voter pour les personnes éligibles de leur choix. À partir du troisième tour de scrutin, aucune nouvelle candidature n'est admise. ⁴ Est éliminée toute personne: a. qui, à partir du deuxième tour de scrutin, obtient moins de dix voix; b. qui, à partir du troisième tour de scrutin, obtient le moins de voix, sauf si ces voix se répartissent de façon égale sur plusieurs candidats.
Rinnovo integrale	¹ I membri del Consiglio federale sono eletti dall'Assemblea federale plenaria nella sessione successiva al rinnovo integrale del Consiglio nazionale. ² I seggi sono assegnati singolarmente e in votazioni successive, secondo l'ordine di anzianità di servizio dei consiglieri federali uscenti. Vengono assegnati dapprima i seggi per i quali sono candidati i consiglieri federali in carica. ³ I primi due turni di scrutinio sono liberi. In quelli successivi non sono più ammessi nuovi candidati. ⁴ È eliminato dall'elezione il candidato che: a. ottiene meno di 10 voti dal secondo turno in poi; b. ottiene il minor numero di voti dal terzo turno in poi, salvo che altri candidati ottengano il suo stesso numero di voti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Bestimmung des Wahlorgans und des Zeitpunkts der Gesamt- erneuerung in der BV	1
2. Einer nach dem anderen oder alle miteinander?	4
3. Reihenfolge	10
4. Regelung des Ausscheidungsverfahrens	13
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	15
1. Zeitpunkt der Gesamterneuerung	15
2. Aufeinanderfolgende Einzelwahl	18
3. Anciennitätsprinzip	19
4. Besetzung der vakanten Sitze	22
5. Ausscheidungsverfahren	24

Materialien

Wahlreglement VBers 27. 1. 1859 (AS 1857–60 148 ff.).

75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: AmtlBull NR (VBers) 1976 1742; RVBers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3586 ff. und 3659); AmtlBull NR 2001 1365 ff.; AmtlBull NR 2002 963 ff.; AmtlBull StR 2002 33 ff., 931 f.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur (zu Art. 132 u. 133)

ALTERMATT, Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, 2. Aufl., Zürich/München 1992 (zit. ALTERMATT, Bundesräte); ALTERMATT, Bundesratswahlen. Vom Unruheherd zur stabilen Republik. Die Bundesratswahlen von 1848–1875, Zürich 2020 (zit. ALTERMATT, Bundesratswahlen); BIRCHER, Wahlkarussell Bundeshaus: Umstrittene Bundesratswahlen und Schweizer Politik, Baden/München 2007 (zit. BIRCHER, Wahlkarussell); BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, La formule magique: conflit et consensus dans l'élection du Conseil fédéral, 2. Aufl., Lausanne 2011 (zit. BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, Formule); DE PRETTO, Bundesrat und Bundespräsident: das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung, Grösch 1988 (zit. DE PRETTO, Bundesrat); B. EHRENZELLER, Art. 175, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4167 ff. (zit. B. EHRENZELLER, Art. 175); MEYER, Verfassungskonventionen und Bundesratswahlen, in: ZSR 2012, 285 ff. (zit. MEYER, Verfassungskonventionen); PORTMANN, Histoire du gouvernement fédéral suisse: Le Conseil fédéral des prémices de l'ancien régime à 2009, Lausanne/Zürich/Lugano 2009 (zit. PORTMANN, Histoire); REBER, Der Weg zur Zauberformel. Schweizer Bundesratswahlen 1919–1959, Bern 1979 (zit. REBER, Weg).

I. Entstehungsgeschichte

1. Bestimmung des Wahlorgans und des Zeitpunkts der Gesamterneuerung in der BV

- 1 Wer soll den BR wählen? Diese Frage hat bereits den Verfassungsgeber von 1848 umgetrieben. Gem. BURCKHARDT wurden in der Revisionskommission von 1848 verschiedene Vorschläge diskutiert, wobei schliesslich die BVers als Wahlorgan bestimmt wurde. Keine Mehrheit fand der Vorschlag, zwei BR durch die eine, zwei durch die andere Kammer des Parlamentes und den Präsidenten durch das Volk wählen zu lassen. Mit zehn zu neun Stimmen nur knapp abgelehnt wurde der Vorschlag einer Volkswahl des gesamten Bundesrats-

gremiums.¹ Auch anlässlich der Totalrevision der BV 1874 wurde die Volkswahl wieder diskutiert: ein entsprechender Antrag im NR wurde 1872 jedoch mit 67 gegen 12 Stimmen deutlich abgelehnt (BURCKHARDT, Kommentar BV, 735 f.).²

Später wurde die Volkswahl des BR auch mit Vo.Iv. gefordert. Die Stimmberechtigten sprachen sich jedoch sowohl 1900 wie auch 1942 mit 65 % bzw. 67,6 % deutlich gegen das beide Male aus sozialdemokratischen Kreisen lancierte Anliegen aus. Diese hatten nicht nur gefordert, den BR vom Volk zu wählen, sondern auch die Anzahl Mitglieder des Gremiums auf neun zu erhöhen (BBl 1900 IV 775; BBl 1942 I 89). Die SP erhoffte sich durch die Volkswahl eine bessere Vertretung ihrer Partei im BR, ebenso wie mehrere Jahrzehnte später die SVP, die am 7. 7. 2011 eine Vo.Iv. für die Volkswahl des BR einreichte (BBl 2011 6585). Diese wurde am 9. 6. 2013 mit 76,3 % der Stimmen ebenfalls sehr deutlich abgelehnt (BBl 2013 6613). Auch in der BVers wurden verschiedene Vorstösse für eine Volkswahl eingereicht, die jedoch alle chancenlos waren.³

Somit blieb die VBers Wahlorgan, was auch in der Verfassung festgehalten ist (Art. 175 Abs. 2 BV). Das Gleiche gilt für den Zeitpunkt der Gesamterneuerung: Bereits die Revisionskommission von 1848 sprach sich dafür aus, die Amtsdauer des BR auf jene des NR abzustimmen und die Gesamterneuerungswahl des BR nach der Wahl des NR vorzunehmen (BURCKHARDT, Kommentar BV, 736). Dennoch finden sich im Parlamentsrecht bis 2001 keine Angaben zu Wahlorgan und Wahlzeitpunkt: Auf Gesetzesstufe gab es keine Bestimmungen betr. die Ausübung der Wahlkompetenzen der BVers; und auch in den verschiedenen Reglementen wurde in Bezug auf den BR nicht systematisch zwischen den Gesamterneuerungswahlen und der Besetzung von Vakanzen unterschieden (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3586]).

2. Einer nach dem anderen oder alle miteinander?

Das Wahlreglement von 1859 besagt in Art. 4: «Sind mehrere Wahlen gleicher Gattung vorzunehmen, so kann die Versammlung beschliessen, dass mehrere oder alle Namen zugleich auf den Stimmzettel geschrieben werden.» In Art. 13 desselben Reglements wird das Prozedere für ein solches Vorgehen geregelt: Wenn z.B. mehr Personen, als erforderlich sind, das absolute Mehr erreichen, dann werden jene als gewählt betrachtet, welche am meisten Stimmen auf sich vereinigt haben. Bei Stimmengleichheit soll das Los entscheiden. Wenn hingegen nicht genügend Personen das absolute Mehr erreichen, dann fällt der Kandidat oder fallen die Kandidaten aus der Wahl, welcher oder welche am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt hat bzw. haben, und es findet ein weiterer Wahlgang statt.

Das Wahlreglement von 1859 liess also offen, ob die Mitglieder des BR nacheinander einzeln oder in einem gemeinsamen Wahlgang zu wählen waren. Es sah Verfahrensregeln für beide Fälle vor. Dass 1859 anlässlich der Schaffung des Wahlreglements die Gelegenheit, diese Frage zu regeln, nicht wahrgenommen wurde, erstaunt. So musste die VBers

1 Den Befürwortern einer Volkswahl ging es primär darum, eine Volkswahl in einem nationalen Wahlkreis zu ermöglichen, nachdem sie mit der Forderung, den NR in einem gesamtschweizerischen Wahlkreis zu wählen, gescheitert waren. Dadurch sollte der nationale Gedanke gestärkt werden (BURCKHARDT, Kommentar BV, 735).

2 Zu den Arbeiten der Revisionskommission vgl. auch PORTMANN, Histoire, 136 ff. sowie DE PRETTO, Bundesrat, 55 f.

3 Drei pa.Iv., welche die Volkswahl des BR forderten, erreichten alle nur etwas mehr als 20 Stimmen im NR: 93.412 Pa.Iv. Robert-Bächtold und 93.418 Pa.Iv. Hämmerle (AmtlBull NR 1994 1850 ff.) sowie 08.453 Pa.Iv. Zisyadis (AmtlBull NR 2009 779). Die pa.Iv. 12.489 Wermuth. Für eine demokratische Volkswahl des Bundesrates wurde zurückgezogen.

nämlich bei jeder Erneuerungswahl zuerst die Frage klären, welches Prozedere sie anwenden wollte. Im «Repertorium über die Verhandlungen der Bundesversammlung» findet sich im Zh. mit den Wahlen des BR von 1851 hierzu der folgende Hinweis: «Anlässlich dieser Erneuerungswahl des [BR] tritt in der [VBers] die Frage auf, ob die Mitglieder dieser Behörde mittelst Listen- (Listenscrutinium) oder Einzelwahl ernannt werden sollen. Diese Frage kehrte bei den [BR-]Wahlen in den Jahren 1857, 1866, 1872 wieder. In allen Fällen erhielt die Einzelwahl den Vorrang» (REPERTORIUM, Band I, 35).

- 6 Erst im RVBers 1976 wurde die langjährige Praxis verankert, dass die Mitglieder des BR «einzeln» gewählt werden (Art. 4 Abs. 1). Das «einzeln» wurde in der Praxis so verstanden, dass nacheinander gewählt wurde.
- 7 Die Idee der Listenwahl i.S. einer gleichzeitigen Wahl aller Mitglieder, wie sie das Reglement von 1859 ermöglichte,⁴ fand jedoch auch in neuerer Zeit wieder Anhänger. So wurde in den Neunzigerjahren die Wahl der Mitglieder des BR in einem Wahlgang gefordert. Ein entsprechender Vorstoss scheiterte nur knapp: Am 22. 3. 1996 stimmte der NR der Mo. Weyeneth (95.3140) mit 82 zu 67 Stimmen sogar zu (AmtlBull NR 1996 537 ff.). Das Anliegen scheiterte jedoch mit 19 zu 15 Stimmen knapp im StR, nachdem die vorberatende SPK mit 10 zu 1 Stimmen Annahme empfohlen hatte (AmtlBull StR 1996 846 ff.).
- 8 Im Rahmen der Erarbeitung des ParlG wurde die Idee der gleichzeitigen Wahl eingehend geprüft. Als Hauptargument für die gleichzeitige Wahl wurde vorgebracht, dass im System der aufeinanderfolgenden Einzelwahlen die Wahlgänge einander beeinflussen können. Die Wahlfreiheit der BVers würde durch dieses Prozedere eingeschränkt. So würden Mitglieder der BVers auch unliebsame Mitglieder des BR wieder wählen, um nicht die Wahl der Mitglieder des BR aus der eigenen Partei zu gefährden. Die Gegner hingegen befürchteten, dass die Übersichtlichkeit verloren gehen könnte, wenn nicht nacheinander gewählt würde (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3516]). Die Mehrheit der SPK-NR schlug schliesslich vor, beim System der aufeinanderfolgenden Einzelwahl zu bleiben. Die Minderheit hingegen schlug ein System vor, wonach die sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder des BR auf einer gemeinsamen Liste zur Wiederwahl antreten und die Wählenden nicht genehme Namen streichen können. Nicht Wiedergewählten wäre es in der Folge freigestanden, zu einer Ergänzungswahl anzutreten (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3659]). Diesmal sprach sich der NR aber mit 85 zu 32 Stimmen gegen den Vorschlag aus (AmtlBull NR 2001 1365); dafür wurde die Idee im StR wieder aufgegriffen, wo sie mit 22 zu 18 Stimmen vorerst Unterstützung fand (AmtlBull StR 2002 33). In der Differenzbereinigung setzte sich dann aber der NR und somit der Status quo durch (AmtlBull NR 2002 963; AmtlBull StR 2002 932).

4 Diese Form der Listenwahl ist nicht zu verwechseln mit Vorschlägen, wonach die Mitglieder der BVers die Auswahl zwischen mehreren unveränderbaren Listen haben. Auch solche Vorschläge wurden in der BVers wiederholt eingereicht mit dem Ziel, die Mitglieder des BR nicht mehr einzeln zu wählen, sondern als gesamtes Team. Diese Vorstösse erwiesen sich aber nicht als mehrheitsfähig, weil sie einen eigentlichen Systemwechsel in Richtung Konkurrenzsystem mit sich bringen würden (05.444 Pa.Iv. Markwalder. *Für mehr Zusammenhalt und Kohärenz im Bundesrat*, 09.525 Pa.Iv. Hiltbold. *Eine Regierung, die regiert. Bundesratswahl mit unveränderbaren Listen*). Zudem würden solche Vorschläge eine Verfassungsänderung bedingen: In Art. 175 BV ist nicht von der Wahl «des Bundesrates», sondern von der Wahl der «Mitglieder des Bundesrates» die Rede (vgl. B. EHRENZELLER, Art. 175 N 14; KÜNZLI, Art. 175 N 11, in: BSK BV; GRISEL, Art. 175 N 27 ff., in: Commentaire romand).

Damit war die Frage aber nur für wenige Jahre vom Tisch: 2004 wurde der Vorschlag von der SVP in Form einer pa.Iv. wieder eingereicht (*04.464 Pa.Iv. Listenwahl für Bundesräte*). Die SVP argumentierte, dass die Gesamterneuerungswahlen 2003 die Notwendigkeit einer Änderung des Verfahrens aufgezeigt hätten: Damals stand Ruth Metzler von der CVP vor ihrem Parteikollegen Joseph Deiss zur Wiederwahl an und wurde abgewählt. Nach Ansicht der Initianten war Frau Metzler durch ihre Position im Wahlprozedere benachteiligt gewesen. Der Rat vermochte dieser Argumentation mehrheitlich nicht zu folgen und lehnte das Anliegen mit 88 zu 73 Stimmen ab (AmtlBull NR 2006 586). Auch eine weitere pa.Iv. von StR Thomas Minder (parteilos/SH) nahm zwar die erste Hürde in der Kommission des StR, scheiterte aber mit 7 zu 16 Stimmen bei einer Enthaltung in der Kommission des NR (Prot. SPK-NR 18. 10. 2012) und in der Folge mit 8 zu 30 Stimmen auch im StR (AmtlBull StR 2013 90).

3. Reihenfolge

Wenn aufeinanderfolgende Einzelwahlen stattfinden, so ist die Frage relevant, in welcher Reihenfolge gewählt wird. Erst 1976 wurde in Art. 4 Abs. 2 des RVBers festgehalten, dass die bisherigen BR in der Reihe des Amtsalters zur Wiederwahl kommen. Das entsprach jahrzehntelanger Praxis.

Im 19. Jh. finden sich jedoch verschiedene Bsp. dafür, dass nicht nach dem Anciennitätsprinzip gewählt wurde. Mitglieder des BR mussten sich im 19. Jh. nicht nur vor Abwahl fürchten, sondern es wurde ihnen bisweilen auch die gelbe Karte gezeigt, indem man sie in der Reihenfolge weiter nach hinten stellte.⁵ Im 19. Jh. waren BR-Wahlen ein Abbild der damaligen Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Flügeln des Freisinns und verliefen häufig sehr turbulent. Bis in die 1880er-Jahre waren vielfach mehrere Wahlgänge notwendig, bis die Mitglieder des BR in ihrem Amt bestätigt waren.⁶ So spricht ALTERMATT z.B. von den «wilden 1850er-Jahren», während man in den 1860er-Jahren – bisweilen vergebens – auf der Suche nach Stabilität war und die frühen 1870er-Jahre geprägt waren von den Konflikten über die Verfassungsrevision (ALTERMATT, Bundesratswahlen, 75 ff., 135 ff. u. 187 ff.). Die Lage stabilisierte sich erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als sich in der BVers feste Fraktionen herausbildeten: Kaum war Konkurrenz da, rückten die Freisinnigen zusammen und bereiteten die Wahlen sorgfältig vor. Zwischen 1919 und 2003 wurden alle Mitglieder des BR, die sich für eine neue Legislaturperiode zur Verfügung stellten, im ersten Wahlgang wiedergewählt. Damit wurden die Gesamterneuerungswahlen ausgerechnet dann berechenbar, als der Freisinn die absolute Mehrheit im Parla-

5 So liess die VBers 1851 BR Ulrich Ochsenbein lange zappeln: Obwohl 1848 als zweites Mitglied des BR gewählt, musste er 1851 um den letzten, siebten Sitz kämpfen. Dabei konnte er sich erst im zweiten Wahlgang gegen eine im Geheimen aufgebaute Gegenkandidatur durchsetzen (ALTERMATT, Bundesräte, 111; DERS., Bundesratswahlen, 93). BR Karl Schenk wurde dagegen am 12. 12. 1863 sogar als neu Kandidierender bereits an zweiter Stelle vor den übrigen bisher amtierenden BR als Nachfolger von BR Jakob Stämpfli gewählt. Er lag mit 84 Stimmen eine Stimme über dem absoluten Mehr; auf den bereits seit 1855 amtierenden BR Ch.-E.-Constant Fornerod entfielen nur 31 Stimmen. Fornerod wurde in einem späteren Wahlgang wiedergewählt (ALTERMATT, Bundesräte, 169 f.). Gem. ALTERMATT hielten sich die Räte «demonstrativ nicht an das Anciennitätsprinzip und unterstrichen damit die Bedeutung, die sie dem guten Einvernehmen mit den Berner Radikalen beimassen» (ALTERMATT, Bundesratswahlen, 155).

6 Oder eben auch nicht bestätigt: 1854 wurde der Berner BR Ulrich Ochsenbein nicht wiedergewählt; 1872 erlitt der Genfer BR Jean-Jacques Challet-Venel dass. Schicksal und wurde als zweiter BR nicht wiedergewählt (ALTERMATT, Bundesräte, 86; DERS., Bundesratswahlen, 92 ff. u. 211 ff.).

ment verloren hatte, was ALTERMATT als durchaus paradox bezeichnet (ALTERMATT, Bundesräte, 86).⁷ Im Weiteren ist interessant, dass sich der schon seit Beginn des Bundesstaates verwendete Begriff «Gesamterneuerung» halten konnte: «Erneuert» wurde der BR bei diesen Wahlen nämlich kaum: nur zweimal (1875 und 1959) kam es vor, dass mehr als die Hälfte des Gremiums personell erneuert wurde, indem vier Sitze neu zu besetzen waren (BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, Formule, 18).

- 12 Vor diesem Hintergrund erstaunt die Ritualisierung der Gesamterneuerungswahl im 20. Jh. nicht: Die Sitze im BR waren unter den Fraktionen gem. ihren Machtansprüchen verteilt; allfällige Anpassungen an die Fraktionsgrössen wurden bei der Besetzung von Vakanzen vorgenommen. So konnte die VBVers gemächlich an die ordentliche Wahl «einer nach dem anderen» schreiten. Das RVBVers 1976, welches diese Reihenfolge rechtlich verankerte, ist Ausdruck dieses ritualisierten Wahlverfahrens. Vor diesem Hintergrund ist es aber auch naheliegend, dass die Frage der Wahlreihenfolge in jüngerer Zeit wieder als relevant betrachtet wurde; sind die Gesamterneuerungswahlen aufgrund parteipolitischer Instabilität inzwischen doch wieder unberechenbarer geworden (vgl. N 18–23).

4. Regelung des Ausscheidungsverfahrens

- 13 Wenn für eine Wahl das absolute Mehr verlangt wird, muss ein Verfahren gefunden werden, mit welchem im Verlauf der Wahlen die Zahl der Kandidierenden verringert werden kann, wenn nicht ewig gewählt werden soll. Das Wahlreglement von 1859 übernahm hierfür die Regelung aus dem GRN 1850 (Art. 73). Danach waren die beiden ersten Wahlgänge frei. In den nachfolgenden Wahlgängen sollten jeweils jene Kandidaten aus der Wahl fallen, welche am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt haben. Somit konnte pro Wahlgang also auch mehr als ein Kandidat ausscheiden, und zwar dann, wenn am Schluss der Rangliste mehrere Kandidierende gleich viele Stimmen hatten. Erreichte kein Kandidat das absolute Mehr, aber alle ausser einem Kandidaten gleich viele Stimmen, dann war in einer Stichwahl darüber zu entscheiden, wer auszuschneiden hatte. Die Mitglieder der VBVers hatten in diesem Fall auf ihrem Wahlzettel anzugeben, wer ausscheiden sollte. Bei Stimmengleichheit nach mehr als zwei Wahlgängen sah das Wahlreglement einen Losentscheid vor (zur Problematik des Losverfahrens vgl. Art. 130, N 11).
- 14 Dieses System wurde bis 1976 beibehalten, als das Wahlverfahren für Mitglieder des BR im RVBVers geregelt wurde (zur Geschichte der Wahlreglemente s. Art. 130 N 1–8). Ins RVBVers wurde neu aufgenommen, dass auch aus der Wahl ausscheidet, wer vom zweiten Wahlgang an weniger als zehn Stimmen erhält. Nach dem zweiten Wahlgang scheidet zudem der Kandidat mit der geringsten Stimmenzahl aus (Art. 4 Abs. 2). Im Falle von Stimmengleichheit war nach wie vor eine Stichwahl vorgesehen sowie ein Losentscheid, sollte die Stichwahl unentschieden ausgehen.

7 Aus dieser Tradition der gesicherten Wiederwahl eine ungeschriebene «Verfassungskonvention» abzuleiten wie dies MEYER tut, scheint aber etwas gar theoretisch und v.a. ahistorisch: MEYER, welcher z.B. auch in der Zauberformel eine «Verfassungskonvention» sieht (MEYER, Verfassungskonventionen, 297 ff.), erkennt, dass sich je nach Machtverhältnissen verschiedene Usancen bzw. informelle Regeln für BR-Wahlen herausbilden, die sich bei politisch stabilen Machtverhältnissen länger halten als bei politisch instabilen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis⁸

1. Zeitpunkt der Gesamterneuerung

Art. 132 Abs. 1 sieht vor, dass «in der Session nach der Gesamterneuerung des Nationalrates» gewählt werden muss. Der Zeitpunkt der Wahl ergibt sich somit aus Art. 19 BPR und Art. 53 Abs. 1 BPR, welche festlegen, wann die Gesamterneuerung des NR und wann die konstituierende Sitzung des neu gewählten Rates stattfindet. Bei der Bestimmung des genauen Datums ist die KoKo, welche gem. Art. 33 Abs. 2 ParlG die VBers einberuft, frei. I.d.R. wird am Mittwoch der zweiten Sessionswoche gewählt. Somit haben zum einen die Fraktionen Zeit, noch während der Session allfällige Vorbereitungen zu treffen, zum anderen ist auch noch genügend Zeit vorhanden, wenn z.B. ein Ordnungsantrag auf Verschiebung einer Wahl gestellt und angenommen wird.

15

Eine Verschiebung ist aufgrund des Wortlautes von Art. 132 Abs. 1 allerdings nur innerhalb der gleichen Session möglich. Sie kann angezeigt sein, wenn eine gewählte Person eine Bedenkzeit verlangt oder die Wahl ablehnt. Auch wenn ein wiederkandidierendes Mitglied des BR nicht wieder gewählt wird, soll sich die betroffene Fraktion bei Bedarf über das weitere Vorgehen beraten können.⁹ Eine Verschiebung einer Wahl bzw. ein Sitzungsunterbruch kann mit Ordnungsantrag verlangt werden. Ordnungsanträge können jedoch einen einzelnen Wahlgang nicht unterbrechen: «Sobald der Präsident die Stimmenzählenden auffordert, die Wahlzettel auszuteilen, ist ein Ordnungsantrag bis zum Ende des Wahlgangs nicht mehr zulässig» (Büro VBers, Mitteilungen zum Verfahren für die Bundesratswahlen vom 13. Dezember 2023, Ziff. 39, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Mitteilung%20zum%20Verfahren%20BR-Wahl%20vom%2013.12.2023%20D.pdf#search=Mitteilungen%20zum%20Verfahren%20für%20die%20Bundesratswahlen> [12.4.2024]).

16

Die Wahl ist beendet, wenn ein Kandidat oder eine Kandidatin das absolute Mehr (vgl. Art. 130 N 15–16) erreicht hat. Ergeben sich bei der Besetzung eines Sitzes Probleme, indem z.B. die gewählte Person eine Bedenkzeit verlangt, ist das kein Grund, die nachfolgenden Wahlen zu verschieben. Der Sitz ist besetzt. Die VBers kann in der vorgesehenen Reihenfolge weiterfahren und die übrigen Sitze besetzen. Ein nicht besetzter Sitz aufgrund einer Verzichtserklärung nach der Wahl gilt als vakant, weshalb die VBers nach Besetzung der übrigen Sitze eine neue Wahl vorzunehmen hat (s. Büro VBers, Mitteilungen zum Verfahren für die Bundesratswahlen vom 13. Dezember 2023, Ziff. 36). Ziel ist eine effiziente Bestellung der Landesregierung; einzelnen Personen sollte es nicht möglich sein, durch Nichtannahmeerklärungen oder Verlangen einer Bedenkzeit Verwirrung in den Wahlprozess zu bringen. In dieser Logik ist auch die Vereidigung der sechs bereits gewählten Mitglieder des BR nach der Nichtwiederwahl von BR Christoph Blocher zu sehen (AmtlBull NR [VBers] 2007 2096): Indem die VBers diese Vereidigung nach der Wahl

17

⁸ Vgl. dazu auch Art. 133 Kap. II.4. und II.5.

⁹ So verlangte die SVP-Fraktion 2007 nach der Nichtwiederwahl von BR Christoph Blocher einen Sitzungsunterbruch bis 13.00 Uhr. Dieser Ordnungsantrag wurde jedoch mit 155 zu 79 Stimmen abgelehnt und die VBers schritt zur Besetzung des nächsten Sitzes (AmtlBull NR [VBers] 2007 2093). Als der Präsident in der Folge hingegen die Wahl des Vizepräsidiums vornehmen wollte, für welches Christoph Blocher vorgeschlagen war, stimmte die VBers einem weiteren Ordnungsantrag der SVP-Fraktion mit 203 zu 15 Stimmen zu. Der Antrag verlangte einen Unterbruch der Sitzung, bis sich die gewählte Bündner Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf (SVP/GR) zur Wahlannahme geäußert hatte. Nachdem der Präsident in Erfahrung gebracht hatte, dass die Gewählte eine Bedenkzeit bis zum nachfolgenden Morgen wünschte, wurde die Sitzung bis zu diesem Zeitpunkt unterbrochen (AmtlBull NR [VBers] 2007 2096 f.).

der Bundeskanzlerin vornahm, stellte sie klar, dass sie diese Wahlen als abgeschlossen betrachtete und entzog somit die gewählten Mitglieder allfälligen Druckversuchen zur Abgabe einer Verzichtserklärung.

2. *Aufeinanderfolgende Einzelwahl*

- 18 Wie oben dargelegt, wurde anlässlich der Schaffung des ParlG intensiv darüber diskutiert, ob die Mitglieder des BR alle gleichzeitig oder nacheinander gewählt werden sollen (vgl. N 7–9). Die nacheinander folgende Einzelwahl – oder gem. anderer Terminologie die sukzessive Einzelwahl (B. EHRENZELLER, Art. 175 N 14) – setzte sich schliesslich durch. Bei der Verankerung der bisherigen Praxis im Gesetz wurde gegenüber dem RVBVers 1976 klargestellt, dass die Sitze nicht nur einzeln, sondern auch nacheinander zu besetzen sind (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3588]).

3. *Anciennitätsprinzip*

- 19 Art. 4 Abs. 2 RVBVers 1976 sah vor, dass «die bisherigen Bundesräte [...] in der Reihe des Amtsalters zur Wiederwahl» kommen. Wahrscheinlich wäre es trotz dieser Formulierung möglich gewesen, bei einer entsprechenden Mehrheit in der VBVers den Amtsältesten nicht gleich zu Beginn zu wählen, um auf «seinen Sitz» einen amtsjüngeren oder gar einen Neuling zu wählen, wie das im 19. Jh. durchaus vorgekommen ist (vgl. N 11). Die Frage hat sich jedoch nie gestellt. Offen bleibt, wie bewusst die Formulierung gewählt wurde: Wollte man eine Praxis wie im 19. Jh. verhindern? Wahrscheinlich wurden keine solchen Überlegungen angestellt, entstand diese Bestimmung – wie generell das Reglement von 1976 – doch in einer Zeit sehr stabiler politischer Verhältnisse mit einer unumstrittenen Zusammensetzung der Regierung.
- 20 In Art. 132 Abs. 2 ParlG wurde eine andere Formulierung gewählt: Demnach werden die «Sitze [...] in der Reihenfolge des Amtsalters der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber» besetzt. In den Materialien finden sich keine Hinweise, dass damit eine bestimmte Absicht verbunden war. Die Formulierung gewann in den letzten Jahren aber an Bedeutung, seit Gesamterneuerungswahlen wieder umstrittener sind. So wurde anlässlich der Gesamterneuerungswahlen 2011 die Möglichkeit diskutiert, amtsjüngere vor amtsälteren Bundesratsmitgliedern zu wählen. Mitglieder der BVers sahen in einer Änderung der Reihenfolge eine «Ausweitung des Spielraums» (Der Sonntag, 13. 11. 2011), indem zuerst die unumstrittenen Kandidierenden gewählt werden sollten. Tatsächlich ist es jederzeit möglich, dass auf einen bestimmten Sitz nicht die dafür vorgesehene Person gewählt wird, sondern ein amtsjüngeres Mitglied des BR oder eine neue Person.
- 21 In Art. 132 Abs. 2 (wie auch in Art. 133 Abs. 3) wird der Begriff «Amtsalter» verwendet. Die VBVers hat sich in diesem Zh. in der Praxis immer auf den Zeitpunkt der ersten Wahl eines BR und nicht etwa auf den Amtsantritt abgestützt. Während zwei Mitglieder des BR das Amt zum gleichen Zeitpunkt antreten können, ist der Wahlzeitpunkt aufgrund des Systems der aufeinanderfolgenden Einzelwahlen immer unterschiedlich.¹⁰

10 So wurden z.B. die NR Arnold Koller (CVP/AI) und Flavio Cotti (CVP/TI) beide am 10.12.1986 in den BR gewählt (AmtlBull NR [VBVers] 1986 2105 ff.). Da Arnold Koller vor Flavio Cotti gewählt wurde, wurde sein Sitz in den Gesamterneuerungswahlen in der Folge auch stets von jenem von Flavio Cotti wiederbesetzt. Als sie beide im Hinblick auf die gleiche Session demissionierten, fand auch die Ersatzwahl für BR Koller vor jener für BR Cotti statt (AmtlBull NR [VBVers] 1999 620 ff.).

4. Besetzung der vakanten Sitze

Der letzte Satz von Art. 132 Abs. 2 sieht vor, dass «Sitze, für die bisherige Mitglieder des Bundesrates kandidieren» zuerst besetzt werden. Auch hier ist die Formulierung wichtig: «Die Sitze» werden besetzt, wobei dieser Sitz durchaus auch durch eine Person besetzt werden kann, die dem BR noch nicht angehört. Es handelt sich somit nicht um eine Wiederwahl wie bei den sich erneut zur Verfügung stellenden Mitgliedern des BGer (vgl. Art. 136), sondern die bisherigen Mitglieder des BR stellen sich als Kandidaten und Kandidatinnen zur Verfügung, die durch nicht im BR vertretene Personen herausgefordert werden können. Nur so kann die VBVers eine Nichtwiederwahl vornehmen, wenn sie es als angezeigt erachtet: Damit das bisherige, nicht mehr erwünschte Mitglied des BR nicht mehr gewählt wird, braucht es eine andere Person, welche die absolute Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt.

22

Die in den letzten Jahren geführten Diskussionen um die «Besetzung der Sitze» zeigen, dass die aufeinanderfolgende Einzelwahl den Idealvorstellungen eines unumstrittenen Wahlprozesses entspricht. Die aufeinanderfolgende Wahl macht bei wenig polarisierten Verhältnissen durchaus Sinn. In turbulenten Zeiten, wie im 19. Jh. und zu Beginn des 21. Jh., könnten mit einer gleichzeitigen Einzelwahl z.B. analog den Richterwahlen (vgl. N 7–9) haarspalterische Diskussionen vermieden werden.

23

5. Ausscheidungsverfahren

Art. 132 Abs. 3 und 4 regeln, bis zu welchem Wahlgang das Verfahren offen ist und wer wann aus der Wahl auszuseiden hat. Unter dem Begriff «Wahl» ist die Besetzung eines Sitzes zu verstehen: Eine Wahl umfasst somit mehrere Wahlgänge und ist abgeschlossen, sobald eine wählbare Person das absolute Mehr (vgl. Art. 130 N 15–16) erreicht hat.

24

Abs. 3 und 4 wurden weitgehend aus dem RVBVers 1976 übernommen: Danach sind ab dem dritten Wahlgang keine weiteren Kandidaturen mehr zulässig. Ab dem zweiten Wahlgang scheidet aus, wer weniger als zehn Stimmen erhält, ab dem dritten, wer die geringste Stimmenzahl erhält.¹¹ Verzichtet wurde im ParlG aber auf die im RVBVers 1976 noch vorgesehene Stichwahl bei Stimmengleichheit wie auch auf den Losentscheid, sollte die Stichwahl unentschieden ausgehen (vgl. N13). Dabei ging allerdings beinahe vergessen, dass man in diesem Fall zusätzlich regeln muss, wie vorzugehen ist, wenn mehrere Personen gemeinsam das Schlusslicht bilden. Es muss vermieden werden, dass eine Person alleine in der Wahl verbleibt, ohne das absolute Mehr erreicht zu haben. Erst der StR als Zweitrat nahm die nötige Ergänzung in Art. 132 Abs. 4 Bst. b ParlG vor, wonach in einem solchen Fall alle Kandidierenden in der Wahl verbleiben (AmtlBull StR 2002 931).

25

¹¹ Da Kandidierende mit weniger als 10 Stimmen ab dem 2. Wahlgang ausscheiden, ist es auch nicht notwendig, dass der VBVers die Namen dieser Kandidierenden bekannt gegeben werden. Entsprechende Stimmen werden unter «Diverse» zusammengefasst. Der Nationalrat beschloss am 11.6.2019 an dieser Praxis festzuhalten und lehnte eine Mo. von NR Franz Ruppen mit 113 zu 63 Stimmen ab. Die Mo. verlangte, dass die Namen aller Personen, die Stimmen erhalten haben, publiziert werden (18.4251 Mo. Bundesratswahlen. Publikation der detaillierten Resultate: AmtlBull NR 2019 972).

Art. 133

Besetzung von Vakanzen	¹ Die Besetzung von Vakanzen erfolgt in der Regel in der Session nach dem Erhalt des Rücktrittsschreibens, dem unvorhergesehenen Ausscheiden oder der Feststellung der Amtsunfähigkeit. ² Das neugewählte Mitglied tritt sein Amt spätestens zwei Monate nach seiner Wahl an. ³ Sind mehrere Vakanzen zu besetzen, so ist für die Reihenfolge das Amtsalter der bisherigen Amtsinhaberinnen oder Amtsinhaber massgebend.
Sièges vacants	¹ En règle générale, l'élection destinée à pourvoir un siège vacant a lieu pendant la session qui suit la réception de la lettre de démission du titulaire, la survenance d'une vacance imprévue ou la constatation de l'incapacité à exercer la fonction concernée. ² La personne nouvellement élue entre en fonction deux mois au plus tard après son élection. ³ Si plusieurs sièges sont vacants, ils sont pourvus par ordre d'ancienneté des titulaires précédents.
Seggi vacanti	¹ I seggi vacanti sono di norma assegnati nella sessione successiva alla ricezione della lettera di dimissioni, alla data in cui il seggio è divenuto imprevedibilmente vacante o all'accertamento dell'incapacità di un membro del Consiglio federale di esercitare la carica. ² Il neoeletto entra in funzione il più tardi due mesi dopo l'elezione. ³ Se devono essere assegnati più seggi vacanti, è determinante l'ordine di anzianità di servizio del consigliere federale uscente.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Späte Regelung der Ersatzwahlen	1
2. Regelung der Reihenfolge bei mehreren Vakanzen	2
3. Regelung des Zeitpunkts der Wahl und des Amtsantritts mit dem ParlG	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Zeitpunkt der Besetzung von Vakanzen	6
2. Zeitpunkt des Amtsantritts	10
3. Reihenfolge bei mehreren Vakanzen	11
4. Wahlfreiheit der BVers	12
5. Bestimmung des Zeitpunkts des Rücktritts durch die Mitglieder des BR	18

Materialien

Reglement VBers 9. 11. 1942 (AS 1942 1053 ff.).
75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: AmtlBull NR [VBers] 1976 1742;
RVBers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3586 ff.);
AmtlBull StR 2002 34 f.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 132.

I. Entstehungsgeschichte

1. Späte Regelung der Ersatzwahlen

Das Wahlreglement 1859 sah keine spezifischen Bestimmungen für die Besetzung von Vakanzen im BR vor. Im Falle einer Vakanz war somit das normale Wahlverfahren wie bei der Gesamterneuerung anzuwenden. 1

2. Regelung der Reihenfolge bei mehreren Vakanzen

Ebenfalls nicht geregelt war die Reihenfolge bei der Besetzung von mehreren Vakanzen. Im Falle mehrerer Vakanzen musste deshalb der Ratspräsident die Reihenfolge festlegen, was nicht immer ohne Diskussionen vor sich ging.¹ Erst 1976 wurde eine Bestimmung im Rahmen des neugeschaffenen RVBers vorgesehen, wonach die neuen BR in der Reihe des Amtsalters ihrer Vorgänger zu wählen waren (Art. 4 Abs. 2 zweiter Satz). 2

Offenbar wurde anlässlich der Schaffung des RVBers zuerst vorgeschlagen, die Folge der Demissionen als massgebend zu betrachten. In der bei den Fraktionen durchgeführten Vernehmlassung machte die liberale und evangelische Fraktion dann aber den Vorschlag, das Amtsalter des Vorgängers als relevant zu betrachten. Die SP-Fraktion regte an, die Frage wie bisher nicht zu regeln; die Fraktion des Landesrings schlug vor, bei Vorliegen mehrerer Vakanzen gar nicht festzulegen, wessen Nachfolge bestimmt wird. Zuletzt wurde der Vorschlag von liberaler und evangelischer Seite aufgenommen, d.h. die Reihenfolge gem. dem Amtsalter der Vorgänger zu bestimmen. Die VBers beschloss das ohne Gegenantrag (AmtlBull NR [VBers] 1976 1742). 3

3. Regelung des Zeitpunkts der Wahl und des Amtsantritts mit dem ParlG

Der Zeitpunkt für die Besetzung von Vakanzen war in der alten BV festgelegt: Gem. Art. 96 Abs. 3 der BV 1874 waren auftretende Vakanzen in der nächsten Session der BVers für den Rest der Amtsdauer wieder zu besetzen. Bei der Totalrevision der BV von 1999 wurde diese Bestimmung gestrichen, da sie gem. Botschaft des BR «Selbstverständliches zum Ausdruck» bringe (BBl 1997 405). 4

Als bei der Schaffung des ParlG ein eigener Artikel für die Besetzung von Vakanzen geschaffen wurde, erachtete man es als notwendig, den Zeitpunkt für die Besetzung von Vakanzen auf Gesetzesstufe zu präzisieren, «umso mehr sich die neue [BV] hierzu nicht mehr ausspricht» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3589]). Dabei wurde auch der Zeitpunkt des Amtsantritts geregelt. 5

1 Am 12.12.1929 hatte die BVers eine Doppelvakanz zu besetzen, nachdem der Zürcher BR Robert Haab im September seinen Rücktritt angekündigt hatte und der Berner BR Karl Scheurer im November verstorben war. Der sozialdemokratische Präsident der VBers stellte fest, dass es keine Regeln betr. die Reihenfolge gebe und auch die bisherige Praxis unterschiedlich war. Er schlug vor, zuerst den Zürcher Sitz zu besetzen. Bei dieser Wahlreihenfolge hätte NR Emil Klöti (SP/ZH) grosse Wahlchancen gehabt. Die bürgerliche Ratsmehrheit setzte deshalb eine umgekehrte Wahlreihenfolge durch, um zuerst den Berner BGB-Vertreter Rudolf Minger und dann einen Zürcher Freisinnigen wählen zu können (ALTERMATT, Bundesräte, 372).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zeitpunkt der Besetzung von Vakanzen

- 6 Bei der Schaffung des ParlG wollte man den Zeitpunkt für die Besetzung von Vakanzen genau regeln. Dabei sollte garantiert werden, dass Vakanzen möglichst rasch besetzt werden. Vakanzen sollten deshalb in der Session unmittelbar nach Erhalt des Rücktrittsschreibens eines Mitglieds des BR an den Präsidenten oder die Präsidentin des NR bzw. nach dem unvorhergesehenen Ausscheiden eines Mitglieds besetzt werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3589]). Nachdem im Jahre 2008 eine Bestimmung betr. die Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des BR ins Gesetz aufgenommen wurde (vgl. Art. 140a ParlG), wurde Art. 133 Abs. 1 mit dem Passus «oder der Feststellung der Amtsunfähigkeit» ergänzt (AS 2009 725).
- 7 Massgebend für die Festlegung des Zeitpunktes der Besetzung der Vakanz ist das Datum des Rücktrittsschreibens eines Bundesratsmitglieds und nicht die öffentliche Ankündigung, es wolle zurücktreten.²
- 8 Die Besetzung der Vakanz hat «in der Regel» zum genannten Zeitpunkt stattzufinden. Damit wollte man Spielraum schaffen, wenn die Frist bis zur nächsten Session, z.B. infolge eines Todesfalls, zu kurz sein sollte. Ansonsten wurde im Bericht der SPK-NR der Erwartung Ausdruck gegeben, «dass abtretende Mitglieder des [BR die BVers] angemessen früh informieren und ihren Rücktritt nicht gerade unmittelbar vor Sessionsbeginn bekannt geben» (BBl 2001 3589).
- 9 Die Formulierung «in der Regel» sollte jedoch nur Spielraum bei unerwarteten Ereignissen bieten. Sie sollte der BVers nicht dazu dienen, die Koordination von Ersatzwahlen vorzunehmen, wenn die Regierungsmitglieder selber ihre Rücktritte nicht koordinieren: Nachdem BR Moritz Leuenberger seinen Rücktritt auf Ende 2010 vorangekündigt hatte und BR Hans-Rudolf Merz Anfang August 2010 ein Rücktrittsschreiben mit der Ankündigung seiner Demission auf Anfang Oktober eingereicht hatte, sah sich die BVers vor der Ausgangslage, sowohl in der Herbst- wie auch in der Wintersession eine Ersatzwahl vornehmen zu müssen (vgl. «Bundesratsrücktritte als Ärgernis», NZZ 10.8.2010 sowie N 7). In der Folge wurde auch die Idee diskutiert, den Nachfolger oder die Nachfolgerin für BR Merz erst in der Wintersession zu bestimmen. Das hätte aber die Konsequenz gehabt, dass der Bundesratssitz während drei Monaten vakant geblieben wäre.³ In einer solchen Situation könnte an sich auch ein Viertel eines Rates oder der BR die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen.

2. Zeitpunkt des Amtsantritts

- 10 Damit verhindert werden kann, dass Mitglieder des BR ihren Rücktritt unangemessen früh vor dem effektiven Rücktritt einreichen oder dass ein neugewählter BR sein Amt noch nicht antreten kann, weil der Vorgänger noch im Amt ist, wurde bei Schaffung des ParlG

2 BR Moritz Leuenberger kündigte am 9.7.2010 seinen Rücktritt auf Ende Jahr an, ohne jedoch bereits ein Rücktrittsschreiben bei der BVers zu deponieren, welches ja die Vornahme einer Ersatzwahl in der Herbstsession zur Folge gehabt hätte. Nicht zuletzt auf öffentlichen Druck reichte er das Rücktrittsschreiben schliesslich doch schon am 25.8.2010 ein, wobei er zusätzlich das Rücktrittsdatum auf Ende Oktober vorverschob. Das ermöglichte der BVers, die Ersatzwahl am gleichen Tag wie die Ersatzwahl für den inzwischen ebenfalls zurückgetretenen BR Hans-Rudolf Merz vorzunehmen (AmtlBull NR [BVers] 2010 1688 ff.).

3 Wie bereits in FN 2 dargestellt kam dieses Szenarium aber nicht zur Anwendung, da BR Leuenberger seinen Rücktritt vorverlegte.

auch festgehalten, dass das neue Mitglied spätestens zwei Monate nach seiner Wahl das Amt antreten muss. Somit kann in Verbindung von Art. 133 Abs. 1 und 2 sichergestellt werden, dass zwischen Rücktrittsankündigung und Rücktritt im Regelfall nur eine Session liegt (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3589]).⁴

3. Reihenfolge bei mehreren Vakanzen

Im ParlG wurde die Bestimmung, wonach das Amtsalter der bisherigen Amtsinhaber massgebend sei für die Reihenfolge bei der Besetzung von Vakanzen, aus dem RVBVers 1976 übernommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3589]; vgl. hierzu auch Art. 132 N 19–21). 11

4. Wahlfreiheit der BVers

Die Wahlfreiheit der einzelnen Mitglieder der BVers war wohl nie grösser als im 19. Jh. So gab es noch keine Fraktionen, welche im Vorfeld der Wahlen ihre Kandidaten bestimmten, nachdem sie deren Mehrheitsfähigkeit ausgelotet hatten. Vielmehr konnten die Mitglieder der BVers, indem sie diesem oder jenem Vertreter des Freisinns den Vorzug gaben, durch den Wahlakt auch politische Richtungsentscheide vornehmen. Dabei war die Stimme jedes einzelnen Ratsmitgliedes relevant; die Mehrheiten wurden erst am Wahltag gebildet: «[...] le consensus est rarement réalisé avant le jour de l'élection» (BURGOS/MAZZOLENI/RAYNER, Formule, 21). 12

Das änderte sich im 20. Jh.: Die aufkommenden Fraktionen versuchten, ihre Wunschkandidaten durchzubringen, was ihnen jedoch nicht immer gelang. Auch wenn zwischen 1959–2003 die parteipolitischen Ansprüche der verschiedenen Fraktionen nicht in Frage gestellt wurden, liebte es die BVers doch bisweilen, bezüglich der personellen Auswahl Zeichen zu setzen: Das begann bereits 1959, als der sozialdemokratische NR Hans-Peter Tschudi (SP/BS) anstelle seines als radikaler eingeschätzten Parteikollegen NR Walther Bringolf (SP/SH) gewählt wurde. Häufig waren Kandidierende der SP Opfer der Nichtbeachtung der Wahlvorschläge der Fraktionen durch die BVers; aber es traf auch andere Parteien: Legendär sind die Ersatzwahlen vom 5. 12. 1973, «[...] als alle drei offiziellen Fraktionskandidaten der FDP, CVP und SP von internen Mitbewerbern an die Wand gedrückt wurden» (BIRCHER, Wahlkarussell, 36).⁵ 13

Gem. BIRCHER machten die Fraktionen damals den Fehler, keine Zweieivorschläge zu präsentieren (BIRCHER, Wahlkarussell, 37). Mit dem Vorlegen von Zweieivorschlägen konnten die Fraktionen die Wahlfreiheit der BVers vergrössern und das Risiko, durch ein von der Fraktion nicht gewünschtes Mitglied im BR vertreten zu sein, verringern. Dennoch wurde nicht konsequent mit Zweieivorschlägen gearbeitet. Bisweilen versuchten Fraktio- 14

⁴ Solange das neu gewählte Bundesratsmitglied sein Amt noch nicht angetreten hat, kann es seine bisherigen Funktionen noch ausüben: Gehört die Person den Eid, Räten an, so kann sie auch noch an den Parlamentssitzungen (Plenum und Kommissionen) teilnehmen, bis sie das Bundesratsamt antritt. In der Praxis lassen sich jedoch neu gewählte Mitglieder des BR für Plenumsitzungen entschuldigen und in Kommissionssitzungen vertreten.

⁵ Damals wurde NR Willi Ritschard (SP/SO) anstelle des offiziellen Kandidaten NR Arthur Schmid (SP/AG) gewählt, StR Hans Hürlimann (CVP/ZG) anstelle des offiziellen Kandidaten NR Enrico Franzoni (CVP/TI), und auch der offizielle FDP-Kandidat NR Henri Schmitt (FDP/GE) unterlag NR Georges-André Chevallaz (FDP/VD) (BIRCHER, Wahlkarussell, 36).

nen, eine bestimmte Kandidatur durchzudrücken, wobei die BVers diesen Druckversuchen nicht immer nachgab.⁶

- 15 Wie weit sollen Fraktionen die Wahl in den BR vorausbestimmen können? Der Wahlverzicht des gewählten, nicht offiziellen SP-Kandidaten Francis Matthey (SP/NE) im März 1993 hinterliess in der BVers ungute Gefühle. NR Jean Guinand (LPS/NE) forderte mit einer pa.Iv., dass das Wahlreglement dahin gehend abzuändern sei, dass nur Personen kandidieren können, welche einer Kandidatur zugestimmt haben (93.414 Pa.Iv. *Änderung des Wahlverfahrens für Bundesräte*). Die VBers gab der Initiative am 5.10.1994 indessen keine Folge, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre. Die vorberatende Kommission argumentierte, dass die Gründe für die Vorkommnisse vom März 1993 «nicht im formellen Verfahren» zu suchen seien (AmtlBull NR [VBers] 1994 1995).
- 16 Zehn Jahre später erhielt die Diskussion, wieweit eine Fraktion eine Bundesratswahl vorbestimmen darf, neue Nahrung. So drohte die SVP, sie würde «in die Opposition» gehen, wenn die VBers nicht NR Christoph Blocher (SVP/ZH) wähle. BIRCHER sieht hier Parallelen zum Verhalten der SP bei der Nominierung von NR Lilian Uchtenhagen (SP/ZH): In beiden Fällen versuchte die Parteispitze ihre Wunschkandidatur durchzudrücken (BIRCHER, Wahlkarussell, 42). Nachdem die SVP 2003 im Gegensatz zur SP 1983 mit ihrem «Powerplay» erfolgreich gewesen war, versuchte sie es fünf Jahre später bei der Ersatzwahl für BR Samuel Schmid gleich nochmals und war erneut erfolgreich, in dem ihr offizieller Kandidat Ueli Maurer gewählt wurde. Im Vorfeld änderte sie vorsorglich ihre Statuten, wonach aus der Partei ausgeschlossen wird, wer eine Wahl in den BR annimmt, ohne von der Fraktion zuvor nominiert worden zu sein. NR Ruedi Lustenberger (CVP/LU) ortete darin «eine noch nie dagewesene Dimension an parteiinterner Druckausübung» und forderte mit einer pa.Iv. die Schaffung rechtlicher Grundlagen, damit die Wahlfreiheit der VBers nicht durch Parteistatuten eingeschränkt werden kann (08.505 Pa.Iv. *Stärkung der Wahlfreiheit der Vereinigten Bundesversammlung*). Der NR gab der Initiative mit 136 zu 30 Stimmen keine Folge. Die vorberatende Kommission argumentierte, dass sich die Wahlfreiheit der BVers weder durch Parteistatuten, noch durch der Wahl vorangehende Verzichtserklärungen einschränken lasse. Die VBers könne ohne Weiteres eine Person wählen, die angekündigt hat, dass sie das Amt nicht annehmen würde. Relevant sei nur die Annahmeerklärung nach erfolgter Wahl (AmtlBull NR 2009 1749).⁷ Dass mögliche Kandidaten vor der Wahl angaben, das Amt nicht anzunehmen, um es dann nach erfolgter Wahl doch zu tun, kam auch in früherer Zeit vor (REBER, Weg, 22).⁸

6 So misslangen insb. Versuche der SP, mit einer Einerkandidatur eine Frau im BR zu platzieren: Am 7.12.1983 unterlag die offizielle SP-Kandidatin NR Lilian Uchtenhagen (SP/ZH) NR Otto Stich (SP/SO). Zehn Jahre später schien sich die Geschichte zu wiederholen: Die VBers wählte am 3.3.1993 NR Francis Matthey (SP/NE) anstelle der offiziellen SP-Kandidatin NR Christiane Brunner (SP/GE). Matthey nahm aber die Wahl nicht an, worauf am 10.3.1993 die Gewerkschafterin Ruth Dreifuss (SP/GE) gewählt wurde (BIRCHER, Wahlkarussell, 41 ff. und 52 ff.).

7 Ähnlich argumentierte das Büro-NR in seiner Antwort vom 1.2.2008 auf eine Ip. von NR Roger Nordmann (SP/VD) (08.3551 *Vorzeitige Verzichtserklärung für die Wahl in den Bundesrat*): Danach betrifft eine Verzichtserklärung einer Person gegenüber ihrer Partei nur das privatrechtliche Verhältnis dieser Person mit der Partei, nicht aber das öffentlich-rechtliche Verhältnis, so dass die Wahlkompetenz der VBers in keiner Weise tangiert sei.

8 Als Bsp. nennt REBER NR Ernest-L. Chuard (Rad./VD), der 1919 angab, nicht zur Verfügung zu stehen, wobei sein Entscheid «unwiderruflich» sei. Obwohl Chuard am Wahltag die Mitglieder der VBers wiederholt aufforderte, ihre Stimme dem offiziellen Kandidaten zu geben, wurde er im fünften Wahlgang gewählt. Nach einer eintägigen Bedenkzeit nahm er die Wahl an (REBER, Weg, 22 f.; ALTERMATT, Bundesräte, 351).

Nimmt ein in den BR gewähltes Mitglied die Wahl dennoch nicht an, hat die VBers noch in der gleichen Session eine weitere Wahl vorzunehmen. Dabei handelt es sich um eine neue Wahl, d.h. die Wahl beginnt mit dem ersten Wahlgang, in welchem es bezüglich des Kandidatenfeldes noch keine Einschränkungen gibt (vgl. dazu die Wahl von Ruth Dreifuss nach der Verzichtserklärung von Francis Matthey (AmtlBull NR [VBers] 1993 676; N 14 f.).⁹ Würde ein neugewähltes Mitglied die Wahl jedoch annehmen und nach der Vereidigung seinen Rücktritt bekannt geben, entstünde formell eine neue Vakanz, welche in der nächsten Session zu besetzen wäre.

17

5. Bestimmung des Zeitpunkts des Rücktritts durch die Mitglieder des BR

Die Mitglieder des BR bestimmen den Zeitpunkt ihres Rücktritts selbst.¹⁰ Es gibt hierzu keine Regelung. Versuche, den Mitgliedern des BR Auflagen zu machen, scheiterten bisher stets. Bei den Beratungen des ParlG gab im StR der Antrag der Kommissionsmehrheit viel zu diskutieren, wonach es Mitgliedern des BR untersagt werden sollte, im Jahr der Gesamterneuerung zurückzutreten. Damit wollte man verhindern, dass Rücktritte von Mitgliedern des BR im Hinblick auf den NR-Wahlkampf erfolgen. Die BVers sollte zudem nicht in die Situation versetzt werden, in der Herbstsession vor der Gesamterneuerung eine Ersatzwahl vornehmen zu müssen. Der Antrag wurde im StR indessen mit 27 zu 13 Stimmen abgelehnt. Die Mehrheit setzte auf das Verantwortungsbewusstsein der Mitglieder des BR (AmtlBull StR 2002 34 f.).

18

Offenbar war dieses Verantwortungsbewusstsein dann aber doch nicht ganz so ausgeprägt, wie die Mehrheit des StR sich das vorgestellt hatte. Am 10. 6. 2010 machte der StR seinem Unmut über die Häufung von – nicht selten parteitaktisch motivierten Bundesratsrücktritten während der Legislaturperiode dadurch Luft, dass er mit 14 zu 11 Stimmen einer Mo. von StR Robert Cramer (GPS/GE) zustimmte. Diese sah vor, gesetzlich zu regeln, dass

19

9 NR Francis Matthey (SP/NE) ist nicht der einzige, welcher eine Wahl in den BR nicht annahm: Bei der Ersatzwahl für den verstorbenen BR Josef Munzinger vom 12. 7. 1855 wurde z.B. NR Johann Jakob Stehlin (Lib./BS) im vierten Wahlgang zum BR gewählt. Am darauffolgenden Tag lehnte er die Wahl jedoch ab mit der Begründung, «dass er die zu der Beamtung nötige Summe des Wissens und der Erfahrung nicht in sich fühle» (ALTERMATT, Bundesräte, 154). Buchstäblich zweimal bitten liess sich NR Louis Ruchonnet (Rad./VD): Am 10. 12. 1875 in den BR gewählt, lehnte er zuerst ab, um 1881 erneut gewählt zu werden und anzunehmen (ALTERMATT, Bundesräte, 233). Offenbar war 1875 die Lust der Romands auf Einsitznahme nicht sehr ausgeprägt: Nach Ruchonnet lehnte auch der aus dem Hut gezauberte Charles Estoppey die Wahl ab. Schliesslich überwand sich der Neuenburger Numa Droz und nahm das «undankbare Bundesamt» an (ALTERMATT, Bundesratswahlen, 243). 1881 lehnte Karl Hoffmann die Wahl ab, so dass seit 1848 insgesamt fünf Personen die Wahl in den BR nicht angenommen haben (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Faktenblatt%20Bundesratswahlen-d.pdf#search=faktenblatt%20bundesrat>) [12.4.2024]).

10 Die BVers hat kein Abberufungsrecht, ausser sie stellt eine Amtsunfähigkeit aufgrund der in Art. 140a aufgelisteten Gründe fest. Zudem können gem. Art. 14 Abs. 5 VG die für die Aufhebung der Immunität von Magistratspersonen zuständigen Kommissionen beider Räte als Kommission der VBers die «vorläufige Einstellung im Amte» einer Magistratsperson (also auch eines Mitglieds des BR) beantragen, wenn sie vorgängig die Ermächtigung zu einer Strafverfolgung gegen diese Magistratsperson erteilt haben. Somit kann die BVers durchaus intervenieren, wenn ein Mitglied des Bundesrates straffällig geworden ist, anders als dies bspw. KÜNZLI darstellt (vgl. KÜNZLI, in: BSK BV, Art. 175, N 32). Die Einstellung im Amt ist allerdings bloss «vorläufig». Das bedeutet, dass der Ablauf der ordentlichen Amtsdauer (oder der Rücktritt des betroffenen Mitglieds des BR) abzuwarten ist, bevor anstelle des im Amt eingestellten Mitglieds eine Nachfolgerin oder ein Nachfolger das Amt übernehmen kann.

Rücktritte während der Legislaturperiode die Ausnahme bilden sollten (10.3135 Mo. *Kein Rücktritt von Mitgliedern des Bundesrates während der Legislaturperiode*). Der Motionär argumentierte dahingehend, dass der BR als Kollegialorgan nur schlecht funktionieren könne, wenn während der vierjährigen Amtsdauer dauernd Rücktritte zu verzeichnen wären (AmtlBull StR 2010 592 f.). Der NR wollte den Mitgliedern des BR die Freiheit, den Rücktrittszeitpunkt selbst bestimmen zu können, jedoch nicht nehmen und lehnte die Mo. mit 149 zu 30 Stimmen deutlich ab (AmtlBull NR 2010 2150).¹¹

- 20 Die parteistrategische Nutzung der Schaffung von Vakanzen hat Tradition. REBER nennt verschiedene Bsp. aus der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Dabei ging es nicht selten auch darum, «eine politische Umgruppierung nach den Parlamentswahlen» zu verhindern (REBER, Weg, 8). Wie REBER aufzeigt, kam die Besetzung von Vakanzen während der Legislaturperiode denn auch häufiger vor als die Besetzung der Vakanzen zum Zeitpunkt der Gesamterneuerung: Zwischen 1919 und 1959 wurden bei sechs Gesamterneuerungen auch Vakanzen besetzt. 14 Vakanzen wurden hingegen jeweils während der Legislaturperiode besetzt (REBER, Weg, 9) Während anlässlich der Gesamterneuerungswahlen von 1959 vier Vakanzen zu besetzen waren, was die parteipolitische Zusammensetzung gem. der «Zauberformel» ermöglichte, wurden bis zu den Gesamterneuerungswahlen von 1971 keine Vakanzen mehr im Hinblick auf die Gesamterneuerungen geschaffen. Zwischen 1971 und 2023 wurden bei acht Gesamterneuerungen insgesamt zehn Vakanzen besetzt. Im gleichen Zeitraum wurden 27 Vakanzen während der Legislaturperiode besetzt. Nach wie vor treten Mitglieder des BR häufiger während der Legislaturperiode zurück als dass sie es auf den Zeitpunkt der Gesamterneuerung tun.¹²

Art. 134

Wahl des Präsidiums des Bundesrates

Élection du président de la Confédération et du vice-président du Conseil fédéral

Elezione della presidenza del Consiglio federale

Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident des Bundesrates werden aus dessen Mitgliedern einzeln und nacheinander für ein Jahr gewählt.

L'Assemblée fédérale élit parmi les membres du Conseil fédéral le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral; elle les élit l'un après l'autre, et pour une durée d'un an.

Il presidente della Confederazione e il vicepresidente sono eletti per un anno, singolarmente e in votazione successive, fra i membri del Consiglio federale.

- 11 BIAGGINI billigt der BVers die Möglichkeit zu, einen «zur Unzeit erfolgten Rücktritt zurückzuweisen», mit Hinweis auf a.M. (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 175, N 10 in fine). Es stellt sich die Frage, wie in diesem Fall das Verfahren in der Praxis ablaufen würde.
- 12 Immerhin war es bis zum unkoordinierten Vorgehen der BR Leuenberger und Merz (vgl. N 9) aber üblich, dass die Mitglieder des BR, wenn sie schon während der Legislaturperiode zurücktraten, ihre Rücktritte wenigstens absprachen. Wie Urs Marti in der NZZ berichtet, fand sich der BR z.B. im Herbst 1973 zu einer informellen Sitzung zusammen, um die Rücktrittswünsche der BR Tschudi, Bonvin und Celio zu besprechen. 1982 seien die BR Honegger und Hürlimann ebenfalls gleichzeitig zurückgetreten, obwohl Hürlimann lieber noch länger im Amt geblieben wäre (NZZ 10. 8. 2010).

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. BV	1
2. RVBVers	2
3. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Zeitpunkt und Ablauf der Wahl	4
2. Rotationsprinzip	6
3. Ersatzwahlen	8

Materialien

75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: RVBVers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3589 f.); ParlG
13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

B. EHRENZELLER, Art. 176, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4181 ff. (zit. B. EHRENZELLER, Art. 176); NEIDHART, Bundespräsident, in: HLS, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010086/2010-08-02/>> (12.4.2024) (zit. NEIDHART, Bundespräsident). Vgl. ausserdem die Literaturhinweise zu Art. 132.

I. Entstehungsgeschichte

1. BV

Für die Wahl des Präsidiums des BR wurden bis 1976 die in der BV vorgesehenen Bestimmungen als ausreichend erachtet: Gem. Art. 176 Abs. 2 BV (Art. 98 BV 1874) ist sowohl das Wahlorgan (BVers), die Wählbarkeitsvoraussetzung (Mitglied des BR) sowie die Dauer des Mandates (ein Jahr) bestimmt. Es ist zudem festgelegt, dass eine Wiederwahl ausgeschlossen ist und dass der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin nicht als Vizepräsident oder Vizepräsidentin für das nachfolgende Jahr gewählt werden kann (Art. 176 Abs. 3 BV). Damit ist ein gewisses Rotationsprinzip bereits in der Verfassung angelegt. Die Verfassungsbestimmungen schliessen allerdings nicht aus, dass ein Bundespräsident nach einem Jahr Wartefrist wieder als Vizepräsident gewählt werden kann. Auch die direkte Wahl ins Präsidentenamt ohne vorherige Ausübung des Vizepräsidiums ist möglich (B. EHRENZELLER, Art. 176 N 20).

2. RVBVers

Die VBVers wandte die verfassungsrechtlichen Vorgaben in der Praxis so an, dass sie jeweils im Hinblick auf ein neues Amtsjahr Präsident und Vizepräsident in Einzelwahlen bestimmte. Dazu brauchte sie keine spezifischen Regelungen; sie konnte die für die Wahl der Mitglieder des BR geltenden Bestimmungen anwenden. Erstmals erwähnt wurden Bundespräsident und Vizepräsident erst im RVBVers 1976, wobei festgehalten wurde, dass diese wie die BR in Einzelwahl bestimmt werden und das absolute Mehr erreichen müssen (Art. 4 Abs. 2 RVBVers).

3. ParlG

- 3 Im ParlG wurde die Wahl des Präsidiums in einem eigenen Artikel geregelt. Dabei wurde Art. 176 Abs. 2 BV dahingehend ergänzt, dass die Form der aufeinanderfolgenden Einzelwahl angewendet wird (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3589 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zeitpunkt und Ablauf der Wahl

- 4 Gem. B. EHRENZELLER impliziert die Bestimmung in Art. 176 Abs. 2 BV, wonach Präsidium und Vizepräsidium aus der Mitte der Mitglieder des BR zu wählen sind, dass bei der Gesamterneuerung zuerst die Mitglieder des BR und dann die Präsidien zu wählen sind. Das ergibt sich aus der Stellung des Bundespräsidenten als «primus inter pares»: Um den «primus» zu bestimmen, müssen zuerst die «pares» bekannt sein. Das schweiz. System kennt keine «Kabinettswahl», in welcher zuerst der Präsident und dann seine Mitglieder bestimmt werden (B. EHRENZELLER, Art. 176 N 18). In dieser Logik nimmt die VBers auch zuerst die Vereidigung der gewählten Mitglieder vor und wählt erst im Anschluss daran das Präsidium.¹
- 5 Bei der Wahl zur Bundespräsidentin oder zum Bundespräsidenten handelt es sich nicht um einen annahmebedürftigen Akt. Wäre ein Verzicht möglich, könnte der BR nach interner Absprache selber bestimmen, wer das Präsidium übernimmt, wodurch die Wahlfreiheit der VBers eingeschränkt würde.
- 5a Um der Wahl eine gewisse Feierlichkeit zu verleihen, ist seit 2014 nach erfolgter Wahl ein Empfang der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten sowie der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten im Nationalratssaal vorgesehen. Dabei erhält die neu gewählte Bundespräsidentin oder der neugewählte Bundespräsident das Wort für eine kurze persönliche Wortmeldung (vgl. Medienmitteilung des Büros der VBers vom 18.9.2014).

2. Rotationsprinzip

- 6 Aufgrund der Mitgliedschaft im BR ergibt sich kein Anrecht darauf, als Bundespräsident oder als Vizepräsident gewählt zu werden. Die VBers ist frei, jene Person zu wählen, die sie als am geeignetsten erachtet (B. EHRENZELLER, Art. 176, N 19). Im 19. Jh. wurde das auch so gehandhabt: Zwar etablierte sich schon zu Beginn des Bundesstaates die Regel, dass der Vizepräsident i.d.R. zum Präsidenten gewählt wird, sofern er noch als BR kandidierte, hingegen war die Besetzung des Vizepräsidiums häufig konfliktreich. Das lag gem. NEIDHART daran, dass zwischen 1848 bis 1920 mit einigen Ausnahmefällen der Bundespräsident die Leitung des EPD (heute EDA) übernahm. Damit hatte der Bundespräsident nicht nur die Aussenpolitik zu leiten, sondern war auch zuständig für die Aufrechterhal-

¹ In Ausnahmefällen, wenn ein Sitz aufgrund von Wahlunruhen noch nicht besetzt werden konnte, vereidigte die VBers die bereits gewählten Mitglieder und bestimmte das Präsidium, noch bevor die Regierung komplett war (so z.B. bei den Gesamterneuerungswahlen 2007 [AmtlBull NR {VBers} 2007 2096]). Allerdings wurde in diesem Fall aufgrund eines Ordnungsantrags die Wahl des Vizepräsidenten verschoben, bis die Regierung komplett war, weil das nicht wiedergewählte Mitglied des BR als Vizepräsident vorgesehen war (vgl. Art. 132 N 16 f.).

tung der Ordnung im Lande. Einflussreiche BR wurden deshalb in dieser Zeit häufiger zum Präsidenten gewählt als andere (NEIDHART, Bundespräsident).²

Erst in den 1890er-Jahren etablierte sich das noch heute übliche Rotationsprinzip, gem. dem das amtsälteste Mitglied des BR jeweils zum Vizepräsidenten und ein Jahr später zum Bundespräsidenten gewählt wird. Gem. NEIDHART verlor das Amt dadurch an Bedeutung (NEIDHART, Bundespräsident). B. EHRENZELLER spricht in diesem Zh. von einer «Konventionalregel» (B. EHRENZELLER, Art. 176, N 19), MEYER gar von einer «Verfassungskonvention» (MEYER, Verfassungskonventionen, 297). Eine weitere Konvention besteht darin, dass ein Mitglied des BR erst Präsidentin oder Präsident wird, wenn es bereits unter dem Präsidium der amtsälteren Kollegen und Kolleginnen im Amt war.³

3. Ersatzwahlen

Ob und wann die VBers eine Ersatzwahl vorzunehmen hat, wenn ein Bundespräsident oder ein Vizepräsident unvorhergesehen aus dem Amt ausscheidet oder zurücktritt, ist rechtlich nicht geregelt. Konkret stellte sich die Frage, als BR Moritz Leuenberger 2010 als Vizepräsident seinen Rücktritt aus dem BR auf Ende Oktober 2010 bekannt gab. Die VBers wählte daraufhin BR Micheline Calmy-Rey zur Vizepräsidentin für die Monate November und Dezember des Jahres 2010 (AmtlBull NR [VBers] 2010 1699).⁴

2 So war z.B. BR Emil Welti zwischen 1867 und 1891 sechsmal Bundespräsident und hält somit den Rekord, der einerseits auf seiner langen Amtsdauer als BR beruht, andererseits aber auch auf seiner Bevorzugung bei Präsidiumswahlen: 1878 wurde er z.B. anstelle des vorgeschlagenen NR Joseph Fridolin Anderwert (Dem./TG) zum Vizepräsidenten gewählt (ALTERMATT, Bundesräte, 209 u. 618 ff.). Damals konnte ein Neugewählter auch direkt Vizepräsident werden: Obwohl der 1854 neu gewählte BR Jakob Stämpfli sich zweimal bitten liess, bis er das Amt annahm, und dieses Amt gar erst Ende März antreten wollte, wählte ihn die VBers gleich zum Vizepräsidenten (ALTERMATT, Bundesräte, 145), offenbar um nach der Abwahl Ochsenbeins die Berner Gemüter zu beruhigen (ALTERMATT, Bundesratswahlen, 90).

3 Gem. bisher verfolgter Praxis reichen hierfür offenbar zwei Mte.: Obwohl BR Moritz Leuenberger im ersten Präsidialjahr von BR Kaspar Villiger 1995 erst in der Herbstsession in den BR gewählt worden war, wurde er im Jahr 2001 Bundespräsident, und BR Villiger kam erst 2002 zum zweiten Mal zum Zug.

4 Anders gelagert waren die Fälle, in denen das Vizepräsidium während einiger Wochen vakant blieb. So nach dem Tod von Vizepräsident BR Willi Ritschard (16. 10. 1983; Wiederbesetzung des Amtes in der Dezembersession 1983 für das folgende Jahr, d.h. Vakanz von zweieinhalb Monaten [AmtlBull NR {VBers} 1983 1889]), nach dem Rücktritt von Vizepräsidentin BR Elisabeth Kopp (Bekanntgabe des Rücktritts am 12. 12. 1988, Ersatzwahl am 1. 2. 1989 [AmtlBull NR {VBers} 1989 92]).

3. Kapitel: Wahlen in die eidgenössischen Gerichte

Art. 135*

Gesamterneuerung	¹ Wahlen in die eidgenössischen Gerichte finden vor Beginn der neuen Amtsdauer getrennt für die verschiedenen Gerichte und getrennt für die Richterinnen und Richter sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter statt. ² Die Erneuerung geschieht entweder durch die Wiederwahl der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder oder, im Falle von Vakanzen oder der Abwahl eines Mitglieds, durch eine Ergänzungswahl.
Renouvellement intégral des tribunaux fédéraux	¹ L'Assemblée fédérale élit les juges fédéraux avant la fin de la période administrative en cours; elle procède tribunal par tribunal, avec à chaque fois un scrutin pour les juges et un scrutin pour les juges suppléants. ² Le renouvellement intégral a lieu par réélection des membres sortants et en cas de vacance ou de non-réélection, par une élection complémentaire.
Rinnovo integrale	¹ L'elezione dei tribunali della Confederazione si svolge prima dell'inizio del nuovo periodo amministrativo separatamente per i diversi tribunali nonché per i giudici e i giudici supplenti. ² Il rinnovo avviene mediante la rielezione dei magistrati che si ripresentano oppure, in caso di seggi vacanti o di mancata rielezione di un giudice, mediante elezione complementare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Genese von Art. 135	1
2. Entwicklung der Amtsdauer der Gerichte	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6

Materialien

Bis 1917: Botschaft BR 23.5.1874 (BBl 1874 I 1059 ff.); Bericht Kommission-StR 8.6.1874 (BBl 1874 I 1188 ff.); BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 27.6.1874 (BBl 1874 II 425 ff.); BB betreffend die Organisation und das Verfahren des EVG vom 28.3.1917 (AS 1917 517 ff.).

75.052 Reglement der Vereinigten Bundesversammlung: AmtlBull NR 1976 [VBVers] 1742; RVBVer 8.12.1976 (AS 1977 231 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3590); AmtlBull NR 2001 1356, insb. 1366; AmtlBull StR 2002 8 ff., insb. 37; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1.Aufl. durch Anne Dieu.

Literatur (zu Art. 135–138)

FISCHBACHER, Verfassungsrichter in der Schweiz und in Deutschland. Aufgaben, Einfluss, Auswahl, Zürich/Basel/Genf 2006 (zit. FISCHBACHER, Verfassungsrichter); HUGI YAR/KLEY, Art. 9, in: Niggli/Uebersax/Wiprächtiger/Kneubühler (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, Basel 2018, 218 ff. (zit. HUGI YAR/KLEY, Art. 9); KIENER NELLEN, Zum Verhältnis von Politik und Justiz, in: ZSR 2019 II 369 ff. (zit. KIENER NELLEN, Politik und Justiz); LANGER, Helvetisches Richter-Malaise?, in: Jusletter 8. November 2021; LUMINATI/CONTARINI, Das Richterbild in der Schweiz: richterliche Unabhängigkeit auf dem Prüfstand, in: ZSR 2019 II 201 ff.; LUMINATI/CONTARINI, Die Bundesrichterwahlen im Wandel: «Kampfwahlen», «Denkzettel» und andere Eigentümlichkeiten, in: ZBI 2021, H. 1, 3 ff.; MAHON/SCHALLER, L'élection des juges entre tradition démocratique et exigences de l'Etat de droit, in: Parlement/Parlement/Parlamento 2013, H. 2, 3 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlement-2013-2.pdf>> (13.4.2024); RASELLI, Das Bundesgericht, <https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/das_bundesgericht_raselli_07_05.pdf> (13.4.20234) (zit. RASELLI, Bundesgericht); RUSSO, Les modes de désignation des juges – Etude de droit constitutionnel suisse et comparé, Diss. Lausanne 2020, Basel 2021; RUSSO, Les modes de désignation des juges en droit suisse et comparé, in: Parlement/Parlement/Parlamento 2022, H. 1, 39 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlement-2022-1.pdf>> (13.4.2024); SCHINDLER, Wer wacht über die Wächter des Rechtsstaates? Das Bundesgericht im Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit, in: AJP 2003, H. 9, 1017 ff. (zit. SCHINDLER, Wächter); SCHNEIDER, 150 und 125 Jahre Bundesgericht, Bern 1998 (zit. SCHNEIDER, Bundesgericht); SEILER, Art. 9, in: Seiler/von Werdt/Güngerich/Oberholzer (Hrsg.), Bundesgerichtsgesetz (BGG): Stämpfli's Handkommentar, Bern 2015, 41 ff. (zit. SEILER, Art. 9); STIANSEN/STADELMANN, Empirische Forschung: Wiederwahl und richterliche Unabhängigkeit, in: Jusletter 1. November 2021; VATTER/ACKERMANN, Richterwahlen in der Schweiz: eine empirische Analyse der Wahlen an das Bundesgericht von 1848 bis 2013, in: ZSR 2014 I 517 ff.; WURZBURGER, Le Tribunal fédéral. Comprendre son fonctionnement, agir devant ses juges, Genf/Zürich/Basel 2011 (zit. WURZBURGER, Tribunal).

I. Entstehungsgeschichte

1. Genese von Art. 135

Ursprünglich kamen für alle Wahlen in der VBers dieselben Bestimmungen zum Zug **1** (vgl. Art. 130 N 7). Für die Wahl der Mitglieder des BGer (ab 1848) und des EVG (ab 1917) fanden somit dies. Regeln Anwendung wie für die Wahlen in den BR.¹ Erst 1976 erliess die VBers ein Reglement, welches zwischen Wahlen in den BR und Wahlen in das BGer sowie zwischen Einzelwahlen und Gesamtwahlen unterschied (vgl. Art. 130 N 8). Letztere gibt es nur für die Gerichte. Die entsprechenden Bestimmungen wurden in der VBers diskussionslos angenommen (AmtlBull NR [VBers] 1976 1742).

Mit dem ParlG wurden die bereits seit 1976 geltenden Regeln auf Gesetzesstufe gehoben, **2** redaktionell überarbeitet und klarer strukturiert. Art. 135 entspricht inhaltlich Art. 6 RVBers. Wie die übrigen Art. betr. die Wahlen an die eidg. Gerichte wurde er in den Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1366; AmtlBull StR 2002 37).

2. Entwicklung der Amtsdauer der Gerichte

Die Amtsdauer der Mitglieder des BGer betrug zu Beginn des Bundesstaates drei Jahre **3** und war an die damals ebenfalls drei Jahre dauernde Legislaturperiode des NR gekoppelt. «Nach der Gesamtterneuerung des Nationalrates findet auch eine Gesamtterneuerung des Bundesgerichtes statt», lautet die entsprechende Formulierung in Art. 96 BV 1848. Wahlorgan war schon damals die VBers. Im Zuge der Totalrevision der BV von 1874

¹ Schon früh entwickelte sich jedoch für BR und Gerichte eine unterschiedliche Praxis, insb. bezüglich der Verwendung von Listen als Wahlzettel (vgl. Art. 136 N 2 und Art. 137 N 1).

wurde das BGer zu einem ständigen Gericht mit Sitz in Lausanne, bestehend aus neun vollamtlichen Magistraten und ebenso vielen «Ersatzmännern»² (dazu und zur weiteren Entwicklung der Richterzahl vgl. SCHNEIDER, Bundesgericht, 21 ff.). Ihre Amtsdauer wurde statt in der BV neu in Art. 6 des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege von 1874 festgelegt und auf sechs Jahre erhöht, um dem Gericht mehr Stabilität zu geben. Gleichzeitig wurde die Gesamterneuerung des BGer – offensichtlich im Bestreben um eine Entpolitisierung der Wahlen – terminlich von jenen in den NR getrennt (Botschaft BR 23. 5. 1874 [BBl 1874 II 1062]). Aus dem gleichen Grund schlug der BR vor, von der «Integralerneuerung» des BGer zu einer «Partialerneuerung» überzugehen, d.h. die Wiederwahl der Richter in zwei Etappen, gestaffelt im Dreijahresrhythmus, vorzunehmen: Die Amtsdauer hätte somit für alle Richter sechs Jahre betragen, hätte aber je für die Hälfte um drei Jahre versetzt geendet. Die vorberatende ständerätliche Kommission lehnte diese Idee indessen als «unnöthige Complication» ab:

«Wenn man durch die Partialerneuerung eine grössere Stätigkeit in die [sic] Zusammensetzung des Gerichtshofes und damit auch in der Rechtsprechung zu erzielen hofft, so verweisen wir in dieser Hinsicht einfach auf die bisher gemachten Erfahrungen, welche entschieden dafür sprechen, dass nach unsern Gewohnheiten auch beim System der Integralerneuerung wenigstens die Mehrzahl der Richter immer wieder gewählt wird (Bericht Kommission-StR 8. 6. 1874 [BBl 1874 I 1190]).»

Bis heute ist es bei einer Amtsdauer von sechs Jahren für das BGer geblieben, was anlässlich der Totalrevision von 1999 auch wieder in der Verfassung verankert wurde (Art. 145 BV). Für das EVG wurde 1917 ebenfalls eine Amtsdauer von sechs Jahren festgelegt (BB 28. 3. 1917 [AS 1917 517 ff.]).

- 4 Lange Zeit waren das BGer und das EVG die einzigen Gerichte, deren Mitglieder von der VBers gewählt wurden. Erst 1979 wurde der VBers auch die Kompetenz zur Wahl des Militärkassationsgerichts (MKG) übertragen, dessen Amtsperiode vier Jahre beträgt (Art. 14 Abs. 1 MStP). Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege kamen 2004 das BStGer und 2007 das BVGer hinzu.³ Für beide Gerichte beträgt die Amtsdauer analog zu jener des BGer sechs Jahre (Art. 9 Abs. 1 VGG; Art. 48 Abs. 1 StBOG). Für das neue Bundespatentgericht (BPatG) wurde 2009 dieselbe Regelung getroffen (Art. 13 Abs. 1 PatGG).⁴ Seit 2010 wählt die VBers in der Praxis gem. dem Verfahren für die Wahl der Mitglieder der eidgenössischen Gerichte auch den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin, die stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen sowie die sieben Mitglieder der AB-BA (vgl. Art. 139 N 9). Für alle diese Personen beträgt die Amtsdauer vier Jahre (Art. 20 Abs. 3 und Art. 25 Abs. 1 StBOG). Dieses Wahlverfahren und die vierjährige Amtsdauer gelten auch für den Leiter oder die Leiterin des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), der bzw. die seit der 52. Legislaturperiode neu von der VBers gewählt wird (Art. 44 Abs. 1 DSG).

2 Die damaligen «Ersatzmänner», später auch «Ersatzrichter» oder «Suppleanten» genannt, heissen heute «nebenamtliche Richterinnen und Richter» (Art. 1 Abs. 4 BGG; SR 173.110). Frauen blieb ein Richteramt am BGer bis zur Einführung des Frauenstimmrechts verwehrt. Margrith Bigler-Eggenberger wurde 1972 als erste Frau zur Ersatzrichterin und 1974 zur ordentlichen Richterin des BGer gewählt (vgl. AmtlBull NR [VBers] 1972 2481 f.; AmtlBull NR [VBers] 1974 1957 f.).

3 Das BStGer nahm seinen Betrieb am 1. 4. 2004 auf. Die ersten Mitglieder des Gerichts wählte die VBers bereits am 1. 10. 2003 (AmtlBull NR [VBers] 2003 1772). Für das BVGer fand die erste Richterwahl noch frühzeitiger statt: Das VGG trat am 1. 1. 2007 in Kraft; die ersten 72 Richter und Richterinnen wurden am 5. 10. 2005 gewählt (AmtlBull NR [VBers] 2005 1544).

4 Die Wahl der ersten Richter und Richterinnen dieses Gerichts erfolgte am 16. 6. 2010 (AmtlBull NR [VBers] 2010 1176 ff.).

5
 Beginn und Ende der jeweiligen Amtsdauern der Gerichte sind heute nicht mehr an die Legislaturperiode des NR geknüpft und auch unter den Gerichten nicht abgestimmt, sondern historisch bedingt für alle Gerichte verschieden: Die aktuelle Amtsdauer endet für das BGer 2026, für das BstGer sowie für das MKG 2027, für das BVGer 2024 und für das BPatGer 2029. Gemeinsam haben alle Amtsdauern, dass sie am 1. Januar des Jahres beginnen und am 31. Dezember enden. Für den Bundesanwalt oder die Bundesanwältin und die stellvertretenden Bundesanwälte oder Bundesanwältinnen wird der Beginn der Amtsdauer im Unterschied zu jener der Gerichte gesetzlich geregelt: Sie beginnt am 1. Januar nach Beginn der Legislaturperiode des NR (Art. 20 Abs. 3 StBOG). Die Aufnahme dieser Bestimmung ins StBOG ist nicht etwa darauf zurückzuführen, dass das Amt des Bundesanwalts oder der Bundesanwältin vom Gesetzgeber als «politischer» empfunden wurde als ein Richteramt, sondern man hat schlicht die bereits früher geltende Bestimmung aus Art. 32 Abs. 3 der Bundespersonalverordnung (SR 172.220.111.3) ins StBOG übernommen (Prot. RK-NR 25. 6. 2009). Die Amtsdauer der AB-BA ist anders als jene der BA nicht an die Legislaturperiode des NR gekoppelt (Art. 25 Abs. 1 StBOG). Was die Leiterin oder den Leiter des EDÖB angeht, wurde der Beginn der Amtsdauer analog zum Bundesanwalt auf den 1. Januar festgelegt (vgl. Art. 40a N 7a).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

6
 Mit dem in Art. 135 Abs. 1 genannten Kriterium, dass die Gesamterneuerung «vor Beginn der neuen Amtsdauer» stattzufinden hat, wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die Mitglieder eines Gerichts vor Ablauf einer laufenden Amtsperiode für die neue Amtsdauer wiedergewählt werden müssen; es wird jedoch kein fixer Wahltermin vorgegeben. Bis vor zehn Jahren war es üblich, dass die Gesamterneuerung eines Gerichts in der Session unmittelbar vor Ablauf einer Amtsdauer, somit in der Wintersession, stattfand (FISCHBACHER, Verfassungsrichter, 261). Seit der Schaffung der GK im Jahr 2003 wird der durch die Formulierung von Abs. 1 gegebene Spielraum jedoch vermehrt genutzt und Gesamterneuerungswahlen finden tendenziell früher, d.h. in der Sommer- oder in der Herbstsession vor Ablauf einer Amtsperiode statt. Diese Praxisänderung erfolgte im Einverständnis und teilweise auf ausdrücklichen Wunsch der Gerichte. Die betroffenen Richter und Richterinnen haben somit frühzeitig Gewissheit, ob sie für die neue Amtsperiode gewählt sind. Für die erste Gesamterneuerung des BVGer traf die VBVers eine noch extremere Lösung: Die Amtsdauer lief Ende Dezember 2012 aus, die Gesamterneuerung fand jedoch auf Wunsch des BVGer und auf Antrag der GK bereits im Sommer 2011 statt. Lediglich für das MKG erfolgt die Gesamterneuerung seit 1979 unverändert in der Wintersession vor Ablauf einer Amtsperiode.

7
 Die Bestimmung, dass die Wahlen getrennt für die verschiedenen Gerichte und getrennt für die Richterinnen und Richter sowie die nebenamtlichen Richterinnen und Richter stattfinden, bedeutet in der Praxis lediglich, dass für jene Gerichte, die überhaupt nebenamtliche Mitglieder kennen (BGer, BPatG, früher EVG) seit jeher separate Wahlzettel für die hauptamtlichen und die nebenamtlichen Richterinnen und Richter gedruckt werden. Eine Ausnahme gibt es für das MKG: Seit 1995 wird nur noch ein Wahlzettel für die Wiederwahl des Präsidenten, der vier Richter und der vier Ersatzrichter dieses Gerichts gedruckt.⁵ Weil das RVBVers 1976 keine spezifischen Regeln für die Wahl des MKG vorsah, führte die VBVers die ersten Wahlen an dieses Gericht in Anlehnung an die Bestimmungen für

5 Erste Richterin des MKG war Barbara Ott (gewählt am 19.12.2007, AmtlBull NR [VBVers] 2007 2101 f.). Erst 2022 wurde zum zweiten Mal eine Frau zur MKG-Richterin gewählt (Wahl von Catherine Reiter am 16.3.2022, AmtlBull NR [VBVers] 2022 634 f.).

das BGer durch: Zum Zug kamen die Regeln für die Ergänzungswahl, und es wurden für den Präsidenten, die Richter und die Ersatzrichter verschiedene Wahlzettel erstellt (AmtIBull NR [VBVers] 1979 1748). Diese Praxis wurde für die nächsten vier Gesamterneuerungen noch weiterverfolgt, dann aber aus unbekannten Gründen aufgegeben.

- 8 Aus der weiteren Vorgabe von Abs. 1, dass die Gesamterneuerung eines Gerichts für die ordentlichen und die nebenamtlichen Richterinnen und Richter getrennt stattfindet, lässt sich nicht ableiten, dass sie gleichzeitig erfolgen muss. Tatsächlich wurden die Gesamterneuerungen 1990 und 1996 des BGer in zwei Etappen durchgeführt: Die Wiederwahl der ordentlichen Mitglieder erfolgte in der zweiten Woche der Wintersession, jene der nebenamtlichen Richterinnen und Richter in der dritten Woche (AmtIBull NR [VBVers] 1990 2520 ff.; AmtIBull NR [VBVers] 1996 2528 f.). Noch gestaffelter erfolgte die erste Gesamterneuerungswahl für das fusionierte BGer (Zusammenschluss des BGer und des EVG) im Jahr 2008: In der Herbstsession 2008 fand die Gesamterneuerung der ordentlichen Mitglieder statt – inkl. Ergänzungswahl von vier neuen Mitgliedern aufgrund von Vakanzen (AmtIBull NR [VBVers] 2008 1590 ff.) – und erst in der Wintersession die Wiederwahl der nebenamtlichen Richterinnen und Richter (AmtIBull NR [VBVers] 2008 1993 ff.). Der Grund für dieses Vorgehen war rein praktischer Natur: Die Zahl der nebenamtlichen Mitglieder des BGer wurde im Rahmen dieser Gesamterneuerung auf 19 reduziert, wodurch sich die Wahlvorbereitungen komplizierter als erwartet gestalteten, so dass dieser Teil der Gesamterneuerung auf die Wintersession verschoben wurde. Die für ordentliche und nebenamtliche Mitglieder getrennt durchgeführte Gesamterneuerung ist ein relativ neues Phänomen, das auch in Zukunft eher die Ausnahme bleiben dürfte.⁶
- 9 In der Praxis fand ab und zu auch eine weitere Variante der Staffelung von Gesamterneuerungswahlen Anwendung: Nach Abs. 2 geschieht die Gesamterneuerung entweder durch die Wiederwahl der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder oder, im Falle von Vakanzen oder der Abwahl eines Mitglieds, durch eine Ergänzungswahl. Diese Regelung schliesst nicht aus, dass die Wahl jener Mitglieder, welche aufgrund von angekündigten Rücktritten auf den Beginn einer neuen Amtsdauer neu gewählt werden, früher erfolgt als die Wiederwahl der Richterinnen und Richter, welche sich für eine weitere Amtsperiode zur Verfügung stellen. So wurden z.B. in den Herbstsessionen der Jahre 1984, 1996, 2001 und 2002 neue Richter resp. Richterinnen für die am folgenden 1. Januar beginnenden Amtsperioden des BGer bzw. des EVG gewählt, während die bisherigen Richterinnen und Richter der betroffenen Gerichte erst in der Wintersession der entsprechenden Jahre wiedergewählt wurden. Zusammen machten diese beiden Wahlen die Gesamterneuerung aus.⁷ Dieses Vorgehen drängte sich auf, weil man die Wintersession damals als unverrückbaren Termin für die Wiederwahl betrachtete und gleichzeitig garantieren wollte, dass die im Rahmen der Gesamterneuerung neu gewählten Richterinnen und Richter ihr Amt pünktlich auf den Beginn der neuen Amtsperiode antreten können (AmtIBull NR 1984 [VBVers] 1491 f.).

6 So war dies bei den Gesamterneuerungen 1972, 1978 und 1984 noch nicht der Fall (AmtIBull NR [VBVers] 1972 2480 ff.; AmtIBull NR [VBVers] 1978 1967 ff.; AmtIBull NR [VBVers] 1984 1978 ff.). Vor 1971 erschien das AmtIBull der VBVers noch nicht in gedruckter Form. Ein Blick in das Prot. VBVers bis zurück in die 1920er-Jahre zeigt indessen, dass die Gesamterneuerung eines Gerichts auch früher immer an einer einzigen Sitzung der VBVers vorgenommen wurde (vgl. z.B. Prot. VBVers 13. 12. 1923, 11. 12. 1924, 12. 12. 1929).

7 AmtIBull NR [VBVers] 1984 1492 und 1978; AmtIBull NR [VBVers] 1996 1957 und 2528; AmtIBull NR [VBVers] 2001 1468 f. und 2025 f.; AmtIBull NR [VBVers] 2002 1717 und 2199. Aus früheren Zeiten sind keine Bsp. bekannt.

Abs. 2 erklärt, was unter dem Begriff «Gesamterneuerung» zu verstehen ist. Sprachlich präziser als noch im RVBVers wird zwischen der Wiederwahl der sich für eine neue Amtsperiode zur Verfügung stellenden Mitglieder (vgl. Art. 136 ParlG) und der Ergänzungswahl im Falle von Vakanzen (vgl. Art. 137 ParlG) unterschieden (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3590]). In der Praxis lässt sich die Unterscheidung bis weit vor den Erlass des RVBVers zurückverfolgen: Ab 1930 wurden jene Richter des BGer, welche sich für eine neue Amtsdauer zur Verfügung stellen, konsequent mittels eines separaten Wahlzettels wiedergewählt. Falls im Rahmen der Gesamterneuerung Vakanzen zu besetzen waren, wurde ein zweiter Wahlzettel für die Wahl neuer Mitglieder verteilt. Auch der Begriff «Wiederwahl»⁸ taucht ab 1930 erstmals auf (vgl. Prot. VBVers 11. 12. 1930). Anlässlich der Gesamterneuerung von 1924 wurde für die Wahl der 23 bisherigen und eines neuen Richters noch ein einziger Wahlzettel verwendet und nicht zwischen Wiederwahl und Ersatzwahl unterschieden (Prot. VBVers 11. 12. 1924). Für die neun «Ersatzmänner» (nebenamtliche Richter) des BGer wurde dies noch etwas länger so gehandhabt. Erstmals – von da an jedoch konsequent – wurden im Rahmen der Gesamterneuerung von 1948 zwei separate Wahlzettel für die Wiederwahl der bisherigen und die Wahl von neuen «Ersatzmännern» gedruckt (Prot. VBVers 16. 12. 1948).

Der mit dem ParlG ebenfalls neu eingeführte Begriff «Abwahl» ist eher unglücklich gewählt und nicht mit einer Abberufung oder einer Amtsenthebung zu verwechseln. Gemeint ist die Nichtwiederwahl eines Richters oder einer Richterin, was die frz. und die ital. Fassung treffender mit «non-réélection» bzw. «mancata rielezione» wiedergeben.

Art. 136

Wiederwahl

¹ Als Wahlzettel dient eine Namensliste der sich wieder zur Verfügung stellenden Mitglieder, in der Reihenfolge ihres Amtesalters.

² Die Wählenden können einzelne Kandidierende streichen. Zusätzlich Namen bleiben unberücksichtigt. Wahlzettel, auf denen alle Namen gestrichen sind, bleiben gültig und zählen für die Berechnung des absoluten Mehrs.

³ Es findet nur ein Wahlgang statt. Kandidierende, welche das absolute Mehr nicht erreichen, können in der Ergänzungswahl antreten.

Réélection

¹ Le bulletin de vote consiste en la liste des noms des titulaires qui sont à nouveau candidats, présentés par ordre d'ancienneté.

² Les députés peuvent biffer le nom de certains candidats. Les noms ajoutés sur la liste ne sont pas pris en compte. Les bulletins de vote sur lesquels tous les noms ont été biffés sont valables et sont pris en compte dans le calcul de la majorité absolue.

³ Il n'y a qu'un tour de scrutin. Les candidats qui n'ont pas obtenu la majorité absolue peuvent se présenter à l'élection complémentaire.

⁸ Der Begriff «Ersatzwahl» wird erst später verwendet. Vorerst wird lediglich zwischen «Wiederwahl» und «Wahl von neuen Richtern» unterschieden (z.B. Prot. VBVers 11. 12. 1930 oder 17. 12. 1936).

- Rielezione
- ¹ Funge da scheda una lista nominativa dei magistrati che si ripresentano, elencati secondo l'ordine di anzianità di servizio.

² Gli elettori possono cancellare i nomi di singoli candidati. I nomi aggiunti non sono considerati. Le schede su cui tutti i nomi sono stati cancellati rimangono valide e contano per la determinazione della maggioranza assoluta.

³ L'elezione avviene in un solo turno. I candidati che non ottengono la maggioranza assoluta possono essere candidati nell'elezione complementare.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: AmtlBull NR 1976 [VBVers] 1742; RVBVers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3590); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 40a und 135.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Beim Erlass des ParlG wurde Art. 136 aus dem RVBVers 1976 übernommen und lediglich sprachlich, nicht jedoch materiell angepasst. Neu wurde statt des in Art. 7 RVBVers verwendeten Begriffs «Bestätigungswahl» der Begriff «Wiederwahl» eingeführt, um eine Verwechslung mit der Bestätigung von Wahlen, wie sie in Art. 140 ParlG geregelt wird, zu vermeiden (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3590]). Dennoch ist der Begriff «Wiederwahl» keine Neuschöpfung; vielmehr wird er im Zh. mit Gesamterneuerungswahlen an das BGer seit den 1930er-Jahren verwendet (vgl. Art. 135 N 10).
- 2 Auch wenn das GRN 1903 keine spezifischen Bestimmungen betr. Wahlen an das BGer enthielt, kann davon ausgegangen werden, dass die speziell für die Wiederwahl von Mitgliedern der Gerichte geltenden Regeln in der Praxis bereits einige Zeit etabliert waren, bevor sie 1976 ins RVBVers aufgenommen wurden. Mit Sicherheit lässt sich dies aber nur für das Prinzip der «Listenwahl» der Richter festhalten: BOVET wies bereits 1920 darauf hin, dass die Richter – im Unterschied zum BR – jeweils «au scrutin de liste» gewählt werden; dieselbe Praxis erwähnten 1946 auch BOVET und CRON (BOVET, Règlement, 51; CRON, Geschäftsordnung, 236). Die beiden Bemerkungen beziehen sich allerdings nicht nur auf die Wiederwahl von Richtern, sondern genauso auf Ergänzungswahlen bei Mehrfachvakanten. Auch in diesem Fall dient bis heute eine Liste als Wahlzettel (vgl. Art. 137 N 7).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 3 Abs. 1 hält zum einen fest, dass die Wahlzettel für die Wiederwahl mit den Namen der Richterinnen und Richter, welche bereit sind, ihr Amt für eine weitere Amtsperiode auszuüben, vorgedruckt werden. Dies ist ein wichtiger Unterschied zur Ergänzungswahl, bei

welcher die Wahlzettel nur unter gewissen Bedingungen (vgl. Art. 137 Abs. 2 ParlG) vorgedruckt werden können. Zum anderen hält Abs. 1 fest, dass als Wahlzettel eine Namensliste in der Reihenfolge des Amtsalters der Richterinnen und Richter erstellt wird. In der Praxis wird dies bis heute befolgt, hat jedoch keine Bedeutung mehr. Wie die individuellen Wahlresultate der Richter und Richterinnen anlässlich von Gesamterneuerungswahlen belegen,¹ gehen Mitglieder der VBers, welche einzelne Namen auf ihren Wahlzetteln streichen, jeweils sehr gezielt vor. Die Gestaltung des Wahlzettels ist dabei irrelevant und bringt amtsälteren Gerichtsmitgliedern keinen Vorteil.

Bei der umstrittenen und stark mediatisierten Wiederwahl des Bundesanwalts Michael Lauber in der Herbstsession 2019 (AmtlBull NR [VBers] 2019 2008 ff.) wurde die Praxis des vorgedruckten Wahlzettels im Falle einer einzigen Wiederwahl kritisiert: Einige Ratsmitglieder sowie Bürgerinnen und Bürger machten geltend, dass dieses Verfahren das Wahlgeheimnis (Art. 130 ParlG) verletze, da die anderen Ratsmitglieder, die Fernsehkameras und das anwesende Publikum erkennen konnten, welche Ratsmitglieder zum Stift griffen, um den Namen des Bundesanwalts durchzustreichen. Demzufolge beschloss das Büro der VBers am 15.11.2019, eine neue Praxis einzuführen: Bei umstrittenen Wiederwahlen mit weniger als drei Kandidatinnen bzw. Kandidaten werden die Ratsmitglieder vorab über die Möglichkeit informiert, den Namen der Person oder die Namen der Personen, die sie wiederwählen möchten, zu unterstreichen, so dass der Griff zum Stift keinen Hinweis mehr auf den Wahlentscheid geben kann, da er sowohl zum Unterstreichen als auch zum Durchstreichen dient.

Die in Abs. 2 erwähnte Regel, dass zusätzliche Namen unberücksichtigt bleiben, schafft amtierenden Gerichtsmitgliedern eine vorteilhafte Ausgangslage und dient der Stabilität des Gerichts. Anders als dies bei Ergänzungswahlen an die Gerichte der Fall ist und anders als bei BR-Wahlen stehen die Richter und Richterinnen bei einer Wiederwahl nicht in direkter Konkurrenz zu anderen wählbaren Personen. Die Regel verunmöglicht es, in einem einzigen Wahlgang Person X anstelle von Richterin Y zu wählen, sondern zwingt die VBers im Fall einer beabsichtigten Nichtwiederwahl zu einem etappenweisen Vorgehen: Sie muss sich zuerst gegen ein amtierendes Gerichtsmitglied aussprechen und kann erst in einem zweiten, separaten Schritt eine andere Person an dessen Stelle wählen. Diese Regel fand sich zwar bereits im RVBers 1976, galt aber nicht seit jeher: Der Name des Genfer Bundesrichters Robert Fazy, dessen Wiederwahl im Winter 1942 aus Altersgründen umstritten war, wurde nicht zusammen mit den Namen seiner 21 unbestrittenen Amtskollegen auf einem Wahlzettel vorgedruckt. Fazy musste sich nach der Wiederwahl seiner Kollegen und nach der Ersatzwahl von vier neuen Richtern einer separaten Wahl und der direkten Konkurrenz eines anderen Genfer Kandidaten stellen, dem er prompt mit deutlichem Abstand unterlag, womit er aus dem BGer ausschied (Prot. VBers 17. 12. 1942).² Ein solches Vorgehen war möglich, weil das damals für Wahlen noch gültige GRN 1903 keine spezifischen Vorgaben bezüglich Richterwahlen geschweige denn bezüglich Gesamterneuerungen oder Wiederwahlen machte. Das Vorgehen war dennoch einmalig und wurde vermutlich nur deshalb gewählt, weil Fazys (Wieder-)wahl von den Fraktionen nicht mehr unterstützt wurde und von vorneherein feststand, dass man ihm keine weitere Amtszeit mehr gewähren wollte.

1 Bsp. Gesamterneuerung BGer vom 1. 10. 2008 (AmtlBull NR [VBers] 2008 1590 f.).

2 Dass die Wahl von Bundesrichter Fazy (bzw. eines anderen Genfer Kandidaten) erst nach der Wahl vier weiterer neuer Richter erfolgte, wurde damals als nicht statthafter Rückgriff auf die «alten Methoden der Wahlkreisgeometrie» kritisiert, nicht hingegen, dass Fazy nicht zusammen mit seinen Amtskollegen wiedergewählt wurde (Prot. VBers 17. 12. 1942).

- 5 Die Regel, dass die leeren Wahlzettel gültig bleiben und für die Berechnung des absoluten Mehrs zählen, stellt eine Ausnahme zu dem in Art. 130 Abs. 3 ParlG aufgestellten Grundsatz dar, wonach diese Zettel für die Berechnung des absoluten Mehrs nicht gezählt werden, und ist als logisches Gegenstück zur Ungültigkeit anderer Namen zu verstehen: Da die Wählenden nur die Möglichkeit des Streichens haben, sollen sie ihren Willen allenfalls durch einen leeren Wahlzettel äussern können, ohne dass dieser seinen Wert verliert (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3590]).
- 6 Es besteht kein Anspruch auf Wiederwahl.³ In der Praxis ist eine Nichtwiederwahl von Richtern durch die VBers bis heute dennoch nur sehr selten vorgekommen. Bekannt sind neben Bundesrichter Fazy (s. N 4) nur zwei weitere Fälle: 1995 schaffte der 69-jährige Bundesrichter Hans Willi die Wiederwahl ans EVG nicht. Begründet wurde dies in der VBers wie im Fall von Bundesrichter Fazy mit seinem Alter bzw. der Missachtung der (damals noch) freiwilligen Altersgrenze (AmtlBull NR 1995 [VBers] 2767 f.).⁴ 1990 verpasste auch Bundesrichter Martin Schubarth anlässlich der Gesamterneuerung des BGer das absolute Mehr um 21 Stimmen; Bundesrichter Jean-Jacques Leu (wie Schubarth Mitglied der SP) übertraf es nur gerade um zwei Stimmen und wurde somit äusserst knapp wiedergewählt (AmtlBull NR [VBers] 1990 2520 f.). Bei der Nichtwiederwahl von Bundesrichter Schubarth handelte es sich aus Sicht der Mehrheit des VBers offenbar um eine «irrtümliche» Nichtwiederwahl: Anders lässt es sich kaum erklären, dass er im Rahmen der eine Woche später stattfindenden Ergänzungswahl schliesslich doch gewählt wurde, obwohl er dieses Mal in direkter Konkurrenz zu einem anderen Kandidaten stand und somit eine im Vergleich zur Wiederwahl höhere Hürde nehmen musste (AmtlBull NR [VBers] 1990 2521 ff.). Offenbar ergaben jene Mitglieder der VBers, welche Schubarth aus weltanschaulichen Gründen nicht wiedergewählten und jene, die ihm lediglich einen «Denkzettel» erteilen wollten, im ersten Anlauf unglücklicherweise eine Mehrheit – während sich die Situation für Bundesrichter Leu wohl nur zufälligerweise anders verhielt (vgl. hierzu z.B. auch KIENER et al., Verfahren der Erneuerungswahl von Richterinnen und Richtern des Bundes, VPB 2008.26, 350 ff., https://www.parlament.ch/centers/documents/de/340632_erneuerungswahl_von_richtern-innen_des_bundes.pdf) [13.4.2024]; SCHINDLER, Wächter, 1022 ff.).
- 7 In der Vergangenheit ist ein weiteres Bsp. für eine Nichtwiederwahl hinzugekommen: Entgegen dem Vorschlag der GK wurde der Bundesanwalt Erwin Beyeler im Sommer 2011 von der VBers nicht wiedergewählt (AmtlBull NR [VBers] 2011 1304 f.). Da es sich um die erste Wahl des Bundesanwalts durch die VBers handelte, hatte die GK im Vorfeld abzuklären, ob dabei die Regeln der Ergänzungs- oder der Wiederwahl anzuwenden seien. Sie kam – bestätigt durch das BJ – zum Schluss, dass es sich um eine Wiederwahl handle (AmtlBull NR [VBers] 2011 1304); Medienmitteilung GK 16.2.2011, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2011/mm-gk-2011-02-16.aspx> [13.4.2024]). Unbestritten war von Anfang an, dass die Bestimmungen für Wahlen an die eidg. Gerichte zur Anwendung kommen sollten und nicht jene für weitere Wahlen und somit für BR-Wahlen (vgl.

3 Vgl. dazu z.B. SEILER, Art. 9 N 4.; HUGI YAR/KLEY, Art. 9 N 3a. Auf die Frage, ob die Wahl auf Amtsdauer ohne Rechtsanspruch auf Wiederwahl staatspolitisch heikel ist und inwieweit die richterliche Unabhängigkeit dadurch tangiert wird, wird im Rahmen dieses Kommentars des ParlG bewusst nicht eingegangen.

4 Für Mitglieder des BGer ist seit 2007 eine Altersgrenze von 68 Jahren im Gesetz verankert (Art. 9 Abs. 2 BGG). Sie wird in der Praxis respektiert, auch wenn die Bestimmung gem. BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER in klarem Widerspruch zu Art. 143 BV steht (BIAGGINI/GÄCHTER/KIENER, Staatsrecht, 297, Rz 38).

Art 139 N 8).⁵ Der amtierende Bundesanwalt Erwin Beyeler verfehlte das absolute Mehr nur knapp um fünf Stimmen. Angesichts der Tatsache, dass die GK seine Wiederwahl beantragt hatte und dieser Antrag offiziell von allen Fraktionen ausser der SVP und der Grünen Fraktion unterstützt worden war, lässt sich darüber spekulieren, ob auch diese Nichtwiederwahl vielleicht teilweise auf eine über das Ziel hinausschiessende Denkmittelaktion zurückzuführen war. Umgekehrt wurde Bundesanwalt Michael Lauber entgegen dem Vorschlag der GK in der Herbstsession 2019 mit 129 Stimmen bei einem absoluten Mehr von 122 Stimmen knapp wiedergewählt (vgl. N 3a und Art. 40a N 16a). Die GK hatte mit 9 Stimmen gegen 6 bei 1 Enthaltung die Nichtwiederwahl vorgeschlagen (Bericht GK 12.9.2019 [19.214]). Der Antrag der Minderheit wurde in der VBers von zwei Fraktionen unterstützt, während eine andere Fraktion auf eine Wahlempfehlung ausdrücklich verzichtete, um der Politisierung der Wahl entgegenzuwirken (AmtlBull NR [VBers] 2019 2008 ff.).

Abs. 3 macht keine Vorgabe, wann die auf eine Nichtwiederwahl folgende Ergänzungswahl stattzufinden hat. Theoretisch könnte sie unmittelbar auf die Nichtwiederwahl eines Mandatsträgers folgen. Da eine Nichtwiederwahl jedoch eine neue Ausgangslage schafft und die Fraktionen sowie die GK (seit 2003) Zeit benötigen, um eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten aufzustellen, ist eine unmittelbare Ergänzungswahl schwer vorstellbar. Die Ergänzungswahl für die Vakanz, welche aufgrund der Nichtwiederwahl von Bundesrichter Hans Willi entstanden war (vgl. N 6), fand drei Monate später in der Frühjahrssession 1996 statt – nachdem Willi das Amt bereits niedergelegt hatte (AmtlBull NR [VBers] 1996 659 f.), jene für das Amt des Bundesanwalts (vgl. N 7) in der Herbstsession 2011 (AmtlBull NR [VBers] 2011 1881). Dass nach der Nichtwiederwahl von Bundesrichter Schubarth bereits eine Woche später eine Ergänzungswahl stattfand, erhärtet die Annahme, dass seine Nichtwiederwahl wie oben erwähnt eine «Panne» war, die es möglichst bald zu beheben galt (vgl. N 6). Bundesrichter Schubarth stand für die Ergänzungswahl denn auch als Kandidat zur Verfügung. Bei Bundesrichter Willi und Bundesanwalt Beyeler war dies nicht der Fall.

Im Rahmen einer Evaluationsrunde kritisierte die Staatengruppe gegen die Korruption GRECO (vgl. Art. 40a N 7b) im Jahre 2016 das schweizerische System der Wiederwahlen und empfahl, dafür zu sorgen, dass die Bvers die Nichtwiederwahl von Richtern der eidg. Gerichte nicht mit den von diesen gefällten Entscheiden begründet. GRECO empfahl ebenso, die Änderung oder Aufhebung des Wiederwahlverfahrens für diese Richter durch die Bundesversammlung zu prüfen.⁶ 2019 wurde eine Vo.Iv.⁷ eingereicht, um die Unabhängigkeit der Bundesrichterrinnen und Bundesrichter von den politischen Parteien zu fördern, insb. in Bezug auf ihre Nominierung, Wahl und Wiederwahl.

Die sog. «Justiz-Initiative» schlug für die Bundesrichterrinnen und Bundesrichter eine Bestimmung mittels Losverfahren sowie eine grundsätzlich unbefristete Amtsdauer vor.

⁵ Die Regeln für Richterwahlen hatte die VBers bereits im Herbst 2010 für die erste Wahl der Mitglieder der AB-BA angewandt – auf den ersten Blick erkennbar an der Tatsache, dass diese mittels einer Liste gewählt wurden (AmtlBull NR [VBers] 2010 1700 ff.), was bei einer Wahl nach den Regeln für die BR-Wahlen ausgeschlossen ist.

⁶ Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption [GRECO], Vierte Evaluationsrunde. Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Evaluationsbericht Schweiz vom 2.12.2016; 30 f., <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806fced9>> [13.4.2024]).

⁷ «Bestimmung der Bundesrichterrinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)»; s. Botschaft BR 19.8.2020 (20.061; BBl 2020 6821).

Am 28.11.2021 wurde die Initiative durch alle Kantone und das Volk (68,07%) deutlich abgelehnt.⁸

- 11 Die vorberatende Kommission des NR hatte als indirekten Gegenentwurf zur Justizinitiative u.a. die Einführung der stillen Wiederwahl in unbestrittenen Fällen vorgeschlagen (*pa. Iv.* 20.480). In seinem Bericht vom 7.1.2021 zur Umsetzung der *pa. Iv.* 20.480 erachtete aber das BJ diesen Gegenentwurf für «wenig sinnvoll» (<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/20-480-bericht-bj-umsetzung-2021-02-04-d.pdf>) [13.4.2024]. Da auch die Kommissionsmehrheit der Ansicht war, dass die vorgebrachten Ideen kaum eine Verbesserung gegenüber dem aktuellen und allgemein gut funktionierenden System bringen würden, zog sie am 14.1.2021 ihre *pa. Iv.* zurück, während eine Minderheit einen Rückweisungsantrag für die Ausarbeitung des indirekten Gegenentwurfs einreichte (Medienmitteilung RK-NR vom 15.1.2021, <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-rk-n-2021-01-15.aspx>) [13.4.2024].⁹ Die vom BJ ausgearbeiteten Umsetzungsvarianten gingen von einer stillen Wahl aus, es sei denn, eine Fraktion oder ein Ratsmitglied verlange spätestens sechs Monate vor dem Wahltermin, die Wahl durchzuführen, oder die BVers beschliesse auf Antrag einer Fraktion oder eines Ratsmitglieds die Durchführung der Wahl. Ein solches Modell würde tatsächlich die richterliche Unabhängigkeit kaum verbessern, aber eine andere Umsetzung wäre gem. KIENER NELLEN denkbar (KIENER NELLEN, Politik und Justiz, 377 f.): Die automatische Verlängerung um eine weitere Amtsdauer, sofern die Wahlbehörde nicht innert einer bestimmten Frist vor Ablauf der Amtsdauer eine Abberufung – auf qualifizierten Antrag der GK – vorgenommen hat. Dieses Modell hätte aber der GK die Kompetenz gegeben, die Durchführung einer Wahl zu vermeiden, was gem. dem BJ «eine verfassungswidrige Kompetenzverschiebung» wäre, da die BVers gem. Art. 168 Abs. 1 BV die Bundesrichter und -richterinnen wählt. KIENER NELLEN argumentiert hingegen im Sinne der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 191c i. V.m. Art. 30 Abs. 1 BV) und gestützt auf Art. 153 Abs. 3 BV («Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen»), dass die Realisierung des Anspruchs auf ein Grundrecht die Übertragung des Vorschlagsrechts an die GK ermöglichen und sogar rechtfertigen sollte.
- 12 In der BVers stellt aber die Wiederwahl kein grosses Problem dar, solange die Mehrheit der Fraktionen sich gegen eine politische Instrumentalisierung der Wiederwahl stellt. In ihrem zweiten Konformitätsbericht vom 10.6.2021¹⁰ stellte daher die GRECO fest, dass die VBVers im September 2020 auf Empfehlung der GK sämtliche Richter des BGer wiedergewählt hatte, darunter auch einen Richter, dessen Wiederwahl von den Mitgliedern seiner Partei in Frage gestellt worden war, weil er in Urteilen eine Meinung vertreten hatte, die nicht derjenigen seiner Partei entsprach: Die komfortable Wiederwahl dieses Richters (177 von 239 Stimmen bei einem absoluten Mehr von 120 Stimmen) galt als starkes Zeichen für die Unabhängigkeit der Justiz, die am Rednerpult von der Mehrheit der Fraktionen verteidigt wurde (AmtlBull NR [VBVers] 2020 1972 ff.).

⁸ BBl 2022 894.

⁹ Der Vorschlag für ein Fachgremium, der Teil des Gegenentwurfs war, wurde später von der RK-StR übernommen (vgl. Art. 40a N 7b).

¹⁰ Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Vierte Evaluationsrunde. Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften. Zweiter Konformitätsbericht, veröffentlicht am 10. Juni 2021, GrecoRC4(2021)7, <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/sicherheit/korruption/greco/grecoberichte/ber-iv-2021-7.pdf>. download.pdf/ber-iv-2021-7-d.pdf (13.4.2024).

Art. 137*

Ergänzungswahl

¹ Ergänzungswahlen finden statt, wenn eine Vakanz entstanden oder ein Mitglied nicht wieder gewählt worden ist.

² Werden dem Büro der Vereinigten Bundesversammlung bis am Vortag der Wahl nicht mehr Kandidierende gemeldet, als Sitze offen sind, und werden bei der Wiederwahl der bisherigen Mitglieder keine Sitze frei, so dient als Wahlzettel eine Namensliste mit den Kandidierenden in alphabetischer Reihenfolge, andernfalls eine unbeschriebene Liste mit der Anzahl Linien der zu besetzenden Sitze.

³ In den beiden ersten Wahlgängen können alle wählbaren Personen gewählt werden. Ab dem dritten Wahlgang sind keine weiteren Kandidaturen zulässig.

⁴ Aus der Wahl scheidet aus:

- a. ab dem zweiten Wahlgang: wer weniger als zehn Stimmen erhält; und
- b. ab dem dritten Wahlgang, sofern mehr Kandidaturen als freie Sitze vorhanden sind: wer die geringste Stimmenzahl erhält, es sei denn, mehr als eine Person vereinige diese Stimmenzahl auf sich.

Élection
complémentaire

¹ Si un siège est vacant ou qu'un juge n'est pas réélu, une élection complémentaire est organisée.

² Si, à la veille du scrutin, le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) n'a pas enregistré plus de candidatures qu'il n'y a de sièges à pourvoir et si tous les candidats sortants sont réélus, une liste des noms des candidats présentés par ordre alphabétique tient lieu de bulletin de vote; dans le cas contraire, le bulletin consiste en une liste vierge de toute indication, comportant uniquement une série de lignes dont le nombre correspond à celui des sièges à pourvoir.

³ Aux deux premiers tours de scrutin, les députés peuvent voter pour les personnes éligibles de leur choix. À partir du troisième tour de scrutin, aucune nouvelle candidature n'est admise.

⁴ Est automatiquement éliminée toute personne:

- a. qui, à partir du deuxième tour de scrutin, obtient moins de dix voix;
- b. qui, à partir du troisième tour de scrutin, et pour autant que le nombre des candidats excède le nombre des sièges encore à pourvoir, obtient le moins de voix, sauf si ces voix se répartissent de façon égale sur plusieurs candidats.

Elezione
complementare

¹ Si procede a un'elezione complementare in caso di seggi vacanti o di mancata rielezione di un giudice.

² Se fino al giorno precedente quello dell'elezione il numero dei candidati annunciati all'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria non supera quello dei seggi vacanti e se l'elezione di conferma non provoca nuove vacanze, funge da scheda una lista nominativa dove i candidati sono elencati in ordine alfabetico, altrimenti una lista non compilata con un numero di linee pari a quello dei seggi da assegnare.

³ I primi due turni sono liberi. In quelli successivi non sono più ammessi nuovi candidati.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Anne Dieu.

- ⁴ È eliminato dall'elezione il candidato che:
- a. ottiene meno di 10 voti dal secondo turno in poi; o
 - b. ottiene il minor numero di voti, dal terzo turno in poi, sempreché il numero delle candidature superi quello dei seggi vacanti e altri candidati non ottengano il suo stesso numero di voti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: AmtlBull NR 1976 [VBVers] 1742; RVBVers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).

01.023 *Totalrevision der Bundesrechtspflege*: Botschaft BR 28. 2. 2001 (BBl 2001 4202 ff., insb. 4282).

01.401 *Pa. Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3590 ff.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 135.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Wie die übrigen Bestimmungen betr. Wahlen an die Gerichte wurde auch Art. 137 aus dem RVBVers 1976 übernommen; materiell entspricht er Art. 8 RVBVers 1976. Auf den im RVBVers verwendeten Begriff «Listenwahl», welcher eine Wahl auf einer unveränderbaren Liste suggerieren könnte, wurde im ParlG i.S. einer sprachlichen Präzisierung verzichtet. Die SPK-NR stellte sich die Frage, ob für Ergänzungswahlen an die Gerichte nicht unabhängig davon, ob mehr Kandidierende gemeldet werden als Sitze frei sind, als Wahlzettel eine unbeschriebene Liste dienen soll. Sie kam zum Schluss: «Das Verfahren bleibt [...] wahrscheinlich übersichtlicher, wenn vorgedruckte Listen verteilt werden können, da die Kandidierenden für das Bundesgericht i.d.R. nicht so bekannt sind wie Kandidierende für den Bundesrat» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3590 f.]). So blieb diese bereits aus dem RVBVers 1976 bekannte Regel bestehen. Als überflüssig empfunden und gestrichen wurde indessen Art. 8 Abs. 1 RVBVers 1976, wonach sinngemäss die Bestimmungen für die BR-Wahl gelten, wenn bei einer Ergänzungswahl nur ein Sitz zu besetzen ist (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3590]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Abs. 1 hält fest, in welchen beiden Fällen eine Ersatzwahl stattfindet. Der in der Praxis weitaus häufiger vorkommende Fall ist die Ergänzungswahl aufgrund einer Vakanz. Zum andern Fall, der Ergänzungswahl in Folge einer Nichtwiederwahl, s. Art. 136 N 6 f.
- 3 Ein Zeitpunkt für die Ersatzwahl wird heute nicht mehr fix vorgegeben. Ab 1874 galt die Regel, dass frei werdende Sitze in der nächstfolgenden Sitzung der VBVers für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt werden müssen (Art. 6 BG über die Organisation der Bundesrechtspflege 27. 6. 1874 [BBl 1874 II 425 ff.]). Diese Bestimmung wurde erst mit der Totalrevision des BGG fallen gelassen. Heute gilt für alle zivilen eidg. Gerichte lediglich:

«Frei gewordene Stellen werden für den Rest der Amtsdauer wieder besetzt» (Art. 9 Abs. 3 BGG; Art. 9 Abs. 3 VGG; Art. 48 Abs. 3 StBOG; Art. 13 Abs. 3 PatGG). Auch frei werdende Stellen am MKG werden in der Praxis möglichst nahtlos wiederbesetzt. Die Vorschrift, nach der die VBers freie Stellen in der folgenden Session wieder besetzen muss, wurde mit folgender Begründung fallen gelassen: «Diese Änderung erlaubt es der Bundesversammlung, die neuen Richter in der dem Amtsende der ausscheidenden Richter vorangehenden Session zu wählen» (Botschaft BR 28. 2. 2001 [BBl 2001 4282]). In der Praxis wurde dies allerdings längst so gehandhabt und die Bestimmung auf das Bekanntwerden der Demission bezogen, nicht auf das effektive Rücktrittsdatum. Das belegen u.a. div. Bsp. aus den 1970er und 1980er Jahren (z.B. AmtlBull NR [VBers] 1975 1923; AmtlBull NR [VBers] 1985 2302).

Gem. Abs. 2 wird unterschiedlich vorgegangen, je nachdem, wie viele Kandidaten und Kandidatinnen gemeldet werden oder anders gesagt: je nachdem, ob die Wahl umstritten ist oder nicht. Werden gleich viele Kandidierende gemeldet, wie Sitze zu besetzen sind, kann davon ausgegangen werden, dass die Wahl so gut wie unbestritten ist, und die Wahlzettel können vorgedruckt werden. Werden mehr Kandidierende gemeldet, ist eine Kampfwahl gewiss, deren Ergebnis selbstverständlich nicht durch das Vordrucken von Namen auf den Wahlzetteln beeinflusst werden darf. 4

Alle bei Wahlen an die eidg. Gerichte Antragsberechtigten können beim Büro der VBers Kandidierende melden: die GK (Art. 40a Abs. 3 ParlG), die Fraktionen (Art. 62 Abs. 2 ParlG) wie auch die einzelnen Mitglieder (Art. 6 Abs. 1 ParlG) der BVers. Dies ergibt sich sinngemäss aus der Regelung des Antragsrechts in der BVers nach Art. 160 BV.¹ Die Kandidierenden werden dem Büro der VBers gemeldet, weil dieses gem. Art. 39 Abs. 3 ParlG für die Vorbereitung der Sitzungen der VBers zuständig ist (vgl. Art. 39 N 10). Das Büro VBers tritt am Vortag der Wahl jedoch nicht eigens zusammen, weshalb in der Praxis die Meldung an jene Stelle erfolgt, welche organisatorisch für den Druck von Wahlvorschlägen und Wahlzetteln verantwortlich ist. Seit der Schaffung der GK wird diese Aufgabe von deren Sekretariat übernommen; vorher nahm sie das Zentrale Sekretariat der PD wahr. 5

Abs. 2 präzisiert nicht mehr, dass die Bestimmungen betr. Vordrucken der Wahlzettel nur im Fall von mehreren gleichzeitigen Vakanzen gelten. Weil beim Erlass des ParlG die explizite Analogie zwischen den Regeln für BR-Wahlen und für die Besetzung einzelner Richterstellen gestrichen wurde, hat man – wohl unbeabsichtigt² – Raum für eine neue Interpretation geschaffen, welche in der Praxis bald Anwendung fand und heute Standard geworden ist: Die Wahlzettel werden heute auch bei Einzelvakazen vorgedruckt, sofern nicht mehrere Kandidierende vorgeschlagen werden. Dies wäre für BR-Wahlen undenkbar. Auch wenn die Wahlzettel vorgedruckt werden, haben die Wählenden die Möglichkeit, Namen zu streichen und andere aufzuführen. Die Regel, wonach zusätzliche Namen unberücksichtigt bleiben, gilt für Ersatzwahlen nicht. 6

Welches Gewicht der Gestaltung von Wahlzetteln aus politischen Gründen mitunter beigemessen wird, illustriert ein Beispiel aus der Herbstsession 2003: Am 1. 10. 2003 stand die Wahl zweier neuer Mitglieder des BGer an. Vorgeschlagen wurden insgesamt drei Kandidatinnen und Kandidaten. Anstelle eines Wahlzettels, der aus einer unbeschriebenen Liste mit zwei leeren Linien bestand, erhielten die Mitglieder der VBers nacheinander zwei Wahlzettel mit je einer leeren Linie. Bereits während der laufenden Sitzung der 7

1 Dass der BR kein Antragsrecht bei Richterwahlen hat, versteht sich von selbst.

2 Die Materialien liefern keinen Hinweis auf eine derartige Absicht.

VBVers verlangte die SVP, deren Kandidat nicht gewählt worden war, die Wahl aus diesem Grund zu wiederholen, was die VBVers jedoch ablehnte (AmtlBull NR [VBVers] 2003 1770). Überdies reichten einige Mitglieder des NR nach der Wahl beim BGer eine Beschwerde ein und beantragten, die durchgeführten Wahlen für nichtig zu erklären und die VBVers anzuweisen, diese gesetzeskonform durchzuführen. Das BGer erklärte die Beschwerde als unzulässig und trat nicht darauf ein (BGer 1P.658/2003).

- 8 Die Abs. 3 und 4 entsprechen dem Ausscheidungsverfahren bei Wahlen in den BR (vgl. Art. 132 N 24 f.). In der Praxis kommen sie bei Richterwahlen nur selten zur Anwendung, weil i.d.R. bereits vor der Wahl ein Konsens zwischen den Fraktionen (seit 2003 zwischen der GK und den Fraktionen) gesucht wird. Das war nicht immer so: In den Anfängen des Bundesstaates waren Richterwahlen oft umstritten und erforderten mehrere Wahlgänge. Um das BGer 1874 nach der Totalrevision der BV neu zu bestellen, waren z.B. fast 20 Wahlgänge notwendig (WURZBURGER, Tribunal, 9 ff.). Nach RASELLI kam es bis Ende der Fünfzigerjahre des 20. Jh. «des Öftern» zu Kampfwahlen um Richtersitze. Die 1959 für die Zusammensetzung des BR entstandene Zauberformel habe sich jedoch auch auf die Richterwahlen ausgewirkt. Während Jahrzehnten sei es bei Wahlen an das BGer kaum mehr zu politischen Ausmarchungen gekommen, weil die vier grössten Parlamentsfraktionen (SP, FDP, CVP, SVP) die Sitze bis auf einen unter sich proportional aufteilten; dieser wurde der LPS überlassen. Mit der Aufweichung dieses Verteilschlüssels Ende der 1990er-Jahre sind Kampfwahlen gem. RASELLI wieder häufiger geworden (RASELLI, Bundesgericht). Aus dem Prot. der VBVers ergibt sich, dass seit 1959 bei Ersatzwahlen an die Gerichte tatsächlich während beinahe 20 Jahren nie mehr mehrere Wahlgänge erforderlich waren.³ Nicht belegen lässt sich jedoch RASELLIS Aussage, dass Kampfwahlen vor 1959 gang und gäbe gewesen wären: Auch wenn Richterwahlen wiederholt aus parteipolitischen Gründen umstritten waren, dokumentieren die Prot. der VBVers nur wenige Fälle von mehreren Wahlgängen.⁴
- 9 Seit der Gründung der GK wird der Verteilschlüssel für die Sitze an den verschiedenen Gerichten laufend den jeweils aktuellen Fraktionsstärken angepasst, weshalb oft mehrere Fraktionen gleichzeitig untervertreten sind und einen Anspruch geltend machen können. In dieser Situation schlug die GK der VBVers früher mehr Kandidierende vor, als Sitze zu besetzen waren, um nicht zugunsten der einen oder der anderen Fraktion Position beziehen zu müssen (vgl. z.B. AmtlBull NR [VBVers] 2009 2367 oder AmtlBull NR [VBVers] 2011 1880).⁵ Dieses Vorgehen diene zwar dem Frieden zwischen der GK und den Fraktionen, implizierte jedoch, dass sich die betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten in eine Kampfwahl begeben mussten. Zu einer Ersatzwahl mit mehreren Wahlgängen ist es seit der Gründung der GK trotzdem nur einmal gekommen – das einzige Mal übrigens, dass

3 Das nächste Bsp. für eine Wahl mit mehreren Wahlgängen findet sich erst in der Wintersession 1978, als die Zahl der Bundesrichter von 28 auf 30 erhöht worden war und ein Streit unter den Fraktionen entstand, welcher Partei die beiden neuen Sitze zustehen (AmtlBull NR [VBVers] 1978 1969 f.).

4 Im Zeitraum von 1921 bis 1977 waren bei Ersatzwahlen an das BGer in den Jahren 1922 (Prot. VBVers 22. 6. 1922) und 1934 (Prot. VBVers 22. 3. 1934) vier Wahlgänge erforderlich; in den Jahren 1946, 1951, 1952 und 1953 waren drei oder zwei Wahlgänge nötig (Prot. VBVers 28. 3. 1946, 27. 9. 1951, 12. 6. 1952, 11. 6. 1953), womit sich eine leichte Häufung in den 50er Jahren bestätigt.

5 Das von StR Rolf Schweiger (FDP/ZG) als Präsident der GK am 17. 12. 2003 gehaltene Votum betr. die Praxis von Mehrfachvorschlägen und die «parteipolitisch möglichst neutrale» Rolle der GK hat grundsätzlich immer noch Gültigkeit (AmtlBull NR [VBVers] 2003 2158), auch wenn die Kommission seither ein wenig an Selbstvertrauen gewonnen hat.

die Kommission gleich drei Personen für einen Sitz vorschlug (AmtlBull NR [VBVers] 2007 1750 f.). Seit einigen Jahren schlägt die GK, um Wahlkämpfe zu vermeiden, meistens nur so viele Kandidierende vor, wie Sitze zu besetzen sind, auch wenn mehrere Fraktionen untervertreten sind.

Art. 138

Wahl der Präsidien der eidgenössischen Gerichte	Die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident eines Gerichts werden für zwei Jahre gewählt. Sie werden gleichzeitig auf zwei besonderen Wahlzetteln gewählt.
Élection des présidents et vice-présidents des tribunaux fédéraux	Le président et le vice-président d'un tribunal sont élus pour une durée de deux ans. Ils sont élus en même temps sur deux bulletins distincts.
Elezione delle presidenze dei tribunali della Confederazione	Il presidente e il vicepresidente di un tribunale sono eletti per un biennio. Sono eletti simultaneamente, ma su due schede distinte.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: RVBVers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).
98.405 *Pa.Iv. Wahl der Präsidenschaft und der Vizepräsidenschaft der Gerichte*: Bericht Büro-VBVers 2. 3. 1998 (BBl 1998 V 4728 ff.); AmtlBull NR [VBVers] 1998 1742; Änderung RVBVers 7. 10. 1998 (AS 1999 571 ff.).
01.023 *Totalrevision der Bundesrechtspflege*: Botschaft BR 28.2.2001 (BBl 2001 4202 ff., insb. 4283); Prot. RK-NR 1. 7. 2004.
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3591); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 135.

I. Entstehungsgeschichte

Art. 138 ParlG geht auf Art. 9 RVBVers 1976 zurück. Das Reglement vom 9. 11. 1942 enthielt noch keine Bestimmung über die Wahl von Richterinnen und Richtern. Art. 9 RVBVers lautete:

«Präsident und Vizepräsident eines Gerichts werden, wenn beide Stellen offen sind, gleichzeitig auf einem Wahlzettel gewählt. Dieser trägt, wenn für jede Stelle nur ein Kandidat gemeldet wird, deren Namen. Andernfalls haben die Wähler den Zettel selber auszufüllen.»

Im Jahr 1998 stellte das Büro VBers fest, dass sich die Mitglieder der BVers bei Wahlen der Präsidien und Vizepräsidien der eidg. Gerichte zunehmend weniger an die Fraktionsdisziplin halten und die Stimmenauszählung wegen der jährlich zunehmenden Anzahl an geänderten Wahlzetteln schwieriger geworden sei. Um den Stimmzählern die Arbeit zu erleichtern, beantragte das Büro deshalb, Präsidium und Vizepräsidium der Gerichte in Zukunft gleichzeitig auf zwei verschiedenen Wahlzetteln zu wählen (Bericht Büro-VBers 2. 3. 1998 [BBl 1998 V 4729]). Die VBers stimmte der entsprechenden Änderung von Art. 9 RVBers mit Beschluss vom 7. 10. 1998 diskussionslos zu (AmtlBull NR [VBers] 1998 1742).

- 2 Mit dem ParlG wurde Art. 9 RVBers in Art. 138 übernommen. Gleichzeitig wurde analog zu Art. 134 ParlG (Wahl des Präsidiums des BR) die Amtsdauer des Präsidiums und des Vizepräsidiums (zwei Jahre) in den Artikel aufgenommen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3591]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 3 Obwohl Art. 138 allgemein für die Wahl der Präsidien und Vizepräsidien der Gerichte formuliert ist, findet er in der Praxis nur für das BGer, das BVGer und das BStGer Anwendung. Die Präsidien und Vizepräsidien dieser Gerichte werden von der VBers aus den (ordentlichen) Richterinnen und Richtern auf die Dauer von zwei Jahren gewählt (Art. 14 Abs. 2 BGG; Art. 15 Abs. 2 VGG; Art. 52 Abs. 2 StBOG). Der Präsident oder die Präsidentin des Militärkassationsgerichts (MKG) und des Bundespatentgerichts (BPatG) werden hingegen gem. der für diese Gerichte geltenden Spezialregelung für eine gesamte Amtsdauer von vier bzw. sechs Jahren gewählt (Art. 14 Abs. 1 MStP; Art. 18 Abs. 2 PatGG). Die Wahl des Vizepräsidenten oder der Vizepräsidentin des BPatG liegt nicht in der Kompetenz der VBers, sondern in jener des Gerichts selbst (Art. 19 Abs. 1 PatGG). Das MKG kennt anstelle eines Vizepräsidenten einen vom Präsidenten ernannten Stellvertreter (Art. 15 Abs. 3 MStP). In der Praxis werden die Präsidentinnen oder Präsidenten des MKG und des BPatG deshalb nicht mittels separater Wahlzettel, sondern im Rahmen der Gesamtenerneuerung der Gerichte gemeinsam mit den übrigen Richterinnen und Richtern auf einem Wahlzettel gewählt.
- 4 Für Präsidiums- und Vizepräsidiumswahlen können die betroffenen Gerichte selbst Vorschläge unterbreiten. Mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023) wurde diese damals bereits existierende Praxis für das BGer, das BStGer und das BVGer gesetzlich verankert (Prot. RK-NR 1. 7. 2004; vgl. Art. 15 Abs. 1 Bst. e BGG; Art. 16 Abs. 1 Bst. f VGG; Art. 53 Abs. 2 Bst. b StBOG). Weil den Gerichten kein Antragsrecht in der VBers zukommt (Art. 160 BV), richten sie ihre Vorschläge an die GK, welche diese prüft und zhd. der VBers einen eigenen Wahlvorschlag verabschiedet. Der Vorschlag der GK dürfte vom Vorschlag der Gerichte durchaus abweichen (Botschaft BR 28. 2. 2001 [BBl 2001 4283]), was seit der Gründung der Kommission jedoch noch nie vorgekommen ist. Werden je nur ein Kandidat oder eine Kandidatin für das Präsidium oder das Vizepräsidium vorgeschlagen, so werden die Namen der betreffenden Personen auf den Wahlzetteln vorgedruckt.
- 5 Obwohl die GK vom Vorschlag der Gerichte nie abgewichen ist, gab er mehrmals Anlass zur Diskussion. Im Jahre 2019 warf die GK dem BStGer vor, zwei Vertretungen der Deutschschweiz und der SVP vorzuschlagen, und verschob die Wahl, damit das Gericht einen anderen ausgewogeneren Vorschlag für das Präsidium und Vizepräsidium 2020–2021 formulieren konnte, was aber nicht erfolgte (Bericht der GK [19.213]). Im Jahre 2020 reichte eine Minderheit der GK sogar einen Antrag in der VBers ein, um den Vorschlag

der GK zurückzuweisen mit dem Auftrag, dem BGer zu empfehlen, der GK für die Wahl zum Präsidium und Vizepräsidium 2021–2022 zwei andere Personen vorzuschlagen (AmtlBull NR [VBVers] 2020 2745). In beiden Fällen wurden aber die vom Gericht vorgeschlagenen Personen gewählt. In der Wintersession 2023 wurde der Vorschlag des BVGer für das Vizepräsidium 2024 zwar von der GK unterstützt, aber in der VBVers heftig kritisiert: Die SVP-Fraktion rief dazu auf, die Kandidatin nicht zu wählen und den Wahlzettel leer einzulegen. Dieser Appell war aber von symbolischer Natur, da die leeren Wahlzettel für die Bestimmung des absoluten Mehrs nicht gezählt werden (s. Art. 130 N 15): Nur ein Gegenvorschlag hätte die Wahl gefährden können. Die bestrittene Kandidatin wurde mit 158 Stimmen gegen 1 Stimme und 76 Enthaltungen – bei einem tiefen absoluten Mehr von 80 Stimmen – gewählt (AmtlBull NR [VBVers] 2023 2644).

4. Kapitel: Weitere Wahlen

Art. 139

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

L'Assemblée fédérale procède aux autres élections prévues par la Constitution ou par la loi; ces élections se déroulent selon la procédure applicable à l'élection du Conseil fédéral.

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

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Keine spezifischen Regeln für die Wahlen in verschiedene Ämter	1
2. Erwähnung des Bundeskanzlers und des Generals im Reglement der VBers von 1976	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3
1. ParlG: Allgemeine Bestimmung für «weitere Wahlen»	3
2. Durch Verfassung vorgesehene Wahlen	4
3. Durch Gesetz vorgesehene Wahlen	5

Materialien

Wahlreglement VBers 27. 1. 1859 (AS 1857–1860 148 ff.).
75.052 *Reglement der Vereinigten Bundesversammlung*: RVBers 8. 12. 1976 (AS 1977 231 ff.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3591); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

LANGER/B. EHRENZELLER, Art. 168, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4023 ff. (zit. LANGER/B. EHRENZELLER, Art. 168).

I. Entstehungsgeschichte

1. Keine spezifischen Regeln für die Wahlen in verschiedene Ämter

- 1 Das Wahlreglement der VBers von 1859 stellte allgemeine Regeln für die Vornahme von Wahlen auf, ohne bestimmte Ämter zu nennen. Dabei sah das Reglement Bestimmungen für die Wahl einer Einzelperson, aber auch für den Fall, dass es sich um «mehrere Wahlen gleicher Gattung» handelte, vor (Art. 4 Satz 2). Die Bestellung des Amtes des Bundeskanzlers oder des Generals konnte die VBers gem. diesen allgemeinen Bestimmungen vornehmen.

2. Erwähnung des Bundeskanzlers und des Generals im Reglement der VBers von 1976

Das Reglement der VBers von 1976 enthielt hingegen spezifische und unterschiedliche Bestimmungen für die Wahl der Mitglieder des BR und des BGer. Auch für die Wahl des Bundeskanzlers und des Generals gab es je eine eigene Bestimmung: Art. 5 resp. Art. 10 RVBers hielten fest, dass der Bundeskanzler resp. der General «nach den Regeln für Bundesräte» zu wählen sind. 2

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. ParlG: Allgemeine Bestimmung für «weitere Wahlen»

Das ParlG regelt in den Art. 132–138 das jeweilige Verfahren für die Wahlen in den BR wie auch in das BGer. Weitere Ämter werden unter den Wahlbestimmungen nicht aufgeführt. Dafür wurde mit Art. 139 eine allgemeine Bestimmung aufgenommen, wonach «weitere durch Verfassung oder Gesetz vorgesehene Wahlen gem. den Regeln für die Wahlen in den Bundesrat» vorgenommen werden. 3

2. Durch Verfassung vorgesehene Wahlen

Art. 168 Abs. 1 BV sieht vor, dass die BVers neben den Mitgliedern des BR und des BGer auch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler und den General wählt. Da es sich hierbei um Ämter handelt, welche von einer Person innegehalten werden, können diese Wahlen gem. den Regeln für die Wahlen in den BR vorgenommen werden, welche auch als Einzelwahlen konzipiert sind. 4

3. Durch Gesetz vorgesehene Wahlen

Gem. Art. 168 Abs. 2 BV kann das Gesetz die BVers ermächtigen, weitere Wahlen vorzunehmen. Gesetzliche Wahlkompetenzen der BVers existieren insb. bei der Bestellung der verschiedenen erstinstanzlichen eidg. Gerichte (BVGer, BStGer und BPatGer; vgl. LANGER/B. EHRENZELLER, Art. 168 N 35 ff.). Da es sich hierbei um Wahlen in Gerichte handelt, kommen beim Wahlverfahren allerdings Art. 135–138 ParlG zur Anwendung und nicht Art. 139. Das gilt – anders als im Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 dargelegt (BB1 2001 3591) – auch für die Wahl der Mitglieder des MKG (Art. 14 MSTP).¹ 5

Auf der Grundlage von Art. 139 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), eine ausserordentliche Bundesanwältin oder ein ausserordentlicher Bundesanwalt (Art. 17 Abs. 3 ParlG) sowie die oder der EDÖB (Art. 43 DSG; SR 235.1) von der BVers gewählt. 6

Für die *Besetzung von Vakanzen 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 Eröff- 7

¹ Vgl. die Ausführungen des Präsidenten bei den Gesamterneuerungswahlen für die Amtsdauer 2012–2015: AmtlBull NR (VBers) 2011 2305.

nung und Leitung des Strafverfahrens gegen den früheren Bundesanwalt Michael Lauber durch die VBers am 23.9.2020 (AmtlBull NR [VBers] 2020 1979). In analoger Anwendung von Art. 40a Abs. 1 Bst. c und Abs. 3 ParlG hat die GK die Vorbereitung dieser Wahl übernommen (20.211; 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 3–5). 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 [VBers] 2011 1304 und 2019 2013): Wäre gem. 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 galt auch für die erstmalige Wahl des EDÖB durch die BVers, als der bisherige, vom BR gewählte Stelleninhaber sich für eine Wiederwahl zur Verfügung stellte (AmtlBull NR [VBers] 2023 2641).
- 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). Der Initiant kritisierte das seiner Ansicht nach durch die BVers veranstaltete «Fiasko» bei den Wahlvorbereitungen und monierte, die Qualität der Kandidierenden würde aufgrund politischer Erwägungen zu wenig ins Gewicht fallen. Er hat seine Initiative jedoch am 25.11.2021 zurückgezogen. Mit einer anderen pa.Iv. wurde 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.

5. Kapitel: Bestätigung von Wahlen

Art. 140

- ¹ Die Bundesversammlung nimmt die ihr durch das Gesetz übertragenen Bestätigungen von Wahlen vor.
- ² Eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung begutachtet die Wahl, mit Ausnahme der Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Die Kommission kann zu diesem Zweck die zu bestätigende Person und eine Vertretung des Wahlorgans anhören. Die Kommission beantragt der Vereinigten Bundesversammlung Bestätigung oder Nichtbestätigung der Wahl.
- ³ Die Vereinigte Bundesversammlung entscheidet in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder über Bestätigung oder Nichtbestätigung der Wahl. Lehnt sie ab, so muss das Wahlorgan eine neue Wahl vornehmen.

- ¹ L'Assemblée fédérale procède aux confirmations de nominations qui lui incombent en vertu de la loi.
- ² Une commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) examine la nomination à confirmer, à l'exception de celle du secrétaire général de l'Assemblée fédérale. 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.
- ¹ L'Assemblea federale procede alle conferme di elezioni demandatele per legge.
- ² Una commissione dell'Assemblea federale plenaria dà il proprio preavviso sull'elezione, eccettuata quella del segretario generale dell'Assemblea federale. La commissione può a tal fine sentire la persona interessata e una rappresentanza dell'organo che l'ha eletta. La commissione propone all'Assemblea federale plenaria di confermare o no l'elezione.
- ³ L'Assemblea federale plenaria decide a scrutinio segreto, a maggioranza dei membri votanti, circa la conferma o non conferma dell'elezione. In caso di mancata conferma, l'organo eleggente deve procedere a una nuova elezione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Keine Regelung des Verfahrens bis 2002	1
2. Die ersten Anwendungsfälle vor dem Erlass des ParlG	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Anwendungsfälle	5
2. Begutachtung durch eine Kommission	7
3. Ja-/Nein-Entscheid mit einfachem Mehr	10

Materialien

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3591 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

1. Keine Regelung des Verfahrens bis 2002

- 1 Gem. Art. 168 Abs. 2 BV kann das Gesetz die BVers ermächtigen, weitere Wahlen zu bestätigen. Gem. RHINOW/SCHEFER erhalten die Gewählten damit «eine erhöhte demokratische Legitimation, ohne aber auf die Stufe der obersten Bundesbehörden gehoben zu werden» (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 447, Rz 2354). Das parlamentarische Verfahren hierzu war bis zum Erlass des ParlG allerdings nicht geregelt. Das erstaunt auch nicht, gab es doch erst kurz vor Erlass des ParlG in den Jahren 2000 und 2001 die ersten beiden Fälle einer Bestätigung einer Wahl durch die BVers.

2. Die ersten Anwendungsfälle vor dem Erlass des ParlG

- 2 Am 1.9.1999 trat eine Revision des FKG in Kraft, welche in Art. 2 Abs. 2 vorsah, dass die durch den BR vorgenommene Wahl des Direktors der EFK durch die BVers zu bestätigen ist (AS 1999 1806). Die Bestimmung kam erstmals am 12.12.2001 zur Anwendung, als die VBVers die vom BR am 12.9.2001 vorgenommene Wiederwahl des Direktors mit 174 zu 7 Stimmen bestätigte. Gem. dem Berichterstatter des Büros waren verschiedene Organe bei der Vorbereitung dieser Bestätigung beteiligt gewesen: «La Délégation des finances, les Commissions des finances et les Bureaux des deux Conseils vous prient de bien vouloir approuver la décision du Conseil fédéral et ratifier la nomination [...]» (AmtlBull NR [VBVers] 2001 2027).
- 3 Nachdem in der neuen BV in Art. 155 die PD der BVers unterstellt worden waren, musste die Wahl des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin gesetzlich geregelt werden. Die vorberatende Kommission schlug eine Wahl durch die VBVers vor (99.419 Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7.5.1999 [BBl 1999 4840]). Die Räte entschieden sich aber für eine Wahl durch die KoKo und für eine Bestätigung durch die VBVers (AmtlBull StR 1999 615; AmtlBull NR 1999 2052; vgl. Art. 37 Abs. 1 Bst. d ParlG). Somit hatte die VBVers am 8.3.2000 erstmals eine Bestätigung einer Wahl vorzunehmen, nachdem die KoKo am 18.2.2000 eine neue Generalsekretärin gewählt hatte. Der Präsident der VwD erläuterte der Versammlung, wie die VwD das Geschäft vorbereitet und eine Auswahl von vier Personen unterbreitet hatte, worauf die KoKo die Wahl vornahm. Die Bestätigung durch die VBVers erfolgte mit 173 zu 16 Stimmen (AmtlBull NR [VBVers] 2000 470).
- 4 Vor Erlass des ParlG existierten also bereits zwei gesetzliche Bestimmungen, welche die Bestätigung einer Wahl durch die BVers vorsahen. In einem speziellen Art. 140 des neuen ParlG wurde das Verfahren hierfür generell geregelt.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Anwendungsfälle

- 5 Bis zur Totalrevision des DSG vom 25.9.2020 (SR 235.1) war die BVers auch für die Bestätigung der Wahl des EDÖB zuständig gewesen (Art. 26 DSG i.d.F. vom 19.3.2010 [AS 2010 3387]). Gem. neuem DSG ist nun aber die BVers für die Wahl des EDÖB zustän-

dig (s. Art. 139 N 6), so dass es wieder nur die beiden oben erwähnten (N 2 und 3) gesetzlich vorgesehenen Anwendungsfälle gibt.

Bei der Erarbeitung von Art. 140 ging man davon aus, dass die Bestimmung eine grössere Bedeutung erlangen würde, wenn nach einer allfälligen Regierungsreform vom BR gewählte Staatssekretäre zu bestätigen wären (BB1 2001 3592). Inzwischen ist eine derartige Reform in weite Ferne gerückt, womit Art. 140 auf wenige Fälle beschränkt bleibt. **6**

2. Begutachtung durch eine Kommission

Art. 140 Abs. 2 sieht vor, dass eine Kommission der VBers die Wahl begutachtet. In den seit Inkraftsetzung des ParlG vorgenommenen Bestätigungen hat die VBers diese Aufgabe der GK übertragen (mit Ausnahme der Bestätigungen der Wahl des Generalsekretärs der Bvers; s. dazu N 9), welche der VBers jeweils einen Bericht unterbreitete. In den ersten Berichten wird die Einsetzung der GK damit begründet, «dass es am effizientesten sei, eine bereits existierende Kommission der [VBers] mit der Begutachtung [...] zu beauftragen» (Bericht GK 27.9.2007 [AmtlBull NR [VBers] 2007 1752]; Bericht GK 25.5.2011 [AmtlBull NR [VBers] 2011 1306]). Somit wurde darauf verzichtet, eine spezielle Kommission einzusetzen, wie das bei der Schaffung des ParlG noch die Idee war.¹ **7**

In den ersten Fällen machte die GK nicht von ihrem in Art. 140 Abs. 2 verankerten Recht Gebrauch, d.h. sie hörte weder die gewählte Person noch eine Vertretung des Wahlorgans an. Das mag damit zusammenhängen, dass es sich jeweils um eine Wiederwahl handelte. Bei der Bestätigung der Wahl des neuen EDÖB am 16.3.2016 machte die GK hingegen von ihren Rechten Gebrauch: Sie hörte sowohl eine Delegation des BR wie auch den vom BR gewählten Kandidaten an (16.203; AmtlBull NR [VBers] 2016 587, Bericht GK 10.2.2016). Bei den Bestätigungen der Wahl des Direktors der EFk beschränkte sich die GK jedoch jeweils auf eine Konsultation der FinDel (07.210, 13.208, 22.202; AmtlBull NR [VBers] 2007 1752, 2013 1786, 2022 1346; Berichte GK 18.9.2013 u. 7.6.2022). Im Falle des EDÖB fand jeweils eine Konsultation der GPK und der GPDel statt (11.207, 16.203; AmtlBull NR [VBers] 2011 1306 und 2016 587; Bericht GK 10.2.2016). Gem. Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 sollte die Vorbereitung durch eine Kommission «eine möglichst sachbezogene Beurteilung» durch die VBers ermöglichen und verhindern, dass die Bestätigungen entweder zu einer Formsache oder durch parteipolitische Überlegungen dominiert werden (BB1 2001 3592). **8**

Geht es um die Bestätigung der Wahl des Generalsekretärs oder der Generalsekretärin der Bvers, so ist eine Vorberatung durch eine Kommission unnötig: Diese Wahl wird nicht durch eine andere Behörde, sondern durch ein Organ der Bvers vorgenommen. In der Praxis erstattet der Präsident der VwD der VBers mündlich Bericht über die von der VwD vorgenommene Wahlvorbereitung sowie die durch die KoKo vorgenommene Wahl (AmtlBull NR [VBers] 2007 2102 und 2012 2293). **9**

3. Ja-/Nein-Entscheid mit einfachem Mehr

Die VBers nimmt selbst keine Wahl vor, sondern sie fällt einen Beschluss, ob sie einer Wahl zustimmt oder nicht. Die Mitglieder der VBers können somit nur «ja» oder «nein» auf ihren Stimmzettel schreiben oder ihn leer lassen. Im Gegensatz zu Wahlen braucht es **10**

¹ Die SPK-NR schrieb in ihrem Bericht vom 1.3.2001, dass es wohl am zweckmässigsten sei, die Kommission aus Mitgliedern der fachlich zuständigen Kommissionen – im Falle der Bestätigung des Direktors der EFk z.B. aus Mitgliedern der FK – zusammenzusetzen (BB1 2001 3592).

denn auch nur das einfache Mehr.² Da es sich aber um Personen handelt, ist eine geheime Abstimmung durchzuführen. Die VBers kann keine neuen Namen ins Spiel bringen: Lehnt sie eine Wahl ab, muss das Wahlorgan eine neue Wahl vornehmen.

² Dass für die Bestätigung des EDÖB am 15.6.2011 im AmtlBull das absolute Mehr angegeben wurde, ist deshalb ein Fehler (AmtlBull NR [VBers] 2011 1306).

6. Kapitel: Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

Art. 140a

¹ Die Bundesversammlung beschliesst über Anträge auf Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers.

² Antragsberechtigt sind das Büro der Vereinigten Bundesversammlung und der Bundesrat.

³ Eine Amtsunfähigkeit ist anzunehmen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- a. Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben.
- b. Dieser Zustand wird voraussichtlich lange Zeit andauern.
- c. Die betreffende Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben.

⁴ Die Vereinigte Bundesversammlung fällt ihren Beschluss spätestens in der auf die Einreichung des Antrags folgenden Session.

⁵ Mit der Feststellung der Amtsunfähigkeit entsteht eine Vakanz.

¹ L'Assemblée fédérale statue sur les propositions visant à constater l'incapacité d'un membre du Conseil fédéral ou du chancelier de la Confédération à exercer sa fonction.

² Seuls le Bureau de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) ou le Conseil fédéral peuvent déposer de telles propositions.

³ L'incapacité est admise lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- a. la personne concernée n'est manifestement plus en mesure d'exercer sa fonction en raison de graves problèmes de santé ou d'autres motifs l'empêchant d'occuper son poste;
- b. cette situation est vraisemblablement appelée à durer;
- c. la personne concernée n'a pas démissionné en bonne et due forme dans un délai raisonnable.

⁴ L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) statue au plus tard pendant la session qui suit le dépôt de la proposition.

⁵ La constatation de l'incapacité d'une personne à exercer sa fonction entraîne la vacance de son siège.

¹ L'Assemblea federale decide in merito alle proposte di accertamento dell'incapacità di un membro del Consiglio federale o del cancelliere della Confederazione di esercitare la carica.

² La proposta di accertamento può essere presentata solo dall'Ufficio dell'Assemblea federale plenaria e dal Consiglio federale.

³ L'incapacità è presunta se sono adempiute le tre condizioni seguenti:

- a. la persona interessata non è manifestamente più in grado di esercitare la carica per gravi problemi di salute o perché impossibilitata a tornare al posto di lavoro;

- b. questo stato è destinato verosimilmente a durare a lungo;
 - c. la persona interessata non ha rassegnato validamente le dimissioni entro un congruo termine.
- ⁴ L'Assemblea federale plenaria decide al più tardi nella sessione successiva alla presentazione della proposta.
- ⁵ L'accertamento dell'incapacità produce la vacanza del seggio.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Der Fall Bourgknecht	1
2. Anstoss für eine Regelung: Die pa.Iv. Hochreutener	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Für wen gilt die Regelung?	4
2. Feststellung der Amtsunfähigkeit durch die VBVers	5
3. Wer darf Antrag stellen?	6
4. Voraussetzungen für die Feststellung einer Amtsunfähigkeit	7
5. Zeitlicher Ablauf	12

Materialien

05.437 Pa.Iv. Handlungsunfähige Bundesräte: Prot. SPK-NR 4.7.2006; Prot. SPK-StR 28.8.2006; Medienmitteilung SPK-NR 5.7.2006; Prot. SPK-NR 19.4.2007.

07.400 Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen: Bericht SPK-NR 21.2.2008 (BB1 2008 1869 ff., insb. 1886 ff.); Stellungnahme BR 16.4.2008 (BB1 2008 3177 ff. insb. 3179); AmtlBull NR 2008 868 ff.; AmtlBull StR 2008 720 ff.; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff., insb. 730).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 132.

I. Entstehungsgeschichte

1. Der Fall Bourgknecht

- 1 Was passiert, wenn ein Mitglied des BR nicht mehr in der Lage ist, sein Rücktrittsschreiben zu verfassen, wie 1962 der damalige BR Bourgknecht? Nach zweieinhalbjähriger Amtstätigkeit erlitt der Freiburger im Mai 1962 einen schweren Schlaganfall. Die Verschlechterung seines Gesundheitszustandes bewog seine Familienangehörigen schliesslich dazu, stellvertretend seinen Rücktritt auf Ende September 1962 zu erklären. Bourgknecht erholte sich nicht mehr und verstarb am 23.12.1964 (ALTERMATT, Bundesräte, 85 und 486).

2. Anstoss für eine Regelung: Die pa.Iv. Hochreutener

- 2 Dass Familienangehörige stellvertretend den Rücktritt eines Mitglieds des BR bekanntgeben, vermag nicht zu befriedigen. Gem. der Lehre ergibt sich zwar aus der Wahlzuständigkeit der BVers die Kompetenz zur Amtsenthebung, «falls ein Mitglied die Wahlvoraussetzungen nicht mehr erfüllt oder die Fähigkeit zur Ausübung des Amtes, bspw. aus gesundheitlichen Gründen, verloren hat» (B. EHRENZELLER, Art. 175, N 23). Für das konkrete Vorgehen der BVers gab es jedoch keine Regelung; ebenso wenig waren die Gründe für eine Amtsenthebung geregelt. NR Norbert Hochreutener (CVP/BE) erachtete diesen

Zustand als problematisch und reichte am 5. 10. 2005 eine pa.Iv. (05.437) ein, mit welcher er die Regelung solcher Fälle verlangte. Die SPK-NR gab der pa.Iv. am 4. 7. 2006 mit 15 zu 6 Stimmen Folge (Prot. SPK-NR 4. 7. 2006); die SPK-StR stimmte am 28. 8. 2006 mit 10 Stimmen zu 1 Stimme zu (Prot. SPK-StR 28. 8. 2006). In der Medienmitteilung verwies die SPK-NR auf den hirntoten israelischen Premierminister Sharon und sie vertrat die Ansicht, dass das Verfahren nicht erst dann geregelt werden sollte, wenn in der Schweiz ein konkreter analoger Fall vorliege (Medienmitteilung SPK-NR 5. 7. 2006).

Die von der SPK-NR erarbeiteten Bestimmungen zur Umsetzung der pa.Iv. Hochreutener fanden schliesslich Eingang in die Vorlage 07.400, in welcher verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts vorgeschlagen wurden (Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 [BBl 2008 1869]). Die neuen Bestimmungen wurden in das ParlG aufgenommen, da sie eine Entscheidungskompetenz der VBVers vorsehen. Der neue Art. 140a und die Änderung von Art. 133 Abs. 1 fanden am 3. 10. 2008 Eingang ins ParlG und sind seit 2. 3. 2009 in Kraft.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Für wen gilt die Regelung?

Art. 140a Abs. 1 definiert den Geltungsbereich der Regelung. Sie gilt für die Mitglieder des BR sowie für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, nicht jedoch für Mitglieder der eidg. Gerichte. Die Amtsenthebung von Mitgliedern der erstinstanzlichen BGer durch die VBVers ist in den Art. 10 des VGG und Art. 21 des StBOG geregelt. Für die letztinstanzlichen Richterinnen oder Richter hingegen sieht das BGG keine Regelung vor. Offenbar wollte man die unabhängige Stellung des BGer als oberste richterliche Instanz nicht antasten. Bei 38 ordentlichen und 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern fällt auch ein Ausfall nicht so ins Gewicht wie beim siebenköpfigen BR. Deshalb wurde bei der Schaffung von Art. 140a ParlG darauf verzichtet, die Mitglieder des BGer einzubeziehen (Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 [BBl 2008 1886]).

2. Feststellung der Amtsunfähigkeit durch die VBVers

Da die VBVers Wahlorgan der Mitglieder des BR und der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers ist, ist sie auch das richtige Organ zur Feststellung der Amtsunfähigkeit. Durch die Zuständigkeit der VBVers wird auch der Ausnahmecharakter eines solchen Entscheides betont (Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 [BBl 2008 1886]).

3. Wer darf Antrag stellen?

Bei der Erarbeitung von Art. 140a war einzig die Frage umstritten, wer Antrag auf Feststellung der Amtsunfähigkeit stellen darf. Die SPK-NR schlug vor, dass dies das Büro der VBVers und der BR sein sollten. Die Antragsstellung sollte auf diese beiden Organe beschränkt bleiben, damit nicht parteipolitisch motivierte Anträge gestellt werden können. Nach Ansicht der SPK-NR garantiert die Zusammensetzung des Büros (die dreiköpfigen Präsidien beider Räte; s. Art. 39 ParlG) eine sachliche Beurteilung (Bericht SPK-NR 21. 2. 2008 [BBl 2008 1887]). Der BR war hingegen der Ansicht, dass er als betroffenes Gremium am besten beurteilen könne, ob ein Kollege oder eine Kollegin das Amt in absehbarer Zeit wieder aufnehmen könne oder nicht. Der BR sei schliesslich aufgrund der Bestimmungen im RVOG (Art. 22 und Art. 31) auch für die Stellvertreterregelungen zuständig (Stellungnahme BR 16. 4. 2008 [BBl 2008 3179]). Beide Räte sprachen sich jedoch einstimmig für die von der SPK-NR vorgeschlagene Lösung aus, wonach neben dem BR auch das Büro der VBVers Antrag stellen können soll: Wenn dem Parlament die

Entscheidungskompetenz zusteht, dann sollte auch aus seinen Reihen der Antrag gestellt werden können, diese Kompetenz wahrzunehmen (AmtlBull NR 2008 868, AmtlBull StR 2008 720).

4. Voraussetzungen für die Feststellung einer Amtsunfähigkeit

- 7 In Art. 140a Abs. 3 sind die Umstände definiert, bei deren Vorliegen eine Amtsunfähigkeit anzunehmen ist. Zum einen können schwerwiegende gesundheitliche Probleme eine Magistratsperson an der Amtsausübung hindern, zum anderen aber auch «Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren».
- 8 Bei den gesundheitlichen Problemen dachte man gem. Kommissionsbericht «an gravierende Ursachen physischer oder psychischer Art wie z.B. körperliche Krankheit, Geisteskrankheit, schwerste Depression, Demenz oder Verlust des Bewusstseins» (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1887]). Es wurde bewusst nicht an die noch engere Definition der zivilrechtlichen Handlungsunfähigkeit (Art. 17 ZGB) angeknüpft. Die VBers soll im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben frei entscheiden können, ohne sich an eine gerichtliche Rechtsprechung gebunden zu fühlen.
- 9 Die Diskussionen in der SPK-NR haben rasch ergeben, dass neben gesundheitlichen Gründen auch noch andere Gründe zu einer Amtsunfähigkeit führen können. Dabei wurde insb. an das Verschollensein aufgrund einer Naturkatastrophe oder einer Entführung gedacht. In diesem Zh. wurde in der Kommission verschiedentlich der «Tsunami» von 2006 in Asien erwähnt (Prot. SPK-NR 19.4.2007). Auch hier ist jedoch nicht eine Verschollenerklärung gem. Art. 35 ff. ZGB Voraussetzung. Die für eine solche Erklärung einzuhaltenden Fristen würden eine zu lange Vakanz im BR bedingen (Bericht SPK-NR 21.2.2008 [BBl 2008 1888]). Die Formulierung in Abs. 3 Bst. a ist bewusst offen gewählt: Auch eine rechtskräftige Verurteilung einer Magistratsperson zu einer unbedingten Gefängnisstrafe würde wohl als «Einwirkung», welche die betroffene Person hindert, «an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren», qualifiziert werden.
- 10 Es reicht nicht, dass die Magistratsperson aufgrund gesundheitlicher Gründe oder sonstiger Einwirkungen an der Amtsausführung gehindert wird, um Amtsunfähigkeit zu beschliessen. Es muss davon ausgegangen werden können, dass dieser Zustand «voraussichtlich lange Zeit» andauern wird. Ein vorübergehender Ausfall kann durch Stellvertretung abgedeckt werden. Die Definition von «voraussichtlich langer Zeit» liegt bei der VBers.
- 11 Schliesslich soll ein Feststellungsbeschluss nur gefällt werden, wenn die betreffende Person innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben hat. Es liegt an der VBers zu beurteilen, ob eine «angemessene Frist» eingehalten worden ist.

5. Zeitlicher Ablauf

- 12 BR und VBers sollten aus Respekt vor der betroffenen Person mit der Einreichung des Antrags etwas zuwarten. Ist der Antrag jedoch eingereicht, hat die VBers gem. Art. 140a Abs. 4 spätestens in der folgenden Session zu entscheiden. Die Formulierung ermöglicht auch die Einberufung einer Sondersession, damit die Vakanz allenfalls bereits in der folgenden ordentlichen Session besetzt werden könnte. Ziel der Regelung ist es letztlich, längere Unterbesetzungen des BR zu vermeiden. In Abs. 5 wird deshalb klargestellt, dass durch die Feststellung der Amtsunfähigkeit eine Vakanz entsteht, die gem. Art. 133 ParlG zu besetzen ist.

7. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat

1. Kapitel: Vorlagen des Bundesrates

Art. 141

Botschaften zu Erlassentwürfen

¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung seine Erlassentwürfe zusammen mit einer Botschaft.

² In der Botschaft begründet er den Erlassentwurf und kommentiert soweit nötig die einzelnen Bestimmungen. Darüber hinaus erläutert er insbesondere folgende Punkte, soweit substantielle Angaben dazu möglich sind:

- a. die Rechtsgrundlage, die Auswirkungen auf die Grundrechte, die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht und das Verhältnis zum europäischen Recht;
- a^{bis}. die Nutzung des Handlungsspielraumes der Schweiz bei der Übernahme von internationalem Recht;
- a^{ter}. die Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben und die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf Gemeinden, Städte, städtische Agglomerationen und Berggebiete;
- a^{quater}. die Prüfung einer Befristung des Erlassentwurfs;
- b. die in einem Gesetzesentwurf vorgesehenen Kompetenzdelegationen;
- c. im vorparlamentarischen Verfahren diskutierte Standpunkte und Alternativen und die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrates;
- d. die geplante Umsetzung des Erlasses, die geplante Auswertung dieser Umsetzung und die Prüfung der Vollzugstauglichkeit im vorparlamentarischen Verfahren;
- e. das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen;
- f. die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlassentwurfs und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Art und Weise der Kostendeckung und das Verhältnis von Kosten und Nutzen;
- g. die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und künftige Generationen;
- g^{bis}. die Wahrung der Selbstverantwortung und des Handlungsspielraums der von einer Regelung betroffenen Privaten;
- g^{ter}. die Auswirkungen auf den Bedarf an Informations- und Kommunikationstechnologien und die damit verbundenen Aufwendungen;
- h. das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung und zum Finanzplan;
- i. die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann;
- j. die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf die Auslandschweizerinnen und -schweizer.

Message
accompagnant un
projet d'acte

¹ Lorsqu'il soumet un projet d'acte à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral y joint un message.

² Dans son message, le Conseil fédéral motive son projet d'acte et en commente au besoin les dispositions. D'autre part, dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies, il fait notamment le point sur:

- a. les bases légales ou constitutionnelles sur lesquelles le projet se fonde, ses effets sur les droits fondamentaux, sa compatibilité avec le droit de rang supérieur et ses relations avec le droit européen;
- a^{bis}. l'usage de la marge de manœuvre dont la Suisse dispose lorsqu'elle reprend le droit international;
- a^{ter}. le respect du principe de subsidiarité dans l'attribution et l'accomplissement de tâches étatiques et les conséquences que le projet aura pour les communes, les villes, les agglomérations urbaines et les régions de montagne;
- a^{quater}. l'examen d'une limitation de la durée de validité des dispositions concernées;
- b. les compétences que le projet prévoit de déléguer;
- c. les points de vue et variantes discutés au stade préliminaire de la procédure législative et leur appréciation par le Conseil fédéral;
- d. les modalités de mise en œuvre du projet, l'évaluation à laquelle cette mise en œuvre donnera lieu et les possibilités de mise en œuvre qui ont été examinées au stade préliminaire de la procédure législative;
- e. l'adéquation des tâches et des moyens financiers à disposition;
- f. les conséquences que le projet et sa mise en œuvre entraînent sur les finances et l'état du personnel de la Confédération, des cantons, des communes, les modalités de son financement, enfin le rapport coût-utilité des mesures proposées;
- g. les conséquences économiques, sociales et environnementales du projet ainsi que ses conséquences pour les générations futures;
- g^{bis}. la préservation de la responsabilité personnelle et de la marge de manœuvre des particuliers concernés par une réglementation donnée;
- g^{ter}. les conséquences que le projet aura sur les besoins en matière de technologies de l'information et de la communication et les frais qui en découleront;
- h. les relations du projet avec le programme de la législature et avec le plan financier;
- i. les conséquences que le projet aura sous l'angle de l'égalité entre hommes et femmes;
- j. les conséquences que le projet aura pour les Suisses de l'étranger.

Messaggi a sostegno
di disegni di atti
legislativi

¹ Il Consiglio federale sottopone i suoi disegni di atti legislativi all'Assemblea federale corredandoli di un messaggio esplicativo.

² Nel messaggio il Consiglio federale motiva il disegno di atto legislativo e, per quanto necessario, commenta le singole disposizioni. Inoltre, per quanto siano possibili indicazioni sostanziate, illustra in particolare:

- a. la base giuridica, le ripercussioni sui diritti fondamentali, la compatibilità con il diritto di rango superiore e il rapporto con il diritto europeo;
- a^{bis}. come ha utilizzato il margine di manovra di cui dispone la Svizzera nel recepire il diritto internazionale;
- a^{ter}. l'osservanza del principio di sussidiarietà nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali nonché le ripercussioni del disegno per i Comuni, le città, gli agglomerati urbani e le regioni di montagna;
- a^{quater}. l'analisi della necessità di limitare nel tempo la validità dell'atto;

- b. le deleghe di competenza previste nel disegno di legge;
- c. i punti di vista e le alternative discusse nella procedura preparlamentare, nonché il relativo parere dell'Esecutivo;
- d. la prevista realizzazione del disegno, la prevista valutazione della realizzazione medesima e l'esame dell'idoneità all'attuazione nella procedura preparlamentare;
- e. la compatibilità tra i compiti e le finanze;
- f. le ripercussioni del disegno di atto legislativo e della sua esecuzione a livello finanziario e di effettivo del personale per la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, nonché le modalità di copertura dei costi e il rapporto costi-benefici;
- g. le ripercussioni sull'economia, sulla società, sull'ambiente e sulle future generazioni;
- g^{bis}. la salvaguardia della responsabilità individuale e del margine di manovra dei privati interessati da una determinata normativa;
- g^{ter}. le ripercussioni sul fabbisogno in termini di tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le spese che ne derivano;
- h. il rapporto tra il disegno di atto legislativo e il programma di legislatura nonché il piano finanziario;
- i. le ripercussioni sulla parità dei sessi;
- j. le ripercussioni del disegno di atto legislativo per gli Svizzeri all'estero.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2002	1
2. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Abs. 1	7
a) Allgemeines; Begriff der «Botschaft»; Adressat	7
b) Weitere Adressaten der Botschaften des BR	12
2. Abs. 2	14
3. Zusatzbotschaften	27
4. Statistik	33

Materialien

Bis 1902: Botschaft BR 30.3.1899 (BBl 1899 II 469 ff.); GVG 9.10.1902 (AS 1902/03 386 ff., insb. 391).

6951 Mo. Kommission-StR. Gesamtrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes: StenBull StR 1956 202 ff.; StenBull NR 1956 678 f.

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1482 ff.); Prot. Kommission-NR 9./10.5.1960; Prot. Kommission-NR 29./30.8.1960; Prot. Kommission-NR 23./24.1.1960; StenBull NR 1961 248 ff., 287 ff.; Prot. Kommission StR 24./25.8.1961; StenBull StR 1961 258; Prot. Kommission-NR 30./31.1.1962; StenBull NR 1962 12; GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

11784 Initiative der Fraktionspräsidentenkonferenz. Geschäftsverkehrsgesetz. Änderung: Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1.10.1973 (BBl 1973 II 822); Stellungnahme BR 31.10.1973 (BBl 1973 II 876); Prot. erweitertes Büro-NR, 28./29.8.1972; Prot. erweitertes Büro-NR 28.4.1973; AmtlBull NR 1973 1671; Prot. erweitertes Büro-StR 29.1.1974; AmtlBull StR 1974 25 ff., 69 ff., 84 ff.; Änderung GVG 14.3.1974 (AS 1974 1051 ff., insb. 1054).

- 76.222 *Pa.Iv. Regierungsrichtlinien und Finanzplanung*: Bericht Kommission-NR 16.5.1978 (BB1 1978 II 95); Stellungnahme BR 25.9.1978, (BB1 1978 II 853); AmtlBull NR 1976 1613; AmtlBull NR 1978 1809; AmtlBull StR 1979 2; Änderung GVG 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.).
- 78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10.11.1981 (BB1 1982 I 1118), Stellungnahme BR 5.5.1982 (BB1 1982 II 337); Prot. Unterkommission 1 NR 8.7.1981; Prot. Unterkommission 1 NR 12.10.1981; AmtlBull NR 1983 71; Prot. StR Kommission 12.9.1983; AmtlBull StR 1983 481; AmtlBull NR 1983 1798; Änderung GVG 23.3.1984 (AS 1984 768 ff., insb. 775).
- 85.227 *Pa.Iv. Sozialversicherungsrecht*: Bericht Kommission-StR 27.9.1990 (BB1 1991 II 185); Stellungnahme BR 17.4.1991 (BB1 1991 II 910); Stellungnahme BR 17.8.1994 (BB1 1994 V 921); AmtlBull NR 1999 1241 und 1244; Bericht SGK-NR 26.3.1999 (BB1 1999 4523); BG vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) (AS 2002 3371).
- 86.069 *Subventionsgesetz*: Botschaft BR 15.12.1986 (BB1 1987 I 369); AmtlBull NR 1989 338; AmtlBull NR 1989 433 AmtlBull StR 1990 9; Subventionsgesetz vom 5.10.1990 (AS 1991 857).
- 86.226 *Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Bericht erweitertes Büro-StR 19.6.1986 (BB1 1986 II 1381); Stellungnahme BR 17.9.1986 (BB1 1986 III 196); AmtlBull StR 1986 500; AmtlBull NR 1987 1838; AmtlBull StR 1988 429; AmtlBull NR 1989 123.
- 95.013 *Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse*: Botschaft BR 15.2.1995 (BB1 1995 II 521); BG über die technischen Handelshemmnisse vom 6.10.1995 (AS 1996 1725).
- 96.456 *Pa.Iv. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes*: Bericht SPK-StR 15.2.1999 (BB1 1999 2761); Stellungnahme BR 31.3.1999 (BB1 1999 3411); Prot. SPK-StR 14.4.1997; Prot. SPK-StR 12.5.1998; Prot. SPK-StR 17.8.1998; Prot. SPK-StR 15.2.1999; AmtlBull StR 1999 305; Prot. SPK-NR 11./12.11.1999; AmtlBull NR 1999 2600; Änderung GVG 22.12.1999 (AS 2000 2093).
- 99.419 *Pa.Iv. GVG. Anpassungen an die neue BV*: Bericht SPK-NR 7.5.1999 (BB1 1999 4809); Stellungnahme BR 7.6.1999 (BB1 1999 5979); Prot. SPK-NR 6./7.5.1999; AmtlBull NR 1999 1090; Prot. SPK-StR 28.6.1999; AmtlBull StR 1999 612; Änderung GVG 8.10.1999 (AS 2000 273 ff.).
- 01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 16./17.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3592 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 1.3.2001 (BB1 2001 5428 ff., insb. 5456); Prot. SPK-NR 6.9.2001; AmtlBull NR 2001 1335; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 7; Prot. SPK-NR 30.5.2002; AmtlBull NR 2002956; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
- 07.400 *Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21.02.08 (BB1 2008 1869); Stellungnahme BR 16.8.2008 (BB1 2008 3177); AmtlBull NR 2008 855; AmtlBull StR 2008 712; Änderung ParlG 3.10.2008 (AS 2009 725 ff.).
- 16.457 *Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Prot. SPK-NR 28.4.2017; Prot. SPK-NR 29.6.2017; Prot. SPK-NR 17.8.2017; Bericht SPK-StR 18.8.2017 (BB1 2017 6865 ff.); Stellungnahme BR 11.10.2017 (BB1 2017 6797 ff.); Prot. SPK-NR 9.11.2017; AmtlBull N 2017 2066 ff.; Prot. SPK-StR 18.1.2018; AmtlBull StR 2018 26 ff.; Prot. SPK-NR 3.5.2018; AmtlBull NR 2018 583 ff; AmtlBull StR 2018 316 ff.; Prot. SPK-NR 24.5.2018; AmtlBull NR 2018 824 ff.; AmtlBull StR 2018 516 ff.; Änderung ParlG 21.6.2019 (AS 2018 3461).

Literatur

BIAGGINI, «Präventive Rechtskontrolle» – Hintergrund, Inhalt, Folgerungen, in: LeGes 2010. H. 3, 309 ff. (zit. BIAGGINI, Rechtskontrolle), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2010/3/20103309-323.html>> (27.03.2024); DUBAS/WACHTER, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, in: LeGes 2010, H. 2, 187 ff. (zit. DUBAS/WACHTER, Nachhaltigkeitsbeurteilung), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2010/2/20102187-198.html>> (27.03.2024); EICHENBERGER/SCHINDLER, Art. 102, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER/SCHINDLER, Art. 102); HAUSHEER/JAUN, Die Einleitungsartikel des ZGB: Art. 1–10 ZGB, Bern 2003 (zit. HAUSHEER/JAUN, Einleitungsartikel); KELLER LÄUBLI, Zur Gesetzesevaluation in der Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie 2011, H. 2, 18; G. MÜLLER/UHLMANN, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Aufl., Zürich 2013; NUSSBAUMER, Revision des Botschaftsleitfadens. Regulierungs-

folgenabschätzung und Qualität der Daten als Entscheidungsgrundlagen im Rechtsetzungsverfahren, in: LeGes 2020, H. 3, <https://leges.weblaw.ch/fr/legesissues/2020/3/regulierungsfolgenab_dca773e02c.html> (27.03.2024); RIEMER, Die Einleitungsartikel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Art. 1–10 ZGB), Bern 2003 (zit. RIEMER, Einleitungsartikel); ROTACH, Zugang zu den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens, in: LeGes 2008, H. 2, 245 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2008/2/20082245-269.html>> (27.03.2024); ROTACH/SCHÄRER, Änderungen von Botschaften und Erlassentwürfen durch den Bundesrat (Abgrenzung zwischen Botschaft, Zusatzbotschaft und Einzelantrag des Bundesrats), in: LeGes 2009, H. 1, 9 ff. (zit. ROTACH/SCHÄRER, Änderungen), <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2009/1/200919-33.html>> (27.03.2024); SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz, Bern 2008 (zit. SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz); SÄGESSER, Zusatzbotschaften an die eidgenössischen Räte, in: SJZ 2008, H. 104, 309 ff. (zit. SÄGESSER, Zusatzbotschaften).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2002

Gestützt auf sein in der BV verankertes Initiativrecht (Art. 90 Ziff. 4 BV 1848; Art. 101 Ziff. 4 BV 1874; Art. 181 BV) unterbreitete der BR der BVers seit 1848 seine Entwürfe zu ihren Erlassen mit Erläuterungen. In Letzteren begründete und kommentierte er die Entwürfe. Die Terminologie war zu Beginn uneinheitlich. Teilweise wurden die Erläuterungen als Bericht oder als Botschaft bezeichnet. Erst im GVG vom 9. 10. 1902 wird der Begriff der Botschaft erstmals erwähnt. In Art. 18 heisst es, dass den Mitgliedern der Räte «die wichtigen Botschaften, wenn immer möglich, acht Tage vor Beginn der Session zugestellt werden» sollen.

Im GVG vom 23. 3. 1962 wurden in Art. 43 erstmals Vorgaben zum *Inhalt* der Botschaft gesetzlich verankert. Der BR wurde verpflichtet, in den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlussentwürfen in einem besonderen Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung zu nehmen. Mit der Änderung des GVG vom 14. 3. 1974 wurde Art. 43 GVG 1962 präzisiert und ergänzt. Es wurden detaillierte Angaben zur Vereinbarkeit der Vorlagen mit BV und Gesetzen verlangt. Ferner wurde ein neuer Abs. 2 eingefügt, mit dem der BR dazu verpflichtet wurde, die personellen und finanziellen Auswirkungen der Vorlagen zu beleuchten. Abs. 2 wurde später mit dem BG vom 22. 6. 1979 über die Regierungsrichtlinien und den Finanzplan (AS 1979 1318) präzisiert.

Im Rahmen der Parlamentsreform (78.233 Pa.Iv. *Parlamentsreform*) wurde Art. 43 GVG 1962, der sich mit der Botschaft des BR befasste, total revidiert. Gem. der GVG-Revision vom 23. 8. 1984 hatte der BR neu in seinen Botschaften das Verhältnis der Vorlage zu den Richtlinien der Regierungspolitik sowie zum Finanzplan zu erläutern (Abs. 1). Abs. 3 enthielt detaillierte Vorgaben zu den finanziellen Auswirkungen der Erlassentwürfe. Ferner wurde dem BR vorgeschrieben, Botschaften und Berichten eine kurze Übersicht voranzustellen (Abs. 4).

Mit drei Änderungen (86.069 *Subventionsgesetz*; 95.013 *Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse*; 85.227 Pa.Iv. *Sozialversicherungsrecht*) wurde der Katalog von Art. 43 Abs. 3 GVG 1962 über die zu beschreibenden Auswirkungen der Vorlagen ergänzt. Im Jahr 1999 musste Art. 43 GVG 1962 an die neuen Erlassformen der BV angepasst werden (99.419 Pa.Iv. *GVG. Anpassungen an die neue BV*), und der BR wurde mit Abs. 2^{bis} gesetzlich verpflichtet, die Vollzugstauglichkeit der Vorlagen darzulegen (96.456 Pa.Iv. *Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes*).

2. ParlG

- 5 Mit der Schaffung des ParlG (01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*) wurde Art. 43 GVG 1962 in Art. 141 ParlG überführt, wobei die neue Bestimmung inhaltlich weitgehend unverändert blieb. Art. 43 GVG 1962 war aber wegen der vielen Teilrevisionen seit der Verabschiedung des GVG sehr unübersichtlich geworden. Art. 141 ParlG wurde daher redaktionell vollständig neu dargestellt (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3592] sowie Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5456]).
- 6 Am 2.3.2009 trat mit der Vorlage 07.400 (*Pa.Iv. Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*) eine geringfügige Änderung von Art. 141 ParlG in Kraft. In Abs. 2 Bst. g wurde ergänzt, dass die Botschaft neben den Auswirkungen des Erlassentwurfes auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt auch jene auf künftige Generationen beleuchten soll.
- 6a Mit der Vorlage 16.457 (*Pa. Iv. SPK-NR Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) wurde der Katalog der Gegenstände, die in einer Botschaft oder in einem Bericht erläutert werden sollen, in Art. 141 Abs. 2 in mehreren Punkten geändert und ergänzt. Die Anpassungen gehen zu einem grossen Teil auf mehrere pa.Iv. zurück, die Ergänzungen und Anpassungen des Katalogs in Art. 141 Abs. 2 vorsahen. Dabei handelt es sich um die Nutzung des Handlungsspielraums der Schweiz bei der Übernahme internationalen Rechts (Bst. a^{bis}), das Subsidiaritätsprinzip (Bst. a^{ter}), die Wahrung der Selbstverantwortung und des Handlungsspielraums der von einer Regelung betroffenen Privaten (Bst. g^{bis}) und die Auswirkungen auf den Bedarf an Informations- und Kommunikationstechnologien (Bst. g^{ter}). Weitere Neuerungen wurden während den Ratsberatungen in den Katalog eingefügt, so die Prüfung einer Befristung eines Erlassentwurfs (Bst. a^{quater}) und die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf die Auslandschweizerinnen und -schweizer (Bst. j). Angepasst wurden schliesslich Bst. f über die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlassentwurfs sowie Bst. h über das Verhältnis des Erlassentwurfs zur Legislaturplanung und neu zum Finanzplan. Die Ergänzungen im Katalog waren nicht unumstritten. Eine Minderheit I der SPK-NR beantragte, alle Änderungen von Abs. 2 mit Ausnahme von Bst. e und f zu streichen. Die Ausweitung der Anforderungen an die Botschaften leiste keinen Beitrag zur Deregulierung, «sondern führe im Gegenteil zu grösserem bürokratischem Aufwand». Weiter wurde argumentiert, dass die Ratsmitglieder und insb. die vorberatenden Kommissionen die erforderlichen Zusatzinformationen verlangen können, falls in einer Botschaft des BR wichtige Informationen fehlen sollten (BBl 2017 6797 6830). Auch der Bundeskanzler äusserte sich im NR kritisch zu den Ergänzungen. Er sei nicht sicher, ob die Bst. a^{bis}, a^{ter} und g^{bis} wie beabsichtigt der Überregulierung entgegenwirken werden. Er machte darauf aufmerksam, «dass diese Anforderungen unter Umständen weitere, allenfalls teure Folgeabschätzungen zur Folge haben werden» (AmtlBull NR 2017 2070). Die Minderheit I unterlag im Nationalrat schliesslich mit 73 zu 112 Stimmen bei zwei Enthaltungen (AmtlBull NR 2017 2089).
- 6b Die Vorlage 22.082 *Entlastung der Unternehmen von Regulierungskosten (Unternehmensentlastungsgesetz UEG)* (AS 2024 118) sieht in den Art. 4 und 5 weitere detaillierte Pflichten für die Ausarbeitung von Botschaften des BR vor (in Kraft gesetzt auf den 1.10.2024; s. auch Art. 111 N 5a).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Allgemeines; Begriff der «Botschaft»; Adressat

Gem. Art. 141 Abs. 1 ist der BR verpflichtet, der BVers seine Entwürfe zu ihren Erlassen zusammen mit einer Botschaft zu unterbreiten.¹ Mit der Botschaft hat der BR die BVers darüber zu informieren, was er vorschlägt, welche politischen Ziele er mit dem Erlassentwurf verfolgt und welche Probleme gelöst werden sollen (vgl. Art. 141 Abs. 2). Botschaften können somit als Erläuterungen zu Erlassentwürfen bezeichnet werden, die der BR der BVers unterbreitet (SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 309). Festzuhalten ist dabei, dass nach Art. 71 ParlG der Erlassentwurf der Beratungsgegenstand ist und nicht die Botschaft. 7

Mit der Unterbreitung von Erlassentwürfen zusammen mit einer Botschaft zuhanden der BVers nimmt der BR sein in Art. 181 BV verankertes Initiativrecht wahr (SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 309). Dabei handelt es sich einerseits um eine Befugnis des BR, der BVers Vorlagen zu unterbreiten. Andererseits können die BV (z.B. Art. 183 BV) oder ein Gesetz (z.B. Art. 97 ParlG) den BR auch dazu verpflichten, der BVers einen Erlassentwurf vorzulegen. Zudem kann die BVers den BR verbindlich mit der Unterbreitung einer Vorlage beauftragen (Art. 171 BV; Art. 120 ff. ParlG; BIAGGINI, Art. 181 N 4 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; KÜNZLI, Art. 181 N 7, in: BSK BV). Das Initiativrecht umfasst alle Formen von Erlassen der BVers, unabhängig davon, ob es sich um rechtsetzende oder nicht rechtsetzende Erlasse handelt (EICHENBERGER/SCHINDLER, Art. 102 N 62). 8

Wie in Art. 181 BV wird in Abs. 1 die Formulierung «Erlassentwurf» verwendet. Damit wird klargestellt, dass der BR der BVers ausformulierte Entwürfe unterbreiten muss; er kann hingegen nicht Vorschläge in der Form von allgemeinen Anregungen (vgl. Art. 107 und 115 ParlG) zusammen mit einer Botschaft vorlegen (BIAGGINI, Art. 181 N 10, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; KÜNZLI, Art. 181 N 12, in: BSK BV). 9

Die Botschaft des BR zu Erlassentwürfen richtet sich an die BVers (Art. 141 Abs. 1) und dient als Grundlage für die Beratungen in den Kommissionen und in den Räten. Der BR ist deshalb verpflichtet, den PD die Botschaft spätestens vierzehn Tage vor der Sitzung der vorberatenden Kommission zuzustellen (Art. 149 ParlG). Mit der Einreichung durch den BR bei der BVers werden die Erlassentwürfe in beiden Räten anhängig gemacht (Art. 71 Bst. a und Art. 72 Abs. 3 ParlG). Der BR kann seine von ihm zusammen mit einer Botschaft eingebrachten Erlassentwürfe nicht mehr zurückziehen (Art. 73 Abs. 3 ParlG). 10

Die Botschaften des BR werden zusammen mit den Erlassentwürfen – in der Regel wenige Wochen nach ihrer Verabschiedung – im BBl auf der öffentlich zugänglichen Online-Plattform (Publikationsplattform) veröffentlicht (Art. 1a Abs. 1 PublG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 Bst. a). Sie können auch in gedruckter Form bezogen werden (Art. 16 Abs. 1 PublG). 11

b) Weitere Adressaten der Botschaften des BR

Der BR stellt seine Botschaft oft unmittelbar nach ihrer Verabschiedung im Rahmen seiner Informationstätigkeit (Art. 10 und 10a RVOG) den Medien als Hintergrundinformation für die politische Berichterstattung zu. 12

Mit der Veröffentlichung der Botschaft wird eine wichtige Phase des Gesetzgebungsverfahrens für die Öffentlichkeit transparent gemacht. Sie gewährleistet, dass die Botschaft 13

¹ Zu seltenen Abweichungen von dieser Regel s. Art. 148 N 10.

des BR als Bestandteil der Gesetzesmaterialien als allgemein zugängliche Quelle zur Entstehungsgeschichte für die rechtsetzenden, rechtsanwendenden und rechtsprechenden Instanzen sowie für Lehre und Forschung zur Verfügung steht. Bei der Rechtsanwendung spielen die Gesetzesmaterialien eine gewisse Rolle. Gem. Bundesgericht (BGE 124 III 350, 352 E. 2b) fallen sie jedoch «nach der Rechtsprechung nur ins Gewicht, wenn sie angesichts einer unklaren gesetzlichen Bestimmung eine klare Antwort geben und im Gesetzeswortlaut Niederschlag gefunden haben. Zu beachten ist überdies, dass ihnen umso weniger Bedeutung zukommt, je weiter die Entstehung des Gesetzes zeitlich zurückliegt» (HAUSHEER/JAUN, Einleitungsartikel, N 145 ff.; RIEMER, Einleitungsartikel, Rz 54).

2. Abs. 2

- 14 Die Grundzüge des Inhalts einer Botschaft des BR sind gesetzlich vorgeschrieben. Art. 141 Abs. 2 enthält neben der Begründung des Erlassentwurfes und der Erläuterung der einzelnen Bestimmungen einen umfangreichen Katalog von Punkten, die der BR in seinen Botschaften i.d.R. behandeln muss. Der Botschaftsleitfaden der BK² konkretisiert als Hilfsmittel für die Bundesverwaltung Art. 141 Abs. 2; ebenso enthält dieser detaillierte Leitlinien zum Verfassen von Zusatzbotschaften (zu den Zusatzbotschaften vgl. unten N 27 ff.).
- 15 In der Botschaft legt der BR die Gründe dar, die ihn dazu veranlasst haben, der BVers den Erlassentwurf zu unterbreiten. Dazu gehört die Darstellung der Ausgangslage. Der BR hat namentlich zu schildern, weshalb Handlungsbedarf besteht, wo sich Probleme ergeben und wer vom BR welche Massnahmen verlangt. Auch soll er über allfällige Vorarbeiten wie über die Arbeit von Expertengruppen oder die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens informieren (vgl. Bst. c). Weiter stellt der BR die beantragte Neuregelung und die damit angestrebten Ziele vor. Dabei sind die Gründe darzustellen, die für den vorgelegten Erlassentwurf sprechen, und die Vorteile, die die gewählte Lösung gegenüber Alternativen hat (BK, Botschaftsleitfaden, 29).
- 16 Abs. 2 verpflichtet den BR, die einzelnen Bestimmungen des Erlassentwurfes zu kommentieren, sofern dies für das Verständnis nötig ist (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BBl 2001 5456]). Erläuterungen sind angebracht, wenn die Bestimmung nicht selbsterklärend ist oder offensichtlich unterschiedlich verstanden werden könnte. Das bloss Umschreiben des Inhaltes der Artikel mit etwas anderen Worten ist zu vermeiden. Die Kommentierung der Bestimmungen ist für die Beratungen in den Kommissionen und in den Räten wichtig und spielt später auch bei der Auslegung eine gewisse Rolle (vgl. oben N 13).
- 17 Daneben hat der BR Angaben zu den in Bst. a–j aufgezählten Bereichen zu machen. Die Aufzählung enthält aber nur die wichtigsten Punkte, weshalb der BR frei ist, weitere Themen abzuhandeln (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3592, 3594]). Umgekehrt muss der BR nach Abs. 2 nur dort Erläuterungen anbringen, wo aussagekräftige Angaben möglich sind (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5428, 5456]).
- 18 Nach Bst. a sind die rechtlichen Aspekte zu den Erlassentwürfen in der Botschaft zu begründen. Namentlich sind die Kompetenznormen in der BV und gegebenenfalls in den BG darzulegen. Bei Bedarf hat der BR die gewählte Erlassform zu begründen. Weiter sind die Auswirkungen auf die Grundrechte zu erläutern und allenfalls die Einschränkungen der Grundrechte gestützt auf Art. 36 BV zu begründen. Sie sind wegen ihrer Wichtigkeit in der

2 BK (Hrsg.), Botschaftsleitfaden, 5. Aufl., Bern August 2020 (zit. BK, Botschaftsleitfaden) <<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/sprachen/hilfsmittel-textredaktion/leitfaden-fuer-botschaften-des-bundesrates.html>> [17.10.2023].

Botschaft gesondert darzulegen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3593]). Der BR ist ferner verpflichtet, in der Botschaft die Vereinbarkeit der Erlassentwürfe mit dem Völkerrecht und ihr Verhältnis mit dem europäischen Recht zu beleuchten. Bestehen erheblich unterschiedliche Einschätzungen zur Vereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht und Völkerrecht, die in der Ämterkonsultation geäußert wurden oder in Lehre und Praxis vertreten werden, so stellt der BR diese in der Botschaft dar und beurteilt diese Differenzen (Bericht BR 5.10.2010 zur präventiven Rechtskontrolle [BBl 2010 2187]; BIAGGINI, Rechtskontrolle, 318). Nach der hier vertretenen Auffassung steht dabei der Nennung der Exponenten aus Lehre und Praxis von ausserhalb der Bundesverwaltung nichts im Wege. Anders verhält es sich bei der namentlichen Bezeichnung von bundesverwaltungsinternen Stellen und Personen. Der BR verabschiedet die Botschaft nach der Durchführung des Mitberichtsverfahrens als Kollegium. Es ist sinnvoll, dass der BR in seiner Botschaft die verschiedenen rechtlichen Auffassungen innerhalb der Bundesverwaltung diskutiert. Das Kollegialprinzip nach Art. 177 BV bedeutet indessen auch, dass sich alle Mitglieder des BR nach innen und nach aussen hinter den Entscheid des BR stellen (B. EHRENZELLER, Art. 177 N 18, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.). Eine namentliche Bezeichnung von bundesverwaltungsinternen Stellen und Personen, die den Mitgliedern des BR unterstellt sind und andere Auffassungen vertreten, würde das Kollegialprinzip strapazieren, weshalb darauf zu verzichten ist.

Der BR muss nach Bst. a^{bis} bei der Übernahme von internationalem Recht darlegen, wie er den Handlungsspielraum der Schweiz optimal genutzt hat. Bei der Übernahme muss er aufzeigen, wieweit dessen Anforderungen gehen und ob eine eigenständige Umsetzung im Sinne des Äquivalenzprinzips möglich ist. Bei einer freiwilligen Übernahme hat er die Folgen einer Nichtübernahme und Alternativen zu einer Übernahme darzulegen (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6797, 6827]).

18a

Bst. a^{ter} wurde in den Beratungen in den Räten vervollständigt. Bereits der Entwurf der SPK-NR sah vor, dass der BR ausführen muss, ob und wie der Erlassentwurf das in der BV verankerte Subsidiaritätsprinzip beachtet. Er hat darzulegen, ob der Erlassentwurf dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5a BV) Rechnung trägt (BK, Botschaftsleitfaden, 29 u. 50) und ggf. nur Bundesaufgaben vorsieht, welche die Kraft der Kte. übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen (Art. 43a Abs. 1 BV). Weiter muss darüber Rechenschaft abgelegt werden, ob beim Erlassentwurf die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden beachtet wurden (Art. 50 Abs. 2 BV). Darüber hinaus wurde Bst. a^{ter} im Rahmen der Beratungen nach dem Scheitern eines ähnlichen Vorschlags einer Minderheit II der SPK-NR im NR auf Antrag der SPK-StR dahingehend ergänzt, dass der BR auch über die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf die Gemeinden, Städte, städtischen Agglomerationen und Berggebiete Bericht erstatten muss (BK, Botschaftsleitfaden, 41).

18b

Bst. a^{quater} geht auf eine pa.Iv. von NR Vogt (*16.437 Überregulierung stoppen! Gesetzes befristen* [Sunset-Klauseln]) zurück. Auf Antrag der SPK-StR wurde die Vorgabe in den Katalog von Art. 141 Abs. 2 ParlG aufgenommen, wonach der BR in der Botschaft jeweils erläutern muss, ob die Befristung des Erlassentwurfs sachdienlich wäre oder nicht. Soll ein Erlass befristet werden, so muss erläutert werden, wie die Wirkungsmessung erfolgt und was die Folgen einer Nichterneuerung des Gesetzes nach Ablauf der Befristung sind. (BK, Botschaftsleitfaden, 48). Dieser Vorschrift liegt der Gedanke zu Grunde, dass gesetzliche Bestimmungen nur so lange gelten sollen, wie sie nötig sind. Damit soll ein Beitrag gegen die Überregulierung und für die Qualität der Erlassentwürfe geleistet werden (AmtlBull StR 2018 31).

18c

- 19 Obwohl Bestandteil der rechtlichen Erläuterungen, wird die Pflicht zur Begründung einer Kompetenzdelegation in einem eigenen Bst. b vorgesehen. Namentlich ist die Ermächtigung des BR oder einer anderen Instanz zum Erlass von gesetzesvertretendem Verordnungsrecht zu begründen. Davon nicht betroffen ist die Ermächtigung des BR zum Erlass von bloss vollziehendem Verordnungsrecht (BK, Botschaftsleitfaden, 51; vgl. Art. 182 Abs. 1 BV).
- 20 Bst. c sieht vor, dass der BR in seinen Botschaften über die Ergebnisse des vorparlamentarischen Verfahrens informiert und insb. die diskutierten Standpunkte und Alternativen darlegt. Neben den verwaltungsinternen Arbeiten oder den Arbeiten von verwaltungsexternen Experten handelt es sich dabei v.a. um die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens gestützt auf das VIG und von Konsultationen der Kantone im Rahmen des BG vom 22. 12. 1999 über die Mitwirkung der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes (BGMK; SR 138.1). Damit wird insb. gewährleistet, dass auch die BVers von den Ergebnissen der Vernehmlassungsverfahren Kenntnis erhält (SÄGESSER, Vernehmlassungsgesetz, Art. 8 N 12). Der BR muss seine Haltung zu den Ergebnissen des vorparlamentarischen Verfahrens darlegen und begründen. Insb. sollte er die Punkte offenlegen, die auch nach der Berücksichtigung des Ergebnisses des vorparlamentarischen Verfahrens strittig geblieben sind und wo im weiteren Verlauf mit Diskussionen und Gegenvorschlägen zu rechnen ist (BK, Botschaftsleitfaden, 33).
- 21 Bst. d hängt mit Bst. c zusammen. Dabei geht es in erster Linie um den Aspekt der Vollzugstauglichkeit der vorgeschlagenen Erlassentwürfe. Der BR hat die Ergebnisse der Abklärungen über die Vollzugstauglichkeit der Erlassentwürfe im vorparlamentarischen Verfahren darzulegen. Hinweise von verwaltungsexternen Stellen ergeben sich ebenfalls insb. aus dem Vernehmlassungsverfahren. Der BR skizziert daneben die geplante Umsetzung des Erlassentwurfes und informiert über vorgesehene Evaluationen (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Rz 1581).
- 22 Bst. e war im Entwurf der SPK-NR noch nicht enthalten (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3593]) und wurde von der SPK-StR eingebracht (Prot. SPK-StR 30. 1. 2002; Prot. SPK-StR 11. 2. 2002; AmtlBull StR 2002 37). Nach Bst. e macht der BR Angaben über das Abstimmen von Aufgaben und Finanzen. Damit sind Ausführungen über die Einbettung des Erlassentwurfes «in den Finanzplan und den Kontext der Schuldenbremse» gemeint (AmtlBull StR 2002 37, Votum StR Franz Wicki [CVP/LU]).
- 23 In Bst. f werden dem BR Vorgaben zu den Ausführungen über die personellen und finanziellen Auswirkungen der Erlassentwürfe und ihres Vollzugs, die Finanzierung sowie das Verhältnis von Kosten und Nutzen gemacht; v.a. bei Erlassentwürfen von grosser finanzieller Tragweite können die Ausführungen zu diesem Punkt sehr umfangreich sein (vgl. auch BK, Botschaftsleitfaden, 40).
- 24 Bst. g verpflichtet den BR zu Erläuterungen über weitere Auswirkungen des Erlassentwurfes. Namentlich sind die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Gesellschaft, die Umwelt sowie – i.S. einer Generationenverträglichkeitsprüfung – auf künftige Generationen darzulegen (BBI 2008 1889; vgl. DUBAS/WACHTER, Nachhaltigkeitsbeurteilung, 188).
- 24a Mit Bst. g^{bis} wurde eine pa.Iv. von NR Vogt (16.436 *Überregulierung stoppen. Entscheidungsfreiheit und Handlungsspielraum für die Privaten und die Unternehmen bewahren*) umgesetzt. Der BR muss in der Botschaft erläutern, ob und wie eine Vorlage die Selbstverantwortung und den Handlungsspielraum der von einer Regelung betroffenen Privatperson wahrt. Auch diese Vorgabe hat zum Ziel, der Überregulierung entgegenzuwirken. Der Einsatz sogenannter alternativer Regelungen soll geprüft werden. Wenn möglich sind allge-

meine Grundsätze und Zielvorgaben zu erlassen statt detaillierter Regelungen und konkreter Verhaltenspflichten (BB1 2017 6829).

Infolge der stark wachsenden Bedeutung der Informations- und Kommunikationstechnologien und der grossen Auswirkungen von Erlassen auf diese Technologien wurde Bst. g^{ter} in den Katalog aufgenommen. Demnach muss der BR die Auswirkungen eines Erlassentwurfs auf die Anforderungen an die Informations- und Kommunikationstechnologie und die damit verbundenen Aufwendungen erläutern (BB1 2017 6829; BK, Botschaftsleitfaden, 41 f.).

24b

Nach Bst. h hat der BR zu erläutern, ob der Erlassentwurf in der Legislaturplanung angekündigt worden ist oder nicht. Bei angekündigten Geschäften gibt der BR die Fundstellen in der Botschaft zur Legislaturplanung sowie im BB zur Legislaturplanung an (BK, Botschaftsleitfaden, 30 f.). Bei nicht angekündigten Geschäften oder Geschäften, die der BR trotz anderslautendem Beschluss der BVers zur Legislaturplanung unterbreitet, legt der BR die Gründe dar, weshalb das Geschäft dringl. ist und trotzdem vorgelegt wird (BK, Botschaftsleitfaden, 31).

25

Ferner hat der BR die Auswirkungen des Erlassentwurfs auf den Finanzplan darzulegen (BK, Botschaftsleitfaden, 32). Diese Vorgabe war vormals in Bst. f verankert und wurde mit der Vorlage 16.457 *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts* in Bst. h über die mit der Finanzplanung zusammenhängende Legislaturplanung überführt (AS 2018 3461).

25a

Bst. i beinhaltet den Auftrag an den BR, in der Botschaft die Auswirkungen der Erlassentwürfe auf die Gleichstellung von Frau und Mann zu beleuchten. Dabei spielen sowohl wirtschaftliche wie gesellschaftliche Aspekte eine Rolle. Inwiefern Bst. i gegenüber Bst. g eine eigenständige Bedeutung zukommt, ist offen. Bei einer künftigen Änderung von Art. 141 wäre deshalb die Integration von Bst. i in Bst. g zu prüfen.

26

In Bst. j wurden zwei Mo. (17.3961 *Lombardi/17.3683 Guldemann. Auswirkungen von Gesetzen auf die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen. Information in den Botschaften des Bundesrates zu Erlassentwürfen*) umgesetzt. Demnach muss der BR in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen die BVers kurz über deren Auswirkungen auf die Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen informieren.

26a

Die Aufzählung der in einer Botschaft abzuhandelnden Themen in Abs. 2 ist sehr umfassend geworden. Dieser detaillierte Katalog ist in der Praxis kaum handhabbar. Eine Konzentration aufs Wesentliche wäre sinnvoll. Fehlen den Kommissionen und den Ratsmitgliedern Informationen in der Botschaft, so können sie diese vom BR im Rahmen der Beratungen einverlangen (vgl. oben N 6a).

26b

3. Zusatzbotschaften

Bei der erstmaligen gesetzlichen Regelung der Botschaft des BR im GVG 1962 (vgl. oben N 2) wurde davon ausgegangen, dass der Begriff «Botschaft» nur verwendet werden soll, wenn der BR der BVers Erlassentwürfe mit Botschaft in Ausübung seines Initiativrechts unterbreitet. Schlägt der BR Änderungen oder Ergänzungen zu seinen Vorlagen vor, hat er dies in Form eines Berichts zu tun (AmtlBull NR 1961 290, Votum NR Robert Bratschi [SP/BE]). In der Praxis hat sich im Verlaufe der Jahre für ergänzende Erlassentwürfe des BR indes der Begriff «Zusatzbotschaft» eingebürgert (vgl. ROTACH/SCHÄRER, Änderungen, 30; SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 311 FN 12).

27

Die Zusatzbotschaft des BR wird weder in Art. 141 noch in einer anderen gesetzlichen Bestimmung ausdrücklich geregelt. In der Praxis werden analog die Bestimmungen zu den

28

Botschaften angewendet: So macht der BR in der Zusatzbotschaft die Angaben nach Art. 141 Abs. 2; die Zusatzbotschaften werden analog zu den Botschaften nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a PublG im BBl veröffentlicht (ROTACH/SCHÄRER, Änderungen, 19). Der BR kann der BVers Erlasse mit Zusatzbotschaften frühestens nach der Anhängigmachung der Ursprungsbotschaft (Art. 72 Abs. 3 ParlG) und nur so lange unterbreiten, wie der ursprüngliche Erlassentwurf abgeändert werden kann (ROTACH/SCHÄRER, Änderungen, 12; SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 315). Es lassen sich zwei Kategorien von Zusatzbotschaften unterscheiden:

- 29 Der BR unterbreitet der BVers im Rahmen eines hängigen Gesetzgebungsverfahrens gestützt auf sein Initiativrecht nach Art. 181 BV einen neuen Erlassentwurf, der die noch hängige Ursprungsvorlage ersetzen soll. Dabei handelt es sich um einen sowohl formell wie inhaltlich grösstenteils neuen Entwurf. Nach Rückweisungsbeschlüssen (s. Art. 75 N 6) werden der BVers häufig neue Erlassentwürfe mit Zusatzbotschaften unterbreitet.³ Im Unterschied zu einer Botschaft wird kein neuer Beratungsgegenstand bei der BVers anhängig gemacht. Folgen die Kommissionen und die Räte dem BR, wird der ursprüngliche Erlassentwurf abgeschrieben (vgl. Art. 74 Abs. 6 ParlG); das Verfahren für den neuen Erlassentwurf beginnt von Neuem mit dem Eintreten.
- 30 Sind die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu den ursprünglichen Erlassentwürfen hingegen punktueller Art, unterbreitet der BR diese mit einer Zusatzbotschaft gestützt auf sein Antragsrecht nach Art. 160 Abs. 2 BV. Die neuen Anträge des BR werden im laufenden Verfahren in der zuständigen Kommission und im zuständigen Rat direkt und ohne Eintretensbeschluss zusammen mit dem ursprünglichen Erlassentwurf beraten.⁴ Von den Zusatzbotschaften mit Anträgen zu unterscheiden sind die Einzelanträge des BR oder von einzelnen Mitgliedern des BR, die in die Beratungen der Kommissionen und der Räte eingebracht werden (SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 311). Oft handelt es sich dabei um Änderungsvorschläge von erheblicher Tragweite.⁵ Ferner ist vorgekommen, dass der BR der BVers Änderungsanträge mit Berichten vorlegte.⁶ Um eine einheitliche Praxis sicherzustellen, hat der BR nach der hier vertretenen Auffassung der BVers Anträge im Rahmen einer im BBl zu publizierenden Zusatzbotschaft zu unterbreiten, sofern die Änderungen

3 Vgl. z.B. Zusatzbotschaft vom 17.6.2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Schaffung einer Berufungskammer am Bundesstrafgericht) (BBl 2016 6199); Zusatzbotschaft BR vom 27.10.2010 zur Änderung des BG über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit («BWIS II reduziert») (BBl 2010 7841); Zusatzbotschaft vom 13.10.2010 zur Regierungsreform (BBl 2010 7811); Zusatzbotschaften zur Bahnreform 2 (BBl 2007 2681; BBl 2011 911).

4 Vgl. z.B. Zusatzbotschaft vom 21.9.2018 zur Teilrevision des Obligationenrechts (Schutz bei Meldung von Unregelmässigkeiten am Arbeitsplatz) (BBl 2018 6127); Zusatzbotschaft vom 4.3.2016 zur Änderung des Ausländergesetzes (Integration) (BBl 2016 2821); Zusatzbotschaft vom 1.10.2010 zur Änderung des Bankengesetzes (Nachrichtenlose Vermögenswerte) (BBl 2010 7495); Zusatzbotschaft vom 14.6.2002 zur Änderung des Kartellgesetzes (Untersuchungen in Verfahren nach dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG) (BBl 2002 550).

5 Vgl. z.B. 01.023 Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (BBl 2001 4202); 01.082 Botschaft zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht) (BBl 2002 3148); 02.060 Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des BG über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des BG über die Alters- unter Hinterlassenenversicherung (BBl 2002 6845).

6 Vgl. z.B. 05.092 Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts: Zusatzbericht vom 22.8.2007 (Erläuterung der Änderungen des bundesrätlichen Entwurfs vom 21.12.2005 zu einer schweizerischen Jugendstrafprozessordnung [JStPO]) (BBl 2008 3121).

von solcher Bedeutung sind, dass die Prinzipien der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung sowie die Vollständigkeit der Materialien eine solche Kommentierung verlangen. Der BR soll deshalb Änderungsanträge nur ausnahmsweise und nur bei geringfügigen Änderungen der BVers ohne Zusatzbotschaft unterbreiten (gl.M. SÄGESSER, Zusatzbotschaften, 315).

Der Botschaftsleitfaden der BK enthält ergänzende Regeln für Zusatzbotschaften (vgl. BK, Botschaftsleitfaden, 83 ff.). Dabei werden in formeller Hinsicht unterschiedliche Vorgaben für die beiden Formen gemacht. Sie sollen dazu beitragen, dass inskünftig Unklarheiten über die rechtliche Natur der Vorschläge und das weitere Vorgehen vermieden werden können. **31**

Neben den beiden im Botschaftsleitfaden vorgesehenen Formen von Zusatzbotschaft besteht Raum für besondere Fälle von Zusatzbotschaften. Ein solcher Spezialfall stellt die Zusatzbotschaft vom 14.8.2019 zur Änderung des BG über die direkte Bundessteuer (Ausgewogene Paar- und Familienbesteuerung) (BBl 2019 5787) dar. Mit dieser Zusatzbotschaft unterbreitete der BR weder einen neuen Erlassentwurf gestützt auf sein Initiativrecht noch Änderungs- und Ergänzungsvorschläge gestützt auf sein Antragsrecht. Vielmehr unterbreitete er der BVers aktualisierte und ergänzte Grundlagen zur Reform des Steuer- und Sozialversicherungsrechts. **31a**

Das Instrument der Zusatzbotschaft ist sinnvoll und hat sich bewährt. Bisher wird die durch die Praxis entwickelte Zusatzbotschaft auf Gesetzesstufe nicht abgebildet, weshalb es immer wieder Unklarheiten über die rechtliche Natur der damit unterbreiteten Entwürfe gibt. Es ist daher wünschenswert, dass bei einer künftigen Änderung des ParlG das Instrument der Zusatzbotschaft ebenfalls im ParlG verankert wird. **32**

4. Statistik

Publikation von Botschaften und Zusatzbotschaften in den Jahren 2006–2022: **33**

Jahr	Botschaften	Zusatzbotschaften	Jahr	Botschaften	Zusatzbotschaften
2006	78	2	2015	68	0
2007	75	1	2016	62	3
2008	55	1	2017	56	0
2009	66	0	2018	67	1
2010	88	6	2019	71	1
2011	64	2	2020	91	1 ⁷
2012	66	0	2021	67	0
2013	78	2	2022	55	0
2014	85	2			

7 Die Botschaft vom 18.11.2020 zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes (BBl 2020 8819) wurde hinsichtlich der Änderungen des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes als Zusatzbotschaft ausgestaltet, da der Grunderlass zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Vorlage in den Räten hängig war.

Art. 142

Voranschlag,
Nachträge und
Staatsrechnung¹ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung:

- a. den Entwurf für den Voranschlag des Bundes;
- b. die Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite: zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen;
- c. die Staatsrechnung: jährlich zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden soll.

² Er nimmt die Entwürfe für den Voranschlag sowie die Rechnungen der Bundesversammlung, der eidgenössischen Gerichte, der Eidgenössischen Finanzkontrolle, der Bundesanwaltschaft, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und des Eidgenössischen Datenschutzes und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und in die Rechnung des Bundes auf.

³ Das Bundesgericht vertritt die Entwürfe für die Voranschläge und die Rechnungen der eidgenössischen Gerichte vor der Bundesversammlung. Für die Bundesversammlung übernimmt diese Aufgabe die Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung, für die Eidgenössische Finanzkontrolle die Finanzdelegation, für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft und die Bundesanwaltschaft die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft. Der EDÖB vertritt den Entwurf für seinen Voranschlag und seine Rechnung vor der Bundesversammlung.

⁴ Der Bundesrat lässt jeweils per 30. Juni und 30. September Hochrechnungen über das voraussichtliche Jahresergebnis erstellen. Er setzt die Finanzkommissionen davon in Kenntnis.

Budget, suppléments et compte
d'État¹ Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale:

- a. le projet du budget de la Confédération;
- b. les projets de suppléments ordinaires et de crédits supplémentaires, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être traités;
- c. le compte d'État, chaque année au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle il doit être traité.

² Il reprend tels quels dans son projet de budget et dans le compte d'État les projets de budget et les comptes de l'Assemblée fédérale, des tribunaux fédéraux, du Contrôle fédéral des finances, du Ministère public de la Confédération, de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération et du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT).

³ Le Tribunal fédéral défend les projets de budget et les comptes des tribunaux fédéraux devant l'Assemblée fédérale. Le projet de budget et le compte de l'Assemblée fédérale sont défendus par la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, ceux du Contrôle fédéral des finances par la Délégation des finances, et ceux du Ministère public de la Confédération et de l'Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération, par l'autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération. Le PFPDT défend son projet de budget et ses comptes devant l'Assemblée fédérale.

⁴ Le Conseil fédéral fait établir chaque année au 30 juin et au 30 septembre un calcul approximatif du résultat prévisible de l'exercice. Il en informe les Commissions des finances.

Preventivo, aggiunte al preventivo e consuntivo della Confederazione

¹ Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale:

- a. il disegno di preventivo della Confederazione;
- b. i disegni di aggiunte ordinarie al preventivo e crediti aggiuntivi, due mesi prima della sessione in cui devono essere trattati;
- c. il consuntivo della Confederazione, ogni anno due mesi prima della sessione in cui deve essere trattato.

² Riprende nel suo disegno di preventivo e nel consuntivo della Confederazione, senza modificarli, i progetti di preventivo e i consuntivi dell'Assemblea federale, dei tribunali della Confederazione, del Controllo federale delle finanze, del Ministero pubblico della Confederazione, dell'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT).

³ Il Tribunale federale difende i progetti di preventivo e il consuntivo dei tribunali della Confederazione dinnanzi all'Assemblea federale. Per l'Assemblea federale questo compito è assunto dalla Delegazione amministrativa, per il Controllo federale delle finanze dalla Delegazione delle finanze, per l'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione e per il Ministero pubblico della Confederazione dall'autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione. L'IFPDT difende il suo progetto di preventivo e il suo consuntivo dinnanzi all'Assemblea federale.

⁴ Il Consiglio federale fa allestire entro il 30 giugno e il 30 settembre di ogni anno un calcolo approssimativo del risultato prevedibile dell'esercizio. Ne riferisce alle commissioni delle finanze.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. GVG von 1849, 1902 und 1962	1
2. Änderung des GVG vom 8. 10. 1999 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der BVers)	2
3. ParlG	3
4. Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005	5
5. Totalrevision des StBOG vom 19. 3. 2010 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der AB-BA und der BA)	7
5. Totalrevision des Datenschutzgesetzes vom 25. 9. 2020 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags des EDÖB)	8a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Fristen für die Unterbreitung von Voranschlag, Nachträgen und Staatsrechnung (Abs. 1)	9
2. Aufnahme der Entwürfe der BVers, der eidg. Gerichte, der EFK, der AB-BA und BA sowie des EDÖB (Abs. 2)	15
3. Vertretung der Entwürfe in den Räten (Abs. 3)	20
4. Hochrechnungen per 30. Juni und 30. September (Abs. 4)	25

Materialien

Bis 1902: GVG 22. 12. 1849 (AS 1848/49 279 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).
1994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff., insb. 1483); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).
1994 Pa.Iv. Geschäftsverkehrsgesetz. Anpassungen an die neue BV: Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 (BBl 1999 4809 ff., insb. 4822); AmtlBull NR 1999 1096; AmtlBull StR 1999 616; Änderung GVG 8. 10. 1999 (AS 2000 273 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 14. 9. 2000; Prot. SPK-NR 6. 9. 2001, Prot. SPK-StR 30. 1. 2002; VE PG 31. 1. 2000, 46; Erläuternder Bericht zum VE PG 30. 1. 2000, 96; Mitbericht FK-NR vom 6. 6. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3594); AmtlBull NR 2001 1365; AmtlBull StR 2002 36 f., ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.; insb. 3581 ff.).

04.079 *Finanzhaushaltgesetz. Totalrevision*: Botschaft BR 24. 11. 2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-NR 14./15. 2. 2005; FHG 7. 10. 2005 (AS 2006 1275 ff.).

08.066 *Strafbehördenorganisationsgesetz (StBOG)*: Botschaft BR 10. 9. 2008 (BBl 2008 8125 ff.); AmtlBull StR 2009 590 ff., 597; AmtlBull StR 2010 7; AmtlBull NR 2009 2259; AmtlBull NR 2010 210; StBOG 19. 3. 2010 (inkl. Änderung ParlG; AS 2010 3267 ff., insb. 3290 f.).

17.059 *Datenschutzgesetz. Totalrevision und Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz*: Prot. SPK-NR 23./24. 5. 2019, AmtlBull NR 2019 1819 ff.; DSG 25. 9. 2020 (inkl. Änderung ParlG; AS 2022 491).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. GVG von 1849, 1902 und 1962

- 1 Da seit Bestehen des Bundesstaates die Aufstellung von Voranschlag und Rechnung dem BR (Art. 90 Ziff. 14 BV 1848), die Festsetzung des Voranschlags und die Genehmigung der Rechnung hingegen der BVers zustand (Art. 74 Ziff. 10 BV 1848), musste geregelt werden, bis zu welchem Zeitpunkt der BR der BVers die Unterlagen zu diesen Beratungsgegenständen zukommen lassen muss. Entsprechend sah schon Art. 16 GVG 1849 vor, dass die Dokumente zum Geschäftsbericht und zur Rechnung «jeweilen bis zum 1. Mai den von den Räten zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen eingegeben» werden. Art. 23 GVG 1902 sah vor, dass der BR der BVers die Berichte über seine Geschäftsführung sowie die Rechnungen des vorhergehenden Jahres auf die Junisession und die Voranschläge¹ für das folgende Jahr auf die Dezembersession hin zu unterbreiten hat. Die Dokumente mussten den Kommissionen spätestens einen Monat vor Beginn der jeweiligen Session gedruckt zugestellt werden. Diese Bestimmung betr. den Zeitpunkt der Zuleitung wurde in Art. 45 GVG 1962 übernommen (Botschaft BR 25. 4. 1960 [BBl 1960 I 1449 ff., 1483 f.]).

2. Änderung des GVG vom 8. 10. 1999 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der BVers)

- 2 Art. 155 BV 1999 sah neu vor, dass die BVers über die PD verfügt. Damit ging die administrative Verfügungskompetenz über die Verwaltungsangelegenheiten der BVers vom BR an die BVers über, womit auch neu geregelt werden musste, wer für die Erstellung des Voranschlags der BVers und der PD verantwortlich zeichnet und diesen in den parlamentarischen Beratungen vertritt. Im Rahmen der nötigen Anpassungen des GVG an die BV 1999 (Bericht SPK-NR 7. 5. 1999 [BBl 1999 4822]) wurde ein Art. 8^{novies} Abs. 8 GVG 1962 eingeführt, welcher diese Aufgabe der VwD übertrug. Diese Neuregelung führte in den Räten zu keinen Diskussionen (AmtlBull NR 1999 1096; AmtlBull StR 1999 616). Analog zu dieser Änderung des GVG 1962 war mit einer Änderung des FKG auch die Zuständigkeit für die Erstellung des Voranschlags der EFK an die EFK übergegangen (Art. 2 Abs. 3 FKG i.d.F. vom 19. 3. 1999 [AS 1999 1807]).

¹ Bis zum Inkrafttreten des Postorganisationsgesetzes vom 30. 4. 1997 (AS 1997 2465 ff.) wurde der BVers vom BR bspw. auch noch der Voranschlag der PTT unterbreitet. Dieser wurde als Anhang zum Voranschlag dargestellt (AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1345).

3. *ParlG*

Der Entwurf zum ParlG übernahm weitgehend die Bestimmungen des GVG 1962. Der VE zum ParlG schlug vor, dass der BR der BVers den Entwurf für den Voranschlag des Bundes spätestens zwei Monate vor Beginn der Wintersession, jenen zur Staatsrechnung spätestens zwei Monate vor Beginn der Sommersession vorzulegen hat. In ihrem Mitbericht an die SPK-NR beantragte die FK-NR, in die Bestimmung aufzunehmen, dass der Voranschlag vom BR jährlich vorzulegen sei. Die FK-NR wollte damit verhindern, dass im Raume stehende Überlegungen der Verwaltung, ein Zweijahresbudget einzuführen, umgesetzt werden (vgl. Mitbericht FK-NR vom 6. 6. 2000, 6). Die SPK-NR setzte dieses Anliegen im Bericht zum ParlG so um, dass der Entwurf des Voranschlages bis spätestens am 30.9. jedes Jahr vorzulegen sei, die Staatsrechnung bis spätestens am 31.3. jedes Jahres (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3594, 3662]). In seiner Stellungnahme beantragte der BR, auf die gesetzliche Festlegung von fixen Daten zu verzichten und lediglich die Sessionen zu erwähnen, weil diese nicht immer am gleichen Datum beginnen. Er schlug vor, stattdessen eine Frist vor Beginn der Session festzulegen, was von der SPK-NR so übernommen wurde (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BBl 2001 5445 f.]; Prot. SPK-NR 6. 9. 2001, 28). Der NR folgte dem Antrag der Kommission ebenso (AmtlBull NR 2001 1365) wie die SPK-StR (Prot. SPK-StR 30. 1. 2002, 18) und der StR (AmtlBull StR 2002 37). Neu in Bst. b aufgenommen wurden die Fristen für die Nachtragskredite, die bis anhin nur in Art. 17 und 31 FHG 1989 festgelegt waren (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3594]).

Die Bestimmungen von Art. 8^{novies} Abs. 8 GVG i.d.F. vom 8. 10. 1999 und Art. 2 Abs. 3 FKG i.d.F. vom 19. 3. 1999 wurden diskussionslos in Art. 142 Abs. 2 und 3 ParlG überführt und i.S. einer konsequenten Gewaltenteilung ergänzt mit der Bestimmung, dass auch die eidg. Gerichte für die Aufstellung ihres Voranschlages selbst zuständig sind. Die Vertretung der Voranschläge in den parlamentarischen Beratungen wurde für den Voranschlag der EFK der FinDel und für den Voranschlag der eidg. Gerichte dem BGer übertragen.

4. *Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005*

Die Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005 (04.079) brachte eine Änderung in Bezug auf die Unterbreitung des Voranschlags an die Räte, indem nach Art. 29 FHG die Botschaft neu bis Ende August zugestellt werden muss; also rund drei statt wie zuvor nur zwei Monate vor der Beratung in den Räten. Diese neue Frist für die Unterbreitung der Botschaft wurde durch einen Antrag in der FK-NR eingeführt, dem die Kommission mit 8 zu 7 Stimmen (5 Enthaltungen) zustimmte. Begründet wurde das Begehren damit, dass dem Parlament mehr Zeit für die Vorberatung des Budgets zur Verfügung stehen müsse. Auch der Vorsteher des EFD gestand zu, dass durch die Beratung des Budgets erst im Spätherbst «die Manövriermasse sehr gering [ist], z.B. bei der Lohnpolitik» (Prot. FK-NR 14./15. 2. 2005, 57). Als Folge der Aufnahme dieser Frist ins FHG wurde die Frist in Art. 142 Abs. 1 Bst. a ParlG gestrichen. Dies vermag in systematischer Hinsicht nicht zu befriedigen, weil sonst alle Fristen für die Unterbreitung von Vorlagen des BR an die BVers im ParlG, ja teilweise sogar in demselben Art. 142 geregelt sind.

Auch Art. 142 Abs. 4 wurde anlässlich der Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005 (04.079) eingefügt. Ursprünglich als neuer Art. 4 Abs. 2 E-FHG 2005 beantragt, wurde die Bestimmung in das ParlG verschoben, weil im Lauf der Beratung erkannt wurde, dass dieses der richtige Ort dafür ist (Prot. FK-NR vom 14./15. 2. 2005, 32 f., 79 ff.).

5. *Totalrevision des StBOG vom 19. 3. 2010 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags der AB-BA und der BA)*

- 7 Als Folge der von der BVers am 5. 10. 2007 verabschiedeten neuen StPO musste auch die Organisation der Strafverfolgungsbehörden des Bundes angepasst werden (08.066). Zentrale Fragen der Neuorganisation waren die Kompetenzen betreffend die BA, insb. die Frage, wer die Bundesanwältin oder den Bundesanwalt wählt und die Aufsicht über sie oder ihn wahrnimmt. Der Entwurf des BR sah für diese Aufgaben den BR vor. Diese Konzeption fand in den Räten keine Zustimmung. Es wurde eine neue Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft geschaffen, die aus sieben Mitgliedern besteht und von der BVers gewählt wird (AB-BA, vgl. Art. 23 StBOG).²
- 8 Wesentliches Element der Sicherstellung der Unabhängigkeit der BA und der AB-BA vom BR ist deren Kompetenz, den Entwurf des Voranschlags und der Rechnung selbst zu verfassen. Art. 17 StBOG weist der Bundesanwältin resp. dem Bundesanwalt, Art. 31 Abs. 4 der AB-BA explizit diese Kompetenz zu, was verdeutlicht, dass sie auch budgetmässig nicht Teil der Bundesverwaltung sind.³ Gemäss Art. 17 Abs. 1 StBOG unterbreitet die Bundesanwältin resp. der Bundesanwalt der AB-BA jährlich den Entwurf für den Voranschlag und die Rechnungen zhd. der BVers. Die AB-BA ihrerseits unterbreitet den Entwurf der BA und den eigenen Entwurf dem BR, der sie unverändert an die BVers weiterzuleiten hat (Art. 142 Abs. 2 ParlG).

5. *Totalrevision des Datenschutzgesetzes vom 25. 9. 2020 (Zuständigkeit für den Entwurf des Voranschlags des EDÖB)*

- 8a In Umsetzung der pa.Iv. 16.409 Leutenegger Oberholzer (*Wahlverfahren für den Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten oder die -beauftragte*) beschloss die BVers im Rahmen der Totalrevision des Datenschutzgesetzes (DSG, 17.059) eine Änderung beim Verfahren zur Wahl des Leiters oder der Leiterin des EDÖB (nachfolgend: auch als der oder die Beauftragte bezeichnet). Bis dahin wählte der BR ihn oder sie mit anschließender Bestätigung durch die BVers (Art. 140 ParlG). Mit der Totalrevision des DSG wurde die VBVers als Wahlorgan bestimmt (Art. 43 Abs. 1 DSG). Auch wenn der oder die Beauftragte der BK administrativ zugeordnet ist, übt er resp. sie ihre Funktion unabhängig aus,

2 Die Mo. 04.3411 von NR Hofmann Urs (SP/AG) verlangte die Überprüfung der Aufsicht über die BA. Eine pa.Iv. der Grünen Fraktion (06.437) wollte für die Aufsicht über die BA eine spezielle Aufsichtskommission beider Räte schaffen. Bei der Beratung der Vorlage 08.066 waren die Kompetenz betr. Erarbeitung des Voranschlages und dessen Weiterleitung an den BR nicht bestritten, die Grundsatzfrage, wer die Aufsicht über BA wahrnehmen soll, jedoch sehr. Die Frage der Aufsicht hing vom Grundsatzentscheid ab: Der StR beschloss das nun geltende Modell. Die Mehrheit des NR wollte dem StR folgen, eine Minderheit die bestehende Lösung beibehalten, wonach das EJPD die Aufsicht wahrnimmt. Die nun in Art. 142 Abs. 2 und 3 getroffene Lösung geht auf die Vorschläge der RK-StR zurück (vgl. AmtlBull StR 2009 590 ff., 597 f.), die vom NR zuerst abgelehnt wurden (AmtlBull NR 2009 2259 ff., 2267). Nachdem der StR an der nun geltenden Lösung festhielt (AmtlBull StR 2010 7), schloss sich der NR dessen Auffassung mit 88 zu 81 Stimmen an (AmtlBull NR 2010 120). Die neue Regelung löste die im Rahmen der sog. Effizienzvorlage geschaffene Konstruktion einer fachlichen Aufsicht durch das BStGer und einer administrativen durch das EJPD ab (s. dazu Botschaft BR 10. 9. 2008 [BBl 2008 8126 ff., 8130]). Vgl. dazu auch den Bericht der BA an die Aufsichtsbehörde über ihre Tätigkeit im Jahr 2012, 23, <<https://www.bundesanwaltschaft.ch/mpc/de/home/taetigkeitsberichte/taetigkeitsberichte-der-ba.html>> (3.1.2024).

3 Nach Art. 2 Abs. 1 und 35 RVOG untersteht die Bundesverwaltung dem BR. Gemäss Art. 18 FHV legt der BR jedes Jahr die Ziele fest, die mit dem Voranschlag zu erreichen sind.

ohne Weisungen einer Behörde oder eines Dritten einzuholen oder entgegenzunehmen (Art. 43 Abs. 4 DSG). Zudem ist der EDÖB finanziell unabhängig und verfügt über ein eigenes Budget (Art. 43 Abs. 5 DSG). Seine oder ihre finanzielle Unabhängigkeit wird dadurch konkretisiert, dass die Bestimmungen nach Abs. 3 und 4 auf ihn oder sie erweitert wurden, nachdem die BVers zum neuen Wahlorgan bestimmt wurde: Der BR reicht jährlich den Budgetantrag und die Rechnung des oder der Beauftragten via BK unverändert ein, und dieser wird vor der BVers von dem oder der Beauftragten vertreten.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Fristen für die Unterbreitung von Voranschlag, Nachträgen und Staatsrechnung (Abs. 1)

Abs. 1 legt die Fristen für die Unterbreitung der Staatsrechnung sowie der Entwürfe für die Nachträge und Zusatzkredite, aber nicht (mehr) die Frist für die Unterbreitung des Entwurfes für den Voranschlag fest. Diese findet sich nach der Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005 (04.079) in Art. 29 FHG (vgl. dazu oben N 5).

Gem. Art. 29 Abs. 1 FHG beschliesst die BVers den jährlichen Voranschlag auf der Grundlage des ihr vom BR jährlich bis Ende August unterbreiteten Entwurfs. Art. 29 FHG hält damit zweierlei fest: Erstens hat der BR den Entwurf jedes Jahr bis Ende August vorzulegen; zweitens ist damit festgelegt, dass die BVers ein Einjahresbudget beschliesst. Da die BV keine Vorschrift enthält, dass der Voranschlag jährlich vorzulegen ist, wäre verfassungsrechtlich auch eine Voranschlagsperiode von zwei Jahren möglich (zu dieser Frage vgl. auch LIENHARD/ZIELNIEWICZ, Finanzverfassung, Rz 144; STAUFFER, Art. 167 N 37). Anders als bei den ordentlichen Nachträgen und Zusatzkrediten (Bst. b) und der Staatsrechnung (Bst. c) ist damit dem BR ein festes und jedes Jahr gleiches Datum vorgegeben. In der Praxis verabschiedet der BR die Botschaft jeweils zwischen dem 17.8. und dem 24.8.; die wesentlichen materiellen Entscheide fällt er bereits vor der Sommerpause.⁴

Adressat der Terminvorgabe ist der BR, nicht aber die FK und die Räte. Die FK müssen nicht sofort mit der Beratung beginnen, auch wenn die Vorverlegung der Unterbreitung des Entwurfs anlässlich der Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005 (04.079) damit begründet wurde, dass das Parlament mehr Zeit für die Beratung benötige (vgl. oben N 5). Es liegt in der Kompetenz der FK, zu bestimmen, wann und wie sie die Vorberatung durchführen. Sie haben jedoch sicherzustellen, dass die Räte das Budget so beraten können, dass zu Beginn des Budgetjahres ein von der BVers verabschiedetes Budget vorliegen kann.⁵ In der jüngeren Vergangenheit wurde der Voranschlag stets in der Wintersession beschlossen.⁶

4 Den Voranschlag 2024 (23.041) verabschiedete der BR am 23.8.2023; die materiellen Entscheide fällt er am 28.6.2023 (vgl. Medienmitteilung des BR vom 28.6.2023, < <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96158.html> > [3.1.2024]).

5 Vor der Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005 wurde jeweils nur eine Subkommissionssitzung durchgeführt. Nach der Revision führten die FK als Konsequenz der Vorverschiebung eine zweite Subkommissionssitzung ein, die unmittelbar nach dem Erscheinen der Botschaft anfangs September stattfand. Nachdem die Herbstsession seit dem Jahr 2009 eine Woche früher beginnt, wurde diese Praxis nicht mehr weitergeführt. Zwischen 2009 und 2023 fanden die ersten Sitzungen der Subkommissionen zum Voranschlag unmittelbar nach der Herbstsession statt. Ab 2024 werden die Subkommissionen der FK-NR ihre ersten Sitzungen erneut vor der Herbstsession durchführen, dies um mehr Zeit für die Beratung der immer komplexer werdenden Materie zu haben.

6 Zu den früheren Fällen einer nicht rechtzeitigen Beschlussfassung und ihren Rechtsfolgen s. Art. 25 FN 36.

- 12 Die FK nehmen seit 2022 die Beratungen zum Budget unmittelbar nach dem materiellen Beschluss des BR vor der Sommerpause auf. Im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung beider FK lassen sie sich das Zahlenwerk für den Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) vorstellen (vgl. Medienmitteilung der FK-NR/FK-StR vom 30.6.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-ns-2023-06-30b.aspx>> [3.1.2024]). Nach der formellen Verabschiedung der Budgetbotschaft durch den BR in der zweiten August-Hälfte führen die FK die sog. allgemeine Aussprache durch in der Form einer Eintretensdebatte (vgl. Medienmitteilungen FK-StR vom 29.8.2023 <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-s-2023-08-29.aspx>> und FK-NR vom 8.9.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-fk-n-2023-09-08.aspx>> [3.1.2024]). Eintreten auf das Budget ist obligatorisch (Art. 74 Abs. 3 ParlG) (vgl. STAUFFER, Art. 167 N 38). Für die FK wird ein Vorabzug von Bd. I der Budgetbotschaft (Bericht zum Voranschlag mit IAFP) erstellt, damit sie die allgemeine Aussprache überhaupt durchführen können. Die gedruckte Botschaft in drei Bde., welche an alle Mitglieder der Räte geht, folgt jeweils Mitte September.
- 13 Die Unterbreitung der Entwürfe für die ordentlichen Nachträge sowie Zusatzkredite regelt Bst. b anders als jene des Voranschlages. So legt die Bestimmung fest, dass die Entwürfe für die ordentlichen Nachträge und Zusatzkredite jeweils zwei Mte. vor Beginn der Session, in welcher sie behandelt werden sollen, der BVers zu unterbreiten sind. Diese Lösung berücksichtigt, dass die Sessionen nicht jedes Jahr zum gleichen Zeitpunkt beginnen. Die Botschaft für den Nachtrag I wird i.d.R. zusammen mit derjenigen zur Staatsrechnung in der zweiten März-Hälfte verabschiedet, diejenige zum Nachtrag II in der zweiten September-Hälfte. Sie wird von den Subkommissionen der FK zusammen mit dem Voranschlag im Monat Oktober vorberaten. Die Zuleitung der a.o. Nachträge und Zusatzkredite an die BVers untersteht keinen gesetzlichen Fristen. Sie werden vom BR der BVers zum Zeitpunkt des Bedarfs unterbreitet.
- 14 In analoger Weise regelt Bst. c die Zuleitung der Botschaft zur Staatsrechnung, die vom BR i.d.R. zusammen mit dem Nachtrag I behandelt wird. Die FK beraten die Staatsrechnung und den Nachtrag I im April und Mai vor; die Räte behandeln sie in der Sommersession.
2. *Aufnahme der Entwürfe der BVers, der eidg. Gerichte, der EFK, der AB-BA und BA sowie des EDÖB (Abs. 2)*
- 15 Den in Abs. 2 erwähnten Institutionen (BVers, eidg. Gerichte, EFK, AB-BA, BA, EDÖB) gemeinsam ist ihre Unabhängigkeit vom BR. Sie sind in ihrer Tätigkeit nur dem Recht unterworfen, und der BR darf ihnen im Unterschied zur Bundesverwaltung keine Weisungen erteilen, wie sie ihre Aufgaben zu erfüllen haben (vgl. Art. 2 Abs. 1 RVOG). Die Unabhängigkeit der erwähnten Einheiten ist jeweils funktional begründet und durch die Verfassung (BVers, BGer) oder durch das Gesetz (EFK, AB-BA, BA, EDÖB) explizit festgelegt. Das Recht, den Entwurf des Voranschlages zhd. der BVers selbst zu entwerfen (vgl. dazu oben N 8 und 8a), ist wesentliches Element dieser Unabhängigkeit. Wäre diese nicht sichergestellt, so würde die Glaubwürdigkeit der Institution Schaden nehmen, oder sie könnte schlimmstenfalls die ihr von der BV oder dem Gesetz zugewiesene Funktion nicht oder nicht in genügendem Ausmass wahrnehmen.⁷

7 So stellte etwa die PUK über die Organisations- und Führungsmängel bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und über die Rolle des EFD (95.067) fest, dass die «Position der EFK und damit deren Unabhängigkeit offenbar z.T. massiv unter Druck geraten sind. [...] Von Seiten des

Da die BVers nach Art. 148 Abs. 1 BV unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund ausübt, kann nicht in Betracht kommen, dass der BR Einfluss auf ihr Budget nimmt. Zuständig für den Entwurf des Voranschlages und für die Rechnung der BVers ist gem. Art. 20 Abs. 2 Bst. a ParlVV die VwD. 16

Die eidg. Gerichte unterstehen als Institutionen der rechtsprechenden Gewalt nicht dem Weisungsrecht des BR. In Art. 188 BV («Stellung des Bundesgerichts») sieht Abs. 3 vor: «Das Gericht verwaltet sich selbst.» Nach Art. 17 Abs. 4 Bst. b BGG ist die Verwaltungskommission des BGer für die Verabschiedung des Voranschlags und der Rechnung zhd. der BVers zuständig.⁸ Auch das BVGer und das BStGer besitzen diese Kompetenz, weil die Aufsichtskompetenz des BGer über das BVGer und das BStGer nicht die Festlegung von deren Budgetentwürfen umfasst (BJ, Gutachten vom 12. 7. 2007). Das BGer kann jedoch gestützt auf seine Aufsichtskompetenz den Subkommissionen der FK seine Auffassung betr. die Budgetanträge der von ihm beaufsichtigten Gerichte darlegen. Die Subkommissionen können dann im Hinblick auf ihre Anträge an die FK die entsprechenden Schlussfolgerungen ziehen. Weiterführende Informationen zu den Budgetanträgen aller Gerichte werden in der sog. Zusatzdokumentation in einem Dokument zusammengefasst. 17

Art. 1 Abs. 2 FKG hält fest, dass die EFK im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig und unabhängig ist. Gem. Art. 2 Abs. 3 FKG reicht sie den Entwurf ihres jährlichen Voranschlages dem BR ein. Dieser leitet ihn unverändert der BVers zu. Analoge Regelungen gibt es auch für die BA und die AB-BA sowie für den EDÖB (s. dazu oben N 7 und 8a). 18

Zweck der Vorschrift ist, dass der BVers eine einzige Botschaft vorgelegt werden kann, in der alle Institutionen, die dem parlamentarischen Budgetrecht unterstehen, erfasst sind (vgl. dazu Botschaft BR 24. 11. 2004 [BBl 2005 69]); AUBERT, Bundesstaatsrecht, 664 f.; STAUFFER, Art. 167 N 37 ff.).⁹ Eine einzige Budgetbotschaft drängt sich aus mehreren Gründen auf. Erstens ist nur dies – insb. aus Sicht des Parlaments – praktikabel, um eine Übersicht über den Bundeshaushalt zu erhalten. Diese Gesamtsicht ist aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig. Die Schuldenbremse (Art. 126 Abs. 2 BV) verlangt, dass sich die Gesamtausgaben des Bundes unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage (K-Faktor) nach den geschätzten Einnahmen richten. Dies hat zur Konsequenz, dass der BR die Budgetentwürfe der von ihm unabhängigen Institutionen des Bundes in den Entwurf aufnehmen muss, um den verfassungsrechtlich zulässigen Höchstbetrag der Gesamtausgaben des Bundes zu berechnen (Art. 13 Abs. 1 FHG; zur Schuldenbremse s. Art. 25 N 4 f.). Zweitens spricht die Transparenz dafür. In der Budgetbotschaft ist für jede Bürgerin und jeden Bürger ersichtlich, in welche Aufgabenbereiche die Steuergelder fliessen. In keinem anderen Dokument ist besser ersichtlich, was der Staat in den verschiedenen Lebensbereichen für die Bürgerinnen und Bürger leistet, und was diese in Form von Steuern an den Staat abliefern. 19

EFD seien Beförderungsanträge nicht weitergeleitet und Personalaufstockungsgesuche strenger beurteilt worden als bei anderen Ämtern des EFD» (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 415]).

8 Für die Erstellung des Entwurfs der Voranschläge des BVGer vgl. Art. 3 Abs. 3 i.V.m. Art. 18 Abs. 4 Bst. a VGG; für das BStGer vgl. Art. 34 Abs. 3 StBOG; für das BPatGer vgl. Art. 3 Abs. 3 PatGG. Das BPatGer deckt seinen Aufwand durch die Erhebung von Gebühren (Art. 4 PatGG).

9 Zum Geltungsbereich des FHG und der FHV vgl. Art. 2 FHG i.V.m. Art. 2 FHV.

3. Vertretung der Entwürfe in den Räten (Abs. 3)

- 20** Abs. 3 steht im Zusammenhang mit Abs. 2, da der Vorsteher resp. die Vorsteherin des EFD diese Entwürfe mangels Weisungskompetenz gegenüber diesen Institutionen nicht in den FK und Räten vertreten kann. Deshalb müssen diese Institutionen selbst oder ihnen nahestehende Organe (so die FinDel für die EFK) diese Aufgabe übernehmen.
- 21** So vertritt das BGer den Voranschlag und die Staatsrechnung der eidg. Gerichte vor der BVers. Seine Kompetenz leitet sich aus seiner Aufsichtskompetenz über das BVGer und das BStGer ab, wie sie in Art. 15 Abs. 1 Bst. a und Art. 17 Abs. 4 Bst. g BGG und im Aufsichtsreglement des Bundesgerichts (SR 173.110.132) festgelegt ist. Dieses sieht als Instrumente der Finanzaufsicht in Art. 6 eine mehrjährige gemeinsame Finanzplanung (Bst. a), die Prüfung und Besprechung der Entwürfe der Voranschläge und der Jahresrechnung (Bst. b) sowie technische Vorgaben zur Gestaltung von Budget und Rechnung (Bst. c) vor.
- 22** In der Praxis vertreten das BVGer, das BStGer sowie das BPatGer ihre Entwürfe in den Subkommissionen der FK selbst, da sie diese auch selbst erarbeitet und zu verantworten haben. Der Präsident oder die Präsidentin und der Generalsekretär oder die Generalsekretärin des BGer vertreten in der Detailberatung der Plenarkommissionen der FK die Entwürfe aller eidg. Gerichte. Vor den Räten vertritt der Präsident des BGer die Voranschläge nur, wenn es sich aufgrund von wichtigen Abweichungen im Vergleich zu früheren Voranschlägen aufdrängt bzw. wenn dem Rat Änderungsanträge zu den eidg. Gerichten vorliegen.¹⁰ Bei der Staatsrechnung wird auf eine Einladung in die FK und in die Räte verzichtet. Um die Unabhängigkeit der Gerichte zu respektieren, befleissigen sich die FK und die BVers in Bezug auf Änderung der Entwürfe einer höheren Zurückhaltung, als dies bei der Bundesverwaltung der Fall ist. Eine Ausnahme bilden die Querschnittkürzungen im Eigenaufwand des Bundes, welche i.d.R. auch die in Abs. 3 aufgeführten Institutionen betreffen.¹¹
- 23** Der Voranschlag der BVers wird in den Räten von der VwD, welche gem. Art. 38 ParlG die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung innehat, vertreten (vgl. dazu Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3594]). In den zuständigen Subkommissionen und in den FK wird der Entwurf i.d.R. vom Generalsekretär oder von der Generalsekretärin der BVers vertreten. Die VwD delegiert die Aufgaben betr. die Finanzen einer oder einem Delegierten (Art. 21 ParlVV). Der oder die Delegierte nimmt nur bei aussergewöhnlichen Anträgen an den Sitzungen der Subkommissionen oder der FK teil. Gibt es keine besonderen Bemerkungen zu Budget und Rechnung, so verzichtet die VwD darauf, in den Räten Stellung zu nehmen.¹²

¹⁰ Im Voranschlag 2024 (23.041) kürzte die BVers die laufenden Ausgaben beim BGer und beim BVGer um 1,5 Prozent. Der Präsident des BGer vertrat in beiden Räten die Budgetanträge beider Gerichte.

¹¹ Zu den «Schranken der Obergrenze und der Finanzhoheit des Parlaments gegenüber den Gerichten» s. KIENER NELLEN, Zum Verhältnis von Politik und Justiz, in: ZSR 2019 II 380 ff., s. insb. auch die Kritik wegen nicht «hinreichender staatsrechtlicher Sensibilität» bei linearen Querschnittkürzungen in den Bereichen der eidg. Gerichte und der BVers (382).

¹² Eine Ausnahme bildete der Voranschlag 2011 (10.041), bei dessen Beratung die GPK-NR mehr Personal für ihr Sekretariat forderte, was von der VwD und von der Mehrheit der FK abgelehnt wurde. NR Hansjörg Walther (SVP/TG) vertrat als Mitglied der VwD deren Position vor den Räten (AmtlBull NR 2010 1935). In der jüngeren Vergangenheit wurde das Budget der BVers immer wieder bestritten, so dass die VwD zu den Anträgen aus den vorberatenden FK in den Räten Stellung nahm (so wurden beim Voranschlag 2024 [23.041] die laufenden Ausgaben, die zeitliche Ausdehnung der Bundeshausbewachung und die Entschädigungen für Sessionen, Kommissionen und Delegationen des Parlaments bestritten).

Der Entwurf des Voranschlages der EFK wird zuerst von der FinDel und anschliessend von den FK vorberaten. Grund für diese Spezialregelung ist, dass die FinDel die Bedürfnisse der EFK am besten kennt. In der Detailberatung des Budgets in den FK führt ein Mitglied der FinDel deren Einschätzung aus, und der Direktor der EFK nimmt dazu Stellung und ergänzt ggf. die Ausführungen des Mitglieds der FinDel. In den Räten wird das Budget kaum mehr thematisiert.¹³ In den Subkommissionen vertritt der EDÖB seinen Entwurf. Die AB-BA vertritt ihren Entwurf und nimmt Stellung zum Entwurf der BA, die diesen in Anwesenheit der AB-BA selbst vertritt. Liegen keine besonderen Anträge oder Fragen vor, so wird auf eine Einladung in die FK und in die Räte verzichtet.¹⁴

4. Hochrechnungen per 30. Juni und 30. September (Abs. 4)

Art. 142 Abs. 4 ParlG verpflichtet den BR, jeweils per 30.6. und 30.9. Hochrechnungen über das voraussichtliche Jahresergebnis erstellen zu lassen. Der Wortlaut lässt damit offen, wer die Hochrechnung zu erstellen hat. In der Praxis wird sie vom EFD erstellt, das den BR und die FK über die Resultate in Kenntnis setzt. Die Hochrechnungen werden jeweils auch veröffentlicht (vgl. bspw. Medienmitteilung des EFD vom 25.10.2023, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-98352.html> [3.1.2024]).

Die Hochrechnung ist kein formeller Zwischenabschluss der Rechnung, sondern eine Schätzung der ordentlichen Einnahmen (Fiskaleinnahmen und nichtfiskalische Einnahmen) und der ordentlichen Ausgaben (laufende Ausgaben und Investitionsausgaben) sowie des a.o. Finanzierungssaldos auf die zwei gesetzlich erwähnten Stichtage hin. Einbezogen werden nur diejenigen Positionen, die für den Finanzierungssaldo relevant sind, da diese für den Nachweis der Schuldenbremse massgebend sind. Bewertungsänderungen wie bspw. Abschreibungen werden nicht berücksichtigt. Jede Einnahme wird basierend auf den bisherigen Steuereingängen und den aktuellen Konjunkturprognosen getrennt geschätzt und mit den Erfahrungswerten früherer Jahre verglichen (Bottom-up-Ansatz). Gleichzeitig werden auch anhand der revidierten Wachstumszahlen Plausibilitätsüberlegungen über die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben angestellt (Top-down-Ansatz). Auch ausgabenseitig erfolgt die Hochrechnung einerseits aufgrund einer Umfrage bei den Departementen zu den erwarteten Mehr- und Minderausgaben im Vergleich zum Budget und andererseits aufgrund von Erfahrungswerten zu den Minderausgaben. Damit ist klar, dass die Zahlen in Bezug auf den Jahresabschluss des Bundes eine Schätzung darstellen und stets prov. Charakter haben (vgl. Notiz des EFD an die FK vom 25.10.2023).

Die Hochrechnung dient v.a. einer Einschätzung der Situation im Hinblick auf die Beratung des Voranschlages. Die Juni-Hochrechnung wird von beiden FK an deren Sitzungen nach der Sommerpause zur Kenntnis genommen. Der Vorsteher resp. die Vorsteherin des EFD erläutert sie unmittelbar vor dem Eintretensreferat zum Budget des kommenden Jahres. Die September-Hochrechnung wird von den FK zu Beginn der Detailberatung in der November-Sitzung zur Kenntnis genommen.

13 Eine Ausnahme bildete der Voranschlag 2019 (18.041), bei welchem das Budget der EFK um rund 2 Mio. CHF gekürzt wurde. Damit lehnte die BVers die von der EFK beantragte Aufstockung um zehn Stellen ab.

14 Eine Ausnahme bildete der Nachtrag I zum Voranschlag 2017 (17.007), als die BVers den von der BA beantragten Nachtragskredit in Höhe von 0,7 Mio. CHF ablehnte. Dieser wurde beantragt, um die mit dem Voranschlag 2017 beschlossene Querschnittkürzung im eigenen Bereich rückgängig zu machen. Vor den FK wurde der Budgetantrag der BA von der BA und der AB-BA vertreten, vor den Räten von der AB-BA (jedoch ohne Wortmeldung).

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.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis zum ParlG	1
2. ParlG	3
a) Verankerung im FHG oder im ParlG?	3
b) Einfacher BB oder Kenntnisnahme?	4
3. Totalrevision des FHG vom 7.10.2005	6
4. Teilrevision vom 26.9.2014 des FHG (Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung)	8

II. Vorbemerkungen: Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung sowie Verfahrensfragen	9
1. Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung	9
2. Was enthält der Finanzplan?	12
3. Beachtung der Finanzplanung in den Kommissionen und Räten	16
4. Verfahrensmässige Aspekte der Beratung des Finanzplans; eigener BB, Eintreten, Gesamtabstimmung, Differenzbereinigungsverfahren	17
III. Auslegung der Bestimmungen	21
1. Festlegung von drei Finanzplanjahren (Abs. 1)	21
2. Verbindung der Aufgaben- mit der Finanzplanung (Abs. 2)	22
3. Aufträge des Parlaments für die Änderung des Finanzplans (Abs. 4)	27
4. Umsetzung der Änderungsaufträge mit dem Voranschlag für das übernächste Jahr (Abs. 5)	28
5. Gesamtbeurteilung der gewählten Konstruktion und erste Erfahrungen	29

Materialien

9365 *Finanzhaushalt. Bundesgesetz*: Botschaft BR 21.2.1968 (BBl 1968 I 471 ff.); FHG 18.12.1968 (AS 1969 291 ff.).

11936 *Bundesfinanzen. Massnahmen*: BG vom 4.10.1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (AS 1975 65 ff.).

76.222 *Pa.Iv. Weber-Arbon. Regierungsrichtlinien und Finanzplanung*: Bericht Kommission-NR 16.5.1978 (BBl 1978 II 95 ff.); Stellungnahme BR 25.9.1978 (BBl 1978 II 853 ff.); AmtlBull NR 1976 1613; AmtlBull NR 1978 1809; AmtlBull StR 1979 2; Änderung GVG und FHG 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.).

88.058 *Finanzhaushaltsgesetz*: Botschaft BR 24.8.1988 (BBl 1988 III 862 ff.); FHG 6.10.1989 (AS 1990 985 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 14.9.2000, 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; VE PG 31.1.2000, 46; Erläuternder Bericht zum VE PG 30.1.2000, 96 f.; Mitbericht FK-NR vom 6.6.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3595); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5444 ff.), AmtlBull NR 2001 1366 f.; Mitbericht FK-StR vom 17.1.2002; AmtlBull StR 2002 37 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3581 ff.).

04.079 *Finanzhaushaltsgesetz. Totalrevision*: Botschaft BR 24.11.2004 (BBl 2005 5 ff.); Prot. FK-NR 14./15.2.2005; 25./26.8.2005; Prot. FK-StR 19.4.2005; Prot. FK-StR 21.9.2005; AmtlBull NR 2005 401;

AmtlBull StR 2005 584, 777; FHG 7.10.2005 (AS 2006 1275 ff.).

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

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 25.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis zum ParlG

Bereits das FHG vom 18.12.1968, mit welchem erstmals die Regelungen betr. den Finanzhaushalt in einem Erlass zusammengefasst wurden, erhielt Bestimmungen zum Finanzplan. In seiner Botschaft führte der BR aus, dass die Entwicklung der Staatsausgaben eine

1

Finanzplanung notwendig mache (Botschaft BR 21. 2. 1968 [BBl 1968 I 500 f.]).¹ Wesen, Zweck und Rechtswirkung sind bereits in dieser Botschaft umfassend umschrieben (vgl. dazu unten N 10). Gem. Art. 29 FHG 1968 «sorgt der Bundesrat für eine mehrjährige Finanzplanung»; er «legt der Bundesversammlung den Finanzplan vor und berichtet jährlich über seine Verwirklichung und die notwendigen Anpassungen» (AS 1969 291 ff.). In der Praxis nahm der BR diesen Auftrag allerdings nicht allzu ernst (s. dazu kritisch Bericht Kommission-NR 16. 5. 1978 [BBl 1978 II 102 f.]).

- 2 Mit dem BG vom 4. 10. 1974 «über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts» wurde der BR zum ersten Mal verpflichtet, «die Voraussetzungen für die Koordination der Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1975–1979 mit der mittelfristigen Finanzplanung» zu schaffen (AS 1975 I 65 ff.). Aufgrund der pa.Iv. 76.222 (*Regierungsrichtlinien und Finanzplanung*) wurden sodann die Bestimmungen über die «Richtlinien der Regierungspolitik» in Art. 45^{bis} und 45^{ter} GVG i.d.F. vom 24. 6. 1970 mit der Änderung des GVG vom 22. 6. 1979 entsprechend ergänzt: «Die Richtlinien der Regierungspolitik und der Finanzplan der Legislaturperiode werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft» (Art. 45^{bis} Abs. 3 GVG i.d.F. vom 22. 6. 1979; s. dazu Art. 146 N 3). Zugleich wurde Art. 29 FHG präzisiert und das bis heute verwendete Planungsinstrumentarium verankert: Einerseits unterbreitet der BR der BVers jährlich mit dem Voranschlag einen Finanzplan zur Kenntnisnahme (Art. 29 Abs. 3 FHG i.d.F. vom 22. 6. 1979), andererseits legt er zusammen mit den «Richtlinien zur Regierungspolitik» den Finanzplan der Legislaturperiode zur Kenntnisnahme vor (Art. 29 Abs. 2 und 3 FHG i.d.F. vom 22. 6. 1979). Anlässlich der Totalrevision des FHG vom 6. 10. 1989 erfuhren die Bestimmungen zum Finanzplan (Art. 23 FHG) keine materielle Änderung (Botschaft BR 24. 8. 1988 [BBl 1988 III 862]).

2. ParlG

a) Verankerung im FHG oder im ParlG?

- 3 Die SPK-NR schlug vor, die Bestimmungen betr. den Finanzplan, die damals in Art. 23 FHG 1989 geregelt waren, ins ParlG aufzunehmen. Begründet wurde die Verankerung im ParlG damit, dass es sich beim Finanzplan um ein zentrales Planungsinstrument *auch* des Parlamentes handle (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3616]). In seiner Stellungnahme sprach sich der BR gegen dieses Ansinnen aus; er plädierte dafür, die Bestimmungen im FHG zu belassen. Der Ort für die Regelung einer bestimmten Materie bestimme sich nach der Regel des engsten Sachzusammenhangs. Für den Finanzplan sei dies das FHG (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BBl 2001 5445]). Der NR folgte mit 118 zu 3 Stimmen seiner Kommission (AmtlBull NR 2001 1366 f.). Die SPK-StR wie auch der StR schlossen sich dessen Auffassung an (Prot. SPK-StR 11. 2. 2002, 39 ff.; AmtlBull StR 2002 37 ff.).

b) Einfacher BB oder Kenntnisnahme?

- 4 Anlass zu Diskussionen gab insb. die Art der Beschlussfassung. Der VE zum ParlG legte zwei Varianten vor: eine erste mit Beschlussfassung mittels einfachem BB, eine zweite mittels Kenntnisnahme verbunden mit der Möglichkeit, eine Mo. zu einem künftigen Finanzplan einzureichen. Variante 2 folgte dem vorgeschlagenen Verfahren bei der Legislaturplanung (Erläuternder Bericht VE PG, 97). Die SPK-NR entschied sich für Variante 1. Sie vertrat die Auffassung, dass die BVers in einer politisch verbindlicheren und differenzierteren Form zum Finanzplan Stellung nehmen soll als in Form einer blossen Kenntnis-

1 Im selben Jahr 1968 unterbreitete der BR der BVers auch zum ersten Mal einen Bericht über die allgemeine Planung der Regierungspolitik für die laufende Legislaturperiode (s. Art. 146 N 1).

nahme. Der BR solle deshalb einen Entwurf zu einem einfachen BB vorlegen (Abs. 1). Gem. Abs. 2 sollte sich die BVers in Form eines einfachen BB zu den Ausgaben und Einnahmen nach Sachgruppen aussprechen. Der Vorschlag wurde von der FK-NR unterstützt, welche in ihrem Mitbericht an die SPK-NR die Variante 1 des VE beantragt hatte (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3595]; Mitbericht FK-NR vom 6. 6. 2000, 6). In seiner Stellungnahme wandte sich der BR gegen die Einführung eines einfachen BB. Er argumentierte, dass kein Grund bestehe, die Mitwirkungsrechte der BVers bei der Finanzplanung wesentlich anders auszugestalten als in anderen Planungsbereichen, und votierte für die Beibehaltung der seiner Ansicht nach bewährten Regelung nach Art. 23 FHG (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BB1 2001 5444 f.]). Der BR rückte bei der Erstberatung im NR dann allerdings von seiner Position ab und stimmte dem Vorschlag der SPK-NR zu (AmtlBull NR 2001 1366).

Die Position des StR wurde wesentlich durch die FK-StR mitgeprägt, welche einen ausführlichen Mitbericht an die SPK-StR richtete (Mitbericht FK-StR vom 17. 1. 2002). Die FK-StR wollte zwar eine Stärkung des Parlaments bei der Beratung des Finanzplans, war jedoch nicht restlos überzeugt von der Zweckmässigkeit eines einfachen BB. Sie schlug der SPK-StR deshalb zwei Varianten vor, ohne eine Präferenz zu äussern. Variante 1 sah in Abs. 2 vor, dass sich die BVers in Form eines einfachen BB zu den Ausgaben und Einnahmen ausspricht. Variante 2 sah demgegenüber bloss eine Kenntnisnahme des Finanzplans in Abs. 1 vor. Dafür sollte in Abs. 3 das Recht verankert werden, dass eine Mo. zu einem *zukünftigen* Finanzplan eingereicht werden kann, die der BR so rasch zu beantworten hat, dass die Mo. im Regelfall mit dem Finanzplan im Rat behandelt werden kann. Wegen der kurzen Frist wurde dem BR zugestanden, im Ausnahmefall beantragen zu können, die Beschlussfassung auf die nächste Session zu verschieben (Abs. 3) (Mitbericht FK-StR vom 17. 1. 2002, 3, 5, 9). Die SPK-StR übernahm die Variante 2 der FK-StR – die Diskussion in der Kommission erweckt allerdings nicht den Eindruck grosser Entschiedenheit (Prot. SPK-StR 11. 2. 2002, 39 ff.). Der StR folgte mit 33 zu 2 Stimmen dem Antrag der Kommission. Begründet wurde der Verzicht auf die Beschlussfassung in der Form des einfachen BB insb. mit der Kurzlebigkeit der Finanzplanung (AmtlBull StR 2002 39).² In der Differenzvereinbarung setzte sich die Version des StR durch, nachdem der NR in der ersten Differenzvereinbarung noch an der Beschlussfassung in der Form des einfachen BB festgehalten hatte (AmtlBull NR 2002 964, AmtlBull StR 2002 931, AmtlBull NR 2002 1924).

3. Totalrevision des FHG vom 7. 10. 2005

Die FK-NR stimmte mit 18 zu 2 Stimmen einer Ergänzung des Entwurfes für ein neues FHG mit einer Änderung von Art. 143 Abs. 1 ParlG zu, wonach der BR den Finanzplan der BVers zur Genehmigung vorlegt. Begründet wurde das Begehren damit, dass der Finanzplan den gleichen Stellenwert wie die Legislaturplanung haben soll (Prot. FK-NR 14./15. 2. 2005, 79 ff.). Der NR folgte seiner Kommission ohne Diskussion (AmtlBull NR 2005 404). Auf Antrag der FK-StR strich der StR diese Ergänzung jedoch wieder (Prot. FK-StR 19. 4. 2005, 19; AmtlBull StR 2005 585). Der Kommissionssprecher begründete die Auffassung der FK-StR mit dem Verweis auf die möglichen Beschlussformen und deren rechtliche Wirkungen:

«Gemäss bisherigem Recht wird der Bericht zum Finanzplan von der Bundesversammlung zur Kenntnis genommen. Der Nationalrat möchte das nun ändern und den Finanzplan vom Parlament

2 In der Diskussion des StR werden die wesentlichen Argumente anschaulich dargestellt (vgl. AmtlBull StR 2002 37 f.). Dieselben Argumente waren bereits ausführlich und überzeugend im Bericht der Kommission-NR vom 16. 5. 1978 dargelegt worden (BB1 1978 II 108).

genehmigen lassen. Mit einem Beschluss auf Kenntnisnahme bestätigt die Bundesversammlung, dass sie vom Inhalt des Berichtes zum Finanzplan Kenntnis genommen hat, ohne jedoch dazu Stellung zu nehmen. Genehmigen bedeutet im Gegensatz dazu, dass man mit dem Inhalt einverstanden ist. Die Genehmigung umfasst das ganze vorgelegte Dokument, Änderungen in einzelnen Punkten sind ausgeschlossen. Wollte man auf einzelne Teile Einfluss nehmen, so müsste man über den Finanzplan beschliessen. Nach kurzer Diskussion über diese Thematik kam Ihre Kommission zum Schluss, es sei nicht opportun, die hier mit dem Hinweis auf die drei Begriffe nur ganz kurz angetönte Problematik, die beim Erlass des Parlamentsgesetzes breit diskutiert wurde, im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes neu zu thematisieren. Deshalb möchten wir am geltenden Recht festhalten» (AmtlBull StR 2005 585).

- 7 Das Anliegen der FK-NR, den Einfluss der BVers auf den Finanzplan zu verstärken, wurde schliesslich in reduzierter Weise umgesetzt. So wurde Art. 143 ParlG mit einem Abs. 3^{bis} ergänzt, der die Rechtswirkung einer Mo. zum Finanzplan präziserte (s. dazu unten N 27 f.). Beide Räte stimmten ausserdem diskussionslos einem weiteren Antrag der FK-StR zu, die bestehende Formulierung von Abs. 2 zu verdeutlichen.³

4. Teilrevision vom 26.9.2014 des FHG

(*Neues Führungsmodell für die Bundesverwaltung*)

- 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).»⁴ 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 gestrichen⁵ 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 Finanzplan⁶ aus Art. 143 ParlG herauslösen und in einem neuen Art. 143a regeln. Art. 143a ParlG übernahm dabei die geltende Regelung des Art. 143

3 Art. 143 Abs. 2 lautete in der Fassung des ParlG vom 13. 12. 2002: «Die Gliederung des Finanzplans soll die Verbindung von Sach- und Finanzplanung unterstützen.» Diese Bestimmung war von der FK-StR im Mitbericht an die SPK-StR vorgeschlagen worden (vgl. Mitbericht FK-StR vom 17. 1. 2002, 9).

4 BBl 2014 769, s. dazu auch die weiteren Ausführungen 791 f. S. zum IAFP: LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 116 ff.

5 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. <<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html#-5902951>> [11.12.2023]).

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

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 (BBJ 2014 832).

Im NR setzte das Büro zur Beratung der Vorlage 13.092 die «Spezialkommission NFB» ein, 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).

8a

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

1. Zuständigkeiten, Aufgabe, Wesen und Zweck der Finanzplanung

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 [BBJ 2001 3489 ff.]; LIENHARD/MÄCHLER/ZIELNIEWICZ, Finanzrecht, 101, 103). Art. 183 Abs. 1 BV weist die Aufgabe der Erarbeitung des Finanzplans dem BR zu; gem. 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.).

9

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» (BBJ 1968 I 501).

10

Der Stellenwert der Finanzplanung erhöhte sich entscheidend mit Aufnahme der Schuldenbremse (Art. 126 BV) in die Bundesverfassung im Jahre 2001.⁷ Unter dem Regime der Schuldenbremse ist es zentrale Aufgabe und Ziel der Finanzplanung⁸, 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.⁹

11

7 Angenommen in der Volksabstimmung vom 2.12.2001, in Kraft seit 2.12.2001 (BB vom 22.6.2001; AS 2002 241; BBJ 2000 4653; 2001, 2378 2878; 2002 1209).

8 Nach Art. 4 Abs. 1 FHV steuert der BR mit der Finanzplanung den mittelfristigen Finanzierungsbedarf und die Aufwände.

9 Diese Funktion betont bspw. auch STAUFFER, Art. 183 N 19.

Damit schuldenbremskonforme Voranschläge vorgelegt werden können, sind die Aufgaben und deren finanzielle Auswirkungen mit den finanziellen Möglichkeiten des Bundes so abzustimmen, dass die allenfalls 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 Ausgabenseite zu bereinigen, weil die stark gebundenen Ausgaben bei der Budgetberatung 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 BVers rechtzeitig im Rahmen von Sparprogrammen Korrekturmassnahmen ergreifen.¹⁰ Um dieses Ziel zu erreichen, ist es zudem Aufgabe des BR, die Finanzplanung des Bundes mit jener der Kte. zu koordinieren (vgl. Art. 19 Abs. 3 FHG), weil auch die Kte. Empfänger hoher Finanzmittel sind.

2. Was enthält der Finanzplan?

- 12 Nach Art. 19 Abs. 1 FHG umfasst die Finanzplanung 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 die voraussichtlichen Investitionsausgaben und -einnahmen; 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

¹⁰ Eine Übersicht über die Sparprogramme findet sich auf der Homepage der EFV: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/haushaltskonsolidierung/sparprogramme.html>[2.12.2023]. Vgl. dazu die Medienmitteilung des BR vom 28.6.2023 zum Voranschlag 2024 mit IAFP 2025–2027 (23.041), in welchem er die schwierige finanzpolitische Ausgangslage darlegt und bekanntgibt, dass er die Vernehmlassung zu einem Entlastungspaket 2025 eröffnet hat (<<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96158.html>> [11.12.2023]).

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 M. MÜLLER, Art. 183 N 3 f.; STAUFFER, Art. 183 N 20 ff.

¹³ So hält der BR in der Botschaft zum Voranschlag 2021 mit IAPF 2022–2024 (20.041), 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 aktuali-

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 Sommerferien und formell in der zweiten Hälfte August. Damit übermittelt er ihn dem Parlament.¹⁴

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

15

3. Beachtung der Finanzplanung in den Kommissionen und Räten

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 allgemeinen Aussprache zum Voranschlag statt, in welcher die Fraktionen gleichzeitig zur generellen Situation des Bundeshaushalts Stellung nehmen.

16

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

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 Pla-

17

sierten Einnahmenschätzungen für 2020. Sie widerspiegeln somit den Wissensstand vom Juni 2020. Es muss aber angemerkt werden, dass die Unsicherheit besonders gross ist.»

14 Vgl. dazu die Medienmitteilung des BR vom 28.6.2023 zum Voranschlag 2024 mit IAFP 2025–2027 (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96158.html>) [11.12.2023]).

15 Vgl. z.B. den Legislaturfinanzplan 2021–2023; zu den Mittelfristperspektiven, 67 ff.; zu den Langfristperspektiven, 75 ff. (vgl. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>) (13.04.2024).

16 Vgl. EFV, Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2021, https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/publikationen/ueb_publ.html [2.12.2023].

nungsgrössen 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 Agglomerationsverkehrsfonds (NAF).¹⁷ Darüber hinaus unterbreitet der BR weiterhin zwei Nachtragskreditbotschaften.¹⁸ Separat beantragt werden auch die Anträge für zahlenmässig bedeutende Verpflichtungskredite oder Zahlungsrahmen wie die BFI-Botschaft¹⁹ oder die Armeebotschaft.²⁰

- 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 gem. 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 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 gem. 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). Auch wegen der Rege-

17 Bsp.: 23.041 *Voranschlag 2025 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027*. Botschaft BR, Bd. 1, 147 ff.

18 Vgl. Art. 24 Abs. 1 FHV. Zur Bewältigung der Coronapandemie unterbreitete der BR der BVers ausnahmsweise zusätzliche Nachtragskreditbotschaften (vgl. EFV, Übersicht über die Botschaften zu den Nachtragskrediten, <<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/nachtragskredite.html>> [11.12.2023]).

19 20.028 *Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2021–2024*. Botschaft BR 26.2.2020 (BBl 2020 3681).

20 21.023. *Armeebotschaft 2021*. Botschaft BR 17.2.2021 (BBl 2021 372).

lung 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.²¹ 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.²²

III. Auslegung der Bestimmungen

1. Festlegung von drei Finanzplanjahren (Abs. 1)

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 als auch 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.). Grossen Bedarf für Änderungen der Kredithöhe gibt es i.d.R. nicht, ausser die ausgabenauslösende Aufgabe würde erheblich verändert.

21

21 Vgl. dazu die «Fahne» (synoptische Darstellung der Anträge) des Antrags der Einigungskonferenz zum Voranschlag 2022 (21.041). Eine Minderheit Schneider Schüttel beantragte die Ablehnung des Antrags. In diesem Fall war die Formulierung des Antrags («Ablehnung» [=streichen]) korrekt. Im Übrigen werden aber in den «Fahnen» zum Finanzplan die Finanzplanpositionen des BR als «Entwurf des BR» und folglich Anträge auf Ablehnung eines Auftrags an den BR als «Gemäss Bundesrat» dargestellt, obwohl der BR im Entwurf des BB den Finanzplan nur zur Kenntnisnahme beantragt und damit keine Anträge zu den einzelnen Positionen stellt.

22 Das Differenzbereinigungsverfahren beim Voranschlag (BB Ia und Ib) sowie beim Finanzplan (BB II) war bis zur Änderung von Art. 94a durch die pa.Iv. 21.503 (*Rechtsgrundlagen zur Budgetberatung. Änderungsbedarf*) wenig kohärent (siehe dazu die näheren Erläuterungen im Kommentar zu Art. 94a N 4a ff.). Der Gesetzgeber entschied, das Differenzbereinigungsverfahren für den Finanzplan (BB II) auch für den BB Ib über die Planungsgrössen beim Voranschlag vorzusehen. Anders als beim BB Ia über den Voranschlag (Zahlenteil, siehe dazu Art. 94) stellt die Einigungskonferenz zu jeder verbliebenen Differenz einen einzelnen Antrag. Über die Anträge wird getrennt abgestimmt. Lehnt ein Rat einen Antrag ab, so wird lediglich diese Bestimmung aus dem BB gestrichen; der BB Ib als Ganzes bleibt aber bestehen.

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.²³ Die Schuldenbremse beschränkt die Finanzierung von Staatsaufgaben durch Schuldenaufnahme (Art. 126 BV; siehe dazu vorne Art. 143 N 11 und Art. 25 N 4 f.). Eine bessere Verknüpfung der Aufgaben- mit der Finanzplanung war denn auch eines der Hauptziele des NFB. V.a. deswegen wurde der IAFP eingeführt (vgl. Botschaft BR zu 13.092, BBl 2014 791).
- 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).

²³ Vgl. dazu die Medienmitteilung des BR vom 28.6.2023 zum Voranschlag 2024 mit IAFP 2025–2027 (23.041), in welchem er die schwierige finanzpolitische Ausgangslage darlegt und bekanntgibt, dass er die Vernehmlassung zu einem Entlastungspaket 2025 eröffnet hat (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-96158.html> [11.12.2023]).

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 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 Position²⁴ (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, 67 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.

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 20,2 Prozent der jährlichen Ausgaben der AHV beläuft. Im Voranschlag 2024 bewilligte die BVers rund 10,3 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.

3. Aufträge des Parlaments für die Änderung des Finanzplans (Abs. 4)

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. Gem. 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 Satz 1 ParlG hält fest, dass Grundsatz- und

24 Art. 1 Abs. 1 des BB Ia des Voranschlags 2024 (23.041) lautet: «Die budgetierten Aufwände und Erträge der Schweizerischen Eidgenossenschaft für das Jahr 2024 werden genehmigt.»

Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen BB erlassen werden, was nun für den Finanzplan explizit vorgesehen ist durch Art. 143 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.²⁵ Art. 28 Abs. 4 entspricht Art. 122 Abs. 3 ParlG (s. Art. 28 N 23).

4. Umsetzung der Änderungsaufträge 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.²⁶ 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.²⁷

5. 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 Aus-

25 Die Räte beauftragten den BR bei der Beratung des Voranschlags 2023 (22.041), die Absatzförderung von Wein um 6 Mio. CHF zu erhöhen. Der BR setzte diesen Auftrag im Entwurf für den Voranschlag 2024 nicht um mit der folgenden Begründung: «Nachdem das Budget für die Absatzförderung von Wein schon im Jahre 2023 erhöht wurde, hat der Bundesrat beschlossen, diesen Auftrag aufgrund der finanzpolitischen Lage in den Finanzplanjahren nicht umzusetzen» (Botschaft zum Voranschlag 2024, Bd. 1, 92, 23.041). In der Beratung für das Budget 2024 beschloss die BVers die Absatzförderung von Wein. Sie setzte damit ihren Beschluss zum Finanzplan auch im Voranschlag für das nächste Jahr um (AmtlBull NR 2023 2250, AmtlBull StR 2023 1054).

26 Zur Erläuterung: Die Räte beraten den Voranschlag 2024 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027 (23.041) in der Wintersession 2023. Sie verabschieden dabei den Voranschlag für das Jahr 2024. Der Änderungsauftrag im Finanzplan betrifft die Finanzplanjahre 2025–2027. Im Jahr 2024 erarbeitet dann der BR die Botschaft zum Voranschlag 2025 und die Finanzplanjahre 2026–2028. Er setzt dabei den Änderungsauftrag für den Voranschlag 2025 – 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.

27 Vgl. zur Umsetzung der Aufträge des Parlaments vom Dezember 2022 die Ausführungen in der Botschaft zum Voranschlag 2024 (23.041. Botschaft BR zum Voranschlag 2024 und integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027, Bd. 1, 92).

bruch der Coronapandemie guten Lage des Bundeshaushalts wurden wenige Anträge nur zum Finanzplan gestellt. Ein Problem stellt sich allerdings: Die nun bestehenden Entscheideregeln 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 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. Nicht lösen kann die sachgerechte gesetzliche Regelung der Beratung des Finanzplans die politische Herausforderung der konsequenten Verknüpfung von Sach- und Finanzpolitik. Bei neuen Aufgaben des Bundes muss, wie von Art. 19 Abs. 2 FHG gefordert, konsequent auch die Finanzierung sichergestellt werden. Die schwierige finanzpolitische Ausgangslage ab dem Voranschlagsjahr 2024 ist z.T. auch auf die mangelnde Beachtung dieser Forderung zurückzuführen.

Art. 144

Jahresziele des Bundesrates und Geschäftsbericht

¹ Bis zum Beginn der letzten ordentlichen Session des Jahres gibt der Bundesrat seine Jahresziele für das nächste Jahr bekannt. Diese sind auf die Legislaturplanung abgestimmt.

² Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung die Berichte über seine Geschäftsführung im vorhergehenden Jahr zwei Monate vor Beginn der Session, in der sie behandelt werden sollen.

³ Der Geschäftsbericht des Bundesrates orientiert über die Schwerpunkte seiner Tätigkeit im Geschäftsjahr. Er informiert über die Erreichung der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele, über die Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms sowie über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren. Abweichungen sowie ungeplante Vorhaben sind zu begründen.

Objectifs annuels du Conseil fédéral et rapport de gestion

¹ Le Conseil fédéral communique à l'Assemblée fédérale, au plus tard au début de la dernière session ordinaire de l'année, les objectifs qu'il s'est fixés pour l'année suivante. Ces objectifs sont coordonnés avec le programme de la législature.

² Le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale, au plus tard deux mois avant le début de la session au cours de laquelle ils doivent être traités, les rapports par lesquels il rend compte de sa gestion pendant l'année précédente.

³ Dans son rapport de gestion, le Conseil fédéral présente les points forts de son activité pour l'année sous revue. Il rend compte du degré de réalisation des principaux objectifs qui avaient été prévus pour l'année, de la mise en œuvre du programme de la législature et du programme législatif, et de l'état des indicateurs pertinents pour l'appréciation globale de la situation et l'évaluation du degré de réalisation des objectifs. Il justifie les écarts éventuellement survenus entre-temps ainsi que les projets qu'il n'avait pas prévus.

Obiettivi annuali del Consiglio federale e rapporto di gestione

¹ Prima che inizi l'ultima sessione ordinaria dell'anno, il Consiglio federale comunica i suoi obiettivi per l'anno successivo. Tali obiettivi devono essere conformi al programma di legislatura.

² Il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale i rapporti concernenti la sua gestione nell'anno precedente due mesi prima della sessione in cui devono essere trattati.

³ Il rapporto di gestione del Consiglio federale informa sui punti salienti dell'attività governativa nell'anno considerato. Informa altresì sul conseguimento degli obiettivi determinanti nell'anno in questione, sull'attuazione del programma di legislatura e del programma legislativo, nonché sullo stato degli indicatori rilevanti ai fini della valutazione generale della situazione e ai fini della verifica del conseguimento degli obiettivi. Eventuali deroghe, nonché progetti non pianificati devono essere motivati.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Frist für die Bekanntgabe der Jahresziele (Abs. 1)	7
2. Frist für die Vorlage des Geschäftsberichtes (Abs. 2)	9
3. Inhalt des Geschäftsberichtes (Abs. 3)	10

Materialien

7994 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 25.4.1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23.3.1962 (AS 1962 773 ff.).

10090 *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision*: Botschaft BR 13.11.1968 (BBl 1968 II 733 ff., insb. 745 ff.); GVG 24.6.1970 (AS 1970 1253 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Prot. Kommission-NR Subkommission 1 16.2.1983, 11.5.1983; Bericht Subkommission an Kommission-NR 13.6.1983; Prot. Kommission-NR 14.9.1983; Bericht Kommission-NR an Büro-NR 4.10.1983.

94.428 *Pa.Iv. Bundesversammlung. Revision der Bundesverfassung*: Bericht SPK-NR 21.10.1994 (BBl 1995 I 1133 ff.).

96.091 *Bundesverfassung. Reform*: Botschaft BR 20.11.1996 (BBl 1997 I 1 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Erläuternder Bericht zum VE PG 31.1.2000; Stellungnahme GPK zum VE PG 11.5.2000; Prot. SPK-NR 14.9.2000, 6.9.2001; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3595 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5446 f.); AmtlBull NR 2001 1367; AmtlBull StR 2002 30 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

AUBERT, Art. 169, in: Aubert/Mahon (Hrsg.), *Petit commentaire*, 1279 ff. (zit. AUBERT, Art. 169); BIAGGINI, Art. 169, in: Biaggini (Hrsg.), *Kommentar BV*, 2. Aufl., 1279 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 169); DERS., Art. 187, in: Biaggini (Hrsg.), *Kommentar BV*, 2. Aufl., 1408 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 187); EICHENBERGER, Art. 102, in: Aubert/Eichenberger, *Kommentar BV* (zit. EICHENBERGER, Art. 102); K. EHRENZELLER, Art. 187 Abs. 1 Bst. b, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4398 ff. (zit. K. EHRENZELLER, Art. 187 Abs. 1 Bst. b); MATTLE, *Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung*, Zürich/Basel/Genf 2011 (zit. MATTLE, *Mitwirkung*).

I. Entstehungsgeschichte

Seit der Gründung des Bundesstaates ist der BR verpflichtet, der BVers jährlich über seine Geschäftsführung Bericht zu erstatten. Art. 90 Ziff. 16 BV 1848 lautete: «Er [der BR, A.d.V.] erstattet der Bundesversammlung jeweilen bei ihrer ordentlichen Sitzung Rechenschaft über seine Verrichtungen, sowie Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft im Innern sowohl als nach aussen, und wird ihrer Aufmerksamkeit diejenigen Massregeln empfehlen, welche er zur Beförderung gemeinsamer Wohlfahrt für dienlich erachtet.» Art. 102 Ziff. 16 BV 1874 hatte den gleichen Wortlaut. Die Oberaufsicht der BVers über die Geschäftsführung des BR war in Art. 74 Ziff. 14 BV 1848 geregelt und wurde so in Art. 85 Ziff. 11 BV 1874 überführt. Die Berichterstattung ermöglichte der BVers seit jeher die Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht und ist ein Element des staatsleitenden Zusammenwirkens von BR und BVers (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 422 ff.]). Die Eidg. Räte versammelten sich gem. Art. 1 GVG 1849 «zur ordentlichen Sitzung am ersten Montag des Monats Juli». Entsprechend hielt Art. 16 Abs. 1 GVG 1849 fest: «In der ordentlichen Sitzung werden vom Bundesrathe der Geschäftsbericht [...] vorgelegt.» Und Abs. 2 lautete: Er wird «bis zum 1. Mai den von den Räthen zur Prüfung niedergesetzten Kommissionen eingegeben.» Von 1849 bis 1919 veröffentlichten die Kommissionen von NR und StR für die Prüfung des Geschäftsberichts des BR im BBl jährlich einen Bericht über die Geschäftsführung des BR.¹

Mit den Revisionen des GVG von 1902 und 1962 wurde die Regelung, dass die Berichte über die Geschäftsführung des BR spätestens einen Monat vor der Sommersession den Kommissionen zuzustellen und auf die Sommersession im Juni hin der BVers zu unterbreiten waren, beibehalten. Jahrzehntlang bildete der Geschäftsbericht, der lange Zeit den Charakter eines eigentlichen Tätigkeitsberichtes hatte (K. EHRENZELLER, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 26), das wichtigste, wenn nicht das einzige Instrument, worauf das Parlament die Kontrolle der Bundesverwaltung abstützte. Insb. mit der Ausweitung der Informationsrechte der Oberaufsicht (vgl. Art. 52 N 2 f. und Art. 53 N 1 ff.) verlor die Beratung des Geschäftsberichtes im Laufe der Zeit an Bedeutung. Sein Umfang nahm ebenfalls ab. Umfasste der Geschäftsbericht von 1912 noch über 700 Seiten, wurden zwischen 1950 und 1997 jährlich noch ca. 400 Seiten verfasst. Seit 1998 beschränkt sich der BR nun noch auf ca. 150 Seiten, aufgeteilt in zwei Bände. Seit 1999/2000² legen die GPK neben den Berichten über ihre spezifischen Prüf- und Kontrolltätigkeiten auch umfassende Jahresberichte über ihre Tätigkeiten vor und stellen darin dar, wie sie den Geschäftsbericht des BR behandeln und zu welchen Themen der BR schwergewichtig Auskunft gegeben hat.

Über Art und Umfang des Geschäftsberichtes sowie über seine Bedeutung für die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht wurde wiederholt diskutiert. Der Bericht der GPK-StR vom 12. 2. 1966 hielt fest:

«Die Zeiten, in denen man sich darauf beschränkte, im Geschäftsbericht nach Vorkommnissen zu suchen, die einer näheren Abklärung bedürfen, oder gar ganze Abschnitte des Berichtes verlas, sind vorüber. Während die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates sich darauf spezialisierte, auch im Geschäftsbericht nicht behandelte Fragen von allgemeiner politischer oder administrativer Bedeutung einer besonders einlässlichen Prüfung zu unterziehen und grundsätzliche Fragen, die sich immer wieder bei allen Departementen oder speziell bei einzelnen Departementen stellen, eingehend zu untersuchen, legte unsere Kommission vor allem Wert darauf, neben der

1 Vgl. z.B. Bericht der Kommission des Nationalrates über die Geschäftsführung des Bundesrates während des Jahres 1849 (BBl 1850 III 291 ff.).

2 Zur Illustration: 00.039 Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über ihre Tätigkeit vom 23. 5. 2000 (BBl 2000 4601 ff.).

Abklärung von Fragen aus dem Geschäftsbericht jedes Jahr wechselnde Dienststellen der Verwaltung zu besuchen und sich in Aussprachen mit den leitenden Beamten und deren Mitarbeitern ein Bild über die Aufgabe, die Zweckmässigkeit der Organisation, die Zusammenarbeit mit andern Dienststellen, die Speditivität und das Arbeitsklima zu verschaffen und die Probleme kennen zu lernen, welche die grössten Sorgen und Schwierigkeiten bereiten» (BBl 1966 I 213 f.).

- 4 Die Revision des GVG 1962 übernahm weitgehend die Formulierung des GVG 1902. Die bundesrätliche Botschaft vom 25. 4. 1960 hielt dazu fest: «Artikel 45 schreibt – in Übereinstimmung mit dem bisherigen Artikel 23 und der Praxis – vor, wann der Bundesrat seinen Geschäftsbericht [...] vorzulegen hat» (BBl 1960 I 1448). Eine neuer Abs. 4 verlangte zudem, dass «der Geschäftsbericht [...] den Stand der Behandlung der dem Bundesrat überwiesenen Motionen knapp anzugeben [hat]» (AS 1962 647). Gem. der bundesrätlichen Botschaft sollte diese Neuerung der «Stärkung des Parlaments gegenüber dem Bundesrat» dienen (BBl 1960 I 1508). Der BR berichtete in der Folge somit im Geschäftsbericht jeweils auch über den Stand seiner Arbeiten bezüglich überwiesener Mo. Diese Berichterstattung befriedigte die Räte allerdings nicht, weshalb anlässlich der Schaffung des ParlG beschlossen wurde, den BR im ParlG zu einer gesonderten Berichterstattung über nicht innert zwei Jahren erfüllte Mo. zu verpflichten (vgl. Art. 122 Abs. 1 ParlG; N 2 ff.).
- 5 Das abnehmende Interesse am Geschäftsbericht und an dessen Behandlung in den Räten insb. aufgrund des Ausbaus der Instrumente zur parlamentarischen Oberaufsicht führte zur Forderung, den dabei betriebenen Aufwand zu verringern (vgl. 93.3260 Mo. *Bühler: Geschäftsbericht im Zweijahresrhythmus*). Die Frage, welchen zeitlichen Forderungen sich der Geschäftsbericht zu stellen hat, wurde von der SPK-NR auch mit der pa.Iv. 94.428 (*Bundesversammlung, Revision BV*) aufgeworfen, wobei sie vorschlug, in der neuen Regelung «den Termin für die Berichterstattung durch den Bundesrat aus der Verfassung zu streichen. Der Zeitpunkt für diese Berichterstattung ist im Geschäftsverkehrsgesetz festgehalten, wodurch die Periodizität garantiert ist» (Bericht SPK-NR 21. 10. 1994 [BBl 1995 1161 f.]). In der BV von 1999 wurde für Art. 187 Abs. 1 Bst. b schliesslich eine Formulierung verwendet, welche die Periodizität offenlässt. 2007 schlug der bundesrätliche Ausschuss für die Verwaltungsreform vor, «das Dokument über die bundesrätlichen Jahresziele abzuschaffen, den Band I des jährlichen Geschäftsberichtes entsprechend zu kürzen und den Band II mit den departementalen Jahreszielen und ihrem Umsetzungsstand abzuschaffen» (Jahresbericht 2007 GPK und GPDel 25. 1. 2008 [BBl 2008 5168]). Die GPK prüften diese Vorschläge in einer Arbeitsgruppe unter Einbezug der BK und informierten den BR im September 2007 über die Gründe für deren Ablehnung: «Die aktuelle Berichterstattung des Bundesrats im Rahmen seines Geschäftsberichts entspricht den Minimalanforderungen der GPKs und bildet einen wesentlichen Bestandteil für die Gewährleistung der in Artikel 169 BV verankerten Oberaufsicht des Parlaments. Sie kann deshalb in ihrer Substanz nicht verringert werden» (Jahresbericht 2007 GPK und GPDel 25. 1. 2008 [BBl 2008 5169]).
- 6 Im ParlG wurde die bisherige Regelung des GVG weitgehend übernommen. Nachdem der BR auf Wunsch der GPK ab 1995 in der Wintersession eine mündliche Präsidialerklärung zu den Jahreszielen abzugeben begann (AmtlBull NR 1995 2455 f.; AmtlBull StR 1995 1087), wurden diese in das ParlG aufgenommen. In Art. 144 Abs. 1 wurden die Jahresziele des BR dem Geschäftsbericht vorangestellt, da sich der Geschäftsbericht (Art. 144 Abs. 3 ParlG) an den Jahreszielen orientiert. Weil die GPK in Bezug auf die Wahrnehmung der Funktion der Oberaufsicht die Aufgabe der Prüfung des Geschäftsberichtes des BR als nicht (mehr) vorrangig angesehen hatten, wurde in Art. 52 Abs. 1 ParlG darauf verzichtet, diese Prüfung als eine besondere Aufgabe der GPK zu bezeichnen (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3356]; vgl. aber Art. 49 Abs. 3 ParlG; N 14 f.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Frist für die Bekanntgabe der Jahresziele (Abs. 1)

Der BR gibt in der letzten ordentlichen Session des Jahres, d.h. in der Wintersession, die Ziele für das nächste Jahr bekannt. Mit diesen Jahreszielen informiert er über die prioritären Ziele und die zugehörigen Massnahmen für das folgende Jahr (vgl. Art. 19 Abs. 1 RVOV). Die Jahresziele sind ein Instrument der kurzfristigen Planung und sind mit der Legislaturplanung (s. Art. 146) abzustimmen. Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident gibt in den Räten eine Erklärung zu den Jahreszielen ab; diese nennt die Hauptziele und macht auf verschiedene Projekte aufmerksam, die mit den Jahreszielen in Zh. stehen und dem Parlament vorgelegt werden.³ Die Räte werden so über den Bericht informiert. Eine parlamentarische Diskussion ist nicht vorgesehen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3395]). Seit 1998 formulieren die Departemente und die BK auf der Basis der bundesrätlichen Planung eigene Jahresziele (MATTLE, Mitwirkung, 121 f.).

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. Die Ziele des BR werden nun parallel zum Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) festgelegt, während der Geschäftsbericht des BR parallel zur Staatsrechnung erarbeitet wird. Seit dem Berichtsjahr 2022 wird deshalb der frühere Inhalt des Bd. II des Geschäftsberichts vollständig in die Staatsrechnung integriert (Geschäftsbericht 2022 des BR, 5 [BBl 2023 581]). Damit besteht der Geschäftsbericht seit diesem Zeitpunkt nur noch aus einem Bd., der mit einem Auszug aus dem Geschäftsbericht selbst und dem IAFP ergänzt wird. 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)

Zwei Mte. 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 anfangs März zhd. der BVers; das Geschäft wird dann in der Sommersession behandelt. Die Struktur des Geschäftsberichtes orientierte sich bis 2021 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]). Seit dem Berichtsjahr 2022 wird der bisherige Bd. II des Geschäftsberichts in den entsprechenden Bd. der jeweiligen Staatsrechnung integriert, weshalb die Mehrzahl seither nicht mehr zutreffend ist.

3 Bsp: 12.9005, Votum von BR Eveline Widmer-Schlumpf im NR (AmtlBull NR 2012 1851).

3. Inhalt des Geschäftsberichtes (Abs. 3)

- 10** Art. 187 Abs. 1 Bst. b BV lautet: Der BR «erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über seine Geschäftsführung sowie über den Zustand der Schweiz». Gem. Art. 169 BV übt die BVers die Oberaufsicht aus über den BR, die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die anderen Träger von Aufgaben des Bundes. Der Geschäftsbericht ist Ausdruck der Rechenschaftspflicht des BR⁴ gegenüber der BVers und ermöglicht es dieser, ihre Oberaufsicht wahrzunehmen. Deshalb ist die Pflicht zur Berichterstattung über seine Geschäftsführung auch nicht an untergeordnete Verwaltungseinheiten delegierbar (BIAGGINI, Art. 187 N 3).
- 11** Der Geschäftsbericht orientiert das Parlament über die folgenden Themen:
- Schwerpunkte der Tätigkeit des BR im Geschäftsjahr;
 - Erreichen der für das Geschäftsjahr massgeblichen Jahresziele;
 - Umsetzung der Legislaturplanung und des Gesetzgebungsprogramms;
 - Stand der für die generelle Lagebeurteilung und Zielerreichung relevanten Indikatoren;
 - Begründung von Abweichungen von der Jahresplanung und Angaben zu ungeplanten Vorhaben.
- 12** Mit dem Geschäftsbericht 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 gem. Art. 170 BV und erstattet Bericht über die Bedrohungslage und die Tätigkeiten der Sicherheitsorgane des Bundes. Im jährlich publizierten Auszug aus dem Geschäftsbericht und der Staatsrechnung (früherer Bd. II des Geschäftsberichtes) stellen die BK und die einzelnen Departemente ihre Ziele dar und informieren, inwiefern diese erreicht wurden.
- 13** Zwar gehört die Prüfung des Geschäftsberichts formell zu den wichtigsten Aufgaben dieser Oberaufsicht. Und die Veröffentlichung des jährlichen Geschäftsberichtes und seine parlamentarische Beratung haben eine wichtige politische Funktion: die Debatte bietet den Ratsmitgliedern Gelegenheit, die Tätigkeit des BR und seiner einzelnen Mitglieder öffentlich zu kritisieren (MATTLE, Mitwirkung, 123). Einerseits wird diese Gelegenheit aber kaum genutzt; so beteiligen sich fast ausschliesslich Mitglieder der GPK an den parlamentarischen Debatten (zur Bedeutung vgl. auch Art. 145 ParlG; N 2 ff.). Andererseits kann sich die Oberaufsicht, um wirksam zu sein, nicht auf die Prüfung der periodisch erstellten Geschäftsberichte beschränken (BIAGGINI, Art. 169 N 4; vgl. dazu auch den Jahresbericht 2012 der GPK und der GPDel [BBl 2013 3603 ff.]). Dies gerade auch deshalb, weil die GPK primär nicht prüfen, ob der BR seiner eigenen Planung entsprechend Vorlagen ausgearbeitet und dem Parlament hat zukommen lassen. Im Fokus der parlamentarischen Oberaufsicht der GPK steht vielmehr die korrekte Umsetzung demokratisch legitimierter Vorgaben (vgl. Art. 26 ParlG; N 16 ff., sowie Abs. 3; N 35 ff.). Darüber berichtet der BR in der Regel dagegen nicht in seinem Geschäftsbericht. Deshalb erachten die GPK die Prüfung des Geschäftsberichtes auch nicht mehr als Kernaufgabe, sondern betrachten den Geschäftsbericht vielmehr als eine Informationsquelle unter anderen zur Beurteilung, ob der BR – im Sinne von Art. 26 i.V.m. Art. 52 Abs. 2 ParlG – seine Aufgaben rechtmässig, zweckmässig und wirksam erfüllt. Die Wichtigkeit der Geschäftsberichte wird in der Wis-

⁴ Vgl. dazu K. EHRENZELLER, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 21; EICHENBERGER, Art. 102 N 204.

senschaft denn auch zurecht durchaus kritisch beurteilt. AUBERT äussert sich etwa wie folgt: «Ces rapports sont remplis d'informations utiles, mais [...] leur examen, qui passait autrefois pour le moment fort de la haute surveillance, n'en constitue plus aujourd'hui qu'un aspect accessoire et routinier» (AUBERT, Art. 169 N 15).

Art. 145*

Behandlung des Geschäftsberichts

¹ Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den Geschäftsbericht des Bundesrates in den Räten, sofern die Ratsreglemente nichts anderes vorsehen.

² Die Bundesversammlung genehmigt diesen Bericht in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses.

Examen du rapport de gestion

¹ Sauf disposition contraire des règlements des conseils, le président de la Confédération défend devant les conseils le rapport dans lequel le Conseil fédéral rend compte de sa gestion.

² L'Assemblée fédérale approuve ce rapport sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

Trattazione del rapporto di gestione

¹ Il presidente della Confederazione difende dinanzi alle Camere il rapporto di gestione del Consiglio federale, sempre che i regolamenti delle Camere non prevedano altrimenti.

² L'Assemblea federale approva questo rapporto mediante decreto federale semplice.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vom GVG bis zum ParlG	1
2. Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008; Änderungen des GRN vom 19. 12. 2008 und vom 29. 9. 2017	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Vertretung des BR (Abs. 1)	9
2. Genehmigung des Geschäftsberichts (Abs. 2)	10

Materialien

96.091 Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat: Zusatzbericht SPK 6. 3. 1997 (BB1 1997 III 245 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Erläuternder Bericht zum VE PG 31. 1. 2000; Stellungnahme GPK zum VE PG 11. 5. 2000; Prot. SPK-NR 14. 9. 2000 u. 6. 9. 2001; Prot. SPK-StR 30. 1. 2002; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3595 f.); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BB1 2001 5428 ff., insb. 5446 f.); AmtlBull NR 2001 1367; AmtlBull StR 2002 30 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.463 Pa.Iv. Anwesenheit der Mitglieder des Bundesrates bei der Behandlung des Geschäftsberichts im Nationalrat: Prot. GPK 22./23. 5. 2006; Prot. GPK-NR 26. 6. 2006, 23./25. 8. 2006, 19. 2. 2008 und 21. 10. 2009; Prot. GPK-StR 29. 6. 2007 und 8./10. 9. 2008; Bericht GPK-NR 19. 10. 2007 (BB1 2008

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Christoph Albrecht.

1095 ff.); Stellungnahme BR 21. 12. 2007 (BB1 2008 1105 ff.); AmtlBull NR 2008 998 ff.; AmtlBull NR 2008 1757; AmtlBull StR 2008 720; GRN 19. 12. 2008 (AS 2009 699).

16.480 Pa.Iv. *Behandlung des Geschäftsberichtes des Bundesrates im Nationalrat*: Bericht GPK-NR 24.2.2017 (BB1 2017 3419 ff.); Stellungnahme BR 12.4.2017 (BB1 2017 3429 ff.); AmtlBull NR 2017 906 f.; AmtlBull NR 2017 1727; GRN 29.9.2017 (AS 2017 5141).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 144.

I. Entstehungsgeschichte

1. *Vom GVG bis zum ParlG*

- 1 Seit 1849 legt der BR der BVers einen Geschäftsbericht vor (vgl. Art. 144 N 1 ff.). Das GVG enthielt aber keine explizite Regelung zur Behandlung des Geschäftsberichtes. Erst mit dem ParlG wurde ein entsprechender Artikel ins Gesetz aufgenommen, nachdem sowohl im Rahmen der Totalrevision des GVG 1962 als auch der BV über die Möglichkeit einer abschliessenden Beschlussfassung in den GPK diskutiert worden war (vgl. Zusatzbericht SPK 6.3.1997 [BB1 1997 III 268]).
- 2 In den letzten Jahren vor der Ausarbeitung des ParlG vertraten die einzelnen Mitglieder des BR in Randstunden der Sommersession in den Räten jeweils einzeln jene Kapitel des Geschäftsberichtes, für die sie als Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zuständig waren. Dies wurde von den Ratsmitgliedern nicht sehr geschätzt, weil «[...] wir während sieben bis acht Tagen der Sommersession – möglichst in den Randstunden, wenn wir alle meistens schon genug vom Debattieren hatten – notgedrungen noch diesen Bericht behandeln mussten» (AmtlBull NR 2000 592; Votum NR Rudolf Imhof [CVP/BL]). Entsprechend wurde ins neue ParlG aufgenommen, dass der Geschäftsbericht nur vom Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin zu vertreten sei, denn «in den Räten geht es vor allem darum, den Geschäftsbericht als Ganzes zu würdigen. Die Detailprüfung unter Anwesenheit der betroffenen Departementsvorsteher und -vorsteherinnen kann in den Geschäftsprüfungskommissionen erfolgen» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3596]). Der Vorschlag zu diesem Vorgehen stammte von den GPK (vgl. Stellungnahme GPK zum VE PG 11.5.2000, 7).
- 3 Das neue Verfahren wurde erstmals im Jahr 2000 (für den Geschäftsbericht des BR zum Jahr 1999) angewandt; damals vertrat Bundespräsident Adolf Ogi den Geschäftsbericht in den Räten (AmtlBull NR 2000 592 ff.; AmtlBull StR 2000 314 ff.).

2. *Änderung des ParlG vom 3. 10. 2008; Änderungen des GRN vom 19. 12. 2008 und vom 29.9.2017*

- 4 Bald zeigte sich, dass auch die mit dem ParlG neu geschaffene Regelung wenig überzeugte und das Geschäft wegen der Abwesenheit von sechs Bundesratsmitgliedern weiter an Stellenwert verlor. Die Debatte blieb an der Oberfläche, konkrete Fragen konnten vom präsidierenden Bundesratsmitglied meist nicht beantwortet werden, ausser sie betrafen sein eigenes Departement. Der Bericht der GPK-NR vom 19. 10. 2007 bilanzierte: «Die Ratsdebatte über die Geschäftsführung des Bundesrates stösst deshalb bei den Mitgliedern des Nationalrates auf geringes Interesse und erfolgt vor fast leeren Reihen» (BB1 2008 1096).
- 5 Der dadurch für die Oberaufsicht drohende Bedeutungsverlust sorgte v.a. im NR für Unmut, weshalb sich die GPK-NR ab 2005 mit Möglichkeiten zur Aufwertung der Behandlung des Geschäftsberichtes befasste. An ihrer Sitzung vom 20. 1. 2006 wurde

beschlossen, eine pa.Iv. einzureichen, die verlangte, dass der BR an den Ratsdebatten zum Geschäftsbericht in corpore teilnimmt. Gleichzeitig fragte sie den BR an, ob er trotz anders lautender gesetzlicher Regelung bereit wäre, in corpore an der Debatte des Geschäftsberichts in den Räten teilzunehmen (BBl 2008 1096).

Nachdem sich der BR zum Anliegen ablehnend geäußert hatte,¹ entschied die GPK-NR am 25.8.2006, eine Kommissionsinitiative zu ergreifen, welche die Anwesenheit des jeweils zuständigen Departementsvorstehers verlangte; also eine Rückkehr zur Praxis vor dem Jahre 2000 und damit zur Anwendung der Regelung, wie sie in Art. 159 Abs. 1 ParlG für alle Beratungsgegenstände vorgesehen ist. Da die GPK-StR an der geltenden Regelung festhalten wollte, musste eine Lösung gefunden werden, die eine Differenzierung zwischen den Räten ermöglichte. Am 29.6.2007 stimmte die GPK-StR der Ausarbeitung einer pa.Iv. zu, welche eine unterschiedliche Behandlung erlaubte. 6

Die pa.Iv. 07.463 der GPK-NR (*Anwesenheit der Mitglieder des Bundesrates bei der Behandlung des Geschäftsberichts im Nationalrat*) beantragte eine Änderung von Art. 145 Abs. 1, nach der grundsätzlich zwar weiterhin die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident den Geschäftsbericht in den Räten vertritt, die Ratsreglemente von dieser Regelung aber abweichen können (Bericht GPK-NR 19. 10. 2007 [BBl 2008 1101 ff.]). Gleichzeitig beantragte die GPK-NR die Ergänzung des GRN um eine neue Bestimmung (heute Art. 33c^{bis} GRN), wonach jede Departementsvorsteherin und jeder Departementsvorsteher sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler jene Teile in den nationalrätlichen Debatten vertreten, welche von ihrem Departement bzw. der BK handeln (BBl 2008 1103). Der Fokus auf die politische und strategische Führung durch den Gesamtbundesrat nach dem Kollegialitätsprinzip, so die Argumentation der GPK-NR in ihrem Bericht vom 19. 10. 2007, bleibe dadurch erhalten, dass die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sowie die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler – im Unterschied zur Praxis vor 2000 – an demselben Tag befragt werden (BBl 2008 1097). 7

Der BR lehnte die vorgeschlagene Neuregelung mit dem Hinweis ab, dass seit dem Jahr 2000 in den Kommissionen umfangreiche Aussprachen mit allen Mitgliedern des BR stattfinden würden. «Für den Bundesrat ist die kritische Offenheit im vertraulichen Rahmen der Kommissionssitzungen sehr wertvoll. Die GPK erhalten dadurch interne Informationen, was die Wirksamkeit der Oberaufsicht stärkt» (Stellungnahme BR 21. 12. 2007 [BBl 2008 1106]). Der NR folgte aber einer Mehrheit der GPK-NR² sowohl bezüglich der Anpassung des ParlG (AmtlBull NR 2008 998 ff., insb. 1001 und 1576) als auch der Änderung des GRN (AmtlBull NR 2008 998 ff., insb. 1002 und 1757). Auch der StR unterstützte die Anpassung des ParlG (AmtlBull StR 2008 720 und 831); auf die Behandlung des Geschäftsberichts im StR wirkte sich diese Anpassung aber nicht aus. Das GRS wurde nicht geändert; weiterhin vertrat im StR die Bundespräsidentin resp. der Bundespräsident den Geschäftsbericht. 8

Die am 1.1.2009 in Kraft gesetzte Änderung des GRN erzielte in der Praxis nicht den erhofften Effekt, nämlich den Stellenwert der Kontrolle des Geschäftsberichts des BR 8a

1 Der Bericht der GPK-NR vom 19. 10. 2007 hält dazu fest: «In seiner Antwort vom 1. März 2006 verwies der Bundesrat darauf, dass er sich per Gesetz in den Räten durch die Bundespräsidentin oder den Bundespräsidenten vertreten lassen könne und dieses Recht auch weiterhin in Anspruch zu nehmen gedenke» (BBl 2008 1096).

2 Im Rahmen der Vorberatung der Stellungnahme des BR in der GPK-NR am 19. 1. 2008 (also nach dem Legislaturwechsel) bildete sich innerhalb der Kommission eine Minderheit, die dem NR beantragte, dem Antrag des BR auf Nichteintreten zu folgen (vgl. Prot. GPK-NR 19. 2. 2008 [AmtlBull NR 2008 998 ff.]).

durch das Parlament zu erhöhen. Aufgrund dieser Erfahrungen und im Interesse der Verfahrensökonomie im Rat wie auch in der Kommission entschied sich die GPK-NR dazu, mittels pa.Iv. (16.480) dem NR zu beantragen, Art. 33c^{bis} GRN wieder aufzuheben, wobei die Änderung im ParlG, welche eine Anpassung der Regelung auf Stufe der Ratsreglemente ermöglicht, beibehalten werden sollte (Art. 145 Abs. 1 ParlG). Der NR hob in der Folge die Bestimmung im GRN am 29.9.2017 wieder auf. Seither gilt in beiden Räten die Regelung von Art. 145 Abs. 1 ParlG.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vertretung des BR (Abs. 1)

- 9 Die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident vertritt den Geschäftsbericht in den Räten, sofern die Ratsreglemente nichts anderes vorsehen. Die geltenden Ratsreglemente enthalten keine abweichenden Bestimmungen (vgl. oben N 8 f.).

2. Genehmigung des Geschäftsberichts (Abs. 2)

- 10 Der Geschäftsbericht wird von den GPK vorberaten (vgl. Art. 52 Abs. 1 ParlG). Die GPK von NR und StR beraten den Geschäftsbericht des BR, der Departemente, der BK und der Gerichte in gemeinsamen Sitzungen im Mai vor. Zur Vorbereitung dieser Beratungen befassen sich die GPK auch mit den Berichten des BR über die Erreichung der strategischen Ziele der ausgelagerten Einheiten (vgl. Art. 148 Abs. 3^{bis} N 21; i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Bst. b N 24 ff.) sowie mit weiteren besonderen Berichten wie z.B. über das Personalreporting. Die Arbeiten werden dabei teilweise auf die fünf ständigen Subkommissionen der GPK für die Departemente, die BK und die Gerichte übertragen und in den GPK sodann zusammengefasst. Sie berichten den Eidg. Räten darüber und stellen Antrag (vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 ParlG).
- 11 Der Geschäftsbericht des BR ist vom Parlament mit einem einfachen BB zu genehmigen. Eintreten ist gem. Art. 74 Abs. 3 ParlG obligatorisch. Die BVers kann den Geschäftsbericht zur Überarbeitung an den BR zurückweisen, ihn aber nicht selbstständig abändern. Sie kann die Beratung bzw. Genehmigung des Geschäftsberichts aber zum Anlass nehmen, dem BR mittels parlamentarischen Vorstössen Aufträge zu erteilen, oder sie kann die Genehmigung verweigern. 1964 kam es zu einer Verschiebung der Genehmigung um eine Session.³ In der Sommersession 2002 genehmigte die Bundesversammlung den Geschäftsbericht des BR nur mit Ausnahme der Geschäftsführung betreffend die Post und die SBB (vgl. BB 11. 6. 2002, BB1 2002 4466). Der Vorbehalt wurde angebracht, weil wichtige Fragen der GPK und der FK nicht beantwortet werden konnten. In der Herbstsession wurde dann die Genehmigung auch noch für den Teil zur Post und zu den SBB von den beiden Räten erteilt (BB 1. 10. 2002, BB1 2002 6602). Anlässlich der Beratung des Geschäftsberichts 2021 des Bundesrates in der Sommersession 2022 wurde ein Antrag im NR abgelehnt⁴, der die Berichterstattung über die Tätigkeiten zur Erreichung eines Legislaturziels von der Genehmigung des Geschäftsberichts ausnehmen wollte.⁵

³ Vgl. AmtlBull NR 1964 182 ff.; siehe dazu K. EHRENZELLER, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 29.

⁴ Vgl. AmtlBull NR 2022 1127.

⁵ 22.001 Geschäftsbericht des Bundesrates 2021: NR Eric Nussbaumer (SP/BL) begründete seinen Antrag damit, dass mit dem Abbruch der Verhandlungen über das Institutionelle Rahmenabkommen der Schweiz mit der EU die Zielerreichung des Legislaturziels 12 («Die Schweiz verfügt über geregelte Beziehungen mit der EU») erschwert und das entsprechende Jahresziel 2021 nicht erreicht worden sei.

K. EHRENZELLER umschreibt die Genehmigung des Geschäftsberichtes durch die BVers wie folgt: «Damit erteilt das Parlament der Regierung politisch Decharge für die Geschäftsführung während der Berichtsperiode» (K. EHRENZELLER, Art. 187 Abs. 1 Bst. b N 29). In Anbetracht dessen, dass der Geschäftsbericht aber im Wesentlichen eine schwerpunktmässige, eigene Darstellung dessen ist, inwieweit der BR in der ebenfalls eigenen Geschäfts- und Vorlagenplanung fortgeschritten ist (vgl. Art. 144 N 12), überzeugt der Vergleich mit dem Entlastungsbeschluss gegenüber den Mitgliedern des Verwaltungsrates aus dem Aktienrecht nicht. Es erscheint daher fraglich, ob die parlamentarische Beschlussfassung über den Geschäftsbericht in der Form der Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung sinnvoll ist. De lege ferenda wäre vorzuziehen, dass die BVers vom Geschäftsbericht Kenntnis nimmt (zur Beschlussform der Kenntnisnahme vgl. Art. 148 N 13 f.). Im Interesse einer breit abgestützten parlamentarischen Oberaufsicht wäre eher zu prüfen, ob eine andere Beschlussfassung über die Geschäftsführung des BR insgesamt vorgesehen werden sollte (z.B. im Zh. mit der Beratung der Jahresberichterstattung der GPK, vgl. Art. 55 ParlG). Ein negativer Beschluss wäre allerdings wie bereits heute die Nichtgenehmigung des Geschäftsberichts eine politische Sanktion ohne weitere Rechtsfolgen. Er käme einem pauschalen Misstrauensvotum gegen den BR gleich. Inwiefern ein solcher Beschluss in das schweiz. politische System integriert werden könnte, nachdem er anders als in einer parlamentarischen Demokratie nicht zu Neuwahlen des Parlamentes und der Regierung führen könnte, muss an dieser Stelle offenbleiben.

12

Art. 146

Legislaturplanung

¹ Zu Beginn der Legislaturperiode unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft über die Legislaturplanung und den Entwurf zu einem einfachen Bundesbeschluss über die Legislaturplanung.

² Der einfache Bundesbeschluss definiert die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung und ordnet diesen die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.

³ In der Botschaft über die Legislaturplanung werden den Zielen Indikatoren zugeordnet, mit denen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Botschaft enthält auch eine Lageanalyse, die sich auf Indikatoren abstützt. Zudem gibt sie einen Überblick über alle Erlassentwürfe, die der Bundesrat während der Legislaturperiode der Bundesversammlung vorzulegen plant (Gesetzgebungsprogramm).

⁴ In der Botschaft wird der Legislaturfinanzplan dargelegt. Dieser setzt den Finanzbedarf für die Legislaturperiode fest und zeigt auf, wie dieser gedeckt werden soll. Die Ziele und Massnahmen der Legislaturplanung und der Legislaturfinanzplan werden sachlich und zeitlich miteinander verknüpft.

Programme de la législature

¹ Au début de chaque législature, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un message sur le programme de la législature, accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple.

² L'arrêté fédéral simple définit les lignes directrices de la politique et les objectifs du programme de la législature; il indique en outre, pour chaque objectif, les actes de l'Assemblée fédérale prévus ainsi que les autres mesures qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs.

³ Dans le message sur le programme de la législature, les objectifs sont accompagnés d'indicateurs permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs. Le message contient également une analyse de la situation reposant sur les indicateurs. De plus, le message présente un aperçu de tous les projets d'acte que le Conseil fédéral prévoit de soumettre à l'Assemblée fédérale durant la législature (programme législatif).

⁴ Le message présente le plan financier de la législature. Celui-ci fixe les besoins financiers pour la législature et indique leur financement. Les objectifs et les mesures du programme de la législature et du plan financier de la législature sont coordonnés par objets et par échéances.

Programma di
legislatura

¹ All'inizio della legislatura, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un messaggio sul programma di legislatura, con relativo disegno di decreto federale semplice.

² Il decreto federale semplice definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi del programma di legislatura e indica per ciascuno di essi i previsti atti legislativi dell'Assemblea federale e altri provvedimenti necessari per conseguirli.

³ Nel messaggio sul programma di legislatura sono specificati gli indicatori che consentono di verificare il conseguimento degli obiettivi. Il messaggio contiene altresì un'analisi della situazione in base a tali indicatori. Fornisce inoltre un compendio di tutti i disegni di atti legislativi che il Consiglio federale prevede di sottoporre all'Assemblea federale nel corso della legislatura (programma legislativo).

⁴ Nel messaggio è illustrato anche il piano finanziario di legislatura. Questo stabilisce il fabbisogno finanziario per la legislatura e mostra in che modo si prevede di coprirlo. Gli obiettivi e i provvedimenti del programma di legislatura e il piano finanziario di legislatura sono coordinati quanto a materia e durata.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Einführung der «Richtlinien der Regierungspolitik» 1967 bis 1970	1
2. 1970 bis 2000	3
3. ParlG	8
4. Änderung des ParlG vom 22. 6. 2007	10
5. Gescheiterte Revisionsbegehren seit 2008	15
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	17
1. Form der Mitwirkung der BVers (Abs. 1)	17
2. Zeitpunkt der Legislaturplanung (Abs. 1)	20
3. Struktur der Legislaturplanung (Abs. 2–4)	21

Materialien

9690 Mo. Schürmann. Festlegung der Regierungspolitik: Prot. NR 27. 9. 1967, 153 ff.; AmtlBull StR 1967 373 ff.

9914 Regierungspolitik. Richtlinien: Bericht BR 15. 5. 1968 (BBl 1968 I 1204 ff.); AmtlBull NR 1968 235 ff.; AmtlBull 1968 StR 162 ff.

10398 Geschäftsverkehrsgesetz. Ergänzung betreffend Richtlinien der Regierungspolitik: Änderung GVG 24. 6. 1970 (AS 1970 1257 f.).

76.222 Pa.Iv. Regierungsrichtlinien und Finanzplanung: Bericht Kommission-NR 16. 5. 1978 (BBl 1978 II 95 ff.); Stellungnahme BR 25. 9. 1978 (BBl 1978 II 853 ff.); AmtlBull NR 1978 1809 ff.;

AmtlBull StR 1979 2 ff.; Änderung GVG und FHG 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.); Änderung GRN 13.12.1978 (AS 1979 1321).

82.222 Pa.Iv. *Richtlinien zur Regierungspolitik*: Bericht Kommission-StR 21.6.1983 (BBl 1983 III 411 ff.); Änderung GVG 14.12.1984 (AS 1985 452 f.).

81.904 Mo. *Binder. Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments*: AmtlBull StR 1982 161 ff.

86.015 *Politische Planung. Mitwirkung des Parlaments*/88.237 Pa.Iv. *Kommission-NR 86.015. Verfahren der politischen Planung*: Bericht BR 10.3.1986 (BBl 1986 II 1 ff.); AmtlBull StR 1987 86 ff.; Bericht Kommission-NR 31.10.1988 (BBl 1989 I 1205 ff.); Stellungnahme BR 16.8.1989 (BBl 1989 III 351 ff.); Bericht Kommission-NR 26.2.1990 (BBl 1990 II 1210 ff.); AmtlBull NR 1990 1466 ff.; AmtlBull StR 1991 526 f.; AmtlBull NR 1991 1616 f.

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 26./27.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3596 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff.); AmtlBull NR 2001 1367 f.; AmtlBull StR 2002 39; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 f.).

04.438 Pa.Iv. *Legislaturplanung*/04.449 Pa.Iv. *Rey Jean-Noël. Legislaturplanung*: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BBl 2006 1837 ff.); AmtlBull NR 2006 568 ff.; AmtlBull StR 2006 1157 ff.; Änderung ParlG 22.6.2007 (AS 2007 5231 f.); Änderung GRN 22.6.2007 (AS 2007 3773 f.).

08.435 Pa.Iv. *Fraktion V. Legislaturplanung ist Sache der Regierung*: AmtlBull NR 2009 353 ff.

12.427 Pa.Iv. *Legislaturplanungsbericht*/12.432 Pa.Iv. *Regierungs- statt Legislaturprogramm*/12.433 Pa.Iv. *Legislaturplanung*: Bericht SPK-NR 12.8.2014 (BBl 2014 6461 ff.); Stellungnahme BR 27.8.2014 (BBl 2014 6481 ff.); AmtlBull NR 2014 2288 ff., 2015 872 ff., 1075 ff., 1301; AmtlBull StR 2015 81 ff., 498 ff., 680; Änderung GRN 19.6.2015 (nicht in Kraft gesetzt; ersetzt durch Änderung vom 25.9.2015).

15.474 Pa.Iv. *Verfahren der Legislaturplanung*: Bericht SPK-NR 14.8.2015 (BBl 2015 7009 ff.); AmtlBull NR 2015 1509, 1914; Änderung GRN 25.9.2015 (AS 2015 4485).

16.402 Pa.Iv. *Legislaturplanung. Vermeidung unnötiger Kosten im Parlamentsbetrieb*/16.425 Pa.Iv. *Legislaturplanung. Verfahrensänderung*/16.426 Pa.Iv. *Erwähnung von im Parlament hängigen Vorlagen in der Legislaturplanung*: Bericht SPK-NR 24.5.2018 (BBl 2018 4181 ff.); Stellungnahme BR 27.6.2018 (BBl 2018 4197 ff.); Bericht SPK-NR 18.10.2018; AmtlBull NR 2019 573 ff.

20.446 Pa.Iv. *Müller Damian. Fitnesskur für das Parlament. Entschlackung der Legislaturplanung*: Bericht SPK-StR 29.3.2021; AmtlBull StR 2021 432 f.; Bericht SPK-NR 15.10.2021; AmtlBull NR 2021 2494 f.

21.3914 Po. *Nussbaumer. Stellung von einfachen Bundesbeschlüssen nach Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung*: AmtlBull NR 2022 1140 f.

Literatur¹

COTTIER, Die Rechtsnatur «unverbindlicher» Entwicklungspläne – Zum Recht der Regierungsrichtlinien, Finanzpläne, Rüstungsprogramme und Gesamtkonzeptionen im Bund, in: ZSR 1984 I 386 ff.; GRAF, Mitwirkung der Bundesversammlung an der politischen Planung, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2004, H. 3, 14 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2004-3.pdf>> (8.4.2024); GRAF, Mitwirkung der Bundesversammlung an der staatsleitenden Politikgestaltung, insbesondere durch Grundsatz- und Planungsbeschlüsse, in: Sägesser (Hrsg.), *Bundesbehörden*, 111 ff.; HARDMEIER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung bei der politischen Planung und ihre Grundlagen im neuen Parlamentsgesetz, in: *LeGes* 2003, H. 2, 79 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesis-sues/2003/2.html>> (8.4.2024); LANZ, *Politische Planung und Parlament*, Bern 1977; LIENHARD/NUSPLIGER, *Verfahren der politischen Planung und Finanzplanung*, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler (Hrsg.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2025 ff.; MATTLE, *Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung*, Diss., Zürich 2011; SCIARINI, *La participation des parlements à la planification politique – Bilan et perspectives*, in: *Parlament/Parlement/Parlamento* 2004, H. 3, 16 ff., <<https://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2004-3.pdf>> (8.4.2024).

1 Für weitere Literatur zur Mitwirkung des Parlaments an der politischen Planung im Allgemeinen vgl. die Literaturhinweise zu Art. 28.

I. Entstehungsgeschichte

1. Einführung der «Richtlinien der Regierungspolitik» 1967 bis 1970

- 1 Im Jahre 1967 nahmen die Eidg. Räte nach eingehender Debatte eine Mo. Schürmann (KCVP/SO) an, welche vom BR verlangte: «Zu Beginn einer neuen Legislaturperiode legt der BR den beiden Kammern Richtlinien für die zu befolgende Politik und eine Dringlichkeitsordnung für die zu lösenden Aufgaben vor» (9690. Festlegung der Regierungspolitik; Prot. NR 27. 9. 1967, 153 ff.; AmtlBull StR 1967 373 ff.). Bevor der BR eine entsprechende Gesetzesänderung vorlegte, unterbreitete er der BVers bereits am 15. 5. 1968 einen 45-seitigen Bericht «über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971» (9914; BBl 1968 I 1204 ff.). Sowohl in dem Bericht wie auch in den ausführlichen Ratsdebatten² wurden die allgemeine Funktion und Rechtsnatur der «Regierungsrichtlinien» und insb. auch das Zusammenwirken zwischen BVers und BR eingehend erörtert. Der BR verstand unter «Richtlinien [...] jene grundsätzlichen (also nicht detaillierten) Absichten und Vorsätze, von denen wir uns in der Erfüllung unseres verfassungsrechtlichen Auftrages (Art. 95 und 102 BV) in der laufenden Legislaturperiode 1968–1971 leiten zu lassen gedenken. Den Richtlinien kommt nicht eine rechtliche Verbindlichkeit zu. Der Bundesrat ist aber willens, sich für die Verwirklichung der hier niedergelegten Absichten einzusetzen. Indem er sie den eidgenössischen Räten unterbreitet, ergibt sich die Gelegenheit zu der erwünschten Klärung unserer Marschroute und zum Gespräch darüber zwischen Parlament und Regierung. [...]» Der BR «besitzt, wie auch aus den Artikeln 85 und 102 der Bundesverfassung zu schliessen ist, die Kompetenz zur Bestimmung der Regierungspolitik. Weder die einzelnen Regierungshandlungen noch hierüber aufgestellte Pläne bedürfen zu ihrer rechtlichen Verbindlichkeit der Genehmigung durch das Parlament. Die Verantwortung, die der Bundesrat gegenüber dem Parlament wie auch gegenüber der Öffentlichkeit trägt, ist keine rechtliche, sondern eine politische. Die Richtlinien werden daher den eidgenössischen Räten nur zur Kenntnisnahme unterbreitet, mit dem Zweck, ihnen die politische Aufsicht zu erleichtern» (Bericht BR 15. 5. 1968 [BBl 1968 I 1204 ff.]). Im NR sah NR Walter König (LdU/ZH) im Namen der Fraktion des LdU in den «Regierungsrichtlinien» eine Ausweitung der Kompetenzen des BR; das Parlament müsse bei der präjudizierenden Festlegung der Prioritäten der Unterbreitung der Gesetzesvorlagen mitbestimmen können. Sein Antrag auf Rückweisung an den BR mit dem Auftrag, der BVers «einen Bericht mit Anträgen zur zustimmenden Schlussnahme zu unterbreiten», wurde allerdings mit 133 zu 19 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 1968 254 ff., 314).
- 2 Das 1968 erprobte Vorgehen wurde mit Änderung des GVG 1962 (Art. 45^{bis} und 45^{ter}) vom 24. 6. 1970 gesetzlich verankert (10398). Dabei wurde ausdrücklich vorgesehen, dass der Bericht nicht durch Kommissionen vorberaten wird. Auf die letzte Sommersession vor Ablauf einer Legislaturperiode hatte der BR Bericht zu erstatten über den Vollzug der Richtlinien; auch dazu sollte keine Vorberatung durch Kommissionen stattfinden.

2 AmtlBull NR 1968 235 ff.; AmtlBull StR 162 ff. Im StR äusserten sich zehn, im NR 49 Ratsmitglieder; die Debatte im NR dauerte ca. 20 Stunden.

2. 1970 bis 2000

Eine Weiterentwicklung erfuhr die Konzeption der «Regierungsrichtlinien» und ihrer Beratung durch das Parlament aufgrund einer pa.Iv. von NR Weber-Arbon (SP/TG) vom 19.3.1976 (76.222). Als Folge dieser pa.Iv. wurde mit Änderungen des GVG und des FHG vom 22.6.1979 (AS 1979 1318 ff.):³

- eine Koordination der Regierungsrichtlinien mit dem Finanzplan für die Legislaturperiode angeordnet (Art. 45^{ter} Abs. 1 GVG 1962 und Art. 29 FHG),
- der Bericht über den Vollzug der Richtlinien in den Bericht über die Richtlinien für die nächste Legislaturperiode integriert (Art. 45^{bis} Abs. 1 GVG 1962),
- der BR verpflichtet, in der Mitte der Legislaturperiode der BVers einen «Zwischenbericht über Abweichungen von den Richtlinien der Regierungspolitik» zu erstatten (Art. 45^{quater} GVG 1962),
- eine spezifische Form einer Mo. eingeführt, mit welcher Änderungen der Richtlinien verlangt werden konnten (Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG 1962) und
- das Verbot der Vorberatung durch Kommissionen aufgehoben (Art. 45^{bis} GVG 1962); der NR schuf mit Änderung des GRN vom 13.12.1978 eine «Richtlinienkommission» (Art. 15a; AS 1979 1321), der StR verzichtete auf eine analoge Festlegung im GRS (AmtlBull StR 1979 8).

Die Kommission des NR, welche die Gesetzesänderungen vom 22.6.1979 vorberaten hat,⁴ erwog in ihrem Bericht vom 16.5.1978 auch die Möglichkeit, die Beschlussfassung über die Richtlinien der BVers zu übertragen. Die Gewaltenteilung stünde einer solchen Lösung nicht entgegen: «Das Recht zur Planung ist vielmehr in den Regelungskompetenzen enthalten.» Die Kommission lehnte diese Lösung dennoch ab, weil sie davon ausging, dass das Parlament «von den eigenen Plänen nur abweichen kann, wenn es sie formell abändert.» Eine derartige «Selbstbindung» würde den Handlungsspielraum der BVers und ihrer Mitglieder erheblich einschränken, was in der Praxis gar nicht durchsetzbar wäre. Auch eine «globale Sanktionierung der Vorhaben des Bundesrates» durch einen Genehmigungsbeschluss der BVers lehnte die Kommission ab. «Echten Einfluss auf diese Vorhaben aber kann das Parlament nur dadurch ausüben, dass es dem Bundesrat abweichende Weisungen erteilt. Dafür bietet sich das Mittel der Motion der eidgenössischen Räte an» (BBl 1978 II 108 f.).⁵

Aufgrund einer pa.Iv. von StR Luigi Generali (Rad./TI) wurde mit Änderung des GVG 1962 vom 14.12.1984 (82.222; AS 1985 452 f.) der Zwischenbericht in der Mitte der Legislaturperiode bereits wieder abgeschafft; der BR sollte jeweils im Rahmen des jährlichen Geschäftsberichts über den Stand der Realisierung der Richtlinien berichten. Zudem wurde in Art. 45^{ter} Abs. 2 GVG 1962 der ausdrückliche Hinweis auf Kommissionen und Kommissionsminderheiten als Urheberinnen von Richtlinienmotionen gestrichen, um

3 Im NR opponierte NR Otto Stich (SP/SO; der spätere BR), der die Vorlage als nutzlose «Arbeitsbeschaffungsmassnahme» qualifizierte. Sein Nichteintretensantrag wurde mit 63 zu 15 Stimmen abgelehnt (AmtlBull NR 1978 1810 f., insb. 1813).

4 Präsident war NR Jean-François Aubert (Lib./NE), Professor für Staatsrecht an der Universität Neuenburg.

5 Der BR erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 25.9.1978 mit den Grundzügen der vorgeschlagenen Änderungen einverstanden. Zur Frage der Verteilung der Planungskompetenzen meinte er: «Auch wenn die geltende Verfassung weder der Bundesversammlung noch dem Bundesrat ausdrücklich Planungskompetenzen zuweist, so ist die Planungsfunktion doch in erster Linie der Regierung zuzuordnen» (BBl 1978 II 854).

damit den Weg frei zu machen für einen Verzicht auf die vom Initianten und der Kommission als «unnötig» beurteilte Vorberatung der Regierungsrichtlinien durch Kommissionen (Bericht Kommission-StR 21.6.1983 [BBl 1983 III 411 ff.]). Dieser Weg wurde dann allerdings nicht beschritten.

- 6 Die Unzufriedenheit über die Beratung des Zwischenberichts zu den Regierungsrichtlinien im Jahre 1981 war auch Anlass für die Einreichung einer Mo. von StR Julius Binder (CVP/AG), welche einen stärkeren Einbezug des Parlaments in die politische Planung verlangte.⁶ Die Mo. wurde vom StR am 17.3.1982 in ein Po. umgewandelt (81.904; AmtlBull StR 1982 161 ff.). Am 10.3.1986 legte der BR seinen «Bericht über die Mitwirkung des Parlamentes bei der politischen Planung» vor (86.015; BBl 1986 II 1 ff.). Sowohl im Vorstoss von StR Binder als auch im Bericht des BR ging es um die politische Planung im Allgemeinen; der BR lieferte denn auch eine umfassende Analyse der Funktion dieser Planung und der möglichen Formen der Mitwirkung der BVers. Aus heutiger Sicht (vgl. Art. 28 N 20 f.) beurteilte er die rechtliche Verbindlichkeit parlamentarischer Planungsbeschlüsse dabei aber zu undifferenziert; die dem Wesen von Planung nicht gerecht werdende zu starke Verbindlichkeit von Planungsbeschlüssen führte zu einer klaren Ablehnung dieser Form der Mitwirkung des Parlamentes durch den BR; die mit dieser Verbindlichkeit einhergehende «Selbstbindung» des Parlamentes auch zur Ablehnung durch das Parlament. Der StR beschränkte sich darauf, vom Bericht des BR Kenntnis zu nehmen. StR Binder wollte das Parlament mit eigenen «Planungserklärungen» insb. zu den «Regierungsrichtlinien» und zum Legislaturfinanzplan Stellung nehmen lassen; die entsprechende Mo. der Kommissionsminderheit wurde mit 26 zu 8 Stimmen abgelehnt (AmtlBull StR 1987 86 ff.).
- 7 Einen anderen Weg wollte der NR gehen. Die Kommission, die den Bericht des BR vom 10.3.1986 zu beraten hatte, unterbreitete am 31.10.1988 einen Bericht und Gesetzesentwurf (88.237; BBl 1989 I 1205 ff.). Der Bericht des BR über die Legislaturplanung⁷ sollte nicht mehr durch Kommissionen vorberaten werden, sondern durch die Fraktionen, welche vor der Behandlung in den Räten schriftliche Planungserklärungen abgeben. Diese naturgemäss rechtlich völlig unverbindlichen Planungserklärungen sollten die Richtlinienmotion ersetzen. Der Charakter der Planung als «iterativer Prozess» (Professor Wolf Linder)⁸ (BBl 1989 I 1213) sollte verstärkt werden, indem der BR neu auf die letzte Sondersession der Legislaturperiode «einen Vorbericht über die Schwerpunkte der Regierungspolitik der nächsten Legislaturperiode» unterbreitet, welcher im selben Verfahren beraten wird (Art. 45^{bis} E-GVG; BBl 1989 I 1207). Nachdem der BR in seiner Stellungnahme das durch diesen Vorbericht einzuführende zweistufige Verfahren «als arbeitsintensive[n], aber wenig ertragreiche[n] Aufwand» kritisiert hatte (BBl 1989 III 353), zog die Kommission diesen Vorschlag mit ihrem ergänzenden Bericht vom 26.2.1990 (BBl 1990 II 1210 ff.) zurück. Nachdem zudem der StR auf die vom NR gemäss geändertem Entwurf der Kommission angenommene GVG-Änderung (AmtlBull NR 1990 1466 ff.) ohne Gegenantrag nicht eingetreten war,⁹ beschränkte sich der NR auf zwei

6 StR Binder führte bei der Begründung seiner Mo. aus: «Es ist einfach keine Art des Vorgehens, wenn man zunächst tagelang Zeit verschwendet für Diskussionen, am Schluss aber keine Beschlüsse fasst, sondern einfach sagt: Man nimmt das zur Kenntnis» (AmtlBull StR 1982 164).

7 Der frühere «Bericht des Bundesrates über die Richtlinien der Regierungspolitik» (z.B. BBl 1984 I 157) wurde 1988 zum «Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung» (BBl 1988 I 395).

8 Prof. Wolf Linder und Prof. Kurt Eichenberger wurden von der Kommission als Experten angehört.

9 Kommissionsberichterstatte Carlo Schmid-Sutter (CVP/AI): «Im Ständerat vermeiden wir es – hoffentlich auch in Zukunft – tunlichst, von Fraktionen und Parteien zu sprechen» (AmtlBull StR 1991 527).

kleine Änderungen des GRN: Die Fraktionspräsidenten waren neu von Amtes wegen Mitglieder der Spezialkommission für die Legislaturplanung, und die Fraktionen sollten zhd. dieser Kommission zur Legislaturplanung Stellung nehmen (Art. 15a Abs. 2 und Art. 29 Abs. 3 GRN; AmtlBull NR 1991 1616f.; Änderung GRN vom 4. 10. 1991 [AS 1991 2161, 2163]).

3. *ParlG*

Das Hindernis für eine parlamentarische Beschlussfassung über die Legislaturplanung war bisher das Verständnis einer Rechtswirkung solcher Beschlüsse gewesen, deren quasisgesetzliche Verbindlichkeit der Natur einer Planung nicht gerecht werden konnte (s. oben N 6). Mit der Definition der Rechtswirkung von «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» in der Form eines einfachen BB in Art. 28 ParlG (s. Art. 28 N 3 f., 19 ff.) wurde dieses Problem gelöst und der Weg frei für eine Anwendung dieses Instrumentes für die parlamentarische Mitwirkung bei der Legislaturplanung. 8

Gemäss Entwurf der SPK-NR trat die Beratung eines einfachen BB an die Stelle der bisherigen Kenntnisnahme des Berichtes des BR i.V.m. der Beratung von Richtlinienmoti- 9
onen. Die SPK-NR sah den Vorteil v.a. im systematischeren und transparenteren Verfahren. An die Stelle der «auf Grund recht zufälliger Präferenzen» entstandenen Richtlinienmoti-
onen (Bericht SPK-NR vom 1. 3. 2001 [BBl 2001 3492]) trat die Ablehnung, Abänderung
oder Ergänzung der einzelnen vom BR im Rahmen eines Erlassentwurfes unterbreiteten
Bestimmungen. Das Erfordernis der übereinstimmenden Beschlussfassung beider Räte
konnte im üblichen Differenzbereinigungsverfahren zu einem Erlass besser erfüllt werden
als bei der Beratung von nicht abänderbaren Mo.¹⁰ Die SPK-NR konnte bei der Ausarbei-
tung des ParlG im Jahre 2000 unmittelbar aus den Erfahrungen schöpfen, welche die Spe-
zialkommission des NR bei der Beratung der Legislaturplanung 1999–2003 gemacht
hatte. In ihrer Stellungnahme vom 24. 8. 2000 hatte sich diese einstimmig für das neue
Verfahren ausgesprochen.¹¹ Der BR beantragte in seiner Stellungnahme vom 22. 8. 2001,
beim Status quo zu bleiben (BBl 2001 5446 f.); nachdem der NR bei Art. 28 ParlG aber der
SPK-NR gefolgt war, hielt die Bundeskanzlerin als Vertreterin des BR im Plenum des NR
bei Art. 145 E-ParlG (definitiv Art. 146 ParlG) nicht am Antrag des BR fest (AmtlBull NR
2001 1367 f.).

4. *Änderung des ParlG vom 22. 6. 2007*

Die erste Behandlung der Legislaturplanung nach Art. 146 und 147 ParlG im Jahre 2004 10
brachte einige negative Erfahrungen mit sich (Darstellung nach Bericht SPK-NR
3. 11. 2005 [BBl 2006 1840 ff.]):

- Die Beratung uferete im NR aus: Es wurden 83 Kommissionsminderheits- und 10 Einzelanträge gestellt. Die erste Beratung dauerte ca. 16 Stunden. Dieser Zeitaufwand erschien unverhältnismässig gross. Die SPK-NR erklärte sich diese Situation so: «Die Legislaturplanung betrifft die Bundespolitik in ihrer Gesamtheit. Wenn bei der Beratung der Legislaturplanung im National-

10 In diesem Sinne äusserte sich StR Franz Wicki (CVP/LU), Berichterstatter der SPK-StR (AmtlBull StR 2002 39).

11 NR Andreas Gross (SP/ZH), Präsident der Spezialkommission und zugleich Mitglied der SPK, legte der SPK dar, dass ca. 60 Anträge für Richtlinienmoti-
onen in der Kommission eingereicht worden seien; aus der Kommission seien 30 Mo. in den NR gelangt, dieser habe 17 Mo. ange-
nommen, davon zehn Mo. entgegen dem Antrag des BR, der StR hingegen habe alle diese Mo. abgelehnt. Bilanz: «Dadurch hat der Bundesrat von unserer ganzen Arbeit praktisch nichts gemerkt» (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 5 f.).

rat jede Fraktion das gesamte Programm ihrer Partei in die parlamentarische Beratung einbringen will und zudem auch jedes einzelne Ratsmitglied seine persönlichen Anträge stellen kann, so sprengt die Debatte über die Legislaturplanung zwangsläufig den zeitlichen Rahmen, der vernünftigerweise dafür zur Verfügung gestellt werden kann» (BBl 2006 1846).

- Der BB wurde im NR in der Gesamtabstimmung abgelehnt. Die Ratslinke und -rechte bildeten dabei eine «unheilige Allianz». Nachdem der StR dem BB zugestimmt hatte, scheiterte er definitiv durch Nichteintreten des NR.
- Sowohl der Entwurf des BR wie auch als Folge die darauf Bezug nehmenden Abänderungsanträge blieben auf einem hohen Abstraktionsniveau. Die im Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 formulierte Warnung erwies sich als berechtigt: «Wenn die Ziele zu allgemein und zu vage formuliert sind, dann wird die Beschlussfassung darüber nichtssagend» (BBl 2001 3493).

11 Nach diesen negativen Erfahrungen stellte sich die Frage, ob zum früheren Verfahren zurückgekehrt werden sollte oder ob das neue Verfahren verbessert werden könnte.¹² Die Spezialkommission für die Legislaturplanung kam bei ihrer Evaluation zur Schlussfolgerung, dass an der parlamentarischen Beschlussfassung in der Form eines einfachen BB festgehalten werden solle. Sie unterbreitete der SPK Verbesserungsvorschläge, welche diese weitgehend übernahm (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1837 ff.]) und welchen auch die Räte mit kleinen Änderungen folgten (AmtlBull NR 2006 568 ff.; AmtlBull StR 2006 1157 ff.)¹³:

- 12** – Die Gesamtabstimmung über die Legislaturplanung wurde abgeschafft, indem Eintreten obligatorisch erklärt wurde (Art. 74 Abs. 3 ParlG). Anders als in einer parlamentarischen Demokratie könne im schweiz. politischen System nicht erwartet werden, dass sich eine Parlamentsmehrheit auf ein gemeinsames Programm für die Legislaturperiode einigen kann: «*Die Funktion der parlamentarischen Beschlussfassung über die Legislaturplanung besteht darin, dass die je nach Thema wechselnde Parlamentsmehrheit dem Bundesrat verbindliche Vorgaben machen kann, welche gesetzgeberischen Ziele anzustreben sind und welche Gesetzesentwürfe vorbereitet werden müssen.* Eine Gesamtabstimmung macht so betrachtet wenig Sinn» (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1845; Hervorhebung im Original, A.d.V.]). Weil auch das normale Differenzbereinigungsverfahren mit der Abstimmung über den Einigungsantrag dazu führen kann, dass über einen Erlassentwurf als Ganzes abgestimmt wird, musste auch ein spezifisches Differenzbereinigungsverfahren für die Legislaturplanung geschaffen werden (s. Art. 94a ParlG).
- 13** – Der BR wurde in Art. 146 neu verpflichtet, in seinem Entwurf des BB den politischen Leitlinien und den Zielen der Legislaturplanung auch die geplanten Erlasse der BVers zuzuordnen und damit das konkrete Gesetzgebungsprogramm zum Gegenstand der Beschlussfassung zu machen: «Das Parlament kann damit bestimmen, welche Botschaften es während der Legislaturperiode vom Bundesrat erwartet und welche es nicht zu erhalten wünscht» (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1846]).
- 14** – Im GRN wurde für die gesamte Beratung der Legislaturplanung eine «organisierte Debatte» nach Art. 47 GRN durchgeführt, also eine Gesamtredezeit festgelegt, und dies bereits vor Beginn der Beratung durch die vorberatende Kommission (Art. 33c GRN). Der Rat beschliesst nur noch über Anträge und Minderheitsanträge aus der Kommission; andere Antragstellende können – damit bleibt ihr verfassungsmässiges Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) gewahrt – ihre Anträge vor Beginn der Detailberatung bei der Kommission einreichen (Art. 33b GRN).

¹² Diese Fragen wurden insb. auch durch die zwei pa.Iv. (04.438 Pa.Iv. Lustenberger: *Legislaturplanung*; 04.449 Pa.Iv. Rey Jean-Noël: *Legislaturplanung*) und die Mo. 04.3389 (Mo. Fraktion V. *Legislaturplanung. Rückkehr zum alten Recht*) aufgeworfen, welche der SPK-NR zur Vorberatung zugewiesen wurden.

¹³ Nach den ersten Beratungen beider Räte blieb als Differenz nur die Neuregelung des Differenzbereinigungsverfahrens bei der Legislaturplanung (s. Art. 94a N 2).

Die SPK-NR sah in diesen Änderungen des GRN «Massnahmen, die im Nationalrat zu einer Konzentration auf das Wesentliche führen und die den Entscheidungsprozess bei der Legislaturplanung besser strukturieren» (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1846]).

5. Gescheiterte Revisionsbegehren seit 2008

Die «Kinderkrankheiten» der parlamentarischen Beschlussfassung über die Legislaturplanung in Form eines einfachen BB wurden mit den Änderungen des ParlG und des GRN vom 22.6.2007 zwar geheilt, insb. konnte die Behandlungsdauer im NR in der Folge kontinuierlich gesenkt werden (von 16 Stunden im Jahr 2004 auf 9,5 Stunden im Jahr 2008 bis zu 5 Stunden im Jahr 2020). Trotzdem wurde nach jeder Behandlung der Legislaturplanung eine Rückkehr zur blossen Kenntnisnahme gefordert; alle Revisionsbegehren scheiterten aber:

- 08.435 Pa.Iv. *Fraktion V. Legislaturplanung ist Sache der Regierung*; der NR gab der pa.Iv. am 12. 3. 2009 keine Folge (AmtlBull NR 2009 353 ff.).
- 12.427 Pa.Iv. *Fraktion V. Legislaturplanungsbericht*, 12.432 Pa.Iv. *Fraktion CE. Regierung statt Legislaturprogramm* und 12.433 Pa.Iv. *Kommission 12.008-SR. Legislaturplanung*. Alle drei pa.Iv. forderten, dass die BVers von der Legislaturplanung nur noch Kenntnis nimmt. Diesmal gaben die SPK beider Räte den pa.Iv. Folge und die SPK-NR arbeitete eine Vorlage aus, die sie am 12.8.2014 präsentierte (BBl 2014 6461 ff.). Die SPK sah «allerdings den gesetzgeberischen Handlungsbedarf anders als die Initiativen nicht bei der Form der Beschlussfassung des Parlamentes. Die SPK geht aber mit den Initiativen einig, dass der grosse Aufwand für die Beratung der Legislaturplanung vermindert werden soll.» Die Kommission hielt also an der Beschlussfassung in Form eines einfachen BB fest. Anstelle einer Spezialkommission sollten die ständigen Kommissionen die sie betreffenden Sachbereiche der Legislaturplanung vorbereiten; die Kommission versprach sich davon sowohl mehr Effizienz als auch höhere Qualität der Kommissionsanträge. Nachdem hinter den Kulissen klar geworden war, dass dieser Vorschlag grössere Opposition weckte, ging die SPK-NR nochmals über die Bücher, verzichtete mit neuen Anträgen vom 30.10.2014 auf die Übertragung der Vorberatung an die ständigen Kommissionen und schlug stattdessen eine analoge Regelung zu dem am 26.9.2014 beschlossenen Verfahren für die Behandlung des Finanzplans vor (13.092; vgl. Art. 143 N 8 f., 23 ff.): Der BR unterbreitet den Entwurf eines einfachen BB, der nur den Antrag auf Kenntnisnahme der Legislaturplanung enthält. Damit erhält das Parlament die Gelegenheit, in der Detailberatung weitere Artikel beizufügen, mit welchen es den BR beauftragen kann, seine Planungsabsichten zu revidieren. Der NR folgte den Anträgen der SPK am 10.12.2014; der StR unterstützte aber diese als Kompromiss gedachte Lösung nicht und beschloss im ursprünglichen Sinn der pa.Iv., dass die BVers von der Legislaturplanung nur noch Kenntnis nimmt, ohne dazu irgendwelche inhaltliche Beschlüsse fassen zu können; d.h., dass auf den BB über die Legislaturplanung verzichtet wird. Die Räte hielten in ihren zweiten Beratungen an ihren Beschlüssen fest. In der dritten Beratung folgte der NR mit Stichentscheid des Präsidenten dem StR, lehnte dann aber in der Schlussabstimmung am 19.6.2015 die Änderung des ParlG mit 96 zu 92 Stimmen ab.
- 16.402 Pa.Iv. *Fraktion RL. Legislaturplanung. Vermeidung unnötiger Kosten im Parlamentsbetrieb*, 16.425 Pa.Iv. *Kommission 16.016-NR. Legislaturplanung. Verfahrensänderung*: Der Vorgang wiederholte sich vier Jahre später. Die SPK beider Räte gaben den pa.Iv. Folge, diesmal allerdings nur knapp mit einer Mehrheit von nur je einer Stimme. Die SPK-NR unterbreitete am 24.5.2018 ihre Vorlage für eine Änderung des ParlG (BBl 2018 4181 ff.). Dabei folgte sie der Hauptforderung der pa.Iv., dem Verzicht auf den einfachen BB, erneut nicht und übernahm ihre Anträge vom 30.10.2014, also das «Modell Finanzplan» (s. oben). Eine Minderheit I von sieben Mitgliedern wollte am Status quo festhalten, betrachtete «die ständige Wiederholung der Diskussionen über das Verfahren der Legislaturplanung als unnötigen gesetzgeberischen Aktivismus» und beantragte Nichteintreten. Eine Minderheit II von sechs Mitgliedern beharrte darauf, dass die BVers nur Kenntnis nehmen solle, ohne Möglichkeit der Auftragserteilung an den BR. Nachdem der BR in seiner Stellungnahme die letztere Position übernommen

15

hatte, bröckelte die Mehrheit der SPK-NR; die Kommission wechselte zur Position der Minderheit I, zog ihre Anträge zurück und beantragte am 18.10.2018 dem Rat mit 15 zu 9 (davon vier SP-Stimmen aus der früheren Mehrheit und vier FDP-Stimmen sowie eine SP-Stimme aus der früheren Minderheit II) Stimmen, die pa.Iv. abzuschreiben. Der NR folgte am 22.3.2019 mit 113 zu 77 Stimmen.

- 20.446 Pa.Iv. Müller Damian. *Fitnesskur für das Parlament Entschlackung der Legislaturplanung*: Anders als ihre Vorläufer vier und acht Jahre zuvor fand diese pa.Iv. mit derselben Forderung bereits in der Vorprüfung keine Mehrheit. Die SPK-NR verweigerte ihre Zustimmung zum Folgegeben der SPK-StR, worauf die Räte zu entscheiden hatten: Der StR gab am 2.6.2021 mit 25 zu 13 Stimmen Folge; der NR lehnte dies am 9.12.2021 mit 166 zu 26 Stimmen ab.

- 16 In den vier Debatten von 2009 bis 2021 standen sich gegenüber: auf der einen Seite Mehrheiten der SPK-NR und des NR (mit einziger Ausnahme des anderslautenden Stichtentscheids des Präsidenten des NR am 15.6.2015), auf der anderen Seite Mehrheiten der SPK-StR und des StR sowie der BR. Im NR wurde die Debatte viermal geführt, im StR zweimal und der BR äusserte sich zu zwei Vorlagen der SPK-NR. Das erste Lager ging davon aus, dass die BV (Art. 173 Abs. 1 Bst. g) das Parlament verpflichtet, mit einem «Grundsatz- und Planungsbeschluss» nach Art. 28 ParlG, d.h. in der Form eines BB zur Legislaturplanung des BR Stellung zu nehmen und damit Aufträge zur Änderung dieser Planung geben zu können. Man war in diesem Lager bereit, in diesem Rahmen nicht mehr zur Planung der ganzen Bundespolitik von A bis Z Stellung nehmen zu wollen, sondern gezielter nur noch zu Änderungen der Planung Beschluss zu fassen. Dieser Kompromissvorschlag, der den Aufwand beträchtlich hätte beschränken können, scheiterte aber am konsequenten Widerstand der Gegenseite gegen jegliche inhaltliche Mitwirkung der BVers an der Legislaturplanung: Die Legislaturplanung sei allein Sache der Regierung; die geringe Bindungswirkung von Planungsbeschlüssen des Parlaments lohne nicht den Aufwand für eine Beschlussfassung des Parlaments.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Form der Mitwirkung der BVers (Abs. 1)

- 17 Nach Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV wirkt die BVers bei «den wichtigen Planungen der Staats-tätigkeit» mit. Zweifellos ist die Legislaturplanung als «wichtige Planung der Staats-tätigkeit» zu betrachten, die somit nicht in die alleinige Zuständigkeit des BR fällt; die BVers ist zur Mitwirkung verpflichtet. Das Recht und die Pflicht zur Mitwirkung an der Planung ergeben sich nicht nur aus Art. 173 Abs. 1 Bst. g BV, sondern lassen sich allgemein aus den verfassungsmässigen Aufgaben und Zuständigkeiten der BVers ableiten. Die rechtsverbindlichen Beschlüsse der BVers über die Gesetzgebung, die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen oder die Ausgaben des Bundes sind i.d.R. das Resultat eines länger-dauernden Entscheidungsprozesses, der nicht erst dann beginnt, wenn der BVers ein Entwurf unterbreitet wird. Wichtige Vorentscheide über den Inhalt und das Verfahren werden durch den BR und seine Verwaltung getroffen, z.B. auch der Entscheid, ob überhaupt ein Verfahren eingeleitet wird.¹⁴ Diese Vorentscheide sind zwar nicht rechtlich verbindlich, aber von grosser Bedeutung für das spätere definitive Resultat eines Entscheidungsprozesses. Nimmt die BVers auf diese Vorentscheide keinen Einfluss, so würde sie ihre klassischen Hauptaufgaben nur eingeschränkt wahrnehmen (vgl. dazu auch Art. 28 N 8 f.; mit Verweisen auf die Lehre).

¹⁴ Ausnahme: Leitung des Entscheidungsprozesses durch eine Parlamentskommission auf dem Wege der Ausarbeitung eines Entwurfes mit dem Instrument der pa.Iv. oder Kt.Iv. (vgl. Art. 107 ff.).

Art. 146 Abs. 1 legt fest, dass die BVers in der Form eines einfachen BB über die Legislaturplanung entscheidet. Sie kann sich dieser Pflicht nicht entziehen, da Eintreten auf den Entwurf des BR obligatorisch ist und keine Gesamtabstimmung stattfindet (Art. 74 Abs. 3 und 4; s. dazu oben N 12 und Art. 74 N 7 f.). Art. 28 Abs. 1^{bis} und 3 definieren die verschiedenen möglichen Formen der Mitwirkung der BVers an Planungen: Kenntnisnahme von Berichten des BR, Aufträge an den BR (i.d.R. in Form von Mo.), «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» in der Form eines einfachen BB oder eines BB (s. dazu eingehend Art. 28 N 10 ff.). Art. 28 Abs. 2 und 4 definieren die Rechtswirkung von «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen»: Es «sind Vorentscheidungen, die festlegen, dass bestimmte Ziele anzustreben, Grundsätze und Kriterien zu beachten oder Massnahmen zu planen sind.» Es liegt in der Natur von Vorentscheiden, dass für ihre Umsetzung ein Handlungsspielraum bestehen muss; Abweichungen aufgrund von veränderten Umständen oder Einschätzungen müssen möglich sein, bedürfen aber einer Begründung (Art. 28 Abs. 4; analog Art. 122 Abs. 3 betr. Mo.; s. dazu eingehend Art. 28 N 19 ff.).¹⁵ Zu den Gründen, welche die SPK-NR bei der Ausarbeitung des ParlG zur Wahl der Form des einfachen BB für die Behandlung der Legislaturplanung veranlassten, s. oben N 9.

17a

Die verfassungsmässige Anforderung einer Mitwirkung der BVers an der Legislaturplanung könnte auch als erfüllt gelten, wenn der BR die Legislaturplanung nicht mehr in der Form eines umfangreichen Entwurfes eines BB mit Anträgen zu allen Politikbereichen unterbreitet, welcher von den Kommissionen und Räten beraten und damit zu einer Legislaturplanung des Parlaments gemacht wird. Anstelle dessen könnte der BR seine Legislaturplanung dem Parlament mit dem Entwurf eines BB zur Kenntnisnahme unterbreiten – sie bliebe damit die Legislaturplanung des BR. Diese Form würde es dem Parlament aber erlauben, in der Detailberatung dem BB weitere Artikel beizufügen, mit denen es dem BR Aufträge zur Änderung seiner Planung erteilen kann (s. dazu oben N 15 f.).

17b

Bereits im Bericht zum Entwurf des ParlG hatte die SPK-NR vor einer Gefahr gewarnt: «Wenn die Ziele zu allgemein und zu vage formuliert sind, dann wird die Beschlussfassung darüber nichtssagend» (BBl 2001 3493). In der Praxis hat sich bis heute diese Befürchtung bestätigt; es liegt offensichtlich nicht im Interesse des BR, sich näher festzulegen bzw. sich durch das Parlament festlegen zu lassen. 2006 hat die SPK-NR diesen Missstand in ihrem Bericht zur Änderung von Art. 146 zwar treffend und eingehend analysiert (BBl 2006 1845 f.). Die 2007 beschlossene Ergänzung, dass auch die «geplanten Erlasse der Bundesversammlung» Gegenstand des einfachen BB sein sollen, hat den Übelstand aber nur wenig zu beheben vermocht, da der BR nur die Titel der geplanten Erlasse angibt, ohne nähere Inhaltsangabe, welche erst inhaltliche Weichenstellungen ermöglichen würde. Wenn das Parlament nicht über die gesamte Legislaturplanung, sondern nur über Aufträge an den BR für eine Änderung der Planung beschliesst, wie die 2015 und 2019 gescheiterten Entwürfe der SPK-NR vorschlugen (s. N 15 f., 17b), so wäre die Beratungsgrundlage für die Kommissionen und die Ratsplena nicht mehr ein Entwurf des BR mit oft sehr allgemeinen Zielformulierungen, auf welche Änderungsanträge Bezug neh-

17c

¹⁵ Ein besonders prominentes Bsp. einer Abweichung vom BB über die Legislaturplanung war der vom BR am 26.5.2021 beschlossene Abbruch der Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Rahmenabkommen mit der EU. Dies widersprach Art. 13 Ziff. 54 des BB über die Legislaturplanung 2019–2023: «Verabschiedung der Botschaft zum institutionellen Abkommen mit der EU.» NR Eric Nussbaumer (SP/BL) sah sich dadurch veranlasst, mit einem Po. den BR mit der Prüfung der Frage zu beauftragen, «ob einfache Bundesbeschlüsse der Bundesversammlung auf der Basis von BV Artikel 173, vom Bundesrat ohne erneute Botschaft an die Bundesversammlung, missachtet werden können» (21.3914. *Stellung von einfachen Bundesbeschlüssen nach Artikel 173 Absatz 1 Buchstabe g der Bundesverfassung* [AmtlBull NR 2022 1140 f.]).

men müssen. Das würde voraussichtlich zu gezielteren und präziseren Anträgen für Aufträge an den BR führen.

- 18** Wenn die BVers von der Legislaturplanung des BR nur noch Kenntnis nimmt, ohne dazu Beschlüsse fassen zu können, so kann von einer Mitwirkung der BVers nicht mehr gesprochen werden; eine derartige Regelung wäre verfassungswidrig. Von 1979 bis 2003 haben die Eidg. Räte vom Bericht des BR über die Legislaturplanung Kenntnis genommen und gleichzeitig auf Antrag der vorberatenden Kommissionen über «Richtlinienmotionen» beschlossen. Diese frühere Regelung wäre zwar verfassungsmässig; sie entspricht der später zur Diskussion gestellten Lösung mit einem BB, der zur Kenntnisnahme unterbreitet wird und zu dem Anträge für Aufträge an den BR gestellt werden können (s. N 17b). Sie wäre aber heute nicht mehr praktikabel, weil nach Art. 119 Abs. 1 ParlG nur die Mehrheit einer Kommission eine Mo. einreichen kann – vor 2003 waren auch Mo. von Kommissionsminderheiten zulässig. Kommissionsminderheiten könnten also ihre Anliegen nicht bei der Behandlung der Legislaturplanung einbringen. Das wäre im schweiz. politischen System problematisch: Jede politische Gruppierung, ob gross oder klein, ist je nach Thema gelegentlich in der Minderheit, kann aber realistische Hoffnung haben, mit anderen eine Mehrheit bilden zu können. Es trifft zwar zu, dass die BVers jederzeit auch ausserhalb des Legislaturplanungsprozesses dem BR mit dem Instrument der Mo. Aufträge erteilen kann, welche Planungscharakter haben (so argumentierte die Minderheit II zur Vorlage 16.402/16.425 [BBl 2018 4190]; s. N 15). Das ist aber nicht die von der BV geforderte Mitwirkung an wichtigen Planungen, zu welchen die Legislaturplanung gehört.
- 19** In engem Zh. mit der Frage, in welcher Form die BVers die Legislaturplanung behandelt, steht die Frage, ob die Legislaturplanung durch Kommissionen vorberaten wird. Art. 13 GRN und Art. 10 GRS sehen eine «Legislaturplanungskommission» als «Spezialkommission» i.S.v. Art. 42 Abs. 2 ParlG ausdrücklich vor. Die Vorberatung der Legislaturplanung durch Kommissionen ist Voraussetzung für die Vorberatung des Entwurfes eines einfachen BB. Wird die Legislaturplanung nicht von einer Kommission vorberaten (wie das die Minderheit II zur Vorlage 16.402/16.425 forderte [BBl 2018 4190]; s. N 15), so droht den von einzelnen Ratsmitgliedern oder Fraktionen eingereichten Mo. mit Planungscharakter das Schicksal, in der grossen Zahl von Mo. unterzugehen und nicht innert nützlicher Frist behandelt werden zu können (s. Art. 121 N 7). Denkbar wäre auch, dass nicht eine Spezialkommission eingesetzt wird, sondern dass die ständigen Kommissionen die sie betreffenden Sachbereiche der Legislaturplanung vorberaten.¹⁶

2. Zeitpunkt der Legislaturplanung (Abs. 1)

- 20** Art. 146 Abs. 1 schreibt vor, dass der BR seine Botschaft «zu Beginn der Legislaturperiode» unterbreitet. Da in der ersten Session der Legislaturperiode die Gesamterneuerungswahl des BR stattfindet, erscheint es zweckmässig, dass ein allenfalls verändert

¹⁶ Diese Idee wurde bei der Beratung der pa.Iv. 12.427, 12.432 und 12.433 in der SPK-NR eingebracht (Prot. SPK-NR 21./22. 2. 2013). Für diese Lösung könnte eine sachkundigere Vorberatung der Legislaturplanung sprechen (die ständigen Kommissionen kennen ihre Themen) und eine Verringerung des Aufwandes. Die ständigen Kommissionen führen ohnehin bereits heute i.d.R. zu Beginn einer Legislaturperiode eine Aussprache mit Vertretungen des BR über die Schwerpunkte der kommenden Legislaturperiode in ihrem Zuständigkeitsbereich durch. Im Rat gäbe es keine eigentliche Kommissionsberichterstattung mehr, sondern nur noch die Vertretung von Anträgen der verschiedenen Kommissionen. Die Gesamtschau der Legislaturplanung könnte in einer einleitenden Debatte mit Stellungnahmen der Vertretung des BR und (im NR) der Fraktionen zum Ausdruck kommen.

zusammengesetzter BR nach der Wahl noch Änderungen vornehmen kann.¹⁷ Die Eidg. Räte sollten die Legislaturplanung so früh wie möglich nach Beginn der Legislaturperiode behandeln können. In der Praxis verabschiedete der BR unter der Herrschaft des ParlG die Legislaturplanung an folgenden Daten zhd. der BVers: 25.2.2004 (BB1 2004 1149), 23.1.2008 (BB1 2008 753), 25.1.2012 (BB1 2012 481), 27.1.2016 (BB1 2016 1105), 29.1.2020 (BB1 2020 1777). Die bereits in der Wintersession bestellten Legislaturplanungskommissionen beider Räte (Art. 13 GRN und Art. 10 GRS) konnten gegen Ende des ersten Quartals des Folgejahres ihre ersten Sitzungen abhalten. Die Räte behandelten die Legislaturplanung 2004 in derselben Session (Sommersession); aufgrund der Änderung von Art. 147 Abs. 1 ParlG musste der Erstrat das Geschäft in den Jahren 2008, 2012 und 2016 in einer Sondersession Ende April/anfangs Mai traktandieren. 2004, 2012 und 2016 konnten die Beratungen in der Sommersession, 2008 wegen der Differenzbereinigung erst in der Herbstsession¹⁸ abgeschlossen werden. 2020 kam es wegen der Covid-19-Pandemie zu einer Verzögerung (Erstrat in der Sommersession, Zweitrat und Differenzbereinigung in der Herbstsession).

3. Struktur der Legislaturplanung (Abs. 2–4)

Der Gegenstand des einfachen BB über die Legislaturplanung wird in Abs. 2, jener der erläuternden Botschaft in Abs. 3 und 4 näher festgelegt. Gem. Abs. 2 definiert der einfache BB «die politischen Leitlinien und die Ziele der Legislaturplanung und ordnet diesen die geplanten Erlasse der Bundesversammlung sowie weitere Massnahmen zu, welche zur Zielerreichung erforderlich sind.» Der Bericht der SPK-NR vom 3. 11. 2005 hielt präzisierend fest, dass unter diesen Massnahmen nicht nur Erlassentwürfe aufzunehmen sind, die während der Legislaturperiode der BVers unterbreitet werden sollen, sondern auch jene, zu welchen «erst das Vorverfahren der Gesetzgebung eröffnet werden soll» (BB1 2006 1848).

Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben und das Ergebnis der Beratungen der BVers sollen am Bsp. der Legislaturplanung 2019–2023 aufgezeigt werden (Botschaft BR 29. 1. 2020 [BB1 2020 1777 ff.]; BB 21.9.2020 [BB1 2020 8385 ff.]): Der Entwurf des BR enthielt drei Leitlinien.¹⁹ Die BVers änderte zwei Leitlinien.²⁰ Im Entwurf des BR wurden die Leitlinien mit 18 Zielen konkretisiert; die BVers beschloss Ergänzungen von zwei Zielen.²¹ Der Entwurf des BR schlug 53 Massnahmen vor. Die BVers fügte 25 hinzu;²² eine einzige Mass-

17 Mit diesem Argument hat die SPK-NR bei der Ausarbeitung des ParlG einen Antrag der Legislaturplanungskommission für eine Präzisierung abgelehnt, wonach der BR die Legislaturplanung «zu Beginn der ersten Session der Legislaturperiode» unterbreiten müsse, wofür der BR in der Zusammensetzung der vorangehenden Legislaturperiode verantwortlich wäre (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3597]).

18 Da Richtlinienmotionen von beiden Räten angenommen werden mussten, konnte ihre Behandlung bei den Legislaturplanungen der 1980er- und 1990er-Jahre regelmässig erst in der Herbstsession abgeschlossen werden.

19 Bsp.: «3. Die Schweiz sorgt für Sicherheit, engagiert sich für den Schutz des Klimas und agiert als verlässliche Partnerin in der Welt.»

20 Die eine Leitlinie wurde nur redaktionell, die andere in der Fassung von FN 19 wurde materiell leicht erweitert: «[...] Klimas und der natürlichen Lebensgrundlagen und [...]».

21 Bsp. eines Ziels zur Präzisierung der 3. Leitlinie: «Ziel 17: Die Schweiz setzt sich national und international für eine wirksame Umweltpolitik ein und leistet ihren Beitrag zum Klimaschutz und zur Erhaltung der Biodiversität.» Die BVers ersetzte «zum Klimaschutz» mit: «zur Erreichung der international vereinbarten Klimaziele».

22 Bsp. von Massnahmen zum Ziel 17: «74. Verabschiedung des ersten Berichts über den Aktionsplan Biodiversität und Weiterführung der Umsetzung des Aktionsplans» (gemäss Entwurf BR inhaltlich unverändert beschlossen). «76. Erarbeitung einer neuen Strategie 2020 ff. zur Anpassung...

nahme wurde gestrichen. Bsp. einer neu beigefügten, politisch bedeutenden, umstrittenen und auch vom BR zur Ablehnung beantragten Massnahme ist der Auftrag an den BR, dem Parlament die Botschaft für die Einführung der Individualbesteuerung zu unterbreiten (Art. 4 Ziff. 13).²³

- 23** Seit der Revision des ParlG vom 22. 6. 2007 schreibt Art. 146 Abs. 3 vor, dass den Zielen Indikatoren zugeordnet werden müssen, mit welchen die Zielerreichung überprüft werden kann. Die Überprüfung soll im Rahmen der Behandlung der jährlichen Geschäftsberichte stattfinden, die daher auch informieren müssen «über den Stand der für die generelle Lagebeurteilung und die Überprüfung der Zielerreichung relevanten Indikatoren» (Art. 144 Abs. 3 ParlG). Die Botschaften des BR über die Legislaturplanung enthalten seither einen Anhang mit einer «Synopsis der Indikatoren».²⁴ Im Weiteren will die BVers gem. Art. 146 Abs. 3 über das gesamte «Gesetzgebungsprogramm» des BR informiert werden, also auch über jene vom BR geplanten Erlassentwürfe, die keinen Bezug zu den Zielen der Legislaturplanung haben. Dieses «Gesetzgebungsprogramm» bildet in der Praxis einen weiteren Anhang der Botschaft.
- 24** Gem. Art. 146 Abs. 4 ist der «Legislaturfinanzplan» Teil der Botschaft des BR über die Legislaturplanung.²⁵ Mit der Gesetzesrevision vom 22. 6. 2007 sollte gem. Bericht der SPK-NR vom 3. 11. 2005 klargestellt werden, dass der Legislaturfinanzplan nicht Gegenstand des einfachen BB ist, sondern dass die BVers von ihm nur im Rahmen der erläuternden Botschaft zum BB Kenntnis nimmt (BB1 2006 1849). Der Stellenwert des Legislaturfinanzplans bei den Beratungen über die Legislaturplanung ist gering.

Art. 147

Behandlung der Legislaturplanung

¹ Die beiden Räte beraten die Legislaturplanung in zwei aufeinander folgenden Sessionen.

² Die Ratsreglemente können vorsehen, dass:

- a. der Rat bei der Behandlung der Legislaturplanung nur über die Anträge und Minderheitsanträge der vorbereitenden Kommission beschliesst; und
- b. andere Antragsberechtigte ihre Anträge dieser Kommission vor Beginn von deren Detailberatung des Bundesbeschlusses unterbreiten müssen.

sung an den Klimawandel in der Schweiz einschliesslich der Aufzeigung der Kostenfolgen» (von der BVers hinzugefügt). – Als Reaktion auf die Covid-19-Pandemie wurde von der BVers ergänzt: «47. Verabschiedung einer Vernehmlassungsvorlage zur Änderung des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz).»

- 23** Umgesetzt mit dem Entwurf vom 21. 2. 2024 für ein BG über die Individualbesteuerung. Der BR wies in der Botschaft ausdrücklich auf den Auftrag der Legislaturplanung hin (BB1 2024 589, 3, 14 u. 20).

- 24** Als Indikator zum Ziel 17 der Legislaturplanung 2019–2023 (s. FN 21, 22) wurde z.B. angegeben: «Treibhausgasfussabdruck». Quelle: «Umweltgesamtrechnung (BFS)» (BB1 2020 1906).

- 25** Zum Verhältnis des Legislaturfinanzplans zum jährlich vorzulegenden Finanzplan, s. Art. 143 N 15.

Examen du programme de la législation	¹ Les conseils examinent le programme de la législation au cours de deux sessions successives.
	² Les règlements des conseils peuvent prévoir: - que le conseil, lors de l'examen du programme de la législation, se prononce uniquement sur les propositions déposées par la majorité ou par une minorité de la commission chargée de l'examen préalable; - que les autres propositions doivent être déposées à la commission avant qu'elle entame la discussion par article sur le projet d'acte.
Trattazione del programma di legislatura	¹ Le due Camere deliberano sul programma di legislatura in due sessioni consecutive.
	² I regolamenti delle Camere possono prevedere che: - nel trattare il programma di legislatura, la Camera deliberi soltanto sulle proposte, unanimi o di maggioranza e di minoranza, della commissione incaricata dell'esame preliminare; e - le altre proposte debbano essere presentate a tale commissione prima che questa inizi la deliberazione di dettaglio sul decreto federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

04.438 Pa.Iv. *Legislaturplanung*/04.449 Pa.Iv. *Legislaturplanung*: Bericht SPK-NR 3.11.2005 (BBl 2006 1837 ff.); Änderung ParlG 22.6.2007 (AS 2007 5231 f.); Änderung GRN 22.6.2007 (AS 2007 3773 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 146.

I. Entstehungsgeschichte¹

Die geltende Fassung von Art. 147 geht auf die Änderung des ParlG vom 22. 6. 2007 zurück. In Art. 147 Abs. 1 wurde festgelegt, dass die Legislaturplanung nicht mehr – wie bis 2004 praktiziert – in derselben Session durch beide Räte behandelt werden darf. Diese Änderung geht auf die Kritik der Legislaturplanungskommission des StR im Jahre 2004 zurück: Bei der ersten Behandlung der Legislaturplanung in der Form eines einfachen BB in diesem Jahr war der StR Zweirat. Bei einer Behandlung eines Erlassentwurfes durch beide Räte in derselben Session kann die Kommission des Zweirates ihre Vorberatung nicht auf der Grundlage der Beschlüsse des Erstrates durchführen. Sie beschliesst deshalb prov. Anträge unter Vorbehalt der definitiven Beschlussfassung durch den Erstrat. Nach Abschluss der ersten Beratung des Erstrats muss die Kommission des Zweirates in sehr kurzer Zeit während der Session ihre definitiven Anträge stellen. Eine seriöse Vorberatung des umfangreichen BB über die Legislaturplanung wurde durch dieses Vorgehen erheblich erschwert (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1849 f.]). Zur Entstehung von Art. 147 Abs. 2 ParlG und der darauf gestützten Ausführungsbestimmungen im GRN s. Art. 146 N 10, 14.

¹ Zur Entwicklung der Behandlung der Richtlinien zur Regierungspolitik bzw. der Legislaturplanung in den Räten von 1968 bis 2004 s. die Entstehungsgeschichte von Art. 146 ParlG.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 Während Art. 146 ParlG regelt, wie der BR die Legislaturplanung der BVers zu unterbreiten hat, stellt Art. 147 Vorschriften für die Behandlung der Legislaturplanung durch die BVers auf. Abs. 1 legt fest, dass die Legislaturplanung von den beiden Räten in zwei aufeinanderfolgenden Sessionen behandelt werden muss. In der Praxis führt dies dazu, dass der Erstrat ca. einen Monat vor der Sommersession des ersten Jahres der Legislaturperiode eine Sondersession abhalten muss (in den Jahren 2008 und 2016 betraf dies den StR, im Jahre 2012 den NR); der Zweirat berät die Legislaturplanung in der Sommersession. Wegen der Covid-19-Pandemie beriet im Jahre 2020 der StR als Erstrat die Legislaturplanung erst in der Sommersession; der NR als Zweirat erst in der Herbstsession).
- 3 Art. 147 Abs. 2 liefert die notwendige gesetzliche Grundlage für die Beschränkung der Ausübung des Antragsrechts bei der Behandlung der Legislaturplanung in einem Rat. Ratio legis ist eine Beschränkung des Zeitaufwandes und eine «Konzentration auf das Wesentliche» (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1846]). Nach Art. 33b GRN können einzelne Mitglieder des NR ihre Abänderungsanträge zur Legislaturplanung nicht unmittelbar im Rat einreichen, sondern müssen dies bei der vorberatenden Kommission tun, und zwar vor Beginn der Detailberatung des BB durch die Kommission. Die Kommission teilt den Ratsmitgliedern und Fraktionen die Frist zur Einreichung von Anträgen spätestens drei Wochen vor Ablauf mit. Nach Ablauf der Frist, also während der Detailberatung des BB in der Kommission, können die Kommissionsmitglieder und der BR nur noch die Ablehnung oder Änderung eingereichter Anträge beantragen, also keine Anträge mehr einbringen, welche neue Themen aufgreifen. Der Rat beschliesst nur über die Anträge und Minderheitsanträge der vorberatenden Kommission. Das verfassungsmässige Antragsrecht jedes Ratsmitglieds wird mit dieser Regelung zwar grundsätzlich gewahrt, aber die Ausübung des Antragsrechts wird verfahrensmässig eingeschränkt. Die Prüfung der Anträge zum BB über die Legislaturplanung wird ganz an die vorberatende Kommission delegiert; es handelt sich um eine Kompetenzdelegation gem. Art. 153 Abs. 3 BV («Das Gesetz kann einzelne Befugnisse, die nicht rechtsetzender Natur sind, an Kommissionen übertragen.»). Zweck dieser Bestimmungen ist es, «den Entscheidungsprozess bei der parlamentarischen Behandlung der Legislaturplanung besser zu strukturieren und eine Konzentration auf das Wesentliche zu erreichen» (Bericht SPK-NR 3. 11. 2005 [BBl 2006 1850]). Die SPK-NR hatte sich mit dieser verfahrensmässigen Einschränkung des Antragsrechts i.V.m. mit der Durchführung einer «organisierten Debatte» (Art. 33c GRN; zur «organisierten Debatte» s. Art. 6 N 21) das Ziel gesetzt, die Debatte im NR auf «etwa 9 Sitzungsstunden» zu beschränken (BBl 2006 1847). Diesem Ziel dient insb. auch die Kompetenz des Büro-NR nach Art. 33c GRN, die Gesamtredezeit der Fraktionen in der organisierten Debatte festzulegen. Das Ziel der neun Stunden wurde bei den beiden ersten Anwendungen dieser Bestimmungen in den Jahren 2008 (9,5 Stunden) und 2012 (9,75 Stunden) erreicht. Indem das Büro-NR die Gesamtredezeit der Fraktionen 2016 von vorher sechs auf vier Stunden und 2020 auf drei Stunden verkürzte, reduzierte sich die gesamte Behandlungsdauer (inkl. Redezeit der Kommissionsberichterstatte und des BR sowie Abstimmungen) weiter auf 6,4 Stunden im Jahr 2016 und auf fünf Stunden im Jahr 2020.

Art. 148***Weitere Planungen
und Berichte**

¹ Neben den vom Gesetz vorgesehenen Planungen und Berichten kann der Bundesrat der Bundesversammlung weitere Planungen und Berichte zur Information oder zur Kenntnisnahme unterbreiten.

² Er kann der Bundesversammlung die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss oder zu einem Bundesbeschluss vorlegen.

³ Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz.

^{3bis} Er berichtet der Bundesversammlung periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele, die für die verselbstständigten Einheiten nach Artikel 8 Absatz 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 festgelegt worden sind.

^{3ter} Nach Vorliegen des Legislativvorschlages der Europäischen Kommission zum mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union unterbreitet er der Bundesversammlung einen Planungsbericht über alle von ihm beabsichtigten Assoziierungen an die Programme und Agenturen der Europäischen Union in den Bereichen ausserhalb des Binnenmarktzugangs.

⁴ Die Bundesversammlung kann zu weiteren wichtigen Planungen und Berichten Grundsatz- und Planungsbeschlüsse in der Form des einfachen Bundesbeschlusses oder des Bundesbeschlusses fassen.

**Autres planifications
ou rapports**

¹ Le Conseil fédéral peut adresser d'autres planifications ou rapports à l'Assemblée fédérale pour information ou pour qu'elle en prenne acte.

² Il peut soumettre à l'Assemblée fédérale sous la forme d'un projet d'arrêté fédéral simple ou d'arrêté fédéral les objectifs visés par des planifications ou rapports importants, ou les conséquences de ces planifications ou rapports.

³ Le Conseil fédéral adresse régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure.

^{3bis} Le Conseil fédéral adresse périodiquement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques qui ont été fixés pour les entités devenues autonomes au sens de l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

^{3ter} Une fois que la Commission européenne a présenté sa proposition législative relative au cadre financier pluriannuel de l'Union européenne, il soumet à l'Assemblée fédérale un rapport de planification portant sur toutes les associations qu'il envisage de faire aux programmes et aux agences de l'Union européenne dans les domaines ne relevant pas de l'accès au marché intérieur.

⁴ L'Assemblée fédérale peut prendre les arrêtés de principe et de planification concernant d'autres planifications ou rapports importants, sous la forme d'arrêtés fédéraux simples ou d'arrêtés fédéraux.

* Abs. 3^{ter}: Eingefügt durch BG vom 22.12.2023 (BBl 2024 30), zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft gesetzt.

Altre pianificazioni
e rapporti

- ¹ Oltre alle pianificazioni e ai rapporti previsti dalla legge, il Consiglio federale può sottoporre all'Assemblea federale, per informazione o perché ne prenda atto, altre pianificazioni e rapporti.
- ² Può presentare all'Assemblea federale sotto forma di disegni di decreti federali, semplici o meno, gli obiettivi o le conclusioni di importanti pianificazioni o rapporti.
- ³ Il Consiglio federale sottopone periodicamente all'Assemblea federale un rapporto sulla politica estera della Svizzera.
- ^{3bis} Il Consiglio federale riferisce periodicamente all'Assemblea federale sul raggiungimento degli obiettivi strategici fissati per le unità rese autonome di cui all'articolo 8 capoverso 5 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione.
- ^{3ter} Dopo che la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa relativa al quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea, il Consiglio federale sottopone all'Assemblea federale un rapporto d'indirizzo concernente i programmi e le agenzie dell'Unione europea ai quali intende associarsi nei settori che esulano dall'accesso al mercato interno.
- ⁴ Su altre pianificazioni e rapporti importanti l'Assemblea federale può prendere decisioni di principio e programmatiche mediante decreto federale semplice o meno.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Berichte des BR im Allgemeinen	1
2. Aussenpolitischer Bericht (Abs. 3)	6
3. Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele des BR für die verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 3 ^{bis})	8
4. Planungsbericht über die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen ausserhalb des Marktzugangs (Abs. 3 ^{ter})	8a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Berichte des BR an die BVers	9
2. Berichte zur Kenntnisnahme oder zur Information (Abs. 1)	13
3. Ziele von Planungen des BR bzw. Schlussfolgerungen von Berichten des BR in der Form des einfachen BB oder BB (Abs. 2)	17
4. Bericht des BR zur Aussenpolitik der Schweiz (Abs. 3)	18
5. Berichte des BR über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 3 ^{bis})	21
6. Beschlussfassung der BVers über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 4)	22

Materialien

Bis 1962: GRS 12. 7. 1849 (AS 1850/51 1 ff.); GRN 9. 7. 1850 (BBl 1850 III 14 ff.); GRS 27. 3. 1903 (AS 1902/03 529 ff.); GRN 5. 6. 1903 (AS 1902/03 624 ff.); GRN 17. 12. 1920 (AS 1921 3 ff.); GRS 14. 12. 1927 (AS 1927 547 ff.); GRN 4. 4. 1946 (AS 1946 443 ff.); GRS 17. 10. 1946 (AS 1946 894 ff.); GRS 27. 9. 1962 (AS 1962 1339 ff.); GRN 2. 10. 1962 (AS 1962 1321 ff.).
94.430 Pa.Iv. Behandlung von Berichten. Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes: Bericht Büro-NR 11. 11. 1994 (BBl 1995 II 651 ff.); Änderung GVG 23. 6. 1995 (AS 1995 4840 f.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen APK-NR/StR «Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik» 4. 2. 2000, 16. 2. 2000, 21. 3. 2000, 11. 4. 2000; Prot. APK-NR 15./16. 5. 2000;

Prot. APK-StR 25./26.5.2000; Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000; Prot. SPK-NR 26./27.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3598 ff.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5441 ff.); Prot. SPK-NR 6./7.9.2001; AmtlBull NR 2001 1368 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.494 Pa.Iv. *Parlamentarisches Instrumentarium zu den strategischen Zielen der verselbständigten Einheiten*: Bericht FK-NR 29.3.2010 (BBl 2010 3377 ff.); Änderung ParlG 17.12.2010 (AS 2011 5859 ff.).

20.496 Pa.Iv. *Planungsbericht über die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen ausserhalb des Marktzugangs*: Bericht APK-NR (BBl 2023 1082); Stellungnahme BR (BBl 2023 1482); AmtlBull NR 2023 2074 f.; AmtlBull StR 2023 1136 f.; BBl 2024 30.

Literatur

EICHENBERGER, Art. 102, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER, Art. 102); VOKINGER, Rechtsfragen zu den Berichten des Bundesrates an das Parlament, in: SJZ 1977, H. 22, 329 ff. (zit. VOKINGER, Rechtsfragen).

Für Literatur zur Mitwirkung des Parlamentes an der Aussenpolitik (Art. 148 Abs. 3) s. die Literaturhinweise zu Art. 24 und 152 ParlG.

I. Entstehungsgeschichte

1. Berichte des BR im Allgemeinen

Art. 90 Ziff. 16 Abs. 2 BV 1848, wörtlich übernommen in Art. 102 Ziff. 16 Abs. 2 BV 1874, bezeichnete es als Aufgabe des BR, der BVers neben dem jährlichen Geschäftsbericht «auch besondere Berichte zu erstatten, wenn die Bundesversammlung oder eine Abtheilung derselben es verlangt». Seit Gründung des Bundesstaates ging man davon aus, es sei dem BR auch «unbenommen, von sich aus und ohne Aufforderung der BVers Berichte nach Abs. 2 zu unterbreiten» (EICHENBERGER, Art. 102, N 202). Diese Pflicht bzw. dieses Recht des BR wurde als derart selbstverständlich bzw. klarerweise nicht verfassungswürdig erachtet, dass die Bestimmung in der BV 1999 keine Aufnahme mehr fand, wozu der BR in seiner Botschaft vom 20. 11. 1996 kein Wort verlor (vgl. BBl 1997 I 422). 1

In der Aufzählung der Beratungsgegenstände des jeweiligen Rates in Art. 37 GRS 1849 und Art. 38 GRN 1850 ist die Rede von Gesetzesvorschlägen «oder» Berichten des BR. Das «oder» zeigt, dass Berichte nicht Erlassentwürfe des BR erläutern (dafür wurde in der Praxis von Beginn weg der Begriff «Botschaft» verwendet), sondern der weiteren Berichtserstattung dienen, die nicht mit der Unterbreitung von Erlassentwürfen verbunden ist. Irgendwelche Vorschriften über die Art und Weise der Behandlung von Berichten des BR finden sich nicht. Das blieb so, solange GRN und GRS Aufzählungen der Beratungsgegenstände enthielten, d.h. bis zu den GRN 1962 und GRS 1962. Im GVG wurden die Berichte nicht erwähnt. 2

Die Verwendung der Begriffe «Botschaft» und «Bericht» war allerdings nicht immer konsequent (s. dazu auch Art. 141 N 1). Im Jahre 1977 diagnostizierte ein Autor und Mitarbeiter der PD, unter Hinweis auf zahlreiche Bsp. in der Praxis, einen «Mangel eindeutiger Legaldefinitionen für die Begriffe «Botschaft» und «Bericht»» (VOKINGER, Rechtsfragen, 329). 3

Mit der Änderung des GVG 1962 vom 23. 6. 1995 (AS 1995 4840 f.) fanden erstmals Verfahrensvorschriften betr. die Behandlung der Berichte des BR Eingang in das Gesetz. Gem. Entwurf des Büro-NR vom 11. 11. 1995 wurde ein Art. 44^{bis} GVG eingefügt, der festlegte, dass der BR seine Berichte der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitet. Jeder Rat sollte die Möglichkeit erhalten, «von einem Bericht in zustimmendem oder in ablehnen- 4

dem Sinne Kenntnis zu nehmen» (BBl 1995 II 651). In Art. 14 GVG 1962 wurde ergänzt, dass in diesem Fall keine übereinstimmenden Beschlüsse der Räte erforderlich sind. Blosser «Kenntnisnahme» bedeutete gem. Bericht des Büro-NR, «dass sich der Rat mit dem Bericht befasst hat. [...] [E]s handelt sich lediglich um einen Meinungsaustausch.» Mit den weiteren Möglichkeiten der Kenntnisnahme im zustimmenden oder im ablehnenden Sinne wurde einer Mo. (94.3166) Rechnung getragen, die verlangt hatte, «dass der Rat seiner materiellen Beurteilung von Gehalt und Akzeptanz dieser Berichte Ausdruck geben kann» (Bericht Büro-NR 11. 11. 1995 [BBl 1995 II 652]).¹

- 5 Das ParlG übernahm die Möglichkeit einer qualifizierenden Kenntnisnahme gem. Art. 44^{bis} GVG 1962 nicht. Die SPK-NR führte in ihrem Bericht vom 1. 3. 2001 dazu aus:

«Problematisch dabei ist, dass das Parlament eine *globale Sanktionierung* der im Bericht dargelegten Vorhaben des Bundesrates vornimmt, obwohl es sich zu den einzelnen Vorhaben gar nicht ausgesprochen hat. Es bleibt unklar, ob bloss eine positive politische Gesamtwürdigung vorgenommen wurde oder ob wirklich die Gesamtheit der einzelnen Vorhaben positiv beurteilt wird» (BBl 2001 3493; s. dazu auch 3599 f.; Hervorhebung im Original, A.d.V.).

Während der Ausarbeitung des ParlG blieb unbestritten, dass die Kenntnisnahme von Berichten des BR i.V.m. der Erteilung von Aufträgen an den BR eine der Möglichkeiten für die BVers ist, an Grundsatzentscheiden und Planungen mitzuwirken (s. Art. 28 N 3 f.).

2. Aussenpolitischer Bericht (Abs. 3)

- 6 Die SPK-NR schlug mit ihrem Entwurf des ParlG zwei Massnahmen vor, mit welchen die von Art. 166 Abs. 1 BV verlangte Beteiligung der BVers an der Aussenpolitik auf Gesetzesstufe besser verwirklicht werden sollte: Einerseits ein Ausbau der Konsultations- und Informationsrechte der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (s. dazu Art. 152), andererseits eine Verpflichtung des BR, der BVers periodisch einen Bericht zur Aussenpolitik zu unterbreiten, wobei die Ziele der Aussenpolitik aufgrund ihrer grossen Bedeutung und der Wünschbarkeit ihrer verstärkten demokratischen Legitimation in der Form des Entwurfs eines einfachen BB vorgelegt werden müssen.² Diese zweite Forderung, so der Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001, entspreche dem «generellen Konzept [...], wonach die *wichtigen* Grundsatz- und Planungsbeschlüsse *in allen Politikbereichen* in die Form eines einfachen Bundesbeschlusses gekleidet werden sollen». Es sei zwar richtig, dass der BR im Bereich der Aussenpolitik «einen besonders grossen Handlungsspielraum» benötigt. Aber auch hier gelte, dass Planung «nur insoweit verbindlich sein kann, als nicht veränderte Umstände zu einer Anpassung der Planung Anlass geben». Gerade im Bereich der Aussenpolitik können sich Umstände ausserhalb des Einflussbereichs des BR ändern,

1 Das Büro-NR wies in seinem Bericht darauf hin, dass nur eine positive oder negative Qualifizierung eines Berichtes als Ganzes möglich sei: «Anträge, die einen Bericht nur unter Vorbehalt eines gewissen Teilaspekts zur Kenntnis nehmen wollten», seien nicht zulässig und vom Büro auch in der Vergangenheit nicht zugelassen worden. Dieser Grundsatz wurde allerdings nicht konsequent eingehalten, wie folgendes Bsp. zeigt: Der BR unterbreitete am 20. 11. 1974 einen Bericht «über Abgase und Lärm der Motorfahrzeuge» (BBl 1975 I 25 ff.) mit dem Antrag, «vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und den Zielsetzungen (Kap. 2) sowie den vorgesehenen Massnahmen (Kap. 3) und den sich für den Bund daraus ergebenden finanziellen und personellen Konsequenzen zuzustimmen». Diese Form des Antrags des BR führte zu Abänderungsanträgen in den Räten, die in der Folge nicht übereinstimmende Beschlüsse fassten (AmtlBull StR 1975 482 ff.; AmtlBull NR 1975 1308 ff.).

2 Einen ähnlichen Vorschlag hatten die beiden SPK bereits 1997 im Rahmen ihres Zusatzberichts zur Verfassungsreform eingebracht (s. Art. 152 N 10 ff.).

und diesfalls behalte der BR selbstverständlich seine Handlungsfreiheit (BB1 2001 3599; Hervorhebungen im Original, A.d.V.).

Der Vorschlag der SPK-NR scheiterte an der unterschiedlichen³ Vorstellung von rechtlicher Verbindlichkeit eines solchen aussenpolitischen «Grundsatz- und Planungsbeschlusses» der BVers, wie sie in den Stellungnahmen der APK-NR und -StR vom 15. 6. 2000⁴ (zhd. der SPK-NR) und des BR vom 22. 8. 2001 (BB1 2001 5442 ff.) zum Ausdruck kam. Ohne auf die diesbezüglichen Ausführungen im Bericht der SPK-NR einzugehen (s. N 6), meinte der BR: «Die Handlungsfähigkeit der Regierung und ihre Möglichkeit, rasch auf sich wandelnde aussenpolitische Gegebenheiten reagieren zu können, werden empfindlich eingeschränkt» (BB1 2001 5444). Weder der BR noch die beiden APK bestritten allerdings die Zulässigkeit von aussenpolitischen «Grundsatz- und Planungsbeschlüssen» der BVers in der Form des einfachen BB.⁵ Der BR wollte diese nicht ausdrücklich im Gesetz festhalten; die APK wollten ins Gesetz schreiben, dass die BVers aus eigener Initiative solche Beschlüsse zu Berichten des BR fassen kann.⁶ Bei der Beratung der Stellungnahme des BR in der SPK-NR verzichtete diese auf ihren ursprünglichen Antrag und schlug jene Version vor, die am Ende ins ParlG aufgenommen wurde.⁷

7

3. *Mitwirkung bei der Festlegung der strategischen Ziele des BR für die selbstständigen Einheiten des Bundes (Abs. 3^{bis})*

S. Art. 28 N 5.

8

4. *Planungsbericht über die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen ausserhalb des Marktzugangs (Abs. 3^{ter})*

In Umsetzung einer pa.Iv. von NR Eric Nussbaumer (SP/BL) hat die APK-NR am 18.4.2023 einen Entwurf für eine Ergänzung von Art. 148 mit einem weiteren Abs. unterbreitet (20.496; BB1 2023 1081). Gem. dem neuen Abs. 3^{ter} soll der BR der BVers einen Planungsbericht über alle von ihm beabsichtigten Assoziationen an die Programme und Agenturen der EU in den Bereichen ausserhalb des Binnenmarktzugangs (z.B. Horizon Europe, Erasmus+, Copernicus) zur Kenntnisnahme unterbreiten, sobald die Vorschläge der Europäischen Kommission für Verordnungen der EU zum «Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR)» der EU vorliegen. Der BR unterstützt in seiner Stellungnahme den Vorschlag der APK-NR (BB1 2023 1482). Die Kommission betrachtet es als «wichtig, dass sie [die

8a

3 S. dazu auch Art. 28 N 20.

4 Die APK beider Räte setzten eine Subkommission ein, die zu dieser Frage Anhörungen durchführte und ausführlich diskutierte (Prot. Subkommissionen APK-NR/StR «Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik» 4. 2. 2000, 16. 2. 2000, 21. 3. 2000, 11. 4. 2000).

5 Das konnte der BR schwerlich, da er nur zwei Jahre zuvor der BVers den Entwurf eines derartigen einfachen BB als Gegenentwurf zur Vo.Iv. «Ja zu Europa» unterbreitet hatte (s. Art. 28 N 15).

6 In der SPK-NR wurde kritisiert, diese Lösung sei wenig praktikabel, weil es für eine Kommission schwierig wäre, bloss auf der Grundlage eines Berichtes einen Erlassentwurf zu kreieren («Das ist, wie wenn der Bundesrat Botschaften zu Gesetzesänderungen vorlegen würde, ohne den Gesetzesentwurf mitzuliefern.»). Zudem wäre die Lösung auch nicht im Interesse des BR, der mit einem eigenen Entwurf das spätere Ergebnis besser beeinflussen könne (Prot. SPK-NR 26./27. 10. 2000, 35 ff.).

7 Als Begründung wurde von linker, sonst eher für einen Ausbau der Rechte des Parlamentes eintretender Seite ein taktisches Motiv vorgebracht: Der BR brauche mehr Handlungsspielraum, weil das Parlament eher bremsend wirke (Prot. SPK-NR 6./7. 9. 2001, 21 f.). Einzelanträge aus demselben politischen Lager nahmen im NR den ursprünglichen Antrag der SPK wieder auf, wurden aber abgelehnt (AmtlBull NR 2001 1368 ff.).

BVers] rechtzeitig über die Inhalte, möglichen Assoziierungen und Mitwirkungsmöglichkeiten informiert wird. Der Planungsbericht soll dabei die Erarbeitung und die Beratung von Verhandlungsmandaten, Finanzierungsbotschaften und Gesetzesvorlagen unterstützen» (BBl 2023 1081, 3). Die Kommission erwähnt mit keinem Wort, dass die Kenntnisnahme eines Berichtes die Möglichkeit eröffnet, dem BR in Form einer Mo. Aufträge für eine Änderung oder Ergänzung seiner Planung zu erteilen (vgl. unten N 16 und Art. 28 N 11 u. 13). Das entspricht der schon längeren Praxis der beiden APK, die Kenntnisnahme von Berichten nicht mit der Erteilung von Aufträgen an den BR zu verbinden (s. unten N 18 ff.). Im NR stellte sich die geschlossene Fraktion der SVP gegen die ebenfalls geschlossenen anderen Fraktionen, welche die Vorlage befürworteten (AmtlBull NR 2023 2074 f.). Im StR unterlag ein Antrag von Andrea Gmür-Schönenberger (Mitte/LU) auf Nichteintreten mit 18 zu 25 Stimmen. Die Minderheit sah keine Notwendigkeit eines frühzeitigen Einbezugs des Parlamentes in europäische Entscheidungsprozesse mit der Möglichkeit, darauf Einfluss zu nehmen; der Planungsbericht habe «rein informativen und unverbindlichen Charakter» (AmtlBull StR 2023 1137). Die Räte stimmten der Änderung des ParlG in den Schlussabstimmungen vom 22.12.2023 zu (BBl 2024 30); sie ist zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes noch nicht in Kraft getreten.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Berichte des BR an die BVers

- 9 Art. 148 Abs. 1 ist eine Auffangbestimmung für alle Berichte des BR an die BVers, welche nicht durch andere Gesetzesbestimmungen ausdrücklich vorgesehen sind. Art. 71 ParlG nennt als Beratungsgegenstände der BVers, welche dieser durch den BR unterbreitet werden, einerseits «Entwürfe [...] zu Erlassen der Bundesversammlung» (Bst. a), andererseits «Berichte» (Bst. c). Daraus folgt grundsätzlich, dass es sich bei «Berichten» um Vorlagen des BR handelt, die nicht mit Erlassentwürfen verbunden sind und der BVers gem. besonderer Gesetzesbestimmung oder gem. Art. 148 Abs. 1 «zur Information oder zur Kenntnisnahme» (s. dazu unten N 13) unterbreitet werden; demgegenüber werden Erlassentwürfe nicht durch einen Bericht, sondern durch eine «Botschaft» erläutert (Art. 141 ParlG).⁸ Folgende besondere Gesetzesbestimmungen sehen einen Bericht des BR vor, welcher der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitet wird:⁹

- periodischer Bericht zur Aussenpolitik (Art. 148 Abs. 3 ParlG), s. dazu unten N 18 ff.;
- periodische Berichte über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Bundeinheiten (Art. 148 Abs. 3^{bis} ParlG), s. dazu unten N 21 und Art. 28 N 24 ff.;
- jährlicher Bericht über den Stand der Arbeiten zu noch nicht erfüllten Mo. und Po. (Art. 122 Abs. 1, Art. 124 Abs. 4);¹⁰
- besonderer Bericht zur Erfüllung eines angenommenen Po. (Art. 124 Abs. 3 ParlG); möglich ist auch die Erfüllung einer Mo. durch einen besonderen Bericht (s. Art. 121 N 11);¹¹

⁸ Vgl. auch die «Botschaft zur Staatsrechnung» (nicht von Art. 142 ParlG, aber in der Praxis so bezeichnet [s. z.B. BBl 2013 2945]) und die von Art. 146 ParlG so bezeichnete «Botschaft über die Legislaturplanung».

⁹ Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann nicht erhoben werden.

¹⁰ Es handelt sich um den zweiten Teil des Berichts über die Mo. und Po. der Eidg. Räte; er geht zur Kenntnisnahme an die zuständigen Kommissionen. Zum ersten Teil des Berichts s. N 11.

¹¹ Solche Berichte sind zwar an die BVers gerichtet, werden aber meistens gem. Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS einer Kommission «zur direkten Erledigung zugewiesen». Bsp. eines derartigen Berichts, der ausnahmsweise grössere Diskussionen auslöste und im NR Anlass gab

- Bericht über die Gründe, warum der BR einen mit einem Grundsatz- und Planungsbeschluss erteilten Auftrag der BVers nicht erfüllt (Art. 28 Abs. 4 ParlG);¹²
- jährlicher Bericht über die im Vorjahr abgeschlossenen internationalen Verträge (Art. 48a Abs. 2 RVOG; Bsp.: 23.038 [BBl 2023 1512]);
- fünfjähriger Bericht über die Umwelttechnologieförderung (Art. 49 Abs. 3 Umweltschutzgesetz [SR 814.01]);
- Bericht über einen Assistenzdienst der Armee, für den mehr als 2000 Angehörige der Armee aufgeboden waren oder der länger als drei Wochen gedauert hat, falls der Dienst vor Beginn der nächsten ordentlichen Session beendet wurde (Art. 70 Abs. 2 Militärgesetz [MG; SR 510.10]);¹³
- periodischer Bericht über die Überprüfung der Zielsetzungen der Armee (Art. 149b MG [SR 510.10]; Bsp.: 19.040 [BBl 2019 4961 ff.]);

Nur an den NR geht der Bericht über die NR-Wahlen (Art. 52 Abs. 3 BPR).¹⁴

Art. 148 Abs. 2 ParlG und einzelne weitere Gesetzesbestimmungen verwenden allerdings den Begriff des «Berichts» des BR nicht konsequent i.S. der weiter oben dargelegten Systematik (s. N 9). Im Widerspruch zu Art. 141 ParlG, wonach Erlassentwürfe mit einer Botschaft erläutert werden, sieht das Gesetz folgende Berichte des BR vor, die der BVers mit einem Erlassentwurf unterbreitet werden:

10

- Der BR kann der BVers «die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte» in der Form eines einfachen BB oder BB unterbreiten (gemäss Art. 148 Abs. 2); es handelt sich dabei um einen «Grundsatz- und Planungsbeschluss» nach Art. 28 Abs. 3. Unter der Herrschaft des ParlG ist dies viermal geschehen. Einmal hat er die Schlussfolgerungen zu einem Bericht in Form eines einfachen BB gezogen (10.089 *Armeebericht 2010*, BB über den Armeebericht 2010 vom 29.9.2011 [BBl 2011 7621]). Die anderen drei Male hat der BR den Erlassentwurf mit einer Botschaft erläutert (s. Art. 28 N 17 und 18a).
- Der jährliche Geschäftsbericht des BR wird der BVers mit dem Entwurf eines BB über die Genehmigung des Berichts unterbreitet (gem. Art. 144 und 145 ParlG).
- Der jährliche Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik (Bsp.: 23.008 [BBl 2023 304 ff.]) wird zwar der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitet (gem. Art. 10 Abs. 1 des BG über aussenwirtschaftliche Massnahmen vom 25. 6. 1982 [SR 946.201]); der diesem Bericht beigelegte Bericht über zolltarifarisches Massnahmen erläutert aber den Entwurf für den BB über die Genehmigung

zur Einreichung von Po. der FK und GPK sowie einer pa.Iv. der FK: Bericht zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben vom 13. 9. 2006 (06.072; BBl 2006 8233 ff.; AmtlBull NR 2008 246 f.).

- 12 Art. 28 Abs. 4 ParlG sieht eine Begründungspflicht, aber nicht ausdrücklich einen besonderen Bericht vor. S. aber den Bericht zu den BB vom 8. 12. 2008 über die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit vom 21. 10. 2009 (09.078; BBl 2009 7651 ff.). Der StR beschloss Rückweisung an den BR (s. Art. 28 N 23 FN 34 in fine).
- 13 Bsp.: Bericht über den Einsatz der Armee zur Unterstützung der Kte. FR und VD [zur Wasserversorgung der Alpwirtschaft], vom 11.9.2015 (15.063; nicht im BBl publiziert). – Über den Einsatz von Angehörigen der Armee zum Schutz der Schweizer Vertretung in Teheran wurde nur gem. Art. 70 Abs. 2 MG Bericht erstattet (07.056; BBl 2007 4927 ff.), obwohl der BR den Einsatz durch die BVers hätte genehmigen lassen müssen, weil er nicht vor Beginn der nächsten Session beendet war. Dieser Umstand veranlasste die SiK-NR zum Po. 07.3559. – Über die nicht genehmigungspflichtigen Einsätze von gleichzeitig höchstens zehn Angehörigen der Armee, die länger als drei Wochen dauern, muss der BR den APK und SiK jährlich Bericht erstatten (Art. 70 Abs. 3 MG).
- 14 Art. 52 Abs. 3 BPR schreibt nur die Veröffentlichung im BBl vor. Der Bericht wird aber an den NR gerichtet und dieser nimmt von ihm Kenntnis (s. z.B.: BBl 2011 8267; AmtlBull NR 2011 1886).

zolltarifarischer Massnahmen (gem. Art. 13 Abs. 2 des Zolltarifgesetzes vom 9. 10. 1986 [SR 632.10], Art. 3 des BG vom 15. 12. 2017 über die Einfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten [SR 632.111.72] und Art. 4 Abs. 2 des Zollpräferenzengesetzes vom 9. 10. 1981 [SR 632.91]).

- 11 Ausserdem gibt es weitere Berichte des BR, die der BVers weder zur Kenntnisnahme noch als Erläuterung eines Erlassentwurfs, sondern zur Begründung für «Anträge» zu nicht in Form eines Erlasses nach Art. 163 BV gekleideten Beschlüssen¹⁵ der BVers unterbreitet werden (Anträge zu Begnadigungsgesuchen gem. Art. 40 Abs. 3 ParlG; Anträge zur Abschreibung angenommener Mo. oder Po. gem. Art. 122 Abs. 2 und 3 sowie Art. 124 Abs. 5 ParlG).
- 12 Art. 148 spricht in der Sachüberschrift sowie in Abs. 1, 2 und 4 von «Planungen und Berichten». Diese Aufzählung könnte den unzutreffenden Eindruck erwecken, es gäbe einerseits Planungen und andererseits Berichte. Indessen werden der BVers einige Planungen in Form eines Berichtes zur Kenntnisnahme, andere hingegen in Form von Botschaften mit einem Erlassentwurf übermittelt. Die Nennung der Planungen an dieser Stelle ist systematisch unbefriedigend.¹⁶

2. Berichte zur Kenntnisnahme oder zur Information (Abs. 1)

- 13 Nimmt ein Rat¹⁷ von einem Bericht Kenntnis, so führt er dazu zwar eine Aussprache durch, nimmt als Rat zum Bericht aber nicht Stellung (vgl. dazu ausführlicher Art. 28 N 10 ff.). Allenfalls kann die Behandlung zur Erteilung von Aufträgen an den BR Gelegenheit bieten (s. Art. 28 N 11, 13). Die formale Beschlussfassung der «Kenntnisnahme» ist die logisch einzig mögliche Form der Beschlussfassung; ein Antrag bzw. Beschluss, keine Kenntnis zu nehmen, wäre offensichtlich widersinnig: Bereits der Antrag setzt eine Kenntnisnahme voraus.¹⁸ Dass das Gesetz keine «Kenntnisnahme in zustimmendem oder ablehnendem Sinne» vorsieht, ist nicht etwa eine zu füllende Gesetzeslücke, sondern Absicht (s. N 5); entsprechende Anträge dürften daher nicht zugelassen werden. Eine allfällige vollständige oder teilweise Ablehnung der Inhalte eines Berichts kann durch einen Antrag bzw. Beschluss für einen Auftrag an den BR (Annahme einer Mo. oder eines Po., Rückweisung an den BR mit dem Auftrag zur Überarbeitung, vgl. Art. 75) ausgedrückt werden.
- 14 Auf die ausdrückliche Erwähnung der Möglichkeit einer Unterbreitung von Berichten «zur Information» könnte ohne Weiteres verzichtet werden. Auch wenn der BR ausdrücklich diese Form wählen würde – er tut dies, soweit ersichtlich, in der Praxis nicht –, so wären die Räte bzw. ihre Kommissionen nicht gehindert, einen derartigen Bericht zu traktandie-

15 Zum nicht ganz geklärten Verhältnis zwischen den Erlassen der BVers gem. Art. 163 BV und den «Beschlüssen» der BVers, die nicht Erlasse der BVers sind, s. MAHON, L'article 163 de la Constitution et les «autres» actes de l'Assemblée fédérale, LeGes 2000, H. 3, 41 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2000/3.html>> (8.4.2024); TSCHANNEN, Art. 163, N 5f., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.

16 Die Formulierung dürfte darauf zurückzuführen sein, dass bei der Ausarbeitung von Art. 148 die Mitwirkung des Parlaments bei politischen Planungen im Vordergrund stand; Art. 148 wurde zusammen mit Art. 28 ParlG diskutiert.

17 Gem. Art. 22 Abs. 3 GRN und Art. 18 Abs. 2 GRS kann die Behandlung eines Berichts auch einer Kommission «zur direkten Erledigung zugewiesen werden.»

18 BR Nello Celio schloss seine Ausführungen im NR zu einem Bericht des BR über den Schutz der Währung mit der ironischen Bemerkung ab: «Ich bitte, vom Bericht des Bundesrates Kenntnis zu nehmen. Übrigens haben Sie ihn ja gelesen, und wenn Sie das getan haben, haben Sie schon Kenntnis genommen, ob Sie es wollen oder nicht» (AmtlBull NR 1972 1578).

ren und eine Aussprache durchzuführen, was zu einer Kenntnisnahme und ggf. zu Aufträgen an den BR führt. Wenn umgekehrt ein vom BR zur Kenntnisnahme unterbreiteter Bericht zu wenig bedeutend erscheint, um eine Aussprache im Rat durchzuführen, so kann die Behandlung an die Kommissionen delegiert werden (s. FN 11, 17), oder die im Rat gebotene Gelegenheit zur Aussprache wird von den Ratsmitgliedern nicht genutzt.

Im Folgenden Bsp. von Berichten aus den letzten Jahren, die der BR der BVers zur Kenntnisnahme unterbreitete, ohne dass er durch eine gesetzliche Bestimmung dazu verpflichtet gewesen wäre:

15

- Bericht über die Auswirkungen der Tatbeweislösung beim Zivildienst. Evaluation, Handlungsbedarf, Massnahmen vom 23. 6. 2010 (10.074; nicht im BBl veröffentlicht);¹⁹
- Bericht über die Schweiz und die Konventionen des Europarates;²⁰
- Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz;²¹
- Bericht über die Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der Internationalen Arbeitsorganisation für die Zukunft der Arbeit, vom 18.5.2022 (22.045 [2. Teil]; BBl 2022 1379 45 ff.);
- Bericht über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsaussenpolitik.²²

Von der Möglichkeit, die Kenntnisnahme von einem Bericht mit Anträgen für einen Auftrag an den BR zu verbinden (Rückweisungsanträge oder Mo. und Po. der vorberatenden Kommissionen), wird in jüngerer Vergangenheit nur selten Gebrauch gemacht (s. die Bsp. in FN 11, 13; zur Nutzung der Möglichkeit bei der Behandlung des Aussenpolitischen Berichts s. N 20, in fine).

16

3. Ziele von Planungen des BR bzw. Schlussfolgerungen von Berichten des BR in der Form des einfachen BB oder BB (Abs. 2)

Der in Abs. 2 erwähnte Entwurf des BR für einen einfachen BB oder BB, welcher «die Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen oder Berichte» enthält, ist ein Entwurf für einen «Grundsatz- und Planungsbeschluss» gem. Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c ParlG.²³ Was bereits in Art. 28 ParlG (im dritten Titel des ParlG «Aufgaben der Bundesversammlung») als Aufgabe der BVers und mögliche Form der Wahrnehmung dieser Aufgabe definiert ist, wird (im siebten Titel «Verkehr der Bundesversammlung mit dem Bundesrat») als mögli-

17

19 Von diesem Bericht hat im StR der Rat, im NR jedoch nur die SiK-NR Kenntnis genommen.

20 Der BR unterbreitete diesen Bericht («[g]emäss dem Postulat Reiniger vom 6. Oktober 1976» (BBl 2020 8091) zu Beginn jeder Legislaturperiode, zuletzt als «Zwölfter Bericht» am 11.9.2020 (20.073; BBl 2020 8091 ff.). Der BR kündete dabei an, dass es sich um den letzten derartigen Bericht handle. Die letzten Berichte hätten «nur wenige substanzielle Neuerungen enthalten.» In Zukunft werde der BR die APK «punktuell über relevante Entwicklungen bezüglich einzelner Konventionen des Europarates berichten» (AmtlBull StR 2020 1204). Die APK-NR erklärte sich damit nicht zufrieden und informierte bei der Behandlung im NR, dass der BR künftig den APK zweimal jährlich eine Informationsnotiz werde zukommen lassen (AmtlBull NR 2021 302 f.).

21 Der Versuch, einen vierjährigen Bericht über die Sicherheitspolitik in Art. 148 Abs. 2^{bis} ParlG festzuschreiben (05.436; Bericht SiK-NR vom 9.5.2008 [BBl 2008 6779 ff.]), scheiterte am Nichteintreten des StR, der keinen entsprechenden Handlungsbedarf sah (AmtlBull StR 2009 319 ff.). Solche Berichte sind vom BR 2016 (16.061; BBl 2016 7763 ff.) und 2021 (21.070; BBl 2021 2895; dazu am 7.9.2022 ein Zusatzbericht über die Folgen des Krieges in der Ukraine [BBl 2022 2357]) vorgelegt worden.

22 Der Bericht wird periodisch unterbreitet, z.B. für das Jahr 2022 am 19.4.2023 (BBl 2023 1176), und zur abschliessenden Behandlung (s. FN 17) den APK und SPK zugewiesen.

23 Zur Auslegung (insb. der Definition der Rechtswirkung) und Praxis s. Art. 28 N 14 ff.

che Handlungsform des BR wiederholt, was nicht nötig wäre.²⁴ Dass der BR einen Bericht mit dem Entwurf eines (einfachen) BB verbindet, ist terminologisch nicht kohärent mit Art. 141 ParlG, wonach der BR seine Erlassentwürfe mit einer Botschaft unterbreitet (s. dazu oben N 9 f.).

4. Bericht des BR zur Aussenpolitik der Schweiz (Abs. 3)

- 18** Die Aussenpolitik wird nur in sehr beschränktem Ausmass durch die Gesetzgebung und auch nur teilweise durch völkerrechtliche Verträge, zu einem grossen Teil hingegen durch «Grundsatzentscheide und Planungen» i.S.v. Art. 28 ParlG gestaltet (s. Art. 28 N 9). «Der Bundesrat besorgt die auswärtigen Angelegenheiten» (Art. 184 Abs. 1 Satzteil 1 BV) und ist in diesem Rahmen zuständig für «Grundsatzentscheide und Planungen» im Bereich der Aussenpolitik. Es stellt sich die Frage, wie die BVers auf dieser Ebene mitwirken kann, um den Verfassungsauftrag von Art. 166 Abs. 1 Satzteil 1 BV («Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik») zu erfüllen. Die Eidg. Räte bzw. ihre Kommissionen können auch im Bereich der Aussenpolitik von Absichten des BR Kenntnis nehmen und auf der Grundlage dieser Information dem BR Aufträge erteilen (s. Art. 28 N 10 ff.), oder die BVers kann in diesem Bereich eigene «Grundsatz- und Planungsbeschlüsse» fassen (s. Art. 28 N 14 ff.). Neben der in Art. 152 ParlG geregelten «Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik» schafft auch der von Art. 148 Abs. 3 vorgeschriebene periodische Bericht des BR zur Aussenpolitik der Schweiz die Voraussetzung für die parlamentarische Mitwirkung in der einen oder anderen Form.
- 19** Aus der Verwendung des Begriffs «Bericht» in Art. 148 Abs. 3 darf aufgrund des Kontexts nicht geschlossen werden, dass der BR die Ziele der Aussenpolitik nicht auch in der Form des Entwurfs eines einfachen BB²⁵ unterbreiten dürfte, obwohl gem. Art. 141 ParlG Erlassentwürfe nicht mit einem Bericht, sondern mit einer Botschaft erläutert werden. Abs. 3 ist im Kontext der beiden Abs. 1 und 2 zu sehen, die sowohl die Unterbreitung eines Berichts zur Kenntnisnahme (Abs. 1) als auch die Vorlage der «Ziele oder Schlussfolgerungen wichtiger Planungen und Berichte in der Form des Entwurfs zu einem einfachen Bundesbeschluss» (Abs. 2) vorsehen. Nachdem BR und BVers bei der Ausarbeitung des ParlG eine Verpflichtung des BR zur Vorlage des Entwurfs eines einfachen BB abgelehnt haben (s. N 6 f.), erstaunt es nicht, dass der BR seither diese Form nicht freiwillig gewählt hat. In der Herbstsession 2023 lehnte der StR eine vom NR knapp angenommene Mo. ab, welche den BR beauftragen wollte, einen Bericht über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU zusammen mit dem Entwurf eines einfachen BB zu unterbreiten, damit «sich das Parlament zu den nächsten europapolitischen Schritten auch äussern kann».²⁶ Der umstrittene Abbruch der Verhandlungen mit der EU über ein institutionelles Abkommen durch den BR am 26.5.2021 hätte auch Anlass bieten können, zu dieser zentralen Frage der schweizerischen Politik einen Grundsatz- und Planungsbeschluss des Par-

²⁴ Im siebten Titel des ParlG findet sich z.B. keine analoge Norm, dass der BR der BVers rechtsetzende Bestimmungen in der Form des Entwurfes eines BG oder einer VO der BVers vorlegen kann.

²⁵ Ein referendumsfähiger BB wäre theoretisch auch möglich, für eine derartige Gesamtplanung aber wohl ungeeignet.

²⁶ Kommissionsberichterstatterin Christa Markwalder (FDP/BE) zu 22.3891 Mo. APK-NR. *Einfacher Bundesbeschluss zum Bericht des Bundesrates zu den Beziehungen der Schweiz mit der EU* (AmtlBull NR 2023 355). Es fällt auf, dass weder im NR noch im StR (AmtlBull StR 2023 965 ff.) die Rechtsnatur eines derartigen BB nicht thematisiert wurde. Der BR bezeichnete in seiner Stellungnahme fälschlicherweise Art. 29 Abs. 1 ParlG («Einzelakte») als Grundlage eines solchen BB.

laments herbeizuführen, der gem. Art. 28 Abs. 3 zweiter Satz dem fakultativen Referendum hätte unterstellt werden können (s. dazu Art. 24 N 15c).

Der BR legte unter der Herrschaft des ParlG erstmals am 15. 6. 2007 einen Bericht über die Aussenpolitik vor (07.058; BBl 2007 5531 ff.). Dieser Bericht war allerdings bescheidener konzipiert als seine Vorgänger im Jahr 2000 (00.091; BBl 2001 261) und 1993 (93.098; BBl 1994 I 153). Während Letztere sich dem Anspruch stellten, die in der BV formulierten Ziele der Aussenpolitik zu konkretisieren, wollte der Bericht von 2007 nur «einen Überblick über die Grundzüge und Schwerpunkte der Aussenpolitik des letzten Jahres geben» (BBl 2007 5532). Der Präsident der APK, StR Philipp Stähelin (CVP/TG), stellte im StR denn auch klar, der retrospektive Bericht sei «nicht mit dem periodischen Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz gemäss Artikel 148 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes zu verwechseln, der zukunftsgerichtet die mittelfristige Stossrichtung unserer Aussenpolitik aufzeigt» (AmtlBull StR 2007 1156). Art. 148 Abs. 3 definiert den Inhalt des Berichts allerdings nicht näher; träfe die Einschätzung von StR Stähelin zu, so würde diese Gesetzesbestimmung bis heute nicht vollzogen, folgten doch die weiteren, seit 2009 jährlich vorgelegten «Aussenpolitischen Berichte» dem Muster des Berichtes von 2007: «Der Aussenpolitische Bericht 2022 gibt einen Überblick über die Aussenpolitik der Schweiz im Jahr 2022 ab. Gestützt auf Artikel 148 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes legt der Bundesrat Rechenschaft über die aussenpolitischen Aktivitäten ab» (BBl 2023 507). Mit dem Bericht von 2009 entsprach der BR zudem einem Po. der APK-StR (06.3417), «das eine Zusammenfassung aller periodisch erscheinenden Berichte zur Aussenpolitik in einem Gesamtbericht fordert. Im vorliegenden Bericht sind der Jahresbericht über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und zur Stärkung der Menschenrechte, der Bericht über die Schweiz und die UNO sowie der Jahresbericht über die Tätigkeiten der Schweiz im Europarat vollständig integriert» (BBl 2009 6292). Die Räte führen über die «Aussenpolitischen Berichte» eine Aussprache durch, die aber deutlich weniger intensiv ist als die Debatten, die über die früheren, grundsätzlicheren Berichte von 1993 und 2000 geführt worden waren.²⁷ Die Gelegenheit zur Antragstellung für Aufträge an den BR wurde nur sehr beschränkt genutzt: Im NR wurden bei der Behandlung der Berichte zweimal Rückweisungsanträge aus der Fraktion der SVP gestellt und abgelehnt (AmtlBull NR 2010 142 ff.; AmtlBull NR 2011 342 ff.); im StR wurde einmal eine Mo. der APK-StR zusammen mit dem Bericht behandelt und angenommen (10.3005; AmtlBull StR 2010 115). Seit 2012 beschränken sich die Räte auf eine Kenntnisnahme, wobei die Debatte im NR recht ausführlich ist (in Kategorie IIIb mit fünf Minuten Redezeit für alle Fraktionen, was am 14.3.2023 mit zahlreichen Zwischenfragen etwas mehr als eine Stunde dauerte [23.009 *Aussenpolitik 2022. Bericht des Bundesrates*]; im StR sprachen am 12.6.2023 hingegen nur der Berichterstatter der APK und der Vorsteher des EDA, insgesamt 11 Minuten).

Wenn der BVers gem. Art. 148 Abs. 3 nur jährliche Tätigkeitsberichte vorgelegt werden, wird Art. 166 Abs. 1 erster Satzteil BV («Die Bundesversammlung beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik [...]») keine Rechnung getragen. Mit einem retrospektiven Rechenschaftsbericht wird keine Gelegenheit zur «Gestaltung der Aussenpolitik» geboten. Am 9.12.2010 hat die BVers – mit zustimmendem Antrag auch des BR – die Mo. 10.3212 *Müller Walter. Klare strategische Ausrichtung der Aussenpolitik* angenommen. Der BR hat

27 Im StR entwickelte sich die Anzahl der Wortmeldungen (den Kommissionsberichterstatter resp. die Kommissionsberichterstatterin und die Vorsteherin resp. den Vorsteher des EDA ausgenommen) bei der Behandlung der Aussenpolitischen Berichte wie folgt: Bericht 2007: 3; 2009: 5; 2010: 9; 2011: 2; 2012: 1. Im NR wurde immer eine Debatte in der Kategorie III (Rederecht aller Fraktionen) durchgeführt (AmtlBull NR/StR).

in Erfüllung der Mo. zu Beginn der folgenden Legislaturperiode den 16-seitigen «Bericht über die Schwerpunkte der Legislatur (ausenpolitische Strategie 2012–2015)» (<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/26149.pdf>) [8.4.2024]) vorgelegt. Diese «Aussenpolitische Strategie» wurde aber der BVers formell nicht zur Beratung zwecks Kenntnisnahme unterbreitet; ebenso wenig die folgenden «Aussenpolitischen Strategien» 2016–2019 und 2020–2023. Dieser Umstand hindert die APK beider Räte nicht, die «Aussenpolitische Strategie» dennoch zu diskutieren. In verfahrensrechtlicher Hinsicht problematisch erscheint es hingegen, wenn sie die Strategie für die Jahre 2020–2023 den Räten mit dem Antrag auf Kenntnisnahme unterbreiten (Prot. APK-StR 10.2.2020 und APK-NR 17.2.2020) und damit das Parlament von einem Bericht Kenntnis nimmt, der ihm vom Autor nicht formell unterbreitet wurde (20.018).²⁸

5. Berichte des BR über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes (Abs. 3^{bis})

- 21** Abs. 3^{bis} verpflichtet den BR, der BVers periodisch über die Erreichung der strategischen Ziele der verselbstständigten Einheiten des Bundes Bericht zu erstatten. Diese Berichtserstattung ist die Voraussetzung für eine Mitwirkung der BVers bei der Festlegung dieser Ziele (s. Art. 28 N 24 ff.).

6. Beschlussfassung der BVers über Grundsatz- und Planungsbeschlüsse (Abs. 4)

- 22** Der Inhalt von Abs. 4 entspricht dem Inhalt von Art. 28 Abs. 1^{bis} Bst. c und Abs. 3 ParlG. In systematischer Hinsicht ist Abs. 4 an dieser Stelle deplatziert. Er ist in das Gesetz aufgenommen worden, nachdem der Antrag der SPK-NR nicht erfolgreich war, dass der periodische Bericht zur Aussenpolitik mit einem Entwurf für einen einfachen BB über die Ziele der Aussenpolitik verbunden sein muss (s. N 6 f.). Man wollte der ursprünglichen Absicht der SPK ein Stück weit entgegenkommen, indem mit Abs. 4 verdeutlicht wurde, dass die BVers auch dann, wenn der BR einen Bericht zur Kenntnisnahme unterbreitet, aus eigener Initiative (konkret: aufgrund einer pa.Iv. der Kommission, die den Bericht vorberät) einen Grundsatz- und Planungsbeschluss in der Form des einfachen BB oder des BB fassen kann. Diese Bestimmung wäre an sich aber nicht nötig;²⁹ diese Kompetenz der BVers ergibt sich aus Art. 28 i.V.m. Art. 107 ParlG.

Art. 149

Überweisung von Botschaften und Berichten des Bundesrates

¹ Der Bundesrat stellt Botschaften und Berichte den Parlamentsdiensten spätestens vierzehn Tage vor der Sitzung der vorberatenden Kommission zu.

² Die Parlamentsdienste leiten die vom Bundesrat und von der Bundesverwaltung an die Bundesversammlung oder ihre Kommissionen gerichteten Unterlagen den Ratsmitgliedern zu.

²⁸ Die Problematik zeigt sich darin, dass ein verfahrensrechtlich möglicher Beschluss auf Rückweisung des Berichts sich logischerweise nicht umsetzen liesse, weil keine Zuweisung durch den Autor vorliegt.

²⁹ Im siebten Titel des ParlG steht auch nirgendwo, dass die BVers z.B. einen Entwurf des BR für ein BG zum Anlass nehmen kann, um aus eigener Initiative ein anderes BG auszuarbeiten und zu beschliessen.

Transmission des messages ou rapports du Conseil fédéral aux députés

¹ Deux semaines au plus tard avant la séance de la commission chargée de leur examen préalable, le Conseil fédéral fait parvenir ses messages et ses rapports aux Services du Parlement.

² Les Services du Parlement transmettent aux députés les documents que le Conseil fédéral ou l'administration fédérale ont adressés à l'Assemblée fédérale ou aux commissions.

Trasmissione di messaggi e rapporti del Consiglio federale

¹ Il Consiglio federale trasmette ai Servizi del Parlamento i suoi messaggi e rapporti il più tardi quattordici giorni prima della seduta della commissione incaricata dell'esame preliminare.

² I Servizi del Parlamento inoltrano ai parlamentari la documentazione che il Consiglio federale e l'Amministrazione federale indirizzano all'Assemblea federale o alle sue commissioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4

Materialien

GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).

7994. *Geschäftsverkehrsgesetz. Revision:* Botschaft BR 25. 4. 1960 (BBl 1960 I 1449 ff.); GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

11784 Pa.Iv. *Fraktionspräsidenten-Konferenz betreffend Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes:* Bericht Fraktionspräsidentenkonferenz 1. 10. 1973 (BBl 1973 II 823 ff.); Änderung GVG 14. 3. 1974 (AS 1974 1051 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz:* Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3600); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Gem. Art. 93 BV 1848, wörtlich übernommen von Art. 105 BV 1874, besorgte die BK «die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat»; dazu gehörte insb. auch der Aktenverkehr zwischen BR und BVers, auch wenn es darüber keine detaillierten rechtlichen Regelungen gab. Art. 18 Abs. 4 GVG 1902 (AS 1902/03 391) führte erstmals eine Frist für die Übermittlung der Botschaften des BR ein: «Den Mitgliedern der Räte sollen die wichtigern Botschaften, wenn immer möglich, acht Tage vor Beginn der Session zugestellt werden.» Man ging also selbstverständlich davon aus, dass die BVers eine Botschaft des BR in der unmittelbar folgenden Session behandelte; es zeigt sich weiter, dass die Kommissionen i.d.R. nicht vor, sondern während derselben Session tagten, in der das Geschäft behandelt wurde. Im Übrigen sah Art. 19 Abs. 3 GVG 1902 ein vom BR zu erlassendes Reglement über den «Verkehr der Bundeskanzlei mit den Kommissionen und Mitgliedern der Räte» vor. Das sehr ins Detail gehende Reglement vom 5. 11. 1903 legte als Grundsatz in Art. 1 fest: «Der Aktenverkehr zwischen den Departementen und der Bundesversammlung geschieht ausschliesslich durch Vermittlung des Drucksachenbureaus der Bundeskanzlei» (AS 1902/03 738). Dieses «Drucksachenbureau» der BK wurde zur Keimzelle, aus der das Sekretariat der BVers und später die PD hervorgingen (s. Art. 64 N 1 ff.; STENGEL, Die Parlamentsdienste im Bund, Bern 1977, 19 f.).

Art. 44 GVG 1962 nahm an beiden Bestimmungen des GVG 1902 kleine Änderungen vor: Die auf zehn Tage verlängerte Frist für die Übermittlung der Botschaften und Berichte

bezog sich nicht mehr auf den Beginn der nächsten Session, sondern auf die Sitzung der Kommission des Erstrats (Art. 44 Abs. 1 GVG), weil «heute in der Regel die Geschäfte vor Sessionsbeginn durch die Kommissionen vorberaten werden» (Botschaft BR 25.4.1960 [BBl 1960 I 1482]). Art. 44 Abs. 2 GVG übernahm Art. 19 Abs. 2 GVG 1902 betr. ein Reglement des BR, das nun allerdings neu «von den eidgenössischen Räten zu genehmigen ist.» Nachdem das veraltete Reglement von 1903 unverändert Bestand hatte und nie von den Eidg. Räten genehmigt worden war, wurde mit der Änderung des GVG 1962 vom 14.3.1974 der Grundsatz des Reglements von 1903 neu in Art. 44 Abs. 2 festgehalten: Der Aktenverkehr von BR und Verwaltung «an die eidgenössischen Räte oder ihre Kommissionen» hat über das Sekretariat der BVers zu erfolgen.

- 3 Art. 149 ParlG übernahm den Inhalt von Art. 44 GVG 1962; es wurde einzig die Frist von zehn auf 14 Tage verlängert und das Sekretariat der BVers durch die PD ersetzt. Die Bestimmung gab weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 4 Art. 149 regelt administrative Vorgänge, die aus heutiger Sicht unproblematisch und selbstverständlich erscheinen – die Gesetzeswürdigkeit dieser Bestimmungen darf in Zweifel gezogen werden.
- 5 Abs. 1 schreibt vor, dass Botschaften und Berichte des BR spätestens 14 Tage vor der Sitzung der vorberatenden Kommission den PD zugestellt werden müssen. Die Bestimmung ist von sehr beschränkter Bedeutung, da sich aufgrund der heutigen Praxis der Organisation der Kommissionssitzungen i.d.R. das Problem gar nicht stellen kann, dass eine Botschaft oder ein Bericht des BR zu kurze Zeit vor einer Sitzung eintreffen könnte. Und würde sich das Problem dennoch einmal stellen, so wäre eine Kommission ohnehin frei, die Behandlung zu verschieben. Die Büros der Räte verfolgen seit einigen Jahren eine strikte Praxis (ohne dass es dafür eine rechtliche Normierung gibt), den Kommissionen Geschäfte nur dann zuzuweisen, wenn die Botschaft oder der Bericht des BR tatsächlich bereits erschienen und nicht nur angekündigt ist. Die ständigen Kommissionen legen die Planung der Kommissionssitzungen mit jeweils zahlreichen Traktanden mittelfristig fest; sie sind damit nicht wie die vor 1991 vorwiegend ad hoc zur Beratung einer einzelnen angekündigten Vorlage des BR eingesetzten Kommissionen von der Einhaltung der Terminpläne des BR abhängig. Es gibt unvermeidliche Ausnahmen – von Abs. 1 allerdings nicht vorgesehen – in Form von dringl. Gesetzesentwürfen des BR.¹ Auch wenn die vom BR geltend gemachte Dringlichkeit von Mehrheiten der Ratsbüros und der vorberatenden Kommissionen nicht unterstützt wird, würde sich das Problem einer zu kurzfristigen Unterbreitung der Botschaft des BR nicht stellen, würde doch schlicht die Behandlung verschoben. Die Bereitschaft, die Beratung eines Geschäftes u.U. sehr kurzfristig aufzunehmen, hängt von einer politischen Beurteilung ab; gesetzliche Fristen für die Zustellung der Unterlagen des BR spielen dabei keine Rolle.
- 6 Fristen für die Unterbreitung von Botschaften des BR sind allerdings dann gerechtfertigt, wenn die BVers ihrerseits ihre Beratungen innert einer bestimmten, durch das Gesetz oder praktische Umstände gegebenen Frist abzuschliessen hat; die dem BR gesetzten Fristen haben in diesen Fällen den Zweck, eine seriöse Vorberatung der Geschäfte durch die Kommissionen zu gewährleisten. Derartige Fristen gibt es für Botschaften des BR zu Vo.Iv.

1 Bsp.: Die Kommission des Erstrates begann am 3.6.2013 die Beratung der Botschaft des BR vom 29.5.2013 über Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten (BBl 2013 3947 ff.).

(Art. 97 ParlG), zum Voranschlag und zu dessen Nachträgen sowie zur Staatsrechnung (Art. 142 ParlG), für den Bericht zum Finanzplan (Art. 143 ParlG) und den Geschäftsbericht (Art. 144 ParlG) sowie für die Botschaft zur Legislaturplanung (Art. 146 ParlG).

Abs. 2 legt fest, dass der BR und die Bundesverwaltung alle an die BVers oder ihre Kommissionen gerichteten Unterlagen auf dem Weg über die PD zustellen. Anders herum gesagt: «Der Bundesrat gelangt mit seinen Unterlagen also nicht direkt an die Ratsmitglieder oder an parlamentarische Organe, da ansonsten die Übersicht über die Dokumente, welche der Bundesrat der Bundesversammlung zuleitet, verloren geht» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3600]). Diese für eine geordnete Aktenführung unentbehrliche Regel ist im 21. Jh. eine Selbstverständlichkeit, so wie es im 19. Jh. selbstverständlich gewesen war, dass die BK für den Aktenverkehr vom BR zur BVers besorgt war. Eine Präzisierung war im 20. Jh. nötig, als sich innerhalb der BK Dienststellen entwickelten, die die Sekretariatsgeschäfte für die BVers und ihre Kommissionen übernahmen; Art. 149 Abs. 2 kann als Relikt aus dieser Zeit betrachtet werden.

7

2. Kapitel: Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat

Art. 150*

Allgemeine Informationsrechte

¹ Die Kommissionen und die von ihnen eingesetzten Subkommissionen sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben berechtigt:

- a. den Bundesrat zur Erteilung von Auskünften an Sitzungen einzuladen und von ihm Berichte zu verlangen;
- b. vom Bundesrat Unterlagen zur Einsicht zu erhalten;
- c. im Einverständnis mit dem Bundesrat Personen im Dienste des Bundes zu befragen.

² Sie haben keinen Anspruch auf Informationen:

- a. aus den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen;
- b. die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

³ Sie treffen geeignete Vorkehren für den Geheimnisschutz. Sie können insbesondere vorsehen, dass Informationen, die dem Amtsgeheimnis gemäss Artikel 8 unterstehen, nur einer Subkommission zukommen.

⁴ Besteht zwischen einer Kommission und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann die Kommission das Präsidium desjenigen Rates anrufen, dem sie angehört. Das Präsidium vermittelt zwischen Kommission und Bundesrat.

⁵ Das Präsidium entscheidet endgültig, wenn zwischen der Kommission und dem Bundesrat strittig ist, ob die Informationen der Aufgabenerfüllung der Kommissionen nach Absatz 1 dienen.

⁶ Der Bundesrat kann der Kommission, anstatt Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, einen Bericht vorlegen, wenn zwischen ihm und der Kommission strittig ist, ob die Kommission nach Absatz 2 Anspruch auf die Informationen hat, und wenn die Vermittlung des Ratspräsidiums erfolglos bleibt.

⁷ Das Ratspräsidium kann zur Vorbereitung der Vermittlung ohne Einschränkungen Einsicht in die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung nehmen.

Droit à l'information

¹ Dans la mesure où l'exercice de leurs attributions l'exige, les commissions et leurs sous-commissions peuvent:

- a. inviter le Conseil fédéral à participer à une séance afin qu'il leur fournisse des informations ou lui demander de leur remettre un rapport;
- b. obtenir des documents du Conseil fédéral;
- c. interroger, sous réserve de l'accord du Conseil fédéral, une personne au service de la Confédération.

² Elles peuvent se voir refuser des informations:

- a. qui concernent les procédures de co-rapport et les séances du Conseil fédéral;
- b. qui sont classées secrètes pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

³ Elles prennent toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret. Elles peuvent notamment prévoir que les informations soumises au secret de fonction conformément à l'art. 8 sont communiquées uniquement à une sous-commission.

⁴ En cas de désaccord entre une commission et le Conseil fédéral quant à l'étendue du droit à l'information, la commission peut saisir le collège présidentiel du conseil dont elle dépend. Le collège conduit la médiation entre la commission et le Conseil fédéral.

⁵ Le collège présidentiel statue définitivement lorsqu'une commission et le Conseil fédéral sont en désaccord sur la nécessité de certaines informations pour l'exercice des attributions de la commission en vertu de l'al. 1.

⁶ Le Conseil fédéral peut présenter un rapport plutôt que d'ouvrir ses dossiers si, fondé sur l'al. 2, il est en désaccord avec une commission sur son droit à être informé et si la médiation du collège présidentiel reste sans succès.

⁷ Pour préparer sa médiation, le collège présidentiel peut consulter tous dossiers utiles du Conseil fédéral et de l'administration fédérale.

Diritti d'informazione generali

¹ Le commissioni e le sottocommissioni da esse istituite sono autorizzate, per l'adempimento dei loro compiti, a:

- a. invitare il Consiglio federale alle proprie sedute per ottenere informazioni, ed esigere rapporti dal medesimo;
- b. esigere che il Consiglio federale metta a loro disposizione documenti;
- c. d'intesa con il Consiglio federale, interrogare persone al servizio della Confederazione.

² Le commissioni e le sottocommissioni non hanno diritto di esigere informazioni:

- a. inerenti alle procedure di corapporto e alle deliberazioni delle sedute del Consiglio federale;
- b. classificate come segrete nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

³ Esse prendono provvedimenti appropriati per tutelare il segreto. Possono in particolare prevedere che le informazioni sottostanti al segreto d'ufficio conformemente all'articolo 8 pervengano unicamente a una sottocommissione.

⁴ Se tra una commissione e il Consiglio federale non vi è unanimità di vedute circa l'estensione dei diritti d'informazione, la commissione può appellarsi alla presidenza della Camera cui appartiene. La presidenza cerca di mediare.

⁵ La presidenza della Camera decide definitivamente se tra la commissione e il Consiglio federale è controverso se le informazioni richieste servano all'adempimento dei compiti della commissione secondo il capoverso 1.

⁶ Qualora ritenga che la commissione non abbia diritto alle informazioni secondo il capoverso 2 e la mediazione della presidenza sia rimasta infruttuosa, il Consiglio federale, invece di consentire la consultazione dei documenti, può presentare alla commissione un rapporto.

⁷ Per preparare la mediazione, la presidenza della Camera può prendere incondizionatamente visione dei documenti del Consiglio federale e dell'Amministrazione federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Die Informationsrechte der Kommissionen bis 1962	1
2. Die Entwicklung der Informationsrechte seit 1962	6
a) Überblick über das Verhältnis zwischen BVers und BR	6
b) Änderung des GVG vom 1. 7. 1966	8
c) BV von 1999 und ParlG	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Systematische Einordnung	11
2. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1)	13
a) Einbezug der Subkommissionen (Einleitungssatz)	13
b) Informationszweck der «Erfüllung ihrer Aufgaben» (Einleitungssatz)	14
c) Auskünfte durch den BR (Abs. 1 Bst. a)	17
d) Einsicht in Unterlagen (Abs. 1 Bst. b)	21
e) Befragung von Bundesangestellten (Abs. 1 Bst. c)	22
3. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2)	24
4. Vorkehrungen des Geheimnisschutzes (Abs. 3)	25
5. Schlichtungsverfahren (Abs. 4–7)	26
6. Würdigung	28

Materialien

Bis 1902: GVG 22. 12. 1849 (AS 1848–50 279 ff.); GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).
3522 Po. Grimm. Parlamentarische Reformen: Prot. NR 16. 3. 1937, 315; Prot. NR 9. 6. 1937, 109; Kreisschreiben BK an Departemente und Abteilungen 23. 4. 1937 (BBl 1937 III 155 f.).
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Stellungnahme BR 27. 8. 1965 (BBl 1965 II 1025 ff.); Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).
78.058 Zukunft des Parlamentes: Schlussbericht Studienkommission 29. 6. 1978 (BBl 1978 II 996 ff.).
96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK NR/StR 6. 3. 1997 (BBl 1997 III 245 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3600 ff.); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5433 f.); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 (BBl 2011 1817 ff.); Stellungnahme BR 2. 2. 2011 (BBl 2011 1839 ff.); Änderung ParlG 17. 6. 2011 (AS 2011 4537 ff.).

Literatur

AUBERT, Le rapport des forces entre l’Assemblée fédérale et le Conseil fédéral de 1848 à nos jours, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1967, 95 ff. (zit. AUBERT, Rapport); HÄNER, Parlamentarische Erkundungsfreiheit gegenüber der Verwaltung, in: Parlamentsdienste, Parlament, 381 ff.; KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen: Ein Beitrag zum Verhältnis zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung: dargestellt nach der Regelung im Bundesrecht, Diss., Bern, 1994 (zit. KIENER, Informationsrechte); KÖLZ, Geschichtliche Grundlagen, in: Thürer/Aubert et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, 111 ff. (zit. KÖLZ, Grundlagen); LÜTHI, Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung: Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern, Diss., Bern 1997 (zit. LÜTHI, Legislativkommissionen); SÄGESSER, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, in: AJP 2002, 382 ff.; DERS., Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: LeGes 2003, H. 2, 67 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesissues/2003/2.html>> (10.4.2024).

I. Entstehungsgeschichte

1. Die Informationsrechte der Kommissionen bis 1962

Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen entwickelten sich stetig während der ganzen Geschichte des Bundesstaates. Hier werden nur einzelne Aspekte dieser Geschichte aufgezeigt. Die BVers nahm in ihren Anfängen eine zentrale Stellung im Gewaltengefüge ein (AUBERT, Rapport, 95 f.):¹ «Die liberale Tagsatzungsmehrheit wollte [1848] nach dem Muster der Regenerationskantone eine Parlamentsherrschaft errichten, weshalb man der Bundesversammlung oberste Gewalt zusprach und ihr ausserordentliche Befugnisse übertrug» (KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, 569). Die praktische Durchsetzung der Freiheitsrechte in den Kantonen i.S. einer Verfassungsgerichtsbarkeit lag in der Zuständigkeit des BR und in letzter Instanz bei der BVers (KÖLZ, Verfassungsgeschichte I, 574). Die Obergerichtspräsidenten der BVers und ihre Zuständigkeit als Beschwerdeinstanz konnten nicht klar auseinandergehalten werden (AUBERT, Rapport, 100 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 427 f.), weshalb es «selbstverständlich» war, dass die Kommissionen Einsicht in Akten des BR nehmen konnten (SEILER, Gewaltenteilung, 428; AUBERT, Rapport, 100). SEILER beschreibt die Praxis der Anfänge der BVers folgendermassen: Die BVers verstand sich «eher als Geschäftsherr, welcher seinen Geschäftsführer beaufsichtigt» (SEILER, Gewaltenteilung, 428). AUBERT hält dazu ähnlich pointiert fest: «Au XIX^e siècle, les articles 74 14^e, puis 85 11^e de la Constitution étaient entendus dans l'idée que l'Assemblée était en tous points supérieure au Conseil, et que ce que le Conseil faisait, l'Assemblée pouvait aussi le faire, et le faire encore mieux» (AUBERT, Rapport, 100). Das erste ausdrücklich im Gesetz formulierte Informationsrecht der parlamentarischen Kommissionen lautete: «Auch sind die Kommissionen der beiden Räte befugt, Mitglieder des Bundesrates behufs Ertheilung von Aufschlüssen in ihre Sitzungen einzuladen» (Art. 13 GVG 1849).

Da der Staatshaushalt des Bundes stetig anwuchs, verlangte die BVers bereits 1875 eine verstärkte und unabhängige Kontrolle des Staatshaushalts (Botschaft BR 18. 11. 1876 betr. das Budget von 1877 [BBl 1876 IV 481]). Mit der Totalrevision von 1902 hielt auch erstmals eine moderne Form der Informationsrechte parlamentarischer Kommissionen ins GVG Einzug. Die FinDel hatte ab diesem Zeitpunkt das «unbedingte und jederzeitige Recht», in das Rechnungswesen aller Departemente und Verwaltungszweige Einsicht zu nehmen (Art. 26 Abs. 3 GVG 1902) (s. Art. 51 N 2 und Art. 153 N 2).

Vergleicht man diese eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der parlamentarischen Kommissionen (ausgenommen die FinDel) mit der eingangs beschriebenen Praxis im frühen Bundesstaat, so zeigt sich ein gewandeltes Staatsverständnis. Deutlich drückt dies auch die Antwort von BR Giuseppe Motta von 1937 auf ein Po. von NR Robert Grimm (SP/BE) aus, das die «Aufstellung eines Reglementes über die Umschreibung und Handhabung der Auskunftspflicht des Bundesrates und der Organe der Bundesverwaltung gegenüber der Bundesversammlung und ihren Mitgliedern» verlangte (3522 Po. Grimm. *Parlamentarische Reformen* [Prot. NR 16. 3. 1937, 315]):

«Il faut qu'il y ait une autorité qui décide et ce ne peut être que le Conseil fédéral. Vous devez bien admettre, d'une manière générale, que la politique du pays est faite au premier lieu par le Gouvernement. Vous avez le contrôle, vous avez la législation, c'est entendu, mais chacun doit rester dans sa sphère. L'orientation générale de la politique et la conduite des affaires sont choses gouvernementales» (Prot. NR 9. 6. 1937, 109).

1 Ausgenommen davon war die Aussenpolitik, bei welcher der BR von Anfang an dominierend war (DÜBLIN, Anfänge, 95 ff.).

- 4 Diese deutlichen Worte drücken den grundlegenden Wandel des Gewaltenteilungsverständnisses in der Staatsrechtslehre aus, welcher in der Praxis der Beziehungen zwischen BVers und BR Eingang gefunden hat. War das Verständnis der Gewaltenteilung im 19. Jh. noch von einer demokratischen Doktrin i.S. der Parlamentssuprematie bestimmt, begann anfangs des 20. Jh. eine von den Vereinigten Staaten beeinflusste funktionale Gewaltenteilung vorherrschend zu werden (AUBERT, Rapport, 100 f.; SEILER, Gewaltenteilung, 444 ff.). Die Parlamentssuprematie wurde von der Eigenständigkeit der Regierung abgelöst (SEILER, Gewaltenteilung, 452). In diesem Sinne ist auch ein Kreisschreiben der BK vom 23. 4. 1937 an die Departemente und Abteilungen zu verstehen, das besagte, parlamentarischen Kommissionen sei die Einsicht in vertrauliche Dokumente oder die Anhörung von Bundesbeamten nur dann zu erlauben, wenn dies vom Departementsvorsteher genehmigt wurde, «da sich die parlamentarische Kontrolle nur auf endgültige Beschlüsse der zuständigen Behörde erstreckt» (BBl 1937 III 155).
- 5 Dieser staatspolitische Wandel hängt stark mit der Bundesverfassungsreform von 1874 zusammen, welche das BGer als modernes oberstes Gericht installierte (KÖLZ, Grundlagen, Rz 35). Der Grundrechtsschutz der einzelnen Bürgerinnen und Bürger war ab diesem Zeitpunkt nicht länger eine Aufgabe der politischen Behörden, sondern eines Gerichts. Die Stärkung des BGer, die stetig wachsende Bundesverwaltung und die Stärkung der politischen Volksrechte schwächte die «Parlamentsallmacht» (KÖLZ, Grundlagen, Rz 34). Ausgangspunkt dieser institutionellen Änderungen war die demokratische Bewegung in den Kantonen, welche durch einen Ausbau der Volksrechte die Vorherrschaft der Liberalen in den Parlamenten brechen wollte (KÖLZ, Grundlagen, Rz 32).

2. Die Entwicklung der Informationsrechte seit 1962

a) Überblick über das Verhältnis zwischen BVers und BR

- 6 Als 1962 das GVG gesamthaft revidiert wurde, änderte sich an der Rechtslage zunächst nichts Grundlegendes. Erst im Zuge der «Mirage-Affäre» von 1964 begann eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit den Informationsrechten, die bis in die jüngste Vergangenheit anhält (vgl. Änderung ParlG 17. 6. 2011 [AS 2011 4537 ff.]; Art. 153 N 14 ff.; zur «Mirage-Affäre» und ihren Folgen vgl. Art. 163 N 1 ff.). Mit der Totalrevision der BV 1999 und dem Erlass des ParlG 2002 trat eine gewisse Entspannung ein, da der verfassungsmässige Anspruch der parlamentarischen Kommissionen auf Zugang zu den notwendigen Informationen im ParlG nun klar formuliert und konsequent umgesetzt wurde (vgl. Art. 7 N 3 ff.).
- 7 Zwischen 1962 und 2002 hat sich das Verständnis der Gewaltenteilung wesentlich verändert. War 1962 die Vorstellung von drei gleichgeordneten, mit eigenständigen und unbeeinflussbaren Kompetenzen ausgestatteten Gewalten vorherrschend (SEILER, Gewaltenteilung, 480), liegt der heutigen Verfassung ein eher hierarchisches Verständnis der Gewalten zugrunde: Die Gewalten sind zwar organisatorisch und personell getrennt, die Auseinandersetzung über die funktionale Gewaltenteilung wird jedoch durch eine Aufgabenzuweisung zwischen BR und BVers nach demokratischen Kriterien gelöst (Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 254 f.]). Die Gewalten sind kooperativ strukturiert, aber aufgrund ihrer höheren demokratischen Legitimation ist die BVers dem BR hierarchisch übergeordnet (SEILER, Gewaltenteilung, 631). Diese Änderung des Verfassungsverständnisses zeigt sich auch in der Argumentation des BR in Bezug auf die Informationsrechte: Während er sich 1965 anlässlich der GVG-Teilrevision im Nachgang der «Mirage-Affäre» (9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*) noch insb. auf das funktionale Gewaltenteilungsprinzip berief und die Unabhängigkeit des BR in seiner Aufgabenerfüllung hervorstrich (Stellungnahme BR 27. 8. 1965 [BBl 1965 II 1028 f.]), so beschränkte er sich 2010 anlässlich der

Stellungnahme zur pa.Iv. 10.404 (*Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen*) darauf, seine freie Meinungsbildung und den Schutz des Kollegialitätsprinzips als Argument gegen einen verstärkten Einblick der Aufsichtskommissionen in seine Entscheidungsabläufe vorzubringen (Stellungnahme BR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1843]).

b) *Änderung des GVG vom 1. 7. 1966*

Die Auseinandersetzung ab den 1960er Jahren über den Informationszugang der parlamentarischen Kommissionen konzentrierte sich hauptsächlich auf die Oberaufsicht der BVers; die für die Gesetzgebung zuständigen Kommissionen standen nicht im Zentrum dieser Diskussion (vgl. Art. 153 N 3). Die Vorschläge, die im Rahmen der Vorlage 9194 (*Ausbau der Verwaltungskontrolle*) formuliert wurden, hatten zum Zweck, die Voraussetzungen für eine unabhängige parlamentarische Meinungsbildung zu schaffen (Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBl 1965 I 1197]). Die parlamentarischen Kommissionen erhielten neu ausdrücklich das Recht, Hearings zu veranstalten, externe Gutachter beizuziehen und nach Anhörung des BR Bundesbeamte zu befragen (Art. 47^{bis} Abs. 1 und 2 GVG 1962 i.d.F. vom 1. 7. 1966). Es war aber nach wie vor erforderlich, dass der BR die Bundesbeamten für die Anhörung vor den parlamentarischen Kommissionen vom Amtsgeheimnis entbindet (Art. 47^{bis} Abs. 3 GVG 1962 i.d.F. vom 1. 7. 1966). Man ging allerdings davon aus, dass derartige Anhörungen nur «ausnahmsweise» nötig sein würden (Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBl 1965 I 1203]). Im politischen Diskurs der damaligen Zeit war der BR der legitime Gegenspieler der parlamentarischen Kommissionen bei der Gesetzgebung und nicht die Verwaltung. 1978 hielt die Studienkommission «Zukunft des Parlaments» in ihrem Schlussbericht fest, wie gross der Umfang der Informationsrechte der Kommissionen sein sollte: «Bundesrat und Verwaltung haben den Kommissionen die politischen Schwerpunkte der Vorlage, die sachlichen und politischen Streitfragen, Alternativlösungen usw. darzulegen und vertrauliche oder geheime Ergänzungen, nähere Erläuterungen zu den neuesten Entwicklungen und dergleichen abzugeben» (Schlussbericht Studienkommission 29. 6. 1978 [BBl 1978 II 1118]).

c) *BV von 1999 und ParlG*

Grundlage der heutigen gesetzlichen Regelung ist Art. 153 Abs. 4 BV als verfassungsmittelbares Informationsrecht, das massgebend die Informationsrechte auf Gesetzesstufe bestimmt. Nicht das durch den BR bestimmte Amtsgeheimnis soll den Zugang der parlamentarischen Kommission zu Informationen des BR und der Bundesverwaltung bestimmen, sondern der Informationszugang richtet sich nach Massgabe der Aufgabenerfüllung der parlamentarischen Kommission (vgl. Art. 7 N 7; GRAF, Gewaltenteilung, 7 ff.). Damit wurde eine Regel gefunden, die inhaltlich genügend offen formuliert ist, um die nötige Flexibilität in der Rechtsanwendung zu ermöglichen (KIENER, Informationsrechte, 280 f.). Die BVers erhält damit die Kompetenz, den Umfang ihrer Informationsrechte in der Rechtsanwendung selber zu bestimmen (vgl. Art. 7 N 8).

Auch im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG opponierte der BR noch vehement gegen eine Ausweitung der Informationsrechte. Insb. die neue Kompetenz des Ratspräsidiums, über die Anwendung der Informationsrechte definitiv entscheiden zu können, betrachtete er als «Einbruch in die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung» (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BBl 2001 5434 f.]). Er beantragte, dass zwischen BR, Ratsmitglied oder parlamentarischer Kommission nur ein sog. Schlichtungsverfahren eingeführt wird und somit der BR in letzter Instanz über den Informationsanspruch der parlamentarischen Kommissionen entscheidet. In der zweiten Beratung des ParlG obsiegte der Kompromissvorschlag des StR, der zwischen dem Antrag des BR und dem Beschluss des NR vermittelte (vgl. Art. 7 N 7). Damit schliesst sich bis zu einem gewissen Grad der Kreis zu 1848

wieder, als die BVers bzw. ihre Organe auch schon einmal selbst über die Ausübung ihrer Informationsrechte verfügen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Systematische Einordnung

- 11** Art. 150 ist mit «allgemeine Informationsrechte» betitelt. Er normiert die für alle Kommissionen geltenden Informationsrechte i.S. eines Mindestanspruches (Bericht SPK-1.3.2001 [BBl 2001 3600]). Im Verhältnis zu den Spezialregelungen für die Aufsichtskommissionen und -delegationen sowie den für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen ist Art. 150 eine lex generalis. Entsprechend hält Art. 153 fest, dass «neben den Informationsrechten nach Art. 150» die Aufsichtskommissionen weitere Informationsrechte haben; und Art. 154 ParlG nimmt mit einer ähnlichen Formulierung Bezug auf Art. 150 und 153 ParlG.² Auch die Regelung der Informationsrechte der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen gem. Art. 152 ParlG ist ohne expliziten Bezug zu Art. 150 systematisch als ergänzende Spezialnorm zu Art. 150 zu verstehen. Die insb. mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen haben keine weiteren speziell normierten Informationsrechte. Art. 150 gilt deshalb insb. für diese Kommissionen (Bericht SPK 1.3.2001 [BBl 2001 3600 f.]).
- 12** Art. 150 bildet nach den Informationsrechten der Ratsmitglieder (vgl. Art. 7 N 10 ff.) die zweite Stufe der Kaskade der Informationsrechte und für die parlamentarischen Kommissionen die erste Stufe. Seine Verfassungsgrundlage ist Art. 153 Abs. 4 BV, wonach die parlamentarischen Kommissionen alle Informationen erhalten können, die sie zu ihrer Aufgabenerfüllung benötigen (vgl. Art. 7 N 6 ff.).

2. Umfang der Informationsrechte (Abs. 1)

a) Einbezug der Subkommissionen (Einleitungssatz)

- 13** Der Einleitungssatz von Abs. 1 hält explizit fest, dass die Informationsrechte nicht nur für die Kommissionen, sondern auch für «die von ihnen eingesetzten Subkommissionen» gelten. Eigentlich wäre diese Präzisierung nicht notwendig, weil der Begriff «Kommissionen» neben den ständigen Kommissionen und den Spezialkommissionen (Art. 42 Abs. 1 ParlG) auch deren Subkommissionen, Delegationen und Arbeitsgruppen als Teilorgane einschliesst. Mit der expliziten Erwähnung der Subkommissionen wird dem Grundsatz Nachdruck verschafft, dass die Informationsrechte der Kommissionen nicht geschmälert werden können, wenn eine Aufgabe an eine Subkommission delegiert wird (Art. 45 Abs. 2 ParlG). Die Aufsichtskommissionen insb. arbeiten vornehmlich in Subkommissionen. Hätten diese nicht die gleichen Informationsrechte wie ihre Mutterkommissionen, so wäre die Aufgabenerfüllung der Aufsichtskommissionen erschwert: Die Subkommissionen wären verpflichtet, jeweils für das Anfordern von Informationen auf dem Umweg über ihre Mutterkommissionen zu handeln. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für Art. 150, sondern als lex generalis auch für Art. 152, 153 und 154 ParlG.

b) Informationszweck der «Erfüllung ihrer Aufgaben» (Einleitungssatz)

- 14** Die verlangten Informationen müssen der Aufgabenerfüllung der Kommissionen dienen. Der Begriff der «Erfüllung ihrer Aufgaben» definiert sich einerseits durch die Funktion der Kommission und andererseits durch die ihr zugewiesenen Aufgaben bzw. Sachbereiche (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3600 f.]).

² Dies gilt auch für Art. 166 Abs. 1 (Informationsrechte der PUK).

Die BVers organisiert sich in einem System ständiger Kommissionen (vgl. Art. 42 N 24 ff.; vgl. auch LÜTHI, Legislativkommissionen, 51 ff.). Die Kommissionen lassen sich im Wesentlichen in drei Kategorien differenzieren: in die Aufsichtskommissionen und -delegationen, die insb. mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen und die für die Verwaltung der Räte zuständigen Büros.³ Für die Vorberatung von Gesetzesentwürfen (Art. 44 Abs. 1 Bst. a ParlG) oder die Wahrnehmung ihres Selbstbefassungsrechts (Art. 44 Abs. 1 Bst. c ParlG) können die Sachbereichskommissionen alle Informationen erhalten, die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind. So darf bspw. die SGK für die Vorberatung einer Gesetzesnovelle Einsicht in Fall-Statistiken der SUVA nehmen, allenfalls in die Weisung und Richtlinien, wie einzelne Fälle zu behandeln sind, nicht aber in die Akten zu den konkreten Fällen. Die Prüfung, ob die Weisungen und gesetzlichen Grundlagen ordnungsgemäss und rechtmässig umgesetzt werden, ist Aufgabe der Oberaufsicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3601 f.]). Mit dieser Begründung konnte der SiK-NR die Einsicht in den Bericht über die Übung «Stabilo Due» des Armeestabs im September 2012 verwehrt werden, weil die SiK als Sachbereichskommission keine Oberaufsicht wahrnimmt und keine Detailinformationen und Personendaten für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt (Medienmitteilung SiK-NR 28.10.2013; Tages-Anzeiger 5.11.2013, 4; vgl. dazu auch unten N 26).

Für jeden Politikbereich sowie für die Finanz- und Geschäftsoberaufsicht bestehen in jedem Rat ständige Kommissionen (Art. 10 GRN; Art. 7 GRS). Diese können alle Informationen erhalten, die ihren Aufgabenbereich betreffen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich diese Politikbereiche überschneiden können. Bspw. können Informationen zur Forschung über die Atomenergie sowohl für die für den Sachbereich der Forschungspolitik zuständige WBK wie auch für die für den Sachbereich der Energiepolitik zuständige UREK relevant sein.

c) Auskünfte durch den BR (Abs. 1 Bst. a)

Abs. 1 Bst. a entspricht dem ersten gesetzlichen Informationsrecht von 1849 (vgl. oben N 1): Die parlamentarischen Kommissionen können den BR für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Sitzungen einladen. KIENER bezeichnet dieses Einladungsrecht in Referenz an das deutsche Grundgesetz als «Zitierrecht» (KIENER, Informationsrechte, 122). Ein unentschuldigtes Fernbleiben kann nicht sanktioniert werden, wäre dem politischen Dialog zwischen BVers bzw. Kommission und BR aber kaum dienlich. Gleichwohl ist von einer Teilnahmepflicht auszugehen, wenn ein Mitglied des BR zu einer Sitzung eingeladen wird. Die Vertretung des BR in der Kommission wird durch Art. 160 ParlG (vgl. Art. 160 N 4 ff.) geregelt. Grundsätzlich liegt es in der Zuständigkeit des Gesamtbundesrates, seine Vertretung zu bestimmen. Sofern bekannt ist, welches Departement als Vertretung des BR für einen Beratungsgegenstand oder einen Sachbereich bestimmt ist, wird das zuständige Mitglied des BR eingeladen. Es wäre aber durchaus denkbar, dass mehrere Bundesratsmitglieder oder der Gesamtbundesrat eingeladen werden.⁴ Eine Beschränkung ist im Gesetz nicht vorgesehen.

3 Daneben kennt die BVers weitere, nicht diesen Kategorien klar zuweisbare Kommissionen, wie bspw. die RedK (Art. 56 ParlG), die IK (Art. 10 Ziff. 12 GRN) und, als Kommissionen der VBVers, die GK (Art. 40a ParlG) und die BeK (Art. 40 ParlG).

4 Bsp.: Anlässlich der Beratung der Vorlage 13.046 (*Massnahmen zur Erleichterung der Bereinigung des Steuerstreits der Schweizer Banken mit den Vereinigten Staaten. Dringliches Bundesgesetz*) wurden fünf Mitglieder des BR in die WAK-NR eingeladen (s. Schweiz. Depeschengentur sda, 19.6.2013).

- 18 Mit «Auskünfte verlangen» wird untermauert, dass die Kommissionen Informationen mündlich erhalten können, die über die öffentlich dargelegten Argumente hinausgehen. Verstanden wird eine Befragung i.S. eines Hin und Her von Frage und Antwort. Die Antwort kann nur verweigert werden, wenn der Inhalt nicht in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt oder nicht für die Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmt ist. Zudem können sich die Mitglieder des BR von den Fachkräften der Verwaltung begleiten lassen. In der Praxis zeichnet sich dabei eine Aufgabenteilung ab, nach der die Mitglieder des BR die politischen Fragen beantworten, während die Mitarbeitenden der Verwaltung eher zu den technischen Fragen referieren.
- 19 Die parlamentarischen Kommissionen verkehren mit dem BR bzw. mit der Vorsteherin oder dem Vorsteher des zuständigen Departements. Ausnahmen von dieser Regel sind durch das Gesetz bestimmt (vgl. Art. 153 N 21). Auch in den Kommissionsberatungen erteilen die Sachverständigen der Verwaltung Auskünfte nur auf Geheiss des zuständigen Mitglieds des BR (vgl. unten N 22 f.).
- 20 Die mündlichen Erörterungen genügen nicht immer. Die Kommissionen können deshalb vom BR auch zusätzliche Berichte verlangen. Als Berichte werden alle Formen von Texten verstanden, bspw. Rechtsgutachten, ergänzende Formulierungen von Gesetzesentwürfen, Zusatzberichte zu Botschaften, Zusammenfassungen von Sachverhalten oder Evaluationsberichte. Die zusätzlichen Berichte sind v.a. im Bereich der Gesetzgebung von besonderer Bedeutung, insb. um gesetzestechisch komplizierte Anliegen umsetzen zu können.

d) Einsicht in Unterlagen (Abs. 1 Bst. b)

- 21 Abs. 1 Bst. b gibt den Kommissionen das Recht, Einsicht in die Unterlagen der Bundesverwaltung zu nehmen. Darunter fallen Akten, die gestützt auf eine Bundeskompetenz und in Erfüllung von Bundesaufgaben angelegt wurden, die in den Räumlichkeiten der Bundesverwaltung aufbewahrt werden oder die der Bundesverwaltung zuzurechnen sind (Art. 5 BGÖ; vgl. KIENER, Informationsrechte, 177). Darunter fallen auch kantonale Akten, sofern sie der mittelbaren Aufgabenerfüllung des Bundes dienen (vgl. BGE 117 Ia 202 ff.). Um Einsicht in Unterlagen verlangen zu können, bedarf es des Wissens um das Vorhandensein der entsprechenden Akten. Die Kommissionen können deshalb die Information über die Aktenbestände verlangen und darüber, wie und in welcher Form diese systematisiert und archiviert werden. Abs. 1 Bst. b ParlG definiert das allgemeine Akteneinsichtsrecht aller Kommissionen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen (Art. 152 ParlG), die Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG), die Aufsichtsdelegationen (Art. 154 ParlG) sowie die PUK (Art. 166 Abs. 1 ParlG) besitzen weitergehende Rechte.

e) Befragung von Bundesangestellten (Abs. 1 Bst. c)

- 22 Die Bestimmung in Abs. 1 Bst. c wurde 1966 ins GVG aufgenommen (Art. 47^{bis} Abs. 2 GVG 1962 i.d.F. vom 1. 7. 1966). Damit wurde explizit festgehalten, dass nicht nur Mitglieder des BR, sondern mit Genehmigung des BR auch Bundesangestellte für nähere Aufschlüsse in die Kommissionen eingeladen werden können. Die Aufnahme der Bestimmung war damals eine Folge der «Mirage-Affäre» (vgl. oben N 6; zur «Mirage-Affäre» und ihren Folgen vgl. auch Art. 163 N 1 ff.); sie sollte aber nicht nur für die Aufsichtskommissionen, sondern auch für die Sachbereichskommissionen gelten, wie das im Bericht der GPK-NR dargelegte Bsp. der Militärkommission zeigt (Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBl 1966 I 1203]). Im Unterschied zur Bestimmung von 1966 müssen Bundesangestellte heute nicht mehr vom Amtsgeheimnis befreit werden (vgl. oben N 9 f.). Die Bundesangestellten dürfen das Amtsgeheimnis bei der Befragung nicht geltend

machen. Einzig die sachlichen Ausschlussgründe gemäss Art. 150 Abs. 1 und Abs. 2 können vorgebracht werden.

Für die Praxis der Sachbereichskommissionen spielt Abs. 1 Bst. c keine grosse Rolle. An den Kommissionssitzungen nehmen meistens entweder ein Mitglied des BR und Mitarbeitende der Verwaltung oder als Vertretung des BR mandatierte Mitarbeitende der Verwaltung teil. Das Mitglied des BR kann die Beantwortung von Fragen jederzeit an die Verwaltung weiterleiten. Bst. c gibt den Kommissionen jedoch grundsätzlich das Recht, Personen aus bestimmten Dienststellen des Bundes zu befragen bzw. an die Sitzungen einladen. Diese Bestimmung spielt in der Praxis insofern eine Rolle, als Kommissionen gelegentlich verlangen, dass ein für einen Beratungsgegenstand federführendes Departement Personen aus anderen Departementen in seine Delegation in die Kommissionssitzung aufnimmt. In diesem Fall muss das federführende Departement diesem Begehren stattgeben. 23

3. Einschränkung der Informationsrechte (Abs. 2)

Die Informationsrechte werden wie in Art. 7 ParlG für bestimmte Sachbereiche und bestimmte Dokumente eingeschränkt. Die parlamentarischen Kommissionen sollen grundsätzlich keinen Zugang zu den Mitberichtsverfahren und den Verhandlungen der Bundesratssitzungen haben (Bst. a). Zugleich bleiben den Kommissionen geheime Informationen über den Staatsschutz oder den Nachrichtendienst sowie Informationen, deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte die Landesinteressen gefährden könnten, verwehrt (Bst. b). In diesem Zh. kann auf die Ausführungen zu Art. 7 verwiesen werden (vgl. Art. 7 N 17 ff.). Ergänzend ist festzuhalten, dass die Kommissionen Zugang zu Daten haben können, die aufgrund des Persönlichkeitsschutzes vertraulich sind. Wie oben ausgeführt (vgl. oben N 15), ist der Zugang zu Personendaten für die Sachbereichskommissionen aufgrund ihres Aufgabenbereichs oder ihrer Funktion grundsätzlich nicht ausgeschlossen, bedarf jedoch der Begründung (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3601]). Es ist durchaus möglich, dass eine Kommission aufgrund eines oder mehrerer Einzelfälle gesetzgeberisch tätig werden will und entsprechende personalisierte Informationen benötigt. 24

4. Vorkehrungen des Geheimnisschutzes (Abs. 3)

Die Kommissionen werden verpflichtet, besondere Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen, sofern sie Informationen erhalten, die unter das Amtsgeheimnis gemäss Art. 8 ParlG fallen. Damit wird verdeutlicht, dass die Kommissionen nicht nur das Recht haben, vertrauliche Informationen zu erhalten, sondern auch verpflichtet sind, besondere Schutzvorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und –unterlagen (vgl. Art. 47 ParlG) sicherzustellen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3601]). Das Gesetz schlägt als eine mögliche Massnahme vor, dass nur ein beschränkter Kreis der Kommissionsmitglieder in Form einer Subkommission Einsicht in die Unterlagen nimmt; in der Folge kann diese Subkommission der Gesamtkommission Bericht erstatten. Als weitere Massnahmen sind auch die Abgabe von nummerierten Dokumenten, die Verteilung der Dokumente während einer Kommissionssitzung mit Rückgabe vor Sitzungsende, die Einsichtnahme mit abgedeckten Inhalten oder die Zusammenfassung in einem Bericht denkbar (vgl. auch Art. 26 N 65; Art. 47 N 17; Art. 153 N 10, 36 ff.). 25

5. Schlichtungsverfahren (Abs. 4–7)

Die Bestimmungen in Abs. 4–7 sind weitgehend analog zu jenen in den Abs. 3–6 von Art. 7 ParlG. Der Begriff «Ratsmitglied» wurde durch «Kommission» ersetzt (vgl. Art. 7 N 24 ff.). Von praktischer Bedeutung kann insb. Abs. 6 sein, der dem BR ermöglicht, statt 26

Einsicht in die Unterlagen zu gewähren, auch einen Bericht vorzulegen, falls strittig ist, ob die Kommission nach Abs. 2 Anspruch auf Informationen hat. Im oben erwähnten Fall des Berichtes über die Übung «Stabilo Due» des Armeestabs im September 2012 erhielt die SiK-NR einen derartigen «Bericht über den Bericht» (vgl. N 15). Ein vorgängiger Versuch zur Vermittlung durch das Ratspräsidium, wie sie Abs. 6 vorsieht, ist in diesem Fall nicht erfolgt.

- 26a** Im bisher einzigen Anwendungsfall des Schlichtungsverfahrens hatte der BR mit Schreiben vom 12.5.2021 das Begehren der APK-NR abgelehnt, ein Dokument zu erhalten, welches die Auswirkungen eines Nichtzustandekommens des institutionellen Rahmenabkommens mit der EU auf die einzelnen Departemente darstellte. Es handle sich um eine Information aus dem Mitberichtsverfahren, die nach Art. 150 Abs. 2 Bst. a ParlG der Kommission nicht herausgegeben werden könne. Die APK-NR beschloss an ihrer Sitzung vom 17.5.2021 mit 13 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen, nach Art. 150 Abs. 4 das Ratspräsidium anzurufen. Mit dem Beschluss des BR vom 26.5.2021, die Verhandlungen mit der EU abzubreaken, änderte sich die politische Ausgangslage für das Vermittlungsverfahren grundlegend; es ist davon auszugehen, dass das Interesse daran verloren ging. Das Ratspräsidium antwortete der APK-NR mit Schreiben vom 22.6.2021. Das Ratspräsidium übernahm – nach Anhörung einer Delegation der Kommission und des BR – den rechtlichen Standpunkt des BR, wies aber auch darauf hin, dass das Begehren der APK-NR faktisch erfüllt sei, indem der BR am 14.6.2021 ein Dokument veröffentlicht hat, dessen Inhalt mit demjenigen des von der Kommission verlangten Dokumentes praktisch identisch sei. Daher habe «das Präsidium beschlossen, die Vermittlung zu beenden.»
- 27** Sind sich Kommission und BR über die Anwendung der Kriterien zum Ausschluss des Informationsrechts gem. Abs. 2 nicht einig und scheitert die Vermittlung durch das Ratspräsidium, so *kann* der BR statt der Gewährung der verlangten Akteneinsicht auch einen Bericht vorlegen. Aus der Kann-Formulierung ist ersichtlich, dass der BR auch die Möglichkeit hat, den Zugang zu den Informationen ganz zu verwehren; er ist nicht gezwungen, zwischen Einsichtsgewährung oder Berichterstattung zu wählen.

6. Würdigung

- 28** Art. 150 kann als ein klassisches Bsp. einer schweizerischen Parlamentsrechtsbestimmung gesehen werden: Es werden für das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung klare Zuständigkeiten festgelegt, und im Sinn der Suprematie der BVers wird dieser die Vermittlungs-, Entscheidungs- und Auslegungshoheit zugesprochen. Gleichzeitig ist die Bestimmung für die Anwendung in der Praxis aber flexibel formuliert. Der verfassungsmässige Anspruch der Kommissionen auf die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Informationen gemäss Art. 153 Abs. 4 BV wird weitgehend erfüllt, indem bei Uneinigkeit zwischen Kommission und BR über die in der Praxis bedeutendere Frage, ob die Information der Aufgabenerfüllung der Kommission dient oder nicht, letztinstanzlich das Ratspräsidium entscheidet. Diese Bestimmung garantiert zwar, dass die Anliegen des BR gehört werden, hat aber auch eine vor allem präventive Wirkung zugunsten der Kommissionen, weil das Letztentscheidungsrecht bei einem Organ des Parlaments liegt. Dass dieses Letztentscheidungsrecht bei Uneinigkeit über die Frage, ob ein Ausschlusskriterium gem. Abs. 2 vorliegt, nicht gegeben ist, dürfte für die Aufgabenerfüllung der insb. mit der Gesetzgebung betrauten Sachbereichskommissionen kaum je relevant sein.

Art. 151

**Konsultation
beim Erlass von
Verordnungen**

¹ Die zuständige Kommission kann verlangen, dass ihr der Entwurf zu einer wichtigen Verordnung des Bundesrates zur Konsultation unterbreitet wird.

² Ist eine Verordnung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der Bundesversammlung zu ändern oder zu erlassen, so beschliesst die Kommission bei der Gesamtabstimmung über den Erlassentwurf, ob sie konsultiert werden will.

^{2bis} Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen zu den Entwürfen für Verordnungen und Verwaltungsänderungen, die er gestützt auf Artikel 185 Absatz 3 der Bundesverfassung oder gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung zur Bewältigung einer Krise nach Anhang 2 erlässt. Enthält der Entwurf als «vertraulich» oder «geheim» klassifizierte Informationen, so informiert er stattdessen die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation.

³ Der Bundesrat setzt die Bundesversammlung von der Vorbereitung von Verordnungen in Kenntnis.

**Consultation sur un
projet d'ordonnance**

¹ Lorsque le Conseil fédéral prépare une ordonnance importante, la commission compétente peut lui demander qu'il la consulte sur le projet.

² Lorsqu'une ordonnance doit être édictée ou modifiée en application directe d'un acte adopté par l'Assemblée fédérale, la commission décide, lors du vote sur l'ensemble de l'acte, si elle veut être consultée.

^{2bis} Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes sur les projets d'ordonnance et de modification d'ordonnance qu'il édicte en se fondant sur l'art. 185, al. 3, de la Constitution ou sur une compétence conférée par une base légale relative à la gestion d'une crise selon l'annexe 2. Si le projet contient des informations classées confidentielles ou secrètes, il informe la Délégation des finances et la Délégation des Commissions de gestion au lieu de consulter les commissions compétentes.

³ Le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale de la préparation d'ordonnances.

**Consultazione in
caso di emanazione
di ordinanze**

¹ La commissione competente può esigere che le sia sottoposto per parere il disegno di un'importante ordinanza del Consiglio federale.

² Se un'ordinanza dev'essere emanata o modificata immediatamente a complemento di un atto legislativo dell'Assemblea federale, nel voto sul complesso dell'atto legislativo la commissione decide se intenda essere consultata.

^{2bis} Il Consiglio federale consulta le commissioni competenti sui disegni d'ordinanza e di modifiche d'ordinanza che emana fondandosi sull'articolo 185 capoverso 3 della Costituzione federale o su poteri di gestione delle crisi conferiti da una delle basi legali di cui all'allegato 2. Se il disegno contiene informazioni classificate come confidenziali o segrete, invece di consultare le commissioni competenti il Consiglio federale informa la Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione.

³ Il Consiglio federale informa l'Assemblea federale sulla preparazione di ordinanze.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Totalrevision BV	1
2. Änderung des GVG vom 22. 12. 1999	2
3. ParlG	7
3a. Änderung des ParlG vom 17. 3. 2023	9a
4. Genehmigung von VO; Verordnungsveto	10
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	11
1. Abs. 1	11
a) Gegenstand der Konsultation	11
b) Zuständige Kommission	15
c) Zeitpunkt der Durchführung der Konsultation	17
d) Ergebnis und Wirkung der Konsultation	19
2. Zeitpunkt der Beschlussfassung über eine Konsultation (Abs. 2)	21
2a. Information der Öffentlichkeit	22a
2b. Konsultation zu Notverordnungen (Abs. 2 ^{bis})	22b
3. Anmeldung der Vorbereitung von VO (Abs. 3)	23
4. Würdigung der Konsultationspraxis	27

Materialien

96.091 Bundesverfassung. Reform: Bericht Expertenkommission 15. 12. 1995 (BB1 1996 II 428 ff.); Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 (BB1 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9. 6. 1987 (BB1 1997 III 1484 ff.); AmtlBull NR 1998 149 ff.

96.456 Pa.Iv. Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes: Prot. SPK-StR 15. 2. 1999; Bericht SPK-StR 15. 2. 1999 (BB1 1999 2761 ff.); Stellungnahme BR 31. 3. 1999 (BB1 1999 3411 ff.); AmtlBull StR 1999 305 ff.; Prot. SPK-NR 11. 11. 1999; AmtlBull NR 1999 2600 f.; Änderung GVG 22. 12. 1999 (AS 2000 2093 f.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3602 f.); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BB1 2001 5428 ff., insb. 5438 ff.); Prot. SPK-StR 30. 1. 2002; Prot. SPK-NR 30. 5. 2002; AmtlBull NR 2002 965; AmtlBull StR 2002 40 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff., insb. 3584).

20.437/20.438 Pa.Iv. Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen: Bericht SPK-NR 27. 1. 2022 (BB1 2022 301, insb. 71); Stellungnahme BR 16. 2. 2022 (BB1 2022 433, insb. 12); Änderung ParlG 17. 3. 2023 (AS 2023 483).

Literatur

GRAF, Konsultation parlamentarischer Kommissionen zu Verordnungsentwürfen. Ein Beispiel kooperativer Gewaltenteilung, in: LeGes 2021, H. 2, <https://leges.weblaw.ch/legesissues/2021/2/konsultation-parlame_e221ac75c3.html> (10. 4. 2024) (zit. GRAF, Konsultation).

I. Entstehungsgeschichte

1. Totalrevision BV

- 1
- Die im Vorfeld der Totalrevision der BV im Jahre 1995 von beiden SPK eingesetzte Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» befasste sich auch mit dem Verfahren der bundesrätlichen Rechtsetzung und der Kontrolle dieser Rechtsetzung durch das Parlament. Die Expertenkommission empfahl, dass «die inhaltliche Kontrolle der Verordnungen auf ihre Übereinstimmung mit den Zielen und Regeln der formellen Gesetzgebung zu erleichtern» sei. Zu diesem Zweck sei den Kommis-

sionen die nachträgliche Einsicht in die Entscheidungsgrundlagen des BR zu gewähren; ggf. solle der BR einen Kommentar zu einer VO vorlegen (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBl 1996 II 471 ff.; Hervorhebung im Original, A.d.V.]). Die SPK nahmen diesen Vorschlag auf und ergänzten ihn mit dem Vorschlag einer Konsultation der Kommissionen zum Entwurf einer VO. Grundlage einer solchen gesetzlichen Regelung sollte der von den SPK mit ihrem Zusatzbericht vom 6.3.1997 zur Verfassungsreform beantragte Art. 170 Abs. 1^{bis} E-BV bilden: «Das Gesetz regelt die Grundzüge des Verordnungsverfahrens» (BBl 1997 III 298 ff.). Der BR sah in diesem Vorschlag eine die Nachführung der BV sprengende Neuerung: «Solche Regelungen würden die Kompetenzen und Verantwortungen von Parlament und Regierung im Bereich der Gesetzgebung verwischen» (Stellungnahme BR 9.6.1987 [BBl 1997 III 1503]). Der Antrag der SPK scheiterte in beiden Verfassungskommissionen knapp. Ein entsprechender Minderheitsantrag wurde im NR am 22.1.1998 mit 61 zu 54 Stimmen abgelehnt. Die Kommissionsberichtersteller lehnten den Antrag nicht aus inhaltlichen Gründen ab, sondern weil Art. 144 Abs. 4 E-BV (Art. 153 Abs. 4 BV; Informationsrechte der Kommissionen) und Art. 154 Abs. 1 Bst. f E-BV (Art. 164 Abs. 1 Bst. f BV; grundlegende Bestimmungen über Organisation und Verfahren der Bundesbehörden als Gegenstand des Gesetzes) als Verfassungsgrundlage für die gewünschte, auf Gesetzesebene herbeizuführende Regelung genügen (AmtlBull NR 1998 149 ff.).

2. Änderung des GVG vom 22.12.1999

Die im Rahmen der Diskussionen über die BV gewünschte gesetzliche Regelung erfolgte mit dem durch Änderung des GVG vom 22.12.1999 eingefügten Art. 47a (AS 2000 2093 f.). Diese Gesetzesänderung geht zurück auf eine am 26.11.1996 von StR René Rhinow (FDP/BL) eingereichte pa.Iv., welche die ganz allgemein gehaltene Forderung nach einer «Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes» aufstellte (Bericht SPK-StR 15.2.1999 [BBl 1999 2761 ff.]). Primäres Ziel der Initiative war ein besserer Einbezug der Kte. in die Vorbereitung von Erlassen des Bundes. Insb. sollte der BR verpflichtet werden, in seinen Botschaften zu Erlassentwürfen über die Prüfung der Vollzugstauglichkeit zu berichten (s. Art. 141 ParlG), und die Kommissionen sollten ermächtigt werden, Vertretungen der Kte. zu ihren Sitzungen einzuladen (s. Art. 45 ParlG). Der Zh. zwischen der angestrebten Stärkung der Stellung der Kte. einerseits und dem bei dieser Gelegenheit eingeführten Konsultationsrecht der Kommissionen andererseits ist nicht auf den ersten Blick ersichtlich, was denn auch nicht nur vom BR (BBl 1999 3413 f.), sondern auch im Vernehmlassungsverfahren von sieben Kte. kritisiert wurde (BBl 1999 2767). In der SPK-StR wurde dazu kommentiert, dass diese Kantonsregierungen wohl mehr in ihrer Eigenschaft als Regierungen denn als Vertretungen der Kte. argumentiert hätten (Prot. SPK-StR 15.2.1999, 4).

Der angenommene Gesetzestext entspricht abgesehen von einer bloss redaktionellen Korrektur dem Wortlaut des Entwurfes der SPK-StR, welchen diese mit Bericht vom 15.2.1999 dem StR unterbreitet hatte (BBl 1999 2761 ff.). Um den Bezug zur allgemeinen Zielsetzung der Vorlage – der Verbesserung der Vollzugstauglichkeit – aufrechtzuerhalten, wurde der Anspruch der Kommissionen auf eine Konsultation beschränkt auf VO, «die in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen» werden (Abs. 1). Die Kommissionen sollten über die Vorbereitung einer VO bzw. Verwaltungsänderung informiert werden, wenn eine VO nicht im unmittelbaren Anschluss an eine Gesetzesänderung neu erlassen oder geändert wird (Abs. 2).

Die Stellungnahme des BR vom 31.3.1999 sah in dieser Lösung «einen Meilenstein bezüglich der Umgestaltung der Beziehungen zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat». Sie würde «zu einer Vermischung der Kompetenzen führen und den Hand-

lungsspielraum des Bundesrates in unannehmbarer Weise einschränken». Die Wirkung der Stellungnahmen der Kommissionen bliebe unklar; «für den Bundesrat wäre es jedenfalls politisch schwierig, die Meinung des Parlamentes nicht zu berücksichtigen». «In praktischer Hinsicht würde Artikel 47a (neu) zu einem bedeutenden Mehraufwand sowohl für die Kommissionen als auch für die Bundesverwaltung und infolgedessen zu einer Verlangsamung des Verfahrens führen» (BB1 1999 3414 f.).

- 5 Die SPK-StR hatte demgegenüber in ihrem Bericht vom 15.2.1999 ihr «Konzept der kooperativen Gewaltenteilung» dargelegt, wonach Parlament und Regierung in der Praxis auf den Zuständigkeitsbereich der jeweils anderen Gewalt einwirken: «Die Entscheidungskompetenzen und damit die Verantwortlichkeiten müssen dabei klar abgegrenzt bleiben. Dieser Grundsatz wird durch den vorliegenden Vorschlag nicht verletzt: die Kommissionen können im Rahmen einer Konsultation nur rechtlich nicht bindende Stellungnahmen abgeben und nicht direkt auf die Verordnung einwirken» (BB1 1999 2768). Folge der BR den Kommissionen nicht, so müssten sie ggf. auf dem Weg der Gesetzgebung den Handlungsspielraum des BR eingrenzen. Auch die SPK hatte sich bereits mit den Risiken einer Überlastung der Kommissionen und einer Verzögerung des Ordnungsverfahrens befasst: «Die SPK geht jedoch davon aus, dass die Kommissionen zurückhaltend von ihrem Konsultationsrecht Gebrauch machen werden. Es wird in ihrem eigenen Interesse sein, sich auf diejenigen Verordnungen zu beschränken, bei welchen seitens der Vollzugsträger Probleme angekündigt worden sind» (BB1 1999 2767).
- 6 Im Plenum des StR hielt BR Arnold Koller als Vertreter des BR dessen Antrag nicht aufrecht, weil er an seinem «letzten Sitzungstag in diesem Saal nicht die bewährte Harmonie zwischen dem Ständerat und dem Bundesrat noch stören» wolle und weil er «sowieso keine Chancen» habe (AmtlBull StR 1999 307). Seine Nachfolgerin BR Ruth Metzler wollte sich im Plenum des NR ebenfalls nicht widersetzen (AmtlBull NR 1999 2601), nachdem der Antrag des BR auch in der SPK-NR keine Unterstützung gefunden hatte (Prot. SPK-NR 11. 11. 1999).

3. ParlG

- 7 Die SPK-NR hat bei der Ausarbeitung des ParlG den Art. 47a GVG 1962 mit kleinen Änderungen in ihrem Entwurf übernommen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3602 f.]). Es bestand jetzt kein Anlass mehr, das Konsultationsrecht auf VO zu beschränken, die «in erheblichem Ausmass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen» werden. Diese Beschränkung war nur im spezifischen Kontext der früheren Vorlage mit ihrem Ziel einer «Verbesserung der Vollzugstauglichkeit der Massnahmen des Bundes» zu erklären (vgl. oben N 2). Unabhängig von diesem Kontext ist die Beschränkung nicht zweckmässig, da sie Abgrenzungsprobleme schafft und nicht vom massgebenden Kriterium ausgeht: Die Kommissionen sollen sich zu von ihnen als politisch wichtig erachteten Verordnungsentwürfen äussern können. Dabei kann es sich auch um VO handeln, die nicht ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.
- 8 Der BR opponierte in seiner Stellungnahme der vorgeschlagenen Ausweitung des Konsultationsrechts, weil sich die Kommissionen «diesfalls beispielsweise auch mit bundesverwaltungsinternen Verordnungen zu befassen hätten, die nur geringe oder gar keine Aussenwirkungen haben. Eine solche Ausdehnung widerspräche auch der verfassungsrechtlichen Zuweisung der Organisationshoheit über die Bundesverwaltung an den Bundesrat (Art. 178 Abs. 1 BV)». Weiter verlangte der BR, «dass die Kommissionen ihr Konsultationsrecht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens ausüben» sollten, um «unerwünschte Doppelspurigkeiten» zu vermeiden. Andererseits hielt der BR aber auch fest, dass «es sich beim Kon-

sultationsrecht um einen besonderen, neben dem Vernehmlassungsverfahren stehenden Anspruch handelt»; der Stellungnahme einer parlamentarischen Kommission komme «eine erhöhte politische Verbindlichkeit» zu (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BB1 2001 5438 ff.]).

Die Eidg. Räte folgten dem Entwurf der SPK mit zwei Ergänzungen deklaratorischer Natur: Der StR fügte ein, dass die Kommissionen Konsultationen nur zu «wichtigen» VO verlangen sollen; zudem sei das Konsultationsbegehren zu unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der BVers zu erlassenden VO bei der Gesamtabstimmung zu stellen (AmtlBull StR 2002 40 ff.). Sowohl der Antragsteller im StR und die Kommissionsberichterstatter in beiden Räten als auch die Bundeskanzlerin in der SPK-NR (Prot. SPK-NR 30. 5. 2002) erklärten, dass das beigelegte Wort «wichtig» rein deklaratorische Bedeutung hat: «Durch die Ausübung des Konsultationsrechts bestimmt jede Legislativkommission selber, welche Verordnung sie als wichtig erachtet» (AmtlBull NR 2002 965). Die SPK-StR hatte mit 9 Stimmen gegen 1 Stimme einen Antrag abgelehnt, wonach eine Konsultation nur zu jenen VO hätte verlangt werden können, zu welchen der BR ein Vernehmlassungsverfahren durchführt (Prot. SPK-StR 30. 1. 2002, 26 ff.). Was den Zeitpunkt des Begehrens nach einer Konsultation betrifft, so stellte der Kommissionsberichterstatter im StR zhd. der späteren Anwendung unwidersprochen klar, dass die Kommission ihr Recht auf eine Konsultation nicht verwirkt, wenn sie nicht zum Zeitpunkt der Gesamtabstimmung darüber beschliesst. Vielmehr kann sie die Konsultation auch noch später verlangen (AmtlBull StR 2002 42).

9

3a. Änderung des ParlG vom 17.3.2023

Für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie erliess der BR in den Jahren 2020–2022 zahlreiche VO gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV, Art. 6 u. 7 Epidemien-gesetz (EpG; SR 818.101) und das Covid-19-Gesetz vom 25.9.2020 (SR 818.102). Diese VO wurden rasch ausgearbeitet und in rascher Folge abgeändert. Art. 151 ParlG war unter diesen Umständen nur beschränkt praktikabel, da er auf dem «Hol-Prinzip» basiert: Eine Konsultation findet erst dann statt, wenn eine Kommission sie verlangt. Art. 1 Abs. 4 Covid-19-Gesetz ging daher zum «Bring-Prinzip» über: Der BR «konsultiert die zuständigen Kommissionen vorgängig über die geplanten Verordnungen und Verordnungsänderungen.» Im Rahmen der Vorlage für eine Stärkung der Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen (*pa.Iv. 20.437*) wurde diese Regelung des befristeten Covid-19-Gesetzes mit der Ergänzung von Art. 151 ParlG durch einen Abs. 2^{bis} ins dauerhafte Recht überführt (zu den Einzelheiten s. N 22b f.).

9a

4. Genehmigung von VO; Verordnungsveto¹

Es gäbe Formen einer stärkeren Mitwirkung der BVers beim Erlass von VO als die Durchführung einer Konsultation zum Verordnungsentwurf. Die Gesetzgebung sah früher gelegentlich vor, dass bestimmte VO des BR durch die BVers genehmigt werden müssen; diese Genehmigungsvorbehalte sind zwischenzeitlich weitgehend aufgehoben worden.² Seit 1994 forderten nicht weniger als acht *pa.Iv.* eine generelle Genehmigung von VO des BR durch die BVers oder ein Verordnungsveto der BVers. Sieben dieser *pa.Iv.* wurden bereits in der Vorprüfung abgelehnt; die letzten vier allerdings erst durch den StR, nachdem ihnen der NR zugestimmt hatte.³ Der *pa.Iv. 14.422 (Aeschi. Einführung des Verordnungsvetos)*

10

1 S. dazu auch Art. 22 N 7b.

2 Bsp. in: AUBERT, Bundesstaatsrecht, Rz 1374; SÄGESSER, Bundesbehörden, Rz 902 ff.

3 94.404 *Pa.Iv. Spoerry. Genehmigungsvorbehalt bei wichtigen Verordnungen* (AmtlBull NR 1995 2019 ff.); 02.430 *Pa.Iv. Lalive d'Epinay. Verordnungsveto* (AmtlBull NR 2003 1961); 06.471 *Pa.Iv. Kunz. Genehmigung von Verordnungen durch das Parlament* (AmtlBull NR 2008 144 f.);

stimmte die SPK-StR in der Vorprüfung zu, worauf die SPK-NR eine Vorlage ausarbeiten konnte. Diese scheiterte aber am zweimaligen Nichteintreten des StR.⁴ Argumente gegen die Einführung des Verordnungsvetos waren namentlich die angebliche Vermischung der Zuständigkeiten zwischen BVers und BR, die Verzögerung des Prozesses der Verordnungsgebung und die Überlastung der BVers durch die grosse Zahl von VO. In seiner Stellungnahme zur pa.Iv. 14.422 bemängelte der BR die seiner Ansicht nach fehlende Verfassungsgrundlage für das Verordnungsveto (BB1 2019 3281 f.), ohne allerdings auf die differenzierte verfassungsrechtliche Argumentation im Bericht der SPK-NR einzugehen. Der Bericht trug den verfassungsrechtlich gebotenen Einschränkungen eines Vetorechts der BVers Rechnung, indem er dieses Recht nur gegenüber gesetzestretenden, sich also auf eine Delegation der BVers stützende VO (Art. 164 Abs. 2 BV), nicht aber gegenüber ausschliesslich gesetzestvollziehenden VO (Art. 182 Abs. 1 BV) und gegen verfassungsunmittelbare VO (Art. 184 Abs. 3 und Art. 185 Abs. 3 BV) geltend machte (BB1 2019 3182 ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) Gegenstand der Konsultation

- 11 Gem. Art. 151 Abs. 1 kann jeder Verordnungsentwurf zum *Gegenstand einer Konsultation* der zuständigen Kommission werden.⁵ Die Beschränkung auf «wichtige» VO ist deklaratorischer Natur und schränkt das Konsultationsrecht nicht ein; die VO wird dadurch «wichtig», dass die Kommission zu ihrem Entwurf konsultiert werden will und insofern ihr Zugrecht wahrnimmt. Diese Auslegung ergibt sich einerseits aus der Entstehungsgeschichte (vgl. N 9). Andererseits muss jeder argumentative Versuch zur Einschränkung des Konsultationsrechts auch daran scheitern, dass dieses Recht auch aus anderen, grundlegenden Rechten der Kommissionen abgeleitet werden kann: aus ihrem Selbstbefassungsrecht gem. Art. 44 Abs. 1 Bst. c und d ParlG (s. Art. 44 N 15 ff.) i.V.m. ihren Informationsrechten gem. Art. 150 Abs. 1 ParlG (s. Art. 150 N 14 ff.). Diese Bestimmungen bilden eine genügende Grundlage dafür, dass sich eine Kommission zu einem Verordnungsentwurf konsultieren lassen kann. Insofern wäre Art. 151 in rein rechtlicher Hinsicht gar nicht notwendig. Seine Funktion ist eine andere: Die Gesetzgebung als erste Aufgabe der BVers schliesst ein, dass die BVers und ihre Kommissionen auch ein Auge auf den Bereich der delegierten Rechtsetzung werfen (s. Art. 22 N 7). Art. 151 konkretisiert, wie diese Aufgabe in der Praxis wahrgenommen werden kann.

08.401 Pa.Iv. *Fraktion V. Veto des Parlamentes gegen Verordnungen des Bundesrates* (AmtlBull NR 2008 1923 f.; AmtlBull StR 2009 187 f.); 09.511 Pa.Iv. *Müller Thomas. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates* (AmtlBull NR 2010 1806 ff.; AmtlBull StR 2011 18 f.); 11.480 Pa.Iv. *Fraktion V. Mitsprache des Parlamentes bei Verordnungen des Bundesrates* (AmtlBull NR 2012 1394; AmtlBull StR 2012 972 f.); 21.431 Pa.Iv. *Regazzi. Eidgenössische Räte. Auf Augenhöhe mit dem Bundesrat* (AmtlBull NR 2023 24 ff., AmtlBull StR 2023 871 f.).

4 Bericht SPK-NR 22.2.2019 (BB1 2019 3157), Stellungnahme BR 1.5.2019 (BB1 2019 3275), AmtlBull NR 2019 1157 ff., 2020 285 ff.; AmtlBull StR 2019 942 ff., 2020 589 ff.

5 Ausnahme: Der BR kann den Erlass einer VO als derart dringl. beurteilen, dass für die Durchführung einer Konsultation nicht genügend Zeit zur Verfügung steht (Art. 22 Abs. 3 1. Satz ParlG). Diese Ausnahmeregelung ist allerdings durch die Beifügung des 2. Satzes in Abs. 3 weitgehend gegenstandslos geworden; danach müssen die Kommissionen in jedem Fall zu VO konsultiert werden, die sich auf Art. 185 Abs. 3 BV oder gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise gem. Anh. 2 des ParlG stützen (s. dazu N 22b).

Ein «Entwurf zu einer wichtigen Verordnung» ist nicht nur der Entwurf zu einer neuen VO, sondern auch der Entwurf zu einer Änderung oder zur Aufhebung einer VO.⁶ 12

Indem von einer «Verordnung des Bundesrates» gesprochen wird, werden VO von dem BR untergeordneten Organen (Departemente, Gruppen, Ämter)⁷ nicht vom Konsultationsrecht ausgeschlossen. Es ist nicht die ratio legis, dass der BR durch eine Subdelegation seiner rechtsetzenden Befugnisse das umfassende Konsultationsrecht der Kommissionen in eigener Zuständigkeit aushöhlen kann. Das Kollegialorgan BR bleibt gegenüber der BVers verantwortlich für die rechtsetzende Tätigkeit der ihm untergeordneten Behörden. 13

Gem. Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG könnte auch eine Konsultation zu einem Entwurf einer VO des BGer oder der erstinstanzlichen Bundesgerichte durchgeführt werden. 14

b) Zuständige Kommission

Die «zuständige Kommission» ist jene, in deren sachlichen Zuständigkeitsbereich der Verordnungsentwurf fällt. Erfolgt die Verordnungsgebung unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der BVers, so ergibt sich von selbst, dass jene Kommission, welche den Erlass der BVers vorberaten hat, sich anschliessend auch zum Verordnungsentwurf konsultieren lässt. Bei den übrigen VO, mit Ausnahme derjenigen nach Abs. 2^{bis}, ergibt sich die Zuständigkeit daraus, dass eine Kommission ihr Selbstbefassungsrecht (vgl. N 11) wahrnimmt. Eine Zuweisung durch die Ratsbüros oder -präsidentinnen resp. -präsidenten erfolgt nicht (vgl. N 24 f.). Falls mehr als eine Kommission Interesse an einer Konsultation bekunden sollte, so sind die Kommissionen aufgrund von Art. 49 ParlG aufgerufen, ihre Tätigkeiten sinnvoll zu koordinieren. Konsultationen nach Abs. 2^{bis} werden nicht auf Begehren einer Kommission durchgeführt, sondern der BR muss von sich aus die Konsultation durchführen und dabei die zuständige Kommission bestimmen. Das erscheint nicht unproblematisch, da der BR grundsätzlich mit der BVers als Ganzes verkehrt und die BVers ihre internen Zuständigkeiten selbst bestimmt. Eine Zuweisung durch die Ratsbüros oder -präsidentinnen resp. -präsidenten wäre aber in diesen häufig sehr dringl. Fällen wegen des damit verbundenen Zeitverlusts nicht praktikabel (in diesem Sinn der Bericht der SPK-NR vom 27.1.2022 [BB1 2022 301, 71]) und die Bestimmung der zuständigen Kommission dürfte in den meisten Fällen klar sein.⁸ 15

Die Konsultation kann durch die zuständigen Kommissionen beider Räte oder nur durch die Kommission eines Rates durchgeführt werden. Eine übereinstimmende Beschlussfassung über Empfehlungen ist nicht nötig; eine Koordination der Beschlussfassung erhöht aber die politische Verbindlichkeit der Empfehlungen, falls Übereinstimmung erreicht wird (vgl. N 20). 16

6 Diese Frage wurde in der SPK-NR thematisiert und ausdrücklich bejaht (Prot. SPK-NR 30. 5. 2002).

7 Art. 48 RVOG regelt die Subdelegation:

«¹ Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf die Departemente übertragen. Er berücksichtigt dabei die Tragweite der Rechtssätze.

² Eine Übertragung der Rechtsetzung auf Gruppen und Ämter ist nur zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ermächtigt.»

8 Sollte sich der BR an eine Kommission wenden, die sich als nicht zuständig erachtet, oder möchte eine andere als die vom BR gewählte Kommission konsultiert werden, so ist nicht die Zuweisung durch den BR massgebend, sondern das Resultat der Koordination unter den Kommissionen.

c) Zeitpunkt der Durchführung der Konsultation

- 17 Es stellt sich die Frage, in welcher Phase der Ausarbeitung einer VO die Konsultation durchgeführt werden kann. Das Gesetz äussert sich dazu nicht. BR und Verwaltung haben i.d.R. ein Interesse daran, dass die Konsultation parallel zu einem Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Die Auswertung der Ergebnisse beider Verfahren kann diesfalls parallel erfolgen. Der BR kann gleichzeitig von den Ergebnissen beider Verfahren Kenntnis nehmen und die definitive VO beschliessen. Häufig hat die Kommission gegen einen derartigen Zeitplan keine Einwände. Es ist allerdings auf eine strikte formale Trennung der beiden parallel durchgeführten Verfahren zu achten. Die Kommission wird nicht im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens angehört und ihre allfälligen Empfehlungen gehören nicht in den Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. Die Empfehlung einer repräsentativen Abordnung der Vertretung des Volkes resp. der Kte. hat einen grundsätzlich anderen Stellenwert als die Stellungnahme eines partikulären Vernehmlassungsteilnehmers. – In der Praxis kann die Kommission ein Interesse daran haben, erst im Anschluss an das Vernehmlassungsverfahren konsultiert zu werden, um zu sehen, wie den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens Rechnung getragen wurde. Umgekehrt kann die Überlegung aber auch dahin gehen, vor Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens konsultiert zu werden, um bereits den Vorentwurf beeinflussen zu können. Denkbar wäre auch eine wiederholte Konsultation.⁹ – Eine allgemein gültige Antwort auf die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt der Durchführung der Konsultation lässt sich demnach nicht geben; der Zeitplan muss im Einzelfall zwischen federführendem Departement und Kommission bzw. zwischen Verwaltung und Kommissionssekretariat abgesprochen werden. Falls keine Einigung erzielt werden kann, so kann eine verlangte, aber noch nicht durchgeführte Konsultation den BR nicht hindern, ggf. eine VO zu verabschieden – er bzw. das federführende Departement hat allenfalls politischen «Schaden» in Kauf zu nehmen.
- 18 Das Verlangen nach einer Konsultation bedeutet nicht immer, dass die Konsultation später auch tatsächlich durchgeführt wird. In der Praxis wird gelegentlich¹⁰ die Konsultation zwar verlangt, nach Unterbreitung des Verordnungsentwurfs und Inhaltsanalyse durch das Kommissionssekretariat wird auf die Durchführung auf Antrag des Kommissionspräsidenten aber verzichtet, weil ersichtlich geworden ist, dass sich keine wichtigen politischen Fragen stellen.

d) Ergebnis und Wirkung der Konsultation

- 19 Das Ergebnis einer Konsultation kann darin bestehen, dass die Kommission vom Verordnungsentwurf ohne weitere Folge Kenntnis nimmt oder dass sie Empfehlungen an den BR für eine Änderung bestimmter Verordnungsbestimmungen beschliesst. Entsprechende Anträge werden i.d.R. durch einzelne Kommissionsmitglieder schriftlich eingereicht;

9 Gem. SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 7 N 82, hat der BR am 17.1.2007 beschlossen, «dass die Kommissionen zu Verordnungen nur einmal konsultiert werden. Die Konsultation wird zeitlich und inhaltlich parallel zu einer Vernehmlassung durchgeführt.» Dieser Beschluss lässt ausser Betracht, dass eine Kommission jederzeit ihre Informationsrechte gem. Art. 150 ParlG wahrnehmen und den BR zur Erteilung von Auskünften an eine Sitzung einladen kann. Zum Verhältnis zwischen Vernehmlassung und Konsultation s. unten N 26.

10 Bsp.: Die SPK-NR verlangte am 28. 4. 2006 nach der Gesamtabstimmung über das Registerharmonisierungsgesetz eine Konsultation zum Verordnungsentwurf. Der im Auftrag des Präsidenten mit Schreiben des Kommissionssekretariates vom 22. 8. 2007 vorgeschlagene Verzicht auf die Konsultation wurde von keinem Kommissionsmitglied bestritten (Kommissionsgeschäft SPK/CIP 06–06).

möglich ist auch ein formloserer Ablauf, indem die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident sich beauftragen lässt, die Ergebnisse der Diskussion dem BR zu übermitteln. Ein abgelehnter Antrag kann nicht als Minderheitsantrag eingereicht werden; Art. 76 Abs. 4 ParlG ist nicht anwendbar, da es sich nicht um Abänderungsanträge zu einem Erlass der BVers handelt.

Eine Empfehlung an den BR ist rechtlich nicht verbindlich; der BR bleibt frei, ob er sie berücksichtigen will oder nicht. Das Ausmass der politischen Verbindlichkeit einer Empfehlung kann sehr unterschiedlich sein. Die Verbindlichkeit ist gering, wenn es um ein politisch unbedeutendes Detail geht oder wenn sich die Kommissionen beider Räte widersprechen; sie ist hoch, wenn es um eine politisch wichtige Frage geht und wenn sich die Kommissionen beider Räte einig sind. In diesem Fall muss der BR mit der Möglichkeit rechnen, dass die Kommissionen, wenn der BR ihren Empfehlungen nicht folgt, mit einer pa.Iv. auf dem Wege der Gesetzgebung die gesetzliche Delegationsnorm ändern und damit ihr politisches Ziel erreichen. Die Kommissionen sollten durch ihr Sekretariat über die Berücksichtigung ihrer Empfehlungen beim definitiven Erlass einer VO informiert werden, so dass sie einen allfälligen gesetzgeberischen Handlungsbedarf beurteilen können.

20

2. Zeitpunkt der Beschlussfassung über eine Konsultation (Abs. 2)

Zum Zeitpunkt der Gesamtabstimmung hat eine Kommission die besten Kenntnisse über den Inhalt eines Gesetzesentwurfs und kann beurteilen, ob sich bei der Ausarbeitung der Ausführungsverordnungen noch politisch bedeutsame Fragen stellen werden, über deren Beantwortung sie sich informieren lassen und auf die sie ggf. Einfluss nehmen will. Dieser erst durch einen Einzelantrag im Zweitrat (vgl. N 9) in das Gesetz aufgenommene Absatz wäre an sich nicht nötig; auch ohne ihn würde entsprechend verfahren. Aufgrund der Entstehungsgeschichte und aufgrund der generellen Natur des Konsultationsrechts (vgl. N 11) ist klar, dass der Absatz nicht in dem Sinne missverstanden werden darf, dass eine Kommission ihr Konsultationsrecht verwirkt, wenn sie erst zu einem späteren Zeitpunkt, d.h. nach der Gesamtabstimmung die Durchführung einer Konsultation verlangt.

21

In der Praxis sind die Kommissionssekretariate angewiesen, zhd. des Kommissionspräsidiums abzuklären, ob sich die Frage nach einer Konsultation stellen könnte oder nicht. Die Präsidentin oder der Präsident entscheidet gestützt auf diese Vorabklärungen, ob er der Kommission unmittelbar nach der Gesamtabstimmung die Frage unterbreitet, ob sie eine Konsultation verlangen will oder nicht. In der Praxis wird diese Fragestellung gelegentlich vergessen, weil sie häufig am Ende einer u.U. langdauernden und ermüdenden Gesetzesberatung gestellt werden sollte.

22

2a. Information der Öffentlichkeit

In der Praxis wird die Öffentlichkeit über das Ergebnis von Konsultationen nur sehr rudimentär informiert. In den Medienmitteilungen der Kommissionen über die Ergebnisse ihrer Sitzungen wird über Konsultationen häufig gar nicht informiert oder es wird lediglich mitgeteilt, dass eine Konsultation stattgefunden hat, ohne Angabe der Ergebnisse (Bsp. in GRAF, Konsultation, Rz 27). Im Lichte von Art. 158 BV erscheint diese Praxis problematisch. Art. 158 schreibt zwar nur die Öffentlichkeit der Sitzungen der Räte vor. Wenn eine Kompetenzdelegation von den Räten an Organe dieser Räte vorliegt – diese Möglichkeit bestand zum Zeitpunkt der Entstehung der Vorgängerbestimmungen von Art. 158 in den BV 1848 und 1874 noch nicht –, verlangt der tiefere Sinn der Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen nach einer hinreichenden Information über die Tätigkeit auch dieser Parlamentsorgane. Art. 22 Abs. 3 ParlG delegiert die Zuständigkeit für die Stellungnahme

22a

zu Verordnungsentwürfen an die Kommissionen. In vielen Fällen dürfte ein Interesse der durch eine Verordnung betroffenen Kreise an einer Kenntnisnahme der Empfehlungen einer Kommission zum Verordnungsentwurf vorliegen. Diese Empfehlungen haben eine ähnliche (wohl noch bedeutendere) Funktion wie die Stellungnahmen der Kte. und der interessierten Kreise im Vernehmlassungsverfahren. Art. 9 VIG schreibt die Veröffentlichung der Vernehmlassungsstimmungen vor. De lege ferenda wäre zu wünschen, dass auch die Kommissionen ihre Empfehlungen veröffentlichen, sofern sie solche abgeben (vgl. GRAF, Konsultation, Rz 11 ff.).

2b. Konsultation zu Notverordnungen (Abs. 2^{bis})

22b Im Normalfall findet eine Konsultation zu einem Verordnungsentwurf statt, wenn eine Kommission diese verlangt («Holprinzip»). In einer Notsituation müssen VO rasch erlassen bzw. abgeändert werden können. Das spricht nicht für einen Verzicht auf das Konsultationsrecht der Kommissionen, im Gegenteil: Da sich die entsprechende Zuständigkeit des BR auf weit gefasste Delegationsnormen abstützt (Art. 185 Abs. 3 BV und gesetzliche Ermächtigungen zur Bewältigung einer Krise gem. Anh. 2 des ParlG; s. dazu Art. 2 FN 17) und er bei Anwendung von Art. 185 Abs. 3 BV gem. neuerer Praxis von geltendem Gesetzes- und sogar Verfassungsrecht abweichen kann (s.u.a. SAXER/BRUNNER, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Art. 185 N 152 ff.), besteht ein erhöhtes Bedürfnis nach einer Begleitung der Verordnungsgebung durch die Kommissionen, wie die Erfahrung während der Covid-19-Pandemie gezeigt hat (s. N 9a; zur intensiven Praxis s. GRAF, Konsultation, Rz 31 ff.). Das zweistufige Verfahren, in welchem der BR zuerst nach Art. 151 Abs. 3 über die Vorbereitung einer VO informiert und anschliessend die Kommission nach Art. 151 Abs. 1 Beschluss fasst, ob sie konsultiert werden will oder nicht, ist aber angesichts des Zeitdrucks, der für die Bewältigung von Notlagen i.d.R. herrscht, nicht praktikabel. Der BR muss daher derartige Verordnungsentwürfe in jedem Fall von sich aus zur Konsultation unterbreiten («Bring-Prinzip»). Das gilt auch bei höchster Dringlichkeit: Art. 22 Abs. 3 2. Satz statuiert eine Ausnahme von der Ausnahme in Art. 22 Abs. 3 1. Satz, dass eine Kommission nur konsultiert wird, «sofern die Dringlichkeit der Verordnung dies zulässt.» Die SPK-NR schreibt dazu in ihrem Bericht vom 22.2.2019: «Der Bundesrat wird für Notverordnungen auf jeden Fall eine Frist für eine allfällige Stellungnahme setzen. In einer Krisensituation kann es nötig sein, eine Verordnung innert Stunden zu erlassen. Wenn es den Kommissionen nicht möglich ist, sich in kürzester Frist zu organisieren und keine Stellungnahmen abgeben, dann kommt das einem Verzicht auf eine Stellungnahme gleich» (BBl 2022 301, 71). Eine Kommission kann auch eine virtuelle Sitzung nach Art. 45b ParlG durchführen.

22c Abs. 2^{bis} 2. Satz trägt dem Umstand Rechnung, dass es in Krisensituationen VO geben kann, «welche unerwünschte Wirkungen erzielen könnten, wenn ihr Inhalt vor ihrem Inkrafttreten bekannt wird.» Enthält der Verordnungsentwurf als «vertraulich» oder «geheim» klassifizierte Informationen, so muss er daher lediglich der FinDel und der GPDel vorgelegt werden. Die SPK-NR erwähnt in ihrem Bericht vom 27.1.2022 als Bsp. «die Verordnung vom 15. Oktober 2008 über die Rekapitalisierung der UBS: Wäre die Öffentlichkeit informiert gewesen, dass der Bundesrat diese Verordnung plant, dann hätte das wahrscheinlich zu Panikverkäufen von Aktien geführt, wonach die UBS definitiv nicht mehr hätte gerettet werden können» (BBl 2022 301, 71).¹¹

¹¹ Ein ähnlicher Fall war die einen Tag vor der Änderung von Art. 151 beschlossene VO vom 16.3.2023 «über zusätzliche Liquiditätshilfe-Darlehen und die Gewährung von Ausfallgarantien des Bundes für Liquiditätshilfe-Darlehen der Schweizerischen Nationalbank an systemrelevante Banken» (SR 952.3).

3. *Anmeldung der Vorbereitung von VO (Abs. 3)*

Falls eine Kommission einen Gesetzesentwurf vorberät, kann sie i.d.R. davon ausgehen, dass anschliessend auch die Ausführungsverordnungen neu erlassen oder geändert werden müssen. Viele Ordnungsänderungen erfolgen aber nicht unmittelbar im Anschluss an eine Gesetzesänderung. In diesen Fällen stellt sich die Frage, wie die Kommissionen von der Vorbereitung der Ordnungsänderung Kenntnis erhalten, damit sie ggf. eine Konsultation verlangen können. Abs. 3 beantwortet die Frage in dem Sinne, dass der BR alle geplanten Ordnungsänderungen der BVers anmelden muss. 23

Mit Schreiben vom 19. 7. 2001 orientierte die BK die beiden Ratsbüros über den Beschluss des BR vom 30. 5. 2001 zur Umsetzung des damaligen Art. 47a Abs. 2 GVG (vgl. N 2 ff.): «Den Büros der eidgenössischen Räte wird periodisch die Liste der VO, die in die Vernehmlassung gegeben werden, zugestellt. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Büros die Informationen an die sachlich zuständigen parlamentarischen Kommissionen weiterleiten.» Die Ratsbüros nahmen vom Schreiben Kenntnis und stimmten einem Vorschlag der PD zu, wonach das jeweilige Büro seine Kompetenz zur Zuweisung einer VO an die zuständige Kommission an den Ratspräsidenten resp. die Ratspräsidentin delegiert (Prot. Büro-NR 29./30. 8. 2001 und Prot. Büro-StR 31. 8./1. 9. 2001).¹² 24

Das 2001 zwischen Büros und BK vereinbarte Verfahren wird heute nicht mehr so umgesetzt. Es ist aber dabei geblieben, dass es eine systematische Information nur über die Vorbereitung derjenigen VO und Ordnungsänderungen gibt, zu welchen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird, nicht über die Vorbereitung aller VO und Ordnungsänderungen. 25

Die BK hat mit Unterstützung der Ratsbüros eine Praxis entwickelt, die nicht nur dem Wortlaut von Art. 151 Abs. 3 nicht entspricht, sondern im klaren Widerspruch zum ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers steht: Ein Antrag der BK, der diese Praxis im Gesetz festschreiben wollte, ist nämlich von der SPK-StR mit grosser Mehrheit abgelehnt worden (vgl. N 9). Die Ergänzung von Art. 151 Abs. 1 mit dem Wort «wichtig» bedeutet nicht, dass die Kommissionen nur zu VO konsultiert werden, zu welchen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird: Das ist durch den Antragsteller selbst, durch die Kommissionsberichtersteller in beiden Räten und durch die Bundeskanzlerin in der SPK-NR klargestellt worden (vgl. N 9).¹³ Gem. der seit 2001 etablierten Praxis erhalten die Kommissionen von der Vorbereitung einer grösseren Zahl von Änderungen des Ordnungsrechts (alle VO, die nicht unmittelbar im Anschluss an einen Erlass der BVers ergehen und die nicht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens sind) keine Kenntnis; darunter kann sich durchaus eine VO befinden, welche von der Kommission als wichtig erachtet werden könnte (mögliche Bsp.: Bundespersonalrecht, Organisationsrecht der Bundesverwaltung, VO zur Wahrung der Interessen des Landes gem. Art. 184 Abs. 3 BV)¹⁴. Die Ausübung des Konsultationsrechts wird somit eingeschränkt; die Definition darüber, was wichtig ist oder nicht, 26

¹² Diese beiden Kurzprotokolle heben im Übrigen noch ausdrücklich den in der Diskussion geäusserten Wunsch hervor, «dass die Kommissionen zurückhaltend von der neuen Kompetenz Gebrauch machen».

¹³ A.M., aber im klaren Widerspruch zu den Materialien: SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 7 N 81.

¹⁴ VO nach Art. 184 Abs. 3 BV werden von der Konsultationspflicht nach Art. 151 Abs. 2^{bis} ParlG nicht erfasst. Die SPK-NR begründete das in ihrem Bericht vom 27. 1. 2022 damit, es handle sich «häufig um Verordnungen von beschränkter Tragweite, welche politisch weniger interessieren.» Sollte ein wichtiger Fall vorliegen, so könnte die Kommission ja eine Konsultation verlangen (BBI 2022 301, 71). Unklar bleibt allerdings, wie die Kommission von der Vorbereitung einer solchen VO erfahren kann.

obliegt nicht der Kommission, sondern dem BR. Der Einwand, Art. 151 Abs. 3 könne vernünftigerweise gar nicht vollzogen werden, weil die grosse Zahl von grösstenteils unwichtigen Verordnungsänderungen die ohnehin überlasteten Kommissionen über Gebühr beanspruchen würde, ist nicht stichhaltig: Die Kommissionen werden sich so oder so nur mit für sie wichtigen VO beschäftigen. Das für die Planung der Kommissionsarbeiten zuständige Kommissionspräsidium bzw. das unterstützende Kommissionssekretariat müssten sich bei den angemeldeten Verordnungsänderungen die Frage stellen, ob die Durchführung einer Konsultation im Interesse der Kommission liegen könnte – in der grossen Mehrheit der Fälle wird diese Frage auf den ersten Blick negativ beantwortet werden können (s. dazu auch GRAF, Konsultation, Rz 9 f.).

4. Würdigung der Konsultationspraxis

- 27 Wieviele Konsultationen führen die Kommissionen durch? Wie häufig empfehlen sie Änderungen der Verordnungsentwürfe? Welches ist der Erfolg dieser Empfehlungen? Wie häufig erhalten die Kommissionen keine Kenntnis von potenziell wichtigen Verordnungsänderungen (vgl. N 26)? Haben die Konsultationen eine präventive Wirkung auf die Ausarbeitung der Verordnungsentwürfe? Voraussetzung für eine Beantwortung dieser Fragen wäre eine nach wie vor fehlende, notwendigerweise recht aufwändige Analyse der Praxis der Kommissionen, die in Beziehung gesetzt werden müsste zur gesamten Verordnungsgebung des BR.¹⁵ Als *vorläufiger Eindruck* kann festgehalten werden, dass die Kommissionen zwar nicht selten nach der Gesamtabstimmung über einen Gesetzesentwurf die Konsultation zum späteren Verordnungsentwurf verlangen, dass dies hingegen nur selten geschieht bei weiteren Verordnungsänderungen, weil die Kommissionen davon gar keine vorgängige Kenntnis erhalten. Sowohl die Kommissionen als auch die beigezogenen Vertretungen der für die Verordnungsentwürfe zuständigen Verwaltung (Mitglieder des BR nehmen nur selten an solchen Konsultationen teil) bringen für diese Diskussionen ein Interesse auf, das angesichts ihrer relativ geringen konkreten Wirkung erstaunlich gross erscheint: Es besteht der Eindruck, dass nur selten Änderungen der Entwürfe gefordert werden. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die vom BR befürchtete «Vermischung der Kompetenzen» und eine Beschränkung seiner Handlungsfreiheit bei der Verordnungsgebung (vgl. N 4) nicht eingetreten ist. Aus einer rein ergebnisorientierten Sicht könnte man zum negativen Urteil gelangen, dass der grosse Aufwand den geringen Ertrag nicht rechtfertigt. Auf der anderen Seite ist der nicht konkret messbare positive Wert des durch die Konsultationen bewirkten Informations- und Diskussionsprozesses nicht zu unterschätzen. Die im Jahre 1995 von beiden SPK eingesetzte Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» sah als Nutzen einer Kontrolle bundesrätlicher VO durch die Kommissionen «in erster Linie einen Lerneffekt für die Parlamentarier und Parlamentarierinnen» (Bericht Expertenkommission 15.12.1995 [BBI 1996 II 473]); es kann davon ausgegangen werden, dass ein derartiger «Lerneffekt» auch auf der Seite der involvierten Verwaltung eintritt. Auch der BR, der die Einführung des Konsultationsrechts 1999 vehement bekämpft hatte (s. N 4), hat dieses Recht zwanzig Jahre später positiv gewürdigt: «Diese Konsultationsrechte haben sich bewährt und erlauben den Kommissionen ein konstruktives Mitgestalten. Die Konsultationsmöglichkeiten werden gerade dort sehr intensiv genutzt, wo politisch und rechtlich

15 Zur Schwierigkeit einer solchen Untersuchung s. GRAF, Konsultation, Rz 24. Ebenda eine grobe Schätzung der Anzahl durchgeführter Konsultationen (jährlich 12–14) und ausgewählte Bsp. aus der Konsultationspraxis (Rz 25 ff.).

erheblicher Handlungsspielraum besteht. [...] In der Praxis räumt der Bundesrat diesen Empfehlungen grosse Bedeutung ein und setzt sie um» (BBJ 2019 3278 f.).¹⁶

Art. 152

Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik

¹ Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der Bundesrat pflegen den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch.

² Der Bundesrat informiert die Ratspräsidien und die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über wichtige aussenpolitische Entwicklungen. Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen leiten diese Informationen an andere zuständige Kommissionen weiter.

³ Der Bundesrat konsultiert die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu wesentlichen Vorhaben, zu geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen, bevor er dieses festlegt oder abändert. Er informiert diese Kommissionen über den Stand der Realisierung dieser Vorhaben und über den Fortgang der Verhandlungen.

^{3bis} Der Bundesrat konsultiert die zuständigen Kommissionen, bevor er:

- a. einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet, dessen Abschluss oder Änderung durch die Bundesversammlung genehmigt werden muss; oder
- b. einen völkerrechtlichen Vertrag dringlich kündigt, wenn die Kündigung durch die Bundesversammlung genehmigt werden müsste.

^{3ter} Sprechen sich die zuständigen Kommissionen beider Räte gegen die vorläufige Anwendung oder die dringliche Kündigung aus, so verzichtet der Bundesrat darauf.

⁴ Der Bundesrat konsultiert in dringlichen Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen. Diese informieren umgehend ihre Kommissionen.

⁵ Die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen oder andere zuständige Kommissionen können vom Bundesrat verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert.

Information et consultation en matière de politique extérieure

¹ Les commissions compétentes en matière de politique extérieure et le Conseil fédéral procèdent régulièrement à des échanges de vues.

² Le Conseil fédéral informe de façon régulière, rapide et complète les collèges présidentiels des conseils et les commissions compétentes en matière de politique extérieure des événements importants survenus dans ce domaine. Les commissions compétentes en matière de politique extérieure transmettent ces informations aux autres commissions compétentes.

³ Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur les orientations principales, sur les modifications prévues de la configuration du réseau diplomatique et consulaire suisse à l'étranger et sur les directives ou lignes directrices concernant un mandat pour des négociations internationales importantes avant d'adopter ou de modifier ce mandat. Le Conseil fédéral informe ces commissions de l'état

¹⁶ Diese positive Würdigung ist allerdings im Kontext der Ablehnung der Einführung des Verordnungsvetos (s. oben N 10) erfolgt und dürfte daher auch eine taktische Komponente enthalten.

d'avancement des travaux dans la perspective des orientations prises et de l'avancement des négociations.

^{3bis} Le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes avant:

- a. d'appliquer à titre provisoire un traité international dont la conclusion ou la modification doit être approuvée par l'Assemblée fédérale;
- b. de procéder à la dénonciation urgente d'un traité international, lorsque la dénonciation devrait être approuvée par l'Assemblée fédérale.

^{3ter} Le Conseil fédéral renonce à l'application à titre provisoire ou à la dénonciation urgente d'un traité si les commissions compétentes des deux conseils s'y opposent.

⁴ En cas d'urgence, le Conseil fédéral consulte les présidents des commissions compétentes en matière de politique extérieure. Ceux-ci informent immédiatement leurs commissions respectives.

⁵ Les commissions compétentes en matière de politique extérieure ou d'autres commissions compétentes peuvent demander au Conseil fédéral qu'il les informe ou les consulte.

Informazione e consultazione nell'ambito della politica estera

¹ Le commissioni competenti per la politica estera e il Consiglio federale curano il contatto reciproco e lo scambio di opinioni.

² Il Consiglio federale informa regolarmente, tempestivamente e in modo completo le presidenze delle Camere e le commissioni competenti per la politica estera sugli sviluppi importanti della politica estera. Le commissioni competenti per la politica estera trasmettono queste informazioni alle altre commissioni interessate.

³ In caso di progetti essenziali e di modifiche pianificate nella rete di rappresentanze diplomatiche e consolari svizzere all'estero, nonché prima di stabilire o modificare le direttive e linee direttrici concernenti il mandato per negoziati internazionali importanti, il Consiglio federale consulta le commissioni competenti per la politica estera. Le informa altresì sullo stato di realizzazione dei progetti e sul proseguimento dei negoziati.

^{3bis} Il Consiglio federale consulta le commissioni competenti prima di:

- a. applicare a titolo provvisorio un trattato internazionale la cui conclusione o modifica necessita dell'approvazione dell'Assemblea federale; o
- b. denunciare urgentemente un trattato internazionale la cui denuncia necessiterebbe dell'approvazione dell'Assemblea federale.

^{3ter} Rinuncia all'applicazione provvisoria o alla denuncia urgente se vi si oppongono le commissioni competenti di ambo le Camere.

⁴ In casi urgenti il Consiglio federale consulta i presidenti delle commissioni competenti per la politica estera. I presidenti informano immediatamente le loro commissioni.

⁵ Le commissioni competenti per la politica estera o altre commissioni interessate possono esigere che il Consiglio federale le informi o consulti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Schaffung ständiger Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten	1
2. Änderung des GVG vom 4. 10. 1991 (Art. 47 ^{bis} a GVG)	4
3. Totalrevision der BV 1999	10
4. ParlG	13
5. Änderungen des ParlG	16

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	18
1. Meinungsaustausch und Information (Abs. 1 und 2)	18
2. Konsultation der APK (Abs. 3)	26
3. Konsultation zur vorläufigen Anwendung oder dringl. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags (Abs. 3 ^{bis} und 3 ^{ter})	35
4. Konsultation der APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten (Abs. 4)	37
5. Konsultation der APK und anderer zuständiger Kommissionen (Abs. 5)	39

Materialien

1912 Parlamentarische Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Bericht BR 25.11.1924 (BB1 1024 III 1000 ff.); Prot. NR 7.10.1926, 160 ff., 8.10.1926, 234 ff.; Prot. StR 1.4.1927, 58 ff.
3333 Schaffung einer Kommission für auswärtige Angelegenheiten: StenBull NR 1936 876 ff.; Prot. StR 17.6.1936, 155 ff.

4742 Geschäftsreglement. Ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten: Prot. StR 6.6.1945, 11 ff., 20.9.1945, 52 ff.

4764 Geschäftsreglement des Nationalrates. Kommission für auswärtige Angelegenheiten: StenBull NR 1945 233 ff.

78.058 Studienkommission. Zukunft des Parlaments: Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 (BB1 1978 II 996 ff.).

90.228/90.229 Pa.Iv. Parlamentsreform: Bericht Kommission-NR 16.5.1991 (BB1 1991 III 617 ff., insb. 625 ff., 757); Stellungnahme BR 3.6.1991 (BB1 1991 III 812 ff.); AmtlBull NR 1991 1189 ff.; 2038; AmtlBull StR 1991 922; Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG, 26.3.1993; Schlussbericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG, 5.10.1995.
96.091 Bundesverfassung. Reform: Botschaft BR 20.11.1996 (BB1 1997 I 1 ff.); Zusatzbericht SPK 6.3.1997 (BB1 1997 III 245 ff.); Stellungnahme BR 9.6.1997 (BB1 1997 III 1484 ff.); AmtlBull StR 1998 1402; AmtlBull NR 1998 2951.

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. Subkommissionen APK-NR/StR «Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik» 4.2.2000, 16.2.2000, 21.3.2000, 11.4.2000; Prot. APK-NR 15./16.5.2000; Prot. APK-StR 25./26.5.2000; Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000; Prot. SPK-NR 26.10.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3545, 3603 f.); AmtlBull StR 2002 42 ff.; AmtlBull NR 2002 965; AmtlBull StR 2002 931 f.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

03.459 Pa.Iv. Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen: Bericht SPK-StR 18.11.2003 (BB1 2004 761 ff.); Stellungnahme BR 8.2.2004 (BB1 2004 1017 ff.); AmtlBull StR 2004 39 ff.; AmtlBull NR 2004 1273 ff.; BG über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen vom 8.10.2004 (AS 2005 1245 ff.).

09.472 Pa.Iv. Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten der Bundesversammlung: VPiB 28.9.2012 (AS 2012 5365 ff.).

11.446 Pa.Iv. Für ein Auslandschweizergesetz: Bericht SPK-StR 27.1.2014 (BB1 2014 1915 ff., insb. 1969 f.); Stellungnahme BR 7.3.2014 (BB1 2014 2617 ff., insb. 2624 f., 2629); AmtlBull StR 2014 231; AmtlBull NR 2014 929; ASG 26.9.2014 (AS 2015 3857 ff.).

12.069 Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite: Botschaft BR 4.7.2012 (BB1 2012 7465 ff.); Prot. SPK-NR 15./16.11.2012; AmtlBull NR 2013 628 ff., 2014 214 ff., 1029 ff., 1597 f.; AmtlBull StR 2013 1013 ff., 2014 382 ff., 757 f., 865 f.; Änderung RVOG und ParlG 26.9.2014 (AS 2015 969 f.).

14.424 Pa.Iv. Portmann. Parlamentarische Einflussnahme bei Regulierungsaktivitäten durch die OECD: AmtlBull NR 2015 1859 ff.

14.433 Pa.Iv. Aeschi. Empfehlungen und Beschlüsse der OECD und ihrer Sonderorganisationen. Pflicht zur Information und Konsultation der zuständigen Legislativkommissionen/14.474 Pa.Iv. Romano. Zuständigkeiten des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik und der innerstaatlichen Gesetzgebung beibehalten: AmtlBull NR 2016 1493 ff.; AmtlBull StR 2017 185 f.

16.456 Pa.Iv. Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten: Bericht SPK-StR 14.5.2018 (BB1 2018 3471 ff.); Stellungnahme BR 15.8.2018 (BB1 2018 531 ff.); AmtlBull StR 2018 621 ff.; AmtlBull NR 2019 1026 ff.; BG über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge (AS 2019 3119 ff.).

16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BB1 2017 6797 ff., insb. 6809); AmtlBull NR 2017 2086; AmtlBull StR 2018 26; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461 ff.).

18.4104 Po. *APK-StR. Konsultation und Mitwirkung des Parlamentes im Bereich von Soft Law*: AmtlBull StR 2018 876 ff.; Bericht BR 26.6.2019 (Bericht in Erfüllung des Po.).

18.4113 Mo. *Romano. Für eine gemeinsame Aussenpolitik. Softlaw muss in Absprache mit dem Parlament entwickelt werden*: AmtlBull NR 2020 344 f.; AmtlBull StR 2021 259 f.

18.4396 Mo. *Arslan. Mehr Transparenz und Informationen bei Verhandlungen über Freihandelsabkommen*: AmtlBull NR 2019 585; AmtlBull StR 2020 132 ff.

19.3167 Mo. *Mitte-Fraktion/19.3170 Mo. Lombardi. Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens*: AmtlBull NR 2019 1671 ff., 2021 1236 ff.; AmtlBull StR 2020 1210 ff.

22.4260 Mo. *APK-NR/22.4264 Mo. APK-StR. Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren*: AmtlBull NR 2023 357 ff.; AmtlBull StR 2023 250 f.

22.482 Pa.Iv. *Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik*.

23.446 Pa.Iv. *Ständige Subkommission für Europafragen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates*: Bericht APK-NR 19.6.2023 (BB1 2023 1574); AmtlBull NR 2023 2072 ff., 2157; Änderung GRN 29.9.2023 (AS 2023 673).

Literatur

BRETSCHER, Das Verhältnis von Bundesversammlung und Bundesrat in der Führung der auswärtigen Politik, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften 1966, 7 ff. (zit. BRETSCHER, Verhältnis); BURKHARD, Die parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung, Zürich 1952; DIEZ, Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten als Bindeglied zwischen Bundesrat und Bundesversammlung, in: Altermatt/Garamvölgyi (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik: Primat oder Interdependenz?, Festschrift zum 60. Geburtstag von Walter Hofer, Bern/Stuttgart 1980, 431 ff. (zit. DIEZ, Kommission); B. EHRENZELLER, Legislative Gewalt und Aussenpolitik, Basel/Frankfurt a.M. 1993; GLASER/C. MÜLLER, Die Mitwirkung der Bundesversammlung beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge, in: A. Müller/Schroeder (Hrsg.), Demokratische Kontrolle völkerrechtlicher Verträge, Perspektiven aus Österreich und der Schweiz, Wien 2017, 25 ff., <https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:d203a73d-7202-4a16-8e7d-0aa1e62c1d7f/Glaser_M%C3%BCller_Die%20Mitwirkung%20der%20Bundesversammlung%20beim%20Abschluss%20v%C3%B6lkerrechtlicher%20Vertr%C3%A4ge.pdf> (11.4.2024); GRAF, Die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen zwischen Verfassungsgrundsätzen und der «Rücksicht auf die Forderungen der Wirklichkeit», in: ZBl 2015, H. 9, 455 ff.; HILTY, Bei dem Beginn einer neuen Legislaturperiode, in: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1909, 1 ff. (zit. HILTY, Beginn); KREIS, Konkurrenz oder Kooperation?, Zur Entwicklung der parlamentarischen Zuständigkeit in der Aussenpolitik (1920–1992), in: traverse, Zeitschrift für Geschichte, 2018, H. 3 (Themenheft «Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848»), 60 ff., <<https://www.e-periodica.ch/digbib/view?pid=tra-001:2018:25::837#669>> (11.4.2024); KÜNZLI, Demokratische Partizipationsrechte bei neuen Formen der Begründung und bei der Auflösung völkerrechtlicher Verpflichtungen, in: ZSR 2009 I, 47 ff.; LAMMERS, Traité international: leur conclusion selon la procédure simplifiée et leur application provisoire suite à la révision législative du 26 septembre 2014, in: Jusletter 5. Oktober 2015; LANZ, Bundesversammlung und Aussenpolitik: Möglichkeiten und Grenzen parlamentarischer Mitwirkung, Zürich 2020; MOERI, Die Kompetenzen der schweizerischen Bundesversammlung in den auswärtigen Angelegenheiten, St. Gallen 1990 (zit. MOERI, Kompetenzen); OERI, Zum Kompetenzproblem in der auswärtigen Politik, in: Die Schweiz: Ein nationales Jahrbuch 1937, 62 ff.; PFISTERER, Ein Plus für die Demokratie, Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU, Zürich 2021, <<https://eizpublishing.ch/publikationen/ein-plus-fuer-die-demokratie/>> (11.4.2024); SÄGESSER, Die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Schweizerischen Bundesrat, in: recht 2003, 85 ff.; SAXER/SUTTER, Die Voranwendung internationaler Verträge durch den Bundesrat, in: AJP 2003, 1406 ff.; TRIPET, Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen

Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz, Cahier de l'ID-HEAP, Lausanne 2012 (zit. TRIPET, Instrument); ZELLWEGER, Die demokratische Legitimation staatsvertraglichen Rechts, in: Cottier et al. (Hrsg.), Der Staatsvertrag im schweizerischen Verfassungsrecht, Bern 2001, 254 ff.

Literatur zu verfassungsrechtlichen Fragen (Zuständigkeiten von BVers und BR) s.a. im Verzeichnis zu Art. 24.

I. Entstehungsgeschichte

1. Schaffung ständiger Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten

Die «dornenreiche Entstehungsgeschichte» (DIEZ, Kommission, 435) der heutigen APK von NR und StR widerspiegelt in bemerkenswerter Weise das von gegenseitigem Misstrauen geprägte Spannungsverhältnis zwischen Parlament und BR in Bezug auf die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik. Wie MOERI prägnant zusammenfasst, lässt sich «an der schwierigen und hindernisreichen Entstehungsgeschichte der 1936 eingerichteten Kommission des Nationalrates, an ihrer faktischen Ausschaltung in der Ära Motta, am Widerstand und späteren Einlenken des Ständerates und der Einrichtung einer eigenen aussenpolitischen Kommission im Jahre 1945, an ihrer Aktivierung und am allmählichen Vertrauensgewinn der Kommissionen in ihrem Verhältnis zum Bundesrat in der Ära Petitpierre, an ihrer «Emanzipation» von der Exekutive und an der Formulierung weitergefasster Aufgaben sowie an ihrem wachsenden Selbstbewusstsein und an der expliziten Anerkennung ihrer Aufgaben durch die Exekutive, insbesondere auch jener zur mitschreitenden Kontrolle, in eindrucksvoller Weise der Wandel ablesen, den Parlament und Bundesrat im Laufe dieses Jahrhunderts in der Interpretation der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik vollzogen haben» (MOERI, Kompetenzen, 289).

Der Gedanke, eine ständige Kommission für auswärtige Angelegenheiten zu schaffen, wurde erstmals 1909 vom Staatsrechtler und NR Carl Hilty (Rad./SG) in seinem «Politischen Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft» aufgeworfen (HILTY, Beginn, 8). Die erste politische Initiative zur Schaffung einer ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten wurde 1917 im NR ergriffen. Kontroverse Diskussionen im NR und ein zähes Ringen zwischen NR und BR über die Kompetenzverteilung in der Aussenpolitik bis ins Jahr 1926 liessen die ersten Schritte zur Schaffung dieser Kommission versanden (Bericht BR betr. die Errichtung einer ständigen parlamentarischen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 25. 11. 1924 [BBl 1024 III 1000 ff.]; TRIPET, Instrument, 30 ff.). Erst 1936 nahm der NR aufgrund eines Po. Robert Grimm (SP/BE) einen neuen Anlauf. Er verankerte in Art. 50 Abs. 1 Ziff. 10 GRN (AS 1936 231) eine ständige nationalrätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten mit 13 Mitgliedern (Übersicht, Sommersession 1936, 31; TRIPET, Instrument, 32 f.). Gem. Beschluss des NR hatte die Kommission einerseits die Aufgabe, die Vorlagen im Bereich der auswärtigen Politik vorzubereiten, die der BR der BVers unterbreitet; andererseits sollte sie «ausserordentlichweise vom Bundesrat zur Entgegennahme von Mitteilungen über seine diplomatische Tätigkeit einberufen werden» können (StenBull NR 1936 876). Obwohl diese zweite Aufgabe also nur so weit hätte wahrgenommen werden können, als der BR es von sich aus für opportun erachtet, kritisierten der Berichterstatter der GPK-StR und der Vorsteher des EPD, BR Giuseppe Motta, die Schaffung eines konsultativen Organs des Parlaments als Gefährdung des Prinzips der Gewaltentrennung, ja sie befürchteten, dass dadurch die Autorität des BR bei der Führung der Aussenpolitik in Frage gestellt werden könnte (Prot. StR 17. 6. 1936, 155 ff.).

- 3 Die schwierige aussenpolitische Situation der Schweiz am Ende des Zweiten Weltkriegs bot eine bessere Voraussetzung für eine Mitsprache des Parlaments bei der Führung der Aussenpolitik (BRETSCHER, Verhältnis, 17 ff.). Der NR änderte am 19.6.1945 seinen Beschluss von 1936 in dem Sinne, dass die Kommission für auswärtige Angelegenheiten «von ihrem Präsidenten im Einvernehmen mit dem Chef des Politischen Departementes zur Besprechung anderer auswärtiger Angelegenheiten einberufen werden» könne. Der Kommissionsberichtersteller präzierte in der Debatte und BR Max Petitpierre stimmte ausdrücklich zu, dass «im Einvernehmen» nicht etwa in dem Sinne ausgelegt werden dürfe, dass die Einberufung der Kommission vom Willen des Chefs des EPD abhängig sei; gemeint sei eine vorgängige «Fühlungnahme» (StenBull NR 1945 233, 243 f.). Am 20.9.1945 zog der StR einstimmig nach und schuf eine analoge Kommission, womit er das Gleichgewicht zwischen den Räten wiederherstellen wollte (Prot. StR 20.9.1945, 52 ff.; TRIPET, Instrument, 35 f.).

2. Änderung des GVG vom 4.10.1991 (Art. 47^{bis} a GVG)

- 4 Am 29.6.1978 formulierte die Studienkommission «Zukunft des Parlaments» der Eidg. Räte in ihrem Schlussbericht im Zh. mit der Information und Konsultation der zuständigen Kommissionen konkrete Vorschläge zur Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik. Die Kommission stellte fest, dass die Staatsverträge als Folge der intensiveren internationalen Zusammenarbeit an Zahl und Bedeutung ständig zunehmen. Ihr Bestreben nach vermehrter Information und Konsultation bei Verhandlungen über Staatsverträge begründete sie mit deren Auswirkungen auf das innerstaatliche Recht und mit den mangelnden Änderungsmöglichkeiten am Vertragstext im Rahmen des parlamentarischen Genehmigungsverfahrens. Daraus folgerte sie, dass der BR die zuständigen Kommissionen laufend und rechtzeitig über staatsvertragliche Verhandlungen zu orientieren und deren Wünsche so weit als möglich zu berücksichtigen habe (Schlussbericht Studienkommission 29.6.1978 [BBl 1978 II 1018 und 1097]).
- 5 1990 reichten NR Gilles Petitpierre (FDP/GE) und StR René Rhinow (FDP/BL) je eine pa.Iv. mit gleichlautendem Text ein (90.228/90.229), mit der sie eine Reform des Parlamentes im Rahmen der bestehenden institutionellen Ordnung bezweckten. Sie forderten u.a. eine stärkere Mitwirkung des Parlaments bei der Aussenpolitik durch die Zuweisung erweiterter Kompetenzen, und zwar in Form einer besseren Ausschöpfung der parlamentarischen Kompetenzen, ohne jedoch die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten des BR anzutasten.
- 6 Vor dem Hintergrund einer stetig zunehmenden Verwischung der Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik und dem verstärkten Einfluss europäischer Rechtsetzung auf die schweizerische Rechtsordnung schlug die zuständige Kommission des NR in der Folge einen verstärkten Konsultationsprozess vor. Dadurch sollte der Einfluss des Parlaments in einem früheren Stadium des Genehmigungsprozesses geltend gemacht werden (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 625]). Ziel war es, den BR dazu zu bewegen, mit den APK in einen ständigen Dialog zu treten. Um diesem Anspruch gesetzgeberisch gerecht zu werden, schlug die nationalrätliche Kommission einen neuen Art. 47^{bis} a GVG vor (Bericht Kommission-NR 16.5.1991 [BBl 1991 III 757]). Dieser Reformvorschlag zielte darauf ab, den BR zu einer regelmässigen, frühzeitigen und umfassenden Orientierung über alle aussenpolitischen Entwicklungen zu verpflichten. Weiter sollten die APK zu bundesrätlichen Verhandlungsmandaten sowohl vor deren Festlegung oder Abänderung konsultiert werden – falls internes Recht direkt oder indirekt betroffen ist –, als auch danach über die laufenden Verhandlungen informiert werden. Mit dieser Regelung wollte

die nationalrätliche Kommission den Kommissionen die Möglichkeit eröffnen, auf den Lauf der Verhandlungen Einfluss zu nehmen, ohne die Zuständigkeit des BR zur Verhandlungsführung in Frage zu stellen. Dem BR war freigestellt, von den Empfehlungen der Kommissionen abzuweichen; allerdings musste er seine Verhandlungsführung vor den Kommissionen und allenfalls vor den Räten politisch verantworten (Bericht Kommission-NR 16. 5. 1991 [BBl 1991 III 650 ff.]).

Der BR räumte in seiner Stellungnahme vom 3. 6. 1991 ein, dass die BV im Bereich der Aussenpolitik für den BR und die BVers teilweise parallele Kompetenzen vorsehe 7 (BBl 1991 III 820). Er vertrat die Ansicht, dass im Interesse des Landes ein enges Zusammenwirken von Exekutive und Legislative zweifellos von grosser Bedeutung sei; dies dürfe aber weder zu einer Verwischung der Verantwortlichkeiten führen noch die Handlungsfähigkeit der Exekutive beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund erklärte sich der BR mit einer Intensivierung des gegenseitigen Informationsaustausches einverstanden, wehrte sich aber gegen die obligatorische Berücksichtigung der Stellungnahmen der APK vor der Erteilung von bundesrätlichen Verhandlungsmandaten. In seinen Augen betrafen diese Reformvorschläge die Befugnisse der Exekutive und würden direkt in die Regierungstätigkeit eingreifen. Insofern würde die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik – entgegen der Absichtserklärung der zuständigen Kommission – wesentlich verändert (Stellungnahme BR 3. 6. 1991 [BBl 1991 III 820]).

Der NR kam in der Sommersession 1991 den Vorstellungen des BR insofern entgegen, als 8 nicht das Verhandlungsmandat als Ganzes, sondern nur dessen Richt- und Leitlinien Gegenstand der Konsultation bilden sollten. Das Plenum beharrte aber darauf, dass die APK konsultiert und entgegen dem Antrag des BR nicht nur informiert werden sollten (AmtlBull NR 1991 1189 ff.). In der Schlussabstimmung stimmten 146 zu 7 Ratsmitglieder dem revidierten GVG zu; im StR erfolgte die Annahme einstimmig (AmtlBull NR 1991 2038; AmtlBull StR 1991 922).

Ende 1992 wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe der APK gebildet, um die Konkretisierung und Umsetzung des neuen Art. 47^{bis}a GVG vorzubereiten. Sie hatte den Auftrag, die mit der Gesetzesbestimmung zusammenhängenden Fragen, Probleme sowie Abläufe zu untersuchen und daraus die organisatorischen und verfahrensmässigen Konsequenzen abzuleiten (Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG, 26. 3. 1993, 1). Die Arbeitsgruppe hielt fest, dass die Einführung des Art. grundsätzlich nichts an der geltenden verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR änderte (Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG, 26. 3. 1993, 4). In ihren Augen kam die Konsultation weder einem Mitentscheid, noch einer rechtlichen Mitverantwortung gleich. Der BR könne die Stellungnahme der APK zur Kenntnis nehmen und in Würdigung letzterer selbst entscheiden (Bericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG, 26. 3. 1993, 8). In ihrem Schlussbericht hielt die Arbeitsgruppe fest, dass zwar noch keine definitive Beurteilung der Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG gemacht werden könne, da sich Parlament und BR noch in einem Lern- und Angewöhnungsprozess befänden. Die bis anhin gemachten Erfahrungen hätten aber gezeigt, dass entgegen ursprünglichen Befürchtungen die verstärkte Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik weder die geltende verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Parlament und BR tangiere, noch die Verhandlungsführung des BR erschwere oder behindere (Schlussbericht der Arbeitsgruppe der APK: Umsetzung von Art. 47^{bis}a GVG, 5. 10. 1995, 8). 9

3. *Totalrevision der BV 1999*

- 10 Mit der Botschaft über eine neue BV vom 20. 11. 1996 legte der BR dem Parlament revidierte Verfassungsbestimmungen vor, die auch die Zuständigkeiten der BVers und des BR im Bereich der Aussenpolitik betrafen (BBl 1997 I 1 ff.). Die SPK nahmen dazu mit ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. 3. 1997 Stellung (BBl 1997 III 245 ff.). Sie vertraten im Hinblick auf die aussenpolitischen Zuständigkeiten eine andere Ansicht als der BR.¹
- 11 Der BR anerkannte, dass die Verfassung für die Politik im auswärtigen Bereich keine starre Kompetenzaufteilung zwischen ihm und der BVers vorsieht und parallele, sich überlagernde Zuständigkeiten die beiden Gewalten zum Zusammenwirken anhalten. Dennoch kam er zum Schluss, dass nach der verfassungsrechtlichen Konzeption ihm der grösste Teil der aussenpolitischen Führung zukomme (Botschaft BR 20. 11. 1996 [BBl 1997 I 392, 416]): Die Führung der Aussenpolitik sei grundsätzlich eine Aufgabe des Regierungsorgans. Ferner habe der BR Gegenstand und Ausrichtung der schweizerischen Aussenpolitik zu bestimmen und zu koordinieren und für deren Umsetzung zu sorgen (BBl 1997 I 416). Die SPK vertraten demgegenüber die Ansicht, dass das Parlament – und nicht wie bisher nur der BR – über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik entscheiden sollte. Die Aussenpolitik solle nicht vorwiegend eine exekutive Aufgabe darstellen, auf die das Parlament nur einwirkt – im Gegenteil: Über wichtige Zielsetzungen der schweizerischen Aussenpolitik solle das Parlament entscheiden und damit dem BR einen politisch verbindlichen Rahmen für die Wahrung seiner aussenpolitischen Kompetenzen setzen (Zusatzbericht SPK 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 257]).
- 12 Mit diesen Neuerungen legten die SPK deutlich dar, dass dies für sie eine «Akzentverschiebung in der bisherigen Konzeption der aussenpolitischen Kompetenzen» (Zusatzbericht SPK 6. 3. 1997 [BBl 1997 III 281]; Hervorhebung im Original, A.d.V.) bedeutete, ohne damit eine grundsätzliche Neuaufteilung der aussenpolitischen Befugnisse zu provozieren. Der BR begegnete diesem Vorschlag, indem er in seiner Stellungnahme vom 9. 6. 1997 die traditionelle Auffassung über die aussenpolitischen Zuständigkeiten in Erinnerung rief. Er qualifizierte den Vorschlag der SPK als Neuerung, die nicht nur deutlich über den Rahmen der Nachführung des geltenden Verfassungsrechts hinausgehe, sondern geradezu einen Paradigmenwechsel in der Konzeption der aussenpolitischen Zuständigkeiten darstelle. Überdies würde dieser Vorschlag gewissermassen «eine Einführung des Gesetzesvorbehalts in der Aussenpolitik» bedeuten (Stellungnahme BR 9. 6. 1997 [BBl 1997 III 1496]).² In den ausführlichen Ratsdebatten zu Art. 166 BV folgte die BVers dem Entwurf des BR, schrieb aber gleichzeitig in Ergänzung des Entwurfs des BR in Art. 184 auch ihr Mitwirkungsrecht bei der Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik explizit fest (AmtlBull StR 1998 1402; AmtlBull NR 1998 2951).

4. *ParlG*

- 13 Im Rahmen der Ausarbeitung des ParlG vom 13. 12. 2002 war für die APK u.a. ein Aspekt von grosser Bedeutung: die Verabschiedung eines neuen Art. über die Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik auf der Basis von Art. 47^{bis}a GVG 1962 (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3603 f.]). In ihrer Stellungnahme an die SPK-NR zum VE für ein BG über die BVers beurteilten die APK die bisherigen Erfahrungen mit der Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik und der Anwendung von Art. 47^{bis}a

1 Vgl. dazu auch SÄGESSER, Bundesbehörden, 307 ff.; GRAF, Gewaltenteilung, 9 ff.

2 Vgl. auch SÄGESSER, Bundesbehörden, 307 ff.; kritisch: GRAF, Gewaltenteilung, 9 ff.

GVG 1962 als durchaus positiv. Sie betrachteten die Begleitung der bilateralen Verhandlungen mit der EU, aber auch die Organisation der parlamentarischen Beratung der bilateralen Verträge und deren gesetzliche Umsetzung als sehr gute Bsp. Ihrer Auffassung nach hatte die verstärkte Mitwirkung des Parlaments weder die Kompetenzverteilung zwischen BVers und BR tangiert, noch die Verhandlungsführung des BR gegenüber Brüssel erschwert oder behindert. Entsprechend stand sie dafür ein, diese Art der Kooperation zwischen Exekutive und Legislative auch in Zukunft fortzuführen (Stellungnahme APK-NR 15.6.2000, 3 f.).

Die APK sahen bei der künftigen Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik aber weiteren Handlungsbedarf, und zwar aufgrund des Umstands, dass die Aussenpolitik zusehends mehr innenpolitische Rahmenbedingungen festlegt. Dies bedinge eine engere Zusammenarbeit zwischen BR, Verwaltung und Parlament, und gegenüber den APK eine gezielte Information und Konsultation zu strategisch wichtigen Fragen. Dafür müssten die Mechanismen ausgeweitet und neben der Europapolitik vermehrt auch Fragen der internationalen Finanz- und Währungspolitik sowie der Aussenwirtschaftspolitik vorgesehen werden (Stellungnahme APK-NR 15.6.2000, 3 f.). Betr. die Zusammenarbeit der verschiedenen parlamentarischen Akteure in der Aussenpolitik schlugen die APK der SPK vor, ein separates Organ zur Koordination der Aussenbeziehungen der BVers zu schaffen, zusammengesetzt aus den Präsidien beider Räte, den Präsidentinnen und Präsidenten der APK sowie der ständigen Delegationen, welche die BVers in internationalen parlamentarischen Versammlungen vertreten. Die SPK lehnte diesen Vorschlag ab, weil sie nicht für blossen Koordinationszwecke ein zusätzliches parlamentarisches Organ mit zusätzlichen Sitzungen schaffen wollte (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3545]). Dennoch fand diese Idee schliesslich ihren Niederschlag in Art. 37 Abs. 5 ParlG, welcher vorsah, dass die um die Präsidentinnen oder Präsidenten beider APK erweiterte KoKo die parlamentarischen Aussenbeziehungen plant und koordiniert. Die Präsidentinnen oder Präsidenten anderer betroffener Organe der BVers sollten dazu mit beratender Stimme beigezogen werden. Auf Vorschlag der KoKo und Antrag der SPK-NR hin wurde die Bestimmung im Rahmen der Vorlage für verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts vom 18.8.2017 (16.457; Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBl 2017 6809]) von den Räten diskussionslos aufgehoben (s. Art. 37 N 9; AmtlBull NR 2017 2086, StR 2018 26). Der Aufhebung lag jedoch nicht der Wille zu weniger Koordination in der parlamentarischen Aussenpolitik zu Grunde, sondern vielmehr die Überzeugung, dass die KoKo mangels einschlägiger Entscheidungskompetenzen sowie aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung nicht das geeignete Koordinationsorgan darstellt. Zudem schreibt Art. 8 Abs. 5 VPiB (SR 171.117) bereits seit 2012 vor, dass die Präsidentinnen oder Präsidenten der APK sowie der verschiedenen Delegationen, welche die BVers in internationalen parlamentarischen Versammlungen vertreten oder die Beziehungen mit Parlamenten der Nachbarländer pflegen, im Rahmen einer jährlichen Konferenz die Tätigkeiten ihrer Kommissionen und Delegationen koordinieren.

Was die Konsultation und die Information der APK anbelangt, so geht Art. 152 ParlG auf Art. 47^{bis}a GVG 1962 zurück und weicht in seiner ursprünglichen Fassung nur in wenigen Punkten von diesem ab: In Art. 47^{bis}a Abs. 3 GVG 1962 galt die Konsultationspflicht nur für Verhandlungen in internationalen Organisationen, d.h. für multilaterale Verhandlungen. Mit der Schaffung von Art. 152 wurde die Anwendung der Bestimmung insofern ausgeweitet, als diese seither auch für Mandate bei bilateralen Verhandlungen sowie generell bei wesentlichen Vorhaben gilt (s. dazu unten N 26 f.). Gegenüber Art. 47^{bis}a GVG 1962 ist in Art. 152 zudem neu vorgesehen, dass der BR in dringl. Fällen nur die Präsidentinnen oder Präsidenten der APK konsultieren kann (Abs. 4). Schliesslich wurde in Abs. 5 neu das Konsultations- und Informationsrecht aller von aussenpolitischen Belangen betroffenen

14

15

Kommissionen festgehalten (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3603 f.]). In den Räten gab nur der Nebenpunkt zu Diskussionen Anlass, ob die APK gem. Entwurf der SPK-NR verpflichtet werden sollen, die vom BR erhaltenen Informationen an andere zuständige Kommissionen weiterzuleiten. Die APK-StR bekämpfte diesen Antrag mit dem Argument, damit könnte die Vertraulichkeit dieser Informationen und damit die Informationsbereitschaft des BR in Frage gestellt werden. Nachdem der StR zuerst diesem Antrag gefolgt war, setzte sich in der Differenzbereinigung der Entwurf der SPK durch. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Bestimmung nur geltendes Recht weiterführt und dass nicht nur die Mitglieder der APK, sondern alle Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis nach Art. 8 unterstehen (AmtlBull StR 2002 42 ff., AmtlBull NR 2002 965, AmtlBull StR 2002 931 f.).

5. Änderungen des ParlG

- 16** Durch das BG vom 8. 10. 2004 über die vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen wurde Art. 152 um einen neuen Abs. 3^{bis} erweitert, der in seiner ursprünglichen Form am 1. 4. 2005 in Kraft trat (AS 2005 1245). Mit der neuen BV von 1999 wurden die Kompetenzen von BVers und BR im Bereich der Aussenpolitik klarer als in der alten BV festgehalten. Bis dahin hatte der BR gewohnheitsrechtlich die Kompetenz beansprucht, über die vorläufige Anwendung eines genehmigungspflichtigen völkerrechtlichen Vertrags zu entscheiden. Der konkrete Anwendungsfall der vorläufigen Anwendung des später vom Parlament nicht genehmigten Luftverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und Deutschland (*02.027 Flugverkehrskontrolle über deutschem Hoheitsgebiet. Abkommen mit der Bundesrepublik Deutschland*) warf die Frage nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf auf. StR Vreni Spoerry (FDP/ZH) reichte eine pa.Iv. (*02.456*) zu dem Thema ein, die von der SPK-StR vorberaten und übernommen wurde (*03.459*; Bericht SPK-StR 18. 11. 2003 [BBl 2004 761 ff.]). Die SPK-StR stellte fest, dass die fehlende parlamentarische Mitwirkung bei der vorläufigen Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen schwere Nachteile mit sich bringen kann: Die vorläufige Anwendung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den BR kann das Parlament vor ein «fait accompli» stellen. Genehmigt das Parlament einen vorläufig angewendeten völkerrechtlichen Vertrag nicht, so kann diese Aufhebung nach einer kurzen Anwendungsdauer Rechtsunsicherheit sowie einen aussenpolitischen Glaubwürdigkeitsverlust bewirken. Die Kommission anerkannte zwar weiterhin die Zuständigkeit des BR für die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge i.S. eines notwendigen Instruments zur Wahrung der aussenpolitischen Führungsverantwortung des BR. Jedoch wurde der BR neu dazu verpflichtet, die zuständigen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen genehmigungspflichtigen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet. Der Vorschlag der SPK-StR setzte sich in den Räten durch gegen den Streichungsantrag des BR, welcher die Konsultationspflicht ablehnte, sowie gegen mehrere Anträge von Kommissionsminderheiten, die nicht nur eine Konsultation, sondern ein Vetorecht der zuständigen Kommissionen verlangten (AmtlBull StR 2004 39 ff., AmtlBull NR 2004 1273 ff.). Im Ergebnis wurde somit die Konsultation der zuständigen Kommissionen betr. die vorläufige Anwendung genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Verträge neu eingeführt, wobei die Stellungnahmen dieser Kommissionen für den BR keine bindende Wirkung hatten.
- 17** Als Folge der umstrittenen vorläufigen Anwendung des UBS-Amtshilfeabkommens mit den USA (*10.038 Amtshilfegesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen*) beauftragte das Parlament den BR im Dezember 2010 mit der Annahme einer Mo. der WAK-NR (*10.3366 Mo. WAK-NR. Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den BR*) sowie einer Mo. der APK-StR (*10.3354 Mo. APK-SR. Rechtsgrundlage für den Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch den BR*), dem Parlament eine Änderung

der gesetzlichen Grundlagen vorzulegen, wonach die vorläufige Anwendung genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Verträge der Zustimmung der zuständigen parlamentarischen Kommissionen bedarf. Gem. der Zielsetzung der beiden Mo. sollte die Zuständigkeit für die Genehmigung der vorläufigen Anwendung vom BR an die BVers übergehen. Mit seiner Botschaft vom 4. 7. 2012 (*12.069 Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge. Vorläufige Anwendung und Verträge von beschränkter Tragweite*; BBl 2012 7465 ff.) unterbreitete der BR der BVers einen Erlassentwurf, welcher den parlamentarischen Auftrag nicht erfüllte. Anstelle des vom Parlament angestrebten Zustimmungserfordernisses schlug der BR vor, an seiner Entscheidbarkeit bezüglich der vorläufigen Anwendung genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Verträge mit einer leichten Einschränkung festzuhalten: Im Erlassentwurf war vorgesehen, dass der BR auf die vorläufige Anwendung verzichtet, wenn sich mind. zwei Drittel der Kommissionsmitglieder jeder der beiden zuständigen Kommissionen dagegen aussprechen. Mittels der vorgeschlagenen Regelung wollte der BR sicherstellen, dass keine vorläufige Anwendung stattfindet, sofern ein begründeter Anlass zur Annahme besteht, dass das Parlament die Genehmigung eines vorläufig angewendeten Staatsvertrags schliesslich ablehnen könnte – eine solche Annahme wäre gem. der bundesrätlichen Argumentation insb. dann begründet, wenn sich zwei Drittel der beiden Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung ausgesprochen haben. Der Antrag des BR erhielt im NR am 16. 4. 2013 keine einzige Stimme. Stattdessen beschloss der NR auf Antrag seiner SPK³, das Anliegen der beiden Mo. wortgetreu umzusetzen, die Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte als Erfordernis für eine vorläufige Anwendung gesetzlich vorzuschreiben und folglich die bestehende Konsultationspflicht aufzuheben (AmtlBull NR 2013 628 ff.). Der StR folgte am 9. 12. 2013 weder dem BR noch dem NR, sondern beschloss, am geltenden Recht mit Pflicht zur Konsultation ohne Bindungswirkung für den BR festzuhalten (AmtlBull StR 2013 1019 f.). An dieser Position hielt er, trotz mehrerer anderslautender Anträge der vorberatenden SPK-StR, bis zur Einigungskonferenz fest (AmtlBull StR 2014 382 ff., 757 f.). Der NR hingegen wich im Verlauf der Differenzbereinigung von seinem Beschluss in der ersten Lesung ab und entschied sich, anstelle des in den Mo. der APK-SR und der WAK-NR geforderten Zustimmungserfordernisses, für eine Kombination aus Konsultation und Vetorecht der zuständigen parlamentarischen Kommissionen. Konkret wurde die bestehende Konsultation vor der vorläufigen Anwendung eines genehmigungspflichtigen völkerrechtlichen Vertrages beibehalten und mit einer ausdrücklichen Regelung ihrer Rechtsfolge ergänzt, wonach der BR auf die vorläufige Anwendung verzichtet, sofern sich die beiden zuständigen Kommissionen dagegen aussprechen (AmtlBull NR 2014 214 ff., 1029 ff.). Die Lösung gem. den Beschlüssen des NR wurde vom BR als sinnvoller Kompromiss unterstützt und setzte sich schlussendlich in der Einigungskonferenz gegen den Beibehalt des geltenden Rechts durch, wobei die Version des StR beim Verzicht auf eine Differenzbereinigung zwischen den beiden konsultierten Kommissionen obsiegte. Der Antrag der Einigungskonferenz

3 Der SPK-NR lag eine Notiz ihres Sekretariates vom 4. 10. 2012 vor (Prot. SPK-NR 15./ 16. 11. 2012, Beilage), welche die Auffassung vertrat, dass die Zuständigkeit für die Genehmigung einer vorläufigen Anwendung aufgrund einer systematischen und historischen Auslegung von Art. 166 und 184 BV bei der BVers bzw. bei Organen der BVers liegt. Das Erfordernis eines Zweidrittelmehrers der Mitglieder der Kommissionen statt eines einfachen Mehrs der stimmenden Mitglieder widerspreche Art. 159 BV. Im Übrigen verlange Art. 156 Abs. 2 BV übereinstimmende Beschlüsse der Räte, bzw. (im Falle einer Kompetenzdelegation) der Kommissionen beider Räte für die Ausübung ihrer Kompetenzen, was zur Folge haben müsse, dass sich im Falle einer Differenz zwischen den Kommissionen die ablehnende und nicht die zustimmende Kommission durchsetzt.

wurde in beiden Räten ohne Gegenstimme angenommen und Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG⁴ in der Folge mit einem zweiten Satz zum gemeinsamen Vetorecht der zuständigen parlamentarischen Kommissionen betr. die vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge ergänzt (AmtlBull NR 2014 1597 f.; SR 2014 865 f.).

- 17a** Im Rahmen der Beratung des Auslandschweizergesetzes (ASG; SR 195.1) vom 26.9.2014 beschloss die BVers auch eine Ergänzung der Konsultationspflicht im Bereich der Aussenpolitik. Den Anstoss für diese Neuregelung lieferte die pa.Iv. «Für ein Auslandschweizergesetz» (11.446) von StR Filippo Lombardi (CVP/TI), welche primär zur Folge hatte, dass die verschiedenen Bestimmungen betr. Auslandschweizerinnen und -schweizer in einem Gesetz übersichtlich zusammengefasst wurden. Angesichts der grossen praktischen Bedeutung, welche das diplomatische und konsularische Vertretungsnetz für die Auslandschweizerinnen und -schweizer hat, sah die SPK-NR in ihrem Erlassentwurf vom 27.1.2014 (BBl 2014 1969 f., 2001) eine Anpassung von Art. 152 ParlG vor, wonach die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen zu geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland vom BR konsultiert werden müssen. Der BR erachtete diese Ergänzung des Konsultationsrechtes insb. angesichts der bereits bestehenden Mitwirkungsrechte des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik als nicht opportun und schlug in seiner Stellungnahme vom 7.3.2014 (BBl 2014 2629) eine reine Information über geplante Änderungen im Aussennetz der Schweiz vor. Obwohl Bundespräsident Burkhalter anlässlich der Debatte im StR zum Konsultationserfordernis insb. die Bedenken des BR bezüglich einer unklaren Aufgabenteilung in der Aussenpolitik und einer möglichen Verletzung der Gewaltentrennung zum Ausdruck brachte, verlangte er keine Abstimmung zur Frage, ob die APK bei geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland zu konsultieren oder bloss zu informieren sind (AmtlBull StR 2014 231). Mangels anderslautender Anträge setzte sich der Entwurf der SPK-NR mit einer obligatorischen Konsultation der APK zu geplanten Änderungen im Aussennetz der Schweiz in beiden Räten – im NR sogar diskussionslos (AmtlBull NR 2014 929) – durch.
- 17b** Unterschiedliche Auffassungen von BR und SPK-StR betr. die Kompetenz zur Kündigung völkerrechtlicher Verträge führten am 25.8.2016 zur Einreichung einer pa.Iv. (16.456 SPK-StR. *Kündigung und Änderung von Staatsverträgen. Verteilung der Zuständigkeiten*), welche die Ausarbeitung einer Zuständigkeitsregelung für die Kündigung von Staatsverträgen zum Ziel hatte (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBl 2018 3471 ff.]). Mit dem gestützt auf diese pa.Iv. ausgearbeiteten BG vom 21.6.2019 über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge wurden die Kompetenzen von BVers und BR im Bereich der Änderung und Kündigung von völkerrechtlichen Verträgen gesetzlich klar geregelt (AS 2019 3119 ff.; s. dazu auch Art. 24 N 4a, 5a ff.). Neu wurde in Art. 24 Abs. 2 ParlG ausdrücklich festgehalten, dass die BVers nebst dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge auch deren Änderung oder Kündigung genehmigt. Gestützt auf Art. 7a RVOG entfällt das Genehmigungserfordernis, sofern der BR durch ein BG oder einen von der BVers genehmigten völkerrechtlichen Vertrag oder aufgrund der beschränkten Tragweite der in Frage stehenden Änderung oder Kündigung ermächtigt ist, diese selbstständig vorzunehmen. Als Konsequenz der neuen Zuständigkeitsregelung wurde in Art. 152 Abs. 3^{bis} ParlG und Art. 7b^{bis} RVOG eine entsprechende Ergänzung des

⁴ Durch das BG über die Zuständigkeiten für den Abschluss, die Änderung und die Kündigung völkerrechtlicher Verträge vom 21.6.2019 wurde das Vetorecht der zuständigen parlamentarischen Kommissionen bezüglich der vorläufigen Anwendung genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Verträge in Art. 152 Abs. 3^{ter} verschoben.

Konsultationsrechts der zuständigen parlamentarischen Kommissionen vorgenommen. Nebst der rein redaktionellen Aufteilung der bestehenden parlamentsrechtlichen Bestimmung in zwei Absätze (neu Abs. 3^{bis} und 3^{ter}) wurde als Novum die Konsultation der zuständigen parlamentarischen Kommissionen zur dringl. Kündigung genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Verträge sowie deren Rechtsfolge gesetzlich verankert. Analog zur vorbestehenden Regelung bezüglich der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge wurde in Abs. 3^{ter} festgehalten, dass der BR auf die dringl. Kündigung verzichtet, sofern sich die beiden zuständigen Kommissionen in der Konsultation dagegen aussprechen. Die Formulierung von Abs. 3^{ter} war umstritten. Während die SPK-StR beantragte, im Gesetzestext ausdrücklich festzuhalten, dass der BR im Falle negativer Konsultationsantworten beider zuständiger Kommissionen den fraglichen Vertrag nicht vorläufig anwenden oder dringl. kündigen *darf* (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BB1 2018 3486]), wollte der BR am geltenden Wortlaut der Bestimmung festhalten, wonach er auf die vorläufige Anwendung oder die dringl. Kündigung *verzichtet*, sofern sich beide konsultierten Kommissionen dagegen aussprechen (Stellungnahme BR 15.8.2018 [BB1 2018 5318 f.]). Im Rahmen der ständerätlichen Debatte hielt BR Sommaruga fest, dass der BR auf die vorläufige Anwendung bzw. die dringl. Kündigung verzichtet, wenn diese von beiden zuständigen Kommissionen abgelehnt wird. Trotzdem sei es wichtig, die Entscheidkompetenz sowie die Verantwortung mit der bestehenden Formulierung beim BR zu belassen. Der Antrag des BR obsiegte im SR mit 26 zu 14 Stimmen gegen den Entwurf der SPK-StR. Auch der NR folgte dem Antrag des BR und nahm die Formulierung gem. geltendem Recht diskussionslos an (AmtlBull StR 2018 625 f., AmtlBull NR 2019 1029).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Meinungsaustausch und Information (Abs. 1 und 2)

Zur systematischen Einordnung von Art. 152 sei einleitend darauf hingewiesen, dass Art. 24 («Mitwirkung an der Aussenpolitik») im 3. Titel des ParlG («Aufgaben der Bundesversammlung») die aussenpolitischen Zuständigkeiten der BVers allgemein umschreibt (Tripet, Information, 16). Art. 152 (im 7. Titel «Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat») führt näher aus, in welchen Formen und mit welchen Instrumenten die BVers die in Art. 24 Abs. 1 definierte Aufgabe («Die Bundesversammlung verfolgt die internationale Entwicklung und wirkt bei der Willensbildung über wichtige aussenpolitische Grundsatzfragen und Entscheide mit») wahrnimmt.⁵ Da Art. 152 die Informationsrechte der zuständigen Kommissionen im Bereich der Aussenpolitik beinhaltet, muss auch auf die allgemeinen Informationsrechte der Kommissionen verwiesen werden, die in Art. 150 ParlG verankert und in dessen Abs. 1 Bst. a–c detailliert aufgeführt sind. Diese Rechte sowie ihre Einschränkungen nach Abs. 2 Bst. a und b gelten auch im Bereich der Aussenpolitik (s. Art. 150).

Gem. Art. 152 Abs. 1 pflegen die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen und der BR den gegenseitigen Kontakt und Meinungsaustausch. Abs. 1 bringt damit zum Ausdruck, dass die Zuständigkeiten des BR und der BVers im aussenpolitischen Bereich gegenseitig verschränkt und in mancher Hinsicht komplementär sind. Ferner unterstreicht der Absatz, dass ein intensives Zusammenwirken beider Organe unerlässlich ist (Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000, 6).

⁵ S. Art. 24 N 5, mit Überblick über die verschiedenen weiteren Gesetzesbestimmungen, die für die Wahrnehmung dieser Aufgabe ebenfalls von Bedeutung sind.

- 20 Die «für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen» werden nicht durch das ParlG, sondern durch die Ratsreglemente festgelegt. Es sind dies in erster Linie die APK (Art. 10 Ziff. 3 GRN; Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 GRS). Die Ratsbüros nehmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Bestimmung der Sachbereiche der ständigen Kommissionen (Art. 9 Abs. 1 Bst. b GRN; Art. 6 Abs. 1 Bst. b GRS) eine detailliertere Definition der Zuständigkeitsbereiche der APK vor.⁶
- 21 Art. 152 Abs. 2 Satz 1 regelt die Informationspflicht des BR, d.h. seine Bringschuld. Die Adressaten sind die Ratspräsidien, d.h. die Präsidentin oder der Präsident sowie die 1. und 2. Vizepräsidentin resp. der 1. und 2. Vizepräsident des jeweiligen Rates (Art. 34 ParlG), sowie die APK. Der BR ist gehalten, regelmässig, frühzeitig und umfassend zu informieren. Die Intervalle der Regelmässigkeit, der genaue Zeitpunkt sowie der Umfang der Information werden dabei nicht festgelegt. Die regelmässige Information versteht sich als eine in mehr oder weniger gleichen Abständen erfolgende informative Tätigkeit des BR gegenüber den Ratspräsidien und den APK. Die Information muss den erwähnten Adressaten frühzeitig zugestellt werden, damit diese ihre Rechte ggf. auch rechtzeitig ausüben können. Schliesslich soll ihnen eine umfassende, d.h. vollständige Information zukommen, wobei ihr Gegenstand wichtige aussenpolitische Entwicklungen sind, und zwar solche, die sowohl die schweizerische Aussenpolitik als auch aussenpolitische Vorgänge mit innenpolitischen Implikationen betreffen. Die den besagten Adressaten zugestellten Informationen über die Tätigkeiten von BR und Verwaltung in der Aussenpolitik können auch klassifizierter Natur, d.h. vertraulich sein; die Empfänger der Information sind in diesem Fall an das Amtsgeheimnis gebunden (vgl. Art. 8 ParlG).
- 22 Der steigende Einfluss der Aussenpolitik auf die Gesetzgebung und die innenpolitischen Prozesse hat zur Folge, dass neben den APK auch andere Kommissionen über Informationen mit aussenpolitischem Inhalt verfügen müssen. Informationen zhd. der APK müssen somit auch an die zuständigen Fachkommissionen weitergeleitet werden. In der Praxis stellt das APK-Sekretariat die Kommissionsprotokolle den Sekretariaten der betroffenen Kommissionen zur Verfügung.
- 23 Die Information der APK durch den BR wird auf zwei verschiedenen Wegen umgesetzt: Das zuständige Mitglied des BR informiert die Kommission zu einem bestimmten Thema von sich aus; dieser idealtypische Weg entspricht der im Gesetz festgelegten Bringschuld des BR. Die Information kann mündlich an der Sitzung mit oder ohne Voranmeldung beim APK-Sekretariat oder schriftlich mit der Einreichung einer Informationsnotiz erfolgen, welche dem APK-Sekretariat übergeben und von diesem an die Kommissionsmitglieder verschickt oder an der Sitzung verteilt wird.
- 24 Im Gegensatz zur gesetzlich festgelegten «Informationsbringschuld» des BR hat sich über die Jahre eine Praxis der «parlamentarischen Informationsholschuld» entwickelt, welche dem eigentlichen Sinn von Art. 152 Abs. 2 nicht entspricht. Im Vorfeld einer Sitzung rei-

6 Die den APK durch die Beschlüsse der Ratsbüros vom 10. und 12.9.2019 zugewiesenen Sachbereiche sind folgende: Beziehungen zu anderen Staaten sowie zur EU, Beziehungen zu den internationalen Organisationen und Konferenzen (mit Ausnahme jener parlamentarischen Versammlungen, zu denen eine eigene Delegation besteht [EFTA, OSZE, NATO usw.]), Berichterstattung in den Räten über die Tätigkeiten dieser Delegationen (ausser der NATO-Delegation), Entwicklungszusammenarbeit und Zusammenarbeit mit den osteuropäischen Ländern, humanitäre Hilfe, Förderung der Menschenrechte und zivile Friedensförderung im Bereich der Aussenpolitik, Völkerrecht, Freihandelspolitik (inkl. Freihandelsabkommen und Aussenwirtschaftsbericht), Neutralität, Imageförderung der Schweiz im Ausland, Sitzstaatspolitik, Auslandschweizer, diplomatisches Aussennetz, Mitwirkung in der Aussenpolitik.

chen die Kommissionsmitglieder beim APK-Sekretariat Fragen und Begehren um Auskünfte zu aussenpolitischen Aktualitäten ein. Das APK-Sekretariat leitet diese Anträge den Generalsekretariaten der zuständigen Departemente weiter, damit das zuständige Mitglied des BR die Themen an der Sitzung mit den Kommissionen erörtern kann. Falls die gestellten Fragen nicht an einer Sitzung beantwortet werden, wird eine schriftliche Stellungnahme des jeweiligen Departements eingeholt.

Sowohl die proaktive Information der APK durch den BR als auch die Beantwortung von Informationsbegehren der Kommissionsmitglieder findet primär an den Sitzungen der APK im Rahmen dreier stehender Traktanden betr. die Aktualitäten im Bereich der Aussen-, Europa-, und Aussenwirtschaftspolitik statt. Diese Informationstraktanden stehen an jeder ordentlichen Sitzung der APK auf der Tagesordnung und dienen ausdrücklich der Umsetzung der Informationsrechte gem. Art. 152 Abs. 2. Zur Behandlung der drei Traktanden werden die zuständigen Departementvorsteherinnen oder Departementvorsteher stets eingeladen, wodurch sich dem BR und den APK ein regelmässig wiederkehrendes Gefäss für die Information über wichtige aussenpolitische Entwicklungen gem. Abs. 2 sowie für den in Abs. 1 vorgesehenen Meinungsaustausch bietet. Ergänzend zur Information anlässlich der Kommissionssitzungen erhalten die Mitglieder der APK von der Verwaltung regelmässig je eine tabellarische Übersicht der Aktualitäten im Bereich der Aussen- und Europapolitik, welche eine Gesamtschau der laufenden Entwicklungen liefern und die Grundlage für vertiefte Informationsanfragen aus der Mitte der Kommission bieten soll.

24a

Mittels Beschluss vom 29.9.2023 zur Einführung eines neuen Art. 14 Abs. 4 GRN (AS 2023 673) hat der NR entschieden, als zusätzliches Instrument zur Nutzung der parlamentarischen Informationsrechte im Bereich der Aussenpolitik im Hinblick auf die 52. Legislaturperiode eine ständige Subkommission der APK-NR für Europafragen einzusetzen (*pa.lv. 23.446 APK-NR. Ständige Subkommission für Europafragen der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates*). Diese Subkommission, welche aus je einem Mitglied pro Fraktion besteht, hat den Auftrag, sich über die sich anbahnenden Rechtsentwicklungen in der EU, welche für die Schweiz wichtig sind, zu informieren und ihrer Plenarkommission regelmässig Bericht darüber zu erstatten. Den Anstoss zur Schaffung dieser Subkommission lieferten die Mo. *Gesetzliche Grundlage zur Wahrung des Mitsprache- und Entscheidungsrechts von Parlament, Volk und Kantonen bei der Umsetzung des Rahmenabkommens (19.3167 und 19.3170)* der Mitte-Fraktion und von StR Filippo Lombardi (CVP/TI). Die beiden gleichlautenden Mo. hatten zum Ziel, das Mitspracherecht von Parlament, Volk und Kantonen bei der im Entwurf des gescheiterten Rahmenabkommens vorgesehenen dynamischen Übernahme von EU-Recht zu gewährleisten. Auch nach dem Abbruch der Verhandlungen zum Rahmenabkommen verfolgte die APK-NR das Anliegen weiter, die parlamentarische Mitwirkung bei der Übernahme von EU-Recht zu stärken (Bericht APK-NR 19.6.2023 [BBl 2023 1574, 3]). In den Augen der APK-NR ist es, unabhängig von einer allfälligen Weiterentwicklung des bilateralen Vertragswerks mit der EU, zwingend notwendig, dass die für die Schweiz relevanten EU-Rechtsentwicklungen durch ein parlamentarisches Organ aktiv und vertieft verfolgt werden. Ein verbesserter Zugang der zuständigen Kommissionen zu den einschlägigen Informationen soll die Grundlage für eine verstärkte Mitwirkung bei der Übernahme von EU-Recht bieten (Bericht APK-NR 19.6.2023 [BBl 2023 1574, 3], AmtlBull NR 2023 2072). Das zentrale Element im Auftrag der Subkommission besteht dementsprechend in der Beschaffung von wichtigen Informationen über EU-Rechtsentwicklungen zhd. der APK-NR, welche diese Informationen gestützt auf Art. 152 Abs. 2 ParlG gegebenenfalls an andere Sachbereichskommissionen – namentlich auch an die APK-StR – weiterleitet. Dank ihrer flexiblen Arbeitsweise soll die Subkommission in der Lage sein, rasch auf sich anbahnende Rechtsentwicklungen in der

24b

EU zu reagieren und diese zeitnah mitverfolgen zu können (Bericht APK-NR 19.6.2023 [BBI 2023 1574, 4]).⁷

- 25 Nebst den APK informiert der BR auch die Ratspräsidien über wichtige aussenpolitische Entwicklungen. Zu diesem Zweck findet viermal pro Jahr ein informelles Treffen zwischen den Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten sowie den 1. Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten und einer Delegation des BR statt, an dem als ständiges Traktandum die Information der Ratspräsidien gem. Art. 152 Abs. 2 vorgesehen ist. Seitens der Exekutive nehmen an diesem Treffen die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident, die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler teil. Da es bewusst um ein informelles Treffen geht, wird kein Prot. geführt. Die Ratspräsidien benützen das Treffen jeweils auch, um über die aussenpolitischen Aktivitäten des Parlaments, v.a. über ihre Besuche bei ausländischen Parlamenten, zu informieren.⁸

2. Konsultation der APK (Abs. 3)

- 26 Art. 152 Abs. 3 ParlG verpflichtet den BR, die APK zu «wesentlichen Vorhaben, zu geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für bedeutende internationale Verhandlungen [zu konsultieren], bevor er dieses festlegt oder abändert.» Die Konsultationspflicht gilt nicht nur für bilaterale, sondern auch für multilaterale internationale Verhandlungen sowie generell für wesentliche Vorhaben.
- 27 In ihrem Mitbericht vom Juni 2000 zuhanden der SPK hielten die APK fest, für sie sei von grösster Bedeutung, zu Fragen von grundsätzlicher aussenpolitischer, aussenwirtschafts-politischer und staatspolitischer Bedeutung, d.h. v.a. zu strategischen Fragen, konsultiert zu werden (Stellungnahme APK-NR/StR 15.6.2000, 7). Unter dem Ausdruck «wesentliche Vorhaben» verstehen die APK ausdrücklich auch Bestrebungen in Bezug auf sog. «Soft Law», also internationale Vereinbarungen wie z.B. «NATO – Die Partnerschaft für den Frieden», welche keine rechtliche Verbindlichkeit haben, die aber trotzdem für die internationale Position der Schweiz von wesentlicher Bedeutung sein können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3604]).
- 28 Was «wesentliche» Vorhaben oder «bedeutende» internationale Verhandlungen sind, kann nicht generell abstrakt definiert, sondern muss im Einzelfall von den Kommissionen und vom BR beurteilt werden. Es liegt somit in deren Ermessen zu entscheiden, was «wesentlich» oder «bedeutend» ist. Da die Auslegung dieser Kriterien im Einzelfall für die Auswahl der Konsultationsobjekte und somit auch für die Wahrung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik von entscheidender Bedeutung ist, hat die BVers den BR mittels der einstimmigen Annahme zweier gleichlautender Mo. (22.4260/22.4264 APK-NR/APK-StR. *Information und Konsultation im Bereich der Aussenpolitik. Einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren*) beauftragt, departementsübergreifend einheitliche und systematische Verwaltungsverfahren bezüglich der Information und Konsultation gem. Art. 152 einzuführen und umzusetzen. In Fällen, in denen die zuständigen

7 Vgl. die eingehende Analyse eines wünschbaren Ausbaus der parlamentarischen Mitsprache bei der dynamischen Übernahme von EU-Recht, insb. durch einen frühzeitigen Einbezug der zuständigen Kommissionen im EU-internen Entscheidungsprozess (sog. «decision shaping»): PFISTERER, Ein Plus für die Demokratie. Minimalstandard für die Mitsprache von Parlament und Volk beim Rahmenabkommen oder bei weiteren Verträgen mit der EU, Zürich 2021, <<https://eizpublishing.ch/publikationen/ein-plus-fuer-die-demokratie/>> (11.4.2024).

8 Schriftliche Auskunft des Bereichschefs Internationales & Mehrsprachigkeit der PD, Botschafter Claudio Fischer, 15.8.2023.

Kommissionen ein aussenpolitisches Vorhaben oder eine internationale Verhandlung entgegen der Einschätzung des BR als «wesentlich» oder «bedeutend» einstufen, können diese gestützt auf Art. 152 Abs. 5 jederzeit eine Konsultation verlangen.

Mit dem Erlass von Art. 5b RVOV, welcher am 1.8.2016 in Kraft trat, hat der BR versucht, den Begriff der «wesentlichen Vorhaben» gem. Art. 152 Abs. 3 und 4 zu konkretisieren (Bericht BR 26.6.2019 in Erfüllung des Po. 18.4104 der APK-StR). Gem. dieser Verordnungsbestimmung erfolgt eine Konsultation namentlich dann, wenn die Umsetzung von Empfehlungen oder Beschlüssen internationaler Organisationen oder multilateraler Gremien den Erlass oder eine wesentliche Änderung eines BG erfordert (Bst.a); oder der Verzicht darauf das Risiko gravierender Nachteile für die Schweiz in sich birgt (Bst.b). Auslöser der Verordnungsanpassung durch den BR waren zwei pa.Iv. (14.433 *Empfehlungen und Beschlüsse der OECD und ihrer Sonderorganisationen. Pflicht zur Information und Konsultation der zuständigen Legislativkommissionen* und 14.474 *Zuständigkeiten des Parlamentes im Bereich der Aussenpolitik und der innerstaatlichen Gesetzgebung beibehalten*), welche einen besseren Einbezug der BVers im Bereich von Soft Law forderten. Dem Fokus der beiden pa.Iv. entsprechend ist die Konkretisierung des Wesentlichkeitskriteriums in Art. 5b RVOV auf den spezifischen Fall von Soft Law, wie es im Rahmen der OECD erlassen wird, zugeschnitten. Für diesen Teilbereich der Konsultationen sowie für vergleichbare Instrumente des Völkerrechts liefert die nicht abschliessende Aufzählung in Art. 5b RVOV Anhaltspunkte bezüglich der Wesentlichkeit eines Vorhabens. Darüber hinaus enthält die Bestimmung aber keine Elemente zur Konkretisierung der Konsultationskriterien im Allgemeinen. Im Rahmen der Arbeiten zur pa.Iv. *Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik* (22.482) laufen aktuell Bestrebungen der beiden APK, Art. 5b RVOV auf Gesetzesstufe anzuheben und dessen Wortlaut mit dem Ziel einer vollumfänglichen Wahrung des Konsultationsrechts umzuformulieren.⁹

In Bezug auf die geplanten Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland schreibt der Gesetzestext als Voraussetzung für die Durchführung einer Konsultation kein qualifizierendes Element vor. Angesichts der grossen praktischen Bedeutung des Vertretungsnetzes für Auslandschweizerinnen und -schweizer sollen sich die APK gem. dem gesetzgeberischen Willen zu sämtlichen geplanten Änderungen äussern und die Interessen der betroffenen Schweizer Stimmberechtigten auf repräsentative Weise einbringen können. Durch die Konsultation der APK wollten die Räte den rechtzeitigen Einbezug des Parlaments und eine möglichst breite politische Abstützung allfälliger Änderungsentscheide in Bezug auf das Aussennetz sicherstellen. Ausdrücklich nicht unter die Konsultationspflicht fallen die Eröffnung oder Schliessung von Honorarkonsulaten (Bericht SPK-NR 27.1.2014 [BBl 2014 1969]).

Seit dem Inkrafttreten der Konsultationspflicht zum Aussennetz am 1.5.2015 werden in den APK jährlich ein bis zwei vom BR geplante Änderungen im Bestand der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland behandelt. Bisher wurden die bundesrätlichen Vorhaben von den APK in ihren Konsultationsantworten fast ausschliesslich unterstützt. Einzig im Fall der Schweizer Botschaft in Asunción, Paraguay, hat sich die Mehrheit beider Kommissionen ausdrücklich gegen die vom BR geplante Schliessung ausgesprochen.¹⁰ Der BR nahm die ablehnende Stellungnahme der beiden APK an

⁹ Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes sind in der APK-NR die Arbeiten zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes im Gange.

¹⁰ Vgl. dazu die Medienmitteilungen der APK-StR vom 30.6.2015 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-apk-s-2015-06-30.aspx>) [11.4.2024] und der APK-NR vom

seiner Sitzung vom 12.8.2015 zur Kenntnis und entschied trotzdem, die Schweizer Botschaft in Paraguay Ende 2015 aus finanziellen Gründen zu schliessen.¹¹

- 28d** Der Begriff «Konsultation» ist nicht zu eng zu fassen und schliesst ein, dass die Kommissionen über den Beratungsgegenstand informiert werden und dem BR ihre zustimmenden, kritischen oder ablehnenden Standpunkte zur Kenntnis bringen können. Der BR hat diese Stellungnahme nicht zwingend zu berücksichtigen; er muss sie jedoch in seinen Entscheidungsprozess miteinbeziehen. Die Konsultationspflicht soll so verstanden werden, dass sie den rechtlichen Handlungsspielraum des BR nicht einschränken darf (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3604]).
- 28e** Art. 152 äussert sich nicht zur Behandlung der Konsultationsantworten der zuständigen parlamentarischen Kommissionen durch den BR. Aus dem Sinn und Zweck des Konsultationsrechts ergibt sich, dass der BR die Rückmeldung der zuständigen Kommissionen zur Kenntnis nehmen und in seinen Entscheidungsprozess miteinbeziehen muss. In der Praxis werden die Kommissionen nur sehr selten über den Umgang des BR mit ihren Konsultationsantworten informiert. Die fehlende Transparenz und Nachvollziehbarkeit in diesem Bereich haben verschiedentlich zu unbefriedigenden Situationen aus parlamentarischer Sicht geführt und erschweren eine effektive Mitwirkung der BVers in der Aussenpolitik. Mittels der pa.Iv. *Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik* (22.482) soll diesem Umstand Abhilfe geschaffen, indem im ParlG klare und verbindliche Verfahren betr. den Umgang des BR mit Konsultationsantworten verankert werden.¹²
- 29** Im zweiten Satz von Abs. 3 wird dem BR eine weitere Bringschuld auferlegt: Er muss die APK über den Realisierungsstand der wesentlichen Vorhaben und über den Fortgang der bedeutenden Verhandlungen informieren. In der Praxis informiert der BR die Kommissionen jedoch – selbst bei politisch gewichtigen Vorhaben oder Verhandlungen¹³ – nicht systematisch über deren Fortgang. I.d.R. sind es Kommissionsmitglieder, die einzelne Dossiers eng mitverfolgen und Informationen über den Stand der Realisierung oder von Verhandlungen verlangen.
- 30** Art. 152 Abs. 3 beinhaltet eines der wichtigsten Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Aussenpolitik. Mit der Konsultation zu den Leit- und Richtlinien zu Mandaten für bedeutende internationale Verhandlungen kann das Parlament seinen Einfluss noch im Vorfeld von Verhandlungen einbringen. Diese Prozedur eröffnet zudem dem BR die Möglichkeit, die politische und parlamentarische Stimmung zu einer bevorstehenden Verhandlung zu evaluieren und so im Vorfeld allenfalls gewisse Verhandlungsparameter anzupassen, denn schliesslich muss der BR das Endresultat – seinen Entwurf für einen BB zur Genehmigung des Abkommens inkl. Ratifikationsermächtigung – im Parlament politisch verantworten können. Die Konsultationspflicht dient somit nicht nur dem Parlament, sondern auch dem BR.
- 31** Bevor der BR ein Verhandlungsmandat endgültig verabschiedet, befindet er unter Vorbehalt der Konsultation der APK über dessen Inhalt. Sodann unterbreitet er den APK die

3.7.2015 (<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-apk-n-2015-07-03.aspx>) [11.4.2024]).

11 Vgl. dazu die Medienmitteilung des BR vom 12.8.2015: «Die Schweizer Botschaft in Paraguay wird geschlossen» (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58309.html>) [11.4.2024]).

12 Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes sind in der APK-NR die Arbeiten zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes im Gange.

13 Bsp.: Verhandlungen zwischen der Schweiz und China zu einem Freihandelsabkommen (13.071).

Richt- und Leitlinien des besagten Verhandlungsmandats, damit Letztere dazu Stellung nehmen und allenfalls Anträge zhd. des BR verabschieden können. Die APK haben aber weder ein Weisungs- noch ein Mitentscheidungsrecht und tragen keine rechtliche Mitverantwortung. Der BR nimmt die Stellungnahme der APK zur Kenntnis und kann in Würdigung derselben selbst entscheiden.

Der operationelle Ablauf der Konsultation kann am Bsp. einer Konsultation zu den Richt- und Leitlinien zu einem Mandat für Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen folgendermassen dargelegt werden: Die Direktion für Aussenwirtschaft des SECO signalisiert dem APK-Sekretariat frühzeitig die Absicht des BR, Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit einem Partnerland aufzunehmen. Dem APK-Sekretariat werden dabei die verschiedenen Zeitpunkte (Datum der Verabschiedung des Mandats durch den BR, Konsultation der APK, definitive Verabschiedung des Mandats durch den BR sowie Aufnahme der Verhandlungen) mitgeteilt, damit dieses die Sitzungsplanung zeitgerecht vornehmen kann.

32

Ungefähr zwei Wochen vor den ordentlichen Sitzungen der APK übermittelt die zuständige Verwaltungsstelle dem APK-Sekretariat eine Informationsnotiz, welche die Richt- und Leitlinien des Mandats darlegt. Den Kommissionen wird nicht der eigentliche Mandatsentwurf vorgelegt, sondern eine Notiz, welche die Verhandlungseckdaten enthält, jedoch keine Verhandlungsdetails. Der Konkretisierungsgrad ist absichtlich gering gehalten, damit der BR seinen Handlungsspielraum beibehalten kann. Die APK nehmen in Anwesenheit der Vorsteherin oder des Vorstehers des WBF zu den Richt- und Leitlinien Stellung und richten im Nachgang zur Sitzung i.d.R. eine schriftliche Stellungnahme mit den Erwägungen der Kommission an den BR. Unterstützen die Kommissionen die von ihm vorgelegten Richt- und Leitlinien, kann der BR mit den Verhandlungen beginnen. Haben die APK hingegen Vorbehalte oder Anträge, befasst sich die zuständige Departementsvorsteherin resp. der zuständige Departementsvorsteher oder allenfalls sogar der Gesamtbundesrat nochmals mit dem Verhandlungsmandat, wobei sie oder er die abweichenden Erwägungen der Kommissionen allenfalls in die Überlegungen mit einbezieht, d.h. sie oder er muss das betreffende Mandat nochmals traktandieren und es definitiv verabschieden. Ob das Verhandlungsmandat jedoch im Sinne der Stellungnahme der APK abgeändert wird, bleibt dem BR überlassen.

33

Der Wortlaut von Art. 152 Abs. 3 ist unmissverständlich: Zu den Richt- und Leitlinien zu Verhandlungsmandaten werden die für die Aussenpolitik zuständigen Kommissionen – in der Regel die APK – konsultiert. Die Zuständigkeitsbereiche der Kommissionen haben grundsätzlich keinen Einfluss auf die Umsetzung von Art. 152 Abs. 3. In sehr wenigen Ausnahmefällen verzichten die APK aus pragmatischer Sicht aber auf eine Konsultation. Beispielsweise hat die APK-NR im Jahre 2012 auf eine Konsultation zum Mandat der Schweizer Delegation zu Verhandlungen im Rahmen einer UNO-Konferenz für einen internationalen Waffenhandelsvertrag verzichtet, da die SiK-NR gem. Art. 152 Abs. 5 ParlG vom BR verlangt hatte, konsultiert zu werden. Die APK-NR war zudem der Ansicht, dass die Thematik in den Zuständigkeitsbereich der SiK falle und diese eine zukünftige Vorlage vom Büro des NR auch zugewiesen erhalten würde. Dieses Vorgehen entspricht insofern nicht ganz dem Sinn von Art. 152, als bereits die Einführung von Art. 47^{bis}a GVG 1962 zum Ziel hatte, den APK den Überblick über alle internationalen Verhandlungen zu ermöglichen. Bei einem Konsultationsverzicht seitens der APK lässt die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident dem BR ein offizielles Verzichtsschreiben zukommen.

34

3. Konsultation zur vorläufigen Anwendung oder dringl. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags (Abs. 3^{bis} und 3^{ter})

- 35** Abs. 3^{bis} verpflichtet den BR, die zuständigen Kommissionen zu konsultieren, bevor er einen völkerrechtlichen Vertrag vorläufig anwendet oder dringl. kündigt. Die in Bst. a ausdrücklich erwähnte Änderung entspricht formell dem Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrages (Stellungnahme BR 15.8.2018 [BBI 2018 5317]). Sowohl ein neu abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag, als auch spätere Änderungen können vorläufig angewendet werden und damit – wie die in Bst. b festgehaltene Kündigung – Gegenstand einer Konsultation bilden.
- 35a** Die Konsultationspflicht gilt nur für die vorläufige Anwendung oder dringl. Kündigung völkerrechtlicher Verträge, deren Abschluss, Änderung oder Kündigung durch die BVers genehmigt werden muss. Umgekehrt ist die vorläufige Anwendung oder dringl. Kündigung von Verträgen, deren Abschluss, Änderung oder Kündigung kraft eines BG oder eines von der BVers genehmigten völkerrechtlichen Vertrages oder aufgrund ihrer beschränkten Tragweite in der alleinigen Kompetenz des BR liegt, nicht Gegenstand einer Konsultation gem. Art. 152 Abs. 3^{bis}. In den Fällen, in denen der BR gestützt auf ein BG oder einen von der BVers genehmigten völkerrechtlichen Vertrag zum selbständigen Vertragsabschluss ermächtigt wurde, spielt die Tragweite einer Vertragsänderung oder -kündigung für die Frage, ob eine Konsultation gem. Art. 152 Abs. 3^{bis} durchzuführen ist, keine Rolle. Bezüglich dieser Konstellation hält Art. 7a Abs. 1 RVOG ausdrücklich fest, dass die Ermächtigung zum Abschluss im Rahmen der Delegation an den BR auch die Ermächtigung zur Änderung und Kündigung des betroffenen völkerrechtlichen Vertrages umfasst. Folglich kann der BR in diesen Fällen selbstständig über die vorläufige Anwendung oder die dringl. Kündigung entscheiden. Sofern keine gesetzliche oder auf einen völkerrechtlichen Vertrag basierende Delegation gem. Art. 7a Abs. 1 RVOG vorliegt, ist für das Konsultationserfordernis die Tragweite des Abschlusses, der Änderung oder der Kündigung des in Frage stehenden völkerrechtlichen Vertrages entscheidend. Massgebend ist der Inhalt der betroffenen Vertragsbestimmungen im Zeitpunkt des Abschlusses, der Änderung oder der Kündigung (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBI 2018 3483 f.], Stellungnahme BR 15.8.2018 [BBI 2018 5316 f.]). Ob dieser von beschränkter Tragweite ist und folglich eine Konsultation erfordert oder nicht, muss im Einzelfall anhand der in Art. 7a Abs. 3 und 4 RVOG festgehaltenen Kriterien bestimmt werden.
- 35b** Im Gegensatz zum Konsultationsverfahren gem. Abs. 3 sind in Abs. 3^{bis} nicht von Gesetzes wegen die APK als zuständige Kommissionen festgelegt. Die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten, weisen das Konsultationsgesuch des BR von Fall zu Fall den zuständigen Kommissionen ihrer Räte zu. Oft handelt es sich dabei um die APK, doch mit Verträgen in bestimmten Politikbereichen können sich auch die entsprechenden Sachbereichskommissionen befassen (Bericht SPK-StR 18.11.2003 [BBI 2004 773]).
- 35c** Die Voraussetzungen für die vorläufige Anwendung oder dringl. Kündigung genehmigungspflichtiger völkerrechtlicher Verträge durch den BR sind in Art. 7b und 7b^{bis} RVOG definiert. Die vorläufige Anwendung oder die dringl. Kündigung müssen kumulativ zur Wahrung wichtiger Interessen der Schweiz und aufgrund einer besonderen Dringlichkeit geboten sein. Im Rahmen ihrer Konsultation durch den BR prüfen die zuständigen parlamentarischen Kommissionen, ob diese Voraussetzungen ihres Erachtens erfüllt sind und entscheiden ihrerseits über das dritte Kriterium für die vorläufige Anwendung bzw. die dringl. Kündigung: die Abwesenheit eines Kommissionsvetos. Denn falls sich beide zuständigen Kommissionen gegen die vorläufige Anwendung oder die dringl. Kündigung

aussprechen, so muss der BR darauf verzichten.¹⁴ Die Ablehnung durch beide konsultierten Kommissionen hat für ihn verbindliche Rechtswirkung (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBI 2018 3486]).

Bei abweichenden Beschlüssen der beiden für die Konsultation zuständigen Kommissionen findet keine Differenzbereinigung statt (AmtlBull NR 2014 1597 f.; AmtlBull StR 2014 866). Lehnt nur eine der konsultierten Kommissionen die vorläufige Anwendung oder dringl. Kündigung ab, so kann der BR frei darüber entscheiden. Die Kommissionsbeschlüsse haben in dieser Konstellation bloss konsultativen Charakter (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBI 2018 3486]). Der BR wird jedoch angesichts der teils ablehnenden Konsultationsstellungnahme die Vorteile der vorläufigen Anwendung gegen das Risiko einer späteren Ablehnung des betroffenen völkerrechtlichen Vertrags durch die BVers und die damit verbundene Rechtsunsicherheit sowie den möglichen aussenpolitischen Reputationsschaden für die Schweiz abwägen müssen. Während die vorläufige Anwendung endet, wenn der betroffene Vertrag im nachfolgenden ordentlichen Genehmigungsverfahren durch die BVers abgelehnt wird, ist eine dringl. Kündigung endgültiger Natur und wird nicht der BVers zur Genehmigung unterbreitet (Bericht SPK-StR 14.5.2018 [BBI 2018 3485]).

Obwohl bereits mit der Zustimmung einer der beiden zuständigen Kommissionen die Voraussetzungen erfüllt sind, damit der BR die vorläufige Anwendung oder die dringl. Kündigung beschliessen könnte, so sind doch in jedem Fall beide Kommissionen zu konsultieren.¹⁵ Die Pflicht zur Konsultation beider Kommissionen besteht unabhängig vom Inhalt der Stellungnahme der erstkonsultierten Kommission und liefert in jeder Konstellation wichtige Informationen für die Abwägungen des Bundesrates zum weiteren Vorgehen.

Zeichnet sich die vorläufige Anwendung oder die dringl. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrages durch den BR ab, meldet er diese Absicht mit einem Schreiben an die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten an, und die Ratsbüros, allenfalls die Ratspräsidentinnen oder Ratspräsidenten, teilen die Konsultation den zuständigen Kommissionen zu. Wie in der Stellungnahme des BR zur pa.Iv. «Vorläufige Anwendung von völkerrechtlichen Verträgen» (03.459) festgehalten, ist die rein zahlenmässige Bedeutung der vorläufigen Anwendung völkerrechtlicher Verträge eher bescheiden (Stellungnahme BR 8.2.2004 [BBI 2004 1019]).¹⁶ Den bisher einzigen Fall einer Ablehnung der vorläufigen Anwendung durch die konsultierten Kommissionen bildete das UBS-Amtshilfeabkommen mit den USA. Der BR wendete das Abkommen trotzdem vorläufig an und wurde schliesslich von den Eidg. Räten zur Ratifikation ermächtigt (10.038 Amtshilfe gesuch der USA betreffend UBS AG. Abkommen; AmtlBull StR 2010 456 ff.; AmtlBull NR 2010 814 ff., 971 ff.). Dieser Anwendungsfall löste die parlamentarischen Bestrebungen aus, welche schlussendlich in der gesetzlichen Regelung der Rechtsfolgen einer Konsultation in Art. 152 Abs. 3^{ter}

14 Vgl. dazu die Aussagen von BR Sommaruga in der Differenzbereinigung im NR (AmtlBull NR 2014 216, 1030).

15 Vgl. dazu die Aussagen von BR Sommaruga in der Differenzbereinigung im NR (AmtlBull NR 2014 216, 1030).

16 Bsp., bei welchen die konsultierten Kommissionen der vorläufigen Anwendung zustimmten: Abkommen zwischen der Schweiz und der EU zur Verknüpfung der Emissionshandelssysteme (Prot. UREK-NR 28.8.2017, Prot. UREK-StR 4.9.2017, Botschaft BR 1.12.2017 [BBI 2018 411]); Befristetes Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Vereinigten Königreich von Grossbritannien und Nordirland über die Mobilität von Dienstleistungserbringern (Prot. APK-NR 9.12.2020, Prot. APK-StR 10.12.2020, Botschaft BR 30.6.2021 [BBI 2021 1775]).

ParlG mündeten (s. dazu oben N 17). Eine Konsultation zur dringl. Kündigung eines völkerrechtlichen Vertrags fand noch nie statt.

4. Konsultation der APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten (Abs. 4)

- 37 Art. 152 Abs. 4 sieht vor, dass der BR in dringl. Fällen die Präsidentinnen oder die Präsidenten der APK konsultiert, die ihrerseits umgehend ihre Kommissionen informieren. Mit dieser Bestimmung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im aussenpolitischen Bereich in manchen Fällen äusserst rasch gehandelt werden muss (Bericht SPK-StR 18. 11. 2003 [BBl 2004 3604]).
- 38 Die Konsultation der APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten durch den BR in dringl. Fällen wird von den jeweiligen Kommissionspräsidentinnen oder Kommissionspräsidenten wenig geschätzt, und i.d.R. verlangen diese eine Fristverlängerung, damit ihre Kommissionen konsultiert werden können. In der Tat ist es für die Kommissionspräsidentinnen oder Kommissionspräsidenten nicht einfach, die politische Verantwortung für eine solche Konsultation zu tragen, denn sollte sie einen politisch nicht vertretbaren Ausgang finden, lastet die Verantwortung einzig auf den APK-Präsidentinnen oder -Präsidenten.¹⁷

5. Konsultation der APK und anderer zuständiger Kommissionen (Abs. 5)

- 39 Während Abs. 2 und 3 eine Bringschuld des BR festhalten, sieht Abs. 5 ein Zugrecht der Kommissionen vor (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3604]): Die APK oder auch andere Kommissionen können vom BR verlangen, dass er sie informiert oder konsultiert. Abs. 5 stellt damit klar, dass letztlich die Kommissionen bestimmen, welche Themen für sie wichtig sind und wo sie mitwirken wollen: Wenn der BR nicht von sich aus informiert oder zur Konsultation einlädt, so können die Kommissionen von sich aus die Information oder Konsultation verlangen, wobei sie den gleichen Rahmenbedingungen unterstehen, welche in den Abs. 2 und 3 definiert werden.
- 40 In Kombination mit der Bringschuld des BR soll das Zugrecht der Kommissionen gem. Abs. 5 die Wahrung der Informations- und Konsultationsrechte der zuständigen Kommissionen im Bereich der Aussenpolitik sicherstellen. Das Zugrecht kann seine Wirkung jedoch nur entfalten, wenn das Verlangen der Kommissionen nach Information oder Konsultation für den BR Verbindlichkeit hat. Andernfalls bliebe Abs. 5 inhaltsleer und der Entscheid, welche aussenpolitischen Geschäfte das Wichtigkeits- bzw. Wesentlichkeitskriterium nach Abs. 2 und 3 erfüllen und folglich Gegenstand einer Information bzw. Konsultation bilden, könnte durch die zuständigen Kommissionen kaum beeinflusst werden. Um die heute bereits geltende Rechtslage zu unterstreichen und allfällige Unklarheiten betr. die Auslegung von Abs. 5 auszuräumen, wollen die beiden APK mittels der pa.Iv.

¹⁷ Bsp. der Anwendung von Abs. 4: Der BR berichtete in seiner Botschaft vom 21. 9. 2007 zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013, dass die Präsidenten der APK ihre Zustimmung für die vorläufige Anwendung erteilt hätten (07.074; BBl 2007 6692). Diese Aussage ist unzutreffend: Zwar hatte der Präsident der APK-StR mit Schreiben vom 12. 7. 2007 zugestimmt, sein Kollege aus der APK-NR hingegen mit Schreiben vom 30. 7. 2007 abgelehnt. BR Couchepin erklärte am 3. 9. 2007 in der APK-StR, der Präsident der APK-NR habe seine Meinung geändert (Prot. APK-StR 3. 9. 2007). Das Prot. der APK-NR vom 21. 8. 2007 liefert dafür keinen Nachweis; der Präsident stellte dort nur fest, dass der BR in der Zwischenzeit die vorläufige Anwendung bereits beschlossen habe. – In der folgenden Wintersession bemerkte StR Philipp Stähelin (CVP/TG): «Jetzt ist natürlich der schlechte Einbezug der Präsidenten eine etwas knappe Basis für Entscheide, die, wie dieser hier, schlussendlich nicht unbestritten sind» (AmtlBull StR 2007 1014 ff.).

«Mitwirkungsrechte des Parlamentes in der Aussenpolitik» (22.482) im Gesetzestext ausdrücklich festhalten, dass das Verlangen der zuständigen parlamentarischen Kommissionen nach einer Information oder Konsultation für den BR verbindlich ist.¹⁸

Als Bsp. für das Verlangen der zuständigen Kommissionen nach einer Konsultation können die Konferenz der Vereinten Nationen über Nachhaltige Entwicklung (Rio +20) sowie die Europaratskonvention zu künstlicher Intelligenz, Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaat erwähnt werden. Die APK erachteten die Teilnahme an der Konferenz und die Verhandlungen über die Konvention als wesentlich und verlangten deshalb, dass der BR ihnen die entsprechenden Mandate zur Konsultation vorlegt (Schreiben Präsidenten APK-NR/StR an BR 1.3.2012, 25.10.2022, 29.11.2022; Prot. APK-NR 16./17.4.2012, 17.1.2023; Prot. APK-StR 10.5.2012, 10.1.2023).

41

Art. 153

Informationsrechte der Aufsichts- kommissionen

¹ Die Aufsichtskommissionen haben neben den Informationsrechten nach Artikel 150 das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes direkt zu verkehren und von ihnen in Anwendung von Artikel 156 zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Sie können einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen.

² Sie können von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten, sofern es für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig ist. Soweit Personen ausserhalb der Bundesverwaltung früher im Dienste des Bundes gestanden sind, bleibt Artikel 156 für sie anwendbar. Das Recht zur Zeugnisverweigerung nach Artikel 42 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

³ Sie können auskunftspflichtige Personen durch Verfügung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten in sinngemässer Anwendung der Artikel 49, 50 und 201–209 der Strafprozessordnung vorladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen.

⁴ Gegen die Verfügungen über Vorladungen und Vorführungen kann innert zehn Tagen bei der Präsidentin oder beim Präsidenten desjenigen Rates Einsprache erhoben werden, dem die verfügende Kommissionspräsidentin beziehungsweise der verfügende Kommissionspräsident angehört. Die Einsprache hat keine aufschiebende Wirkung. Stellt die Ratspräsidentin oder der Ratspräsident fest, dass die Verfügung rechtswidrig oder unverhältnismässig ist, kann sie oder er der Einsprecherin oder dem Einsprecher eine Genugtuung zusprechen. Der Einspracheentscheid ist endgültig.

⁵ Bevor die Aufsichtskommissionen ein Mitglied des Bundesrates befragen, informieren sie es über den Gegenstand der Befragung. Bevor sie Personen befragen, die dem Bundesrat unterstellt sind oder unterstellt waren, orientieren sie den Bundesrat. Auf dessen Verlangen hören sie den Bundesrat vor der Auskunftserteilung von Personen oder der Herausgabe von Unterlagen an.

18 Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Werkes sind in der APK-NR die Arbeiten zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfes im Gange.

⁶ Sie entscheiden endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte. Sie haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme in:

- a. Protokolle der Bundesratssitzungen;
- b. Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann.

⁷ Sie treffen geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz nach Artikel 150 Absatz 3. Zu diesem Zweck sowie für den Fall, dass ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen, können sie ihre Delegationen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen. Sie erlassen für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz. Darin beschränken sie insbesondere den Zugang zu Mitberichten.

Droit à l'information
des commissions de
surveillance

¹ En plus du droit général à l'information prévu à l'art. 150, les commissions de surveillance ont le droit d'interroger directement tous services, autorités ou personnes assumant des tâches pour le compte de la Confédération et d'obtenir, en application de l'art. 156, qu'ils leur remettent tous documents dont elles ont besoin. Elles peuvent charger leur secrétariat d'éclaircir des états de fait particuliers.

² Dans la mesure où l'exercice de leurs attributions en matière de haute surveillance l'exige, les commissions de surveillance peuvent également demander à des personnes ou des services extérieurs à l'administration fédérale qu'ils leur fournissent des renseignements ou des documents. L'art. 156 s'applique aux personnes extérieures à l'administration fédérale qui ont été au service de la Confédération. L'art. 42 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 relatif au droit de refuser de témoigner est applicable par analogie.

³ Par analogie avec les art. 49 et 50 ainsi que 201 à 209 du code de procédure pénale, les commissions de surveillance peuvent, sur décision de leurs présidents respectifs, citer à comparaître des personnes assujetties à l'obligation de donner des renseignements et les faire amener par des organes de police fédéraux ou cantonaux si elles omettent de comparaître sans fournir de motif valable.

⁴ Il est possible de déposer un recours contre les citations à comparaître et les mandats d'amener dans un délai de 10 jours auprès du président du conseil dont fait partie le président de la commission qui a pris la décision en question. Le recours n'a pas d'effet suspensif. Si le président du conseil constate que la décision prise est illégale ou excessive, il peut accorder une réparation à l'auteur du recours. La décision sur recours est définitive.

⁵ Avant d'interroger des membres du Conseil fédéral, les commissions de surveillance leur fournissent des informations sur l'objet de l'audition. Avant d'interroger une personne qui est ou qui a été subordonnée au Conseil fédéral, les commissions de surveillance informent celui-ci de leur intention. Si le Conseil fédéral en fait la demande, elles l'entendent avant que la personne leur fournisse des renseignements ou des documents.

⁶ Les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information. Elles ne peuvent se prévaloir du droit de consulter:

- a. les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral;
- b. les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance

par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays.

⁷ Les commissions de surveillance prennent toutes mesures appropriées pour garantir le maintien du secret, conformément à l'art. 150, al. 3. À cet effet, ou si leur droit à l'information n'est pas suffisant pour leur permettre d'exercer leurs attributions en matière de haute surveillance, elles peuvent charger leurs délégations d'élucider une question particulière. Elles émettent des directives relatives au maintien du secret applicables dans leur domaine de compétences. Elles y restreignent en particulier l'accès aux co-rapports.

Diritti d'informazione delle commissioni di vigilanza

¹ Oltre ai diritti d'informazione di cui all'articolo 150, le commissioni di vigilanza hanno il diritto di corrispondere direttamente con tutte le autorità, servizi ufficiali e altri titolari di compiti federali, nonché di ottenere da essi, in applicazione dell'articolo 156, qualsiasi documento e informazione utile ai loro lavori. Esse possono incaricare la loro segreteria di chiarire singoli fatti.

² Possono raccogliere informazioni e ricevere documenti da persone e servizi esterni all'Amministrazione federale, sempreché ciò sia necessario all'esercizio dell'alta vigilanza. L'articolo 156 è parimenti applicabile alle persone esterne all'Amministrazione federale che sono state precedentemente al servizio della Confederazione. È applicabile per analogia il diritto di rifiutare la testimonianza in virtù dell'articolo 42 della legge del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale.

³ In applicazione analogica degli articoli 49, 50 e 201–209 del Codice di procedura penale, le commissioni di vigilanza possono citare, su decisione del presidente della Commissione, persone soggette all'obbligo di informare e, in caso di assenza ingiustificata, sottoporle ad accompagnamento coattivo da parte di organi di polizia federali e cantonali.

⁴ Le decisioni relative alle citazioni e all'accompagnamento coattivo possono essere impugnate mediante opposizione entro dieci giorni dinanzi al presidente della Camera a cui appartiene il presidente della Commissione che ha preso la decisione. L'opposizione non ha effetto sospensivo. Se consta che la decisione è illegale o sproporzionata, il presidente della Camera può accordare all'opponente una riparazione. La decisione su opposizione è definitiva.

⁵ Prima di interrogare un membro del Consiglio federale, le commissioni di vigilanza lo informano esaurientemente sull'oggetto dell'interrogatorio. Informano preventivamente il Consiglio federale sugli interrogatori di persone che gli sono o gli erano subordinate. Sentono il Consiglio federale, a sua richiesta, prima di raccogliere informazioni presso persone o prima di farsi consegnare documenti.

⁶ Le commissioni di vigilanza decidono definitivamente sull'esercizio dei loro diritti d'informazione. Non hanno alcun diritto di farsi consegnare:

- a. i verbali delle sedute del Consiglio federale;
- b. i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali.

⁷ Prendono provvedimenti appropriati a tutela del segreto giusta l'articolo 150 capoverso 3. A tale scopo, nonché per il caso in cui i loro diritti d'informazione non fossero sufficienti per esercitare l'alta vigilanza, possono incaricare le loro delegazioni di chiarire una questione concreta. Emanano istruzioni sulla tutela del segreto applicabili nel loro settore di competenza. A tal fine limitano in particolare l'accesso ai corrapporti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1964	1
2. «Mirage-Skandal» und Änderung des GVG vom 1. 7. 1966	3
3. «Fichen-Affäre» und Änderungen des GVG vom 13. 12. 1991 und 8. 10. 1993	5
4. Änderung vom 20. 3. 1998 des Alpentransit-Beschlusses	9
5. BV 1999	10
6. ParlG	11
7. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011	14
8. Gescheiterte Schaffung einer «Ausserordentlichen Aufsichts- delegation»	17a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	18
1. Gesetzssystematik und Geltungsbereich von Art. 153	18
2. Direkter Verkehr mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes (Abs. 1)	21
3. Informationen von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundes- verwaltung (Abs. 2)	27
4. Vorladung und Vorführung von auskunftspflichtigen Personen (Abs. 3 und 4)	29
5. Einbezug des BR (Abs. 5)	32
6. Entscheidkompetenz über die Ausübung der Informationsrechte und Begrenzung der Informationsrechte (Abs. 6)	34
7. Vorkehrungen für den Geheimnisschutz (Abs. 7)	36

Materialien

Totalrevision GVG 1902: Botschaft BR 30. 3. 1899 (BBl 1899 II 469 ff., insb. 511); Prot. NR 4. 12. 1901; GVG 9. 10. 1902 (AS 1902/03 386 ff.).

7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23. 3. 1962 (AS 1962 773 ff.).

8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: Bericht Kommissionen-NR/StR 1. 9. 1964 (BBl 1964 II 273 ff., insb. 340).

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1202 ff., 1213 f.); Stellungnahme BR 27. 8. 1965 (BBl 1965 II 1025 ff., insb. 1040 ff., 1049); Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 233 ff., 263); AmtlBull NR 1965 463 f.; AmtlBull NR 1965 544 ff.; AmtlBull StR 1966 60; AmtlBull StR 1966 90 ff.; Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).

89.006 Vorkommnisse im EJPD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 (BBl 1990 I 637 ff., insb. 872).

89.243 Pa.Iv. Geschäftsprüfungskommission. Bildung einer Delegation: Bericht Kommission-StR 12. 12. 1990 (BBl 1991 I 1034 ff.); Stellungnahme BR 20. 2. 1991 (BBl 1991 I 1467 ff.); AmtlBull StR 1991 458 ff.; AmtlBull NR 1991 1542 ff.; AmtlBull StR 1991 786 ff.; AmtlBull StR 1991 788; AmtlBull NR 1991 2120 ff.; Zusatzbericht GPK-NR 21. 11. 1991 (BBl 1992 VI 487 ff.); Änderung GVG 13. 12. 1991 (AS 1992 641 f.); Stellungnahme BR 23. 12. 1992 (BBl 1993 I 165 ff.); AmtlBull NR 1993 465 f.; Änderung GVG 8. 10. 1993 (AS 1994 360).

90.022 Vorkommnisse im EMD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 (BBl 1990 III 1293 ff.).

96.091 Bundesverfassung. Reform: Zusatzbericht SPK-NR/StR 6. 3. 1997 (BBl 1997 III 283 ff., insb. 313); Bericht GPK vom 6./16. 5. 1997 über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/97 (BBl 1997 III 1378 ff., insb. 1386 f., 1391 [Stellungnahme zu den Informationsrechten in der neuen BV]); Entwurf Verfassungskommission-NR 21. 11. 1997 (BBl 1998 I 418 ff.); AmtlBull NR 1998 124 ff.; AmtlBull NR

1998 1437 f.; AmtlBull NR 1998 2372; AmtlBull NR 1998 2598 ff.; AmtlBull StR 1998 277 ff.; AmtlBull StR 1998 863 ff.; AmtlBull StR 1998 1241 ff.; AmtlBull StR 1998 1339 ff.

96.059 *Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs. Bau und Finanzierung*: AmtlBull StR 1996 1131; AmtlBull NR 1997 1379; AmtlBull StR 1997 1169; Änderung des Alpentransit-Beschlusses 20.3.1998 (AS 1999 772).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBi 2001 3467 ff., insb. 3604 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBi 2001 5428 ff., insb. 5433); Prot. SPK-NR 6.9.2001, 11 f.; AmtlBull NR 2001 1371 f.; AmtlBull StR 2002 224; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543).

10.404 *Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen*: Prot. GPK-StR 26.2.2010, 3./25.8.2010, 12.10.2010, 2.12.2010, 15.2.2011, Zirkulationsbeschluss GPK-StR 15.6.2011; Mitbericht FK-StR an GPK-StR 22.11.2010; Prot. GPK-NR 30.3.2010, 8.4.2011, 3.5.2011; Mitbericht FK-NR an GPK-NR 14.4.2011; Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBi 2011 1817 ff.); Stellungnahme BR 2.2.2011 (BBi 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 230 ff.; AmtlBull NR 2011 1130 ff.; AmtlBull NR 2011 1295; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

15.451 *Pa.Iv. Joder. Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen*: Bericht GPK-NR 2.7.2019 (BBi 2019 6227 ff.); Stellungnahme BR 27.9.2019 (BBi 2019 6847 ff.); AmtlBull NR 2019 2418 ff., 2020 2655 f., 2022 574 f., 1348 f., 1696 f.; AmtlBull StR 2020 986 ff., 2021 1026 ff., 2022 448 ff., 797 ff., 928 f.

Literatur

AUBERT, Art. 169, in: Aubert/Mahon, *Petit commentaire*, 1279 ff. (zit. AUBERT, Art. 169); BIAGGINI, Art. 169, in: Biaggini, *Kommentar BV*, 2. Aufl., 1279 ff. (zit. BIAGGINI, Art. 169); BIAGGINI, Gutachterliche Abklärungen im Hinblick auf die Inspektion «Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates» zuhanden der Arbeitsgruppe «Indiskretionen Covid-19» der GPK, 30.9.2023, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Gutachten%20Prof.%20Biaggini%20vom%2030.9.2023%20definitive%20Version.pdf>> (10.4.2024) (zit. BIAGGINI, Indiskretionen); HÄNER, Parlamentarische Erkundungsfreiheit gegenüber der Verwaltung, in: *Parlamentsdienste*, Parlament, 381 ff.; KIENER, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Bern 1994; SÄGESSER, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, in: *AJP* 2002, H. 4, 382 ff.; SÄGESSER, Die Informationsrechte der Ratsmitglieder und der parlamentarischen Kommissionen im neuen Parlamentsgesetz, in: *LeGes* 2003, H. 2, 67 ff., <<https://leges.weblaw.ch/legesis-sues/2003/2/2003267-78.html>> (10.4.2024) (zit. SÄGESSER, Informationsrechte); DERS., Oberaufsicht der Bundesversammlung, in: *SJZ* 2013, H. 6, 125 ff. (zit. SÄGESSER, Oberaufsicht); TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht).

I. Entstehungsgeschichte¹

1. Entwicklung bis 1964

Es kann davon ausgegangen werden, dass die jeweils jährlich neu eingesetzten Kommissionen, die für die Prüfung des Geschäftsberichtes und der Staatsrechnung des BR zuständigen waren, in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates im 19. Jh. unbeschränkte Informationsrechte genossen (s. Art. 150 N 1). Ausdruck des bereits gegen Ende des 19. Jh. einsetzenden grundlegenden Wandels des Verständnisses der Gewaltenteilung und der parlamentarischen Informationsrechte ist ein «Dienstschreiben» des BR vom 1. 10. 1937, worin dieser als Grundsatz festschrieb, dass die Mitglieder der GPK und FK

«sich für jegliche Auskunft über andere [gemeint ist das Rechnungswesen in Bezug auf Auskunftsbegehren der Mitglieder der FinDel, A.d.V.] dienstliche Angelegenheiten entweder an den

1 Die Entstehungsgeschichte der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen (Art. 153) wird hier zusammen mit der eng zusammenhängenden Entstehungsgeschichte der entsprechenden Rechte der Aufsichtsdelegationen (Art. 154 ParlG) dargestellt.

Departementsvorsteher oder an den in Frage kommenden Abteilungschef wenden, und zwar im letzteren Falle nach Benachrichtigung des Departementsvorstehers. Der Abteilungschef wird dem Departementsvorsteher eine Abschrift seiner Antwort bzw. bei mündlicher Auskunftgabe einen summarischen Bericht zustellen. Da sich die parlamentarische Kontrolle nur auf endgültige Beschlüsse der zuständigen Behörde erstreckt, sind die Abteilungschefs nachdrücklich angewiesen, von jeglicher Auskunftgabe über ihre Absichten und die Absichten des Departementsvorstehers bezüglich Massnahmen, die noch nicht die Form solcher Beschlüsse angenommen haben, Umgang zu nehmen» (BBl 1937 III 155).

- 2 Eine spezifische gesetzliche Regelung der Informationsrechte im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht existierte vor der Änderung des GVG vom 1. 7. 1966 nicht, mit einer wesentlichen Ausnahme: Die durch die Totalrevision des GVG vom 9. 10. 1902 geschaffene FinDel (s. Art. 51 N 1) verfügte über «das unbedingte und jederzeitige Recht der Einsichtnahme in das Rechnungswesen der verschiedenen Departemente und Verwaltungszweige» (Art. 26 Abs. 3 GVG 1902). Es wurde sehr detailliert im Gesetz festgehalten, dass der FinDel «zu diesem Zwecke alle Protokolle und Censuren, alle Korrespondenzen zwischen dem Finanzdepartement und den übrigen Departementen, der Bundeskanzlei und dem Bundesgericht, sowie alle Bundesratsbeschlüsse, welche sich auf die Überwachung der Budgetkredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen, zur Disposition zu stellen» sind (Art. 26 Abs. 4 GVG 1902)². Diese Bestimmungen fanden mit bloss redaktionellen Anpassungen Eingang in Art. 50 Abs. 3 und 4 GVG 1962; gleichzeitig wurden gem. der bisherigen Praxis die analogen Rechte ausdrücklich auch der Alkoholdelegation eingeräumt (Art. 53 GVG 1962).

2. «Mirage-Skandal» und Änderung des GVG vom 1. 7. 1966

- 3 Die mit der «Abklärung der Mirage-Angelegenheit» eingesetzten Kommissionen von NR und StR zogen aus ihren Untersuchungen die Schlussfolgerung, dass der «Ausbau der parlamentarischen Kontrolle» unerlässlich sei (s. Art. 163 N 3 ff.). Eine ihrer Forderungen zielte darauf ab, dass die GPK die Möglichkeit haben müssen, «Hearings durchzuführen und Experten beizuziehen. Beamte, die im Rahmen von Hearings durch die Geschäftsprüfungskommission befragt werden, dürfen nicht an das Amtsgeheimnis gebunden sein» (Bericht Kommissionen NR/StR 1. 9. 1964 [BBl 1964 II 340]). Die GPK-NR ging mit ihrem Gesetzesentwurf vom 13. 4. 1965 im Rahmen der Vorlage 9194 (Ausbau der Verwaltungskontrolle) dann allerdings nicht so weit (BBl 1965 I 1202 f., 1213). Den GPK und FK wurde damit zwar – wie allen Kommissionen – das ausdrückliche Recht eingeräumt, «Gutachten von Sachverständigen einzuholen» (Art. 47^{bis} Abs. 1 E-GVG) und «Beamte sowie sachkundige Personen ausserhalb der Verwaltung in die Sitzung» einzuladen und zu befragen, wobei «dem Bundesrat davon vorgängig Mitteilung zu machen

2 Diese Definition der Informationsrechte fand sich fast wörtlich bereits im Entwurf des BR (Art. 16^{bis} E-GVG 1902; BBl 1899 II 511). Eine nähere Begründung des Umfangs dieser Rechte ist den Materialien nicht zu entnehmen. In der Botschaft des BR vom 30. 3. 1899 heisst es etwa: «Eines weitläufigen Kommentars bedürfen diese Vorschläge nicht. Sie sprechen durch sich selber» (BBl 1899 II 484). Sie gaben offenbar auch zu keinen Diskussionen Anlass. Im NR bestritten war die Schaffung der FinDel selbst; ein abgelehnter Antrag wollte die Rechte der FinDel gemäss Art. 26 Abs. 3 GVG 1902 den FK übertragen (Prot. NR 4. 12. 1901). – Das Vorbild bildete die bereits mit Reglement der Alkoholkommissionen vom 26. 2. 1894 geschaffene «Alkoholdelegation» zur Überwachung der Alkoholverwaltung mit offenbar analogen Rechten (vgl. Bericht Kommission-NR 27. 11. 1894 über die Geschäftsführung und die Rechnung der Alkoholverwaltung pro 1893 [BBl 1894 IV 671]).

ist» (Art. 47^{bis} Abs. 1 E-GVG). Beamte sollten aber nach wie vor «nur durch den Bundesrat von der für sie geltenden Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbunden werden» (Art. 47^{bis} Abs. 3 E-GVG). Weiter ging hingegen der mit Art. 47^{quater} Abs. 1 E-GVG gemachte Vorschlag für ein unbedingtes Akteneinsichtsrecht: «Soweit die Geschäftsprüfungskommissionen es zur Erfüllung ihrer Aufgabe als notwendig erachten, haben sie das unbedingte Recht, jederzeit in die die Geschäftsführung betreffenden Akten der Bundesverwaltung und der Gerichte Einsicht zu nehmen und von allen Dienststellen die zweckdienlichen Auskünfte zu verlangen» (BBl 1965 I 1204 ff., 1214). Der BR opponierte in seiner Stellungnahme vom 27. 8. 1965 vehement gegen diesen Vorschlag; gem. seinem Antrag sollte er über die Befragung von Beamten nicht nur informiert werden, sondern dazu seine Einwilligung geben müssen; ein Akteneinsichtsrecht sollte nur für abgeschlossene Geschäfte gelten und der Vorbehalt des Amtsgeheimnisses auch hier Anwendung finden (BBl 1965 II 1040 ff., 1049).

Im Ergebnis der Beratungen setzte sich der Entwurf der GPK-NR zwar in den Kernpunkten durch; man kam aber auch den Bedenken des BR entgegen: Die GPK erhielten zwar Anspruch darauf, nach ihrem Ermessen alle «zweckdienlichen Auskünfte einzuholen und nach Anhören des Bundesrates die Herausgabe aller für die Beurteilung der Geschäftsführung wesentlichen Aktsakten der Bundesverwaltung zu verlangen» (Art. 47^{quater} Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966); bereits der NR als Erstrat schränkte dieses Recht auf Antrag von NR Max Imboden (Rad./BS) aber in der Weise ein, dass der BR «anstelle der Herausgabe von Aktsakten einen besonderen Bericht erstatten» durfte, «soweit es zur Wahrung des Amtsgeheimnisses, zur Wahrung schutzwürdiger persönlicher Interessen oder aus Rücksicht auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren unerlässlich ist» (AmtlBull NR 1965 463 f.; AmtlBull NR 1965 544 ff.; Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966). Was die Befragung von Beamten betrifft, so wurde eine solche im Konfliktfall auch ohne Zustimmung des BR möglich, aber gem. Kompromissantrag der GPK-StR nach Anhörung und nicht bloss nach Orientierung des BR (Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 [BBl 1966 I 233 ff., 263]; AmtlBull StR 1966 60, AmtlBull StR 1966 90 ff.).

3. «Fichen-Affäre» und Änderungen des GVG vom 13. 12. 1991 und 8. 10. 1993

Die Ende 1989 bekannt gewordene Praxis der Bundesbehörden und insb. der BA beim Staatsschutz (sog. «Fichen-Affäre») liess den Ruf nach einer effektiveren parlamentarischen Oberaufsicht erneut laut werden. Die PUK EJPD (s. Art. 163 N 10) reichte mit ihrem Bericht vom 22. 11. 1989 eine pa.IV. ein, welche die Schaffung einer gemeinsamen Delegation beider GPK forderte. Diese Delegation sollte das Recht erhalten, «nach Anhörung des Bundesrates Akten beizuziehen, die der Geheimhaltung unterstehen», und Beamte als Auskunftspersonen oder Zeugen über Tatsachen einzuvernehmen, «die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen» (BBl 1990 I 872). Die Kommission-StR, die mit Bericht vom 12. 12. 1990 ihren Bericht zur Umsetzung dieser pa.IV. vorlegte, wollte indessen kein neues Organ der Oberaufsicht schaffen, sondern einer qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder beider GPK diese Rechte einräumen. Ausser Beamten des Bundes sollten auch Privatpersonen als Zeugen einvernommen werden können. Der Zweck dieser Regelung sollte sein, «dass Missstände in der Verwaltung früher erkannt und dadurch auch behoben werden können, bevor eine eigentliche Krisensituation entsteht» (BBl 1991 I 1034 ff.). Der BR sah eine «Durchbrechung der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung», wenn er über die Erteilung geheimer Auskünfte nicht mehr allein entscheiden könne. Demgegenüber befürwortete der BR die Schaffung einer «Sicherheitsdelegation» für die Oberaufsicht über den Staatsschutz (Stellungnahme BR 20. 2. 1991 [BBl 1991 I 1468]).

- 6 Nachdem auch die PUK EMD (s. Art. 163 N 10) mit ihrem Bericht vom 17. 11. 1990 die Schaffung einer «besonderen Delegation [...] für die Oberaufsicht über Tätigkeiten der Verwaltung, die einer besonderen Geheimhaltungspflicht unterliegen», gefordert hatte (BBl 1990 III 1293 ff.), schwenkte die Kommission-StR um; gem. ihren neuen Anträgen beschloss der StR die Schaffung der GPDel mit den von den PUK EJPD und PUK EMD geforderten umfassenden Informationsrechten. Als kleiner Vorbehalt verblieb lediglich der «Quellenschutz [...] für Meldungen ausländischer Amtsstellen» (AmtlBull StR 1991 458 ff.). Der NR stimmte mit kleineren Differenzen (s. unten N 7) zu, wollte auf Antrag seiner zuständigen Kommission die Vorlage aber mit zusätzlichen Rechten auch für die GPK anreichern. Das Recht des BR, die Herausgabe von Akten an die GPK gem. Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966 zu verweigern, sollte beschränkt werden auf «geheim klassifizierte Akten, das Bundesratsprotokoll oder im Bundesrat bestrittene Anträge zu hängigen Geschäften» (AmtlBull NR 1991 1550 ff.). Darauf teilte der StR die Vorlage auf in eine Vorlage A mit der im Grundsatz nicht bestrittenen und daher rascher realisierbaren Schaffung der GPDel einerseits und in eine Vorlage B «Rechte der Geschäftsprüfungskommissionen» andererseits; auf letztere trat er nicht ein, um dem NR und dem BR Gelegenheit zu geben, die damit verbundenen umstrittenen Fragen näher zu prüfen (AmtlBull StR 1991 786 ff.).
- 7 Was die Informationsrechte der GPDel in Vorlage A betrifft, so blieben noch zwei Differenzen zu klären. Von grundsätzlicher Bedeutung war v.a. die Beantwortung der Frage, wer letztinstanzlich bestimmen kann, ob eine bestimmte Information dem Amtsgeheimnis unterliegt oder nicht. Nach der zuerst eingenommenen Position des StR wäre die GPDel an das vom BR geltend gemachte Amtsgeheimnis gebunden gewesen (AmtlBull StR 1991 788); sie wäre also nicht befugt gewesen, solche Informationen ggf. den GPK weiterzuleiten, geschweige denn sie zu veröffentlichen. Es setzte sich aber die Fassung des NR durch (AmtlBull NR 1991 2120 ff.), wonach die Delegation nach Anhörung des BR «im einzelnen Falle» bestimmt, «welche Äusserungen oder Aktenstücke» nach ihrer Kenntnisnahme durch die GPDel weiterhin dem Amtsgeheimnis unterliegen (Art. 47^{quinquies} Abs. 6 Satz 2 GVG i.d.F. vom 13. 12. 1991). Über eine allfällige Information der Räte und der Öffentlichkeit entscheiden die GPK nach Anhörung des BR (Art. 47^{quinquies} Abs. 6 Satz 2 GVG i.d.F. vom 13. 12. 1991). Eine zweite Differenz lag bei der Beantwortung der Frage vor, welche Kategorien von Personen von der GPDel als Zeugen einvernommen werden dürfen. Hier setzte sich nach einigem Hin und Her eine differenzierte Lösung durch, wonach Beamte des Bundes und Privatpersonen als Auskunftspersonen oder Zeugen, Beamte der Kte. hingegen nur als Auskunftspersonen befragt werden dürfen (Art. 47^{quinquies} Abs. 6 GVG i.d.F. vom 13. 12. 1991).
- 8 Mit ihrem Zusatzbericht vom 21. 11. 1991 hielt die Kommission-NR an ihren Vorschlägen für die abgetrennte (s. oben N 6) Vorlage betr. die Rechte der GPK fest (vgl. BBl 1992 VI 487 ff.). Der Zusatzbericht enthielt einen längeren Auszug aus dem Bericht einer Arbeitsgruppe beider GPK vom März 1991, der mit konkreten Bsp. aufzeigte, in welchem Ausmass der BR den GPK die Einsicht in Akten mit der Begründung verweigerte, es handle sich um hängige Geschäfte, «in denen in näherer oder fernerer Zukunft ein Entscheid des Bundesrates noch zu erwarten ist» (BBl 1992 VI 491). Nachdem der BR am 23. 12. 1992, also mehr als ein Jahr später, seine Opposition gegen die vorgeschlagene erweiterte Aktenherausgabe an die GPK erklärt hatte, verzichtete die Kommission-NR in der Frühjahrsession 1993 auf diesen Antrag, wobei die Begründung dieses Rückzuges vor dem Rat einigermaßen undurchsichtig erscheint und den Eindruck erweckt, dass man der langandauernden Auseinandersetzung überdrüssig geworden war (AmtlBull NR 1993 465 f.). In der Vorlage verblieb somit nur das zusätzliche Recht der GPK, «von Personen und Amtsstellen ausser-

halb der Bundesverwaltung schriftlich oder mündlich Auskünfte einzuholen und die Herausgabe von Akten zu verlangen» (Art. 47^{bis} Abs. 3^{bis} GVG i.d.F. vom 8.10.1993). Das Recht zur Vorladung von Zeuginnen und Zeugen wurde damit der GPK nicht gewährt, sondern blieb der GPDel vorbehalten. Der Zusatzbericht der Kommission-NR wies indes darauf hin, dass «die Auskunftserteilung vor den Geschäftsprüfungskommissionen [...] als Bürgerpflicht allerdings sanktionslos bleiben» soll (BB1 1992 VI 494).

4. Änderung vom 20. 3. 1998 des Alpentransit-Beschlusses

Mit der Änderung vom 20. 3. 1998 des Alpentransit-Beschlusses vom 4. 10. 1991 (heute Alpentransitgesetz [AtraG]; SR 742.104) wurde die ständige NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) geschaffen. Die entsprechende Änderung von Art. 20 des damaligen BB ging zurück auf einen Antrag der FK-StR, welcher von der den Entwurf des BR vorberatenden KVF-StR übernommen wurde. Der Kommissionsberichterstatte führte vor dem Rat aus, dass grosse Infrastrukturprojekte einer intensiven und zeitgerechten Kostenüberprüfung bedürfen – wie die massiven Kostenüberschreitungen bei früheren Tunnelprojekten gezeigt hätten. Bei der parlamentarischen Oberaufsicht empfehle sich aus Effizienzgründen die Schaffung eines besonderen Organs, um eine für BR und Verwaltung mühsame «Mehrfachprüfung» durch sechs Kommissionen (die FK, GPK und KVF beider Räte) zu vermeiden (AmtlBull StR 1996 1131). Sowohl dieser Antrag wie auch die in der Folge durch den NR vorgenommene Ergänzung, dass die neue Delegation über dieselben unbeschränkten Informationsrechte wie die FinDel (Art. 50 GVG 1962) verfügen soll (AmtlBull NR 1997 1379), blieben unbestritten. Dieser Umstand steht in auffälliger Diskrepanz zur heftigen Gegenwehr des BR gegen einen Ausbau der Informationsrechte der GPK bzw. der GPDel. Wie sich schon bei der Schaffung der FinDel mit der Totalrevision des GVG von 1902 zeigte (vgl. oben N 2), hatte der BR ein Eigeninteresse an einer effektiven parlamentarischen Oberaufsicht über den Finanzhaushalt, die er anders als die Oberaufsicht über seine Geschäftsführung nicht primär als Bedrohung seiner Regierungsfunktion, sondern vorwiegend als Unterstützung seiner eigenen Aufsicht über die Bundesfinanzen sieht. Soweit ersichtlich hat der BR nie erklärt, warum er gegen die weitgehenden Informationsrechte der FinDel und der NEAT-Aufsichtsdelegation nicht dieselben Argumente vorbrachte wie gegen den Ausbau der Informationsrechte der GPK und der GPDel, wie man es bei einer kohärenten Argumentation aufgrund seines damaligen Verständnisses der Gewaltenteilung eigentlich hätte erwarten müssen.

5. BV 1999

Die SPK-NR/StR schlugen mit ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. 3. 1997 die Ergänzung des Verfassungsentwurfs des BR mit folgender Bestimmung vor: «Die zur Ausübung der Oberaufsicht notwendigen Auskunftsrechte und Untersuchungsbefugnisse der Bundesversammlung werden durch das Gesetz bezeichnet» (BB1 1997 III 283 f., 313). Erheblich weiter gingen die GPK-NR/StR, die mit ihrem Antrag vom 6./16. 5. 1997 ein uneingeschränktes und verfassungsunmittelbares Informationsrecht postulierten: «Den Aufsichtskommissionen können Geheimhaltungspflichten nicht entgegengehalten werden» (Bericht GPK vom 6./16. 5. 1997 über ihre Tätigkeit im Jahre 1996/97 [BB1 1997 III 1386 f., 1391]). Die Verfassungskommission-NR übernahm diesen Antrag (Entwurf Verfassungskommission-NR 21. 11. 1997 [BB1 1998 I 418]) und der NR folgte ihr in drei Beratungen (AmtlBull NR 1998 124 ff., 1437 f., 2372). NR Alexander Tschäppät (SP/BE) führte als Präsident der GPK-NR im Rat aus: «Es muss für das Selbstverständnis dieses Parlamentes klar sein, dass wir das kontrollierende Organ sind und dass es nicht in der Kompetenz der Kontrollierten sein kann, welche Unterlagen sie uns im Streitfalle lie-

fern möchten» (AmtlBull NR 1998 125). Im StR unterlag der Antrag der GPK aber in der ersten Beratung mit 6 zu 30 Stimmen (AmtlBull StR 1998 277 ff.); und in der zweiten Beratung hielt der StR an diesem Beschluss fest (AmtlBull StR 1998 863 ff.). In der dritten Beratung fand er schliesslich die Kompromisslösung (AmtlBull StR 1998 1241 ff.),³ die sich anschliessend in der Einigungskonferenz und in den Räten durchsetzte (AmtlBull NR 1998 2598 ff., AmtlBull StR 1339 ff.) und damit Eingang in die BV fand: «Den vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen können keine Geheimhaltungspflichten entgegeng gehalten werden» (Art. 169 Abs. 2 BV). Für die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen ist hingegen die für alle Kommissionen geltende Bestimmung von Art. 154 Abs. 4 BV anwendbar, wonach den Kommissionen die «zur Erfüllung ihrer Aufgaben» notwendigen Informationsrechte zustehen, deren näherer Umfang durch das Gesetz zu regeln ist (s. Art. 150 N 10).

6. ParlG

- 11 Mit Art. 153 wurde der Gesetzgebungsauftrag von Art. 154 Abs. 4 BV für die Aufsichtskommissionen umgesetzt. Das ParlG schuf eine abgestufte Kaskade von Informationsrechten (s. Art. 7 N 10 ff.), aufsteigend von den beschränkten Rechten der einzelnen Ratsmitglieder (Art. 7 ParlG) über die Rechte der Kommissionen im Allgemeinen (Art. 150 ParlG) und der Aufsichtskommissionen (Art. 153) bis zum unbeschränkten Informationsrecht der Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 154 ParlG) und der PUK (Art. 166 ParlG). Art. 153 übernahm den Inhalt von Art. 47^{quater} GVG 1962 i.d.F. vom 1. 7. 1966, nahm aber eine wesentliche Änderung vor: Es wurde ausdrücklich festgehalten, dass die Aufsichtskommissionen über die Ausübung ihrer Informationsrechte endgültig entscheiden und dass sie lediglich keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen haben, «die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesratskollegiums dienen oder die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind» (Art. 153 Abs. 4 ParlG). Damit entfiel das Recht des BR, anstelle der Herausgabe von Aktsakten einen besonderen Bericht zu erstatten (Art. 47^{quater} Abs. 2 GVG 1962).⁴ Der BR opponierte dieser Änderung diesmal nicht und beantragte bloss eine redaktionelle Präzisierung (Stellungnahme BR 22. 8. 2001 [BB1 2001 5435 f.]). Der Inhalt von Art. 153 gab in den Kommissionen und Räten zu keinen weiteren Diskussionen Anlass.
- 12 Art. 154 ParlG übernahm den Inhalt von Art. 47^{quinquies} Abs. 4–8 (Informationsrechte der GPDel) und Art. 50 Abs. 6 und 7 (Informationsrechte der FinDel) GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966 mit einigen Änderungen:
- Die im GVG noch bestehenden Schranken der Akteneinsicht für die GPDel mussten aufgrund der umfassenden Auskunftsrechte gem. Art. 169 Abs. 2 BV fallen. Die GPDel erhielt damit auch Anspruch auf die Einsichtnahme in Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidfindung des Bundesrates dienen, und auf die Quellenangaben über die Meldungen ausländischer Amtsstellen (gem. Art. 47^{quinquies} Abs. 4 Satz 2 bzw. Abs. 5 GVG 1962 i.d.F. vom 13. 12. 1991 vom Akteneinsichtsrecht noch ausgenommen).

3 BR Arnold Koller erklärte allerdings zhd. der Materialien, dass zugunsten der Geheimhaltung des Mitberichtsverfahrens ein Vorbehalt gemacht werden müsse. Zur Beurteilung dieser Erklärung s. unten N 13.

4 Keinerlei Erwähnung – auch nicht im Bericht der SPK-NR vom 1. 3. 2001 – fand demgegenüber der Umstand, dass Art. 153 anders als sein Vorgänger für die GPK und FK gilt, während sein Vorgänger Art. 47^{quater} GVG 1962 nur die Informationsrechte der GPK definiert hatte. Das GVG hatte gar keine spezifischen Informationsrechte der FK enthalten, nur solche der FinDel (Art. 50 GVG 1962).

- Die FinDel erhielt das Recht auf Zeugeneinvernahme, das bisher der GPDel und den PUK vorbehalten war.
- Der Anspruch der FinDel auf laufende und regelmässige Übermittlung der Bundesratsbeschlüsse und Mitberichte wurde – gem. der bereits bestehenden Praxis – für alle diese Dokumente festgeschrieben, nicht nur für jene, «die sich auf die Überwachung der Budget-Kredite und den Finanzhaushalt im allgemeinen beziehen» (so noch Art. 50 Abs. 7 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966).

Der BR opponierte mit seiner Stellungnahme vom 22. 8. 2001 der Ausweitung der Informationsrechte der GPDel auf die Unterlagen, die seiner unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen, unter Berufung auf den entsprechenden Vorbehalt, den der damalige Vorsteher des EJPD bei der Beratung der BV 1999 angebracht hatte (BBi 2001 5433). In der SPK-NR wurde kommentiert, dass es keine Verfassungsinterpretation gebe gegen den klaren Wortlaut der Verfassung (Prot. SPK-NR 6. 9. 2001, 11).⁵ Nachdem der NR mit 94 zu 4 Stimmen seiner Kommission gefolgt war (AmtlBull NR 2001 1371 f.), fand der BR zunächst die Unterstützung des StR, obwohl der Kommissionsberichterstatte Zweifel an der Verfassungskonformität dieses Beschlusses äusserte (AmtlBull StR 2002 224). Nach diskussionslosem Festhalten des NR schwenkte schliesslich auch der StR ohne Diskussion auf die Fassung des NR um.

13

7. Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011

Mit ihrem Bericht vom 3. 12. 2010 stellte die GPK-StR fest, dass der BR «eine zunehmend restriktive Praxis zu den im Parlamentsgesetz festgelegten Informationsrechten der Aufsichtskommissionen» ausübe (BBi 2011 1818). Umstritten war insb., welche Unterlagen «der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratskollegiums dienen» (Art. 153 Abs. 4 Satz 2 ParlG i.d.F. vom 13. 12. 2002) und folglich auch den Aufsichtskommissionen nicht herausgegeben werden müssen. Die GPK schlug mit ihrem Entwurf vom 3. 12. 2010 vor, nur noch die Prot. der Bundesratssitzungen vom Recht auf Aktenherausgabe auszuschliessen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBi 2011 1830 f., 1837]; zur Begründung bzw. Auslegung s. unten N 35). Sie setzte sich damit gegen den BR durch, der gem. seiner vorwiegenden, allerdings nicht einheitlichen bisherigen Praxis auch die Mitberichte der Departemente nicht zur Einsicht freigeben wollte (Stellungnahme BR 2. 2. 2011 [BBi 2011 1842 ff., 1849]).

14

Das Recht der Aufsichtsdelegationen zur unbeschränkten Einsichtnahme in Unterlagen, «die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste geheim zu halten sind» (Art. 154 Abs. 2 Bst. a ParlG i.d.F. vom 13. 12. 2002), wurde neu definiert. Die neue Formulierung schliesst alle Unterlagen ein, «deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann». Grundlage dieser Ausweitung der Informationsrechte ist die Änderung der Definition des Aufgabenbereiches der GPDel in Art. 53 ParlG (s. Art. 53 N 19 ff., 25 ff.).

15

In Art. 154 Abs. 3 ParlG wurde die GPDel der FinDel gleichgestellt; neu erhält nicht nur die FinDel, sondern auch die GPDel «laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und Mitberichte.» Nur auf diese Weise wird die GPDel wie bereits bisher die FinDel in die Lage versetzt, selbst zu entscheiden, ob ihr jeweiliger sachlich beschränkter Kontrollbereich betroffen ist oder nicht (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBi 2011 1832]; zur Auslegung s. Art. 154 N 11 ff.). Der BR opponierte hier nicht grund-

16

⁵ Gl.M. GRAF, Gewaltenteilung, 9; BIAGGINI, Art. 169 N 24 (BIAGGINI bezweifelt allerdings, ob ein Zugriff auf Mitberichte vor der Beschlussfassung des BR im Lichte von Art. 177 BV [Kollektionalprinzip] vertretbar wäre); SÄGESSER, Bundesbehörden, 345.

sätzlich, wollte aber im Geheimbereich nur die Beschlüsse und nicht die Mitberichte zustellen (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1846]).

- 17 Weil ehemalige Bundesbedienstete in Untersuchungen über Vorkommnisse, an denen sie beteiligt waren, gelegentlich die Auskunft verweigert hatten, wurde die Auskunftspflicht gegenüber den Aufsichtskommissionen und ihren Delegationen sowie gegenüber der PUK auf diesen Personenkreis ausgedehnt. Zugleich wurden die Präsidentinnen und Präsidenten dieser Organe ermächtigt, auskunfts- bzw. zeugnispflichtige Personen im Falle eines unbegründeten Fernbleibens polizeilich vorführen zu lassen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1829 f.]; zur Auslegung s. N 29 f.). Der BR opponierte diesen Zwangsmassnahmen vergeblich; diese widersprächen der rein politischen Natur der Oberaufsicht. Er wies darauf hin, dass sogar ein Mitglied des BR polizeilich vorgeführt werden könnte (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1844 f.]).⁶

8. *Gescheiterte Schaffung einer «Ausserordentlichen Aufsichtsdelegation»*

- 17a Mit ihrer Vorlage vom 2.7.2019 (BBl 2019 6227 ff.) setzte die GPK-NR eine pa.Iv. 15.451 von NR Rudolf Joder (SVP/BE) um, welche sehr allgemein formuliert eine «Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen» forderte. Die GPK-NR schlug als wesentliche Neuerung vor, dass die vier Aufsichtskommissionen (FK-NR und FK-StR, GPK-NR und GPK-StR) bei Vorkommnissen von grosser Tragweite ad hoc eine «Ausserordentliche Aufsichtsdelegation» (AoDel) einsetzen können. Die AoDel sollte über dieselben Informationsrechte verfügen wie die PUK, jedoch einfacher und schneller eingesetzt werden können als diese. Daneben sollte die Vorlage die Bestimmungen über die Aufsichtskommissionen und -delegationen sowie über die PUK systematisch besser gliedern. Der StR sah in seiner ersten Beratung keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf und beschloss Nichteintreten. In seiner zweiten Beratung änderte er den Entwurf dahingehend ab, dass anstelle der AoDel eine gemeinsame Subkommission der FK und GPK mit den Informationsrechten der FK und GPK treten sollte. Damit wäre bloss die bereits bestehende Praxis im Gesetz festgeschrieben worden. Der NR stimmte zwar der Umgestaltung der AoDel in eine gemeinsame Subkommission zu, beharrte aber auf den unbeschränkten Informationsrechten einer derartigen Subkommission und setzte sich damit in der Einigungskonferenz durch. Die Vorlage scheiterte, weil der StR am 27.9.2022 den Antrag der Einigungskonferenz ablehnte (s. auch die kritische Beurteilung dieser Vorlage im Kommentar zu Art. 52 N 11a ff.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. *Gesetzsystematik und Geltungsbereich von Art. 153*

- 18 Verfassungsrechtlich stehen den Kommissionen jene Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse zu, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen (Art. 153 Abs. 4 BV). Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen bauen auf den allgemeinen Informationsrechten auf, die für alle Kommissionen gelten (s. Art. 150 ParlG). Art. 153 umschreibt die Informationsrechte, die über Art. 150 ParlG hinausgehen (s. unten N 21 ff.). Zur Wahrnehmung der Oberaufsicht (Art. 169 BV; s. Art. 26 ParlG) brauchen die Aufsichtskommissionen weitergehende Rechte als die anderen Kommissionen; sie benötigen «insbesondere auch Rechte, um sich direkt über die Vorgänge in Regierung und Verwaltung informieren zu können» (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3482]; s. unten N 21 ff.).

⁶ Zu weiteren kleineren Änderungen s. unten N 24 f., 32, 39.

Aufsichtskommissionen i.S.v. Art. 153 sind die FK (s. Art. 50 ParlG) und die GPK (s. Art. 52 ParlG) beider Räte. Die Subkommissionen und die ad hoc eingesetzten Arbeitsgruppen der Aufsichtskommissionen verfügen über die gleichen Informationsrechte wie ihre Stammkommissionen (Art. 153 Abs. 1 i.V.m. Art. 150 Abs. 1 ParlG), ebenso die Mitarbeitenden der Sekretariate der Aufsichtskommissionen, die im Auftrag der Kommissionen, Subkommissionen oder Arbeitsgruppen tätig sind (s. Art. 67 N 2 f.). Art. 153 gilt grundsätzlich auch für die Delegationen der Aufsichtskommissionen FinDel und GPDel (s. Art. 154 Abs. 2 ParlG) und die PUK (s. Art. 166 Abs. 1 ParlG), die jedoch noch darüber hinausgehende Rechte besitzen. 19

Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen gelten gegenüber allen Bundesbehörden, die der Oberaufsicht des Parlaments unterstehen (Art. 169 BV; s. Art. 26 N 19 ff.), d.h. gegenüber dem BR und der Bundesverwaltung sowie gegenüber den übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes (vgl. unten N 21) und auch gegenüber den eidg. Gerichten sowie der AB-BA und der BA (s. Art. 162 Abs. 1 Bst. c und Abs. 5 ParlG). 20

2. Direkter Verkehr mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes (Abs. 1)

Die Aufsichtskommissionen haben nach Abs. 1 das Recht, mit allen Behörden, Amtsstellen und übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes *direkt* zu verkehren und von ihnen in Anwendung von Art. 156 ParlG zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen zu erhalten. Demgegenüber können die übrigen Kommissionen nur *vom BR* bzw. von vom BR dazu ermächtigten Personen im Dienst des Bundes Auskünfte an Sitzungen oder Berichte verlangen oder Unterlagen zur Einsicht erhalten und brauchen das *Einverständnis* des BR, wenn sie Personen im Dienst des Bundes befragen wollen (Art. 150 Abs. 1 ParlG). «Behörden» meint alle Verwaltungseinheiten innerhalb der Zentralverwaltung des Bundes, also die Departemente, Gruppen und Ämter sowie deren Untereinheiten (TSCHANEN/ZIMMERLI/KERN, Verwaltungsrecht, 41), was dem in Art. 153 ebenfalls aufgeführten Begriff Amtsstellen entspricht. Die Aufsichtskommissionen können im Weiteren mit allen in den Anh. 1 und 2 der RVOV aufgeführten Verwaltungseinheiten der *dezentralen* Bundesverwaltung *direkt* verkehren. Dazu gehören die organisatorisch verselbständigten Verwaltungseinheiten (z.B. EDÖB, EFK, ETH-Bereich), die rechtlich verselbständigten Körperschaften, Anstalten und Stiftungen (z.B. Swissmedic, Schweiz. Institut für Rechtsvergleichung [SIR], Institut für Geistiges Eigentum [IGE], Eidg. Revisionsaufsichtsbehörde [RAB], FINMA, Pensionskasse des Bundes [PUBLICA], Schweiz. Exportrisikoversicherung [SERV], Eidg. Hochschulinstitut für Berufsbildung [EHB], ENSI) sowie auch die ausserparlamentarischen Kommissionen (z.B. Eidg. Spielbankenkommission [ESBK], Wettbewerbskommission [WEKO]). Auch mit den übrigen Trägern von Aufgaben des Bundes pflegen sie direkten Kontakt (z.B. SNB, SBB, Post, Swisscom, RUAG). Im Rahmen der Oberaufsicht über die Justiz können sie direkt mit den eidg. Gerichten (wenn nötig auch mit deren unteren Verwaltungseinheiten) und der AB-BA sowie der BA und deren Verwaltungseinheiten verkehren und von ihnen zweckdienliche Auskünfte und Unterlagen erhalten (Art. 162 Abs. 1 Bst. c ParlG; s. Art. 162 N 7). 21

In der Praxis verkehren die Aufsichtskommissionen häufig mit den obersten Organen des Bundes, d.h. mit dem BR und dem BGer, oder auch mit der AB-BA, wenn die BA betroffen ist. Diese sind die Ansprechpartner der Oberaufsicht des Parlaments und die verantwortlichen Behörden, an welche die Aufsichtskommissionen ihre Kritik und ihre Empfehlungen richten (vgl. Art. 158 ParlG). In vertieften Untersuchungen (sog. Inspektionen) pflegen die GPK hingegen regelmässig Kontakte zu Verwaltungsstellen, die den obersten Organen nachgeordnet sind oder unter deren Aufsicht stehen (Bundesämter oder ihnen untergeord-

nete Verwaltungseinheiten, weitere Träger von Bundesaufgaben, erstinstanzliche Gerichte und die BA).

- 23 Das Recht, Unterlagen zu *erhalten*, wird von den GPK so verstanden, dass sie sowohl bestimmte Unterlagen heraus verlangen als auch passiv erhalten bzw. in Empfang nehmen können, dies auch dann, wenn sie nicht explizit nach diesen Unterlagen verlangt haben, z.B. wenn Dienststellen ihnen Unterlagen im Rahmen der Behandlung von aufsichtsrechtlichen Anzeigen (Eingaben i.S.v. Art. 129 ParlG) unterbreiten. Das Amtsgeheimnis kann von den Behörden einer Auskunftserteilung oder Herausgabe von Unterlagen nicht entgegengehalten werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3467, 3487]). Personen im Dienst des Bundes, die Unterlagen an die Aufsichtskommissionen herausgeben, begehen keine Amtsgeheimnisverletzung (OBERHOLZER, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Rechtsgutachten z.H. der GPK, 5.6.2008, 6, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-rechtsgutachten-oberholzer-2008-06-05.pdf>> [23.4.2024]; GPK-NR, Oberaufsichtsrechtliche Feststellung zum Aufsichtsentscheid der 1. Beschwerdekammer des BStGer vom 18.12.2007 [AU.2007.1_A], 24.6.2008 [BBl 2009 4130]).⁷ Dieser Grundsatz wurde im Jahr 2023 weiter konkretisiert. Insb. beinhaltet Art. 153 Abs. 1 auch ein passives Informationsrecht. Zur Ausübung dieses Rechts benötigt ein einzelnes Mitglied, dem Informationen zugetragen werden, kein explizites Mandat der jeweiligen Kommission, was dem Wesen der passiven Ausübung der Informationsrechte entspricht. Voraussetzung hierfür ist, dass das Mitglied die Information tatsächlich zur weiteren Bearbeitung der Kommission weiterleitet. Dies bedeutet, dass der Einwand des Amtsgeheimnisses auch dann nicht vorgebracht werden kann, wenn einem einzelnen Mitglied einer Kommission eine Information zugetragen wird (GPK-NR/StR, Tragweite der Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Erläuterungen der GPK vom 24.1.2023 zu ihrer oberoaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24.6.2020 [BBl 2023 465]).
- 24 Der Satzteil «in Anwendung von Artikel 156» wurde mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. oben N 14 ff.) eingefügt. Er verdeutlicht, dass die Rechte und Pflichten von Personen im Dienst des Bundes im Verkehr mit den Aufsichtskommissionen zum Tragen kommen sollen (Bericht GPK-StR 3.12.2010 [BBl 2011 1817, 1828]), d.h. insb., dass diese Personen verpflichtet sind, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (s. Art. 156 N 5 ff.), dass ihnen aber gleichzeitig aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Aufsichtskommissionen keinerlei Nachteil erwachsen darf (s. Art. 156 N 7 f.).
- 25 Abs. 1 Satz 2 wurde ebenfalls mit der Änderung des ParlG vom 17.6.2011 (s. oben N 14 ff.) eingefügt. Danach können die Aufsichtskommissionen einzelne Sachverhaltsabklärungen ihrem Sekretariat übertragen. Diese Möglichkeit war grundsätzlich schon bisher durch Art. 67 ParlG (s. Art. 67 N 2 f.) gegeben, wonach die Dienststellen der PD über dieselben Informationsrechte verfügen wie die Organe der BVers, in deren Auftrag sie tätig sind. Die GPK wollten die bisherige Praxis, bei Bagatellfällen, technischen Detailinformationen oder Präzisierungen im Rahmen von Untersuchungen einzelne Sachverhaltsabklärungen

⁷ In ihrer oberoaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24.6.2008 widersprach die GPK-NR der 1. Beschwerdekammer des BStGer, welche im Aufsichtsentscheid AU.2007.1_A die Anzeige einzelner Dokumente aus einem hängigen Strafverfahren durch die BA an die GPK-NR in «objektiver Hinsicht» als Verletzung des Untersuchungsgeheimnisses qualifiziert hatte. (Beim Untersuchungsgeheimnis handelt es sich um eine Ausprägung des Amtsgeheimnisses; vgl. OBERHOLZER, Informationsrechte und Untersuchungsgeheimnis der GPK, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 6).

ihrem Sekretariat zu übertragen, zum Schutz ihrer Mitarbeitenden ausdrücklich festschreiben, weil diese Praxis in jüngster Zeit verschiedentlich in Frage gestellt worden war. Solche Abklärungen müssen in jedem Fall nach den Weisungen und im Sinne der Kommissionen erfolgen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1829]; GPK/GPDeI, Jahresbericht 2013 vom 31. 1. 2014, Ziff. 2.1.2 [BBI 2014 4978 ff.]).

Die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen sind sehr weitreichend, bestehen aber nicht schrankenlos (BIAGGINI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Rechtsgutachten z.H. der GPK, 5. 6. 2008, 11 ff., <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-rechtsgutachten-biaggini-2008-06-05.pdf> [23.4.2024]). Die Schranken sind in den weiteren, durch die Verfassung geschützten Interessen zu sehen. Mit Blick auf die Strafverfolgung gilt es festzuhalten, dass die Informationsrechte der Oberaufsichtskommissionen auch gegenüber den Strafverfolgungsbehörden bestehen, dass diesbezüglich aber insb. das Interesse an der Funktionsfähigkeit der Strafverfolgung und die verfassungsrechtlich geschützten Individualrechte (Persönlichkeitsrechte und Unschuldsvermutung) zu beachten sind. Diese Interessenabwägung im Einzelfall muss von den Kommissionen vorgenommen werden (BIAGGINI, Indiskretionen, 34). Dabei gilt es festzuhalten, dass die Informationsrechte auch diesbezüglich sehr weit gehen und unterschieden werden muss, ob die zweckdienlichen Informationen aus einem Strafverfahren im Innenverhältnis – nur innerhalb des betreffenden Organes der Oberaufsicht – oder im Aussenverhältnis – etwa durch eine Veröffentlichung in einem Bericht – verwendet werden sollen. Dabei dürfte die aktive Beschaffung von Informationen direkt aus einem laufenden Strafverfahren auf «unüberwindliche» verfassungsrechtliche Hürden stossen. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Informationen nicht bei der Strafverfolgungsbehörde, sondern aus einer anderen Quelle beschafft werden (BIAGGINI, Indiskretionen, 21, 23 u. 40). Gerade dann stellt sich jedoch die zentrale Frage der Verwendung im Aussenverhältnis.

26

In inhaltlicher Hinsicht sind die Informationsrechte auf jene Informationen beschränkt, die «zweckdienlich» sind, d.h. dem Zweck der Oberaufsicht dienen (Satz 1). Somit beziehen sich die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen auf die Wahrnehmung der Oberaufsicht (s. Art. 26; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3604 f.]). Keinen Anspruch auf Informationen haben die Aufsichtskommissionen in zwei Bereichen (mehr dazu s. unten N 35).

26a

3. *Informationen von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung (Abs. 2)*

Die Aufsichtskommissionen können auch von Personen und Amtsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung Auskünfte einholen und Unterlagen erhalten. Das betrifft kantonale Amtsstellen und Private sowie ehemalige Bedienstete des Bundes (Satz 1). Mit der Schaffung dieser Bestimmung sollten «auch Personen ausserhalb der Bundesverwaltung in Pflicht genommen werden können.» Die Auskunftserteilung vor den GPK wurde als Bürgerpflicht erachtet, die allerdings sanktionslos bleiben sollte (s. oben N 8). Die GPK gehen in ihrer Praxis davon aus, dass Private nicht zur Auskunft verpflichtet werden können, und kantonale Stellen nur, soweit es um den direkten Vollzug von Bundesrecht geht. Hingegen bleiben Personen im Dienst des Bundes auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundesdienst bezüglich ihrer Rechte und Pflichten gem. Art. 156 ParlG den Bediensteten des Bundes gleichgestellt, d.h. sie sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Satz 2). Wie bereits weiter oben dargestellt (s. N 17), wurde diese Ergänzung mit der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 eingefügt, nachdem sich in jüngerer Zeit ehemalige Bundesbedienstete bei bestimmten Untersuchungen strikte geweigert hatten, mit den GPK zusammenzuarbeiten

27

oder vor Untersuchungsgremien der GPK zu erscheinen und Auskunft zu geben (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1829]). In inhaltlicher Hinsicht sind die Informationsrechte auf jene Informationen beschränkt, die für die Wahrnehmung der Oberaufsicht notwendig sind (Satz 1).

- 28 Die Aufsichtskommissionen können Personen nur als Auskunftspersonen anhören. Das ergibt sich e contrario daraus, dass nur die Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 154 Abs. 2 Bst. b ParlG; s. Art. 154 N 10) und die PUK (Art. 166 Abs. 1 ParlG; s. Art. 166 N 11) das Recht haben, Personen als Zeugen einzuvernehmen. Auskunftspersonen können das Zeugnisverweigerungsrecht gem. Art. 42 Abs. 1 Bst. a BZP sinngemäss geltend machen. Danach können sie eine Auskunft nur dann verweigern, wenn sie sich selber oder nahe Angehörige einer Strafverfolgung aussetzen könnten (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3606]).

4. Vorladung und Vorführung von auskunftspflichtigen Personen (Abs. 3 und 4)

- 29 Mit der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 (s. oben N 14 ff.) wurde den Aufsichtskommissionen die Möglichkeit gegeben, auskunftspflichtige Personen vorzuladen und nötigenfalls polizeilich vorführen zu lassen (Abs. 3). Auskunftspflichtig sind Personen im Dienst des Bundes sowie ehemalige Bundesbedienstete (s. Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 156 ParlG). Es erschien der GPK-StR nicht unangemessen, dass der obersten Aufsichtsbehörde des Bundes ein Zwangsmittel eingeräumt werde, das allen untersuchenden und richterlichen Behörden im übrigen Verfahrens- und Prozessrecht zur Verfügung steht (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1829]). Das Verfahren richtet sich nach der StPO.
- 30 Eine Vorführung soll nur als *ultima ratio* bei der Tatsachenfeststellung im Rahmen wichtiger Inspektionen dienen und erst verfügt werden, nachdem eine einvernehmliche Ansetzung einer Befragung an der Weigerung der betroffenen Person gescheitert ist. Der Gesetzgeber hat i.S. einer Ausnahme von der Rechtsweggarantie (Art. 29a BV) keine richterliche Überprüfung von Verfügungen von Vorladungen oder Vorführungen vorgesehen, da es sich bei der Vorladung und der Vorführung um verfahrensleitende Verfügungen ohne erhebliche dauerhafte Nachteile handelt (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1830]). Die betroffene Person hat aber die Möglichkeit, eine nicht aufschiebende Einsprache beim Präsidenten bzw. bei der Präsidentin des Rats einzureichen, dem der verfügende Kommissionspräsident bzw. die Kommissionspräsidentin angehört (Abs. 4). Er oder sie kann feststellen, dass eine Vorladung oder Vorführung rechtswidrig bzw. unverhältnismässig gewesen ist, und der betroffenen Person ggf. eine Genugtuung zusprechen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1830]). Der Einspracheentscheid ist endgültig.
- 31 Abs. 3 und 4 wurden in der Praxis bisher nicht angewandt. Die GPK-StR ging davon aus, dass dieses Zwangsmittel selten zur Anwendung gelangen werde (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1830]). Insofern kommt ihm v.a. präventive Bedeutung zu.

5. Einbezug des BR (Abs. 5)

- 32 Mit der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 wurde Satz 1 eingefügt, dass die Aufsichtskommissionen Mitglieder des BR vor deren Anhörung über den Gegenstand der Befragung orientieren müssen. Wie detailliert die Orientierung erfolgen soll, lässt der Wortlaut offen. Satz 1 kam in der parlamentarischen Beratung als Kompromiss zustande, nachdem der BR beantragt hatte, die BR-Mitglieder seien vorgängig «umfassend über den Gegenstand der Befragung» zu orientieren (Stellungnahme BR 2. 2. 2011 [BBl 2011 1839]; AmtlBull StR 2011 235). Nach der Praxis der GPK wurden die Mitglieder des BR bereits vor der Änderung von Fall zu Fall in unterschiedlicher Weise über den Gegenstand der

Befragung orientiert. Die Vorabinformation reichte von der blossen Aufführung des Themas in der Einladung bis hin zur Zustellung von Fragenkatalogen, je nachdem, welches Gewicht die untersuchende Kommission dem Unmittelbarkeitsprinzip in der Anhörung beimass und ob viele fachliche Details von der Anhörung erwartet wurden, welche eine entsprechende Vorbereitung bedingen. Diese Praxis hat sich seit der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 nicht geändert.

Im Gegenzug zum direkten Verkehr, den die Aufsichtskommissionen mit allen Behörden und Amtsstellen der Bundesverwaltung pflegen dürfen (s. oben N 21), hat der BR das Recht, vor der Befragung von ihm unterstellten Personen orientiert zu werden (Satz 2). Er kann zudem verlangen, dass er vor der Auskunftserteilung dieser Personen oder der Herausgabe von Unterlagen angehört wird. In der Praxis orientieren die GPK den BR, indem sie den zuständigen Departementsvorsteherinnen und -vorstehern Kopien der Einladungen zu den Sitzungen, an denen ihnen unterstellte Personen angehört werden, zukommen lassen. Aus den Sitzungseinladungen ersehen die Mitglieder des BR gleichzeitig die Themen, zu denen ihre Unterstellten angehört werden sollen. Dadurch werden sie in die Lage versetzt, ggf. zu verlangen, dass sie von der Kommission *vor* ihren Unterstellten zum Thema angehört werden. Nach dem Gesetzestext kann der BR jedoch die von einer Aufsichtskommission vorgesehene Anhörung einer Person selbst nicht untersagen.⁸

33

6. Entscheidkompetenz über die Ausübung der Informationsrechte und Begrenzung der Informationsrechte (Abs. 6)

Die Aufsichtskommissionen entscheiden – anders als die übrigen Kommissionen (s. Art. 150 N 26 f.) – endgültig über die Ausübung ihrer Informationsrechte (Satz 1), wobei der BR vorgängig anzuhören ist (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3488]). Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen die Aufsichtskommissionen gegenüber der beaufsichtigten Behörde das letzte Wort haben, wenn es darum geht zu entscheiden, ob einverlangte Auskünfte oder Unterlagen «zweckdienlich» sind (Abs. 1) und ob ein Anspruch auf Informationen gem. Bst. a und b (s. unten N 35) besteht.⁹ Das endgültige Entscheidungsrecht der Aufsichtskommissionen dürfte sich auch auf die zu treffenden Geheimschutzmassnahmen gem. Abs. 7 beziehen. Der BR kann Informationen nicht mit dem Hinweis verweigern, die von der Aufsichtskommission vorgesehenen Vorkehren zum Geheimnisschutz seien ungenügend¹⁰. Den Aufsichtskommissionen fehlt aber ein Mittel zur Durchsetzung des Rechts auf endgültige Entscheidung, wenn der BR die Herausgabe oder den Zugang zu Dokumen-

34

8 Bsp.: Im Rahmen der Untersuchung zur Wahl des obersten Kaders durch den BR (Bericht GPK-NR 15. 11. 2013 [BBl 2014 2787 ff.]) lehnte der BR in einer ersten Phase mit Schreiben vom 29. 6. 2011 an die GPK-NR eine Kontaktnahme mit den Personalverantwortlichen der Departemente und mit departementsfremden Personen ab mit der Begründung, der Schutz des Entscheidungsverfahrens des BR und der Schutz der Kandidierenden verlange nach besonderen Vorkehrungen. Die GPK-NR sistierte daraufhin die Untersuchung (vgl. FN 11).

9 AmtlBull StR 2011 237; BIAGGINI, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus verfassungsmässiger Sicht, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5. 6. 2008, 34 ff. BIAGGINI weist darauf hin, dass nach dem Gesetzeswortlaut die endgültige Entscheidung über die Ausübung der Informationsrechte grundsätzlich auch gegenüber den Gerichtsbehörden gelte, diese Regelung jedoch mit Blick auf die richterliche Unabhängigkeit nicht unproblematisch sein könnte. Zur Praxis der GPK gegenüber dem BGer s. Bericht GPK-NR/StR 6. 10. 2003, Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht (BBl 2004 5647 ff., insb. 5661 ff.).

10 A.M. SÄGESSER, Art. 26 N 65.

ten verweigert.¹¹ Nach Auffassung des BR betrifft die Befugnis der Aufsichtskommissionen, über die Ausübung ihrer Informationsrechte endgültig zu entscheiden, nur jene Bereiche, für die das ParlG den Aufsichtskommissionen Informationsrechte einräumt (Stellungnahme BR 2. 2. 2011 [BBI 2011 1841]; AmtlBull StR 2011 232). Folgt man dieser Auffassung, gibt es keine Instanz, die rechtlich über den Bestand der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen entscheiden kann, womit faktisch das Entscheidungsrecht beim BR liegt, ob er die verlangten Informationen erteilen bzw. Unterlagen herausgeben will, was nicht dem Sinn dieser Norm entspricht. Das Konfliktpotenzial der faktisch ungeklärten Kompetenz zur endgültigen Entscheidung hat mit der Präzisierung der Informationsrechte durch die Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 allerdings abgenommen.

- 35 Seit der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 (s. oben N 14 ff.) haben die Aufsichtskommissionen lediglich keinen Anspruch auf Einsichtnahme in Prot. der Bundesratssitzungen (Bst. a) und in geheim klassifizierte Unterlagen (Bst. b; s. Art. 154 N 7 ff.). Mit dem neuen Bst. a hat der Gesetzgeber in einem langjährigen Streit zwischen den GPK und dem BR über den Zugang zu Unterlagen des Mitberichtsverfahrens des BR (vgl. oben FN 11; Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1823 f.]) entschieden, und zwar in dem Sinn, dass die Aufsichtskommissionen das Recht auf Herausgabe der Anträge der federführenden Departemente, der BR-Beschlüsse und – unter der Auflage, dass sie den Zugang mittels Weisungen beschränken (s. unten N 39) – der Mitberichte der Departemente zu Bundesratsgeschäften erhalten. Ausgenommen vom Anspruch auf Einsichtnahme sind einzig die Prot. der Bundesratssitzungen. Dem gesetzgeberischen Entscheid liegt die Abwägung zugrunde, dass einerseits die Oberaufsicht des Parlaments in der Lage sein muss, das Funktionieren des BR als Regierungsbehörde zu überprüfen, d.h. in bestimmten, zu untersuchenden Einzelfällen nachzuvollziehen, welche Entscheidungsgrundlagen zu welchem Zeitpunkt dem Regierungskollegium zur Verfügung standen (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBI 2011 1820]), und dass andererseits das Kollegialprinzip zu schützen ist, d.h. nicht

11 Bsp: Im Rahmen der Untersuchung zur Wahl des obersten Kaders durch den BR (Bericht GPK-NR 15. 11. 2013 [BBI 2014 2787 ff.]) fanden zwischen 2009 und 2011 ein ausgedehnter Briefwechsel und mehrere Unterredungen zwischen BR und GPK-NR zum Zugang der GPK-NR bzw. der PVK (Evaluationsorgan der GPK; vgl. Art. 27 ParlG) zu Informationen statt. Schliesslich entschied die GPK-NR endgültig: 1. dass die Unterlagen, zu denen sie Zugang verlangte, nicht in die Kategorie der von den Informationsrechten ausgenommenen Informationen gem. Art. 153 Abs. 4 ParlG (i.d.F. vor der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011) fallen und für die Wahrnehmung der Oberaufsicht erforderlich sind; 2. dass sie berechtigt ist, bestimmte Personen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung anzuhören und 3. dass die von ihr beschlossenen Massnahmen zum Geheimnisschutz ausreichend sind (vgl. auch GPK/GPDel, Jahresbericht 2010 vom 27. 1. 2011: Die GPK vertraten die Auffassung, dass zu den «Unterlagen, die der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesratkollegiums dienen», lediglich die Mitberichte und die Bundesratsprotokolle zu rechnen sind, nicht aber die Anträge der Departemente [BBI 2011 4060]). Daraufhin entschied der BR endgültig, den Begehren der GPK-NR nicht stattzugeben (zur Auslegung des BR von Art. 153 Abs. 4 ParlG i.d.F. vor der Änderung vom 17. 6. 2011 s. SÄGESSER, Informationsrechte: Danach rechnete der BR das gesamte Mitberichtsverfahren samt Anträgen der Departemente zu den von den Informationsrechten ausgenommenen Unterlagen). Als Konsequenz sistierte die GPK-NR die Untersuchung bis nach dem Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011. – Im Rahmen der Untersuchungen zur Finanzkrise (vgl. Bericht GPK-NR/StR 30. 5. 2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA [BBI 2011 3099]) und zu Libyen (vgl. Bericht GPK-StR 3. 12. 2010: Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen [BBI 2011 4215]) entschied die GPDel aufgrund von Art. 154 Abs. 2 Bst. a (i.d.F. vor der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011) endgültig, dass sie das Recht hat, BR-Protokolle herauszuverlangen und nicht nur vor Ort auf der BK einzusehen. Der BR entschied darauf hin, die Prot. nicht herauszugeben.

bekannt gemacht werden soll, welche divergierenden Meinungen die einzelnen Bundesratsmitglieder eingebracht haben (Bericht GPK-StR 3. 12. 2010 [BBl 2011 1821]; AmtlBull StR 2011 231). Die Einsichtnahme in Unterlagen der Entscheidvorbereitung des BR soll erst *nach* dem Entscheid des BR erfolgen (s. AmtlBull StR 2011 231),¹² damit die unbeeinflusste und freie Meinungsbildung des BR gewahrt bleibt.¹³

Die Einschränkung der Informationsrechte der Kommissionen der parlamentarischen Obergewalt kann im Einzelfall eine Untersuchung behindern, wenn Abklärungsbedarf besteht in einem Bereich, in dem die GPDel oder die FinDel mit ihren unbeschränkten Informationsrechten sachlich nicht zuständig sind. Für solche Fälle ermöglicht Art. 53 Abs. 3 einer GPK, der GPDel «weitere besondere Aufträge» ausserhalb ihres Zuständigkeitsbereichs nach Art. 53 Abs. 2 zu übertragen (diese Delegation dient auch dem Geheimnisschutz; s. dazu unten N 38 mit Bsp.).¹⁴

35a

7. Vorkehrungen für den Geheimnisschutz (Abs. 7)

Weil die Aufsichtskommissionen über weitreichende Informationsrechte verfügen, denen grundsätzlich keine Geheimhaltungsinteressen entgegenstehen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3487]; OBERHOLZER, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5. 6. 2008, 6, 15 f.), kommt ihnen eine besondere Verantwortung im Umgang mit vertraulichen Informationen zu. Wie die übrigen Kommissionen haben sie geeignete Vorkehrungen für den Geheimnisschutz zu treffen; sie können insb. vorsehen, dass vertrauliche Informationen nur einer Subkommission zukommen (Abs. 7 Satz 1; s. Art. 150 N 25).¹⁵ Nach Art. 8a ParlVV regeln sie die Verteilung der Prot. im Bereich der Obergewalt selbst (s. Art. 47a N 19). Die GPK und die GPDel gewähren die Einsichtnahme in ihre Prot. und weiteren Dokumente nur sehr restriktiv (Weisungen GPK über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen, 28. 1. 2019, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-weisungen.pdf>> [23. 4. 2024]). Die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Kommissionen entscheidet endgültig über eine Einsichtnahme (Art. 7 Abs. 4 ParlVV). In Bezug auf die Akteneinsicht für die Rechtsanwendung oder für wissenschaftliche Zwecke lehnt sich die Praxis der GPK an die Bestimmungen für die übrigen Kommissionen nach Art. 7 Abs. 1 ParlVV an; es besteht aber keine Pflicht zur Gewährung einer Einsichtnahme (vgl. die Kann-Formulierung in: Weisungen GPK über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen, 28. 1. 2019, Ziff. 4.3.3 Bst. a).

36

12 StR Claude Janiak (SP/BL) führte als Sprecher der Kommission im StR aus, die GPK würden solche Unterlagen nur im Rahmen von nachträglichen Untersuchungen von Entscheiden des BR verlangen. Die GPDel, der bereits vor der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 das Einsichtsrecht in die Akten des Mitberichtsverfahrens zukam, hat nur ganz ausnahmsweise im Rahmen der begleitenden Obergewalt Mitberichte bereits während der Entscheidfindung verlangt (vgl. Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht GPDel 19. 1. 2009 [BBl 2009 5007 ff., insb. 5037]). In der Praxis der GPK wurde in keinem Fall ein Dokument aus dem Mitberichtsverfahren *vor* dem BR-Entscheid eingefordert.

13 SÄGESSER, Obergewalt, 133 f., ist a.M., geht aber fälschlicherweise von einer Einsichtnahme in das Mitberichtsverfahren *vor* dem Entscheid des BR aus und befürchtet eine faktische Mitentscheidung im Kompetenzbereich der Regierung.

14 Zum im Jahre 2022 gescheiterten Versuch einer weitergehenden Vereinfachung und effektiveren Handhabung der Informationsrechte durch Schaffung einer «Ausserordentlichen Aufsichtsdelegation» s. oben N 17a.

15 Untersuchungen der GPK, bei denen vertrauliche Informationen und Dokumente anfallen, werden regelmässig durch Subkommissionen oder Arbeitsgruppen durchgeführt.

- 37 Die Mitglieder der Aufsichtskommissionen unterstehen dem Amtsgeheimnis (s. Art. 8 ParlG) und können für Amtsgeheimnisverletzungen strafrechtlich oder – im Falle der Gewährung der parlamentarischen Immunität – disziplinarisch (s. Art. 13 ParlG) belangt werden. Nach ihren Handlungsgrundsätzen gewährleisten die GPK die Vertraulichkeit ihrer Arbeit bis zur offiziellen Publikation ihrer Ergebnisse (GPK, Handlungsgrundsätze vom 29. 8. 2003/4. 9. 2003, BBl 2015 4841 ff.). Trotzdem kommt es während politisch brisanten Untersuchungen der Aufsichtskommissionen immer wieder zu Indiskretionen. Allerdings kann das Informationsleck auch auf Seite der Verwaltung bestehen. Die Indiskretionen werden i.d.R. nicht aufgeklärt, auch wenn die Aufsichtskommissionen in einigen Fällen Strafanzeige erstattet haben (Bsp. der GPK vgl. Art. 47 FN 5). Eine besondere Verantwortung hinsichtlich der Berücksichtigung von berechtigten Geheimhaltungsinteressen kommt den Aufsichtskommissionen im Rahmen ihrer Berichterstattungs- und Veröffentlichungspflicht zu (Art. 44 Abs. 2 und Art. 158 Abs. 3 ParlG) zu (vgl. Art. 157 FN 9).
- 38 Nach Abs. 7 Satz 2 können die Aufsichtskommissionen zum Zweck des Geheimnisschutzes oder für den Fall, dass ihre Informationsrechte zur Wahrnehmung der Oberaufsicht nicht ausreichen, ihre Delegationen mit der Abklärung einer konkreten Frage beauftragen. Der Gesetzgeber ging davon aus, dass die aus nur sechs Mitgliedern bestehenden Delegationen (GPDel und FinDel), denen die Oberaufsicht in den Geheimbereichen aufgetragen ist (vgl. Art. 51 Abs. 2 ParlG; Art. 53 Abs. 2 ParlG; Art. 154 Abs. 3 ParlG), den Geheimnisschutz am besten gewährleisten können.¹⁶ Die GPDel wird von einer GPK i.d.R. im Rahmen von grösseren Untersuchungen beauftragt, wenn geheime Dokumente oder Bundesratsprotokolle (bis zur Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 auch Dokumente des Mitberichtsverfahrens) einbezogen werden sollen.¹⁷
- 39 Mit Abs. 7 Sätze 3 und 4 hat der Gesetzgeber im Rahmen der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 den Aufsichtskommissionen in zweierlei Hinsicht Auflagen im Rahmen ihrer allgemeinen Verpflichtung zum Geheimnisschutz erteilt: Einerseits sind sie beauftragt, für ihren Zuständigkeitsbereich Weisungen zum Geheimnisschutz zu erlassen, und andererseits sind sie verpflichtet, darin insb. den Zugang zu Mitberichten zu beschränken. Die GPK sehen in ihren Weisungen vom 27. 1. 2012 vor, dass Mitberichte der Departementschefs nicht kopiert und von den Mitgliedern der Untersuchungsgremien nur beim Sekretariat eingesehen werden dürfen (Weisungen GPK über ihre Massnahmen zum Geheimnisschutz,

16 Bsp.: Die GPK-NR beauftragte die GPDel im Juni 2008, die Nachfolgeuntersuchung zu den sog. «Holenweger-Papieren» zu Ende zu führen, nachdem es während der Untersuchung der zuständigen Subkommission zu Indiskretionen gekommen war (Medienmitteilung GPDel 25. 11. 2011, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/2011/mm-gpdel-2011-11-25.aspx>> [23. 4. 2024]).

17 Bsp.: Bei der Untersuchung der Indiskretionen im Zh. mit Covid-19- Geschäften des BR wurde die GPDel beauftragt, jene Prot. von Sitzungen des BR zu analysieren, in denen sich der Bundesrat mit den sich häufenden Indiskretionen auseinandersetzte (Bericht GPK-NR/StR 17. 11. 2023: Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates (BBl 2024 335)). Bei der Untersuchung des Evaluationsverfahrens für ein neues Kampfflugzeug «wertete die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Auftrag der GPK-N die erweiterten Beschlussprotokolle der Bundesratssitzungen aus, an denen die Beschaffung NFK behandelt wurde, und übermittelte der GPK-N die wesentlichen Erkenntnisse daraus» (Bericht GPK-NR 9. 9. 2022 [BBl 2022 2484, 6]). Bei der Untersuchung zum Rücktritt des SNB-Präsidenten untersuchte die GPDel im Auftrag der GPK-NR/StR Bundesratsprotokolle und dazugehörige Dokumente (Bericht GPK-NR/StR 15. 3. 2013: Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension [BBl 2013 5640]).

27.1.2012, Abschnitt 5 Bst. a Ziff. 3, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/weisungen-gpk-geheimnisschutz-d.pdf>> [23.4.2024]). Die Weisungen enthalten keine rechtsetzenden Bestimmungen gem. Art. 22 Abs. 4 ParlG (s. Art. 22 N 18 ff.); sie sind ihrer Natur nach als behördenverbindliche Verwaltungsverordnung zu qualifizieren, mit welcher die GPK ihre interne Praxis im Umgang mit vertraulichen Informationen festlegt.¹⁸

Die GPK verfügen zusammen mit ihrer Delegation, die sie mit der Abklärung konkreter Fragen beauftragen können, faktisch über die gleichen Informationsrechte wie eine PUK (s. Art. 166 N 9 ff.); sie können zudem jederzeit und unkompliziert Untersuchungen einleiten (s. dagegen das Verfahren zur Einsetzung einer PUK nach Art. 163 ParlG). Umgekehrt verfügt der BR aber nur gegenüber der GPDel über ähnliche Mitwirkungsrechte wie gegenüber einer PUK.¹⁹ Allerdings bleiben die GPK von der Möglichkeit einer unmittelbaren Untersuchung in den Geheimbereichen und von Bundesratsprotokollen ausgeschlossen; sie sind auf die indirekte Information durch ihre Delegation angewiesen. Die GPK können dabei nicht direkt Einsicht in die entsprechenden Dokumente nehmen. Es ist an der GPDel, die Informationen auszuwerten und der GPK Bericht zu erstatten.

40

Art. 154

Informationsrechte der Delegationen der Aufsichtskommissionen

¹ Den Delegationen der Aufsichtskommissionen dürfen keine Informationen vorenthalten werden.

² Die Delegationen der Aufsichtskommissionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben neben den Informationsrechten nach den Artikeln 150 und 153 das Recht:

a. auf Herausgabe von:

1. Protokollen der Bundesratssitzungen,
2. Unterlagen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert sind oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann;

b. Personen als Zeuginnen oder Zeugen einzuzuhören; für die Vorladung und die Vorführung gilt Artikel 153 Absätze 3 und 4 sinngemäss.

³ Die Finanzdelegation und die Geschäftsprüfungsdelegation erhalten laufend sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte. Sie legen gemeinsam die Einzelheiten der Zustellung, der Einsichtnahme und der Aufbewahrung fest.

18 A.M. SÄGESSER, der die allgemeinen Delegationsgrundsätze verletzt sieht und als Erlassform eine VO der BVers verlangt (vgl. Art. 52 N 6; SÄGESSER, Oberaufsicht, 132). Es handelt sich u.E. nicht um eine «Entmachtung des Parlaments zugunsten der Aufsichtskommissionen», wie SÄGESSER meint, sondern im Gegenteil greift die Delegationsnorm in die Selbstorganisation der Aufsichtskommissionen ein.

19 Der BR verlangte bei der Änderung des ParlG vom 17.6.2011, die Verfahrensrechte des BR auszubauen und an seine rechtliche Stellung im Rahmen einer PUK anzupassen (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BB1 2011 1843]), was das Parlament jedoch mit Ausnahme von Abs. 5 Satz 1 (s. oben N 32 f.) ablehnte.

Droit à l'information des délégations de surveillance	¹ Les délégations des commissions de surveillance ont accès à toutes les informations dont elles ont besoin pour exercer leurs attributions. ² Outre le droit à l'information prévu aux art. 150 et 153, les délégations des commissions de surveillance ont le droit de demander: a. que leur soient remis: 1. les procès-verbaux des séances du Conseil fédéral, 2. les documents qui sont classés secrets pour des raisons relevant de la sécurité de l'État ou du renseignement, ou dont la prise de connaissance par des personnes non autorisées peut porter un grave préjudice aux intérêts du pays; b. d'entendre des personnes en qualité de témoins; s'agissant des citations à comparaître et des mandats d'amener, l'art. 153, al. 3 et 4, est applicable par analogie. ³ Toutes les décisions du Conseil fédéral sont communiquées au fur et à mesure à la Délégation des finances et à la Délégation des Commissions de gestion, accompagnées des propositions et des co-rapports correspondants. Les délégations concernées fixent ensemble les modalités de la transmission, de la consultation et de l'archivage des documents.
Diritti d'informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza	¹ Alle delegazioni delle commissioni di vigilanza non può essere sottaciuta alcuna informazione. ² Per adempiere i loro compiti, le delegazioni delle commissioni di vigilanza hanno, oltre ai diritti d'informazione di cui agli articoli 150 e 153, il diritto di: a. farsi consegnare: 1. i verbali delle sedute del Consiglio federale, 2. i documenti classificati come segreti nell'interesse della protezione dello Stato o dei servizi delle attività informative, oppure la cui trasmissione a persone non autorizzate può causare un grave danno agli interessi nazionali; b. interrogare persone in veste di testimoni; per la citazione e l'accompagnamento coattivo l'articolo 153 capoversi 3 e 4 è applicabile per analogia. ³ La Delegazione delle finanze e la Delegazione delle Commissioni della gestione ricevono costantemente tutte le decisioni del Consiglio federale, proposte e corapporti inclusi. Stabiliscono congiuntamente i dettagli della loro trasmissione, consultazione e conservazione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2
1. Geltungsbereich	2
2. Unbeschränkter Informationsanspruch der Delegationen von Aufsichtskommissionen (Abs. 1)	4
3. Recht auf Herausgabe von Protokollen der Sitzungen des BR und von geheimen Akten (Abs. 2 Bst. a)	7
4. Recht auf Zeugeneinvernahme (Abs. 2 Bst. b)	10
5. Laufende Zustellung der BR-Beschlüsse und Mitberichte (Abs. 3)	11

Materialien

Vgl. die Materialienhinweise zu Art. 153.

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 153.

I. Entstehungsgeschichte

Zur Entstehung der Informationsrechte der FinDel s. Art. 153 N 2 und 12, zur Entstehungsgeschichte der GPDel s. Art. 153 N 5 ff., 12 f., 15 f., und zur Geschichte der von 1999 bis 2019 existierenden NEAT-Aufsichtsdelegation s. Art. 153 N 9. Zur Verfassungsgrundlage der Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen im Allgemeinen s. Art. 153 N 10. 1

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Geltungsbereich

Art. 169 Abs. 2 BV spricht von den «vom Gesetz vorgesehenen besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen». Der Geltungsbereich von Art. 154 wird dadurch festgelegt, dass Art. 51 bzw. Art. 53 ParlG die FinDel und die GPDel als Delegationen der FK bzw. der GPK definieren. 2

Art. 169 Abs. 2 BV überlässt die Bezeichnung der «besonderen Delegationen von Aufsichtskommissionen» dem Gesetzgeber. Um die Oberaufsicht des Parlamentes über die Ausführung eines grossen Infrastrukturprojektes des Bundes zu gewährleisten, kann die Einsetzung einer weiteren Aufsichtsdelegation neben FinDel und GPDel zweckmässig sein. Eine derartige Aufgabe war der von 1999 bis 2019 aktiven NEAT-Aufsichtsdelegation (NAD) übertragen. Ihr oblag gem. Art. 20 Abs. 3 AtraG «[d]ie Oberaufsicht der Bundesversammlung» über den «Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale» (Titel des Gesetzes). Das AtraG gestand dieser Delegation ausdrücklich dieselben Informationsrechte wie der FinDel und GPDel zu; sie war also als Delegation i.S.v. Art. 169 Abs. 2 BV zu betrachten (vgl. Art. 153 N 9).¹ 3

2. Unbeschränkter Informationsanspruch der Delegationen von Aufsichtskommissionen (Abs. 1)

Abs. 1 wiederholt Art. 169 Abs. 2 BV, wonach den Delegationen von Aufsichtskommissionen «keine Geheimhaltungspflichten entgegengehalten werden» können. Positiv formuliert bedeutet dies, dass diese Delegationen Anspruch auf alle Informationen haben. Allerdings kann es sich dabei nur um Informationen handeln, welche die Delegationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, wobei sie in allenfalls strittigen Fällen selbst entscheiden, ob sie eine Information für ihre Aufgabenerfüllung benötigen oder nicht. 4

Die Aufgabe der Delegationen besteht in der Oberaufsicht in bestimmten Bereichen, wie sie für die FinDel in Art. 51 Abs. 2 ParlG und für die GPDel in Art. 53 Abs. 2 und 3 ParlG definiert sind. Die Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen sind also für ihre normale 5

¹ Mitglieder der NAD waren neben je zwei Mitgliedern der FK und der GPK beider Räte auch je zwei Mitglieder der KVF beider Räte. Die KVF sind keine Aufsichtskommissionen. Da diese Mitglieder eine Minderheit der NAD bildeten und ihre Mitgliedschaft sachlich begründet war, kann die Abstützung der Informationsrechte der NAD auf Art. 169 Abs. 2 BV nicht in Zweifel gezogen werden (gl.M. K. EHRENZELLER, Art. 169, N 15, a.M. ders. ebenda in N 87, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.).

Tätigkeit auf bestimmte Bereiche beschränkt. Thematisch sind sie letztlich aber uneingeschränkt, weil eine GPK der GPDel «weitere besondere Aufträge» zu einer Untersuchung in irgendeinem der Oberaufsicht der BVers unterstellten Bereich übertragen kann (Art. 53 Abs. 3 ParlG).

- 6 Die Beschränkung der Aufgabe auf die Oberaufsicht bedeutet, dass die Informationsrechte der Geltendmachung politischer Verantwortlichkeit insb. des BR als Ganzes wie auch seiner einzelnen Mitglieder dienen; sie dürfen aber nicht zu einer Art «Mitregierung» der Aufsichtsdelegationen führen, z.B. indem diese anhand der Kenntnisnahme von Mitberichten der Departemente in laufenden Verfahren auf Beschlüsse des BR Einfluss nehmen wollen (vgl. auch Biaggini, 2. Aufl., Art. 169, 1290).² Es liegen keine Hinweise vor, dass eine Aufsichtsdelegation in ihrer Praxis jemals diese Grenzen ihres Aufgabenbereichs nicht respektiert und somit ihre Informationsrechte missbraucht hätte. Nicht haltbar wäre ein genereller Ausschluss der Mitberichte vom Informationsanspruch der Aufsichtsdelegationen (s. dazu Art. 153 N 13). Der Grundsatz von Abs. 1 gilt nicht nur für den BR als Kollegium, sondern auch für jede Vorsteherin und jeden Vorsteher eines Departements in ihrem oder seinem eigenen Geschäftsbereich sowie für die Bundesverwaltung schlechthin.

3. *Recht auf Herausgabe von Protokollen der Sitzungen des BR und von geheimen Akten (Abs. 2 Bst. a)*

- 7 Das Recht auf Herausgabe von Prot. der Sitzungen des BR und von geheimen Akten (vgl. Art. 7 N 21 ff.) ergibt sich bereits aus Abs. 1. Die ausdrückliche Erwähnung dieses Rechts dient allein der Verdeutlichung der Kaskade der Informationsrechte, indem die hier aufgeführten Kategorien von Dokumenten auf der zweitobersten Stufe der Informationsrechte der Aufsitkskommissionen vom Anspruch auf Herausgabe ausdrücklich ausgenommen sind (Art. 153 Abs. 6 ParlG).
- 8 Bsp. für die Einsichtnahme der GPDel in Prot. der Sitzungen des BR finden sich in folgenden Untersuchungen der GPDel bzw. der GPK (in deren Untersuchungen hatte die GPDel gem. Art. 53 Abs. 3 ParlG im Auftrag der GPK Einsicht genommen):
- Fall Tinner: Rechtmässigkeit der Beschlüsse des Bundesrats und Zweckmässigkeit seiner Führung. Bericht GPDel 19. 1. 2009 (BBi 2009 5007 ff., insb. 5037);
 - Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA. Bericht GPK-NR/StR 30. 5. 2010 (BBi 2011 3099 ff.);³

2 Das entsprechende Selbstverständnis der FinDel und GPDel zeigt sich z.B. in der «Präambel» der «Vereinbarung der FinDel und der GPDel betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste» vom 6. 12. 2006 (Stand vom 1. 11. 2011, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vereinbarung-findel-gpdel-d.pdf>> [10.4.2024]): FinDel und GPDel haben die Vereinbarung beschlossen «angesichts der von der Bundesverfassung zugewiesenen Verantwortlichkeiten

- dass der Bundesrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes ist (Art. 174 BV) und zu seinen verfassungsmässigen Aufgaben die Beaufsichtigung der Bundesverwaltung und anderer Träger von Aufgaben des Bundes gehört (Art. 187 Abs. 1 Bst. a BV) und er dadurch die volle rechtliche und politische Verantwortung für die von den beiden Delegationen zu überwachende Staatstätigkeit trägt,
- während demgegenüber die Oberaufsicht von GPDel und FinDel selektiv ist und Schwerpunkte setzen muss und in keinem Fall die Aufsicht des Bundesrates und seine diesbezügliche volle Verantwortung ersetzt.»

3 Bei dieser Untersuchung führte die Einsicht der GPDel in die Prot. in erster Linie zur Feststellung, dass die untersuchten Themen vom BR während längerer Zeit nicht protokolliert wurden,

- Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen. Bericht GPK-StR 3.12.2010 (BBJ 2011 4215 ff., insb. 4258 f., 4299 f.).
- Fall Crypto AG. Bericht GPDel 2.11.2020 (BBJ 2021 156).⁴
- Evaluationsverfahren neues Kampfflugzeug. Bericht GPK-NR 9.9.2022 (BBJ 2022 2484).⁵

In der Praxis⁶ gab der BR bis am 31. 10. 2011, also bis zum Inkrafttreten der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 (s. Art. 153 N 14 ff.), seine Prot. auf Anfrage der GPDel nie heraus, sondern gewährte bloss in Räumen der BK Einsicht. Die GPDel oder ihre Präsidentin oder ihr Präsident bzw. ihre Vizepräsidentin oder ihr Vizepräsident erstellten zusammen mit dem Sekretariat der GPDel Notizen, welche anschliessend zhd. des untersuchenden Organs anonymisiert wurden; d.h. auf eine Wiedergabe der Namen der sich äussernden Mitglieder des BR wurde verzichtet. In der Untersuchung im «Fall Tinner» nahm ausnahmsweise allein das Sekretariat Einsicht, weil der Präsident der GPDel verhindert war. Seit dem 1. 11. 2011 gibt der BR der GPDel eine Abschrift der Prot. heraus. Die GPDel anonymisiert sie wie früher zhd. des untersuchenden Organs.

9

4. *Recht auf Zeugeneinvernahme (Abs. 2 Bst. b)*

Die Aufsichtsdelegationen haben noch nie von diesem ihnen gem. Art. 154 Abs. 2 Bst. b zustehenden Recht Gebrauch gemacht (s. dazu ausführlicher Art. 155 N 6 f.).

10

5. *Laufende Zustellung der BR-Beschlüsse und Mitberichte (Abs. 3)*

Während Art. 154 Abs. 2 ein Recht der Aufsichtsdelegationen auf Herausgabe von Informationen begründet, stipuliert Abs. 3 eine Pflicht des BR, den Aufsichtsdelegationen von sich aus laufend bestimmte Informationen («sämtliche Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte») zu übermitteln. Die Selektion dieser Informationen im Hinblick auf ihre Relevanz für die Wahrnehmung der spezifischen Aufgaben der einzelnen Delegationen kann den Aufsichtsdelegationen überlassen bleiben, da ja ohnehin sie zu bestimmen haben, ob eine Information für ihre Aufgabenerfüllung notwendig ist oder nicht (vgl. oben N 4). Aufgrund der Beschränkung ihres jeweiligen Aufgabebereiches dürfen sie und ihre einzelnen Mitglieder aber eine auf diese Weise erhaltene Information nicht verwenden, wenn sie offensichtlich nicht ihrer Aufgabenerfüllung dient.

11

Im Rahmen der Untersuchung der GPK bzw. der GPDel «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» im Jahr 2010 stellte die GPK fest, dass Art. 154 Abs. 3 nicht korrekt umgesetzt wurde, indem «verschiedene geheime Bundesratsbeschlüsse, welche die Nachrichtendienste betrafen, aber auch Beschlüsse, die der Bundesrat im Zh. mit der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA gefasst hatte, nicht der FinDel zugestellt worden waren. Dies konnte anhand der Unterlagen, welche die GPDel zuhanden der Untersuchungen der GPK ediert hatte, belegt werden» (GPK/GPDel, Jahresbericht 2010 vom 27. 1. 2011

12

was die Nachvollziehbarkeit des Handelns des BR in Frage stellte. Die GPK beurteilte diese Praxis als inakzeptabel (BBJ 2011 3121, 3143, 3407 f.).

4 «Weiter holte sie [die GPDel] bei der Bundeskanzlei (BK) die Protokollauszüge aller Sitzungen ein, anlässlich welcher der Bundesrat den Fall Crypto AG besprochen hatte» (BBJ 2021 156, 8).

5 «Schliesslich wertete die Geschäftsprüfungsdelegation (GPDel) im Auftrag der GPK-N die erweiterten Beschlussprotokolle der Bundesratssitzungen aus, an denen die Beschaffung NFK behandelt wurde, und übermittelte der GPK-N die wesentlichen Erkenntnisse daraus (BBJ 2022 2484, 6).

6 Auskunft von Beatrice Meli Andres, Sekretärin der GPDel, vom 17. 12. 2013.

[BBl 2011 4118 f.]). In der Folge wurden die Modalitäten der Übermittlung der Bundesratsbeschlüsse neu geregelt; zudem erhielt mit Inkraftsetzung der ParlG-Änderung vom 17.6.2011 am 1.11.2011 auch die GPDeI Anspruch auf laufende Zustellung aller Beschlüsse des BR (s. Art. 153 N 16).

- 13** Die Praxis der Umsetzung von Abs. 3 wird durch Ziff. 9 der «Vereinbarung der FinDeI und der GPDeI betreffend die Oberaufsicht über den Staatsschutz und die Nachrichtendienste» vom 6. 12. 2006 (Stand vom 1. 11. 2011, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vereinbarung-findel-gpdel-d.pdf>) [10.4.2024] aufgezeigt:

«9. Zustellung von Beschlüssen des Bundesrats (Art. 154 Abs. 3 ParlG)

- a. Die Bundeskanzlei stellt der FinDeI laufend eine Kopie sämtlicher Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte zu. Die FinDeI erhält insbesondere umgehend alle Unterlagen zu Bundesratsgeschäften, die nach Art. 28 Abs. 1 und Art. 34 Abs. 1 FHG der Zustimmung der FinDeI bedürfen.
- b. Die Bundeskanzlei stellt der GPDeI laufend eine Kopie sämtlicher Beschlüsse des Bundesrates einschliesslich der Anträge und der Mitberichte zu, sofern die Unterlagen geheim oder vertraulich nummeriert klassifiziert sind. Zusätzlich erhält die GPDeI spätestens 24 Stunden nach einem Beschluss des Bundesrats über Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit eine Kopie des Beschlusses einschliesslich der Anträge und der Mitberichte.
- c. Die GPDeI und FinDeI ermöglichen sich über ihre Sekretariate gegenseitig die Einsichtnahme in sämtliche Beschlüsse des Bundesrates. Die Modalitäten der Einsichtnahme werden durch die Sekretariate der beiden Delegationen geregelt.
- d. Bei der Aufbewahrung und der Einsichtnahme in die erhaltenen Unterlagen halten sich beide Delegationen an die geltenden Informationsschutzvorschriften des Bundesrats.»

- 14** In der Untersuchung zum «Fall Crypto AG» stiess die GPDeI auf als geheim klassifizierte Informationsnotizen, welche der BR ohne formellen Bundesratsbeschluss zur Kenntnis nimmt. Über solche Informationsnotizen wurde die GPDeI bisher nicht informiert, was sie als Informationslücke für die parlamentarische Oberaufsicht betrachtete. In ihrem Bericht vom 2.11.2020 zum «Fall Crypto AG» verlangte die GPDeI deshalb mit Empfehlung Nr. 11, dass ihr nach dem gleichen Verfahren wie für geheime Bundesratsbeschlüsse auch laufend alle geheimen Informationsnotizen zugestellt werden, welche der Bundesrat zu nachrichtendienstlichen Angelegenheiten oder solchen mit Bezug zu laufenden Geschäften der GPDeI zur Kenntnis genommen hat (BBl 2021 156, 58). Der BR erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 26.5.2021 damit einverstanden (BBl 2021 1222, 17). Im Rahmen der Umsetzung wurde zusätzlich vereinbart, dass die BK der GPDeI monatlich eine Liste der vertraulich klassifizierten Informationsnotizen zustellt. Bei Bedarf kann die GPDeI die sie interessierenden Notizen anfordern. Z.B. wurden der GPDeI seit Ende Februar 2022 alle vertraulich klassifizierten Informationsnotizen zum Krieg in der Ukraine und seinen Auswirkungen zugestellt (Jahresbericht 2022 GPK/GPDeI, 78 f. [BBl 2023 579]).

Art. 154a

Wirkungen von Untersuchungen der Geschäftsprüfungsdelegation auf andere Verfahren und Abklärungen

¹ Disziplinaruntersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation sind, dürfen nur mit Ermächtigung der Geschäftsprüfungsdelegation angehen oder weitergeführt werden.

² Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung des Bundesrates.

³ Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so bedarf es der Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder der Geschäftsprüfungsdelegation.

⁴ Eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungsdelegation hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

Effets des enquêtes de la délégation des Commissions de gestion sur d'autres procédures ou investigations

¹ Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée ou poursuivie qu'avec l'autorisation de la délégation des Commissions de gestion, si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont visées par une enquête de cette même délégation.

² La délégation des Commissions de gestion statue sur l'autorisation après audition du Conseil fédéral.

³ S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la délégation des Commissions de gestion tranche à la majorité des deux tiers de ses membres.

⁴ Une enquête de la délégation des Commissions de gestion n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

Ripercussioni delle inchieste della Delegazione delle Commissioni della gestione su altri procedimenti o indagini

¹ Inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono oggetto di un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione possono essere avviate o proseguite unicamente con l'autorizzazione di quest'ultima.

² La Delegazione delle Commissioni della gestione decide sull'autorizzazione dopo aver sentito il Consiglio federale.

³ Se è controversa la necessità dell'autorizzazione, decide in merito, a maggioranza dei due terzi di tutti i membri, la Delegazione delle Commissioni della gestione.

⁴ Un'inchiesta della Delegazione delle Commissioni della gestione non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Auswirkungen einer Untersuchung durch die GPDel auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 1)	6
2. Anhörung des BR (Abs. 2)	7
3. Vorgehen bei Streitigkeit, ob Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes erforderlich ist (Abs. 3)	8
3a. Anwendungsfälle von Abs. 1–3	9
4. Keine Auswirkungen der Untersuchung durch die GPDel auf gerichtliche Verfahren (Abs. 4)	10

Materialien

03.460 Pa.Iv. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes: Bericht GPK-StR 21. 11. 2003 (BBi 2004 1469 ff.); Stellungnahme BR 31. 3. 2004 (BBi 2004 1477 ff.); AmtlBull StR 2004 409 ff.; AmtlBull NR 2004 1415 ff.; AmtlBull StR 2004 859 f.; AmtlBull NR 2004 2189; AmtlBull StR 2004 947; Änderung ParlG vom 17.12.2004 (AS 2005 4793 ff.).

Literatur

SÄGESSER, Wirkung der Einsetzung einer PUK auf andere Verfahren, in: Zeitschrift für Strafrecht 2002, H. 3, 225 ff.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Die GPDel der Eidg. Räte legte in ihrem Bericht vom 30.9.2003 «Zur Abgrenzung der Untersuchungen der Delegation der Geschäftsprüfungskommissionen von verwaltungs-internen Administrativuntersuchungen am Beispiel der Abklärungen Südafrika» (BBi 2004 5225 ff.; vgl. auch AmtlBull NR 2004 1415 ff.) die Schwierigkeiten dar, die sich aus den parallel laufenden Verfahren der GPDel, des VBS und der BA zum Thema ergeben hatten:

«Keine Probleme ergaben sich in Bezug auf das Ermittlungsverfahren der Bundesanwaltschaft. Diesbezüglich bestand von Anfang an Klarheit darüber, dass dieses der Aufdeckung konkreter Straftaten individueller Personen im Zusammenhang mit möglichen Widerhandlungen gegen das Kriegsmaterialgesetz und gegen die Güterkontrollgesetzgebung diene [...]. Hingegen zeigte sich recht bald, dass die Parallelität eines parlamentarischen Aufsichtsverfahrens mit einer departementsinternen Administrativuntersuchung mit ähnlicher Zielsetzung fast zwangsläufig zu Abgrenzungs- und Koordinationsproblemen führt» (Bericht GPDel 30.9.2003 [BBi 2004 5226 f.]).

- 2 Als direkte Folge dieses Berichtes schlug die GPK-StR mit der pa.Iv. 03.460 (*Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes*) den neuen Art. 154a ParlG vor (Bericht GPK-StR 21. 11. 2003 [BBi 2004 1469 ff.]). Sie begründete dies wie folgt: «Die Möglichkeit einer Behinderung der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht durch verwaltungs-interne Untersuchungen muss vermieden werden» (BBi 2004 1471). Der Entwurf entsprach zu weiten Teilen der Regelung, wie sie bereits früher für die PUK ins GVG aufgenommen worden war (vgl. Art. 171 N 1 ff.). Der vorgeschlagene Art. 154a E-ParlG umfasste drei Absätze: Der erste entsprach weitgehend dem heutigen Abs. 1 und legte fest, dass Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen des Bundes zum Untersuchungsgegenstand der GPDel nur mit Ermächtigung derselben angehoben oder weitergeführt

werden dürfen. Abs. 2 regelte, dass eine Untersuchung durch die GPDel keine Auswirkungen auf gerichtliche Verfahren hat, was dem heutigen Abs. 4 entspricht. Nach Abs. 3 des Entwurfes war die Zustimmung aller Mitglieder der GPDel nötig, falls strittig war, ob die Ermächtigung erforderlich sei.

In den parlamentarischen Beratungen stellte die GPK-StR den Antrag, den folgenden Absatz in den Entwurf aufzunehmen: «Die Geschäftsprüfungsdelegation entscheidet über die Ermächtigung nach Anhörung durch den Bundesrat.» Die Kommission wollte damit vorgängig vom BR erfahren, aus welchen Gründen er eine Administrativuntersuchung beginnen oder weiterführen möchte. «Wir erachten es auch als sinnvoll, die anstehenden Probleme in diesem Zusammenhang im gemeinsamen Dialog zu regeln» (AmtlBull StR 2004 409 f.). Dieser Antrag wurde gutgeheissen (AmtlBull StR 2004 410). 3

Wie erwähnt (s. N 2), sah der Entwurf in Abs. 3 vor, dass bei Streitigkeit, ob eine Ermächtigung notwendig sei, *alle* Mitglieder der GPDel zustimmen müssen (Einstimmigkeit). Dies wurde im Verlaufe der Beratungen durch den NR angepasst und die Einstimmigkeit durch das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit ersetzt. Dadurch sollte verhindert werden, dass ein einzelnes Mitglied der GPDel die Ermächtigung verhindern kann, oder dass Schwierigkeiten entstehen, wenn ein Mitglied nicht anwesend ist (AmtlBull NR 2004 1415). 4

Die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung vom 17. 12. 2004 von beiden Räten einstimmig angenommen (AmtlBull NR 2004 2189; AmtlBull StR 2004 947). 5

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Auswirkungen einer Untersuchung durch die GPDel auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 1)

Gem. Art. 154a Abs. 1 dürfen Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes zu Sachverhalten und Personen, die in den Untersuchungsbereich der GPDel fallen, nur eingeleitet oder weitergeführt werden, wenn die GPDel die zuständigen Behörden dazu ermächtigt. Disziplinaruntersuchungen richten sich gegen Angestellte des Bundes. Die Begriffe der Disziplinaruntersuchung bzw. der Administrativuntersuchung des Bundes sind in Art. 171 N 9 ff. erläutert. Art. 171 ParlG wurde, wie oben dargelegt (N 2), für die PUK geschaffen und war Vorbild für Art. 154a ParlG. Der «Ermächtigungsvorbehalt beschränkt sich auf parallel laufende Untersuchungen. Wenn die GPDel ihre Untersuchung also abgeschlossen hat, können die Bundesbehörden mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen weiterfahren und brauchen dazu keine Ermächtigung der GPDel» (Bericht GPK-StR 21. 11. 2003 [BBl 2004 1472]). Dies im Unterschied zur Regelung für die PUK, in welcher nach Art. 171 Abs. 3 ParlG für Verfahren zum Untersuchungsthema der PUK auch nach Abschluss der Arbeiten der PUK eine Ermächtigung nötig ist. 6

2. Anhörung des BR (Abs. 2)

Bevor die GPDel über die Ermächtigung nach Abs. 1 entscheidet, hört sie den BR an. Wie in der Entstehungsgeschichte dargelegt (N 3), soll der BR die Gelegenheit haben, seine Gründe für das Einleiten oder Weiterführen einer Disziplinar- oder Administrativuntersuchung darzulegen. Entgegen den Ausführungen der Kommissionsberichterstatlerin und der Bundeskanzlerin im StR gibt dies dem BR nicht das Recht, «dass der Bundesrat in speziellen Situationen in der Lage sein muss, personalrechtliche Untersuchungen und Administrativuntersuchungen weiterzuführen» (AmtlBull StR 2004 409 f.). Der BR kann in der Anhörung aber der GPDel die Gründe darlegen, warum er eine Disziplinar- oder Administrativuntersuchung weiterführen möchte. 7

3. Vorgehen bei Streitigkeit, ob Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes erforderlich ist (Abs. 3)

- 8 Wenn streitig ist, ob eine Ermächtigung erforderlich ist, so braucht es für die Feststellung der Notwendigkeit einer Ermächtigung die Zustimmung von zwei Dritteln aller Mitglieder der GPDel. Nach erfolgter Zustimmung ist über die Annahme oder Ablehnung der Ermächtigung mit einfachem Mehr abzustimmen. Die Gründe für das Erfordernis eines qualifizierten Mehrs finden sich in der Entstehungsgeschichte (N 4). Dieses Zweidrittelmehr ist problematisch, da nach Art. 159 BV, abgesehen von den dort abschliessend aufgezählten Ausnahmen, in beiden Räten und in der VBers immer das einfache Mehr entscheidet (vgl. Art. 78 N 5 ff.). Die SPK-NR hatte in ihrem Bericht zur pa.Iv. 01.401 (*Parlamentsgesetz*) das analoge, früher in Art. 47^{quinquies} Abs. 3 GVG 1962 geforderte Zweidrittelmehr für die Erteilung eines Untersuchungsauftrages an die GPDel ausserhalb ihres ständigen Aufgabenbereichs aus diesem Grund als «verfassungswidrig» bezeichnet und mit Art. 53 Abs. 3 ParlG in ein einfaches Mehr abgeändert (vgl. BBl 2001 3556).

3a. Anwendungsfälle von Abs. 1–3

- 9 Im Jahresbericht 2013 der GPK und der GPDel hat die GPDel erstmals über ihre Erfahrungen mit der Anwendung von Art. 154a ParlG informiert und den Ablauf im Zh. mit der formellen Inspektion der GPDel zur Informatiksicherheit im Nachrichtendienst des Bundes geschildert (vgl. Jahresbericht 2013, Ziff. 4.1.2 [BBl 2014 5020 f.]). Das VBS und die GPDel waren sich nicht einig, ob für eine externe Untersuchung, die das Departement nach Ankündigung der Inspektion der GPDel ausgelöst hatte, eine Ermächtigung nach Art. 154a ParlG nötig sei oder nicht. Die GPDel ermächtigte das VBS einstimmig, diese externe Untersuchung durchzuführen, und nahm damit «ihr Recht in Anspruch, bei Meinungsverschiedenheiten mit der Exekutive darüber zu entscheiden, ob eine Ermächtigung erforderlich ist» (vgl. Jahresbericht 2013, Ziff. 4.1.2, [BBl 2014 5020]).¹
- 9a Am 13.2.2020 entschied die GPDel, eine Inspektion zur Affäre um die Crypto AG einzuleiten, nachdem der BR seinerseits bereits eine Untersuchung unter der Leitung des alt Bundesrichters Niklaus Oberholzer beschlossen hatte. Die GPDel ermächtigte den BR, diese Untersuchung weiterzuführen. Kurze Zeit später kam die GPDel aufgrund neu aufgetauchter Akten zum Schluss, «dass weder der NDB noch das VBS zum damaligen Zeitpunkt das Ausmass und die Tragweite des zu untersuchenden Sachverhalts erkannt hatten». Es zeigte sich, «dass nebeneinander durchgeführte Untersuchungen einer raschen und reibungslosen Aufklärung des Sachverhaltes hinderlich sind.» Die GPDel widerrief die Ermächtigung vom 14.2.2020 und beauftragte Niklaus Oberholzer, als Untersuchungsbeauftragter der GPDel i.S.v. Art. 166 Abs. 2 i.V.m. Art. 155 Abs. 6 ParlG die Untersuchung weiterzuführen. Der BR monierte, dass die von Art. 154a Abs. 2 verlangte Anhörung des BR nicht stattgefunden habe. Die GPDel erachtete die Anforderung von Art. 154a Ab. 2 ParlG als erfüllt, weil der Vorsteherin des VBS angeboten worden war, sie vor dem Entscheid der GPDel anzuhören; dieses Angebot war nicht angenommen worden (Fall Crypto AG. Bericht der GPDel vom 2.11.2020 [BBl 2021 156, 38 ff.]).

¹ Aufgrund des Wortlauts des Berichts stellt sich die Frage, ob die Abstimmung über die Notwendigkeit der Ermächtigung oder diejenige über die Ermächtigung selbst ein einstimmiges Resultat erbrachte, bzw. ob überhaupt getrennt abgestimmt wurde, wie dies das Gesetz verlangt (was in einem konkreten Anwendungsfall durchaus Folgen haben könnte).

4. Keine Auswirkungen der Untersuchung durch die GPDel auf gerichtliche Verfahren (Abs. 4)

Abs. 4 hat weitgehend den gleichen Wortlaut wie Abs. 2 von Art. 171 ParlG. Eine Untersuchung durch die GPDel hat keine Auswirkungen auf zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie auf Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen. Dieser Absatz, so der Bericht der GPK-StR vom 21. 11. 2003, «stellt die Unabhängigkeit der Justiz sicher. Die GPDel hat politische Verantwortlichkeiten aufzudecken und institutionelle Mängel aufzuklären. Sie ist weder eine gerichtliche oder gerichtsähnliche Behörde, noch ein polizeiliches Untersuchungsorgan. [...] Vor allem bei heiklen Fällen (z.B. organisierte Kriminalität) muss es den Ermittlungsbehörden möglich sein, ohne vorgängige Ermächtigung der GPDel rasch zu handeln, bevor Beweismittel verschwinden oder die absolute Verjährung eintreten könnte» (BBi 2004 1472).

10

Im Zh. mit der Affäre um die Crypto AG (s. N 9a) ermächtigte der BR am 25.6.2020 die BA zur Einleitung einer Strafverfolgung auf Strafanzeige des SECO wegen Verletzung des Güterkontrollgesetzes (SR 946.202). Nach Beurteilung der GPDel fehlte dafür die rechtliche Grundlage; zudem beeinträchtigte dieses Vorgehen die Inspektion der GPDel. In ihrem Bericht zur Inspektion gab die GPDel folgende Empfehlung ab: «Zu Strafanzeigen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand einer laufenden Untersuchung der GPDel sind, ist die Delegation vorgängig zu konsultieren. Das zuständige Departement oder die BK holen dazu eine schriftliche Stellungnahme der betroffenen Strafverfolgungsbehörde ein» (Fall Crypto AG. Bericht der GPDel vom 2.11.2020 [BBi 2021 156, 53 ff.]). Der BR lehnte in seiner Stellungnahme vom 26.5.2021 diese Empfehlung mit einer ausführlichen Begründung ab (BBi 2021 1222, 17 ff.); die GPDel gab der Angelegenheit keine weitere Folge (Jahresbericht 2021 GPK/GPDel vom 25.1.2022, Kap. 5.2. «Nachkontrolle zur Inspektion zum Fall Crypto AG» [BBi 2022 513, 111 ff.]).

11

Art. 155*

Befragung und Zeugeneinvernahme durch die Delegationen der Aufsichtsmissionen

¹ Vor jeder Befragung ist festzustellen, ob sich eine Person als Auskunftsperson oder als Zeugin oder Zeuge zu äussern hat.

² Die förmliche Zeugeneinvernahme wird erst angeordnet, wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht hinreichend abklären lässt. Jede Person ist zur Ablegung des Zeugnisses verpflichtet.

³ Eine Person, gegen die sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, darf nur als Auskunftsperson befragt werden.

⁴ Zeuginnen und Zeugen sind auf ihre Aussage- und Wahrheitspflicht, Auskunftspersonen auf ihr Recht, die Aussage zu verweigern, aufmerksam zu machen. Vorbehalten bleibt das Zeugnisverweigerungsrecht nach Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess.

⁵ Für die Protokollierung wird die Befragung von Personen auf einem Tonträger aufgenommen. Die Protokolle werden den befragten Personen zur Unterzeichnung vorgelegt.

⁶ Für das Verfahren und die Rechte der Betroffenen sind die Artikel 166–171 anwendbar.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

Audition par les
délégations des
commissions de sur-
veillance de témoins
ou de personnes
appelées à fournir
des renseignements

- ¹ Avant toute audition, les délégations des commissions de surveillance déterminent si la personne concernée est entendue en qualité de témoin ou de personne appelée à fournir des renseignements.
- ² L'audition d'un témoin n'est ordonnée formellement que s'il est établi qu'il n'existe aucun autre moyen de faire toute la lumière sur l'affaire à élucider. L'obligation de témoigner s'étend à toute personne concernée.
- ³ Lorsque l'enquête est dirigée uniquement ou essentiellement contre une personne en particulier, celle-ci ne peut être entendue qu'en qualité de personne appelée à fournir des renseignements.
- ⁴ Les témoins sont informés de leur obligation de déposer et de dire la vérité, et les personnes appelées à fournir des renseignements, de leur droit de refuser de déposer. L'art. 42, al. 1, de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 relatif au droit de refuser de témoigner est réservé.
- ⁵ Les dépositions sont enregistrées en vue de l'établissement du procès-verbal. Celui-ci est soumis pour signature à la personne entendue.
- ⁶ La procédure et les droits des personnes concernées sont régis par les art. 166 à 171.

Interrogatori e
esame dei testimoni
da parte delle dele-
gazioni delle com-
missioni di vigilanza

- ¹ Prima di qualsiasi interrogatorio, va accertato se una persona debba essere sentita a titolo di persona informata sui fatti o di testimone.
- ² L'esame formale dei testimoni è ordinato soltanto se una fattispecie non può essere sufficientemente chiarita in altro modo. Ogni persona è tenuta a deporre.
- ³ Una persona contro cui è diretta interamente o prevalentemente un'inchiesta può essere interrogata soltanto in veste di persona informata sui fatti.
- ⁴ I testimoni devono essere resi attenti al loro obbligo di deporre e di dire la verità; le persone informate sui fatti, sul loro diritto di non rispondere. È fatto salvo il diritto di non deporre secondo l'articolo 42 capoverso 1 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale.
- ⁵ Gli interrogatori sono registrati su un supporto del suono ai fini della verbalizzazione. I verbali sono presentati per firma alle persone interrogate.
- ⁶ Alla procedura e ai diritti degli interessati sono applicabili gli articoli 166–171.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 (BBl 1965 1177 ff.); AmtlBull NR 1965 579; Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 269); AmtlBull StR 1966 56 ff., 119 ff., 134, 224 f., 228; AmtlBull NR 1966 1966 303 ff., 357 f., 411 f., 437; Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).

89.243 Pa.Iv. Bildung einer Delegation: Bericht GPK-StR 12. 12. 1990 (BBl 1991 I 1034 ff.); Änderung GVG 13. 12. 1991 (AS 1992 641).

90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 (BBl 1995 I 1120 ff.); Änderung GVG 10. 10. 1997 (AS 1998 646 ff.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE PG 31. 1. 2000; Prot. SPK-NR 14. 9. 2000; Prot. SPK-StR 30. 1. 2002; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3606); AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Die Bestimmungen über die Befragung und die Zeugeneinvernahme des Art. 155 wurden – mit Ausnahme von Abs. 4 Satz 1 und Abs. 6 – 1966 im Rahmen der gesetzlichen Regelung der PUK (zur Entstehungsgeschichte vgl. Art. 163 N 1 ff.) im GVG eingefügt (Art. 58 Abs. 3, Art. 60 Abs. 1–5, Art. 61 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966 [AS 1966 1325 ff.]). Die GPK waren nach der «Mirage-Affäre» von den Räten beauftragt worden, Gesetzesvorschläge zum Ausbau der Verwaltungskontrolle auszuarbeiten. Die von der GPK-StR als Zweitkommission eingebrachten Entwürfe (Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 [BBl 1966 I 269]; Art. 54^{quinquies} Abs. 3, Art. 54^{septies}, Art. 54^{octies} Abs. 1) wurden in den parlamentarischen Beratungen unverändert übernommen (AmtlBull StR 1966 56 ff., 119 ff., 134, 224 f., 228; AmtlBull NR 1966 303 ff., 357 f., 411 f., 437).

Das Recht, Personen als Zeugen einzuvernehmen, galt nur für die PUK, nicht aber für die 1966 bereits bestehende FinDel; 1991 wurde es aber auch der neu eingeführten GPDel (zur Entstehungsgeschichte vgl. Art. 53 N 1 ff.; Art. 153 N 5 ff.) zugestanden (Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 13. 12. 1991 [AS 1992 641])¹. 1997 wurde im Rahmen der Verbesserung des Rechtsschutzes der Betroffenen im PUK-Verfahren ins GVG eingefügt, dass auch Auskunftspersonen auf ihr Aussageverweigerungsrecht aufmerksam zu machen sind (Art. 60 Abs. 1^{bis} GVG i.d.F. vom 10. 10. 1997 [AS 1998 646]).

Im ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.) erfuhren die Aufsichtsdelegationen generell eine Aufwertung: Die PUK sollte nur bei Vorkommnissen von grosser politischer Tragweite eingesetzt werden; die Aufsichtsdelegationen sollten für alle übrigen Fälle zuständig sein (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3606]). Entsprechend wurden die Bestimmungen über die Befragung und die Zeugeneinvernahme gesetzessystematisch aus den PUK-Bestimmungen (Art. 163 ff. ParlG) herausgelöst und in das Kapitel «Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat» integriert. Sie wurden damit für alle Aufsichtsdelegationen gültig, also neu auch für die FinDel (Art. 51 ParlG) und die von 1999–2019 existierende NAD (Art. 20 AtraG). Die Fassung von Art. 150 VE PG 31. 1. 2000 wurde in den Beratungen in den SPK und in den Räten unverändert übernommen und gab zu keinen Diskussionen Anlass (Prot. SPK-NR 14. 9. 2000, 45; Prot. SPK-StR 30. 1. 2002, 33; AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224).

Gegenüber der letzten Fassung des GVG enthält Art. 155 zwei materielle Ergänzungen und eine Änderung: Abs 4 Satz 1a hält fest, dass Zeuginnen und Zeugen auf ihre Aussage- und Wahrheitspflicht aufmerksam zu machen sind. Während das GVG die PUK-Artikel nur für das Verfahren als für die GPDel «sinngemäss anwendbar» erklärte (vgl. Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG), sind sie gem. der Verweisnorm in Abs. 6 nun «für das Verfahren und die Rechte der Betroffenen [...] anwendbar». Abs. 5 verzichtet auf die umständliche Protokollierungsform von Zeugenaussagen gem. Art. 7 BZP und schreibt stattdessen für alle Befragungen vor, dass sie für die Protokollierung auf einem Tonträger aufgenommen werden. Zu diesen Änderungen sind den Materialien keine Erklärungen zu entnehmen.

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Alle drei bisher eingesetzten PUK, für welche die Vorgängerbestimmung von Art. 155 geschaffen wurde (zur Entstehungsgeschichte vgl. oben N 1 ff.), arbeiteten noch nach den Bestimmungen des GVG. Die PUK EJPD (89.006 Vorkommnisse im EJPD. *Parlamentarische*

¹ Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG verwies für das Verfahren der Zeugeneinvernahme auf die Bestimmungen der PUK.

rische Untersuchungskommissionen) befragte 53 Beamte und ehemalige Beamte als Auskunftspersonen, in seltenen Fällen als Zeugen, sowie 54 Privatpersonen, meistens als Auskunftspersonen, seltener als Zeugen (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1990 I 660 und 664]). Die PUK EMD (90.022 *Vorkommnisse im EMD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen*) dagegen beschloss, die einzuvernehmenden Personen so weit als möglich als Zeugen zu befragen. Zweck dabei war die Wahrheitsfindung und die Feststellung von Verantwortlichkeiten und institutionellen Mängeln, nicht aber die Verfolgung von Einzelpersonen (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/11]). Die PUK PKB (95.067 *Pensionskasse des Bundes. Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommissionen*) wiederum entschied, «alle Personen als Auskunftspersonen anzuhören und auf eine formelle Zeugenbefragung zu verzichten, es sei denn, jemand hätte sich geweigert, vor der Kommission auszusagen, was jedoch nie der Fall gewesen ist.» In zwei Fällen habe die Kommission auf die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme hinweisen müssen, weil zwei Personen sich anfänglich nicht willens gezeigt hätten, alles zu sagen, was sie wussten (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 187]).

- 6 Das Instrument der Zeugeneinvernahme wurde bisher von keiner Aufsichtsdelegation angewendet. In einem Fall einer nicht aussagewilligen Person drohte die GPDel mit dem Mittel der Zeugeneinvernahme, was dazu führte, dass die Person zur Aussage bereit war und die GPDel auf eine Zeugeneinvernahme verzichtete.² Das Recht, notfalls Personen im Dienst des Bundes und Private als Zeugen einzuvernehmen, bleibt somit – zumindest seit der PUK EMD 1990 – v.a. ein präventives Druckmittel, das Auskunftspersonen vor einer Delegation oder einer PUK dazu anhält, wahrheitsgemäss auszusagen.³ Die befragten Personen sind i.d.R. Personen im Dienst des Bundes und nur ausnahmsweise Dritte oder Privatpersonen.⁴ Den Bundesbediensteten kommt aber ohnehin die gesetzliche Pflicht zu, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Art. 156 N 5 ff.). Bei Verletzung dieser Pflicht können ihnen personalrechtliche bzw. disziplinarrechtliche Sanktionen drohen. Der Zeugeneinvernahme kommt somit v.a. bei der Befragung von Privatpersonen Bedeutung zu.
- 7 Art. 155 geht – entsprechend seiner Entstehungsgeschichte (vgl. oben N 1 ff.) – grundsätzlich von einer PUK-Situation aus, d.h. von einer formellen, vertieften Untersuchung eines politisch bedeutsamen Sachverhalts. In der Praxis der Aufsichtsdelegationen stellt diese Situation die Ausnahme dar und kommt am ehesten bei formellen Untersuchungen der GPDel in Betracht. Für die Praxis der FinDel und der NAD war die Bestimmung bisher denn auch von geringer Bedeutung. Die GPDel wendet die Bestimmungen des Art. 155, welche die Befragung von Personen als Auskunftspersonen betreffen (Abs. 1, Abs. 4 Satz 1b, Abs. 5 Satz 2, und das Verfahren vor der PUK, auf das Abs. 6 integral verweist), nur im Rahmen von formell eröffneten Untersuchungen an, über deren Ergebnisse sie Berichte erstellt, nicht aber im Rahmen ihrer laufenden und wiederkehrenden Kontrollen des Nachrichtendienstes und anderer Dienststellen, die Aufgaben im Bereich der inneren und äusseren Sicherheit wahrnehmen.
- 8 In der Praxis weisen einige Bestimmungen von Art. 155 Auslegungsprobleme und Unklarheiten auf. So sind etwa nach Abs. 4 Satz 1b Auskunftspersonen auf ihr Recht, die Aussage

² Nach Angaben des Sekretariates der GPDel.

³ Die PUK PKB war der Meinung, eine formelle Zeugnispflicht führe mit der latenten Gefahr, wegen unrichtiger Aussage straf- oder disziplinarrechtlich verfolgt werden zu können, zu einer tendenziell grösseren Zurückhaltung bei den Aussagen (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 187]).

⁴ Die PUK EJPD kann diesbezüglich als Sonderfall gesehen werden (s. oben N 5).

zu verweigern, aufmerksam zu machen, obwohl für Personen im Dienst des Bundes gilt, dass sie verpflichtet sind, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen und diese nur dann verweigern dürfen, wenn sie sich selbst oder die in Art. 42 Abs. 1 Bst. a BZP bezeichneten nahen Angehörigen einer Strafverfolgung aussetzen (Art. 156 N 6). Geht die Bestimmung als *lex specialis* den Bestimmungen von Art. 156 Abs. 1 und 2 ParlG, die für alle Kommissionen gelten, vor oder ist sie nur auf Personen anwendbar, die nicht im Dienst des Bundes stehen? Wortlaut und Gesetzssystematik sprechen dafür, dass Abs. 4 Satz 1b dem Art. 156 ParlG Abs. 1 vorgeht, aber aus den Materialien ist ersichtlich, dass Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. von 10.10.1997 (AS 1998 646 ff.; heute Art. 156 Abs. 1 ParlG) weiterhin gelten sollte (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1120 ff., 1126]). Somit ist die Bestimmung nur auf Personen anwendbar, die nicht im Dienst des Bundes stehen oder gestanden haben. Unklar bleibt, ob ihr Auskunftsverweigerungsrecht weiter geht als jenes von Auskunftspersonen, die vor einer GPK aussagen, welche die Auskunft nur dann verweigern dürfen, wenn sie sich selbst oder nahe Angehörige einer Strafverfolgung aussetzen müssten (Art. 153 Abs. 2 Satz 3 ParlG). Als *lex specialis* müsste sie vorgehen, was zur Folge hat, dass die Wahrheitsfindung für eine Aufsichtsdelegation oder eine PUK im Vergleich zu den GPK erschwert ist, insb. in den Fällen, in denen sich eine Untersuchung ganz oder vorwiegend gegen eine solche Person richtet, da sie dann nicht als Zeuge einvernommen werden könnte (Art. 155 Abs. 3).

Eine offene Frage ist im Weiteren, ob die integrale Verweisung für das Verfahren und die Rechte der Betroffenen auf die Art. 166–171 ParlG (Art. 155 Abs. 5) bedeutet, dass die besonderen Pflichten der Betroffenen im Verfahren vor den Aufsichtskommissionen nicht gelten, etwa die speziellen Schweigepflichten nach Art. 169 ParlG. Fraglich erscheint sodann, ob die Verweisnorm in Bezug auf die speziellen Strafbarkeitsbestimmungen von Art. 170 ParlG dem Legalitätsprinzip genügt. Diese können jedenfalls weder als reine Verfahrensnormen noch als Rechte der Betroffenen gelten.⁵

Art. 156*

**Stellung von
Personen im Dienst
des Bundes**

¹ Personen im Dienst des Bundes sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen.

² Das Recht zur Zeugnisverweigerung nach Artikel 42 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess ist sinngemäss anwendbar.

⁵ Einige Schwierigkeiten der Anwendbarkeit von Art. 166–171 ParlG für die GPDel entstehen dadurch, dass sie sich eng an den Strafprozess anlehnen (so ausdrücklich der Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1125 ff.]), während die Oberaufsicht andere Ziele verfolgt als die Strafverfolgung und entsprechend angepassten Regeln folgen sollte. De lege ferenda wäre es wünschenswert, die Regeln der PUK und der Aufsichtsdelegationen von Grund auf neu zu ordnen und die Bestimmungen der Aufsichtsdelegationen besser auf jene der Aufsichtskommissionen abzustimmen. Die systematische Neuordnung der Bestimmungen über die Rechte, die Organisation und das Verfahren der Aufsichtskommissionen und -delegationen war – neben dem Hauptziel der Schaffung einer a.o. Aufsichtsdelegation – ein weiteres Ziel der Vorlage 15.451 (*Pa.Iv. Stärkung der Geschäftsprüfungskommissionen*. Bericht der GPK-NR vom 2.7.2019 [BBl 2019 6227 ff.]), welche aber in der Beratung der Eidg. Räte gescheitert ist (s. Art. 153 N 17a).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. von Kap. II durch Stefan Diezig.

³ Personen im Dienst des Bundes darf auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Kommission keinerlei Nachteil erwachsen. Infolge von Aussagen gegenüber einer Kommission darf gegen sie nur nach Anhörung der betreffenden Kommission ein Verfahren eröffnet werden.

⁴ Personen im Dienste des Bundes nach diesem Gesetz sind das Bundespersonal sowie Personen, die unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind. Die Art der Beziehung zum Bund ist nicht massgebend.

Statut des personnes
au service de la
Confédération

¹ Toute personne au service de la Confédération est tenue de donner des renseignements complets et véridiques et de donner toutes les références aux documents utiles.

² L'art. 42, al. 1, de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 relatif au droit de refuser de témoigner est applicable par analogie.

³ Il est interdit de faire subir un quelconque préjudice à une personne au service de la Confédération en raison d'une déposition véridique qu'elle a faite devant une commission. Celle-ci est entendue avant qu'une procédure soit engagée contre la personne concernée en raison d'une telle déposition.

⁴ Les personnes au service de la Confédération sont, au sens de la présente loi, le personnel de la Confédération et les personnes qui sont chargées directement de tâches de droit public pour le compte de la Confédération. La nature du rapport de travail n'est pas déterminante.

Statuto delle
persone al servizio
della Confedera-
zione

¹ Le persone al servizio della Confederazione sono tenute a dare qualsiasi informazione in maniera veridica e completa, nonché a indicare qualsiasi documento utile.

² È applicabile per analogia il diritto di non deporre secondo l'articolo 42 capoverso 1 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale.

³ Alle persone al servizio della Confederazione non può derivare alcun pregiudizio da quanto abbiano veridicamente dichiarato a una commissione. Possono essere oggetto di un procedimento in seguito alle dichiarazioni da loro fatte a una commissione soltanto previo parere della commissione medesima.

⁴ Sono persone al servizio della Confederazione a tenore della presente legge il personale federale nonché le persone direttamente incaricate di compiti federali di diritto pubblico. Il rapporto di impiego non è determinante.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BB1 1965 I 1177 ff., insb. 1208); Stellungnahme BR 27. 8. 1965 (BB1 1965 II 1025 ff., insb. 1048); Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 (BB1 1966 I 213 ff., insb. 236); Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).

78.233 *Pa.Iv. Parlamentsreform*: Bericht Kommission-NR 10. 11. 1981 (BB1 1982 I 1118 ff., insb. 1159 f.); Stellungnahme BR 5. 5. 1982 (BB1 1982 II 337 ff., insb. 342 ff.); AmtlBull NR 1983 101 ff.; AmtlBull StR 1983 491; Änderung GVG 23. 3. 1984 (AS 1984 768 ff.).

90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BB1 1995 I 1120 ff., insb. 1128); Stellungnahme BR 26.4.1995 (BB1 1995 III 367 ff.); Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 f.).

01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 31.8.2000, 45 f.; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467, 3606 f.); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

Der spätere Art. 156 geht zurück auf die Änderung des GVG vom 1.7.1966 unter dem Titel «Ausbau der Verwaltungskontrolle», welche als Folge der «Mirage-Affäre» ausgearbeitet worden war (vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 2 ff.). Eine ausdrückliche Verpflichtung von befragten Beamten zur wahrheitsgemässen Aussage wurde damals zwar allein für Aussagen vor einer PUK im Gesetz festgeschrieben (Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966). In Art. 47^{quinquies} Abs. 4 letzter Satz i.V.m. Art. 61 GVG wurde aber für den Geltungsbereich aller Kommissionen festgehalten, dass den Beamten «aus ihren wahrheitsgemässen Äusserungen keinerlei Nachteil erwachsen» darf. Die GPK-NR hatte diese Bestimmung für Aussagen vor einer PUK vorgeschlagen, ohne sie weiter zu begründen (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BB1 1965 I 1208]). Der BR hatte in seiner Stellungnahme vom 27.8.1965 vergeblich die Streichung der Bestimmung beantragt: Sie «beinhaltet eine Selbstverständlichkeit und bekundet ein gewisses Misstrauen. Da sie überdies ohne rechtliche Folgen bliebe, eignet sie sich kaum zur Aufnahme ins Gesetz» (BB1 1965 II 1048). Die GPK-StR verschoob die Bestimmung in der Folge in den für alle Kommissionen geltenden Art. 47^{bis} GVG 1962 und wies in ihrem Bericht vom 12.2.1966 darauf hin, dass auch die Kommissionen Adressaten dieser Bestimmung sind: Sie seien verpflichtet, die Beamten in der Weise zu schützen, dass z.B. nicht Äusserungen an die Öffentlichkeit getragen werden, «wodurch den Beamten schwere Schäden und Nachteile in ihrem Ansehen und in ihrer Ehre erwachsen könnten» (BB1 1966 I 236). In den Räten gab die Bestimmung zu keinen Diskussionen Anlass.

Die Kommission des NR, die mit Bericht vom 10.11.1981 verschiedene Vorschläge für eine Parlamentsreform unterbreitete, wollte einen Schritt weitergehen und beantragte eine Ergänzung des GVG 1962, wonach ein Verfahren gegen Beamte wegen Aussagen vor einer Kommission *nur mit deren Zustimmung* eröffnet werden darf. Die Kommission verwies auf Erfahrungen der GPK, wonach die bisherige «Vorschrift möglicherweise keinen Schutz gegen die strafrechtliche Verfolgung des Beamten wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses biete» (BB1 1982 I 1159 f.). Die Beamten hätten mit der neuen Bestimmung Immunität erhalten. Der BR empfand diesen Vorschlag als «Misstrauenskundgebung» und insistierte auf seiner «Stellung als Spitze der Verwaltungshierarchie» (BB1 1982 II 342 ff.). Der NR und später auch der StR stimmten darauf einem neuen, abgeschwächten Antrag der Kommission zu, der nur noch die vorgängige Anhörung der Kommission vor Eröffnung eines Verfahrens vorschrieb (AmtlBull NR 1983 101 ff.; AmtlBull StR 1983 491).¹

Mit der Änderung des GVG vom 10.10.1997 wurde das Verhältnis zwischen der Auskunftspflicht der von einer PUK oder der GPDel befragten Personen im Dienst des Bundes (Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966; anwendbar auch für die GPDel gem. Verweis in

¹ Der Entscheid fiel im NR nach einer vehementen Grundsatzdebatte. Opponenten waren einerseits BR Rudolf Friedrich, andererseits Staatsrechtsprofessor und NR Richard Bäumlin (SP/BE) sowie NR Alfons Müller-Marzohl (CVP/LU), die sich für den ursprünglichen Antrag der Kommission aussprachen. NR Müller-Marzohl wies auf das Bsp. eines Majors aus dem Nachrichtendienst der Armee hin, der wegen Aussagen vor der GPK entgegen erteilter Zusicherungen von der Militärjustiz verfolgt worden sei (AmtlBull NR 1983 103).

Art. 47^{quinquies} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 13. 12. 1991) und ihrem Recht zur Aussageverweigerung geklärt, indem Letzteres in Art. 60 Abs. 1^{bis} GVG ausdrücklich festgehalten wurde (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1128]; Änderung GVG 10. 10. 1997 [AS 1998 646 f.]).

- 4 Mit dem ParlG wurde die Verpflichtung der Personen im Dienst des Bundes zur Auskunftserteilung (Art. 61 Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966; neu Art. 156 Abs. 1) und das damit verbundene Recht zur Aussageverweigerung (Art. 60 Abs. 1^{bis} GVG i.d.F. vom 10. 10. 1997; neu Art. 156 Abs. 2) aus den Bestimmungen über die PUK zu den Bestimmungen über den «Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat» (neu 2. Kap. des 7. Titels ParlG) verschoben, womit der Geltungsbereich erweitert wurde. Mit Art. 156 Abs. 3 wurde Art. 47^{bis} Abs. 5 GVG i.d.F. vom 23. 3. 1984 unverändert übernommen; Art. 156 Abs. 4 führte Art. 47^{bis} Abs. 4 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966 weiter. Art. 156 gab weder in den Kommissionen noch in den Räten zu Diskussionen Anlass.²

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 Die Pflicht für Personen im Dienst des Bundes, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (Abs. 1), gilt grundsätzlich gegenüber allen Kommissionen. Eine besondere Bedeutung kommt Abs. 1 jedoch im Verfahren der Aufsichtskommissionen, insb. der GPK zu, die zur Wahrnehmung der Oberaufsicht auf umfassende Informationen aus der Verwaltung angewiesen sind, auch wenn diese mitunter für Vorgesetzte von angehörten Bundesbediensteten belastend sein können. Diese Pflicht der Bundesbediensteten gegenüber den Aufsichtskommissionen, den Delegationen und der PUK besteht für Sachverhalte, die sich auf ihren Dienst beziehen, auch noch nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst des Bundes (Art. 153 Abs. 2 Satz 2; s. N 27). Die Pflicht zur wahrheitsgemässen Auskunftserteilung entspricht der Stellung einer Privatperson bei der Zeugeneinvernahme. Mit einer Befragung einer Person im Dienst des Bundes können somit die gleichen Resultate wie bei einer Zeugeneinvernahme erzielt werden, weshalb sich eine Zeugeneinvernahme erübrigt (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3606 f.]).
- 6 Nach Abs. 2 können Personen im Dienst des Bundes das Zeugnisverweigerungsrecht gem. Art. 42 Abs. 1 Bst. a BZP sinngemäss geltend machen. Danach können sie eine Auskunft verweigern, wenn sie sich selber oder nahe Angehörige einer Strafverfolgung aussetzen würden. Sie können aber nicht geltend machen, dass sie einem Amtsgeheimnis oder einem militärischen Geheimnis unterstehen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3606]).
- 7 Weil die Pflicht gem. Abs. 1 Personen im Dienst des Bundes in einen Loyalitätskonflikt gegenüber ihren Vorgesetzten führen kann, darf ihnen nach Abs. 3 Satz 1 auf Grund ihrer wahrheitsgemässen Äusserungen gegenüber einer Kommission keinerlei Nachteil erwachsen. Infolge von Aussagen, die einen Vorgesetzten belasten oder auf mangelhafte Leistungen einer Dienststelle schliessen lassen, sind mehr oder weniger offensichtliche Nachteile bis hin zu ungerechtfertigten Entlassungen denkbar. Der Nachweis solcher Nachteile ist in der Praxis schwierig. Zudem verfügen die Aufsichtskommissionen über keine Sanktionsmöglichkeit, wenn eine vorgesetzte Stelle eine Person im Dienst des Bundes wegen Aus-

2 Abgesehen von rechtlichen Präzisierungen in der SPK-NR (Prot. SPK-NR 31. 8. 2000, 45 f.) betr. das Aussageverweigerungsrecht von Auskunftspersonen und die Definition des Kreises der «Personen im Dienst des Bundes».

sagen in einer Anhörung oder der Herausgabe von Unterlagen benachteiligt. Die Bestimmung ist somit nicht durchsetzbar und eher deklaratorischer Natur. De lege ferenda wäre wünschenswert, dass die 1981 gescheiterte Forderung (s. oben N 2) wieder aufgegriffen würde, wonach ein Verfahren gegen angehörte Personen im Dienst des Bundes wegen ihren Aussagen vor einer Kommission nur *mit deren Zustimmung* eröffnet werden darf. Zum Schutz der angehörten Personen ist es unerlässlich, dass die Vertraulichkeit der Verhandlungen und Prot. gewahrt bleibt. Es ist ständige Praxis der GPK, die durch die Rechtsprechung des BStGer gestützt wird (Entscheide BB.2005.19 und BB 2006.18), anderen Behörden und Amtsstellen keine Einsicht in ihre Prot. zu gewähren (OBERHOLZER, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 13, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-rechtsgutachten-oberholzer-2008-06-05.pdf> [23.4.2024]). Die GPK stellen den angehörten Personen im Dienst des Bundes direkt und persönlich einen Protokollauszug zu, der die Beratungen betrifft, bei denen sie anwesend waren. Ihre Vorgesetzten haben keinen Anspruch auf Einsichtnahme (GPK, Weisungen über die Behandlung ihrer Protokolle und weiterer Unterlagen, 28.1.2019, Ziff. 4.1 Bst. a, Ziff. 4.2 Bst. b und Ziff. 4.3.3 Bst. c, <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-weisungen.pdf> [23.4.2024]; zur Gewährung der Einsichtnahme in Prot. der GPK vgl. Art. 153 N 36 ff.).

Dass einer angehörten Person im Dienst des Bundes aufgrund ihrer Aussagen vor einer Kommission der parlamentarischen Oberaufsicht keinerlei Nachteile erwachsen dürfen, wurde vom Gesetzgeber nicht sehr klar definiert. So ist die in N 7 beschriebene Konstellation von Folgender abzugrenzen: Betreffen die wahrheitsgemässen Äusserungen ein eigenes Fehlverhalten, so ist nicht ausgeschlossen, dass dieser Person Nachteile erwachsen könnten. Liegt dies doch gerade im Wesen und im Kern der parlamentarischen Oberaufsicht. Art. 156 Abs. 2 ParlG soll einerseits angehörte Personen gegenüber hierarchisch höher gestellten Personen schützen und andererseits eine vertrauensbildende Situation für die angehörte Person schaffen.

Als Schutzmassnahme sieht Satz 2 von Abs. 3 zumindest vor, dass gegen Personen im Dienst des Bundes infolge von Aussagen gegenüber einer Kommission nur nach Anhörung der betreffenden Kommission ein Verfahren eröffnet werden darf. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Personen im Dienst des Bundes vor den Aufsichtskommissionen und -delegationen über allfällige Missstände aussagen können, ohne ein Disziplinarverfahren oder ein auf sie abzielendes bzw. sie potenziell schädigendes Aufsichts- oder Administrativverfahren gewärtigen zu müssen.³

3 In ihrer oberoaufsichtsrechtlichen Feststellung vom 24. 6. 2008 rügte die GPK-NR die I. Beschwerdekammer des BStGer, sie habe als fachliche Aufsichtsbehörde über die BA die gesetzliche Pflicht missachtet, vor der Eröffnung des vom damaligen EJPD-Vorsteher angeregten Aufsichtsverfahrens die GPK-NR gem. Art. 156 Abs. 3 anzuhören. Dabei sei unerheblich, dass es sich lediglich um ein Aufsichtsverfahren und nicht um ein Disziplinar- oder Strafverfahren gehandelt habe. Entscheidend sei, dass das Verfahren geeignet war, die Vertreter der BA, die eine Informationspflicht gegenüber der GPK-NR hatten, zu benachteiligen. Der Entscheid der I. Beschwerdekammer hatte zu einer privaten Strafklage gegen die Vertreter der BA geführt (GPK-NR, Oberaufsichtsrechtliche Feststellung zum Aufsichtsentscheid der I. Beschwerdekammer des BStGer vom 18. 12. 2007 [AU.2007.1_A], 24. 6. 2008 [BBl 2009 4127 ff.]).

Art.157*

Stellungnahme der betroffenen Behörde	Die betroffene Behörde erhält Gelegenheit zur Stellungnahme, bevor eine Aufsichtskommission oder ihre Delegation über Mängel in der Geschäftsführung oder in der Führung des Finanzhaushaltes Bericht erstattet.
Avis de l'autorité concernée	L'autorité concernée a le droit de s'exprimer avant qu'une commission de surveillance ou sa délégation rende compte aux conseils de dysfonctionnements dans sa gestion des affaires ou dans sa gestion financière.
Parere dell'autorità interessata	All'autorità interessata è data la possibilità di esprimersi prima che una commissione di vigilanza o una sua delegazione riferisca su lacune nella gestione generale o finanziaria.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

90.273 Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren: Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: VE PG 31.1.2000; Prot. SPK-NR 14.9.2000; Prot. SPK-StR 30.1.2002; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3607); AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).
10.404 Pa.Iv. Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen: Stellungnahme BR 2.2.2011 (BB1 2011 1839 ff.); AmtlBull StR 2011 230, 239; AmtlBull NR 2011 1130, 1137; Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.).

I. Entstehungsgeschichte

- 1
- Bereits vor dem Inkrafttreten des ParlG war es ständige Praxis der GPK und der GPDel, Berichte über vertiefte Untersuchungen (Inspektionen) vor deren Veröffentlichung dem BR oder dem BGer zur Stellungnahme zuzustellen. Mit Art. 157 wurde diese Praxis festgeschrieben und gleichzeitig auf die Oberaufsicht im Bereich des Finanzhaushaltes ausgedehnt.¹ Gem. dem Bericht der SPK-NR lag dieser Praxis die Auffassung zu Grunde, dass Oberaufsicht auf einem Dialog zwischen beaufsichtigender und beaufsichtigter Behörde basiere. Dieser Anspruch auf «rechtliches Gehör» sollte im ParlG für den gesamten Bereich der Oberaufsicht verankert werden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3607]). Der Wortlaut des VE vom 31. 1. 2000 blieb unverändert und gab in den Beratungen zu keinen Diskussionen Anlass (AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 224).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1.Aufl. durch Stefan Diezig.

1 Ein gesetzliches Recht auf Stellungnahme gab es vor Inkrafttreten des ParlG nur im Verfahren der GPDel und der PUK seit der Änderung des GVG vom 10. 10. 1997 (AS 1998 646 ff., insb. 648). Dieses Recht galt allerdings nicht generell für die betroffene Behörde, sondern nur für Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden. Ihre Stellungnahme muss bis heute im Bericht sinngemäss wiedergegeben werden (Art.63 Abs.4 und 5 GVG 1962 i.d.F. vom 10. 10. 1997; heute Art. 168 Abs. 5–6 ParlG; vgl. Art. 168 N 17 f.).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Die GPK stellen die Berichtsentwürfe ihrer Subkommissionen oder Arbeitsgruppen vor ihrer Verabschiedung in den Plenarkommissionen den «betroffenen Behörden» im Rahmen der Verwaltungskonsultation zur Stellungnahme zu. Unter «betroffener Behörde» ist die jeweils oberste Behörde, die für den untersuchten Verwaltungs- bzw. Politikbereich verantwortlich ist, zu verstehen. Dies ist in den meisten Fällen der BR;² es kann aber auch das BGer sein bei Untersuchungen, die das BGer selbst³ oder ein seiner Aufsicht unterstehendes erstinstanzliches eidg. Gericht (BStGer,⁴ BVGer und BPatGer) betreffen, oder die AB-BA, wenn sie selbst oder die BA betroffen ist. Wenn ausgelagerte Einheiten der Bundesverwaltung oder Behörden mit besonderem Unabhängigkeitsstatus betroffen sind, werden zusätzlich zu ihrer Aufsichtsbehörde auch sie zur Stellungnahme eingeladen;⁵ dasselbe gilt für Kantonsregierungen, wenn die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kte. Untersuchungsgegenstand ist.⁶

Die GPK geben in Anlehnung an die Bestimmungen für die GPDel und die PUK (Art. 168 Abs. 5–6 ParlG; vgl. Art. 168 N 17 f.; vgl. oben FN 1) Personen, die von einer Untersuchung direkt betroffen sind, Gelegenheit zur Stellungnahme zum Berichtsentwurf. Dies war z.B. der Fall im Jahre 2023 beim ehemaligen Kommunikationschef des EDI, 2012 beim ehemaligen SNB-Präsidenten, 2007 beim ehemaligen Bundesanwalt oder 2003 bei einem betroffenen Bundesrichter.⁷

Die «betroffenen Behörden» werden jeweils gebeten, dazu Stellung zu nehmen, ob der Berichtsentwurf formelle oder materielle Fehler aufweist, die korrigiert werden müssen, und ob er vertrauliche Informationen enthält, die nicht veröffentlicht werden sollten.⁸

2 Die Praxis der GPK gegenüber dem BR besteht mindestens seit 1995. Bsp.: Bericht GPK-StR 25.9.1995: Planung und Ausarbeitung des Konzeptes BAHN 2000 (Periode 1983 bis 1987) (BBl 1996 I 1209 ff.).

3 Bsp.: Mit der Inspektion zur parlamentarischen Oberaufsicht über die eidg. Gerichte führte erstmals eine GPK eine formelle Evaluation am BGer durch (Bericht GPK-StR 28.6.2002: Parlamentarische Oberaufsicht über die eidgenössischen Gerichte [BBl 2002 7625 ff.]). Der Berichtsentwurf wurde dem BGer und dem EVG zur Stellungnahme zugestellt. Sie sollten insb. prüfen, ob der Entwurf formelle oder materielle Fehler enthält (Brief Subkommission EJPd/Gerichte der GPK-StR, 12.6.2002).

4 Z.B. Bericht GPK-NR/StR 22.1.2010: Umstände des Rücktritts eines eidg. Untersuchungsrichters (BBl 2010 3899 ff.).

5 Z.B. die FINMA und die SNB beim Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff.) oder die BA beim Bericht GPK-NR 5.9.2007: Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (BBl 2008 1979 ff.).

6 Z.B. Bericht GPK-NR 24.8.2005: Anwendung und Wirkung der Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht (BBl 2006 2579 ff.).

7 Bericht GPK-NR 5.9.2007: Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes (BBl 2008 1979 ff.); Bericht GPK-NR/StR 15.3.2013: Rücktritt des SNB-Präsidenten am 9. Januar 2012: Der Bundesrat im Spannungsfeld zwischen der politischen und der aufsichtsrechtlichen Dimension (BBl 2013 5627 ff.); Bericht GPK-NR/StR 6.10.2003: Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht (BBl 2004 5647 ff.); Bericht der GPK-NR/StR 17.11.2023: Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates (BBl 2024 335).

8 Bereits beim Bericht Bahn 2000 (Bericht GPK-StR: Planung und Ausarbeitung des Konzeptes BAHN 2000 [Periode 1983–1987] vom 25.9.1995 [BBl 1996 I 1209 ff.]) wurde der Vorsteher des UVEK gem. dieser Praxis eingeladen, zu den zwei genannten Fragen Stellung zu nehmen (Schreiben der Arbeitsgruppe «Bahn 2000» vom 21.8.1995).

Ziel dieser Konsultation ist einerseits eine Faktenkontrolle und andererseits die Vermeidung von Geheimnisverletzungen⁹. Dem BR geht dieses Konsultationsrecht zu wenig weit. Im Rahmen der Behandlung der pa.Iv. 10.404 (*Präzisierung der Informationsrechte der Aufsichtskommissionen*) beantragte er, Art. 157 in dem Sinn zu ergänzen, dass die Aufsichtskommission in ihrem Bericht die Stellungnahme der betroffenen Behörde ausweisen und die Nichtberücksichtigung begründen muss (Stellungnahme BR 2.2.2011 [BBl 2011 1848]). Im StR wurden diese Anträge mit zwei Gegenstimmen abgelehnt, im NR mit einer Gegenstimme. Die Sprecher der GPK hielten dem BR entgegen, dass es eine unzulässige Restriktion des verfassungsmässigen Auftrags der GPK wäre, wenn diese verpflichtet würde, die Stellungnahme des BR bereits in ihren Bericht einzubeziehen. Der BR könne nach der Veröffentlichung offiziell Stellung nehmen und seine Stellungnahme ebenfalls veröffentlichen (s. Art. 158 N 6). Der BR habe somit genügend Möglichkeiten, seine Sicht einzubringen (AmtlBull StR 2011 239; AmtlBull NR 2011 1137).

- 5 In seiner Stellungnahme zum Bericht der GPK-NR/StR zum Rücktritt des SNB-Präsidenten vom 15.3.2013 (BBl 2013 5627 ff.) kritisierte der BR, dass er im Rahmen der Praxis der GPK vor der Berichtspublikation nur eine Sachverhaltskontrolle vornehmen, nicht aber seine Sicht der Dinge einbringen könne. So entstehe in der Öffentlichkeit der Eindruck, der BR habe der Kritik nichts entgegenzusetzen. Die Handhabung von Art. 157 durch die GPK sei zu überdenken (Stellungnahme BR 22.5.2013 [BBl 2013 5725]). Die GPK beschlossen hierauf, an den Grundsätzen der bisherigen Praxis festzuhalten, jedoch im Rahmen des Möglichen die Fristen für die Konsultationsantwort des BR zu verlängern und bei politisch bedeutsamen Inspektionen jeweils zu prüfen, ob dem BR die Möglichkeit zu geben sei, seine Stellungnahme vor dem Beschluss über den Bericht persönlich vor der Kommission zu erläutern (Schreiben GPK-NR/StR an den BR 31.1.2014 [BBl 2014 3417 ff.]).
- 6 Die Stellungnahmen der betroffenen Behörden gem. Art. 157 sind Akten der Aufsichtskommissionen und somit vertraulich. Über eine allfällige Veröffentlichung entscheidet die Präsidentin oder der Präsident der zuständigen Aufsichtskommission (Art. 7 Abs. 4 i.V.m. Art. 8 ParlVV). Die «betroffenen Behörden» veröffentlichen i.d.R. ihre Stellungnahmen gem. Art. 157 nicht.¹⁰

9 Die Aufsichtskommissionen sind befugt, auch Informationen zu veröffentlichen, die der BR vertraulich halten will (vgl. Art. 158 N 6); dabei müssen sie alle bestehenden Geheimhaltungsinteressen gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Information abwägen (vgl. OBERHOLZER, Informationsrechte der Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte im Bereich der Strafverfolgung aus strafprozessualer Sicht, Rechtsgutachten zhd. der GPK, 5.6.2008, 7, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-rechtsgutachten-oberholzer-2008-06-05.pdf>> [23.4.2024]). Diese Abwägung setzt voraus, dass die Aufsichtskommissionen die entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen kennen.

10 Eine Ausnahme bildete etwa die Stellungnahme des EJPD zum Berichtsentwurf der Subkommission EJPD/BK der GPK-NR vom 3.8.2007 (Medienmitteilung EJPD 29.11.2007, <<https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-15998.html>> [23.4.2024] zum Bericht GPK-NR: Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes vom 5.9.2007 (BBl 2008 1979 ff.). Im Rahmen der Inspektion der GPK-NR/StR zu den Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des B veröffentlichte das EDI eine Stellungnahme, nachdem die Kommissionen ihren Bericht publiziert hatten (Stellungnahme des EDI vom 17.11.2023 zum Bericht «Indiskretionen im Zusammenhang mit Covid-19-Geschäften des Bundesrates der Geschäftsprüfungskommissionen» (<<https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/dokumentation/stellungnahme-gpk.html>> [23.4.2024])).

Art. 158***Empfehlung an
die verantwortliche
Behörde**

¹ Eine Aufsichtskommission oder -delegation kann im Bereich der Oberaufsicht Empfehlungen an die verantwortliche Behörde richten.

² Diese Behörde informiert die Aufsichtskommission oder -delegation über die Umsetzung der Empfehlung.

³ Die Empfehlung und die Stellungnahme der verantwortlichen Behörde werden veröffentlicht, sofern keine schützenswerten Interessen entgegenstehen.

**Recommandations
aux autorités
responsables**

¹ Les commissions de surveillance et leurs délégations peuvent adresser aux autorités responsables des recommandations touchant le domaine dans lequel elles exercent leurs attributions en matière de haute surveillance.

² Ces autorités informent les commissions de surveillance et leurs délégations de la suite donnée à ces recommandations.

³ Les recommandations des commissions de surveillance et leurs délégations et les avis des autorités politiques responsables sont publiés pour autant qu'aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose.

**Raccomandazione
all'autorità respon-
sabile**

¹ Nell'ambito dell'alta vigilanza, una commissione di vigilanza o una sua delegazione può rivolgere raccomandazioni all'autorità responsabile.

² L'autorità responsabile informa la commissione di vigilanza o la sua delegazione sulla realizzazione di tali raccomandazioni.

³ Le raccomandazioni medesime e i pareri dell'autorità responsabile vengono pubblicati se non vi si oppongono interessi degni di protezione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

89.243 Pa.Iv. *Bildung einer Delegation*: AmtlBull NR 1991 1550; Zusatzbericht Kommission-NR 21. 11. 1991 (BB1 1992 VI 487 ff.); Änderung GVG 8. 10. 1993 (AS 1994 360 ff.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3607); Stellungnahme BR 22. 8. 2001 (BB1 2001 5428 ff., insb. 5455 f.); AmtlBull NR 2001 1372; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

K. EHRENZELLER, Art. 169, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 4042 ff. (zit. K. EHRENZELLER, Art. 169); MASTRONARDI, Zur Wirksamkeit der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund, in: Parlamentsdienste, Parlament, 351 ff. (zit. MASTRONARDI, Wirksamkeit).

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Martin Graf.

I. Entstehungsgeschichte

- 1 Die Empfehlung an den BR als Instrument der GPK wurde mit der Änderung des GVG vom 8.10.1993 (AS 1994 360 ff.) in das Gesetz aufgenommen (Art. 47^{ter} Abs. 3 GVG), gehörte aber schon vorher zur Praxis der GPK. Die GPK-NR stellte den Antrag, es solle erklärt werden, dass es bei den «Beschlüssen» der GPK (Art. 47^{ter} Abs. 3 GVG i.d.F. vom 1.7.1966 [AS 1966 1325 ff., 1327]) «um die Empfehlungen an den Bundesrat sowie um die Berichte und Anträge an das Ratsplenum» gehe (AmtlBull NR 1991 1550).
- 2 Im ParlG wurde die Empfehlung als Instrument, das im ganzen Bereich der Oberaufsicht – also auch bei der Finanzaufsicht – Anwendung findet, verankert. Zudem wurde die Informationspflicht des BR bezüglich der Umsetzung (Abs. 2) aufgenommen. Mit der Veröffentlichung der Empfehlungen und der bundesrätlichen Stellungnahmen (Abs. 3) sollte Transparenz hergestellt werden, was eines der Ziele der Oberaufsicht sei (SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]). Der BR äusserte Bedenken gegenüber der Möglichkeit, dass die Aufsichtskommissionen und -delegationen allenfalls auch Empfehlungen an die Kte. richten könnten. Es sei nicht ihre Aufgabe «sich mittels Empfehlungen in den Verkehr des Bundesrates mit den Kantonen einzuschalten» (Stellungnahme BR 22.8.2001 [BBl 2001 5455]). Es blieb aber bei der offenen Formulierung («verantwortliche Behörde»), die laut Kommissionssprecher v.a. die Möglichkeit eröffnen sollte, bei Bedarf Empfehlungen auch an die Adresse der Kte. zu richten (AmtlBull NR 2001 1372; s. auch BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Oberaufsicht im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats [ENSI], Rechtsgutachten zhd. der GPK, 26.8.2013, 55, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-ensi-2013-08-28.pdf> [11.4.2024]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 3 Die Empfehlung an die verantwortliche Behörde (Abs. 1) ist ein wichtiges Instrument der parlamentarischen Oberaufsicht (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]): Die Aufsichtskommissionen und -delegationen verfügen über keine Weisungsbefugnisse an die Behörden und können deren Entscheide weder aufheben noch ändern (Art. 26 Abs. 4 ParlG, s. Art. 26 N 45). Anhand von Empfehlungen können sie aber aufgrund ihrer Feststellungen und Schlussfolgerungen für die Zukunft Vorschläge unterbreiten und gleichzeitig einen Dialog mit den verantwortlichen Behörden einleiten. Rechtlich sind die Empfehlungen nicht verbindlich, doch es kommt ihnen eine erhebliche praktische und politische Bedeutung zu.¹ Sie verpflichten die verantwortlichen Behörden, Abweichungen von der Einschätzung der Aufsichtskommissionen bzw. der Delegationen zu rechtfertigen (vgl. K. EHRENZELLER, Art. 169 N 57).
- 4 Zu den Aufsichtskommissionen zählen die GPK (s. Art. 52 ParlG) und die FK (s. Art. 50 ParlG) beider Räte. Aufsichtsdelegationen sind die GPDel (s. Art. 53 N ParlG) und die FinDel (s. Art. 51 N ParlG). Das Recht, Empfehlungen abzugeben, steht auch der PUK (Art. 163 ff. ParlG) zu, obwohl sie hier nicht erfasst ist.² Die meisten Empfehlungen der Aufsichtskommissionen richten sich an den BR als verantwortliche Behörde für die

¹ Zur Wirksamkeit von Empfehlungen der GPK s. MASTRONARDI, Wirksamkeit, 356 ff.

² Art. 166 Abs. 1 ParlG verweist nicht auf Art. 158: Eine PUK wird nach Abschluss ihrer Arbeiten aufgelöst, weshalb die verantwortliche Behörde die PUK nicht mehr über die Umsetzung der Empfehlung informieren kann. Aber auch ohne diesen Verweis kann eine PUK Empfehlungen abgeben. Einer Rechtsgrundlage bedarf nur die damit verbundene Verpflichtung von Abs. 2 und Abs. 3. In der Praxis haben die GPK die Überprüfung der Umsetzung von Empfehlungen aller

gesamte Bundesverwaltung. Seit 2002 richten die GPK auch Empfehlungen an das BGer (vgl. Art. 157 N 2).³ Empfehlungen können sich ebenso an die AB-BA richten. In einzelnen Fällen haben die GPK auch Empfehlungen direkt an ausgelagerte Verwaltungseinheiten mit Unabhängigkeitsstatus (z.B. an die FINMA)⁴, an ein erstinstanzliches Gericht (so an das BStGer)⁵, an eine zuständige Sachbereichskommission⁶ oder sogar an Private (so an die UBS)⁷ gerichtet.⁸

Empfehlungen können mehr oder weniger imperativ formuliert sein (vgl. BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Obergewalt im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), Rechtsgutachten zhd. der GPK, 26.8.2013, 23, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-ensi-2013-08-28.pdf>> [11.4.2024]). In der Praxis der GPK finden sich Abstufungen von moderaten Einladungen bis zu dezidierten Forderungen (z.B. die GPK «lädt den Bundesrat ein zu prüfen», «der Bundesrat prüft», «der Bundesrat sorgt dafür, dass», «die GPK verlangt, dass»).

Die GPK fassen ihre Untersuchungsergebnisse i.d.R. in die Form eines Berichts und richten Empfehlungen an die verantwortliche Behörde (GPK, Handlungsgrundsätze vom 29.8.2003/4.9.2003, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpk-handlungsgrundsätze.pdf>> [11.4.2024]). Sie setzen der verantwortlichen Behörde im Bericht jeweils eine Frist für ihre Stellungnahme. Gem. der allgemeinen Informationspflicht über die Ergebnisse ihrer Beratungen (Art. 48 ParlG) veröffentlichen sie ihre Berichte samt den Empfehlungen (Abs. 3). Sie entscheiden selbst darüber, ob allenfalls einer Veröffentlichung schützenswerte Interessen entgegenstehen (Abs. 3). Abs. 3 verpflichtet auch die verantwortliche Behörde, ihre Stellungnahme zu veröffentlichen. Die Berichte sowie die Stel-

PUK im Rahmen von Nachkontrollen übernommen (Bericht GPK-StR 2.9.1998: Nachkontrolle zur PUK PKB (BBl 1998 5345 ff., 5346).

3 Bsp.: Bericht GPK-StR 28.6.2002: Parlamentarische Obergewalt über die eidgenössischen Gerichte (BBl 2002 7625 ff., 7638 f.).

4 Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff., 3396, Empfehlung 10).

5 Bsp.: Bericht GPK-NR/StR 20.9.2022: Planung und Aufbau der Berufungskammer des Bundesstrafgerichts (BBl 2022 2429).

6 Bsp.: Bericht GPK-NR/StR 22.6.2021: Aufsichtsverhältnis zwischen der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde (BBl 2022 130, 38: «Die GPK bitten die Kommissionen für Rechtsfragen (RK), ihrem Antrag statt zu geben und ihre Empfehlungen bei den künftigen Gesetzgebungsarbeiten zum vorliegenden Thema in geeigneter Weise zu berücksichtigen»).

7 Bericht GPK-NR/StR 30.5.2010: Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA (BBl 2011 3099 ff., 3423; Empfehlung 19: Damit «haben die GPK den Bundesrat und die UBS aufgefordert, die bankinternen Vorgänge durch ein unabhängiges Gremium aufzuarbeiten und die Resultate zu veröffentlichen»).

8 Zur Frage, welche Behörden i.S. dieses Art. im Bereich der ausgelagerten Verwaltungseinheiten Adressaten von Empfehlungen der Obergewalt sein können, s. BIAGGINI, Möglichkeiten und Grenzen der parlamentarischen Obergewalt im Bereich des Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorats (ENSI), Rechtsgutachten zhd. der GPK, 26.8.2013, 23, insb. 54 ff., und UHLMANN, Obergewalt über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtsbehörde (FINMA), Rechtsgutachten zhd. der GPK, 28.8.2013, 23 f. und 34 f., <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf>> (11.4.2024). BIAGGINI kommt zum Schluss, verantwortliche Behörde im Sinne von Art. 158 sei grundsätzlich der BR, aber in bes. begründeten Fällen erschienen abweichende Lösungen nicht von vornherein ausgeschlossen, etwa dann, wenn der BR faktisch als blosser «Briefträger» gegenüber der eigentlichen Adressatin fungieren müsste. Ähnlich UHLMANN, für den entscheidend ist, dass die adressierte Behörde über die notwendigen Entscheidungsbefugnisse verfügt, um den kritisierten Zustand zu ändern.

lungnahmen werden im BBl publiziert. Die verantwortliche Behörde informiert in ihrer Stellungnahme, ob und wie sie die Empfehlungen umzusetzen gedenkt (Abs. 2; s. z.B. Stellungnahme BR 24.8.2022 [BBl 2022 2129] zum Bericht GPK-StR 23.5.2022 «Transformation der EZV in das BAZG: rechtliche Aspekte und Zweckmässigkeit» [BBl 2022 1702]). Um ihren Empfehlungen Nachdruck zu verleihen, führen die GPK regelmässig ca. zwei bis drei Jahre nach der Veröffentlichung ihrer Berichte Nachkontrollen zum Stand der Umsetzung ihrer Empfehlungen durch. Nachkontrollen können zu weiteren Empfehlungen führen, die später wieder kontrolliert werden.

- 7 Die GPDel richtet Empfehlungen direkt an die verantwortlichen Behörden und verfolgt die Umsetzung ihrer Empfehlungen und ihrer politischen Forderungen (GPDel, Handlungsgrundsätze vom 16.11.2005, Ziff. 5 <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/gpdel-handlungsgrundsaeetze-d.pdf>> [11.4.2024]). Auch die FinDel richtet im Rahmen der Oberaufsicht über den Finanzhaushalt regelmässig Empfehlungen an die verantwortlichen Behörden und verfolgt deren Umsetzung (FinDel, Handlungsgrundsätze vom 28.11.2023, Ziff. 5 <[https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20\(Format%20Rechtsdienst\)%20-%20D.pdf](https://www.parlament.ch/centers/documents/de/Handlungsgrundsätze%20FinDel%20vom%2028.11.2023%20(Format%20Rechtsdienst)%20-%20D.pdf)> [11.4.2024]). Darüber hinaus stützt sie sich auf die Untersuchungen der EFK, welche in ihren Berichten ebenfalls Empfehlungen abgibt und deren Umsetzung bei den betroffenen Behörden im Rahmen ihres Empfehlungscontrollings überprüft.

3. Kapitel: Vertretung des Bundesrates in der Bundesversammlung

Art. 159

Teilnahme des Bundesrates an den Ratsverhandlungen

¹ An den Ratsverhandlungen nimmt in der Regel die Vorsteherin oder der Vorsteher desjenigen Departements teil, in dessen Geschäftsbereich der Beratungsgegenstand gehört.

² Die Mitglieder des Bundesrats können sich von Personen im Dienst des Bundes oder von Sachverständigen begleiten lassen. Diesen kann ausnahmsweise auf Antrag des Mitgliedes des Bundesrats zu Angelegenheiten, die besondere fachtechnische Kenntnisse erfordern, das Wort erteilt werden.

Participation du Conseil fédéral aux délibérations des conseils

¹ En règle générale, le chef du département dont relève l'objet traité participe aux délibérations des conseils.

² Tout chef de département peut se faire accompagner par des personnes au service de la Confédération ou par des experts. Exceptionnellement, et à la demande du chef de département, la parole peut être donnée à ces personnes ou experts lorsque la question traitée présente un caractère particulièrement technique.

Partecipazione del Consiglio federale ai dibattiti delle Camere

¹ Ai dibattiti delle Camere partecipa di norma il capo del dipartimento competente per l'oggetto in deliberazione.

² I consiglieri federali possono farsi accompagnare da persone al servizio della Confederazione o da specialisti. A richiesta del consigliere federale, può essere concessa loro la parola su questioni che implicano speciali conoscenze tecniche.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1978	1
2. Änderung des GVG vom 19.9.1978	2
3. ParlG	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Teilnahme eines Mitglieds des BR an den Ratsverhandlungen (Abs. 1) . .	4
a) Vertretung des BR in der BVers	4
b) Aufgaben und Befugnisse der Mitglieder des BR	10
2. Begleitung der Mitglieder des BR in den Ratsverhandlungen (Abs. 2) . .	14

Materialien

75.035 *Bundesverwaltung. Reorganisation*: Botschaft BR 12.2.1975 (BB1 1975 I 1453 ff., insb. 1537); Prot. Kommission-NR 12.8.1976; Prot. Kommission-NR 30.8.1976; AmtlBull NR 1976 1207; Prot. Kommission-StR 26.11.1976; Prot. Kommission-StR 10.5.1977; Prot. Kommission-StR 18.8.1977; AmtlBull StR 1977 547; Änderung GVG 19.9.1978 (AS 1979 139).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 16.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3607 f.); Prot. SPK-NR 6.9.2011; AmtlBull NR 2001 1373; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

07.400 Pa.Iv. *Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen*: Bericht SPK-NR 21.2.08 (BB1 2008 1898 ff.); Stellungnahme BR 16. 8. 2008 (BB1 2008 3179); AmtlBull NR 2008 982; Änderung ParlG 3. 10. 2008 (AS 2009 725 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, H. 111, 31 f.; EICHENBERGER, Art. 101, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER, Art. 101); FURRER, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, 155 ff.; ÜBERWASSER, Die Mitwirkung des Bundesratskollegiums in der Bundesversammlung im Lichte des Kollegialprinzips, in: Parlamentsdienste, Parlament, 321 ff. (zit. ÜBERWASSER, Mitwirkung).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1978

- 1 Art. 89 BV 1848, wörtlich übernommen in Art. 101 BV 1874, lautet wie folgt: «Die Mitglieder des Bundesrates haben bei den Verhandlungen der beiden Abtheilungen der Bundesversammlung beratende Stimme und auch das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen.» Aus dieser Verfassungsbestimmung wurde für den BR und seine Mitglieder sowohl die Berechtigung als auch die Verpflichtung abgeleitet, an den Verhandlungen der Räte teilzunehmen (EICHENBERGER, Art. 101 N 2). Die Praxis nach Art. 101 BV 1874 wurde von Anfang an nicht nur in den Plenarberatungen, sondern auch für die parlamentarischen Kommissionen angewandt (EICHENBERGER, Art. 101, N 2; NEIDHART, Bundesparlament, 66). Gestützt auf diese Verfassungsbestimmung entwickelte sich die langjährige Praxis der Repräsentation des BR im Ratsplenum und in den Kommissionen (Botschaft BR 12. 2. 1975 [BB1 1975 I 1537]).

2. Änderung des GVG vom 19. 9. 1978

- 2 Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. 9. 1978 (VwOG) wurden erstmals Bestimmungen über die Vertretung des BR in der BVers in das GVG 1962 eingefügt. Art. 65^{bis} GVG i.d.F. vom 19. 9. 1978 regelte die Vertretung der Mitglieder des BR in den parlamentarischen Kommissionen durch Generalsekretäre und Vorsteher von Gruppen und Ämtern. Art. 65^{ter} GVG verankerte das Recht bzw. die Pflicht zur Teilnahme der Mitglieder des BR an den Ratsverhandlungen. Art. 65^{quater} GVG sah die Möglichkeit der Vertretung des BR durch den Bundeskanzler in den Ratsverhandlungen und Kommissionssitzungen vor. Die von der BVers verabschiedeten Bestimmungen entsprachen im Wesentlichen den Vorschlägen des BR in der Botschaft über die Reorganisation der Bundesverwaltung (Botschaft BR 12. 2. 1975 [BB1 1975 I 1537]).

3. ParlG

- 3 Anlässlich der Totalrevision der BV (96.091) wurde Art. 101 BV 1874 teilweise in Art. 160 Abs. 2 BV übernommen. Aus der Bestimmung geht implizit hervor, dass der BR und seine Mitglieder an den Beratungen der BVers teilnehmen dürfen bzw. müssen (Botschaft 20. 11. 1996 [BB1 1997 I 413]; Zusatzbericht SPK 6. 3. 1997 [BB1 1997 III 272]). Bei der Schaffung des ParlG bestand zwar kein Anpassungsbedarf an die BV. Die bisherigen Bestimmungen zur Teilnahme des BR an den Verhandlungen der BVers und an den Kommissionssitzungen wurden aber teilweise präzisiert und redaktionell überarbeitet (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3607 f.]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Teilnahme eines Mitglieds des BR an den Ratsverhandlungen (Abs. 1)

a) Vertretung des BR in der BVers

Die in der BV angelegte organisatorische und personelle Gewaltenteilung schliesst ein Zusammenwirken der politischen Gewalten nicht aus – sie sind dazu vielmehr verpflichtet: BR und BVers sind «Partner- und zugleich Konträrorgane oder Komplementärorgane» (EICHENBERGER, Art. 101 N 1). Der BR *muss* der BVers seine unterstützenden Dienste zur Verfügung stellen. Diese Pflicht wird auch in Abs. 1 von Art. 159 sichtbar, der vorsieht, dass i.d.R. das für den Beratungsgegenstand verantwortliche Mitglied des BR an den Ratsverhandlungen teilnimmt. Mit der Anwesenheit eines Mitglieds des BR in den Beratungen wird gleichzeitig gewährleistet, dass sich der BR gegenüber der BVers als selbstständige Gewalt behaupten und seinen Aufgaben als Exekutivorgan nachkommen kann (EICHENBERGER, Art. 101 N 1). Die BVers kann die Anwesenheit des BR verlangen, diese aber nicht ausschliessen. Die Anwesenheit bezieht sich grundsätzlich auf die Verhandlungen von NR und StR wie auch der VBers. Im Unterschied zu vielen Kantonen ist der BR bei den Ratsverhandlungen nur in Ausnahmefällen in corpore anwesend (ÜBERWASSER, Mitwirkung, 323 f.; vgl. N 6).

Mit der Formulierung «in der Regel» wird klargestellt, dass die Räte ausnahmsweise auch ohne Anwesenheit eines Mitglieds des BR gültig verhandeln können (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3607]), so insb. bei Beratungsgegenständen, die vom Parlament ausgehen und zu denen der BR nicht oder noch nicht Stellung genommen hat. Dazu gehören namentlich die Vorprüfungen von pa.Iv. und Kt.Iv. (vgl. Art. 107 ff. ParlG), die Beratung von Berichten parlamentarischer Delegationen, von Petitionen, ratseigenen Geschäften wie Revisionen der Ratsreglemente und von Vorstössen, die sich an die Büros richten, sowie von Beratungsgegenständen, die vom BGer ausgehen. Ferner hat es sich in der Praxis eingebürgert, dass der BR sich meistens nicht vertreten lässt bei Dringlichkeitsabstimmungen, bei Schlussabstimmungen und bei der Behandlung von Ordnungsanträgen. Bei der Behandlung von Einigungsanträgen ist die Praxis der Vertretung des BR uneinheitlich. Schliesslich ist die Anwesenheit des BR bei einigen Beratungsgegenständen nicht angezeigt. Dies ist insb. bei Wahlen der Ratspräsidien (Art. 152 BV), des BR, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers sowie der Richterinnen und Richter der eidg. Gerichte (Art. 168 BV) der Fall (EICHENBERGER, Art. 101 N 2).

Es ist auch möglich, dass zwei oder mehrere Mitglieder des BR an den Beratungen teilnehmen (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]). Dies kommt insb. bei Beratungsgegenständen vor, die von mehreren Departementen vorbereitet worden sind.¹ Bei einzelnen besonderen Anlässen ist jeweils das gesamte Kollegium des BR anwesend. So hat es sich eingebürgert, dass bei der Verabschiedung eines zurücktretenden und nicht mehr zur Wahl antretenden Mitglieds des BR das gesamte Kollegium des BR in der VBers zugegen ist. Dasselbe gilt für die Eröffnung der Legislaturperiode.

Der BR wird in den Räten von der Vorsteherin resp. vom Vorsteher jenes Departements vertreten, welches für den Beratungsgegenstand federführend ist und ihn für den BR vorbereitet hat (B. EHRENZELLER, Art. 177 N 20, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; SÄGESER, RVOG, 2. Aufl., Art. 37 N 9). Die Zuständigkeit ergibt sich aus Gesetzesbestimmung-

1 Vgl. bspw. Beratungen zu 04.063 (Bilaterale Abkommen II. Genehmigung): AmtlBull StR 2004 712 ff.; Beratungen zu 04.066 (Freizügigkeitsabkommen. Zusatzprotokoll): AmtlBull StR 2004 742 und AmtlBull NR 2004 2009.

gen, die Departemente oder Ämter bezeichnen, aus den entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen sowie aus den Organisationsverordnungen des BR für die Departemente und die BK; i.d.R. vertritt das zuständige Mitglied des BR die Haltung des BR zu einem bestimmten Beratungsgegenstand sowohl in den vorberatenden Kommissionen wie auch im Plenum.

- 8 Kann die zuständige Departementsvorsteherin resp. der zuständige Departementsvorsteher wegen Abwesenheit oder wegen Vorliegens eines Ausstandstatbestandes nicht an den Verhandlungen teilnehmen, greift i.d.R. die Stellvertreterregelung nach Art. 22 RVOG: Die vom BR bezeichnete Stellvertretung vertritt die zuständige Departementsvorsteherin resp. den zuständigen Departementsvorsteher im Rat.² Analog zum früheren Art. 65^{ter} GVG 1962 ist es aber auch denkbar, dass der BR ein anderes Mitglied des BR an die Ratsverhandlungen delegiert (zu Art. 65^{ter} GVG 1962 vgl. oben N 2). So wurde Bundespräsident Berset, der gleichzeitig Vorsteher des EDI war, an der Nachmittagssitzung des StR vom 18.12.2023 bei Beratungen zu Vorstössen betr. das EDI durch BR Amherd vertreten, damit er an den Trauerfeiern für den verstorbenen Emir von Kuweit teilnehmen konnte. Der stellvertretende Vorsteher des EDI, BR Cassis, war seinerseits verhindert, weil er an der gleichzeitigen Sitzung des NR teilnehmen musste (Erklärung der Ratspräsidentin, AmtlBull StR 2023 1183).
- 9 Erklärungen des BR in den Räten (Art. 33 GRN u. Art. 28 GRS) oder in der VBVers (Art. 157 Abs. 2 BV) in besonderen Krisenlagen werden meistens von der Bundespräsidentin oder vom Bundespräsidenten vertreten³. Auch bei Geschäften, die namentlich den BR in seiner Stellung oder alle Mitglieder in ihrem Status betreffen, tritt häufig die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident auf (EICHENBERGER, Art. 101 N 3)⁴. Weiter vertritt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die Legislaturplanung⁵ (vgl. Art. 161 N 5) und den Geschäftsbericht des BR. Letzterer wird indessen nur von der Bundespräsidentin resp. vom Bundespräsidenten vertreten, wenn das Geschäftsreglement nichts anderes vorsieht (Art. 145 Abs. 1 ParlG). Art. 33^c^{bis} GRN, wonach bei der Behandlung des Geschäftsberichts des BR im NR i.d.R. die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher jenen Teil des Berichts vertritt, der das eigene Departement betrifft, wurde auf den 1.8.2018 aufgehoben (AS 2017 5141; s. dazu Art. 145 N 4 ff.). Im GRS gab und gibt es keine entsprechende Regelung.

b) Aufgaben und Befugnisse der Mitglieder des BR

- 10 Die Mitglieder des BR können sich in den Ratsverhandlungen sowohl in der Eintretensdebatte als auch in der Detailberatung zu Beratungsgegenständen der Räte äussern, verfügen aber über kein Stimmrecht (Art. 41 Abs. 6 GRN; Art. 35 Abs. 3 GRS; EICHENBERGER, Art. 101 N 6). Die Mitglieder des BR legen die Gründe des BR dar, die ihn zur Unterbreitung einer Vorlage bewogen haben, und erläutern die Details. Ebenso begründen sie die Stellungnahmen des BR zu pa.Iv., Kt.Iv. und parlamentarischen Vorstössen. Bei

2 Vgl. bspw. Beratungen zu 07.064 (*Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Groupe d'action financière*): AmtlBull StR 2008 672.

3 Vgl. bspw. Beratungen zu 23.034 *Erklärung des Bundesrates: Ausserordentliche Session vom 11. bis 13. April 2023* (AmtlBull StR 2023 285 u. Amtl. Bull NR 2023 666) und zu 20.208 *Erklärung des Bundesrates zur Corona-Pandemie* (AmtlBull NR 2023 378 u. AmtlBull StR 2023 177).

4 Vgl. bspw. Beratungen zu 01.080 (*Staatsleitungsreform*): AmtlBull NR 2012 434 und AmtlBull StR 2012 473.

5 Vgl. bspw. Beratungen zu 19.078 (*Legislaturplanung 2019–2023*): AmtlBull StR 2020 515 f. und AmtlBull NR 2020 1441 ff..

Bedarf können die Mitglieder des BR (Änderungs-)Anträge stellen. Der BR kann sich ferner mit Erklärungen an die Räte richten (Art. 71 Bst. f ParlG; Art. 33 GRN; Art. 28 GRS). Zweimal während einer Session beantworten die Vertreterinnen und Vertreter des BR im NR aktuelle Fragen im Rahmen der sog. Fragestunde (Art. 31 GRN; s. dazu Art. 125 N 18 ff.).

Das Mitglied des BR vertritt in den Räten die Haltung des BR. Es muss auf das Kollegialprinzip nach Art. 177 Abs. 1 BV achten und ist an die Beschlüsse und Auffassungen des Kollegiums gebunden (B. EHRENZELLER, Art. 177 N 18 ff., in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; EICHENBERGER, Art. 101 N 5; ÜBERWASSER, Mitwirkung, 324 f.). Das vertretende Mitglied darf das Kollegium nicht umgehen und seine eigenen Anliegen, mit denen es im BR unterlegen ist, vor den Räten verfechten. Das Mitglied des BR hat in den Räten als Vertretung des BR und nicht als Departementsvorsteherin oder -vorsteher aufzutreten.

Das in den Ratsverhandlungen anwesende Mitglied des BR verfügt über ein Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV). Dieses bezieht sich auf Beratungsgegenstände, die bei der BVers hängig sind, und ist vom Initiativrecht des BR nach Art. 181 BV zu unterscheiden, mit welchem der BR neue Beratungsgegenstände bei der BVers anhängig machen kann. Während es in Art. 101 BV 1874 noch hiess, dass die Mitglieder des BR in der BVers Anträge stellen können, spricht Art. 160 Abs. 2 BV nun vom *Antragsrecht des BR*. Damit wird unterstrichen, dass das Mitglied des BR, welches den BR vertritt, das Antragsrecht unter Beachtung des Kollegialprinzips ausüben muss (GRAF, Art. 160 N 15, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; THURNHERR, Art. 160 N 32, in: BSK BV). Die Anträge müssen inhaltlich von den Beschlüssen und Positionen des BR abgedeckt werden und deren Sinn und Geist entsprechen. Damit auf neue und unerwartete Situationen reagiert und zur Lösungsfindung beigetragen werden kann, verfügt das Mitglied des BR aber durchaus über einen gewissen Handlungsspielraum (M. MÜLLER, Art. 177 N 12, in: BSK BV). Werden die Anträge nicht von den bisherigen Beschlüssen und Positionen des BR erfasst, muss das zuständige Mitglied vorgängig beim BR die Zustimmung einholen (B. EHRENZELLER, Art. 177 N 20, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.). In der Praxis stellen Mitglieder des BR in den Ratsverhandlungen sehr selten Anträge.

Im NR ist die Redezeit der Vertreterin resp. des Vertreters des BR bei Eintretensdebatten auf 20 Minuten beschränkt (Art. 44 Abs. 1 Bst. b GRN). Bei den übrigen Debatten ist die Redezeit im NR unbeschränkt (Art. 44 Abs. 2 GRN). Unabhängig von der Beratungsform können sich die Vertreter des BR zu jedem Beratungsgegenstand zu Wort melden (Art. 46 Abs. 3 GRN). Im StR erhalten die Vertreter des BR das Wort, sobald sie es verlangen (Art. 35 Abs. 5 GRS). Es bestehen keine Redezeitbeschränkungen.

2. Begleitung der Mitglieder des BR in den Ratsverhandlungen (Abs. 2)

Die Begleitung der Mitglieder des BR wurde mit der Schaffung des ParlG präzisiert. Das Mitglied des BR kann sich von Personen begleiten lassen, die nach Art. 156 Abs. 4 ParlG im Dienste des Bundes stehen (vgl. Art. 156 N 1 ff.); i.d.R. sind diese Personen, die nicht zwingend leitende Angestellte sein müssen (Botschaft BR 12. 2. 1975 [BBl 1975 I 1537]), bei der zentralen oder dezentralen Bundesverwaltung (vgl. RVOV, Anh. 1) nach dem BPG angestellt. Ferner handelt es sich meistens um Personen, die für den Bund selbst öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen oder die bei einem Unternehmen ausserhalb der Bundesverwaltung angestellt sind, welches für den Bund solche Aufgaben wahrnimmt. Entscheidend ist die Sachkunde des Begleiters resp. der Begleiterin (Botschaft BR 12. 2. 1975 [BBl 1975 I 1537]). Darüber hinaus kann sich das Mitglied des BR nach Abs. 2 auch durch externe Experten resp. Expertinnen begleiten lassen, die nicht beim Bund angestellt sind.

15 Einer begleitenden Person kann bei besonderen fachspezifischen Fragen ausnahmsweise das Wort erteilt werden. Voraussetzung ist ein entsprechender Antrag des Mitglieds des BR an den Rat. Diese Regelung wurde eingeführt, um die Mitglieder des BR bei spezifischen, sehr technischen Fragestellungen zu entlasten (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]). Dies hat insb. Auswirkungen auf den Vorbereitungsaufwand. Darüber hinaus dürfte es bei bestimmten Fragestellungen ausnahmsweise durchaus von Vorteil sein, wenn fachtechnische Erklärungen von Fachspezialistinnen oder -spezialisten selbst vorgenommen werden können und nicht vom Mitglied des BR übermittelt werden müssen. Von dieser Möglichkeit wurde indessen bislang nur einmal Gebrauch gemacht: In den Beratungen im NR und im StR zum BG über das Internationale Privatrecht (82.072) sprach Professor Frank Vischer als Experte. Im StR wurde der Antrag des Mitglieds des BR bekämpft und mit 19 zu 16 Stimmen angenommen (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]; s. auch AmtlBull NR 1986 1281, 1301 ff.; AmtlBull StR 1987 178 ff.).

Art. 160

Teilnahme des Bundesrates an den Kommissions-sitzungen

- 1 Bei der Behandlung von Beratungsgegenständen, die der Bundesrat eingebracht oder zu welchen er Stellung genommen hat, nimmt in der Regel ein Mitglied des Bundesrates an den Kommissionssitzungen teil.
- 2 Die Mitglieder des Bundesrates können sich im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten durch Personen im Dienste des Bundes vertreten lassen.
- 3 Die Mitglieder des Bundesrates und ihre Vertreterinnen oder Vertreter sind befugt, sich von Sachverständigen begleiten zu lassen.

Participation du Conseil fédéral aux séances des commissions

- 1 En règle générale, un membre du Conseil fédéral participe aux séances que les commissions consacrent aux objets que le Conseil fédéral a lui-même soumis à l'Assemblée fédérale ou sur lesquels il a émis un avis.
- 2 Sous réserve de l'accord du président de la commission concernée, il peut se faire représenter par une ou plusieurs personnes au service de la Confédération.
- 3 Les membres du Conseil fédéral ou leurs représentants peuvent se faire accompagner d'experts.

Partecipazione del Consiglio federale alle sedute delle commissioni

- 1 Un consigliere federale partecipa di norma alle sedute di commissione in cui vengono trattati oggetti in deliberazione proposti dal Consiglio federale o in merito ai quali il Consiglio federale ha dato il proprio parere.
- 2 D'intesa con il presidente della commissione, i consiglieri federali possono farsi rappresentare da persone al servizio della Confederazione.
- 3 I consiglieri federali e i loro rappresentanti possono farsi accompagnare da specialisti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 1978 und Revision des GVG vom 19.9.1978	1
2. ParlG	2
3. Abgelehnte Vertretung durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre . . .	3

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Teilnahme der Mitglieder des BR (Abs. 1)	4
2. Vertretung der Mitglieder des BR (Abs. 2)	7
3. Begleitung durch Sachverständige (Abs. 3)	10

Materialien

75.035 *Bundesverwaltung. Reorganisation*: Botschaft BR 12.2.1975 (BB1 1975 I 1453 ff., insb. 1537); Prot. Kommission-NR 12.8.1976; Prot. Kommission-NR 30.8.1976; AmtlBull NR 1976 1207; Prot. Kommission StR 26. 11. 1976; Prot. Kommission StR 10. 5. 1977; Prot. Kommission StR 18. 8. 1977; AmtlBull StR 1977 547; Änderung GVG 19. 9. 1978 (AS 1979 139).

93.075 *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*: Botschaft BR 20. 10. 1993 (BB1 1993 III 997 ff., insb. 1109 u. 1235); AmtlBull StR 1994 180; AmtlBull NR 1995 170f; AmtlBull StR 1995 369; AmtlBull NR 1995 1448; AmtlBull StR 1995 883; RVOG 6. 10. 1995 (BB1 1995 IV 451).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Prot. SPK-NR 16. 11. 2000; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3607 f.); AmtlBull NR 2001 1373; Prot. SPK-StR 11. 2. 2002; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

01.080 *Staatsleitungsreform*: Prot. SPK-NR 13. 1. 2011; Prot. SPK-NR 3. 2. 2011; Prot. SPK-NR 18. 8. 2011; Prot. SPK-NR 8. 9. 2011; Prot. SPK-NR 23. 2. 2012; AmtlBull NR 2012 437; Prot. SPK-StR 2. 4. 2012; AmtlBull StR 2012 483; Prot. SPK-NR 21. 6. 2012; AmtlBull NR 2012 1313; AmtlBull StR 2012 788.

Literatur

BIAGGINI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, H. 111, 31 f; EICHENBERGER, Art. 101, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. EICHENBERGER, Art. 101); FURRER, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, 155 ff. (zit. FURRER, Bundesrat).

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 1978 und Revision des GVG vom 19. 9. 1978¹

Im Hinblick auf die Teilnahme von Mitgliedern des BR an Kommissionssitzungen ist **1** wesentlich, dass mit dem im Rahmen der Revision von 1978 neu geschaffenen Art. 65^{bis} GVG 1962 für die Mitglieder des BR die Möglichkeit vorgesehen wurde, dass sie durch ihre Generalsekretäre sowie die Vorsteherinnen bzw. Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten werden. Im Weiteren konnten sich die Mitglieder des BR nur im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidium vertreten lassen.

2. ParlG

In Bezug auf die Vertretung wurde neu vorgeschrieben, dass die Personen, die ein Mitglied **2** des BR vertreten, im Dienste des Bundes stehen. Damit wurde die Beschränkung der Vertretung auf Amtsdirektorinnen und -direktoren sowie auf Generalsekretärinnen und -sekretäre aufgehoben (vgl. auch Art. 159 N 3). Zudem wurde erstmals ausdrücklich im Gesetz festgehalten (Art. 160 Abs. 1), dass das in der Sache federführende Mitglied des BR i.d.R. an den Kommissionssitzungen teilnimmt.

1 Für die Entwicklung bis 1978 und die GVG-Revision vom 19. 9. 1978 im Allgemeinen vgl. Art. 159 N 1 f.

3. Abgelehnte Vertretung durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

- 3 Mit der Zusatzbotschaft vom 13. 10. 2010 zur Regierungsreform im Rahmen von 01.080 (Staatsleitungsreform) schlug der BR auch eine Anpassung von Art. 160 ParlG vor. In einem neuen Abs. 1^{bis} sollte festgelegt werden, dass Staatssekretärinnen und Staatssekretäre Mitglieder des BR in den Kommissionsberatungen auch ohne Zustimmung der Kommissionspräsidentin oder des Kommissionspräsidenten vertreten können (BBl 2010 7811). NR und StR lehnten diese Änderung aber ab (AmtlBull NR 2012 437; AmtlBull StR 2012 483; AmtlBull NR 2012 1313; AmtlBull StR 2012 788).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Teilnahme der Mitglieder des BR (Abs. 1)

- 4 Das Gesetz sieht zwei Fälle vor, in denen ein Mitglied des BR an den Kommissionsberatungen teilnimmt: erstens bei der Beratung von Gegenständen, die der BR der BVers gestützt auf sein Initiativrecht nach Art. 181 BV mit einer Botschaft unterbreitet hat; zweitens bei der Beratung von Gegenständen, zu denen der BR Stellung genommen hat. Dazu gehören insb. Erlassentwürfe zu pa.Iv. (Art. 112 Abs. 3 ParlG) und zu Kt.Iv. (Art. 117 Abs. 2 ParlG), zu denen der BR Stellung genommen hat, sowie Mo., welche in der Kommission des Zweirates (und ausnahmsweise in der Kommission des Erstrates, s. dazu Art. 121 N 8) vorberaten werden. Bei anderen Beratungsgegenständen wie der Vorprüfung von pa.Iv. und Kt.Iv. sowie bei Geschäften über kommissionseigene Belange ist dagegen i.d.R.² kein Mitglied des BR anwesend (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3608]; FURRER, Bundesrat, 156). Dasselbe gilt für gewisse Beratungsstadien in Bereichen der parlamentarischen Oberaufsicht (EICHENBERGER, Art. 101 N 2).
- 5 Der BR wird in den Kommissionen von der Vorsteherin oder vom Vorsteher jenes Departements vertreten, welches für den Beratungsgegenstand federführend ist und das Geschäft für den BR vorbereitet hat (B. EHRENZELLER, Art. 177 N 20, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl.; SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 37 N 9; vgl. Art. 159 N 7). Ein Mitglied des BR nimmt i.d.R. an den Beratungen teil. Ausnahmsweise vertreten auch zwei Mitglieder des BR gemeinsam die Haltung des BR. Die Aufgaben und Befugnisse der Mitglieder des BR in den Kommissionsberatungen entsprechen im Wesentlichen jenen bei den Beratungen in den Räten (vgl. Art. 159 N 10 ff.).
- 6 Bei wichtigen und umfangreichen Änderungs- und Ergänzungsanträgen des BR hat sich die Praxis der Zusatzbotschaften zu den Entwürfen des BR etabliert. Die Zusatzbotschaft wird der zuständigen Kommission jenes Rates zur Vorberatung überwiesen, bei dem die Vorlage hängig ist (vgl. Art. 141 N 27 ff.).

2. Vertretung der Mitglieder des BR (Abs. 2)

- 7 Mit dem Einverständnis der Kommissionspräsidentin resp. des Kommissionspräsidenten können sich die Mitglieder des BR an den Kommissionsberatungen durch Personen vertreten lassen, die im Dienste des Bundes stehen (zu «Personen im Dienste des Bundes» vgl. Art. 156 N 1 ff.). Von dieser Möglichkeit der Vertretung wird sehr häufig Gebrauch gemacht, was in den Kommissionen gelegentlich zu Kritik Anlass gibt. In der Praxis wird die Vertretung bei der Planung der Kommissionssitzungen zwischen Kommissionssekretariat und Generalsekretariat des betroffenen Departementes verabredet.

² Zu den seltenen Ausnahmen vgl. Art. 109 N 29 f.

Die Vertretung des Mitglieds des BR trägt in den Kommissionsberatungen die Haltung des BR vor. Sie kann zu Anträgen der Kommissionsmitglieder Stellung nehmen und Vorschläge machen (BIAGGINI, Kommentar BV, 2. Aufl., Art. 160 N 13). Diese Äusserungen dürfen aber keinen Beschlüssen des BR widersprechen oder solche vorwegnehmen. Die Vertretung des Mitglieds des BR kann das Antragsrecht nach Art. 160 Abs. 2 BV nur dann ausüben, wenn sie von der Departementsvorsteherin resp. vom Departementsvorsteher ausdrücklich dazu ermächtigt und entsprechend instruiert worden ist. Vor diesem Hintergrund stellte es etwa eine Kompetenzüberschreitung dar, als ein Mitarbeiter des BJ, der in einer Kommissionssitzung der SGK-NR den Vorsteher des EJPD vertrat, in Anwesenheit des Vorstehers des EDI die Haltung des BJ verfocht, welche in offensichtlichem Widerspruch zur vom Vorsteher des EDI an der gleichen Sitzung vertretenen Haltung des BR stand (Prot. SGK-NR 1. 11. 2005). 8

Von der Vertretung von Mitgliedern des BR ist die Teilnahme von Fachpersonen aus der Bundesverwaltung zu unterscheiden, die insb. bei der Beratung von pa.Iv. und Kt.Iv. im Auftrag der Kommission, nicht im Auftrag des BR bzw. ihres Departementes Sach- und Rechtsauskünfte erteilen (vgl. dazu Art. 112 N 8 ff.). Weil derartige Personen aus der Bundesverwaltung kein Antragsrecht besitzen, müssen ihre Formulierungsvorschläge von einem Kommissionsmitglied übernommen werden, damit darüber als Antrag abgestimmt werden kann. 9

3. Begleitung durch Sachverständige (Abs. 3)

In Abs. 3 ist die langjährige Praxis verankert, wonach sich die Mitglieder des BR von Sachverständigen begleiten lassen können. Die Mitglieder des BR bestimmen ihre Begleitpersonen selbst. Meistens sind die Begleitpersonen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter aus dem Departement des Mitglieds des BR; insb. bei Geschäften, die mehrere Departemente betreffen, ist es auch möglich, dass Vertreterinnen oder Vertreter anderer Departemente als Sachverständige anwesend sind. Nach dem Wortlaut von Abs. 3 muss es sich dabei nicht zwingend um Personen im Dienste des Bundes nach Art. 156 Abs. 4 ParlG handeln. Auch die Begleitung durch externe Sachverständige ist möglich (vgl. Art. 159 N 14). Von Sachverständigen können sich auch die Vertretungen von Mitgliedern des BR nach Abs. 2 begleiten lassen (vgl. Botschaft BR 12. 2. 1975 [BB1 1975 I 1537]). 10

Je nach Beratungsstand kann den Sachverständigen von der Kommissionspräsidentin oder vom Kommissionspräsidenten im Einvernehmen mit dem anwesenden Mitglied des BR oder seiner Vertretung das Wort erteilt werden (EICHENBERGER, Art. 101 N 9). 11

Art. 161

Teilnahme der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

Participation du chancelier de la Confédération aux délibérations des conseils ou des commissions

Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler vertritt die Geschäfte der Bundeskanzlei in den Räten und in den Kommissionen.

Le chancelier de la Confédération défend devant les conseils et les commissions les objets qui relèvent de la Chancellerie fédérale.

Partecipazione del cancelliere della Confederazione

Il cancelliere della Confederazione difende gli affari della Cancelleria federale nelle Camere e nelle commissioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Entwicklung bis 2003	1
2. ParlG	2
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	3

Materialien

3b Organisation der Bundesverwaltung: Botschaft BR 13.3.1913 (BBl 1913 II 1 ff.); BG über die Organisation der Bundesverwaltung 26.3.1914 (AS 1914 292 ff.).
7994 Geschäftsverkehrsgesetz. Revision: GVG 23.3.1962 (BBl 1962 636 ff.).
75.035 Bundesverwaltung. Reorganisation: Botschaft BR 12.2.1975 (BBl I 1975 1453 ff., insb. 1537); Prot. Kommission-NR 28./29.4.1976; Prot. Kommission-NR 12./13.8.1976; Prot. Kommission-NR 30.8.1976; AmtlBull NR 1976 1207; Prot. Kommission-StR 26.11.1976; Prot. Kommission-StR 10.5.1977; Prot. Kommission-StR 18.8.1977; AmtlBull StR 1977 547; Änderung GVG 19.9.1978 (AS 1979 137 ff.); VwOG (AS 1979 144 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Prot. SPK-NR 16.11.2000; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3607 f.); AmtlBull NR 2001 1373; Prot. SPK-StR 11.2.2002; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

BIAGGINI, Entwicklungen und Spannungen im Verfassungsrecht – Versuch einer Standortbestimmung zehn Jahre nach Inkrafttreten der Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: ZBl 2010, H. 111, 32; BUSER, Art. 105, in: Aubert/Eichenberger, Kommentar BV (zit. BUSER, Art. 105); FISCH, Der Schweizerische Bundeskanzler – eine Schlüsselstellung, in: Schweizer Monatshefte 1981, 357 ff.; FURRER, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986; FURRER, Der Kanzler im schweizerischen Regierungssystem, in: Fagagnini/Wili (Hrsg.), Staatsreform wohin? Festgabe zum 65. Geburtstag von Bundeskanzler Dr. Karl Huber, Luzern 1980, 84 ff.

I. Entstehungsgeschichte

1. Entwicklung bis 2003

- 1
- Art. 20 des BG über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26.3.1914 (AS 1914 292 ff.) sah vor, dass für die Geschäfte der BK der Bundespräsident im BR Antrag stellt. Folglich war es auch lange der Bundespräsident, welcher die Geschäfte des BR, für welche die BK zuständig war, in der BVers vertrat. Erst im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19.9.1978 (VwOG [AS 1979 144 ff.]) wurde das Recht der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers, beim BR für die Geschäfte der BK Antrag zu stellen, gesetzlich verankert. Gleichzeitig mit dem Erlass des VwOG wurde in Art. 65^{quater} GVG i.d.F. vom 19.9.1978 vorgesehen, dass die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler die Geschäfte der BK selbst in der BVers und ihren Kommissionen vertreten kann (BUSER, Art. 105 N 34). Die Übertragung des Vertretungsrechts an die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler sollte der Entlastung des Bundespräsidiums dienen (Botschaft BR 12.2.1975 [BBl 1975 I 1537]; vgl. auch Art. 159 N 1 f.).

2. ParlG

Die Bestimmung zu den Vertretungsaufgaben der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers in der BVers und ihren Kommissionen wurde anlässlich der Ausarbeitung des ParlG lediglich redaktionell überarbeitet. Inhaltlich blieb sie unverändert (vgl. auch Art. 159 N 3). 2

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

Die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler nimmt grundsätzlich an jenen Beratungen der BVers und der Kommissionen teil, die Geschäfte zum Gegenstand haben, für die die BK innerhalb der Bundesverwaltung die Federführung innehat. Die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler vertritt dabei die Haltung des BR. In Bezug auf die Kommissionen ist es Praxis, dass bei Geschäften, bei denen die BK auf Seiten des BR nicht die alleinige Federführung innehat, die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler bisweilen zusammen mit einem Mitglied des BR an der Sitzung teilnimmt (vgl. z.B. Prot. SPK-NR 13. 1. 2011; Prot. SPK-NR 3. 2. 2011). 3

Der Geschäftsbereich der BK ergibt sich aus Art. 32 ff. RVOG, der Organisationsverordnung für die BK vom 29. 10. 2008 (OV-BK; SR 172.210.10) sowie spezialgesetzlichen Bestimmungen in BPR, PublG und VIG. Der BR kann die BK mit weiteren Geschäften betrauen. Namentlich begleitet die Bundeskanzlerin resp. der Bundeskanzler die parlamentarischen Beratungen zu Geschäften aus den Bereichen des Verwaltungsorganisationsrechts (vgl. z.B. 09.402 Pa.Iv. *Wahrung von Demokratie, Rechtsstaat und Handlungsfähigkeit in ausserordentlichen Lagen*), des Vernehmlassungsrechts (vgl. etwa 13.088 *Vernehmlassungsgesetz. Änderung*), des Publikationsrechts (Bsp.: 13.069 *Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt. Änderung*) und der politischen Rechte (vgl. z.B. 13.103 *Bundesgesetz über die politischen Rechte. Änderung*) (vgl. Art. 4 OV-BK). Bei Geschäften zum Parlamentsrecht (z.B. 16.457 Pa.Iv. *Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts*) vertritt der Bundeskanzler resp. die Bundeskanzlerin i.d.R. den BR (vgl. Art. 4 Abs. 3 OV-BK); im Weiteren begleitet er oder sie die Beratungen zum jährlichen Bericht über die Mo. und Po. (Art. 122 ParlG). 4

Allerdings werden nicht alle Geschäfte, die die BK für den BR vorbereitet und bei denen sie Antrag an den BR stellt, von der Bundeskanzlerin resp. dem Bundeskanzler vertreten. So nimmt etwa gem. ständiger Praxis die Bundespräsidentin resp. der Bundespräsident an den parlamentarischen Beratungen zur Legislaturplanung in den Kommissionen und in der BVers teil (vgl. 19.078 *Legislaturplanung 2019–2023*). Ferner wird auch der von der BK erstellte Geschäftsbericht des BR durch die Bundespräsidentin resp. den Bundespräsidenten vertreten (Art. 145 Abs. 1 ParlG).¹ 5

Die Aufgaben und Befugnisse der Bundeskanzlerin resp. des Bundeskanzlers bei den Beratungen der BVers sowie den Kommissionsberatungen entsprechen jenen der Mitglieder des BR (vgl. Art. 159 N 10 und Art. 160 N 5). 6

¹ Bei der Beratung zum Covid-19-Gesetz (20.058), für das die BK zusammen mit dem EJPD die Federführung innehatte und das gem. Beschluss des BR durch den Bundeskanzler in den Räten vertreten werden sollte, kam es zu folgendem Vorfall: Der NR beschloss am 10.9.2020 auf Ordnungsantrag von NR Aeschi (SVP/ZG), der BR habe sich zu diesem Geschäft nicht durch den Bundeskanzler, sondern durch ein Mitglied des BR vertreten zu lassen (AmtlBull NR 2020 1363). Die Präsidentin des NR teilte dem Rat am 14.9.2020 mit, dass der BR gestützt auf Art. 161 beschlossen hat, diesem Beschluss keine Folge zu geben (AmtlBull NR 2020 1473). Der Bundeskanzler vertrat in der Folge die Vorlage im NR.

- 7 Bisher gab es zwar keinen Anwendungsfall einer Worterteilung an einen Sachverständigen auf Antrag der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers nach Art. 159 Abs. 2 Satz 2 ParlG. Da die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler den BR bei Geschäften der BK gegenüber der BVers vollumfänglich vertreten können muss, ist Art. 159 Abs. 2 ParlG aber dennoch auch auf die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler anzuwenden (vgl. Art. 159 N 15). So könnte insb. einer Vizekanzlerin oder einem Vizekanzler auf Antrag der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers das Wort erteilt werden.
- 8 Nicht möglich ist demgegenüber, dass sich die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler durch eine Vizekanzlerin oder einen Vizekanzler *vertreten* lässt. Im Unterschied zur Bundeskanzlerin resp. zum Bundeskanzler, die oder der durch die BVers gewählt wird, sind die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler keine Magistratspersonen und unterstehen nicht dem BG über Besoldung und berufliche Vorsorge für Magistratspersonen vom 6. 10. 1989 (SR 172.121). Vielmehr sind sie Bundesangestellte i.S. des BPG und werden nach Art. 3 BPG i.V.m. Art. 2 Bst. e der BPV vom 3. 7. 2001 (SR 172.220.111.3) durch den BR gewählt. Zwar sieht Art. 31 Abs. 2 RVOG vor, dass die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler vertreten. Diese Vertretungsbefugnis gilt indessen, so die hier vertretene Auffassung, wegen der fehlenden Stellung als Magistratsperson nicht für die Vertretung der Geschäfte der BK in der BVers, sondern ausschliesslich für die Geschäfte nach dem RVOG.² Dies gilt auch für den Fall, dass die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler verhindert ist. In einem solchen Fall würde ein Mitglied des BR die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler in der BVers vertreten. In der Praxis ist es denn auch noch nie vorgekommen, dass eine Vizekanzlerin oder ein Vizekanzler die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler in der BVers vertreten hat.
- 9 Gesetzlich ebenfalls nicht vorgesehen ist die Möglichkeit der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers, sich in den Kommissionsberatungen vertreten zu lassen. Nach ständiger Praxis kann sie oder er aber analog zu den Mitgliedern des BR (vgl. Art. 160 Abs. 2 ParlG) im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten durch Personen im Dienste des Bundes vertreten werden. Dies gilt insb. auch für die Vizekanzlerinnen und Vizekanzler, wenn sie die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler nach Art. 31 Abs. 2 RVOG vertreten. Ebenso kann sich die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler nach langjähriger Praxis analog zu Art. 160 Abs. 3 ParlG durch Sachverständige begleiten lassen.

2 Eine andere Auffassung vertritt in diesem Punkt SÄGESSER, RVOG, 2. Aufl., Art. 31 N 15.

8. Titel: Verkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sowie der Aufsichts- behörde über die Bundesanwaltschaft

Art. 162*

¹ Auf den Geschäftsverkehr zwischen der Bundesversammlung und den eidgenössischen Gerichten sind folgende Bestimmungen über den Verkehr zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat sinngemäss anwendbar:

- a. Voranschlag und Staatsrechnung (Art. 142 Abs. 1);
- b. Geschäftsbericht (Art. 144 Abs. 2 und 145 Abs. 2);
- c. Verkehr der Kommissionen mit dem Bundesrat (7. Titel, 2. Kapitel);
- d. Parlamentarische Untersuchungskommission (9. Titel).

² Das Bundesgericht bezeichnet ein Mitglied, das die Entwürfe der Voranschläge, die Rechnungen und die Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte sowie deren Stellungnahmen zu Vorstössen, die sich auf ihre Geschäftsführung oder ihr Finanzgebaren beziehen, in den Räten und in deren Kommissionen vertritt.

³ Das Mitglied des Bundesgerichts kann sich in den Kommissionen durch Personen im Dienst des Bundes begleiten oder im Einvernehmen mit der Kommissionspräsidentin oder dem Kommissionspräsidenten vertreten lassen.

⁴ Die Kommissionen geben den eidgenössischen Gerichten Gelegenheit zur Stellungnahme, wenn von ihnen vorberatene Erlassentwürfe die Zuständigkeiten, die Organisation oder die Verwaltung der eidgenössischen Gerichte betreffen.

⁵ Die Absätze 1–4 gelten für die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft sinngemäss.

¹ Les dispositions suivantes relatives aux relations entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral s'appliquent par analogie aux relations entre l'Assemblée fédérale et les tribunaux fédéraux:

- a. l'art. 142, al. 1, concernant le budget et le compte d'État;
- b. les art. 144, al. 2, et 145, al. 2, concernant le rapport de gestion;
- c. le titre 7, chap. 2, concernant les relations entre les commissions et le Conseil fédéral;
- d. le titre 9, concernant la commission d'enquête parlementaire.

² Le Tribunal fédéral charge un de ses membres de défendre devant les conseils et leurs commissions le projet de budget, le compte et le rapport de gestion des tribunaux fédéraux, ainsi que les avis émis par ceux-ci sur les interventions parlementaires ayant trait à sa gestion des affaires ou sa gestion financière.

³ En ce qui concerne les séances des commissions, le membre désigné peut s'y faire accompagner, ou, sous réserve de l'accord du président de la com-

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Stefan Diezig.

mission concernée, s’y faire représenter, par des personnes au service de la Confédération.

⁴ Les commissions donnent aux tribunaux fédéraux la possibilité de se prononcer lorsqu’elles procèdent à l’examen préalable d’actes qui concernent les compétences, l’organisation ou l’administration de ceux-ci.

⁵ Les al. 1 à 4 s’appliquent par analogie à l’Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération.

¹ Le relazioni di servizio tra l’Assemblea federale e i tribunali della Confederazione sono rette per analogia dalle seguenti disposizioni concernenti le relazioni tra l’Assemblea federale e il Consiglio federale:

- a. preventivo e consuntivo della Confederazione (art. 142 cpv. 1);
- b. rapporto di gestione (art. 144 cpv. 2 e 145 cpv. 2);
- c. relazioni delle commissioni con il Consiglio federale (titolo settimo, capitolo 2);
- d. commissione parlamentare d’inchiesta (titolo nono).

² Il Tribunale federale designa un proprio membro per difendere dinnanzi alle Camere e alle loro commissioni il proprio progetto di preventivo, il consuntivo e il rapporto di gestione, nonché i propri pareri in merito a interventi che si riferiscono alla sua gestione generale o finanziaria.

³ Il membro del Tribunale federale può, nelle commissioni, farsi accompagnare o, d’intesa con il presidente della commissione, rappresentare da persona al servizio della Confederazione.

⁴ Le commissioni danno ai tribunali della Confederazione l’occasione di esprimersi su disegni di atti legislativi da esse esaminati e concernenti le competenze, l’organizzazione o l’amministrazione dei tribunali della Confederazione.

⁵ I capoversi 1–4 si applicano per analogia all’autorità di vigilanza sul Ministero pubblico della Confederazione.

Inhaltsübersicht

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

Materialien

96.091 *Bundesverfassung. Reform*: BB vom 8.10.1999 über die Reform der Justiz (AS 2002 3148 ff.); BB vom 8.3.2005 über das vollständige Inkrafttreten der Justizreform vom 12.3.2000 (AS 2006 1059 f.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: VE PG 31.1.2000; GPK-NR/StR, Schreiben an die SPK-NR vom 30.5.2000; Prot. SPK-NR 15.9.2000, insb. 56; Prot. SPK-NR 16.11.2000, insb. 17; Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3608); Prot. SPK-StR 11.2.2002, insb. 14 f.; AmtlBull NR 2001 1335 ff., 1372; AmtlBull StR 2002 8 ff., 225; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

08.066 *Strafbehördenorganisationsgesetz*: Botschaft BR 10.9.2008 (BBl 2008 8125 ff.); Bericht RK-StR 3.6.2009 (AmtlBull StR 2009 Beilagen 102 ff.); AmtlBull StR 2009 587 ff. und 298; AmtlBull NR 2009 2252 ff., 2274; Änderung ParlG 19.3.2010 (AS 2010 3267 ff., 3291).

Literatur

METZ, Das Spannungsverhältnis zwischen Selbstverwaltung und Aufsicht – Gedankensplitter eines «Beaufsichtigten», in: Justice – Justiz – Giustizia 2012, H. 3 (zit. METZ, Spannungsverhältnis); NIQUILLE, Das Bundesgericht verwaltet sich selbst (Art. 188 Abs. 3 BV), in: AJP 2013, 1358 ff. (zit.

NIQUILLE, Bundesgericht); TSCHÜMPERLIN, Die Aufsicht des Bundesgerichts, in: SJZ 2009, H. 10, 233 ff. (zit. TSCHÜMPERLIN, Aufsicht); DERS., Die Rolle des Bundesgerichts im Gesetzgebungsprozess, in: LeGes 2018, H. 3, 441 ff., https://leges.weblaw.ch/dam/publicationssystem_leges/2016/3/LeGes_2016_3_441-456.pdf (23.4.2024) (zit. TSCHÜMPERLIN, Rolle des Bundesgerichts).

I. Entstehungsgeschichte

Vor dem Inkrafttreten des ParlG wurden der Voranschlag und der Geschäftsbericht des BGer in der BVers durch den BR vertreten. Auch der Einbezug des BGer in die gesetzgeberischen Vorarbeiten wurde durch den BR hergestellt. Nur im Rahmen der Oberaufsicht verkehrten die Aufsichtskommissionen direkt mit dem BGer (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3608]).

Mit der Justizreform vom 8.10.1999 (AS 2002 3148 ff.; AS 2006 1059 f.)¹ wurde dem BGer, losgelöst von der bereits bisher garantierten richterlichen Unabhängigkeit, verfassungsrechtlich Selbstverwaltung zugestanden (Art. 188 Abs. 3 BV). Dieser Autonomie, die insb. auch Finanzautonomie mitumfasst (NIQUILLE, Bundesgericht, 1363 m.w.H.), trug der Gesetzgeber Rechnung, indem er im ParlG den direkten Verkehr zwischen dem BGer und der BVers in allen Bereichen vorsah.

Die Fassung des VE PG 31.1.2000 blieb in den Beratungen der Kommissionen weitgehend unbestritten. Einzig die Reichweite des Verkehrs zwischen dem BGer und den Kommissionen wurde auf Antrag der GPK (Schreiben der GPK-NR/StR an die SPK-NR vom 30.5.2000) auf die für die Ausübung der Oberaufsicht bedeutenden Art. 155–158 ParlG ausgedehnt (Prot. SPK-NR 15.9.2000, 56; Prot. SPK-NR 16.11.2000, 17). Zudem erweiterte die RedK den Geltungsbereich der Bestimmung vom BGer auf die damals im Entstehen begriffenen erstinstanzlichen Gerichte des Bundes (vgl. Schreiben der RedK an die RK-NR/StR vom 11.9.2002).² Im Übrigen wurde der Artikel diskussionslos gutgeheissen (AmtlBull NR 2001 1335 ff., 1372; AmtlBull StR 2002 8 ff., 225).

Abs. 5 von Art. 162 wurde mit der Schaffung der AB-BA im Rahmen des StBOG eingefügt (ParlG i.d.F. vom 19.3.2010 [AS 2010 3291]). Die RK-StR schlug in Abänderung der Vorlage des BR, der die BA seiner Aufsicht unterstellen wollte (Botschaft BR 10.9.2008 [BB1 2008 8132 ff.]), vor, der BA eine von der Exekutive und den Gerichten unabhängige Stellung zu geben und eine neue Aufsichtsbehörde über die BA zu schaffen (Bericht RK-StR 3.6.2009 [AmtlBull StR 2009 Beilagen 102 ff.]; AmtlBull StR 2009 587 ff.). Der Ver-

1 Angenommen in der Volksabstimmung vom 12.3.2000, in Kraft seit 1.1.2007. Art. 188 Abs. 3 BV: «Das Gericht verwaltet sich selbst.»

2 Die RedK informierte die RK beider Räte mit Schreiben vom 11.9.2002 über diese Änderung und machte sie darauf aufmerksam, dass sie bei der Beratung der Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023) die Frage der Vertretung der verschiedenen Gerichte vor der BVers und ihren Kommissionen prüfen sollten und ggf. Anträge für eine Änderung des ParlG stellen müssten. In der Folge beantragte die RK-StR bei der Beratung des VGG eine Änderung des ParlG, gemäss welcher die einzelnen Gerichte ihre Beratungsgegenstände vor den Räten selbst vertreten sollten. In der RK-StR wurde über Bedenken aus der SPK berichtet, wonach das Auftreten von mehreren Gerichtspräsidentinnen oder -präsidenten vor den Eidg. Räten problematisch erscheine (Prot. RK-StR 13.11.2002, 26 f.). Der StR folgte seiner Kommission diskussionslos (AmtlBull StR 2003 869). Der NR legte darauf bei der Beratung des BGG fest, dass die erstinstanzlichen Gerichte unter der Aufsicht des BGer stehen (späterer Art. 1 Abs. 2 BGG; AmtlBull NR 2004 1580) und strich als Konsequenz im Rahmen der Beratung des VGG die Änderung des ParlG (AmtlBull NR 2004 1649). Der StR stimmte im BGG (AmtlBull StR 2005 118) und im VGG (AmtlBull StR 2005 142) zu.

kehr zwischen der BVers und der AB-BA wurde analog zu jenem zwischen der BVers und den eidg. Gerichten gem. Art. 162 ParlG geregelt. Die Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde war im NR heftig umstritten, doch nachdem die Mehrheit dem Modell zugestimmt hatte und dem StR gefolgt war, wurde die Bestimmung diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 2009 598; AmtlBull NR 2009 2252 ff., 2274).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 5 Der Verkehr zwischen der BVers und den eidg. Gerichten sowie der AB-BA beschränkt sich im Wesentlichen auf die Aufgaben der BVers im Rahmen der Budgethoheit, der Oberaufsicht und der Gesetzgebung im Bereich der Zuständigkeit, Organisation und Verwaltung der Gerichte. Abs. 1–4 konkretisieren dieses Verhältnis (vgl. Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3467 ff., 3608]).
- 6 Abs. 1 verweist generell auf die sinngemässe Anwendbarkeit der Bestimmungen über den Geschäftsverkehr mit dem BR; eidg. Gerichte sind das BGer sowie die erstinstanzlichen Gerichte des Bundes (BStGer, BVGer und BPatGer). Nach Abs. 1 Bst. a und b sind die Art. 142 Abs. 1 ParlG zu Voranschlag und Rechnung sowie Art. 144 Abs. 2 und Art. 145 Abs. 2 ParlG zum Geschäftsbericht sinngemäss anzuwenden. Die erstinstanzlichen Gerichte unterbreiten ihre Voranschläge, Rechnungen und Geschäftsberichte dem BGer, dessen administrativer Aufsicht sie unterstehen, zhd. der BVers (Art. 34 Abs. 3 StBOG; Art. 3 Abs. 3 VGG; Art. 3 Abs. 3 PatGG).³ Ebenso unterbreitet die BA ihren Voranschlag und ihre Rechnung ihrer Aufsichtsbehörde AB-BA zhd. der BVers (Art. 17 Abs. 1 StBOG). Der BR nimmt die Entwürfe für den Voranschlag sowie die Rechnungen der eidg. Gerichte, der BA und der AB-BA unverändert in seinen Entwurf für den Voranschlag und in die Rechnung des Bundes auf (Art. 142 Abs. 2 ParlG). Das BGer unterbreitet seinen Geschäftsbericht zusammen mit den Geschäftsberichten der erstinstanzlichen Gerichte in einem Sammelband direkt der BVers. Allerdings wird nur der Geschäftsbericht des BGer in analoger Anwendung von Art. 145 Abs. 2 ParlG mit einfachem BB genehmigt.⁴
- 7 Sinngemäss anwendbar sind nach Abs. 1 Bst. c auch die Informationsrechte der Kommissionen (Art. 150 ParlG), der Aufsichtskommissionen (Art. 153 ParlG,) und deren Delegationen (Art. 154 ParlG) sowie die weiteren Bestimmungen über die Aufsichtskommissionen und -delegationen (Art. 154a–158 ParlG); Bst. d verweist zudem auf die Möglichkeit, eine PUK zur Organisation und Geschäftsführung der eidg. Gerichte sowie der AB-BA und der ihrer Aufsicht unterstehenden BA einzusetzen. Die Oberaufsicht des Parlaments verfügt somit im Bereich der Justiz grundsätzlich über das gleiche Instrumentarium wie im Bereich des BR, wobei die richterliche Unabhängigkeit, die Unabhängigkeit der Justiz und die Gewaltenteilung stets zu beachten sind. Die inhaltliche Kontrolle richterlicher Entscheide und von Entscheiden der BA bleibt ausgeschlossen

3 Zunächst herrschte Unklarheit darüber, ob dem BGer ein Recht auf Abänderung der Voranschläge und Rechnungen der erstinstanzlichen Gerichte zusteht. Das BJ verneinte dies in zwei Gutachten und kam zum Schluss, das BGer könne dem Parlament lediglich Empfehlungen dazu abgeben, die aber an der primären Verantwortung der erstinstanzlichen Gerichte nichts änderten (Gutachten BJ, VPB 573, und nicht veröffentlichtes Gutachten BJ 12.7.2007, Ziff. 4; vgl. auch NIQUILLE, Bundesgericht, 1364). Die Auffassungen der Gutachten des BJ zum Budgetprozess werden vom BGer und von den FK anerkannt (Brief FK-NR 6.9.2007 und Brief BGer 12.9.2007, zit. nach TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, 240).

4 S. z.B. BBl 2013 5213. Zum zweifelhaften Sinn dieser Form einer «Genehmigung» s. Art. 145 N 12.

(Art. 26 Abs. 4 ParlG).⁵ Anwendbar sind auch Art. 151 ParlG über die Konsultation der zuständigen Kommission beim Erlass von VO.⁶

Gem. Abs. 2 vertritt ein vom BGer bezeichnetes Mitglied – i.d.R. die Präsidentin oder der Präsident des BGer – die Voranschläge und die Rechnungen aller eidg. Gerichte sowie den Geschäftsbericht des BGer in den Räten und in den vorbereitenden Kommissionen (FK bzw. GPK).⁷ Bei der Vertretung der erstinstanzlichen Gerichte handelt es sich um eine Repräsentation ohne eigene Finanzverantwortung, so wie sie vor Inkrafttreten des ParlG vom Vorsteher des EFD für das BGer wahrgenommen wurde (TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, 239). Desgleichen vertritt i.d.R. der Präsident der AB-BA die Voranschläge und Rechnungen von AB-BA und BA in den Räten und in den FK. **8**

Gem. Abs. 3 kann sich das Mitglied des BGer durch Personen im Dienst des Bundes begleiten (z.B. durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär eines Gerichts) oder vertreten lassen. In den vorbereitenden Sitzungen der zuständigen Subkommissionen von FK und GPK werden jeweils auch Vertretungen der erstinstanzlichen Gerichte sowie der BA zu ihren Voranschlägen, Rechnungen und Geschäftsberichten angehört (zur Praxis der FK bei der Vorberatung der Rechnungen und Voranschläge s. Art. 142 N 22). **9**

Gem. Abs. 2 und 5 vertritt das vom BGer oder das von der AB-BA bezeichnete Mitglied vor den Räten die Stellungnahmen des BGer oder der AB-BA zu parlamentarischen Vorstössen, die sich auf die Geschäftsführung oder den Finanzhaushalt der eidg. Gerichte bzw. der AB-BA und der BA beziehen. Solche Vorstösse (ausgeschlossen sind Mo.) richten sich an die eidg. Gerichte bzw. an die AB-BA (Art. 118 Abs. 4, 4^{bis} und 5 ParlG). Diese nehmen dazu i.d.R. bis zur nächsten Session Stellung (Art. 124 Abs. 1 und Art. 125 Abs. 2 ParlG) und vertreten diese Stellungnahme nötigenfalls vor den Räten (zur Praxis s. Art. 118 N 31 f.). **10**

Gem. Art. 162 Abs. 1 BV stehen nur die Mitglieder der BVers, des BR sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler für ihre Äusserungen vor den Räten und Kommissionen unter dem Schutz der absoluten Immunität (vgl. Art. 16 ParlG). Als mit dem ParlG neu auch ein Rederecht von Mitgliedern des BGer (und später der AB-BA) in den Räten und ihren Kommissionen eingeführt wurde, wäre es folgerichtig gewesen, diesen Schutz gestützt auf Art. 162 Abs. 2 BV auch auf diese Personen auszudehnen. Dies hat der Gesetzgeber aber versäumt. Auftritte von Mitgliedern des BGer vor den Räten sind allerdings selten und i.d.R. nicht politischer Natur; das Risiko der Auslösung einer Strafverfolgung durch einen solchen Auftritt dürfte also minim sein.⁸ **11**

Nach Abs. 4 geben die Kommissionen den eidg. Gerichten Gelegenheit zur Stellungnahme zu Erlassentwürfen, die ihre Zuständigkeit, ihre Organisation oder ihre Verwaltung betref- **12**

⁵ Vgl. Art. 26 N 56 ff.; zur Praxis der GPK gegenüber dem BGer s. auch Art. 153 FN 9; Art. 157 FN 3 und 4; Art. 158 N 5; s. insb. auch Bericht GPK-NR/StR vom 6. 10. 2003: Untersuchung von besonderen Vorkommnissen am Bundesgericht (BBJ 2004 5647 ff., 5661 ff.).

⁶ In Anwendung von Art. 151 ParlG hat das BGer z.B. sein Aufsichtsreglement vom 11. 9. 2006 (AufRBGer; SR 173.110.132) den GPK zur Konsultation unterbreitet (TSCHÜMPERLIN, Aufsicht, 234).

⁷ Generell kritisch gegenüber dem Recht des BGer, die erstinstanzlichen Gerichte zu vertreten: METZ, Spannungsverhältnis, insb. Ziff. 3.5.

⁸ In einem solchen Fall wäre immerhin die Bestimmung über die relative Immunität gem. Art. 14 VG anwendbar: Eine Strafverfolgung von durch die BVers gewählten Behördemitgliedern wegen «strafbarer Handlungen, die sich unmittelbar auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf einer Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte.»

fen. Damit sollte der Einbezug der eidg. Gerichte in den Gesetzgebungsprozess auf Parlamentsstufe sichergestellt werden, denn vor dem ParlG war es der BR, der den Einbezug des BGer in den Gesetzgebungsprozess hergestellt hatte. Das war v.a. dann als störend empfunden worden, wenn der BR andere Interessen verfolgte als das BGer (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3608]). Nach der Praxis der RK, die i.d.R. für den Regelungsbereich der Gerichte zuständig sind, wird das BGer meist nur mit einer schriftlichen Stellungnahme einbezogen, jedoch nicht zu den Sitzungen eingeladen.⁹ Nach NIQUILLE und TSCHÜMPERLIN ist der Gesetzgeber damit beim Versuch, der verfassungsmässigen Autonomie des BGer Nachachtung zu verschaffen, auf halbem Weg stehen geblieben. Das BGer habe immer wieder gewünscht, in die Kommissionsarbeit einbezogen zu werden (NIQUILLE, Bundesgericht, 1366; TSCHÜMPERLIN, Rolle des Bundesgerichts).¹⁰ Einer pa.Iv. der SVP-Fraktion im NR (*10.425 Stärkung der parlamentarischen Arbeit in Bezug auf die eidg. Gerichte*), welche in Abs. 4 ein Recht der Präsidentin oder des Präsidenten des BGer auf Sitzungsteilnahme verankern wollte, wurde vom NR auf Antrag der Kommissionmehrheit am 13.9.2012 keine Folge gegeben (AmtlBull NR 2012 1396 ff.).¹¹

9 Bsp.: 08.066 Strafbehördenorganisationsgesetz: Stellungnahme BGer an die RK-StR vom 20.10.2008 und Stellungnahme BStGer an die RK-StR vom 15.10.2008; Stellungnahme BGer an die RK-NR vom 5.8.2009 und Stellungnahme BStGer an die RK-NR vom 10.8.2009. Das BGer wünschte in beiden Fällen eine mündliche Anhörung, worauf die RK jedoch nicht eingingen. – Eine Ausnahme war der intensive Einbezug des BGer in die Kommissionsarbeiten bei 06.400 (*Pa.Iv. RK-StR. Anzahl Richter am Bundesgericht. Verordnung der Bundesversammlung*). Hier widersprachen sich die Interessen des BR, der unter der Federführung des Vorstehers des EJPD die Zahl der ordentlichen Mitglieder des BGer von 41 auf 36 senken wollte, und des BGer, das an der Zahl von 41 Mitgliedern festhalten wollte. Der Präsident des BGer war an vier Sitzungen der RK-StR (Prot. RK-StR 31.10.2005, 23.1.2006, 21.3.2006, 22.3.2006) und an einer Sitzung der RK-NR (Prot. RK-NR 7.4.2006) persönlich anwesend. Die VO der BVers über die Richterstellen am Bundesgericht vom 23.6.2006 (AS 2006 2739 f.) legte die Zahl der Mitglieder des BGer auf 38 fest. – Zu einem umstrittenen Ausbaubegehren des BStGer (*21.401 Pa.Iv. Anpassung der Ressourcen des Bundesstrafgerichts*) wurde der Präsident der Berufungskammer des BStGer durch die RK-StR an ihrer Sitzung vom 20.5.2021 angehört (Bericht RK-StR 20.5.2021 [BBI 2021 1159, 5]).

10 Das BGer hatte diese Forderung bereits in seiner Stellungnahme vom 25.6.2001 zum E-ParlG zhd. der SPK-NR aufgestellt. Die SPK-NR ging darauf nicht ein (Prot. SPK-NR 6.9.2001, Beilage).

11 Der Präsident des BGer wurde dazu von der RK-NR angehört (Prot. RK-NR 12.5.2011).

9. Titel: Parlamentarische Untersuchungskommission

Art. 163

Aufgabe und Einsetzung

¹ Die Bundesversammlung kann im Rahmen der Oberaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine gemeinsame Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) beider Räte einsetzen, wenn Vorkommnisse von grosser Tragweite der Klärung bedürfen.

² Die Einsetzung erfolgt nach Anhörung des Bundesrates durch einfachen Bundesbeschluss. Darin werden der Auftrag und die finanziellen Mittel der Untersuchungskommission festgelegt.

Mandat et constitution

¹ Dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées en matière de haute surveillance, l'Assemblée fédérale peut, en cas d'événements d'une grande portée sur lesquels il est indispensable de faire la lumière, instituer une commission d'enquête parlementaire (CEP) commune aux deux conseils et la charger d'établir les faits et de réunir d'autres éléments d'appréciation.

² La commission d'enquête est instituée après audition du Conseil fédéral par un arrêté fédéral simple. Cet arrêté définit le mandat confié à la commission d'enquête et les moyens financiers qui lui sont alloués.

Compiti e istituzione

¹ Allorché occorra far luce su eventi di grande portata, l'Assemblea federale può, nell'ambito dell'alta vigilanza, istituire una commissione parlamentare d'inchiesta (CPI) delle due Camere per indagare su fatti e procurarsi altre basi di giudizio.

² Sentito il Consiglio federale, la commissione d'inchiesta è istituita con decreto federale semplice. Questo ne stabilisce il mandato e i mezzi finanziari.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Vom «Mirage-Skandal» zur Änderung des GVG vom 1. 7. 1966	1
2. PUK und ParlG – Die Entwicklungen nach 1966	10
3. Die Genese von Art. 163	12
a) Änderung des GVG vom 1. 7. 1966	12
b) ParlG	16
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	19
1. Abs. 1	19
a) «Vorkommnisse von grosser Tragweite»	19
b) «im Rahmen der Oberaufsicht»; «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen»; «gemeinsame» PUK «beider Räte»	22
2. Abs. 2	25
a) «Einfacher Bundesbeschluss»; «Auftrag»; «finanzielle Mittel»	25
b) «Anhörung des Bundesrates»	29
3. Fazit	32

Materialien

8153 *Flugzeugbeschaffung*: Botschaft BR 25.4.1961 (BBl 1961 I 793 ff.).

8947 *Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête*: Botschaft BR 24.4.1964 (BBl 1964 I 901 ff.); AmtlBull NR 1964 256 ff.; AmtlBull NR 1964 284 ff.; AmtlBull NR 1964 309 ff.; AmtlBull StR 1964 140; AmtlBull StR 1964 141 ff.; Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 273 ff.); AmtlBull NR 1964 436 ff.; AmtlBull NR 1964 452 ff.; AmtlBull NR 1964 477 ff.; AmtlBull StR 1964 208 ff.; AmtlBull StR 1964 233 ff.

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff.); Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff.); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff.); AmtlBull NR 1965 461 ff.; AmtlBull NR 1965 466 ff.; AmtlBull NR 1965 473 ff.; AmtlBull NR 1965 490 ff.; AmtlBull NR 1965 507 ff.; AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 56 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; AmtlBull StR 1966 188 ff.; AmtlBull NR 1966 437; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3609 f.); Prot. SPK-StR 11./12.2.2002; AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur (zu Art. 163–171)

BARUH, Les commissions d'enquête parlementaires: Cadre juridique d'une procédure politique: Etude de droit suisse fédéral et cantonal, Bern 2007 (zit. BARUH, Commissions); BRÜHWILER, Der Ausbau der parlamentarischen Verwaltungskontrolle im Bund, in: ZBl 1967, H. 3, 33 ff.; BUCHER, Furgler, Kurt, in: HLS, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004728/2008-07-28>> (10.4.2024) (zit. BUCHER, Furgler); BUSSJÄGER/MARXER/SCHIESS RÜTIMANN, Parlamentarische Untersuchungskommissionen in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz, Liechtenstein 2016, <https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/1615/7435/4260/LIAP_55_PUK_def.pdf> (10.4.2024) (zit. BUSSJÄGER/MARXER/SCHIESS RÜTIMANN, Untersuchungskommissionen); GEIGER, Der Mirage-Konflikt. Seine Entstehung, Lösung und grundsätzliche Bedeutung, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaften 1965, H. 5, 90 ff. (zit. GEIGER, Mirage-Konflikt); GUINAND, La commission d'enquête parlementaire. Une expérience récente, in: Parlamentsdienste, Parlament, 369 ff.; HUBER-SCHLATTER, Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre, in: ZSR 1985, 1. Halbband, 107 ff.; KOLBE, Ein «Wunderbastard» für die Obersten. Der Mirageskandal, in: Looser et al. (Hrsg.), Die Schweiz und ihre Skandale, Zürich 1995, 61 ff. (zit. KOLBE, «Wunderbastard»); LÜTHI, Art. 153, in: St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 3872 ff. (zit. LÜTHI, Art. 153); MÄDER, Was kann eine GPK? Funktionsweise der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, in: Jusletter 15.8.2011 (zit. MÄDER, GPK); MOSER, Die parlamentarische Kontrolle über Verwaltung und Justiz: unter besonderer Berücksichtigung ihres Ausbaus durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966, Zürich 1969; POLEDNA, Die parlamentarische Untersuchungskommission in der Schweiz, in: AJP 1995, 1169 ff. (zit. POLEDNA, Untersuchungskommission); RIKLIN/GUT, Parlamentsreformen seit der Mirage-Affäre, Beiträge und Berichte der Forschungsstelle für Politikwissenschaft 53, St. Gallen 1977; SÄGESSER, Wirkung der Einsetzung einer PUK auf andere Verfahren, in: Zeitschrift für Strafrecht 2002, H. 3, 225 ff. (zit. SÄGESSER, Wirkung); STORZ/MUELLER, Parlamentarische Kontrolle: Parteipolitik oder Machtteilung? Die PUK-Anträge im Schweizer Parlament, in: Vatter (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertreter, Zürich 2018, 165 ff. (zit. STORZ/MUELLER, Kontrolle); THÉTAZ, De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale: analyse d'une institution atypique, in: traverse: Zeitschrift für Geschichte 2018, H. 3 (Themenheft «Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848»), 46 ff. (zit. THÉTAZ, Usage); URIO, L'Affaire des Mirages: Décision administrative et contrôle parlementaire, Genf 1972; URIO, Mirage-Affäre, in: HLS, <<https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017348/2008-04-29/>> (10.4.2024); ZIMMERMANN, Rechte und Rechtsschutz im Verfahren parlamentarischer Untersuchungskommissionen des Bundes, Basel 1992 (zit. ZIMMERMANN, Rechte).

I. Entstehungsgeschichte

1. Vom «Mirage-Skandal» zur Änderung des GVG vom 1. 7. 1966

Das Thema PUK ist in der Schweiz eng mit der «Mirage-Affäre» resp. dem «Mirage-Skandal» anfangs der 1960er-Jahre verknüpft. Bereits vor diesem Zeitpunkt gab es auf Bundesebene zwar Formen von parlamentarischen Untersuchungen – die Literatur nennt insb. die sog. «Affäre Schmidheiny» von 1917 (s. z.B. BARUH, Commissions, 14 ff.).¹ Die gesetzliche Grundlage für dieses Instrument der parlamentarischen Verwaltungskontrolle wurde allerdings erst infolge des «Mirage-Skandals» und dessen Aufarbeitung durch eine «de facto»-PUK geschaffen.

Ende der 1950er-Jahre nahm das EMD die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge in Angriff (vgl. KOLBE, «Wunderbastard», 62 f.). 1961 beantragte der BR den Kauf von 100 Flugzeugen des Typs «Mirage III S» für den Gesamtbetrag von CHF 871 Mio. (Botschaft BR 25. 4. 1961 [BB1 1961 I 793 ff., insb. 825]; s. auch GEIGER, Mirage-Konflikt, 90 f.; BARUH, Commissions, 21). Die BVers bewilligte diesen Kredit ohne grossen Widerstand (KOLBE, «Wunderbastard», 64). Bei dieser einen Kreditforderung blieb es indessen nicht: Am 24. 4. 1964 beantragte der BR mit einer weiteren Botschaft einen Zusatzkredit in der Höhe von zusätzlichen CHF 576 Mio. Zudem stellte er in Aussicht, dass am Ende der Flugzeugbeschaffung mit einem dritten Kreditantrag gerechnet werden müsse (BB1 1964 I 921; s. auch GEIGER, Mirage-Konflikt, 91; KOLBE, «Wunderbastard», 67).

Die bundesrätliche Botschaft von 1964 führte nicht nur in den Medien,² sondern auch im Parlament zu heftigen Reaktionen (BARUH, Commissions, 21). Im NR, der die Vorlage in einer zweitägigen Debatte am 9. und 10. 6. 1964 diskutierte, war die Empörung gross: Die Votanten waren sich einig, dass es nicht angehe, dass der BR einen Kredit unter Umgehung des Parlaments derart überschreite. Einigkeit bestand auch darüber, dass die Vorgänge um den Flugzeugkauf vom Parlament untersucht werden sollten. Die Rede war von einer Krise zwischen Parlament und Verwaltung und dass es darum gehe, das Vertrauen in die demokratischen Institutionen wieder herzustellen (AmtlBull NR 1964 256 ff., 284 ff., 309 ff.). Im Hinblick auf die Einsetzung einer Untersuchungskommission vermochte sich ein Ordnungsantrag des NR und späteren BR Kurt Furgler (KCVF/SG) durchzusetzen.³ Dieser sah die Einsetzung einer parlamentarischen Spezialkommission vor, die die «Gründe des Versagens und die Verantwortlichkeit aller beteiligten Verwaltungsinstanzen ermitteln»

1 BARUH thematisiert im Weiteren Ereignisse aus den Jahren 1853, 1881 und 1895 (BARUH, Commissions, 14 f.). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die Bundesebene; d.h. kantonale PUK werden nicht berücksichtigt.

2 In den Medien hatte die Kritik allerdings bereits im Herbst 1963 eingesetzt, als bekannt worden war, dass wegen einer Reihe von Problemen beim Flugzeugkauf erhebliche Kostensteigerungen entstehen würden. 1964 verschärfte sich in der Folge der Ton, und im Februar 1964 machte das von der Basler Zeitung geprägte Schlagwort des «Mirage-Skandals» die mediale Runde (vgl. KOLBE, «Wunderbastard», 65 f.). Nach Bekanntwerden der Details der bundesrätlichen Botschaft erreichte der mediale Skandal laut KOLBE den Höhepunkt (vgl. KOLBE, «Wunderbastard», 67 ff.).

3 Der Antrag der Mehrheit der Militärkommission, die sich mit der bundesrätlichen Botschaft zuerst befasst hatte, fand dagegen keine Mehrheit. Die Militärkommission hätte die Untersuchung selbst durchführen wollen (AmtlBull NR 1964 306). – Der Ordnungsantrag wurde mit 156 zu 3 Stimmen – passend zur grossen Einmütigkeit in der Debatte – sehr deutlich angenommen (AmtlBull NR 1964 329). Aufgrund der Person des Antragsstellers dürfte der Ordnungsantrag noch zusätzliches Gewicht erhalten haben, hatte Furgler 1961, als der erste «Mirage»-Kredit gewährt worden war, doch das Präsidium der Militärkommission innegehabt (vgl. AmtlBull NR 1964 271). Furgler war von 1971 bis 1986 BR (BUCHER, Furgler).

und «das Verhältnis von Bundesrat und Parlament unter dem Gesichtspunkt der Kontrollpflicht der Volksvertretung gegenüber der Regierung überdenken» sollte (AmtlBull NR 1964 273). Weitere Entscheide sollten erst auf der Grundlage des Berichts dieser Kommission gefällt werden (AmtlBull NR 1964 257).

- 4 Auch der StR, der das Thema hauptsächlich am 17.6.1964 beriet,⁴ sprach sich für die Einsetzung einer Untersuchungskommission aus. Der mit 33 Stimmen einstimmig verabschiedete Ordnungsantrag von StR Rudolf Mäder (CVP/SG), der sich gegen den Antrag der vorberatenden Militärkommission durchsetzen konnte, sah anders als im NR allerdings nicht die Einsetzung einer Spezialkommission vor, sondern erweiterte die ständerätliche Militärkommission auf zwölf Mitglieder (AmtlBull StR 1964 141 und 147).
- 5 Die beiden Kommissionen schlossen sich aus Effizienzgründen zu einer «Arbeitsgemeinschaft» – unter dem Vorsitz von NR Furgler –⁵ zusammen und legten nach insgesamt sieben Sitzungen und dem Einsatz von drei Subkommissionen am 1.9.1964 ihren Bericht vor (BARUH, Commissions, 22; GEIGER, Mirage-Konflikt, 92; KOLBE, «Wunderbastard», 71). Der Bericht, der sich u.a. für die Reduktion der Anzahl Flugzeuge von 100 auf 57 aussprach (BBl 1964 II 347), plädierte neben der Auseinandersetzung mit militärisch-technischen und organisatorischen Aspekten der konkreten Flugzeugbeschaffung, den damit verbundenen Verantwortlichkeiten und diesbezüglichen Reorganisationsvorschlägen (vgl. Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II, z.B. 277]) auch für eine Reorganisation der parlamentarischen Oberaufsicht. Ausgehend von der Einschätzung, dass das bundesrätliche Begehren um einen Zusatzkredit «in der Öffentlichkeit und im Parlament vor allem deshalb Erbitterung und Empörung ausgelöst [hat], weil der Eindruck vorherrschte, die Verwaltung habe die politische Oberaufsichtsbehörde überspielt und die Verpflichtung zum gesetzlichen Handeln verletzt» (BBl 1964 II 338), sprach sich die Arbeitsgemeinschaft u.a. für eine Stärkung der ständigen Aufsichtskommissionen, die Schaffung eines Dokumentationsdienstes und für eine gesetzliche Regelung der PUK aus (BARUH, Commissions, 23; vgl. auch BBl 1964 II 338 ff.). Der Bericht wurde sowohl in den Medien als auch von der BVers positiv aufgenommen (vgl. z.B. AmtlBull NR 1964 436, 438 f., 452; AmtlBull StR 1964 220, 232, 236; zu den Medien vgl. GEIGER, Mirage-Konflikt, 94; KOLBE, «Wunderbastard», 72), und die Anträge der «Arbeitsgemeinschaft» fanden in beiden Räten Zustimmung (AmtlBull NR 1964 491 f.; AmtlBull StR 1964 242 und 245).⁶
- 6 Die GPK-NR, die sich als erste der beiden GPK mit der Umsetzung der Anträge der «Arbeitsgemeinschaft» zu befassen hatte, legte ihren Bericht am 13.4.1965 vor. Dieser umfasste einen Entwurf für eine Teilrevision des GVG, die auftragsgemäss u.a. die Schaf-

4 Anders als im NR war im StR aber nicht die bundesrätliche Botschaft das Thema, sondern es ging lediglich um die Frage, inwieweit nach dem NR auch der StR eine Untersuchungskommission einsetzen sollte. Entsprechend äusserten die StR ihre Meinung zum Flugzeugkauf, wenn überhaupt, nur implizit (vgl. AmtlBull StR 1964 140, 141 ff.).

5 Furgler war Präsident der Kommission des NR. Präsident der ständerätlichen Kommission war StR Darms (KCVP/GR); in der «Arbeitsgemeinschaft» war er Furglers Stellvertreter (Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 276]).

6 Im StR wurden die Vorschläge der «Arbeitsgemeinschaft» ohne Gegenstimme gutgeheissen (AmtlBull StR 1964 242 und 245); im NR erfolgte die Zustimmung zum Beschlussentwurf, der die Reduktion der Anzahl Flugzeuge vorsah, mit 139 zu 31 Stimmen (AmtlBull NR 1964 491; vgl. auch GEIGER, Mirage-Konflikt, 95). Die gegnerischen Stimmen waren wohl auf jene Ratsmitglieder zurückzuführen, die entweder für die Anschaffung von mehr Flugzeugen oder den gänzlichen Verzicht auf die Flugzeugbeschaffung gewesen waren (vgl. dazu AmtlBull NR 1964 z.B. 436, 438, 440, 453). Der Antrag zum Ausbau der Verwaltungskontrolle erhielt die Unterstützung von 143 Ratsmitgliedern (AmtlBull NR 1964 492).

fung eines Dokumentationsdienstes, ein ständiges Sekretariat der GPK sowie – «[z]ur Abklärung besonders schwerwiegender Vorgänge in der öffentlichen Verwaltung» (BB1 1965 I 1189) – gesetzliche Grundlagen für die PUK vorsah (BB1 1965 I 1188 f., 1200 ff., 1212 ff.; vgl. auch Art. 64 N 4).

Im NR fiel das Echo auf die Vorschläge der GPK wie auch auf die Artikel zur PUK anlässlich einer mehrtägigen Debatte im Oktober 1965 positiv aus (vgl. AmtlBull NR 1965 461 ff., 466 ff., 473 ff., 490 ff., 507 ff., 531 ff., 579 ff.). Gerade nach dem «Mirage-Skandal» wurde es als wichtig erachtet, gesetzliche Grundlagen zur Verfügung zu haben, falls es zu einem späteren Zeitpunkt zu einem ähnlich gelagerten Fall kommen sollte (vgl. z.B. AmtlBull NR 1965 474).⁷ Die GPK-StR nahm am Entwurf des NR und insb. im Bereich der PUK sodann nochmals zahlreiche Ergänzungen und Änderungen vor (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BB1 1966 I, insb. 246 ff.]; vgl. dazu auch BARUH, Commissions, 24).⁸ Die so bearbeitete Vorlage fand in der Folge auch im StR eine breite Unterstützung; der Rat, der das Geschäft vom 22.–25.3.1966 debattierte, änderte u.a. die Artikel zur PUK nur noch geringfügig (AmtlBull StR 1966 119 ff.; vgl. auch BARUH, Commissions, 24).

Kritisch u.a. zur PUK äusserte sich allerdings der BR, wobei dieser insb. die Gewaltenteilung gefährdet sah (vgl. dazu auch SEILER, Gewaltenteilung, 509 ff.). So hielt er etwa in seiner Stellungnahme vom 27.8.1965 fest, dass eine parlamentarische Untersuchung «dem Grundsatz der Gewaltentrennung widerspricht», weil sie «der gesetzgebenden Behörde gestatte[t], in den Zuständigkeitsbereich der Regierungsgewalt einzugreifen» (BB1 1965 II 1045 f.). Aus diesem Grund erachtete er eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage als notwendig, die in der Schweiz seines Erachtens fehlte (vgl. BB1 1965 II 1046).⁹ Im Weiteren fürchtete der BR, dass das Verfahren bei einer Institutionalisierung – trotz zahlreicher gegenteiliger Versicherungen seitens des Parlamentes (vgl. z.B. AmtlBull NR 1965 587, 588, 590; AmtlBull StR 1966 120 f.)¹⁰ – zu leichtfertig zur Anwendung kommen könnte: «Liegt das Instrument bereit, so wird man es benützen wollen» (AmtlBull

7 Zur Detailberatung von Art. 54^{bis} GVG, einem wichtigen Referenzpunkt von Art. 163 ParlG, vgl. weiter unten N 12 ff.; zu Art. 54^{ter} ff. GVG vgl. Art. 164 ff., jeweils N 1 ff. – In der Schlussabstimmung erreichte der Gesetzesentwurf eine Zustimmung von 129 zu 4 Stimmen (AmtlBull NR 1966 437).

8 Der Berichterstatter brachte die Änderungen und Ergänzungen durch die GPK-StR im Rat wie folgt auf den Punkt: «Man kann sagen, dass die Vorlage, die aus den Beratungen des Nationalrates hervorgegangen ist, ein etwas ungeschliffener Brocken ist, der noch der «feinmechanischen» Ueberholung bedurfte» (AmtlBull StR 1966 58). Bei der ««feinmechanischen» Ueberholung» der PUK-Artikel, bei denen gem. dem Berichterstatter zwischen dem Beschluss des NR und den Anträgen der GPK-StR die wesentlichsten Differenzen bestanden (AmtlBull StR 1966 60), schlug die GPK-StR nicht weniger als sechs Artikel mehr vor als der NR (vgl. AmtlBull StR 1966 120). In der Differenzbereinigung wurden die Neuerungen des StR im Bereich der PUK im NR indessen fast gänzlich diskussionslos angenommen (vgl. AmtlBull NR 1966 317 f.; AmtlBull StR 1966 191).

9 Im StR gab BR von Moos zu bedenken, «dass mit den Untersuchungskommissionen und mit den ihnen zugedachten Kompetenzen Grenzland betreten wird, auf dem die bewährten Regeln der Gewaltenteilung etwas elastisch gehandhabt werden» (AmtlBull StR 1966 121). – Zur Legitimierung der PUK wurde i.d.R. auf Art. 85 BV 1874 verwiesen, der in Ziff. 11 «die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege» als Kompetenz von NR und StR definierte (vgl. dazu z.B. Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BB1 1965 I 1210]).

10 Wie weiter unten deutlich werden wird (s. N 15), schlug sich dies auch im Gesetzestext von Art. 55 GVG nieder, dem Vorläufer von Art. 163 ParlG. So sollten parlamentarische Untersuchungen auf «schwerwiegende Fälle» resp. später Ereignisse «von grosser Tragweite» beschränkt bleiben.

StR 1966 121). Vor diesem Hintergrund war er an sich gegen eine Legiferierung der PUK. Nicht zuletzt wegen dem «Mirage-Skandal» stellte er indessen keine Nichteintretensanträge (vgl. AmtlBull NR 1965 588; AmtlBull StR 1966 121 f.).¹¹

- 9 Die Haltung des BR macht deutlich, dass die gesetzliche Regelung der PUK ohne den durch den «Mirage-Skandal» entstandenen politischen und medialen Druck, der auch in der Debatte über den Ausbau der Verwaltungskontrolle noch sehr präsent war (vgl. z.B. AmtlBull NR 1965 479, 486 f.; AmtlBull StR 1966 63, 65), wohl nur schwierig – wenn überhaupt – möglich gewesen wäre. Und das, obwohl der Ausbau der Verwaltungskontrolle gem. Bericht der GPK-NR als Thema schon lange zuvor virulent gewesen war (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1190]; vgl. dazu z.B. auch AmtlBull NR 1965 495).

2. PUK und ParlG – Die Entwicklungen nach 1966

- 10 Bis zur erstmaligen Anwendung der neu geschaffenen gesetzlichen Grundlagen dauerte es mehr als zwei Jahrzehnte. Dann folgten jedoch drei PUK innerhalb weniger Jahre: 1989 wurde im Nachgang des Rücktritts von BR Elisabeth Kopp die PUK EJPD eingesetzt, welche den sog. «Fichenskandal» aufdeckte (*89.006 Vorkommnisse im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, PUK EJPD*). Die Entdeckung von geheimen Datensammlungen beim EMD führte bereits im März 1990 zur PUK EMD; diese deckte die Widerstandsorganisation P-26 und den Nachrichtendienst P-27 auf, für die es keinerlei gesetzliche Grundlagen gab (*90.022 Vorkommnisse im Militärdepartement, PUK EMD*). 1995 untersuchte die PUK PKB schliesslich die Probleme im Zh. mit Organisation und Führung der Pensionskasse des Bundes (*95.067 Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend Pensionskasse des Bundes, PUK PKB*).¹² Diese Anwendungsfälle führten zu weiteren Änderungen des GVG im Bereich der parlamentarischen Oberaufsicht (s. dazu Art. 53 N 1 ff., Art. 168 N 2 ff. und Art. 171 N 3 f.). Laut BARUH bildete die PUK EJPD nach dem «Mirage-Skandal» den Anfangspunkt für ein zweites «Erwachen» des Parlaments (BARUH, Commissions, 35).
- 11 Mit der neuen BV erhielt die PUK erstmals eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Basis, u.a. mit Art. 153 Abs. 4 BV, der den parlamentarischen Kommissionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben «Auskunftsrechte, Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse» zugestand (vgl. BARUH, Commissions, 41). An der Gesetzgebung änderte dies indessen nur wenig. Das ParlG übernahm die Bestimmungen des GVG 1962 zur PUK weitgehend und nahm nur wenige Änderungen vor (vgl. dazu N 16 ff., sowie Art. 169 N 2 ff., und Art. 171 N 5). Gem. dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 hatte sich die bisherige Regelung in der Praxis bewährt (BBl 2001 3609).
- 11a Erstmals zur Anwendung kamen die einschlägigen Bestimmungen des ParlG mit der Einsetzung der PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» im Juni 2023, rund 28 Jahre nach der letzten PUK (BB 8.6.2023 [BBl 2023 1369]). Die jüngste der nunmehr vier PUK (ohne die «de facto-PUK» 1964; noch ohne explizite gesetzliche Grundlage) erhielt den Auftrag, die Verantwortlichkeiten der Behörden und Organe rund um die Notfusion der Crédit Suisse mit der UBS zu untersuchen (*23.427 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Verantwortlichkeiten der Behörden und Organe rund um die Notfusion der Crédit Suisse mit der UBS*).¹³ Die Ergebnisse der Arbeiten der PUK «Geschäfts-

11 Einige der Änderungsanträge des BR zielten jedoch explizit darauf ab, einen zu häufigen Einsatz von PUK zu verhindern (zu einem dieser Anträge vgl. unten N 13).

12 Zu den drei PUK vgl. etwa auch THÉTAZ, Usage, 50 ff.; BARUH, Commissions, 36 ff.

13 Zu den vergeblichen Forderungen zur Einsetzung von PUK s. N 20 f.

führung der Behörden – CS-Notfusion» lagen zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht vor.

3. Die Genese von Art. 163

a) Änderung des GVG vom 1. 7. 1966

Art. 163 ParlG basiert im Wesentlichen auf den Abs. 1 und 2 von Art. 55 GVG 1962, der im Rahmen der Teilrevision vom 1. 7. 1966 ins Gesetz aufgenommen worden war: 12

¹ Bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite in der Bundesverwaltung der besonderen Klärung durch die Bundesversammlung, können zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen Untersuchungskommissionen beider Räte eingesetzt werden.

² Die Einsetzung erfolgt nach Anhören des Bundesrates durch einfachen Bundesbeschluss, der den Auftrag der Untersuchungskommissionen festlegt.

Die erste Fassung von Art. 54^{bis}, wie Art. 55 GVG 1962 in den Entwürfen noch hiess, stammt von der GPK des NR (vgl. Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BB1 1965 I 1216]). Wie weiter oben gesehen (vgl. N 7), nahmen die Räte und insb. die GPK-StR bei den Artikeln zur PUK noch zahlreiche Änderungen vor. Das war auch bei diesem Artikel der Fall. Im Hinblick auf das ParlG sind drei Anpassungen wichtig.

Die erste Änderung betrifft den Passus, vor der Einsetzung von PUK den BR anzuhören. Diese Auflage resultierte – angeregt vom BR – aus der Debatte im NR: Der BR forderte in seinem Bericht vom 27. 8. 1965, zur beabsichtigten Einsetzung von PUK einen schriftlichen Bericht abfassen zu können (BB1 1965 II 1047, 1049; AmtlBull NR 1965 585). Gem. eigenen Angaben wollte der BR u.a. damit verhindern, dass ein Untersuchungsverfahren zu leichtfertig ausgelöst würde (AmtlBull NR 1965 588). Die GPK-NR wandte sich im Rat gegen dieses Ansinnen insb. wegen der «Zeitnot, die wir in einer solchen Krisenlage – und um eine solche kann es sich nur handeln – empfinden müssten» (AmtlBull NR 1965 586). Ein Einzelantrag brachte das Anliegen des BR indessen ebenfalls ein, fasste dieses aber unter das Stichwort der «Anhörung» zusammen, womit der Initiant den Akzent ausdrücklich auf die Möglichkeit einer mündlichen Stellungnahme setzen wollte (AmtlBull NR 1965 589). U.a. wegen dieses Einzelantrags zog der BR seinen eigenen Antrag zurück (AmtlBull NR 1965 588). 13

Auch die Erlassform des einfachen BB fand erst anlässlich der Ratsverhandlungen Aufnahme ins Gesetz. Der Entwurf der GPK-NR hatte noch vorgesehen, dass die PUK durch «übereinstimmenden Verfahrensbeschluss beider Räte» eingesetzt werden können (Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BB1 1965 I 1216]). Ein Einzelantrag im NR, «Verfahrensbeschluss» durch «einfachen Bundesbeschluss» zu ersetzen, weil es sich um eine terminologische Neuschöpfung handle, die nicht nötig und im Gesetz bisher so nicht vorgesehen sei, wurde vom Rat noch abgelehnt (AmtlBull NR 1965 585, 589 f., 592 f.).¹⁴ Anders dann aber im StR: Die GPK-StR vertrat in ihrem Bericht vom 12. 2. 1966 die Auffassung, dass alle substantiellen Umschreibungsversuche, die im NR gemacht worden seien, letztlich Definitionen des «klassischen einfachen Bundesbeschlusses» gewesen seien, «der nicht Recht setzt, sondern Verwaltungs- oder Regierungs- oder konkrete Verfahrensakte der Bundesversammlung enthält» (BB1 1966 I 251). 14

14 Votiert wurde u.a., dass ein einfacher BB dem Verfahren zwar zusätzliches Gewicht verleihen, dieses aber zusätzlich verkomplizieren würde (AmtlBull NR 1965 591).

- 15 Schliesslich resultierte auch die Aufnahme des Passus «Vorkommnisse von grosser Tragweite» erst aus einem Antrag der GPK-StR: Der Entwurf der GPK-NR sah vor, dass die PUK «[i]n schwerwiegenden Fällen» eingesetzt werden können (BB1 1965 I 1216). Damit sollte betont werden, dass sie nur bei «wirklich schwerwiegende[n] Angelegenheiten» resp. in «eigentliche[n] Krisenlagen» zur Anwendung kommen sollten (AmtlBull NR 1965 591). Die GPK-StR schlug demgegenüber die Formulierung «Vorkommnisse[n] von grosser Tragweite» vor, was gem. ihrem Bericht vom 12.2.1966 den vom NR verwendeten Begriff einschliessen, «aber [...] dessen Unbestimmtheit [vermeiden] und [...] die Fälle begrifflich fassbarer [lokalisieren]» würde (BB1 1966 I 250). Auch dieser Antrag fand im StR diskussionslos Zustimmung (AmtlBull StR 1966 120).

b) *ParlG*

- 16 Art. 55 GVG 1962 bildet zwar die Grundlage für Art. 163 ParlG (Art. 158 VE; Art. 162 E-PG); identisch sind die Gesetzestexte aber nicht.¹⁵ Eine erste von insgesamt drei relevanten Neuerungen gegenüber dem GVG stellt die Bestimmung dar, die die Einsetzung einer *gemeinsamen* PUK beider Räte vorsieht (BB1 2001 3610). Gem. dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 sollte damit die bisherige Praxis gesetzlich verankert werden (BB1 2001 3610). Kommt hinzu, dass hierfür mit der neuen BV auch die verfassungsrechtliche Grundlage entstanden war. So hält Art. 153 Abs. 2 BV fest, dass «das Gesetz [...] gemeinsame Kommissionen vorsehen» kann – eine Bestimmung, die gerade vor dem Hintergrund der Kommissionsarbeit im Bereich der Oberaufsicht Aufnahme gefunden hat (LÜTHI, Art. 153, N 4; vgl. hierzu auch Art. 43 N 18).¹⁶
- 17 Die zweite Neuerung gegenüber dem GVG 1962 betrifft den Passus «im Rahmen der Oberaufsicht»: Während Art. 55 GVG die Einsetzung von PUK noch auf Vorkommnisse in der *Bundesverwaltung* beschränkt hatte, weitete das ParlG die Anwendungsbereiche aus: Gem. dem Bericht der SPK-NR vom 1.3.2001 «können all jene Bereiche [Gegenstand einer PUK] sein, bei denen der Bundesversammlung eine Oberaufsicht gemäss Artikel 27 [Art. 26 ParlG, A.d.V.] zukommt.» Damit würden neu «die Träger von Bundesaufgaben erwähnt, auf welche sich eine Untersuchung beziehen könnte. Dazu gehören der BR, die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und andere Träger von Bundesaufgaben» (BB1 2001 3610).
- 18 Eine dritte Neuerung gegenüber Art. 55 GVG 1962 stellt schliesslich die in Abs. 2 formulierte Bestimmung dar, wonach im einfachen BB die finanziellen Mittel der PUK festzulegen sind. In einer Sitzung der SPK-StR wurde diese Bestimmung, die zu keinen Diskussionen Anlass gab, mit den Erfahrungen aus der Praxis begründet: Weil dies bisher nicht der Fall gewesen war, habe es «immer wieder [...] Komplikationen [...] bei der Anstellung von Leuten» gegeben (Prot. SPK-StR, 11./12.2.2002, 15). Entsprechend weist denn auch der Bericht der SPK-NR vom 31.3.2001 darauf hin, dass «[b]ei der Festlegung der Höhe

15 Zu den Änderungen s. auch BARUH, Commissions, 41 f. Anders als 25 Jahre zuvor erfolgten die Anpassungen anlässlich der Ausarbeitung der Kommissionsvorlage im Erstrat; sowohl im NR als auch im StR wurde Art. 162 E-ParlG sodann diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

16 Was mit dem ParlG ohne grössere Probleme realisiert werden konnte, wäre anlässlich der GVG-Revision vom 1.7.1966 kaum umsetzbar gewesen. So wurde damals ein Vorstoss betr. einer zwingenden Arbeitsgemeinschaft der Kommissionen der beiden Räte mit Verweis auf das Zweikammersystem abgelehnt (vgl. hierzu AmtlBull NR 1965 593 ff.), und bereits die Möglichkeit einer *optionalen* Zusammenarbeit der beiden Kommissionen stiess auf Skepsis (AmtlBull StR 1966 121 ff.).

der finanziellen Mittel [...] insbesondere der Personalbedarf zu berücksichtigen» sei (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBI 2001 3610]).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Abs. 1

a) «Vorkommnisse von grosser Tragweite»

Abs. 1 sieht die Einsetzung einer PUK dann vor, wenn «Vorkommnisse von grosser Tragweite» zu klären sind. Der Entscheid darüber, was ein «Vorkommnis von grosser Tragweite» ist, ist ein politischer Ermessensentscheid. Seit Bestehen des Instruments sah die BVers diese Anforderung viermal erfüllt: Die PUK EJPD wurde 1989 eingesetzt, die PUK EMD 1990, die PUK PKB 1995 und die PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» 2023 (s. oben N 10 und N 11a). Seit Inkrafttreten des ParlG wurde erst eine PUK eingesetzt. Die Furcht des BR von 1965, dass das Instrument der PUK, sobald im Gesetz verankert, auch bei jeder Gelegenheit genutzt werden würde (vgl. oben N 8), erweist sich in der Retrospektive somit als unbegründet.

Bestrebungen, eine PUK einzusetzen, gab es seit Mitte der 1960er-Jahre bis Ende 2023 dagegen viele: In nicht weniger als 38 Fällen befand ein Ratsmitglied oder eine Fraktion, dass ein «Vorkommnis» von so «grosser Tragweite» gegeben sei, dass es durch eine PUK untersucht werden müsste.¹⁷ Die Forderungen verteilen sich über die Jahrzehnte jedoch nicht gleichmässig, sondern sie wurden nach der Jahrtausendwende wesentlich häufiger: 29 und damit drei Viertel der (nicht realisierten) PUK-Forderungen fallen in die Zeit nach 2000. Dabei gab es in den Jahren 2001 bis 2012 jedes Jahr mindestens eine entsprechende pa.Iv.¹⁸; nach 2012 folgten nurmehr fünf Forderungen, verteilt auf die Jahre 2017, 2019, 2020 und 2023. 22 und damit gut die Hälfte der Begehren wurden nach Inkrafttreten des ParlG eingereicht.¹⁹

17 Die folgenden Ausführungen basieren auf den Angaben in BARUH, Commissions, 29 ff. und 44 ff. sowie der Zusammenstellung der PD: Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament, Aufsichtskommissionen, Parlamentarische Untersuchungskommissionen: Beantragte Parlamentarische Untersuchungskommissionen (seit 1995), <[https://www.parlament.ch/de/organe/Seiten/Parlamentarische Untersuchungskommissionen PUK.aspx](https://www.parlament.ch/de/organe/Seiten/Parlamentarische%20Untersuchungskommissionen%20PUK.aspx)> (10.4.2024). Zusätzlich berücksichtigt wurde 23.470 Pa.Iv. *Eine PUK zur Krankenversicherung*, die in der Übersicht der PD noch nicht erscheint.

18 Lediglich in einem Fall wurde eine Mo. eingereicht (nach Art. 118 Abs. 3 an das Büro-NR gerichtet): 10.3081 Mo. *Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*; vgl. dazu auch weiter unten FN 27.

19 Die erste pa.Iv., die nach Inkraftsetzung des ParlG die Einsetzung einer PUK forderte, hatte die Vorkommnisse rund um das «Swissair-Grounding» im Visier (03.405 Pa.Iv. *Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK*). Dabei handelte es sich bereits um die dritte pa.Iv. zum Thema (vgl. auch 01.458 Pa.Iv. *Swissair-Krise. Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission*; 01.459 Pa.Iv. *Einsetzung einer PUK betreffend die Verletzung der Aufsichtspflicht im UVEK im Zusammenhang mit dem Swissair-Debakel*); eine weitere folgte 2007 (07.421 Pa.Iv. *Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung*). Weitere PUK sollten etwa die Beziehungen der Schweiz mit dem südafrikanischen Apartheidregime untersuchen (06.403 Pa.Iv. *Komplizenschaft der Schweiz mit dem Apartheid-Regime in Südafrika. Einsetzung einer PUK*; vgl. hierzu auch die beiden früheren pa.Iv. in diesem Zh.: 01.448 Pa.Iv. *PUK. Nachrichtendienste und Apartheid*; 02.464 Pa.Iv. *Beziehungen der schweizerischen Nachrichtendienste zum südafrikanischen Geheimdienst. Einsetzen einer PUK*), die Verantwortlichkeiten im Zh. mit der Finanzkrise von 2008/09 ausleuchten (09.512 *Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen*; 10.401 Pa.Iv. *Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer*

- 21 Die Bestrebungen nach Einsetzung einer PUK stammen grossmehrheitlich von politischen Gruppierungen links und rechts der politischen Mitte: Bis zur Jahrtausendwende stammten die PUK-Forderungen primär aus dem rot-grünen Lager;²⁰ pa.Iv. der SVP-Fraktion resp. von Exponenten der SVP kamen 2001 hinzu.²¹ Seit Inkraftsetzung des ParlG forderten elfmal ein Mitglied der SVP-Fraktion oder die SVP-Fraktion selbst die Einsetzung einer PUK;²² zehn Begehren kamen aus der Ratslinken.²³ In der Schweiz ist die PUK allerdings ein Instrument einer *breiten Parlamentsmehrheit* gegenüber einer Regierung, die bei

PUK; 10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK), die finanziellen Fehleinschätzungen im Zh. mit der sog. Unternehmenssteuerreform II unter die Lupe nehmen (12.415 Pa.Iv. Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeit), die Geschehnisse rund um das Informatikprojekt «Insieme» abklären (12.490 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission Insieme), die Ereignisse um die Zuger Firma Crypto AG aufarbeiten (20.403 Pa.Iv. Im Interesse der Rechtsstaatlichkeit, der Souveränität und der Neutralität der Schweiz: Die Cryptoleaks-Affäre mit einer PUK umfassend aufklären; 20.404 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission Crypto-Leaks: Komplizenschaft von Nachrichtendienst und weiteren Behörden und politische Verantwortung des Bundesrates) oder die Ursachen für den deutlichen Anstieg der Krankenkassenprämien untersuchen (23.470 Pa.Iv. Eine PUK zur Krankenversicherung).

- 20 In vier Fällen von der SP (vgl. 80.228; AmtlBull NR 1988 120; 96.411; 99.443), drei Mal von den Grünen (vgl. Bericht gemeinsame Subkommission FK/GPK 21.5.1996 [BBl 1996 IV 481]; 98.420; 99.453). Hinzu kamen zwei Initiativen von Exponenten aus der politischen Mitte (vgl. Bericht gemeinsame Arbeitsgruppe GPK/Militärkommission 21.10.1977 [BBl 1977 II 727]; AmtlBull 1980 NR 598).
- 21 Vgl. 01.459 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK betreffend die Verletzung der Aufsichtspflicht im UVEK im Zusammenhang mit dem Swissair-Debakel und 02.455 Pa.Iv. Klärung des Bedarfs an Bundesgeldern zur Finanzierung der Expo.02. Einsetzen einer parlamentarischen Untersuchungskommission.
- 22 Vgl. 03.405 Pa.Iv. Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK; 04.416 Pa.Iv. Transparenz und Wahrnehmung der Führungsverantwortung im UVEK. PUK; 05.446 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK zur Schaffung von Transparenz über die Ursachen der Finanzprobleme der Bundes- und bundesnahen Pensionskassen; 07.421 Pa.Iv. Swissair-Debakel. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung; 07.482 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der von der GPK erhobenen Vorwürfe gegen den Justizminister; 08.405 Pa.Iv. SBB Cargo. Einsetzung einer PUK zur Abklärung der politischen Verantwortung; 11.484 Pa.Iv. Intransparente Gouvernanz, Angriff auf die Souveränität und die Neutralität. Eine PUK ist nötig; 11.454 Pa.Iv. Schengen-Abstimmung. Massive Fehlinformation. Einsetzung einer PUK; 12.403 Pa.Iv. Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der Schweizerischen Nationalbank; 19.500 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission im Zusammenhang mit den Hochseeschiffahrt-Bürgschaften; 23.470 Pa.Iv. Eine PUK zur Krankenversicherung.
- 23 Von der GPS stammen vier pa.Iv.: 08.433 Pa.Iv. PUK betreffend Aktenvernichtung; 11.496 Pa.Iv. Einsetzung einer PUK betreffend Nicht- und Falschinformationen der schweizerischen Strafverfolgungsbehörden im Fall Ramos; 17.464 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission im Fall «Daniel M.». Nachrichtendienst, Strafverfolgungsbehörden und parlamentarische Kontrolle; 20.403 Pa.Iv. Im Interesse der Rechtsstaatlichkeit, der Souveränität und der Neutralität der Schweiz: Die Cryptoleaks-Affäre mit einer PUK umfassend aufklären. Die SP lancierte sechs entsprechende Begehren: 06.403 Pa.Iv. Komplizenschaft der Schweiz mit dem Apartheid-Regime in Südafrika. Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission; 09.512 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen; 10.3081 Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK; 12.415 Pa.Iv. Unternehmenssteuerreform II. Eklatante Fehleinschätzung der Folgen. Verantwortlichkeit; 12.490 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission Insieme; 20.404 Pa.Iv. Parlamentarische Untersuchungskommission Crypto-Leaks: Komplizenschaft von Nachrichtendienst und weiteren Behörden und politische Verantwortung des Bundesrates. – Die Mo. 10.3081 steht in engem Zh. mit der einzigen pa.Iv.,

einem bestimmten Thema punktuell die Unterstützung des Parlaments verloren hat.²⁴ Entsprechend haben PUK-Begehren, die primär einem politischen Lager (z.B. der Ratsrechten oder der -linken) nützen, in der BVers wenig Chancen, weil die Wahrscheinlichkeit, dass dafür eine Mehrheit der Ratsmitglieder gewonnen werden kann, gering ist. Kommt hinzu, dass mit dem ParlG die Informationsrechte der GPDel zusätzlich ausgebaut wurden (vgl. Art. 153 N 12 f.) mit der Folge, dass die GPDel heute weitgehend²⁵ dieselben Untersuchungsmöglichkeiten hat wie eine PUK. Dadurch können viele Probleme von der GPDel aufgearbeitet werden, und eine PUK ist gar nicht mehr nötig.²⁶

b) «im Rahmen der Oberaufsicht»; «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen»; «gemeinsame» PUK «beider Räte»

Art. 163 Abs. 1 legt fest, dass die BVers eine PUK «im Rahmen der Oberaufsicht zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen» einsetzen kann. Mit dem Passus «im Rahmen der Oberaufsicht» wird verdeutlicht, dass eine PUK nicht nur die Tätigkeiten des BR und der Bundesverwaltung, sondern auch der anderen in Art. 26 ParlG genannten Organe (z.B. die BA, die eidg. Gerichte und «andere Träger von Aufgaben des Bundes») untersuchen kann (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3610]; s. auch Art. 26 N 19 ff.). Der Fokus auf die parlamentarische Oberaufsicht setzt den Untersuchungsmöglichkeiten indessen auch Grenzen. So hätte eine PUK zur Finanzmarktkrise resp. zur finanziellen Rettung der UBS (vgl. 09.512 *Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen [zurückgezogen]*; 10.401 Pa.Iv. *Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*; 10.3081 Mo. *Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) die «Tätigkeit der UBS» selbst nicht untersuchen können (vgl. dazu z.B. AmtlBull StR 2010 608 f.); und anlässlich der Vorprüfung der pa.Iv. 12.403 (*Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit der Schweizerischen Nationalbank*), die die «Hintergründe von Devisen- und Wertschriftengeschäften von Mitgliedern des Direktoriums der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und ihrem persönlichen Umfeld» hätte untersuchen wollen, gab das Büro-NR zu bedenken, «dass der SNB aufgrund der rechtlichen Grundlagen und der Organisationsstruktur weitgehende Autonomie zukomme und sie nur beschränkt der

22

bei der nicht ein Ratsmitglied oder eine Fraktion, sondern das Büro-NR als Initiantin auftrat: 10.401 Pa.Iv. *Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK* (vgl. dazu auch weiter unten FN 27).

24 Dies im Unterschied zu einer parlamentarischen Demokratie wie etwa in Deutschland, wo die parlamentarische Untersuchung ein *Minderheitsrecht* darstellt, das primär der Opposition dient. Im Deutschen Bundestag reicht für die Einsetzung eines «Untersuchungsausschusses» z.B. bereits ein Viertel aller Abgeordnetenstimmen (Art. 44 GG) (vgl. dazu z.B. SCHNEIDER/ZEH, *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Handbuch*, Berlin/New York 1989, 1246 ff.). Zur parlamentarischen Untersuchung in anderen demokratischen Staaten vgl. etwa auch STORZ/MUELLER, *Kontrolle*, 167 ff., THÉTAZ, *Usage*, 46, und BUSS-JÄGER/MARXER/SCHIESS RÜTIMANN, *Untersuchungskommissionen*.

25 Die Ausnahme bilden die finanziellen Mittel (vgl. dazu ausführlicher weiter unten N 28) und die Amts- und Rechtshilfe der Kte., auch wenn sie nicht Bundesaufgaben vollziehen (Art. 165 Abs. 2 ParlG; vgl. Art. 165 N 9).

26 Dieser Umstand zeigte sich etwa nach dem Bekanntwerden von Abhöraktivitäten der National Security Agency (NSA) auch in der Schweiz. Während Ratsmitglieder der SP in den Medien zur vertieften Untersuchung der Zusammenarbeit des Nachrichtendienstes des Bundes mit den amerikanischen Geheimdiensten die Einsetzung einer PUK forderten, sprachen sich Exponentinnen und Exponenten bürgerlicher Parteien, aber etwa auch das GPDel-Mitglied StR Claude Janiak (SP/BL) dagegen aus; ihrer Auffassung nach war es Sache der GPDel, eine solche Untersuchung durchzuführen (vgl. z.B. twe., *Forderung nach PUK stösst auf Widerstand*, NZZ, 4. 11. 2013; STUDER, «Es braucht eine PUK!», *Blick*, 1. 11. 2013).

parlamentarischen Oberaufsicht unterstehe» (Bericht Büro-NR 9. 11. 2012 [AmtlBull NR 2013 Beilagen 462]). Dieselben Überlegungen wurden auch bei der Einsetzung der «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» angestellt (23.427; in diesem Sinn Ziff. 3 des Berichts Büro-NR [BBl 2023 1366, 4]).

- 23 Die Formulierung «zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen» ist wörtlich aus Art. 55 GVG 1962 übernommen; entsprechend orientierten sich schon die PUK EJPD, die PUK EMD und die PUK PKB an diesem Passus. Zu den verschiedenen Verfahrensweisen in diesem Zh. vgl. Art. 165 N 6.
- 24 Der Passus, wonach die BVers eine «gemeinsame» PUK «beider Räte» einsetzen kann, resultiert aus der früheren Praxis (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2010 3610]; vgl. auch oben N 16). Insb. aus Effizienzgründen kam es bei allen bisherigen PUK zum Zusammenschluss der Kommissionen von NR und StR (vgl. BARUH, Commissions, 36). Auch gem. dem früheren Recht wäre die Einsetzung einer PUK bloss eines Rates nicht möglich gewesen, da die Annahme des nötigen BB der Zustimmung beider Räte bedarf. Die PUK beider Räte hätten aber getrennt tagen können (Art. 57 GVG 1962), was gem. Art. 163 ParlG nicht mehr zulässig ist.

2. Abs. 2

a) «Einfacher Bundesbeschluss»; «Auftrag»; «finanzielle Mittel»

- 25 Die Einsetzung einer PUK erfolgt durch einfachen BB gem. Art. 29 ParlG. Initiiert wird die Diskussion i.d.R.²⁷ mit der Einreichung einer pa.Iv., womit das Verfahren gem. Art. 107 ff. ParlG zum Tragen kommt.
- 26 Im Rahmen der Vorprüfung beurteilen die zuständigen Kommissionen resp. die Büros der beiden Räte die Notwendigkeit der Einsetzung einer PUK (Art. 109 f. ParlG). Wird diese bejaht, erfolgt die Ausarbeitung eines Entwurfes des BB (Art. 111 ParlG), der sodann von beiden Räten beraten werden muss (Art. 74 ParlG). Gegenstand dieses Entwurfes ist insb. der «Auftrag» der PUK. Die Definition des Auftrags erfolgt somit im Rahmen des üblichen Gesetzgebungsverfahrens der BVers – mit entsprechenden Modifikationsmöglichkeiten durch die Kommissionen resp. Büros und die Räte. Wenn die BVers mit der Erfüllung des Auftrags nicht zufrieden ist, hätte sie die Möglichkeit, den PUK-Bericht als Ganzes oder im Hinblick auf Änderung oder Ergänzung an die PUK zurückzuweisen (Art. 75 ParlG).
- 27 Die Ausgestaltung des Auftrags kann u.U. weitreichende Folgen haben, wie sich etwa im Zh. mit der PUK EJPD aufzeigen lässt: Die PUK EJPD (89.006 *Vorkommnisse im EJPD. Parlamentarische Untersuchungskommissionen*) hatte gem. BB vom 1. 1. 1989 den Auftrag, die «Amtsführung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes und insbesondere [diejenige] der Bundesanwaltschaft, vor allem zur Klärung der im Zh. mit der Amtsführung und dem Rücktritt der Departementsvorsteherin erhobenen Vorwürfe» zu untersuchen (BBl 1989 I 541). Dank der offenen Formulierung dieses Teil des Auftrags konnten Sachverhalte untersucht werden, die mit dem ursprünglichen Anlass der Unter-

²⁷ Lediglich einmal wurde im Kontext einer PUK-Forderung eine Mo. (an das Büro-NR) eingereicht (vgl. Mo. 10.3081 *Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) (vgl. dazu auch oben N 20 und FN 23). Diese Mo. wurde aber nur eingereicht, weil die entsprechende pa.Iv. im Büro des StR im Zustimmungsverfahren hängig war, der NR aber unbedingt eine Debatte zum Thema führen wollte (vgl. Art. 76 FN 6). Für eine Kritik an der Möglichkeit der Einreichung auch einer Mo. vgl. Art. 118 N 29.

suchung wenig zu tun hatten. Dies wiederum ermöglichte die Aufdeckung des Fichenskandals (vgl. BARUH, Commissions, 36).²⁸

Neben dem Auftrag hat der einfache BB auch die «finanziellen Mittel» festzulegen, die der PUK zur Verfügung stehen sollen. Dieser Punkt stellt gegenüber dem GVG 1962 eine Neuerung dar (vgl. oben N 18). Die Möglichkeit der Festsetzung eines eigenen Budgets bildet letztlich auch den Hauptunterschied zwischen PUK und GPDel: PUK und GPDel haben heute weitgehend dieselben Rechte; in finanzieller Hinsicht muss die GPDel indes- sen im Rahmen des ordentlichen Budgets mit dem «normalen» Personalbestand im «nor- malen» Geschäftsgang auskommen. Entsprechend müssen bei dringenden Untersuchun- gen etwa andere Geschäfte aufgeschoben werden. Die PUK erhält demgegenüber ein eigenes Budget, mit dem insb. der zusätzliche Personalbedarf abgedeckt werden kann (vgl. hierzu auch Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BB1 2001 3610]).

28

b) «Anhörung des Bundesrates»

Art. 163 Abs. 2 sieht vor, dass vor Einsetzung einer PUK der BR anzuhören sei. Es stellt sich die Frage, ob dieses hier statuierte Recht des BR nicht mit dem Recht des BR zur Stellungnahme zum Erlassentwurf gem. Art. 112 Abs. 3 ParlG gleichzusetzen ist, womit die Erwähnung des Anhörungsrechtes in Art. 163 redundant wäre. Für die Annahme einer Redundanz könnte der Umstand sprechen, dass 1966, zum Zeitpunkt der Aufnahme der Bestimmung über die Anhörung des BR vor der Einsetzung einer PUK in das GVG 1962 (vgl. oben N 13) das Verfahren der Ausarbeitung einer pa.Iv. mit dem Recht der Stellung- nahme des BR noch nicht geregelt war. Auch wenn man es versäumt hat, die Notwendig- keit der Erwähnung der Anhörung des BR im Verfahren der Einsetzung einer PUK später zu überprüfen,²⁹ macht die explizite Erwähnung der Anhörung im Gesetzestext allerdings nach wie vor Sinn, geht es in diesem Zh. doch um die Gewährung des rechtlichen Gehörs. Das in Abs. 2 erwähnte Anhörungsrecht geht weiter als das Recht zur Stellungnahme zu einem definitiv ausgearbeiteten Entwurf für einen BB über die Einsetzung einer PUK: Weil es letztlich um die Anhörung des durch die Untersuchung direkt *Betroffenen*³⁰ geht, soll der BR sein Recht auf Anhörung bereits *vor* Beginn der Ausarbeitung des Erlassent- wurfs geltend machen dürfen, d.h. im Rahmen der Vorprüfung gem. Art. 109 f. ParlG. Wenn das Büro oder eine Kommission die pa.Iv. ergreift, ist die Anhörung im Rahmen der Vorprüfung praktisch erst im Büro resp. in der Kommission des anderen Rats möglich (vgl. Prot. Büro-NR 27.3.2023, 14; Büro-StR, Medienmitteilung: Crédit Suisse Notfusion mit der UBS: Auch das Büro des Ständerats spricht sich für die Einsetzung einer PUK aus, 17.5.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-buro-s-2023-05-17.aspx>> [10.4.2024]).

29

In der Praxis ist seit Inkraftsetzung des ParlG (1. 12. 2003) eine solche Anhörung allerdings nur bei drei der insgesamt 22 pa.Iv. für die Einsetzung einer PUK (vgl. N 20) aktenkun-

30

28 Für weitere Ausführungen zur Diskussion und den Folgen von PUK-Aufträgen vgl. BARUH, Commission, 36 ff.

29 Belege für ein absichtliches Beibehalten der Erwähnung der Anhörung, z.B. im Rahmen der Aus- arbeitung des ParlG, lassen sich nicht finden, was für ein unabsichtliches Abschreiben spricht.

30 Diese Sichtweise wird etwa zusätzlich gestützt durch den Umstand, dass anlässlich der gesetzli- chen Regelung der PUK von 1966 ein letztlich abgelehnter Antrag wollte, dass vor Beschluss- fassung über die Einsetzung einer PUK nicht nur dem BR, sondern allgemeiner «der Behörde, deren Verantwortung in Frage steht, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben» sei (AmtlBull NR 1965 586 [Hervorhebung d.V.]; zur Begründung des Antrags vgl. AmtlBull NR 1965 590).

dig.³¹ Indem die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler usanzgemäss zu den Sitzungen des Büros-NR, welches alle diese pa.Iv. vorgeprüft hat, eingeladen wird, hat der BR aber in allen Fällen Gelegenheit erhalten, sein Recht auf Anhörung geltend zu machen.³² Im Übrigen würde das verfassungsmässige Antragsrecht (Art. 160 Abs. 2 BV) dem BR erlauben, in der vorprüfenden Kommission bzw. im Büro den Antrag zu stellen, der pa.Iv. für die Einsetzung einer PUK sei keine Folge zu geben.

- 31 Wie bereits gesehen (vgl. oben N 22), ist die Einsetzung einer PUK im ganzen Bereich der Oberaufsicht möglich, d.h. z.B. auch gegenüber dem BGer oder der BA. In diesem Fall käme Art. 162 Abs. 1 Bst. d ParlG zum Tragen, der vorsieht, dass die Bestimmungen zur PUK sinngemäss auf den Geschäftsverkehr mit den eidg. Gerichten resp. mit der AB-BA anzuwenden sind. Entsprechend wäre z.B. im Fall einer Untersuchung der Tätigkeit des BStGer vor Einsetzung einer PUK das BGer anzuhören und bei einer allfälligen Untersuchung der Tätigkeit der BA die AB-BA.

3. Fazit

- 32 Die Rolle der PUK als Instrument der parlamentarischen Verwaltungskontrolle hat sich seit deren Legiferierung im Jahr 1966 (vgl. oben N 1 ff.) gewandelt; die PUK-Artikel haben heute nicht mehr jenes Gewicht, die sie hatten, als sie neu ins GVG 1962 aufgenommen wurden. Aufgrund des Ausbaus der «ordentlichen» parlamentarischen Verwaltungskontrolle – nicht zuletzt als Folge von PUK (vgl. N 10) – nimmt heute etwa die GPDel viele Aufgaben wahr, für die früher möglicherweise eine PUK eingesetzt worden wäre.³³ Heute dürfte die Einsetzung einer PUK in der BVers am ehesten noch dann eine Mehrheit finden, wenn ein Problem als so gravierend oder in Bezug auf die Grössenordnung des Auftrags als so umfangreich wahrgenommen wird, dass eine personelle Aufstockung resp. ein besonderes Budget gerechtfertigt erscheint. In diesem Sinne äusserten sich denn auch mehrere Ratsmitglieder in der Beratung der pa.Iv. 23.427 (*Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Verantwortlichkeiten der Behörden und Organe rund um die Notfusion der Crédit Suisse mit der UBS*) im Juni 2023 (vgl. z.B. AmtlBull NR 2023 1143 f. und 1145; AmtlBull StR 2023 540).

31 So führte das Büro-NR in seinem Bericht vom 3.6.2010 zur pa.Iv. 10.401 (*Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*) aus, es habe im Rahmen der Vorprüfung zur pa.Iv. 09.512 (*Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen*) am 5.2.2010 die Bundespräsidentin als Vertreterin des BR angehört. Als Rechtsgrundlage wurde im Bericht allerdings nicht Art. 163, sondern versehentlich der hier nicht in Betracht kommende Art. 167 ParlG angegeben (AmtlBull NR 2010 Beilagen 594 ff.). Der Bericht des Büro-NR vom 5.2.2021 zur pa.Iv. 19.500 (*Parlamentarische Untersuchungskommission im Zusammenhang mit den Hochseeschiffahrt-Bürgschaften*) wiederum hält fest, dass das Büro-StR im Rahmen der Vorprüfung zur Initiative eine Anhörung des Bundeskanzlers als Vertretung des BR durchgeführt hat. Ebenso seien der Präsident der FinDel und die Präsidentin der Arbeitsgruppe Hochseeschiffahrt-Bürgschaften der GPK angehört worden. Das Motiv für die Durchführung dieser Anhörungen war vermutlich in beiden Fällen der Umstand, dass das Büro-NR die Einsetzung einer PUK befürwortete.

32 Es ist zwar noch nicht vorgekommen, wäre aber denkbar, dass eine andere Kommission die Vorprüfung einer derartigen pa.Iv. vornimmt oder selbst eine solche pa.Iv. ausarbeitet. Obwohl der BR im Normalfall zur Vorprüfung von pa.Iv. nicht eingeladen wird (vgl. Art. 160 N 4), müsste die Kommission in diesem Fall dem BR ausnahmsweise Gelegenheit geben, sein Recht auf Anhörung wahrzunehmen.

33 Umgekehrt wären die Aufgaben der PUK EMD oder der PUK PKB wohl von den GPK oder der GPDel übernommen worden, hätten diese damals bereits über die später eingeführten Informationsrechte verfügt.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Möglichkeit, die Einsetzung einer PUK nach Art. 163 zu fordern, von der BVers nur selten genutzt wird. Im Gegenteil hat sich die Anzahl entsprechender, vorab von Parteien links und rechts der politischen Mitte eingereichten pa.Iv. nach der Jahrtausendwende vervielfacht (ausführlicher vgl. oben N 20). Dies lässt vermuten, dass pa.Iv. zur Einsetzung einer PUK neben der unmittelbaren Zielsetzung und der Möglichkeit, sich parteipolitisch und medial zu positionieren, auch dazu dienen, politischen Druck auf die Objekte der parlamentarischen Oberaufsicht (wie die Verwaltung, die BA oder die eidg. Gerichte) oder auf Organe der parlamentarischen Oberaufsicht selbst auszuüben (Beeinflussung des Agenda-Settings von GPK und GPDel).³⁴

33

Art. 164*

Organisation

¹ Die Untersuchungskommission besteht aus gleich vielen Mitgliedern jedes Rates.

² Für die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums gilt Artikel 43 Absätze 1–3 und für die Beschlussfassung gilt Artikel 92 Absätze 1 und 2 sinngemäss.

³ Die Untersuchungskommission verfügt über ein eigenes Sekretariat. Das notwendige Personal wird von den Parlamentsdiensten zur Verfügung gestellt. Die Kommission kann weiteres Personal obligationenrechtlich anstellen.

Organisation

¹ La commission d'enquête parlementaire est composée de députés des deux conseils, en nombre égal.

² La désignation des membres de la commission d'enquête et de son collègue présidentiel, d'une part, et les modalités de la procédure décisionnelle de la commission, d'autre part, sont régies respectivement par les art. 43, al. 1 à 3, et 92, al. 1 et 2, qui s'appliquent par analogie.

³ La commission d'enquête dispose de son propre secrétariat. Les Services du Parlement mettent à sa disposition le personnel dont elle a besoin. La

34 Ein Bsp.: Gem. MÄDER hatte die Arbeitsgruppe zur Untersuchung des Behördenverhaltens im Zh. mit Finanzmarktkrise Mühe, ihre Arbeit weiterzuführen und abzuschliessen, weil sich der BR weigerte, gewisse verlangte Unterlagen herauszugeben. «Erst der – wohl aufgrund des steigenden öffentlichen Drucks zu einer Aufarbeitung der Geschehnisse über die Forderung nach einer PUK zustande gekommene – Beschluss des Bundesrates, die verlangten Dokumente – aus seiner Sicht freiwillig – herauszugeben, ermöglichte der Arbeitsgruppe letztlich, den Sachverhalt vollständig festzustellen» (MÄDER, GPK, 12). Darüber hinaus liegt es nahe, dass die PUK-Forderungen zur Aufarbeitung der Finanzmarktkrise (vgl. 09.512 *Parlamentarische Untersuchungskommission zur Finanzkrise und ihren Folgen* [zurückgezogen]; 10.401 *Pa.Iv. Finanzkrise/UBS. Einsetzung einer PUK*; 10.3081 *Mo. Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK*) auch den Druck auf die GPK erhöhte, bei der eigenen Untersuchung zum Thema (vgl. Bericht GPK NR/StR 30.5.2010 [BBI 2011 3099 ff.]) gründlich und effizient zu arbeiten. – Die Ausübung von politischem Druck hält MÄDER für ein «durchaus berechtigtes Ziel» einer tatsächlichen oder auch nur geforderten Untersuchung der parlamentarischen Oberaufsicht; aber: «In Bezug auf die Wirkung solcher Auseinandersetzungen auf breitere Bevölkerungskreise ist die leider oft damit verbundene Fehlinformation [...] ein nicht zu vernachlässigender Faktor bei der Bewertung der Glaubwürdigkeit der Institutionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft» (MÄDER, GPK, 14 f.). In dieser Richtung argumentieren auch STORZ/MUELLER, Kontrolle, 193, und THÉTAZ, Usage, 56.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

commission peut engager du personnel supplémentaire sur la base de rapports de travail régis par le code des obligations.

- Organizzazione
- ¹ La commissione d'inchiesta consta di un ugual numero di membri di ciascuna Camera.

² Per la designazione dei membri e della presidenza si applica per analogia l'articolo 43 capoversi 1–3 e, per la procedura decisionale, l'articolo 92 capoversi 1 e 2.

³ La commissione d'inchiesta dispone di una propria segreteria. Il personale necessario è messo a disposizione dai Servizi del Parlamento. La commissione può assumere altro personale i cui rapporti di lavoro sono retti dal Codice delle obbligazioni.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Zusammensetzung der PUK und Beschlussfassung	1
2. Bestellung des Kommissionssekretariates	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Zusammensetzung der PUK	5
2. Beschlussfassung	6
3. Bestellung des Kommissionssekretariates	8

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 (BB1 1966 I 213 ff., insb. 252); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BB1 2001 3467 ff., insb. 3611); AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Zusammensetzung der PUK und Beschlussfassung

- 1
- Die Revision des GVG vom 1. 7. 1966, die für die PUK die rechtlichen Grundlagen schuf (vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 1 ff.), sah vor, dass sich die Untersuchungskommissionen beider Räte für die Ermittlungen zusammenschliessen können (Art. 57 Abs. 1 GVG 1962). Um dem Grundsatz der Gleichberechtigung der beiden Kammern Rechnung zu tragen, verlangte der Gesetzgeber für diesen Fall, dass die Kommission aus gleich vielen Mitgliedern beider Räte besteht. Die GPK-StR, welche diesen Zusammenschluss vorgeschlagen hatte, führte dazu Folgendes aus: «Zur Wahrung der aus dem Zweikammersystem folgenden rechtlichen Parität müssen beide Untersuchungskommissionen völlig gleichgestellt sein. Das gilt auch in numerischer Hinsicht. Es ist deshalb gegeben, die Ordnung der Einigungskonferenz hinsichtlich Zusammensetzung, Vorsitz und Beschlussfähigkeit zu übernehmen» (Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 [BB1 1966 I 252]). Bei einem Zusammenschluss musste somit die Kommission jenes Rates, welche weniger Mitglieder hatte, auf diese Zahl ergänzt werden. Für die Zusammensetzung ausschlaggebend war die Stärke der

Fractionen jedes Rates. Die Amtssprachen und Landesgegenden waren soweit als möglich zu berücksichtigen (Art. 57 Abs. 2 i.V.m. Art. 17 Abs. 2 GVG 1962).

Mit dem ParlG wurden die Regeln des GVG 1962 zu Wahl, Zusammensetzung und Beschlussfassung der PUK diskussionslos übernommen (vgl. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3611]; AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226). 2

2. Bestellung des Kommissionssekretariates

Bereits der BB betreffend die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zh. mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen sah vor, dass die Kommission «das erforderliche Personal vom Bundesrat anfordern oder anstellen» kann (AmtlBull StR 1964 141; zum «Mirage-Skandal» vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Im Rahmen der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die PUK wurde das Anliegen diskussionslos übernommen (AmtlBull NR 1965 596; AmtlBull StR 1966 122; AmtlBull NR 1966 318).¹ Der Berichterstatter im StR wies darauf hin, dass mit diesem Artikel dafür gesorgt werde, «dass den Untersuchungskommissionen das nötige Hilfspersonal, zum Beispiel Sekretäre und Protokollführer, zur Verfügung steht. Meistens wird man Beamte dafür einsetzen. Gelegentlich wird man vielleicht vorziehen, Personen ausserhalb der Beamtenschaft zu verwenden» (AmtlBull StR 1966 122). 3

Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurde die bisherige Praxis verankert, wonach eine PUK über ein eigenes Sekretariat verfügt und weiteres Personal obligationenrechtlich anstellen kann. Weiter wurden die PD verpflichtet, das notwendige Personal zur Verfügung zu stellen.² Für den Beizug von Angestellten des Bundes verwies die SPK-NR auf den Art. betr. den Beizug der Verwaltung, welcher für alle Organe der BVers gilt (s. Art. 68 ParlG; Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3611]). 4

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Zusammensetzung der PUK

Die PUK ist eine gemeinsame Kommission beider Räte (s. Art. 43 N 18) gem. Art. 153 Abs. 2 BV. Es handelt sich um eine Spezialkommission, welche für die Klärung von Vor-5 kommenissen von grosser Tragweite eingesetzt wird (s. 163 N 15, 19 ff.). Damit die Gleichstellung der beiden Kammern gewährleistet werden kann (Art. 148 Abs. 2 BV), verlangt der Gesetzgeber, dass sich die PUK aus gleich vielen Mitgliedern beider Räte zusammensetzt (s. z.B. auch Art. 91 Abs. 2 ParlG). Das Gesetz überlässt die Bestimmung der Grösse der PUK den beiden Büros,³ die sich gem. Abs. 2 von Art. 164 bei der Zusammensetzung

1 Einzig der von der GPK-NR vorgeschlagene Begriff «erforderlich» wurde durch «notwendig» ersetzt (Art. 56 Abs. 2 GVG 1962). Die frz. Fassung von Art. 54^{ter} Abs. 4 des Entwurfs enthielt ausserdem noch den Begriff «exiger». Der BR schlug vor, dass dieser Begriff ersetzt wird durch «demander». Der NR übernahm den Antrag des BR. Der Berichterstatter führte dazu aber Folgendes aus: «Et alors on «demandra», on «n'exigera» rien du tout. Mais on obtiendra dans tous les cas, c'est bien clair» (AmtlBull NR 1965 596 f.).

2 Der Absatz wurde in den Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 225).

3 Die PUK EJPD bestand aus je sieben Mitgliedern beider Räte; die PUK EMD und PUK PKB aus je fünf Mitgliedern (vgl. Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBI 1990 I 651]; Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBI III 1293/1 und 6]; Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBI 1996 V 175 f.]). Als Mitglieder der im Juni 2023 eingesetzten PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» wurden erneut je sieben Mitglieder des NR und des StR gewählt (Büro-NR, Medienmitteilung:

an die allgemeinen Bestimmungen für die Bestellung der Kommissionen halten müssen (s. Art. 43 N 18). Die Mitglieder einer PUK werden vom jeweiligen Büro gewählt (s. Art. 43 Abs. 1 ParlG), das Präsidium von der KoKo. Art. 43 Abs. 2 ParlG hält fest, dass die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident nicht dem gleichen Rat angehören dürfen. Wie auch bei allen anderen Kommissionen ist für die Zusammensetzung die Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat ausschlaggebend. Weiter werden die Amtssprachen und die Landesgegenden soweit als möglich berücksichtigt (s. Art. 43 Abs. 3 ParlG). Auch bei der Zusammensetzung der Subkommissionen wurde bisher darauf geachtet, dass Mitglieder beider Räte vertreten sind (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1990 I 654]; Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl III 1293/6]; Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 180]).

2. Beschlussfassung

- 6 Für die Beschlussfassung wird auf die Regeln der Einigungskonferenz verwiesen (s. Art. 92 N 4 ff.). Danach können Beschlüsse nur gefasst werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder jedes Rates anwesend ist. Die Beschlussfähigkeit muss ausdrücklich festgehalten werden. Damit wird verhindert, dass wichtige Entscheide nur von Mitgliedern eines Rates gefällt werden können. Die Beschlüsse werden mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder gefasst. Ohne diese ausdrückliche Regelung müsste eine gemeinsame Kommission ihre Beschlüsse gem. Art. 46 Abs. 2 ParlG mit der Zustimmung der Mehrheit der stimmenden Mitglieder aus jedem Rat fällen.
- 7 In den Berichten der bisherigen PUK ist kein Hinweis zu finden, wonach diese Regeln über die Beschlussfassung in der Praxis zu Schwierigkeiten geführt hätten. Es ist jedoch anzufügen, dass diese Regeln nur eine sinngemässe Anwendung finden und eine PUK bei der Festlegung des Verfahrens auch einen gewissen Handlungsspielraum hat. Zu denken ist bspw. an die Verpflichtung, die Beschlussfähigkeit ausdrücklich festzuhalten: Eine starre Beschlussfassungsregel ist kaum sinnvoll und zweckmässig für die Arbeiten einer PUK, die sich über Monate hinziehen und viele Verfahrens- und Zwischenentscheide beinhalten. Wichtig ist, dass die Beschlussfähigkeit bei den definitiven Beschlüssen wie bei der Verabschiedung des Berichtes zhd. des Rates und bei der Annahme der Vorstösse, pa.Iv. und weiteren Empfehlungen festgehalten wird.

3. Bestellung des Kommissionssekretariates

- 8 Jede der bisher eingesetzten PUK richtete ein Kommissionssekretariat ein. Die Rolle des Sekretariates umschreibt die PUK PKB in ihrem Bericht wie folgt: «Eine wichtige Aufgabe übernahm das Kommissionssekretariat. Es unterstützte die Kommission insbesondere bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, war für den Austausch der Informationen der Sektionen untereinander besorgt und koordinierte die Tätigkeit der verschiedenen Experten» (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 182]).
- 9 Die PUK EJPD hatte ein Sekretariat, welches aus je einer Kommissionssekretärin und einem -sekretär, zwei Protokollführerinnen und -führern und einer administrativen Sekretärin bestand. Das Personal der PD, welches zur Verfügung gestellt wurde, wurde von den sonstigen Aufgaben weitgehend entbunden (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1990 I 654]). Die PUK EMD liess sich zusätzlich von drei Übersetzerinnen resp. Übersetzern unterstützen. Es dauerte mehrere Wochen, bis die Stelle des französischsprachigen Sekre-

Eckwerte der PUK betreffend Notfusion der Credit Suisse mit der UBS definiert, 30.5.2023, <<https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-puk-2023-05-30.aspx>> [11.4.2024]).

tärs besetzt werden konnte. Die Kommission wies in ihrem Bericht darauf hin, dass dies «die anfängliche Mitarbeit der französischsprachigen Kommissionsmitglieder erheblich behinderte» (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/6 f.]). Das Sekretariat der PUK PKB bestand aus einer Kommissionssekretärin, einem Kommissionssekretär, einem wissenschaftlichen Mitarbeiter und einer Kanzleichefin. Diese Personen wurden teilweise von den PD und der Verwaltung freigestellt oder eigens für die Dauer der Arbeiten angestellt (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 182]). Als Sekretärin der PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» wurde die Sekretärin der GPK/GPDel und als stellvertretender Sekretär der Sekretär der FK/FinDel bestimmt (<https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/puk-%20geschaeftsfuehrung-der-behoerden-im-zusammenhang-der-notfusion-credit-suisse-mit-ubs>) [11.4.2024]).

Wie wichtig die rasche und unkomplizierte Bestellung des Kommissionssekretariates ist, verdeutlicht der Bericht der PUK PKB: Die PUK PKB wünschte sich den stellvertretenden Sekretär der GPK als Kommissionssekretär. Die GPK wollten den Mitarbeiter nicht entbehren, und es benötigte lange Diskussionen, um eine einvernehmliche Lösung zu finden (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 182 f.]). Nach Ansicht der PUK PKB wurden die Arbeiten

10

«dadurch und durch weitere Umtriebe bei der Bereitstellung der minimalen Infrastruktur um rund zwei Monate verzögert. Die Übersetzung der Texte in zwei Sprachen stellte die Kommission ebenfalls vor Probleme, so dass die Hilfe von vertraglich verpflichteten *externen Übersetzern in Anspruch genommen werden musste*. Die Kommission hofft, dass in Zukunft die Arbeit von parlamentarischen Untersuchungskommissionen nicht durch Fragen der Verfügbarkeit von Personal der Parlamentsdienste und von Infrastruktur über Gebühr verzögert wird» (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 183; Kursivsetzungen im Original, A.d.V.]).

Art. 165*

Verfahren

¹ Die Untersuchungskommission trifft nach Massgabe des Auftrages und dieses Gesetzes die für ihre Ermittlungen erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehren.

² Die Behörden des Bundes und der Kantone haben der Untersuchungskommission Amts- und Rechtshilfe zu leisten.

³ Die wesentlichen verfahrensmässigen Vorgänge werden protokolliert.

Procédure

¹ Conformément à son mandat et à la présente loi, la commission d'enquête parlementaire détermine les mesures de procédure nécessaires à ses investigations.

² Les autorités de la Confédération et des cantons sont tenues de prêter à la commission d'enquête l'aide juridique ou administrative dont elle a besoin.

³ Les principaux actes de procédure font l'objet d'un procès-verbal.

Procedura

¹ La Commissione d'inchiesta prende i provvedimenti procedurali necessari alle indagini in conformità del suo mandato e della presente legge.

² Le autorità federali e cantonali sono tenute a prestare assistenza amministrativa e giudiziaria alla commissione d'inchiesta.

³ Sugli atti di procedura più importanti è steso processo verbale.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	6
1. Autonomie für die Organisation der Arbeiten	6
2. Amts- und Rechtshilfe von Behörden des Bundes und der Kantone (Abs. 2)	7
3. Protokollierung der wesentlichen Vorgänge (Abs. 3)	8

Materialien

8947 Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête: AmtlBull StR 1964 141 ff.
9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Stellungnahme BR 27.8.1965 (BB1 1965 1025 ff., insb. 1047); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BB1 1966 213 ff., insb. 253, 268); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 225; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1 Diese Verfahrensbestimmungen fanden bereits mit der Schaffung des Instrumentes der PUK anlässlich der GVG-Revision vom 1.7.1966 (9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle) als Art. 56 Abs. 4 sowie Art. 58 Abs. 1 u. 3 Eingang ins GVG 1962 (zur rechtlichen Verankerung der PUK s. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.).

2 Das Recht jeder PUK, nach Massgabe ihres Auftrages und im Rahmen des Gesetzes die notwendigen verfahrensmässigen Vorkehrungen zu treffen, wurde durch einen Antrag der GPK-StR ins GVG 1962 aufgenommen (vgl. Art. 54^{quinquies} Abs. 1 GVG; Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BB1 1966 I 268]). Der Berichterstatter der Kommission führte dazu Folgendes aus:

«In Absatz 1 wird der herrschende Grundsatz hervorgehoben, dass die Untersuchungskommissionen selbst zu bestimmen haben, wie sie zu einem erfolgreichen Ergebnis gelangen wollen. Die Sonderheit der parlamentarischen Untersuchungen, die nicht Straf- oder Disziplinar- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahren sind, erfordern ein an die konkreten Gegebenheiten angepasstes Vorgehen. Doch bedeutet diese Freiheit nicht Belieben und Schrankenlosigkeit. Es handelt sich um ein Verfahren, das schliesslich zu wahrheitsgemässen Feststellungen und sachrichtigen Beurteilungen führen muss» (AmtlBull StR 1966 124).

Den Rahmen für die Untersuchungstätigkeit sollten somit der erteilte Auftrag und die Bestimmungen des GVG bilden. Dieser Grundsatz der Autonomie der PUK im Rahmen des Auftrages und des Gesetzes wurde sowohl im StR als auch im NR diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 1966 124; AmtlBull NR 1966 318).

3 Die in Abs. 2 verankerte Verpflichtung der Behörden des Bundes und der Kte., Amts- und Rechtshilfe zu leisten, hatte schon die Militärkommission des StR im Rahmen der Diskussion um die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen beim Kauf von 100 Kampfflugzeugen des Typs «Mirage III S» beantragt (AmtlBull StR 1964 141 [Antrag der Militärkommission vom 16.6.1964]; zum «Mirage-Skandal» vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Die Verankerung dieser Hilfe-

stellung wurde im Rahmen der GVG-Revision von 1966 in beiden Räten diskussionslos übernommen (Art. 54^{quinquies} Abs. 4: AmtlBull NR 1965 598; Art. 54^{ter} Abs. 4^{bis}: AmtlBull StR 1966 122). Im StR wurde darauf hingewiesen, dass es dabei v.a. um die Mitwirkung bei der Beschaffung von Akten und um die stellvertretende Einvernahme von Zeugen geht.

Zu Differenzen führte in den Räten indessen die Protokollierung bei Befragungen. Im NR wurde ein Einzelantrag von NR Düby abgelehnt, welcher für die Einvernahme von Zeugen und Sachverständigen die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen über die Protokollierung gem. Art. 7 und 8 der Bundeszivilprozessordnung (BZP; SR 273) vorsah.¹ Art. 7 BZP verlangte insb., dass das Prot. während der Verhandlungen niederzuschreiben ist. Die Berichterstatter der Kommission wiesen einerseits auf die Wichtigkeit der Protokollierung hin, andererseits sahen sie in der Anwendung der detaillierten Bestimmungen über die Protokollierung wie in einem Gerichtsverfahren grosse praktische Schwierigkeiten; v.a. führe diese Art der Protokollierung zu einem sehr zeitraubenden Verfahren. Der NR lehnte den Antrag Düby deswegen mit 65 zu 29 Stimmen ab (AmtlBull NR 1965 596 f.). Die GPK-StR schlug darauf einen Kompromiss vor, welcher noch heute Geltung hat: Wesentliche verfahrensmässige Vorgänge seien im Laufe einer Untersuchung festzulegen; und für die Protokollierung der Zeugenbefragung sollte Art. 7 BZP sinngemäss angewendet werden, weil ein Zeuge wegen Falschaussage (Art. 307 StGB) nur bestraft werden könne, wenn über diese Aussage ein «peinlich geführtes Protokoll» vorliege (Bericht GPK-StR 12.2. 1966 [BBI 1966 I 253]). Der StR folgte diesem Antrag diskussionslos (AmtlBull StR 1966 124). Der NR folgte diesem Beschluss ebenfalls ohne Diskussion (AmtlBull NR 1966 318). In der Praxis prüfte die PUK EJPD, ob Zeugenbefragungen auf Band aufgenommen und anschliessend niedergeschrieben werden könnten, verwarf diese Möglichkeit aber, da eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlte. Dies mag zu einem Teil erklären, warum diese PUK in der Folge häufig Befragungen von Auskunftspersonen durchgeführt hat, für deren Protokollierung weniger strenge Anforderungen galten (vgl. BARUH, Commissions, 155; Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBI 1990 I 664]).

Mit dem ParlG wurde für die Protokollierung der Zeugenbefragung auf die Erwähnung der sinngemässen Anwendung der Regeln des Bundeszivilprozessrechtes verzichtet, hingegen verankert, dass die Befragungen von Personen auf einem Tonträger aufgenommen werden und das Prot. der befragten Person zur Unterzeichnung vorgelegt wird (s. Art. 155 Abs. 5 ParlG). Die weiteren Bestimmungen des GVG wurden unverändert übernommen (AmtlBull NR 2001 1372; AmtlBull StR 2002 225).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Autonomie für die Organisation der Arbeiten

Gem. Art. 165 Abs. 1 legt die PUK zu Beginn ihrer Arbeiten die erforderlichen verfahrensmässigen Vorkehrungen für ihre Ermittlungen fest. Das bedeutet, dass eine PUK nach «Massgabe ihres Auftrages» und des ParlG das Verfahren und ihre Organisation selbst bestimmt. Dieser Absatz garantiert jeder PUK die notwendige Autonomie für die Organisation ihrer Arbeiten (vgl. BARUH, Commissions, 98 f.).² Klar ist aber, dass Massnahmen,

1 Auch der BR hätte es in seiner Stellungnahme begrüsst, dass Art. 7 und 8 der BZP für anwendbar erklärt würden. Er verzichtete aber auf einen Antrag, weil die PUK sicher einer «zuverlässigen Protokollführung ihre volle Aufmerksamkeit schenken werden» (Stellungnahme BR 27. 8. 1965 [BBI 1965 II 1047]).

2 In einem Verwaltungsverfahren oder in einem Strafverfahren würde dieser Grundsatz der Untersuchungsmaxime entsprechen. Untersuchungsmaxime bedeutet, dass das Gericht in einem Pro-

welche gegen den Willen von Betroffenen durchgeführt werden, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Die PUK EJPD, die PUK EMD und die PUK PKB haben von dieser Autonomie Gebrauch gemacht und sich anders organisiert und auf eine andere Weise unterstützen lassen.³ Die PUK EJPD arbeitete in zwei Subkommissionen und sechs Unterausschüssen. Zwei kantonale Untersuchungsrichter begleiteten die Arbeiten. Ein Gutachter stand für Verfahrensfragen zur Verfügung, und in Einzelfällen wurden weitere Gutachter beigezogen (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1990 I 654]). Die PUK EMD bildete drei Subkommissionen und zog vier Untersuchungsrichter und -richterinnen bei, welche den Subkommissionen zugeteilt wurden. Zudem wurden Professoren für die Beantwortung grundlegender Rechtsfragen beigezogen (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/6]). Die PUK PKB gliederte sich in drei Subkommissionen, jede Subkommission erhielt ein Aufgabengebiet zugeteilt. Zusätzlich wurde eine Arbeitsgruppe gebildet. Die Arbeit fand v.a. in den Subkommissionen statt, die gegenseitige Information erfolgte über die Prot. Unterstützt wurde diese PUK durch Sachverständige für Verfahrensregeln. Weiter zog die PUK PKB zwei Beratungsfirmen für technische Fragen bei. Im Gegensatz zur PUK EMD und zur PUK EJPD verzichtete sie auf den Beizug von Untersuchungsrichterinnen resp. -richter. Jede Subkommission wurde aber durch eine externe Beraterin bzw. einen externen Berater begleitet. Diese unterstützten die Subkommissionen in Sachfragen (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 180 f.]). Bei allen drei PUK wurde darauf geachtet, dass sich die Subkommissionen aus Mitgliedern beider Räte zusammensetzten. Alle Mitglieder der PUK erhielten die Einladungen zu allen Sitzungen der Subkommissionen und hatten Zugang zu allen Akten.

2. *Amts- und Rechtshilfe von Behörden des Bundes und der Kantone (Abs. 2)*

- 7 Die Bestimmung, wonach Behörden des Bundes und der Kte. Amts- und Rechtshilfe⁴ zu leisten haben, ist als Auffangbestimmung zu verstehen, wenn die Informationsrechte der PUK gem. Art. 166 und Art. 153 ParlG gegenüber Behörden des Bundes und der Kte. nicht ausreichen. Zur Anwendung gelangt sie insb., wenn es um Auskünfte und die Herausgabe von Akten von kantonalen Behörden geht, welche nicht im Zh. mit dem Vollzug von Bundesrecht stehen.⁵ In den Berichten der drei abgeschlossenen PUK finden sich nur wenige Hinweise darauf, dass es im Zh. mit der Amts- und Rechtshilfe von Behörden des Bundes oder der Kte. schwerwiegende Probleme gab.⁶ Die PUK EJPD ersuchte bspw. zu Beginn der Arbeiten «einige Kantonsregierungen, ihre Beamten generell zur Aussage vor der PUK und die Amtsstellen zur Aktenherausgabe zu ermächtigen. Dies wurde jedoch unter Berufung auf die kantonale Gesetzgebung über die Amtsverschwiegenheit abgelehnt. So muss-

zess den für seine Entscheidung relevanten Sachverhalt von Amts wegen aufklären muss und an das Vorbringen und die Beweisanträge der Parteien nicht gebunden ist (vgl. BARUH, Commissions, 98 f.).

- 3 Das Verfahren und die Organisation der PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» waren zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht öffentlich.
- 4 ZIMMERMANN hält zu den Begriffen «Amts- und Rechtshilfe» Folgendes fest: «Mit dieser unterschiedslosen Verpflichtung zur Leistung von Amts- und Rechtshilfe war eine inhaltliche Beschreibung und Abgrenzung dieser beiden Begriffe nicht erforderlich und konnte unterbleiben: Eine zweckmässige Lösung angesichts der (auch heute noch) uneinheitlichen oder gar synonymen Verwendung der beiden Begriffe in der Literatur und Praxis» (ZIMMERMANN, Rechte, 110).
- 5 Gestützt auf Art. 166 Abs. 1 ParlG bzw. Art. 153 Abs. 2 ParlG besteht bei Behörden und Amtsstellen der Kte. nur eine Auskunft- und Herausgabepflicht, soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht (s. Art. 153 N 21 ff. und Art. 166 N 9).
- 6 Im Bericht der PUK PKB (BBl 1996 V 153) gibt es keine spezifischen Hinweise auf die Amts- und Rechtshilfe.

ten für jeden einzelnen Beamten und für alle Aktenstücke begründete Gesuche gestellt werden. Diese Gesuche wurden zwar alle bewilligt, teilweise aber mit Bedingungen, die die PUK nicht akzeptieren konnte. [...] Nach Verhandlungen mit den zuständigen kantonalen Behörden konnte allerdings immer eine Lösung gefunden werden» (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBI 1990 I 662]). Ebenfalls gestützt auf diese Norm verlangte bspw. die PUK EJPD von allen Polizeikommandanten sämtlicher Kte. Amtsberichte über die Zusammenarbeit mit der BA (vgl. auch BARUH, Commissions, 161). Auch die PUK EMD verlangte u.a. Akten vom Bezirksgericht ZH und vom Obergericht der Armee und führte Inspektionen durch bei den kantonalen Militärverwaltungen der Kte. NE, BS, BL und AR (PUK EMD 17. 11. 1990 [BBI 1990 III 1293/19]).

3. Protokollierung der wesentlichen Vorgänge (Abs. 3)

Gem. den Berichten der drei abgeschlossenen PUK gab es bei den bisherigen PUK bei der Protokollierung der Sitzungen der Kommissionen und Subkommissionen nie Probleme.⁷ Die Sitzungen und Befragungen wurden – wie heute für alle Kommissionssitzungen üblich (Art. 4 ParlVV) – auf einen Tonträger aufgenommen und erst anschliessend niedergeschrieben. Gem. Bericht der PUK EJPD wurden die Sitzungen der PUK ausführlich protokolliert. Aus Gründen der Vertraulichkeit erhielten die Mitglieder nur Beschlussprotokolle (vgl. Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBI 1990 I 656]). Die PUK PKB protokollierte alle Sitzungen der Kommission und der Subkommissionen sowie die Anhörungen. Im Gegensatz zur PUK EJPD wurden die Prot. allen Kommissionmitgliedern zugestellt, damit jedes Mitglied jederzeit über alles informiert war (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBI 1996 V 181]). Die jederzeitige Information aller Mitglieder wurde im Rahmen dieser PUK höher gewichtet als die Gefahr allfälliger Indiskretionen. Die befragten Personen erhielten die Gelegenheit, inhaltliche Fehler im Prot. zu berichtigen: «Alle angehörten Personen mussten das Protokoll ihrer Aussage in Analogie zum Bundeszivilprozess unterschreiben» (BBI 1996 V 188).

8

Art. 166*

Informationsrechte

¹ Für die Erfüllung ihres im Bundesbeschluss festgelegten Auftrages hat die Untersuchungskommission die gleichen Informationsrechte wie die Delegationen der Aufsichtskommissionen (Art. 150 und 153–156).

² Die Untersuchungskommission kann im Einzelfall Untersuchungsbeauftragte für die Beweiserhebung einsetzen. Die Untersuchungsbeauftragten arbeiten gemäss Auftrag und Weisung der Kommission.

³ Die Untersuchungskommission kann das Recht zur Zeugeneinvernahme nicht an die Untersuchungsbeauftragten delegieren.

⁴ Die durch Untersuchungsbeauftragte befragten Personen haben das Recht, die Aussage sowie die Übergabe von Unterlagen zu verweigern. In diesem Fall werden die Personen von der Untersuchungskommission befragt.

⁷ Im Bericht der PUK EMD sind keine Hinweise zur Protokollierung zu finden. Der Bericht der PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» lag zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht vor. – Für die Protokollierung der Befragungen von Personen und Zeugenbefragungen s. oben N 4, und Art. 155 N 4.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

⁵ Für die Beweiserhebungen finden die Artikel 42–48 und 51–54 des Bundesgesetzes vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess sinngemäss Anwendung, soweit dieses Gesetz nichts anderes regelt.

Droit à l’information ¹ Pour remplir le mandat qui lui a été confié en vertu de l’art. 163, al. 2, la commission d’enquête parlementaire dispose du même droit à l’information que les délégations des commissions de surveillance (art. 150 et 153 à 156).
² La commission d’enquête peut, selon le cas, confier à un chargé d’enquête le soin d’administrer les preuves. Celui-ci agit conformément au mandat que lui a confié la commission d’enquête et suivant ses instructions.
³ La commission d’enquête ne peut confier le soin d’entendre un témoin à un chargé d’enquête.
⁴ Les personnes interrogées par le chargé d’enquête ont le droit de refuser de répondre aux questions qui leur sont posées ou de remettre certains documents. Dans le cas où elles refusent, elles sont interrogées par la commission d’enquête.
⁵ Sauf disposition contraire de la présente loi, les art. 42 à 48 et 51 à 54 de la loi fédérale de procédure civile fédérale du 4 décembre 1947 s’appliquent par analogie à l’administration des preuves.

Diritti d’informazione ¹ Nell’adempimento del suo mandato, stabilito nel decreto federale, la commissione d’inchiesta ha gli stessi diritti d’informazione delle delegazioni delle commissioni di vigilanza (art. 150 e 153–156).
² La commissione d’inchiesta può, nel singolo caso, far capo a inquirenti per l’assunzione delle prove. Gli inquirenti operano conformemente al mandato e alle istruzioni della commissione.
³ La commissione d’inchiesta non può delegare agli inquirenti il diritto di esaminare testimoni.
⁴ Le persone interrogate dagli inquirenti hanno il diritto di non rispondere, nonché di rifiutarsi di consegnare documenti. In questo caso, vengono interrogate dalla commissione d’inchiesta.
⁵ All’assunzione delle prove si applicano per analogia gli articoli 42–48 e 51–54 della legge federale del 4 dicembre 1947 di procedura civile federale, sempre che la presente legge non disponga altrimenti.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Informationsrechte der PUK	1
2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten	6
3. Die sinngemässe Anwendung der Regeln des BZP für die Beweiserhebung	8
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	9
1. Informationsrechte (Abs. 1)	9
2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten (Abs. 2 – 4)	12
3. Beweiserhebung (Abs. 5)	14

Materialien

8947 *Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête*: AmtlBull NR 1964 273; AmtlBull StR 1964 141 ff.; Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 (BBl 1964 II 342 f.).

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff. insb. 1216); Stellungnahme BR 27.8.1965 (BBl 1965 II 1025 ff., insb. 1048); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 253); AmtlBull StR 1966 124; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

95.067 *Pensionskasse des Bundes. Bericht der parlamentarischen Untersuchungskommissionen*: Bericht PUK PKB 7.10.1996 (BBl 1996 V 153 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

08.447 *Pa.Iv. Schutz der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und Änderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Immunität*: Änderung ParlG 17.6.2011 (AS 2011 4627 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Informationsrechte der PUK

Bereits der Entwurf für einen BB betr. die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zh. mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen sah vor, dass die Kommission das Recht haben sollte, Zeugen einzuvernehmen, Sachverständige beizuziehen, die Vorlegung von Urkunden zu verlangen und Augenscheine vorzunehmen (vgl. Antrag Militärkommission 16.6.1964, Art. 3; AmtlBull StR 1964 141; zum «Mirage-Skandal» vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Anstelle dieses BB setzte sich in den beiden Räten dann aber ein Ordnungsantrag durch, welcher die Einsetzung einer Kommission für die Untersuchung verlangte (AmtlBull NR 1964 273, AmtlBull StR 1964 141 ff.). Gem. diesem Ordnungsantrag hatte die Kommission das Recht, «zur Abklärung des Tatbestandes und zur Ermittlung der Verantwortlichkeiten alle beteiligten Verwaltungsinstanzen einzuvernehmen, in alle erforderlichen Unterlagen Einsicht zu verlangen und Experten beizuziehen.» Der BR erklärte im StR, er werde alle Beamten von der Schweigepflicht entbinden und sie verpflichten, den Kommissionen Auskunft zu geben (AmtlBull StR 1964 146). 1

Die Kommissionen kamen in ihrem Bericht an die Eidg. Räte (s. Bericht Kommissionen NR/StR 1.9.1964 [BBl 1964 II 342 f.]) zum Schluss, dass angenommene Ordnungsanträge keine genügende Rechtsgrundlage darstellten für die Befragung von Bediensteten des Bundes und für die unmittelbare Einsicht in die Akten. Ein weiteres Problem sahen sie bei der Entbindung vom Amtsgeheimnis.¹ 2

Die notwendige gesetzliche Grundlage für die Rechte der PUK wurde mit der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 (AS 1966 1332 ff.) geschaffen. Dabei wurden insb. die folgenden Rechte detailliert geregelt: die Herausgabe von Akten bei der Bundesverwaltung und bei 3

¹ Dieses Problem stellte sich im konkreten Fall allerdings nicht, da der BR die Bediensteten des Bundes, welche befragt wurden, vom Amtsgeheimnis entbunden hatte. Gem. Bericht der vom NR und StR eingesetzten Kommissionen an die Eidg. Räte über die Abklärung der Mirage-Angelegenheit vom 1.9.1964 geschah dies mit (unveröffentlichtem) Bundesratsbeschluss vom 3.7.1964 (s. Bericht Kommissionen NR/StR vom 1.9.1964 [BBl 1964 II 342 f.]).

Personen ausserhalb der Verwaltung (Art. 59 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966), die Einholung von mündlichen und schriftlichen Auskünften bei Behörden, Amtsstellen, Behördenmitgliedern, Beamten und Privatpersonen (Art. 60 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966) und die Befragung von Auskunftspersonen und Zeugen (Art. 60 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966).² Die Zeugenbefragung war nur vorgesehen, wenn die anderen Mittel zur Sachverhaltsabklärung nicht ausreichten (Art. 60 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966). Eine Person, gegen welche sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtete, durfte nicht als Zeuge, sondern nur als Auskunftsperson befragt werden (Art. 60 Abs. 5 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966). Umstritten war einzig die Art und Weise der Entbindung vom Amtsgeheimnis: Der BR wehrte sich gegen eine automatische Entbindung und beantragte eine Anhörungsrecht. Er vertrat die Ansicht, dass er die zuständige Behörde sei, um «zu beurteilen, in welchem Ausmass das öffentliche Interesse die Offenbarung von Amtsgeheimnissen und des Inhaltes von Akten gestattet» (Stellungnahme BR 27. 8. 1965 [BBl 1995 II 1048]). Dieses Recht wurde ihm gewährt. Bei Differenzen über die Entbindung sollte aber die PUK entscheiden (s. Art. 61 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966).

- 4 Mit der Neuordnung der Informationsrechte im Rahmen der Arbeiten zum ParlG erhielten die Aufsichtsdelegationen die gleichen Informationsrechte wie die PUK. Auf die Auflistung der Informationsrechte der PUK (s. Art. 154 N 1 ff.) sowie die spezifischen Regelungen über die Befragung und Zeugeneinvernahme von Personen im Dienst des Bundes (s. Art. 155 N 1 ff.) und über die Stellung von Personen im Dienst des Bundes (s. Art. 156 N 1 ff.) konnte im 9. Titel des ParlG verzichtet werden. Stattdessen genügte ein Verweis auf die Rechte der Aufsichtsdelegationen.
- 5 Mit der Änderung des ParlG vom 17. 6. 2011 wurde zusätzlich eine Auskunftspflicht für ehemalige Bundesbedienstete in Untersuchungen über Vorkommnisse, an denen sie beteiligt waren, verankert. Die Präsidentinnen und Präsidenten der Untersuchungskommissionen wurden zudem ermächtigt, auskunfts- bzw. zeugnispflichtige Personen im Fall eines unbegründeten Fernbleibens polizeilich vorführen zu lassen (vgl. Art. 153 N 29 ff.); Diese Regelung von Art. 153 Abs. 3 ParlG gilt in Verbindung mit Abs. 1 auch für die PUK.

2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten

- 6 Die PUK PKB stellte in ihrem Bericht fest, dass die Arbeit einer PUK ohne Einsatz von Sachverständigen weder fristgerecht noch in der gebotenen Qualität erledigen werden kann. Im Laufe der Arbeiten hätten Sachverständige mehrmals den Wunsch geäussert, Befragungen zur Informationsbeschaffung durchzuführen. Da dieses Recht im GVG 1962 nicht vorgesehen war, legte die PUK PKB folgendes Vorgehen fest: Die PUK übermittelte dem Vertreter des BR vor der Befragung den Auftrag, den sie der Expertin oder dem Experten gegeben hatte, inkl. der Liste der zu befragenden Personen. Diese Personen wurden anschliessend vom Amtsgeheimnis entbunden. Dieses Vorgehen galt sowohl für die Befragung als auch für die Aktenherausgabe. Die befragten Personen konnten die Antworten und auch die Aktenherausgabe – auch nur von Teilen – verweigern. In diesem Fall hätte die Befragung in Anwesenheit von mindestens zwei Kommissionsmitgliedern und der Expertin oder dem Experten stattgefunden (s. Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 190]).
- 7 Da sich dieses Vorgehen als zweckmässig erwies und zu keinen praktischen Problemen führte, schlug die PUK PKB vor, diese Verfahrensgrundsätze gesetzlich zu verankern und reichte eine entsprechende pa.Iv. ein (96.446/96.451 Pa.Iv. PUK. Einsatz von Sachver-

2 Die PUK hatte zudem das Recht, Sachverständige beizuziehen und Augenscheine vorzunehmen (Art. 58 Abs. 1 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966).

ständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren). Die PUK PKB forderte, der Einsatz von Sachverständigen zur Beweisaufnahme im Auftrag einer PUK sei zu regeln. Die Befugnisse der Sachverständigen und die Pflichten der Befragten diesen gegenüber sollten umschrieben werden (s. Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBI 1996 V 191]). Die von der PUK eingereichte pa.Iv. wurde im Rahmen des ParlG umgesetzt. Die Bestimmungen waren in den Räten unbestritten (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

3. Die sinngemässe Anwendung der Regeln des BZP für die Beweiserhebung

Bereits die Militärkommission des StR schlug im Zh. mit der Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zh. mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen zur Beweiserhebung die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen des BZP vor. Die GPK-NR übernahm den Vorschlag der sinngemässen Anwendung der Art. 42–61 BZP in ihren Entwurf zu einer GVG-Teilrevision (Art. 54^{ter} Abs. 5 E-GVG; s. Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBI 1965 I 1216]). Die GPK-StR hielt indessen fest, dass für den Augenschein und den Beizug eines Sachverständigen die für die Kommissionen geltenden Rechte genügten. Deshalb verzichtete die Kommission bei diesen Beweismitteln auf einen Verweis auf die BZP. Dies wäre für eine PUK nicht zweckmässig, so die Argumentation, und würde zu einem zu formalisierten Verfahren führen (Art. 54^{quinq} Abs. 2 E-GVG; s. Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 [BBI 1966 I 253]). Gerade eine PUK benötigte in diesem Bereich aber Beweglichkeit. Dieser Vorschlag wurde oppositionslos angenommen (AmtlBull StR 1966 124).

8

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Informationsrechte (Abs. 1)

Gem. Abs. 1 hat eine PUK für die Erfüllung ihres im BB festgelegten Auftrages die gleichen Informationsrechte wie die Aufsichtsdelegationen (s. Art. 154 N 2 ff.). Für die Auslegung der Informationsrechte kann auf die Art. 150 und 153–156 ParlG verwiesen werden. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine PUK Zugang zu allen Informationen hat und ihr aus Gründen der Geheimhaltung keine Informationen vorenthalten werden können. Eine PUK hat damit Zugang zu Informationen aus dem Mitberichtsverfahren (s. Art. 153 N 35), zu den Prot. der Bundesratssitzungen (s. Art. 154 N 7 ff.), zu Informationen, die im Interesse des Staatsschutzes oder der Nachrichtendienste als geheim klassifiziert werden oder deren Kenntnisnahme durch Unberechtigte den Landesinteressen einen schweren Schaden zufügen kann (s. Art. 154 Abs. 2 Bst. a Ziff. 2 ParlG). Die PUK kann Auskünfte einholen und Akten verlangen bei Behörden und Amtsstellen des Bundes und der Kte., soweit es um den Vollzug von Bundesrecht geht (s. Art. 153 N 21 ff.). Sie kann Privatpersonen befragen. Diese haben zwar die Pflicht zum Erscheinen, aber keine erzwingbare Auskunftspflicht (s. Art. 153 N 27 f.). Personen im Dienst des Bundes hingegen sind verpflichtet, vollständig und wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie alle zweckdienlichen Unterlagen zu nennen (s. Art. 156 N 5 f.). Die PUK kann die förmliche Zeugeneinvernahme anordnen, wenn sich ein Sachverhalt auf andere Weise nicht abklären lässt (s. Art. 155 Abs. 2 ParlG). Sie hat auch das Recht, durch Verfügung der Präsidentin oder des Präsidenten auskunftspflichtige Personen vorzuladen und im Fall eines unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes oder der Kte. vorführen zu lassen (s. Art. 153 N 29 ff.). Zusätzlich zu den Informationsrechten der Aufsichtsdelegationen kann eine PUK gestützt auf Art. 165 Abs. 2 ParlG von kantonalen Behörden Stellen Auskünfte einholen und Akten verlangen, auch wenn sie nicht den Vollzug von Bundesrecht betreffen (s. Art. 165 N 7).

9

- 10 Die Informationsrechte der PUK und die Möglichkeiten ihrer Durchsetzung haben sich mit dem ParlG verbessert. Deswegen ist anzunehmen, dass gewisse Probleme, welche sich bspw. der PUK EJPD bei der Herausgabe von geheimen Akten stellten, sich fortan nicht mehr ergeben werden (vgl. Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBI 1990 I 659]). Dies gilt auch für die Probleme im Zh. mit der Entbindung vom Amtsgeheimnis (s. Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBI 1990 III 1293/13 f.]).
- 11 Da bei der einzigen PUK, die seit dem Inkrafttreten des ParlG eingesetzt wurde, die Praxis der Befragung von Auskunftspersonen und Zeitzeuginnen und Zeitzeugen zum Zeitpunkt der Drucklegung noch nicht öffentlich war, wird im Folgenden kurz die diesbezügliche Praxis der drei unter früherem Recht durchgeführten PUK dargestellt. Der Grundsatz der Subsidiarität der Zeugenbefragung gegenüber der Befragung von Auskunftspersonen galt bereits im GVG (vgl. Art. 60 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966). Die PUK EJPD befragte bspw. 54 Privatpersonen und 53 Beamte und ehemalige Beamte, meistens als Auskunftspersonen, seltener als Zeuginnen oder Zeugen (vgl. Bericht der PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBI 1990 I 660, 664]). Die PUK EMD hingegen «beschloss, im Interesse der Wahrheitsfindung die einzuvernehmenden Personen soweit als möglich» als Zeugen zu befragen (vgl. Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBI 1990 III 1293/11]). Sie befragte 37 Privatpersonen und 84 Beamtinnen oder Beamten ausnahmslos als Zeuginnen oder Zeugen (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBI 1990 III 1293/18 u. 20]). Im Bericht ist kein Hinweis zu finden, warum der Sachverhalt nicht wie vom Gesetz verlangt auf andere Weise abgeklärt werden konnte. Die PUK PKB ihrerseits verzichtete auf die Einvernahme von Zeuginnen oder Zeugen und sah diese Form nur für den Fall vor, dass eine Auskunftsperson die Aussage verweigert hätte. Dieses Vorgehen schien ihr «als zweckmässig für die Wahrheitsfindung, weil eine formelle Zeugnisspflicht mit der latenten Gefahr, wegen unrichtiger Aussage straf- oder disziplinarrechtlich verfolgt werden zu können, zu einer tendenziell grösseren Zurückhaltung bei den Aussagen führt» (Bericht der PUK PKB 7. 10. 1996 [BBI 1996 V 187; Kursivsetzung im Original]). Jedoch: «In zwei Fällen musste die Kommission auf die Möglichkeit der Zeugeneinvernahme hinweisen, weil zwei Personen sich anfänglich nicht willens zeigten, alles zu sagen, was sie wussten» (Bericht der PUK PKB 7. 10. 1996 [BBI 1996 V 187]).

2. Einsatz von Untersuchungsbeauftragten (Abs. 2–4)

- 12 Untersuchungsbeauftragte sind klar zu unterscheiden von Sachverständigen. Das Recht, Sachverständige beizuziehen, haben alle Kommissionen (s. Art. 45 N 9). «Die Sachverständigen teilen nur Feststellungen oder Schlussfolgerungen mit, tätigen aber keine eigenen Ermittlungen oder nehmen keine Wertungen vor» (s. Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBI 2001 3611]). Sachverständige beantworten fachspezifische Fragen. Untersuchungsbeauftragte hingegen können im Einzelfall ohne Mitwirkung der PUK bzw. einer Subkommission Beweiserhebungen vornehmen.
- 13 Die PUK definiert den Auftrag der Beauftragten und erteilt auch Weisungen; d.h. die Untersuchungsbeauftragten nehmen die Rechte und Pflichten wahr, welche ihnen von der Kommission zuerkannt werden. Die Untersuchungsbeauftragten können Auskünfte einholen, die Aktenherausgabe verlangen, eine Besichtigung vornehmen und Sachverständige beiziehen. Nicht an sie delegiert werden darf die Zeugenbefragung. Dies ist das stärkste Informationsmittel einer PUK und darf nur angeordnet werden, wenn sich der Sachverhalt auf andere Weise nicht abklären lässt (s. Art. 155 Abs. 2 ParlG). Da es sich bei der Zeugenbefragung um die zwangsweise Durchsetzung der Ablegung eines Zeugnisses handelt, kann dieses Recht nur der Kommission selbst bzw. den Subkommissionen zustehen. Die Untersuchungsbeauftragten dürfen Personen nur als Auskunftspersonen befragen. Diese

haben das Recht, die Aussage und die Übergabe von Akten zu verweigern. Für diesen Fall sieht Abs. 4 vor, dass die Untersuchungskommission bzw. die Subkommission die Befragung selbst durchführen muss.

3. Beweiserhebung (Abs. 5)

In Abs. 5 wird für die Beweiserhebung auf die Art. 42–48 und Art. 51–54 des BZP verwiesen, soweit das ParlG nichts Anderes regelt. Diese Bestimmungen werden sinngemäss angewendet. Dies gilt insb. für die Zeugeneinvernahme (Art. 42–48 BZP) und die Aktenherausgabe (Art. 51–54 BZP). Das ParlG regelt die Art und Weise der Vorladung, die Vorführung (s. Art. 153 N 29 ff.) sowie das Recht, Besichtigungen durchzuführen und Sachverständige (s. Art. 45 N 9, 12) beizuziehen.

14

Art. 167*

Stellung des Bundesrates

¹ Der Bundesrat hat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeuginnen oder Zeugen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen sowie in die herausgegebenen Unterlagen und in die Gutachten und Einvernahmeprotokolle der Untersuchungskommission Einsicht zu nehmen.

² Er kann sich zum Ergebnis der Untersuchung vor der Untersuchungskommission und in einem Bericht an die Bundesversammlung äussern.

³ Der Bundesrat bezeichnet ein Mitglied aus seiner Mitte, das ihn gegenüber der Untersuchungskommission vertritt. Dieses kann seinerseits für die Wahrnehmung der Rechte des Bundesrates gemäss Absatz 1 eine geeignete Verbindungsperson beauftragen.

Droits du Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral a le droit d'être présent à l'audition des témoins et des personnes appelées à fournir des renseignements, de leur poser des questions complémentaires et de consulter les documents remis à la commission d'enquête parlementaire ainsi que les rapports d'expertise et procès-verbaux d'audition qu'elle a établis.

² Le Conseil fédéral peut commenter les conclusions de l'enquête devant la commission et adresser un rapport à l'Assemblée fédérale.

³ Le Conseil fédéral charge l'un de ses membres de le représenter devant la commission d'enquête. Celui-ci peut à son tour charger un agent de liaison d'exercer les droits conférés au Conseil fédéral en vertu de l'al. 1.

Status del Consiglio federale

¹ Il Consiglio federale ha il diritto di assistere all'audizione di persone informate sui fatti e di testimoni, di porre domande complete e di esaminare i documenti esibiti, i pareri e i verbali d'interrogatorio della commissione d'inchiesta.

² Può pronunciarsi sul risultato dell'inchiesta davanti alla commissione d'inchiesta e in un rapporto all'Assemblea federale.

³ Il Consiglio federale designa uno dei suoi membri quale rappresentante dinanzi alla commissione d'inchiesta. Il rappresentante del Consiglio federale può a sua volta incaricare un agente di collegamento idoneo di esercitare i diritti del Consiglio federale conformemente al capoverso 1.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Rechte des BR	1
2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK	2
3. Vertretung des BR durch eine Verbindungsperson	3
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	4
1. Rechte des BR (Abs. 1)	4
2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK (Abs. 2)	6
3. Verbindungsperson (Abs. 3)	7

Materialien

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1216); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 256); AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).
90.273 *Pa.Iv. Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BBl I 1120 ff.); Stellungnahme BR 26.4.1995 (BBl 1995 III 367 ff., insb. 371); AmtlBull NR 1995 2117 ff.; AmtlBull StR 1997 232 ff.; Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 f.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Rechte des BR

1 Die heute geltenden Rechte des BR wurden im Rahmen der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 als Art. 62 ins Gesetz aufgenommen (AS 1966 1331 f.). Um Missverständnisse und Auseinandersetzungen zu vermeiden, beantragte die GPK-StR als Kommission des Zweitrates, die Rechte des BR klar zu regeln (vgl. Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 256]). Gem. Art. 54^{novies} des Entwurfs sollte der BR das Recht erhalten, bei Befragungen anwesend zu sein, dabei Ergänzungsfragen zu stellen und in Akten, Gutachten und Einvernahmeprotokolle Einsicht zu nehmen (BBl 1966 I 269). Nach Ansicht der Kommission handelt es sich dabei um Rechte, welche «für jeden Bürger in einem gegen ihn gerichteten Verfahren gelten»; zudem werde dabei auch der staatsrechtlichen Stellung des BR Rechnung getragen, «der von jeder Untersuchung gegen die Verwaltung berührt ist» (BBl 1966 I 256). Das Recht des BR, während den Beratungen der Kommissionen anwesend zu sein, wurde dagegen klar ausgeschlossen (BBl 1966 I 256). Die Räte folgten diesem Antrag diskussionslos (AmtlBull StR 1966 127; AmtlBull NR 1966 318). Die Bestimmung wurde unverändert ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2001 226).

2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK

2 Auch die Bestimmung, wonach der BR zu den Ergebnissen der PUK Stellung beziehen kann, geht auf die Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 zurück. Der ursprüngliche Entwurf der GPK-NR sah vor, dass der BR nach Abschluss der Arbeiten Gelegenheit erhält, sich zum Ergebnis der Untersuchung vor den Kommissionen zu äussern (Art. 54^{ter} Abs. 6 GVG; Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1216]). Die GPK-StR erachtete es indessen als wichtig, ausdrücklich zu verankern, dass der BR sich in einem Bericht an die Räte zum

Ergebnis äussern kann, obwohl er dieses Recht nach Auffassung der Kommission auch direkt gestützt auf die Verfassung wahrnehmen könnte (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 256]). Der Antrag der GPK-StR wurde in beiden Räten diskussionslos angenommen und als Art. 62 Abs. 2 ins GVG 1962 aufgenommen (AmtlBull StR 1966 127; AmtlBull NR 1966 318; AS 1966 1325). Auch diese Bestimmung wurde unverändert ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

3. Vertretung des BR durch eine Verbindungsperson

Im Rahmen der Verbesserung der Rechte der Betroffenen in einem PUK-Verfahren (90.273 Pa.Iv. Bonny. *Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*; ausführlicher s. Art. 168 N 1 ff.) beantragte der BR Änderungen, um seine Rechte besser wahrnehmen zu können. Er führte dazu Folgendes aus:

«Die Erfahrung [...] hat [...] gezeigt, dass die als Regel vorgesehene Teilnahme des Bundesrates an Befragungen eine seltene Ausnahme ist. Ein Mitglied der Landesregierung kann neben seinen Verpflichtungen zur Führung des Departementes und als Mitglied des Kollegiums kaum an zahlreichen zusätzlichen Sitzungen teilnehmen» (Stellungnahme BR 26. 4. 1995 [BBl 1995 III 371]).

Bereits für die PUK EJPD, die PUK EMD und die PUK PKB hatte der BR eine Verbindungsperson eingesetzt (vgl. Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1989 I 657]; Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/11 f.]; PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 IV 184]). Anlässlich der PUK EJPD konnte die Verbindungsperson gem. Stellungnahme des BR nur die Pflichten des BR wahrnehmen, nicht aber die Rechte wie die Teilnahme an den Anhörungen und die Akteneinsicht. Im Rahmen der PUK EMD hatte die Verbindungsperson immerhin Einsicht in alle Akten (vgl. Stellungnahme BR 26. 4. 1995 [BBl 1995 III 371]). Die PUK PKB gewährte der Verbindungsperson gem. dem Bericht der Untersuchungskommission auch Einsicht in die Einvernahmeprotokolle. Sie durfte aber nicht an den Anhörungen teilnehmen. Die Kommission hatte beschlossen, dieses Recht nur dem Vertreter des BR zu gewähren (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 IV 184]). Um seine Rechte künftig besser wahrnehmen zu können, beantragte der BR, alle Rechte des BR auch der Verbindungsperson zuzugestehen (vgl. Stellungnahme BR 26. 4. 1995 [BBl 1995 III 371]). Dieser Antrag war in beiden Räten unbestritten. Im StR wurde darauf hingewiesen, dass die Vertretung des BR durch eine Verbindungsperson auch von der PUK EJPD und der PUK EMD «begrüsst und auch als gut gewürdigt» worden war (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234). Die Änderung des GVG vom 10. 10. 1997 trat am 1. 3. 1998 in Kraft (AS 1998 646 f.). Diese Regelung wurde ebenfalls unverändert ins ParlG übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechte des BR (Abs. 1)

Abs. 1 gesteht dem BR umfassende Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte zu. Der BR hat das Recht, den Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugen oder Zeuginnen beizuwohnen. Er kann dabei Ergänzungsfragen stellen.¹ Der BR kann aber nicht an den Beratungen der Kommissionen und Subkommissionen teilnehmen. Er kann Einsicht nehmen in alle herausgegebenen Unterlagen und in die Gutachten und Einvernahmeprotokolle der PUK. Diese Rechte werden gem. Abs. 3 an ein einzelnes Mitglied des BR delegiert. Wenn

1 Das Recht des BR, Beweisanträge zu stellen, ist in Art. 167 Abs. 1 nicht ausdrücklich erwähnt. Dieses Recht lässt sich aber – wie BARUH m.E. richtig darlegt – aus anderen Bestimmungen und insb. aus dem Recht, Ergänzungsfragen zu stellen, ableiten (vgl. BARUH, Commissions, 199).

dieses nicht selbst in der Lage ist, diese Rechte wahrzunehmen, kann es eine geeignete Verbindungsperson damit beauftragen (vgl. unten N 7).

- 5 In seiner Stellungnahme zum Bericht der PUK EJPD zhd. der Räte hielt der BR fest, dass seine Mitwirkungsrechte von der PUK respektiert worden seien und die Zusammenarbeit gut war (Stellungnahme BR 4. 12. 1989 [BBl 1990 I 881 f.]). Und weiter: «Obgleich es dem Vertreter des BR kaum möglich war, an den Kommissionsarbeiten mitzuwirken, war dieser durch die Meldung der Anhörungen und die Auskunfts- und Akteneditionsbegehren über den Stand der Arbeiten genügend informiert» (BBl 1990 I 881).² Die Aussagen des BR in seinen Stellungnahmen zu den bisherigen PUK-Berichten lassen den Schluss zu, dass die Rechte des BR – mit Ausnahme des Rechtes des BR, zu den Ergebnissen der PUK Stellung zu nehmen (s. N 6) – sich in der Praxis bewährt haben.

2. Stellungnahme des BR zu den Ergebnissen der PUK (Abs. 2)

- 6 Von seinem Recht, zu den Untersuchungsergebnissen Stellung zu nehmen, hat der BR in allen drei abgeschlossenen PUK-Verfahren Gebrauch gemacht.³ Bei der PUK EJPD bemängelte der BR die Fristen, welche keine Zeit für «eine vertiefte Diskussion im Bundesrat und in der Verwaltung» gelassen hätten (BBl 1990 I 882). Bei der PUK EMD kritisierte er die «nur mangelhafte Möglichkeiten, die ihm aufgrund des Geschäftsverkehrsgesetzes zustehende Befugnis zu einer Stellungnahme zuhanden der PUK-EMD zu nutzen»: einzelne Unterkapitel und Würdigungen des Berichts seien dem BR erst unmittelbar vor der Drucklegung in der von der Kommission verabschiedeten Form zugestellt worden, so dass er dazu nicht mehr habe Stellung beziehen können (BBl 1990 III 1590).

3. Verbindungsperson (Abs. 3)

- 7 Wie sich das Recht der Verbindungsperson, allen Befragungen beizuwohnen und dabei Ergänzungsfragen zu stellen, auswirken wird, kann noch nicht gesagt werden, weil die PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion», die als einzige PUK nach dem Inkrafttreten der Neuerung am 1.3.1998 eingesetzt worden ist, ihre Untersuchung zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht abgeschlossen hat. BR Karin Keller-Sutter, die im Rahmen dieser PUK als Vertreterin des BR bezeichnet worden ist, ernannte alt Bundesrichter Niklaus Oberholzer zur Verbindungsperson.⁴

2 Ähnlich klingt es in der Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK EMD: Die Zusammenarbeit wird als zufriedenstellend bewertet, und der BR weist darauf hin, dass der BR bzw. sein Sonderbeauftragter ausreichend Gelegenheit gehabt hätten, sich über den Stand der Arbeiten zu informieren (vgl. Stellungnahme BR 23. 11. 1990 [BBl 1990 III 1590]). Im Bericht der PUK PKB findet sich zu diesem Thema kein Hinweis. Der Bericht der PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» lag zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht vor.

3 Zu 89.006 Vorkommnisse im EJPD: Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK 4. 12. 1989 [BBl 1990 I 879 ff.]; zu 90.022 Vorkommnisse von grosser Tragweite im Eidgenössischen Militärdepartement: Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK 23. 11. 1990 (BBl 1990 III 1585 ff.); zu 95.067 Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes (PKB) und Rolle des Eidgenössischen Finanzdepartementes in Bezug auf die PKB: Stellungnahme des BR zum Bericht der PUK 13. 11. 1996 [BBl 1997 III 98 ff.]. Zur PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» lag zum Zeitpunkt der Drucklegung noch keine Stellungnahme des BR vor.

4 Medienmitteilung des BR vom 16.6.2023, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-95767.html>> (11.4.2024).

Art. 168***Rechte der
Betroffenen**

¹ Die Untersuchungskommission stellt fest, welche Personen durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind und informiert diese Personen unverzüglich darüber. Ihnen steht das in Artikel 167 Absatz 1 genannte Recht zu, soweit sie betroffen sind.

² Die Untersuchungskommission kann das Recht der betroffenen Person, bei Befragungen anwesend zu sein und Akteneinsicht zu bekommen, einschränken oder ihr diese Rechte verweigern, wenn das Interesse der noch laufenden Untersuchung oder der Schutz anderer Personen es erfordert. Sie teilt in diesem Fall der betroffenen Person den wesentlichen Inhalt mündlich oder schriftlich mit und gibt ihr Gelegenheit, sich dazu zu äussern und weitere Beweismittel zu bezeichnen.

³ Beweismittel, die der betroffenen Person nicht genannt werden, dürfen nicht gegen diese verwendet werden.

⁴ Die Untersuchungskommission kann Betroffenen auf deren Antrag gestatten, für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen eine Anwältin oder einen Anwalt beizuziehen, wenn dies zum Schutz berechtigter Interessen der Betroffenen erforderlich erscheint. Die Anwältin oder der Anwalt kann nur Beweisanträge und Ergänzungsfragen stellen.

⁵ Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an die Räte erhalten die Personen, gegen die Vorwürfe erhoben werden, Einsicht in die entsprechenden Teile des Berichtsentwurfs. Sie erhalten Gelegenheit, sich dazu innert einer angemessenen Frist mündlich oder schriftlich vor der Untersuchungskommission zu äussern.

⁶ Die mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen müssen im Bericht sinngemäss wiedergegeben werden.

**Droits des personnes
concernées**

¹ La commission d'enquête parlementaire identifie les personnes dont les intérêts sont directement concernés par l'enquête et les en informe sans délai. Elles jouissent des droits visés à l'art. 167, al. 1, dans la mesure où elles sont concernées.

² La commission d'enquête peut refuser entièrement ou partiellement à la personne concernée le droit d'être présente aux auditions et de consulter les documents si l'enquête en cours ou la protection de tiers l'exigent. Dans ce cas, elle lui communique oralement ou par écrit l'essentiel du contenu de ces auditions ou documents et lui donne la possibilité de s'exprimer ou de faire valoir d'autres moyens de preuve.

³ Les moyens de preuve qui n'ont pas été portés à la connaissance de la personne concernée ne peuvent être utilisés contre elle.

⁴ La commission d'enquête peut autoriser la personne concernée qui en fait la demande à se faire assister d'un avocat pour tout ou partie de la durée de la procédure, si cela semble nécessaire pour garantir la défense d'intérêts légitimes. L'avocat est uniquement autorisé à procéder à des réquisitions de preuve ou à poser des questions complémentaires.

⁵ Une fois achevées les investigations et avant que le rapport ne soit présenté aux conseils, les personnes auxquelles des reproches sont adressés

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

sont admises à consulter les passages du rapport qui les concernent. La commission d'enquête leur donne la possibilité de s'exprimer oralement ou par écrit sur ces passages dans un délai approprié.

⁶ Le rapport de la commission rend compte des commentaires, oraux ou écrits, faits par les personnes mises en cause.

Diritti degli
interessati

¹ La commissione d'inchiesta stabilisce quali persone sono direttamente toccate nei loro interessi dall'inchiesta e le informa immediatamente. Per quanto implicate, compete loro il diritto di cui all'articolo 167 capoverso 1.

² La commissione d'inchiesta può restringere o negare alle persone implicate il diritto di assistere alle audizioni e di consultare i documenti, qualora l'interesse dell'inchiesta ancora in corso o la protezione di altre persone lo esigano. In tal caso, ne comunica loro, a voce o per scritto, il contenuto essenziale e dà loro la possibilità di esprimersi e di proporre prove ulteriori.

³ Contro le persone implicate non si possono usare prove che non sono state loro comunicate.

⁴ La commissione d'inchiesta può consentire alle persone implicate, se ne fanno richiesta, di farsi patrocinare da un avvocato per l'intera procedura o per singole sedute, qualora la protezione dei loro interessi legittimi sembri richiederlo. Il patrocinatore può unicamente proporre prove e porre domande complete.

⁵ Chiuse le indagini e prima della presentazione del rapporto alle Camere, alle persone cui sono mossi rimproveri è data la possibilità di esaminare la parte del progetto di rapporto che le riguarda. Esse hanno la possibilità, entro un termine adeguato, di esprimersi a voce o per scritto davanti alla commissione d'inchiesta.

⁶ Il senso delle loro osservazioni, presentate a voce o per scritto, deve essere riportato fedelmente nel rapporto.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen	1
2. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts	4
3. Recht zur Stellungnahme	5
4. ParlG	9
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	10
1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen (Abs. 1)	10
2. Verweigerung und Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen (Abs. 2)	13
3. Verwendung der Beweismittel (Abs. 3)	14
4. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts (Abs. 4)	15
5. Stellungnahmen der betroffenen Personen nach Abschluss der Ermittlungen (Abs. 5 und 6)	17

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BB1 1965 I 1177 ff., insb. 1208); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BB1 1966 I 213 ff., insb. 249, 257); AmtlBull StR 1966 119 ff.; AmtlBull NR 1966 303 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

90.273 Pa.Iv. *Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*: Bericht SPK-NR 25.8.1994 (BBl 1995 I 1120 ff.); Stellungnahme BR 26.4.1995 (BBl 1995 III 367 ff., insb. 368, 371); AmtlBull NR 1995 2117 ff.; AmtlBull StR 1997 232 ff.; AmtlBull NR 1997 957 f.; AmtlBull NR 1997 1656 f.; AmtlBull StR 1997 568 f., 822; Änderung GVG 10.10.1997 (AS 1998 646 f.).

01.401 Pa.Iv. *Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3611); ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen

Die Rechtsstellung der von der Untersuchung einer PUK unmittelbar betroffenen Personen wurde in den Grundzügen mit der Teilrevision des GVG vom 1.7.1966 definiert (Art. 63 GVG i.d.F. vom 1.7.1966; AS 1966 1332). Die GPK-StR hielt in ihrem Bericht fest:

«Ein parlamentarisches Untersuchungsverfahren kann ebenso grosse oder noch grössere Eingriffe in persönliche Interessenlagen verursachen wie ein Straf-, Disziplinar- oder Verwaltungsrechtspflegeverfahren. Die vornehmlich politische Natur und Ausrichtung der Untersuchungskommissionen trifft Personen im öffentlichen Bereich häufig voll in menschlichen, beruflichen und sozialen Lebensbereichen. Das zwingt, ohne in ein eigentliches Prozessverfahren zu geraten, korrekte und objektivierte Verfahrensabläufe zu gewährleisten» (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 249]).

Die Kommission beantragte daher, den betroffenen Personen die aus dem damals ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz des rechtlichen Gehörs ableitbaren Ansprüche zu gewährleisten (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 249]; Art. 54^{decies} Abs. 1 E-GVG [BBl 1966 I 270]). Die betroffenen Personen sollten die gleichen Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte wie der BR erhalten (s. Art. 167 N 4). Weiter sollten diese Rechte durch die PUK eingeschränkt werden können, «wenn dadurch der Gang und das Ziel der Untersuchung gefährdet würde» (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBl 1966 I 257]). Nach Auffassung der Kommission war im Falle einer Einschränkung auf diese Beweismittel nur abzustellen, wenn das rechtliche Gehör in gleichem Masse gewährt wird; d.h., die Beweismittel sollten nur dann verwendet werden können, wenn der wesentliche Inhalt den betroffenen Personen mündlich oder schriftlich eröffnet worden war und sie Gelegenheit hatten, sich dazu zu äussern und Gegenbeweismittel zu bezeichnen (Art. 54^{decies} Abs. 2 E-GVG [BBl 1966 I 270]). Der Antrag der GPK-StR wurde in beiden Räten diskussionslos angenommen (AmtlBull StR 1966 127; AmtlBull NR 1966 318).

Nach den Erfahrungen mit der PUK EMD forderte NR Jean-Pierre Bonny (FDP/BE), den Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren zu verbessern und zu präzisieren (90.273 Pa.Iv. Bonny. *Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*). Obwohl gem. Ansicht von beigezogenen Experten bereits die geltende Regelung den Rechtsschutz gewährleistete und offene Fragen aufgrund allgemeiner Rechtsgrundsätze beantwortet werden konnten, begrüsst die SPK-NR die ausdrückliche Verankerung der verschiedenen Teilaspekte des rechtlichen Gehörs, da es denkbar sei, «dass bei künftigen Untersuchungen die Einhaltung dieser Grundsätze angesichts der spezifischen Eigenheiten des parlamentarischen Untersuchungsverfahrens (Vorrang politischer Erwägungen, Zeitdruck, usw.) nicht in jedem Fall gewährleistet sein wird» (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1123]).

Da es schwierig sei, «von Anfang an zu bestimmen, wer unmittelbar betroffen ist», schlug die SPK-NR vor, dass eine PUK im jeweiligen Einzelfall feststellen muss, wer als unmittel-

telbar betroffene Person gilt, und dass diese unverzüglich über ihre Rechtsstellung und die damit verbundenen Rechte informiert werden muss (Bericht SPK NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1131]; Art. 63 Abs. 1 E-GVG). Der BR beantragte zudem, den Umfang der Mitwirkungsrechte gem. der Betroffenheit zu begrenzen (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 371 f.]). Seiner Ansicht nach hatten die bisherigen PUK EJPD und PUK EMD deshalb keine Personen als unmittelbar Betroffene bezeichnet und die erweiterten Rechte des GVG eingeräumt, weil der Umfang der zustehenden Rechte unklar gewesen war (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 368]). Weiter erachtete es der BR als wichtig, im Gesetz zu erwähnen, dass die Rechte der Betroffenen nicht nur im Interesse der laufenden Untersuchung, sondern auch zum Schutz von anderen Auskunftspersonen und Zeuginnen oder Zeugen eingeschränkt oder verweigert werden können (Stellungnahme BR 26.4.1995 [BBl 1995 III 372]). Diese von der Kommission und vom BR vorgeschlagenen Präzisierungen blieben in beiden Räten unbestritten (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234).

2. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts

- 4 Die gesetzliche Regelung des Beizugs einer Anwältin oder eines Anwalts in einem PUK-Verfahren resultierte aus den Arbeiten anlässlich der pa.Iv. 90.273 (*Rechtsschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*). Bis zur entsprechenden GVG-Revision vom 10.10.1997 (AS 1998 646 f.) hatte es diesbezüglich keine gesetzliche Regelung gegeben. Gem. damaliger Lehre und Praxis handelte es sich beim Recht um juristische Vertretung um ein verfassungsmässiges Recht, welches sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ableitete (BARUH, Commissions, 204). Die PUK EJPD hatte in Einzelfällen den Beizug eines Anwaltes gestattet (s. AmtlBull NR 1989 2042). Bei der PUK PKB stellte sich die Frage nicht, da niemand juristischen Beistand oder Rechtsvertretung verlangte (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 188]).¹ Im Rahmen der Arbeiten zur pa.Iv. 90.273 wies die SPK-NR darauf hin, dass das Verfahren durch den Beizug eines Anwaltes oder einer Anwältin komplizierter würde und «in ein Verfahren umgewandelt werden kann, dem ein juristisch nicht gebildetes Kommissionsmitglied nicht mehr folgen kann» (Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1128 f.]). Deshalb sollte der Beizug eines Anwaltes resp. einer Anwältin detailliert geregelt und auch beschränkt werden. Die Mehrheit der SPK-NR beantragte, den Beizug für Anhörungen vor der Kommission nur dann zuzulassen, wenn dies zum Schutz berechtigter Interessen erforderlich erscheint. Der Anwalt oder die Anwältin sollte Ergänzungsfragen stellen können; weitere Befugnisse sollte er oder sie nicht haben (s. Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BBl 1995 I 1128 f.]). Durchzusetzen vermochte sich jedoch die Position einer Minderheit, die weitergehende Rechte forderte. So sollte die PUK den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts für das gesamte Verfahren oder für einzelne Sitzungen gestatten können. Weiter sollte der Rechtsvertretung das Recht zugestanden werden, Beweisanträge sowie Ergänzungsfragen zu stellen (AmtlBull NR 1995 2120). Die Minderheit begründete ihren Antrag damit, dass sie «angesichts der unter Umständen gravierenden Auswirkungen eines PUK-Verfahrens auf die Betroffenen – die Rechte und Möglichkeiten des zugelassenen Anwaltes weniger einschränken und ihn nicht zur blossen Alibiperson verkommen lassen» wollten (AmtlBull NR 1995 2119). Diese Minderheit obsiegte im NR mit 62 zu 54 Stimmen (AmtlBull NR 1995 2120). Der StR stimmte diskussionslos zu (AmtlBull StR 1997 234).

1 Im Bericht der PUK EMD vom 17. 11. 1990 findet sich zu diesem Aspekt kein Hinweis (BBl 1990 III 1293 ff.).

3. Recht zur Stellungnahme

Bereits bei der Untersuchung der «Mirage-Affäre» (vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 1 ff.) hatten der BR und die Beamten, gegen welche Vorwürfe erhoben wurden, Gelegenheit erhalten, sich vor der Publikation des Berichts noch vor der Kommission zu äussern. Im Rahmen der Schaffung der gesetzlichen Bestimmungen für die Einsetzung einer PUK (9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*) beantragte die GPK-NR auf Wunsch des BR, dieses Recht des BR und der Beamten ausdrücklich zu verankern (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBl 1965 I 1208]). Die GPK-StR wählte eine Formulierung, wonach das Recht zur Stellungnahme für *alle* Personen gilt, gegenüber welchen Vorwürfe erhoben werden (Bericht GPK-StR 12.12.1966 [BBl 1966 I 270]; Art. 54^{decies} Abs. 3 GVG). Die Räte stimmten diesem Antrag diskussionslos zu (AmtlBull StR 1966 127 f.; AmtlBull NR 1966 318).

Bis zur Revision des GVG vom 10. 10. 1997 (AS 1998 646 f.) wurden Personen, gegenüber welchen Vorwürfe erhoben wurden, die Anschuldigungen nur bekanntgegeben. Die SPK-NR erachtete in ihrem Bericht vom 25. 8. 1994 die ausdrückliche Verankerung des rechtlichen Gehörs gerade in dieser Phase des Verfahrens jedoch als wichtig und beantragte, für diese Personen das Recht zur Stellungnahme weiter zu verbessern:² Diese Personen sollten zum einen Einsicht in die entsprechenden Abschnitte des Berichtsentwurfs erhalten, und zum anderen sollte ihnen eine angemessene Frist eingeräumt werden, um zu den Vorwürfen schriftlich oder mündlich vor der Kommission Stellung zu nehmen. Zudem sollte die PUK verpflichtet werden, die mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen im Schlussbericht sinngemäss wiederzugeben (BBl 1995 I 1131).

Die klare Regelung des Rechtes zur Stellungnahme war in den Räten nicht bestritten (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234). Umstritten war einzig die Frage, ob die PUK oder die betroffene Person entscheidet, ob sie ihre Stellungnahme schriftlich oder mündlich abgibt. Der NR vertrat – wie seine vorberatende Kommission – die Auffassung, dieser Entscheid sei ein Recht der betroffenen Personen. Die Erfahrungen hätten gezeigt, dass gerade «eine mündliche Anhörung – die auch zur Nachfrage, zu Präzisierungen und zu Klarstellungen Gelegenheit gibt» – im Interesse der Betroffenen sein könne (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull NR 1997 957, 1656 f.). Der StR war hingegen der Ansicht, dass die PUK entscheiden soll, ob die Stellungnahme schriftlich oder mündlich erfolgt. Nur auf diese Weise könne sie das Heft in den Händen behalten und Verzögerungen des Verfahrens verhindern (AmtlBull StR 1997 234, 568 f.). In der dritten Beratung stimmte der StR dem NR schliesslich zu, wies aber nochmals darauf hin, die PUK müsse «Trölereien entgegenwirken» und dafür sorgen, dass der Bericht so rasch als möglich veröffentlicht wird und dass der Grundsatz der Vertraulichkeit auch in diesem Verfahrensstadium gewährleistet bleibt (AmtlBull StR 1997 822).

Von allen drei bis anhin abgeschlossenen PUK (PUK EJPD, PUK EMD und PUK PKB) wurden die Stellungnahmen der betroffenen Personen im Schlussbericht berücksichtigt.³

2 Der Antrag des BR, allen betroffenen Personen – d.h. auch wenn keine Vorwürfe erhoben wurden – nach Abschluss der Ermittlungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wurde von der SPK-NR nicht aufgenommen. Im NR hielt der BR an seinem Antrag nicht mehr fest (s. Stellungnahme BR 26. 4. 1995 [BBl 1995 III 368]; AmtlBull NR 1995 2119).

3 Zur Praxis der PUK EJPD s. Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 (BBl 1990 I 665). Die PUK EMD gab 18 Personen Gelegenheit, schriftlich Stellung zu nehmen. Zwei Personen verlangten, sich mündlich zu äussern. Diesen Begehren kam die PUK nach (Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/21]). Die PUK PKB verwendete weitgehend das heute geltende Verfahren: Sie gab 17 Personen Gelegenheit, zu den Vorwürfen innerhalb von drei Wochen schriftlich Stel-

Im Rahmen der GVG-Revision vom 10. 10. 1997 (90.273 Pa.Iv. *Rechtschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*) beantragte die SPK-NR sodann, diese Praxis als Verpflichtung der PUK im Gesetz zu verankern (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1131]; Art. 63 Abs. 2 E-GVG). Gleichzeitig sprach sie sich jedoch gegen die Gewährung eines schriftlichen Gegendarstellungsrechtes aus (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1130]). Die SPK-NR erachtete es – unter Wiedergabe der Meinung mehrerer beigezogener Experten – zwar als wichtig, die Verteidigungsargumente in den Bericht aufzunehmen. Im Übrigen lehnte sie das schriftliche Gegendarstellungsrecht aber mit dem Hinweis ab, dass es sich bei einer PUK um eine Behörde handle und das Gegendarstellungsrecht gegenüber einem Bericht einer Behörde nicht üblich sei. Die Kommission wies im Weiteren darauf hin, dass bei keinem gerichtlichen Verfahren das Urteil durch schriftliche Stellungnahmen der Parteien ergänzt werde (s. Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1130]). Die Räte stimmten den Anträgen der SPK-NR oppositionslos zu (AmtlBull NR 1995 2119; AmtlBull StR 1997 234).

4. ParlG

- 9 Im Rahmen der Arbeiten zum ParlG wurde diese Bestimmung (Art. 63 Abs. 3 GVG 1962) lediglich redaktionell überarbeitet und in den Räten diskussionslos angenommen (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BBl 2001 3611 f.]; AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Rechte der unmittelbar betroffenen Personen (Abs. 1)

- 10 Der Gesetzgeber definiert die betroffenen Personen als Personen, die «durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind». Bereits 1966, als diese Passage ins Gesetz aufgenommen wurde (ausführlicher vgl. oben N 1), hielt der Berichterstatter der GPK-StR fest, dass sich dieser Kreis «nicht vorweg und abstrakt» bestimmen lässt, sondern im konkreten Anwendungsfall ermittelt und festgestellt werden muss (AmtlBull StR 1966 127). Gem. der SPK-NR gehörten dazu sicher jene Personen, «gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet» (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1123]). Der Kreis der unmittelbar Betroffenen sei jedoch weiter zu ziehen als der Kreis der Personen, gegen die sich die Untersuchung richtet (vgl. BBl 1995 I 1124). Die SPK-NR formulierte ihre Schlussfolgerungen wie folgt: «Es handelt sich um Personen, gegen die der Verdacht besteht, dass sie in einem Bereich, auf den sich die parlamentarische Untersuchung bezieht, einen Fehler gemacht haben, der ihnen zum Vorwurf gemacht werden kann» (BBl 1995 I 1125). Aus diesem Grund müsse sich eine betroffene Person wie ein Angeschuldigter in einem Strafverfahren gegen die Vorwürfe verteidigen können (vgl. BBl 1995 I 1126).
- 11 Eine PUK ist von Amtes wegen verpflichtet, sich immer wieder die Frage zu stellen, ob jemand als unmittelbar betroffene Person gilt oder nicht. Diese Person ist unverzüglich über ihre Rechtsstellung zu informieren, damit sie ihre Rechte wahrnehmen kann, denn nach der Feststellung durch die PUK stehen diesen Personen die gleichen Rechte wie dem BR gem. Art. 167 Abs. 1 ParlG (s. Art. 167 N 4) zu.

lung zu nehmen. Die betroffenen Personen erhielten eine Zusammenstellung der ihnen gemachten Vorwürfe. Sechs Personen wünschten, von der Kommission angehört zu werden. Die Kommission kam allen Begehren nach, und den Stellungnahmen wurde im Schlussbericht angemessen Rechnung getragen (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 196 f.]).

Der BR wies in seiner Stellungnahme vom 26.4.1995 darauf hin, dass weder die PUK EJPD noch die PUK EMD eine Person als unmittelbar betroffen bezeichnet hatten (BBl 1995 III 368]; vgl. Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293/21]). Bei der PUK PKB beantragte eine betroffene Person Akteneinsicht. Die Kommission gewährte dieser Person Einsicht in alle sie betreffenden Beweismittel (vgl. Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 196 f.]).⁴ 12

2. Verweigerung und Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen (Abs. 2)

Der Gesetzgeber sieht vor, dass die in Abs. 1 festgelegten Rechte der Betroffenen im Interesse der noch laufenden Untersuchung oder zum Schutz anderer Personen verweigert oder eingeschränkt werden können. Dies kann erfolgen, um den Gang und den Erfolg der Untersuchung nicht zu gefährden (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1127]). Die SPK-NR wies in ihrem Bericht zur pa.Iv. 90.273 (*Rechtschutz der Betroffenen im PUK-Verfahren*) allgemein darauf hin, dass neben dem Ausbau der Rechte der Betroffenen «[auch] das öffentliche Interesse am Untersuchungsergebnis berücksichtigt werden» muss. «Dieses Interesse ist stark zu gewichten, wird doch eine PUK zur Aufklärung von «Vorkommnissen grosser Tragweite» eingesetzt (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBl 1995 I 1127]; zur Einsetzung einer PUK vgl. Art. 163 N 19 ff.). Eine weitere Verweigerung oder Einschränkung ist vorgesehen, wenn es der Schutz anderer Personen erfordert. Zu diesen anderen Personen gehören weitere Auskunftspersonen und Zeugen oder Zeuginnen. In den Berichten der drei abgeschlossenen PUK finden sich keine Hinweise, dass die Rechte der Betroffenen je eingeschränkt werden mussten (Bericht PUK EJPD 22. 11. 1989 [BBl 1990 I 637]; Bericht PUK EMD 17. 11. 1990 [BBl 1990 III 1293 ff.]; Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 153 ff.]). Kann eine betroffene Person nicht an einer Befragung teilnehmen oder erhält sie keine Akteneinsicht, so ist die PUK verpflichtet, die wesentlichen Inhalte mündlich oder schriftlich mitzuteilen. Die betroffene Person kann sich dazu äussern und allenfalls weitere Beweismittel bezeichnen. 13

3. Verwendung der Beweismittel (Abs. 3)

Abs. 3 sichert der betroffenen Person zu, dass ihr keine Beweismittel bei der Berichterstattung gem. Abs. 2 vorenthalten werden. Beweismittel, die nicht genannt werden, dürfen gegen die Person nicht verwendet werden.⁵ 14

4. Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts (Abs. 4)

Das Recht unmittelbar betroffener Personen, einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen, ist ein Teilaspekt des rechtlichen Gehörs gem. Art. 29 Abs. 2 BV (s. auch ZIMMERMANN, Rechte, 45 f.).⁶ Das Gesetz gibt den betroffenen Personen ausschliesslich das Recht, einen Anwalt oder eine Anwältin beizuziehen. Andere Berufsgruppen sind gem. dem klaren Wortlaut ausgeschlossen.⁷ Es liegt im Ermessen der PUK, über diesen Beizug 15

4 Der Bericht der PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» lag zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht vor.

5 Diese Regelung entspricht Art. 28 VwVG vom 20. 12. 1968; SR 172.021.

6 Zum Recht auf Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts vgl. auch BARUH, Commissions, 204 ff.

7 BARUH vertritt die Auffassung, dass auf diese Einschränkung verzichtet werden könnte. Er vertritt die Meinung, dass eine betroffene Person ihren Beistand selbst wählen soll. Seines Erachtens kann es auch eine Juristin resp. ein Jurist, eine Gewerkschafterin resp. ein Gewerkschafter oder ein Ratsmitglied sein (BARUH, Commissions, 206). Ausgeschlossen ist m.E., dass ein Mitglied

zu entscheiden. Die PUK muss eine Interessenabwägung vornehmen zwischen den Interessen der betroffenen Person und dem Interesse am Ergebnis der Untersuchung. Sie kann den Anwalt oder die Anwältin für das gesamte Verfahren oder nur für einzelne Sitzungen zulassen. Werden die Rechte der betroffenen Person im Interesse der laufenden Untersuchung beschränkt, gilt dies auch für die Anwältin oder den Anwalt (Abs. 2).

- 16 Die Anwältin oder der Anwalt hat das Recht, Ergänzungsfragen und Beweisanträge zu stellen. Weitere Rechte wie bspw. das Recht, die betroffene Person zu verteidigen oder anstelle der betroffenen Person an einer Sitzung teilzunehmen, hat der Anwalt oder die Anwältin nicht. Die betroffene Person hat eine Erscheinungspflicht und kann sich nicht durch einen Anwalt oder eine Anwältin vertreten lassen.⁸ Mit dem Recht der Anwältin oder des Anwaltes, Beweisanträge zu stellen, ist auch das Recht auf Akteneinsicht verbunden. Ein Anwalt oder eine Anwältin muss zuerst Akteneinsicht erhalten, bevor er oder sie Beweisanträge stellen kann. Wie sich diese weitergehenden Rechte des Anwaltes oder der Anwältin auswirken werden, kann noch nicht beurteilt werden, da die PUK «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» als einzige PUK, die seit dem Inkrafttreten dieser Bestimmung eingesetzt wurde, ihre Untersuchung zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Werkes noch nicht abgeschlossen hat.

5. Stellungnahmen der betroffenen Personen nach Abschluss der Ermittlungen (Abs. 5 und 6)

- 17 Vor Publikation des Schlussberichts der PUK erhalten Personen, gegen die im Bericht Vorwürfe erhoben werden, ein Recht auf Stellungnahme und damit ein rechtliches Gehör. Der Personenkreis⁹ deckt sich nicht mit dem Kreis der Personen, welche durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen sind (s. oben N 10). Das Recht auf Stellungnahme bezieht sich nur auf diejenigen Teile des Schlussberichts, welche die in Abs. 5 genannten Personen betreffen. Auf diese Weise erhalten sie Kenntnis von den effektiv im Bericht erhobenen Vorwürfen, welche anschliessend auch publiziert werden sollen.¹⁰ Die Einsicht erfolgt nach Abschluss der Untersuchungen. Die PUK hat die Pflicht, die Verteidigungsargumente im Bericht sinngemäss wiederzugeben (Abs. 6). Diese Verpflichtung setzt voraus, dass die PUK sich mit den Stellungnahmen der Betroffenen auseinandersetzt.¹¹ Das Mass und den Umfang dieser Wiedergabe bestimmt aber die PUK.

der BVers eine betroffene Person begleitet. Dies würde unweigerlich zu Interessenkollisionen führen.

8 Zur rechtlichen Stellung der Auskunftsperson s. auch Bericht SPK-NR 25.8.1994 [BB1 1995 I 1125 f.].

9 Gem. BARUH beschränkt sich «Personenkreis» nicht auf natürliche Personen, sondern es kann sich auch um juristische Personen oder um ganze Verwaltungseinheiten handeln (BARUH, Commissions, 208 f.).

10 Dies war eine Hauptkritik am ungenügenden «Rechtsschutz» der Betroffenen im Verfahren einer PUK von NR Jean-Pierre Bonny (FDP/BE): «[E]s ist z.B. nicht in Ordnung, wenn Generalstabschef Zumstein in einem dünnen Brieflein vom 30. Oktober 1990 die Vorwürfe etwa in zwei Sätzen mitgeteilt bekommt, der entscheidende Vorwurf aber, nämlich die potentielle Möglichkeit eines Umsturzes [...], mit keinem Wort erwähnt wird. Er hatte so denn auch nicht die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen» (AmtlBull NR 1990 2374).

11 POLEDNA fordert sogar, dass die «provisorische Fassung des Endberichts» den Betroffenen wieder zugestellt wird für ein sog. Schlusswort. Dieser Vorschlag würde zu einem zweistufigen Verfahren führen, welches letztlich der Qualität des Schlussberichtes diene (POLEDNA, Untersuchungskommission, 1175).

Für die Abgabe der Stellungnahme setzt die PUK den betroffenen Personen eine angemessene Frist. Die SPK-NR verzichtete im Rahmen der Gesetzesrevision vom 10. 10. 1997 (vgl. oben N 6 ff.) bewusst darauf, im Gesetz eine bestimmte Frist zu setzen:

«Was als angemessen gilt, ist im Einzelfall zu entscheiden. Grundsätzlich ist so viel zu sagen, dass die betroffenen Personen so viel Zeit haben müssen, dass sie sich wirksam verteidigen können. Die PUK muss nach Ansicht der SPK-NR diese Zeit auch unter Zeitdruck gewähren (Bericht SPK-NR 25. 8. 1994 [BBI 1995 I 1129]).

18

Art. 169*

Schweigepflicht

¹ Alle an den Sitzungen und den Befragungen teilnehmenden Personen unterstehen der Schweigepflicht, bis der Bericht an die Bundesversammlung veröffentlicht wird. Die befragten Personen sind insbesondere gegenüber ihren Vorgesetzten nicht befugt, über die Befragungen oder über Dokumentationsbegehren Aussagen zu machen.

² Nach der Berichterstattung gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen.

³ Über Akteneinsichtsgesuche während der Schutzfrist nach den Artikeln 9–12 des Archivierungsgesetzes vom 26. Juni 1998 entscheiden die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Untersuchungskommission oder nach deren Ausscheiden aus dem Rat die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Geschäftsprüfungsdelegation.

Obligation de garder le secret

¹ Tant que le rapport adressé à l'Assemblée fédérale n'a pas été publié, toutes les personnes qui ont pris part aux séances ou aux auditions de la commission d'enquête parlementaire sont soumises à l'obligation de garder le secret. Les personnes interrogées ont notamment l'interdiction d'informer leurs supérieurs des questions qui leur ont été posées ou des documents qui leur ont été demandés.

² Après que le rapport a été présenté aux conseils, les dispositions générales relatives à la confidentialité des séances de commission restent applicables.

³ Le président et le vice-président de la commission d'enquête, ou, s'ils ont quitté le conseil, le président et le vice-président de la délégation des Commissions de gestion, statuent sur les demandes de consultation des dossiers faites pendant les délais de protection prévus aux art. 9 à 12 de la loi du 26 juin 1998 sur l'archivage.

Obbligo del segreto

¹ Tutte le persone partecipanti alle sedute e alle audizioni sono tenute al segreto fintanto che il rapporto della commissione d'inchiesta all'Assemblea federale non sia pubblicato. Le persone interrogate non sono in particolare autorizzate nei confronti dei loro superiori a rilasciare dichiarazioni sulle audizioni o sulle domande di documentazione.

² Dopo la presentazione del rapporto, si applicano le disposizioni generali sulla natura confidenziale delle sedute di commissione.

³ Sulle domande di consultazione degli atti durante il termine di protezione secondo gli articoli 9–12 della legge sull'archiviazione del 26 giugno 1998 decidono il presidente e il vicepresidente della commissione d'inchiesta.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

sta o, se essi non fanno più parte della Camera, il presidente e il vicepresidente della Delegazione delle Commissioni della gestione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Schweigepflicht während und nach Abschluss der Untersuchung	1
2. Behandlung der Akteneinsichtsgesuche nach Abschluss der Untersuchung	4
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	5
1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und -unterlagen	5
2. Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen	6

Materialien

9194 Ausbau der Verwaltungskontrolle: Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 256); Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).
11 747 Geschäftsreglement des Nationalrates. Revision: GRN 4. 10. 1974 (AS 1974 1645 ff.).
75 047 Geschäftsreglement: Revision: GRS 16. 9. 1975 (AS 1975 1997 ff.).
01.401 Pa.Iv. Parlamentsgesetz: Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3612); ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Schweigepflicht während und nach Abschluss der Untersuchung

- 1 Mit der Revision des GVG 1962 vom 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.) wurde die Bindung der Mitglieder der Untersuchungskommission, der Sekretäre und der Protokollführer an das Amtsgeheimnis verankert (Art. 61 Abs. 5 GVG). Die GPK-StR beantragte insb., dass die PUK nach Anhörung des BR bestimmt, welche Akten und Aussagen dem Amtsgeheimnis unterliegen (Bericht GPK-StR 12. 2. 1966 [BBl 1966 I 256]). Diese Regelung des Amtsgeheimnisses wurde sowohl im Interesse der Verwaltung als auch zum Schutz der Kommissionsmitglieder erlassen. Die Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses im strafrechtlichen Sinne bezog sich somit auf genau bestimmte Aussagen und Akten (Bericht GPK-NR 13. 4. 1965 [BBl 1965 I 1208]). Im Übrigen galten die von den Büros am 16. 12. 1964 verabschiedeten Grundsätze über die Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen und die Information (s. Art. 47 N 2).¹
- 2 Die PUK PKB (1995) stiess im Zh. mit der Schweigepflicht auf Probleme. So entdeckte die Kommission, dass eine Direktorin alle angehörten Personen angewiesen hatte, die «Direktion über Ort, Datum und Dauer der Anhörung sowie über den Inhalt und die verlangten Dokumente zu informieren» (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 194]). Die Kommission wies die Befragten in der Folge gestützt auf Art. 24 GRN 1990 und Art. 1 GRS 1986 an, über ihre Einvernahme Stillschweigen zu bewahren: «Niemand durfte Dritten Auskunft über den Inhalt der Befragungen oder verlangten Dokumente erteilen»

1 Diese Grundsätze wurden erst mit der Revision des GRN 1974 (Art. 22) und des GRS 1975 (Art. 17) auf Reglementsstufe und mit dem ParlG auf Gesetzesstufe verankert.

(Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 193]). Die PUK PKB zweifelte jedoch, ob die geltenden Bestimmungen über die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und über die Information der Öffentlichkeit eine hinreichende Grundlage bieten, «um alle Beteiligten, also auch die Befragten selber, über Monate hinweg der Verschwiegenheitspflicht in Bezug auf die Einvernahmen durch die Kommission zu unterwerfen» (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 194]). Die Kommission erachtete dies aber als Voraussetzung dafür, dass eine PUK ihre Arbeit überhaupt machen kann, und hielt in ihrem Bericht fest, dass «auch die Vorgesetzten eines von der Kommission befragten Beamten [...] von ihren Untergebenen keine Informationen über den Inhalt der Befragungen oder über Dokumentationsbegehren verlangen» dürfen (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 194]). Aus diesem Grund reichte die PUK PKB eine pa.Iv. 96.451 (*Einsatz von Sachverständigen und Pflicht zur Verschwiegenheit in PUK-Verfahren*) ein, welche u.a. verlangte, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die von einer PUK befragte Personen zur «absoluten Verschwiegenheit» über die Befragungen verpflichtet.

Dieser pa.Iv. wurde im ParlG Rechnung getragen. Berücksichtigt wurde dabei auch ein Anliegen eines Mitglieds des StR, das im Rahmen der Vorprüfung der pa.Iv. darauf hingewiesen hatte, dass die absolute Verschwiegenheit nicht dazu führen dürfe, dass sich eine betroffene Person nicht zu den erhobenen Vorwürfen äussern dürfe (AmtlBull StR 1996 1042). So wurde beschlossen, dass die absolute Verschwiegenheit nur bis zur Veröffentlichung des Berichtes gilt (Abs. 1), und dass nach der Veröffentlichung des Berichtes wieder die allgemeinen Regeln über die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen gem. Art. 47 ParlG Anwendung finden (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3612]). 3

2. Behandlung der Akteneinsichtsgesuche nach Abschluss der Untersuchung

Das GVG 1962 sah für die Behandlung der Akteneinsichtsgesuche in die Unterlagen einer PUK keine spezifische Bestimmung vor. Die PUK PKB bspw. übergab ihre Akten dem Bundesarchiv und beschloss, dass während der Schutzfrist niemand die Akten ohne Zustimmung der beiden Präsidenten oder Präsidentinnen einsehen darf. Nach deren Ausscheiden aus dem Rat sollte die Aufgabe an die jeweiligen Präsidentinnen resp. Präsidenten der GPK übergehen (Bericht PUK PKB 7.10.1996 [BBl 1996 V 189]). Die SPK-NR schlug vor, diese Regelung im ParlG zu übernehmen «mit der Ausnahme, dass nach dem Ausscheiden des Präsidiums der PUK aus dem Rat nicht die jeweiligen Präsidentinnen oder Präsidenten der Geschäftsprüfungskommissionen entscheiden, sondern das Präsidium jenes Gremiums, das die gleichen Informationsrechte hat wie die PUK» (Bericht SPK-NR 1.3.2001 [BBl 2001 3612]), d.h. die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der GPDel. 4

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen und -unterlagen

Das ParlG unterscheidet seit Inkrafttreten von Art. 47a (2.12.2019) zwischen der Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen (Art. 47) und der Klassifizierung der Kommissionsprotokolle und -unterlagen (Art. 47a); zu Art. 47a regeln die Ausführungsbestimmungen in Art. 4–9 ParlVV die Einzelheiten. Für die PUK ist einerseits Art. 47 betr. die Vertraulichkeit ihrer Beratungen und andererseits Art. 8a ParlVV betr. ihre Protokolle und Unterlagen massgebend: «Die Aufsichtskommissionen und -delegationen regeln die Verteilung, die elektronische Verfügbarkeit und die Klassifizierung der Protokolle und der weiteren Unterlagen im Bereich der Oberaufsicht sowie den Zugang zu diesen Protokollen und den weiteren Unterlagen.» Wie die Erfahrungen insb. der PUK PKB verdeutlichen (vgl. oben N 2), 5

genügen für die PUK die allgemeinen, für alle Kommissionen geltenden Regeln nicht. Sie tragen den spezifischen Eigenschaften eines PUK-Verfahrens zu wenig Rechnung. Aus diesem Grund unterliegen gem. Art. 169 Abs. 1 «alle an den Sitzungen und den Befragungen teilnehmenden Personen» einer Schweigepflicht, bis der Bericht an die BVers veröffentlicht wird. Diese Schweigepflicht gilt insb. auch gegenüber den Vorgesetzten und umfasst die Aussagen über die Befragungen und die Dokumentationsbegehren. Dieser Teil unterscheidet sich v.a. von der Vertraulichkeit gem. Art. 47 (s. Art. 47 N 13). Die Verschwiegenheitspflicht gilt nicht gegenüber dem BR, dem Vertreter oder der Vertreterin des BR oder seiner oder ihrer Verbindungsperson. Diese haben umfassende Teilnahme- und Akteneinsichtsrechte gem. Art. 167 Abs. 1 (s. Art. 167 N 4). Nach der Berichterstattung gelten wiederum die allgemeinen Bestimmungen über die Vertraulichkeit.

2. Behandlung von Akteneinsichtsgesuchen

- 6 Die Akten der drei abgeschlossenen PUK (PUK EJPD, PUK EMD und PUK PKB) unterliegen gem. dem BGA und der dazugehörigen Verordnung einer 50-jährigen Schutzfrist (s. BGA Art. 12, und VO zum BGA vom 8.9.1999 [SR 152.11], Anh. 3 [Liste von Archivgut mit verlängerter Schutzfrist]). Die Akteneinsicht wird durch das Präsidium der GPDel gewährt.² Für die Unterlagen der GPK und GPDel gelten 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» [11.4.2024], s. dazu näher Art. 52 N 25a). Gem. Ziff. 4.3.3 sind für den Entscheid über die Akteneinsicht «u.a. Fragen des Quellenschutzes und der Staatssicherheit, das Missbrauchsrisiko (z.B. Vertraulichkeitsbruch, Querulantenverhalten), der Personendatenschutz oder der Schutz der persönlichen Interessen» von Belang.

Art. 170*

Falsches Zeugnis, falsches Gutachten

¹ Wer im Verfahren vor der Untersuchungskommission als Zeugin oder Zeuge zur Sache falsch aussagt oder als Sachverständiger einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgibt, wird nach Artikel 307 des Strafgesetzbuches bestraft.

² Wer ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Herausgabe von Unterlagen verweigert, wird nach Artikel 292 des Strafgesetzbuches bestraft.

³ Die strafbaren Handlungen, einschliesslich der Verletzung der Schweigepflicht gemäss Artikel 169 Absatz 1, unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

Faux témoignage et faux rapport

¹ Celui qui, étant témoin, aura fait un faux témoignage devant une commission d'enquête ou, étant expert, aura fourni un constat ou un rapport faux sera puni des peines prévues à l'art. 307 du code pénal.

² Celui qui, sans motif légal, refuse de faire une déclaration ou de remettre des documents sera puni des peines prévues à l'art. 292 du code pénal.

³ Les actes punissables, y compris la violation de l'obligation de garder le secret visée à l'art. 169, al. 1, sont soumis à la juridiction pénale fédérale.

2 Gem. Auskunft des Sekretariates der GPDel vom 23.12.2013 gibt es pro Jahr ca. ein Gesuch.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

Falsa testimonianza,
falsa perizia

¹ Chiunque, come testimone, fa una falsa deposizione o, come perito, fa un falso accertamento o fornisce una falsa perizia nella procedura davanti alla commissione d'inchiesta è punito in conformità dell'articolo 307 del Codice penale.

² Chiunque, senza un motivo previsto dalla legge, si rifiuta di fare una dichiarazione o di consegnare un documento è punito in conformità dell'articolo 292 del Codice penale.

³ I reati, compresa la violazione del segreto conformemente all'articolo 169 capoverso 1, sottostanno alla giurisdizione federale.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	2

Materialien

8947. *Kampfflugzeuge Mirage. Zusatzkredit (Abklärung)/Mirage-Angelegenheit. Abklärung Affaire «Mirage». Enquête:* AmtlBull StR 1964 141 ff.

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle:* Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBI 1965 I 1177 ff.; insb. 1217); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBI 1966 I 213 ff., insb. 257); AmtlBull NR 1965 579 ff.; AmtlBull StR 1966 119 ff.; Änderung GVG 1.7.1966 (AS 1966 1325 ff.).

01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz:* AmtlBull NR 2001 1356 ff.; AmtlBull StR 2002 225 ff.; ParlG 13.12.2002 (AS 2003 3543 ff.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

Bereits der BB betr. die Einsetzung einer ständerätlichen Kommission zur Untersuchung der massiven Kostenüberschreitungen im Zh. mit dem Kauf von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen enthielt in Art. 4 eine Strafbestimmung, wonach «wer vor der Untersuchungskommission oder ihren Subkommissionen als Zeuge, Sachverständiger, Uebersetzer oder Dolmetscher zur Sache falsch aussagt, einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgibt oder falsch übersetzt» nach Art. 307 StGB bestraft wird (AmtlBull StR 1964 141; zum «Mirage-Skandal» und seinen Folgen vgl. ausführlicher Art. 163 N 1 ff.). Die GPK-NR beschränkte im Zuge der Revision des GVG 1962 vom 1.7.1966 (9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*) den Personenkreis auf die Zeugen und Sachverständigen und fügte die Strafbestimmung hinzu, dass Personen, die ohne gesetzlichen Grund die Aussage oder die Herausgabe von Akten verweigern, gem. Art. 292 StGB bestraft werden. Der Entwurf sah weiter vor, dass Widerhandlungen der Bundesgerichtsbarkeit unterliegen oder von der Kommission an die Kte. zur Verfolgung überwiesen werden können (Bericht GPK-NR 13.4.1965 [BBI 1965 I 1217]). Die GPK-StR strich die Möglichkeit der Überweisung an die Kte. mit der Begründung, dass dies gestützt auf das geltende Bundesstrafprozessrecht bereits möglich sei (Bericht GPK-StR 12.2.1966 [BBI 1966 I 257]). Weder im NR noch im StR führten diese Bestimmung zu Diskussionen (AmtlBull NR 1965 598; AmtlBull NR 1966 318; AmtlBull StR 1966 128). Im Rahmen der Beratungen zum ParlG wurden sie unverändert übernommen (AmtlBull NR 2001 1373; AmtlBull StR 2002 226).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

- 2 «Einer PUK stehen keine direkten Zwangsmittel oder Sanktionsmöglichkeiten zu» (ZIMMERMANN, Rechte, 117 ff.). Erst seit der Revision des ParlG vom 17.6.2011 (AS 2011 4537 ff.) kann die Kommissionspräsidentin oder der Kommissionspräsident zumindest gestützt auf Art. 153 Abs. 3 ParlG auskunftspflichtige Personen durch Verfügung vorladen und im Fall unbegründeten Fernbleibens durch Polizeiorgane des Bundes und der Kantone vorführen lassen (s. Art. 153 N 29 ff.). Die Strafbestimmungen von Abs. 1 und Abs. 2 dienen der «Ermittlung der materiellen Wahrheit» (TRECHSEL, Art. 307, in: Trechsel, Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937: Kurzkommentar, 2., neubearbeitete Aufl., Zürich 1997, 978 ff. N 1) in einem PUK-Verfahren. Die Zeugen oder Zeuginnen trifft eine Aussage- und Wahrheitspflicht (s. Art. 155 Abs. 4 ParlG). Sagen sie vor der Untersuchungskommission falsch aus, können sie gem. Art. 307 StGB bestraft werden. Verweigern sie die Aussage oder die Herausgabe von Akten, können sie nach Hinweis auf Art. 292 StGB bestraft werden. Zeugen oder Zeuginnen, die nicht aussagen wollen bzw. nicht erscheinen, können nach ausdrücklichem Hinweis auf Art. 292 StGB wegen Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung der Strafrichterin oder dem Strafrichter überwiesen werden. Vorbehalten bleibt das Zeugnisverweigerungsrecht gem. Art. 42 Abs. 1 des Bundeszivilprozessrechtes vom 4. 12. 1947 (BZP; SR 273; s. Art. 155 Abs. 4 ParlG). Strafrechtlich verfolgt werden können auch Sachverständige, welche einen falschen Befund oder ein falsches Gutachten abgeben.
- 3 Art. 170 gilt nicht für Auskunftspersonen. Diese haben eine Erscheinungspflicht, aber keine Aussagepflicht (s. Art. 155 Abs. 4 ParlG). Für Personen im Dienste des Bundes gilt auch als Auskunftspersonen eine Aussage- und Wahrheitspflicht (s. Art. 156 N 1 ff.). Verfehlungen bei Bediensteten des Bundes können zudem disziplinarrechtlich geahndet werden.
- 4 Die strafbaren Handlungen dieses Art. und die Verletzung der Schweigepflicht gem. Art. 169 Abs. 1 ParlG unterliegen der Bundesgerichtsbarkeit gem. Art. 22 StPO.
- 5 Im Rahmen der drei abgeschlossenen PUK (PUK EJPD, PUK EMD und PUK PKB) wurde nie ein Strafverfahren gem. Art. 292 und Art. 307 StGB veranlasst. ZIMMERMANN stellt deshalb die Frage, ob diese Strafnormen «faktisch zu *leges imperfectae* werden?» (ZIMMERMANN, Rechte, 117 ff.). Der Nutzen dieser Strafbestimmungen liegt in der Praxis in der präventiven Wirkung. Sie helfen einer PUK, ihre Rechte durchzusetzen (Bericht PUK PKB 7. 10. 1996 [BBl 1996 V 187]).

Art. 171***Wirkung auf
andere Verfahren
und Abklärungen**

¹ Hat die Bundesversammlung die Einsetzung einer Untersuchungskommission beschlossen, so sind weitere Abklärungen der im Auftrag an die Untersuchungskommission genannten Vorkommnisse durch andere Kommissionen ausgeschlossen.

² Die Einsetzung einer Untersuchungskommission hindert die Durchführung von zivil- und verwaltungsgerichtlichen Verfahren sowie von Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen nicht.

³ Disziplinaruntersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes, die Sachverhalte oder Personen betreffen, welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren, dürfen nur mit Ermächtigung der Untersuchungskommission angehoben werden. Laufende Verfahren sind zu unterbrechen, bis die Untersuchungskommission die Fortsetzung bewilligt.

⁴ Ist streitig, ob die Ermächtigung erforderlich ist, so entscheidet darüber die Untersuchungskommission. Ist die Untersuchungskommission aufgelöst, so entscheiden die Präsidentin oder der Präsident und die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident der Geschäftsprüfungsdelegation.

**Effets sur d'autres
procédures ou inves-
tigations**

¹ Lorsque l'Assemblée fédérale a décidé d'instituer une commission d'enquête parlementaire aucune autre commission n'est plus autorisée à procéder à des investigations sur les événements qui font l'objet du mandat confié à cette commission d'enquête.

² L'institution d'une commission d'enquête n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.

³ Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la commission d'enquête si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont ou ont été visées par l'enquête de la commission. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la commission d'enquête autorise leur reprise.

⁴ S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la commission d'enquête statue. Si la commission d'enquête a été dissoute, le président et le vice-président de la délégation des Commissions de gestion statuent.

**Ripercussioni su
altri procedimenti e
indagini**

¹ L'istituzione di una commissione d'inchiesta da parte dell'Assemblea federale esclude che altre commissioni si occupino di chiarire ulteriormente i fatti menzionati nel mandato conferito alla commissione d'inchiesta.

² L'istituzione di una commissione d'inchiesta non impedisce l'esecuzione di procedimenti giudiziari civili e amministrativi né di istruzioni preparatorie e procedimenti giudiziari in materia penale.

³ Inchieste disciplinari o amministrative della Confederazione riguardanti fatti o persone che sono o sono stati oggetto di un'inchiesta parlamentare possono essere avviate unicamente con l'autorizzazione della commissione d'inchiesta. Le procedure in corso devono essere sospese finché la commissione d'inchiesta non ne autorizzi il proseguimento.

* Kleinere redaktionelle Änderungen und Aktualisierungen des Textes der 1. Aufl. durch Nicole Schwager.

⁴ Se è controversa la necessità dell'autorizzazione, decide in merito la commissione d'inchiesta. Se la commissione d'inchiesta è già stata sciolta, decidono il presidente e il vicepresidente della Delegazione delle Commissioni della gestione.

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	1
1. Änderung des GVG vom 1. 7. 1966	1
2. Änderung des GVG vom 6. 10. 1995	3
3. ParlG	5
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	7
1. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf die Arbeiten anderer parlamentarischer Kommissionen (Abs. 1)	7
2. Keine Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf gerichtliche Verfahren (Abs. 2)	8
3. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 3)	9
4. Vorgehen bei Uneinigkeit, ob eine Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes nötig ist (Abs. 4)	12

Materialien

9194 *Ausbau der Verwaltungskontrolle*: Bericht GPK-NR 13.4.1965 (BBl 1965 I 1177 ff., insb. 1217); Bericht GPK-StR 12.2.1966 (BBl 1966 I 213 ff., insb. 257); AmtlBull StR 1966 128; AmtlBull NR 1966 318; Änderung GVG 1. 7. 1966 (AS 1966 1325 ff.).
90.266 *Pa.Iv. Geheimhaltung. Oberaufsicht des Parlamentes*: Bericht Kommission-NR 14.3.1994 (BBl 1994 II 1409 ff.); Stellungnahme BR 1.3.1995 (BBl 1995 II 1358 ff.); Änderung GVG 6. 10. 1995 (AS 1996 2868 f.).
01.401 *Pa.Iv. Parlamentsgesetz*: Bericht SPK-NR 1.3.2001 (BBl 2001 3467 ff., insb. 3612 f.); Stellungnahme BR 22.8.2001 (BBl 2001 5428 ff., insb. 5456 ff.); AmtlBull NR 2001 1373 f.; AmtlBull StR 2002 225; ParlG 13. 12. 2002 (AS 2003 3543 ff.).
03.460 *Pa.Iv. Parallelverfahren der Geschäftsprüfungsdelegation mit personalrechtlichen Untersuchungen oder Administrativuntersuchungen des Bundes*: Änderung ParlG 17.12.2004 (AS 2005 4793 f.).

Literatur

Vgl. die Literaturhinweise zu Art. 163.

I. Entstehungsgeschichte

1. Änderung des GVG vom 1. 7. 1966

- 1 Als eine Folge der Geschehnisse rund um die Beschaffung von 100 «Mirage»-Kampfflugzeugen («Mirage-Affäre»; vgl. dazu ausführlicher Art. 163 N 1 ff.) schlug die GPK-NR in ihrem Bericht vom 13. 4. 1965 zum «Ausbau der parlamentarischen Kontrolle» neben weiteren gesetzlichen Grundlagen für die PUK einen neuen Art. 54^{sexies} GVG mit folgendem Wortlaut vor: «Haben die Räte Untersuchungskommissionen eingesetzt, so fällt die weitere Verfolgung der im Auftrag an die Untersuchungskommissionen genannten Vorfälle und Verantwortlichkeiten durch andere ständige oder nicht ständige Kommissionen dahin» (BBl 1965 I 1217).

Die GPK-StR stellte in ihrem Bericht vom 12. 2. 1966 zur Vorlage die Frage, «ob mit der Einsetzung von parlamentarischen Untersuchungskommissionen auch andere rechtliche Verfahren dahinfielen. Das wäre nicht richtig» (BB1 1966 I 257). Deswegen ergänzte sie den Entwurf von Art. 54^{sexies} mit dem zweiten Abs.: «Dagegen hindert die Einsetzung parlamentarischer Untersuchungskommissionen die Durchführung anderer rechtlich geordneter Verfahren, insbesondere jene gemäss Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958, nicht» (AmtlBull StR 1966 128). Die beiden Absätze wurden am 1. 7. 1966 als Art. 65 ins GVG aufgenommen (AS 1966 1332).

2. Änderung des GVG vom 6. 10. 1995

Die PUK EMD kam in ihrem Bericht vom 17. 11. 1990 zum Schluss, dass die parlamentarische Kontrolle der Organe, die für die innere und äussere Sicherheit der Schweiz verantwortlich sind, ungenügend ist (BB1 1990 III 1293 ff.). Deswegen forderte sie in ihrer pa.Iv. 90.266 (*Geheimhaltung. Oberaufsicht des Parlamentes*) u.a. die Änderung von Art. 65 Abs. 2 GVG i.d.F. vom 1. 7. 1966 in dem Sinne, «dass andere rechtlich geordnete Verfahren nur mit Zustimmung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen aufgenommen oder weitergeführt werden dürfen.» Grund für diese Forderung waren die Erfahrungen aus der PUK EMD. Die Tatsache, dass gegen einen Beamten gleichzeitig ein Disziplinarverfahren und eine Administrativuntersuchung durchgeführt worden war, hatte zu verschiedenen Abgrenzungsfragen geführt, z.B. bei der Aktenherausgabe und der Einvernahme. In Zukunft sollte verhindert werden, dass die Exekutive die Arbeiten der PUK auf diese Weise behindern kann (vgl. Bericht Kommission-NR 14. 3. 1994 [BB1 1994 II 1414] und SÄGESSER, Wirkung, 226). In ihrem Bericht vom 14. 3. 1994 schlug die nationalrätliche Kommission deshalb vor, «dass gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren, Disziplinar- und Administrativuntersuchungen nur mit Ermächtigung der Untersuchungskommissionen angehoben oder fortgeführt werden dürfen, sofern sie Sachverhalte betreffen, welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren.» Zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen sollten hingegen ohne Ermächtigung der Untersuchungskommission eingeleitet oder weitergeführt werden können (BB1 1994 II 1409).

Der BR teilte in seiner Stellungnahme vom 1. 3. 1995 grundsätzlich die Einschätzung der Kommission, dass Disziplinarverfahren und Administrativuntersuchungen «nur mit Zustimmung der PUK angehoben und weitergeführt werden dürfen» (BB1 1995 II 1358). Für das Strafverfahren («gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren») verlangte der BR hingegen eine differenzierte Regelung:

«Nach Artikel 64^{bis} Absatz 2 BV ist die Gesetzgebung über den Strafprozess Sache der Kantone. Dem Bund wurden bisherige Kompetenzen zur Beurteilung bestimmter Straftaten durch Strafgerichte des Bundes belassen. [...] Diese Rechtslage verbietet es dem Bund, strafrechtliche Ermittlungen der Kantone im Untersuchungsbereich der PUK von deren Zustimmung abhängig zu machen» (BB1 1995 II 1358).

Entsprechend beantragte der BR, «gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren» aus dem Entwurf der SPK-NR zu streichen (vgl. BB1 1995 II 1360). Der Antrag des BR wurde nicht berücksichtigt. Gem. dem definitiven Text von Art. 65 GVG i.d.F. vom 6. 10. 1995 benötigten auch die gerichtspolizeilichen Verfahren die Ermächtigung durch die PUK (AS 1996 2868).

3. ParlG

- 5 Art. 65 GVG i.d.F. vom 6. 10. 1995 wurde mit einer inhaltlichen Änderung und redaktionellen Anpassungen in den neuen Art. 171 ParlG überführt. Die inhaltliche Änderung betrifft die eben erwähnte (vgl. N 4) Ermächtigung der PUK für gerichtspolizeiliche Verfahren. Die SPK-NR war der Auffassung, dass es sich hierbei um ein Verwaltungsverfahren handelt, «das der richterlichen Voruntersuchung vorgelagert ist. Durchgeführt wird es von der BA oder der gerichtlichen Polizei. Vor allem bei heiklen Fällen (z.B. organisierte Kriminalität) ist es nach Ansicht der Kommission wichtig, dass die Ermittlungsbehörden ohne vorgängige Ermächtigung einer PUK rasch handeln können, um zu verhindern, dass Beweismittel verschwinden oder dass die absolute Verjährung zum Problem werden könnte» (Bericht SPK-NR 1. 3. 2001 [BB1 2001 3612 f.]). Art. 171 ParlG wurde entsprechend gekürzt.
- 6 Mit Art. 154a gem. Änderung des ParlG vom 17. 12. 2004 wurde der Geltungsbereich von Art. 171 von der PUK auf die GPDel ausgedehnt. Bei dieser Gelegenheit wurde der Ausdruck «personalrechtliche Untersuchungen» in Abs. 3 von Art. 171 durch «Disziplinaruntersuchungen» ersetzt (AS 2005 4793).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

1. Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf die Arbeiten anderer parlamentarischer Kommissionen (Abs. 1)

- 7 Ab dem Zeitpunkt des Beschlusses zur Einsetzung einer PUK (in der Form eines einfachen BB; vgl. Art. 163 Abs. 2 ParlG) ist ausschliesslich die PUK für Abklärungen zum Thema zuständig. Abklärungen zu den im Auftrag an die PUK genannten Vorkommnissen durch andere Kommissionen sind ab diesem Zeitpunkt ausgeschlossen. Innerhalb der BVers wird der PUK die alleinige Verantwortung übertragen. Keine andere Kommission, Subkommission oder Delegation soll parallel dazu am gleichen Thema arbeiten.¹

2. Keine Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf gerichtliche Verfahren (Abs. 2)

- 8 Die Einsetzung der PUK hat gem. Abs. 2 indessen keinen Einfluss auf zivil- und verwaltungsgerichtliche Verfahren sowie auf Voruntersuchungen und Gerichtsverfahren in Strafsachen. Bei zivilgerichtlichen Verfahren geht es um privatrechtliche Streitigkeiten, bei verwaltungsgerichtlichen Verfahren um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten. Die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Judikative ist mit dieser Regelung gewährleistet.

1 Vgl. die Diskussionen in der Frühjahrs- und Sommersession 2010 um die Einsetzung einer PUK zur Untersuchung der Amtsführung der Bundesbehörden in der Finanzkrise (10.3081. Motion Ursula Wyss: «Finanzkrise und UBS. Einsetzung einer PUK.»). Massgebliches Argument der Gegner der Einsetzung einer PUK (Minderheit des NR und sich am Ende durchsetzende Mehrheit des StR) war der Umstand, dass die GPK beider Räte bereits umfangreiche Untersuchungen in die Wege geleitet hatten – der durch die Einsetzung einer PUK verursachte Unterbruch dieser Arbeiten wurde als nicht zweckmässig beurteilt (AmtlBull NR 2010 520 ff.; AmtlBull StR 2010 605 ff.).

3. *Auswirkungen der Einsetzung einer PUK auf Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes (Abs. 3)*

Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes zu Sachverhalten oder betreffend Personen, die in den Untersuchungsbereich der PUK fallen, dürfen nur durchgeführt werden, wenn die PUK die zuständigen Behörden dazu ermächtigt (zu den Gründen für diese Regelung vgl. oben N 3). Die Formulierung «welche Gegenstand der parlamentarischen Untersuchung sind oder waren» macht deutlich, dass dies auch für zukünftige Untersuchungen des Bundes im Untersuchungsbereich der PUK gilt. Auch diese dürfen nur mit Ermächtigung der PUK durchgeführt werden. Hier besteht ein Unterschied zu Art. 154a ParlG, der sich auf die GPDel bezieht: Die Kompetenz der GPDel zur Ermächtigung bezieht sich nur auf die Gegenwart und nicht auch auf die Zukunft (vgl. Art. 154a N 6).

9

Disziplinaruntersuchungen richten sich gegen Angestellte des Bundes. Die gesetzlichen Grundlagen finden sich in Art. 25 BPG (SR 172.220.1) und im 6. Kap. «Verletzung der arbeitsrechtlichen Pflichten» (Art. 98–103a) der BPV (SR 172.220.111.3). Die Administrativuntersuchung ist im 5. Abschnitt (Art. 27a–j) der RVOV (SR 172.010.1) geregelt. Die Administrativuntersuchung klärt gem. Art. 27a RVOV ab, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert und richtet sich im Gegensatz zur Disziplinaruntersuchung nicht gegen bestimmte Personen. Art. 27b Abs. 1 RVOV hält fest, dass eine Administrativuntersuchung weder Strafuntersuchungen noch Untersuchungen von parlamentarischen Aufsichtsorganen behindern darf. Ist ein Verfahrenskonflikt absehbar, sistiert die anordnende Stelle die Administrativuntersuchung oder bricht diese ab.

10

Disziplinar- oder Administrativuntersuchungen, die bei Einsetzung der PUK bereits laufen, sind zu unterbrechen, bis die PUK die Fortsetzung bewilligt.

11

4. *Vorgehen bei Uneinigkeit, ob eine Ermächtigung für Disziplinar- und Administrativuntersuchungen des Bundes nötig ist (Abs. 4)*

Ist strittig, ob zur Durchführung von Disziplinaruntersuchungen und Administrativuntersuchungen durch die PUK eine Ermächtigung nötig ist, entscheidet die PUK über diese Frage. Wenn die PUK bereits aufgelöst ist, entscheiden der Präsident oder die Präsidentin und der Vizepräsident oder die Vizepräsidentin der GPDel. Diese Regelung sichert der BVers die Priorität gegenüber Untersuchungen der Exekutive.

12

Sachregister

Die fett gedruckten Zahlen verweisen auf die Artikelnummern des ParlG und die dünn gedruckten Zahlen auf die Nummern der Randnoten.

A

Abschnittweise Beratung *s. Detailberatung*

Abschreibung

- Erlassentwurf **74** 9, 20; **77** 11; **90** passim; **92** 9; **95** 20
- Motionen und Postulate, nach ihrer Annahme **122** 1–3, 6–11; **124** 5–8
- parlamentarische Initiative **109** 28; **113** 8, 9
- Standesinitiative **117** 5
- Vorstösse, ohne Behandlung durch den Rat **118** 17, 18; **119** 12–15

Absenz von Ratsmitgliedern **10** passim; *s.a. virtuelle Sitzungsteilnahme*

Absolute Mehrheit

- bei Abstimmungen **25** 5; **77** 8, 9; **78** 4a, 5, 6, 22
- bei Wahlen **130** 2, 5, 15, 16

Abstimmungsempfehlung zu Volksinitiative *s. Volksinitiative*

Abstimmungserläuterungen zu Volksabstimmungen **5** 9c

Abstimmungsverfahren

- Abstimmungsfrage **78** 15–17
- Dringlichkeitsklausel **77** passim; **78** 6; **95** 17
- Eventualabstimmung **78** 2–3; **79** passim
- «gebündelte» Abstimmungen im Nationalrat **6** 25; **35** 17
- Kommissionen **46** 2, 4
- Räte **78** passim; **79** passim
- Reihenfolge der Anträge **79** passim
- Stichentscheid der/des Präsident/-in **46** 2, 4; **80** 3–4, 6; **92** 2, 6
- Stimmabgabe der/des Ratspräsident/-in **80** passim
- Verbot der Stellvertretung bei Stimmabgabe im Rat **10** 6; **13** 9
- in der Vereinigten Bundesversammlung **41** 4
- Veröffentlichung der Abstimmungsdaten **10** 8–9; **82** passim

- Wiederholung **76** 7a, 27–28a
s.a. elektronisches Abstimmungssystem; Mehrheit (bei Abstimmungen in der Bundesversammlung und ihren Kommissionen); virtuelle Sitzungsteilnahme

Administrativuntersuchung, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung **154a** passim; **171** 9–12

Akkreditierung von Medienschaffenden **5** 2–5, 10–15

Akteneinsichtsrechte

- Dritter in Kommissionsunterlagen **47** 4, 13, 19; **47a** 18; **52** 26, 26a; **169** 4, 6
s.a. Informationsrechte

Aktivdienst, Anordnung **30** 2

Aktuelle Debatte (im Nationalrat) **125** 4, 13, 14

Allgemeinverfügung **22** 34–41; **120** 22
Alterspräsident/-in des Nationalrates **35** 22

Amnestie **30** 2; **40** 9

Amtliche Stellung/Tätigkeit der Ratsmitglieder *s. Mandat, parlamentarisches*

Amtliches Bulletin *s. Veröffentlichung*

Amtsdauer

- Amtsantritt **6** 6; **16** 11–12
s.a. Eid und Gelübde; Büro; Kommissionen; Präsident/-in des Nationalrates und des Ständerates

Amtsenthörung

- des/der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten **40a** 9
- eines Mitglieds der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft **40a** 9, 17
- eines Mitglieds des Bundesrates **40a** 9; **133** 18
- eines Mitglieds der Leitung der Bundesanwaltschaft **40a** 11
- eines Mitglieds der eidg. Gerichte **40a** 9, 11, 16

Amtsgeheimnis, Amtsgeheimnisverletzung

- Aufsichtskommissionen **153** 5–7, 23, 36–39

Sachregister

- Disziplinar massnahmen **13** 6, 9, 18; **47** 19
- Immunität bei Verletzung **17** 19
- Kommissionen, parlamentarische **47**, **47a** passim
- PUK **169** passim; **170** 4
- Ratsmitglieder **7** 12, 20; **8** passim; **26** 65
- Amtssprachen** **34** 9, 16; **43** 9, 25; **46** 3, 9, 10; **56–58** passim; **64** 31; **99** 5
- Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie des/der Bundeskanzlers/-in** **140a** passim
- Anfrage** **125** passim
- Antwort, Frist **125** 10
- Dringlicherklärung **125** 3, 5, 6, 11–15
s.a. Vorstösse
- Anhörung**
- betroffener Behörden oder Personen durch die Aufsichtskommissionen/-delegationen oder die PUK vor Veröffentlichung eines Berichts **157** passim; **168** 5–9, 17–18
- des Bundesrates vor Einsetzung einer PUK **163** 13, 29–30
- durch parlamentarische Kommissionen **47** 8, 9, 20
s.a. Auskunftspersonen; Sachverständige; Zeugeneinvernahme
- Antrag** **76** passim
- Abstimmungsverfahren **78** passim; **79** passim
- Behandlung im Rat **76** 13
- Frist zur Einreichung **76** 12
- Rechtmässigkeit, formale **76** 12
- Unterbreitung eines Erlassentwurfs **76** 21–25
- Vorberatung **76** 15
s.a. Eventualantrag; Ordnungsantrag; Rückkommensantrag
- Antragsrecht**
- Bundesrat **159** 12
- Fraktionen **62** 9, 10
- gemeinsame Kommissionen und Delegationen beider Räte, Kommissionen der Vereinigten Bundesversammlung **38** 15; **46** 6–8; **53** 34; **56** 21
- Grenzen **76** 16–18
- Ratsmitglieder **76** passim; **147** 3
- Kommissionen **49** 20; **50** 7
- Kommissionsminderheiten **76** 8, 30–33

- Anwesenheit/Absenz der Ratsmitglieder** **10** passim
- APF (Internationale Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache), Delegation** **60** 13, 14
- Arbeitsaufwand der Ratsmitglieder** **9** 21, 22
- Armeeaufgebot für den Aktivdienst** **2** 25
- Artikelweise Beratung** *s. Detailberatung*
- Aufsicht** *s. Oberaufsicht*
- Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft (AB–BA)**
s. Amtsenthebung der Mitglieder der AB–BA; Bundesanwalt/-in/Bundesanwaltschaft; Oberaufsicht über die AB–BA; Vorstösse; Wahl der Mitglieder der AB–BA
- Aufsichtsdelegationen**
- Aufsichtsdelegation, Schaffung **52** 4a, 11a–11c
- Ausstandspflichten **11a** passim
- Befragung von Personen **150** 22; **153** 3–5, 17, 27; **154a** passim
- Empfehlungen **158** passim
- Informationsrechte **7** 1–16, 28–29; **153** 2, 5–10, 12, 15–17, 19, 38; **154** passim
- Protokolle und Unterlagen **47a** 19
- Zeugeneinvernahme **153** 5–8, 12, 28; **154** 10; **154a** passim
s.a. Finanzdelegation; Geschäftsprüfungsdelegation; NEAT-Aufsichtsdelegation; Oberaufsicht
- Aufsichtskommissionen**
- Ausstandspflichten **11a** passim
- Berichterstattung **55** passim
- Empfehlungen **27** 23–25; **158** passim
- Informationsrechte **7** 1–16, 28–29; **153** passim
- Koordination **52** 10, 13, 16, 27, 28
- Protokolle und Unterlagen **47a** 19
s.a. Finanzkommissionen; Geschäftsprüfungskommissionen; Oberaufsicht
- Auftrag an den Bundesrat**
s. Motion; Postulat; Rückweisung
- Aufwände** *s. Ausgaben*
- Ausgaben** **25** 21, 26, 27
- Ausgabenbeschlüsse, Rechtswirkung **22** 8, 9, 11–15; 21; **25** 11
- gebundene **25** 4, 5, 11, 13, 14, 16
- Ausgabenbremse** **25** 6; **78** 6; **93** 4

Auskunftspersonen 153 5–8, 28–31;

155 passim; 156 passim; 170 3

Ausländischer Staat, Tätigkeit eines Ratsmitglieds für 12 passim

Ausschluss eines Ratsmitglieds aus dem Rat oder aus einer Kommission s. *Disziplinar massnahmen*

Aussenpolitik

- Auslandsreisen von Ratsmitgliedern, öffentliches Register 60 22a–22c, 30, 30a, 40, 41
 - aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 148 6, 7, 18–20a
 - bilaterale Kontakte mit ausländischen Parlamenten 24 16; 60 1, 18–20, 22, 25, 35, 36
 - EU-Recht, Mitwirkung bei der Übernahme 24 5, 7, 15a–15c; 148 8a; 152 24b
 - Grundsatz- und Planungsbeschluss im Bereich der Aussenpolitik 24 5–7, 15c; 148 6, 7, 18, 19
 - Informationsrecht der Bundesversammlung 24 3; 152 4, 6–8, 13, 15, 18, 21–25
 - Konsultationsrecht der Kommissionen 24 3, 5h; 152 4, 6–9, 13, 15–17b, 26–41
 - Koordination der parlamentarischen Aussenbeziehungen 37 9; 60 21; 152 4
 - Mitwirkung der Bundesversammlung **Einleitung** 40, 41, 47; 24 passim; 28 9; 148 6–7, 8a, 18–20; 152 passim
 - Mitwirkung in internationalen parlamentarischen Versammlungen 24 16; 60 1–22, 31–34
 - Motion und Postulat im Bereich der Aussenpolitik 24 5; 148 5, 8a, 13, 16, 18, 20
 - Parlamentsdienste, Ressort «Internationales» 64 30
 - Teilnahme an internationalen Konferenzen 60 38, 39
 - Zweck der parlamentarischen Aussenpolitik 60 23–25a, 30b, 34c–34e
s.a. *Delegationen der Bundesversammlung; völkerrechtliche Verträge*
- Aussenpolitische Kommissionen** 42 24; 60 21, 22; 152 1–3, 6–9, 13, 15–17b, 20–24, 26–41

– Subkommission 45 5; 152 24b

Ausserordentliche Session s. *Session*

Aussetzen der Beratungen 87 1–2, 7–10

Ausstandspflichten der Ratsmitglieder 11 2

- Aufsichtskommissionen 11a passim
- Kommissionen zur Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität 17a 5, 22
s.a. *Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder*

B

Befragung von Personen durch parlamentarische Kommissionen 150 22; 153 3–5, 17, 27; 156 passim; 166–170 passim

Begnadigungen 30 2; 40 passim; 148 11

Behandlungsfrist

s. *Anfrage; Interpellation; Motion; parlamentarische Initiative; Postulat; Standesinitiative; Volksinitiative*

Beratungsgegenstand 71 passim

- Einreichung 72 passim
- Prioritätsrat/Erstrat 84 passim
- Rückweisung 75 passim; 87 1–6
- Rückzug 73 passim
- Sistierung 87 1–2, 7–10
- Weiterleitung an den anderen Rat 86 passim

Bericht des Bundesrates 148 passim

- abschliessende Behandlung durch parlamentarische Kommissionen 28 26; 124 7; 148 13, 14
- aussenpolitischer Bericht des Bundesrates 148 6, 7, 18–20a
- Kenntnisnahme 28 10, 25, 26; 83 1, 7; 124 7; 148 4, 5, 9, 13–16
- Kommissionsmotion oder -postulat bei Beratung eines Berichts 148 5, 8a, 13, 16, 18, 20
- Rückweisung an den Bundesrat 124 7; 148 16, 20

Berichtigung von Erlassen der Bundesversammlung s. *redaktionelle Überprüfung; Redaktionskommission*

Bern, Sitz der Bundesversammlung 32 passim

Berufliche Vorsorge für die Ratsmitglieder 9 10, 15, 16, 16d, 20

Sachregister

Beschlussfähigkeit/-quorum *s. Verhandlungsfähigkeit/-quorum*

Beschwerde an die Bundesversammlung 71 10

Bestätigung von Wahlen 39 14; 140 passim

– Direktor/-in Eidg. Finanzkontrolle 140 2, 8

s.a. Parlamentsdienste, Generalsekretär/-in der Bundesversammlung

Bildaufnahmen in den Ratssälen 5 6–8, 16–18

Blockbildung, thematische, im Nationalrat 6 26; 74 14

Botschaft des Bundesrates 141 passim

– Frist für den Bundesrat für die Übermittlung an die Bundesversammlung 149 passim

– Inhalt, Anforderungen an den 141 2–6a, 14–26b

– Statistik 141 33

– Zusatzbotschaft 141 27–32

Budget *s. Voranschlag*

Büros der Räte 35 passim

– Amtsdauer und Wahl der Mitglieder 35 11–13

– Aufgaben 35 14–19

– Einberufung der Räte 33 passim

– Koordination der Tätigkeit der Kommissionen 49 9a

– Protokolle 47 14

– provisorisches Büro des Nationalrates 35 22, 23

– Sekretariat 64 25; 66 4

– Stellvertretung 35 8, 9

– Vorstösse an 118 28–30

– Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidenten 43 1–7, 16–18

s.a. Koordinationskonferenz

Büro der Vereinigten Bundesversammlung 39 passim

Bundesanwaltschaft, Leitung

– Amtsenthebung 40a 9

– ausserordentliche/r Bundesanwältin/-anwalt 17 8, 26; 139 6–10

– Obergericht über 26 25, 25a, 44a, 56–60

– Verkehr mit der Bundesversammlung 162 passim

– Voranschlag 142 7, 8, 15

– Vorstösse an die Aufsichtsbehörde 118 31–32b

– Wahl der Leitung der Bundesanwaltschaft 40a 7; 136 7; 139 6–10

Bundesbeschluss

– Inhalt *s. Ausgaben; Bundesverfassung, Revision; Einsprache gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland; Einzelakt; Finanzplan; Geschäftsbericht, Genehmigung; Grundsatz- und Planungsbeschlüsse; Legislaturplanung; PUK, Einsetzung; Tagungsort der Bundesversammlung, ausserordentlicher; völkerrechtliche Verträge, Genehmigung; Volksinitiative, Verfahren bei der Behandlung*

Bundesgericht

– Teilnahmerecht bzw. -pflicht für Rats- und Kommissionssitzungen 162 3

– Verhältnis zur Bundesversammlung

Einleitung 11

– Vertretung des Bundesgerichts in Rats- und Kommissionssitzungen 162 passim
s.a. eidg. Gerichte

Bundesgesetz 85 passim

– dringliches 77 passim; 85 5; 95 17

– Inhalt *s. Rechtsetzung*

Bundeskanzlei/Bundeskanzler/-in

– Amtsunfähigkeit, Feststellung der 140a passim

– Vertretung des Bundesrates in den Büros der Räte 35 10

– Vertretung des Bundesrates in Rats- und Kommissionssitzungen 161 passim

– Wahl 139 1–4

Bundespräsident/-in

– Vertretung des Bundesrates in den Räten 145 2–9; 159 9

s.a. Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bundesrates

Bundesrat

– Amtsenthebung, vorläufige 40a 9; 133 18

– Amtsunfähigkeit, Feststellung der 140a passim

– Anträge 141 30; 159 10–12; 160 8

– Befugnisse in der PUK 167 passim

– Begleitung durch Sachverständige in den Rats- und Kommissionssitzungen 159 14, 15; 160 10, 11; 161 7–9

- Bericht des Bundesrates **148** passim
- Botschaft des Bundesrates **141** passim
- Einladung zu Kommissionssitzungen **45** 1; **150** 1, 17
- Einsicht in Akten des Mitberichtsverfahrens des Bundesrates **7** 21; **153** 11–14, 35, 39; **154** 11–14
- Einsicht in Protokolle der Sitzungen des Bundesrates **154** 7–9
- Erlassentwurf des Bundesrates **141** passim
- Jahresziele **144** 6–8
- Kollegialprinzip **7** 9, 31; **26** 61, 62; **53** 5; **112** 11; **133** 19; **141** 18; **145** 7; **150** 7; **153** 35; **159** 12
- letztes Wort in den Ratsverhandlungen **36** 16
- Rederecht **159** 10, 11, 13
- Rückzug eines Beratungsgegenstandes **73** 4, 10
- Teilnahmerecht bzw. -pflicht für Rats- und Kommissionssitzungen **150** 1, 17; **159–160** passim
- Vereidigung der Mitglieder **3** 7
- Verhältnis zu Bundesversammlung **Einleitung** 7–10, 20, 26, 28, 34–49
- Vertretung in Rats- und Kommissionsitzungen **145** 2–9; **159–161** passim
s.a. Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bundesrates

Bundesstrafgericht *s. eidg. Gerichte*

Bundesverfassung, Revision **23** passim; **85** passim

Bundesverwaltung, Beizug durch die Bundesversammlung Einleitung 38–39; **52** 33; **68** passim; **112** 2, 3, 8–14

– Kommissionsprotokolle und -unterlagen, Zugang zu **47a** 13

Bundesverwaltungsgericht *s. eidg. Gerichte*

C

Condorcet-Prinzip **78** 9

D

Delegationen der Bundesversammlung

- APF (Internationale Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache) **60** 13, 14

- für bilaterale Kontakte mit ausländischen Parlamenten **60** 1, 18–20, 22, 25, 35, 36
- EFTA-Parlamentarierkomitee **60** 9, 11
- Europäisches Parlament, Beziehungen mit **60** 10, 11
- Europarat, Parlamentarische Versammlung **60** 5, 8, 22, 31–34
- Fraktionen, Verteilung der Delegationsitze **60** 22d, 28–28b
- in internationalen Versammlungen **60** passim
- Interparlamentarische Union (IPU) **60** 2, 12, 31
- NATO, Parlamentarische Versammlung **60** 16, 17
- OECD, Teilnahme an Aktivitäten **60** 17a–17g, 34b
- OSZE, Parlamentarische Versammlung **60** 15
- Vertraulichkeit **47** 14
s.a. Aufsichtsdelegationen; Finanzdelegation; Geschäftsprüfungsdelegation; NEAT-Aufsichtsdelegation; Verwaltungsdelegation

Detailberatung **74** 1–5, 14, 17; **91** 4, 7

Differenzbereinigungsverfahren **89–95** passim

- Abschreibung **90** 5; **92** 9; **95** 20; **122** 10
- Aufteilung der Beratung eines Erlassentwurfs **88** 2–3, 8
- Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität **17a** 6, 12–15a
- Dringlichkeitsklausel **77** 7; **95** 17
- Eintretensbeschlüsse und Gesamtabstimmung **89** 7–8; **95** 11
- Legislaturplanung **94a** passim
- Motion **121** 12, 12a; **122** 10
- ordentliches Verfahren **89–94** passim
- Rückweisung und Sistierung **87** passim
- Schlussabstimmung **81** 13
- Standesinitiative, Vorprüfung **95** 17; **116** 8
- verkürztes Verfahren **95** passim
- Volksinitiativen mit direktem Gegenentwurf **101** 17, 18
- Volksinitiativen, Fristverlängerung **105** 2, 13
- Volksinitiativen, Gültigkeit **83** 6; **98** 6, 9a, 20–24a, 26

Sachregister

– Voranschlag **83** 6; **94** passim
Disziplinarmassnahmen gegen Ratsmitglieder **10** 11; **11** 7; **12** 3, 7; **13** passim; **16** 19; **47** 6, 7, 19; **48** 7

Disziplinaruntersuchung, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung **154a** passim; **171** passim

Dringliche Verpflichtungs- und Nachtragskredite **2** 23, 24; **33** 9; **51** 4–6a, 23–31

Dringlicherklärung *s. Anfrage, Interpellation*

Dringliches Bundesgesetz **77** passim; **85** 5

– Ablehnung der Dringlichkeit, Folgen **77** 10–11a

– Differenzbereinigung **77** 7; **95** 17
s.a. Bundesgesetz

E

EFTA-Parlamentarierkomitee, Delegation **60** 9, 11

Eid und Gelübde **3** 1–10

Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte/-r (EDÖB)

– Voranschlag **142** 8a, 15
– Wahl **40a** 7a, 14a; **139** 6–9

Eidg. Finanzkontrolle (EFK) **26** 5, 31, **33**; **27** 18–25; **50** 16–18

– Bestätigung der Wahl des/der Direktors/-in durch die Bundesversammlung **140** 2, 8

– Finanzdelegation, Verhältnis zu **51** 37a–41

– Voranschlag der EFK **142** 2, 4, 15, 18, 24

Eidg. Gerichte

– Amtsenthebung eines Mitglieds **40a** 9

– Oberaufsicht über **26** 24, 53, 56–60; **40a** 6, 16, 18

– Regelung des Arbeitsverhältnisses durch Gerichtskommission **40a** 14

– Vereidigung der Mitglieder **3** 7

– Voranschlag der eidg. Gerichte **142** 4, 15, 17, 21, 22

– Vorstösse an **118** 31–32a

s.a. Amtsenthebung der Mitglieder der eidg. Gerichte; Bundesgericht; richterliche Unabhängigkeit; Wahl der Mit-

glieder und der Präsidien der eidg. Gerichte

Einberufung der Bundesversammlung

– zu einer a.o. Session zur Behandlung von dringl. Nachtrags- oder Verpflichtungskrediten **33** 9

– bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden oder bei Handlungsunfähigkeit des Bundesrates **33** 6, 7, 13

– der Räte **2** 20; **33** passim

– der Vereinigten Bundesversammlung **33** 5

Einfache Anfrage *s. Anfrage*

Einfacher Bundesbeschluss *s. Bundesbeschluss*

Eingaben zur Geschäftsführung und zum Finanzgebaren **129** passim; *s.a. Petition*

Einheit der Materie **22** 7c; **76** 16, 17; **101** 9–11

Einigungsantrag **78** 4a, 22; **92** 7–12, **89** 12

– zum Finanzplan, zur Legislaturplanung und zu den Planungsgrössen im Voranschlag **94a** passim

– zum Voranschlag **94** passim

Einigungskonferenz **91–94a** passim; *s.a. Mehrheit in gemeinsamen Kommissionen und Delegationen beider Räte*

Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder **Einleitung** **52**, **53**; **9** passim

Einladung der Räte *s. Einberufung*

Einreichung von Beratungsgegenständen **72** passim

Einsprache

– eines Ratsmitglieds gegen eine Disziplinar-massnahme **13** 17, 18

– des Bundesrates oder eines Kantons gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland **24** 8, 10; **129a** passim

Eintreten **74** 1–5, 10–13, 16–18

– Differenzbereinigung **95** 11

– kein Rückkommen auf Eintreten **46** 4; **76** 7, 28

– obligatorisches Eintreten **74** 6–9, 15, 19; **100** 3, 9; **146** 12

Einzelakt 22 11, 12, 28–33; 29 passim;
s.a. Bundesbeschluss; einfacher Bundes-
beschluss

Elektronisches Abstimmungssystem

- Nationalrat 82 4–6, 15–16
- Ständerat 82 7, 10–11c, 17

Empfehlung

- parlamentarischer Vorstoss (frühere Form) 118 33; 120 4, 7
- im Rahmen der Konsultation zu Verordnungen 22 7, 17; 151 passim; 162 7
- im Rahmen der Mitwirkung an der Aussenpolitik 28 12; 152 6, 28c–28e, 33
- im Rahmen der Oberaufsicht 26 17a, 28, 45; 27 23–25; 52 34; 53 17; 55 6, 7; 129 13; 158 passim

Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen 47a 22–27

Entschädigung *s. Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder*

Entschuldigung (Abwesenheit bei Rats- und Kommissionssitzungen) 10 8

Erklärung

- Fraktion 6 17; 62 13; 81 7
- des Nationalrates 118 26
- Ratsmitglied 6 15
- des Ständerates 118 26

Erlasse der Bundesversammlung

- Verfahren der Behandlung in den Räten 74–81 passim; 83–95 passim;
s.a. Botschaft des Bundesrates; Bundes-
beschluss; Bundesgesetz; einfacher
Bundesbeschluss; parlamentarische Ini-
tiative; Standesinitiative; Verordnung
der Bundesversammlung

Ermächtigungsverfahren *s. Immunität*

Ermittlungsmassnahmen gegen Rats-
mitglieder 18–19 passim

Erstrat 84 passim

Europäisches Parlament, Delegation für
die Beziehungen mit 60 10, 11

Europarat, Parlamentarische Versamm-
lung, Delegation 60 5, 8, 22, 31–34

Evaluation *s. Wirksamkeitsüberprüfung*

Eventualabstimmung 78 2, 3; 79 passim

Eventualantrag 76 19–20; 78 4; 79 17,
18

Experten oder Expertinnen *s. Sachver-*
ständige

F

Fernmeldegeheimnis der Ratsmitglie-
der, Aufhebung *s. Ermittlungsmassnah-*
men gegen Ratsmitglieder

Finanzaufsicht *s. Oberaufsicht über den*
Finanzhaushalt

Finanzdelegation 26 5, 32, 47; 51 passim
– Dringliche Kredite, Zuständigkeit für 51
4–6a, 23–31

– Eidg. Finanzkontrolle, Verhältnis zu 51
37a–41

– Finanzkommissionen, Zusammenarbeit
mit 50 25; 51 43

– Handlungsgrundsätze 51 11

– Jahresbericht 51 43; 55 9

– Konsultation zu geheimen oder vertrau-
lichen Notverordnungen 151 22c

– Oberaufsicht über Finanzhaushalt 51
12–21

– personalrechtliche Angelegenheiten,
Aufsicht 51 32–37; 65 6

– Sekretariat 64 4, 15, 27; 66 4, 4b; 67 2

– Stellvertretung 51 8

– Subdelegationen 51 11

– Wahl der Delegationsmitglieder 51 7–9
s.a. Aufsichtsdelegationen; Oberaufsicht

Finanzen 25 passim; *s.a. Ausgaben;*
Finanzkommissionen; Finanzdelegation;
Staatsrechnung; Verpflichtungskredite;
Voranschlag; Zahlungsrahmen

Finanzhaushalt, Oberaufsicht über 26
5, 30

Finanzkommissionen 26 32; 42 3, 6; 50
passim

– Eingaben zum Finanzgebaren, Zustän-
digkeit für die Behandlung von 129 pas-
sim

– Finanzdelegation, Zusammenarbeit
mit 50 25; 51 43

– Handlungsgrundsätze 50 8, 8a

– Mitberichte an die anderen Kommissio-
nen 49 8, 16; 50 5–7c, 26–30; 112 7b

– Oberaufsicht über den Finanzhaus-
halt 50 4, 11, 16–25

– Sekretariat 64 4, 15, 27; 66 4, 4b; 67 2

– Subkommissionen 45 14; 50 8a, 9,
12–15

Sachregister

- Vorberatung des Voranschlags, der Nachträge, der Staatsrechnung und des Finanzplans **50** 1–4, 10, 12–15, 20; **142** 11–14

s.a. Aufsichtskommissionen; Oberaufsicht

Finanzkontrolle *s. Eidg. Finanzkontrolle*
Finanzplan **143** passim

- Differenzbereinigung **94a** passim; **143** 20
- Finanzkommissionen, Vorberatung durch **50** 4, 10, 12, 15; **143** 19, 20
- Form der Mitwirkung der Bundesversammlung **143** 4–9, 17–20, 23–27
- Legislaturfinanzplan **143** 15
- Verbindung von Finanz- und Sachplanung **143** 2, 22, 29

Föderalismus, Auswirkungen auf Bundesversammlung **Einleitung** 30–32

Fragerecht *s. Anfrage, Fragestunde, Interpellation*

Fragestunde **36** 20; **118** 25, 32, 32a; **125** 6, 18–19

Fraktionen

- Antrags-, Initiativ-, Vorstoss-, Wahlvorschlagsrecht **62** 9, 10
- Aufgaben **61** 15–18; **62** 2–4
- Ausschluss **61** 31–34
- Beiträge an die Kosten der Sekretariate **61** 5–9
- Bildung, Genehmigung **37** 19, 20; **61** 39, 40, 45
- Fraktionsdisziplin **Einleitung** 29; **62** 5, 6
- Fraktionserklärung **6** 17; **62** 13
- Fraktionslose **9** 18; **43** 24; **61** 18a
- Mindestgrösse **61** 3, 4, 12, 41–43
- Parteien, Verhältnis zu **61** 26–40
- Rechtsnatur als Organe der Bundesversammlung **31** 5; **61** 19–25, 30
- Rederecht, Redezeit **6** 19–24; **61** 11, 13; **62** 13
- Reglemente **61** 20, 22, 25
- Sekretariate **61** 5–9, 16–18; **62** 14, 15
- im Ständerat **36** 17; **43** 24; **61** 9, 17–18a, 41
- Vertretung im Büro des Nationalrates **35** 2–4, 7b, 7c, 11, 20; **62** 12
- Vertretung im Büro des Ständerates **35** 7, 7a, 7d

- Wahlvorschläge für die Kommissionen **43** 6, 7, 16, 17; **62** 11

Französische(r) Sprache, Internationale Versammlung der Parlamentarier **60** 13, 14

Freie Rede **6** 5c

Freundschaftsgruppen **63** 9a, 9b, 10; *s.a. Gruppen, parlamentarische*

Fristen *s. Anfrage; Botschaft des Bundesrates; Interpellation; Motion; parlamentarische Initiative; Postulat; Staatsrechnung; Standesinitiative; Volksinitiative; Voranschlag*

G

Gegenentwurf zu Volksinitiativen *s. Volksinitiative, Verfahren der Behandlung*
Geheime Beratung **4** 1, 3–4, 10–12, 20–23

Geheimhaltungspflicht *s. Amtsgeheimnis*
Gelübde *s. Eid und Gelübde*

Gemeinsame Kommissionen beider Räte *s. Kommissionen*

Gemeinsame Sitzungen von zwei oder mehr Kommissionen *s. Kommissionen*
Genehmigung durch Bundesversammlung

- von Verordnungen des Bundesrates **29** 12; **151** 10
- von Verträgen der Kantone unter sich sowie von Verträgen der Kantone mit dem Ausland **24** 8, 10; **30** 2; **129a** passim
- von völkerrechtlichen Verträgen **24** 1, 2, 5a–7, 9–14; **95** 12–13
s.a. Konsultation

Generalsekretär/-in der Bundesversammlung *s. Parlamentsdienste*

Generell-abstrakte Norm *s. Rechtsetzung*

Gerichte *s. eidg. Gerichte*

Gerichtskommission **40a** passim

- Handlungsgrundsätze **40a** 7b, 11
- parlamentarische Initiative **107** 20

Gerichtsverfahren, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung **154a** 10, 11; **171** 8

Gesamtabstimmung **74** 1–5, 8, 16–19; **78** 4a, 22

- Differenzbereinigung **95** 11

- Dringlichkeitsklausel 77 6
- Legislaturplanung 74 8, 19; 146 12
- Volksinitiative 74 6, 8, 19; 100 1, 3, 7, 9
- Voranschlag und Staatsrechnung 74 8, 19

Geschäftsbericht

- des Bundesgerichts 162 6
- des Bundesrates 26 7; 52 1, 3, 14; 144–145 passim
- Eintreten, obligatorisches 74 6, 15, 19
- Genehmigung 145 10–12
- Vertretung des Bundesrates bei Behandlung in den Räten 145 2–9

Geschäftsreglemente der Räte 36 passim

- Abweichung, Kompetenz der Büros 32a 15; 36 1a
- Rechtsnatur 36 10
- zweite Lesung 36 11

Geschäftsprüfungsdelegation 26 10; 53 passim

- Berichterstattung 53 33–35
- Geschäftsprüfungskommissionen, Zusammenarbeit mit 53 29, 30
- Handlungsgrundsätze 53 12
- Information des Bundesrates über geheime oder vertrauliche völkerrechtliche Verträge 53 28
- Information des Bundesrates über Notverfügungen 53 17, 18, 31, 32
- Konsultation zu geheimen oder vertraulichen Notverordnungen 151 22c
- Oberaufsicht über Geheimbereiche des Staates 53 1–4, 10, 13–15, 19–21, 25–27
- Wahl der Delegationsmitglieder 53 22, 23
- Wirkung einer Untersuchung auf andere Verfahren 154a passim; 171 passim
s.a. Aufsichtsdelegationen; Informationsrechte; Oberaufsicht

Geschäftsprüfungskommissionen 26 9, 10; 52 passim

- Eingaben zur Geschäftsführung, Zuständigkeit für die Behandlung von 129 passim
- Empfehlung 27 23–25; 158 passim
- Geheimnisschutz 52 6
- Geschäftsprüfungsdelegation, Zusammenarbeit mit 53 29, 30
- Handlungsgrundsätze 52 6, 8

- Jahresbericht 55 passim
- Oberaufsicht über die Geschäftsführung 52 7, 12–16, 27, 28
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle 52 3, 4, 31, 36, 37
- Präsident/-in, Fraktionszugehörigkeit 43 10, 11, 19
- Protokolle 52 24–26; 153 36
- Sachverständige, Beizug 52 34–37
- Sekretariat 52 29, 30; 64 4, 5, 27; 66 4, 4b; 67 2
- Stellvertretung der Mitglieder 52 20
- Subkommissionen 45 14; 52 19–22
- Vorberatung des Geschäftsberichts 52 1, 3, 14; 144 1–6, 13; 145 8, 10
- Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien 52 18
- Wirksamkeitsüberprüfungen 27 1, 2, 6, 19–25
s.a. Aufsichtskommissionen; Oberaufsicht

Geschenke, Annahme von 12 9

Gesetzgebung s. Rechtsetzung; Referendum

Getrennte Beratung der Räte 84 5; 86 3, 5

- zeitliche Abfolge 85 passim
s.a. Zweikammersystem

Gewährleistung der Kantonsverfassungen 30 2; 72 7; 95 14–16

Gewaltenteilung Einleitung 5–11; 1 9; 14 passim; 22 30; 25 1; 26 41–43, 56, 58, 63; 52 8; 53 2; 64 14; 107 5, 7; 120 2–10, 21; 129 10; 146 4, 17; 150 1, 3–5, 7, 10, 28; 151 4, 5; 153 1, 9, 26; 159 4; 162 7; 163 8

- personelle Gewaltenteilung 14 7–8, 17; 61 36

Gleichzeitige Beratung in beiden Räten in derselben Session 85 passim

Grundsatzentscheide und Planungen 28 passim; s.a. Finanzplan; Grundsatz- und Planungsbeschlüsse; Motion; Postulat; Rückweisung

Grundsatz- und Planungsbeschlüsse 28

- 7, 14–23; 148 10, 17, 22
- in der Aussenpolitik 24 5–7, 15c; 148 6, 7, 18, 19
- Legislaturplanung 146 passim

Sachregister

Gruppen, parlamentarische 60 22, 37; 63 passim

Gruppen, des Ständerates 61 18, 18a, 41; *s.a. Fraktionen*

Gültigkeit von Volksinitiativen *s. Volksinitiativen, Verfahren der Behandlung*

H

Haftung der Ratsmitglieder für Schäden 21a passim; 31 10

Handlungsfähigkeit in Krisensituationen *s. Notrecht, Rolle des Parlaments*

Hausrecht der Bundesversammlung 5 15; 69 passim

– Zutrittsausweis 69 13, 15, 16

I

Immunität

– absolute 16 passim; 31 1; 162 11

– Aufhebung des Post- und Fernmeldegeheimnisses 18–19 passim

– Behördenmitglieder (von der Bundesversammlung gewählt) 20 5

– Differenzbereinigung 17a 6, 12–15

– Disziplinar massnahmen 13 6–7

– Ermittlungsmassnahmen 18–19 passim

– Immunitätskommission 42 24

– rechtliches Gehör des Ratsmitglieds 17a 17–19

– relative 16 7–10, 17–17a passim

– Sessionsteilnahmegarantie 16 7–10; 20 passim

– Zuständigkeit im Zweifelsfall 21 passim

Information der Öffentlichkeit 5 passim

– über Entscheide über Gesuche um Aufhebung der Immunität 17a 21

– über Kommissionssitzungen 5 9a; 47 2, 11, 12; 48 passim; 151 22a

s.a. Veröffentlichung

Informationsrechte

– Aufsichtsdelegationen 153 2, 5–10, 12, 15–17, 19, 38

– Aufsichtskommissionen 26 49, 58a, 60–63; 153 passim

– Aussenpolitik 24 3; 152 4, 6–8, 13, 15, 18, 21–25

– gegenüber eidg. Gerichten und Bundesanwaltschaft 26 58a; 162 7

– Kommissionen 7 1–16, 28–29; 150 passim

– Parlamentsdienste 153 25; 67 passim

– parlamentarische Untersuchungskommission 165 3, 7; 166 passim

– Ratsmitglieder 7 passim

– Schlichtungsverfahren bei Konflikten mit dem Bundesrat 7 13, 14, 24–26; 150 10, 26–27

s.a. Amtsgeheimnis; Anfrage; Befragung von Personen durch parlamentarische Kommissionen; Interpellation

Initiative *s. parlamentarische Initiative; Standesinitiative; Volksinitiative*

Instruktionsverbot (Art. 161 BV) 14 7; 43 26; 61 20, 25, 31, 33; 62 5, 6; 130 13; 133 12–16

Interessenbindungen, Offenlegung *s.*

Offenlegungspflichten für Ratsmitglieder

Interessenvertretung 11a 4, 8; 42 32, 33; 47 8, 9, 20; 45 10, 11; 63 passim; 69 3–4a, 15, 16; 107 34; 118 27, 35; *s.a. Offenlegungspflichten für Ratsmitglieder*

Interparlamentarische Union (IPU), Delegation 60 2, 12, 31

Interpellation 125 passim

– Antrag für Diskussion 125 16, 17

– Antwort, Frist 125 10

– Dringlicherklärung 125 3–5, 11–15

– Umwandlung in eine dringliche Anfrage 125 5, 15; *s.a. Vorstösse*

J

Jahresziele des Bundesrates 144 6–8

Justiz, Unabhängigkeit 7 9, 10; 14 17, 24; 26 53, 56–60; 142 15, 22; 153 26; 162 2, 7

K

Kantone

– Anhörung durch parlamentarische Kommissionen 44 10a; 45 3, 10, 11; 116 3, 11

s.a. Einsprache gegen Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland; Standesinitiative

Kantonsverfassungen, Gewährleistung durch Bundesversammlung 30 2; 72 7; 95 14–16

Kenntnisnahme *s. Berichte*

Klassifizierung der Kommissionsunterlagen 47a passim

s.a. Vertraulichkeit

Kollegialprinzip des Bundesrates 7 9, 31; 26 61, 62; 53 5; 112 11; 133 19; 141 18; 145 7; 150 7; 153 35; 159 12

Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte 40 passim

- Rehabilitierungen **40 13**
- Zuständigkeitskonflikte zwischen obersten Bundesbehörden **40 1, 5, 12**

Kommissionen, parlamentarische

- Abstimmungen **46 2, 4, 6–8; 78–79** passim
- Amtsdauer **43 12–15, 26, 27**
- Anhörungen **45 3, 9–10, 11; 47 8, 9, 20**
- Aufgaben **42 5, 15; 44** passim
- Ausschluss von Kommissionsmitgliedern *s. Disziplinar massnahmen*
- Bedeutung **Einleitung 44; 42 5, 29–34**
- Befragung von Bundesangestellten **150 22**
- Beizug von Sachverständigen (Experten) **45 2, 9, 9a**
- Berichterstattung an den Rat **45 1; 47 12**
- Einberufung von Kommissionssitzungen **45a** passim
- Einladung des Bundesrates **45 1; 150 1, 17**
- Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen **47a 22–27**
- gemeinsame Kommissionen beider Räte **42 18; 43 18; 46 6–8; 107 20; s.a. Einigungskonferenz; Koordinationskonferenz; Parlamentarische Untersuchungskommission; Redaktionskommission**
- gemeinsame Sitzungen von zwei oder mehr Kommissionen **49 4, 6, 12–15; 50 24**
- Information der Öffentlichkeit **5 9a; 47 2, 11, 12; 48** passim; **151 22a**
- Informationsrechte **7 1–16, 28–29; 42 20; 47 10; 150** passim
- Jahressitzungsplanung **42 26; 45a 2**
- Kommissionsminderheit **45 7; 76 8, 30–33; 93 5; 107 19; 119 4**

- Kompetenzdelegation an Kommissionen (abschliessende Behandlung) **17a 5; 28 26; 37 14; 38 3; 40 13; 42 19; 44 14, 14a; 51 4–6, 23–31; 56 21; 109 18; 124 7; 127 2; 147 3; 148 14; 152 17**
- Konsultation, allgemeines **28 12; 44 14**
- Konsultation, Aussenpolitik **24 3, 5h; 44 14; 152 4, 6–9, 13, 15–17b, 26–41**
- Konsultation zu Verordnungen des Bundesgerichts **162 7**
- Konsultation zu Verordnungen des Bundesrates **22 7, 17; 151** passim
- Koordination **44 5, 18a; 49** passim; **50 22, 23; 52 10, 11, 13, 16**
- Mitberichte **49 1, 5–7c, 16–20; 50 5–7, 26–30; 112 7b**
- Motion einer Kommission **121 1e–1h, 4, 5, 7, 15; 122 3a, 3b, 5a–5d**
- Motion oder Postulat einer Kommission bei Beratung eines Berichts **148 5, 8a, 13, 16, 18, 20**
- nicht ständige Kommissionen *s. Spezialkommissionen*
- Öffentlichkeit der Sitzungen **47 8, 9, 20**
- parlamentarische Initiative einer Kommission **42 31; 44 3, 7; 45 8; 73 7; 107 18–20; 108 5; 109 16, 17**
- Protokolle und Unterlagen **47 4, 7, 7a, 10, 13; 47a** passim; **52 24–26; 62 14; 64 8, 26; 153 36**
- Sachbereiche **42 25, 32; 44 11**
- Sekretariate **52 29, 30; 64 4, 5, 11, 12, 15, 27, 28; 65 9, 10; 66 4, 4a, 4b; 67 2**
- Selbstbefassungsrecht **42 31; 44 1, 3, 4, 7, 15–18; 45 8a; 151 11, 15**
- Spezialkommissionen **42 1–4, 6–16, 23, 27, 28; 44 11**
- Sprachen, Berücksichtigung in den Kommissionen **46 3, 9, 10**
- ständige **42 1–4, 6–16, 23–26, 29–34**
- Stellvertretung **36 17; 42 32; 45 15; 51 8; 52 20; 56 24**
- Subkommissionen **45 5, 13–18; 50 8a, 9, 12–15; 52 19–22**
- Teilnahme einer Vertretung des Bundesrates an den Sitzungen **160–161** passim
- Unvereinbarkeit zwischen Einsitznahme in Kommission und anderen Mandaten **14 6a; 42 33**

Sachregister

- der Vereinigten Bundesversammlung **39** 6, 13–15; **107** 20; *s.a. Gerichtskommission; Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte*
- Verfahren in den Kommissionen **46** passim
- Verhandlungsquorum **46** 5
- Vertraulichkeit **13** 18; **45b** 10; **47**, **47a** passim; **150** 25
- Vertretung in der Kommission des anderen Rates **109** 24; **114** 2
- Vorberatung der Beratungsgegenstände des Rates **44** 1, 2–4, 12, 13, 21
- Vorstösse einer Kommission **44** 3, 7; **45** 8; **119** 1, 4–8; **125** 10
- Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **43** 1–11, 16–24; **52** 18; **56** 24–27
- Wirksamkeitsüberprüfungen **27** 10, 10a, 11, 19, 27; **44** 6, 9, 19, 20
- Zirkularverfahren, Beschlussfassung im **45a** 11; **45b** 9, 11
- Zusammensetzung nach Fraktionsproportion **43** 8, 20–26; **45** 15; **60** 22d; **62** 11 *s.a. Aufsichtsdelegationen; Aufsichtskommissionen; Aussenpolitische Kommissionen, Büros der Räte; Delegationen der Bundesversammlung*

Konkordanzdemokratie Einleitung 3–5, 19–29; **42** 29; **62** 8; **107** 14, 34

Konsultation *s. Kommissionen parlamentarische*

Koordinationskonferenz **37** passim; **85** passim

- Aufgaben **37** 14–23
- Bildung einer Fraktion, Genehmigung **37** 19, 20; **61** 39, 40, 45
- Einberufung der Vereinigten Bundesversammlung **33** 5, 9, 12
- Abbruch oder Verschiebung einer Session **33a** 2, 9
- Wahl der Präsidien gemeinsamer Kommissionen beider Räte **43** 18

Kreditsperre **25** 7

Krisensituationen *s. Notrecht, Rolle des Parlaments*

Kündigung völkerrechtlicher Verträge **24** 4a, 5a–5h; **152** 17b

L

Legislaturplanung **74** 7–8, 15, 19; **141** 25; **146**–**147** passim

- Differenzbereinigung **94a** passim; **146** 12, 22–25
- Form der Mitwirkung der Bundesversammlung **146** 1–19
- Gegenstand **146** 1, 13, 21–25
- Jahresziele und Geschäftsbericht des Bundesrates, Verhältnis **144** 7, 11, 12
- Legislaturfinanzplan **143** 15; **146** 3, 25
- Vorberatung durch Kommission **42** 28; **146** 2, 3, 5, 7, 19
- Zeitpunkt der Behandlung **146** 20; **147** 1, 2

Leistungsauftrag und Globalbudget, Führung mit (FLAG) **49** 14

Lobbyismus, Lobbyistinnen und Lobbyisten *s. Interessenvertretung*

Los, Prioritätsratsbestimmung **84** 6

M

Mahnung *s. Disziplinarmassnahmen*

Mandat, parlamentarisches **7** 18; **8** 3–9; **14** 13; **17** passim

- freies Mandat *s. Instruktionsverbot*

Medienschaffende, Akkreditierung **5** 2–5, 10–15

Mehrheit **78** 5–12

- Mehrheit in gemeinsamen Kommissionen und Delegationen beider Räte **37** 2, 11; **46** 6–8; **51** 45; **53** 16, 36; **56** 22; **92** 5; **154a** 4, 8; **164** 1, 2, 6, 7
- Mehrheit der Mitglieder (= qualifiziertes Mehr) **77** 7; **78** 6–7; **80** 7
- Mehrheit der stimmenden Mitglieder (= einfaches Mehr) **78** 5; **92** 5; **152** 17; **154a** 8
- Wahlen, absolutes Mehr **130** 2, 5, 15, 16 *s.a. Stichentscheid bei Stimmengleichheit*

Minderheit (einer parlamentarischen Kommission)

- Minderheitsantrag **76** 8, 30–33
- Öffentlichkeit eines Minderheitsantrages **47** 12
- Unzulässigkeit von Minderheitsvorstössen **119** 4; **146** 18

Mitarbeitende, persönliche, der Ratsmitglieder **9** 9, 13, 19

Mitberichte

- Einsicht in Akten des Mitberichtsverfahrens des Bundesrates **7** 21; **153** 11–14, 35, 39
- der Kommissionen **49** 1, 5–7c, 16–20; **50** 5–7, 26–30; **112** 7b

Mitunterzeichner/-in **119** 9

Motion

- Abänderung **121** 1, 1c, 1d, 9–11, 14, 15
- Abschreibung einer angenommenen Motion **28** 23; **122** passim
- im Bereich der Aussenpolitik **148** 5, 8a, 13, 16, 18, 20
- Behandlung im Erstrat **121** 6–8
- Behandlungsfristen **121** 3, 7
- Bericht des Bundesrates über den Stand der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate **122** 2, 4, 6, 7d
- Differenzbereinigung **121** 12, 12a; **122** 10
- Erfüllung des Auftrags einer angenommenen Motion **122** passim
- Frist für Stellungnahme des zu beauftragenden Organs (insb. des Bundesrates) **121** 2–5
- Gegenstand **120** passim
- gleich lautende Motionen in beiden Räten **121** 14, 15
- Kommissionsmotionen **121** 1e–1h, 4, 5, 7, 15; **122** 3a, 3b, 5a–5d
- Rechtswirkung **118** 4; **120** passim
- Rückzug **73** 1, 5, 6
- Statistik **121** 16–16a
- Stellungnahme des zu beauftragenden Organs (insb. des Bundesrates) **121** 2–5
- Umwandlung in ein Postulat **118** 4; **121** 1, 1c
- Unzulässigkeit **120** 2, 22–24
- Vorberatung durch Kommission **121** 1a, 1b, 8–12
s.a. Vorstösse

N

Nachrichtendienste *s. Staatsschutz*

- Nachträge (zum Voranschlag)** **25** 19, 26
- Differenzbereinigung **83** 6; **94** passim
- dringliche Nachträge *s. dringliche Nachtrags- und Voranschlagskredite*

- Frist für die Unterbreitung von Nachträgen durch den Bundesrat **142** 3, 9
s.a. Voranschlag

Namensabstimmung/Namensaufruf **41**

4; **82** passim

Nationalrat

- Besonderheiten (im Unterschied zum Ständerat) **36** 13–20
- Einberufung *s. Büros der Räte*
- Konstituierung **36** 14, 15
- Reglement *s. Geschäftsreglemente*

NATO, Parlamentarische Versammlung, Delegation **60** 16, 17

Nichteintreten *s. Eintreten*

Notrecht, Rolle des Parlaments Einleitung **48**

- ausserordentliche Session **2** 12a, 22–26
- Information der GPDel über Notverfügungen des Bundesrates **53** 17, 18, 31, 32
- Konsultation der Kommissionen zu Notverordnungen **22** 7a; **51** 22; **151** 9a, 22b, 22c
- Motion, Beschleunigung des Verfahrens und der Umsetzung **121** 1g, 1h, 5; **122** 3b, 5c, 5d
- parlamentarische Initiative, Beschleunigung des Verfahrens **112** 7a, 19a, 21
- Sicherheitsmassnahmen im Parlamentsgebäude **69** 4b, 13, 13a
s.a. virtuelle Sitzungsteilnahme

O

Oberaufsicht **26** passim; **52** 7, 12–16, 27, 28; **150** 1, 8, 15

- Aufsicht, Abgrenzung zur **26** 44–45, 48
- Ausstand **11a** passim
- begleitende/mitschreitende **26** 3, 46–55a; **51** 15, 17, 32–34, 37; **52** 11
- über die Bundesanwaltschaft und die Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft **26** 25, 25a, 44a, 56–60; **40a** 16–17; **162** 7
- über die eidg. Gerichte **26** 24, 53, 56–60; **40a** 16–16b, 18–19a; **53** 26; **162** 7; *s.a. richterliche Unabhängigkeit*
- Empfehlungen **26** 17a, 28, 45; **27** 23–25; **52** 34; **53** 17; **55** 6, 7; **129** 13; **158** passim

Sachregister

- über den Finanzhaushalt **26** 5; **50** 4, 11, 16–25; **51** 12–21
- über Geheimbereiche des Staates **51** 18; **53** 1–4, 10, 13–15, 19–21, 25–27
- Geschäftsbericht des Bundesrates **144** passim
- Kriterien der **26** 34–40
- über die NEAT **26** 54
- Stellungnahme der betroffenen Behörde **157** passim
- Verhältnis zum Kollegialprinzip des Bundesrats **26** 61–63
- über die verselbstständigten Einheiten (Post, SBB, Swisscom, usw.) **26** 12, 26–28, 64; **28** 24–26
s.a. Aufsichtsdelegationen; Aufsichtskommissionen; Informationsrechte; Parlamentarische Untersuchungskommission

OECD, parlamentarische Teilnahme an Aktivitäten **60** 17a–17g, 34b

Öffentlichkeit **4** passim; **5** passim

- Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder **82** passim
- Direktübertragung der Ratssitzungen **4** 12a, 14a; **5** 6–8a, 18
- Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen **47a** 22–27
- Kommissionssitzungen bei Anhörungen **47** 8, 9, 20
- Konsultation zu Verordnungsentwürfen **151** 22a
- Tribünen, Zugang zu den **4** 14, 16–17a
- wichtige Kommissionsunterlagen **4** 15a
s. auch Geheime Beratung, Öffentlichkeitsgesetz, Veröffentlichung

Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder **11** passim

Öffentlichkeitsgesetz **47** 10; **47a** 7; **64** 20

Ordensverbot für Ratsmitglieder **12** passim

Ordnungsantrag **71** 9; **76** 6, 7a, 26–28a

Ordnungsruf *s. Disziplinar massnahmen*

Organe der Bundesversammlung **31** passim

Organisierte Debatte im Nationalrat **6** 21; **118** 16; **146** 14

OSZE, Parlamentarische Versammlung, Delegation **60** 15

P

Parlamentarische Gruppen **60** 22, 37; **63** passim

Parlamentarische Initiative

- Abschreibung **109** 28; **113** 8, 9
 - Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (Verfahren 2. Phase) **111–112** passim
 - Bedeutung **Einleitung** **37**, 45; **107** 24–34
 - Begründung **107** 23
 - Behandlung des Erlassentwurfs in den Räten **114** passim
 - Behandlungsfristen **109** 6, 13, 15, 19, 23; **111** 3; **113** passim
 - Beizug der Verwaltung **112** 2, 3, 8–14
 - Bericht der Kommission **111** 5, 12
 - Differenzbereinigung bei der Vorprüfung **109** 14, 25
 - Einreichung **72** 3, 4
 - Form (allg. Anregung, ausgearbeiteter Entwurf) **107** 6, 9–13, 15, 22
 - Funktion **107** 27–34; **112** 15
 - Gegenstand **107** 16, 17
 - einer Kommission **42** 31; **44** 3, 7; **45** 8; **73** 7; **107** 18–20; **108** 5; **109** 16, 17; **165** 4, 8
 - Recht (zur Einreichung) **6** 7–8; **107** 18, 19
 - Rückzug **73** 2, 8, 9
 - Sitzungsteilnahmerecht der Initiantin/ des Initianten **109** 26, 27; **111** 4, 11
 - Stellungnahme des Bundesrates **109** 29, 30; **112** 1, 2, 5, 6, 7b, 20–23
 - Stellungnahme der Finanzkommissionen **112** 7b
 - Vernehmlassungsverfahren **112** 1, 2, 4, 7, 16–19c
 - Vorprüfung (Verfahren 1. Phase) **107** 10–12; **109–110** passim
 - Vorstösse (insb. Motion), Abgrenzung **118** 27, 29; **120** 11
 - Zulässigkeit/Unzulässigkeit **107** 17; **108** passim
- ### **Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK)** **26** 9, 10; **153** 40; **163–171** passim
- Amtshilfe **165** 3, 7
 - Beschlussfassung **164** 1, 2, 6, 7
 - Einsatz einer/eines Untersuchungsbeauftragten **166** 6, 7, 12, 13

- Einsetzung **163** 12–18, 25–31
- Informationsrechte **165** 3,7; **166** passim
- Organisation **164** 3, 4, 8–10
- parlamentarische Initiative der PUK **107** 20
- Protokollierung **165** 4, 8
- Rechte der betroffenen Personen **168** passim
- Schweigepflicht **169** passim
- Stellung des Bundesrates **109** 30; **163** 13, 29–31; **167** passim
- Wirkung auf andere Verfahren **171** passim
- Zusammensetzung **164** 1, 2, 5
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle** **27** 1, 2, 6, 18–20; **52** 3, 4, 31; **64** 27; **70** 2
- Parlamentarische Vorstösse** *s. Vorstösse*
- Parlamentsdienste** **64** passim
 - Aktenverkehr zwischen Bundesversammlung und Bundesrat **149** 1–3, 7
 - Aufgaben **64** 21–33
 - Aufsicht **38** 1–4b, 9, 11; **64** 7, 17a, 17b
 - Ausführungsbestimmungen **70** passim
 - Beizug der Bundesverwaltung **68** passim
 - Dokumentationsdienst **64** 4, 5, 11, 29
 - Generalsekretär/-in der Bundesversammlung **33** 11; **37** 5, 6, 8, 18; **64** 3, 5, 9, 15, 16, 24; **65** 7, 8; **66** 2, 3, 4a, 4b, 5; **69** 12; **70** 6, 7; **140** 3, 9, 10
 - Informationsaufgabe **5** 9e
 - Informationsrechte **67** passim
 - Parlamentsbibliothek **64** 29; **67** 2
 - Personal, Anstellung **52** 29; **66** passim; **164** 3, 4, 8–10
- s.a. Verwaltungsdelegation*
- Parlamentsgebäude** **64** 12
 - Hausrecht **69** passim
 - Sicherheit im **64** 32; **68** 5; **69** 13, 13a
- Parlamentsverordnung** *s. Verordnung der Bundesversammlung*
- Parlamentsverwaltung** *s. Beizug der Bundesverwaltung; Parlamentsdienste; Verwaltungsdelegation*
- Parteien, politische**
 - Fraktionen, Verhältnis **61** 26–40
- Persönliche Erklärung** **6** 16
- Persönliche Mitarbeitende der Ratsmitglieder** **9** 9, 13, 16d, 19; **47a** 6a, 17

- Personalmassnahmen des Bundes, Aufsicht** **51** 32–37; **65** 6
- Personalrechtliche Untersuchung, Verhältnis zu parlamentarischer Untersuchung** **154a** passim; **171** passim
- Personen im Dienst des Bundes** *s. Befragung von Personen durch parlamentarische Kommissionen*
- Petition** **42** 2; **126–128** passim
 - Benachrichtigung der Urheberin oder des Urhebers **126** 12
 - direkte Beantwortung durch Kommissionspräsidien **126** 13
 - zu hängigen Beratungsgegenständen **126** 11
- s.a. Eingabe*
- Planung, Planungsbeschlüsse** *s. Grundsatzenscheide und Planungen; Grundsatz- und Planungsbeschlüsse*
- Politische Rechte der Ratsmitglieder, Garantie (Art. 34 BV)** **43** 24; **74** 16; **78** 3, 13, 14, 17, 20; **79** 5; **101** 14; **102** 3
- s.a. unverfälschte Willenskundgabe der Ratsmitglieder*
- Post** *s. verselbstständigte Einheiten*
- Post- und Fernmeldegeheimnis der Ratsmitglieder, Aufhebung** *s. Ermittlungsmassnahmen gegen Ratsmitglieder*
- Postulat**
 - Abschreibung eines angenommenen Postulats **124** 4–6
 - im Bereich der Aussenpolitik **148** 5, 8a, 13, 16, 18, 20
 - Bericht des Bundesrates über den Stand der Erfüllung angenommener Motionen und Postulate **122** 2, 4, 6
 - Bericht des Bundesrates über die Erfüllung eines angenommenen Postulats **122** 5, 7, 8
 - Erfüllung des Auftrags eines angenommenen Postulats **124** 4–8
 - Frist für Stellungnahme des zu beauftragenden Organs (insb. des Bundesrates) **124** 2
 - Gegenstand **123** passim
 - Rechtswirkung **118** 4; **123** passim
 - Rückzug **73** 1, 5–6
- s.a. Vorstösse*
- Präsenzliste** **10** 7

Sachregister

Präsident/-in des Nationalrates und des Ständerates 34 passim

- Alterspräsident/-in des Nationalrates **35** 22
- Amtsdauer **34** 2, 3, 16, 17
- Aufgaben **34** 7
- Disziplinarmaßnahmen **13** 1, 10–12
- Ersatzwahl bei Vakanz **34** 17
- Ordnungsruf *s. Disziplinarmaßnahmen*
- Prioritätsratsbestimmung **84** passim
- Sitzungsausschluss *s. Disziplinarmaßnahmen*
- Stellvertretung **34** 17
- Stichentscheid im Rat **80** 3–4
- Stimmabgabe **80** passim
- Verhandlungsfähigkeit, Feststellung **78** 8
- Wahl **34** 8–15
- Wortentzug *s. Disziplinarmaßnahmen*

Präsident/-in der Vereinigten Bundesversammlung 39 2, 3, 8

Präsidium des Nationalrates und des Ständerates

- Aufgaben **7** 24–26; **18** 3, 12, 15; **19** passim; **34** 18, 19; **150** 10, 26–27; **152** 21, 25

- Beschlussquorum **19** 4

Presse *s. Medienschaffende*

Protokolle und Unterlagen der Kommissionen 47a passim

- Geschäftsprüfungskommissionen **52** 24–26a; **153** 36
- Kommissionssitzungen **47** 4, 7, 7a, 10, 13; **52** 24–26; **62** 14; **64** 8, 26; **153** 36; **165** 4, 8
- parlamentarische Untersuchungskommission **165** 4, 8
- Vertraulichkeit **47** 4, 7, 7a, 13–14; **169** passim

Prioritätsrat 84 passim; **86** 5; **93** 1, 2; **116** 9; **117** 4

Q

Qualifizierte Mehrheit *s. Mehrheit*

Quorum *s. Verhandlungsfähigkeit/-quorum*

R

Ratsbüro *s. Büros der Räte*

Ratsmitglieder

- Informationsrechte **7** passim
- Kommissionsprotokolle und -unterlagen, Zugang zu **47a** 5, 6a, 10–12
- Rechte und Pflichten **6–21** passim
- Stellung **Einleitung** 8, 21, 26, 29; **1** 13; **6** passim

Ratsreglemente *s. Geschäftsreglemente der Räte*

Ratssäle

- Hausrecht **69** 1, 2, 8–11a

Ratsunterlagen, Übermittlung an Ratsmitglieder 149 passim

Rechnung *s. Staatsrechnung*

Rechtsetzung 22 passim

- Einheit der Materie **22** 7c; **76** 16, 17; **101** 9–11
- «Einzelfallgesetz» **29** 13–16
- Rechtssatzbegriff **22** 18–45
- wichtige bzw. grundlegende rechtsetzende Bestimmungen (materieller Gesetzesbegriff) **22** 4, 8–10

s.a. Verordnung

Redaktionelle Überprüfung von Erlassen der Bundesversammlung 56–59

passim

- Berichtigung in einfachen Bundesbeschlüssen **56** 20a, 20b; **57** 2, 21, 22
- Berichtigung in Referendumsvorlagen **58** 18–22
- Berichtigung nach Publikation in der AS **58** 14–16
- Berichtigung nach der Schlussabstimmung **56** 11; **58** passim; **81** 12
- Grammatik-, Rechtschreibungs- und Darstellungsfehler **58** 8, 16
- Landessprachen, Übereinstimmung **56** 1, 2, 4, 14, 17; **57** 5, 9; **99** 1a, 5–8
- Überprüfung vor der Schlussabstimmung **56** 17; 18, **57** passim
- Volksinitiativen **99** 1a, 5–8

s.a. Redaktionskommission

Redaktionskommission 56–59 passim

- Antrags- und Initiativrecht **56** 22; **57** 15–17
- Beizug der Verwaltung **56** 30
- Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien **56** 24–27

s.a. redaktionelle Überprüfung von Erlassen der Bundesversammlung

Rederecht 6 2–5c, 11–26; **36** 5–8, 16

- bei der Behandlung von Standesinitiativen **6** 18
- bei der Behandlung von Vorstössen **6** 13; **118** 15, 16
- Beschränkung durch Beratungskategorien des Nationalrat **6** 19–24
- zur Begründung von Anträgen **6** 5, 5a, 12–14, 23, 24; **128** 3
- von Sachverständigen in Begleitung des Bundesrates in Ratssitzungen **159** 15

Redezeit **6** 3, 27

- bei der Behandlung von Vorstössen **118** 8
- der Fraktionen **61** 11, 13

Referendum

- Auswirkungen auf Bundesversammlung **Einleitung** 12–18
- Einzelakt- bzw. Verwaltungsreferendum **29** 1–4, 13–16
- Finanzreferendum **25** 38
- zu Grundsatz- und Planungsbeschluss von grosser Tragweite **28** 18, 18a, 22

Richterliche Unabhängigkeit **7** 9, 10; **14** 17, 24; **26** 53, 56–60; **136** 8–12; **142** 15, 22; **162** 2, 7

Rückkommensantrag **76** 7, 7a, 27–29

- bei der Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität **17a** 20
- im Differenzbereinigungsverfahren **89** 2, 9–12

Rückweisung **74** 18–19; **75** passim; **87** 1–7; **141** 29

- eines Berichtes des Bundesrates zur Abschreibung einer Motion oder eines Postulates **124** 7

Rückzug eines Beratungsgegenstandes **73** passim

S

Sachverständige

- Begleitung des Bundesrats in Rats- und Kommissionssitzungen **159** 14, 15; **160** 10, 11
- Beizug durch Kommissionen **45** 2, 9; **47** 8, 9, 20; **52** 34–37
- in einer parlamentarischen Untersuchungskommission **170** 1–12

Sanktionen gegen Ratsmitglieder **13** passim

SBB *s. verselbstständigte Einheiten*

Schriftliches Verfahren im Nationalrat **6** 24

Schluss der Beratungen **86** 6

Schlussabstimmung **78** 4a, 22; **81** passim

- Dringlichkeitsklausel **77** 11
- Fraktionserklärung **6** 17; **62** 13; **81** 7
- Gegenstand **81** 5, 6
- Redaktionskommission **57** 11–13, 17–19; **81** 6, 7, 9, 10, 12
- Volksinitiative **100** 1, 3, 7, 10
- Wirkung **81** 11
- Zeitpunkt **81** 4a, 6, 8–9a

Schuldenbremse **25** 4, 5; **78** 6; **142** 19; **143** 10, 11

Schweizerische Nationalbank *s. verselbstständigte Einheiten*

Session

- Abbruch oder Verschiebung **2** 15; **33a** passim
- ausserordentliche **2** 5, 8, 9, 11–12a, 18–25, 25; **33** 9; **51** 6
- Einberufung **2** 20–22; **33** passim
- ordentliche **2** 1–4, 8, 13–15; **81** 4a, 8–9a
- Planung/Sessionsprogramm **2** 15; **33** 10; **35** 16, 21; **37** 15
- Session sui generis bei Gefährdung der Sicherheit der Bundesbehörden **2** 26; **33** 6, 7, 13
- Sessionsrhythmus **2** 14
- Sondersession **2** 6–7, 16–17a, 24; **119** 3a

Sessionsteilnahmegarantie **16** 7–10; **20** passim; *s.a. virtuelle Sitzungsteilnahme*

Sicherheit, innere und äussere

- Einberufung der Bundesversammlung bei Gefährdung **33** 6, 7, 13
- Massnahmen zur Wahrung **30** 2

Sistierung **87** 1–2, 7–10

Sitz der Bundesversammlung **32** passim
s.a. Tagungsort der Bundesversammlung, ausserordentlicher; virtuell durchgeführte Ratssitzungen

Sitzungsausschluss *s. Disziplinarmassnahmen*

Sitzungsgeheimnis der Kommissionen **47** passim

Sitzungsteilnahmepflicht **10** passim

Sondersession **2** 6–7, 16, 17, 24

Sonderverfahren **85** passim

Sachregister

Spesenentschädigungen *s. Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder*
Spezialkommissionen 42 1–4, 6–16, 23, 27, 28; 44 11

Sprachen, Berücksichtigung

- Unterlagen und Präsentationen für Kommissionen 46 3, 9, 10
- Wahl der Kommissionsmitglieder und -präsidien 43 24

Staatsrechnung 25 1, 34–36; 142 1, 9, 14, 20–22

- Eintreten, obligatorisches 74 6, 15
- Finanzkommissionen, Vorberatung durch 50 1–4, 10, 12, 14, 15, 20
- Frist für die Unterbreitung durch den Bundesrat 142 1, 9, 14
- Gesamtabstimmung 74 8, 19

Staatsschutz

- Akteneinsicht 7 22; 150 24; 153 15
- Obergericht über Geheimbereiche des Staates 51 18; 53 1–4, 10, 13–15, 19–21, 25–27

Staatsverträge *s. völkerrechtliche Verträge*

Ständerat

- Besonderheiten (im Unterschied zum Nationalrat) 36 13–20
- Einberufung *s. Büros der Räte*
- Reglement *s. Geschäftsreglemente*
- Stellung **Einleitung** 30–32

Standesinitiative

- Abschreibung 117 5
- Anhörung der Vertretung des Kantons 116 3, 11
- Ausarbeitung eines Erlassentwurfes (Verfahren 2. Phase) 117 passim
- Bedeutung (Statistik) 115 16–18
- Begründung 115 14
- Behandlungsfristen 116 5, 9a, 10
- Differenzbereinigung 95 17; 116 8
- Einreichung 72 8
- Form (allg. Anregung, ausgearbeiteter Entwurf) 115 11, 14, 15
- Funktion 115 19, 20; 116 12
- Gegenstand 115 12, 13
- Prioritätsrat 84 5; 116 9; 117 4
- Rederecht eines Ratsmitglieds aus dem Urheberkanton 6 18; 115 20; 116 12
- Vorprüfung (Verfahren 1. Phase) 116 passim

- Zulässigkeit/Unzulässigkeit 107 17; 108 passim

Stellungnahme, Recht auf

- der betroffenen Behörde 157 passim; 158 6
- der betroffenen Person 157 3; 168 5–9, 17–18
- des Bundesgerichts 162 12
- des Bundesrats 112 1, 2, 5, 6, 20–23; 157 passim; 158 6; 167 passim
- des Ratsmitglieds 13 14, 15; 17a 17–19

Stellvertretung

- in den Büros der Räte 35 8, 9
- des Bundesrates in Räten und Kommissionen 159 8
- in der Einigungskonferenz 91 6, 10, 11
- in der Finanzdelegation 51 8
- in den Geschäftsprüfungskommissionen 52 20
- in den Kommissionen 36 17; 42 32; 51 8; 52 20; 56 24
- Präsident/-in des National- und Ständerates 34 17
- Präsident/-in der Vereinigten Bundesversammlung 39 3, 8
- in den Präsidien 19 4
- Verbot bei Abstimmungen im Rat 10 6; 13 9

Stichentscheid bei Stimmgleichheit

- Einigungskonferenz 92 2, 6
- Kommissionen 46 2, 4; 80 6
- Rat 80 3, 4

Stimmabgabe

- Kommissionspräsident/-in 46 2, 4; 80 5–6; 92 2, 6
- Präsident/-in des National- und Ständerates 80 passim
- Verbot der Stellvertretung im Rat 10 6; 13 9

s.a. elektronisches Abstimmungssystem

Stimmenthaltung 80 1

Stimmzähler/-innen 35 8, 9; 41 7,8

Stimmverhalten der Ratsmitglieder, Veröffentlichung 82 passim

Strafrechtliche Verfolgung von Ratsmitgliedern *s. Immunität*

Subkommissionen 45 5, 13–18; 50 8a, 9, 12–15; 52 19–22; 56 26–28; 150 13; 152 24b

Swisscom *s. verselbstständigte Einheiten*

T

Taggeld *s. Einkommen und Entschädigungen der Ratsmitglieder*

Tagungsort der Bundesversammlung, ausserordentlicher 32 5–13; *s.a. virtuell durchgeführte Ratssitzungen*

Teilnahmepflicht, Rats- und Kommissionssitzungen 10 passim

Teilrevision der Bundesverfassung 23 passim; 85 passim

Teilung

- Beratung eines Erlassentwurfs 88 passim
- Erlassentwurf 76 21–25
- Vorstoss 119 1, 11

Teilungültigkeit von Volksinitiativen *s. Volksinitiativen, Verfahren der Behandlung*

Titel, Verbot ausländischer 12 passim

Tonaufnahmen in den Ratssälen 5 6–8, 16–18

Transparenz betr. Interessenbindungen *s. Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder*

Tribünen *s. Öffentlichkeit*

U

Überbrückungshilfe für aus dem Rat ausgeschiedene Ratsmitglieder 9 15, 16b

Übereinstimmung der Beschlüsse der Räte 83 passim; 86 5; 89 1–3

- Ausnahmen 83 4, 6–7; 87 2, 6; 94 passim; 98 20–24
- s.a. Zweikammersystem*

Ungültigkeit von Volksinitiativen *s. Volksinitiativen, Verfahren der Behandlung*

Untersuchungskommission *s. parlamentarische Untersuchungskommission*

Unvereinbarkeiten für Ratsmitglieder 11 1; 14 passim; 15 passim; 42 33

Unverfälschte Willenskundgabe der Ratsmitglieder 74 16; 76 7a; 78 3, 13, 14, 17, 20; 79 5; 101 14; 102 3

s.a. politische Rechte der Ratsmitglieder, Garantie

Unzulässigkeit von Anträgen und Beratungsgegenständen *s. Zulässigkeit*

V

Vereidigung *s. Eid und Gelübde*

Vereinigte Bundesversammlung

- Abstimmungen 41 4
- Büro 39 passim
- Einberufung 33 5, 9, 12
- Kommissionen 39 6, 13–15; 107 20
- Präsident/-in 39 2, 8
- Verfahren 41 passim
- s.a. Gerichtskommission; Kommission für Begnadigungen und Zuständigkeitskonflikte*

Verhandlungsfähigkeit/-quorum

- Einigungskonferenz 92 1, 4
- Kommissionen 46 5
- Kommissionen zur Behandlung von Gesuchen um Aufhebung der Immunität 17a 5, 16
- Präsidien im Verfahren der Ermächtigung zu Ermittlungsmassnahmen 19 4
- Räte 10 2–6; 78 8

Vernehmlassungsverfahren zu parlamentarischen Initiativen 112 1, 2, 4, 7, 16–19c

Veröffentlichung

- Entklassifizierung von Kommissionsunterlagen 47a 22–27
- Ratsverhandlungen (Amtliches Bulletin) 4 2, 5–9, 18–19
- Stimmverhalten der Ratsmitglieder 10 8–9; 82 passim

Verordnung

- des Bundesrates, Auftrag zur Änderung durch eine Motion 120 18; 122 3a, 3b, 5a–5d
- des Bundesrates, Genehmigung durch Bundesversammlung 29 12; 151 10
- des Bundesrates, Konsultation der Kommissionen 22 7, 7a, 17; 122 3a, 3b, 5a–5d; 151 passim
- des Bundesrates, Konsultation der Kommissionen zu Notverordnungen 22 7a; 151 9a, 22b, 22c
- der Bundesversammlung 22 15
- Verordnungsveto der Bundesversammlung 22 7b; 151 10; 122 3a
- Verwaltungsverordnung 22 22–26
- s.a. Allgemeinverfügung; Geschäftsreglemente der Räte; Rechtsetzung*

Verpflichtungskredit 25 6, 7, 28–31

Sachregister

- dringlicher *s. dringliche Nachtrags- und Verpflichtungskredite*

Verselbstständigte Einheiten (Post, SBB, Swisscom, usw.)

- Mitwirkung des Parlamentes bei der Festlegung der strategischen Ziele **28** 5, 24–26
- Oberaufsicht über **26** 12, 26–28, 64

Vertraulichkeit der Kommissionssitzungen 47 passim; **45b** 10; **169** passim

Verwaltung *s. Bundesverwaltung; Parlamentsdienste*

Verwaltungsdelegation **38** passim; **64** 7, 11, 15, 17a, 17b, 18; **65** 2–6a; **66** 4, 4a; **68** 4, 7, 8; **69** 11–13a; **70** 5–7

- Aufgaben **38** 9–14
- Fraktionsbeiträge, Prüfung der Zweckbindung **62** 19
- Weisungen über die Zuteilung der personellen und finanziellen Mittel **38** 4a, 14
- Zuständigkeit für Voranschlag der Bundesversammlung **142** 2, 16

Verweis gegen ein Ratsmitglied *s. Disziplinarmassnahmen*

Virtuelle Sitzungen

- der Kommissionen **45b** passim
- der Räte **32a** passim; *s.a. Sitz der Bundesversammlung*

Virtuelle Sitzungsteilnahme einzelner Teilnehmender

- an Kommissionssitzungen **45b** 6, 11–13
- an Ratssitzungen **10a** passim

Vizepräsident/-in

- Kommissionen **43** 18; **91** 6, 11
- Räte **34** passim

Völkerrechtliche Verträge

- Bericht über die vom Bundesrat oder von ihm untergeordneten Behörden abgeschlossenen Verträge **24** 5; **53** 28; **148** 9
- Differenzbereinigung **95** 12–13
- Genehmigung durch die Bundesversammlung **24** 1, 2, 5a–7, 9–14; **95** 12–13; **152** 4, 17b
- von grundlegender staatsleitender Tragweite, Mitwirkung der Bundesversammlung bei der Aushandlung **24** 15a–15c

- der Kantone, Einsprache des Bundesrates oder eines Kantons **24** 8, 10; **129a** passim

- Kündigung **24** 4a, 5a–5h; **152** 17b

- Soft law **24** 7; **28** 17; **152** 27–28a

- Verhandlungsmandat, Konsultation der Kommissionen **24** 3; **152** 4, 6–9, 13, 15, 26–34, 37–41

- vorläufige Anwendung oder dringliche Kündigung, Konsultations- und Vetorecht der Kommissionen **24** 5h; **152** 16, 17, 17b, 35–36

Volksabstimmung, Verfahren nach Kassation **97** 23a, 23b

Volksinitiative, Verfahren bei der Behandlung

- Abstimmungsempfehlung **100** passim; **101** 1–6, 14–19; **102–103** passim; **106** 11, 12
- allgemeine Anregung **97** 15, 26; **103–104** passim
- Aufteilung **98** 2, 4
- Beschlussfassung der Bundesversammlung in Form des Bundesbeschlusses **23** 5–7
- Differenzbereinigung bei Fristverlängerung **105** 2, 13
- Differenzbereinigung bei Gültigkeitsklärung **98** 6, 9a, 20–24a, 26
- Differenzbereinigung bei Volksinitiativen mit direktem Gegenentwurf **101** 17, 18
- Einheit der Materie/der Form **98** 2, 3, 5, 10, 25; **101** 9–11
- Einreichung, Hängigkeit in der Bundesversammlung **72** 7; **97** 21, 22
- Eintreten, obligatorisches **74** 6, 8, 15, 19; **100** 3, 9
- Frist für die Botschaft des Bundesrates **97** passim
- Frist für die Bundesversammlung **97** passim; **103** 1, 2, 4, 5; **104** 2; **106** passim
- Fristverlängerung für den Bundesrat **97** 16–18, 24
- Fristverlängerung für die Bundesversammlung **97** 3; **105** passim
- Gegenentwurf, direkter **76** 21; **86** 4, 9; **97** 16–18, 24; **100** 14, 15, 17, 18; **101–102** passim; **105** passim

- Gegenentwurf, indirekter **76** 21; **97** 16–18, 24; **105** passim
- Gesamtabstimmung **74** 6, 8, 19; **100** 1, 3, 7, 9
- Gültigkeit **22** 42; **83** 6; **98** passim
- Redaktionelle Überprüfung **99** 1a, 5–8
- Schlussabstimmung **100** 1, 3, 7, 10
- Teilungültigkeit **98** 7, 8, 15–19a, 23, 24; **99** 1, 3
- Totalrevision der Bundesverfassung **83** 6; **96** passim
- Unabänderbarkeit **98** 4, 17; **99** passim
- zwingendes Völkerrecht **98** 7, 10, 25
s.a. Volksabstimmung, Verfahren nach Kassation

Volksrechte, Auswirkungen auf Bundesversammlung Einleitung 12–18

Voranschlag **25** 1, 2, 4, 8–23, 26, 27; **142** passim

- Ausgabenbeschlüsse und Einnahmen im Voranschlag, Rechtswirkung **25** 10, 11
- der Bundesanwaltschaft **142** 7, 8, 15
- der Bundesversammlung **37** 17; **142** 2, 4, 15, 16, 23
- Differenzbereinigung **83** 6; **94** passim
- des/der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten **142** 8a, 15
- der Eidg. Finanzkontrolle **142** 2, 4, 15, 18, 24
- der eidg. Gerichte **142** 4, 15, 17, 21, 22
- Eintreten **74** 6, 15
- Finanzkommissionen, Vorberatung durch **50** 1–4, 10, 12–15; **142** 11–14
- Frist für die Unterbreitung durch den Bundesrat **142** 1, 5, 9, 10
- Gesamtabstimmung **74** 8, 19
- Globalbudget **25** 23
- Nachträge **25** 19, 26
- Nichtzustandekommen (budgetloser Zustand) **25** 17, 18
- Planungsgrössen im Voranschlag **94a** passim
- Vorgaben für die Kreditverwendung **25** 22–23, 39–42

Vorberatung der Beratungsgegenstände des Rates **44** 1, 2–4, 12, 13, 21

- gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte **49** 4, 6, 12–15; **50** 24
- Motion **121** 1a, 1b, 8–12

Vorlage *s. Beratungsgegenstand*

Vorprüfung *s. parlamentarische Initiative, Standesinitiative*

Vorsorgeentschädigung für Ratsmitglieder **9** 10, 20

Vorstösse

- Abschreibung **118** 17, 18; **119** 12–15
- an die Aufsichtsbehörde für die Bundesanwaltschaft **118** 31–32b
- in der Aussenpolitik **24** 5
- Beantwortung **118** 12, 13
- Bedeutung, Funktion **118** 35
- Begriff **118** 23–27
- Begründung **118** 11–13; **119** 8
- an die Büros der Räte **118** 28–30
- dringliche *s. Anfrage; Interpellation*
- an die eidg. Gerichte **118** 31–32a
- Einreichung **119** 1, 3a, 4–9
- einer Kommission **44** 3, 7; **45** 8; **119** 1, 4–8; **125** 10
- einer Kommissionsminderheit, Unzulässigkeit **119** 4; **146** 18
- Kontingentierung, Beschränkung **118** 9, 18a, 34
- Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner **119** 9
- Prüfung auf formale Rechtmässigkeit **118** 32b; **119** 8
- Recht zur Einreichung **6** 7–8; **118** 18a
- Rederecht **6** 3–5, 12–14; **76** 13; **118** 15, 16
- Redezeit **118** 8
- reservierte Beratungszeit im Nationalrat **118** 10, 14; **121** 7
- Rückzug **73** 1, 5–6
- schriftliches Verfahren **118** 11–13; **121** 7
- Statistik **118** 33, 33a; **121** 16, 16a
- Teilbarkeit **119** 1, 11
- Unabänderbarkeit **119** 10
s.a. Anfrage; Erklärung; Fragestunde; Interpellation; Motion; Postulat

W

Wahl der Leitung der Bundesanwaltschaft und ausserordentlicher Bundesanwälte/-innen **40a** 7; **136** 7; **139** 6–10

Wahl der Mitglieder der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft **40a** 7; **139** 6–10

Wahl der Mitglieder und Präsidien der Büros **35** 11–13

Sachregister

Wahl des/der Bundeskanzlers/in 139 1–4

Wahl der Mitglieder und des Präsidiums des Bundesrates

- Ausscheidungsverfahren **132** 13, 14
- aufeinanderfolgende Einzelwahl oder Listenwahl **132** 4–9, 18
- Besetzung von Vakanzen **132** 17, 22, 23; **133** passim
- Bundespräsident/-in **134** passim
- Ersatzwahl für das Präsidium **134** 8
- Gesamterneuerung **132** passim
- Reihenfolge nach Amtsalter **132** 19–21; **133** 2, 3, 11
- Verschiebung **132** 15–17
- Vizepräsident/-in des Bundesrates **134** passim
- Wahlfreiheit der Bundesversammlung **133** 12–16
- Wahlvorschläge **130** 10
- Zeitpunkt des Amtsantritts **133** 10
- Zeitpunkt des Rücktritts **133** 18–20
- Zeitpunkt der Wahl **132** 15, 16; **133** 4, 5–10

Wahl des/der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten 139 6–9

Wahl des Generals 139 1–4

Wahl der Mitglieder und der Präsidien der eidg. Gerichte

- Amtsdauer **135** 3–5
- Ausscheidungsverfahren **137** 8
- Gesamterneuerung **135** passim; **136** passim
- Ergänzungswahl **135** 10; **136** 6, 8; **137** passim
- Listenwahl **136** 2–5; **137** 1, 4, 6, 7
- Präsidien der eidg. Gerichte **138** passim
- Vorbereitung der Wahl durch Gerichtskommission **40a** 1–6, 7b, 9, 10, 12, 13, 20–22
- Wahlvorschläge **137** 5
- Zeitpunkt der Wahl **135** 6, 8, 9; **136** 8
- Zusammensetzung nach Fraktionsproportion **137** 8, 9

s.a. richterliche Unabhängigkeit

Wahl der Mitglieder und der Präsidien der Kommissionen 43 1–11, 16–24

Wahl der Präsidien der Räte 34 8–15

Wahlen in der Bundesversammlung, Allgemeines 41 3, 5–8

- absolutes Mehr **130** 2, 5, 15, 16
- geheime Wahlen **130** 3, 5, 13, 14
- gültige/ungültige Stimmen/Wahlzettel **131** passim; **136** 5; *s.a. Wahlen, absolutes Mehr*
- leere Wahlzettel **131** 12; **136** 5; *s.a. Wahlen, absolutes Mehr*
- Stimmengleichheit, Losentscheid **130** 11
- Wiederholung einer Wahl **131** 4, 6, 15
s.a. Bestätigung von Wahlen

Wahlvorschlag

- Recht zur Einreichung **6** 9; **62** 9, 10
- für Richterwahlen **40a** 13
s.a. Wahl der Mitglieder und der Präsidien der eidg. Gerichte

Wirksamkeitsüberprüfung 26 39, 40; 27 passim; 44 6, 9, 19, 20

Wortentzug s. Disziplinarmaßnahmen

Z

Zahlungsrahmen 25 6, 7, 28, 32

Zeugeneinvernahme 153 5–8, 12, 28; 154 10; 166 1–5, 9–11, 170 passim; s.a.

Auskunftspersonen

Zirkularverfahren, Beschlussfassung im 45a 11; 45b 9, 11

Zulässigkeit bzw. Unzulässigkeit von Anträgen und Beratungsgegenständen 76 12; 107 17; 108 passim; 120 22–24

Zusatzbotschaft s. Botschaft des Bundesrates

Zuständigkeitskonflikte zwischen den obersten Bundesbehörden 30 2; 40 1, 5, 12

Zweikammersystem

- Allgemeines, Charakteristika der beiden Räte **Einleitung** 30, 31; **36** 13–20; **81** 4a; **84** 8
- getrennte Beratung der Räte **84** 5; **86** 3, 5
- Initiativrecht der Ratsmitglieder oder -organe nur im eigenen Rat **107** 8, 20, 21
- Koordination der Kommissionen beider Räte **49** 4–6, 13; *s.a. Kommissionen, gemeinsame Kommissionen beider Räte*
- Teilnahmerecht von Ratsmitgliedern in einer Kommission des anderen Rates **109** 24; **114** 2

- übereinstimmende Beschlüsse der Räte **83** passim; **86** 5; **89** 1–3
- übereinstimmende Beschlüsse der Räte, Ausnahmen **83** 4, 6–7; **87** 2, 6; **94** passim; **98** 20–24
- Weiterleitung der Beratungsgegenstände an den andern Rat **86** passim
- zeitliche Abfolge der Beratung in den Räten **85** passim
s.a. Differenzbereinigungsverfahren; Erstrat; Rückweisung; Sistierung

Zweite Lesung 36 11

Zwischenfrage 6 15

ISBN 978-3-7190-4742-9

