

**Parlamentarische Initiative
Verbesserungen der Organisation und der Verfahren
des Parlaments**

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 29. August 2011

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen Entwürfe zu Änderungen des Parlamentsgesetzes und des Geschäftsreglements des Ständerats. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

29. August 2011

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Alain Berset

Übersicht

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates unterbreitet mit dieser Vorlage fünfzehn Änderungen des Parlamentsgesetzes (ParlG) und des Geschäftsreglements des Ständerates (GRS). Zum grösseren Teil handelt es sich um kleine Änderungen, um die Schliessung von Gesetzeslücken und um Präzisierungen des Parlamentsgesetzes, dessen Anwendung in der Praxis gelegentlich zu Unsicherheiten Anlass gegeben hat.

Die SPK schlägt aber auch drei Änderungen von grösserer Tragweite vor:

- 1. Parlamentarische Initiativen und Standesinitiativen sollen neu nicht mehr als allgemeine Anregung, sondern nur noch in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden dürfen. Heute sind die Anregungen der Ratsmitglieder und der Kantone häufig in derart allgemeiner Form gehalten, dass ihre mögliche Umsetzung weitgehend offen bleibt. Wenn die Initianten den Vorentwurf eines Erlasses unterbreiten müssen, so müssen sie sich genauere Überlegungen über die konkrete Umsetzung ihrer Ziele machen. Ihr Aufwand nimmt damit zwar zu; dasselbe gilt aber auch für die Realisierungschance, falls das Anliegen mehrheitsfähig ist. Für nicht detailliert ausgearbeitete politische Absichtserklärungen stehen andere parlamentarische Instrumente (insbesondere die Motion) zur Verfügung. Zudem hat jedes Ratsmitglied wie bisher das Recht, in Form einer allgemeinen Anregung in einer Kommission die Ausarbeitung einer parlamentarischen Initiative dieser Kommission zu beantragen. Die parlamentarische Initiative und die Standesinitiative sollen zudem aufgewertet werden, indem die bereits früher bestehenden Behandlungsfristen für die Vorprüfung dieser Initiativen durch die Kommissionen wieder eingeführt werden. In letzter Zeit haben Kommissionen diese Vorprüfung gelegentlich verzögert. Der Grundsatzentscheid, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht, kann und soll rasch gefasst werden, ungeachtet des Standes allfälliger anderer Gesetzgebungsverfahren zum Thema der Initiative.*
- 2. Ein Begehren zur Einberufung einer ausserordentlichen Session soll neu bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen müssen, die in beiden Räten hängig sind. Die Session soll in der Regel in beiden Räten in derselben Woche stattfinden; diese Woche soll durch die Büros von Nationalrat und Ständerat gemeinsam bestimmt werden. Heute werden ausserordentliche Sessionen zu bestimmten Themen verlangt, wobei nicht sichergestellt ist, dass in beiden Räten entsprechende Beratungsgegenstände behandlungsreif sind. Eine Koordination zwischen den beiden Räten findet nicht statt. Mit ihren Vorschlägen will die SPK den verfassungsmässigen Zustand wiederherstellen: Gemäss Bundesverfassung versammeln sich beide Räte zu einer ausserordentlichen Session, auf Begehren des Bundesrates oder eines Viertels der Mitglieder eines Rats. Der Zweck dieser Session besteht nicht darin, dass in einem Rat eine allgemeine Aussprache stattfinden kann, sondern dass beide Räte übereinstimmende Beschlüsse fassen können. Das heute of-*

fenbar im Nationalrat bestehende Bedürfnis nach einer Debatte auf Begehren einer qualifizierten Ratsminderheit könnte durch eine Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrats befriedigt werden.

3. *Es soll das Recht auf Wortmeldung zu umstrittenen Vorstössen neu im Gesetz verankert werden. Wird eine bestrittene Motion angenommen, so geht sie an den anderen Rat. Diesem Rat bzw. dessen vorberatender Kommission fehlen wesentliche Entscheidungsgrundlagen, wenn im Erstrat keine mündliche Debatte stattgefunden hat. Findet vor einem umstrittenen Entscheid keine Debatte statt, so ist schwer nachvollziehbar, aufgrund welcher Argumente der Entscheid gefällt wurde. Schriftliche Begründungen sind kein genügender Ersatz für eine mündliche Debatte, weil der unmittelbare Zusammenhang fehlt zwischen dem Entscheid und den Argumenten, die zu diesem Entscheid geführt haben. Die SPK reagiert mit diesem Vorschlag auf jüngste Entwicklungen im Nationalrat, welche erhebliche negative Auswirkungen auf die Arbeit des Ständerates haben. Wenn der Nationalrat z.B. eine grosse Zahl von Vorstössen in einer «organisierten Debatte» zu einem Thema behandelt, so wird in dieser allgemeinen Debatte in der Regel nicht zu den einzelnen Vorstössen Stellung genommen, und es ist folglich nicht nachvollziehbar, warum eine bestimmte Motion angenommen wurde, obwohl sie umstritten war. Dieses Verfahren ist nicht geeignet, um den Stellenwert von Motionen zu stärken. Es ist in Kauf zu nehmen, dass wegen der neuen Vorschrift im Nationalrat eine geringere Zahl von Motionen behandelt und gegebenenfalls angenommen werden kann: Dafür erhalten die angenommenen Motionen ein grösseres Gewicht, zuerst im Ständerat und später, sofern der Ständerat die Motion auch annimmt, beim Bundesrat, der den Auftrag der Motion erfüllen sollte.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6794
1 Entstehungsgeschichte	6798
1.1 Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 und seine bisherigen Änderungen	6798
1.2 09.3896 Motion (Stadler Hansruedi) Briner. Eidgenössisches Parlament. Fit für die Zukunft	6798
1.3 Arbeiten der SPK	6799
2 Grundzüge der Vorlage	6800
2.1 Punktuelle Verbesserungen oder grundlegende Parlamentsreform?	6800
2.2 Die wichtigen Reformvorschläge	6800
2.2.1 Behandlung von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen	6800
2.2.1.1 Mängel der heutigen Situation	6800
2.2.1.2 Form einer parlamentarischen Initiative	6801
2.2.1.3 Behandlungsfristen bei der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative	6803
2.2.1.4 Analogie zwischen Standesinitiative und parlamentarischer Initiative	6805
2.2.2 Ausserordentliche Sessionen	6806
2.2.2.1 Geltendes Recht	6806
2.2.2.2 Die Praxis der ausserordentlichen Sessionen	6807
2.2.2.3 Reformvorschläge	6809
2.2.2.4 Mögliche Alternative zur ausserordentlichen Session	6811
2.2.3 Grundsatz der mündlichen Beratung	6811
2.2.3.1 Geltendes Recht und Praxis	6811
2.2.3.2 Reformvorschlag	6813
2.3 Abgelehnte Reformvorschläge	6814
2.3.1 Rhythmus der ordentlichen Sessionen	6814
2.3.2 Kontingentierung von Vorstössen	6815
2.3.3 Beschränkung der Redezeit für die Ratsmitglieder	6815
2.3.4 Koordination der Tätigkeiten der Finanzkommission (FK) und der Geschäftsprüfungskommission (GPK)	6815
2.3.5 Schaffung einer Aussenpolitischen Delegation	6816
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6816
3.1 Änderung des Parlamentsgesetzes	6816
3.2 Änderung des Geschäftsreglements des Ständerates	6821
4 Finanzielle und personelle Auswirkungen	6822
5 Rechtliche Grundlagen	6822

A	Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) (Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes) (<i>Entwurf</i>)	6823
B	Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) (Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes) (<i>Entwurf</i>)	6827

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 und seine bisherigen Änderungen

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat mit Bericht vom 1. März 2001 den Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG; SR 171.10) unterbreitet (01.401). Mit dieser Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 wurden drei Ziele verfolgt:

1. Konkretisierung der in der Bundesverfassung (SR 101) neu vorgesehenen Möglichkeiten im Bereich des Parlamentsrechts.
2. Umsetzung notwendiger Reformen des Parlamentsrechts.
3. Systematische Zusammenfassung und übersichtliche Darstellung des Parlamentsrechts sowie redaktionelle Überarbeitung der sprachlich veralteten Bestimmungen.

Nach der Annahme des neuen Parlamentsgesetzes in den Schlussabstimmungen der Räte am 13. Dezember 2002 sind das Gesetz und die sich darauf abstützenden, ebenfalls totalrevidierten neuen Geschäftsreglemente der Räte am 1. Dezember 2003, mit Beginn der 47. Legislaturperiode in Kraft getreten.

Mit dieser umfassenden Neukodifizierung des Parlamentsrechtes sind zwar die oben genannten drei Ziele erreicht worden. Es war aber von vornherein klar, dass damit das Parlamentsrecht nicht für die nächsten Jahrzehnte quasi in Stein gemeisselt werden konnte. Die Vielzahl verschiedenartiger Beratungsgegenstände, die zahlreichen Rechte der einzelnen Ratsmitglieder und die Komplexität eines Zweikammersystems werfen immer wieder neue Fragen auf und führen quasi permanent zu neuem gesetzgeberischem Handlungsbedarf. Seit Inkrafttreten des ParlG am 1. Dezember 2003 ist es bereits sechzehn Mal geändert worden.

1.2 09.3896 Motion (Stadler Hansruedi) Briner. Eidgenössisches Parlament. Fit für die Zukunft

Mit seiner Motion vom 24. September 2009 wollte Ständerat Hansruedi Stadler (C, UR) die zuständigen Organe der Bundesversammlung beauftragen, «zu folgenden Fragen Bericht zu erstatten und dem Parlament die entsprechenden Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten: Wie können die Organisation des Ratsbetriebes und der Kommissionsarbeit sowie die Verfahrensabläufe so verbessert werden, dass sie den künftigen Herausforderungen gerecht werden?» Ständerat Stadler legte im Weiteren einen nicht abschliessend gemeinten Katalog von konkreten Fragen vor.

Das Büro des Ständerates hat am 6. November 2009 beschlossen, dem Rat die Annahme der Motion zu beantragen. Gleichzeitig hat das Büro die SPK als für das Parlamentsrecht zuständige Kommission eingeladen, die Motion gemäss Artikel 17 Absatz 3 des Geschäftsreglementes des Ständerates (GRS; SR 171.14) ebenfalls vorzubereiten. Die SPK ist am 12. November 2009 dieser Einladung gefolgt.

Nach dem Ausscheiden von Ständerat Stadler aus dem Rat wurde die Motion am 3. September 2010 von Ständerat Briner (R, SH) übernommen.

1.3 Arbeiten der SPK

Die SPK hat am 1. Februar 2010 den Motionär angehört und über das weitere Vorgehen beraten. Die Kommission gelangte zur Schlussfolgerung, dass der Weg über eine eigene parlamentarische Initiative der Kommission geeigneter ist als der Weg über eine Motion, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Artikel 110 Absatz 2 Buchstabe a ParlG sieht ausdrücklich vor, dass der Weg über eine parlamentarische Initiative als zweckmässig zu betrachten ist, wenn es um die Ausarbeitung eines Erlassentwurfs im Bereich des Parlamentsrechts geht. Eine Motion müsste zuerst von beiden Räten angenommen werden, damit das Büro des Ständerates den Auftrag erhält, eine Vorlage auszuarbeiten. Dieser Weg ist zeitraubend und das Büro erscheint als Adressat des Auftrages aufgrund seiner geringen Mitgliederzahl und seiner anderen Aufgaben weniger geeignet. Mit einer eigenen parlamentarischen Initiative kann sich die SPK ohne Verzögerung an die Arbeit machen, sobald die Schwesterkommission des Nationalrates dazu ihre Zustimmung gegeben hat.

Am 22. März 2010 hat die SPK folgenden Text einer parlamentarischen Initiative beschlossen: «Die Staatspolitische Kommission des Ständerates beschliesst die Ausarbeitung von Änderungen des Parlamentsrechts, welche eine Steigerung der Effizienz und der Wirksamkeit der Tätigkeit des Parlamentes sowie eine Verbesserung der Qualität der parlamentarischen Arbeit bezwecken. Rahmenbedingungen dieser Änderungen sind die Erfüllung der verfassungsmässigen Aufgaben des Parlamentes, die Wahrung der Rechte des Parlamentes und seiner Mitglieder sowie die Beibehaltung des Milizcharakters des Parlamentes.»

Am 21. Mai 2010 hat die SPK des Nationalrates mit 16 zu 3 Stimmen bei 5 Enthaltungen die für die Ausarbeitung einer Vorlage erforderliche Zustimmung erteilt.

Am 30. August 2010 hat die SPK aufgrund eines Arbeitspapier ihres Sekretariates eine erste Aussprache darüber geführt, welche Themenbereiche im Rahmen der Vorlage näher geprüft werden sollen. Gemäss dieser Grundsatzentscheide hat das Sekretariat Vorentwürfe für Änderungen des ParlG und des GRS ausgearbeitet, welche die Kommission an ihren Sitzungen vom 20. Januar und 21. Februar 2011 beraten hat. Am 24. März 2011 hat die Kommission beschlossen, das Büro des Ständerates zu einem Mitbericht einzuladen und diejenigen Bestimmungen, welche die Kantone unmittelbar betreffen (Form der Standesinitiative, Gegenstand des Vernehmlassungsverfahrens), den Kantonen zur Stellungnahme zu unterbreiten. Am 27. Juni 2011 hat die Kommission zudem einen Vertreter der Konferenz der Kantonsregierungen angehört.

Am 29. August 2011 hat die Kommission vom Mitbericht des Büros Kenntnis genommen, letzte Änderungen an der Vorlage vorgenommen und die beiden Erlassentwürfe in der Gesamtabstimmung zuhanden des Rates verabschiedet (Entwurf ParlG: 11 zu 0 Stimmen; Entwurf GRS: 9 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen).

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Punktuelle Verbesserungen oder grundlegende Parlamentsreform?

Die Kommission hat sich zu Beginn ihrer Diskussionen auch die Frage gestellt, ob gegebenenfalls Anlass besteht, die bestehenden Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlamentes zu überprüfen. Die Kommission schliesst sich den diesbezüglichen, nach wie vor aktuellen Überlegungen im Bericht vom 1. März 2001 zum Entwurf des Parlamentsgesetzes im Jahre 2001 an (BBl 2001 3480):

«Am Anfang jeder Reform von staatlichen Organen sollte die Überlegung stehen, *welche Aufgaben* ein bestimmtes Organ und seine Mitglieder wahrzunehmen haben. Die Zuweisung der Aufgaben an die Bundesversammlung ist zur Hauptsache Gegenstand der Bundesverfassung (BV). Der Prozess der Totalrevision der BV hat die Gelegenheit geboten, die Aufgaben der Bundesversammlung in der BV vom 18. April 1999 viel umfassender und präziser zu definieren als in ihrer Vorgängerin vom 29. Mai 1874. Es waren in erster Linie die Staatspolitischen Kommissionen, die mit ihrem Zusatzbericht zur Verfassungsreform vom 6. März 1997 diese gebotene Gelegenheit ergriffen haben (BBl 1997 III 245). Auf Gesetzesebene besteht nunmehr ein relativ geringer Bedarf nach weiteren Präzisierungen der Aufgaben der Bundesversammlung und nur ein kleiner Spielraum für funktionale Reformen.

Eine grundlegende *funktionale* Reform des Parlamentes müsste auf Verfassungsstufe ansetzen. Da die neue BV von 1999 die seit 1848 bestehenden umfassenden Aufgaben der Bundesversammlung als «oberste Gewalt» und die weitgehenden Rechte ihrer einzelnen Mitglieder präzisiert und damit gefestigt hat, könnte eine grundlegende funktionale Reform wohl nur in die entgegengesetzte Richtung gehen, das heisst diese Aufgaben und Rechte abbauen. Dazu besteht allerdings kein Anlass.»

Wenn an den bestehenden verfassungsmässigen Aufgaben und Rechten des Parlamentes und seiner Mitglieder festgehalten wird, so bedeutet dies allerdings auch, dass kein wesentlicher Abbau der grossen Geschäftslast erwartet werden darf. *Verbesserungen der Organisation und des Verfahrens sind zwar nötig und möglich. Diese Massnahmen können aber nur punktuelle Verbesserungen und keine grundlegende «Parlamentsreform» bewirken.*

2.2 Die wichtigen Reformvorschläge

2.2.1 Behandlung von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen

2.2.1.1 Mängel der heutigen Situation

In der Motion Stadler (siehe Ziff. 1.2) werden folgende Fragen gestellt: «Führt beispielsweise die Inflation von parlamentarischen Initiativen nicht zu einer falschen Verlagerung von Aufgaben von der Exekutive zum Parlament? Ist dies überhaupt erwünscht? Wie kann eine Korrektur in Richtung der ursprünglichen Zielsetzung erreicht werden?»

Die SPK-NR zeichnet in ihrem Bericht zum Parlamentsgesetz vom 1. März 2001 folgendes Bild der parlamentarischen Initiative:

«Die parlamentarische Initiative erfüllt heute vor allem drei Funktionen:

- a. Sie ist unentbehrliches Instrument für die Rechtsetzung im Bereich des Parlamentsrechts.
- b. Einfache Rechtsetzungsvorhaben (z.B. die Änderung eines einzelnen Artikels eines Erlasses) können dank ihr ausgesprochen effizient erledigt werden.
- c. Sie dient als *Ersatzinstrument* des Parlamentes für diejenigen Fälle, in denen das «normale» Verfahren über die Motion nicht zum gewünschten Erfolg führt.

Von staatspolitischer Bedeutung ist vor allem diese dritte Funktion: Die Bundesversammlung soll in ihrem zentralen Zuständigkeitsbereich, bei der Gesetzgebung, ihren Willen gegebenenfalls auch durchsetzen können, wenn der Bundesrat überwiesene Motionen nicht zeit- und sachgerecht umsetzt. Das für die Gesetzgebung zuständige Staatsorgan muss auch die Regie des Rechtsetzungsprozesses in letzter Instanz in den eigenen Händen behalten können» (BBI 2001 3510).

Die erwähnten drei Funktionen haben, formuliert als Kriterien der Vorprüfung, Eingang gefunden in Artikel 110 Absatz 2 ParlG: Eines dieser drei Kriterien muss erfüllt sein, damit in der Vorprüfung der Weg über die parlamentarische Initiative als zweckmässig erachtet und der Initiative Folge gegeben werden kann.

In der Diskussion in der SPK wurden folgende zwei Missstände kritisiert:

1. Die Kriterien gemäss Artikel 110 Absatz 2 werden in der Praxis häufig nicht beachtet.
2. Parlamentarische Initiativen sind häufig sehr offen formuliert, um eine breite Unterstützung zu erhalten. Je offener die Initiative formuliert ist, desto grössere Schwierigkeiten entstehen bei der anschliessenden Ausarbeitung der Vorlage. Es müssen Subkommissionen eingesetzt werden, die mit unverhältnismässig grossem Aufwand das Begehren der Initiative zu konkretisieren versuchen.

2.2.1.2 Form einer parlamentarischen Initiative

Bereits der Bericht der SPK des Nationalrates vom 1. März 2001 zum Entwurf des ParlG hat das Problem treffend analysiert (BBI 2001 3513):

«In der Praxis werden die parlamentarischen Initiativen mehrheitlich in der Form der allgemeinen Anregung eingereicht. *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.

Die parlamentarische Initiative ist für derartige Anregungen nicht das geeignete Instrument. Für Anliegen, die weniger ergebnisorientiert sind und mehr politischen Repräsentationszwecken dienen, stehen andere Vorstossformen zur Verfügung. Das Instrument der parlamentarischen Initiative sollte deutlicher von den persönlichen Vorstössen abgegrenzt werden. Sind bloss Anregungen nicht mehr zugelassen, so wird der Aufwand für das einzelne Ratsmitglied für die Einreichung einer parlamentarischen Initiative zwar unter Umständen grösser. Dieser Aufwand darf aber erwartet werden, wenn man bedenkt, welch grossen Aufwand eine Initiative auslöst, wenn ihr Folge gegeben wird. Wenn bei komplexeren Vorlagen ohnehin die ganze Arbeit von der Kommission geleistet werden muss, so ist nicht einzusehen, warum das Produkt als Ergebnis einer parlamentarischen Initiative eines einzelnen Ratsmitglieds dasteht, das seinerzeit mit einem Satz die Ausarbeitung dieser Vorlage verlangt hat. Solche Anliegen sind daher von vorneherein auf die Wege der Motion, des Postulates oder der Kommissionsinitiative zu verweisen. Einzelne Ratsmitglieder können nämlich derartige Anliegen nach wie vor einbringen, indem sie in einer Kommission den Antrag stellen, die Kommission solle eine Kommissionsinitiative ausarbeiten (vgl. Art. 76 Abs. 1)» (BBl 2001 3513).

Die SPK des Nationalrates und in der Folge die beiden Räte haben dann allerdings die Schlussfolgerung der Subkommission beider SPK, dass nur noch ausgearbeitete Ersassentwürfe zugelassen werden sollten, nicht übernommen. Immerhin wurde der früher vom Gesetz verwendete Begriff der Initiative «in der Form der allgemeinen Anregung» ersetzt durch die neue Formulierung, wonach eine Initiative zumindest «Grundzüge» eines Erlasses vorschlagen müsse. Mit dieser Formulierung ist aber in der Praxis das Ziel nicht erreicht worden, dass parlamentarische Initiativen konkreter und präziser gefasst werden als früher.

In den Diskussionen um das Jahr 2000 wurde gegen die Beschränkung auf ausformulierte Initiativen der Einwand erhoben, dass «viele Ratsmitglieder durch diesen Anspruch an die Form doch überfordert sein dürften» (BBl 2001 3513). Zweifellos bedeutet diese Änderung eine *Erschwerung der Ausübung des Initiativrechts* durch ein einzelnes Ratsmitglied.

Eine exemplarische Analyse der im 1. Jahr der 47. Legislaturperiode eingereichten Initiativen zeigt, dass ca. 40 % der Initiativen bereits in ausgearbeiteter Form eingereicht wurden oder ohne grössere Schwierigkeiten in diese Form gebracht werden könnten. Was die übrigen ca. 60 % der Initiativen betrifft, so geht es um eine *Güterabwägung zwischen den Zielen einer möglichst ungehinderten Ausübung des Initiativrechts des einzelnen Ratsmitglieds einerseits und einem wirksamen Einsatz dieses gewichtigsten parlamentarischen Instruments andererseits*.

Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, dass sich die Ratsmitglieder bei der Einreichung einer Initiative unterstützen lassen können durch

- eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Art. 3a PRG: «Die Ratsmitglieder erhalten eine Jahresentschädigung von 31 750 Franken als Beitrag zur Deckung der Personal- und Sachausgaben, die der Erfüllung des parlamentarischen Mandats dienen»);
- die Fraktionssekretariate;

- die zuständigen Dienste der Parlamentsdienste (insb. die Kommissionssekretariate), wobei sich in diesem Fall die Unterstützung auf formelle Fragen beschränken muss und die Inhalte durch das Ratsmitglied selbst definiert werden müssen;
- durch Dritte finanzierte Infrastrukturen (Interessenverbände usw.), wobei die Ratsmitglieder allerdings in sehr ungleichem Ausmass davon profitieren können.

Die Ansprüche an die Form eines derartigen Entwurfs (korrekte gesetzestechnische Umsetzung eines Anliegens, Wahrung der Kohärenz der Rechtsordnung) sind zudem nicht dieselben wie die Ansprüche an einen entsprechenden Entwurf des Bundesrates oder einer Parlamentskommission. *Der Erlassentwurf eines Ratsmitglieds soll seine politischen Anliegen möglichst präzise und vollständig präsentieren, dient aber nach wie vor nur als Beratungsgrundlage für den Grundsatzentscheid*, ob der Initiative Folge gegeben werden soll oder nicht, und nicht etwa als Beratungsgrundlage für eine Detailberatung. Formmängel oder die Ablehnung eines Details sind jedenfalls allein kein Grund, einer Initiative keine Folge zu geben, wenn im Grundsatz der Regelungsbedarf bejaht wird und der Weg der parlamentarischen Initiative als zweckmässig erscheint. Die Kommission bleibt bei der rechtlichen Umsetzung der Ziele der Initiative nach wie vor frei, z.B. eine gesetzliche Regelung auf Verfassungsstufe zu heben oder einzelne Detailregelungen wegzulassen oder beizufügen.

Im Übrigen steht jedem Ratsmitglied nach wie vor die Möglichkeit offen, *in einer Kommission in der Form einer allgemeinen Anregung den Antrag einzureichen, die Kommission solle eine Initiative der Kommission ausarbeiten*. Dieses Antragsrecht steht nicht nur jedem Kommissionsmitglied zu, sondern auch jedem anderen Ratsmitglied (vgl. Art. 76 Abs. 1 ParlG). Stimmt die Kommission diesem Antrag zu, so ist damit noch keine parlamentarische Initiative im Rat eingereicht und hängig. Die Vorschrift von Artikel 107 ParlG findet zu diesem Zeitpunkt also noch keine Anwendung. Die parlamentarische Initiative einer Kommission ist erst dann im Rat eingereicht, wenn die Kommission – mit Zustimmung der Schwesterkommission des anderen Rates – den Erlassentwurf ausgearbeitet hat.

2.2.1.3 Behandlungsfristen bei der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative

In Artikel 21^{ter} des Geschäftsverkehrsgesetzes, in Kraft von 1985–2003, war bereits eine Behandlungsfrist von drei Quartalen für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen durch die Kommissionen verankert; in der Praxis wurde diese Frist auch weitgehend eingehalten. Der Zweck dieser Frist war einerseits der *Schutz des verfassungsmässigen Initiativrechts der Ratsmitglieder*: Eine Initiative soll nicht unverhältnismässig lange schubladisiert werden können. Andererseits sollte die Frist auch der *Effizienz der Rats- und Kommissionsarbeiten* dienen: Der Grundsatzentscheid, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und ob der Weg der parlamentarischen Initiative zweckmässig ist, ist ein einfacher Entscheid, der in einem raschem Verfahren gefällt werden kann.

Mit dem ParlG wurde diese Behandlungsfrist abgeschafft. Der Grund war nicht etwa der, dass die beiden genannten Grundsätze des Vorprüfungsverfahrens als nicht mehr aktuell erachtet wurden. Im Gegenteil, das Verfahren hatte sich derart etabliert,

dass die Frist nicht mehr notwendig schien. Zudem wurde das Verfahren durch den neuen Einbezug der Kommission des anderen Rates erheblich komplizierter und eine differenzierte Fristenregelung hätte den Komplexitätsgrad noch erhöht.

Seit Inkrafttreten des ParlG ist nun aber in der Praxis eine zunehmende Tendenz zu beobachten – insbesondere im Ständerat –, die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen oder Standesinitiativen zu *sistieren*, um eine bestimmte Entwicklung (z.B. eine angekündigte Botschaft des Bundesrates) abzuwarten. Derartige Sistierungen widersprechen dem oben dargestellten, auch heute noch begründeten Willen des Gesetzgebers von 1984.

Als Grund für eine Sistierung wird häufig angeführt, es sei nicht sinnvoll, eigene Gesetzgebungsarbeiten des Parlaments in die Wege zu leiten, wenn z.B. der Bundesrat bereits an der Arbeit ist. Diese Argumentation ist in verfahrensrechtlicher Sicht nicht begründet. Diese Situation kann ein Grund sein, trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Inhalt den Weg der parlamentarischen Initiative als nicht zweckmässig zu erachten und der Initiative keine Folge zu geben. Gelegentlich ist das Motiv zu spüren, in einer solchen Situation «kein falsches Zeichen» geben zu wollen. Durch eine geeignete Begründung des Kommissionsentscheids kann dies vermieden werden. Die erwähnte Situation – der Gesetzgebungsbedarf wird bejaht, andere Arbeiten sind aber bereits im Gang – kann aber auch ein Grund sein, der Initiative Folge zu geben. Das kann dann zweckmässig sein, wenn begründete Zweifel bestehen, ob die anderen Arbeiten zum Ziel führen. In dieser Situation ist ohne weiteres möglich, eine parlamentarische Initiative, welcher Folge gegeben worden ist, vorerst zu sistieren (aber erst in der «2. Phase») und gegebenenfalls später als erfüllt abzuschreiben. Auf diese Weise behält die federführende Kommission aber einen «Trumpf in der Hand» und kann gegebenenfalls die Regie des Gesetzgebungsprozesses übernehmen, falls der Bundesrat seine angekündigten Absichten nicht oder nur mit grosser Verzögerung umsetzt.

Unter dem Gesichtspunkt der Wahrung der Grundsätze des Zweikammersystems ist die Sistierung des Entscheides in besonderem Ausmass problematisch, wenn eine Kommission eingeladen wird, dem positiven Entscheid der Kommission desjenigen Rates, in welchem die Initiative eingereicht wurde, zuzustimmen. Eine parlamentarische Initiative ist nur in demjenigen Rat hängig, in welchem sie eingereicht wurde; der andere Rat wird erst dann mit der Initiative befasst, wenn der Erstrat einen Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen hat. Der Zweck des Einbezugs der Kommission des anderen Rates im Vorprüfungsverfahren besteht darin, die aufwendige Ausarbeitung eines Erlassentwurfs zu verhindern, falls von vorneherein klar ist, dass der andere Rat keinen Gesetzgebungsbedarf sieht. Der Zweck dieses Zustimmungsverfahrens darf aber nicht sein, den politischen und verfahrensmässigen Grundsatzentscheid und damit *das verfassungsmässige Initiativrecht desjenigen Rates zu blockieren*, in welchem die Initiative eingereicht wurde.

Der Nationalrat hat mit Änderung vom 3. Oktober 2008 seines Geschäftsreglements seinen Kommissionen wieder eine Behandlungsfrist von einem Jahr für die Vorprüfung gesetzt (AS 2009 733). Diese Frist soll in Artikel 109 Absätze 2 und 3^{bis} ParlG auf Gesetzesstufe verankert werden und damit auch für den Ständerat gelten.

Bei diesen Behandlungsfristen handelt es sich um Ordnungsfristen; eine Verletzung der Frist hat keine Rechtsfolge. Die Erfahrung zeigt, dass derartige Ordnungsfristen in der Praxis in der Regel eingehalten werden; sie dienen dem Verständnis der Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen.

2.2.1.4

Analogie zwischen Standesinitiative und parlamentarischer Initiative

Sobald die Kommission ihren Vorschlag zu einer Änderung des Verfahrens bei parlamentarischen Initiativen ausgearbeitet hatte, musste sie sich die Frage stellen, ob eine analoge Änderung auch für das Verfahren bei Standesinitiativen vorgeschlagen werden sollte.

Mit der Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 17. Juni 1994 ist das Verfahren bei Standesinitiativen erstmals gesetzlich geregelt worden (Art. 21^{septies-novies} GVG; AS 1994 2147). Die SPK des Ständerates, welche diese Vorlage ausgearbeitet hatte, stellte in ihrem Bericht vom 4. Mai 1993 fest: «Artikel 93 der Bundesverfassung stellt die Standesinitiative der parlamentarischen Initiative ausdrücklich gleich. Entsprechend soll auch das Verfahren der Standesinitiative analog zum Verfahren der parlamentarischen Initiative ausgestaltet werden» (BB1 1993 III 335).

Die verfassungsrechtliche Grundlage hat sich mit der Bundesverfassung (BV) von 1999 nicht geändert: «Jedem Ratsmitglied ... und jedem Kanton steht das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten» (cf. St. Galler Kommentar zu Art. 160 BV; Aubert, *Petit commentaire de la Cst.*, S. 1210 ff.).

Zudem stellt die SPK fest, dass die Schwierigkeiten bei der Behandlung von parlamentarischen Initiativen, wie sie in Ziffer 2.2.1.2 und 2.2.1.3 dargestellt werden, in gleicher Weise auch bei Standesinitiativen auftreten.

Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Ausgangslage und der bisherigen Praxis schlägt die SPK für die Behandlung von Standesinitiativen dieselben Änderungen vor wie für das Verfahren bei parlamentarischen Initiativen.

Weil die Kantone durch diese Neuregelung der Standesinitiative direkt betroffen sind, wurden sie zu diesen Vorschlägen angehört. Die Einführung von Fristen für die Vorprüfung stösst auf die Zustimmung der Konferenz der Kantonsregierungen sowie aller Kantone, die sich zu dieser Frage geäußert haben. Demgegenüber befürworten nur acht Kantone (SZ, NW, OW, AI, TI, VS, GE, JU) die Beschränkung der Standesinitiative auf die Form eines ausgearbeiteten Vorentwurfs; die Konferenz der Kantonsregierungen sowie zwölf Kantone (BE, LU, UR, ZG, SO, BS, BL, SH, SG, AG, TG, VD) lehnt diesen Vorschlag ab. Diese Stellungnahmen kritisieren die erhebliche Erschwerung der Ausübung des Initiativrechts. Teilweise betrachten sie diese Erschwerung als verfassungsrechtlich problematisch; auch die Volksinitiative kenne ja die Form der allgemeinen Anregung. Zudem sei der durch die neue Vorschrift ausgelöste Mehraufwand für die Kantone unverhältnismässig, da der ausgearbeitete Vorentwurf nur als Beratungsgrundlage für den Grundsatzentscheid diene, ob die Parlamentskommission ihrerseits einen Erlassentwurf ausarbeiten möchte.

Die SPK hält an ihrem Vorschlag fest. Es trifft zwar zu, dass dieser Vorschlag bei den Kantonen zu grösserem Aufwand führt und ihr Initiativrecht damit einschränkt. Wie bei der parlamentarischen Initiative geht es aber auch hier um eine *Güterabwägung zwischen dem möglichst uneingeschränkten Ausübung des Initiativrechts einerseits und einem wirksamen Einsatz dieses Initiativinstruments andererseits*. Die SPK ist überzeugt, dass die vorgeschlagene Beschränkung zu einer *Aufwertung der Standesinitiative* führt: Die Zahl der eingereichten Initiativen wird vermutlich sin-

ken; dafür werden die Initiativen mehr Wirkung erzielen. Die SPK zweifelt auch nicht daran, dass die Kantonsparlamente als hauptsächliche Urheber von Standesinitiativen bei der Formulierung von Standesinitiativen durch die kantonalen Verwaltungen kompetent unterstützt werden können. Unbegründet sind die verfassungsrechtlichen Bedenken einiger Kantone: Das Initiativrecht gemäss Artikel 160 BV ist und war gerade auch in historischer Sicht immer das Recht, der Bundesversammlung einen Entwurf zu einem ihrer Erlasse zu unterbreiten; ein Recht auf allgemeine Anregung, welche in der Praxis leicht zu einer blossen Resolution werden kann, kann daraus nicht abgeleitet werden. Die Standesinitiative unterscheidet sich grundlegend von der Volksinitiative, welche sich nicht nur an das Parlament, sondern an das Volk selbst wendet.

2.2.2 Ausserordentliche Sessionen

2.2.2.1 Geltendes Recht

Gemäss Artikel 151 *Absatz 1* BV «versammeln sich» die Räte zu Sessionen (franz.: «les conseils se réunissent»). Daraus geht sprachlich klar hervor, dass sich die Räte im selben Zeitraum versammeln, sei es zu «gemeinsamer Verhandlung» als Vereinigte Bundesversammlung (Art. 157 BV) oder sei es zu «getrennter Verhandlung» der beiden Räte (Art. 156 BV). Gemäss Artikel 151 *Absatz 2* BV können ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat die «Einberufung *der Räte* zu einer ausserordentlichen Session» verlangen. Es müssen also beide Räte einberufen werden; und zwar mit Blick auf Absatz 1 zu einer Versammlung im selben Zeitraum.

Indem Artikel 2 Absatz 2 ParlG ausdrücklich den Ausnahmefall der Sondersession festhält, welche jeder Rat für sich allein beschliessen kann, wird klar, dass für die in Absatz 3 aufgeführte ausserordentliche Session dasselbe gilt wie für die in Absatz 1 erwähnte ordentliche Session: «Der Nationalrat *und* der Ständerat *versammeln sich*».

Die Räte tagen grundsätzlich deswegen gemeinsam, weil es beide Räte braucht, um Beschlüsse der Bundesversammlung zu fassen. Man hätte für die mit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) von 1991 neu ermöglichte Sondersession eines einzelnen Rates nicht ausdrücklich den Zweck des «Abbaus der Geschäftslast» (Art. 2 Abs. 2 ParlG) definiert, wenn für ordentliche und ausserordentliche Sessionen nicht der allgemeine Zweck der gemeinsamen Beschlussfassung gelten würde¹.

Früher ging man von einem sehr strikten Verständnis der Gleichzeitigkeit der Session beider Räte aus. Abweichungen waren möglich, aber nur mit Zustimmung des anderen Rates (Art. 10 GVG vom 22. Dezember 1849). Im Laufe der Jahrzehnte wurde das GVG etwas flexibler gefasst, indem dem einen Rat – in der Praxis dem Ständerat – erlaubt wurde, während einer Session zuerst zwei und später drei sitzungsfreie Tage vorzusehen, während der andere Rat tagte. Artikel 3 GVG in der

¹ Vgl. auch Jean-François Aubert: «La session extraordinaire est demandée pour les *deux* chambres. La Constitution le dit en termes exprès («convocation des conseils», «Einberufung der Räte») et la règle s'explique aisément: il ne s'agit pas de rattraper un retard, qui pourrait être le fait d'un seul conseil, mais de mettre le Parlement tout entier en mesure de réagir à une situation nouvelle» (*Petit commentaire de la Constitution fédérale*, Zurich/Bâle/Genève 2003, S. 1173).

Fassung vom 14. März 1974 hob diese einschränkenden Bestimmungen zwar auf, legte aber explizit fest: «Am Eröffnungs- und am Schlussstag jeder Session haben beide Räte eine Sitzung abzuhalten». Diese Bestimmung galt auch für ausserordentliche Sessionen. Dieser Artikel wurde mit Änderung des GVG vom 4. Oktober 1991 ersatzlos aufgehoben, mit der Begründung, diese Bestimmung sei «ohne praktische Bedeutung», weil es Aufgabe der Koordinationskonferenz sei, die Sessionsplanung der Räte aufeinander abzustimmen (BBl 1991 III 702). Zweck der Aufhebung war also keineswegs, dass die Sessionen nicht mehr grundsätzlich gleichzeitig (mit kleineren Abweichungen), sondern quasi beliebig zeitverschoben stattfinden können.

Die grundsätzliche Gleichzeitigkeit der Sessionen beider Räte ergab sich im Übrigen bis 1991 auch aus der gesetzlichen Festlegung des Beginns der ordentlichen Sessionen in Artikel 1 GVG. Das ParlG verzichtete auch darauf, aber nicht etwa mit dem Motiv, künftig die Räte frei und einzeln über den Zeitpunkt des Beginns der Sessionen entscheiden zu lassen, sondern allein mit dem Motiv, mehr Handlungsspielraum für die Festlegung des Zeitpunkts des gemeinsamen Beginns der grundsätzlich gleichzeitigen Sessionen zu erhalten. *Diese Gleichzeitigkeit wurde im Gesetz nicht fixiert, weil sie eine Selbstverständlichkeit war.* Für die ordentlichen Sessionen trifft dies weiterhin zu – niemand kommt auf die Idee, die ordentliche Sommersession im Nationalrat im Mai und im Ständerat im Juni abzuhalten. Aus rechtlicher Sicht besteht kein Grund, eine ausserordentliche Session in dieser Beziehung anders zu betrachten als eine ordentliche Session.

Gemäss Artikel 33 Absatz 1 ParlG werden die Räte je von ihren Büros einberufen. Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe a ParlG gibt der Koordinationskonferenz, also beiden Büros, die Aufgabe, die Sessionsplanung aufeinander abzustimmen («coordonne la planification des sessions»). Dieser Koordinationsauftrag würde zumindest verlangen, dass die Büros eine ausserordentliche Session nicht einberufen sollten, ohne dass jedes Büro vor seinem Beschluss von den Absichten des anderen Büros Kenntnis genommen hat. Was den Zeitpunkt der Einberufung betrifft, so lässt die Bestimmung einen gewissen Handlungsspielraum der Büros offen. Dieser Handlungsspielraum geht aber nicht so weit, dass von einem «Sich-Versammeln» der Räte im oben dargelegten Sinne von Artikel 151 BV nicht mehr die Rede sein kann.

2.2.2.2 Die Praxis der ausserordentlichen Sessionen

Seit 1848 haben 17 ausserordentliche Sessionen stattgefunden, die auf Begehren eines Viertels der Mitglieder eines Rates (in der Praxis immer des Nationalrates) einberufen worden sind: eine Session im 19. Jahrhundert, zwei Sessionen in der Legislaturperiode 1983–1987, vier Sessionen in den drei Legislaturperioden 1995–2007 und *zehn Sessionen* in der laufenden Legislaturperiode seit 2007.

In der Praxis der letzten Jahre dienen die ausserordentlichen Sessionen nicht mehr dazu, dass die eidgenössischen Räte auf eine neue Situation reagieren und gegebenenfalls übereinstimmende Beschlüsse fassen können. Das Begehren für die Einberufung einer ausserordentlichen Session hat vielmehr die Funktion erhalten, dass eine qualifizierte Minderheit des Nationalrates eine aktuelle politische Frage auf die Tagesordnung des Nationalrates setzen kann. Das Begehren hat somit dieselbe Funktion wie die Einreichung einer dringlichen Interpellation, mit dem Unterschied, dass die Dringlichkeit einer Interpellation durch die Mehrheit des Ratsbüros oder des Rates beschlossen werden muss, während für die Durchführung einer ausserordent-

lichen Session 50 Mitglieder des Nationalrates genügen. Das Begehren bezeichnet lediglich das zu behandelnde Thema, nicht bestimmte Beratungsgegenstände, welche in beiden Räten hängig sind. *Dass das Begehren auch die Einberufung des Ständerates zur Folge hat, wird nicht in Betracht gezogen.* Am deutlichsten zeigte sich das in der ausserordentlichen Session vom 2. März 2010 «zur Arbeitslosigkeit». Die Präsidentin des Ständerates musste feststellen: «Ich eröffne die ausserordentliche Session. (...) Ich stelle fest, dass heute kein Beratungsgegenstand gemäss Artikel 71 des Parlamentsgesetzes vorliegt. (...). Ich schliesse hiermit die ausserordentliche Session» (AB 2010 S 21). *Es erscheint als schwer verständlicher Eingriff in die Rechte eines Rates, wenn dieser gezwungen wird, sich zu einer Session zu versammeln, obwohl gar keine Beratungsgegenstände hängig sind.* In anderen Fällen finden sich zwar zufällig einzelne im Ständerat hängige Vorstösse zum Thema der Session; ihre Behandlung im Rahmen einer ausserordentlichen Session war aber offensichtlich nicht das Anliegen ihrer Urheber. Am 3. Juni 2009 eröffnete der Präsident des Ständerates die ausserordentliche Session «zur Verschärfung des Strafrechts und zur Kriminalität» wie folgt: «Selon notre programme, je dois interrompre ici notre session ordinaire pour passer à la session extraordinaire. Je vous rappelle que c'est la Constitution fédérale qui nous impose de faire ainsi et vous comprendrez que, comme président du Conseil des Etats, j'ai particulièrement à coeur de respecter la Constitution fédérale. (Cloche du président) La session extraordinaire est ouverte. (Hilarité) Nous renonçons à l'appel. (Hilarité) Cette session extraordinaire compte un seul objet à l'ordre du jour. Il s'agit de la motion Luginbühl 09.3158» (AB 2009 S 721 f.). Die Behandlung dieser Motion beschränkte sich darauf, sie im Einverständnis mit dem Motionär einer Kommission zur Vorberatung zuzuweisen.

In der Praxis der letzten Jahre findet entgegen Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe a ParlG keine Koordination zwischen den Ratsbüros statt. Vielmehr beschliesst das Büro des Nationalrates allein über die Einberufung seines Rates zu einer ausserordentlichen Session und stellt damit das Büro des Ständerates vor vollendete Tatsachen. Dieses Vorgehen hat dazu geführt, dass die Durchführung einer ausserordentlichen Session im selben Zeitraum nicht mehr gewährleistet ist. Das Büro des Nationalrates hat am 14. März 2011 entschieden, seinen Rat zur ausserordentlichen Session «Unternehmensteuerreform II. Folgen des Wechsels zum Kapitaleinlageprinzip» auf den 12. April 2011, d.h. während der Sondersession vom 11.–14. April 2011 einzuberufen. Weiter hat das Büro des Nationalrates am 25. März 2011 mit 7 zu 6 Stimmen entschieden, die ausserordentliche Session über die Atomenergie während der Sommersession durchzuführen. Die Minderheit wollte diese ausserordentliche Session auch bereits während der Sondersession im April einschieben. Das Büro des Ständerates hat hingegen am 16. März 2011 beschlossen, diese zwei ausserordentlichen Sessionen während der Sommersession 2011, d.h. zwischen dem 30. Mai und 17. Juni 2011 durchzuführen; der genaue Zeitpunkt wurde am 13. Mai 2011 festgelegt. Die ausserordentliche Session «Unternehmensteuerreform II. Folgen des Wechsels zum Kapitaleinlageprinzip» fand im Ständerat am 9. Juni 2011 statt, also acht Wochen nach der Session im Nationalrat.

2.2.2.3

Reformvorschläge

Die Kommission schlägt drei Änderungen vor:

1. Das Begehren für die Einberufung einer ausserordentlichen Session muss bestimmte, in beiden Räten hängige Beratungsgegenstände bezeichnen (Art. 2 Abs. 3 ParlG).
2. Eine Session muss in der Regel in beiden Räten in derselben Kalenderwoche stattfinden (Art. 2 Abs. 4 ParlG).
3. Die Koordinationskonferenz (d.h. die Büros von Nationalrat und Ständerat *gemeinsam*) legt die Kalenderwochen der Sessionen fest.

*ad 1.: Beratungsgegenstände einer ausserordentlichen Session
(Art. 2 Abs. 3 ParlG):*

Gegenüber der bisherigen Praxis stellt die *Notwendigkeit der Bezeichnung eines Beratungsgegenstandes durch die Urheber des Begehrens* für die Einberufung einer ausserordentlichen Session eine Einschränkung dar: Bisher wurde nur ein Thema bezeichnet. Die Räte diskutieren aber nicht formlos irgendwelche Themen, sondern behandeln notwendigerweise nur bestimmte, formal definierte Beratungsgegenstände. Die Notwendigkeit der Bezeichnung des Beratungsgegenstandes einer ausserordentlichen Session ist eine Selbstverständlichkeit. Dass künftig diese Aufgabe den Urhebern des Begehrens übertragen wird und nicht den Ratsbüros überlassen bleibt, kann nicht als Einschränkung verfassungsmässiger Rechte betrachtet werden. Die Verfassung bedarf auch bei vielen ähnlichen Bestimmungen der Konkretisierung durch das Gesetz. Beispielsweise bedeutet das verfassungsmässige Initiativ- und Antragsrecht der Ratsmitglieder (Art. 160 BV) auch nicht, dass jedes Ratsmitglied zu jedem Zeitpunkt und zu jedem Thema in unbestimmter Form irgendwelche Anregungen einbringen kann; das Ratsmitglied hat sich vielmehr an die durch das Gesetz detailliert ausgestalteten Verfahren zu halten.

Den Ratsbüros bleibt es frei gestellt, die von den Urhebern des Begehrens für die Einberufung einer ausserordentlichen Session bezeichneten Beratungsgegenstände zu ergänzen; wie bisher bleiben die Ratsbüros auch frei bei der Festlegung des Zeitpunkts der ausserordentlichen Session.

Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht in folgenden Fällen die Durchführung einer ausserordentlichen Session:

- a. *Behandlung eines Entwurfs des Bundesrates oder einer Kommission für einen Erlass der Bundesversammlung (Art. 71 Bst. a ParlG)* durch beide Räte. Zum Beispiel kann der Bundesrat die Einberufung einer ausserordentlichen Session verlangen, um in dieser Session einen von ihm ausgehenden Erlassentwurf durch beide Räte behandeln zu lassen. Will eine Kommission einen von ihr ausgehenden Entwurf in einer ausserordentlichen Session behandeln, so kann sie im Gegensatz zum Bundesrat das Begehren für die Einberufung einer ausserordentlichen Session nicht selbst stellen; dieses Begehren müsste durch ein Viertel der Mitglieder eines Rates gestellt werden. Das Begehren für die Einberufung einer ausserordentlichen Session zur Behandlung eines Erlassentwurfs hat zugleich die Wirkung, dass dieser Entwurf in derselben Session in beiden Räten behandelt werden muss; ein entsprechender Antrag gemäss Artikel 85 Absatz 2 muss nicht mehr gestellt werden. In der Praxis bedeutet dies, dass die vorberatende Kommission des

Zweitrates den Erlassentwurf parallel zur Kommission des Erstrates unter Vorbehalt der Beschlüsse des Erstrates provisorisch vorberät.

- b. *Die Behandlung von Vorstössen (Art. 71 Bst. b ParlG) in einer ausserordentlichen Session kann nur dann verlangt werden, wenn in beiden Räten gleich lautende Motionen eingereicht worden sind.* Hingegen kann keine ausserordentliche Session verlangt werden, um nur in einem Rat eingereichte Vorstösse zu behandeln. Diese Einschränkung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht nur zulässig, sondern sogar geboten: 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.
- c. *Wahlen durch die Vereinigte Bundesversammlung (Art. 71 Bst. d ParlG).* In den Jahren 1914 und 1939 hat die Vereinigte Bundesversammlung den General in einer vom Bundesrat einberufenen ausserordentlichen Session gewählt.
- d. *Behandlung einer Erklärung der Räte oder des Bundesrates durch beide Räte oder (im Falle einer Erklärung des Bundesrates) durch die Vereinigte Bundesversammlung (Art. 71 Bst. f ParlG).* Gemäss Artikel 33 GRN und Artikel 28 GRS kann der Bundesrat «dem Rat eine Erklärung zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik» abgeben. Gemäss Artikel 157 Absatz 2 BV kann der Bundesrat eine derartige Erklärung auch in die Vereinigte Bundesversammlung einbringen. Der Bundesrat könnte verlangen, dass die Räte oder die Vereinigte Bundesversammlung zu diesem Zweck zu einer ausserordentlichen Session einberufen werden. Gemäss Artikel 32 GRN und Artikel 27 GRS kann jeder Rat «auf Antrag der Mehrheit einer Kommission (im Ständerat auch auf Antrag eines Ratsmitglieds) zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik eine Erklärung abgeben». Wenn in beiden Räten derartige Anträge eingereicht werden, so könnte anschliessend noch das Begehren für die Einberufung einer ausserordentlichen Session durch ein Viertel der Mitglieder eines Rates gestellt werden.

Eine ausserordentliche Session muss ausserdem auch einberufen werden, wenn die Voraussetzungen von Artikel 28 Absatz 3 oder Artikel 34 Absatz 4 Finanzhaushaltsgesetz (FHG; SR 611.0) erfüllt sind (nachträgliche Genehmigung dringlicher finanzieller Verpflichtungen über 500 Millionen Franken).

ad 2.: Zeitraum einer Session beider Räte (Art. 2 Abs. 4 ParlG):

Damit wird ein wichtiger Grundsatz des Zweikammersystems formuliert: Die beiden Räte tagen grundsätzlich in demselben Zeitraum, damit die Bundesversammlung Beschlüsse fassen kann. Die Bestimmung entspricht ähnlichen Regelungen, die von 1849–1991 im Geschäftsverkehrsgesetz enthalten waren. Im Unterschied zu den früheren Bestimmungen, welche z.B. einen gemeinsamen Eröffnungs- und Schluss-tag jeder Session verlangten, lässt die Bestimmung mehr Spielraum offen. Die ordentlichen oder ausserordentlichen Sessionen finden in der Regel in beiden Räten in denselben Kalenderwochen statt. Für eine Ausnahme von der Regel müssten besondere Gründe vorliegen, z.B. könnte ein Rat eine ausserordentliche Session an

einem Donnerstag, der andere Rat am Mittwoch der folgenden Woche durchführen, weil die zeitliche Verfügbarkeit eines Mitgliedes des Bundesrates dies verlangt.

ad 3.: Festlegung des Zeitraums der Sessionen beider Räte durch die Koordinationskonferenz (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG):

Der geltende, in seiner Tragweite unbestimmte Koordinationsauftrag der Koordinationskonferenz betr. die Festlegung der Sessionen wird ersetzt durch eine klare Zuständigkeitsregelung. Artikel 151 BV verlangt diese Regelung: Wenn sich beide Räte zu Sessionen versammeln, so muss ein Organ beider Räte den Zeitraum festlegen, in welchem diese Sessionen – ordentliche oder ausserordentliche – stattfinden.

Zu unterscheiden von der Festlegung der Sessionen gemäss Artikel 37 Absatz 2 Buchstabe a ist die Einberufung der Räte zu den Sessionen durch die einzelnen Büros gemäss Artikel 33. Der genaue Zeitpunkt des Beginns einer Session und die Festlegung des Sessionsprogramms müssen in der Zuständigkeit jedes Ratsbüros bleiben (unter Vorbehalt der Frist im Falle einer ausserordentlichen Session gemäss Art. 28 oder 34 FHG).

2.2.2.4 Mögliche Alternative zur ausserordentlichen Session

Das Instrument der ausserordentlichen Session ist auch ein verfassungsmässiges Minderheitenrecht: Eine qualifizierte Minderheit kann bewirken, dass beide Räte einen hängigen Beratungsgegenstand behandeln müssen.

In der Praxis der letzten Jahre waren es immer Minderheiten des Nationalrates, welche mit dem Instrument des Begehrens nach Einberufung einer ausserordentlichen Session eine Debatte in *ihrem* Rat herbeiführen wollten. Es stellt sich die Frage, ob dieses offensichtliche Bedürfnis nicht durch ein anderes Instrument, welches den Ständerat nicht involviert, besser befriedigt werden könnte. Das bestehende Instrument der dringlichen Interpellation kann das Bedürfnis nicht befriedigen, weil die Dringlichkeit durch die Mehrheit des Ratsbüros oder des Rates beschlossen werden muss. Es könnte aber im Geschäftsreglement des Nationalrates z.B. eine neue Form der dringlichen Interpellation vorgesehen werden, deren Behandlung durch eine qualifizierte Minderheit durchgesetzt werden könnte. Weil nur eine begrenzte Sessionszeit zur Verfügung gestellt werden könnte, müsste ein Turnus festgelegt werden, damit alle potenziellen Urheber von solchen «dringlichen Interpellationen» z.B. in jeder 2. oder 3. Session an der Reihe wären.

2.2.3 Grundsatz der mündlichen Beratung

2.2.3.1 Geltendes Recht und Praxis

Es gehört zu den *Wesensmerkmalen jedes Parlamentes*, dass vor einem Beschluss die Argumente Pro und Contra in mündlicher und öffentlicher Verhandlung dargelegt werden. Der Beschluss und die Argumente, die zu diesem Beschluss führen, werden damit in einen unmittelbaren Zusammenhang gebracht. Die mündliche Debatte ist Voraussetzung einer *unmittelbaren* Kommunikation; sie ermöglicht Replik und Duplik. Wer eine bestimmte Position vertritt, muss vor den anderen Teilnehmern an der Ratsdebatte und vor der Öffentlichkeit dafür hinstehen (im

Nationalrat im buchstäblichen Sinn des Wortes). Auf diese Weise wird vor der Öffentlichkeit transparent gemacht, welche Interessen durch welche Fraktionen und Ratsmitglieder vertreten werden. Die «Abgeordneten des Volkes» (Art. 149 BV) bzw. «der Kantone» (Art. 150 BV) könnten ihre Repräsentationsfunktion ohne mündliche Debatte nicht wahrnehmen; die von Artikel 158 verlangte Öffentlichkeit der Sitzungen der Räte wäre nicht mehr gegeben, wenn die Räte nicht mehr mündlich verhandeln, sondern ihre Entscheide nur noch aufgrund schriftlicher Unterlagen fassen würden.

Eine völlig unbeschränkte, freie Debatte der Ratsmitglieder ist allerdings in einem Parlament nicht praktikabel, wenn einerseits die Geschäftslast und andererseits die Anzahl der Ratsmitglieder ein gewisses Mass überschreiten. Das Parlament würde seine Handlungsfähigkeit verlieren, wenn es nicht gewisse Rationalisierungs-massnahmen einführt. Mit Artikel 6 Absatz 3 ParlG werden die Räte des eidgenössischen Parlaments daher ermächtigt, in ihren Reglementen eine *Beschränkung der Redezeit* und des *Rechtes auf Wortmeldung* vorzusehen. Der Ständerat hat von dieser Ermächtigung bisher keinen Gebrauch gemacht. Der Nationalrat sah sich hingegen aufgrund seiner viermal grösseren Mitgliederzahl bereits vor Jahrzehnten gezwungen, Beschränkungen der Redezeit einzuführen. Im Jahre 1990 wurde zudem ein System von Behandlungskategorien eingeführt, das auch das Recht auf Wortmeldung erheblich einschränkt. In Kategorie V («Schriftliches Verfahren») «besteht kein Recht auf Wortmeldung» (Art. 49 GRN); vorbehalten blieb allerdings das Recht auf Wortmeldung der Vertretungen der vorberatenden Kommission und des Bundesrates sowie der Urheberinnen und Urheber von parlamentarischen Initiativen und Vorstössen (Art. 46 Abs. 3 und 4 GRN). Die Revision des GRN vom 3. Oktober 2008 sah zudem für bestrittene Vorstösse ein Rederecht vor für dasjenige Ratsmitglied, das «zuerst die Ablehnung des Vorstosses beantragt hat» (Art. 48 Abs. 2^{bis} GRN; AS 2009 733).

So weit hielt sich bis vor kurzem auch der Nationalrat an den Grundsatz, dass zu umstrittenen Vorstössen eine kurze Debatte mit Pro- und Contra-Argumenten stattfinden kann. Dieser Grundsatz ist nun aber durch neueste Entwicklungen in Frage gestellt worden:

- Vorstösse werden in einer «organisierten Debatte» behandelt, in welcher definitionsgemäss gemäss Artikel 47 GRN nicht einzelne Ratsmitglieder (Urheber und Bekämpfer von Vorstössen) das Wort erhalten, sondern in welchen die Redezeit auf die Fraktionen verteilt wird. Gemäss Artikel 47 GRN ist die «organisierte Debatte» vorgesehen für Eintretensdebatten und für die Behandlung von Interpellationen und Berichten, also für Debatten im Vorfeld *eines* Grundsatzentscheides oder für Aussprachen ohne anschliessende Beschlussfassung. Wird eine Vielzahl von Beratungsgegenständen in einer «organisierten Debatte» beraten, so kommen die einzelnen Beratungsgegenstände nicht oder nur am Rande zur Sprache; *es fehlt der unmittelbare Bezug zwischen Debatte und Beschlussfassung*. In der ausserordentlichen Session zum Thema «Zuwanderung» wurden z.B. am 3. März 2010 in 90 Minuten 132 Vorstösse behandelt; für jeden Vorstoss standen also durchschnittlich 41 Sekunden zur Verfügung. 22 Motionen wurden auf diese Weise angenommen und gelangten an den Ständerat, ohne dass die Entscheid-

findung für die einzelnen Motionen nachvollziehbar gewesen wäre². Das Büro des Nationalrates hat im Mai 2010 seine Absicht bekundet, in Zukunft nicht mehr eine derart grosse Zahl von Vorstössen auf diese Weise behandeln zu lassen. Am 8./9. Juni 2011 wurden in der ausserordentlichen Session «Kernenergie und alternative Energien» in einer «organisierten Debatte» von 120 Minuten 136 Vorstösse behandelt; dabei wurden 26 Motionen angenommen.

- Die neuen Bestimmungen von Artikel 28a Absatz 2 (AS 2011 637) und Artikel 28b Absatz 4 GRN (AS 2009 733) sehen vor, dass über bestrittene parlamentarische Initiativen und bestrittene Vorstösse in bestimmten Situationen ohne Wortmeldung abgestimmt werden muss. Von praktischer Bedeutung ist insbesondere der am 28. Februar 2011 in Kraft getretene Artikel 28a Absatz 2, welche zur Folge haben wird, dass ab der Sommersession 2011 am Ende jeder Session eine bestimmte Zahl (in den vier Sessionen des Amtsjahres 2009/2010 gab es insgesamt 26 derartige Motionen) von bestrittenen Motionen an den Ständerat gehen wird, ohne dass darüber debattiert worden ist.

Wie oben dargestellt, hat diese neue Praxis des Nationalrates erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit des Ständerates und seiner Kommissionen: *Eine grosse Zahl von Motionen des Nationalrates muss vom Ständerat behandelt werden, ohne dass die Gründe für die Annahme dieser Motionen hinreichend nachvollzogen werden können.* In gewissem Sinn delegiert der Nationalrat die nötige Prüfung der Motionen seiner Mitglieder an die zuständige Kommission des Ständerates. Dieses Verfahren ist nicht geeignet, um den Stellenwert nationalrätlicher Motionen in diesen Kommissionen zu erhöhen. Diese Art der Entscheidfindung führt zu einer Abwertung der Beschlüsse eines Rates beim Adressaten dieser Beschlüsse, sei dies der andere Rat, welcher dem Beschluss auch zustimmen sollte, oder sei dies der Bundesrat, welcher den Beschluss ausführen sollte.

2.2.3.2 Reformvorschlag

Der vorgeschlagene Artikel 6 Absatz 4 ParlG legt Mindestanforderungen an die Ausübung des Rechtes auf Wortmeldung der einzelnen Ratsmitglieder fest. Zumindest die Urheberin oder der Urheber eines Vorstosses sowie dasjenige Ratsmitglied oder dasjenige antragsberechtigte Organ (in Frage kommen eine parlamentarische Kommission oder der Bundesrat), das zuerst die Ablehnung eines Vorstosses oder einer parlamentarischen Initiative beantragt hat, müssen das Recht haben, ihre Anträge mündlich zu begründen. 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 Entscheidfindung keine grosse Rolle mehr spielen; das Abstimmungsverhalten wird in diesem Fall in der Praxis weitgehend bestimmt durch die Fraktionszugehörigkeit des Urhebers eines Vorstosses oder durch die vorgegebenen Abstimmungsparolen einer Fraktionsleitung.

² Vgl. die Kritik in der Sitzung des Ständerates vom 1. Juni 2010 (AB 2010 S 397 und 399).

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. Dies gilt umso mehr, desto mehr die Flut der schriftlichen Texte zunimmt: Einzelne schriftliche Begründungen von Vorstössen und Anträgen laufen Gefahr, in dieser Flut unterzugehen und nicht mehr zur Kenntnis genommen zu werden.

Als *Nachteil* dieser Neuregelung kann zwar betrachtet werden, dass der Nationalrat eine kleinere Zahl von Motionen wird behandeln können und dass damit die Zahl derjenigen Motionen zunehmen wird, die nach zwei Jahren ohne Behandlung abgeschrieben werden müssen. Aber es geht bei dieser Frage im Kern um *eine Güterabwägung zwischen Quantität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit einerseits und deren Qualität und Effektivität andererseits*. Die aktuelle Tendenz geht im Nationalrat in die Richtung, dass für die Ausgestaltung des Verfahrens bei Vorstössen *ausschliesslich quantitative Kriterien massgebend* sind. Es liegt sowohl im übergeordneten Interesse der Institution des aus Nationalrat *und* Ständerat zusammengesetzten Parlamentes als auch im Interesse der Wahrung der Rechte der einzelnen Ratsmitglieder, dass Mindestanforderungen an die Qualität der Parlamentsdebatte im Gesetz festgeschrieben werden.

2.3 Abgelehnte Reformvorschläge

2.3.1 Rhythmus der ordentlichen Sessionen

Die Motion Stadler (siehe Ziff. 1.2) hat die Frage aufgeworfen: «Braucht es mehr, aber kürzere Sessionen des Parlamentes als heute?» Anlass für diese Frage ist die weitere Frage: «Wie kann die ordentliche Behandlung dringlicher Vorlagen im Parlament verbessert werden?»

Diese Fragen sind bereits im Jahre 2004 durch gleichlautende, von Nationalrat Dupraz und Ständerat Gentil eingereichte parlamentarische Initiativen aufgeworfen worden (04.483/04.491 Monatliche Sitzungen für eine bessere Effizienz des Parlamentes). Während die SPK-SR und der Ständerat in der ersten Beratung die Forderung unterstützten, lehnten sie die SPK-NR und der Nationalrat ab, worauf der Ständerat einlenkte.

Die Kommission hat mit 8 zu 2 Stimmen den Grundsatzbeschluss gefasst, diesen Vorschlag nicht erneut einzubringen. Häufigere Sessionen würden dazu führen, dass der Parlamentsbetrieb noch stärker als bisher durch Tagesaktualitäten beeinflusst würde. Die Zahl der Vorstösse würde steigen. Der Ständerat verfügt heute über eine gewisse Flexibilität bei der Organisation der Rats- und Kommissionssitzungen; diese Flexibilität würde abnehmen als Folge von kürzeren Sessionen und kürzeren Zeiträumen zwischen den Sessionen. Kürzere, aber zahlreichere Rats- und Kommissionssitzungen verlängern zwar nicht die gesamte Sitzungsdauer, verringern aber die zeitliche Verfügbarkeit der Ratsmitglieder und erschweren damit die Vereinbarkeit des Parlamentsmandats mit anderen, nicht parlamentarischen Verpflichtungen. Damit verstärkt sich die aus Sicht der Mehrheit der Kommission unerwünschte Tendenz in Richtung eines Berufsparlaments.

2.3.2

Kontingentierung von Vorstössen

Eine Motion Jenny (10.3465 Eindämmung der Flut persönlicher Vorstösse) verlangte u.a., dass jedes Ratsmitglied pro Session maximal zwei Vorstösse einreichen darf. Das Büro des Ständerates hat am 28. Februar 2011 die Ablehnung der Motion beantragt; der Ständerat folgte diesem Antrag am 6. Juni 2011 mit 24 zu 11 Stimmen. Das Büro empfahl in seiner Antwort auf die Motion, «die Vorschläge des Motionärs im Rahmen der Arbeiten der Staatspolitischen Kommission zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 10.440, «Verbesserung der Organisation und der Verfahren des Parlaments», prüfen zu lassen». Die SPK kommt im Rahmen dieser Prüfung zu denselben Resultaten wie das Büro. Das Ziel einer «Eindämmung der Flut persönlicher Vorstösse» wird durch ein Kontingent von zwei Vorstössen pro Ratsmitglied und Session nicht erreicht: Von der Wintersession 2007 bis zur Wintersession 2010 wurden durchschnittlich pro Mitglied des Ständerates nur 0,7 Vorstösse pro Session eingereicht. Die Festlegung eines Kontingentes könnte kontraproduktiv sein, indem die Ratsmitglieder angeregt würden, ihr Kontingent auszuschöpfen. Wird das Kontingent erheblich tiefer angesetzt, um tatsächlich eine Wirkung zu erzielen (1–2 Vorstösse pro Ratsmitglied und Jahr), so würde dies zu einer drastischen Einschränkung eines unverzichtbaren Rechtes der Ratsmitglieder führen. Der Nationalrat ist aufgrund ähnlicher Berechnungen und Überlegungen zu denselben Schlussfolgerungen gelangt und hat eine entsprechende parlamentarische Initiative am 15. Dezember 2010 abgelehnt (09.529 Pa.Iv. Theiler. Vorstoss gegen die Vorstossflut).

2.3.3

Beschränkung der Redezeit für die Ratsmitglieder

Die Motion Jenny (vgl. Ziff. 2.3.2) verlangt auch eine Beschränkung der Redezeit der Ratsmitglieder bei der Behandlung von Vorstössen auf fünf Minuten. Die SPK lehnt wie das Büro auch diese Massnahme ab. Auch hier besteht kein Handlungsbedarf, weil in der Praxis zu Vorstössen nur selten länger als drei Minuten geredet wird, wie eine Untersuchung des Büros ergeben hat. Auch hier droht ein kontraproduktiver Effekt, indem die Ratsmitglieder angeregt werden, festgelegte Redezeiten voll auszuschöpfen.

2.3.4

Koordination der Tätigkeiten der Finanzkommission (FK) und der Geschäftsprüfungskommission (GPK)

Die Motion Stadler (siehe Ziff. 1.2) stellt die Frage: «Wie können unnötige Doppelspurigkeiten bei der Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht durch die Finanzkommissionen und die Geschäftsprüfungskommissionen verhindert werden?» In der Begründung der Motion wird weiter ausgeführt, dass «nicht selten die gleichen Verwaltungsstellen vor vier und mehr verschiedenen Subkommissionen und Legislativkommissionen zum gleichen Thema Auskunft erteilen».

Im Rahmen der Ausarbeitung des Parlamentsgesetzes wurde unter Einbezug der FK und GPK eine *Fusion* der Oberaufsichtsorgane geprüft. Realisiert wurde nur die gesetzliche Verankerung einer «Konferenz der Präsidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen», welche zwischenzeitlich wieder abgeschafft wurde.

Die SPK sieht keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Gute Koordination kann nicht verordnet, sondern muss in der Praxis gelebt werden. Die Präsidentinnen und Präsidenten der verschiedenen zuständigen Kommissionen müssen, unterstützt von ihren Kommissionssekretariaten, im konkreten Einzelfall Absprachen treffen über eine sinnvolle Arbeitsteilung ihrer Kommissionen.

2.3.5 Schaffung einer Aussenpolitischen Delegation

Der Text der Motion Stadler enthält die Idee der Schaffung einer Aussenpolitischen Delegation, welche analog der Finanzdelegation und der Geschäftsprüfungsdelegation aus einer beschränkten Anzahl von Mitgliedern beider Räte zusammengesetzt wäre.

Die SPK möchte diese Idee nicht weiter verfolgen, weil die Nachteile dieser Lösung gegenüber den Vorteilen (Notwendigkeit einer raschen Durchführung der Konsultation zum Entwurf von Verhandlungsmandaten, Vertraulichkeit der Konsultationsunterlagen) überwiegen. Es würden zwei Kategorien von Mitgliedern der Aussenpolitischen Kommissionen (APK) geschaffen, wobei die wichtigsten Aufgaben der APK nur noch durch den engeren Kreis ihrer Mitglieder wahrgenommen werden könnten.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Änderung des Parlamentsgesetzes

In der Praxis des Parlamentes treten immer wieder Fragen auf, welche durch das geltende Recht nicht genügend klar beantwortet werden können. Die SPK möchte die Gelegenheit benützen, neben den unter Ziffer 2.2 dargestellten wichtigeren Reformen auch einige kleinere Präzisierungen des ParlG vorzunehmen und Gesetzeslücken zu schliessen.

Art. 2 Abs. 3 und 4 (neu)

Siehe Ziffer 2.2.2

Art. 6 Abs. 4 (neu)

Siehe Ziffer 2.2.3

Art. 37 Abs. 2 Bst. a

Siehe Ziffer 2.2.2

Art. 74 Abs. 6 (neu)

Ein Erlassentwurf kann durch Nichteintreten, nach der Detailberatung durch Ablehnung in der Gesamtabstimmung, nach der Differenzbereinigung durch Ablehnung des Einigungsantrages oder in der Schlussabstimmung gesamthaft abgelehnt werden.

Es kann nun Situationen geben, in welchen ein Rat auf einen Erlassentwurf zwar eingetreten ist, die Aufnahme oder Fortsetzung der Detailberatung aber keinen Sinn mehr macht. Das kommt in der Praxis insbesondere dann vor, wenn eine Vorlage an den Bundesrat zurückgewiesen worden ist und der Bundesrat in der Folge keine neuen Anträge zum hängigen Erlassentwurf, sondern einen neuen Erlassentwurf unterbreitet (Beispiel: 01.080 Staatsleitungsreform. Erlassentwürfe des Bundesrates vom 19. Dezember 2001; nach Rückweisung durch die Räte hat der Bundesrat mit Zusatzbotschaft vom 13. Oktober 2010 neue Erlassentwürfe unterbreitet). Der ursprüngliche Erlassentwurf ist aber nach wie vor hängig. Das geltende Recht kennt keine zweckmässige Regelung, wie mit diesem Entwurf weiter zu verfahren ist. Theoretisch müsste die Detailberatung durchgeführt und der Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung abgelehnt werden. In der Praxis werden derartige Erlassentwürfe durch Ratsbeschluss abgeschrieben. Diese Praxis soll eine gesetzliche Grundlage erhalten. Das entsprechende Antragsrecht soll der vorberatenden Kommission und dem Bundesrat vorbehalten bleiben, um zu verhindern, dass der Ratsbetrieb durch politisch motivierte Abschreibungsanträge verzögert werden kann.

Art. 76 Abs. 1^{bis} (neu)

Die Unterscheidung zwischen Initiativ- und Antragsrecht ist von erheblicher rechtlicher und praktischer Bedeutung. Ein politisches Anliegen kann mit einem Antrag in einem viel einfacheren und schnelleren Verfahren eingebracht werden als mit einer parlamentarischen Initiative. Es entfallen die bei der Initiative notwendige Vorprüfung mit der Zustimmung der zuständigen Kommission des anderen Rates, die Ausarbeitung eines Kommissionsberichtes, der den Anforderungen an eine Botschaft des Bundesrates entspricht, gegebenenfalls die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens und die Einholung einer Stellungnahme des Bundesrates.

In der Praxis kann die Abgrenzung in folgenden Situationen Probleme aufwerfen:

1. Bei der Beratung eines Erlassentwurfs wird ein Gesetzgebungsbedarf zu einem durch den hängigen Erlassentwurf nicht behandelten, in einem zusätzlichen Erlassentwurf zu regelnden Themenbereich angemeldet.
2. Die Beratung einer Volksinitiative gibt Anlass zur Ausarbeitung «eines mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurfs» (Art. 105 Abs. 1 ParlG), eines sog. indirekten Gegenentwurfs, in der Regel auf Gesetzesebene.

Wenn in solchen Situationen auf dem Wege des Antragsrechts vorgegangen wird, so werden die für parlamentarische Initiativen geltenden Vorschriften umgangen und damit wichtige Verfahrensgarantien für eine qualitativ gute Gesetzgebung ausgehebelt.

Der Vorschlag für eine Ergänzung von Artikel 76 ParlG entspricht der weitgehend konstanten Praxis. Weil diese Rechtslage und diese Praxis im politischen Alltag gelegentlich bestritten werden und nicht ganz leicht zu erklären sind, empfiehlt sich eine Klarstellung im Gesetz.

Art. 79 Abs. 4 (neu)

Parlamentsgesetz und Geschäftsreglemente erwähnen den Eventualantrag bisher nicht. In der Praxis wird dieses Instrument aber häufig angewendet. Kein Problem stellt sich bei *Eventualanträgen zu unterschiedlichen Abstimmungsfragen* (Beispiel:

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)»: Der Bundesrat beantragte mit seiner Stellungnahme vom 23. Februar 2011 Nichteintreten, stellte aber Eventualanträge für die Detailberatung für den Fall, dass Eintreten beschlossen würde).

Gelegentlich zielen Eventualanträge aber darauf ab, die in Artikel 79 ParlG festgelegte Abstimmungsreihenfolge bei mehreren Anträgen *zur selben Abstimmungsfrage* abzuändern. Zum Beispiel wird versucht, die Erfolgchance eines Antrages zu verbessern, indem über ihn erst in der letzten Abstimmung abgestimmt werden soll. Falls dies zugelassen wird, wird einem einzelnen Ratsmitglied die Kompetenz gegeben, die vom Gesetz vorgesehene Abstimmungsreihenfolge zu vereiteln. Der Fragwürdigkeit dieses Vorgehens wird besonders deutlich, wenn ein Eventualantrag zur Abstimmung über einen Antrag führt, über den bereits abgestimmt wurde. Zuständig für den Beschluss, eine Abstimmung zu wiederholen, ist aber die Mehrheit eines Rates, nachdem ein Ordnungsantrag auf Rückkommen gestellt wurde.

Die Durchsetzung der Regeln von Artikel 79 ParlG ist für eine geordnete und transparente Beschlussfassung von grosser Bedeutung, hat sich aber in der letzten Zeit in der Praxis bei verschiedenen Gelegenheiten als schwierig erwiesen. Daher empfiehlt sich eine explizite Regelung der Zulässigkeit von Eventualanträgen.

Art. 90

Die Abschreibung eines gegenstandslos gewordenen Erlassentwurfs während des Verlaufs der Differenzbereinigung ist in Artikel 90 ParlG bereits geregelt. Es ist allerdings auch denkbar, dass ein Erlassentwurf auch erst nach Abschluss der Differenzbereinigung gegenstandslos wird, so dass es nicht mehr sinnvoll erscheint, ihn der Schlussabstimmung zu unterbreiten. Artikel 90 sollte entsprechend angepasst werden. Beispiel: Wenn ein Verfassungsartikel und die entsprechende Ausführungsgesetzgebung parallel ausgearbeitet werden, so ist es möglich, dass der Gesetzesentwurf in der Differenzbereinigung scheitert, nachdem die Differenzen beim Verfassungsentwurf bereits ausgeräumt sind (Beispiel: 05.453 Pa.Iv. Verbot von Pitbulls in der Schweiz. Entwürfe der Kommission für Wissenschaft und Bildung des Nationalrates für ein Hundegesetz und für eine Verfassungsgrundlage für dieses Gesetz). In dieser Situation sollten die vorberatenden Kommissionen den Räten beantragen können, den Verfassungsentwurf abzuschreiben.

Art. 92 Abs. 2^{bis} (neu)

Ein allfälliger Stichentscheid des Präsidenten in einer Einigungskonferenz ist von grosser Bedeutung, da die Räte anschliessend den Einigungsantrag nur pauschal annehmen oder ablehnen können.

Heute ist unklar, ob der Präsident der Kommission des Zweitrates oder der Vizepräsident der Kommission des Erstrates gegebenenfalls die Stellvertretung übernimmt. Auf den ersten Blick scheint die Frage durch Artikel 43 Absatz 2 ParlG beantwortet zu werden, wonach in «gemeinsamen Kommissionen beider Räte» Präsident und Vizepräsident nicht demselben Rat angehören dürfen. Auf den zweiten Blick spricht aber 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 ausgehebelt werden darf. Zudem schreibt das Gesetz nicht vor, dass die Kommissionspräsidenten der Einigungskonferenz angehören müssen. Grundsätzliche und praktische Argumente sprechen also dafür, dass der Vorsitz der Einigungskonferenz in der Delegation des Erstrates bleibt; ist der Präsident nicht anwesend, so kommt der Vizepräsident, gegebenenfalls eine Vorgängerin oder ein Vorgänger des aktuellen Präsidenten oder das amtsälteste Mitglied zum Zuge (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).

Art. 107

Siehe Ziffer 2.2.1.1 und 2.2.1.2

Art. 109 Abs. 2 und 3^{bis}

Siehe Ziffer 2.2.1.3

Art. 112 Abs. 3

Recht häufig werden kleinere Änderungen der Ratsreglemente, der Parlamentsverwaltungsverordnung (SR 171.115) oder anderer Parlamentsverordnungen vorgenommen, durch die der Bundesrat in keiner Weise unmittelbar betroffen ist. Artikel 112 Absatz 3 ParlG verlangt heute aber, dass der Bundesrat auch in diesen Fällen zur Stellungnahme eingeladen wird. Er tut dies regelmässig in der Weise, dass er feststellt, er sei nicht betroffen. Dieser bürokratische Leerlauf kann durch eine kleine Ergänzung von Artikel 112 Absatz 3 ParlG behoben werden. Das verfassungsmässige Antragsrecht des Bundesrates wird durch diese Änderung nicht eingeschränkt. Sollte er einmal zu Unrecht nicht zur Stellungnahme eingeladen werden, so ist er dennoch befugt, Antrag zu stellen.

Art. 114 Abs. 1 und 1^{bis} (neu)

Eine parlamentarische Initiative ist nach ihrer Einreichung nur in demjenigen Rat hängig, dem ihre Urheberin oder ihr Urheber (Ratsmitglied, Fraktion oder Kommission) angehört. Erst wenn dieser Rat den von seiner Kommission ausgearbeiteten Erlassentwurf in der Gesamtabstimmung angenommen hat, wird die Initiative im anderen Rat hängig. Folglich geht die Initiative nicht an den anderen Rat und gilt als erledigt, wenn der Rat auf den Erlassentwurf seiner Kommission nicht eintritt oder ihn in der Gesamtabstimmung ablehnt.

Dieser Sachverhalt entspricht dem geltenden Recht, was aber aus dem Wortlaut von Artikel 114 nicht explizit hervorgeht. Weil dieser Umstand in der Praxis auch schon zu Unsicherheiten geführt hat, ist eine Klarstellung im Gesetz angezeigt.

Art. 115 und 116 Abs. 3^{bis} (neu)

Zu der in Artikel 115 geregelten Form der Standesinitiative, siehe Ziffer 2.2.1.4 in Verbindung mit Ziffer 2.2.1.2 (Form der parlamentarischen Initiative), zu den Behandlungsfristen bei Standesinitiativen gemäss Artikel 116 Absatz 3^{bis}, siehe Ziffer 2.2.1.4 in Verbindung mit 2.2.1.3 (Fristen bei parlamentarischen Initiativen).

Art. 118 Abs. 4^{bis} (neu)

Seit dem Inkrafttreten des Strafbehördenorganisationsgesetzes (StBOG; SR 173.71) am 1. Januar 2011 ist die Bundesanwaltschaft eine von Regierung und Parlament unabhängige Behörde mit eigener Aufsichtsbehörde. Das Parlamentsgesetz wurde so angepasst, dass die Bundesanwaltschaft resp. ihre Aufsichtsbehörde im Verkehr mit der Bundesversammlung den eidgenössischen Gerichten gleichgestellt ist. Der Gesetzgeber hat damals jedoch übersehen, dass auch für Vorstösse, welche den Geschäftsbereich sowie den Finanzhaushalt des Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsichtsbehörde betreffen, eine entsprechende Regelung notwendig ist.

II

Übergangsbestimmung

In Artikel 109 und 116 sollen neu Fristen für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen durch die Kommissionen festgelegt werden. Diese Fristen sollen nicht gelten für Initiativen, die vor der Inkraftsetzung dieser Gesetzesänderung bereits einer Kommission zugewiesen worden sind. Diese Übergangsbestimmung verhindert, dass mit der Inkraftsetzung der Gesetzesänderung gesetzeswidrige Situationen entstehen können, weil die erwähnten neuen Fristen zu diesem Zeitpunkt unter Umständen bereits abgelaufen sein können.

III

Änderung bisherigen Rechts

Vernehmlassungsgesetz Art. 3 Abs. 1^{bis} (neu)

Es ist konstante Praxis insbesondere der beiden SPK, dass sie zu von ihnen ausgearbeiteten Erlassentwürfen in den Bereichen des Parlamentsrechts und der Regelung der Beziehungen zwischen Parlament und Regierung *kein Vernehmlassungsverfahren* eröffnen. Auch der Bundesrat hat z.B. bei seiner Vorlage für eine Änderung von Artikel 14 Buchstabe c ParlG (Unvereinbarkeit des Parlamentsmandats mit einer Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen) auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet (BBl 2006 8012). Diese Praxis entspricht offensichtlich nicht dem Wortlaut von Artikel 3 des Vernehmlassungsgesetzes. Danach muss ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden zu «Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g BV», d.h. zu grundlegenden Bestimmungen, die nicht bereits eine Grundlage in einer anderen Gesetzesbestimmung finden. In den erwähnten Fällen besteht aber in der Regel *kein Interesse an der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens*, das einerseits für die Vernehmlasser viel Arbeit mit sich bringt und das andererseits das Gesetzgebungsverfahren um ca. ein halbes Jahr verlängert. Die Kantone und Interessenverbände sind durch derartige Bestimmungen in ihren Interessen nicht unmittelbar betroffen. Die allenfalls betroffenen Interessen der Parteien können durch ihre Fraktionen in der Bundesversammlung einfließen.

Mit dem Vorschlag wird das Gesetz der konstanten Praxis angepasst.

Im Vernehmlassungsverfahren haben neun Kantone (LU, UR, SZ, NW, OW, BS, AG, VS, JU) die Ergänzung des Vernehmlassungsgesetzes unterstützt; zehn Kantone (BE, ZG, SO, BL, SH, SG, TG, TI, VD, GE) sowie die Konferenz der Kantonsregierungen lehnen sie ab. Die ablehnenden Kantone möchten grundsätzlich selbst entscheiden können, ob sie sich von einer Vorlage betroffen fühlen oder nicht. Die Verteilung der Zuständigkeiten unter Bundesorganen könne für die Kantone durchaus von Bedeutung sein. Kritisiert wird die zu offene Formulierung der Ausnahmeregelung, welche dem Urheber einer Vorlage zu viel Spielraum eröffne.

Die Kommission hält daran fest, dass der Aufwand für die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens in den von der vorgeschlagenen Ausnahmeregelung erfassten Fällen nicht gerechtfertigt ist, da die Kantone durch die Regelung der «Interna» der Bundesbehörden in der Regel in keiner Weise betroffen sind. Sollte dies ausnahmsweise dennoch der Fall sein, so liegt es in der politischen Verantwortung des Urhebers einer Vorlage, den durch die neue Bestimmung gebotenen Handlungsspielraum auszunützen und die Kantone anzuhören.

IV

Inkrafttreten

Wie bei parlamentsrechtlichen Erlassen üblich, soll die Koordinationskonferenz diese Gesetzesänderung in Kraft setzen. Während die übrigen Bestimmungen nach Ablauf der Referendumsfrist ohne Verzögerung in Kraft gesetzt werden können, soll die neue Vorschrift für die Form von Standesinitiativen (Art. 115) erst ein Jahr später in Kraft treten. Die Kantone erhalten damit genügend Zeit, um ihre eigenen gesetzlichen Bestimmungen über das Vorgehen bei Standesinitiativen anzupassen, falls sich dies als notwendig erweisen sollte.

3.2 Änderung des Geschäftsreglements des Ständerates

Art. 22 Abs. 2

Das bisherige Recht zur schriftlichen Begründung von Vorstössen wird zur Pflicht zur schriftlichen Begründung, wobei mit der neuen Formulierung präzisiert wird, dass diese Pflicht nur für die Vorstösse von Ratsmitgliedern gilt. Kommissionsvorstösse sollen nach wie vor nicht schriftlich begründet werden müssen. Es darf erwartet werden, dass die Diskussion in der Kommission, welche der Einreichung eines Kommissionsvorstosses vorausgeht, als Begründung genügt.

In der Praxis ist die schriftliche Begründung bereits weitgehend Realität. Unter den im Jahre 2010 im Ständerat eingereichten Motionen und Postulaten finden sich nur eine einzige Motion (die Motion, welche die Prüfung einer Pflicht zur Einführung einer schriftlichen Begründung verlangt: 10.3465 Mo. Jenny. Eindämmung der Flut persönlicher Vorstösse) und drei Postulate ohne Begründung.

Art. 26 Abs. 3 und 4 (neu)

Eine Interpellation oder eine Anfrage kann auf Antrag der Urheberin oder des Urhebers durch das Büro dringlich erklärt werden. Die dringlich erklärte Interpellation hat für die Urheberin oder den Urheber zwei Vorteile: Sowohl die Antwort des Bundesrates als auch die Diskussion über die Interpellation erfolgt in der laufenden Session. Die dringlich erklärte Anfrage wird demgegenüber wie jede Anfrage ohne Diskussion im Rat vom Bundesrat schriftlich beantwortet, und zwar nach geltendem Recht innert drei Wochen. Dieses Instrument ist wenig attraktiv und ist daher in der jüngeren Vergangenheit nie benützt worden. Die Attraktivität kann erhöht werden, indem die Dringlicherklärung einer Anfrage wie einer Interpellation zu einer Antwort des Bundesrates in derselben Session führt.

Wird die Dringlicherklärung einer Interpellation beantragt, so soll dem Büro neben der Annahme und der Ablehnung (welche der Umwandlung in eine «normale» Interpellation gleichkommt) auch die Möglichkeit der Umwandlung in eine dringliche Anfrage offen stehen. Dazu braucht es das Einverständnis der Urheberin oder des Urhebers; diese oder dieser steht in diesem Fall also vor der Wahl, ob seine dringliche Interpellation zu einer «normalen» Interpellation (Diskussion im Rat, aber erst in der nächsten Session) oder zu einer dringlichen Anfrage (keine Diskussion im Rat, aber Beantwortung durch den Bundesrat in der laufenden Session) wird.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Es ist denkbar, dass die neuen Vorschriften über die Form von parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen dazu führen, dass die Anzahl solcher Initiativen abnimmt, was zu Einsparungen führen könnte. Einigermassen präzise Aussagen über die finanziellen und personellen Auswirkungen der verschiedenen vorgeschlagenen Änderungen sind jedoch nicht möglich; sie dürften jedenfalls nicht wesentlich ins Gewicht fallen.

5 Rechtliche Grundlagen

Das Parlamentsgesetz und dessen hier vorgeschlagene Änderungen stützen sich auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen. Das Geschäftsreglement des Ständerates und seine hier vorgeschlagenen Änderungen haben ihre gesetzliche Grundlage in Artikel 36 ParlG, wonach jeder Rat «ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren» erlässt.