

## Die Grundzüge des neuen Parlamentsrechts – sieben Thesen zur Einführung

**Martin Graf** | Mit der Schlussabstimmung über das «Bundesgesetz über die Bundesversammlung» (Parlamentsgesetz, ParlG) der Eidgenössischen Räte vom 13. Dezember 2002 wurde das Parlamentsrecht neu geregelt. Anstelle des bisherigen Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) regelt neu das ParlG die Aufgaben der Bundesversammlung und die Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat.

### 1 Suprematie der Bundesversammlung

Die Bundesverfassung (BV) und das Parlamentsgesetz (ParlG) machen deutlich, dass die Bundesversammlung und der Bundesrat zwar aufeinander angewiesen und zur Zusammenarbeit verpflichtet sind (kooperative Gewaltenteilung), dass sie aber entgegen der zeitweisen Auffassung des Bundesrates<sup>1</sup> und von Teilen der Staatsrechtslehre<sup>2</sup> nicht gleich gestellte, im Gleichgewicht befindliche Gewalten sind (keine *rechtlichen* «checks and balances» wie z.B. in den USA). Die Bundesversammlung ist dem Bundesrat übergeordnet, weil sie durch die Volkswahl eine unmittelbare demokratische Legitimation hat, weil sie den Bundesrat wählt, weil sie die gesetzlichen Grundlagen seiner Tätigkeit festlegt (unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen) und weil sie die Oberaufsicht über den Bundesrat, die Bundesverwaltung und weitere Träger von Aufgaben des Bundes ausübt.

### 2 «Kompetenzkompetenz» des Gesetzgebers

Trotz der rechtlichen Parlamentssuprematie ist in der Praxis der Bundesrat häufig das massgebendere Organ. Es bleibt aber dem Parlament vorbehalten, im Rahmen der vom Gesetzgeber zu bestimmenden Zuständigkeitsordnung dort einzugreifen, wo es dies als zweckmässig erachtet. Das ParlG räumt auf mit dem häufig benutzten Argument, diese oder jene parlamentarische Forderung sei unzulässig, weil sie in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates eingreife. Insb. die neue Definition der Rechtswirkung der Motion (Art. 120 ParlG) zeigt auf, dass die Zuständigkeitsordnung nicht statisch, sondern veränderbar, dynamisch ist: Die Bundesversammlung kann jederzeit auf dem Wege der Gesetzgebung dem Bundesrat übertragene Zuständigkeiten an den Gesetzgeber «zurückholen».<sup>3</sup> Solche Forderungen können nicht mehr als *unzulässig*, sondern höchstens als *unzweckmässig* beurteilt werden.

### **3 Gegenseitige Einflussnahme von Bundesversammlung und Bundesrat auf ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche**

Das ParlG präzisiert verschiedene Mitwirkungsrechte der Bundesversammlung (Konsultationsrechte zu Verordnungen und im Bereich der Aussenpolitik, Mitwirkung an der Planung). Wenn die Bundesversammlung dabei auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirkt, so ist das keine «Gewaltenvermischung». «Eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten schliesst nicht aus, dass jede der beiden Gewalten auf den Zuständigkeitsbereich der anderen Gewalt einwirkt».<sup>4</sup> Es ist selbstverständlich, dass der Bundesrat auf den Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung einwirkt (Initiativ- und Antragsrecht des Bundesrates, Teilnahme des Bundesrates an den Rats- und Kommissionssitzungen). Umgekehrt ist es genauso legitim, wenn die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirkt, unter Respektierung seiner Entscheidungszuständigkeiten.<sup>5</sup>

### **4 Mitwirkung der Bundesversammlung an der Staatsleitung durch Planungs- und Grundsatzbeschlüsse**

Die Gesetzgebung steht am Ende eines längeren Entscheidungsprozesses, der gesteuert wird durch Planungen (=Vorentscheidungen), die oft das spätere Resultat wesentlich vorbestimmen. Politische Planung darf deshalb nicht in der ausschliesslichen Kompetenz des Bundesrates bleiben. Wenn die Gesetzgebungskompetenz der Bundesversammlung nicht ausgehöhlt werden soll, darf sie sich nicht mehr darauf beschränken, von Planungen des Bundesrates bloss Kenntnis zu nehmen, sondern sie muss wichtige Vorentscheidungen in geeigneter Form (vgl. Art. 28 ParlG) selbst treffen können.

In bestimmten Bereichen (insb. in der Aussenpolitik) erfolgt die Politikgestaltung weitgehend durch (mehr oder minder explizite) Planungs- und Grundsatzbeschlüsse, die Gesetzgebung spielt hier nur am Rande eine Rolle. Will die Bundesversammlung hier ihre Aufgabe als oberstes Repräsentationsorgan des Volkes und der Stände wahrnehmen, so muss sie sich vermehrt mit Grundsatz- und Planungsbeschlüssen beteiligen oder zumindest über die Konsultationsrechte ihrer Kommissionen Einfluss nehmen.

### **5 Parlamentarische Informationsrechte**

Bundesrat und Verwaltung können, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, der Bundesversammlung nicht mehr die Vertraulichkeit ihrer Tätigkeiten entgegenhalten (Art. 7, 150, 153, 154 ParlG). Das Parlament ist nicht die Öffentlichkeit, sondern ein Bundesorgan, das bestimmte verfassungsmäs-

sige Aufgaben wahrzunehmen hat. Die Ratsmitglieder und die parlamentarischen Organe haben daher Anspruch auf diejenigen Informationen, die sie zur Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben benötigen. Der «Preis» dafür ist, dass auch die Ratsmitglieder dem Amtsgeheimnis unterstehen und dass sie, wenn sie dieses verletzen, mit Sanktionen rechnen müssen.<sup>6</sup>

## 6 Effizienz und Demokratie

Die Demokratie und damit das Parlament als grundlegende Institution dieser Demokratie darf nicht nur mit technokratischen Effizienz-Massstäben gemessen werden. Nicht nur der «Output», auch der «Input» ist wichtig. Die Repräsentationsfunktion eines Parlamentes ist seine eigentliche «raison d'être»: «Die Mitglieder der Bundesversammlung haben die zentrale Aufgabe, ihre Wählerinnen und Wähler mit ihren vielfältigen und sehr unterschiedlichen Interessen zu vertreten. Durch die öffentliche parlamentarische Auseinandersetzung und durch die demokratische Entscheidungsfindung stellt das Parlament die Legitimität staatlichen Handelns her. Diese Legitimität ist Voraussetzung für die Akzeptanz und damit für die Effektivität staatlichen Handelns» (Bericht der SPK zum ParlG, BBl 2001 3480). Das Parlamentsrecht muss versuchen, *beide* Ziele zu verbinden: Effizienz und Effektivität des Parlamentes als Ganzes *und* Wahrung der Rechte der einzelnen Ratsmitglieder und -organe.<sup>7</sup>

## 7 Die Selektion des Wichtigen

Das neue ParlG bietet neu ausgebaute Motions-, Mitwirkungs-, Informations- und Konsultationsrechte an. Wird die Bundesversammlung damit nicht überfordert? Bei der Wahrnehmung ihrer Rechte muss sich die Bundesversammlung angesichts ihrer beschränkten Ressourcen und im Interesse ihrer Funktionsfähigkeit auf das Wesentliche beschränken. Nur: Wer ist legitimiert, darüber zu entscheiden, was wesentlich ist? Niemand anderes als das Parlament selbst bzw. seine vorberatenden Kommissionen! Eine diesbezügliche Bevormundung steht dem Bundesrat, bzw. der ihn beratenden Verwaltung nicht zu.<sup>8</sup> Insbesondere ist es auch kein tauglicher Weg zur Verhinderung von angeblichem parlamentarischem «Aktivismus», den Ratsmitgliedern und den Kommissionen allerhand Verfahrensschikanen in den Weg zu stellen. Das ParlG hat zum Ziel, unter Wahrung der Rechte der Ratsmitglieder transparente und demokratische Verfahren zur Selektion des Wichtigen zu finden. Dabei kommt den Kommissionen als repräsentativen und daher legitimen «Filtern» zwischen Ratsmitgliedern und Ratsplena eine zentrale Funktion zu.

**Anmerkungen**

- Bei diesem Beitrag handelt es sich um ein leicht überarbeitetes Thesenpapier, das als Diskussionsgrundlage für ein Seminar der Kommissionendienste der eidg. Parlamentsdienste vom 26.6.2003 diente. Zweck der Thesen kann naturgemäss nicht eine vertiefte und differenzierte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema sein; sie sollen vielmehr einen Einstieg in das Thema vermitteln und Fragen aufwerfen. Am erwähnten Seminar haben Bundeskanzlerin Annemarie Huber und Professor Jean-François Aubert Kurzreferate gehalten, die anschliessend abgedruckt werden
- 1 Siehe z.B. die Stellungnahme des Bundesrates vom 22.8.2001 zum Parlamentsgesetz, BBl 2001 5430.
  - 2 Siehe z.B. den Bericht der Expertenkommission «Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat» vom 15.12.1995, BBl 1996 II 439, 443.
  - 3 Wo die Verfassung dem Bundesrat unmittelbare Kompetenzen zuweist (insb. im Bereich der Aussenpolitik und der Verwaltungsführung), lässt sie i.d.R. genügend Spielraum für abweichende Präzisierungen auf Gesetzesstufe (vgl. z.B. die aktuelle Diskussion um die Zuständigkeit für die vorläufige Anwendung von Staatsverträgen, Amtl.Bull. SR 2003 75). Im Übrigen könnte die Bundesversammlung auch eine Änderung der verfassungsmässigen Zuständigkeitsordnung in die Wege leiten, was allerdings in der Praxis in den zurzeit vorstellbaren Anwendungsfällen kaum von einer Mehrheit beider Räte als zweckmässig erachtet werden dürfte (vgl. dazu den Bericht der SPK vom 1.3.2001 zum ParlG, BBl 2001 3502, Fussnote 19).
  - 4 Bericht der SPK zum ParlG, BBl 2001 3483.
  - 5 Folgt der Bundesrat dem im Rahmen der parlamentarischen Mitwirkung geäusserten Willen nicht, so kann allerdings das Parlament allenfalls die Regelungskompetenz zurückholen (vgl. Ziff. 2).
  - 6 Art. 13 ParlG sieht Disziplinarmassnahmen vor; «Höchststrafe» ist neu ein Ausschluss aus den Kommissionen bis zu sechs Monaten.
  - 7 Zurzeit darf man wohl bilanzieren, dass das ParlG sich einem von Sparmassnahmen und «New Public Management» genährten technokratischen Zeitgeist entgegenstellt. – Was den zurzeit diskutierten eigenen Beitrag des Parlamentes zur Sanierung der Bundesfinanzen betrifft, so wäre gelegentlich zu bedenken, ob die Kostenfrage bei den elementaren demokratischen Verfahren – und dazu gehören z.B. die Abhaltung von Rats- und Kommissionssitzungen genauso wie die Durchführung von Volksabstimmungen – überhaupt eine entscheidende Rolle spielen darf; dies umso mehr, als diese Kosten im Verhältnis zum Gesamtbudget vernachlässigbar sind.
  - 8 Dies gilt auch für die Ratsbüros, soweit ihnen Leitungsfunktionen nicht mit hinreichender Rechtsgrundlage zugewiesen sind. Vgl. z.B. die trotz offensichtlichem Widerspruch zu Art. 45 ParlG teilweise erfolgreichen Anträge der Ratsbüros, wonach in den Ratsreglementen bestimmte Tätigkeiten der Kommissionen einer Bewilligung der Ratsbüros unterstellt werden sollen (Amtl. Bull. SR 2003, 645, NR 2003 1147).