

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Bundeskanzlei
Gurtengasse 5
3011 Bern
E-Mail: recht@bk.admin.ch

Freiburg, 28.04.2026

STELLUNGNAHME ZUM VERNEHMLASSUNGSENTWURF ZUR NEUORDNUNG DER AUSSERPARLAMENTARISCHEN KOMMISSIONEN IM RAHMEN DER ÜBERPRÜFUNG 2025

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die Schweizerische Menschenrechtsinstitution (SMRI) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur geplanten Neuordnung der ausserparlamentarischen Kommissionen im Rahmen der Überprüfung 2025.

Die SMRI ist die unabhängige nationale Menschenrechtsinstitution der Schweiz. Sie trägt zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte in allen Lebensbereichen und auf allen staatlichen Ebenen in der Schweiz bei. Als nationale Menschenrechtsinstitution arbeitet sie auf der Grundlage der Pariser Prinzipien der UNO. Die SMRI ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Ihre Rechtsgrundlage findet sich im Bundesgesetz über Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte (Art. 10a ff.). Finanziert ist sie vom Bund und den Kantonen. Sie ist jedoch autonom, politisch, institutionell und ideologisch unabhängig. Ihrer Rolle und Aufgabe entsprechend, äussert sich die SMRI nachfolgend in erster Linie zu den grund- und menschenrechtlichen Aspekten der Vernehmlassungsvorlage.

Die Stellungnahme der SMRI bezieht sich auf Art. 57g^{bis} E-RVOG und ist auf grundrechtliche Bedenken und Probleme beschränkt. Aus Sicht der SMRI bestehen mehrere verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dieser Regelung. In einer Zeit, in welcher der Raum für Meinungsäusserungen ohnehin schon schrumpft («shrinking space») führt diese Regelung zu einer weiteren Einschränkung der Möglichkeit konstruktiver Debatten. Es würden die Petitionsfreiheit sowie die Meinungsäusserungsfreiheit der Mitglieder von Ausserparlamentarischen Kommissionen (APK) eingeschränkt.

Verfassungsrechtliche Bedenken zu Art. 57g^{bis} E-RVOG

Der Zweck von APKs ist gemäss Art. 57a RVOG die Beratung von Bundesrat und Bundesverwaltung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben, vor allem dort, wo spezifische Kenntnisse in der Verwaltung fehlen. Sie sind eigenständig und fördern einen ausgewogenen politischen Diskurs.

Vorweg ist zu erwähnen, dass mit Art. 8^{ter} RVOG bereits heute eine Kommunikationsregelung für APKs besteht. Diese Regelung sieht vor, dass bei der Information der Öffentlichkeit durch die APKs Zurückhaltung geboten ist. Bereits vor diesem Hintergrund ist die Notwendigkeit einer weiteren, noch restriktiveren Neuregelung fraglich.

Petitionsfreiheit

Die geplante Neuregelung in Art. 57g^{bis} E-RVOG sieht vor, dass die direkte Kommunikation zwischen APKs und den Mitgliedern oder Organen der Bundesversammlung nur noch über die zuständige Behörde stattfinden darf. Damit wird in das Petitionsrecht der APK-Mitglieder eingegriffen, indem ihnen der Zugang zum Parlament verwehrt wird.

Das in Art. 33 Abs. 1 BV verankerte Petitionsrecht garantiert jeder Person das Recht, Petitionen an Behörden zu richten, ohne dass daraus Nachteile erwachsen dürfen. Im Sinne von Art. 33 BV ist auch das Parlament eine «Behörde», an die sich jede Person wenden kann.¹ Die Norm verfolgt einen doppelten Schutzzweck: zum einen wird damit ein form- und verfahrensfreier Zutritt der Bürger*innen zur Behörde gewährleistet und zum anderen wird die Sanktionslosigkeit dieses Zutritts gesichert.²

Es ist unklar, ob sich das in Art. 57g^{bis} E-RVOG enthaltene Verbot primär an die APKs als Kollektive oder auch an die einzelnen Mitglieder richtet. Ein Teil dieser Unklarheit rührt daher, dass APKs keine juristischen Personen sind. Allerdings ist diese Unschärfe für die grundrechtliche Würdigung zweitrangig, da das Verbot einer Kommunikation in das Petitionsrecht eingreift, ob es sich nun an ein Kollektiv oder an einzelne Mitglieder richtet. Selbst wenn man APKs analog zu juristischen Personen des öffentlichen Rechts behandeln wollte, die sich als Träger öffentlicher Aufgaben äussern, sprechen wegen der niederschweligen Natur des Petitionsrechts noch gute Gründe dafür, sie in den persönlichen Schutzbereich des Petitionsrechts aufzunehmen.³ Nicht nur die individuellen Mitglieder, sondern auch die APKs sollten daher als Trägerinnen des Grundrechtes aufgefasst werden.

Als natürliche Personen können die Mitglieder von APKs die Petitionsfreiheit aber unabhängig von ihrer Mitgliedschaft und Funktion in APKs wahrnehmen. Selbst wenn sie im Kontext ihrer Mitwirkung in einer Kommission mit dem Parlament kommunizieren, bleibt ihr individuelles Petitionsrecht bestehen und wird in dieses eingegriffen, wenn das Kollektiv, dem sie angehören, nicht mehr kommunizieren darf. Mit dem Verbot wird den APKs als Ganzes die Möglichkeit genommen, Anliegen, Fachwissen oder Kritik direkt an das Parlament zu richten, damit aber auch ihren einzelnen Mitgliedern.

¹ BSK BV-Tschannen, Art. 33 N. 9.

² BSK BV-Tschannen, Art. 33 N. 2.

³ BSK BV-Tschannen, Art. 33 N. 5.

Dieser Eingriff ist aus Sicht der SMRI aus mehreren Gründen nicht gerechtfertigt.

Einschränkungen von Grundrechten bedürfen gemäss Art. 36 Abs. 1 erster Satz BV einer gesetzlichen Grundlage. Diese muss hinreichend bestimmt sein.⁴ Diesem Erfordernis wird die Regelung nicht gerecht. Während Art. 57g^{bis} E-RVOG eindeutig darauf abzielt, die Kommunikation zwischen den APK und der Bundesversammlung und ihren Mitgliedern zu unterbinden oder jedenfalls stark einzuschränken, so ist nicht eindeutig, welche Formen der Kontaktaufnahme durch den Begriff der Kommunikation erfasst sind. Beispielsweise ist unklar, ob Hinweise auf Publikationen oder Einladungen zu Veranstaltungen bereits eine solche verbotene Kommunikation darstellen. Hinzu kommt, dass die Umsetzung dieses Verbotes auch praktische Schwierigkeiten mit sich bringt. Oftmals sind APK-Mitglieder in verschiedenen Funktionen mit dem Parlament und seinen Mitgliedern in Kontakt, sodass es oft nicht klar sein wird, welche Funktion bei einer spezifischen Kommunikation im Vordergrund steht.

Ausserdem enthält das vorgeschlagene Verbot keine Ausführungen zu den Konsequenzen einer Nichtbeachtung. Um dem Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen, müssen auch die Folgen eines bestimmten Verhaltens vorhersehbar sein.⁵ Das Fehlen einer Regelung zu den Konsequenzen bei Nichtbeachtung lässt Zweifel an der Wirksamkeit der Regelung aufkommen und unterminiert die Klarheit und Verbindlichkeit der Norm. Die einzige und problematische Folge des Verbots wäre daher wohl ein «chilling effect», also ein sicherheitshalber selbst auferlegtes Schweigen der APKs oder ihrer Mitglieder.

Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verlangt, dass der Eingriff geeignet, erforderlich und zumutbar ist.⁶ Es muss ein legitimes Ziel verfolgt und mit dem gewählten Mittel erreicht werden können und es darf dafür kein milderes Mittel zur Verfügung stehen.⁷ Der verfolgte Zweck scheint vorliegend die Verhinderung von Lobbying zu sein. Wie immer Lobbying definiert wird, hier wird nicht nur ein Lobbying gegenüber dem Parlament verboten, sondern eine direkte Kommunikation überhaupt. Das Verbot geht damit weiter als für sein angegebenes öffentliches Interesse notwendig. Zudem enthält Art. 8i^{ter} RVOV bereits eine ausreichende Regelung, was gegenüber der nun vorgeschlagenen Regelung das mildere Mittel darstellt.

Schliesslich birgt die Neuregelung das Risiko einer uneinheitlichen Umsetzung in der Praxis. Art. 57g^{bis} Abs. 2 E-RVOG lässt Ausnahmen auf Grundlage anderslautender bundesgesetzlicher Regelungen zu. Offen bleiben dabei die Fragen, ob Einsetzungsverfügungen gemäss Art. 8e RVOV davon erfasst sind und inwiefern solche Verfügungen ein Bundesgesetz übersteuern können sollen. Ebenfalls unklar ist der mögliche Umfang einer solchen Ausnahmeregelung. Durch die Möglichkeit von Ausnahmeregelungen besteht die Gefahr, dass sich eine uneinheitliche Praxis zwischen den Kommissionen und Departementen entwickelt. Einigen APKs könnte die direkte Kommunikation nach wie vor möglich sein, wohingegen andere ausschliesslich über die zuständige Behörde mit dem Parlament kommunizieren könnten. Dies wird unweigerlich zu einem unüberschaubaren Flickenteppich führen.

⁴ BGE 132 I 49 E. 6.2; BSK BV-Epiney, Art. 36 N. 29.

⁵ BSK BV-Epiney, Art. 36 N. 35.

⁶ Schweizer/Krebs, St. Galler Kommentar, Art. 36 BV N. 52.

⁷ Schweizer/Krebs, St. Galler Kommentar, Art. 36 BV N. 53ff.

Meinungsäusserungsfreiheit

Auch die in Art. 16 Abs. 1, Abs. 2 BV verankerte Meinungsäusserungsfreiheit wird durch Art. 57g^{bis} E-RVOG wohl in unzulässiger Weise eingeschränkt. Gemäss Art. 16 Abs. 3 BV hat jede Person das Recht, Meinungen und Informationen zu äussern und zu verbreiten. Neben dem Schutz des Individuums, hat die Meinungsäusserungsfreiheit auch eine demokratische Funktion: sie dient als Mittel der demokratischen Willensbildung.⁸

Das Recht der Meinungsäusserungsfreiheit ist in einer Demokratie essenziell und schützt auch den von fachlicher Expertise geprägten Austausch der APKs mit dem Parlament. Unter Meinungen sind nicht nur subjektive Positionen, sondern auch Äusserungen über Tatsachen wie bspw. Statistiken oder Nachrichten zu verstehen.⁹ Auch die individuellen Mitglieder der APKs sind Träger der Meinungsäusserungsfreiheit. Aus ihrer Funktion als Expertinnen für die Verwaltung ergibt sich nichts Gegenteiliges, denn aus dieser Rolle ergibt sich kein so grosses Näheverhältnis zur Verwaltung, dass sich daraus eine Einschränkung der Meinungsäusserungsfreiheit der Mitglieder von APK rechtfertigen würde, wie dies etwa für Beamt*innen der Fall ist.¹⁰ Im Gegenteil. Die APKs und ihre individuellen Mitglieder in ihrer Meinungsäusserungsfreiheit einzuschränken, würde ihre Unabhängigkeit und damit gerade ihren Wert in einer partizipativen Demokratie unterminieren.

Auch der Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit ist aus mehreren Gründen nicht gerechtfertigt:

Die zum Petitionsrecht gemachten Ausführungen bezüglich der Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage greifen auch hier.

Die Zwischenschaltung der zuständigen Behörde in die Kommunikation von APK zum Parlament bzw. zu Parlamentarier*innen schafft einen unzulässigen Filter und birgt zudem die Gefahr eines «chilling effect» – besteht der Verdacht, dass die Behörde die Information nicht oder nicht vollständig weiterleitet, kann es seitens der APK zu einer selbstauferlegten Verringerung oder einem vollständigen Unterlassen der Kommunikation kommen. Diese einschüchternde Wirkung des staatlichen Eingriffs darf bei der Prüfung von Eingriffen in die Meinungsäusserungsfreiheit nicht unberücksichtigt bleiben.¹¹

Das Verbot weist zudem eine gefährliche Nähe zur Zensur auf. Das Zensurverbot ist in Art. 17 Abs. 2 BV verankert, gehört aber nach Ansicht eines Teils der Lehre auch zum Kerngehalt der Meinungsfreiheit.¹² Allgemein wird unter Zensur das Verfahren der behördlichen Kommunikationskontrolle verstanden.¹³ Das Zensurverbot hat absoluten Charakter, sodass ein Eingriff unter keinen Umständen gerechtfertigt sein kann. Das gilt jedenfalls für die systematische Vorzensur, also die präventive und generelle Inhaltskontrolle.¹⁴

Die Gefahr einer solchen besteht hier aber: Mit der Neuregelung wird ein «Filter» in Form der zuständigen Behörde, welche gemäss Art. 8e Abs. 2 Buchstabe j erster Teil RVOV diejenige Behörde

⁸ OK BV-Cueni, Art. 16 BV N. 15, 16, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv16> (besucht am 27.04.2026).

⁹ OK BV-Cueni, Art. 16 BV N. 20, <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bv16> (besucht am 27.04.2026).

¹⁰ BSK BV-Hertig, Art. 16 N. 46, 47.

¹¹ BSK BV-Hertig, Art. 16 N. 40; CR Cst.-Cottier, Art. 16 N. 47; BGE 143 I 147 E. 3.3.

¹² BSK BV-Hertig, Art. 16 N. 51. A. M. Rechtsteiner/Errass, St. Galler Kommentar, Art. 16 BV N. 47.

¹³ BSK BV-Zeller/Kiener, Art. 17 N. 35.

¹⁴ BSK BV-Zeller/Kiener, Art. 17 N. 39.

ist, welcher die Kommission unterstellt ist,¹⁵ dazwischengeschaltet. Die Weiterleitung von Inhalten seitens der APKs wird stets davon abhängig sein, ob die Behörde dies auch tut. Der direkte Weg bzw. Zugang zum Parlament und dessen Mitgliedern wird in ein genehmigungspflichtiges Gesuch umgewandelt. Die Behörde könnte damit zum Gatekeeper dafür werden, welche Anliegen das Parlament tatsächlich erreichen.

Weitere Bemerkungen

Zum unklaren Begriff des Lobbyismus

Die Sorge vor Lobbyarbeit durch APK wird im Erläuternden Bericht zwar erwähnt, nicht jedoch weiter ausgeführt oder begründet; es erfolgt lediglich die Feststellung, dass die Beratung des Parlaments sowie Lobbyarbeit nicht zu den Aufgaben von APK gehöre. An anderer Stelle im Bericht wird erwähnt, dass aus dem Parlament verschiedentlich Unmut geäußert wurde über Lobbying-Aktivitäten von APK, wobei insbesondere auf die Debatten zur Motion 25.3018 verwiesen wird. Doch auch die Dokumentation dieser Debatte lässt erkennen, dass vor allem die Menge an Post aus APKs vor den Sessionen zum Anlass für den Vorwurf der Lobbyarbeit genommen wird, ohne dies weiter auszuführen und zu fundieren.¹⁶

Zugänglichkeit des Parlaments

Das Parlament ist der Ort für die Willensbildung des Bundes. Die Zugänglichkeit dieses Organs für Fachgremien wie die APKs trägt zur Wissenschaftsvermittlung und zum Austausch zwischen Wissenschaft und Politik bei. Es besteht das Risiko, dass die Qualität der legislativen Arbeit darunter leiden wird, dass das Parlament sich der Zugänglichkeit für Expertise verschliesst.

Darüber hinaus ist das Parlament zur Entscheidungsfindung und auch zur effektiven Kontrolle der Exekutive auf unabhängige Informationen angewiesen. Dabei ist es wichtig, dass die Exekutive möglichst wenig Filtermöglichkeit betreffend der Informationen hat, welche an das Parlament gelangen können. Nur so kann das Parlament seine Kontrollfunktion gegenüber der Bundesverwaltung wahrnehmen. Die vorgeschlagene Regelung schafft eine Informationsasymmetrie zulasten des Parlaments.

Fazit

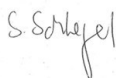
Aus den genannten Gründen empfiehlt die SMRI, die geplante Regelung Art. 57g^{bis} E-RVOG ersatzlos zu streichen. Sowohl die Grundidee dieser Vorschrift als auch ihre konkrete Ausprägung sind problematisch. Eine grundrechtskonforme Ausgestaltung eines Kommunikations-Verbotess zwischen APKs und dem Parlament scheint kaum möglich. Es ist auch kein legitimes öffentliches Interesse im Sinne von Art. 36 Abs. 3 BV für diese Regelung zu erkennen.

¹⁵ Erläuternder Bericht S. 26.


¹⁶ 25.3018 | Zahl der ausserparlamentarischen Kommissionen reduzieren | Amtliches Bulletin | Das Schweizer Parlament

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Stefan Schlegel
Direktor



Mira Oelmayer
Juristische Mitarbeiterin