

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

| | |
|--------------|--|
| Suchabfrage | 20.04.2024 |
| Thema | Institutionen und Volksrechte |
| Schlagworte | Keine Einschränkung |
| Akteure | Addor, Jean-Luc (svp/udc, VS) NR/CN |
| Prozesstypen | Keine Einschränkung |
| Datum | 01.01.1965 - 01.01.2023 |

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2017 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------------------------|---|
| Allgemeine Chronik | 1 |
| Grundlagen der Staatsordnung | 1 |
| Institutionen und Volksrechte | 1 |
| Regierungspolitik | 1 |
| Bundesverwaltung - Organisation | 2 |
| Parlamentsmandat | 2 |
| Parlamentsorganisation | 5 |
| Organisation der Bundesrechtspflege | 7 |
| Volksrechte | 8 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| SPK-NR | Staatspolitische Kommission des Nationalrats |
| RK-NR | Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats |
| GPK-SR | Geschäftsprüfungskommission des Ständerates |
| PVK | Parlamentarische Verwaltungskontrolle |

| | |
|---------------|--|
| CIP-CN | Commission des institutions politiques du Conseil national |
| CAJ-CN | Commission des affaires juridiques du Conseil national |
| CDG-CE | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.03.2020
MARC BÜHLMANN

Weil der Ständerat auf die Vorlage der SPK-NR, welche diese auf der Basis der parlamentarischen Initiative Aeschi (svp, ZG) ausgearbeitet hatte, nicht eintreten wollte, musste die grosse Kammer entscheiden, ob sie an ihrem bereits gefassten Eintretensentscheid festhalten oder aber der Entscheidung des Ständerats folgen und die Idee der Einführung eines **Verordnungsvetos** endgültig versenken wollte. Letzteres empfahl eine links-grüne Kommissionsminderheit. Deren Sprecherin Nadine Masshardt (sp, BE) betonte, es sei kein Zufall, dass der Ständerat die Vorlage deutlich ablehne, weil auch die Kantone in der Vernehmlassung signalisiert hätten, dass sie keinen Handlungsbedarf sehen, dafür aber Mehraufwand und Rechtsunsicherheit befürchteten. Erneut wies die Sprecherin auch auf die Gefahr hin, dass man mit einem Verordnungsveto die Gewaltentrennung ritze. In die gleiche Kerbe schlug Bundeskanzler Walter Thurnherr, der den Standpunkt des Bundesrats vertrat. Die Regierung weise zudem noch einmal darauf hin, dass es genügend alternative Instrumente gebe, um auf Verordnungen Einfluss zu nehmen, betonte er. Mit einer Motion könne man zum Beispiel die Änderung ganz spezifischer Punkte in einer Verordnung erwirken. Das sei letztlich nicht nur effizienter, sondern auch rascher als mit einem Veto alles zu blockieren. Anders sah dies die Kommissionsmehrheit, die durch Matthias Jauslin (fdp, AG) und Jean-Luc Addor (svp, VS) vertreten wurde. Hauptargument für ein Festhalten am ursprünglichen Entschluss sei, dass der Bundesrat bei Verordnungen eben nicht immer den Willen des Parlaments umsetze. Es brauche ein Instrument, mit dem sichergestellt werde, dass Verordnungen mit der ursprünglichen Meinung des Gesetzgebers übereinstimmen. Es seien wohl auch nicht die Kantone, die gegen ein Veto seien, sondern vielmehr die Kantonsregierungen, so Addor. Die 16 zu 7-Mehrheit der SPK-NR sei der Meinung, dass sich der Ständerat der wichtigen Frage nicht einfach entziehen dürfe.

Die Mehrheit des Nationalrats folgte der Kommissionsmehrheit. Mit 99 zu 83 Stimmen und 6 Enthaltungen wurde Festhalten am Eintretensentscheid beschlossen. Gespalten zeigten sich die Mitte- und die FDP-Fraktion. Die SVP und die Grünliberalen stimmten geschlossen für Festhalten und Links-Grün wollte die Vorlage erfolglos versenken. Damit geht das Geschäft noch einmal zurück in die kleine Kammer. ¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.10.2021
MARC BÜHLMANN

In der Begründung seiner parlamentarischen Initiative warnte Jean-Luc Addor (svp, VS) explizit vor einer parlamentarischen Initiative der Grünen Fraktion. Er selber verlange eine **gerichtliche Kontrolle von Notrecht** durch das Bundesgericht, wenn gegen notrechtliche Beschlüsse des Bundesrats Beschwerde eingereicht werde. Im Gegensatz dazu fordere der Vorstoss der Grünen Fraktion die Kontrolle nicht nur von bundesrätlichen, sondern auch von parlamentarischen Notverordnungen durch das Bundesgericht, was eine «gefährliche Büchse der Pandora» öffne, weil dadurch die Balance zwischen den Gewalten ausgehebelt würde. Es sei richtig, dass es in der Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit gebe – dieser Idee käme die von den Grünen geforderte abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht aber sehr nahe. Die Bundesversammlung als oberste Gewalt wähle die Judikative und könne deshalb von dieser eben nicht kontrolliert werden. Dieser Grundsatz gelte aber eigentlich nicht für die Exekutive. Hier herrsche eine Lücke im Bundesrecht. «Bürgerinnen und Bürger, die sich als Opfer von ungerechtfertigten Verletzung ihrer Grundrechte sehen», hätten heute nur die Möglichkeit, «die durch das Notrecht auferlegten Einschränkungen zu missachten». Mit der Ermöglichung einer Beschwerde beim Bundesgericht gegen Notrechtsbeschlüsse des Bundesrats könnte diese Lücke geschlossen werden. Mitte Oktober 2021 zog Addor seinen Vorstoss zurück. ²

Bundesverwaltung – Organisation

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über das Öffentlichkeitsprinzip, die von der SPK-NR aufgrund einer parlamentarischen Initiative von Edith Graf-Litscher (sp, TG) ausgearbeitet worden war, wurde in der Frühjahrssession 2021 im Nationalrat debattiert. Der Vorschlag sah vor, dass für den **Zugang zu öffentlichen Dokumenten** keine Gebühren mehr erhoben werden dürfen, es sei denn der Verwaltungsaufwand sei besonders hoch. In der Vorlage wurde hierzu ein Maximalbetrag von CHF 2'000 festgelegt, wogegen zwei Minderheitenanträge eingereicht worden waren: Die Minderheit Damien Cottier (fdp, NE) wollte, dass die Tarife wie bisher vom Bundesrat per Verordnung festgelegt werden sollen, und die von Jean-Luc Addor (svp, VS) angeführte Minderheit schlug vor, selbst bei aufwändigen Verfahren überhaupt keine Gebühr zu verlangen, wenn das öffentliche Interesse für die Anfrage gross ist. Bevor über die Gebührenerhebung diskutiert werden konnte, musste die Volkskammer freilich über Eintreten beschliessen. Eine Minderheit der SPK-NR hatte nämlich dafür plädiert, gar nicht auf die Vorlage einzutreten. Für diese Minderheit argumentierte Marco Romano (mitte, TI), dass ein Paradigmenwechsel, wie er hier angestrebt werde, nicht nötig sei. Kostenlosigkeit sei zudem ein falsches Signal. Solche Anfragen verursachten immer Kosten, die letztlich von der Allgemeinheit getragen werden müssten. Bei unverhältnismässig hohen Kosten dürften diese sehr wohl auf die Verursachenden abgewälzt werden. Dies funktioniere mit der aktuell geltenden Regelung ja bereits gut und Gebühren würden nur mit der nötigen Zurückhaltung verlangt. Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen liessen erkennen, dass Eintreten kaum umstritten sein würde. Hervorgehoben wurde die Bedeutung der Transparenz der Staatsbehörden für die Demokratie, die mit dem Öffentlichkeitsprinzip bedeutend erhöht werden könne. Damien Cottier (fdp, NE) gab hingegen bekannt, dass sich die FDP.Liberalen-Fraktion der Minderheit Romano anschliesse. Es müsse vermieden werden, dass die Verwaltung mit zeitintensiven Gesuchen eingedeckt werde. Die 55 Stimmen, die gegen Eintreten votierten, stammten denn auch aus der geschlossen stimmenden FDP.Liberalen-Fraktion und aus der grossen Mehrheit der Mitte-Fraktion. Gegen die 135 Stimmen für Eintreten aus allen anderen Fraktionen reichten sie freilich nicht aus.

In der Folge wurden beide Minderheitenanträge abgelehnt. Mit 139 zu 51 Stimmen sprach sich der Nationalrat gegen die Minderheit Addor aus, die lediglich Unterstützung aus der SVP-Fraktion erhielt. Trotz des Antrags von Bundesrätin Karin Keller-Sutter, es vor allem bei grossem Aufwand dem Bundesrat zu überlassen, wie hoch die Gebühren sein sollen, weil «Jahr für Jahr [...] mehr Zugangsgesuche bei den Bundesbehörden» eingingen, wurde auch die Minderheit Cottier mit 121 zu 68 Stimmen – Letztere aus den geschlossen stimmenden Fraktionen der Mitte und der FDP und einem Teil der SVP-Fraktion – abgelehnt. Ebenfalls nicht auf Gehör stiess der Antrag des Bundesrats, den Passus zur Informationspflicht aus der Vorlage zu streichen. Der Entwurf sah vor, dass die Gesuchstellenden informiert werden müssen, wenn die Verwaltung eine Gebühr zu erheben gedenkt, wobei auch die Höhe der Gebühr (maximal CHF 2'000) kommuniziert werden müsste. Mit 190 zu 1 Stimme wurde die Informationspflicht jedoch deutlich gutgeheissen. Einzig Kurt Fluri (fdp, SO) unterstützte den Antrag der Regierung. Mit 136 zu 54 Stimmen bei 3 Enthaltungen bei der Gesamtabstimmung schickte der Nationalrat die Vorlage an die kleine Kammer. Die Gegenstimmen stammten erneut von den Fraktionen der FDP.Liberalen und der Mitte.³

Parlamentsmandat

Mit **9 Vorstössen pro Kopf** hatten sich die Parlamentsmitglieder im Jahr 2017 nach einer kurzen Baisse im Vorjahr (1'972 Vorstösse; 8 pro Kopf) wieder wesentlich mehr Arbeit aufgehast. Dabei kann bei allen Vorstossarten eine Zunahme beobachtet werden: Es wurden mehr Anfragen (102; 2016: 87), mehr Anliegen für die Fragestunde (663; 2016: 607), mehr Postulate (204; 2016: 174), mehr Motionen (403, 2016: 342) und auch mehr parlamentarische Initiativen (129; 2016: 106) eingereicht. Noch nie wurden zudem so viele Interpellationen eingereicht wie 2017 (718; 2016: 656).

Zwar gingen die 2017 vorgelegten Bundesratsgeschäfte ein wenig zurück (67; 2016: 72) und das Parlament hatte etwas weniger Wahlgeschäfte (23; 2016: 29) sowie eine Petition (22; 2016: 23) weniger zu erledigen als im Vorjahr, die Kantone reichten aber 2017 mehr Anliegen in Form von Standesinitiativen (22) ein als noch 2016 (19).

In den Medien wurde Jean-Luc Addor (svp, VS) als «Vorstosskönig» (St. Galler Tagblatt) ausgemacht, der seit seiner Wahl 2015 am meisten Vorstösse eingereicht habe. Er sei sich bewusst, dass seine Vorstösse Kosten verursachten und dies nicht dem Ziel seiner

Partei, einen sparsamen Umgang mit Steuergeldern zu pflegen, entspreche; er mache aber einfach die Arbeit, für die er gewählt worden sei. Und auch die SVP sei für ein aktives Parlament, das eine Gegenmacht zur Exekutive und Verwaltung sein müsse. Am anderen Ende der Skala fand sich Hermann Hess (fdp, TG), der ebenfalls 2015 in den Nationalrat gewählt worden war und bisher keinen einzigen Vorstoss eingereicht und nie das Wort ergriffen hatte. Es gebe im Parlament «viel warme Luft ohne Aussicht auf Resonanz, die vorab der Pflege der eigenen Bekanntheit zu dienen scheint», gab der Thurgauer dem St. Galler Tagblatt preis.

Die Weltwoche rechnete vor, dass die Vorstösse von Claude Bégli (cvp, VD), der ebenfalls durch grosse Aktivität auffiel, die Steuerzahlenden seit seinem Amtsantritt 2015 CHF 544'680 gekostet habe. Das Wochenblatt berief sich auf den Betrag von CHF 6'120, den ein Vorstoss die Verwaltung im Schnitt koste – eine Zahl, die 2007 von den Parlamentsdiensten als Antwort auf eine Interpellation Spuhler (svp, TG) (Ip. 07.3176) als Mittel errechnet worden war. Der Bundesrat hatte damals in seiner Antwort festgehalten, dass es sich aufgrund des wenig aufwendigen Verfahrens und der kleinen Anzahl untersuchter Vorstösse (7 Motionen, 3 Postulate, 4 Interpellationen) lediglich um eine Schätzung handle.

Die Ratsmitglieder hatten 2017 freilich nicht nur Vorstösse eingereicht, sondern auch erledigt und waren diesbezüglich ebenfalls fleissiger als noch im Vorjahr. Die Verwaltung und die Exekutive beantworteten im Berichtsjahr 96 Anfragen (2016: 83), 663 Fragen in der Fragestunde (2016: 607) und 628 Interpellationen (2016: 625). Die Räte erledigten 303 Postulate (2016: 288), 458 Motionen (2016: 458) und 104 parlamentarische Initiativen (2016: 82). Allerdings wurden weniger Bundesratsgeschäfte (74; 2016: 87), weniger Standesinitiativen (18; 2016: 32) und weniger Petitionen (26; 2016: 39) behandelt als noch 2016. Die Anzahl erledigter Wahlgeschäfte war gleich gross wie im Vorjahr (26). Damit hatten National- und Ständerat 2017 total 2'396 Geschäfte erledigt, was eine **Arbeitslast** bedeutete, die praktisch dem langjährigen Durchschnitt (2'397 erledigte Geschäfte pro Jahr zwischen 2000 und 2017) entsprach.

Allerdings waren unter den erledigten Motionen und Postulaten auch ein Grossteil von gar nicht behandelten Anliegen, weil diese zurückgezogen oder unbehandelt abgeschlossen worden waren. Dies war bei fast einem Drittel aller 2017 erledigten Motionen (20.7% der 458 im Jahr 2017 erledigten Motionen wurden zurückgezogen und 10.7% abgeschlossen) und immerhin noch bei jedem fünften Postulat (12.9% zurückgezogen; 7.3% abgeschlossen) der Fall. Erfolgreich waren 21.8 Prozent aller Motionen, womit die Erfolgsrate gegenüber 2016 (28.7%) zwar gesunken war, aber leicht über dem langjährigen Schnitt (zwischen 2000 und 2017: 21.2%) lag. Erfolgreicher waren 2017 die Postulate: 54.1 Prozent dieser Vorstösse waren angenommen worden (2016: 53.5%; Schnitt: 47.6%). Die grössere Erfolgsrate bei den Postulaten dürfte mit der geringeren Verbindlichkeit zu tun haben, aber auch mit dem Umstand, dass sie nicht von beiden Räten überwiesen werden müssen. So wurden immerhin 18.3% der 458 erledigten Motionen zwar vom Erstrat angenommen, aber vom Zweirat abgelehnt.

Die Aargauer Zeitung interessierte sich eingehender für dieses Phänomen und fand heraus, dass der Ständerat wesentlich häufiger Anliegen aus dem Nationalrat versenke als umgekehrt. Die Zeitung berief sich auf Zahlen der laufenden Legislatur und rechnete aus, dass von 106 im Nationalrat angenommenen Motionen deren 60 nachträglich vom Ständerat abgelehnt worden seien, wohingegen von 26 in der kleinen Kammer angenommenen Motionen lediglich sechs von der grossen Kammer kassiert worden seien. Das «Muster des grosszügigen Nationalrats gegen den pedantischen Ständerat» wurde in der Zeitung von verschiedenen Parlamentsmitgliedern diskutiert. Es zeige, dass der Ständerat eine abgehobene Kammer sei, «die schlicht am Volk vorbeipolitisiert», gab Walter Wobmann (svp, SO) der Zeitung zu Protokoll. Und auch Fabio Regazzi (cvp, TI) machte beim Ständerat oft eine «Ablehnung aus Prinzip» aus. Gegen diese Behauptung wehrte sich Ständerat Martin Schmid (fdp, GR): Der Nationalrat nehme häufig ohne Debatten eine Reihe von Motionen einfach an. Zudem spielten in der Volkskammer parteipolitische Motive eine viel grössere Rolle. Das verspreche zwar Publizität, sei aber nicht effektiv. Im Ständerat seien die Hemmungen grösser, überhaupt einen Vorstoss einzureichen, erklärte auch Pirmin Bischof (cvp, SO).

Auch die Sonntagszeitung interessierte sich für das Schicksal von Motionen und Postulaten, und zwar für die «Vorstoss Guillotine» der Abschreibung eines Vorstosses, die fällt, wenn dieser nicht innert zwei Jahren behandelt wird. Die Zeitung rechnete Quotienten aus der Anzahl eingereichter und abgeschriebener Postulate und Motionen von der 45. bis zur 49. Legislatur aus und kam zum Schluss, dass die Fraktionen der

Polparteien eine grössere Abschreibungsquote hätten als die Mitte-Parteien. 32.7 Prozent der Vorstösse der Grünen wurden nie behandelt, bei der SP betrug dieser Anteil 27.6 Prozent und bei der SVP 27.1 Prozent. Die CVP (22.6%), die BDP (18.9%), die GLP (18.4%) und die FDP (17.2%) hatten hingegen weniger Abschreibungen zu verzeichnen. Die Meinungen zu diesen Zahlen gingen auseinander. Während Jürg Stahl (svp, ZH), der selber eine hohe individuelle Abschreibungsquote verzeichnete, diese als «sinnvollen Selbstreinigungsmechanismus des Parlaments» bezeichnete, fand es Margret Kiener Nellen (sp, BE) «störend, dass Vorstösse der Polparteien häufiger abgeschrieben werden». Alle Anliegen müssten sachlich und nicht parteipolitisch geprüft werden. Ob ein Vorstoss traktandiert wird oder nicht, entscheiden die Büros der beiden Kammern. Zwischen 2003 und 2008 wurde die automatische Abschreibung nach zwei Jahren ausgesetzt, die Büros mussten jeweils begründen, weshalb ein Vorstoss hätte abgeschrieben werden sollen. Allerdings wurde der Automatismus 2008 wieder eingeführt.⁴

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Die Baisse zu Beginn der 50. Legislatur (2015 bis 2019) bezüglich der Anzahl eingereichter Vorstösse schien in Anbetracht der Zahlen für das Jahr **2019** lediglich ein kurzes Intermezzo gewesen zu sein (vgl. Vorstösse und Arbeitsbelastung 2015). In der Tat entsprachen die total 2'527 von Parlamentsmitgliedern eingereichten Ideen und Anfragen einem neuen Rekord und übertrafen nicht nur die Zahl des Vorjahres (2'352), sondern auch den langjährigen Durchschnitt (1'820 von 2000 bis 2019) bei weitem. Ein erneut sehr starkes Wachstum verzeichnete dabei die Zahl der eingereichten Interpellationen (855), die sich innert 20 Jahren mehr als verdreifacht hatte (2000: 280). Aber auch die Zahl der Motionen (552; 2018: 463) und Postulate (235; 2018: 183) erreichte Spitzenwerte. Nur 2009 wurden mehr Motionen eingereicht (614) als 2019 und auch die Anzahl Postulate kam fast an den Spitzenwert von 2012 (250 Postulate) heran. Die 111 eingereichten parlamentarischen Initiativen lagen hingegen näher beim langjährigen Schnitt (98), wenn auch ihre Zahl im Vergleich zu 2018 (93) zugenommen hatte. Die neue Rekordzahl von **10.3 Vorstössen pro Parlamentsmitglied** kam 2019 zustande, obwohl die Zahl der Anfragen (70; 2018: 99) und der Fragen für die Fragestunde (704; 2018: 750) abgenommen hatten.

«Der Vorstoss-Berg – ein Schreckhorn der Bürokratie», sei noch gewaltiger als die Alpenkette, die man vom Balkon des Bundeshauses aus bestaunen könne, urteilte die Basler Zeitung und machte die «parlamentarische Hyperaktivität» dafür verantwortlich. Die Möglichkeit, sich mit einer Anfrage oder Interpellation zu inszenieren, sei «allzu verlockend für die meisten Parlamentarier». Die Aargauer Zeitung erstellte aufgrund der während der gesamten Legislatur eingereichten Vorstösse eine Rangliste. Jean-Luc Addor (svp, VS) führte die Liste mit 169 Vorstössen an. Mit Carlo Sommaruga (sp, GE), Claude Béglé (cvp, VD), Mathias Reynard (sp, VS) und Lisa Mazzone (gp, GE), die von der Zeitung auf den Folgerängen platziert wurden (ohne freilich die Anzahl Vorstösse auszuweisen), seien es vor allem Parlamentsmitglieder aus der Romandie, die mit Aktivität glänzten. Es sei nicht verwunderlich, dass die fünf Spitzenplätze von der grossen Kammer – und hier insbesondere von Mitgliedern der Polparteien SP und SVP – besetzt seien, so die Zeitung gestützt auf eine Studie der Universität Bern. Die Ständeratsmitglieder zeigten sich hingegen wesentlich zurückhaltender: In der Tat liege der «vorstossfreudigste Kantonsvertreter» Beat Vonlanthen (cvp, FR) «mit 36 Interventionen erst auf Rang 79».

Neben den reinen parlamentarischen Vorstössen nahmen die 2019 ausserhalb des Parlaments lancierten Aufträge im Vergleich zum Vorjahr tendenziell ab. Dies galt sowohl für die Bundesratsgeschäfte (76; 2018: 87), die Standesinitiativen (22; 2018: 26) und die Wahlgeschäfte (30; 2018: 34), nicht aber für die Petitionen, deren Zahl leicht zugenommen hatte (35; 2018: 30).

Eine Folge der immer stärkeren Zunahme der Geschäftslast war die **Zunahme der Betriebsamkeit** gemessen an der Zahl erledigter Vorstösse und Geschäfte. Auch hier war das Jahr 2019 mit total 2'604 erledigten Vorstössen ein Rekordjahr. Die Arbeitslast lag dabei nicht nur wie im Vorjahr primär bei der Verwaltung. Diese musste zwar erneut eine Rekordzahl von 873 Interpellationen beantworten, dafür etwas weniger Anfragen (90; 2018: 92) und Fragen für die Fragestunde (703; 2018: 750) bearbeiten als im Vorjahr. Aber auch das Parlament erledigte 2019 mit 331 Postulaten (2018: 273), 483 Motionen (2018: 360) und 124 parlamentarischen Initiativen (2018: 101) mehr Vorstösse als in früheren Jahren. Hinzu kamen 2019 auch mehr erledigte Bundesratsgeschäfte (77; 2018: 62), Standesinitiativen (24; 2018: 17), Wahlgeschäfte (32; 2018: 28) und Petitionen (22; 2018: 20) als im Vorjahr.

Hinter der Kategorie «erledigt» versteckt sich freilich unterschiedlich viel Aufwand. So gelten etwa Motionen oder Postulate, die zurückgezogen oder aufgrund ihres Alters – wenn sie nicht innert zwei Jahren nach Einreichung behandelt werden, werden Vorstösse automatisch abgeschrieben – oder des Ausscheidens ihrer Urheber*innen aus dem Rat abgeschrieben werden, genauso als «erledigt» wie die tatsächlich in den Räten diskutierten Vorstösse, die für die Parlamentsmitglieder mehr Aufwand bedeuten. In der Tat lag der Anteil abgeschriebener Motionen im Jahr 2019 (30.4%) über dem langjährigen Schnitt (2000–2018: 29.1%) und auch die abgeschriebenen Postulate (20.5%) kamen nahe an diesen Mittelwert heran (21.6%). Von den 483 im Jahr 2019 erledigten Motionen wurden aber immerhin über 300 beraten. Von Letzteren wurden 145 von beiden Räten gutgeheissen, was über alle erledigten Motionen betrachtet einer Erfolgsquote von 30 Prozent entspricht (Schnitt 2000–2018: 22.2%). Die 60.7 prozentige Erfolgsquote bei den Postulaten lag für 2019 ebenfalls höher als im langjährigen Mittel (50.4%): Von den 331 erledigten Postulaten – über 248 davon wurde in den Räten abgestimmt – wurden 201 angenommen.

In den Medien wurde die Frage aufgeworfen, wie ernst die Regierung die Aufträge des Parlaments überhaupt nehme, ob also angenommene Motionen und Postulate überhaupt erfüllt würden. Diese Frage stellte sich vor allem auch die GPK-SR und bestellte bei der PVK einen Bericht mit einer Analyse zur Erfüllung von angenommenen Motionen und Postulaten.⁵

Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.03.2018
MARC BÜHLMANN

Es seien eineinhalb Jahre vergangen, in denen sich die SPK-NR mit zahlreichen Vorstössen zum Einkommen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier befassen müssen. Die Beratungen dazu hätten gezeigt, dass eine Überprüfung von Einkommen und Spesen der Mitglieder der Bundesversammlung nicht angemessen sei. Die Bedürfnisse der einzelnen Ratsmitglieder seien derart verschieden, dass allgemeine Regelungen nicht angebracht seien. Dies gelte auch für die Idee eines Pauschalbetrags für **persönliche Mitarbeitende**, wie man in der Zwischenzeit festgestellt habe. Aus diesem Grund habe die Kommission ihre Meinung geändert und empfehle nun die entsprechende parlamentarische Initiative von Matthias Aebischer (sp, BE) zur Ablehnung.

Der Sozialdemokrat machte sich im Rat noch einmal stark für sein Anliegen. Die parlamentarische Arbeit würde an Qualität gewinnen und die Ratsmitglieder hätten vielleicht auch einmal ein wenig Zeit und Musse, um neue Visionen zu entwickeln, wenn ein maximal zu 80 Prozent angestellter persönlicher Mitarbeiter oder eine persönliche Mitarbeiterin zur Verfügung stünde. Da diese Personen von der Bundesadministration angestellt würden, führe dies auch zu keiner Mehrbelastung. Die Idee sei übrigens nicht neu, sondern bereits 1991 diskutiert worden – so Aebischer. Matthias Jauslin (fdp, AG) betonte hingegen die Position der SPK-NR: Die aktuelle Regelung erlaube wesentlich mehr Flexibilität. Dieses Argument und der Hinweis, dass der Vorschlag nicht nur mehr Kosten verursache, sondern auch zu einer weiteren Professionalisierung des Milizparlaments führen würde, wie Jean-Luc Addor (svp, VS) betonte, schienen dann letztlich in der grossen Kammer zu verfangen: 123 bürgerliche Stimmen aus der SVP-, der CVP-, der FDP- und der BDP-Fraktion reichten locker aus, um die parlamentarische Initiative gegen die 61 vor allem links-grünen und grünliberalen Stimmen zu versenken.⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.03.2022
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession 2022 debattierte der Nationalrat über die Vorlage seiner SPK-NR, mit der die **Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen** verbessert werden sollte und die zahlreiche entsprechende Vorstösse aufnahm. Kommissionssprecher Gregor Rutz (svp, ZH) erinnerte an die Ursprünge ebendieser Vorstösse: Die Corona-Pandemie habe nicht nur zum abrupten Abbruch einer Session, sondern auch zur Handlungsunfähigkeit des Parlaments geführt. Die Tätigkeit der Kommissionen sei eingeschränkt, die Organisation einer ausserordentlichen Session sei schwierig gewesen und das Parlament habe eine gewisse Ohnmacht gegenüber den Notverordnungen des Bundesrats verspürt. Um für zukünftige Krisen gewappnet zu sein, sei eine Subkommission mit der Ausarbeitung einer Vorlage betraut worden. Diese sei sich jedoch einig gewesen, dass die bestehenden rechtlichen Instrumente dem Parlament eigentlich auch in Krisenzeiten genügend Handlungsspielraum verschaffen würden. Allerdings seien die Strukturen teilweise träge und es fehle an Ressourcen. Hier setzte die Vorlage an, die in drei Blöcken behandelt wurde. Der erste Block zielte auf Vereinfachungen der Organisation von Sessionen und Kommissionssitzungen und

insbesondere auch auf die Ermöglichung von hybriden Sitzungen ab; der zweite Block sah die Bildung einer schlagkräftigeren Verwaltungskommission anstelle der bisherigen Verwaltungsdelegation vor und im dritten Block waren Vorschläge für effizientere parlamentarische Instrumente vorgesehen. Eintreten war unbestritten.

Konkret schlug die SPK-NR im **ersten Block** neue Regelungen für die Einberufung von ausserordentlichen Sessionen vor. Bisher konnte ein Viertel der Mitglieder eines Rats oder der Bundesrat solche ausserplanmässigen Sitzungen einberufen. Neu soll dies auch eine parlamentarische Kommission dürfen, wenn sie dringenden Handlungsbedarf sieht. Eine ausserordentliche Session soll darüber hinaus auch verlangt werden können, wenn der Bundesrat Notverordnungen erlässt, die sich direkt auf die Verfassung stützen. In ausserordentlichen Situationen, in denen die physische Präsenz von Parlamentsmitgliedern verunmöglicht wird – gemeint waren neben Pandemien etwa auch Naturkatastrophen in bestimmten Regionen, höhere Gewalt oder behördliche Anordnungen in Form von Quarantäne –, kann die Ratsmehrheit die Möglichkeit einer virtuellen Teilnahme an den Ratsdebatten beschliessen. Explizit ausgeschlossen wurde eine virtuelle Teilnahme während des Normalbetriebs. Vorgeschlagen wurde des Weiteren, dass eine aufgrund einer Krisensituation nötige Änderung des Tagungsortes neu keinen Parlamentsbeschluss mehr benötigt, sondern von einer Koordinationskonferenz bestimmt werden kann. Ebenfalls in Block 1 wurden die Zusammenkünfte der Kommissionen in Krisenzeiten neu geregelt: In dringlichen Fällen soll neu eine ausserordentliche Kommissionssitzung mittels eines Mehrheitsbeschlusses im Zirkularverfahren beschlossen werden können. Eine virtuelle Sitzung soll dann ermöglicht werden, wenn das Kommissionspräsidium und die Kommissionmehrheit einer solchen zustimmen. Hybride Sitzungen, also die virtuelle Teilnahme einzelner Mitglieder, sind aber nur dann vorzusehen, wenn eine Stellvertretung rechtlich nicht möglich ist.

Die Minderheitenvorschläge gegen einzelne Teile dieser Vorschläge in Block 1 wurden allesamt abgelehnt. So verlangte etwa Pirmin Schwander (svp, SZ) die ausdrückliche Nennung des Parlamentsgebäudes in Bern als normalen Tagungsort, Samira Marti (sp, BL) wollte die Anzahl zur Einberufung einer ausserordentlichen Kommissionssitzung nötiger Personen auf ein Drittel der Kommissionsmitglieder senken und verschiedene Minderheiten wollten die Möglichkeit virtueller Teilnahmen an Kommissionssitzungen entweder ganz streichen (Minderheit Addor, svp, VS) oder ausweiten (Minderheit Cottier, fdp, NE).

Auch im **zweiten Block** wurden sämtliche Minderheitsanträge abgelehnt. Dass eine neue, eigenständige Verwaltungskommission anstelle der bisherigen Verwaltungsdelegation geschaffen werden soll, war freilich unbestritten. Die Anträge der Minderheiten zielten vielmehr auf deren Zusammensetzung ab. Die bisherige Verwaltungsdelegation setzt sich aus den je sechs Mitgliedern der Ratspräsidien beider Räte zusammen. Neu sollten lediglich noch die beiden Ratspräsidentinnen oder -präsidenten und je vier erfahrene Mitglieder beider Kammern, welche für vier Jahre in die Verwaltungskommission gewählt werden, in der zu schaffenden Kommission Einsitz nehmen. Weil damit auch eine Entflechtung mit den Büros angestrebt wird, sollten Mitglieder des Büros, also vor allem die Fraktionspräsidentinnen und -präsidenten, nicht gleichzeitig in der Verwaltungskommission sitzen dürfen. Eine Minderheit Aeschi (svp, ZG) bekämpfte diesen Passus erfolglos und eine Minderheit Moret (fdp, VD) wollte auch die Vizepräsidentinnen oder -präsidenten der beiden Räte in die Kommission aufnehmen – ebenso ohne Erfolg. Aufgabe der Verwaltungskommission soll auch die Oberaufsicht über die Parlamentsverwaltung sein, konkret also die Bestimmung der Kommissionssekretäre und des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Ein Minderheitsantrag Pfister wollte die Wahl der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs neu der Bundesversammlung übertragen, was von der Mehrheit aber wohl aus Angst vor einer «Verpolitisierung des Amtes», wie Kommissionssprecher Gregor Rutz (svp, ZH) warnte, ebenfalls abgelehnt wurde.

Der dritte Block zielte auf Effizienzsteigerungen bei der Nutzung parlamentarischer Instrumente ab. Damit von Kommissionen verfasste dringliche Bundesgesetze oder Notverordnungen von der Bundesversammlung rasch behandelt werden könnten, brauche es kürzere Fristen für die Stellungnahme des Bundesrats – so der Vorschlag der SPK-NR. Diese sollen in Krisenzeiten spätestens in der nächsten ordentlichen oder ausserordentlichen Session vorliegen. Neu sollen zudem zwei gleichlautende eingereichte Kommissionsmotionen den Bundesrat im Normalbetrieb dazu verpflichten, bis zur nächsten anstehenden Session eine Stellungnahme zu verfassen. Eine Minderheit Binder-Keller (mitte, AG) und der Bundesrat wehrten sich erfolglos gegen dieses Ansinnen. Da eine Stellungnahme Zeit brauche, würde deren Qualität

leiden, wenn sie rasch erfolgen müsse – so die Begründung. Insbesondere im Normalbetrieb sei für eine solche Regelung kein Mehrwert ersichtlich. Darüber hinaus sollten Kommissionsmotionen, die Änderungen von bundesrätlichen Notverordnungen verlangen, innerhalb von sechs Monaten statt wie bisher bei angenommenen Motionen innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden müssen. Weil dies kürzere Fristen nach sich ziehe und damit ein Vernehmlassungsverfahren nicht immer möglich sei, müssten in Krisenzeiten Kantonsregierungen und besonders betroffene Akteure konsultiert werden. Zudem muss der Bundesrat künftig von sich aus die zuständigen parlamentarischen Kommissionen konsultieren, wenn er Notverordnungen erlassen will. Neben der Minderheit Binder-Keller lagen zwei Anträge vor, mit denen eine abstrakte Normenkontrolle für solche Notverordnungen verlangt wurden. Während die Minderheit Glättli (gp, ZH) eine juristische Beurteilung über allfällige Grundrechtsverletzungen von Notverordnungen, die durch das Parlament oder den Bundesrat beschlossen werden, verlangte, sah die Minderheit Addor lediglich eine Kontrolle der bundesrätlichen Notrechtsbeschlüsse vor. Auch in Block 3 folgten komfortable Mehrheiten allen Anträgen der Kommission und lehnten damit auch diese Minderheitsanträge ab.

In der **Gesamtabstimmung** hiess der Nationalrat den Entwurf mit 183 zu 1 Stimme gut, die entsprechende Verordnung wurde mit 170 zu 1 Stimme (1 Enthaltung) und das Geschäftsreglement des Nationalrats mit 171 zu 1 Stimme (keine Enthaltungen) angenommen. Weil Letzteres lediglich der Zustimmung der grossen Kammer bedurfte, wurde es tags darauf bereits der Schlussabstimmung zugeführt, wo es mit 157 zu 28 Stimmen (5 Enthaltungen) angenommen wurde. Gegenstimmen und Enthaltungen stammten allesamt von Mitgliedern der SVP-Fraktion.⁷

Organisation der Bundesrechtspflege

In der Herbstsession 2022 beriet der **Nationalrat** über die **Erhöhung der Zahl der ordentlichen Richterinnen und Richter am Bundesgericht** – ein auf eine parlamentarische Initiative der RK-NR und den Wunsch des Bundesgerichts zurückgehender Vorschlag, um der «chronischen Überlastung» des obersten Gerichts zu begegnen, wie Kommissionssprecherin Sibel Arslan (basta, BS) darlegte. Auch der Bundesrat hatte sich in einer Stellungnahme für neu 40 statt wie bisher 38 Vollzeitstellen am Bundesgericht ausgesprochen. Eine aus SVP-Mitgliedern bestehende Kommissionsminderheit beantragte einerseits Nichteintreten und andererseits die Rückweisung an die Kommission, damit diese die Abschaffung der nebenamtlichen Bundesgerichtsstellen prüfen könne. Minderheitensprecher Jean-Luc Addor (svp, VS) begründete diese Anträge damit, dass eine Erhöhung erstens nicht gerechtfertigt sei und zweitens lediglich Flickwerk darstelle. Vielmehr müsse eine echte Reform des Bundesgerichts in Angriff genommen und dabei eben eine Reorganisation mittels Abschaffung der Nebenämter geprüft werden. Justizministerin Karin Keller-Sutter wies darauf hin, dass eine Modernisierung des Bundesgerichtsgesetzes geprüft werde, mit der das oberste Gericht entlastet werden könnte. Es sei möglich, dass diese angedachte Reform zu einer Abnahme der Arbeitslast führen könnte, und das Parlament sei dann ja frei, die Zahl der Stellen wieder zu reduzieren. Kurzfristig gebe es aber keine andere Lösung als eine Erhöhung der Zahl ordentlicher Richterinnen und Richter. Diesem Argument folgte die Mehrheit der grossen Kammer und stimmte sowohl für Eintreten (127 zu 47 Stimmen) als auch gegen den Rückweisungsantrag der Minderheit (126 zu 47 Stimmen). In der ohne Diskussion stattfindenden Gesamtabstimmung standen 131 befürwortende erneut 47 ablehnenden Stimmen gegenüber. In allen drei Abstimmungen bildete die geschlossen stimmende SVP-Fraktion die Opposition.⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.09.2022
MARC BÜHLMANN

Volksrechte

MOTION

DATUM: 09.12.2020
MARC BÜHLMANN

Der Grundsatz «**In dubio pro populo!**» solle in die Gesetzgebung einfließen, forderte Jean-Luc Addor (svp, VS) in einer Motion. Seit einigen Jahren würden zunehmend kantonale Volksinitiativen vor allem vom Bundesgericht für ungültig erklärt. Das Problem sei, dass sich die Judikative immer mehr anmasse, selber Politik zu betreiben. Ein «Richterstaat» müsse aber verhindert werden, weshalb der Grundsatz, einen mehrdeutigen Initiativtext im Zweifelsfall so auszulegen, dass über ihn abgestimmt werden kann, im Gesetz festgeschrieben werden soll, um Ungültigerklärungen wenn möglich vermeiden zu können und damit letztlich die direkte Demokratie zu stärken. In der Ratsdebatte begründete Justizministerin Karin Keller-Sutter die ablehnende Haltung des Bundesrats. Der Grundsatz leite sich vom Verhältnismässigkeitsprinzip ab und sei also in der Rechtsprechung bereits vorgesehen. Eine explizite rechtliche Verankerung würde zudem nichts daran ändern, dass kantonale Volksinitiativen, die übergeordnetes Recht verletzen, weiterhin für ungültig erklärt werden müssten, was im Sinne der Rechtsstaatlichkeit zu begrüssen sei. Lediglich die geschlossene SVP-Fraktion und drei Mitglieder der Mitte-Fraktion unterstützten den Vorstoss, der entsprechend mit 129 zu 55 Stimmen abgelehnt wurde.⁹

POSTULAT

DATUM: 21.09.2021
MARC BÜHLMANN

Die SPK-NR wollte den Bundesrat mittels eines Postulats dazu auffordern, einen **Bericht zu E-Collecting** zu verfassen. Es solle dabei weniger um technische Aspekte, als vielmehr um die «staatspolitischen Auswirkungen» gehen. Der Bericht solle die Folgen von E-Collecting auf das politische System z.B. hinsichtlich Fristen oder Unterschriftenhürden analysieren und auch eine öffentliche Diskussion anstossen. Die Idee für diesen Auftrag erwuchs der Kommission im Rahmen einer Anhörung zum Thema «elektronisches Sammeln von Unterschriften».

Der Bundesrat beantragte Annahme des Postulats. Dass es trotzdem zu einer Debatte im Nationalrat kam, war der Opposition einer Kommissionsminderheit aus SVP-Fraktionsmitgliedern geschuldet. Die SVP habe Erfahrung mit dem Sammeln von Unterschriften und sie brauche keinen Bericht, um zu wissen, dass dies nicht auf elektronischem Weg geschehen dürfe – argumentierte Jean-Luc Addor (svp, VS) als Sprecher dieser Minderheit. E-Collecting beraube die direkte Demokratie ihrem Charakter. Es sei nötig, mit den Bürgerinnen und Bürgern auf der Strasse in Kontakt zu treten. Freilich sei es für ressourcenschwache Gruppierungen einfacher, auf elektronischem Weg Unterstützung zu sammeln, aber das gelte auch für ressourcenstarke Gruppierungen, die damit die Bevölkerung massiv beeinflussen könnten. Die Mehrheit der grossen Kammer wünschte sich allerdings einen Bericht. Mit 124 zu 50 Stimmen (1 Enthaltung) erteilte sie dem Bundesrat den entsprechenden Auftrag. Die Gegenstimmern stammten praktisch ausschliesslich aus der SVP-Fraktion.¹⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 15.06.2022
MARC BÜHLMANN

In schöner Regelmässigkeit (1986, 2004, 2009, 2013) werden Vorstösse deponiert, die die **Einführung einer Gesetzesinitiative** fordern. Die Urheberinnen und Urheber stammten dabei bereits aus allen politischen Lagern. Im März 2021 kam die Forderung aus dem linken Lager: Gabriela Suter (sp, AG) wollte mit der Einführung des in allen Kantonen verankerten Volksrechts ein «Demokratiemanko beseitigen», wie sie ihren Vorstoss betitelte. Mehr als die Hälfte der eidgenössischen Volksinitiativen hätten den Charakter von Gesetzesinitiativen, da sie Regelungen vorschlugen, die nicht auf Verfassungs-, sondern auf Gesetzesstufe angesiedelt werden müssten. Dies führe dann etwa mit Verweis auf die «Burka-Initiative» dazu, dass die Verfassung «Kleidervorschriften» beinhalte. Die Gesetzesinitiative funktioniere auf kantonaler Ebene seit mehr als 100 Jahren. Freilich müsste diskutiert werden, wie dieses neue direktdemokratische Instrument auf Bundesebene übertragen werden solle, ob also beispielsweise das Ständemehr gelten solle oder nicht. In dieser Phase der parlamentarischen Initiative gehe es aber zuerst einmal darum, den Handlungsbedarf zu bestätigen und den Willen für einen Ausbau der Beteiligungsrechte zu signalisieren, so Suter in der Debatte während der Sommersession 2022.

Die SPK-NR hatte den Vorstoss vor der Session mit 13 zu 9 Stimmen (1 Enthaltung) zur Ablehnung empfohlen. Weil ihm eine starke linke Kommissionsminderheit aber Folge geben wollte, war eine Debatte im Nationalrat nötig geworden. Minderheitssprecherin Samira Marti (sp, BL) betonte, sie könne nicht nachvollziehen, dass die Mehrheit der SPK-NR keinen Handlungsbedarf sehe: Gerade in den letzten Jahren seien so viele Volksinitiativen wie noch nie mit konkreten Regelungen angenommen worden, die «eigentlich nichts in der Verfassung verloren» hätten. Weil die Stimmberechtigten gar

keine Möglichkeit hätten, konkrete und konstruktive Ideen einzubringen, aber Reformbedarf bestehe, würden wohl in den nächsten Jahren vermehrt als Volksinitiativen verpackte Gesetzesinitiativen eingereicht werden. Die ablehnende Kommissionsmehrheit wurde von Jean-Luc Addor (svp, VS) und Kurt Fluri (fdp, SO) vertreten. Eine Gesetzesinitiative würde das politische System ziemlich umkrempeln, warnte Addor. Der Stimmbevölkerung obliege die Nachkontrolle von Gesetzen, nicht aber die unmittelbare Gesetzgebung. Fluri zählte mögliche Probleme auf, die sich mit der Einführung dieses neuen Volksrechtes ergäben. So bräuhete es ein Kontrollorgan, das die Verfassungsmässigkeit und die Vereinbarkeit eines Vorschlags mit dem Völkerrecht kontrolliere. Dies sei – wie man bereits bei Volksinitiativen sehe – kein leichtes Unterfangen. Zudem müsste abgeklärt werden, ob ein Vorschlag dem Föderalismusartikel entspreche, ob es sich also tatsächlich um Bundeskompetenzen handeln würde. Die Frage, ob das Ständemehr gelten müsse oder nicht, sei ebenfalls nicht einfach zu beantworten. Die fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit, die Rücksichtnahme auf den Föderalismus und die Frage nach dem Ständemehr stellten sich auf kantonaler Ebene nicht, weshalb es eben nicht zulässig sei, die Kantone als Vorbild für eine nationale Gesetzesinitiative ins Feld zu führen. Mit 119 zu 70 Stimmen (1 Enthaltung) gab die Ratsmehrheit der parlamentarischen Initiative keine Folge. Damit ereilte den Vorstoss das gleiche Schicksal wie seine Vorgänger in den letzten rund 40 Jahren. Nur die geschlossen stimmenden Fraktionen von GP und SP sowie die drei EVP-Mitglieder aus der Mitte-EVP-Fraktion sahen diesbezüglich zum gegebenen Zeitpunkt Handlungsbedarf.¹¹

1) AB NR, 2020, S. 285 ff.

2) Pa.Iv. 21.404

3) AB NR, 2021, S. 466 ff; BBl. 2020, S. 9681 ff.

4) Anzahl Vorstösse und Arbeitsbelastung 2017; Ip. 07.3176; AZ, 15.3.17; LZ, 30.5.17; WW, 20.7.17; SGT, 23.10.17; SoZ, 10.12.17

5) Brüscheweiler und Vatter (2018). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung; Vorstösse und Arbeitsbelastung 2019; BaZ, 27.6.18; AZ, 19.2.19; WW, 14.3.19; AZ, 7.10.19

6) AB NR, 2018, S. 147 ff.; Bericht SPK-NR vom 12.1.18

7) AB NR, 2022, S. 388 ff.; AB NR, 2022, S. 399 ff.; AB NR, 2022, S. 626; NZZ, 15.3.22

8) AB NR, 2022, S. 1657 ff.; BBl, 2022 2128; NZZ, 20.7., 8.8.22; AZ, 13.8.22

9) AB NR, 2020, S. 2434

10) AB NR, 2021 S. 1761 f.; Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21

11) AB NR, 2020, S. 1199 ff.; Bericht SPK-NR vom 29.4.22