



"Die Sitzungen der Räte sind öffentlich": Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erfüllt ein anderthalb Jahrhunderte altes Postulat

François Comment, Chefredaktor des Amtlichen Bulletins der Bundesversammlung, Bern

Die sofortige Online-Publikation des Amtlichen Bulletins auf Internet macht möglich, was die eidgenössischen Räte schon seit 1848 verlangten, was aber faktisch nie realisiert werden konnte: den umfassenden Zugang der Öffentlichkeit zu den Ratsverhandlungen.

1. Die Entstehungsgeschichte des Amtlichen Bulletins

In jeder repräsentativen Demokratie ist die Öffentlichkeit der Parlamentsdebatten ein systemimmanentes Prinzip. Nur durch diese Transparenz ist die Kontrolle des Parlamentes und der einzelnen Gewählten durch die Wählerschaft möglich. Und dass man das flüchtige Wort gerne schwarz auf weiss besitzt, um es getrost nach Hause tragen zu können, ist nicht erst seit Goethe ein verständliches Bedürfnis. Früh bedienten sich deshalb parlamentarische Versammlungen der Anfang des 19. Jahrhunderts entwickelten Stenographie, um die Ratsverhandlungen zu Papier bringen zu lassen. Für den deutschsprachigen Raum sei die stenographische Aufnahme der Frankfurter Nationalversammlung von 1848/49 erwähnt.¹⁾ Bereits vorher standen in Deutschland Parlamentsstenographen im Einsatz, z. B. seit 1825 in Bayern und seit 1833 in Sachsen. Im Kanton Bern wurde die Niederschrift und Publikation der Grossratsverhandlungen seit 1831 durch die Verfassung garantiert²⁾.

Es erstaunt deshalb nicht, dass die Frage der Veröffentlichung der Verhandlungen auch in der Schweizerischen Bundesversammlung sofort ein Thema war. Schon an seiner dritten Sitzung, am 8. November 1848, diskutierte der Nationalrat diese Frage. Damit begann eine Kontroverse, die sich fast ein halbes Jahrhundert lang hinzog. Vorstoss um Vorstoss wurde eingereicht, der Bundesrat verfasste Botschaften und Entwürfe, Kommissionsberichte wurden vorgelegt, und doch konnte man sich

lange nicht auf die Schaffung eines "Verhandlungsbulletins" einigen³⁾. Die Befürworter kamen vor allem aus der Suisse romande, die Gegner eher aus der Deutschschweiz. Immer wieder vorgebracht wurden der Mangel an finanziellen Mitteln und die Befürchtung, eine Drucklegung würde zu verlängerten Redezeiten führen. Weiter hatte man Angst vor einer Konkurrenzierung der Presse. Jean-François Aubert vermutet zudem, die Radikalen wollten ihre Politik im Verborgenen betreiben, und erwähnt noch ein besonders amüsantes Argument. Bundesrat Jonas Furrer befürchtete nämlich eine zu ausgiebige Lektüre der Debatten während der Arbeitszeit: "Il disait que la lecture du Bulletin retiendrait trop longtemps les ouvriers dans les cafés."⁴⁾ Umgekehrt wurde etwa behauptet, ein Bedürfnis sei überhaupt nicht gegeben und der Druck der Reden könne zu Missverständnissen gerade bei französisch- und italienischsprachigen Lesern führen⁵⁾.

Trotzdem war augenfällig, dass die Öffentlichkeit der Ratssitzungen weder durch die Berichterstattung in der damaligen Parteipresse noch durch den blossen Zugang zu den Besuchertribünen gegeben sein konnte – insbesondere nicht in dem spätestens seit 1874 für notorischen Platzmangel bekannten alten Parlamentsgebäude, dem "Bundesratshaus" von 1857⁶⁾.

Der Sache zum Durchbruch verhalfen schliesslich in erster Linie Anstösse von aussen: wiederholte Petitionen der direkt interessierten Stenographenverbände⁷⁾ sowie versuchsweise, zum Teil auf privater Basis herausgegebene Verhandlungsniederschriften über besonders aktuelle Ratsgeschäfte wie die Gotthardbahn oder die erste Totalrevision der Bundesverfassung. Damit konnte der Nutzen von Wortprotokollen nicht mehr wegdiskutiert werden. Die Räte folgten widerstrebend. Am 11. April 1891 wurde die Einführung eines stenographischen Dienstes für die Bundesversammlung beschlossen – aber gestützt auf einen Bundesbeschluss, der das Mitsteno-

graphieren nur ausnahmsweise zulies. Erst durch die von Juni 1891 an regelmässige Herausgabe des Amtlichen Bulletins wurde die Ausnahme zur Norm gemacht.

2. Die drei Funktionen des Amtlichen Bulletins

Unter den Stichworten "Tradition", "Interpretation" und "Dokumentation" lassen sich die Funktionen zusammenfassen, die das Wortprotokoll einer Legislativversammlung erfüllen muss. Das Amtliche Bulletin bildet davon keine Ausnahme; alle drei Aspekte werden schon in den frühesten Quellen geltend gemacht.

Tradition

Die vornehmste Funktion des Amtlichen Bulletins ist das Bewahren der parlamentarischen Tradition des Bundesstaates. Indem es die Tätigkeit der Legislative in schriftlicher Form und über lange Zeiträume festhält, ist das Bulletin ein historisches Dokument ersten Ranges. Darin spiegelt sich die gesamte Entwicklung des Staatswesens und seiner Institutionen. Eigentlich ist diese Funktion weitgehend problemlos zu erfüllen. Für die ersten 43 Jahre des Bundesstaates besteht nun allerdings eine schmerzliche Lücke. Trotz des Vorhandenseins eines erweiterten Beschlussprotokolls ab 1848 ist es schwierig, das Ratsgeschehen jener Zeit zu rekonstruieren. So stellt Aubert fest: "L'absence de Bulletin rend assez difficile la reconstitution des débats parlementaires de l'époque."⁸⁾

Ein weiteres Problem ist die Unvollständigkeit der Aufzeichnungen von 1891 an. Im Geschäftsverkehrsgesetz von 1902 beschränkten die Räte die stenographische Aufnahme bewusst auf Verhandlungen über Bundesgesetze und allgemein verbindliche Bundesbeschlüsse, über Erlasse also, die dem Referendum unterstellt sind und die deshalb als besonders gewichtig eingestuft

¹⁾ Vgl. Kaden, Walter: "Vor 150 Jahren: Stenographische Aufnahme der Frankfurter Nationalversammlung 1848/49", in: "Neue Stenographische Praxis", Bonn, Nr. 1/1998, S. 1–9.

²⁾ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 30.12.1861, BBl 1862 I 18.

³⁾ Zu den Details dieser Entwicklung vgl. Comment, François: "Ein Blick in die Geschichte des Amtlichen Bulletins von 1848 bis heute", Bern, Parlamentsdienste, 2001, S. 2–15 (in elektronischer Fassung auch unter www.parlament.ch/D/amtL_Bulletin/Geschichte_AB.htm).

⁴⁾ Aubert, Jean-François: "L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1998", Basel 1998, S. 41, Ziff. 112.

⁵⁾ Vgl. z. B. Kommissionsbericht vom 20.01.1862, BBl 1862 I 360–367.

⁶⁾ Vgl. die Beratungen der Räte zum neuen Parlamentsgebäude, AB 1893 N 397ff. und AB 1894 S 425ff. Das heutige Parlamentsgebäude wurde 1902 eingeweiht.

⁷⁾ Vgl. z. B. "Eingabe des Allgem. Schweizerischen Stenographenvereins an den hohen Bundesrath zu Händen der hohen Bundesversammlung betreffend Veröffentlichung der Verhandlungen der eidg. Räte", Bern 1877, sowie "Eingabe des Allgem. Schweizerischen Stenographenvereins an den hohen Bundesrath zu Händen der hohen Bundesversammlung betreffend Stenographisches Bulletin über die Verhandlungen der eidg. Räte", Bern 1889.

⁸⁾ Aubert 1998, a.a.O., S. 41, Ziff. 113.



wurden. Andere Diskussionen wurden nur auf besonderen Ratsbeschluss hin niedergeschrieben.⁹ 1920 war man nicht mehr bereit, sich mit einer derartigen Auswahl zufrieden zu geben. Vom folgenden Jahr an liess man sämtliche Debatten stenographieren. Wohl aus finanziellen Gründen blieb hingegen die Drucklegung nach wie vor auf die erwähnten Kategorien beschränkt. Erst Anfang der Sechzigerjahre wurden von den nicht publizierten Transkripten der Stenogramme Reinschriften erstellt – allerdings in nur drei Exemplaren. Sie werden heute im Archiv der Parlamentsdienste, in der Parlamentsbibliothek sowie im Bundesarchiv aufbewahrt.¹⁰ Diese Beschränkung bei der Drucklegung wurde über ein halbes Jahrhundert lang beibehalten, obschon sie sich selbst ad absurdum führte: Vor allem infolge der zunehmenden Bedeutung von persönlichen Vorstössen stimmte das politische Gewicht der Debatten immer weniger mit den gewählten formalen Kriterien überein.

Integral werden die Verhandlungen im Amtlichen Bulletin erst seit 1971 veröffentlicht. In elektronischer Form sind sie seit der Wintersession 1995 verfügbar. Für die Zukunft ist geplant, auch die früheren Debatten der eidgenössischen Räte und die darin enthaltene verblüffende Fülle von zeitgeschichtlichen Informationen elektronisch aufzubereiten und mit geeigneten Suchmöglichkeiten zugänglich zu machen.

Interpretation

"Gerade als ich in mein Amt so voll eingeschossen war, dass ich Aussicht hatte, etwas Musse zu gewinnen, gab's... eine Reihe neuer Gesetze, so dass ich... zwei Jahre lang fast Tag und Nacht Schwatzprotokolle zu schreiben hatte, die nachher zur Interpretation dienen sollen, wenn die Esel nicht mehr wissen, was sie gewollt haben."¹¹ Als Zürcher Staatsschreiber und damit als "Oberprotokollführer" wusste Gottfried Keller bei aller Respektlosigkeit Bescheid: Gerade während komplexen Gesetzgebungsverfahren ist die *Legislative* selbst bei Interpretationsfragen auf ihre eigenen Sitzungsprotokolle angewiesen. Vollends unentbehrlich sind diese für die *Judikative*. Bedeutende Staatsrechtler, z.B. Jean-François Aubert, bestätigen diesen Sachverhalt: "Le Bulletin officiel ... est un

instrument indispensable pour la connaissance de l'intention législative, et, par conséquent, pour l'interprétation des lois. Il constitue ... l'élément principal de ce qu'il est convenu d'appeler les 'travaux préparatoires' des actes parlementaires."¹²

Die Bedürfnisse der Exekutive formulierte 1996 im Ständerat der damalige Bundespräsident Jean-Pascal Delamuraz ganz ähnlich: "Les déclarations... que l'on peut faire ... à l'intention expresse du Bulletin officiel, non seulement peuvent, mais doivent être un outil permettant l'interprétation de la volonté parlementaire... [elles] sont un puissant apport à la réflexion et à l'interprétation de la loi... Donc importance et obligation pour le Conseil fédéral il y a, lorsque des cas difficiles se présentent, de remonter aux 'saintes écritures', c'est-à-dire au Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, et... d'être capable de donner ainsi une précision à l'intention et à la décision prise par le Conseil."¹³

Die bedeutenden Ansprüche, die somit von allen drei Staatsgewalten an das Wortprotokoll als Endprodukt gestellt werden, erfordern eine sehr hohe Qualität und Zuverlässigkeit beim Prozess der Umsetzung von "Rede" in "Schreibe". In diesem Zusammenhang ist zwischen "wortwörtlicher" und "wörtlicher" Wiedergabe zu unterscheiden. Eine integrale, aber bloss mechanische Wiedergabe des Gesagten (wie sie elektronische Spracherkennungsprogramme vielleicht eines Tages zu leisten imstande sein werden) ergäbe einen Text, dessen Informationsgehalt beim Lesen nur mit Mühe aufgenommen werden könnte. Beim Wortprotokoll hingegen geht es vereinfacht gesagt darum, dass "Wortwahl und Duktus der Reden weitgehend beibehalten, sprechsprachliche Eigenheiten, die die Rezeption des Berichts für den Leser erheblich erschweren, jedoch weitgehend beseitigt werden".¹⁴ Zu diesem Verdichtungsprozess hält eine neuere Untersuchung fest: "Die Inhalte bleiben zwar erhalten, aber die geschriebene Sprache wird von der Maxime der Sprachökonomie bestimmt; die Knappheit des Ausdrucks dient dabei als Ziel. Demnach orientiert sich die mündliche Sprache vorwiegend am spontanen Gedankenverlauf, während die schriftliche Sprache primär von einer syntaktisch kohärenten Ausdrucksweise geprägt ist."¹⁵

Berücksichtigt werden muss auch der situative Kontext der Debatte, der manche Aussage erst verständlich macht, in der schriftlichen Form aber entfällt.

Es ist hier nicht der Ort, um den komplexen Vorgang der "Verschriftung" des gesprochenen Wortes weiter zu analysieren. In diesem Zusammenhang noch kurz gestreift sei jedoch das Korrekturrecht der Ratsmitglieder. Es lässt sich historisch mit möglichen Mängeln der stenographischen Transkription ohne Mikrofon- und Tonaufnahmeanlagen begründen.¹⁶ In seinem "Gesetzentwurf betreffend die Herausgabe der Verhandlungen der Bundesversammlung" von 1861 sah der Bundesrat vor: "Einfache schriftliche Berichtigungen der Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates, betreffend irrig oder unvollständige Redaktion oder Auslassung in den von ihnen gehaltenen Reden sollen aufgenommen werden."¹⁷ Das Geschäftsverkehrsgesetz von 1902 schrieb vor, die Redner hätten "das Recht, die Anbringung von stilistischen Verbesserungen, die den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, zu verlangen".¹⁸ 1962 wurde daraus die heute noch gültige Fassung: "Die Aufnahme ist jedem Redner zu stilistischen Verbesserungen, die jedoch den Sinn der Rede nicht ändern dürfen, vorzulegen."¹⁹ Aus diesem inzwischen verfestigten Recht der Ratsmitglieder lässt sich die Befugnis der Protokollführer zur redaktionellen Bearbeitung des Wortlauts herleiten, indem diese das Korrekturrecht für jene gewissermassen treuhänderisch wahrnehmen.²⁰

Es versteht sich von selbst, dass für die Qualitätssicherung des definitiven Wortprotokolls – wie in jedem Verlag üblich – mehrere Korrekturgänge unabdingbar sind. Sie dienen einerseits der formalen Kontrolle, aber ebenso der Verständlichkeit und der logischen Stringenz der Texte. Diese anspruchsvollen Redaktionsarbeiten können ohne gravierende Folgen weder beliebig komprimiert noch gar weggelassen werden.

Dokumentation

Die Leser des Amtlichen Bulletins finden sich nicht nur im Parlament selbst, in der Verwaltung und bei den Gerichten, obwohl diese Zielgruppen sicher die bedeutendsten sind. Zu den wichtigsten Benutzern

⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 1 und 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 09.10.1902, BS 1 249.

¹⁰ Vgl. Art. 24 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 02.10.1962, AS 1962 1325.

¹¹ Brief vom 26.02.1879 an Theodor Storm, in: Keller, Gottfried, "Gesammelte Werke in vier Bänden", hg. von Carl Helbling, Bern 1952, Bd. 3.1, S. 434.

¹² Aubert, Jean-François: "Traité de droit constitutionnel suisse", Neuchâtel 1967, S. 505.

¹³ AB 1996 S 421.

¹⁴ Olschewski, Andreas: "Die Verschriftung von Parlamentsdebatten durch die stenographischen Dienste in Geschichte und Gegenwart", in: "Neue Stenographische Praxis", Bonn, Nr.1/2001, S.7.

¹⁵ Baumann, Michael: "Die parlamentarische Sprache in der Ratsberichterstattung" (Europäische Hochschulschriften, Bd. I/1799), Bern 2002, S. 115.

¹⁶ Vgl. Olschewski, a.a.O., S. 4.

¹⁷ BBI 1862 I 27.

¹⁸ Art. 17 Abs. 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 09.10.1902, BS 1 249.

¹⁹ Art. 41 Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23.03.1962, AS 1962 783.

²⁰ Vgl. Olschewski, a.a.O., S. 6.



zählen naturgemäss die Informationsmedien. Zum weiteren Umkreis gehören sämtliche am politischen Prozess beteiligten bzw. durch Parlamentsentscheide direkt betroffenen Institutionen, Gruppierungen und Einzelpersonen. Regelmässige Nutzer im In- und Ausland stammen aus politischen Verbänden und Interessengruppen, Wirtschaftskreisen und Nichtregierungsorganisationen. Einen Anspruch auf Dokumentation über das Ratsgeschehen erheben auch die wissenschaftliche Forschung, Schulen und andere Bildungsinstitute – und nicht zuletzt jeder interessierte Bürger, jede interessierte Bürgerin. Das Wortprotokoll einer Legislativversammlung ist immer eine zeitkritische Informationsquelle. Entsprechend wurde (und wird) auf eine rasche Publikation besonders viel Wert gelegt. In den Berufsparlamenten unserer Nachbarländer ist es üblich, gedruckte Fassungen der Redetexte spätestens am Tag nach der Sitzung vorzulegen. Eigene Druckereien und/oder aufwendige Produktionsverfahren machen dies möglich. Dieses Ziel schwebte auch dem Bundesrat vor, als er 1861 vorschlug: "Die Verhandlungen des vorhergehenden Tages sollen in der Regel am folgenden Tage vor 9 Uhr Morgens ausgegeben werden."²¹ Die Forderung nach "Erscheinen des Bulletin am folgenden Tage"²² war die Begründung, weshalb die Regierung die geforderte Übersetzung der Voten ablehnte. Doch es blieb bei der Wunschvorstellung: Das Milizparlament und sein zunächst halbjährlicher, später vierteljährlicher Sessionsrhythmus²³ sowie das Fehlen eigener Administrationsstrukturen für die Bundesversammlung (das nötige Personal wurde jeweils für die Dauer der Sessionen aus der Bundeskanzlei oder der übrigen Verwaltung abgezogen)²⁴ führten dazu, dass das Amtliche Bulletin nie täglich, sondern stets bloss in einem Band pro Session und Rat im Druck erschien, und dies erst noch Wochen oder Monate nach der jeweiligen Tagung. Dies wurde offenbar zunehmend als Problem empfunden. Darauf weisen Bemerkungen in den Ratsreglementen von 1946 hin, wonach die Drucklegung des Bulletin nicht aufgehoben werden dürfe bzw. allfällige Differenzen über die Richtigkeit der Transkription "beförderlich" zu erfolgen hätten.²⁵ Das Geschäftsreglement des Nationalrates vermerkte in seiner Fassung von 1962, das Amtliche Bulletin sei

"unverzüglich in Druck zu geben"²⁶; 1974 wurde die Formulierung "soll ohne Verzug erscheinen"²⁷ gewählt. Es ist nicht anzunehmen, dass diese Postulate von Erfolg gekrönt waren. Im Gegenteil dürfte der Beschluss von 1971, sämtliche Verhandlungen zu publizieren, zu weiteren Verzögerungen geführt haben, da sich der Umfang des Bulletin auf einen Schlag verdoppelte, ohne dass zusätzliches Personal bewilligt worden wäre. Ein weiterer Grund lag wahrscheinlich in der verspäteten Rückgabe der Rednerkorrekturen, für die bis 1974 keine Frist gesetzt war. In jenem Jahr hielt der Nationalrat fest, Korrekturen, die nicht innerhalb von fünf Tagen eingereicht würden, könne man nicht berücksichtigen, "wenn sonst das Erscheinen des Bulletin verzögert würde"²⁸. Diese Frist wurde 1990 im Nationalrat auf drei Tage verkürzt; im Ständerat blieben die fünf Tage bis heute unangetastet.²⁹ Wie wurde bei derart langen Publikationsfristen die Dokumentationsfunktion wahrgenommen? Schon früh legte man mittels Kohlepapier erstellte Durchschläge der Transkripte laufend seitenweise im Pressezimmer des Parlamentsgebäudes auf. Später liessen sich von diesen Durchschlägen nach Bedarf Fotokopien herstellen. Der Zugriff auf die Reden konnte aber auf diese Weise nur punktuell erfolgen. Erst nach der Einführung der elektronischen Textverarbeitung 1985 wurde es möglich, auf Wunsch "Schnellprotokolle" von ganzen Debatten auszudrucken – allerdings ohne die noch immer von Hand vorgenommenen Redaktionskorrekturen. Für die Wochen zwischen der Niederschrift und der Drucklegung fehlten jegliche Publikationsmittel. Von 1995 an korrigierten die Redaktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter die Texte selbst direkt am Bildschirm. Dazu kam ein neues Satzverfahren. Beides zusammen halbierte die Erscheinungsfrist für die gedruckten Bulletin-Bände. Zudem konnten von da an nach jeweils zwei bis drei Tagen provisorische Druckfahnen der ganzen Ratssitzungen im PDF-Format über das hausinterne Netzwerk abrufbar gemacht werden. 1997 erhielten Ratsmitglieder, Parlamentsdienste und Medienvertreter im Bundeshaus elektronischen Sofortzugriff auf laufend automatisch generierte Kopien der einzelnen Textverarbeitungsseiten. Die

PDF-Versionen wurden nun über Intranet dem weiteren Kreis der Bundesverwaltung zur Verfügung gestellt. Nach rund einer Woche – dem Ablauf der Einsichtsfrist für die Redner – erfolgte jeweils die Freigabe auf Internet.

Vom gleichen Jahr 1997 an wurde das Bulletin parallel zur Druckfassung nach jeder Session auch auf einer nachgeführten CD-ROM (zurückreichend bis zum Beginn der Legislaturperiode, d. h. zur Wintersession 1995) herausgegeben.

Der Zugriff über Intra- und Internet stellte insofern einen Meilenstein dar, als das Amtliche Bulletin erstmals anders als in gedruckter Form verfügbar gemacht wurde. Damit konnte der Dokumentationsauftrag endlich in grösserem Umfang erfüllt werden. Konzeptionell änderte sich allerdings nichts: Die ganze Produktionskette war weiterhin schwergewichtig auf die Druckfassung ausgerichtet und wurde den wachsenden Dokumentationsansprüchen immer weniger gerecht.

3. Verbalix als integriertes Produktions- und Publikationssystem³⁰

Als es Ende der Neunzigerjahre darum ging, eine neue Lösung zur Herstellung und Veröffentlichung des Amtlichen Bulletin zu erarbeiten, stand die rasche Verfügbarkeit der Debattentexte im Vordergrund. Für diese integrierte Anwendung drängte sich Internet als aktuelles Medium auf. Auf der Seite der "Textproduktion" konnte man auf eine jahrzehntelange Erfahrung zurückgreifen.

Tonaufnahme

1960 wurden die Debatten von National- und Ständerat erstmals auf Tonband aufgenommen. Vom blossen Kontrollinstrument für die Stenogramme verfeinerte sich das Tonaufnahmesystem zu einem Arbeitsmittel, das die Niederschrift einzelner Voten ohne stenographische Kenntnisse erlaubte. Dafür war man dankbar, als zunächst fürs Italienische und Französische, später fürs Deutsche der Stenographennachwuchs ausblieb. Es wurde für diese Berufsgruppe in der Schweiz immer schwieriger, ein Auskommen zu finden: Der – wie das Parlament selbst – im Milizsystem konstituierte stenographische Dienst besass

²¹ BBI 1862 I 27.

²² BBI 1862 I 20.

²³ Heute vier Mal drei Wochen bzw. 52 Sitzungstage pro Jahr, plus allfällige Sondersessionen, die meistens höchstens eine Woche dauern.

²⁴ Vgl. Stengel, Karl: "Die Parlamentsdienste im Bund", Bern 1977, S. 16ff.

²⁵ Vgl. Art. 26 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 04.04.1946, BS 1 215, sowie Art. 23 des Geschäftsreglementes des Ständerates vom 17.10.1946, BS 1 233.

²⁶ Art. 23 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 02.10.1962, AS 1962 1324f.

²⁷ Art. 54 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 04.10.1974, AS 1974 1664.

²⁸ Art. 54 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 04.10.1974, AS 1974 1664.

²⁹ Vgl. Art. 59 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 22.06.1990, SR 171.13, sowie Art. 51 Abs. 3 des Geschäftsreglementes des Ständerates vom 24.09.1986, SR 171.14.

³⁰ Vgl. den detaillierten Projektbericht: Comment, François; Mäder-Bogorad, Yvonne; Meyer, Ulrich; Sidler, Andreas: "BULLETIN 2000", Bern, Parlamentsdienste, 2000 (90 S., ill., in elektronischer Form auch unter www.parlament.ch/DE/Government/Bericht_5_2000.pdf).



keine festen organisatorischen Strukturen³¹), in der Regel gab es bloss 52 Sitzungstage im Jahr, und Terminkollisionen mit kantonalen Parlamenten, wo zusätzliche Einsatzmöglichkeiten bestanden, waren die Regel. 1987 ging der letzte Bundesstenograph in Pension. Aber schon vorher setzte man ausschliesslich auf eine Roherfassung der Texte durch Schreibkräfte und eine anschliessende Überarbeitung durch Redaktoren unter Abhören der Tonaufnahme³²).

Erster Modernisierungsschritt

1993 ersetzte eine digitale Tonaufzeichnungsanlage die alten, personal- und bedienungsintensiven Tonträgersysteme. Die dienstinternen Abläufe wurden dadurch massiv beschleunigt. Das Prinzip der Arbeitsteilung blieb bestehen: Das System war in der Lage, den Redefluss aus den Räten in Tonstücke von einigen Minuten Dauer zu zerschneiden und diese Portionen – mit Datenbankeinträgen versehen – zur raschen Niederschrift auf ein Redaktionsteam von rund 30 Personen zu verteilen. Das richtige Zusammensetzen der Einzelteile geschah anschliessend mittels einer handelsüblichen Textverarbeitungssoftware. Mit dieser als Weltpremiere in einem Parlament eingeführten Neuerung konnten wertvolle praktische Erfahrungen gesammelt werden.

Projekt Verbalix

1998 wurde unter dem Namen "Bulletin 2000" (heute "Verbalix") ein Projekt für ein System lanciert, das im Gegensatz zu vorherigen Lösungen nicht nur effiziente dienstinterne Abläufe sicherstellen, sondern auch in der Lage sein sollte, den Redetext umgehend und dynamisch im Rahmen des Internetangebotes des Parlamentes zu publizieren.³³

Was die Verwandlung von "Rede" in "Schreibe" betrifft, wurde in Verbalix viel vom Bestehenden übernommen: das arbeitsteilige Verfahren zur Beschleunigung der Textproduktion ebenso wie die Niederschrift ab Tonaufnahme. Dazu gab es im Übrigen gar keine Alternative: Stenographen lassen sich nicht mehr rekrutieren, für die hoch spezialisierte und trainingsintensive Maschinenstenographie³⁴ ist der vorgegebene Sitzungsrhythmus zu unregelmässig, und die elektronische Spracherkennung ist bisher technisch unausgereift (sie dürfte sprachökonomisch betrachtet kaum je sinnvoll einsetzbar sein, da "Rede" eben

nie "Schreibe" sein kann³⁵). Die ideale Lösung besteht im Einsatz von hoch qualifizierten Redaktorinnen und Redaktoren generalistisch-wissenschaftlicher Ausbildung, welche die Tonportionen selbst redigierend schreiben, wodurch sehr rasch eine verlässliche, publikationsfähige erste Textfassung gewonnen wird. Mittels einer parallel stattfindenden Revision durch ein anderes Redaktionsmitglied wird die Textqualität unmittelbar nach der Niederschrift weiter verbessert.

Innerhalb einer Projektdauer von nur knapp anderthalb Jahren gelang es, das neue System zu konzipieren, zu entwickeln und einzuführen, sodass es mit dem Beginn der Legislaturperiode in der Winter session 1999 produktiv in Betrieb genommen werden konnte. In stark vereinfachter Form sind die Funktionen von Verbalix heute die folgenden:

Cutting

Die Tonaufnahme der meist gleichzeitig stattfindenden Debatten von National- und Ständerat wird von Verbalix laufend in digitaler Form gespeichert. Parallel dazu verfolgt ein Mitarbeiter als Cutter in jedem Ratssaal die Verhandlungen. Er hat die Aufgabe, den Redefluss in einzelne Turnusse (Aufnahmestücke von zwei bis fünf Minuten Dauer) zu zerschneiden und gleichzeitig zu jedem Turnus die für die Weiterverarbeitung unerlässlichen Zusatzinformationen (Redername, Sprache, Geschäftsnummer usw.) in Datenbankfelder einzugeben. In einem freien Eingabefeld kann der Cutter zuhanden der Redaktion beliebige Informationen zum Sitzungsablauf oder zur Atmosphäre im Sitzungssaal (z. B. Zwischenrufe, Unruhe, Beifall) festhalten.

Workflow

Vom Cutter definierte Turnusse werden vom System automatisch in nach Sprachen aufgeteilte Warteschlangen eingereiht. Arbeitssprachen im Parlament sind das Deutsche (rund 75%), das Französische (rund 25%) und das Italienische (1–2%). Sobald die Redaktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter dem System per Tastenbefehl mitteilen, dass sie einen Turnus zu schreiben wünschen, erscheint der jeweils chronologisch nächste Turnus auf ihrem Bildschirm. Die Texteingabe unter gleichzeitigem Abhören der Tonaufnahme mit Hilfe von Kopfhörer und Fusspedal kann beginnen. Ein geschriebener Turnus wird in eine zweite Warteschlange für die Parallel-

revision eingereiht und wartet dann darauf, von einem anderen Redaktionsmitglied gegengelesen zu werden. Niederschrift und erste Revision müssen am Sitzungstag selbst durchgeführt werden.

Bereits revidierte Turnusse werden ausgedruckt und den Ratsmitgliedern in Papierform zur Durchsicht zugestellt. Diese haben wie erwähnt das Recht, in ihren Redetexten formale Änderungen vorzunehmen; sie dürfen jedoch keine materiellen Korrekturen anbringen.

Protokollgliederung

Speziell geschulte Supervisoren verarbeiten während den Ratssitzungen die Äusserungen der Ratspräsidenten. Sofern diese den Verhandlungsablauf oder die Beschlussfassung betreffen, werden sie meist nicht im Wortlaut niedergeschrieben, sondern in eine Formelsprache umgesetzt, die in Form zahlreicher Textbausteine abgerufen werden kann.

Noch während die einzelnen Turnusse in der Redaktion bearbeitet werden, rekonstruieren Sachbearbeiterinnen die strukturellen Elemente der Sitzung. Dazu stehen verschiedene spezifische Applikationen zur Verfügung. Insbesondere müssen sämtliche den Räten vorliegenden Anträge sowie die Beschlüsse korrekt in den Sitzungsverlauf integriert werden. Zudem werden zwischen die Rednervoten weitere Elemente wie die Geschäftstitel mit laufend nachgeführter Hyperlinks, die Titel und Artikelnummern der behandelten Vorlagen oder die Protokolle der elektronischen Abstimmungsanlage eingefügt. Indem Textredaktion und übergeordnete Gliederung des Bulletins parallel stattfinden können, ergibt sich eine beträchtliche Zeitersparnis.

Online-Version

Die Hauptversion des Amtlichen Bulletins ist heute nicht mehr die Druckfassung, sondern die Internetpublikation. Auf dem Bildschirm wird das Angebot synoptisch in drei Feldern gegliedert: Eine Kopfspalte enthält Zusatzinformationen und ermöglicht jederzeit den Zugriff zu Volltext-Suchfunktionen. In einer linken Spalte wird die Sessions- und Sitzungsstruktur transparent gemacht. Für Nationalrat, Ständerat und Vereinigte Bundesversammlung existieren je eine deutsche und eine französische Version. Als erste Ebene finden sich die Ratssitzungen in ihrer chronologischen Reihenfolge innerhalb der Session aufgelistet. Sobald eine Sitzung mit der Maus ange-

³¹ Vgl. Stengel, Karl: "Die Parlamentsdienste im Bund", Bern 1977, S. 20, 36, 156, 168.

³² Vgl. Ammann, J./Bosshard, J.: "Bericht über das Arbeitsverfahren bei der Redeaufnahme in den eidgenössischen Räten", hg. von der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (ZOB), Bern, 10. Februar 1969.

³³ Vgl. www.parlament.ch/ab/frameset/d/index.htm

³⁴ Vgl. Seyring, Heidrun: "Die computerkompatible Maschinenstenographie in Deutschland", in: "Rapport final du 42e Congrès mondial Intersteno", Lausanne 1998, S. 35–41; ferner die Berichterstattung über die Fachtagung des Verbandes der Parlaments- und Verhandlungsstenographen vom 04.–06.10.1996 in Magdeburg zu diesem Thema in: "Neue Stenographische Praxis", Bonn, Nr. 4/1996, S. 97–138.

³⁵ Vgl. Ziff, 2, Interpretation.



klickt wird, öffnet sich als zweite Ebene die Liste der behandelten Geschäfte gemäss Tagesordnung. Wählt man ein bestimmtes Geschäft aus, klappt sich als dritte Ebene die Rednerliste auf, und gleichzeitig erscheint der Beginn des Protokolltextes zum betreffenden Geschäft in der breiten Hauptspalte rechts auf dem Bildschirm.

Der Text ist immer nach Geschäften gegliedert, d. h., die Verhandlungen zu einem Geschäft innerhalb einer Sitzung bilden eine einzige – manchmal lange – Internetseite. Das Anklicken eines Rednernamens in der Liste links lässt die Textseite direkt an den Beginn des entsprechenden Votums springen. Dank diesem Bildschirmlayout ist es möglich, die sehr grossen Textmengen des Amtlichen Bulletins optisch ansprechend, sachgerecht und für die Benutzer selbsterklärend zu gliedern.

4. Das Amtliche Bulletin als Schlüsselbaustein von E-Parliament

In den folgenden Punkten unterscheidet sich das mittels Verbalix erstellte Amtliche Bulletin deutlich von allen bisherigen Lösungen und von vergleichbaren Entwicklungen:

Dynamische Information

Die Erstniederschrift der einzelnen Turnusse – also ganze Reden oder Teile davon – wird umgehend im Internet publiziert. Am Bildschirm setzt sich das Wortprotokoll der Verhandlungen dynamisch, Stück für Stück in der Reihenfolge der Verarbeitung, wie eine Art "Puzzle" zusammen. Sobald ein Turnus vollständig in redigierter Form niedergeschrieben ist, wird der entsprechende Text automatisch an der richtigen Stelle in die laufende Sitzung eingereiht. Durch spätere Änderungen seitens der Parallelrevision oder durch die Eingabe von Rednerkorrekturen werden die publizierten Texte im Internet laufend aktualisiert, bis die als definitiv erklärte Fassung gewissermassen "eingefroren" wird.

Bereits in der dritten Session nach Inbetriebnahme des Systems, im Juni 2000, wurde von den Herausgebern des Bulletins beschlossen, die als provisorisch gekennzeichneten Texte uneingeschränkt und sofort für alle Benutzergruppen zugänglich zu machen. Dies stellt insofern einen Quantensprung dar, als die bisherige räumlich-zeitliche Staffellung der Informationsweitergabe entfällt und eine Rede im

Durchschnitt bereits rund eine Stunde nach der Wortmeldung im Internet in schriftlicher Form abrufbar ist. In der Tat wird die Publikationsfrist bloss noch durch die Anzahl der zur Verfügung stehenden Redaktorinnen und Redaktoren bestimmt.

Systematische Vernetzung

Ein Maximum an Komfort wird durch Verknüpfungen über Hyperlinks geboten, welche die Parlamentsdebatten in Querbezügen erschliessen. So ist es beispielsweise möglich, mittels einer Liste von Links jeweils unmittelbar unter dem Geschäftstitel am Seitenanfang die vollständige Geschichte einer Vorlage zu überblicken. Diese Hyperlinks erlauben das direkte Ansteuern sämtlicher Verhandlungen zum betreffenden Geschäft, und zwar in beiden Kammern und in allen Sessionen der Legislaturperiode. Weitere relevante Dokumente, von der Botschaft des Bundesrates über Kommissionsberichte bis zum definitiven Erlasstext, sind ebenfalls direkt aufrufbar. Damit kann der Weg eines Geschäftes durchs Parlament jederzeit lückenlos verfolgt werden. Bereits anderenorts gespeicherte, dem Rat schriftlich vorliegende Texte wie jene zu parlamentarischen Vorstössen sind unter Vermeidung von Doppelspurigkeiten ebenfalls über Links vom Geschäftstitel aus erreichbar.

Interaktivität

Ein weiteres Funktionselement ist die Ausgestaltung der Rednernamen als Hyperlinks auf die Biographenseiten der Rats- und Regierungsmitglieder. Die dort aufgeführten E-Mail-Adressen erlauben es den Bürgerinnen und Bürgern, sofort interaktiv auf das im Rat Gesagte zu reagieren. Mit diesem Element führt Verbalix weit über eine statische Informationsplattform mit blosser Einweg-Kommunikation hinaus und wird zu einer Komponente von E-Parliament.

Multimediale Publikation

Seit kurzem ist es möglich, im Internet von den einzelnen Voten aus auf das Ton- und Bildarchiv der Ratsverhandlungen zuzugreifen. Damit steht die gesuchte Rede nicht nur in schriftlicher, sondern auch in audiovisueller Form zur Verfügung.³⁶⁾

Im Übrigen werden sämtliche Textdaten bei der Erfassung ohne Umweg über ein traditionelles Textverarbeitungsprogramm direkt im XML-Format gespeichert. Dessen Strukturierungseigenschaften gestatten die Herstellung von Internetpublikation

und Druckfassung ohne Medienbruch. Nach wie vor wird pro Session und Rat ein Verhandlungsband gedruckt. In der Online-Version über Hyperlinks erschlossene Zusatzmaterialien werden in automatisch generierten Beilagenbänden zusammengefasst. Die Druckkosten wurden mit diesem Verfahren faktisch halbiert.

Nach jeder Session erscheint zudem eine aufdatierte CD-ROM (seit 2001 DVD-ROM), welche sämtliche Verhandlungen seit Beginn der Legislatur – gegenwärtig seit der Wintersession 1999 – umfasst und dank leistungsfähiger Volltextsuche vor allem für professionelle Nutzer sowie zu Archivierungszwecken gedacht ist. Das Layout der DVD-ROM entspricht weitgehend demjenigen der Online-Version.

5. Erfolg, Weiterentwicklung und Übertragbarkeit des Systems

In fast drei Jahren Einsatz im Parlamentsalltag hat Verbalix seine Praxistauglichkeit bewiesen. Die Qualität von Konzept und Realisierung wurde rasch offenkundig.³⁷⁾ Besondere Beachtung fand die Übertragbarkeit des Systems auf andere Parlamente. Inzwischen ist Verbalix als Gesamtsystem bereits doppelt preisgekrönt: 2000 errangen die Parlamentsdienste damit im Rahmen des 5. Speyerer Qualitätswettbewerbs den "Verwaltungs-Oscar" genannten Preis der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer in der Kategorie E-Government.³⁸⁾ 2001 wurde Verbalix zudem mit dem "Goldenen Jubiläums-Ideen-Oscar" der Schweizerischen Gesellschaft für Ideen- und Innovationsmanagement Idee Suisse in Zürich ausgezeichnet.³⁹⁾

Der unmittelbare Erfolg von Verbalix führte dazu, dass die Parlamentsdienste die Gründung einer Spin-off-Firma initiierten: Im April 2001 wurde in Bern die Firma it-processing AG als Privatunternehmen gegründet.⁴⁰⁾ Auf der Grundlage eines Lizenzvertrages mit den Parlamentsdiensten vertreibt sie heute die Protokollierungssoftware unter der Markenbezeichnung Verbalix Enterprise. Als erster Kunde hat der Grosse Rat des Kantons Genf in seinem Ratssekretariat eine derartige Lösung eingeführt.⁴¹⁾ Zahlreiche Parlamente im In- und Ausland haben bereits ihr Interesse angemeldet.

In der Realisierungsphase befindet sich das neue Produkt Verbalix portable, eine auf einem tragbaren PC lauffähige Miniaturversion. Verbalix portable gestattet die digi-

³⁶⁾ Die Direktübertragung der Debatten von National- und Ständerat über www.parlament.ch ist bereits seit 1999 Realität.

³⁷⁾ Vgl. Sohm, Jürg: "Protokollier-Weltrekord wird vermarktet", in "Der Bund", 16.03.2001, und Amstutz, Peter: "Langsame Berner" mit Welterfolg im Schnellstprotokollieren", in "Basler Zeitung", 07.08.2001.

³⁸⁾ Vgl. www.dhv-speyer.de/Qualitaetswettbewerb

³⁹⁾ Vgl. www.idee-suisse.ch

⁴⁰⁾ Vgl. www.it-processing.ch

⁴¹⁾ Vgl. www.geneve.ch/grandconseil/memorial/frameset/f/index.htm



tale Tonaufnahme von Sitzungen bei gleichzeitiger integrierter Niederschrift des Protokolls. Dieses System steht seit kurzem in den Legislativkommissionen von National- und Ständerat im Einsatz. Interessant dürfte es unter anderem für kleinere Parlamente sein, die nicht über die personellen und technischen Mittel einer nationalen Legislative verfügen. Verbalix portable besitzt jedoch ein Potenzial, das weit über den parlamentarischen Rahmen hinaus reicht und die Entwicklungsfähigkeit und Übertragbarkeit von Konzept und Applikation beweist.

6. Fazit

Das neue Amtliche Bulletin hat für die Parlamentsarbeit eine Transparenz bisher nie gekannten Ausmasses geschaffen. Heute stellt das Bulletin ein ideales elektronisches Einstiegsportal in die Tätigkeit der Bundesversammlung dar. Die praktisch verzögerungsfreie Verfügbarkeit der wortgetreu übertragenen Redetexte via Internet – verbunden mit der systematischen Vernetzung, der Möglichkeit zur Interaktivität und einem multimedialen Angebot – hat zu einer markanten Steigerung der Attraktivität des Bulletins geführt.

Gleichzeitig hat die Entstehung des neuen Amtlichen Bulletins auf verschiedenen Ebenen Prozesse und Veränderungen ausgelöst:

- Zusammen mit seiner Vorstufe von 1993⁴²⁾ hat das Projekt Verbalix der gesamten Organisation der Parlamentsdienste einen Modernisierungsschub gebracht. Im Interesse einer Optimierung der Dienstleistung "Amtliches Bulletin" wurden sämtliche damit verbundenen internen Abläufe hinterfragt und wo nötig optimiert oder neu konzipiert.
- Der Gesetzgebungsprozess im schweizerischen Zweikammersystem wurde positiv beeinflusst: Jede der beiden Kammern entscheidet nun in jedem Fall in Kenntnis sämtlicher Details der im anderen Rat vorgebrachten Argumente – dies auch bei zeitlich sehr gedrängt ablaufenden Beratungen und vor allem auch im Differenzbereinigungsverfahren.
- Bei der Medienberichterstattung über das Parlament haben sich die Schwerpunkte verschoben: Statt die Debatten persönlich verfolgen zu müssen, haben Journalistinnen und Journalisten mehr Zeit z. B. für die Beschaffung von Hintergrundinformationen. Dank dem neuen Amtlichen Bulletin werden die Beratungen im Allgemeinen detaillierter

und präziser wiedergegeben. Häufig finden sich nun in den Berichten längere Originalzitate aus den Reden. Damit trägt das Bulletin zu einer besseren Vermittlung der Parlamentstätigkeit gegen aussen bei.

- Allmählich wandelt sich das Online-Bulletin vom retrospektiven Speicher- zum aktiven Informationsmedium, über welches das Parlament interessierte Publikumskreise selbst direkt über seine Arbeit informieren kann – ohne Umweg über die Medienberichterstattung. Entsprechend unmittelbar ist umgekehrt die Kontrollmöglichkeit der Wählerschaft gegenüber den Ratsmitgliedern, die nun laufend am Wortlaut ihrer Aussagen gemessen werden können.
- Der angestrebte Paradigmenwechsel, wonach statt der Druckfassung in erster Linie die elektronische Version des Amtlichen Bulletins im Zentrum der Anstrengungen stehen soll, ist heute tatsächlich vollzogen. Ein schlagender Beweis für den offensichtlich höheren Nutzen des Online-Bulletins ist, dass die Nachfrage nach dem Bulletin in Papierform laufend sinkt, während die Internet-Zugriffswerte insbesondere an Sitzungstagen noch immer steigen und die früheren Abonnentenzahlen der Druckfassung längst um ein Vielfachfaches übertreffen.

In diesem Sinne kann die seit über anderthalb Jahrhunderten in der Verfassung festgeschriebene Forderung, die Sitzungen der Räte seien öffentlich,⁴³⁾ dank dem neuen Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung endlich als umfassend erfüllt gelten.

⁴²⁾Vgl. Ziff. 3.

⁴³⁾Vgl. heute Art. 158 BV.