

**Art. 150\*****Zusammensetzung und Wahl des Ständerates**

<sup>1</sup> Der Ständerat besteht aus 46 Abgeordneten der Kantone.

<sup>2</sup> Die Kantone Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhodon und Appenzell Innerrhodon wählen je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten; die übrigen Kantone wählen je zwei Abgeordnete.

<sup>3</sup> Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.

Composition et élection du Conseil des États

<sup>1</sup> Le Conseil des États se compose de 46 députés des cantons.

<sup>2</sup> Les cantons d'Obwald, de Nidwald, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures élisent chacun un député; les autres cantons élisent chacun deux députés.

<sup>3</sup> Les cantons édictent les règles applicables à l'élection de leurs députés au Conseil des États.

Composizione ed elezione del Consiglio degli Stati

<sup>1</sup> Il Consiglio degli Stati è composto di 46 deputati dei Cantoni.

<sup>2</sup> I Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città, Basilea Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno eleggono un deputato ciascuno; gli altri Cantoni, due.

<sup>3</sup> La procedura d'elezione è determinata dal Cantone.

**Materialien:** Prot. über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrags vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, Bern 1848 (zit. Prot. Tagsatzungskommission); Ber. von der am 16. August von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission über den Entwurf einer Bundesverfassung vom 8. April 1848, 1848 (zit. Ber. Revisionskommission BV 1848); Botsch. über die Gründung des Kantons Jura vom 16. November 1977, BBl 1977 III 767 ff. (zit. Botsch. Jura); Botsch. betr. den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von 1966 und zu einer Änderung des OG vom 30. Januar 1991, BBl 1991 I 1189 ff. (zit. Botsch. Beitritt UNO-Pakte); AB N 1992 153 ff.; Ber. SPK-N Revision BV, 1153 f.; Art. 128 VE 95; Erläuterungen VE 95, 150; Art. 141 VE 96; Botsch. VE 96, 378 ff.; Zusatzber. SPK, 263 f.; Prot. VK-N Sub 1 vom 23. April 1997 (Nr. 2), 24 f.; AB N Verfassungsreform 63; AB S Verfassungsreform 124; Stn. BR vom 23. November 2011 zur Ip. Fehr (11.3854) «Ständeratswahlrecht für Auslandschweizer und -schweizerinnen» vom 28. September 2011 (zit. Stn. BR Ständeratswahlrecht).

**Literatur:** BÜTIKOFER SARAH, Zwischen Partei und Kanton: Von den Besonderheiten des Ständerates und seiner Mitglieder, in: Mueller/Vatter, Der Ständerat, Zweite Kammer der Schweiz, Zürich 2020, 93 ff. (zit. Partei und Kanton); CARONI ANDREA/KÜHNE DANIELA, 26 Kantone – ein «Stöckli», ZSR 2017 I, 399 ff. (zit. 26 Kantone); JAAG TOBIAS, Die Halbkantone nach der Gründung des Kantons Jura, ZBl 1979, 145 ff. (zit. Halbkantone); DERS., Die Zweite Kammer im Bundesstaat, Diss., Zürich 1976 (zit. Zweite Kammer); LÜTHI RUTH, Parlament, in: Knoepfel et al., Handbuch der Schweizer Politik, 6. Aufl., Zürich 2017, 169 ff. (zit. Parlament); SCHNABEL JOHANNA, Die Konferenz der Kantonsregierungen als der bessere Ständerat? in: Mueller/Vatter, Der Ständerat, Zweite Kammer der Schweiz, Zürich 2020, 181 ff. (zit. Kantonsregierungen); VATTER ADRIAN, Reformansätze unter der Lupe: Modelle für die Reform des Ständerates, in: Mueller/Vatter, Der Ständerat, Zweite Kammer der Schweiz, Zürich 2020, 253 ff. (zit. Reformansätze); WIESLI RETO/LINDER WOLF, Repräsentation, Artikulation und Durchsetzung kantonaler Interessen im Ständerat und im Nationalrat, Bern 2000 (zit. Interessen).

---

\* Die Autoren danken den Herren Micha Herzog, MLaw, Rechtsanwalt, Luca Müller und Cédric Schäd, BLaw, für die Unterstützung bei der Bereinigung des Textes.

**Inhaltsübersicht**

	Rz.
I. Entstehungsgeschichte	1
II. Zusammensetzung (Abs. 1 und 2)	6
1. Abgeordnete der Kantone (Abs. 1)	6
2. Anzahl Abgeordnete pro Kanton (Abs. 2)	10
III. Wahl (Abs. 3)	12

**I. Entstehungsgeschichte**

- 1 Art. 150 entspricht weitestgehend Art. 80 aBV, der seinerseits den Wortlaut von Art. 69 BV 1848 übernommen hatte. Abs. 1 erfuhr denn auch seit 1848 bloss eine einzige Änderung: Wegen der Gründung des Kantons Jura musste 1978 die Zahl von 44 Abgeordneten auf 46 erhöht werden. Während die Bundesverfassung der Mediationsakte von 1803 für die Tagsatzung ein Modell mit abgestufter Stimmenzahl der einzelnen Kantone gekannt hatte – die sechs mit über 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern verfügten über zwei Stimmen, die anderen über eine Stimme (Art. 28 BV 1803) –, kam unter dem Bundesvertrag von 1815 jedem Kanton eine Stimme zu (§ 8 Bundesvertrag 1815), wobei die geteilten Kantone in der Tagsatzung dabei stets als Einheit behandelt wurden. Eine modifizierte Form des Systems der Mediationsakte hatte auch die Revisionskommission von 1848 diskutiert, schliesslich aber als «nicht logisch» verworfen (Ber. Revisionskommission BV 1848, 47 f.).
- 2 Abs. 2 wurde gegenüber Art. 80 Satz 2 aBV insofern verändert, als nicht mehr der «Normalfall» der Wahl von zwei Abgeordneten pro Kanton an erster Stelle genannt wird, sondern der «Spezialfall» der Wahl bloss einer oder eines Abgeordneten in den sechs ehemals als «Halbkantone» bezeichneten Ständen Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Auserrhoden und Appenzell Innerrhoden. Der Ausdruck «Halbkantone» fand sich zwar an verschiedenen Stellen der aBV (Art. 72 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 u. Art. 123 Abs. 1 aBV), nicht aber in Art. 80 aBV; hier war anschaulicher von «geteilten Kantonen» mit je zwei «Landesteil[en]» die Rede. Die Aufwertung der beiden Basel zu Kantonen mit je zwei Abgeordneten war nicht nur in den Verfassungskommissionen (vgl. Prot. VK-N Sub 1 vom 23. April 1997 [Nr. 2], 24 f.), sondern auch sonst wiederholt Gegenstand erfolgloser Reformbemühungen (pa.Iv. Allgöwer [77.222] «Zwei Ständeräte für Basel-Stadt und Basel-Land» vom 21. März 1977, AB N 1979 568 ff.; pa.Iv. Janiak [01.403] «Basel-Landschaft und Basel-Stadt. Vollberechtigte Kantone» vom 29. November 2001, AB N 2001 1620 ff.; Standesinitiative BL [01.304] «Basel-Landschaft. Ein Vollkanton» vom 29. November 2001, AB N 2001 1620 ff.).
- 3 Umgekehrt blieben auch Bestrebungen chancenlos, die feste Anzahl Abgeordneter pro Kanton zugunsten einer Vertretung nach der jeweiligen Bevölkerungszahl aufzugeben (pa.Iv. Minderheit der Kommission [91.402] «Für eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ständerates» vom 30. Januar 1992, AB N 1992 153 ff.). Gemäss den ebenfalls erfolglosen Anträgen in den Verfassungskommissionen sollten grosse Kantone drei, mittlere zwei und kleine je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten in den Ständerat wählen (vgl. LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 150, Rz. 4). Damit wäre freilich der Grundsatz der Gleichheit der Kantone infrage gestellt und das Konzept der «Nachführung» der Bundesverfassung arg strapaziert worden. Noch weiter ging der Vorschlag, zusätzlich den grossen Städten mit über 100'000 Einwohnerinnen und Ein-

wohnern einen Sitz im Ständerat einzuräumen. Diese Idee rüttelt an den Fundamenten des Bundesstaates, dem eine direkte institutionelle Beziehung zwischen den – von den Kantonen «mediatisierten» und vom Bundesrecht ohnehin nicht zwingend verlangten – Gemeinden und dem Bund fremd ist (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 50, Rz. 2 f.). Eine entsprechende pa.Iv. wurde denn auch abgelehnt (pa.Iv. Fehr [10.406] «Städte in den Ständerat» vom 8. März 2010, AB N 2010 2082 ff.) (vgl. zum Ganzen auch THURNHERR, BSK BV, Art. 150, Rz. 5; eingehend VATTER, Reformansätze, 253 ff.).

Abs. 3, wonach die Wahl in den Ständerat durch die Kantone geregelt wird, hält nun ausdrücklich fest, was die aBV noch stillschweigend voraussetzte (vgl. AUBERT, Komm. BV 1874, Art. 80, Rz. 16). Die Regelung der Wahl des Ständerates durch die Kantone, mithin eines Bundesorgans durch kantonales Recht, ist historisch zwar erklärbar, juristisch aber nicht selbstverständlich. Die Mehrheit der Verfassungskommission des Nationalrates wollte den Kantonen aber weiterhin die Freiheit belassen, das Wahlverfahren festzulegen (vgl. LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 150, Rz. 5).

Ersatzlos als «nicht verfassungswürdig» (Erläuterungen VE 95, 150) weggefallen ist in der geltenden BV die Bestimmung von Art. 83 aBV über die Entschädigung der Mitglieder des Ständerates durch die Kantone (gleichlautend schon Art. 72 BV 1848). Die Praxis hatte diese Bestimmung allerdings bereits unter der aBV relativiert. Heute hält Art. 1 PRG den Grundsatz fest, dass (alle) «Mitglieder der eidgenössischen Räte [...] vom Bund ein Einkommen» und einen Kostendeckungsbeitrag erhalten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich auch beim Ständerat um ein Bundesorgan handelt (vgl. Rz. 9).

## II. Zusammensetzung (Abs. 1 und 2)

### 1. Abgeordnete der Kantone (Abs. 1)

Der Ständerat setzt sich aus 46 «Abgeordneten der Kantone» zusammen. Diese Zahl müsste in Abs. 1 nicht unbedingt erwähnt werden: Entscheidend ist die Aussage in Abs. 2 über die Abgeordneten pro Kanton, woraus Abs. 1 bloss die Summe bildet. Umgekehrt ist es beim Nationalrat, wo die Gesamtzahl fixiert ist (Art. 149 Abs. 1) und sich die Verteilung auf die Kantone als abhängige Variable dynamisch herleitet (Art. 149 Abs. 4).

Die Bezeichnung «Abgeordnete der Kantone» (klarer noch Art. 71 Abs. 3 BV 1848: «Gesandte der Kantone») ist als Ausdruck der politischen Idee des Föderalismus zu verstehen. Im juristischen Sinn sind die Mitglieder des Ständerates dagegen wegen des Instruktionsverbots, das für alle Mitglieder der Bundesversammlung gilt (Art. 161), anders als ihre Vorgängerinnen und Vorgänger in der Tagsatzung keine Kantonsvertreterinnen und -vertreter (vgl. etwa LAMMERS, CR Cst., Art. 150, Rz. 7). Die Mitglieder der kleinen Kammer stimmen also ohne Weisungen, dürfen demnach auch keine Instruktionen der Regierung, des Parlaments oder der Bevölkerung «ihres» Kantons entgegennehmen. Die «Abgeordneten der Kantone» verfügen somit – wie die «Abgeordneten des Volkes» (Art. 149 Abs. 1) – über ein freies Mandat, das sie im Interesse der Eidgenossenschaft auszuüben haben (so AUBERT, Petit Comm., Art. 149, Rz. 3), wobei erstere eher als Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Kantonsbevölkerung, zweitere (zumindest in der Theorie) eher als Vertreterinnen und Vertreter der Gesamtbevölkerung gesehen werden können (vgl. BIAGGINI,

Komm. BV, Art. 150, Rz. 3; CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 399; HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1486; THURNHERR, BSK BV, Art. 150, Rz. 3). Schon nach dem Willen der Bundesstaatsgründer sollte die Mitglieder des Nationalrates «der Nationalgeist durchdringen», während den Mitgliedern des Ständerates «mehr der Kantonalgeist zur Richtschnur dienen» sollte – wobei freilich sowohl der «National»- als auch der «Kantonalgeist», entsprechend dem aufklärerischen, liberal-radikalen Fortschrittsdenken, «frei, erleuchtet, gehoben» sein sollte (Ber. Revisionskommission BV 1848, 57).

- 8 Bis heute sind zwar Selbstverständnis und Rhetorik der Mitglieder des Ständerates stärker kantonal geprägt. Die Beschlüsse des Ständerates aber unterscheiden sich diesbezüglich nur geringfügig von denjenigen des Nationalrates (vgl. insb. WIESLI/LINDER, Interessen, 53 ff.; ferner BELSER, VdS, III.6, Rz. 39; BÜTIKOFER, Partei und Kanton, 98; EGLI, VdS, VI.3, Rz. 13; EHRENZELLER B., VdS, VI.4, Rz. 9; KLEY A., VdS, III.4, Rz. 20 ff.; LINDER/MUELLER, Schweizerische Demokratie, 243; LÜTHI, Parlament, 184 f.). Gezielter können die Kantone ihre Interessen über interkantonale Organe wie die Konferenz der Kantonsregierungen oder die Direktorenkonferenzen wahrnehmen (vgl. insb. AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 90 u. SCHNABEL, Kantonsregierungen, 198 f.).
- 9 Obwohl die Mitglieder des Ständerates als «Abgeordnete der Kantone» bezeichnet und nach kantonalem Recht gewählt (Abs. 3) werden, handelt es sich beim Ständerat nicht um eine kantonale Behörde, sondern um eine Bundesbehörde, ein Organ der BVers (Art. 31 Bst. b ParlG), dessen Zuständigkeit und Funktion sich nach Bundesrecht richten (AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 294).

## 2. Anzahl Abgeordnete pro Kanton (Abs. 2)

- 10 Abs. 2 nennt zunächst mit Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden diejenigen sechs Kantone, welche je eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten in den Ständerat wählen. Es handelt sich dabei um die früher – wenn auch nicht in der entsprechenden Bestimmung über den Ständerat, sondern in anderem Zusammenhang (Art. 72 f. u. 121 aBV) – «Halbkantone» genannten, «geteilten» (so Art. 80 aBV) Kantone (vgl. auch Komm. zu Art. 142, Rz. 9). Alle anderen Kantone wählen je zwei Abgeordnete. Was aus heutiger Sicht durchaus als «modifizierter Grundsatz der Gleichheit der Kantone» (Botsch. VE 96, 378) oder gar als «Durchbrechung des Grundsatzes der Gleichheit der Kantone» (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 150, Rz. 2) erscheint, ist geschichtlich betrachtet insofern eher *Ausdruck* dieses Grundsatzes, als man aus politischen Gründen die Fiktion aufrechterhielt, die betreffenden Kantone bildeten einheitliche Staatswesen und Bundesglieder, die bloss in zwei «Landesteile» (so Art. 80 aBV; vgl. Rz. 2) zerfallen waren (vgl. Hrs, Geschichte II, 165 f.). Unter dem Bundesvertrag von 1815 hatte in der Tagsatzung jeder volle Stand eine Standesstimme; die «geteilten» Stände teilten sich diese, wobei halbe Standesstimmen nicht gezählt wurden, weshalb sie sich auf eine übereinstimmende Stimmabgabe einigen mussten (vgl. Hrs, Geschichte II, 166). Allerdings war schon in der Revisionskommission der Tagsatzung von 1848 ein Antrag des Kantons Appenzell Ausserrhoden auf gleiche Standesvertretung für alle Kantone mit nur gerade elf zu zwölf Stimmen gescheitert (vgl. Prot. Tagsatzungskommission, 126). Spätestens seit dem Entscheid von 1979, dem Kanton Jura trotz Abspaltung von Bern die volle Standesstimme einzuräumen (was in der Botsch. nur äusserst knapp begründet und in der BVers nicht diskutiert wurde,

vgl. Botsch. Jura, 795 f.; Votum Furgler [BR], AB S 1977 716), hat diese geschichtliche Begründung jedoch ihre Berechtigung verloren (so schon 1981 Votum Furgler [BR] zur pa.Iv. Allgöwer [77.222] «Zwei Ständeräte für Basel-Stadt und Basel-Land» vom 21. März 1977, AB N 1981 71 ff., 93; vgl. auch JAAG, Zweite Kammer, 87, und DERS., Halbkantone, 150 f.). Es bleibt als Rechtfertigung im Kern nur die Sorge um das Verhältnis der Sprachregionen, da alle sechs betroffenen Kantone deutschsprachig sind (vgl. Votum Furgler [BR], AB S 1977 716), und etwas weniger ausgeprägt die Sorge um ein zusätzliches Übergewicht kleinerer, ländlicher Kantone (vgl. BELSER, VdS, KIII.6, Rz. 41). Es gäbe aber systematisch überzeugendere Lösungen als die aktuelle zulasten der sechs historisch begründeten Fälle (vgl. dazu JAAG, Halbkantone, 151).

Abgesehen von dieser Einschränkung gilt der Grundsatz der *föderalistischen* Gleichheit aber absolut. Dagegen wird die *demokratische* Gleichheit durch die fehlende Abstufung der Anzahl Abgeordneter pro Kanton nach der Bevölkerungsgrösse stark beeinträchtigt. Die bestehende Unterscheidung in der Anzahl Abgeordneter pro Kanton (vgl. Rz. 10) steht ja mit der Bevölkerungszahl in keinem Zusammenhang. Tatsächlich verfügen denn auch mit den Kantonen Basellandschaft und Basel-Stadt zwei Kantone mit bloss halber Standesstimme über mehr Einwohnerinnen und Einwohner als zahlreiche «Vollkantone». Durch die demografische Entwicklung seit 1848 haben sich die Ungleichgewichte zudem erheblich verstärkt. Verschiedene Reformbestrebungen, die auf eine Abstufung nach der Bevölkerungszahl abzielten, blieben aber erfolglos (Rz. 2 f.).

### III. Wahl (Abs. 3)

Da die «Abgeordneten der Kantone» nicht deren Vertreterinnen und Vertreter im juristischen Sinn sind (vgl. Rz. 7), beschränkt sich der Einfluss der Kantone auf den Wahlvorgang selbst (vgl. etwa AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 89; EGLI, VdS, VI.3, Rz. 13). In diesem Sinne sieht Abs. 3 vor, dass die Wahl «vom Kanton geregelt» werde. Die Kantone haben dabei die verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen zu beachten, v.a. die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2), die Gleichbehandlung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3), das Willkürverbot (Art. 9), die Garantie der politischen Rechte (Art. 34) und einer demokratischen Verfassung (Art. 51 Abs. 1) sowie das Instruktionsverbot (Art. 161). Weniger praxisrelevant sind die Gleichbehandlung unabhängig vom Kantonsbürgerrecht (Art. 37 Abs. 2), die Einheit des Wohnsitzes (Art. 39 Abs. 3) und die Grenzen für Karenzfristen (Art. 39 Abs. 4).

Die kantonalen Wahlrechte haben sich über die Zeit stark (einander und auch den Nationalratswahlen) angeglichen, so dass nur noch wenige bedeutsame Besonderheiten verbleiben (vgl. die Übersicht bei CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 419 ff.; ferner LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 150, Rz. 5 ff.).

Wahlorgan ist heute in allen Kantonen das Volk. Die Wahl durch das Kantonsparlament war im 19. Jh. stark verbreitet und wurde zuletzt 1977 im Kanton Bern durch die Volkswahl ersetzt. Dagegen dürfte eine Wahl durch die Kantonsregierung nicht zulässig sein; dies nicht nur wegen des Instruktionsverbots (Art. 161) (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 150, Rz. 6; THURNHERR, BSK BV, Art. 150, Rz. 10), sondern auch aus grundsätzlichen demokratischen Überlegungen (vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1495, die auf das demokratische «Verständnis der Volksvertretung im Verfassungsstaat» verweisen, das insofern auch für den Ständerat mass-

gebend sei, als er – obwohl Kantonskammer – verhindern könne, dass ein Beschluss der Volkskammer zum Parlamentsbeschluss werde; ferner CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 404).

- 15 Es handelt sich überall um eine Urnenwahl. Eine Ausnahme bildet einzig der Kanton Appenzell Innerrhoden, wo die Landsgemeinde zuständig ist (Art. 20<sup>bis</sup> KV AI); Landsgemeindewahlen mit offenem Mehr sind zulässig, obwohl sie in einem Spannungsverhältnis mit Art. 34 stehen (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 150, Rz. 6; CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 407, je unter Hinweis auf BGE 121 I 138 E. 5d, 149; zu Art. 25 Bst. b UNO-Pakt II betr. geheime Wahlen hat die Schweiz einen Vorbehalt angebracht [AS 1993 747, 748; Botsch. Beitritt UNO-Pakte, 1201]). All diese Wahlen finden in bloss einem Wahlkreis statt (vgl. AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 295), wobei auch zwei etwa gleich grosse Wahlkreise grundsätzlich verfassungskonform wären (so HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1499). Dabei kommt – ausser in den Kantonen Neuenburg (Art. 39 Abs. 2 KV NE) und Jura (Art. 74 Abs. 5 KV JU), die das Verhältniswahlverfahren (Proporz) vorsehen – das Mehrheitswahlverfahren (Majorz) zur Anwendung, das im ersten Wahlgang überall das absolute Mehr erfordert (vgl. statt vieler AUER, Staatsrecht der Kantone, Rz. 296; zu Ausgestaltung und Auswirkungen des Majorzprinzips ferner CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 405 f.; HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1512 ff.). Zulässig sind auch Anmeldeverfahren einschliesslich der Möglichkeit der stillen Wahl (vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1517).
- 16 Es steht den Kantonen frei, das aktive und das passive Wahlrecht abweichend von den Nationalratswahlen (vgl. Art. 136 u. 143) zu regeln und etwa ein tieferes Stimmrechtsalter (vgl. Art. 56 Abs. 1 KV GL) oder das Ausländerstimmrecht (vgl. Art. 37 Abs. 1 Bst. c KV NE; Art. 73 f. KV JU) einzuführen oder umgekehrt das Auslandschweizerstimmrecht auszuschliessen (wie dies die Mehrheit der Kantone tut; vgl. CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 403 f.). Der Bund seinerseits darf diesbezüglich nicht in die kantonale Hoheit eingreifen (vgl. Stn. BR Ständeratswahlrecht; CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 404). Die Wählbarkeit bzw. die max. Amtsdauer ist in einzelnen Kantonen eingeschränkt. Im Kanton Glarus dürfen die beiden Mitglieder des Ständerates nicht älter als 65 Jahre sein (Art. 78 Abs. 5 KV GL; vgl. zur Diskussion über die Verfassungsmässigkeit von oberen Altersgrenzen CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 402 f.; THURNHERR, BSK BV, Art. 150, Rz. 11). Im Kanton Jura können sie nur zweimal nacheinander wiedergewählt werden (Art. 66 Abs. 1 KV JU). Zulässig wäre es auch, ein (nicht allzu hohes) Mindestalter vorzuschreiben oder umgekehrt auch 16- oder 17-Jährigen und/oder Ausländerinnen und Ausländern das passive Wahlrecht zuzugestehen (vgl. für Einzelheiten THURNHERR, BSK BV, Art. 150, Rz. 11 [mit Verweis auf die Einschätzung des BR, dass ein Mindestalter von 30 Jahren verfassungswidrig wäre]; ferner BIAGGINI, Komm. BV, Art. 150, Rz. 7; LAMMERS, CR Cst., Art. 150, Rz. 13). Unzulässig wäre dagegen der Ausschluss von Männern bzw. Frauen (Art. 8 Abs. 3) oder gewisser Kantonsbürger und -bürgerinnen (Art. 37).
- 17 Neben den Unvereinbarkeiten des Bundesrechts (Art. 144 BV; Art. 14 ParlG) sind auch solche des kantonalen Rechts zu beachten, insb. zwischen der Mitgliedschaft in einer Kantonsregierung und im Ständerat (vgl. z.B. Art. 68 Abs. 3 KV BE).
- 18 Auch die Dauer und Beendigung des Ständeratsmandats richten sich nach kantonalem Recht. Regeln zur Amtsunfähigkeit sind allerdings nicht bekannt (vgl. CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 415). Was die Abberufung angeht, so kann immerhin im Kanton Uri die kantonale Volksinitiative u.a. auch die Abberufung einer Behörde verlangen (Art. 27 Abs. 2 KV UR), wobei unklar ist,

ob auch die beiden Abgeordneten im Ständerat darunterfallen (vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1595 u. 1597); vereinzelt Kantone kannten einst ein solches Abberufungsrecht auch gegenüber den Ständeräten, dessen Zulässigkeit allerdings z.T. unter Hinweis auf das Instruktionsverbot bestritten wurde (vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1597 m.w.H.). Unzulässig wäre sodann wohl eine Wahl auf Lebenszeit (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 150, Rz. 8 mit Verweis auf Art. 51). Alle Kantone kennen mittlerweile eine Amtsdauer von vier Jahren. Die Wahlen finden fast ausnahmslos gleichzeitig mit den Nationalratswahlen statt. Nur im Kanton Appenzell Innerrhoden wählt die ordentliche Landsgemeinde jeweils in den Jahren der Gesamterneuerung des Nationalrates schon am letzten Sonntag im April die Vertretung im Ständerat (Art. 19 u. 20<sup>bis</sup> KV AI). Zudem treten infolge verschiedener Fristen für zweite Wahlgänge, Erwerbung und Rechtsmittel auch andere Mitglieder ihr Amt oft nicht gleichentags an (vgl. CARONI/KÜHNE, 26 Kantone, 408 ff.). Zulässig wären auch gestaffelte Amtsdauern der beiden Abgeordneten eines Kantons (vgl. LAMMERS, CR Cst., Art. 150, Rz. 16). Mangels bundesrechtlich vorgeschriebenen Amtsantrittsdatums kennt der Ständerat weder Gesamterneuerung noch Legislaturperiode. Zu einer Gesamterneuerung käme es nur im – noch nie eingetretenen – Fall von Art. 193 Abs. 3. Anders gesagt: Der Ständerat ist seit 1848 konstituiert und erneuert sich seither (zumindest formal gesehen) rollend.

Die rechtskräftigen kantonalen Wahlergebnisse sind für den Bund verbindlich. Der Ständerat 19 nimmt die entsprechenden Mitteilungen der Kantone nur «zur Kenntnis» (Art. 1 GRS); es erfolgt keine Wahlprüfung. Umstritten ist die Verfassungsmässigkeit von Art. 3 Abs. 3 ParlG, wonach auf sein Amt verzichtet, wer nicht Eid oder Gelübde ablegt (kritisch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 150, Rz. 11; THURNHERR, BSK BV, Art. 150, Rz. 8; abwägend TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1185). Mit Amtsantritt sind die gewählten Mitglieder des Ständerates jedenfalls Mitglied eines Bundesorgans und unterstehen für die Ausübung des Amtes (wiederum nicht aber für die Beendigung) der Bundesgesetzgebung. Unzulässig wäre aber etwa eine bundesrechtliche Regelung der Wahlkampffinanzierung, die auch für Personen gälte, die für den Ständerat kandidieren, ohne ihm bereits vor der Wahl anzugehören, oder die das Amt nach erfolgter Wahl nicht angetreten haben.

**Art. 151\*****Sessionen**

<sup>1</sup> Die Räte versammeln sich regelmässig zu Sessionen. Das Gesetz regelt die Einberufung.

<sup>2</sup> Ein Viertel der Mitglieder eines Rates oder der Bundesrat können die Einberufung der Räte zu einer ausserordentlichen Session verlangen.

## Sessions

<sup>1</sup> Les conseils se réunissent régulièrement. La loi règle la convocation aux sessions.

<sup>2</sup> Un quart des membres de l'un des conseils ou le Conseil fédéral peuvent demander la convocation des conseils à une session extraordinaire.

## Sessioni

<sup>1</sup> Le due Camere si riuniscono regolarmente in sessioni. La legge ne disciplina la convocazione.

<sup>2</sup> Un quarto dei membri di una Camera o il Consiglio federale possono chiedere che le Camere siano convocate in sessione straordinaria.

**Materialien:** Ber. K-N zur pa.Iv. (90.228) «Parlamentsreform» vom 16. Mai 1991, BBl 1991 III 617 ff. (zit. Ber. K-N pa.Iv. Parlamentsreform); Ber. SPK-N Revision BV, 1161 ff.; Art. 129 VE 95; Erläuterungen VE 95, 151 f.; Art. 142 VE 96; Botsch. VE 96, 378 ff.; Zusatzber. SPK, 264 ff.; AB N Verfassungsreform 63 ff.; AB S Verfassungsreform 124 f.; Ber. SPK-N ParlG, 3467 ff.; Ber. SPK-S zur pa.Iv. SPK-S (10.440) «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» vom 29. August 2011, BBl 2011 6793 ff. (zit. Ber. Verbesserungen); pa.Iv. SPK-N (20.437) «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern» vom 29. Mai 2020 (zit. pa.Iv. Handlungsfähigkeit); pa.Iv. SPK-N (20.438) «Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen» vom 29. Mai 2020 (zit. pa.Iv. Notrechtskompetenzen); Ber. SPK-N zu den pa.Iv. SPK-N «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen» vom 27. Januar 2022, BBl 2022 301, 1 ff. (zit. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit); Faktenber. PD betr. Sessionen vom 17. Juni 2022 <<https://www.parlament.ch/cen-ter/documents/de/faktenblatt-sessionen-d.pdf>> (30.6.2022; zit. Faktenber. PD Sessionen).

**Literatur:** BIAGGINI GIOVANNI, Demokratie in Zeiten des Coronavirus: Dürfen Parlamente nur tagen, wenn die Regierung es will? Parlament 2/2020, 14 f. (zit. Demokratie); BJ, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit virtueller Beratungen der Bundesversammlung, Gutachten vom 1. April 2021 (zit. Gutachten virtuelle Beratung); CARONI ANDREA/GRAF MARTIN, Wahrung der Sessionsteilnahmegarantie in einer Pandemie? Das dringliche Bundesgesetz ohne Verfassungsgrundlage zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 10. Dezember 2020, Jusletter 15. Februar 2021 (zit. Sessionsteilnahmegarantie); CARONI ANDREA/SCHMID STEFAN G., Notstand im Bundeshaus, Die Rolle der Bundesversammlung in der (Corona-)Krise, AJP 2020, 710 ff. (zit. Notstand); WILHELM MARTIN/UHLMANN FELIX, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, Parlament 2/2020, 4 ff. (zit. Herausforderungen); VON WYSS MORITZ, Wie virtuell kann ein Parlament sein? Parlament 2/2020, 16 ff. (zit. Parlament).

**Inhaltsübersicht**

Rz.

I.	Entstehungsgeschichte	1
II.	Ordentliche Sessionen, einschliesslich Sondersessionen (Abs. 1)	5
III.	Ausserordentliche Sessionen (Abs. 2)	16

\* Die Autoren danken den Herren Micha Herzog, MLaw, Rechtsanwalt, Luca Müller und Cédric Schäd, BLaw, für die Unterstützung bei der Bereinigung des Textes.

## I. Entstehungsgeschichte

Art. 151 über die ordentlichen und a.o. Sessionen hat seine Vorläufer in Art. 86 aBV und Art. 75 BV 1848. Die BVer war nie ein permanent tagendes Organ, versammelten sich doch National- und Ständerat seit 1848 «jährlich einmal zur ordentlichen Sitzung an einem durch das Reglement festzusetzenden Tage» (Art. 75 BV 1848; Art. 86 BV 1874). Trotzdem gingen die Räte dazu über, viermal pro Jahr eine ordentliche Session durchzuführen, indem sie jeweils nach zwei oder drei Wochen ihre Sitzung unterbrachen, um sie später fortzusetzen und die «eine» ordentliche Session zu beenden. Als 1863 die ordentliche Sitzung offiziell durch BB in zwei Abteilungen aufgeteilt wurde, wiederholte sich das Ganze, indem nun die beiden Abteilungen regelmässig je wieder einmal unterbrochen wurden. Damit bildete sich das System der vierteljährlichen Sessionen heraus, das schliesslich 1962 in Art. 1 Abs. 1 GVG verankert wurde (vgl. zum Ganzen Faktenber. PD Sessionen, 4).

Im Zug der Totalrevision der BV wurde aber nicht etwa dieser vierteljährliche Rhythmus konstitutionalisiert, sondern bloss bestimmt, dass sich die Räte «regelmässig» zu Sessionen versammeln. Als 2003 das ParlG das GVG ablöste, verzichtete man sogar ganz «auf eine starre gesetzliche Festlegung der vier ordentlichen Sessionen», um in Zukunft auch ohne Gesetzesänderung einen allenfalls zweckmässigeren Sessionsrhythmus festlegen zu können (Ber. SPK-N ParlG, 3518). Heute findet er sich ganz beiläufig erwähnt einzig in Art. 33d Abs. 1 Bst. a GRN (vgl. zum Ganzen Faktenber. PD Sessionen, 4 f.).

Sodann kam es bei grosser Geschäftslast neben den vier ordentlichen immer wieder zu weiteren Sessionen, was 1974 auch im GVG festgehalten wurde. Seit 1993 sah dieses ausdrücklich solche «Sondersessionen» vor, die jeder Rat für sich beschliessen konnte. Diese Regelung, die das ParlG übernahm (Art. 2 Abs. 2), trug der Tatsache Rechnung, dass in der Vergangenheit stets der Nationalrat die Einberufung von Sondersessionen zum Abbau der Geschäftslast verlangt und sich der Ständerat «oft nur widerwillig gefügt hatte» (Faktenber. PD Sessionen, 5). Eine steigende Zahl nicht erledigter behandlungsreifer Geschäfte führte zu der geltenden, 2008 in das GRN eingefügten Bestimmung (Art. 33d Abs. 1 Bst. b GRN), wonach sich der Nationalrat «jedes Jahr mindestens einmal zu einer höchstens eine Woche dauernden Sondersession» versammelt, «sofern genügend Beratungsgegenstände behandlungsreif sind» (vgl. zum Ganzen Faktenber. PD Sessionen, 5).

Nach Art. 86 aBV mussten National- und Ständerat überdies «ausserordentlich einberufen» werden, wenn dies der BR beschloss oder ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone verlangten. Diese Regelung, einst als «verfehlt symmetrische Bestimmung» kritisiert (AUBERT, Komm. BV 1874, Art. 86, Rz. 13), bestand schon seit der Gründung des Bundesstaates (vgl. Art. 75 BV 1848). Allerdings hatten die Kantone in der Praxis nie von ihrem Recht Gebrauch gemacht. Deshalb beantragten die SPK, dieses Recht der Kantone abzuschaffen, es stattdessen auch einem Viertel der Mitglieder des Ständerates einzuräumen und damit eine «Symmetrie zwischen National- und Ständerat» herzustellen (Ber. SPK-N Revision BV, 1161; Zusatzber. SPK, 265). Tatsächlich wurde damit nun «une symétrie réelle» (AUBERT, Petit Comm., Art 151, Rz. 7, Fn. 4) erzielt. Die entsprechende Änderung, die von den VK übernommen wurde, fand auch die Zustimmung beider Kammern und beseitigte eine Ausnahme vom Grundsatz der Gleichstellung der beiden Räte (Art. 148 Abs. 2; vgl. auch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 10). Das Recht, die Einberufung der Räte zu einer a.o. Session zu verlangen, ist nach wie vor als Minderheitenrecht

ausgestaltet; der Nationalrat lehnte einen Antrag ab, der darauf abzielte, es nur der Hälfte der Mitglieder eines Rates zuzugestehen, um zu verhindern, dass nur eine Fraktion eine Sondersession verlangen könnte (vgl. AB N Verfassungsreform 63 f.; SÄGESSER, Komm. Bundesbehörden, Art. 151, Rz. 188).

## II. Ordentliche Sessionen, einschliesslich Sondersessionen (Abs. 1)

- 5 Art. 151 Abs. 1 verpflichtet die Räte dazu, sich «regelmässig» zu Sessionen zu versammeln. Die Bestimmung stellt eine der «*règles cardinales*» des modernen Parlamentarismus dar (AUBERT, Petit Comm., Art. 151, Rz. 5), indem sie dafür sorgt, dass die BVers nicht bloss ad hoc oder willkürlich einberufen wird. Die Versammlung muss demnach nicht nur unabhängig vom BR und von rein «politischen Konstellationen» (Botsch. VE 96, 379; AUBERT, Petit Comm., Art. 151, Rz. 5), sondern auch nach einer festgesetzten Regel und gleichmässig wiederkehrend erfolgen (vgl. AUBERT, Petit. Comm., Art. 151, Rz. 5, Fn. 3; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 3; GONIN, CR Cst., Art. 151, Rz. 11; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1255). Ob die Verpflichtung zu «regelmässigen» Versammlungen als bewusste «Entscheidung zugunsten eines Milizparlaments» gelesen werden muss und damit einem Übergang zu einem Berufsparlament entgegenstehen würde (so THURNHERR, BSK BV, Art. 151, Rz. 5; a.M. GONIN, CR Cst., Art. 151, Rz. 13; SÄGESSER, Komm. Bundesbehörden, Art. 151, Rz. 172), erscheint – insb. vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte (vgl. etwa Botsch. VE 96, 379) – allerdings als fraglich (vgl. auch BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 4). Unabhängig davon aber schliessen die «regelmässigen» Versammlungen ein *ständig im Plenum* tagendes Parlament aus.
- 6 Das Recht des Parlaments, sich unabhängig von den anderen Staatsgewalten selbst einzuberufen, ist ein grundlegendes republikanisch-demokratisches Anliegen, das aber, wie die Corona-Krise im Frühling 2020 gezeigt hat, in a.o. Situationen schnell unter Druck geraten kann. Doch auch «notrechtlich» genügend abgestützte Regierungsbeschlüsse dürfen Parlamentsversammlungen nicht von einer Ausnahmewilligung abhängig machen oder gar gänzlich unterbinden (vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 19 u. 24; BIAGGINI, Demokratie, 14 f.; CARONI/SCHMID, Notstand, 717 u. 719). In Umsetzung der pa.Iv. Handlungsfähigkeit hat der Nationalrat als Erstrat im März 2022 Anpassungen bei Einberufung, Verschiebung und Abbruch von Sessionen beschlossen (vgl. Rz. 15).
- 7 Erstmals diskutiert wurde in der Corona-Krise auch die Frage, ob Art. 151 Abs. 1 virtuelle, digitale Sitzungsformen zulässt. Die Frage ist zumindest für den «Normalbetrieb» zu verneinen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass «sich versammeln» nach allgemeinem Sprachgebrauch sowohl zur Zeit der Verfassungsgebung als auch überwiegend heute (noch) die «Versammlung bzw. Anwesenheit an einem physischen Ort» meint (CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, Rz. 39; a.M. BJ, Gutachten virtuelle Beratung, 6 f.). Wenn diese Auslegung «den aktuellen Entwicklungen von Technik und Gesellschaft [...] nicht gerecht» wird (BJ, Gutachten virtuelle Beratung, 9), dann ist daraus eher der Schluss zu ziehen, dass eine formelle Verfassungsänderung angezeigt ist, als dass der Wortlaut geltungszeitlich umzudeuten wäre. Dies gilt umso mehr, als die Versammlung der Parlamentsmitglieder eine für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung unerlässliche «*Unmittelbarkeit des persönlichen Kontaktes unter den Ratsmitgliedern*» bezweckt, die «auf virtuellem Wege zurzeit kaum in derselben Qualität hergestellt werden kann» (CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, Rz. 40; vgl. auch WILHELM/UHLMANN, Herausforderungen, 11; a.M. BJ, Gutachten vir-

tuelle Beratung, 12 f.). Zu denken ist nicht nur an Voten, Anträge und Stimmabgaben, sondern auch an organisierte sowie spontane persönliche Kontakte unter den Ratsmitgliedern und mit Dritten (vgl. CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, Rz. 41). Überdies vermag eine Video-Konferenz «die Identitätsfunktion und damit die Gesamtheit der Vielfalt eines Parlaments» nicht abzubilden (VON WYSS, Parlament, 19). Vielmehr bedarf das Parlament weiterhin eines physischen Orts, «um seine Funktion als *«Forum der Nation» zu erfüllen»* (CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, Rz. 41; relativierend BJ, Gutachten virtuelle Beratung, 11). Sogar wenn sich einzeln betrachtet viele Teilfunktionen des physischen Parlaments virtuell abbilden liessen (vgl. BJ, Gutachten virtuelle Beratung, 8 ff.), ist festzuhalten, dass das Ganze mehr ist als die Summe seiner Teile. Auch die SPK-N hielt fest, dass eine virtuelle Session «ohne Not» ohne Verfassungsänderung nicht zulässig sei, jedoch «vorübergehend in Notsituationen» mit Blick auf Art. 148 BV durchaus. Entsprechend beschloss der Nationalrat als Erstrat im März 2022, dass das Büro eines Rates einzelne Sitzungen (nicht jedoch Wahlen und geheime Beratungen) virtuell ansetzen können solle, wenn «ein physisches Zusammentreten nicht möglich» ist (Art. 32a E-ParlG, AB N 2022 400; vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 45 ff. u. 63). Gleichzeitig beschloss der Nationalrat, dass ein Rat in besonderen Fällen höherer Gewalt auch nur einzelnen betroffenen Ratsmitgliedern die virtuelle Teilnahme ermöglichen können solle (Art. 10a E-ParlG, AB N 2022 399; vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 48 u. 61 f.). Letztere Regelung hatte die BVer für den Nationalrat bereits zuvor zweimal dringlich und befristet eingeführt; das erste Mal am 10. 12. 2020 (AS 2020 5375) als dringliches BG ohne Verfassungsgrundlage nach Art. 165 Abs. 3 (vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 48; CARONI/GRAF, Sessionsteilnahmegarantie, insb. Rz. 15 u. 37) – dies in der Annahme, dass Art. 165 Abs. 3 tatsächlich auch auf solche Abweichungen von der BV und nicht bloss auf Fälle fehlender Bundeskompetenzen zugeschnitten sei (vgl. die Kritik bei TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1605 u. in Komm. zu Art. 165, Rz. 18 u. 21); das zweite Mal nach kurzem Unterbruch am 17. 12. 2021, wobei die Regelung nun im «Notbetrieb» als verfassungskonform i.S.v. Art. 165 Abs. 1 betrachtet wurde (AS 2021 878, AB N 2021 2321 [AB S 2021 1224]). Es erscheint mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Ratsmitglieder vereinbar, eine solche virtuelle Zuschaltung nicht für jegliche persönlichen Verhinderungsgründe, sondern einzig für besondere Fälle höherer Gewalt – namentlich die Teilnahmeverhinderung durch exekutive Einschränkungen – vorzubehalten (so auch Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 48).

Für die Schweizer Demokratie sind auch Häufigkeit und Dauer der «regelmässigen» Versammlungen bedeutsam, sind die viermal pro Jahr meist während dreier Wochen stattfindenden ordentlichen Sessionen doch eigentliche Taktgeber des nationalen politischen Lebens. Der Sessionsrhythmus hat mannigfache Auswirkungen auf den parlamentarischen Betrieb (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 6; GONIN, CR Cst., Art. 151, Rz. 25 ff.). Einige davon ergeben sich direkt aus dem Parlamentsrecht. Dazu gehört die Grundregel, Verfassungs- und nicht dringliche Gesetzesvorlagen nicht in beiden Räten in der gleichen Session erstmals zu beraten (Art. 85 ParlG). Dazu gehört auch die Beschränkung, Vorstösse (ausser solche von Kommissionen) nur während einer Session einreichen zu können (Art. 119 Abs. 1 ParlG), und die Pflicht des BR, Vorstösse bis zur nächsten Session zu beantworten (Art. 121 Abs. 1, Art. 124 Abs. 1 u. Art. 125 Abs. 2 ParlG). Schliesslich richten sich auch die Ergänzungs- und Gesamterneuerungswahlen in den BR (Art. 132 Abs. 1 u. Art. 133 Abs. 1 ParlG) sowie die Fristen für Voranschlag, Staatsrechnung, Jahresziele und Geschäftsbericht (Art. 142 Abs. 1 u. Art. 144 Abs. 1 u. 2 ParlG) nach dem Sessionsrhythmus.

- 9 Trotz dieser Bedeutung finden sich zum konkreten Sessionsrhythmus keine Vorgaben in der BV. Auch Art. 2 Abs. 1 ParlG präzisiert Art. 151 Abs. 1 Satz 1 nur dahingehend, dass er die regelmässigen Sessionen zu *ordentlichen Sessionen* erklärt, legt aber den Sessionsrhythmus – anders als noch Art. 1 GVG – im Interesse einer möglichst grossen Flexibilität (vgl. Ber. SPK-N ParlG, 3518 f.; AB N 2001 1310 f. [Detailberatung BG über die BVers]) nicht fest. Zu den Sessionsterminen schweigt sich selbst Art. 33d Abs. 1 Bst. a GRN aus. Einzig die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrates, die «am siebenten Montag nach der Wahl» des Nationalrates (Art. 53 Abs. 1 BPR) stattzufinden hat, liefert in dieser Hinsicht einen Anhaltspunkt. Indirekt wird so der Beginn der Winteression in den Wahljahren gesetzlich festgelegt. Zu beachten ist allerdings, dass sich aus spezifischen Verfassungsbestimmungen die Notwendigkeit ergeben kann, periodisch eine Session durchzuführen (z.B. mindestens jährlich; vgl. Art. 152 u. 176 Abs. 2).
- 10 Obwohl der rechtliche Rahmen also denkbar weit ist, hat sich das System der vierteljährlichen Sessionen als äusserst konstant erwiesen: Die eidg. Räte versammeln sich nach wie vor in jeder der vier Jahreszeiten meist während dreier Wochen à vier bis fünf Sitzungstagen zu einer ordentlichen Session. Pa.Iv. und Vorstösse, die den Sessionsrhythmus – mitunter aus Gründen einer besseren Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf – verändern wollten, blieben bisher stets erfolglos, da sie ihrerseits mit Nachteilen verbunden sind (Po. Zysiadis [01.3232] «Anzahl der Sessionen der Räte» vom 8. Mai 2001; pa.Iv. Dupraz [04.483] «Monatliche Sitzungen für eine bessere Effizienz des Parlamentes» vom 16. Dezember 2004, AB N 2006 472 ff.; pa.Iv. Gentil [04.491] «Monatliche Sitzungen für eine bessere Effizienz des Parlamentes» vom 16. Dezember 2004, AB S 2005 738 ff.; AB N 2006 472 ff.; AB S 2006 301 f.; pa.Iv. Galladé [11.453] «Parlamentssitzungen und Vereinbarkeit mit Beruf, Familie, Aus- oder Weiterbildung» vom 16. Juni 2011, AB N 2012 462 f.; pa.Iv. Feri [13.410] «Überprüfung des Sessionsrhythmus auf die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik» vom 12. März 2013, AB N 2014 665 ff.; pa.Iv. Mäder (20.460) «Sessionsplanung in ausserordentlichen Lagen gemäss Epidemien-gesetz» vom 10. September 2020, AB N 2021 1970). Erfolgreich war einzig ein Po. Teuscher (06.3844) «Session und Familie vereinbaren» vom 20. Dezember 2006, aufgrund dessen ab 2009 die Sommer-, Herbst- und Winteression im Interesse einer besseren Koordination mit den Schulferien vorverlegt wurden. Auf eine bessere Vereinbarkeit zielt sodann das Po. Feri (18.4252) «Parlamentarische Arbeit auf Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Politik prüfen» vom 13. Dezember 2018. Auch eine pa.Iv. Marra (20.476) «Im Hinblick auf die Bewältigung von nationalen Krisen muss die Arbeitsorganisation unseres Parlamentes angepasst werden» vom 29. Oktober 2020 griff das Thema unter dem Eindruck der Corona-Krise wieder auf (zurzeit [Stand: 30.4.2022] noch nicht behandelt).
- 11 Die ordentlichen Sessionen finden i.d.R. in beiden Räten gleichzeitig, d.h. in denselben Kalenderwochen, statt (Art. 2 Abs. 4 ParlG), wobei unklar ist, ob Art. 151 diese Gleichzeitigkeit verlangt (bejahend SPK-S, Ber. Verbesserungen, 6274; a.M. GONIN, CR Cst., Art. 151, Rz. 14). Die Koordinationskonferenz, gebildet aus den Büros von National- und Ständerat, legt die Kalenderwochen fest (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG). Einberufen werden die Räte von ihren Büros (Art. 33 Abs. 1 ParlG); dagegen wird die Vereinigte BVers von der Koordinationskonferenz einberufen (Art. 33 Abs. 2 ParlG). Die Versammlung der Räte ist also von der BVers selbst abhängig; nur dann, «wenn die Sicherheit der Bundesbehörden gefährdet ist oder der Bundesrat nicht in der Lage ist zu handeln», besteht eine gesetzliche Verpflichtung zu deren Einberufung (Art. 33 Abs. 3 ParlG), wobei es sich dann um eine Session «sui generis» handelt (BRUN DEL RE, Komm. ParlG,

Art. 2, Rz. 23; zu den a.o. Sessionen zählend z.B. nach THURNHERR, BSK BV, Art. 151, Rz. 12). Die Schlussabstimmung über einen Erlass muss in beiden Räten am gleichen Tag stattfinden (Art. 81 Abs. 1<sup>bis</sup> ParlG; vgl. GRAF, Komm. ParlG Aktualisierung, Art. 81, Rz. 8 ff.).

Art. 151 schweigt sich auch über den Tagungsort der BVers aus. Während über 150 Jahren ergaben sich Sitz und üblicher Tagungsort aus dem BB vom 27. November 1848 (AS I 47; AUBERT, Petit Comm., Art. 151, Rz. 9). Heute bestimmt Art. 32 Abs. 1 ParlG Bern zum «Sitz» der BVers, wobei damit seit jeher die Stadt – nicht der ganze Kanton – gemeint ist (vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 45; BURRI, Komm. ParlG, Art. 32, Rz. 1 ff.). In Ausnahmefällen kann das Parlament durch eBB nach Art. 32 Abs. 2 ParlG einen anderen Tagungsort bestimmen. So fanden die Herbstsession 1993 in Genf, die Frühjahrssession 2001 in Lugano und die Herbstsession 2006 in Flims statt. Die a.o. Session vom Mai 2021 wurde wegen der Corona-Pandemie zwar ausserhalb des Parlamentsgebäudes, aber doch in Bern durchgeführt. Dagegen scheiterte 2015 eine pa.Iv., die eine Session 2015 in den Kanton Wallis verlegen wollte (pa.Iv. Cramer [13.450] «Session extra muros im Jahr 2015 im Wallis», AB S 2014 42; AB N 2014 1254) (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 7; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1254). Bei Einberufung einer Session «sui generis» nach Art. 33 Abs. 3 ParlG kann die Nationalratspräsidentin oder der Nationalratspräsident auch selbst einen abweichenden Tagungsort bestimmen (so BURRI, Komm. ParlG, Art. 32, Rz. 9). In Umsetzung der pa.Iv. Handlungsfähigkeit und pa.Iv. Notrechtskompetenzen hat der Nationalrat als Erstrat im März 2022 zudem beschlossen, dass neu die Koordinationskonferenz einen alternativen Tagungsort festlegen kann, wenn eine Versammlung in Bern nicht möglich ist (Art. 32 Abs. 3 E-ParlG, AB N 2022 399; vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 45 u. 62 f.).

Art. 151 Abs. 1 kennt auch die *Sondersessionen* nicht, ja scheint ihnen mit dem Erfordernis der «regelmässigen» Versammlung sogar entgegenzustehen, doch soll damit eine «Mindestanforderung» und nicht eine «Beschränkung» zum Ausdruck gebracht werden (Zusatzber. SPK, 265). Ursprünglich reine Parlamentspraxis, später in Art. 1 Abs. 2<sup>bis</sup> GVG verankert, ergibt sich heute aus Art. 2 Abs. 2 ParlG, dass Sondersessionen «zum Abbau der Geschäftslast», also zur Behandlung der «Alltagsgeschäfte» (Zusatzber. SPK, 265), möglich sind; insofern sind sie noch zu den ordentlichen Sessionen zu zählen (vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1256; ferner AUBERT, Petit Comm., Art. 151, Rz. 6), d.h. als deren bedarfsabhängige Ergänzungen zu verstehen (vgl. auch Zusatzber. SPK, 265). Der Klarheit hätte es aber durchaus gedient, wenn die Sondersession als «zusätzlich [...] beschlossene Session» (Ber. SPK-N Revision BV, 1161) – entsprechend der pa.Iv. Petitpierre (90.228) «Parlamentsreform» vom 14. März 1990 und der pa.Iv. Rhinow (90.229) «Parlamentsreform» vom 14. März 1990 (vgl. Ber. SPK-N Revision BV, 1161 u. 1173) – als eigener Sessionstypus in der BV verankert worden wäre, denn es versteht sich keineswegs von selbst, dass der Sessionsbegriff von Art. 151 Abs. 1 sowohl die «normalen ordentlichen» als auch die «besonderen ordentlichen» Sessionen erfasst. Dies gilt umso mehr, als die Einrichtung der Sondersession den in Satz 2 von Art. 151 Abs. 1 zum Ausdruck kommenden Hauptunterschied zwischen der *von Gesetzes wegen stattfindenden* ordentlichen und der *auf Verlangen zu beschliessenden* a.o. Session (vgl. SÄGESSER, Komm. Bundesbehörden, Art. 151, Rz. 183 u. 186) stark relativiert und eine sehr häufige Ansetzung von Sondersessionen dem nach wie vor präsenten «Leitbild eines Milizparlaments» (TSCHANNEN, Staatsrecht, Rz. 1125) zuwiderlaufen würde.

Sondersessionen mussten bis Januar 1992 in beiden Räten gleichzeitig durchgeführt werden (Art. 1 u. 3 GVG [i.d.F. vom 1. 12. 1962 (AS 1962 773 ff.)]), was der Tatsache nicht gerecht wurde,

dass i.d.R. nur der Nationalrat auf Sondersessionen zum Abbau der Geschäftslast angewiesen ist, und zwar meist ein Mal pro Jahr (vgl. Faktenber. PD Sessionen, Anhang I mit einem Überblick über die Sondersessionen seit 1992). Seither kann sie jeder Rat «für sich [...] beschliessen» (Art. 2 Abs. 2 ParlG). Das Zweikammersystem bzw. der Grundsatz der Gleichstellung der beiden Räte (Art. 148 Abs. 2) steht einem formell getrennten Verfahren nicht entgegen, solange es die materielle Gleichwertigkeit der beiden Kammern nicht tangiert (vgl. Ber. K-N pa.Iv. Parlamentsreform, 667). Trotzdem wäre aber auch unter diesem Gesichtspunkt eine Erwähnung der Sondersession in der BV wünschbar: Die Formulierung in Abs. 1, wonach sich «[d]ie Räte versammeln», soll sich zwar «auf die einzelnen Räte» beziehen (Zusatzber. SPK, 265), lässt aber eher an *beide* Räte denken, umso mehr, als sich die «Räte», die unmittelbar anschliessend in Abs. 2 genannt werden, nur gleichzeitig zu einer a.o. Session versammeln können.

- 15 Weder die BV noch das ParlG äussern sich zu den Modalitäten einer Verschiebung oder gar eines Abbruchs einer Session. Den erstmaligen Abbruch einer Session am 15.3.2020 beschlossen die Büros beider Räte, wobei deren Zuständigkeit umstritten war (vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 21). Zur Klärung schlug der Nationalrat als Erstrat im März 2022 in Umsetzung der pa.Iv. Handlungsfähigkeit und pa.Iv. Notrechtskompetenzen vor, dass eine Verschiebung oder eine «vorzeitige Beendigung» einer Session grundsätzlich von beiden Räten gemeinsam und im physischen Verhinderungsfall von der Koordinationskonferenz zu beschliessen sei (Art. 33a E-ParlG, AB N 2022 400; vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 44 f. u. 64).

### III. Ausserordentliche Sessionen (Abs. 2)

- 16 Art. 151 Abs. 2 regelt die Einberufung der Räte zu a.o. Sessionen (die nicht mit den Sondersessionen [vgl. Rz. 13] verwechselt werden dürfen). Die a.o. Session dient nicht der Erledigung der normalen Ratsgeschäfte, sondern der Reaktion auf «ausserordentliche Ereignisse» (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 11) oder der Behandlung «schwelende[r] Fragen» (THURNHERR, BSK BV, Art. 151, Rz. 11). Das Recht, die Einberufung einer a.o. Session zu verlangen, kommt einem Viertel der Mitglieder eines jeden Rates zu, d.h. 50 Mitgliedern des National- und 12 Mitgliedern des Ständerates. Es ist also ein Minderheitenrecht zur «Mitbestimmung der politischen Agenda» (Ber. SPK-N ParlG, 3519). Überdies kann der BR die Einberufung zu einer a.o. Session verlangen. Dringlichkeit ist keine Voraussetzung (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 9; TSCHANEN, Staatsrecht, Rz. 1258). Zu a.o. Sessionen versammeln sich – wie zu ordentlichen Sessionen – *beide* Räte, und zwar i.d.R. in denselben Kalenderwochen (Art. 2 Abs. 3 u. 4 ParlG; vgl. Ber. Verbesserungen, 6809 ff.). Die Einberufung einer a.o. Session verlangten bisher fast ausschliesslich Minderheiten des *Nationalrates* (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 12); vom Ständerat ging ein solches Begehren erstmals im Zug der Corona-Krise am 25.3.2020 aus (vgl. Faktenber. Sessionen, Anhang II mit einem Überblick über sämtliche bisherigen von einem Viertel eines Rates verlangten a.o. Sessionen).
- 17 Die in Abs. 2 erwähnten Berechtigten können die Einberufung zu einem bestimmten Thema bloss «verlangen». Die Einberufung selbst samt Traktandierung (mindestens, aber nicht zwingend nur der «verlangten» Gegenstände) erfolgt wie üblich durch die Büros der beiden Räte (Art. 33 Abs. 1 ParlG) – die allerdings auf Begehren hin zur Einberufung *verpflichtet* sind (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 11) – und die Festlegung des Zeitraums durch die Koordina-

tionskonferenz (Art. 37 Abs. 2 Bst. a ParlG; vgl. BRUN DEL RE, Komm. ParlG, Art. 2, Rz. 20 f.). Dabei schreibt die BV nicht vor, wie rasch nach dem Begehren eine a.o. Session stattfinden muss, sondern gibt den Büros einen gewissen Spielraum (vgl. Ber. Verbesserungen, 6807). Sinn und Zweck dieses Rechts dürfen sie aber nicht durch unnötige Verzögerung vereiteln. Die einzige gesetzlich vorgesehene Frist (von konkret drei Wochen) findet sich im Finanzhaushaltsrecht für dringliche Nachtrags- und Zusatzkredite von über CHF 500 Mio. (Art. 28 Abs. 3 u. Art. 34 Abs. 4 FHG; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 151, Rz. 11 m.w.H.). Gemäss Beschluss des Nationalrates als Erstrat vom März 2022 soll neu geregelt werden, dass eine a.o. Session in definierten Krisensituationen «unverzüglich» einzuberufen sei (Art. 2 Abs. 3<sup>bis</sup> E-ParlG, AB N 400 2022; vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 43 f., 59 f.).

Der auf die pa.Iv. SPK-S (10.440) «Verbesserungen der Organisation und der Verfahren des Parlamentes» vom 22. März 2010 zurückgehende Art. 2 Abs. 3 ParlG wiederholt zunächst auf Gesetzesstufe den Wortlaut von Art. 151 Abs. 2, erweitert ihn insofern, als ausdrücklich auch die Möglichkeit erwähnt wird, die Vereinigte BVers einzuberufen, schränkt ihn aber gleichzeitig erheblich ein, indem nur Beratungsgegenstände zulässig sind, die in beiden Räten oder in der Vereinigten BVers hängig sind (vgl. dazu auch Ber. Verbesserungen, 6806 ff. u. 6809 ff.). Hintergrund dieser Gesetzesrevision bildete eine Zunahme der a.o. Sessionen, in denen das Büro des Nationalrates alle hängigen parlamentarischen Vorstösse auf die Traktandenliste setzte – wobei im Ständerat häufig keine eigenen Geschäfte zu beraten waren (vgl. LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 151, Rz. 8).

Die Einschränkung von Art. 2 Abs. 3 ParlG ist verfassungsrechtlich fragwürdig: Art. 151 Abs. 2 BV räumt zum einen jedem Rat allein das Recht ein, eine a.o. Session einzuberufen, und beschränkt dies zum andern nicht auf bestimmte Beratungsgegenstände. Für den BR ist die Einschränkung von Art. 2 Abs. 3 ParlG unproblematisch, da er die erforderlichen Beratungsgegenstände selbst vorgängig einbringen kann. Eine Kommission kann immerhin den Beratungsgegenstand selbst einbringen, wenn auch nicht selbst dazu eine a.o. Session verlangen. Am einschneidendsten ist die Regel für die Minderheit eines Rates, da ihre Mitglieder die erforderlichen Beratungsgegenstände weder rechtzeitig (da Ratsmitglieder Motionen überhaupt nur während einer Session einreichen können) noch ohne mindestens ein Mitglied des andern Rates herbeiführen können (vgl. BRUN DEL RE, Komm. ParlG, Art. 2, Rz. 19, Fn. 6). Selbst wenn man diese Einschränkung durch die in Art. 151 angelegte gemeinsame Versammlung der beiden Räte gerechtfertigt sähe (vgl. Ber. Verbesserungen, 6809 f.), trüge eine Gesetzesbestimmung, die zumindest auch *künftige* Beratungsgegenstände beider Räte zuliesse, dem Verfassungsrahmen besser Rechnung (vgl. CARONI/SCHMID, Notstand, 719). Der Nationalrat als Erstrat hat im Rahmen der Umsetzung der pa.Iv. Handlungsfähigkeit und pa.Iv. Notrechtskompetenzen allerdings im März 2022 an diesem Erfordernis ausdrücklich festgehalten (AB N 2022 400). Gemäss SPK-N ging es darum, zu verhindern, dass a.o. Sessionen zur Diskussion von «nicht mehrheitsfähigen Anliegen einer Minderheit» verlangt werden können (Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 45).

Eine *lex specialis* zu Art. 151 Abs. 2 stellt Art. 185 Abs. 4 Satz 2 dar, wonach im Fall eines dringlichen Truppenaufgebots durch den BR unter gewissen Voraussetzungen «unverzüglich» die BVers einzuberufen ist. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine a.o. Session (BRUN DEL RE, Komm. ParlG, Art. 2, Rz. 23; vgl. auch Art. 77 Abs. 3 MG u. Komm. zu Art. 185 Abs. 4, Rz. 200 ff.).

**Art. 152\*****Vorsitz**

**Jeder Rat wählt aus seiner Mitte für die Dauer eines Jahres eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie die erste Vizepräsidentin oder den ersten Vizepräsidenten und die zweite Vizepräsidentin oder den zweiten Vizepräsidenten. Die Wiederwahl für das folgende Jahr ist ausgeschlossen.**

## Présidence

Chaque conseil élit pour un an de ses membres à la présidence, un deuxième à la première vice-présidence et un troisième à la seconde vice-présidence. Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante.

## Presidenza

Ciascuna Camera elegge al suo interno, per la durata di un anno, un presidente nonché il primo e il secondo vicepresidente. La rielezione degli uscenti per l'anno successivo è esclusa.

**Materialien:** Ber. SPK-N Revision BV, 1140 ff.; Art. 130 VE 95; Erläuterungen VE 95, 152 f.; Art. 143 VE 96; Botsch. VE 96, 378 ff.; Zusatzber. SPK, 266 ff.; AB N Verfassungsreform 65; AB S Verfassungsreform 124; Faktenber. PD betr. Alterspräsident/in vom Dezember 2019, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-alterspraesident-d.pdf>> (30.6.2022; zit. Faktenber. PD Alterspräsident/in); Faktenber. PD Nationalratspräsidentin 2021/2022, Kälin Irène vom Dezember 2021, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-nrp-d.pdf>> (30.6.2022; zit. Faktenber. PD NRP); Faktenber. PD Ständeratspräsident 2021/2022, Hefti Thomas vom Dezember 2021, <<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-srp-d.pdf>> (30.6.2022; zit. Faktenber. PD SRP); pa.Iv. SPK-N (20.437) «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern» vom 29. Mai 2020 (zit. pa.Iv. Handlungsfähigkeit); pa.Iv. SPK-N (20.438) «Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen» vom 29. Mai 2020 (zit. pa.Iv. Notrechtskompetenzen); Ber. SPK-N zu den pa.Iv. «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern/Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisensituationen» vom 27. Januar 2022, BBl 2022 301, 1 ff. (zit. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit).

**Literatur:** GRAF MARTIN, Die Büros des Nationalrates und des Ständerates: Hierarchisch vorgesetzte Parlamentsleitungen oder Organe der Selbstorganisation des Rates? Parlament 2/2015, 14 ff. (zit. Büros).

**Inhaltsübersicht**

Rz.

I.	Entstehungsgeschichte	1
II.	Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer	2
III.	Organisation und Aufgaben	12

**I. Entstehungsgeschichte**

- 1 Art. 152 entspricht im Wesentlichen Art. 78 und Art. 82 aBV bzw. Art. 67 und 71 BV 1848. Im Unterschied zu ihren Vorgängerinnen und entgegen dem Entwurf des BR (vgl. Art. 143 VE 96; Botsch. VE 96, 380; AB N Verfassungsreform 65) sieht die geltende BV aber eine zweite Vizepräsidentin oder einen zweiten Vizepräsidenten vor und verzichtet auf die Regelung des Stimm- und Wahlrechts der Präsidentinnen oder Präsidenten der beiden Räte (vgl. Botsch. VE 96, 380); die entsprechende Bestimmung findet sich heute in Art. 80 ParlG. Die Regelung, wonach die Ratsprä-

\* Die Autoren danken den Herren Micha Herzog, MLaw, Rechtsanwalt, Luca Müller und Cédric Schäd, BLaw, für die Unterstützung bei der Bereinigung des Textes.

siden für die Dauer eines Jahres gewählt werden, entspricht der bereits seit 1848 geübten Praxis und den früheren Geschäftsreglementen der Räte. Die Idee, die Amtsdauer auf zwei Jahre zu verlängern, wurde im Rahmen der Verfassungsreform zwar erwogen (vgl. Art. 130 VE 95; Erläuterungen VE 95, 152 f.), vermochte sich aber nicht durchzusetzen (vgl. Ber. SPK-N Revision BV, 1150 ff.; Zusatzber. SPK, 267 f.). Gleichzeitig erfuhr das Verbot der Wiederwahl für das folgende Jahr eine starke Vereinfachung gegenüber der aBV, die für den Ständerat noch eine «Kantonsklausel» (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 152, Rz. 2) gekannt hatte. Demnach konnte «[a]us den Abgeordneten desjenigen Kantons, aus welchem für eine ordentliche Sitzung der Präsident gewählt worden» war, «für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder der Präsident noch der Vizepräsident gewählt werden». Überdies durften «Abgeordnete des gleichen Kantons nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden» (Art. 82 Abs. 2 u. 3 aBV). Obwohl diese Einschränkung aufgegeben wurde, hielt sich der Ständerat bei der Wahl seines Präsidiums bisher aber an die früheren Vorschriften. Am meisten Personen im Präsidentenamt stellte bis heute der Kanton Waadt (17), gefolgt von Bern (15), Thurgau und St. Gallen (beide 12) sowie Zürich (11) (vgl. Faktenber. PD SRP, 3 u. 6).

## II. Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer

Satz 1 regelt die Zusammensetzung, Wahl und Amtsdauer des Präsidiums beider Räte. Voraus- 2  
zuschicken ist, dass die BVers selbst, also das Bundesparlament als Ganzes, über kein Präsidium verfügt. Darin unterscheidet sie sich von den beiden anderen obersten Bundesbehörden (Art. 172 Abs. 1 BV; Art. 14 BGG). Art. 152 Satz 1 sieht nur je ein Präsidium für jede der beiden gleichberechtigten Kammern vor. Hinzu kommt das Präsidium der Vereinigten BVers (Art. 157), die aber einzig eine besondere Verhandlungsform bzw. allenfalls ein Organ der beiden Räte darstellt (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 157, Rz. 3; THURNHERR, BSK BV, Art. 157, Rz. 5; Komm. zu Art. 157, Rz. 3). Was das Verhältnis zu den Präsidien der (anderen) obersten Bundesbehörden angeht, so ist Art. 148 Abs. 1 massgebend.

Die Präsidien beider Räte bestehen aus je drei Mitgliedern: einer Präsidentin oder einem Prä- 3  
sidenten sowie einer ersten Vizepräsidentin oder einem ersten Vizepräsidenten und einer zweiten Vizepräsidentin oder einem zweiten Vizepräsidenten. Weitere Leitungsorgane schreibt die BV nicht vor, schliesst sie aber auch nicht aus, sondern überlässt sie der Gesetzgebung (vgl. Rz. 12 ff.).

Der Ausdruck «aus seiner Mitte» betont, dass der jeweilige Rat Wahlkörper ist und nur seine 4  
jeweiligen Mitglieder wählbar sind (THURNHERR, BSK BV, Art. 152, Rz. 2). Insb. bedarf eine Wahl keiner Zustimmung des andern Rates (vgl. SÄGESSER, Komm. Bundesbehörden, Art. 152, Rz. 192). Das bedeutet insb. auch, dass die Mitglieder des Ständerates kein Mitbestimmungsrecht betr. Nationalratspräsidium haben, obschon die Nationalratspräsidentin oder der Nationalratspräsident auch in der Vereinigten BVers (Art. 157 Abs. 1) sowie deren Büro (Art. 39 Abs. 2 ParlG) den Vorsitz führt und in der Praxis zumeist auch die Verwaltungsdelegation leitet.

Die Wahl erfolgt im Nationalrat jeweils unmittelbar nach der Konstituierung und anschliessend 5  
zu Beginn jeder Wintersession (Art. 6 Abs. 1 GRN), im Ständerat mangels Konstituierung (vgl. Komm. zu Art. 150, Rz. 18) stets zu Beginn der Wintersession (Art. 3 Abs. 1 GRS). Das Wahlverfahren richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen (Art. 130 f. ParlG). Bei der Wahl wird in

erster Linie auf die Grösse der jeweiligen Fraktion bzw. Gruppe in ihrem Rat geachtet und bisweilen ein mehrjähriger Verteilschlüssel vereinbart (vgl. BURRI, Komm. ParlG, Art. 34, Rz. 11 ff.). Nach Art. 6 Abs. 2 GRN ist nebst der Fraktionsstärke auch den Amtssprachen angemessen Rechnung zu tragen. Was die fraktionsinterne Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für die beiden Ratspräsidien angeht, so sind «u.a. die Anciennität, die Sprachzugehörigkeit sowie das Geschlecht der interessierten Ratsmitglieder von Bedeutung» (LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 152, Rz. 7).

- 6 Die Amtsdauer ist ausdrücklich auf ein Jahr beschränkt. Sie entspricht derjenigen der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten (Art. 176 Abs. 2), ist aber nur halb so lang wie diejenige der Kommissionspräsidentinnen und -präsidenten (Art. 17 Abs. 2 GRN; Art. 13 Abs. 2 GRS). Gemeint ist allerdings nicht strikte ein astronomisches Jahr von 365 bzw. 366 Tagen; das Amt endet zu Beginn der auf die Wahl folgenden Wintersession mit der Wahl der Nachfolgerin oder des Nachfolgers. Die einjährige Amtsdauer dient nicht nur der Begrenzung persönlicher Macht und Verhinderung einer «petite camarilla», sondern ermöglicht auch eine höhere Rotation und damit Vielfalt insb. der Fraktions- und Sprachzugehörigkeiten im Präsidium (AUBERT, Petit Comm., Art. 152, Rz. 3). Nachteile sind aber beschränkte Erfahrung sowie mangelnde Kontinuität in der Ratsführung sowie eine Schwächung der BVer im Verkehr mit dem BR und im Verhältnis zu den Parlamenten anderer Staaten (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 152, Rz. 4; BURRI, Komm. ParlG, Art. 34, Rz. 2 u. 16; THURNHERR, BSK BV, Art. 152, Rz. 5 f.). Gemildert werden diese Nachteile durch den Umstand, dass die Präsidentinnen und Präsidenten zuvor fast immer bereits mehrere Jahre Einsitz in Leitungsorganen hatten.
- 7 Scheidet ein Mitglied des Präsidiums vorzeitig aus dem Amt, erfolgt eine Ersatzwahl für den Rest des Amtsjahres. Eine Ausnahme bilden die Ratspräsidentinnen und -präsidenten selbst, die nur ersetzt werden, wenn sie vor Beginn der Sommersession ausscheiden (Art. 6 Abs. 3 GRN; Art. 3 Abs. 3 GRS), ansonsten gilt die übliche Stellvertretungsregelung (Art. 7 Abs. 2 u. 3 GRN; Art. 4 Abs. 2 u. 3 GRS).
- 8 Satz 2 schliesst aus, dass ein Mitglied des Präsidiums für das folgende Jahr in die gleiche Funktion wiedergewählt werden kann (LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 152, Rz. 3). Die übrigen Funktionen der Ratsleitungsorgane sind davon nicht betroffen. Ebenso wenig schliesst die Bestimmung aus, dass jemand nach mindestens einjähriger Pause wiederum in dieselbe Funktion gewählt werden kann (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 152, Rz. 5; BURRI, Komm. ParlG, Art. 34, Rz. 10), was allerdings im Nationalrat letztmals im Jahre 1883, im Ständerat letztmals im Jahre 1889 vorkam (vgl. Faktenber. PD NRP, 7 u. 15 f.; Faktenber. PD SRP, 7 u. 17 f.).
- 9 Ebenfalls zulässig, wenn auch nicht ausdrücklich geregelt, ist der (praktizierte) Grundsatz, dass die zweite Vizepräsidentin oder der zweite Vizepräsident im folgenden Jahr zur ersten Vizepräsidentin oder zum ersten Vizepräsidenten und im dritten Jahr zur Präsidentin oder zum Präsidenten gewählt wird (vgl. auch LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 152, Rz. 7). Für das Büro des Ständerates beginnt dieser «*cursus honorum*» seit vielen Jahren bereits mit der Wahl zur Ersatzstimmzählerin oder zum Ersatzstimmzähler (vgl. BURRI, Komm. ParlG, Art. 34, Rz. 10), umfasst somit fünf Stufen und damit im Regelfall alle Büro-Funktionen (zur möglichen Ausnahme vgl. Rz. 7). Eine analoge Verfassungskonvention kennzeichnet die Wahl der Mitglieder des Nationalratspräsidiums (vgl. zum Ganzen LANZ, St. Galler Kommentar [3. Aufl.], Art. 152, Rz. 7). Dort allerdings umfasst die Laufbahn nur die drei präsidialen Stufen; die übrigen Funk-

tionen des nationalrätlichen Büros (Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten sowie [Ersatz-] Stimmzählerinnen und -zähler) sind nicht Teil der Karriereleiter.

Unter den 200 Personen, die bisher das Präsidentenamt des *Nationalrates* bekleideten (Stand: Dezember 2021), finden sich 15 Frauen. Die erste Frau hatte das Amt 1977 inne. Das Durchschnittsalter beträgt 52,5 Jahre. Der jüngste Nationalratspräsident war 30 Jahre (1849), der älteste 71 Jahre alt (1919) (vgl. Faktenber. PD NRP, 2 f. u. 6 f.). 10

Unter den 199 Personen, die bisher das Präsidentenamt des *Ständerats* bekleideten (Stand: Dezember 2021), finden sich sogar nur vier Frauen. Die erste Frau hatte das Amt 1991/92 inne. Das Durchschnittsalter der «Senatspräsidentinnen und -präsidenten» liegt mit 54 Jahren nur leicht höher als bei den Amtskolleginnen und -kollegen im Nationalrat. Der jüngste Ständeratspräsident war 31 Jahre (1875), der älteste 74 Jahre alt (1919). 2008 wurde erstmals seit 1890 wieder ein Ständeratspräsident gewählt, der noch keine 40 Jahre alt war (vgl. Faktenber. PD SRP, 2 f. u. 6 f.). 11

### III. Organisation und Aufgaben

Ausser den Begriffen «Vorsitz» und «Präsidentin»/«Präsident» bzw. «erste Vizepräsidentin»/«erster Vizepräsident» sowie «zweite Vizepräsidentin»/«zweiter Vizepräsident» enthält die BV keinerlei Vorschriften über die Organisation und die Aufgaben der parlamentarischen Leitungsorgane (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 152, Rz. 7; GONIN, CR Cst., Art. 152, Rz. 7). Die diesbezüglichen Regelungen finden sich einzig im ParlG und den beiden Ratsreglementen. 12

Das ParlG sieht hierzu folgende Organisation vor (vgl. zum Ganzen BURRI, Komm. ParlG, Art. 34–39; GONIN, CR Cst., Art. 152, Rz. 15 ff.; THURNHERR, BSK BV, Art. 152, Rz. 7 ff.): Die Präsidentin bzw. der Präsident und die beiden Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten bilden das jeweilige *Präsidium* ihres Rates (Art. 34 ParlG). Die Präsidien bilden zusammen mit weiteren in den Reglementen vorgesehenen Mitgliedern das jeweilige *Ratsbüro* (Art. 35 Abs. 2 ParlG), das denselben Status wie eine Kommission hat (Art. 35 Abs. 3 ParlG). Die beiden Ratsbüros wiederum bilden – gewissermassen als gemeinsame Kommission beider Räte – zusammen die *Koordinationskonferenz* (Art. 37 Abs. 1 ParlG), mit der Besonderheit, dass ihre Beschlüsse der übereinstimmenden Zustimmung beider Büros bedürfen (Art. 37 Abs. 4 ParlG). Die Koordinationskonferenz wählt aus ihrer Mitte – quasi als Subkommission – die *Verwaltungsdelegation* (Art. 38 ParlG), die in der Praxis fast immer aus den beiden Präsidien besteht. Der Nationalrat hat im Rahmen der pa.Iv. Handlungsfähigkeit und der pa.Iv. Notrechtskompetenzen als Erstrat im März 2022 allerdings beschlossen, die Verwaltungsdelegation durch eine von den Büros bzw. Präsidien weitgehend unabhängige *Verwaltungskommission* zu ersetzen (Art. 38 E-ParlG, AB N 2022 404; vgl. Ber. SPK-N Handlungsfähigkeit, 64 ff.). Schliesslich bilden die beiden Präsidien gemeinsam das Büro der Vereinigten BVers (Art. 39 Abs. 1 ParlG). 13

Der Nationalrat kennt überdies für die konstituierende Sitzung nach der Gesamterneuerung die Besonderheiten der *Alterspräsidentin* bzw. des *Alterspräsidenten* sowie des *provisorischen Büros* (Art. 2–4 GRN). Alterspräsidentin oder Alterspräsident ist das Ratsmitglied mit der längsten ununterbrochenen Amtsdauer, bei gleicher Amtsdauer das ältere Mitglied (Art. 2 Abs. 1 GRN), wobei die durchschnittliche ununterbrochene Amtsdauer der Alterspräsidentin bzw. des Alterspräsidenten im Nationalrat bisher 22,4 Jahre betrug. Bis 2002 war das an Lebensjahren älteste 14

Mitglied Alterspräsident (die erste Alterspräsidentin amtierte erst 2019), wobei das Durchschnittsalter bei 73 Jahren lag (vgl. Faktenber. PD Alterspräsident/in, 2). Die Alterspräsidentin oder der Alterspräsident ernennt und präsidiert das provisorische Büro und führt bis zur Wahl der neuen Präsidentin oder des neuen Präsidenten den Vorsitz im Rat (Art. 3 Abs. 1 GRN). Der Ständerat kannte nur bei seiner (bis heute wirksamen) Konstituierung (vgl. Komm. zu Art. 150, Rz. 18) im Jahre 1848 einen Alterspräsidenten und bräuchte einen solchen erst wieder in der Konstellation von Art. 193 Abs. 3 (vgl. HANGARTNER/KLEY, Demokratische Rechte, Rz. 1526).

- 15 Die erwähnten Organe – wobei es Art. 31 ParlG versäumt, den Präsidentinnen bzw. Präsidenten selbst formal Organstellung zukommen zu lassen (BIAGGINI, Komm. BV, Art. 152, Rz. 6; THURNHERR, BSK BV, Art. 152, Rz. 8) – haben folgende zentralen Aufgaben:
- 16 Die *Ratspräsidentinnen und -präsidenten* haben zur Hauptaufgabe die Leitung der Ratsverhandlungen, die Festlegung der Tagesordnung im Rahmen der Sessionsplanung des Büros, die Leitung von Präsidium und Büro sowie die Vertretung des Rates gegen aussen (Art. 7 Abs. 1 GRN; Art. 4 Abs. 1 GRS). Sodann üben sie das Hausrecht in den Ratssälen aus (Art. 69 ParlG) und entscheiden erstinstanzlich über die rechtliche Zulässigkeit von pa.Iv. und Vorstössen (Art. 23 Abs. 1 GRN; Art. 19 Abs. 1 GRS). Sie stimmen ausser in den Fällen des qualifizierten Mehrs nicht ab, haben aber bei Stimmgleichheit den Stichentscheid (Art. 80 ParlG). Bei Wahlen üben sie ihr Stimmrecht normal aus (vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 152, Rz. 11; ausdrücklich noch Art. 78 Abs. 3 u. Art. 82 Abs. 4 aBV).
- 17 Die *Nationalratspräsidentin* oder der *Nationalratspräsident* übt überdies den Vorsitz der Vereinigten BVers (Art. 157 Abs. 1) sowie von deren Büro (Art. 39 Abs. 2 ParlG) aus, was aber neben dem Not-Einberufungsrecht nach Art. 33 Abs. 3 ParlG die einzige rechtliche Prärogative der nationalrätlichen gegenüber der ständerätlichen Ratsleitung ist.
- 18 Den *Vizepräsidentinnen und -präsidenten* obliegt in erster Linie die Stellvertretung (Art. 7 Abs. 2 GRN; Art. 4 Abs. 2 GRS) sowie die Unterstützung im Rahmen des Präsidiums.
- 19 Den *jeweiligen Präsidien als Kollegium* kommen nur wenige spezifische Aufgaben zu (vgl. Art. 7 Abs. 4 Bst. b GRN; Art. 4 Abs. 4 Bst. b GRS), insb. die Konfliktlösung punkto parlamentarischer Informationsrechte (Art. 7 Abs. 3–7 ParlG) und die Information durch den BR in ausserpolitischen Belangen (Art. 152 Abs. 2 ParlG). Ein Sonderfall ist die Ermächtigung zu Zwangsmassnahmen gegenüber Ratsmitgliedern (Art. 18 f. ParlG): Hierfür bilden die *Ratspräsidien* eine gemeinsame «Kommission» (Art. 14<sup>bis</sup> Abs. 2 VG).
- 20 Den *Ratsbüros* wiederum obliegen zahlreiche Leitungsaufgaben, allen voran die Einberufung des jeweiligen Rates (Art. 33 Abs. 1 ParlG), die Festlegung des Sessionsprogramms (Art. 9 Bst. a GRN; Art. 6 Bst. a GRS), die Wahl der Mitglieder und Präsidien der Kommissionen (Art. 43 Abs. 1 ParlG), die Festlegung ihrer Sachbereiche und die Zuteilung der Geschäfte an sie (Art. 9 Bst. b–c GRN; Art. 6 Bst. b–c GRS).
- 21 Hauptaufgabe der *Koordinationskonferenz* ist die Koordination im Zweikammersystem, insb. durch Festlegung der Kalenderwochen für Sessionen und die Besorgung des Geschäftsverkehrs zwischen den Räten sowie zwischen diesen und dem BR (Art. 37 Abs. 2 Bst. a u. b ParlG).
- 22 Der *Verwaltungsdelegation* obliegt die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung (Art. 38 Abs. 2 ParlG).

Das *Büro der Vereinigten BVers* bereitet deren Sitzungen vor und kann Kommissionen der Vereinigten BVers, bestehend aus zwölf Mitgliedern des National- und fünf Mitgliedern des Ständerrates, einsetzen (Art. 39 Abs. 3 u. 4 ParlG). 23

Bei der Regelung der Aufgaben parlamentarischer Leitungsorgane ist stets zu berücksichtigen, dass die Organisation der BVers auf dem Grundsatz der Gleichberechtigung ihrer Mitglieder beruht. Jedes parlamentarische Leitungsorgan hat stets Diener, nicht Chef der Ratsmitglieder zu sein (vgl. GRAF, Büros, 14 u. 19 f.). Dies gilt insb. für die Ratsbüros, die Koordinationskonferenz und die Verwaltungsdelegation, die nicht wie die Ratsmitglieder, die Ratsplena und die Kommissionen direkt durch die BV legitimiert sind. 24