

02/12/2015 |

## Bundesversammlung

Die [Bundesverfassung \(BV\)](#) von 1848 bezeichnet die B. als "oberste Gewalt des Bundes" - seit der Revision 1874 "unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone". Als von Volk und Ständen direkt gewähltes Repräsentativorgan steht die B. über den anderen obersten Bundesbehörden [Bundesrat](#) und [Bundesgericht](#). Dies äussert sich darin, dass die B. diese Bundesbehörden wählt, dass sie als Legislative mit ihrer Gesetzgebung weitgehend den Rahmen und die Grundlage der Tätigkeit der anderen Bundesbehörden bestimmt und dass sie die Aufsicht über deren Tätigkeit ausübt. Der Grundsatz der [Gewaltenteilung](#) verlangt allerdings, dass die B. nicht unmittelbar in die Zuständigkeitsbereiche der anderen Bundesbehörden einwirkt.

### 1 - Zweikammersystem

Bei der Schaffung des neuen [Bundesstaats](#) 1848 bildete die Organisation des [Parlaments](#) einen Hauptdiskussionspunkt: Die eine Seite wünschte sich eine proportional zur Bevölkerung zusammengesetzte unitarische Nationalversammlung. Dadurch wären die kleinen Kantone majorisiert worden. Die andere Seite wollte die herkömmliche [Tagsatzung](#) mit ihren Abgeordneten der Kantone in modifizierter Form weiterführen. Damit wären die Ziele der radikal-liberalen, v.a. in den grossen Mittellandkantonen vertretenen Mehrheit nicht erreicht worden. Nach mühsamem Ringen wurde der Kompromiss eines Zweikammersystems gefunden. Als Modell diente dabei das Parlament der USA. Seither besteht die B. aus zwei Kammern: dem Nationalrat als Repräsentationsorgan des Volkes und - als Nachfolger der Tagsatzung - dem Ständerat als Vertretung der Kantone. Die beiden Räte sind einander gleichgestellt: Die B. kann ihre Kompetenzen nur durch übereinstimmenden Beschluss beider Räte ausüben. Die beiden Räte tagen getrennt. Als Vereinigte B. treten die Räte bei Geschäften zusammen, bei denen eine zeitlich gestaffelte Beratung nicht zweckmässig ist (z.B. Wahl von [Bundesrat](#), [Bundeskanzler](#), [Bundesgericht](#) und [General](#)).

#### 1.1 - Nationalrat

1848 umfasste der Nationalrat, die sog. grosse Kammer, 111 Mitglieder. Auf 20'000 Einwohner (nicht nur Schweizerbürger) wurde ein Nationalrat gewählt. Das Bevölkerungswachstum führte zu einer kontinuierl. Vergrösserung des Nationalrats, bis 1962 die Anzahl seiner Mitglieder auf 200 festgelegt wurde. Ausschlaggebend für die Zahl der den Kantonen zustehenden Mandate sind die Ergebnisse der letzten Volkszählung. Jedem Kanton und Halbkanton ist mindestens ein Mandat garantiert.

Seit 1931 finden die Nationalratswahlen alle vier Jahre statt; früher dauerte die Legislaturperiode drei Jahre. Anders als in parlamentar. Demokratien kann die Legislaturperiode weder durch die Regierung noch durch das Parlament selbst verlängert oder verkürzt werden. Nach der seit 1851 stets im Oktober stattfindenden Gesamterneuerung konstituiert sich der Nationalrat jeweils zu Beginn der Wintersession neu.

Bis 1917 wurde der Nationalrat nach dem Majorzsystem gewählt, seit dem Herbst 1919 gilt der Grundsatz des Proporz (Wahlssysteme). Das Prinzip der personellen Gewaltenteilung wird für den Nationalrat konsequent angewendet. Niemand darf Nationalrat und zugleich Ständerat, Bundesrat, Bundesrichter, Bundeskanzler, General oder Bundesbeamter sein. Der Ausschluss der Geistlichen aus dem Nationalrat -- eine Folge der antiklerikalen Haltung des jungen Bundesstaats -- wurde erst mit der BV von 1999 aufgehoben.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

#### 1.2 - Ständerat

Der Ständerat, auch kleine Kammer, der seit der Bildung des Kt. Jura 46 Mitglieder (vorher 44) umfasst,

besteht aus je zwei Abgeordneten jedes Kantons (je einem pro Halbkanton). In der Anfangszeit glich er in vielem noch der Tagsatzung. Allerdings entscheiden die Ratsmitglieder, anders als die Tagsatzungsgesandten, nicht nach Weisung der Kantone (Instruktionsverbot). Die **Wahlen** in die kleine Kammer unterstehen kant. Wahlregelungen, die sich im Laufe der Zeit aber zunehmend denjenigen für den Nationalrat angeglichen haben. Wählten früher die kant. Parlamente ihre Ständeräte in der Regel nur für ein Jahr, beträgt heute die Amtsdauer ausnahmslos ebenfalls vier Jahre. Als letzter Stand ist 1977 Bern zur Volkswahl übergegangen. Die Wahlen finden gleichzeitig mit den Nationalratswahlen statt (ausser in Appenzell Innerrhoden). In allen Kantonen (ausser Jura und seit 2011 Neuenburg) wird das Majorzwahlrecht angewendet. Für den Ständerat gelten seit 2003 dieselben Unvereinbarkeiten wie für den Nationalrat. Die dort ausgeschlossenen Bundesbeamten und Geistlichen (bis 1999) durften hingegen vorher im Ständerat Einsitz nehmen (sofern nicht kant. Recht entgegenstand).

Zum Wesen des schweiz. Zweikammersystems gehört die Verschiedenartigkeit der beiden Räte. Der grössere Rat ist lebhafter und lauter, aber auch anonym. Neue Ideen, wie sie häufig von kleineren Minderheiten zuerst vorgetragen werden, finden in ihm eher ihren Ausdruck. Demgegenüber ist der kleinere Rat naturgemäss ruhiger. Er ist fast vollständig dominiert von den Vertretern der grösseren **Parteien**. Als Folge des Proporzwahlverfahrens ist der Ratsbetrieb im Nationalrat von den **Fraktionen** und den hinter ihnen stehenden polit. Parteien geprägt. Demgegenüber kennt der Ständerat, dessen Ratsbetrieb weniger reglementiert ist, keine Fraktionen; die regionale Interessenlage ist oft bedeutsamer als die Parteizugehörigkeit.

Das Ansehen des Ständerats war immer wieder Anfechtungen ausgesetzt. In der Anfangszeit des Bundesstaats litt er unter dem Makel, eine Fortsetzung der überwundenen Tagsatzung darzustellen. Die Amtsdauern waren zu kurz, um dieses Amt für bedeutende polit. Persönlichkeiten attraktiv zu gestalten. Diese sasssen denn auch vorwiegend im Nationalrat. Wichtige Geschäfte wurden häufiger dem Nationalrat zur Erstbehandlung zugewiesen. Die jüngere Vergangenheit zeigt demgegenüber das umgekehrte Bild: Die Volkswahl im Majorzverfahren und die längere Amtsdauer haben dazu geführt, dass der Ständerat ein höheres Ansehen und wegen seiner grösseren polit. Homogenität auch einen grösseren tatsächl. Einfluss besitzt (z.B. im Differenzbereinigungsverfahren). Die polit. Karriere führt in vielen Fällen über den National- in den Ständerat. Kritisiert wurde aber in neuerer Zeit immer wieder, dass der urbane Bevölkerungsteil im Ständerat massiv untervertreten sei. Versch. Reformvorschläge, die von einer nach Bevölkerungszahl leicht abgestuften Vertretung der Kantone im Ständerat bis zur Abschaffung der kleinen Kammer gehen, haben aber bislang kein Gehör gefunden. Der hist. Kompromiss von 1848, wonach der schweiz. Bundesstaat sowohl auf der Gleichheit der Bürger als auch auf der Gleichheit der Kantone beruht, hat seine Gültigkeit behalten.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

## 2 - Repräsentation und Interessenvertretung

Die zentrale Aufgabe der B. besteht in der Repräsentation der Bevölkerung und deren unterschiedlichen politischen, sozialen und regionalen Interessen. Gewisse Bevölkerungsgruppen sind in der B. über-, andere untervertreten. Das "durchschnittl. Ratsmitglied" ist ein etwa 50-jähriger Mann mit Universitätsabschluss (meist als Jurist) und überdurchschnittl. Einkommen (1996 fast 250'000 Fr. pro Jahr). Gut vertreten sind seit Anfang des Bundesstaats die Mitglieder kant. Behörden, im 20. Jh. auch die Bauern und Verbandsfunktionäre. Die letzteren beiden Gruppen sind an die Stelle der Gutsbesitzer und Unternehmer getreten, die im 19. Jh. noch zahlreiche Sitze innehatten. Unterrepräsentiert sind die unter 40-jährigen (mit Ausnahme der Anfangszeit der B., als diese Altersgruppe noch 38% der Abgeordneten stellte), die Arbeiter und Angestellten sowie die Frauen: Nach Einführung des **Frauenstimmrechts** wurden 1971 erstmals elf Frauen in den Nationalrat (5,5%) und eine Frau in den Ständerat (2,5%) gewählt. Ihr Anteil ist bis 2003 auf 25% (50 Frauen im Nationalrat) bzw. 23,9% (elf Frauen im Ständerat) angestiegen.

Die parteipolit. Zusammensetzung des Nationalrats erfuhr ihre grösste Zäsur mit der Einführung des

Proporzwahlrechts 1919. Während vorher die Freisinnigen dominierten, präsentierte sich danach eine ausgeglichene Parteienlandschaft mit drei mehr oder weniger gleich starken grösseren (SP, FDP, CVP) und einer mittelgrossen Fraktion (SVP). Letztere schloss im Verlauf der 1990er Jahre auf Kosten der FDP und CVP sowie 1999 der kleineren Rechtsparteien nach Wähleranteilen zu den anderen Regierungsparteien auf und wurde 2003 gar stärkste Fraktion. Wie das Wahlsystem die Repräsentation bestimmt, zeigt auch die vom Nationalrat sich grundlegend unterscheidende Zusammensetzung des Ständerats. Hier dominieren in wenig verändertem Kräfteverhältnis die Freisinnigen und die Kath.-Konservativen (später CVP).

Parteien und Fraktionen spielen in der B. zwar eine bedeutende Rolle, doch beeinflussen andere Faktoren wie regionale Herkunft oder spezifisch wirtschaftliche und soziale Interessenlagen das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder z.T. nachhaltig. Das gilt insbesondere für den Nationalrat vor 1919 und für den Ständerat bis heute. Aber auch im Nationalrat des Proporzzeitalters bilden sich keine festgefügt Partekoalitionen wie in parlamentarischen Demokratien ([Konkordanzdemokratie](#)). Je nach Sachfrage formieren sich unterschiedl. Allianzen, wobei die Trennlinien nicht selten quer durch die Fraktionen gehen. Allerdings bilden die drei grossen bürgerl. Fraktionen meistens die dominante Gewinnerallianz (vor der [Zauberformel](#) 1959 noch ausgeprägter). Demgegenüber steht die Linke bei umstrittenen Fragen häufiger, aber trotz ihrer minoritären Stellung nicht immer, auf der Verliererseite.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

### 3 - Entwicklung der Stellung der Bundesversammlung

Die Rolle der B. im bundesstaatl. Entscheidungsprozess steht in Wechselwirkung mit anderen Faktoren wie der Ausgestaltung der [Politischen Rechte](#), dem Einfluss Interessen vertretender Organisationen ([Parlamentarische Gruppen](#), [Verbände](#)), dem Ausbau der [Bundesverwaltung](#). Die grossen Linien der hist. Entwicklung der B. ergeben sich aus den Veränderungen im Verhältnis dieser Faktoren. Die ersten Jahre der B. können noch als eigentl. Parlamentsherrschaft bezeichnet werden, soweit es angesichts der noch geringen Bundeskompetenzen überhaupt zu "herrschen" gab. Die Interessenvertreter sasssen unmittelbar in der B., das Volk konnte sich weder mit Initiativen ([Volksinitiative](#)) noch mit Gesetzesreferenden ([Referendum](#)) einmischen.

Gegen die Vorherrschaft des liberalen Grossbürgertums erhoben sich aber zunehmend die Demokraten, die im Verein mit der kath.-konservativen Opposition 1874 das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Volksinitiative auf Partialrevision der BV durchsetzen konnten ([Demokratische Bewegung](#)). Mit dem Ausbau der Volksrechte veränderte sich auch die Stellung der B. grundlegend. Ihre gesetzgebende Tätigkeit konnte nun durch das Referendum blockiert werden, wenn sie nicht den Interessen referendumsfähiger Gruppen Rechnung trug. Die Interessengruppen organisierten sich, u.a. als Folge der Einführung des Referendums, immer besser, liessen ihre Vertreter direkt in die B. wählen und wählten ihrerseits Ratsmitglieder zunehmend in die Leitungsgremien der grossen Verbände und Unternehmungen. Parallel dazu -- als Folge der stetig wachsenden Aufgaben des Bundesstaats -- baute der Bundesrat seine Verwaltung aus. Damit eröffnete sich ein neues Aktionsfeld für Interessengruppen, die nun bereits im vorparlamentar. Verfahren die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen beeinflussen konnten ([Vernehmlassungsverfahren](#)). Dadurch wurde die Stellung der B. geschwächt, die weitgehend das Honoratiorenparlament von 1848 mit minimaler Entschädigung und fehlender eigener Infrastruktur blieb. In der 1. Hälfte des 20. Jh. wurde die Bedeutung der B. noch zusätzlich geschmälert, da als Folge der Krisensituationen der beiden Weltkriege weitgehende Kompetenzübertragungen an den Bundesrat erfolgten ([Vollmachtenregime](#)). Zudem blieb der in ganz Europa verbreitete autoritäre und antiparlamentarische Zeitgeist auch auf die Schweiz nicht ohne Einfluss.

Eine Gegenbewegung setzte in den 1960er Jahren ein. Als Katalysatoren wirkten die [Mirage-Affäre](#) (1964) und die Fichen-Affäre (1988-89, [Staatsschutz](#)), die beide die Folgen mangelhafter parlamentarischer Kontrolle aufzeigten. Als Reaktion wurden die Kontrollinstrumente der B. ausgebaut. Die wachsende Zersplitterung der Interessen erschwerte das Aushandeln von verbindl. Lösungen zwischen den grossen Interessenverbänden

einerseits und dem Bundesrat und der Verwaltung andererseits. Gegen Ende des 20. Jh. nahm die B. wieder deutlich stärker auf das Gesetzgebungsverfahren Einfluss. Bundesrätliche Entwürfe werden mehr verändert als früher, nicht selten völlig umgestaltet. Wie in den Anfängen des Bundesstaats kommt es erneut vor, dass die Bundesgesetze in eigener Regie ohne wesentl. Mitwirkung des Bundesrats ausgearbeitet werden (z.B. Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer). Institutionelle Voraussetzungen für diese Entwicklung bildeten die Wiederentdeckung der parlamentar. Initiative ([Parlamentarische Vorstösse](#)) ab 1963, der Aufbau eigener Parlamentsdienste ab 1966, die fachl. Professionalisierung der Kommissionsarbeit durch die Schaffung eines Systems ständiger [Parlamentarischer Kommissionen](#) 1991 und die Präzisierung der parlamentar. Aufgaben und Rechte durch die BV 1999 sowie das Parlamentsgesetz von 2002.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

#### 4 - Kompetenzen

Die Verfassungsgebung liegt zwar seit 1848 in der Kompetenz von Volk und Ständen, die B. ist aber zuständig für die inhaltl. Ausgestaltung des Entwurfs einer Partial- oder Totalrevision der Verfassung. Im Falle der 1891 eingeführten Volksinitiative für eine Partialrevision in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs muss sich die B. auf eine Abstimmungsempfehlung, allenfalls auf die Ausarbeitung eines Gegenentwurfs beschränken.

Die B. ist zuständig für die Gesetzgebung ([Gesetz](#)). Ein Bundesgesetz im formellen Sinne ist das Werk des Gesetzgebers, der in der Schweiz gebildet wird durch B. und Volk (seit 1874), das dem Gesetz entweder in einer Referendumsabstimmung ausdrücklich oder aber ohne Referendum stillschweigend seine Zustimmung erteilt. Die wichtigen Regelungen müssen im formellen Gesetz selbst enthalten sein. Die Kompetenz zum Erlass von weniger wichtigen Regelungen (Verordnungen) kann die B. an den Bundesrat oder aber an sich selbst delegieren. Die BV von 1999 hat die bis dahin verwirrende Terminologie der Erlasse der B. geklärt. Vorher gab es "allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse", die sowohl (nicht referendumpflichtige) Parlamentsverordnungen als auch (referendumpflichtige) befristete Bundesgesetze sein konnten. Diese 1962 vorgenommene Definition des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses entsprach nicht ganz den Absichten des Verfassungsgebers von 1874, der auch wichtige Verwaltungsakte der B. dem Referendum unterstellen wollte.

Die B. hat seit jeher auch einzelne Verwaltungsbefugnisse beansprucht, die im gewaltenteiligen Staat primär der Exekutive zustehen. Von der BV von 1999 als "Bundesbeschluss" bezeichnete, politisch besonders bedeutsame Verwaltungsakte, die eine grosse Anzahl von Bürgern betreffen oder erhebliche finanzielle Folgen haben, bedürfen aber im schweiz. Demokratieverständnis einer höheren demokrat. Legitimation durch die B., allenfalls sogar durch das Volk (z.B. Erstellung des Nationalstrassennetzes, Bau einer neuen Eisenbahnlinie, Konzession für eine Atomanlage).

Die B. hat im Weiteren auch Anteil an der Regierung und Staatsleitung. Neben den Wahlen in die obersten Bundesorgane wirkt die B. bei den wichtigen Planungen der Staatstätigkeit mit. Seit 1968 unterbreitet der Bundesrat der B. einen Bericht über die "Richtlinien der Regierungspolitik" (seit 1986 "Bericht über die Legislaturplanung"), von dem die B. bis 2003 lediglich Kenntnis nahm. Seit 2003 nimmt sie dazu in Form eines Bundesbeschlusses Stellung.

Die BV von 1848 legte die Aussenpolitik in die gemeinsame Verantwortung von B. und Bundesrat. Nach der Wende zum 20. Jh. beanspruchte aber der Bundesrat immer deutlicher die alleinige Führung in diesem Bereich. Die Kompetenz der B. reduzierte sich weitgehend auf die Genehmigung von Staatsverträgen. An der Ausgestaltung der Abkommen ist die B. nicht beteiligt. Als Folge der in der jüngsten Vergangenheit massiven Zunahme der Bedeutung internat. Rechtsetzung drohte die B. wesentlich an Einfluss zu verlieren. Im Vorfeld der Diskussionen um einen Beitritt der Schweiz zum EWR wurden daher 1991 und 2002 die Mitwirkungsrechte der B. an der Aussenpolitik verstärkt. Danach ist der Bundesrat u.a. verpflichtet, die aussenpolit. Kommissionen zu wesentl. Vorhaben sowie zu den Richt- und Leitlinien zum Mandat für internat. Verhandlungen zu konsultieren.

Ohne Wirkung geblieben ist die alleinige Kompetenz der B., über Krieg und Frieden zu entscheiden. Verfügungen über die Armee (z.B. Mobilmachung), Massnahmen für die Wahrung der äusseren oder inneren Sicherheit, **Bundesinterventionen** und -exekutionen liegen in der gemeinsamen Kompetenz von B. und Bundesrat. In der Praxis hat sich der Bundesrat für derartige dringl. Massnahmen als geeigneter erwiesen. Ferner ist die B. zuständig für Amnestien (generelle Straferlasse) und -- als Vereinigte B. -- für Begnadigungen.

Zu den wichtigsten Befugnissen der B. gehört die Budgetkompetenz. Alle Ausgaben des Bundes müssen durch die B. im Rahmen des jährl. Voranschlags (jeweils im Dezember) und allfälliger Nachträge beschlossen werden. Der Gestaltungsspielraum ist klein, da ein grosser Teil der Ausgaben durch Gesetzesbestimmungen und Verpflichtungskredite gebunden ist. Jeweils in der Sommersession genehmigt die B. die Staatsrechnung. Diese Prüfung des Finanzgebarens ist Teil der Oberaufsicht der B. über Bundesrat und Verwaltung. Im Bereich der Finanzkontrolle hat die Finanzdelegation der Räte seit 1903 weitgehende Rechte zur Überprüfung während des laufenden Voranschlagsjahres.

Die Kontrolle der Geschäftsführung erfolgt einerseits im Rahmen der Genehmigung des Geschäftsberichtes des Bundesrats (jeweils in der Sommersession). Andererseits ist sie seit den 1960er Jahren zur permanenten Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission geworden. Die B. kann Verfügungen und Verordnungen der kontrollierten Behörden nicht unmittelbar ändern oder aufheben, sie kann aber deren gesetzl. Grundlagen ändern und ihr Ziel auf diese Weise erreichen. Die 2002 neu definierte Rechtswirkung der Motion macht deutlich, dass die B. so auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates verbindlich einwirken kann, was früher lange Zeit umstritten war. In der Praxis wichtiger als die formale Rechtswirkung ist die polit. Wirkung derartiger Vorstösse. Voraussetzung für eine wirksame Aufsicht sind das Informationsrecht und Untersuchungsbefugnisse der B. gegenüber dem Bundesrat. Auch hier hat der Bundesrat seit dem Ende des 19. Jh. begonnen, einen eigenen Kernbereich abzustecken, auf den die B. keinen Zugriff haben soll. Demgegenüber hat die B. als Folge der Mirage- und Fichen-Affären ein uneingeschränktes Akteneinsichtsrecht zumindest kleiner Abordnungen des Parlaments (parlamentarische Untersuchungskommission, Geschäftsprüfungsdelegation) durchgesetzt.

Auch das Bundesgericht untersteht der Aufsicht der B. Die Unabhängigkeit der Judikative verlangt aber, dass sich diese Kontrolle auf die administrative Geschäftsführung des Bundesgerichts beschränkt und nicht die Rechtsprechung selbst kritisiert. Die Verfassung von 1848 wies der B. alle "Beschwerden von Kantonen und Bürgern über Verfügungen des Bundesrates" zu. Diese weitgehenden Rechtsprechungskompetenzen sind durch die Verfassung von 1874 und durch spätere Gesetzesrevisionen vollständig an das Bundesgericht übertragen worden.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

## 5 - Organisation und Arbeitsweise

Die Räte traten erstmals am 6.11.1848 zusammen. Am 27.11.1848 bestimmte die B. die Stadt Bern als Sitz der Bundesbehörden (**Bundesstadt**). Bis 1856 tagte der Nationalrat im alten Casino (heute Hauptsitz der Berner Kantonalbank), der Ständerat im Rathaus des Äusseren Standes an der Zeughausgasse. Anschliessend bezogen die Räte die beiden Seitentrakte im heutigen **Bundeshaus** West. Seit 1902 tagen sie im heutigen Parlamentsgebäude.

Die B. wird zu ordentlichen und ausserordentl. Sessionen einberufen. Die Räte tagen in der Regel gleichzeitig. Ursprünglich fand eine einzige ordentl. Session im Juli statt. Diese genügte allerdings von Anfang an häufig nicht zur Bewältigung der Geschäftslast. Die Verhandlungen wurden jeweils nach drei bis vier Wochen vertagt und an einem bis drei weiteren Terminen im Jahr weitergeführt. Seit 1908 hat sich ein Turnus von vier ordentlichen, in der Regel dreiwöchigen Sessionen im Dezember, März, Juni und September eingespielt. Diese können durch in der Regel einwöchige Sondersessionen fortgesetzt werden. Während die ordentl. Sessionen und Sondersessionen im Gesetz bzw. durch die Ratsbüros festgelegt werden, finden ausserordentl. Sessionen

statt auf Begehren des Bundesrats (z.B. zu Beginn der Weltkriege), eines Viertels der Mitglieder des Nationalrats (1891, 1985, 1986, 1998) oder - was nie vorgekommen ist - von fünf Kantonen (in der BV von 1999 ersetzt durch ein Viertel der Mitglieder des Ständerats). Das jeweilige Sessionsprogramm wird durch die Büros der entsprechenden Räte vorbereitet.

Die beiden Ratspräsidenten üben ihr Amt ein Jahr lang aus. Der Präsident des Nationalrats leitet auch die Vereinigte B. und nimmt das protokollarisch höchste Amt im Bundesstaat ein. Die Ratspräsidenten werden in der Führung der Ratsgeschäfte unterstützt durch Vizepräsidenten und durch die Ratsbüros, welchen die Stimmzähler sowie im Nationalrat die Fraktionspräsidenten angehören.

Die Verfassung verlangt die Anwesenheit der absoluten Mehrheit der Mitglieder jedes Rates, eine in der Praxis häufig nicht erfüllte Forderung. Die Räte tagen öffentlich, in äusserst seltenen Ausnahmefällen wird geheime Beratung beschlossen. Die Ratsverhandlungen werden seit 1891 teilweise, seit 1971 vollständig im "Amtl. Bulletin" (früher "Stenograph. Bulletin") veröffentlicht.

Beratungsgegenstände der Räte sind in erster Linie Entwürfe des Bundesrats oder von parlamentarischen Kommissionen zu Bundesgesetzen und -beschlüssen. Die Beratung besteht aus Eintretensdebatte, Detailberatung und GesamtAbstimmung. Weiter werden behandelt Berichte des Bundesrats oder von parlamentarischen Kommissionen, parlamentarische Vorstösse, Standesinitiativen, Wahlen, Petitionen, Erklärungen des Bundesrats, Ordnungsanträge. Die meisten Geschäfte werden durch parlamentarische Kommissionen vorberaten. Jedes Ratsmitglied verfügt über ein uneingeschränktes Antragsrecht. Im Nationalrat ist aber das Rederecht der einzelnen Mitglieder eingeschränkt (Redezeit, Anzahl Redner pro Fraktion, schriftl. Verfahren).

Die Abstimmungen in den Räten finden mit einfachem Mehr statt; für die sog. **Dringlichkeitsklausel** (sofortige Inkraftsetzung eines Bundesgesetzes) für bestimmte Ausgabenbeschlüsse ("Ausgabenbremsen" von 1951-58 und ab 1995) und für bestimmte von den Vorschriften der "Schuldenbremse" abweichende Beschlüsse (ab 2002) verlangt die Verfassung jedoch die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder jedes Rates. Schon das erste Ratsreglement des Nationalrats kannte das Recht, Abstimmungen unter Namensaufruf zu verlangen. Die immer häufigeren, zeitaufwendigen Namensabstimmungen haben dazu geführt, dass im Nationalrat 1993 ein elektron. Abstimmungssystem installiert wurde.

Das Erfordernis der übereinstimmenden Beschlussfassung beider Räte macht Bestimmungen über das Verfahren zwischen den Räten notwendig. Bei von aussen an die B. gelangenden Geschäften bestimmen zuerst die Ratspräsidenten den Rat, dem die Erstbehandlung zusteht (sog. Erstrat). In der Regel erfolgt die Behandlung im Zweitrat mindestens eine Session nach der Behandlung im Erstrat; in dringenden Fällen kann die aus beiden Büros bestehende Koordinationskonferenz eine Behandlung in derselben Session beschliessen. Abweichende Beschlüsse des einen Rates gehen an den anderen Rat zurück, bis eine Einigung erzielt ist, was mehrere Runden dauern kann (Differenzbereinigungsverfahren). Können sich die beiden Räte nicht einigen, so ist die Vorlage gescheitert. Seit 1991 wird die seit 1902 bestehende Einigungskonferenz nach drei Beratungen jedes Rates eingesetzt. Über referendumpflichtige Erlasse findet nach Abschluss der Differenzbereinigung und nach Überarbeitung durch die Redaktionskommissionen in beiden Räten eine Schlussabstimmung statt.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

## **6 - Rechtliche Stellung, Entschädigungen und Infrastruktur der Ratsmitglieder**

Die Ratsmitglieder verfügen über einige Privilegien, damit sie bei der Ausübung ihres Mandats durch die anderen Staatsgewalten nicht behindert werden können. Die Ratsmitglieder geniessen die absolute Immunität für die in den Räten und ihren Kommissionen abgegebenen Voten. Sie stehen unter dem Schutz einer relativen Immunität für andere Verstösse, die sich auf ihre amtl. Tätigkeit beziehen. Das Ratsmitglied kann in diesem Fall nur mit der (sehr selten erteilten) Ermächtigung der B. verfolgt werden. Für die

Ratsmitglieder gilt im Weiteren die Sessionsteilnahmegarantie, d.h. dass während einer Session gegen sie keine Strafverfolgung eröffnet oder weitergeführt werden darf, wenn sie selbst oder ihr Rat nicht zustimmen.

Seit 1848 erhalten die Ratsmitglieder eine finanzielle Entschädigung. Diese besteht seit jeher in erster Linie aus Taggeldern für die Sitzungsteilnahme (1848 14 Fr., 2003 400 Fr.) und aus diversen Spesenentschädigungen. Seit 1972 kommt dazu ein jährl. Grundeinkommen (2003 24'000 Fr.) sowie eine Vorsorgeentschädigung (2003 5'933 Fr.). 2003 erhielt ein Ratsmitglied durchschnittlich ca. 70'000 Fr. steuerbares Einkommen pro Jahr (Taggelder und Grundeinkommen, ohne Spesenentschädigungen). Seit 1972 werden auch die Fraktionen entschädigt (2003 4,9 Mio. Fr.). Zwei Ziele werden mit den Entschädigungen verfolgt: Einerseits sollten sie dem tatsächl. Aufwand einigermaßen entsprechen und dadurch eine gewisse Chancengleichheit bei der Ausübung des passiven Wahlrechts (**Stimm- und Wahlrecht**) sichern. Andererseits soll die B. kein Berufsparlament werden. Das **Milizsystem** soll es den Ratsmitgliedern erlauben, ihre Berufserfahrungen in den Ratsbetrieb einzubringen und den Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern zu behalten. Diese beiden Ziele lassen sich angesichts der stetig gestiegenen Arbeitslast der Ratsmitglieder immer schwerer miteinander vereinbaren. 2001 wandte ein Ratsmitglied durchschnittlich 56% seiner Gesamtarbeitszeit für die parlamentar. Arbeit auf. 83% der Parlamentarier reduzierten deshalb ihre frühere berufl. Tätigkeit; 47% mussten eine Reduktion des Gesamteinkommens in Kauf nehmen. Die B. ist kein Milizparlament mehr, sondern ein Halbberufsparlament. Vorlagen, die höhere Entschädigungen für Parlamentarier vorsahen, wurden 1962 und 1992 in Referendumsabstimmungen jeweils sehr deutlich abgelehnt.

Auch die Infrastruktur der B. ist bescheiden ausgestaltet. Ursprünglich war die Bundeskanzlei als gemeinsame Stabsstelle von B. und Bundesrat konzipiert. Die Entwicklung der Exekutivverwaltung hat dazu geführt, dass sie sich im Laufe der Zeit immer mehr am Bundesrat orientierte. Nur sehr langsam hat sich daneben ein "Sekretariat der B." entwickelt, das 1972 von der Bundeskanzlei getrennt und unter dem Namen "Parlamentsdienste" als Stabsstelle der B. direkt der B. und ihren Organen unterstellt wurde (2003 182 Stellen). Die B. kann daneben aber zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach wie vor Dienststellen der allg. Bundesverwaltung beiziehen.

**Autorin/Autor:** Martin Graf

### **Quellen und Literatur**

#### **Literatur**

- Gruner, *Bundesversammlung*
- J. Düblin, *Die Anfänge der Schweiz. B.*, 1978
- *Das Parlament -- "Oberste Gewalt des Bundes"?*, 1991
- J.-F. Aubert, *Die Schweiz. B. von 1848 bis 1998*, 1998 (franz. 1998, mit Bibl.)
- A. Jegher, *Gesetzgebungstätigkeit der Schweiz. B.*, 1998
- M. von Wyss, *Maximen und Prinzipien des parlamentar. Verfahrens, eine Unters. über die Schweiz. B.*, 2001