

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	23.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Jahresrückblick, Epidemien
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Junker, Beat

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Junker, Beat 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, Jahresrückblick, Epidemien, 1982 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 23.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	9
Regierungspolitik	10
Parlamentsorganisation	13
Wahl- und Abstimmungsverfahren	13

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
LPK-NR	Legislaturplanungskommission des Nationalrates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
EU	Europäische Union
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EVD	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BK	Bundeskanzlei

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CdG	Les Commissions de gestion
CPL-CN	Commission spéciale «Programme de législature» du Conseil national
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
UE	Union européenne
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFE	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
TIC	Technologies de l'information et de la communication
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
CEP	Commission d'enquête parlementaire
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
ChF	Chancellerie fédérale

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

Jahresrückblick 2019: Institutionen und Volksrechte

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Der **Bundesrat** stand aus mindestens vier Gründen 2019 im Fokus der politischen Debatte. Zuerst gab die Departementsverteilung im Nachgang der Bundesratsersatzwahlen vom Dezember 2018, bei denen Doris Leuthard (cvp) und Johann Schneider-Ammann (fdp) durch Viola Amherd (cvp) und Karin Keller-Sutter (fdp) ersetzt worden waren, zu reden (vgl. auch den entsprechenden Peak bei der Medienberichterstattung). Nicht nur, dass mit Viola Amherd zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz eine Frau das VBS übernahm, sondern auch der Wechsel von Guy Parmelin ins WBF und von Simonetta Sommaruga ins UVEK wurden in den Medien diskutiert. Kommentiert wurde dabei insbesondere, dass die Verteilung offenbar erst nach einem Mehrheitsbeschluss innerhalb des Gremiums zustande gekommen war, was als schlechter Start und Herausforderung für die künftige Konkordanz interpretiert wurde. Mit der Wahl von zwei Frauen in die Landesregierung wurde der Debatte um die verfassungsmässige Festschreibung einer **Frauenquote im Bundesrat** der Wind aus den Segeln genommen. Ein entsprechender Vorstoss, der vom Ständerat noch angenommen worden war, wurde vom Nationalrat versenkt. Auch die Idee einer **Karenzfrist**, also das Verbot für ehemalige Magistratspersonen, Mandate von Unternehmen anzunehmen, die in Beziehung zu ihrem Regierungsamt stehen, wurde – wie schon 2015 – abgelehnt. Die Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat Ende Jahr lösten eine breite und medial stark begleitete Debatte um Zauberformel, Konkordanz, Systemstabilität und die Ansprüche der bei den Wahlen 2019 sehr erfolgreichen Grünen Partei auf einen Bundesratsplatz aus. Die Mehrheit des Parlaments entschied sich, Regula Rytz, die Sprengkandidatin der Grünen, nicht anstelle von Ignazio Cassis in die Exekutive zu wählen.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament war im Berichtsjahr Gegenstand parlamentarischer Arbeit. Beraten wurde dabei insbesondere die Idee eines **Verordnungsvetos**. Die auf eine parlamentarische Initiative Aeschi (svp, ZG; Pa.Iv. 14.422) zurückgehende, 2014 eingereichte Idee sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates gegen die Veröffentlichung einer bundesrätlichen Verordnung ein Veto einlegen kann, wenn die Stossrichtung der Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht. Während sich eine Mehrheit des Nationalrats davon eine präventive Wirkung erhoffte, lehnte die Mehrheit des Ständerats die Vorlage als zu kompliziert ab. Ein weiteres Mal abgelehnt wurde – ebenfalls nach längeren Diskussionen – die Idee einer **Neuorganisation der Legislaturplanung**. Das Parlament debattiert in schöner Regelmässigkeit seit der 2002 eingeführten Änderung, ob die Diskussionen um die zahlreichen Änderungsanträge an der Legislaturplanung zielführend seien. Der Antrag, die Planung wie vor 2002 einfach zur Kenntnis nehmen zu können und eben nicht als Bundesbeschluss behandeln zu müssen, stiess aber im Parlament erneut auf taube Ohren. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Diskussion nach den eidgenössischen Wahlen 2019 erneut losgehen wird.

Im Nationalrat wurde 2019 die Frage erörtert, wie politisch die **Verwaltung** sei. Während eine Motion Bigler (fdp, ZH; Mo. 17.4127), die eine Offenlegung der Interessenbindungen von Kaderangestellten verlangt, von der grossen Kammer angenommen wurde, lehnte diese ein Postulat Burgherr (svp, AG; Po. 17.3423) ab, mit dem hätte untersucht werden sollen, wann und wie die Verwaltung effektiv politischen Einfluss ausübt. Dauerbrenner im Parlament waren auch 2019 Sparmassnahmen bei den Personalkosten in der Verwaltung. Diese sollten, wäre es nach dem Nationalrat gegangen, mit Hilfe von Digitalisierung oder durch einen Ausgabenstopp in den Griff bekommen werden – der Ständerat verweigerte aber jeweils seinen Segen dazu.

Im letzten Jahr der 50. Legislatur kam es im **Parlament** noch zu fünf Mutationen. Insgesamt wurden in der 50. Legislatur 26 Nationalrats- und zwei Ständeratsmandate ersetzt; rund ein Drittel der Mutationen war durch die SP-Fraktion zu verantworten. Das Büro-NR will sich in einem Bericht auf ein Postulat Feri (sp, AG; Po. 18.4252) der Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf annehmen, einem Thema, das in den letzten Jahren immer virulenter zu werden scheint, wie verschiedene Vorstösse

zeigen. Nicht einig wurde man sich in den Räten über verschiedene Spesenregelungen. Die SPK-NR entschloss sich deshalb, mit einer Kommissionsinitiative (Pa.lv. 19.431) wenigstens die Übernachtungsentschädigungen einheitlicher zu organisieren. Diskutiert wurde im Parlament auch 2019 wieder über Regeln für transparenteres Lobbying. Die seit Langem schwelende Debatte, die spätestens 2015 mit der sogenannten «Kasachstan-Affäre» viel Fahrt aufgenommen hatte, wurde allerdings stark abgebremst: Fast wäre auch der letzte, ziemlich zahnlose Vorstoss in diese Richtung versandet, wenn nicht der nach den eidgenössischen neu zusammengesetzte Nationalrat den Nichteintretensentscheid auf einen Vorschlag der SPK-SR sozusagen in letzter Minute zurückgenommen hätte.

Etwas stärker in den Fokus als auch schon geriet 2019 die **Judikative**, was sich auch in der Medienkonjunktur zu diesem Thema zwischen März und September 2019 beobachten lässt. Dies hatte einerseits damit zu tun, dass im Nationalrat über die Revision des ziemlich umstrittenen Bundesgerichtsgesetzes debattiert wurde – insbesondere die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird wohl auch 2020 noch zu reden geben, auch wenn der Ständerat kurz vor Ende Jahr beschloss, nicht auf die Vorlage einzutreten. Andererseits standen einige Ersatzwahlen an, die jedoch in aller Regel geräuschlos über die Bühne gehen. Beinahe wäre jedoch eine Ersatzwahl ans Bundesgericht zur Ausnahme dieser Regel geworden, da die GK entgegen den Gepflogenheiten nicht die am stärksten untervertretene SVP, sondern die CVP berücksichtigte, was beinahe zu einer noch nie vorgekommenen Kampfwahl geführt hätte. Dafür, dass das Gerichtswesen auch in Zukunft im Gespräch bleibt, wird wohl auch die 2019 zustande gekommene Justizinitiative sorgen, die vorschlägt, oberste Richterinnen und Richter per Losverfahren zu bestimmen, um eben diese starke, dem Proporzgedanken geschuldete Verbindung zwischen Judikative und Parteien zu verhindern. Viel zu schreiben gab zudem die Bundesanwaltschaft. Nach langen und stark medial begleiteten Diskussionen zu einer Disziplinaruntersuchung um den amtierenden Bundesanwalts Michael Lauber wurde dieser erst nach einer Verschiebung der Wahl von der Sommer- in die Herbstsession und äusserst knapp für eine dritte Amtsperiode bestätigt.

Im Wahljahr 2019 trat die Nutzung der **direkten Demokratie** ein wenig in den Hintergrund. An zwei Abstimmungswochenenden wurde lediglich über drei Vorlagen abgestimmt. Dabei folgte die Mehrheit der Stimmbevölkerung sowohl bei den beiden Referenden (STAF und Waffenschutzrichtlinie) als auch bei der Zersiedelungsinitiative der Empfehlung von Parlament und Bundesrat. Die Ablehnung der Zersiedelungsinitiative bedeutet zudem, dass in der 50. Legislatur kein einziges Volksbegehren Erfolg hatte. Die wahlbedingte Abstimmungspause wird wohl in den folgenden Jahren zu einigen Abstimmungswochenenden mit mehreren Vorlagen führen, sind doch Ende 2019 ganze 16 Volksinitiativen im Unterschriftenstadium und 19 abstimmungsreif oder beim Bundesrat oder im Parlament in Beratung. Dafür, dass in Zukunft die direkte Demokratie umfassender genutzt werden könnte, sorgte das Parlament zudem mit seiner Entscheidung zur Kündigung von Staatsverträgen, die zukünftig nicht mehr dem Bundesrat, sondern der Legislative und im Falle eines Referendums der Stimmbevölkerung obliegt. Eines der anstehenden Volksbegehren ist die Transparenzinitiative, für die die SPK-SR 2019 einen indirekten Gegenentwurf in die Vernehmlassung gab, mit dem die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Gesetz geregelt werden soll und der in der Wintersession vom Ständerat mit Anpassungen gutgeheissen wurde.

Einen herben Dämpfer erlitt 2019 die Idee des elektronischen Wählens und Abstimmens. Nachdem der Kanton Genf bereits Ende 2018 sein **E-Voting**-System eingestellt hatte und das System der Post in einem öffentlich ausgeschriebenem Stresstest den Anforderungen nicht standgehalten hatte, bestanden keine brauchbaren technischen Angebote mehr für die effektive Durchführung von «Vote électronique». Daher entschied sich der Bundesrat, sein Ziel, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einzuführen, vorläufig zu sistieren. Gegenwind erhielt der elektronische Stimmkanal zudem von einer Anfang 2019 lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium. Immerhin entschied sich der Nationalrat für eine Motion Zanetti (svp, ZH; Mo. 19.3294) mit dem Ziel, die Abstimmungsunterlagen elektronisch zustellen zu können.¹

Jahresrückblick 2020: Institutionen und Volksrechte

Der **Bundesrat** stand als Führungsgremium 2020 ganz besonders auf dem Prüfstand, musste er doch aufgrund der Corona-Pandemie mittels Notrechts regieren. Darüber, wie gut ihm dies gelang, gingen die Meinungen auseinander. Die Konjunktur der sich bunt ablösenden Vertrauensbekundungen und Kritiken schien sich dabei mit der Virulenz der Pandemiewellen zu decken. War das entgegengebrachte Vertrauen zu Beginn des Lockdowns im März sehr gross, nahm die Kritik am Führungsstil der Exekutive und an den föderalistischen Lösungen mit dem Rückgang der Fallzahlen und insbesondere auch in der zweiten Welle zu. Eine parlamentarische Aufarbeitung der Bewältigung der Pandemie durch die Bundesbehörden durch die GPK, aber auch verschiedene Vorstösse zum Umgang des Bundesrats mit Notrecht werden wohl noch einige Zeit zu reden geben. Für eine Weile ausser Rang und Traktanden fallen werden hingegen die alle vier Jahre nach den eidgenössischen Wahlen stattfindenden Diskussionen um die parlamentarische Behandlung der Legislaturplanung sowie die bereits fünfjährige Diskussion über ein Verordnungsveto, die vom Ständerat abrupt beendet wurde. Im Gegensatz dazu wird wohl die Regelung über das Ruhegehalt ehemaliger Magistratspersonen noch Anlass zu Diskussionen geben. Den Stein ins Rollen brachte 2020 die medial virulent kommentierte Rückzahlung der Ruhestandsrente an alt-Bundesrat Christoph Blocher.

Wie kann und soll das Parlament seine **Aufsicht über die Verwaltung** verbessern? Diese Frage stand auch aufgrund des Jahresberichts der GPK und der GPDel im Raum. Dieser machte auf einige Mängel aufmerksam, was unter anderem zur Forderung an den Bundesrat führte, eine Beratungs- und Anlaufstelle bei Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen einzurichten. Der seit 2016 in den Räten debattierten Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation, die mit den Rechten einer PUK ausgestattet wäre, aber wesentlich schneller eingesetzt werden könnte, blies hingegen vor allem aus dem Ständerat ein steifer Wind entgegen. Ein Dorn im Auge waren dem Parlament auch die Kader der bundesnahen Betriebe: 2021 wird das Parlament über einen Lohndeckel und ein Verbot von Abgangsentschädigungen diskutieren.

Das **Parlament** selber machte im Pandemie-Jahr eher negativ auf sich aufmerksam. Paul Rechsteiner (sp, SG) sprach mit Bezug auf den der Covid-19-Pandemie geschuldeten, jähen Abbruch der Frühjahrsession von einem «Tiefpunkt der Parlamentsgeschichte des Landes». Das Parlament nahm seine Arbeit jedoch bereits im Mai 2020 im Rahmen einer ausserordentlichen Session zur Bewältigung der Covid-19-Krise wieder auf; Teile davon, etwa die FinDel waren auch in der Zwischenzeit tätig geblieben. Dass die ausserordentliche Session aufgrund von Hygienevorschriften an einem alternativen Standort durchgeführt werden musste – man einigte sich für diese Session und für die ordentliche Sommersession auf den Standort BernExpo – machte eine Reihe von Anpassungen des Parlamentsrechts nötig. Diese evozierten im Falle der Abstimmungsmodalitäten im Ständerat einen medialen Sturm im Wasserglas. Die Pandemie vermochte damit ziemlich gut zu verdeutlichen, wie wenig krisenresistent die Parlamentsstrukturen sind, was zahlreiche Vorstösse für mögliche Verbesserungen nach sich zog. Kritisiert wurde das Parlament auch abgesehen von Covid-19 und zwar, weil der Nationalrat eine eher zahnlos gewordene, schon 2015 gestellte Forderung für transparenteres Lobbying versenkte und damit auch künftig wenig darüber bekannt sein wird, wer im Bundeshaus zur Vertretung welcher Interessen ein- und ausgeht.

Der Zufall will es, dass die SVP 2021 turnusgemäss gleichzeitig alle **drei höchsten politischen Ämter** besetzen wird. In der Wintersession wurden Andreas Aeubi (svp, BE) zum Nationalratspräsidenten, Alex Kuprecht (svp, SZ) zum Ständeratspräsidenten und Guy Parmelin zum Bundespräsidenten gekürt. In den Medien wurde diskutiert, wie es Parmelin wohl gelingen werde, die Schweiz aus der Covid-19-Krise zu führen. 2020 standen Regierung und Parlament aber nur selten im Fokus der Medien – ganz im Gegensatz zu den Vorjahren als die Bundesratserneuerungs- und -ersatzwahlen für viel Medienrummel gesorgt hatten (vgl. Abb. 2: Anteil Zeitungsberichte pro Jahr).

Viel Druckerschwärze verbrauchten die Medien für verschiedene Ereignisse hinsichtlich der **Organisation der Bundesrechtspflege**. Zum einen gab die Causa Lauber viel zu reden. Gegen den Bundesanwalt wurde ein Amtsenthebungsverfahren angestrengt, dem Michael Lauber mit seinem Rücktritt allerdings zuvorkam. Die Wahl eines neuen Bundesanwalts wurde zwar auf die Wintersession 2020 angesetzt, mangels geeigneter Kandidierender freilich auf 2021 verschoben. Die zunehmend in die mediale Kritik geratenen eidgenössischen Gerichte, aber auch der Vorschlag der SVP, ihren eigenen Bundesrichter abzuwählen, waren Nahrung für die 2021 anstehenden Diskussionen um

die Justizinitiative. Was Letztere anbelangt, beschlossen die beiden Rechtskommissionen Ende Jahr, einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative auszuarbeiten.

Auch die **direkte Demokratie** wurde von den Auswirkungen der Covid-Pandemie nicht verschont, mussten doch die Volksabstimmungen vom 20. Mai verschoben werden. Darüber hinaus verfügte der Bundesrat Ende März einen Fristenstillstand bei den Initiativen und fakultativen Referenden: Bis Ende Mai durften keine Unterschriften mehr gesammelt werden und die Sammelfristen wurden entsprechend verlängert. Auftrieb erhielten dadurch Forderungen nach Digitalisierung der Ausübung politischer Rechte (z.B. Mo. 20.3908 oder der Bericht zu Civic Tech). Viel Aufmerksamkeit erhielt dadurch auch der in den Medien so benannte «Supersonntag»: Beim Urnengang vom 27. September standen gleich fünf Vorlagen zur Entscheidung (Begrenzungsinitiative, Kampffjetbeschaffung, Jagdgesetz, Vaterschaftsurlaub, Kinderabzüge). Nachdem Covid-19 die direkte Demokratie eine Weile ausser Gefecht gesetzt hatte, wurde die Abstimmung sozusagen als «Frischzellenkur» betrachtet. In der Tat wurde – trotz Corona-bedingt schwierigerer Meinungsbildung – seit 1971 erst an vier anderen Wochenenden eine höhere Stimmbeteiligung gemessen, als die am Supersonntag erreichten 59.3 Prozent.

Das Parlament beschäftigte sich 2020 mit zwei weiteren Geschäften, die einen Einfluss auf die Volksrechte haben könnten: Mit der ständerätlichen Detailberatung in der Herbstsession übersprang die Idee, völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter dem obligatorischen Referendum zu unterstellen, eine erste Hürde. Auf der langen Bank befand sich hingegen die Transparenzinitiative, deren Aushandlung eines indirekten Gegenvorschlags die Räte 2020 in Beschlag genommen hatte; Letzterer wird aber wohl aufgrund des Widerstands im Nationalrat eher nicht zustandekommen.²

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
MARC BÜHLMANN

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

Der **Bundesrat** stand auch 2021 vor allem aufgrund seiner Entscheide im Rahmen der Covid-19-Pandemie im Fokus – wobei er je nach Verlauf der Fallzahlen dafür kritisiert wurde, mit zu viel Macht ausgestattet zu sein und zu viele Massnahmen zu ergreifen, oder aber dafür, in Anbetracht der Lage zu wenig zu tun. Die über 60 Prozent Ja-Stimmen bei beiden Covid-Referenden (im Juni und im November) können freilich auch als ziemlich breite Unterstützung der bundesrätlichen Massnahmen-Politik interpretiert werden. Covid-19 bzw. vielmehr das Argument, dass gerade die Pandemie zeige, wie stark die Arbeitsbelastung der sieben Mitglieder der Landesregierung zunehme, stand Pate für die Forderung nach einer Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf neun – eine Forderung, die seit 1848 schon zwölf Mal gescheitert war. Zwar stiess die Idee in der Wintersession im Nationalrat auf offene Ohren, das Anliegen wird aber im nächsten Jahr im Ständerat wohl auf mehr Widerstand stossen – die SPK-SR hatte sich bereits im Juni dagegen ausgesprochen. Als Institution war die Regierung ansonsten im Vergleich zu früheren Jahren seltener Gegenstand der medialen Berichterstattung. Das dürfte auch damit zu tun haben, dass im Berichtsjahr für einmal vergleichsweise selten über mögliche Rücktritte von Magistratinnen und Magistraten spekuliert wurde. Seit nunmehr drei Jahren ist die Zusammensetzung der Exekutive unverändert.

Auch für die Mitarbeitenden der **Bundesverwaltung** wird Covid-19 Folgen haben. Aufgrund der Erfahrungen, die beim Lockdown gemacht worden waren, forderten mehrere Vorstösse, dass der Bund mittels dezentralisierter und digitalisierter Arbeitsplätze im Sinne von Homeoffice nachhaltiges Arbeiten ermöglichen soll. Beide Räte hiessen eine entsprechende Motion gut und rannten damit beim Bundesrat offene Türen ein. Nicht einig waren sich die Räte hingegen bei der Frage, ob für die obersten Kader der sieben grossen Bundesunternehmen ein Lohndeckel gesetzlich festgeschrieben werden soll. Der Ständerat lehnte die Forderung, die auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2016 zurückgeht, ab, der Nationalrat wollte auch in der Wintersession weiter an ihr festhalten.

Auch im **Parlament** war Covid-19 nach wie vor Thema Nummer 1. Nicht nur war das Virus Gegenstand zahlreicher inhaltlicher Debatten, sondern es zwang auch im Bundeshaus zu unterschiedlichen Verhaltensmassnahmen: Zwar konnten im Gegensatz zu 2020 alle Sessionen im Bundeshaus stattfinden, allerdings mussten auch im Parlament je nach Pandemiesituation die Masken- oder Zertifikatspflicht eingehalten werden. Zudem sollten Plexiglasscheiben an den Plätzen in den Ratssälen zusätzlichen Schutz vor dem Virus gewähren. Auch unter Pandemie-bedingt erschwerten Arbeitsbedingungen wurden Beschlüsse gefasst, die den Parlamentsbetrieb wohl nachhaltig verändern

werden: So einigten sich beide Kammern auf ein neues Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen. Nicht zuletzt sollen im Ständerat künftig sämtliche Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden. Nach 20-jähriger Opposition und nicht weniger als acht gescheiterten Vorstössen wird also auch die «Dunkelkammer Ständerat», wie Thomas Minder (parteilos, SH) sie nach der 2014 eingeführten elektronischen Abstimmung bei Gesamt- und Schlussabstimmungen bezeichnet hatte, vollständig ausgeleuchtet. Ob dies nun zu einem «Transparenzexzess» und einer Änderung der Diskussionskultur in der «Chambre de réflexion» führen wird, wie dies die ablehnende Minderheit befürchtete, wird sich weisen.

Das **Verhältnis zwischen Legislative und Judikative** war im vergangenen Jahr aus zwei gewichtigen Gründen Gegenstand von Diskussionen. Auf der einen Seite führten die im November an der Urne mit 31.9 Prozent Ja-Stimmenanteil recht deutlich abgelehnte Justizinitiative sowie der im Parlament verworfene Gegenvorschlag zur Frage, ob die Wahl von Bundesrichterinnen und Bundesrichtern durch das Parlament die Unabhängigkeit der dritten Gewalt beeinträchtigt. Auf der anderen Seite zeigten die Schwierigkeiten mit der Besetzung der Bundesanwaltschaft – gleich dreimal musste die Stelle ausgeschrieben werden, bis in der Herbstsession ein neuer Bundesanwalt gewählt werden konnte – und die vorgängigen Diskussionen um die Erhöhung der Alterslimite in der höchsten Strafbehörde, wie schwierig es für das Parlament ist, bei der Besetzung von Gerichtsstellen ideologische Gesichtspunkte der Sachpolitik unterzuordnen – so die Kommentare in einigen Medien.

Auch das Funktionieren der **direkten Demokratie** war 2021 Gegenstand politischer Diskussionen. Das Parlament hiess einen Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative gut, der teilweise weiter geht, als von den Initiantinnen und Initianten verlangt. Das Initiativkomitee zog in der Folge sein Begehren zurück. Mit der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte müssen Parteien ab dem Herbst 2022 ihre Budgets und insbesondere Spenden über CHF 15'000 offenlegen und auch Komitees von Wahl- und Abstimmungskampagnen, die mehr als CHF 50'000 aufwenden, haben ihre Finanzeinkünfte auszuweisen.

Vom Tisch ist hingegen die Möglichkeit, Staatsverträge dem obligatorischen Referendum zu unterstellen. Der Ständerat hatte sich zwar für diesen Ausbau der direkten Demokratie eingesetzt, der Nationalrat wollte aber definitiv nichts davon wissen. Noch hängig ist hingegen ein Entscheid, mit dem allenfalls ein Ausbau partizipativer Elemente im politischen System der Schweiz umgesetzt würde. Noch 2020 hatte sich der Nationalrat dafür ausgesprochen, einer parlamentarischen Initiative, mit der die Einführung des Stimmrechtsalters 16 gefordert wird, Folge zu geben. Auch die SPK-SR konnte sich für den Vorstoss erwärmen. Allerdings machte die SPK-NR im November mit Verweis auf einige kantonale Abstimmungen, bei der die Senkung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf grosse Skepsis gestossen war, einen medial stark beachteten Rückzieher – dieses Anliegen wird wohl zukünftig noch zu reden geben. Viel zu reden und zu schreiben gab im Berichtsjahr zudem ein Jubiläum, das auch als Zeugnis dafür gelesen werden kann, dass die direkte Demokratie strukturelle Minderheiten ausserhalb des Entscheidungssystems tendenziell benachteiligt: 1971 – also vor 50 Jahren – war das Frauenstimm- und -wahlrecht eingeführt worden – allerdings erst im zweiten Versuch und sehr lange nach den meisten anderen demokratischen Staaten.

Im Gegensatz zum Vorjahr, als eine Volksabstimmung hatte verschoben und verschiedene Fristen hatten verlängert werden müssen, hatte die **Pandemie 2021 keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren der direkten Demokratie**. Ganz ohne Covid-19 ging es aber auch 2021 nicht: Die Schweizer Stimmbevölkerung war dabei die einzige weltweit, die – wie eingangs erwähnt – zweimal an die Urne gerufen wurde, um über denjenigen Teil der Massnahmen zu befinden, der von Bundesrat und Parlament in ein separates Gesetz gegossen worden war. Zwar wurde die Kampagne insbesondere zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes teilweise sehr emotional geführt, im Anschluss an den Urnengang legten sich die Emotionen aber zumindest gegen aussen wieder etwas. Die nicht nur beim zweiten Covid-Referendum, sondern auch bei der Kampagne zum CO2-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative aussergewöhnlich hart geführten Auseinandersetzungen dürften mit ein Grund sein, weshalb die direkte Demokratie mehr Medienaufmerksamkeit generierte als in den beiden Jahren zuvor.³

Jahresrückblick 2022: Institutionen und Volksrechte

Spätestens seit dem Rücktritt von Ueli Maurer als Bundesrat Ende September dominierte die Suche nach seiner Nachfolgerin oder seinem Nachfolger den Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse). Mit dem Rücktritt von Simonetta Sommaruga Ende November standen im Dezember 2022 gleich zwei **Bundesratsersatzwahlen** an. Maurer hatte seinen Rücktritt mit dem Wunsch begründet, noch einmal etwas Neues machen zu wollen, und Simonetta Sommaruga hatte sich entschieden, in Folge eines Schlaganfalles ihres Mannes ihr Leben neu auszurichten. Wie bei Bundesratsersatzwahlen üblich, überboten sich die Medien mit Spekulationen, Expertisen, Interpretationen und Prognosen. Bei der SVP galt die Kandidatur von Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der sich 2021 aus der Politik zurückgezogen hatte, als Überraschung. Dennoch zog ihn die SVP-Fraktion anderen Kandidatinnen und Kandidaten vor und nominierte ihn neben dem Favoriten Albert Rösti (svp, BE) als offiziellen Kandidaten. Bei der SP sorgte der sehr rasch nach der Rücktrittsrede von Simonetta Sommaruga verkündete Entscheid der Parteileitung, mit einem reinen Frauenticket antreten zu wollen, für Diskussionen. Die medialen Wogen gingen hoch, als Daniel Jositsch (ZH) dies als «Diskriminierung» bezeichnete und seine eigene Bundesratskandidatur verkündete. Die SP-Fraktion entschied sich in der Folge mit Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU) und Eva Herzog (sp, BS) für zwei Kandidatinnen. Zum Nachfolger von Ueli Maurer wurde bereits im 1. Wahlgang Albert Rösti mit 131 von 243 gültigen Stimmen gewählt. Hans-Ueli Vogt hatte 98 Stimmen erhalten (Diverse: 14). Für die SP zog Elisabeth Baume-Schneider neu in die Regierung ein. Sie setzte sich im dritten Wahlgang mit 123 von 245 gültigen Stimmen gegen Eva Herzog mit 116 Stimmen durch. Daniel Jositsch hatte in allen drei Wahlgängen jeweils Stimmen erhalten – deren 6 noch im letzten Umgang. Die Wahl der ersten Bundesrätin aus dem Kanton Jura wurde von zahlreichen Beobachterinnen und Beobachtern nicht nur als Überraschung gewertet, sondern gar als Gefahr für das «Gleichgewicht» der Landesregierung kommentiert (Tages-Anzeiger). Die rurale Schweiz sei nun in der Exekutive übervertreten, wurde in zahlreichen Medien kritisiert.

Der Bundesrat stand aber nicht nur bei den Wahlen im Zentrum des Interesses. Diskutiert wurde auch über Vor- und Nachteile einer **Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder**, wie sie eine parlamentarische Initiative Pa.lv. 19.503 forderte – es war bereits der sechste entsprechende Vorstoss in den letzten 30 Jahren. Die Begründungen hinter den jeweiligen Anläufen variieren zwar über die Zeit – der neueste Vorstoss wollte «die Konkordanz stärken», also mehr Spielraum für parteipolitische aber auch für gendergerechte Vertretung schaffen – die Projekte nahmen bisher aber stets denselben Verlauf: Auch in diesem Jahr bevorzugte das Parlament den Status quo.

Verbessert werden sollte hingegen die **Krisenorganisation des Bundesrates**. Dazu überwiesen beide Kammern gleichlautende Motionen und Postulate der GPK beider Räte, die Rechtsgrundlagen für einen Fach-Krisenstab sowie eine Gesamtbilanz der Krisenorganisation des Bundes anhand der Lehren aus der Corona-Pandemie verlangten.

Auch das **Parlament** sollte als Lehre aus der Pandemie **krisenresistenter** gemacht werden. Aus verschiedenen, von Parlamentsmitgliedern eingereichten Ideen hatte die SPK-NR eine einzige Vorlage geschnürt, die 2022 von den Räten behandelt wurde. Dabei sollten aber weder der Bundesrat in seiner Macht beschränkt, noch neue Instrumente für das Parlament geschaffen werden – wie ursprünglich gefordert worden war. Vielmehr sah der Entwurf Möglichkeiten für virtuelle Sitzungsteilnahme im Falle physischer Verhinderung aufgrund höherer Gewalt und die Verpflichtung des Bundesrates zu schnelleren Stellungnahmen bei gleichlautenden dringlichen Kommissionen vor. Umstritten blieb die Frage, ob es statt der heutigen Verwaltungsdelegation neu eine ständige Verwaltungskommission braucht. Der Nationalrat setzte sich für eine solche ein, der Ständerat lehnte sie ab – eine Differenz, die ins Jahr 2023 mitgenommen wird.

Nicht nur die Verwaltungskommission, auch die **Schaffung einer ausserordentlichen Aufsichtsdelegation** war umstritten. Die vom Nationalrat jeweils mit grosser Mehrheit unterstützte Idee, dass es neben der PUK und den Aufsichtskommissionen ein mit starken Informationsrechten ausgerüstetes Gremium geben soll, das als problematisch beurteilte Vorkommnisse in der Verwaltung rasch untersuchen könnte, war beim Ständerat stets auf Unwille gestossen. Auch nach einer Einigungskonferenz konnten sich die Räte nicht auf eine Lösung verständigen, woraufhin der Ständerat das Anliegen versenkte, zumal er die bestehenden Instrumente und Akteure als genügend stark erachtete.

Seit vielen Jahren Zankapfel zwischen den Räten ist die Frage nach der Höhe der **Löhne in der Bundesverwaltung**. In diesem Jahr beendete der Ständerat eine beinahe sechsjährige Diskussion dazu, indem er auf eine entsprechende Vorlage der SPK-SR auch in der zweiten Runde nicht eintrat, obwohl der Nationalrat deutlich für eine Obergrenze von CHF 1 Mio. votiert hatte. Die SPK-NR sorgte in der Folge mit einer neuerlichen parlamentarischen Initiative für ein Verbot von «goldenen Fallschirmen» für Bundeskader dafür, dass diese Auseinandersetzung weitergehen wird.

In schöner Regelmässigkeit wird im Parlament auch die **Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit** diskutiert. Zwei entsprechende Motionen wurden in diesem Jahr von der Mehrheit des Ständerats abgelehnt, da das aktuelle System, in welchem die Letztentscheidung dem direktdemokratischen Element und nicht der Judikative überlassen wird, so gut austariert sei, dass ein Verfassungsgericht nicht nötig sei. Freilich ist sich das Parlament der Bedeutung der **obersten Bundesgerichte** durchaus bewusst. Ein Problem stellt dort seit einiger Zeit vor allem die chronische Überlastung aufgrund der hohen Fallzahlen dar. Daher werde gemäss Justizministerin Karin Keller-Sutter mittelfristig eine Modernisierung des Bundesgerichtsgesetzes geprüft, kurzfristig sei eine Entlastung aber nur durch eine Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richterinnen und Richter zu erreichen. Eine entsprechende parlamentarische Initiative der RK-NR hiessen beide Kammern gut, allerdings jeweils gegen die geschlossen stimmende SVP-Fraktion, die in der Erhöhung lediglich «Flickwerk» sah.

Die mittels direktdemokratischer **Abstimmungen** verhandelte Schweizer Politik zeigte sich 2022 einigermassen reformresistent. Nachdem im Februar gleich beide zur Abstimmung stehenden fakultativen Referenden (Gesetz über die Stempelabgaben und Medienpaket) erfolgreich waren, wurde in den Medien gar spekuliert, ob die Bundespolitik sich nun vermehrt auf Blockaden einstellen müsse. Allerdings passierten dann im Mai und im September 4 von 5 mittels Referenden angegriffenen Bundesbeschlüsse die Hürde der Volksabstimmung (Filmgesetz, Organspende, Frontex, AHV21). Einzig die Revision des Verrechnungssteuergesetzes wurde im September an der Urne ausgebremst. 2022 war zudem die insgesamt 25. Volksinitiative erfolgreich: Volk und Stände hiessen die Initiative «Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung» gut. Die beiden anderen Volksbegehren (Massentierhaltungsinitiative, Initiative für ein Verbot von Tier- und Menschenversuchen) wurden hingegen abgelehnt.

Dass in der Schweizer Politik manchmal nur ganz kleine Schritte möglich sind, zeigen die erfolglosen Bemühungen, den **Umfang an Stimm- und Wahlberechtigten zu erhöhen**. Der Nationalrat lehnte zwei Vorstösse ab, mit denen das Stimmrecht auf Personen ohne Schweizer Pass hätte ausgeweitet werden sollen. Auch die Wahrscheinlichkeit, dass das Stimmrechtsalter in naher Zukunft auf 16 gesenkt werden wird, hat sich im Jahr 2022 eher verringert: Zwar wies eine knappe Mehrheit des Nationalrats den Abschreibungsantrag für eine parlamentarische Initiative, welche eine Senkung des Alters für das aktive Stimmrecht verlangt und welcher 2021 beide Kammern Folge gegeben hatten, ab und wies sie an die SPK-NR zurück, damit diese eine Vorlage ausarbeitet. In zwei Kantonen wurde die Senkung des Stimmrechtsalters im Jahr 2022 an der Urne aber deutlich verworfen: in Zürich im Mai mit 64.8 Prozent Nein-Stimmenanteil, in Bern im September mit 67.2 Prozent Nein-Stimmenanteil.

Allerdings fielen 2022 auch Entscheide, aufgrund derer sich das halbdirektdemokratische System der Schweiz weiterentwickeln wird. Zu denken ist dabei einerseits an Vorstösse, mit denen **Menschen mit Behinderungen stärker in den politischen Prozess eingebunden** werden sollen – 2022 nahmen etwa beide Kammern eine Motion an, mit der Einrichtungen geschaffen werden, die helfen, das Stimmgeheimnis für Menschen mit Sehbehinderung zu gewährleisten. Zudem gaben National- und Ständerat einer parlamentarischen Initiative für die Barrierefreiheit des Live-Streams der Parlamentsdebatten Folge, damit auch hörgeschädigte Menschen diesen folgen können. Andererseits verabschiedete der Bundesrat die Verordnung zu den künftigen Transparenzbestimmungen bei Wahlen und Abstimmungen. Ob und wie die erstmals für die eidgenössischen Wahlen 2023 bzw. für das Finanzjahr 2023 vorzulegenden Kampagnen- und Parteibudgets die politischen Debatten beeinflussen werden, wird sich weisen.⁴

Jahresrückblick 2023: Institutionen und Volksrechte

Das im Jahr 2023 zentrale politische und sehr stark medial begleitete Ereignis im Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» waren die **eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober** (vgl. Abbildung 1 der APS-Zeitungsanalyse).

Im **Nationalrat** wechselten per Saldo lediglich 7.5 Prozent der 200 Sitze die Parteifarbe – wesentlich weniger als noch vor vier Jahren (14.5%) – und in zehn Kantonen kam es zu keinerlei parteipolitischen Sitzverschiebungen. Grösste Wahlsiegerin war die SVP, die netto 9 Sitze gewann (vgl. Jahresrückblick Parteien), was die Medien als «Rechtsrutsch» interpretierten. Sitze gewinnen konnten auch die SP (+2 Sitze), die Mitte und die EDU (je +1 Sitz) sowie das MCG (+ 2 Sitze), das damit erneut ins Parlament einzog. Verluste mussten auf der anderen Seite insbesondere die GLP (-6 Sitze) und die Grünen (-5 Sitze), aber auch die FDP, die EVP, die PdA und Ensemble à Gauche (je -1 Sitz) hinnehmen. Letztere zwei Parteien sind somit nicht mehr im Parlament vertreten. Gemessen an der Sitzzahl überholte die Mitte damit die FDP und wurde neu drittstärkste Partei in der grossen Kammer. Zu reden gab diesbezüglich ein Programmierfehler des Bundesamts für Statistik, das zuerst fälschlicherweise verkündet hatte, dass die Mitte auch hinsichtlich Wählendenstärke knapp vor der FDP liege.

Zu Sitzverschiebungen kam es auch im **Ständerat**. Die Gesamterneuerungswahlen führten in acht Kantonen zu parteipolitischen Verschiebungen und zu insgesamt 13 neuen Mitgliedern in der kleinen Kammer. Die Reihenfolge bezüglich Sitzstärke blieb freilich weitgehend dieselbe wie schon 2019: Als stärkste Partei in der kleinen Kammer konnte sich die Mitte mit dem Gewinn eines Sitzes halten, während die FDP mit einem Sitzverlust weiterhin am zweitmeisten Sitze im Stöckli besetzte. Darauf folgten die SP, die ihre zwei bei Ersatzwahlen während der Legislatur verlorenen Sitze zurückgewinnen konnte, die SVP, die einen Sitz und mit Thomas Minder ein langjähriges Fraktionsmitglied verlor, die Grünen mit zwei Sitzverlusten sowie die GLP und das MCG, die mit je einem Sitz ins Stöckli einzogen. Während im Ständerat mit vier neuen Frauen ein rekordhoher Frauenanteil von 34.8 Prozent erreicht wurde (2019: 26.1%; Herbstsession 2023: 30.4%), sank der Frauenanteil im Nationalrat wieder unter den bei den Wahlen 2019 erzielten bisherigen Rekordwert von 42 Prozent (neu: 38.5%).

Im Rahmen der im Dezember stattfindenden **Bundesratserneuerungswahlen** gab es aufgrund des Rücktritts von Alain Berset auch eine Ersatzwahl. Dabei sorgte das Zweitticket der SP für mediale Diskussionen über die seit einigen Jahren befolgte informelle Regel, Vorschläge einer Fraktion nicht zu desavouieren. Die Mehrheit des Parlaments hielt sich an diese Regel und entschied sich im dritten Wahlgang für Beat Jans. Erfolglos blieb der Angriff der Grünen Partei mit Gerhard Andrey auf einen FDP-Sitz; alle bisherigen Bundesratsmitglieder wurden in ihrem Amt bestätigt. Als Überraschung werteten die Medien die **Departementsverteilung**: Elisabeth Baume-Schneider wechselte nach nur einem Jahr im EJPD ins frei gewordene EDI. Beat Jans übernahm entsprechend die bisherigen Dossiers seiner Parteikollegin.

Wie bereits zu früheren Zeitpunkten sorgte auch die **Wahl des neuen Bundeskanzlers** für einige Spannung. Der zurückgetretene Walter Thurnherr wurde im zweiten Wahlgang durch den Vizekanzler Viktor Rossi ersetzt, der Mitglied der GLP ist. Zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz stellt somit eine Partei den Bundeskanzler, die nicht in der Regierung vertreten ist.

Neben all diesen Wahlen und Wahlgeschäften gab es im Themenbereich «Institutionen und Volksrechte» aber auch wichtige thematische Entwicklungen. So waren Regierung und Verwaltung etwa mit den Nachwehen der Covid-19-Pandemie beschäftigt. Verschiedene Berichte zu einer **Verbesserung der Krisenorganisation der Exekutive** forderten einen permanenten Krisenstab, mit dem die Zusammenarbeit zwischen den Departementen, aber auch zwischen Bund und Kantonen und mit der Wissenschaft im Krisenfall verbessert werden soll. Auch das Parlament erhöhte seine Handlungsfähigkeit in Krisensituationen: Künftig können ausserordentliche Sessionen rascher einberufen, virtuelle Teilnahmen an Ratssitzungen ermöglicht sowie Rats- oder Kommissionssitzungen auch digital durchgeführt werden.

2023 erliess das Parlament neue Regeln zur **Digitalisierung der Verwaltung**, indem es das EMBAG verabschiedete, mit dem der Einsatz von elektronischen Mitteln zur Erfüllung von Behördenaufgaben geregelt wird. Dass eine Verbesserung der digitalen Infrastruktur des Bundes dringend sei, schlossen die Medien aus verschiedenen erfolgreichen Hackerangriffen auf die Bundesverwaltung (vgl. Jahresrückblick

Rechtsordnung). Der Bundesrat wurde in einem parlamentarischen Vorstoss aufgefordert, die Verwaltung besser gegen Cyberangriffe zu schützen.

Unter Dach und Fach brachte das Parlament 2023 eine verbesserte **Vereinbarkeit von Mutterschaft und Parlamentsmandat**. Die auf verschiedene Standesinitiativen zurückgehende Teilrevision des Erwerbbersatzgesetzes sieht vor, dass gewählte lokale, kantonale oder nationale Parlamentarierinnen ihren Anspruch auf Entschädigung nicht mehr verlieren, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs an Kommissions- oder Ratssitzungen teilnehmen.

Einiges zu reden gab 2023 der **Teuerungsausgleich** für die Löhne des Bundes. Die Anpassung der Löhne von Magistratspersonen ist per Verordnung geregelt und wurde unter medialer Kritik für das Jahr 2023 auf 2.5 Prozent angesetzt. Den rund 40'000 Verwaltungsangestellten gewährte der Bundesrat ebenfalls eine Lohnanpassung von 2.5 Prozent. Allerdings lehnte das Parlament den für die nachträgliche Erhöhung von 2.0 auf 2.5 Prozent benötigten Nachtragskredit ab. Auch für sich selber lehnte das Parlament medienwirksam einen Teuerungsausgleich ab.

Lediglich zu drei eidgenössischen Vorlagen, die auf einen einzigen Abstimmungstermin angesetzt worden waren, konnte sich die Stimmbevölkerung im Berichtsjahr äussern (Klimagesetz, 5. Covid-19-Gesetzesrevision, OECD-Mindestbesteuerung). Das im Jahresvergleich eher geringe mediale Interesse am Unterthema «**Direkte Demokratie**» (vgl. Abbildung 2 der APS-Zeitungsanalyse) dürfte damit zu erklären sein. Zwar stehen 2024 wieder wesentlich mehr direktdemokratische Urnenentscheide an, diese werden freilich kaum staatspolitischen Inhalt haben: Die Volksinitiativen «Volk und Stände entscheiden über dringlich erklärte Bundesgesetze!» und auch die Forderung für eine Totalrevision der Bundesverfassung scheiterten nämlich 2023 an der Unterschriftenhürde. In diesem Jahr mit der Unterschriftensammlung begann hingegen ein Begehren, das eine Bestätigungswahl für Bundesratsmitglieder durch Volk und Stände verlangt.

Auch 2023 gab es Diskussionen über eine **Ausweitung des Kreises an Stimmberechtigten** und über die **Erleichterung der Wahrnehmung des Stimmrechts**. Zum dritten Mal stimmte die grosse Kammer gegen einen Abschreibungsantrag ihrer SPK-NR, die nun eine Vorlage für Stimmrechtsalter 16 ausarbeiten muss. Zu reden geben wird diesbezüglich künftig wohl auch der bisherige Stimmrechtsausschluss von Menschen mit geistigen Behinderungen. Bei den eidgenössischen Wahlen durften zudem in drei Kantonen (BS, SG, TG) nach einiger Zeit wieder Versuche mit E-Voting durchgeführt werden.⁵

Bundesrat

Bei den Institutionen lieferte die **Regierung** am meisten Diskussionsstoff und zwar wegen **personellen Änderungen**. Gerüchte hatten schon seit einiger Zeit Mutationen vorausgesagt, doch wurden diese gewöhnlich erst auf die nächsten Gesamterneuerungswahlen hin erwartet, das heisst für 1983. Deshalb kam es für die Öffentlichkeit eher überraschend, als am 25. August die Bundesräte Fritz Honegger (fdp) und Hans Hürlimann (cvp) ihre Demission auf Ende 1982 bekanntgaben, weil es gelte, im Spätjahr 1983 eine unerwünschte Dreier- oder Vierervakanz zu vermeiden. Eine umfassende Aussprache über die Rücktritte hatte im Gesamtbundesrat nicht stattgefunden. Vor allem Bundesrat Willi Ritschard (sp) empfand nun die Begründung seiner Kollegen Honegger und Hürlimann so, als wolle man auch für ihn selber zum voraus den Zeitpunkt des Ausscheidens festlegen und vielleicht sogar einen sanften Druck ausüben. Er behielt sich seine Entschlüsse ausdrücklich vor, und nach Konsultationen mit der Führung seiner Partei erklärte er sich bereit, nochmals Vizepräsident des Bundesrates und dann Bundespräsident zu werden, welche Ämter ihm dem Turnus gemäss in den Jahren 1983 und 1984 zufallen. Praktisch bedeutet dies, dass er – intakte Gesundheit vorbehalten – frühestens auf Anfang 1985 den Bundesrat zu verlassen gedenkt.

Bei den Mutmassungen über die Nachfolger für die beiden Demissionäre zeigte es sich bald, dass der Kanton Zürich nicht auf seinen traditionellen Sitz in der Landesregierung verzichten wollte. Dennoch tauchten auch Namen aus den verschiedensten übrigen Gegenden der Schweiz auf. Die Zauberformel allerdings wurde kaum in Frage gestellt, und ebensowenig glaubte jemand ernsthaft, die Zeit sei bereits reif für den Einzug einer Frau in den Bundesrat. Einzelne Politiker, die genannt wurden, verzichteten

ausdrücklich auf eine Wahl, etwa die Ständeräte Letsch (fdp, AG) und Baumberger (fdp, AR). Für den Genfer Staatsrat Guy Fontanet (cvp) bildete sich ein besonderes Unterstützungskomitee, welches mit ganzseitigen Inseraten in grossen Deutschschweizer Zeitungen dafür warb, dass die Rhonestadt nach über 60 Jahren wieder einmal einen Bundesrat stellen dürfe. Für diese Kreise fiel die Kandidatenbezeichnung durch die CVP-Fraktion ernüchternd und enttäuschend aus: bei den insgesamt fünf Wahlgängen fiel Fontanet als erster der Anwärter aus dem Rennen, vor den Ständeräten Franz Muheim (UR) und Julius Binder (AG). In der letzten Runde setzte sich dann der Luzerner Ständerat Alphons Egli gegen den Walliser Staatsrat Hans Wyer durch.

Sogar sieben Wahlgänge benötigte die FDP-Fraktion für ihre Nomination. Hier schied zuerst der Glarner Ständerat Peter Hefti aus, dann die Nationalräte Paul Wyss (BS) und Ulrich Bremi (ZH), darauf der Tessiner Ständerat Luigi Generali und Nationalrat Bruno Hunziker (AG), bis schliesslich Nationalrat Rudolf Friedrich aus Winterthur über den Berner Jean-Pierre Bonny, Direktor des BIGA, siegte.

Egli und Friedrich werden beide dem rechten Flügel ihrer Partei zugerechnet, so dass da und dort Besorgnisse über einen Rechtsrutsch in der Landesexekutive auftauchten und die SP-Fraktion für die Wahlen die Stimme freigab. Andere Kritiker sahen in R. Friedrich einen Konfrontationspolitiker, dem Fähigkeit und Bereitschaft zum Kompromiss abgingen. Weitere Kommentare bedauerten, dass das Übergewicht der Juristen im Bundesrat nochmals zunehme, und dass diesem fortan kein Wirtschaftsfachmann mehr angehöre. Die Vereinigte Bundesversammlung liess sich jedoch durch derartige Vorbehalte wenig beeindruckt und **wählte am 8. Dezember Egli und Friedrich je im ersten Wahlgang als Bundesräte**. Sie übernahmen das EDI (Egli) und das EJPD (Friedrich), dessen bisheriger Vorsteher Kurt Furgler ins EVD hinüberwechselt.⁶

Regierungspolitik

Die Beratungen der politischen Agenda des Bundesrats sind immer wieder ein umstrittener Diskussionspunkt in den Räten. Dies zeigte sich auch bei der Beratung der **Legislaturplanung 2019–2023** während der Sommersession im Ständerat. Die neuerliche Diskussion, ob die Legislaturplanung vom Parlament lediglich zur Kenntnis genommen oder detailliert beraten und als einfacher, nicht bindender Bundesbeschluss verabschiedet werden soll wie dies seit 2004 vorgesehen ist, wurde zusätzlich durch die Corona-Krise angeheizt. Die ausserordentliche Situation zeige – so etwa Damian Müller (fdp, LU) –, dass es richtig sei, wenn die Legislaturplanung zu einem nicht bindenden Beschluss führe, weil der Bundesrat nur so auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren könne. Das bedeute aber eben auch, dass es keine langen Beratungen und keine Legislaturplanungskommission brauche, weil dies letztlich viel zu viel unnötige Zeit und Kosten in Anspruch nehme. Man habe bessere Instrumente, um ganz spezifisch einzelne Massnahmen mitzusteuern, die man dann aber im konkreten Moment anwenden solle. Eine einfache Kenntnisnahme der Legislaturplanungsbotschaft reiche vollends. Dies habe er auch in einer parlamentarischen Initiative so angeregt, für dessen Unterstützung der Luzerner Freisinnige denn in seinem Votum auch schon vorsorglich warb. Heidi Z'graggen (cvp, UR) erwiderte, dass der Weg des Bundesrats, auf den das Land gesteuert werden solle, ein genaues Hinschauen verdiene und nicht einfach durchgewinkt werden sollte. Auch Carlo Sommaruga (sp, GE) führte die Pandemie an, wies aber darauf hin, dass es wegen unvorhergesehener Ereignisse wichtig sei, die Legislaturplanung auch als Legislative anpassen zu können. Thomas Minder (parteilos, SH) wiederum reihte sich zu den Kritikern des aktuellen Vorgehens ein und wies darauf hin, dass zahlreiche Massnahmen im Bericht nach der Corona-Krise Makulatur geworden seien. Er warf dem Bundesrat und der Legislaturplanungskommission deswegen «Unflexibilität» vor. Man müsse neu planen und eine angepasste Vision präsentieren. «Die Sitzung heute Nachmittag ist für mich ein verlorener Tag», schloss der Schaffhauser Ständerat. Auch Olivier François (fdp, VD) monierte, man habe für die Beratung des Papiers viel zu viel Zeit einberaumt. In der Folge äusserte sich Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zu Wort und gab zu bedenken, dass ein ans Parlament überwiesener Bundesbeschluss nicht einfach so zurückgenommen werden könne. Man habe aber durchaus Flexibilität bewiesen, indem eben der Bericht auch zusammen mit der Legislaturplanungskommission noch einmal überarbeitet worden sei, was sich ja auch in verschiedenen, nachträglich zu debattierenden Änderungsanträgen niedergeschlagen habe. Das Parlament müsse die Möglichkeit haben, die Planung der Regierung zu überprüfen, so die Magistratin. Nach diesem Vorgeplänkel – eine Eintretensdebatte gab es nicht, weil Eintreten für die

Legislaturplanung obligatorisch ist – wurden in der kleinen Kammer also besagte Änderungen diskutiert. Covid-19 spielte dabei freilich nur noch eine marginale Rolle, indem Artikel 1 mit einem Passus ergänzt wurde, dass sich die Politik des Bundes nach den drei Leitlinien zu richten und dabei auch die Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen habe. Zusätzlich wurde als Massnahme eine Vernehmlassung zu einer Revision des Epidemiengesetzes angenommen. Der erste Änderungsantrag betraf zudem die dritte Leitlinie, die nicht nur den Schutz des Klimas, sondern zusätzlich auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen anstreben soll. Der Rat folgte mit 28 zu 13 Stimmen diesem Vorschlag und lehnte damit einen Minderheitsantrag Sommaruga ab, der auch die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in der dritten Leitlinie verankern wollte. Die von Carlo Sommaruga angeführten Minderheitsvorschläge für einen verstärkten Einbezug von Nachhaltigkeitszielen blitzten auch in der Folge samt und sonders ab. Eine Mehrheit fand aber eine von der Legislaturplanungskommission vorgeschlagene sprachliche Änderung einer Massnahme zur Erreichung des 2. Ziels von Leitlinie 1 (effiziente und digitale Erbringung staatlicher Leistungen). Statt die Bundesaufgaben «kontinuierlich» zu überprüfen, sollen sie «regelmässig» überprüft werden. Neu eingeführt wurden zudem verschiedene zusätzliche Massnahmen in verschiedenen Zielen: die Stärkung des Wirtschaftsstandorts, eine Strategie zur Umsetzung einer digitalen Gouvernanz, die Gewährleistung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU und dem UK, die Erarbeitung einer Strategie für Barrierefreiheit, die Gewährleistung einer optimalen IKT-Infrastruktur in allen Regionen der Schweiz, einen Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung, die Erneuerung der Mittel zum Schutz der Bevölkerung «gegen Bedrohungen aus der dritten Dimension» (gemeint ist die Luftabwehr), einen Aktionsplan «Biodiversität» sowie eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Lange diskutiert wurde im Rat über Bildungsthemen. Auf taube Ohren stiess dabei die Minderheit Chiesa (svp, TI) für eine Strategie zur Initiierung globaler Bildungsprogramme. Heidi Z'graggen forderte vergeblich die Streichung einer von der Kommission eingeführten Botschaft zur politischen Bildung der jungen Generation und gab zu bedenken, dass die Bildung Sache der Kantone bleiben müsse. Angenommen wurde hingegen eine Minderheit Juillard (cvp, JU), die als Massnahme einen Aktionsplan für die Förderung der Mehrsprachigkeit und den Unterricht in Heimatlicher Sprache unter Einbezug der Kantone forderte. Keine Chance hatten die Anträge von rechts, mit welchen die Massnahmen für die geregelten Beziehungen der Schweiz zur EU gestrichen oder wenigstens abgeschwächt hätten werden sollen. Eine Gesamtabstimmung war für diese Art Geschäft nicht vorgesehen. Die derart ergänzte Legislaturplanung ging nun an den Nationalrat.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.09.2020
MARC BÜHLMANN

Aufgrund der Covid-19-Pandemie beugte sich der Nationalrat als Zweitrat erst in der Herbstsession 2020 über die **Legislaturplanung 2019–2023**. Covid-19 war denn auch Gegenstand der Ausführungen der beiden Kommissionssprecherinnen, Céline Widmer (sp, ZH) und Simone De Montmollin (fdp, GE). Das Virus habe die Bundespolitik «durcheinandergeschüttelt». Die vor der Pandemie Ende Januar 2020 verfasste Legislaturplanung basiere auf «rosigen Zukunftsaussichten», die mitunter wie aus der Zeit gefallen wirkten, betonte etwa Widmer. Der Ständerat habe den Text bereits Corona-tauglicher gemacht, indem er in einer Präambel klargestellt habe, dass die Lehren aus der Pandemie in die Umsetzung der übergeordneten Leitlinien (Wohlstand, Zusammenhalt und Sicherheit; ergänzt mit Klimaschutz und Digitalisierung) einfließen müssten – eine Aufforderung, die Simonetta Sommaruga in der Eröffnungsdebatte als selbstverständlich entgegennahm. In einer zweitägigen Sitzung habe die nationalrätliche Legislaturplanungskommission (LPK) aus über hundert Anträgen 25 Änderungen vorgenommen, die jene des Ständerats ergänzten und die Legislaturplanung «Corona-tauglich» machten, schloss Céline Widmer ihre Zusammenfassung. In der Detailberatung müsse allerdings auch über 60 Minderheitsanträge debattiert werden, worunter sich auch ein Rückweisungsantrag befand.

Dieser kam aus der Fraktion der Grünen, die den Bundesrat beauftragen wollten, die Legislaturplanung stärker «in den Kontext der Klimanotlage» zu stellen, wie Franziska Ryser (gp, SG) den Rückweisungsantrag begründete. Da allerdings keine der anderen Fraktionen den Antrag unterstützten und dieser entsprechend mit 166 zu 30 Stimmen abgelehnt wurde, konnte die Detailberatung mit über 80 Wortmeldungen und mehr als 50 Abstimmungen beginnen. Die von den Kommissionssprecherinnen angetönten Ergänzungen betrafen zuerst die übergeordneten Leitlinien: Die Leitlinie der Wohlstandsicherung wurde mit den Chancen nachhaltiger Entwicklung sowie dem Ziel ausgeglichener und stabiler Bundesfinanzen angereichert. In der Folge wurden die diversen Ziele der drei Leitlinien in drei Blöcken diskutiert.

Beim Thema **Wohlstand** (Block 1) soll laut der Mehrheit neu auch festgehalten werden,

dass der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft über die ausserordentlichen Covid-Ausgaben unterbreitet. Im Rahmen der Personalstrategie wurde der Bundesrat zu einer Stabilisierung der Personalausgaben angehalten. Ebenfalls im Rahmen der Leitlinie der Sicherung des Wohlstands war eine Mehrheit der grossen Kammer dafür, dass der Bundesrat noch in der laufenden Legislatur eine Botschaft für eine Individualbesteuerung vorlegt und eine nationale Strategie zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie verabschiedet. Zudem sollen geeignete aussenwirtschaftliche Massnahmen in ein Aussenwirtschaftsgesetz gegossen und die Vertiefung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU, Grossbritannien und den USA explizit im Bericht verankert werden. Das Ziel der Schweiz, in Bildung und Forschung führend zu bleiben, soll mit der Forderung nach Chancengleichheit ergänzt werden. Zudem sollen Anreizstrategien für die Schaffung von Lehrstellen ausgearbeitet, die Schweizer Beteiligung bei Erasmus+ gesichert und eine Strategie zur Initiierung von Forschungsprogrammen verabschiedet werden. Auch der flächendeckende Ausbau von 5G-Technologien wurde von der Mehrheit gemäss Vorschlag der LPK in die Legislaturplanung aufgenommen. Die insgesamt 20 Minderheitsanträge für die Leitlinie «Wohlförderung» von linker und rechter Ratsseite fanden hingegen keine Mehrheiten.

Dies war auch bei der zweiten Leitlinie (**Förderung des nationalen Zusammenhalts und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit**; Block 2) mehrheitlich der Fall. Keiner der 17 Minderheitsanträge fand eine Mehrheit – mit einer Ausnahme: Eine Minderheit Humbel (cvp, AG) beantragte erfolgreich, dass der Bundesrat einen Bericht über die langfristigen Folgen der demografischen Entwicklung auf die Generationenbeziehungen ins Legislaturprogramm aufzunehmen hat. Der Begriff «Demografie» komme im Legislaturprogramm bisher überhaupt nicht vor, obwohl der demografische Wandel ein zentraler «Megatrend» sei, begründete Ruth Humbel den erfolgreichen Antrag der Mitte-Links-Minderheit. Auch bei der zweiten Leitlinie wurden alle Anträge der LPK gutgeheissen: Der Bund hat ein Verhandlungsmandat am EU-Kulturprogramm 2021-2027 (CreativeEurope) anzustreben; es sollen ein nationaler Aktionsplan zur Verminderung von Gewalt an Frauen und häuslicher Gewalt sowie die Botschaft zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unter Einbezug der Kantone verabschiedet werden; eine Vorlage zur Weiterentwicklung und langfristigen Sicherung der AHV soll vernehmlassungsreif gemacht werden; ein Massnahmenplan zur Umsetzung der digitalen Transformation im Gesundheitswesen, Massnahmen zur Sicherstellung einer nachhaltigen Heilmittelversorgung sowie eine Botschaft zur Einführung der digitalen Patientenkarte sollen in der Gesundheitspolitik verabschiedet werden.

Im Block 3, der das Leitziel **«Sicherheit und Klimaschutz»** umfasste, kamen die Volksvertreterinnen und -vertreter der Bitte der Kommissionssprecherin vollumfänglich nach, nämlich «den Anträgen der Mehrheit zu folgen und die Anträge der Minderheiten abzulehnen»: In der Tat wurden die 16 Minderheitsanträge allesamt abgelehnt und die drei Ergänzungen der LPK-Mehrheit gutgeheissen: Die Förderung der Agrarforschung mit dem Ziel, Klimaveränderungen und der Verknappung natürlicher Ressourcen vorzubeugen, wurde entsprechend neu ebenso als Ziel in die Legislaturplanung 2019-2023 aufgenommen wie der Beitrag der Schweiz zur Erreichung der international vereinbarten Klimaziele, die Erhaltung der Biodiversität und ein zu verabschiedender Bericht für eine «Umfassende Risikoanalyse und -bewertung der Schweiz».

Die vom Ständerat bereits in der Sommersession vorgenommenen Vorschläge wurden von der grossen Kammer alle gutgeheissen.⁸

MOTION
DATUM: 17.03.2023
MARC BÜHLMANN

Im März 2023, zwei Jahre nach ihrer Einreichung, wurde die Motion von Thomas Burgherr (svp, AG) unbehandelt abgeschrieben. Sie hätte eine **Beschränkung der Befugnisse des Bundesrates im Epidemiengesetz** verlangt. In besagtem Gesetz ist die Kompetenz der Regierung verankert, in ausserordentlichen Lagen Notverordnungen und Massnahmen zum Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zu verfügen. Burgherr forderte in seinem Vorstoss eine Befristung bundesrätlicher Notbeschlüsse und -massnahmen und einen Einbezug des Parlaments.

Der Bundesrat hatte die Motion im Mai 2021 zur Ablehnung empfohlen. In seiner Stellungnahme, die identisch mit jener zur Motion Strupler (svp, TG; Mo. 21.3315) war, wies er darauf hin, dass einerseits eine Revision des Epidemiengesetz auf Basis einer Evaluation der Rolle der verschiedenen Akteure während der Pandemie vorgesehen sei. Andererseits befasse sich die SPK-NR intensiv mit der Frage, wie das Parlament in einer Krisensituation besser einbezogen werden könne. Die Motion würde beiden Arbeiten vorgreifen.⁹

Parlamentsorganisation

MOTION
DATUM: 17.03.2023
MARC BÜHLMANN

Es sei für ein Parlamentsmitglied frustrierend, Millionen für Hilfsmassnahmen sprechen zu müssen, die nicht vom Parlament, sondern von der Exekutive beschlossen worden seien, wie dies während der Covid-19-Pandemie der Fall gewesen sei, führte Manuel Strupler (svp, TG) in der Begründung seiner im März 2021 eingereichten Motion aus, mit der er den **Einbezug des Parlaments bei der Bekämpfung zukünftiger Pandemien** forderte. Das Epidemien-gesetz sei so zu revidieren, dass das Parlament in besonderen und ausserordentlichen Lagen besser mitbestimmen könne.

In seiner Antwort, welche mit derjenigen auf eine Motion Burgherr (svp, AG; Mo. 21.3323) identisch war, empfahl der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 19. Mai 2021 den Vorstoss zur Ablehnung, weil bereits eine Revision des Epidemien-gesetzes geplant sei und weil in einer Vorlage der SPK-NR der Einbezug des Parlaments in Krisenzeiten grundlegend geregelt werde. Die Motion Strupler würde diesen Arbeiten vorgreifen und sei abzulehnen.

Da der Vorstoss während zwei Jahren nicht behandelt worden war, wurde er im März 2023 **abgeschrieben**.¹⁰

Wahl- und Abstimmungsverfahren

**VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS**
DATUM: 21.03.2020
MARC BÜHLMANN

Was passiert mit den Unterschriftensammlungen für Referenden und Volksinitiativen, wenn Menschenansammlungen und Freizeitaktivitäten eingeschränkt sind? Diese Frage stellte sich im Rahmen der vom Bundesrat ergriffenen Massnahmen aufgrund von Covid-19. Die Regierung beantwortete sie mit einer Verordnung, die einen **Fristenstillstand** ab 21. März 2020 vorsah. Bis zum 31. Mai durften keine Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden gesammelt werden. Die Sammelfristen werden entsprechend ab Anfang Juni verlängert. Auch alle anderen mit Volksinitiativen verbundenen Fristen wurden eingefroren – etwa die Behandlungsfristen von erfolgreich eingereichten Volksinitiativen. Die Fristen sollen hingegen nur bei jenen referendumspflichtigen Vorlagen aus der Wintersession 2019 eingefroren werden, die als umstritten galten.¹¹

**VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS**
DATUM: 29.04.2020
MARC BÜHLMANN

Ende April 2020 entschied der Bundesrat nicht nur, die für Mai vorgesehenen Abstimmungsvorlagen auf den 27. September zu verschieben, sondern er lehnte es aufgrund der sinkenden Zahl an Covid-19-Neuinfektionen auch ab, den im Frühjahr eingerichteten, bis zum 31. Mai 2020 geltenden **Fristenstillstand** für Volksbegehren zu verlängern. Ab dem 1. Juni 2020 durften entsprechend wieder Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden – aktuell wurden Referenden gegen die Beschaffung neuer Kampfflugzeuge und gegen das Wirtschaftsabkommen mit Indonesien angestrebt – gesammelt werden. Die zuständigen Stellen sollten ab 1. Juni auch wieder Stimmrechtsbescheinigungen ausstellen. Zwar sei das Sammeln von Unterschriften aufgrund der Verhaltens- und Hygieneregeln nach wie vor schwierig, ein weiterer Stillstand der Fristen sei aber deswegen nicht gerechtfertigt, gab der Bundesrat in seiner Medienmitteilung Ende April bekannt.

In der NZZ wurde der Entscheid kritisiert. Man könne keine Unterschriften sammeln, wenn man zwei Meter Abstand einhalten müsse, gab etwa Franz Grüter (svp, LU) der Zeitung zu Protokoll. Die Initiative für ein E-Voting-Moratorium, für die Grüter Unterschriften sammeln wollte, sei deshalb massiv in Rückstand geraten. Auch das Verbot von Veranstaltungen erschwere das Unterschriftensammeln. Verschiedene Initiativkomitees, aber auch die SPK-NR forderten laut NZZ vom Bundesrat Vereinfachungen bei den Unterschriftensammlungen – etwa in Form von Fristverlängerungen oder der Reduktion der benötigten Anzahl Unterschriften.¹²

**VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS**
DATUM: 25.09.2020
MARC BÜHLMANN

Im Rahmen der Beratungen um das Covid-19-Gesetz in der Herbstsession 2020 wollte das Parlament auf der Basis zweier Anträge von Balthasar Glättli (gp, ZH) und Franz Grüter (svp, LU) **Erleichterungen für das Sammeln von Unterschriften für fakultative Referenden** einführen. Der Bundesrat erliess in der Folge die zeitlich befristete Möglichkeit, Listen mit Signaturen zuzulassen, für welche die Gemeinden noch keine Stimmrechtsbescheinigungen ausgestellt hatten. In einer Medienmitteilung gab die Regierung bekannt, diese Vereinfachung für alle Erlasse von Sommersession 2020 bis Sommersession 2021 zu schaffen. Die entsprechende Verordnung trat Anfang Oktober 2020 in Kraft und galt nur für Referenden, nicht aber für Initiativen.¹³

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 18.03.2021
MARC BÜHLMANN

Im Rahmen der Beratungen des Covid-19-Gesetzes in der Frühjahrsession 2021 beschlossen beide Kammern, dass die vom Bundesrat beschlossenen Erleichterungen für die Unterschriftensammlungen nicht nur für fakultative Referenden, sondern auch für Volksinitiativen gelten sollen. Eine entsprechende Forderung war von einer mittlerweile zurückgezogenen Kommissionsmotion der SPK-NR gestellt worden. Der Antrag der Kommission wurde im Rahmen des Covid-19-Gesetzes im Nationalrat mit 160 zu 22 Stimmen – lediglich die Grünen waren gegen den Vorschlag – und im Ständerat ohne Diskussion angenommen. Die **momentane Aussetzung des Obligatoriums für Stimmrechtsbescheinigungen** wird entsprechend auf Volksinitiativen ausgedehnt.¹⁴

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 12.05.2021
MARC BÜHLMANN

Der Bundesrat setzte die Verordnung, mit der die Pflicht für die **Erbringung von Stimmrechtsbescheinigungen** nicht mehr nur für Referenden (in Kraft seit 30. März 2021), sondern wie vom Parlament gefordert neu auch für Volksinitiativen vorübergehend aufgehoben wurde, auf den 13. Mai 2021 in Kraft. Die Unterschriftenbogen von Referenden sowie von Volksinitiativen, die ab diesem Datum eingereicht werden, können innerhalb der üblichen Sammelfristen auch ohne Stimmrechtsbescheinigung eingereicht werden. Die Verantwortung für die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen liegt damit nach Einreichung bei der Bundeskanzlei (BK), die nach Ablauf der Sammelfrist so viele (unbescheinigte) Unterschriften nachträglich von den Gemeinden bescheinigen lässt, wie nötig, damit die Zahl von 50'000 bzw. 100'000 Unterschriften erreicht wird.

In seiner Medienmitteilung berichtete der Bundesrat, dass seit der ersten Covid-19-Verordnung zur Stimmrechtsbescheinigung (in Kraft seit dem 8. Oktober 2020) gegen vier Erlasse erfolgreich das Referendum eingereicht worden sei, wobei zwei Komitees von der Erleichterung der Pflicht der Stimmrechtsbescheinigung profitiert hätten. Beim Referendum gegen das Covid-19-Gesetz und beim Referendum gegen das Bundesgesetz über polizeiliche Massnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus hatte die BK im Nachhinein bei den Gemeinden Stimmrechtsbescheinigungen eingeholt.¹⁵

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 17.12.2021
MARC BÜHLMANN

Mitte Dezember 2021 entschied der Bundesrat, die **Erleichterungen beim Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden** zu verlängern. Ab dem 18. Dezember 2021 sollte es also weiterhin möglich sein, Unterschriften einzureichen, die von den Gemeinden nicht bescheinigt worden waren. Das Einholen dieser Bescheinigungen, mit denen nicht zulässige Signaturen vermieden werden sollen, ist normalerweise Aufgabe der Komitees. Der Erlass dieser Pflicht verschafft den Komitees etwas mehr Zeit, im Rahmen der bestehenden und – obwohl von verschiedener Seite eine Verlängerung der Fristen gefordert worden war – unveränderten Sammelfristen die notwendigen Unterschriften zu sammeln. Die Bescheinigungen müssen nach Ablauf der Sammelfrist von der Bundeskanzlei bei den Gemeinden eingeholt werden. Der Bundesrat präzisierte in seiner Medienmitteilung, dass die Erleichterungen für Referenden gegen Erlasse gelten würden, die zwischen März 2021 und März 2022 im Bundesblatt veröffentlicht worden seien, sowie für Volksbegehren, die zwischen dem 13. Mai 2021 und dem 30. Juni 2022 eingereicht würden. Die Verordnung mit der Verlängerung wurde entsprechend auf den 31. August 2022 befristet.¹⁶

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Institutionen und Volksrechte

2) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Institutionen und Volksrechte

3) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Institutionen und Volksrechte

4) APS-Zeitungsanalyse 2022 – Institutionen und Volksrechte

5) APS-Zeitungsanalyse 2023 – Institutionen und Volksrechte

6) AB VB, 1982, S. 1854 ff.; Rechtsrutsch: Vr, 233, 30.11.82; Ww, 48, 1.12.82; TA, 287, 9.12.82; BaZ, 288, 9.12.82; Vat., 287, 11.2.82. Juristen und Wirtschaftsfachleute: Ww, 48, 1.12.82; SGT, 287, 9.12.82. Kritik an R. Friedrich: BaZ, 249, 25.10.82; Bund, 266, 13.11.82; TW, 278, 27.11.82. SP-Parole: NZZ, 286, 8.12.82. Wahlvorgang: Presse vom 9.12.82; Departementsverteilung: NZZ, 298, 22.12.82.

7) AB SR, 2020, S. 514 ff.

8) AB NR, 2020, S. 1440 ff.; AB NR, 2020, S. 1473 ff.; Fahne 19.078

9) Mo, 21.3323

10) Mo, 21.3315

11) Medienmitteilung BR vom 20.3.20

12) Medienmitteilung BR vom 29.4.20; NZZ, 25.5.20; CdT, 23.6.20

13) AB NR, 2020, S. 1294 ff.; Medienmitteilung Bundesrat vom 25.9.2020; Medienmitteilung Bundesrat vom 7.10.2020; Verordnung 161.17; TA, 26.9.20

14) AB NR, 2021, S. 220 ff.

15) Medienmitteilung Bundesrat vom 12.5.21; So-Bli, 28.2.21

16) Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung vom 17.12.21; Erläuterungen zur Verordnung über die Stimmrechtsbescheinigungen; Medienmitteilung Bundesrat vom 17.12.21; So-Bli, 4.7.21; AZ, 30.12.21