

## Einschränkung oder Ausbau der individuellen Verfahrensrechte der Ratsmitglieder im neuen Parlamentsrecht?

**Moritz von Wyss** | *Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) hat sich bei der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes zum Ziel gesetzt, die Rechte der einzelnen Ratsmitglieder zu wahren, ohne die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu beeinträchtigen. Ist diese Zielsetzung mit der Schaffung des neuen Parlamentsrechts erreicht worden?*

### 1 Individualistisches Repräsentationsverständnis

Aus der Systematik des neuen Parlamentsrechts (ParlG) wird ersichtlich, dass den Parlamentsmitgliedern eine zentrale Stellung im Verfahren der Bundesversammlung zukommt. Von insgesamt neun Titeln des Gesetzes hält bereits der zweite Titel die Rechte und Pflichten der Ratsmitglieder fest, auf denen die folgenden Titel, insbesondere der fünfte Titel über das Verfahren der Bundesversammlung, aufbauen. Damit wird einerseits strukturell sichtbar gemacht, dass die Bundesversammlung als Organ nur handeln kann, wenn ihre Mitglieder handlungsfähig sind, und andererseits unterstrichen, dass dieser individualistische Geist des Verfahrens auch wirklich gelebt wird.

Die Struktur des Verfahrens ist aber noch nicht der alleinige Grund dafür, dass dem Verfahren der Bundesversammlung ein individualistischer Charakter zugesprochen wird. Auch die Verfahren von Parlamenten parlamentarischer Demokratien, wie beispielsweise Deutschland oder England, kennen entsprechende individuelle Verfahrensrechte. Die Besonderheit liegt vielmehr darin, dass das politische System auf Bundesebene die Wahrnehmung dieser Verfahrensrechte durch die Ratsmitglieder fördert und die strukturierende Funktion der Fraktionen im Verfahren der Bundesversammlung nicht im Zentrum steht. Die Ratsmitglieder können dank ihrer Verfahrensrechte eine selbständige Rolle in den Ratsdebatten spielen.

Die Ratsmitglieder nehmen diese Rolle denn auch wahr. Dies zeigt sich darin, dass sie neben den parteipolitischen Interessen vor allem die Inhalte von Interessengruppen vertreten, wie beispielsweise von Umweltschutzorganisationen, von Wirtschaftsorganisationen und in Sozialpartnerschaften, von Sozialeinrichtungen sowie föderalistische Interessen. Die Fraktionsdisziplin ist in der Bundesversammlung eher schwach ausgeprägt, was unter anderem auch darauf zurückzuführen ist, dass die politischen Parteien in

der Schweiz mehr föderal denn zentral organisiert sind. Die heterogene föderalistische Politiklandschaft der Schweiz mit ihren verschiedenen Minderheiten spiegelt sich in den Handlungsweisen der Ratsmitglieder wieder, die sich als Repräsentantinnen und Repräsentanten der verschiedenen politischen Minderheiten betrachten. Dieses Repräsentationsverständnis prägt das Verfahren der Bundesversammlung und seine Praxis.<sup>1</sup>

Dieses individualistische Repräsentationsverständnis erlaubt es der Bundesversammlung, eine wichtige integrierende Funktion im gesamten politischen Prozess wahrzunehmen. Kleinere Minderheiten, welche nicht die Mittel haben, sich in der breiten Öffentlichkeit zu artikulieren, können über einzelne Ratsmitglieder ihre Interessen in die Öffentlichkeit der Parlamentsverhandlungen einbringen.

Bereits bei der Totalrevision der Bundesverfassung (BV) von 1999 wurde explizit am individualistischen Repräsentationsverständnis festgehalten, um die integrierende Funktion der Bundesversammlung zu fördern (Bericht der Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen, BBl 1996 II 530f.; Zusatzbericht der beiden Staatspolitischen Kommissionen, BBl 1997 III 272f. Dies findet insbesondere in Artikel 160 BV ihren Ausdruck, der das Initiativrecht und das Antragsrecht als verfassungsmässige Rechte der einzelnen Parlamentsmitglieder festhält. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) setzte sich nun auch bei der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) zum Ziel, den individualistischen Charakter des Verfahrens zu erhalten (Bericht der SPK-N, 2001 3481). Das Verfahren der Bundesversammlung soll so ausgestaltet werden, dass die Rechte der einzelnen Ratsmitglieder gewahrt werden, ohne dass dadurch die Funktionsfähigkeit des gesamten Parlamentes beeinträchtigt wird.

Wie weit diese Zielsetzung mit dem neuen Parlamentsrecht erreicht wurde, soll hier untersucht werden. Dazu werden die zwei wesentlichen Neuerungen ausgewählt, die eine direkte Auswirkung auf die Ausübung der Verfahrensrechte der Ratsmitglieder haben: Das Vorprüfungsverfahren der parlamentarischen Initiative und die Informationsrechte der Ratsmitglieder. Konkret wird anhand der beiden Neuerungen geprüft, ob das ParlG das individualistische Repräsentationsverständnis stützt oder schwächt. Dabei werden gegenläufige Tendenzen festgestellt, die in den abschliessenden Bemerkungen gewichtet werden. Die weiteren Neuerungen, welche die Verfahrensrechte der Ratsmitglieder betreffen, sind meines Erachtens vor allem Detailänderungen, deren Auswirkungen auf die Zielvorgaben der SPK-N marginal sind.<sup>2</sup> Eine differenzierte Besprechung dieser Neuerungen würde den Rahmen des Aufsatzes sprengen, weshalb sie weggelassen werden.

## 2 Das Initiativrecht der Ratsmitglieder

### 2.1 Zustimmung der Kommission des anderen Rates

Das Initiativrecht der Ratsmitglieder umfasst das Recht, den Räten vorzuschlagen, einen Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung auszuarbeiten (Art. 160 Abs. 1 BV). Nach dem geltenden Verfahren wird die Initiative von der zuständigen Kommission des Rates vorberaten, in dem die Initiative eingereicht wurde. Die Kommission stellt ihrem Rat Antrag, ob der Initiative Folge gegeben werden soll oder nicht. Über den Antrag beschliesst der Rat definitiv (Vorprüfungsverfahren; Art. 21<sup>ter</sup> f. GVG). Beschliesst der Rat, der Initiative Folge zu geben, so wird die zuständige Kommission beauftragt, einen Erlassentwurf auszuarbeiten (Umsetzungsverfahren), über den dann der Rat im üblichen Verfahren für Erlassentwürfe mit Eintreten, Detailberatung und Gesamtabstimmung beschliesst (Art. 21<sup>quater</sup> ff. GVG). Hat der Erlassentwurf dieses Verfahren durchlaufen, so geht er an den anderen Rat. Im noch geltenden Verfahren wird das Initiativrecht eines einzelnen Ratsmitgliedes in dem Rat ausgeübt, dem das Ratsmitglied angehört. Das Verfahren kennt keine Einwirkungsmöglichkeiten des anderen Rates. Dies kann in der Praxis dazu führen, dass ein Rat aufgrund einer parlamentarischen Initiative Erlassentwürfe beschliesst, auf die der andere Rat in der Folge nicht eintritt. Der Aufwand für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes entpuppt sich dabei als unnötig.<sup>3</sup>

Um dieses Malheur zu beheben, werden im ParlG beide Räte ins Vorprüfungsverfahren der parlamentarischen Initiative eingebunden. Beschliesst eine Kommission, einer Initiative Folge zu geben, so gelangt die Initiative nicht mehr in den Rat, sondern bedarf für die Ausarbeitung eines entsprechenden Erlassentwurfes der Zustimmung der Kommission des anderen Rates (Art. 109 Abs. 3 ParlG). Damit soll die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes in einem Rat frühzeitig durch den anderen Rat politisch gestützt werden. Lehnt es die Kommission des anderen Rates ab, die Initiative zu unterstützen, erreicht die Initiative das Umsetzungsverfahren erst, wenn beide Räte der Initiative zustimmen (Art. 109 Abs. 3 i.V.m.; Art. 95 Abs. g ParlG).<sup>4</sup> Lehnt aber bereits die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, die Unterstützung der Initiative ab, so ist dieser Beschluss ein Antrag an den eigenen Rat, der über das Folge geben oder nicht Folge geben beschliesst (Art. 109 Abs. 2 ParlG). Die definitive Erledigung der Initiative verbleibt also in der Kompetenz des Rates.<sup>5</sup>

## 2.2 Ist das Zweikammersystem initiativhemmend?

Das neue Vorprüfungsverfahren ist von zwei Grundsätzen geleitet. Die vorläufige Zustimmung zu einer parlamentarischen Initiative erfolgt auf Kommissionsebene. Die definitive Erledigung von parlamentarischen Initiativen sowie die Differenzen über das Folgegeben einer parlamentarischen Initiative werden auf Ratsebene beschlossen. Die Räte werden dahingehend entlastet, dass sie, sofern Einigkeit zwischen den Kommissionen besteht, nur noch über ausgearbeitete Erlassentwürfe beraten müssen.<sup>6</sup> Die Delegation des Entscheides über das Folgegeben an die zuständigen Kommissionen beider Räte soll eine breitere politische Abstützung einer unterstützten Initiative innerhalb der Bundesversammlung sicherstellen.

Die Einbindung des anderen Rates in das Vorprüfungsverfahren entspricht der Entwicklung des Initiativrechts, das bereits bei der Totalrevision der Verfassung 1999 eingeschlagen wurde. Die Bundesverfassung von 1874 baute noch auf dem Konstrukt auf, dass die Initiative eines einzelnen Ratsmitgliedes zur Initiative eines Rates wird, wenn dieser in der Gesamtabstimmung über den ausgearbeiteten Erlassentwurf definitiv beschlossen hatte (Art. 93 BV vom 29. Mai 1874). Die praktische Bedeutung der Ratsinitiative bestand vor allem darin, festzuhalten, dass die Ratsmitglieder ihr Initiativrecht nur in ihrem Rat ausüben können. Sie brachte zudem zum Ausdruck, dass die Räte als unterschiedlich konstituierte Organe auch unterschiedliche Begehren lancieren können. Da sich dieser rechtliche Gehalt aber auch aus dem strikten Zweikammersystem der Bundesversammlung ableiten lässt, wurde die Ratsinitiative aus der Verfassung gestrichen (Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen, BBl 1997 III 273).

Durch die Einbindung des anderen Rates entwickelt sich das Verfahren der parlamentarischen Initiative einen weiteren Schritt weg von der Ratsinitiative, indem die selbständige Initiativtätigkeit eines Rates durch die politische Abstützung einer parlamentarischen Initiative innerhalb der gesamten Bundesversammlung ersetzt wird. Dies wirft die Frage auf, ob damit nicht eine höhere Hürde geschaffen wird, welche die Erfolgchancen einer Initiative mindert und somit die Initiativtätigkeit hemmt.

Der Erfolg einer Initiative misst sich am Erreichen des Umsetzungsverfahrens, denn die Initiative hat zur Funktion, die bestehende Rechtsordnung zu ändern. Sie ist ein innovatives<sup>7</sup> Mittel, das in der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen wird, wenn es konkret in einen Erlassentwurf umgesetzt und diskutiert wird. Wird dagegen eine Initiative in der Bundesversammlung anhängig gemacht, nur um im Vorprüfungsverfahren zur Kenntnis genommen zu werden, dann steht die Artikulation von politischen

Anliegen im Vordergrund, für die es geeignetere Verfahrensmittel gibt, wie beispielsweise die Interpellation oder die Anfrage. Das Initiativverfahren dagegen ist in seiner Funktion vornehmlich darauf ausgerichtet, politische Anliegen durchzusetzen.

Demgegenüber hat das Zweikammersystem und sein Verfahren zur Funktion, einen Ausgleich zwischen den Anliegen der beiden unterschiedlich repräsentierenden Räten herzustellen. Die politische Literatur zeigt denn auch, dass das Verfahren zwischen den beiden Räten diesen Ausgleich in der Praxis tatsächlich herstellt. Auch wenn sich der Ständerat gegenüber dem Nationalrat durch seine Präferenz für konservativere Werthaltungen auszeichnet (Linder 1999, 197)<sup>8</sup>, so ist festzustellen, dass sich beide Räte einander politisch angleichen (Linder 1999, 197). Je nach Politikbereich kann zudem festgestellt werden, dass sowohl der Nationalrat als auch der Ständerat tendenziell politisch polarisierte Lösungen der anderen Kammer ausgleicht (Jegher 1999, 77; Lüthi 1997, 64).

Wird nun bereits das Vorprüfungsverfahren in das ausgleichende Zweikammersystem eingebaut, so wird die Initiativtätigkeit der Ratsmitglieder diesem hemmenden Element ausgesetzt. Es kann deshalb die Annahme getroffen werden, dass im neuen Vorprüfungsverfahren Initiativen mit einem besonderen innovativen Gehalt weniger Erfolgsaussichten haben als Initiativen, die sich in der Bandbreite des politischen Konsenses zwischen den Räten bewegen. Die Chance, dass ein solches Anliegen als ausgearbeiteter Entwurf in der Ratsöffentlichkeit im Detail beraten wird, dürfte eher tief liegen. Dies könnte die Fähigkeit der Bundesversammlung, im gesamten politischen Prozess initiativ zu wirken, einschränken, da die Bundesversammlung ja vor allem über ihre Ratsmitglieder tätig werden kann. Abschliessend kann diese Annahme aber erst dann beurteilt werden, wenn die Praxis erste Resultate liefert.

### 2.3 Stärkung des politischen Filters

Die Änderungen am Vorprüfungsverfahren zeigen die Tendenz des parlamentarischen Verfahrens auf, die Verfahrensstellung der ständigen Kommissionen zu stärken. Entsprechend soll durch die Filterung des Initiativrechts der Ratsmitglieder durch die Kommissionen eine Entlastung der Ratsplena hergestellt werden.<sup>9</sup> Dies entspricht dem Ziel der Revision des Kommissionensystems von 1991: Die Kommissionen sollen die zentrale Einrichtung der Bundesversammlung darstellen, um deren Aufgaben kompetent und effizient zu erledigen und um politische Kompromisse herzustellen. Die individualistischen Handlungsmöglichkeiten sollen durch die stän-

digen Kommissionen eingegrenzt werden, womit sich der Charakter der Bundesversammlung als Arbeitsparlament manifestiert. Der Charakter des neuen Vorprüfungsverfahrens wird stärker durch das Kommissionswesen geprägt, als durch die individualistischen Handlungsfähigkeiten der Ratsmitglieder.

### **3 Informationsrechte der Ratsmitglieder**

#### **3.1 Der Begriff «Ausübung des parlamentarischen Mandats»**

Eine weitere Neuerung in den Verfahrensrechten der Ratsmitglieder ist die Bestimmung über die Informationsrechte (Art. 7 ParlG). Zwar besitzen die Ratsmitglieder bereits nach der geltenden Rechtsordnung das Recht, Auskünfte vom Bundesrat und der Bundesverwaltung zu erhalten und Unterlagen einzusehen, doch waren diese in einer Weisung des Bundesrates an seine Departemente und Ämter und nicht in einem Gesetz oder Reglement geregelt (Weisungen des Bundesrates über Auskünfte, Akteneinsichtgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidg. Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste, BBl 1975 II 2155). Im Zuge der Neugestaltung der Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen beschloss die SPK-N, die Informationsrechte der Ratsmitglieder im ParlG zu integrieren und in einem Kaskadensystem so einzubauen, dass der Umfang der Informationsrechte aufsteigend von den Informationsrechten der Ratsmitglieder bis hin zu den Informationsrechten der Delegationen der Aufsichtskommissionen und den Untersuchungskommissionen grösser wird (Art. 7, 150, 152, 153, 154, 166 ParlG)<sup>10</sup>.

Dieses System von Informationsrechten ist nicht neu, denn bereits im geltenden GVG sind die Informationsrechte der Kommissionen kaskadenförmig aufgebaut. Neu ist vielmehr, dass die Kaskade der Informationsrechte nicht mehr wie im GVG durch den Zugang der Kommissionen zu vertraulichen Informationen strukturiert ist, sondern nach dem Grundsatz, dass die Ratsmitglieder und Kommissionen entsprechend ihren Aufgaben und Funktionen Informationen erhalten sollen (Bericht der SPK-N, BBl 2001 3487f.). Der Bundesrat und die Verwaltung können also den parlamentarischen Organen und den Ratsmitgliedern nicht mehr Informationen verweigern, die unter das Amtsgeheimnis fallen, denn auch die Ratsmitglieder sind nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches an das Amtsgeheimnis gebunden und dürfen vertrauliche Informationen der Öffentlichkeit nicht preisgeben.<sup>11</sup>

Der Umfang der Informationsrechte der Ratsmitglieder wird durch den Passus «soweit dies für die Ausübung des parlamentarischen Mandates

erforderlich ist» umschrieben (Art. 7 Abs. 1 ParlG letzter Satz). Der Begriff «Ausübung des parlamentarischen Mandats» kennt allerdings noch keine Praxis. Nur im Zusammenhang mit der Aufhebung der Immunität gemäss Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes besteht eine Praxis über den Begriff «amtliche Tätigkeit oder Stellung» der Ratsmitglieder.<sup>12</sup> Dieser ist aber für die Auslegung des Begriffs «Ausübung des parlamentarischen Mandats» kaum hilfreich, da die Bundesversammlung in der Praxis zwischen Tätigkeit und Stellung nicht differenziert. «Amtliche Tätigkeit oder Stellung» ist als gesamter Begriff weit gefasst und umfasst auch die Teilnahme an öffentlichen Diskussionen sowie Sendungen in Radio und Fernsehen, sofern Themen von allgemeiner politischer Tragweite behandelt werden und das Parlamentsmitglied dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Einsichten verwendet.<sup>13</sup> Die Bundesversammlung geht deshalb in der Praxis davon aus, dass eine Beziehung zur amtlichen Tätigkeit oder Stellung vorliegt, wenn diese nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann.<sup>14</sup>

Die Verwendung des neuen Begriffes «Ausübung des parlamentarischen Mandats» lässt darauf schliessen, dass man für die Informationsrechte kaum den offen verstandenen alten Begriff «amtliche Tätigkeit oder Stellung» verwenden wollte. Doch die Begriffe unterscheiden sich nicht grundlegend. Auch unter dem neuen Begriff wird das Amt der Ratsmitglieder als gewählte Repräsentantinnen oder Repräsentanten verstanden. Dieses Amt ist weitläufig und beinhaltet nicht nur die Tätigkeit innerhalb des Parlaments, sondern auch die Tätigkeit ausserhalb des Rates, wie beispielsweise die Kommunikation mit den Wählerinnen und Wählern oder Sitzungen mit Interessengruppierungen.

Die SPK-N hat es in ihrem Bericht denn auch vermieden, den Begriff allzu stark zu konkretisieren. Sie führt dazu nur aus, dass die Ratsmitglieder unter anderem Informationen erhalten müssen, um ihre Vorstösse, Anträge und Voten auszuarbeiten und um sich die nötige Fachkompetenz anzueignen, damit sie ihre parlamentarische Arbeit sachgerecht wahrnehmen können (Bericht der SPK-N, BBl 2001 3524). Die Tätigkeit der Ratsmitglieder ausserhalb des Parlaments wird nicht erwähnt.

Mit dem Passus «soweit es für die Ausübung des parlamentarischen Mandats erforderlich ist» wird eine Begründungspflicht der Ratsmitglieder für die Ausübung der Informationsrechte eingeführt. Es wird Pflicht des Ratsmitgliedes sein, darzulegen, welcher Zusammenhang zwischen seinem parlamentarischen Mandat und den benötigten Unterlagen besteht. Die Selbstverantwortung der Ratsmitglieder rückt als Aspekt des individuali-

stischen Repräsentationsverständnisses ins Zentrum. Ein Ratsmitglied darf erhaltene Informationen nicht für seine private und berufliche Tätigkeit verwenden. Verlangt beispielsweise ein Ratsmitglied für seine Tätigkeit als Anwalt Auskunft vom Bundesrat zu einem gewissen Geschäft, so ist es den Bürgerinnen und Bürgern gleichgestellt und kann seine bevorzugte Stellung als Ratsmitglied nicht geltend machen. Dadurch grenzt sich der ganze Passus stärker von der privaten und beruflichen Tätigkeit der Ratsmitglieder ab, als der alte Begriff «amtliche Stellung oder Tätigkeit».

### 3.2 Konkretisierung des Begriffs «Ausübung des parlamentarischen Mandats»

#### a) *Durch Verfahren*

Die Auslegung des Begriffs «Ausübung des parlamentarischen Mandats» ist aber allein nicht den Ratsmitgliedern und dem Bundesrat überlassen. Besteht zwischen einem Ratsmitglied und dem Bundesrat Uneinigkeit über den Umfang der Informationsrechte, so kann das Präsidium (Art. 34 ParlG)<sup>15</sup> des Rates angerufen werden, dem das Ratsmitglied angehört (Art. 7 Abs. 3 ParlG). Das Ratspräsidium hat die endgültige Entscheidungsgewalt, wenn zwischen den beiden Parteien strittig ist, ob die verlangten Informationen zur «Ausübung des parlamentarischen Mandats erforderlich» sind (Art. 7 Abs. 4 ParlG).

Artikel 7 Absatz 2 ParlG kann dazu als Auslegungshilfe dienen, als darin drei Sachbereiche aufgezählt werden, zu denen die Ratsmitglieder explizit keine Informationen erhalten. Das Präsidium hat also zuerst zu entscheiden, ob die verlangten Informationen unter einen dieser Sachbereiche fallen. Ist dies der Fall, so ist es dem Bundesrat überlassen, wie weit er dem Ratsmitglied Einsicht in die Unterlagen gewährt (Art. 7 Abs. 5 ParlG). Fallen jedoch die Informationen nicht unter einen der in Absatz 2 aufgezählten Sachbereiche, so hat das Präsidium zu entscheiden, ob die Informationen für das parlamentarische Mandat erforderlich sind.

#### b) *Durch Sachbereiche*

Die drei Sachbereiche verdeutlichen die Funktion der Informationsrechte der Ratsmitglieder als ein Verfahrensmittel zwischen den obersten Organen des Bundes. Sie sollen näher untersucht werden, um die Grenzen der Informationsrechte aufzuzeigen. Die drei Sachbereiche in Artikel 7 Absatz 2 ParlG betreffen Informationen, die

- der unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen (Bst. a);
- den Bereich des Staatsschutzes und der Nachrichtendienste betreffen (Bst. b);

- aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes vertraulich gehalten werden (Bst. c).

Buchstabe a) soll die freie Entscheidungsfindung des Bundesrates schützen. Nur durch eine freie Entscheidungsfindung ohne Einflussnahme von aussen kann das streng verstandene Kollegialprinzip des Bundesrates aufrechterhalten werden, nach dem die Verantwortung für die Entscheide des Bundesrates der Gesamtbundesrat trägt (Bericht der SPK-N, BBl 2001 3524). Doch auch der Begriff der «unmittelbaren Entscheidungsfindung des Bundesrates» ist offen formuliert. Die einzigen Dokumente, die für die Entscheidungsfindung des Bundesrates im Gesetz genannt werden, sind der Mitbericht der Departementsvorsteherinnen und –vorsteher (Art. 15 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG). Dazu kommen weitere Dokumente, wie Berichte oder Expertengutachten, die der Bundesrat für seine Entscheidungsfindung in Auftrag gibt oder die für die Bundesratssitzungen ausgearbeitet werden.

Der Begriff «unmittelbare Entscheidungsfindung» enthält ein zeitliches und personelles Moment. In Bezug auf das zeitliche Moment stellt sich die Frage, ob die Ratsmitglieder ein Recht auf Akteneinsicht haben, wenn der Bundesrat seine Entscheidungsfindung abgeschlossen hat. Aus dem Gesetzestext wird klar, dass vor dem Abschluss der Entscheidungsfindung sicher keine Akteneinsicht gewährt werden kann, denn es würde gerade den Sinn und Zweck von Buchstabe a) aushöhlen, wenn parlamentarische Organe beispielsweise Einsicht in einen Bericht nehmen können, bevor der Bundesrat überhaupt davon Kenntnis genommen hat.

In Bezug auf die Mitberichte ergibt sich aus der Vorgeschichte von Artikel 153 Absatz 4 und 169 Absatz 2 der Bundesverfassung, dass nur die Aufsichtsdelegationen nach den Entscheiden des Bundesrates Einsicht in die Mitberichte des Bundesrates haben dürfen (Aubert 1999, 16f.; Aubert/Mahon 2003)<sup>16</sup>. Es soll also nur ein kleiner Zirkel von Ratsmitgliedern die Möglichkeit haben, zum Zwecke der Oberaufsicht die Verantwortlichkeiten der Bundesratsentscheide zu überprüfen. Daraus kann geschlossen werden, dass für die Ratsmitglieder auch nach der Beschlussfassung des Bundesrates die Dokumente nach Buchstabe a) nicht einsehbar sind.

Für die anderen Dokumente ist zu berücksichtigen, dass die Entscheidungsfindung des Bundesrates oftmals in einem mehrstufigen Verfahren in der Bundesverwaltung erfolgt: Expertenkommissionen, Ausarbeitung von Vorwürfen, Ämterkonsultationen. Zwar können alle diese Stufen indirekt mit der Entscheidungsfindung des Bundesrates in Verbindung gebracht werden, doch werden diese Verfahren oft auf Amtsstufe durchgeführt, weshalb diese Dokumente nicht an den Bundesrat gerichtet sind. Daraus wird das perso-

nelle Moment des Begriffes «unmittelbare Entscheidungsfindung» sichtbar. Die Unmittelbarkeit der Entscheidungsfindung beschränkt sich auf das Verfahren, in das die Mitglieder des Bundesrates involviert sind. Demzufolge kann beispielsweise die Einsicht in das Ämterkonsultationsverfahren einem Ratsmitglied nicht verweigert werden, denn die Mitglieder des Bundesrates sind an diesem Verfahren nicht beteiligt.

Ein weiterer Aspekt des zeitlichen Moments der Entscheidungsfindung des Bundesrates ist, dass der Bundesrat vor seiner definitiven Entscheidungsfindung Zwischenentscheide trifft, wie zum Beispiel über die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens oder über die Information der Öffentlichkeit. Diese Zwischenentscheide sind zwar eine Vorstufe zur definitiven Entscheidung, sie haben aber durch das Öffentlichmachen einen abschliessenden Charakter. Solche Zwischenentscheide sind wie definitive Entscheide des Bundesrates zu bewerten, da der Bundesrat sonst durch Hinauszögern und vermehrte Etappierung des Entscheidungsfindungsverfahrens das Akteneinsichtsrecht der Ratsmitglieder rechtsmissbräuchlich vereiteln könnte.

Der Sachbereich des Staatsschutzes und des Nachrichtendienstes (Buchstabe b) ist gänzlich von den Informationsrechten der Ratsmitglieder ausgeschlossen. Darin eingeschlossen sind auch die Informationen und Dokumente, die von den Dienststellen des Staatsschutzes und des Nachrichtendienstes bearbeitet werden, die in keinem direkten Zusammenhang mit diesem Sachbereich stehen. Trotz der rigorosen Formulierung weist Buchstabe b) eine Lücke auf, die kaum sachlogisch erklärt werden kann: Es ist nicht einzusehen, dass Unterlagen welche allenfalls die betreffenden Dienststellen des Staatsschutzes oder des Nachrichtendienstes selber betreffen und im Zusammenhang mit der Staatsrechnung oder dem Voranschlag erstellt wurden und in keinem direkten Zusammenhang mit dem eigentlichen Sachbereich stehen, einem Ratsmitglied verwehrt werden können. Insbesondere dann, wenn diese Unterlagen öffentlich sind oder in den parlamentarischen Kommissionen verteilt werden. Ein entsprechender Minderheitsantrag, der diesen widersprüchlichen Sachverhalt gelöst hätte, wurde jedoch abgelehnt (Bericht der SPK-N, BBl 2001 3624)<sup>17</sup>.

Buchstabe c) dient dem Schutz der Privatsphäre nach Artikel 13 Bundesverfassung. Ein Ratsmitglied darf durch sein parlamentarisches Mandat keine Informationen erhalten, welche es in seiner privaten Tätigkeit gegenüber Dritten bevorteilt. Beispielsweise darf ein Ratsmitglied durch Akteneinsicht nicht die Geschäftsunterlagen eines wirtschaftlichen Kontrahenten erhalten oder ärztliche Zeugnisse von Personen einsehen, mit denen es in geschäftlichem Kontakt steht.

c) *Durch die Funktion der Informationsrechte*

Die drei Sachbereiche zeigen in Bezug auf die Funktion der Informationsrechte der Ratsmitglieder, dass die Informationsrechte die Entscheidungsfähigkeit der Bundesversammlung stärken, nicht aber die Entscheidungsfindung des Bundesrates stören sollen. Besonders heikle Informationen, die für einen breiten Kreis von Informationstragenden nicht geeignet sind, sollen nur den dafür speziell vorgesehenen parlamentarischen Organen zugänglich sein. Zudem muss jederzeit der Persönlichkeitsschutz der Bürgerinnen und Bürger gewahrt bleiben. In welchem Zusammenhang aber die Informationsrechte genutzt werden können, das heisst wann die Informationsrechte für die «Ausübung des parlamentarischen Mandats» genutzt werden können, geht aus den drei Sachbereichen nicht hervor.

Dazu ist die Funktion der Informationsrechte heranzuziehen. Die Informationsrechte sollen dank dem gleichberechtigten Zugang zu Informationen, die zur Erfüllung der Aufgaben notwendig sind, eine kommunikative Chancengleichheit zwischen den Staatsorganen gewähren (Kiener 1994, 5ff.). Die Bundesversammlung als Kollegialorgan wird nur durch das Handeln ihrer Ratsmitglieder handlungsfähig, weshalb die Informationsrechte der Ratsmitglieder nicht nur der besseren Information der Ratsmitglieder, sondern der gesamten Bundesversammlung dienen. Damit wird ein Ausgleich zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat geschaffen, der durch die Wissensgeneration der Bundesverwaltung einen Wissensvorsprung gegenüber dem Parlament hat.

Damit diese Chancengleichheit sinnvoll hergestellt werden kann, sind die Ratsmitglieder an das Amtsgeheimnis gebunden (Art. 320 StGB; Art. 8 ParlG). Sie können für ihre parlamentarische Tätigkeit, insbesondere für die Vorbereitung der Geschäfte, der Initiativen und Vorstösse sowie für die Voten die Informationsrechte nutzen. Vertrauliche Informationen dürfen sie dabei nicht öffentlich machen. Sie dürfen beispielsweise die Informationsrechte nicht für Dritte wahrnehmen. Das Amtsgeheimnis bindet die Ratsmitglieder an die Vertraulichkeit.

Die Chancengleichheit erstreckt sich aber nicht nur auf die Tätigkeit innerhalb des Parlamentes. Auch die Ratsmitglieder nehmen wie der Bundesrat an öffentlichen Diskussionen und Podiumsgesprächen teil oder verhandeln mit Interessenorganisationen. Diese Tätigkeit ist eng mit dem parlamentarischen Mandat verknüpft und dient gerade der einleitend dargestellten Integrationsfunktion des Parlamentes. Es wäre deshalb fragwürdig, wenn die Mitglieder des Parlamentes in öffentlichen Diskussionen einen tieferen Wissenstand hätten als die Mitglieder des Bundesrates. In diesem

Sinne sollen ja gerade die Informationsrechte ein solches exekutivstaatliches Verhältnis verhindern.

Abschliessend betrachtet kann gesagt werden, dass der Begriff «Ausübung des parlamentarischen Mandats» weit gefasst ist und sowohl die Tätigkeit innerhalb des Parlaments aber auch ausserhalb des Parlaments einschliesst. Er grenzt sich aber deutlicher von der privaten Tätigkeit der Ratsmitglieder ab, als der für die Immunitätsfälle verwendete Begriff «amtliche Stellung und Tätigkeit».

### 3.3 Stärkung des individualistischen Repräsentationsverständnis

Die Informationsrechte dienen insbesondere dazu, die Fachkompetenz der Ratsmitglieder und damit der Bundesversammlung und ihrer Organe zu stärken. Allein die explizite Regelung der Informationsrechte der Ratsmitglieder im ParlG, aber auch die definitiven Entscheidungsbefugnisse des Ratspräsidiums über die Informationsrechte fördert die Wahrnehmung individueller Repräsentation. Die Ratsmitglieder können ihr Mandat fachkompetenter ausüben. Der Begriff «parlamentarisches Mandat» lässt genügend Spielraum offen, um die Informationsrechte an die vielschichtige Funktion der Ratsmitglieder anzupassen.

## 4 Abschliessende Betrachtung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die individualistische Wahrnehmung von Repräsentation im neuen ParlG einerseits beim Initiativrecht tendenziell zulasten der Ratsmitglieder und zugunsten der Kommissionen eingeschränkt, andererseits durch die explizite Regelung der Informationsrechte der Ratsmitglieder im ParlG gestärkt worden ist.

Die Informationsrechte sind für die Ratsmitglieder vor allem ein Verfahrensmittel, das im Verhältnis zwischen Parlament und Bundesrat zum Einsatz kommt. Sie können sie für die Tätigkeit innerhalb des Parlaments, als auch für die Tätigkeit in der Öffentlichkeit nutzen, sind jedoch an das Amtsgeheimnis gemäss Artikel 320 des Strafgesetzbuches gebunden; sie können vertrauliche Informationen nicht öffentlich machen. Damit kann die Chancengleichheit zwischen Parlament und Bundesrat sinnvoll hergestellt werden, was wiederum zu einer Stärkung des individuellen Repräsentationsverständnisses führt, denn auch die Bundesversammlung kann nur durch ihre Mitglieder in der Öffentlichkeit auftreten.

Dagegen ist das Initiativrecht der Ratsmitglieder ein klassisches Mittel dafür, Anliegen der Öffentlichkeit im parlamentarischen Verfahren einzubringen. Es dient den Ratsmitgliedern dazu, Repräsentation direkt wahrzu-

nehmen, und erlaubt Minderheiten, die keine Chancen haben, ihre Interessen in der breiten Öffentlichkeit durchzusetzen, sich auf der politischen Bühne zu artikulieren. Durch die Einbindung des Zweikammersystems in das Vorprüfungsverfahren der parlamentarischen Initiative, aber auch durch die Stärkung der vorprüfenden Kommissionen in diesem Verfahren wird meines Erachtens die Durchsetzbarkeit von Initiativen kleinerer Interessengruppen tendenziell eher gehemmt. Längerfristig gesehen wird möglicherweise diese Einschränkung auf das individuelle Repräsentationsverständnis stärkere Auswirkungen haben als die Stärkung der Informationsrechte. Es wäre auch zu untersuchen, ob die Integrationsfunktion des parlamentarischen Prozesses grundsätzlich tangiert wird. Bevor konkrete Aussagen zu dieser These gemacht werden können, muss die Praxis abgewartet werden.

#### Anmerkungen

- 1 Dass auch in der Konkordanzdemokratie die Verfahrensrechte der einzelnen Ratsmitglieder keine derart zentrale Rolle im parlamentarischen Verfahren spielen müssen, zeigt die Verhandlungspraxis des Zürcher Kantonsrates: In den Ratsdebatten wird den Anträgen von einzelnen Ratsmitgliedern im Gegensatz zu den Anträgen von Fraktionen und Kommissionen praktisch kaum Beachtung geschenkt.
- 2 So wurde beispielsweise das Motionsverfahren im Zweirat geändert, die Abschreibung von Vorstössen klarer geregelt, das Antragsrecht an die Kommissionen als Grundsatz festgehalten; vgl. Bericht der SPK-N, BBl 2001 3480ff.
- 3 Bericht der SPK-N, BBl 2001 3511; zwischen 1991 und 1999 ist der Ständerat sechs Mal und der Nationalrat zwei Mal auf eine Vorlage des anderen Rates nicht eingetreten.
- 4 Die Initiative ist erledigt, wenn der Erstrat den Beschluss der Kommission des anderen Rates bestätigt oder der Zweirat ein zweites Mal bestätigt.
- 5 Beschliesst der Rat in diesem Fall entgegen dem Antrag seiner Kommission der Initiative Folge zu geben, so muss der andere Rat diesen Beschluss bestätigen, bevor ein Erlassentwurf ausgearbeitet werden kann. Bestehen Differenzen zwischen den Räten über das Folgegeben, so wird die Initiative endgültig erledigt, wenn ein Rat ein zweites Mal beschliesst, der Initiative nicht Folge zu geben (Art. 95 Bst. g ParlG).
- 6 Der Beschluss über das Folgegeben ist nur ein Verfahrensentscheid innerhalb des Gesetzgebungsprozesses. Die Delegation dieser Kompetenz an die Kommissionen steht im Einklang mit Artikel 153 Absatz 3 BV, nach dem die Räte Befugnisse an ihre Kommissionen delegieren können, die nicht rechtsetzender Natur sind. Auch bleibt das verfassungsmässige Recht der Ratsmitglieder gewahrt (Art. 160 Abs. 1 BV), dass über ihre Initiative die Bundesversammlung beschliesst, denn mindestens ein Rat beschliesst sowohl über die Initiative als Erlassentwurf (Umsetzungsverfahren), als auch über den negativen Erledigungsentscheid der Initiative (Vorprüfungsverfahren).
- 7 Der Begriff «innovativ» wird hier wertneutral als «erneuernd» verstanden.
- 8 Vgl. auch Jegher, 1999, 82f.; die konservative Werthaltung kann nach Linder als Folge der verfassungsmässigen Übervertretung der Landgebiete im Ständerat angesehen werden, in denen «postmaterielle», resp. moderne Werthaltungen weniger verbreitet sind. Vgl. auch von Wyss, 2003.
- 9 Dass die Reduzierung der Arbeitslast das zentrale Anliegen der Revision ist, zeigt die gescheiterte Reform des Motionsverfahrens. Danach hätten Motionen von einzelnen Ratsmitgliedern bereits von der zuständigen Kommission desjenigen Rates vorberaten werden sollen, in welchem sie eingereicht wurden. Die SPK-N liess diese Reform aber fallen, weil sie nur zu einer Verschiebung der Arbeitslast in die Kommissionen geführt hätte (vgl. Bericht der SPK-N, BBl 2001 3507).

- 10 Die zweite Stufe bilden die Informationsrechte der Sachkommissionen, die dritte Stufe die Informationsrechte der Aufsichtskommissionen und die vierte Stufe die Informationsrechte der Aufsichtsdelegationen und der PUK; Bericht der SPK-N, BBl 2001 3486ff.
- 11 Das Amtsgeheimnis der Ratsmitglieder wird in Artikel 8 ParlG umschrieben.
- 12 Diese Bestimmung wurde mit gewissen redaktionellen Änderungen in Artikel 17 ParlG überführt.
- 13 Fall Ziegler: Amt. Bull. 1995 NR 1573, StR 983ff.; Fall Scherrer: Amt. Bull. 1996 NR 1486ff., StR 65ff.; vgl. auch Fall Keller: Amt. Bull. 1998 NR 2761, StR 6.
- 14 So schon beim Fall Hubacher: Amt. Bull. 1970 NR 418f., 1971 StR 377f.; Fall Leuenberger: 1982 NR 869; dieser Grundsatz wurde 1991 durch den Beschluss der Räte, nicht auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Jean Ziegler einzutreten, eingeschränkt. Die Räte waren der Auffassung, dass Jean Ziegler die durch seine Buchpublikation gemachten Ehrverletzungen nicht als Politiker, sondern als Professor und Schriftsteller verfasst habe (Amt. Bull. 1991 NR 735ff., StR 601ff.).
- 15 Das Präsidium ist aus der Ratspräsidentin oder dem Ratspräsidenten und den zwei Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten zusammengesetzt.
- 16 Vgl. auch Graf 2000, 9; Mastronardi, 2002, Rz. 9ff, 52ff.; Sägesser 2002, 383f.
- 17 Die Formulierung hätte folgendermassen gelautet: «aus Staatssicherheitsgründen vertraulich bleiben müssen».

#### Literatur

- Aubert, Jean-François, 2003, Kommentar zu Artikel 169 Ranziffer 16f., in: Aubert, Jean-François/Mahon, Pascal, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999.
- Bericht der Expertenkommission der Staatspolitischen Kommissionen vom 15. Dezember 1995, Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBl 1996 II.
- Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates SPK-N vom 1. März 2001, BBl 2001.
- Graf, Martin, 2000, Gewaltenteilung und neue Bundesverfassung, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl.*, 101, H. 1, S. 1–15.
- Jegher, Annina, 1999, Bundesversammlung und Gesetzgebung, Diss. Bern.
- Kiener, Regina, 1994, Die Informationsrechte der parlamentarischen Kommissionen, Diss., Bern.
- Linder, Wolf, 1999, Schweizerische Demokratie, Bern.
- Lüthi, Ruth, 1997, Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung, Diss., Bern.
- Mastronardi, Philippe, 2002, Zu Artikel 169, in: Mastronardi Philippe et al. (Hgg.) *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – St. Galler Kommentar*, S. 1162–1676, Zürich.
- Sägesser, Thomas, 2002, Parlamentarische Informations- und Konsultationsrechte, *Aktuelle juristische Praxis AJP*, Nr. 4, S. 382–386.
- Von Wyss, Moritz, 2003, Die Namensabstimmung im Ständerat. Eine Untersuchung zu einem parlamentarischen Mythos, in: Häner, Isabelle (Hg.), *Nachdenken über den Staat und seine Geschichte*, Beiträge für Prof. Dr. Alfred Kölz, Zürich.
- Weisungen des Bundesrates über Auskünfte, Akteneinsichtgewährung und Aktenherausgabe an die Mitglieder der eidgenössischen Räte, an die parlamentarischen Kommissionen und an die Parlamentsdienste vom 29. Oktober 1975, BBl 1975 II.
- Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen vom 6. März 1997, BBl 1997 III.

### Résumé

*Le pouvoir individuel de représentation des parlementaires constitue un élément déterminant de la procédure parlementaire. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques du Conseil national s'est fixé pour objectif lors de la révision totale de la loi sur les rapports entre les conseils de maintenir les droits individuels des parlementaires sans entraver pour autant les capacités de fonctionnement du Parlement. Cet objectif n'a pas été totalement atteint, comme le montre l'étude de deux nouveautés introduites dans la loi sur le Parlement. Ainsi, dans le contexte du droit d'initiative, les droits des parlementaires ont été d'une part restreints en faveur de ceux des commissions, et d'autre part renforcés par des dispositions sur les droits à l'information. L'implication du conseil saisi en second dans l'examen préalable des initiatives parlementaires fait jouer l'effet modérateur du système bicaméral ce qui a tendance à freiner le caractère innovateur des initiatives. En revanche, la réglementation explicite des droits à l'information renforce le pouvoir individuel de représentation des parlementaires, même si ces droits ne peuvent être exercés que dans le cadre du mandat parlementaire. La notion de mandat parlementaire ne doit pas être interprétée dans un sens trop étroit pour garantir l'égalité des chances entre Parlement et Gouvernement.*