

Martin Graf / Cornelia Theler / Moritz von Wyss (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002. Helbing und Lichtenhahn AG 2014. 1215 S.

Gewaltenteilung, Volksrechte, Gesetzgebung, Staatsfinanzen: All diese Grundpfeiler des Staatsbaus werden vom Parlamentsrecht entscheidend geformt. Das Wirken des Parlamentsrechts bleibt indessen in der Regel im Hintergrund. Die politischen Auseinandersetzungen, die in der Öffentlichkeit ausgetragen und vom vielstimmigen Chor der Medien begleitet werden, sollen gerade auch durch das Parlamentsrecht in geordnete Bahnen gelenkt werden: Es ist das Ergebnis eines viele Jahrzehnte langen Lernprozesses und bildet ein immenses institutionelles Wissen ab. Nicht selten ist aber auch das Parlamentsrecht selbst Schauplatz engagierter Diskussionen im Parlament.¹

Das «Bodenpersonal» in den Parlaments- und Exekutivverwaltungen ist dabei stets gefordert, die rechtlichen Vorgaben auch dann korrekt in der Praxis umzusetzen, wenn die politischen Wogen hoch gehen. Das hat denn auch die Herausgeberin und die Herausgeber – sie sind allesamt in Parlamentsverwaltungen tätig – dazu bewogen, das grosse Projekt einer Kommentierung des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) in Angriff zu nehmen. Erklärtes Ziel dabei war es, das noch relativ junge Gesetz in den Kontext seiner Vorgängergerichte zu stellen, die ihren Anfang mit dem ersten Geschäftsverkehrsgesetz vom 22. Dezember 1849 nahmen. Ebenfalls angestrebt war ein pluridisziplinärer Ansatz, der politikwissenschaftliche und historische Perspektiven sowie nicht zuletzt die gelebte Praxis integriert (Kommentar ParlG, Vorwort, V).

Die Herausgeberin und die Herausgeber haben zusammen mit den Autorinnen und Autoren – zudem unterstützt von einem hochkarätigen wissenschaftlichen Beirat – ein solides Werk geschaffen. Sie haben die Herausforderung gemeistert, einen Kommentar zu verfassen, der sowohl den ganz praktischen Ansprüchen im Verwaltungsalltag genügt (der Schreibende nutzt das Werk fast täglich) als auch einem wissenschaftlichen Anspruch, und der zudem Inputs und wertvolle Daten für die weitere wissenschaftliche Bearbeitung liefern dürfte.

Der im Herbst 2014 erschienene Kommentar ist bereits äusserlich ein ansehnliches Werk. Sein Einband hebt es mit königlichem Purpurrot aus der Masse des juristischen Schrifttums heraus. Nimmt man das sorgfältig produzierte Buch zur Hand und vertieft sich darin, so zeigt sich, dass es sich in der Tat nicht zu verstecken braucht.

Positiv hervorzuheben sind zunächst – im Sinne einer allgemeinen Würdigung – die umfassenden historischen Rückblicke (z. B. bei Art. 42 zum Kommis-

sionenwesen [Ruth Lüthi]; bei Art. 56 zu den Redaktionskommissionen [Sigrid Steiner] oder bei Art. 107 zu den parlamentarischen Initiativen [Martin Graf]), die ausführliche Darstellung der praktischen Anwendung der Bestimmungen (so z. B. bei Art. 14 zur Anwendung der Bestimmungen über die Unvereinbarkeiten [Moritz von Wyss] oder Art. 16 betr. die Immunität [Kathrin Nussbaumer]) und das Datenmaterial zu einzelnen Instrumenten, z. B. zur parlamentarischen Initiative (pa. Iv.) bei Artikel 107 (Martin Graf). Besonders zu erwähnen ist sodann auch die Einleitung von Ruth Lüthi zur Stellung der Bundesversammlung, die eine spannende Analyse und eine gute Übersicht zu den Eigenheiten des Schweizer Parlamentarismus auf Bundesebene bietet. Sie zeigt unter anderem nachvollziehbar auf, dass das Parlament seit den 1990er-Jahren zunehmend mehr Einfluss auf die Gesetzgebung ausübt (Kommentar ParlG, Lüthi, Einleitung, N 46).

In der Folge werden einige Beiträge näher gewürdigt. Im Vordergrund stehen dabei diejenigen, die sich mit der Gesetzgebung beschäftigen.

In ihrer Kommentierung zu Artikel 22, der die Sachüberschrift «Gesetzgebung» trägt, bieten Luzian Odermatt und Esther Tophinke anknüpfend an die Absätze 1 und 2 dieser Bestimmung zunächst eine Übersicht über die Erlassformen der Gesetzgebung. Detailliert und mit zahlreichen praktischen Beispielen wird sodann auf den Rechtsatzbegriff (Abs. 4) und seine Definitionskriterien eingegangen. Die Ausführungen setzen sich mit der wissenschaftlichen Kritik an dieser Definition des Rechtsatzes auseinander und gelangen überzeugend zum Schluss, dass sie praxistauglich ist (Art. 22, N 44). Im gleichen Zusammenhang ist auch auf die Ausführungen von Odermatt/Tophinke zu Artikel 29 «Einzelakte» hinzuweisen. Sie stellen sich – mit klaren Worten – gegen die in der Lehre verschiedentlich vertretene Auffassung, dass (einfache) Bundesbeschlüsse neben Einzelakten auch rechtsetzende Bestimmungen enthalten dürfen (N 6 ff.).² Die Ausführungen zur Gesetzgebung sind detailliert und gut belegt. Mit vielen Hinweisen auf Praxisbeispiele machen sie einen grossen Wissensschatz und die Erfahrungen aus Jahrzehnten Verwaltungspraxis greifbar. Namentlich die in der Rechtskontrolle und in der Parlamentsverwaltung tätigen Juristinnen und Juristen und die Mitarbeitenden der Kommissionssekretariate werden dafür dankbar sein.

Sigrid Steiner blickt in ihrer Kommentierung der Artikel 56 und 57 auf die Entstehungsgeschichte der Redaktionskommission zurück. Anlass zu ihrer Schaffung im Jahre 1902 war die Feststellung, dass die Texte in den drei Landessprachen des Öfteren nicht übereinstimmten (N 1). Die Kommentierung von Artikel 57 erläutert die Arbeit der Redaktionskommission in der Praxis. Es wird dabei deutlich, dass heute die Arbeit an den Erlassen in den drei Subkommissionen deutscher, französischer und italienischer Sprache weitgehend parallel stattfindet. Eine Koreaktion auf Stufe Parlament gibt es nicht mehr. In einer

ersten Phase des Bestehens der Redaktionskommission dagegen lag das Schwergewicht ihrer Arbeit bei der Abgleichung der deutschen und der französischen Fassung der Erlasse (vgl. Steiner, Art. 56 N 2 ff., 17). Man könnte sich daher – angesichts auch heute noch vorkommender Divergenzen zwischen den verschiedenen Sprachfassungen von Erlassen³ – die Frage stellen, ob sich mit der heutigen Arbeitsorganisation das ursprünglich bei der Schaffung der Redaktionskommission verfolgte Ziel vollumfänglich erreichen lässt.

Wichtiger Nutzenaspekt der Kommentierung ist es auch, kleinere Lücken im geschriebenen Recht aufzuzeigen. In solchen Fragen Klarstellungen vorzunehmen, ist für die Praxis von grosser Bedeutung. So wird z. B. geklärt, dass die Präsidentin oder der Präsident über ein Wahlrecht verfügt. Die ausdrückliche Regelung dazu ist versehentlich aus dem geschriebenen Recht verschwunden (von Wyss, Art. 80 N 8). Geklärt wird weiter etwa auch, dass ein Rückzug von einzelnen Punkten einer pa. Iv. nicht möglich ist (Theler, Art. 73 N 9).

Die Notwendigkeit, die gesetzlich vorgezeichneten Abläufe zum reibungslosen Funktionieren zu bringen, kann dazu führen, dass die Praxis Wege finden muss, um Geschäfte zu handhaben, die nicht im Gesetzeswortlaut vorgesehen sind. Ein gutes Beispiel dafür sind die sogenannten «Zusatzbotschaften» des Bundesrates. Der Bundesrat legt solche Zusatzbotschaften dann vor, wenn er dem Parlament umfangreiche Anträge zu einem Geschäft unterbreitet oder wenn er eine bereits im Parlament hängige Botschaft ergänzen oder dazu einen neuen Erlassentwurf einbringen will – sei es aufgrund eines im Parlament erfolgten Rückweisungsentscheids oder aus eigenem Antrieb, weil sich die Rahmenbedingungen einer Vorlage geändert haben. Patrick Mägli legt in seiner Kommentierung zu Artikel 141 «Botschaften zu Erlassentwürfen» die Praxis zu diesem positivrechtlich nicht geregelten Vehikel eingehend dar (vgl. dazu auch Theler, Art. 75 N 6).

Auch im Bereich der Volksrechte entwickelt sich die Praxis zum Parlamentsgesetz laufend weiter. So ist zur Kommentierung von Artikel 99 «Unabänderbarkeit von Volksinitiativen» (Alexandre Füzesséry) nachzutragen, dass am Ende der Wintersession 2014 auf Antrag der parlamentarischen Redaktionskommission bei der Volksinitiative «Millionen-Erbschaften besteuern für unsere AHV (Erbchaftssteuerreform)» zwei Übersetzungsfehler im betreffenden Initiativtext korrigiert wurden.⁴ Dieser – in der jüngeren Geschichte des Initiativrechts bisher erstmalige – Schritt wurde damit begründet, dass es sich um offensichtliche und unbestrittene Fehler handle; auf einen davon hatte bereits die bundesrätliche Botschaft hingewiesen (vgl. AB 2014 N 2387 f.; AB 2014 S 1332). Die Anträge der Redaktionskommission stützten sich dabei auf eine weite, teleologisch ausgerichtete Auslegung von Artikel 57 Absatz 2 ParlG.

Vereinzelt dokumentiert der Kommentar auch, dass die Parlamentspraxis zwischen Juristerei und Politik bisweilen gewundene Pfade einschlägt. So etwa, wenn argumentiert wird, dass die in Art. 121 Abs. 3 ParlG vorgesehene Abänderung des Textes einer Motion im Zweitrat es auch ermöglicht, statt eines Erlassentwurfs die bloße Prüfung einer Gesetzesänderung zu verlangen; die Motion kommt dann einem Postulat gleich (Graf, Art. 121 N 11). Da mit dem ParlG die früher mögliche Umwandlung von Motionen in Postulate eigentlich abgeschafft wurde, scheint diese Auslegung – zumindest aus juristischer Sicht – nicht konsequent. Politisch erlaubt sie freilich eine gewisse – offenbar auch vom Parlament gewünschte – Flexibilität.

Diese kurze Übersicht zeigt, dass der Kommentar zum Parlamentsgesetz viel Praxiswissen zugänglich macht und damit einen Beitrag dazu leistet, die Praxis zu verstetigen. Er wird seinem wissenschaftlichen Anspruch weitgehend gerecht und macht darüber hinaus auch Datenmaterial und Fallbeispiele für die weitere wissenschaftliche Bearbeitung zugänglich. Damit ist er nicht nur ein wertvolles Arbeitsinstrument für die Praktikerin und den Praktiker in der Verwaltung, sondern wird sicher auch in einigen Punkten Anlass für weiterführende Diskussionen innerhalb der Verwaltung und in der Wissenschaft geben.

*Stephan Brunner, Leiter der Sektion Recht der Bundeskanzlei;
E-Mail: stephan.brunner@bk.admin.ch*

Anmerkungen

- 1 Für ein praktisches Beispiel vgl. die ausgedehnten Diskussionen in den Räten zur pa. Iv. 10.440 SPK-S «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes»: AB 2012 S 907 (26.9.2011); AB 2012 N 1534 (19.9.2012); AB 2012 N 2066 (6.12.2012); AB 2012 N 2094 (10.12.2012); AB 2013 S 79 (7.3.2013); AB 2013 N 333 (18.3.2013); AB 2013 S 471 (10.6.2013); AB 2013 N 930 (12.6.2013); AB S 21.6.2013; AB N 21.6.2013
- 2 Gleicher Meinung auch Graf, Art. 28, N 21.
- 3 Vgl. z. B. Art. 175 Abs. 4 BV: Deutsch: „... die Landesgegenden und Sprachregionen...“; Französisch: „Les diverses régions et *communautés* linguistiques ...“; Italienisch: «Le diverse regioni e le *componenti* linguistiche del Paese ...».
- 4 Vgl. die entsprechenden Fussnoten im französischen und im italienischen Text; FF 2014 9453 und FF 2014 8365.