

Änderungen von Botschaften und Erlassentwürfen durch den Bundesrat (Abgrenzung zwischen Botschaft, Zusatzbotschaft und Einzelantrag des Bundesrats)

Laurenz Rotach / Corinne Schaerer | *Mit der Verabschiedung der Botschaft und dem Erlassentwurf durch den Bundesrat ist das Vorverfahren der Gesetzgebung abgeschlossen. Das bedeutet, dass der Bundesrat seine Vorlagen nur noch ausnahmsweise ändern kann, entweder mit der Zusatzbotschaft oder dem Einzelantrag nach Artikel 160 Absatz 2 BV. Welche Voraussetzungen dafür nötig sind und wie diese Ausnahmen in der Praxis angewendet werden, diskutiert der vorliegende Beitrag.*

Inhaltsübersicht

- 1 Ausgangslage
- 2 Definitionen
- 3 Publikation
- 4 Abgrenzungsversuch: Botschaft vs. Zusatzbotschaft vs. Einzelantrag
- 5 Gesetzestechnik
- 6 Beispielüberblick

1 Ausgangslage

Der Bundesrat leitet in der Regel das Vorverfahren der Gesetzgebung (Art. 7 RVOG, vollständiger Titel und SR-Nummer zu sämtlichen Rechtstexten in Ziff. 2.2.1) und unterbreitet der Bundesversammlung die entsprechenden Gesetzesentwürfe mit der erläuternden Botschaft (Art. 141 Abs. 1 ParlG). Mit Verabschiedung der Botschaft inklusive Erlassentwurf durch den Bundesrat ist dieses Verfahren grundsätzlich abgeschlossen. Die Vorlage wird alsdann über die Parlamentsdienste der Bundesversammlung zugeleitet und in den Räten anhängig gemacht (Art. 141 Abs. 1 ParlG, Art. 149 ParlG). Die Verfahrenshoheit wechselt vom Bundesrat ans Parlament. In der Folge kann der Bundesrat seine Vorlage nicht mehr ohne Weiteres ändern.

In der Praxis finden sich insbesondere zwei Vorgehensweisen, mit denen der Bundesrat ausnahmsweise von ihm verabschiedete Erlassentwürfe und Botschaften modifiziert: die Zusatzbotschaft und der Einzelantrag nach Artikel 160 Absatz 2 BV. In der Regel beziehen sich die nachträglichen Änderungen und Ergänzungen des Bundesrats auf den Erlassentwurf. In eher seltenen Fällen betrifft die Modifikation ausschliesslich den Botschaftstext.¹

Die Voraussetzungen, unter denen der Bundesrat Änderungen mittels Zusatzbotschaft oder Einzelantrag anbringen darf sowie die Abgrenzung der beiden Unterbreitungsformen untereinander sind teilweise unklar und sollen vorliegend genauer erörtert werden.

2 Definitionen

2.1 Botschaft

Artikel 141 ParlG definiert die «Botschaft» und verpflichtet den Bundesrat, eine solche zur Erläuterung der Erlassentwürfe zu erstellen, die er der Bundesversammlung unterbreitet (Abs. 1). Erlassentwurf und Botschaft sind somit engstens miteinander verknüpft (in der Folge wird verkürzt von «Vorlage» gesprochen). Absatz 2 listet die Anforderungen an eine Botschaft auf und hält insbesondere fest, dass – soweit nötig – jede Bestimmung eines Erlassentwurfs einzeln kommentiert werden muss. Der 90-seitige Botschaftsleitfaden der Bundeskanzlei² konkretisiert Artikel 141 Absatz 2 ParlG und enthält detaillierte Leitlinien zum Verfassen von Botschaften. Weitere Angaben zur Erstellung einer Botschaft enthalten auch die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte (Roter Ordner)³ und die Gesetzestechnischen Richtlinien (GTR)⁴. Zur Erstellung eines Erlassentwurfs sind ebenfalls die GTR sowie der Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamts für Justiz⁵ heranzuziehen.

Formell bedarf es zur Verabschiedung einer Vorlage der Zustimmung des Kollegiums des Bundesrats (Art. 12 Abs. 1 RVOG). Dabei ist das für Bundesratsgeschäfte vorgesehene Verfahren mit Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren einzuhalten. Nach Verabschiedung der Vorlage durch den Bundesrat müssen die Botschaft und der dazugehörige Erlassentwurf im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. a PublG).

2.2 Zusatzbotschaft

2.2.1 Rechtliche Grundlagen

Rechtliche Spezialnormen zu Zusatzbotschaften fehlen vollumfänglich. Im Botschaftsleitfaden werden nebst dem allgemeinen Botschaftsschema lediglich spezielle Schemata zu Volksinitiativen, Finanzvorlagen und völkerrechtlichen Verträgen zur Verfügung gestellt. Ausführungen zu Zusatzbotschaften fehlen hier genauso wie in den Richtlinien für Bundesratsgeschäfte und den GTR.

Die Begriffsbestimmung der Zusatzbotschaft muss somit aus den allgemeinen staats- und verwaltungsrechtlichen Grundsätzen sowie aus einer analogen Anwendung der Bestimmungen zu Botschaften hergeleitet werden. Nebst der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist dabei vor allem an die folgenden Erlasse zu denken:

- Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004 (PublG; SR 170.512)
- Publikationsverordnung vom 17. November 2004 (PublV; SR 170.512.1)
- Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10)
- Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV; SR 171.115)

- Geschäftreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003 (GRN; SR 171.13)
- Geschäftsreglement des Ständerats vom 20. Juni 2003 (GRS; SR 171.14)
- Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VLG; SR 172.061)
- Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VLV; SR 172.061.1)
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) sowie
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.101.1).

2.2.2 *Materielle Voraussetzungen*

Artikel 141 ParlG definiert den Gegenstand einer Botschaft. Diese Bestimmung kann analog auf Zusatzbotschaften angewendet werden. Zu berücksichtigen ist, dass – begriffsimmanent – die Zusatzbotschaft eine Änderung oder Ergänzung einer bereits vom Bundesrat verabschiedeten Vorlage (in der Folge Ursprungsvorlage) beinhaltet. Eine Zusatzbotschaft darf daher ausschliesslich zu den in Artikel 141 ParlG aufgezählten Gegenständen erstellt werden und muss einen sachlichen Zusammenhang zur Ursprungsvorlage aufweisen.⁶ Der Grundsatz der Einheit der Materie ist analog anwendbar (Art. 139 Abs. 2 BV, Art. 194 Abs. 2 BV, Art. 75 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte, BPR).

Unterbreitet der Bundesrat dem Parlament eine Zusatzbotschaft erst für das Differenzbereinigungsverfahren, ist Artikel 89 Absatz 2 ParlG zu beachten, wonach die parlamentarischen Beratungen in diesem Stadium grundsätzlich auf diejenigen Fragen eingeschränkt sind, über die in den Räten noch keine Einigung erzielt wurden. Dasselbe gilt für die Einigungskonferenz (Art. 91 ParlG). Den vorberatenden Kommissionen bleibt es vorbehalten, den Bundesrat zu ermächtigen, auf nicht umstrittene Punkte zurückzukommen (Art. 89 Abs. 3 ParlG). Folglich kann eine Zusatzbotschaft für das Differenzbereinigungsverfahren inhaltlich nur zu Gegenständen verfasst werden, die in den Räten umstritten sind, es sei denn, die vorberatenden Kommissionen ermächtigen den Bundesrat, weitere, unumstrittene Punkte darin aufzunehmen.

Muss der Bundesrat eine Zusatzbotschaft auf Grund eines Rückweisungsantrags eines Rats erstellen, so hat er selbstverständlich mindestens zu den vom Rat aufgeworfenen Punkten Stellung zu nehmen (vgl. Art. 75 Abs. 3 ParlG, der seinerseits den rückweisenden Rat verpflichtet, seinen Rückweisungsantrag zu konkretisieren).

Artikel 141 ParlG enthält keine weitergehenden qualitativen Anforderungen. Analog auf Zusatzbotschaften angewendet, bedeutet dies, dass die politische Tragweite einer Vorlage kein Kriterium darstellt. Somit können Zusatzbotschaften auch Änderungen von geringer politischer Tragweite enthalten.

2.2.3 Formelle Voraussetzungen

a) Zeitlicher Geltungsbereich

Bis zur definitiven Verabschiedung durch den Bundesrat kann dieser seine Vorlage ohne Weiteres ändern. Folglich kann er frühestens nach Verabschiedung der Ursprungsvorlage eine Zusatzbotschaft erstellen.

Hat der Bundesrat eine Vorlage verabschiedet, kann er diese nicht wieder zurückziehen. Artikel 73 Absatz 3 ParlG untersagt dem Bundesrat, Beratungsgegenstände zurückzuziehen, die er im Parlament einbrachte. Als hängig und somit eingebracht gelten Botschaften des Bundesrats bereits vor Eröffnung der Eintretensdebatte im Erstrat, denn Artikel 149 Absatz 1 ParlG verpflichtet den Bundesrat, seine Botschaft den Parlamentsdiensten mindestens 14 Tage vor der Sitzung der vorbereitenden Kommissionen zuzustellen. Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist sie hängig (vgl. Art. 72 Abs. 3 ParlG). In der Praxis sieht das Sekretariat der Bundesversammlung mit Meldezettel der Bundeskanzlei über das Erscheinen der Botschaft orientiert wird. Die Anhängigmachung der Botschaft beim Parlament erfolgt somit nahezu unmittelbar nach dem Beschluss des Bundesrats.

Eine Zusatzbotschaft kann nur so lange unterbreitet werden, als es überhaupt möglich ist, die Ursprungsvorlage zu modifizieren, das heisst diese darf vom Parlament noch nicht definitiv verabschiedet worden und Modifikationen müssen noch möglich sein. Der definitive Entscheid des Parlaments über eine Vorlage fällt zwar erst in der Schlussabstimmung, allerdings kann der Erlassentwurf dann nur noch als Ganzes angenommen oder abgelehnt werden (Art. 81 ParlG). Änderungen, die der Bundesrat mit einer Zusatzbotschaft beantragt, können zu diesem Zeitpunkt nicht mehr beraten werden. Die Zusatzbotschaft muss daher früher unterbreitet werden, damit sie materiell noch mindestens von einem Rat behandelt werden kann. Folglich kann eine Zusatzbotschaft dem Parlament spätestens vor der letzten Lesung im Zweitrat respektive der Einigungskonferenz unterbreitet werden.⁷

b) Recht zur Initiierung

Jeder Rat hat je einzeln das Recht, einen Erlassentwurf als Ganzes⁸ oder einzelne Abschnitte oder Bestimmungen davon an den Bundesrat zurückzuweisen (Art. 75 Abs. 2 ParlG) und vom Bundesrat die Unterbreitung einer Zusatzbotschaft zu verlangen.

Ebenso kann der Bundesrat aus eigener Initiative dem Parlament eine Zusatzbotschaft unterbreiten. Eine enge Auslegung von Artikel 73 Absatz 3 ParlG könnte dazu führen, dass der Bundesrat mit einer Zusatzbotschaft seine Ursprungsvorlage ausschliesslich ergänzen, nicht jedoch ändern darf, da mit jeder Änderung

der Ursprungsvorlage zwingend der Rückzug des geänderten Teils einhergeht. Eine solche Interpretation von Artikel 73 Absatz 3 ParlG wäre jedoch wenig praktikabel, da sich in der Praxis Änderungen und Ergänzungen nicht immer exakt abgrenzen lassen. Artikel 73 Absatz 3 ParlG muss deshalb so verstanden werden, dass er nur einen Rückzug der Ursprungsvorlage als Ganzes (in toto) untersagt, nicht jedoch das Anbringen von Änderungen durch eine Zusatzbotschaft ausschliesst. Alles andere müsste als überspitzter Formalismus gewertet werden, umso mehr als Artikel 160 Absatz 2 BV dem Bundesrat ein Antragsrecht einräumt, mit dem er Geschäfte, die im Parlament in Beratung stehen, modifizieren kann (vgl. Ziff. 2.3).

c) *Irrelevanz der Quantität der Änderungen*

Artikel 141 ParlG enthält keine quantitativen Angaben. Selbst wenn lediglich ein Artikel eines Erlassentwurfs geändert wird, muss ein Antrag des Bundesrats auf eine entsprechende Änderung dem Parlament mit einer Botschaft unterbreitet werden. Analog auf Zusatzbotschaften angewendet bedeutet dies, dass auch in einem solchen Fall die Quantität der Änderungen nicht relevant sein darf.

2.2.4 *Verfahren*

Zusatzbotschaften müssen – analog der Ursprungsvorlage – vom Bundesrat gutgeheissen werden. Sie durchlaufen die für Bundesratsgeschäfte üblichen Verfahrensstadien (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren) und werden nach ihrer Verabschiedung durch den Bundesrat gemeinsam mit dem Erlassentwurf im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 13 Abs. 1 Bst. a PublG analog).

Da die Zusatzbotschaft die Ursprungsvorlage modifiziert, muss sie im parlamentarischen Verfahren gleichzeitig mit der Ursprungsvorlage behandelt werden. Die Zusatzbotschaft muss allerdings jene Phasen des parlamentarischen Verfahrens, die die Ursprungsvorlage bereits durchlaufen hat, nicht nachholen, sondern überspringt diese. Ursprungsvorlage und Zusatzbotschaft werden im parlamentarischen Verfahren gemeinsam traktandiert und beraten. Der Bundesrat kann damit eine Differenz zwischen Erst- und Zweitrat provozieren, falls er seine Zusatzbotschaft erst nach Verabschiedung der Ursprungsvorlage im Erstrat vorbringt und der Zweitrat die in der Zusatzbotschaft beantragten Änderungen annimmt.

2.2.5 *Fazit*

Die Zusatzbotschaft ändert oder ergänzt die Ursprungsvorlage, wobei die Modifikationen in einem sachlichen Zusammenhang zur Ursprungsvorlage stehen müssen (vgl. Einheit der Materie). Befindet sich die Ursprungsvorlage im Diffe-

renzbereinigungsverfahren oder in der Einigungskonferenz, dürfen sich die Modifikationen grundsätzlich nur auf strittige Punkte zwischen den Räten beziehen. Eine Zusatzbotschaft, die aufgrund eines Rückweisungsantrags eines Rats initiiert wurde, muss mindestens zu den zurückgewiesenen Punkten Stellung nehmen.

Eine Zusatzbotschaft kann vom National- oder Ständerat, aber auch vom Bundesrat initiiert werden. Sie kann dem Parlament frühestens nach Verabschiedung der Ursprungsvorlage durch den Bundesrat, spätestens bis vor der letzten Lesung im Zweitrat respektive der Einigungskonferenz unterbreitet werden.

Die Zusatzbotschaft durchläuft das ordentliche Verfahren für Bundesratsgeschäfte, wird vom Bundesrat verabschiedet, im Bundesblatt publiziert und in demjenigen Stadium der parlamentarischen Beratung eingefügt, in dem sich die Ursprungsvorlage befindet.

2.3 Einzelantrag des Bundesrats

2.3.1 Rechtliche Grundlagen

Artikel 160 Absatz 2 BV räumt dem Bundesrat das Recht ein, Anträge zu einem Geschäft zu stellen, das in der parlamentarischen Beratung steht. Der im Rat anwesende Bundesrat handelt dabei im Namen des Kollegiums (Graf, 2008, Rz 10).

2.3.2 Materielle Voraussetzungen

Gemäss Artikel 160 Absatz 2 BV kann der Bundesrat zu jedem Geschäft, das im Parlament in Beratung steht, einen Einzelantrag einbringen. Der Ausdruck «Geschäft» umfasst auch Erlassentwürfe und die damit verbundenen Botschaften. Artikel 141 Absatz 1 ParlG, der den Bundesrat verpflichtet, jeden Erlassentwurf mit einer Botschaft zu versehen, so eng auszulegen, dass jede Änderung eines Erlassentwurfs nur mit einer Zusatzbotschaft vorgenommen werden darf, ist abzulehnen. Die Materialien zum Parlamentsgesetz lassen eine solche Schlussfolgerung nicht zu (vgl. BBl 2001 3592 f.) und rechtfertigen eine solch weitreichende Einschränkung des verfassungsmässig gewährten Rechts nicht.

Die im Einzelantrag beantragten Änderungen müssen einen Konnex mit dem in Beratung stehenden Geschäft, das heisst einen sachlichen Zusammenhang aufweisen. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist analog anwendbar (Art. 139 Abs. 3 BV, Art. 194 Abs. 2 BV, Art. 75 Abs. 2 BPR).

Eine entscheidende materielle Einschränkung erfahren die Einzelanträge des Bundesrats durch das Vernehmlassungsrecht. Artikel 147 BV verlangt, dass über wichtige Erlasse und andere Vorhaben von grosser Tragweite ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist. Artikel 3 Absatz 1 VIg definiert diese

«wichtigen Erlasse» und Absatz 2 konkretisiert die Formulierung «andere Vorhaben von grosser Tragweite». Damit wird deutlich, dass bei der Beantwortung der Frage, ob ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss, nicht ausschliesslich auf die formelle Ausgestaltung eines Vorhabens abgestellt wird, sondern auch auf dessen materielle Tragweite. Dies führt zum folgenden Schluss: Beabsichtigt der Bundesrat, dem Parlament Änderungen zu einem Erlassentwurf zu beantragen, die als wichtig im Sinne des Vernehmlassungsrechts zu werten sind, muss hierüber ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden. Die formelle Ausgestaltung eines Einzelantrags ist jedoch dergestalt, dass sie nicht Grundlage eines Vernehmlassungsverfahrens bilden kann. Folglich darf der Bundesrat dem Parlament keine im Sinne des Vernehmlassungsrechts wichtigen Änderungen in Form eines Einzelantrags unterbreiten. Die in der Praxis bei Einzelanträgen oft gewählte Begründung, eine Änderung müsse aus zeitlichen Gründen in Form eines Einzelantrags dem Parlament vorgelegt werden, da die Vorlage keinen Aufschub dulde und die Zeit zur Erstellung einer Zusatzbotschaft fehle, vermag einer rechtlichen Betrachtung nicht standzuhalten. Allenfalls rechtfertigte sich in diesen Fällen eine Verkürzung der Vernehmlassungsfrist oder die Durchführung der Vernehmlassung auf konferenziellem Wege (Art. 7 Abs. 3 u. 4 VVG).⁹

Dass bereits zur Ursprungsvorlage ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde, ist ebenfalls nicht grundsätzlich ein Argument dafür, dass über die neu beantragten Erlassänderungen nicht erneut eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Auf eine erneute Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens kann insbesondere aber dann verzichtet werden, wenn davon auszugehen ist, dass dabei keine neuen Erkenntnisse gewonnen werden (Sägesser 2006, Art. 3 N 17).

Auf den ersten Blick mag es als systemfremd erscheinen, dass bei der Beurteilung eines Einzelantrags des Bundesrats das Vernehmlassungsrecht herangezogen wird, da der Einzelantrag im parlamentarischen Verfahren eingebracht wird, wohingegen das Vernehmlassungsverfahren diesem zeitlich vorgelagert ist und das Parlament in diesem Verfahrensstadium grundlegende Änderungen an der Vorlage des Bundesrats vornehmen darf, ohne dass ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Bundesrat primär das Vorverfahren der Gesetzgebung leitet (Art. 7 RVOG), wohingegen er mit dem Einzelantrag seine Ursprungsvorlage – ebenfalls etwas systemfremd – während des parlamentarischen Verfahrens modifiziert. Es ist gerade systemtypisch, dass die Vorlage des Bundesrats – einem verglichen mit dem Parlament kleinen Gremium – in der Vernehmlassung auf seine politische Akzeptanz geprüft wird, um damit zu vermeiden, dass den Räten eine offensichtlich

nicht mehrheitsfähige Vorlage unterbreitet wird (vgl. Art. 2 Abs. 2 VIG Zweck des Vernehmlassungsverfahrens).

Zu den Einschränkungen eines Einzelantrags während des Differenzbereinigungsverfahrens und der Einigungskonferenz vgl. Ziff. 2.2.2 analog.

2.3.3 Formelle Voraussetzungen

a) Zeitlicher Geltungsbereich

Artikel 160 Absatz 2 BV führt explizit aus, dass das Geschäft im Parlament in Beratung stehen muss. Der Bundesrat kann somit frühestens ab Eröffnung der Eintretensdebatte und spätestens bis zur Beendigung der letzten Lesung im Zweitrat respektive der Einigungskonferenz einen Einzelantrag stellen.

b) Recht zur Initiierung

Der Wortlaut von Artikel 160 Absatz 2 BV lässt keine Zweifel offen, dass der Bundesrat über das Recht verfügt, einen Einzelantrag zu initiieren.

Ebenso kann auch der National- oder der Ständerat den Bundesrat beauftragen, ihm einen Einzelantrag zu unterbreiten. Artikel 75 ParlG, der das Rückweisungsrecht eines Rats gegenüber dem Bundesrat statuiert, enthält keine Angaben zur Form. Eine Auslegung, wonach der rückweisende Rat den Grundsatz der Einheit der Form zu wahren hätte und entsprechend bei einer Rückweisung einer Botschaft ausschliesslich die Unterbreitung einer Zusatzbotschaft verlangen könnte, entspräche zwar dem Prinzip der Äquivalenz und würde dem Grundsatz der Gewaltenteilung verstärkt Rechnung tragen, umso mehr als in der Schweiz der Verkehr zwischen Regierung und Parlament stärker formalisiert und damit eingeschränkter ist als in anderen Ländern (vgl. z.B. Deutschland oder England wo die Regierungsmitglieder über einen Sitz im Parlament verfügen). Ohne gesetzliche Grundlage darf allerdings das Rückweisungsrecht der Räte nicht derart eingeschränkt werden, sondern muss ihnen viel mehr bei der Wahl der Form ein Ermessenspielraum vorbehalten bleiben.

c) Irrelevanz der Quantität der Änderungen

Artikel 160 Absatz 2 BV enthält keine quantitativen Angaben. Zu erinnern ist an dieser Stelle jedoch an die Schranken, die dem Einzelantrag aus dem Vernehmlassungsrecht erwachsen (vgl. Ziff. 2.3.2). Bei quantitativ umfangreichen Änderungen ist zu vermuten, dass es sich um wichtige Modifikationen handelt, zu denen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen ist, was die Unterbreitung eines Einzelantrags ausschliesst.

2.3.4 Verfahren

Der im Ratsplenum anwesende, Antrag stellende Bundesrat handelt im Namen des Kollegiums (Graf 2008, Rz 10). Der Einzelantrag muss somit vorgängig vom Bundesratskollegium gutgeheissen werden (Art. 12 Abs. 1 RVOG) und vorgängig die für Bundesratsgeschäfte üblichen Verfahrensstadien (Ämterkonsultation, Mitberichtsverfahren) durchlaufen.

Einzelanträge des Bundesrats werden im aktuellen Stadium der parlamentarischen Beratung eingebracht und überspringen die bereits durchlaufenen Verfahrensstadien des Geschäfts im Parlament.

2.3.5 Fazit

Der Einzelantrag ändert oder ergänzt das im Parlament in Beratung stehende Geschäft, wobei die Modifikationen in einem sachlichen Zusammenhang hierzu stehen müssen (vgl. Einheit der Materie). Materiell wesentliche Änderungen eines Erlassentwurfs, zu denen eine Vernehmlassung durchzuführen ist, dürfen nicht in Form eines Einzelantrags vorgebracht werden. Befindet sich das Geschäft im Differenzbereinigerungsverfahren oder in der Einigungskonferenz, dürfen sich die beantragten Änderungen grundsätzlich nur auf die noch strittigen Punkte zwischen den Räten beziehen.

Der Einzelantrag kann vom Bundesrat oder vom National- oder Ständerat initiiert werden. Er kann ab Eröffnung der Eintretensdebatte bis zur Beendigung der letzten Lesung in den eidgenössischen Räten respektive der Einigungskonferenz eingebracht werden.

Der Einzelantrag muss vom Bundesrat gutgeheissen werden und durchläuft das ordentliche Verfahren für Bundesratsgeschäfte. Der im Rat anwesende Bundesrat bringt anschliessend den Einzelantrag im Parlament ein.

3 Publikation

3.1 Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung

Eine explizite Verankerung des Transparenzprinzips in der schweizerischen Bundesverfassung fehlt, der Grundsatz gehört jedoch zu den tragenden Grundwerten des demokratischen Rechtsstaats und ist somit auch dem schweizerischen Staatsrecht immanent. Auf Gesetzesebene sei exemplarisch auf das Öffentlichkeitsgesetz (SR 152.3) oder das Archivierungsgesetz (SR 152.1) hingewiesen. Auch auf dem Gebiet des Rechtsetzungsverfahrens werden die Prinzipien der Transparenz und Nachvollziehbarkeit durch verschiedene Normen und Grundsätze zum Ausdruck gebracht (vgl. Ziff. 3.2). Die damit erreichte Dokumentation des Rechtsetzungsverfahrens führt gleichzeitig dazu, dass notwendige und hilfreiche Materialien zur Auslegung einer Rechtsnorm entstehen (vgl. Rotach, 2008, S. 245 ff.).

3.2 Rechtliche Grundlagen

Artikel 12 Absatz 3 VIV verpflichtet die Bundeskanzlei, die Unterlagen zum Vernehmlassungsverfahren zentral im Internet zu veröffentlichen. Damit sind die Dokumente allgemein zugänglich und wird dieser Verfahrensschritt der Rechtsetzung transparent gemacht. Die Unterlagen werden allerdings eher selten zur Auslegung eines Erlasses herangezogen.

Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a PublG enthält die Verpflichtung, Botschaften inklusive Erlassentwürfe im Bundesblatt zu veröffentlichen. Das Bundesblatt wird in gedruckter Form und online publiziert (Art. 16 Abs. 1 PublG). Damit sind die Dokumente allgemein zugänglich und die Transparenz sowie Nachvollziehbarkeit dieses Verfahrensschritts der Rechtsetzung gewährleistet. Die Botschaft stellt eines der wichtigsten Materialien der Auslegung dar, weil darin grundsätzlich jeder Artikel eines Erlassentwurfs kommentiert wird und zu weiteren wichtigen Punkten der Vorlage Ausführungen enthalten sind (Art. 141 Abs. 2 ParlG).

Artikel 158 BV statuiert die Öffentlichkeit der Sitzungen der Räte. Die Nachvollziehbarkeit dieses Verfahrensschritts der Rechtsetzung wird durch die Pflicht zur Protokollierung und zur Publikation dieser Protokolle in den Amtlichen Bulletins gewährleistet. Die Amtlichen Bulletins von Stände- und Nationalrat sind allgemein zugänglich (Art. 4 Abs. 1 ParlG) und geben die Verhandlungen und Beschlüsse von National- und Ständerat als Wortprotokoll in schriftlicher Form vollständig wieder (Art. 1 Abs. 1 ParlVV, vgl. auch Art. 36 GRN, Art. 30 GRS). Sie werden in gedruckter Fassung veröffentlicht und über das Internet einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt (Art. 1 Abs. 2 ParlVV). Transparenz und Zugänglichkeit sind gewährleistet. Anders als in der Botschaft des Bundesrats wird nicht jeder Artikel eines Erlassentwurfs einzeln erläutert, sondern es werden lediglich die Voten in den Räten festgehalten. Somit finden sich vornehmlich Ausführungen zu umstrittenen und eingehend diskutierten Bestimmungen.

Artikel 47 ParlG hält fest, dass die Sitzungen und Protokolle der vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat vertraulich sind. Nur unter gewissen Voraussetzungen – z.B. für wissenschaftliche Zwecke – wird auf Antrag Einsicht gewährt (Art. 7 ParlVV). Diese Dokumente sind somit der Öffentlichkeit nicht ohne Weiteres zugänglich und können nicht jederzeit als Materialien zur Auslegung herangezogen werden.¹⁰ Immerhin sehen Artikel 19 Absatz 3 GRN und Artikel 16 Absatz 2 GRS vor, dass die vorberatende Kommission dem Rat einen schriftlichen Bericht unterbreiten muss, falls kein anderes erläuterndes amtliches Dokument vorliegt.¹¹ Diese Berichte werden im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c PublG).

3.3 Zusatzbotschaft

Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a PublG enthält die Verpflichtung, Botschaften und die dazugehörigen Erlassentwürfe im Bundesblatt zu veröffentlichen. Diese Bestimmung ist analog auf Zusatzbotschaften anzuwenden. Mit der Publikation der Zusatzbotschaft und dem dazugehörigen Erlassentwurf im Bundesblatt sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit dieses Verfahrensstadiums des Rechtsetzungsverfahrens gewährleistet.

3.4 Einzelantrag des Bundesrats

3.4.1 *Mangelnde Transparenz und Materialien*

Artikel 160 Absatz 2 BV enthält keine Formvorschriften. Artikel 50 GRN und Artikel 38 GSR sehen jedoch vor, dass der Ratspräsidentin respektive dem Ratspräsidenten Anträge schriftlich und in der Regel vor der Beratung des betreffenden Beratungsgegenstandes einzureichen sind. Diese Anträge werden in den Amtlichen Bulletins veröffentlicht, genauso wie die Voten des im Rat anwesenden Bundesrats, der den Einzelantrag einbringt. Diese Ausführungen sind allerdings regelmässig sehr kurz und beschränken sich auf das Wesentliche, ohne dass eine systematische und detaillierte Erläuterung der einzelnen Artikel erfolgt. Sind die vom Bundesrat beantragten Änderungen im Parlament umstritten, entsteht ein Disput, der in den Amtlichen Bulletins nachvollzogen werden kann, womit eine gewisse Kommentierung der umstrittenen Artikel entsteht. Mit Blick auf die Systematik und Vollständigkeit ist eine solche Kommentierung allerdings nicht mit jener in einer Botschaft vergleichbar. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Bundesblatt das ordentliche Veröffentlichungsmittel des Bundesrats darstellt und die Nachvollziehbarkeit der bundesrätlichen Einflussnahme auf einen Erlassentwurf hieraus und nicht aus den Amtlichen Bulletins hervorgehen sollte.¹²

Noch unübersichtlicher und unvollständiger sind Transparenz und Materialien in jenen Fällen, in denen sich der Bundesrat mit einem Einzelantrag der Haltung einer vorberatenden Kommission anschliesst, die im Rat unumstritten ist. Hier lässt sich der Einfluss des Bundesrats auf die Rechtsetzung kaum nachweisen, da die Protokolle der vorberatenden Kommissionen vertraulich und damit nicht ohne Weiteres zugänglich sind.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung sowie die vollständige und systematische Kommentierung der einzelnen Bestimmungen eines Erlassentwurfs sind bei Einzelanträgen des Bundesrats folglich nur bedingt gewährleistet. Wichtige und hilfreiche Materialien fehlen. Zwei Lösungsvarianten sind denkbar:

3.4.2 Lösungsvarianten 1 und 2

(1) *Einschränkung des Antragsrechts des Bundesrats:*

Ob der Einzelantrag des Bundesrats im Rat zu einer Debatte führt, die in den Amtlichen Bulletins festgehalten wird, womit eine minimale Transparenz erreicht wird, lässt sich im Voraus nicht immer beurteilen. Im Rahmen der Interessenabwägung könnte argumentiert werden, dass Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit der Materialien höher zu werten sind und das Recht des Bundesrats, dem Parlament einen Einzelantrag zu unterbreiten deshalb auf Änderungen von untergeordneter Bedeutung einzuschränken ist, bei denen Transparenz und Kommentierung erlässlich sind. Dies liesse sich auch damit rechtfertigen, dass dem Bundesrat für die übrigen Fälle immer noch die Möglichkeit offen steht, dem Parlament seine Änderungen mittels Zusatzbotschaft zu unterbreiten. Allerdings bedeutete dies eine erhebliche Einschränkung des verfassungsmässig verankerten Rechts des Bundesrats, das sich ohne gesetzliche Grundlage nicht rechtfertigen lässt und daher abzulehnen ist.

(2) *Publikation der vom Bundesrat im Einzelantrag beantragten Änderungen:*

Artikel 160 Absatz 2 BV schliesst nicht aus, dass der Bundesrat die mit dem Einzelantrag beantragten Änderungen kommentiert und schriftlich an geeigneter Stelle veröffentlicht. So eröffnet beispielsweise Artikel 148 Absatz 1 ParlG dem Bundesrat die Möglichkeit, dem Parlament neben den gesetzlich vorgesehenen Berichten, weitere Berichte zu unterbreiten. Der Einzelantrag kann somit in Form eines Berichts erstellt und dann im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 13 Abs. 1 Bst. c PublG). Die Publikation eines solchen Berichts im Bundesblatt würde auch dem Grundsatz der Einheit der Form Rechnung tragen, da bereits die Ursprungsvorlage, auf die sich der Einzelantrag bezieht, im Bundesblatt publiziert wurde, wohingegen eine Publikation in den Amtlichen Bulletins als systemfremd erscheint. Schliesslich entsteht durch die Publikation des Berichts des Bundesrats im Bundesblatt auch eine Analogie zur Pflicht der Kommissionen, einen Bericht zu verfassen, falls kein anderes erläuterndes amtliches Dokument vorliegt (Art. 19 Abs. 3 GRN, Art. 16 Abs. 2 GRS).

Der Bundesrat sollte daher die im Einzelantrag vorgebrachten Änderungen kommentieren und in Form eines Berichts im Bundesblatt veröffentlichen, soweit die Änderungen von solcher Bedeutung sind, dass das Prinzip der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung sowie der Vollständigkeit der Materialien dies erheischen.

4 Abgrenzungsversuch: Botschaft vs. Zusatzbotschaft vs. Einzelantrag

4.1 Botschaft – Zusatzbotschaft

4.1.1 Ermessen des Bundesrats

Die Zusatzbotschaft ist nicht eigenständig durch einen Rechtssatz verankert, sodass ihre Abgrenzung zur Botschaft rechtlich nicht klar definiert ist. Der Bundesrat ist daher nicht verpflichtet, dem Parlament zu einer hängigen Vorlage eine Zusatzbotschaft zu unterbreiten, er kann ebenso eine zweite, eigenständige Botschaft unterbreiten.¹³ Beim Entscheid hierüber verfügt der Bundesrat über einen erheblichen Ermessensspielraum, wobei er sich in der Praxis vor allem von taktischen und politischen Überlegungen leiten lässt.

4.1.2 Anhaltspunkte zur Ermessensausübung

Weist ein Rat eine Vorlage als Ganzes an den Bundesrat zurück und erstellt dieser daraufhin eine völlig neue Vorlage, sollte die «alte» (erste) Vorlage aufgehoben und durch die neue ersetzt werden. In einem solchen Fall ist die neue Botschaft als «Botschaft» und nicht als «Zusatzbotschaft» zu bezeichnen. Damit ist die Übersichtlichkeit besser gewährleistet, da nicht zwei Dokumente in der parlamentarischen Beratung und später bei der Auslegung koordiniert werden müssen.

Aus Sicht der Verfahrensökonomie wäre zu empfehlen, zu einem im Parlament hängigen Geschäft soweit möglich keine neuen Botschaften, sondern Zusatzbotschaften zu erstellen. Das Legalitätsprinzip und der Grundsatz der Gewaltenteilung stehen dem jedoch teilweise entgegen. Da die Zusatzbotschaft jene Stadien des parlamentarischen Verfahrens überspringt, die die Ursprungsvorlage bereits durchlaufen hat, eignete sie sich als taktisches Instrument des Bundesrats im parlamentarischen Verfahren (vgl. Ziff. 2.2.4) und könnte die Gewaltenbalance zwischen Exekutive und Legislative entscheidend beeinflussen. Darüber hinaus verfügen Zusatzbotschaften über keine eigenständige rechtliche Grundlage, sodass der Umkehrschluss nahe liegt: Eine Zusatzbotschaft sollte mit umso mehr Zurückhaltung unterbreitet werden, je weiterfortgeschritten das parlamentarische Verfahren zur Ursprungsvorlage ist. Dies umso mehr, als es dem Parlament unbenommen bleibt, im Rahmen seiner Verfahrensautonomie die Behandlung zur ersten Vorlage auszusetzen und den Verlauf der zweiten abzuwarten, um anschliessend die Geschäfte später zusammenzuführen. Hiervon sind diejenigen Fälle auszunehmen, in denen der Bundesrat auf Initiative eines Rates eine Zusatzbotschaft erstellen muss, da unter diesen Umständen keine Gefahr besteht, dass die Zusatzbotschaft als taktisches Instrument verwendet wird.

4.2 Zusatzbotschaft – Einzelantrag

4.2.1 Abgrenzung

Eine klare Abgrenzung zwischen Zusatzbotschaft und Einzelantrag ist nicht möglich, nicht zuletzt deshalb, weil für Zusatzbotschaften eine explizite Rechtsgrundlage fehlt, wohingegen das Recht des Bundesrats, den Räten einen Einzelantrag zu unterbreiten, verfassungsmässig verankert ist. Die vorangegangenen Untersuchungen (Ziff. 2.2 f.) zeigen, dass sich die Voraussetzungen, unter denen eine Zusatzbotschaft respektive ein Einzelantrag dem Parlament unterbreitet werden dürfen, in weiten Teilen identisch sind. Ein entscheidender Unterschied konnte jedoch ausgemacht werden: Materiell wesentliche Änderungen an einem Erlassentwurf, zu denen ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss, sollten dem Parlament in Form einer Zusatzbotschaft unterbreitet werden und nicht als Einzelantrag einfließen dürfen.

Die zwingende Publikation der Zusatzbotschaft im Bundesblatt stärkt das Transparenzprinzip, stellt jedoch gleichwohl kein Abgrenzungskriterium gegenüber dem Einzelantrag dar, da dessen Inhalt ebenfalls in Form eines Berichts publiziert werden kann, was allerdings in der Praxis noch selten ist.¹⁴ In der Regel findet lediglich eine kurze und knappe Veröffentlichung des Antrags und des Votums des Bundesrats in den Amtlichen Bulletins statt.

4.2.2 Ermessen des Bundesrats

Da grösstenteils keine klare Abgrenzung zwischen Zusatzbotschaft und Einzelantrag möglich ist, muss und kann dem Bundesrat ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Wahl der Form der Unterbreitung seines Änderungsantrags eingeräumt werden. Dabei lässt sich der Bundesrat bei der Ausübung seines Ermessensspielraums in der Regel von politischen Überlegungen leiten.

4.2.3 Anhaltspunkte zur Ermessensausübung

Aufwand und Verfahren für einen Einzelantrag sind – verglichen mit einer Zusatzbotschaft – geringer, soweit kein Bericht erstellt werden muss. Aus Sicht der Verfahrensökonomie und der Effizienz ist deshalb zu empfehlen, dass in jenen Fällen, in denen ein Bericht abdingbar ist, dem Parlament Modifikationen nicht in Form einer Zusatzbotschaft, sondern in Form eines Einzelantrags unterbreitet werden.

5 Gesetzestechnik

5.1 Zusatzbotschaft

Die GTR weisen zurzeit keine eigenständigen Regelungen für Zusatzbotschaften auf, ebenso wenig der Botschaftsleitfaden und die Richtlinien für Bundesratsgeschäft. Da die Ausgestaltung einer Zusatzbotschaft einige Besonderheiten aufweist, wäre eine Regelung in den erwähnten Grundlagen wünschenswert und würde für die Anwenderinnen und Anwender eine erhebliche Erleichterung bringen. Im Rahmen der kommenden GTR-Revision ist denn auch vorgesehen, konkrete Ausführungen zu Zusatzbotschaften aufzunehmen.

In aller Kürze sei marginal auf einige wenige Punkte hingewiesen, die es zu berücksichtigen gilt. Der Titel einer Botschaft richtet sich nach dem Titel des Erlassentwurfs und sollte möglichst kurz und dennoch aussagekräftig sein (vgl. Botschaftsleitfaden). Klarheit und Aussagegewalt verlangen bei Zusatzbotschaften, dass bereits aus ihrem Titel hervorgehen muss, dass es sich um eine Zusatzbotschaft handelt und auf welche Ursprungsvorlage sie sich bezieht. Weiter ist zu beachten, dass gemäss Botschaftsleitfaden das erste Kapitel einer Botschaft die Vorlage verständlich machen, begründen und allfällig verbleibende Streitpunkte angeben soll. Bezogen auf Zusatzbotschaften bedeutet dies unter anderem einen Verweis auf die Ursprungsbotschaft, eine Begründung, weshalb eine Zusatzbotschaft erstellt wird, welche Änderungen die Zusatzbotschaft gegenüber der Ursprungsvorlage vornimmt und in welcher Phase des parlamentarischen Verfahrens der Ursprungsvorlage der Bundesrat die Zusatzbotschaft unterbreitet (vgl. Sägesser 2008, 314).

Insbesondere bei der Publikation des mit der Zusatzbotschaft verbundenen Erlassentwurfs stellt sich die Frage, ob lediglich die neuen und die geänderten respektive ergänzten Bestimmungen oder ob eine vollständig neue Fassung im Bundesblatt veröffentlicht werden. Hierfür sollten Kriterien definiert werden, wobei unbedingt zu beachten ist, dass die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Übersichtlichkeit jederzeit gewahrt bleiben und klar erkennbar bleibt, was der Bundesrat dem Parlament vorlegt (vgl. Sägesser 2008, 314).

5.2 Einzelantrag des Bundesrats

5.2.1 Einzelantrag mit Bericht

Der Bericht zu einem Einzelantrag wird analog einer Zusatzbotschaft im Bundesblatt veröffentlicht. Für dessen Ausgestaltung können die Ausführungen in Ziffer 5.1 analog herangezogen werden.

5.2.2 Einzelantrag ohne Bericht

Die mit dem Einzelantrag beantragten Änderungen müssen vom Bundesrat gutgeheissen werden. Der Beschluss des Bundesrats muss aus dem Beschlussdispositiv klar hervorgehen und nachvollziehbar sein. Hieraus ergeben sich die folgenden Konsequenzen:

Das Beschlussdispositiv muss sämtliche Änderungen explizit aufführen und den exakten Wortlaut der beantragten neuen Formulierungen des Erlassentwurfs aufnehmen.¹⁵ Schliesst sich der Bundesrat der Haltung eines Rates an, kann er darauf verweisen, muss jedoch das Organ, dem er sich anschliesst, und den Zeitpunkt, zu dem er dies tut, eindeutig bezeichnen. Soweit möglich wäre ein Verweis auf das Amtliche Bulletin hilfreich.

Das Beschlussdispositiv muss zudem das im Rat anwesende Bundesratsmitglied ermächtigen, die vom Bundesrat gutgeheissenen Änderungen in der parlamentarischen Beratung vorzubringen.¹⁶

Im Antrag an den Bundesrat sind die beantragten Änderungen zu begründen und im Rahmen der Ausgangslage ist über die bereits verstrichenen Phasen der parlamentarischen Beratung zu orientieren.

Im Übrigen sind die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte (Roter Ordner) zu beachten.

6 Beispielsüberblick

6.1 Zusatzbotschaften

6.1.1 Allgemein

Seit 1920 verabschiedete der Bundesrat 22 Zusatzbotschaften,¹⁷ wobei sich hiervon gleich zwei Zusatzbotschaften auf die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege (Botschaft vom 25.8.2004 zum Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts u. Botschaft vom 28.9.2001 zum Sitz des Bundesstrafgerichts und Bundesverwaltungsgerichts) bezogen. Erst kürzlich verabschiedete der Bundesrat ausserdem die Botschaft zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei» und zur Änderung des Obligationenrechts (Bundesratsbeschluss vom 5.12.2008). Mit dieser Botschaft änderte und ergänzte er seine Botschaft vom 21.12.2007 zur Änderung des Obligationenrechts (Aktienrecht und Rechnungslegungsrecht sowie Anpassungen im Recht der Kollektiv- und der Kommanditgesellschaft, im GmbH-Recht, Genossenschafts-, Handelsregister- sowie Firmenrecht). Praktisch handelt es sich bei dieser Botschaft ebenfalls um eine Zusatzbotschaft.

6.1.2 *Verfahrensstadium der Ursprungsvorlage*

Die Ursprungsvorlage befand sich im Zeitpunkt der Unterbreitung der Zusatzbotschaft jeweils in verschiedenen Phasen des parlamentarischen Verfahrens:

- vor Eintretensdebatte des Erstrats (01.071, 02.046, 02.053, 92.038, 76.033),¹⁸
- Eintreten des Erstrates (94.049, 76.020) oder beider Räte (05.028, 05.056) beschlossen;
- Beratung im Erstrat abgeschlossen (01.023 A);¹⁹
- nach Schlussabstimmung in den Räten (01.073, 05.019, 92.065, 88.055).

6.1.3 *Initiierung*

Der Bundesrat unterbreitete in 13 Fällen aus eigener Initiative eine Zusatzbotschaft (01.023 A, 01.023 B, 01.073, 01.082, 02.046, 02.053, 04.055, 05.019, 92.038, 92.065, 88.032, 88.055, 76.033). Darunter befinden sich auch jene vier Fälle, in denen die Schlussabstimmung zur Ursprungsvorlage in den Räten bereits stattgefunden hatte (Ziff. 6.1.2 Lemma 4). In einem Fall hatte der Bundesrat bereits in der Ursprungsbotschaft angekündigt, dass er den Räten zu einem späteren Zeitpunkt eine Zusatzbotschaft unterbreiten werde (01.023 B).

In vier Fällen wies der Erstrat (94.049, 76.020) respektive wiesen beide Räte (05.028, 05.056) die Ursprungsvorlage an den Bundesrat zurück und beauftragten ihn mit der Unterbreitung einer Zusatzbotschaft. Es handelt sich dabei um diejenigen Fälle, bei denen der Erstrat oder beide Räte das Eintreten auf die Vorlage bereits beschlossen hatten (Ziff. 6.1.2 Lemma 2).

6.1.4 *Materiell: Inhalt und Umfang*

Inhaltlich wurden mit Zusatzbotschaften sowohl bedeutende und umfangreiche Änderungen der ursprünglich unterbreiteten Erlassentwürfe beantragt (z.B. 01.023 A, 01.071) sowie kleinere Ergänzungen (z.B. 88.032, 02.046) bis hin zu vorwiegend formalen und grammatikalischen Anpassungen (04.055). In vier Zusatzbotschaften beantragte der Bundesrat einen Zusatzkredit für ein laufendes Projekt (88.055, 92.065, 01.073, 05.019). Es handelt sich dabei um dieselben vier Zusatzbotschaften, die der Bundesrat erst nach der Schlussabstimmung der Räte über die Ursprungsvorlage unterbreitete (Ziff. 6.1.2 Lemma 4).

6.1.5 *Publikation*

Sämtliche Zusatzbotschaften wurden gemeinsam mit den dazugehörigen Erlassentwürfen im Bundesblatt veröffentlicht,²⁰ wobei teilweise lediglich die geänderten und/oder ergänzten Bestimmungen publiziert wurden und teilweise eine erneute Publikation des ganzen Erlassentwurfs erfolgte.

6.1.6 Vernehmlassung

Lediglich zu zwei Zusatzbotschaften wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt (88.055, 92.065, 01.073, 05.019). In einem weiteren Fall erfolgte eine Anhörung der beteiligten Expertinnen und Experten und interessierten Fachverbände durch das Amt (01.087). Ein weiteres Mal wurde der von der Massnahme betroffene Kanton konsultiert (05.056). Dass zu den übrigen Zusatzbotschaften keine Vernehmlassung stattfand, steht im Einklang mit den in Ziff. 2.3.2 eruierten Grundsätzen.

6.1.7 Beurteilung

Die untersuchten Beispiele stehen vorwiegend in Übereinstimmung mit den oben (insbes. Ziff. 2.2.2) eruierten Grundsätzen. Bemerkenswert ist, dass in der Praxis der Bundesrat durch eine Zusatzbotschaft noch nie eine Differenz zwischen den Räten provozierte und die Zusatzbotschaft entsprechend noch nie als taktisches Instrumentarium der Gesetzgebung einsetzte. In mehreren Fällen begrüsst ein oder beide Räte resp. die vorberatenden Kommissionen das Inaussichtstellen einer Zusatzbotschaft durch den Bundesrat. In Ausnahmefällen wurde das parlamentarische Verfahren zur Ursprungsvorlage aus diesem Grund vorübergehend sistiert.

In einigen wenigen Fällen stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt war, dass der Bundesrat seine Änderungsanträge den Räten als Zusatzbotschaft unterbreitete (z.B. Totalrevision der Bundesrechtspflege, bei der die Erlassentwürfe, die mit Botschaft und Zusatzbotschaft unterbreitet wurden, im Parlament getrennt beraten und beschlossen wurden, oder Zusatzbotschaft zu 04.055, die vorwiegend Änderungen sprachlich-grammatikalischer und formaler Natur beinhaltete). Insbesondere in jenen Fällen, in denen die Schlussabstimmung zur Ursprungsvorlage in den Räten bereits stattgefunden hat (vgl. Ziff. 6.1.2 Lemma 4), sollten die nachgereichten Anträge des Bundesrats den Räten nicht als Zusatzbotschaft unterbreitet, sondern der Zusammenhang der Vorlagen in anderer Form zum Ausdruck gebracht werden.

6.2 Einzelanträge des Bundesrats

6.2.1 Allgemein

Da die Terminologie der Überschriften der Bundesratsgeschäfte uneinheitlich ist, liessen sich die Beschlüsse des Bundesrats betreffend Einzelanträge nicht abschliessend eruieren.²¹ Auffallend ist, dass es sich bei den untersuchten Geschäften durchwegs um umfangreiche, komplexe Gesetzgebungsprojekte handelte. Teilweise unterbreitete der Bundesrat den Räten mehrere Einzelanträge in verschiedenen Verfahrensstadien desselben Geschäfts, die zum Teil zusätzlich mit Zusatzbotschaften ergänzt wurden.²²

6.2.2 *Verfahrensstadium der Botschaft im Parlament*

Die verschiedenen Verfahrensstadien der Botschaften im Parlament:

- nach Beratung der vorberatenden Kommission des Erstrats, aber vor Eintreten Erstrat (01.023, 02.060);
- im Erstrat (05.092);
- vor der vorberatenden Kommission des Zweitrats (01.023, 02.060),²³
- vor der Differenzbereinigung.²⁴

6.2.3 *Initiierung*

In 05.092 beauftragte der Erstrat den Departementsvorsteher EJPD mit der Überarbeitung der Vorlage und der Erstellung eines entsprechenden Berichts (Amtl. Bull.-S 2006, S. 982), was gleichzeitig den Absichten des Departementsvorstehers entsprach. Der Zweirat erteilte nicht explizit einen gleichlautenden Auftrag, war aber mit dem Vorgehen offensichtlich einverstanden (Amtl. Bull.-N 2006, S. 934). Allgemein schienen die untersuchten Einzelanträge wesentlich von den aktuellen Erkenntnissen, dem laufenden parlamentarischen Verfahren und der Außenwelt geprägt zu sein. Der Bundesrat agierte jeweils rasch und pragmatisch.

6.2.4 *Materiell: Inhalt und Umfang*

Materiell beinhalteten die Einzelanträge keinesfalls nur Kleinigkeiten, sondern waren grösstenteils von erheblichem materiellen und auch politischen Gehalt.

6.2.5 *Publikation*

Die Änderungen zur Jugendstrafprozessordnung wurden in einem Zusatzbericht des Bundesrats veröffentlicht.²⁵ In den übrigen Fällen erfolgte keine Veröffentlichung eines Berichts.

6.2.6 *Vernehmlassung*

Eine Vernehmlassung ist – wie erwähnt – bei Einzelanträgen bereits aus formalen Gründen nicht möglich und fand entsprechend nie statt. In zwei Fällen wurden allerdings gewisse Sonderformen der Konsultation durchgeführt (01.023).²⁶

6.2.7 *Beurteilung*

Die mit den untersuchten Einzelanträgen beantragten Modifikationen beinhalteten durchwegs wichtige Änderungen der ursprünglichen Erlassentwürfe, so dass die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens angezeigt gewesen wäre. Demgegenüber rechtfertigte die Regierung, dass die Änderungen dringlich seien, und fällte die Entscheide unmittelbar auf höchster Ebene ohne Einbezug der breiten Öffentlichkeit und mit eher geringem Einbezug der Bundesverwal-

tung. Da die Einflussnahme der Bundesverwaltung auf diese Entscheide eher gering war, hatten entsprechende Anträge auf Erstellung einer Zusatzbotschaft kaum Erfolgsaussichten. Umso mehr sollte deshalb darauf geachtet werden, dass zumindest das bundesverwaltungsinterne Verfahren korrekt durchgeführt und – wenn immer möglich zur Wahrung der Transparenz – ein Bericht verfasst wird, der im Bundesblatt veröffentlicht werden kann. Wird kein Bericht verfasst, muss der Klarheit des Beschlussdispositivs des Bundesrats höchste Aufmerksamkeit geschenkt werden. Abgelehnt werden sollte deshalb unbedingt die Einbringen von Einzelanträgen im Bundesrat via Informationsnotiz. Ein Aussprachepapier kann durchaus angezeigt sein, sollte aber einer Ämterkonsultation unterzogen werden.

Laurenz Rotach, ehemaliger Mitarbeiter der Sektion Recht, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, E-mail: b._l.rotach@bluewin.ch

Corinne Schaerer, ehemalige Mitarbeiterin der Sektion Recht, Schweizerische Bundeskanzlei, Bern, E-mail: schaco@gmx.ch

Anhang 1: Zusatzbotschaften des Bundesrats und Vorlagen, zu denen der Bundesrat dem Parlament Einzelanträge unterbreitete

Curia Vista Nr.	Zusatzbotschaft	Datum	Publikation
1119	Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund	17. Feb. 1920	BBl 1920 I 26
9232	Zusatzbotschaft zur Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die militärischen Bauten, Waffen- und Schiessplätze vom 23. Dezember 1966	2. Mai 1967	BBl 1967 I 66
76.020	Zusatzbotschaft über die Restfinanzierung des Technoramas der Schweiz in Winterthur; Kürzung des Bundesbeitrags von 6 auf 4,5 Millionen Franken	22. Feb. 1978	BBl 1978 I 685
76.033	Zusatzbotschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen	6. Juli 1977	BBl 1977 II 418
88.032	Botschaft über die Datenbearbeitung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Zusatzbotschaft zum Datenschutzgesetz)	16. Okt. 1990	BBl 1990 III 1222
88.055	Zusatzbotschaft betreffend die Finanzierung der Errichtung einer Zweigstelle des Schweizerischen Landesmuseums im Weisland auf Schloss Prangins VD	24. Aug. 1988	BBl 1988 III 565
92.038	Botschaft betreffend den dringlichen Bundesbeschluss über die Erhöhung des Treibstoffzolls (Zusatzbotschaft zur Botschaft über die Sanierungsmassnahmen 1992 für den Bundeshaushalt)	9. Sept. 1992	BBl 1992 V 1235
92.057	Botschaft I und II über die Anpassung des Bundesrechts an das EWR-Recht (Zusatzbotschaften I und II zur EWR-Botschaft)	Nicht untersucht	
92.065	Zusatzbotschaft über die Weiterführung der verstärkten Zusammenarbeit mit ost- und mitteleuropäischen Staaten	1. Juli 1992	BBl 1992 V 481
94.049	Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 11. Mai 1994 über Bauvorhaben, Grundstücks- und Liegenschaftserwerb (Zusatzbotschaft zur Zivilen Baubotschaft 1994)	29. Juni 1994	BBl 1994 III 1117
01.023 (Zusatz A)	Botschaft zum Aufbau des Bundesverwaltungsgerichts (Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege)	25. Aug. 2004	BBl 2004 4787

Anhang 1: Fortsetzung

01.023 (Zusatz B)	Botschaft zum Sitz des Bundesstrafgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts (Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege)	28. Sept. 2001	BBI 2001 6049
01.071	Zusatzbotschaft zur Botschaft zur Änderung des Kartellgesetzes (Untersuchungen in Verfahren nach dem Luftverkehrsabkommen Schweiz-EG)	14. Juni 2002	BBI 2002 5506
01.073	Zusatzbotschaft über die Aufstockung und Verlängerung des Rahmenkredits III für die Zusammenarbeit mit Osteuropa	14. Nov. 2001	BBI 2002 1829
01.082	Botschaft zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren	23. Juni 2004	BBI 2004 3969
02.046	Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 29. Mai 2002 zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik (AP 2007; 02.046) und Botschaft zur Änderung des Landwirtschaftsgesetzes auf dem Dringlichkeitsweg (02.0687)	16. Okt. 2002	BBI 2002 7234
02.053	Zusatzbotschaft über die Beschaffung von Armeematerial (Zusatzbotschaft zum Rüstungsprogramm 2002)	2. Juli 2002	BBI 2002 5559
04.055	Zusatzbotschaft zur Neufassung des Abkommens mit Italien über die Erneuerung der Simplonkonzession sowie den Betrieb der Bahnstrecke zwischen Iselle und Domodossola (Erneuerung der Simplonkonzession)	10. März 2006	BBI 2006 3089
05.019	Zusatzbotschaft zum Bundesbeschluss über den Friedensförderungseinsatz von Schweizer Armeegehörigen in der multinationalen European Union Force (EUFOR) in Bosnien-Herzegowina	2. Feb. 2005	BBI 2004 1603
05.028	Zusatzbotschaft zur Bahnreform 2	9. März 2007	BBI 2007 2681
05.056	Zusatzbotschaft über Bauvorhaben und Grundstückserwerb der Sparte Zivil (Zusatzbotschaft zum Zivilen Bauprogramm 2006)	18. Jan. 2006	BBI 2006 1659
07.074	Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 21. September 2007 zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EG-Programm MEDIA für die Jahre 2007-2013 und über einen Bundesbeschluss zur Finanzierung	26. Nov. 2008	BBI 2008 9105
08.080	Botschaft zur Volksinitiative "gegen die Abzockerei" und zur Änderung des Obligationenrechts	5. Dez. 2008	BBI 2009 299

Anhang 2: Einige Vorlagen, zu denen der Bundesrat dem Parlament Einzelanträge unterbreitete

Curia Vista Nr.	Botschaft	Datum	Publikation Zusatzbericht
01.023	Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege	28. Feb. 2001	keine
01.082	Botschaft zur Revision des Obligationenrechts (GmbH-Recht sowie Anpassungen im Aktien-, Genossenschafts-, Handelsregister- und Firmenrecht)	19. Dez. 2001	keine
02.060	Botschaft zur Änderung des Asylgesetzes, zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung sowie zur Änderung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung	4. Sept. 2002	keine
05.092	Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts	21. Dez. 2005	BBl 2008 3121

Anmerkungen

- 1 Vgl. Ergänzungsbericht des Bundesrates vom 3. September 1948 an die Bundesversammlung über einen Abbau der Ausgaben des Bundes (BBl 1948 III 144 ff.).
- 2 www.bk.admin.ch/dokumentation/brges/00868/index.html?lang=de.
- 3 Im Intranet der Bundesverwaltung unter: <http://intranet.bk.admin.ch/dokumentation/brges/index.html?lang=de>.
- 4 www.bk.admin.ch/themen/gesetz/00050/index.html?lang=de.
- 5 www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/legistik/gesetzgebungsleitfaden.html.
- 6 Gleicher Meinung ist Sägesser (2008, S. 310).
- 7 Gleicher Meinung ist Sägesser (2008, S. 315).
- 8 Zu beachten: Weist ein Rat einen Beratungsgegenstand gesamthaft zurück und stimmt der andere Rat diesem Rückweisungsbeschluss nicht zu, wird die Rückweisung erst wirksam, falls der Erstrat daran festhält (Art. 87 Abs. 2 ParlG).
- 9 Gleicher Meinung Sägesser (2008, S. 312).
- 10 Eine kurze Zusammenfassung der Erkenntnisse der vorberatenden Kommission findet sich in den Amtlichen Bulletins der Räte (vgl. Art. 19 Abs. 1 GRN, Art. 16 Abs. 1 GRS).
- 11 Vgl. beispielsweise Zusatzbericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 16. November 2001 zum Entwurf für ein Bundesgesetz über die Justizkommission (JKG) BBl 2002 1181 ff.).
- 12 Die Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens und der Zugang zu den Materialien wird in der Praxis dadurch erhöht, dass in der Datenbank «Curia Vista» zu jedem Geschäft die entscheidenden Schritte (Botschaft [BBl], Beratungen der Räte [Amtl.-Bull.]) aufgelistet und mit entsprechenden Links zu den jeweiligen Publikationen versehen werden. Solange zu den Einzelanträgen des Bundesrats kein Bericht erstellt wird, können diese nicht separat ausgewiesen werden. Zur mangelnden Transparenz im Rechtsetzungsverfahren bei Einzelanträgen des Bundesrats vgl. auch Zimmerli (2007, S. 284 f.).
- 13 Vgl. z.B. Botschaft vom 19. Juni 1989 zu einem Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz, URG), zu einem Bundesgesetz über den Schutz von Topographien von integrierten Schaltungen (Topographengesetz, ToG) sowie zu einem Bundesbeschluss über verschiedene völkerrechtliche Verträge auf dem Gebiete des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte (BBl 1989 III 477 ff.). Mit dieser Botschaft ersetzte der Bundesrat seine Botschaft vom 29. August 1984 (BBl 1984 II 173 ff.), die die Räte zurückgewiesen hatten.
- 14 Vgl. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz: Publikation des Berichts des Bundesrats in den Amtlichen Bulletins (Amtl. Bull.-N 1995 1426 ff, Amtl. Bull.-S 1995 876 ff.). Zusatzbericht. Erläuterung der Änderungen des bundesrätlichen Entwurfs vom 21. Dezember 2005 zu einer schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (BBl 2008 3121 ff.).
- 15 Gleicher Meinung ist Sägesser (2008, S. 311).
- 16 Gleicher Meinung ist Sägesser (2008, S. 311).
- 17 Vgl. Liste im Anhang. Für die nachfolgende Untersuchung wurden die folgenden Zusatzbotschaften nicht berücksichtigt: 92.057, 9232, 1119 sowie die Zusatzbotschaft zur Botschaft vom 21. September 2007 zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EG-Programm MEDIA für die Jahre 2007–2013 und über einen Bundesbeschluss zur Finanzierung der Teilnahme sowie die Botschaft zur Volksinitiative «gegen die Abzockerei» und zur Änderung des Obligationenrechts.
- 18 In zwei weiteren Fällen hatte die vorberatende Kommission des Erstrats bereits beraten respektive die Vorlage des Bundesrats gutgeheissen. Das parlamentarische Verfahren wurde anschliessend sistiert, um die Zusatzbotschaft abzuwarten (01.082, 04.055).
- 19 Der Erstrat hatte allerdings jene Punkte in der Ursprungbotschaft zurückgestellt, auf die sich die Zusatzbotschaft bezog. Insofern kann nicht davon gesprochen werden, dass die Vorlage tatsächlich die Beratung des Erstrats durchlaufen hatte (ähnlich 88.032).
- 20 Vgl. Angaben im Anhang.
- 21 Zu den vorliegend ausgewerteten Einzelanträgen vgl. Liste im Anhang.
- 22 01.082 wurde ergänzt mit einer Zusatzbotschaft, 01.023 mit zweien.
- 23 In diesem Fall gab es heftige Kritik an der Vorgehensweise und sogar eine offizielle Ermahnung des Büros des Nationalrats, in der mitgeteilt wurde, dass pro futuro keine derart weitgehenden Einzelanträge des Bundesrats mehr erwünscht sind. Hauptargument war eine Verletzung der Rechte des Erstrats.
- 24 01.023, 02.060, 01.082. Im letzten Fall betrafen die vom Bundesrat beantragten Änderungen Fragen, die zwischen den Räten nicht mehr strittig waren. Die vorberatenden Kommissionen hiessen jedoch den Rückkommensantrag des Bundesrats gut.
- 25 Zusatzbericht. Erläuterung der Änderungen des bundesrätlichen Entwurfs vom 21. Dezember 2005 zu einer schweizerischen Jugendstrafprozessordnung (BBl 2008 3121 ff.).
- 26 Die neuen Vorschläge wurden von einer Arbeitsgruppe erstellt, die auch aus Personen ausserhalb der Bundesverwaltung bestand. 02.060: Die Kantonsregierungen, die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren sowie die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren wurden konsultiert.

Literatur

- Botschaftsleitfaden, hrsg. von der Schweizerischen Bundeskanzlei, Deutscher Sprachdienst, im Internet abrufbar unter: <http://www.bk.admin.ch> (*dokumentation > sprachen > leitfaden für botschaften des bundesrates*).
- Graf, Martin, 2008, Kommentar zu Art. 160 BV in: Ehrenzeller, Bernhard u.a., Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich.
- Rotach, Laurenz, 2008, Zugang zu den Materialien des Gesetzgebungsverfahrens, *LeGes* 2008/2, S. 245–269.
- Sägesser, Thomas, 2008, Zusatzbotschaften des Bundesrates an die eidgenössischen Räte, *Schweizerische Juristenzeitung (SJZ)*, H. 13, S. 309 ff.
- Sägesser, Thomas, 2006, Vernehmlassungsgesetz, Bern 2006.
- Zimmerli, Ulrich, 2007, Die subsidiäre Verfassungsschwerde, in: *Berner Tage für die juristische Praxis, Neue Bundesrechtspflege*, Bern, S. 284 f.

Résumé

Le Conseil fédéral a la possibilité de modifier ou de compléter un message et le projet d'acte législatif qu'il accompagne en soumettant au parlement un deuxième message, un message complémentaire ou une proposition individuelle. Sa latitude est grande quant au choix de la forme.

Le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et le Conseil national peuvent prendre l'initiative d'un message complémentaire ou d'une proposition individuelle. Le Conseil fédéral se doit de faire preuve de modération dans l'utilisation de ce moyen afin de ne pas compromettre l'équilibre des pouvoirs. Les textes doivent présenter un lien matériel avec le projet d'origine que le parlement ne doit pas encore avoir adopté définitivement.

Les modifications matérielles essentielles apportées à un acte législatif, qui doivent faire l'objet d'une procédure de consultation, ne peuvent être présentées que dans la forme du message complémentaire. Les modifications mineures, de caractère linguistique ou rédactionnel, devraient être présentées sous forme de proposition individuelle. Dans la mesure du possible, un rapport devrait être rédigé à ce sujet et publié dans la Feuille fédérale.

Les exemples analysés montrent que les messages complémentaires répondent dans une large mesure aux critères juridiques et aux conclusions de la présente étude, alors que les modifications présentées sous forme de proposition individuelle seraient de nature à devoir faire l'objet d'une procédure de consultation, raison pour laquelle elles auraient dû être présentées sous forme de message complémentaire.