

zu 10.440

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

**Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates
vom 29. August 2011**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 7. September 2011

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 29. August 2011 betreffend «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments» nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. September 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 13. Dezember 2002 haben die Räte das Bundesgesetz über die Bundesversammlung¹ (Parlamentsgesetz, ParlG) verabschiedet. Es löste das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962² ab. Mit dem Parlamentsgesetz wurden die in der Bundesverfassung³ (BV) vorgesehenen Möglichkeiten im Parlamentsrecht konkretisiert und notwendige Reformen des Parlamentsrechts umgesetzt. Weiter erfolgte eine systematische Zusammenfassung und übersichtliche Darstellung des Parlamentsrechts sowie die redaktionelle Überarbeitung der sprachlich veralteten Bestimmungen. Zusammen mit den ebenfalls totalrevidierten Geschäftsreglementen der Räte trat das Parlamentsgesetz am 1. Dezember 2003 in Kraft.

Das Parlamentsgesetz sieht eine Vielzahl von Beratungsgegenständen und Verfahren vor, die komplexe Fragestellungen aufwerfen. Es besteht daher immer wieder gesetzgeberischer Handlungsbedarf, weshalb das Parlamentsgesetz seit seinem Inkrafttreten bereits mehrmals revidiert wurde.

Mit der Motion 09.3896 «Eidgenössisches Parlament. Fit für die Zukunft» vom 24. September 2009 wollte Ständerat Hansruedi Stadler die zuständigen Organe des Parlaments beauftragen, über mögliche Verbesserungsvorschläge zur Organisation des Ratsbetriebs, zur Kommissionarbeit sowie zu den Verfahrensabläufen Bericht zu erstatten. Mit diesen Vorschlägen soll das Parlament auf die künftigen Herausforderungen vorbereitet werden. Nach dem Ausscheiden von Ständerat Hansruedi Stadler aus dem Parlament wurde die Motion von Ständerat Peter Briner übernommen.

Die gemäss Artikel 17 Absatz 3 des Geschäftsreglementes des Ständerates vom 20. Juni 2003⁴ (GRS) zuständige Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) beschloss am 22. März 2010, gestützt auf die Motion 09.3896 eine parlamentarische Initiative mit dem Titel «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlaments» (10.440) auszuarbeiten. Am 21. Mai 2010 erteilte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates die für die Ausarbeitung einer Vorlage erforderliche Zustimmung. Am 29. August 2011 schliesslich verabschiedete die SPK-S den Entwurf zur Änderung des Parlamentsgesetzes und zur Änderung des GRS sowie den dazugehörigen Bericht.

Im Wesentlichen sieht die Vorlage drei Änderungen von grösserer Tragweite vor:

Parlamentarische Initiativen können inskünftig nur noch in der Form eines ausformulierten Erlassentwurfs der Bundesversammlung eingereicht werden. Dasselbe soll für Standesinitiativen der Kantone gelten. Weiter soll ein Begehren zur Einberufung einer ausserordentlichen Session bestimmte Beratungsgegenstände bezeichnen müssen, die in beiden Räten hängig sind. Schliesslich soll das Recht auf Wortmeldung zu umstrittenen Vorstössen neu im Gesetz verankert werden.

1 SR 171.10

2 AS 1962 773

3 SR 101

4 SR 171.14

Daneben werden weitere Änderungen vorgeschlagen. Aus Sicht des Bundesrates zu erwähnen ist dabei insbesondere die gesetzliche Präzisierung des Rechts, eine ausserordentliche Session der Räte zu verlangen (Art. 2 Abs. 3 E-ParlG) sowie die Änderung von Artikel 112 Absatz 3 ParlG, wonach der Bundesrat bei parlamentarischen Initiativen zu Änderungen von Organisation und Verfahren der Bundesversammlung, die den Bundesrat nicht unmittelbar betreffen, nicht mehr zur Stellungnahme eingeladen wird. Ferner soll das Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005⁵ (VIG) dahingehend geändert werden, dass bei Vorhaben, die vorwiegend die Organisation oder das Verfahren der Bundesbehörden oder die Verteilung zwischen Bundesbehörden betreffen, auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden kann.

Am 29. August 2011 hat die SPK-S ihren Bericht sowie die Erlassentwürfe zur Änderung des Parlamentsgesetzes und des GRS zuhanden des Rates verabschiedet und gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Aus Sicht des Bundesrates ist es in erster Linie Sache des Parlaments, wie es seine Organisation und seine Verfahren verbessern will. Soweit die Anpassungsvorschläge rein parlamentsinterne Regelungen betreffen und die Stellung von Bundesrat und Bundesverwaltung nicht berühren, verzichtet der Bundesrat auf eine Stellungnahme. Hingegen äussert er sich zu Vorschlägen, die Auswirkungen über das Parlament hinaus haben und Bundesrat und Bundesverwaltung betreffen.

2.1 Einberufung von ausserordentlichen Sessionen

Nach Artikel 151 Absatz 2 BV können ein Viertel eines Rates oder der Bundesrat die Einberufung zu einer ausserordentlichen Session verlangen. Diese Verfassungsbestimmung wurde in Artikel 2 Absatz 3 ParlG übernommen. Im Gegensatz zur Sondersession (Art. 2 Abs. 2 ParlG) wird die ausserordentliche Session wie eine ordentliche Session in beiden Räten einberufen.

Seit 1848 bis zum Ende der letzten Legislaturperiode wurden ausserordentliche Sessionen nur in Ausnahmefällen einberufen, nämlich sieben Mal von einem Viertel der Mitglieder des Nationalrates. Der Ständerat, der erst seit Inkrafttreten der neuen BV über das Recht zur Einberufung verfügt, hat noch nie eine ausserordentliche Session einberufen. Verschiedentlich von seinem Recht Gebrauch gemacht hat demgegenüber der Bundesrat.

In der laufenden Legislaturperiode wurden auf Begehren eines Viertels der Mitglieder des Nationalrates zehn ausserordentliche Sessionen einberufen. Dabei kam es vor, dass zu einzelnen Themen im Ständerat gar keine Beratungsgegenstände hängig waren. Aus diesem Grund schlägt die SPK-S vor, dass das Begehren für die Einberufung einer ausserordentlichen Session bestimmte, in beiden Räten hängige Beratungsgegenstände bezeichnen muss. Die ausserordentliche Session muss in der

Regel in beiden Räten in derselben Kalenderwoche stattfinden, wobei die Koordinationskonferenz die Kalenderwoche festlegen soll.

Von der vorgeschlagenen Regelung sind nicht nur die Räte, sondern auch der Bundesrat betroffen. Das in Artikel 151 Absatz 2 BV verankerte Recht des Bundesrates zur Einberufung einer ausserordentlichen Bundesversammlung wird damit präzisiert. Nach dem Entwurf kann er mit seinem Begehren die Behandlung von Erlassentwürfen des Bundesrates oder einer Kommission der Bundesversammlung nach Artikel 163 BV, von in beiden Räten eingereichten, gleich lautenden Motionen, von Wahlen sowie von Erklärungen verlangen.

Der Bundesrat kann nachvollziehen, dass eine ausserordentliche Session nur möglich sein soll zu Beratungsgegenständen, die in beiden Räten hängig sind. Er unterstützt daher die Vorschläge zur Regelung der Einberufung ausserordentlicher Sessionen.

2.2 Abschreibung von Erlassentwürfen

Artikel 74 Absatz 6 E-ParlG sieht vor, dass die vorberatende Kommission und der Bundesrat neu berechtigt sind, einen Antrag auf Abschreibung zu stellen, wenn ein Erlassentwurf, zu dem Eintreten bereits beschlossen wurde, nachträglich gegenstandslos geworden ist. Damit soll die bestehende Praxis gesetzlich verankert werden.

Der Bundesrat erachtet die bestehende Praxis und deren gesetzliche Verankerung im Parlamentsgesetz als sinnvoll. Er begrüsst daher die gesetzliche Regelung des Rechts, die Abschreibung von Erlassentwürfen zu beantragen.

2.3 Parlamentarische Initiative

Die Vorlage sieht Neuerungen beim Instrument der parlamentarischen Initiative vor. Diese betreffen zum einen die Form der parlamentarischen Initiative (Art. 107 Abs. 1, 2, 3 u. 4 E-ParlG). Neu sollen nicht mehr allgemeine Anregungen, sondern nur noch ausformulierte Entwürfe zulässig sein. Den Ratsmitgliedern steht aber weiterhin die Möglichkeit offen, in der Form einer allgemeinen Anregung den Antrag einzureichen, die Kommission solle einen Entwurf einer parlamentarischen Initiative ausarbeiten. Zum anderen sollen die mit dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes abgeschafften Behandlungsfristen wieder eingeführt werden (Art. 109 Abs. 2 und 3^{bis} E-ParlG). Die gleichen Regelungen gelten auch für die Standesinitiativen der Kantone.

Der Bundesrat begrüsst den Vorschlag, wonach parlamentarische Initiativen und Standesinitiativen nur noch in Form von Vorentwürfen von Erlassen eingereicht werden können. Zu den Behandlungsfristen äussert er sich nicht.

Demgegenüber soll Artikel 112 Absatz 3 E-ParlG zwar weiterhin vorsehen, dass die zuständige Kommission gleichzeitig mit der Übermittlung des Berichts und des Erlassentwurfs an ihren Rat auch den Bundesrat zur Stellungnahme innert einer angemessen angesetzten Frist einlädt. Neu jedoch sollen Änderungen von Organisation und Verfahren des Parlamentes, die den Bundesrat nicht unmittelbar betreffen,

dem Bundesrat nicht mehr zur Stellungnahme vorgelegt werden. Nach den Erläuterungen zu Artikel 112 Absatz 3 E-ParlG geht es dabei um Änderungen der Ratsreglemente, der Parlamentsverwaltungsverordnung⁶ sowie anderer Parlamentsverordnungen.

Gemäss ständiger Praxis äussert sich der Bundesrat nicht zu Vorschlägen des Parlaments zu Änderungserlassen und neuen Vorhaben, die rein parlamentsintern sind. Das Parlament und der Bundesrat sind indessen zwei zentrale Gewalten in unserem Staatsaufbau. Diese beiden Organe sind zur engen Zusammenarbeit verpflichtet und arbeiten in der Praxis auch eng zusammen. Es ist wichtig, dass zwischen Parlament und Bundesrat ein Dialog stattfindet. Änderungen im Bereich des Parlamentsrechts können für die Arbeit und die Stellung des Bundesrates von grosser Bedeutung sein. Zudem lässt sich die Abgrenzung zu den Bereichen, die den Bundesrat betreffen, bei Fragen, die das Zusammenwirken der Gewalten betreffen, nicht immer klar ziehen.

Der Bundesrat kann nachvollziehen, dass die Organe des Parlamentes es als nicht sinnvoll erachten, den Bundesrat zu jeder Verordnungs- und Reglementsänderung zur Stellungnahme einzuladen. Er ist deshalb damit einverstanden, dass er zu Änderungen der Ratsreglemente, der Parlamentsverwaltungsverordnung sowie anderen Parlamentsverordnungen inskünftig nicht mehr zur Stellungnahme eingeladen wird, sofern er nicht unmittelbar davon betroffen ist. Hingegen ist es ihm aus den genannten Gründen ein grosses Anliegen, dass er bei Änderungen auf Gesetzesstufe weiterhin in den Gesetzgebungsprozess einbezogen wird und zu den Gesetzesvorhaben, die die Organisation und die Verfahren des Parlamentes betreffen, Stellung nehmen kann. Er beantragt daher, Artikel 112 Absatz 3 E-ParlG so zu präzisieren, dass nur bei Änderungen der Verordnungen und Reglemente des Parlaments auf eine Einladung des Bundesrates zur Stellungnahme verzichtet werden kann.

2.4 Änderung des Vernehmlassungsgesetzes

In Artikel 3 Absatz 1^{bis} VIg soll neu festgehalten werden, dass zu Vorhaben, die vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betreffen, auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden kann. Begründet wird dies damit, dass die beiden staatspolitischen Kommissionen des Parlaments gemäss ständiger Praxis keine Vernehmlassungsverfahren zu von ihnen ausgearbeiteten Erlassentwürfen in den Bereichen des Parlamentsrechts und der Regelung der Beziehung zwischen Parlament und Regierung durchführen. Auch der Bundesrat habe bereits bei einer Änderung des Parlamentsgesetzes auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens verzichtet. Obwohl es sich in der Regel um Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g BV handle, bestehe in der Regel kein Interesse an der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens, da die Kantone und Interessenverbände von der neuen Regelung nicht betroffen seien. Das von der SPK-S durchgeführte Konsultationsverfahren ergab, dass neun Kantone die vorgeschlagene Ergänzung des Vernehmlassungsgesetzes unterstützen; zehn Kantone lehnen sie ab. Die übrigen ständigen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie weitere allenfalls interessierte Kreise wurden nicht begrüst.

Nach Artikel 147 BV werden die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen. Artikel 2 Absatz 1 VIG führt aus, dass das Vernehmlassungsverfahren die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes bezweckt. Eine Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess soll nicht nur bei Wahlen und Abstimmungen möglich sein, sondern es soll auch auf die Entstehung und die Beratung von Erlassen Einfluss genommen werden. Nach Absatz 2 soll das Vernehmlassungsverfahren Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes. Artikel 3 Absatz 1 hält fest, dass ein Vernehmlassungsverfahren stattfindet bei der Vorbereitung von Verfassungsänderungen (Bst. a), Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe a–g BV (Bst. b) sowie bestimmten Kategorien von völkerrechtlichen Verträgen (Bst. c). Weitere Vorhaben, zu denen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, sind in Artikel 3 Absätze 2 und 3 VIG aufgeführt.

Der Bundesrat eröffnet somit eine Vernehmlassung zu Gesetzesvorhaben nur dann, wenn die Voraussetzungen der Artikel 2 Absatz 2 und 3 Absatz 1 Buchstabe b VIG kumulativ erfüllt sind. Kann aber 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.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass bei Gesetzesvorlagen, die vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden oder die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden betreffen, nicht von vornherein davon ausgegangen werden kann, ein Vernehmlassungsverfahren bringe keinen Erkenntnisgewinn im Sinne von Artikel 2 VIG. Solche Gesetzesvorlagen können im Einzelfall von grosser staatspolitischer Bedeutung sein. Dies gilt insbesondere für Vorlagen zum Verhältnis der Zuständigkeiten zwischen Bundesbehörden, aber auch für Erlassentwürfe zur Organisation oder zum Verfahren von Bundesbehörden. Ferner ist das Vernehmlassungsverfahren nicht nur ein Instrument der Konsultation der ständigen Vernehmlassungsadressaten sondern erlaubt es, die Öffentlichkeit im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 VIG zur Mitwirkung einzuladen. Gewisse Vorlagen können dabei durchaus von gesamtgesellschaftlichem Interesse sein. Schliesslich überlässt die vorgeschlagene Bestimmung bei Vorlagen zu Organisation und Verfahren der Bundesbehörden sowie zum Verhältnis zwischen den Bundesbehörden den Entscheid, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, vollständig der Urheberschaft der Gesetzesvorlage. Eine solche Bestimmung geht nach Ansicht des Bundesrates zu weit und birgt die Gefahr, dass Artikel 147 BV sowie das Vernehmlassungsgesetz ausgehöhlt werden.

Es trifft allerdings zu, dass bei vielen Vorlagen, die Organisation und Verfahren der Bundesbehörden sowie das Verhältnis zwischen den Bundesbehörden betreffen, die Artikel 2 und 3 Absatz 1 Buchstabe b VIG nicht erfüllt sind. Beispiele sind Änderungen des Parlamentsgesetzes, die lediglich die Verfahren des Parlaments betreffen. Nach Meinung des Bundesrates ist jedoch an der bisherigen Regelung festzuhalten, wonach die Urheberschaft einer Vorlage jeweils im Einzelfall darzulegen hat, aus welchen Gründen sie kein Vernehmlassungsverfahren durchführt. Der Bundesrat beantragt daher die Streichung von Artikel 3 Absatz 1^{bis} E-VIG.

2.5 Änderung des Geschäftsreglement des Ständerates

Die Vorlage sieht kleinere Änderungen des Geschäftsreglementes des Ständerates vor. Artikel 22 Absatz 2 E-GRS betrifft nur parlamentsinterne Regelungen, weshalb sich der Bundesrat nicht dazu äussert.

In Artikel 26 Absätze 3 und 4 E-GRS soll die dringlich erklärte Anfrage neu geregelt werden. In der jüngsten Vergangenheit wurde dieses Instrument nie genutzt, weil es gegenüber der dringlich erklärten Interpellation weniger attraktiv ausgestaltet ist. Statt mit einer schriftlichen Antwort innerhalb von drei Wochen soll daher eine spätestens bis zur dritten Sitzung der Session eingereichte dringliche Anfrage wie eine dringlich erklärte Interpellation in derselben Session beantwortet werden. Zudem kann das Büro eine Interpellation, deren Dringlicherklärung beantragt wurde, mit Einverständnis der Urheberin oder des Urhebers in eine dringliche Anfrage umwandeln. Dies führt in erster Linie zu einer Entlastung des Ratsbetriebs, da bei Anfragen keine Diskussion im Rat durchgeführt wird.

Der Bundesrat kann das Anliegen verstehen, das Instrument der dringlichen Anfrage attraktiver zu gestalten, um den Ratsbetrieb zu entlasten. Die Neuregelung der dringlichen Anfrage darf indessen nicht zur Folge haben, dass inskünftig weniger strenge Massstäbe für die Dringlicherklärung angewendet werden, weil dies allenfalls zu einer erheblichen Mehrbelastung des Bundesrates führen würde. Der Bundesrat erwartet daher eine Weiterführung der bisherigen Praxis bei der Dringlicherklärung.

3 Anträge des Bundesrates

Im Sinne der vorstehenden Überlegungen stellt der Bundesrat folgende Anträge:

3.1 Parlamentarische Initiative

Der Bundesrat beantragt, die vorgeschlagene Änderung von Artikel 112 Absatz 3 E-ParlG anzupassen:

Art. 112 Abs. 3

³ Sie überweist ihren dem Rat unterbreiteten Bericht und Erlassentwurf gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme innert einer angemessenen Frist; ausgenommen sind Änderungen von Organisation und Verfahren der Bundesversammlung, die nicht im Gesetz festgelegt sind und die den Bundesrat nicht unmittelbar betreffen.

3.2 Änderung des Vernehmlassungsverfahrens

Der Bundesrat beantragt die Streichung von Artikel 3 Absatz 1^{bis} E-VIG.

