

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Gapany, Johanna (plr/fdp, FR) SR/CE, Carobbio Guscetti, Marina (sp/ps, TI) SR/CE, Rechsteiner, Paul (sp/ps, SG) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2022

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 1993 – 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	2
Regierungspolitik	6
Bundesverwaltung - Personal	8
Parlamentsmandat	10
Volksrechte	13
Wahl- und Abstimmungsverfahren	15

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
KVF-NR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
FK-NR	Finanzkommission des Nationalrats
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
UREK-NR	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
Büro-SR	Büro des Ständerates
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CTT-CN	Commission des transports et des télécommunications du Conseil national
CdF-CN	Commission des finances du Conseil national
CdG	Les Commissions de gestion
CEATE-CN	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
Bureau-CE	Bureau du Conseil des Etats
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

Jahresrückblick 2020: Institutionen und Volksrechte

BERICHT
DATUM: 31.12.2020
MARC BÜHLMANN

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 Abgangschädigungen 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 Aebi (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.¹

Bundesrat

Lange Zeit waren die **Gesamterneuerungswahlen des Bundesrats** fast eine Pflichtübung. Das hatte vor allem damit zu tun, dass die eidgenössischen Wahlen lange Jahre kaum politische Verschiebungen nach sich zogen. Zwar war die alte Zauberformel (2 CVP, 2 FDP, 2 SP, 1 SVP) mit dem Wahlerfolg der SVP stark hinterfragt und schliesslich nach einigen Jahren der Transition mit mehr oder weniger gehässigen und aufreibenden Regierungswahlen, der Nichtwiederwahl von Ruth Metzler (2003) sowie Christoph Blocher (2007) und einem Intermezzo der BDP in der Regierung gesprengt worden. Nach den eidgenössischen Wahlen 2015, dem Rücktritt von Eveline Widmer-Schlumpf aus der nationalen Exekutive und dem Einzug eines zweiten SVP-Regierungsmitglieds schien dann aber eine neue Formel gefunden: 2 FDP, 2 SP, 2 SVP, 1 CVP.

Schon im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen 2019 war freilich spekuliert worden, dass die Grüne Partei die CVP hinsichtlich des Wähleranteils überflügeln könnte und damit einen Anspruch auf einen Sitz in der nationalen Regierung hätte – umso mehr, wenn sich die Grünen mit der GLP quasi zu einem gemeinsamen Sitz für die «Öko-Parteien» zusammenraufen könnten, wie die Aargauer Zeitung spekulierte. Falls sich die CVP halten könnte, wäre auch der Angriff auf einen der beiden FDP-Sitze denkbar, so die Hypothese zahlreicher Medien. Die angegriffenen Parteien wehrten sich mit dem Argument, dass eine Partei ihren Wahlerfolg zuerst bestätigen müsse, bevor sie einen Anspruch auf eine Regierungsbeteiligung erhalten könne. Dies sei auch bei der SVP der Fall gewesen – so etwa FDP-Parteipräsidentin Petra Gössi (fdp, SZ) bereits Mitte August 2019 in der Zeitung Blick. Zudem dürfe nicht nur der Wähleranteil bei den Nationalratswahlen in die Berechnung einfließen, sondern man müsse auch die Vertretung im Ständerat berücksichtigen. Martin Bäumle (glp, ZH), Ex-Präsident der GLP, gab zudem zu verstehen, dass ein Öko-Lager aus GP und GLP kaum denkbar sei; zu unterschiedlich sei man in diversen Sachfragen. Ebenfalls früh wurde in den Medien über einen möglichen Rücktritt von Ueli Maurer spekuliert, was aus der vermeintlichen Pflichtübung eine spannende Wahl gemacht hätte. Maurer gab dann allerdings Anfang

November bekannt, noch eine weitere Legislatur anzuhängen.

Die aussergewöhnlichen Erfolge der Grünen Partei bei den eidgenössischen Wahlen 2019 gaben dann den Diskussionen über die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrats sehr rasch wieder ganz viel Nahrung und schafften Raum für allerlei Reformvorschläge zur Bestimmung der Landesregierung. In der Tat hatten die Grünen mit 13 Prozent Wähleranteil die CVP (11.4%) deutlich überflügelt und als viertstärkste Partei abgelöst. Die GLP kam neu auf 7.8 Prozent. Die NZZ rechnete vor, dass die aktuelle Regierung so wenig Wählerinnen und Wähler vertrete wie zuletzt vor 60 Jahren. Die Grünen und die Grünliberalen hätten rein rechnerisch ein Anrecht auf je einen Bundesratssitz.

Neben den medial zahlreich vorgetragenen Berechnungen wurde allerdings auch inhaltlich und historisch argumentiert. Der Einbezug in die Regierung sei immer auch an den Umstand geknüpft gewesen, dass eine Oppositionspartei auch in verschiedenen Sachthemen glaubhaft ihre Referendumsmacht ausspielen könne, wurde etwa argumentiert. Zwar sei das Klimathema wichtig und würde wohl auch nachhaltig bleiben, die Grünen und die GLP müssten aber – wie auch die SVP mit ihren gewonnenen Volksbegehren – mit Abstimmungserfolgen ihren Anspruch noch untermauern, so ein Kommentar in der NZZ. Die Grünen würden trotz Wahlgewinnen keinen Regierungssitz erhalten, weil «niemand Angst vor ihnen hat», wie die Aargauer Zeitung diesen Umstand verdeutlichte. Argumentiert wurde zudem, dass eine «Abwahl» – eigentlich handelt es sich um eine Nichtwiederwahl – nicht dem politischen System der Schweiz entspreche. Es brauche mehrere Wahlen, bei denen sich eine Partei konsolidieren müsse, um die Stabilität in der Regierung auch über längere Zeit zu gewährleisten, kommentierte dazu der Blick.

Der Tages-Anzeiger führte gar eine Umfrage durch, die aufzeigte, dass eine Mehrheit der Befragten die Zeit für einen grünen Bundesrat noch nicht für gekommen hielt. Wer ein grünes Bundesratsmitglied jedoch befürwortete (rund 40% der Befragten), wünschte sich, dass dies auf Kosten eines Sitzes der SVP (50%) oder der FDP (21%), aber eher nicht auf Kosten der CVP (10%) oder der SP (6%) gehen solle.

Für die WoZ war allerdings klar: «Cassis muss weg!» In der Tat forderte auch Regula Rytz (gp, BE) via Medien, dass die FDP freiwillig auf einen Sitz verzichte, da sie als lediglich drittgrösste Partei keinen Anspruch auf zwei Sitze habe. In der Folge schienen sich die Medien dann in der Tat vor allem auf den zweiten Sitz der FDP einzuschiessen. Freilich wurden auch andere Modelle diskutiert – so etwa ein von Christoph Blocher in der Sonntagszeitung skizziertes Modell mit der SVP, die zwei Sitze behalten würde, und allen anderen grösseren Parteien (SP, FDP, CVP, GP, GLP) mit je einem Sitz –, «sämtliche Planspiele» drehten sich aber «um einen Namen: Aussenminister Ignazio Cassis», fasste die Aargauer Zeitung die allgemeine Stimmung zusammen. Er sei «der perfekte Feind», «visionslos und führungsschwach». Der Aussenminister befinde sich im «Trommelfeuer» befand die Weltwoche. Häufig wurde seine Haltung im Europadossier kritisiert und entweder ein Rücktritt oder wenigstens ein Departementswechsel gefordert. Mit Ersterem müsste allerdings die Minderheitenfrage neu gestellt werden, war doch die Vertretung des Tessins mit ein Hauptgrund für die Wahl Cassis im Jahr 2017. Der amtierende Aussenminister selber gab im Sonntags-Blick zu Protokoll, dass er sich als Tessiner häufig benachteiligt fühle und spielte so geschickt die Minderheitenkarte, wie verschiedene Medien tags darauf kommentierten. Die Sonntags-Zeitung wusste dann noch ein anderes Szenario zu präsentieren: Einige SVP-Parlamentarier – das Sonntagsblatt zitierte Andreas Glarner (svp, AG) und Mike Egger (svp, SG) – griffen Simonetta Sommaruga an und forderten, dass die SP zugunsten der Grünen auf einen Sitz verzichten müsse. Die CVP sei in «Versuchung», wagte sich dann auch die NZZ in die Debatte einzuschalten. Würde sie Hand bieten für einen grünen Sitz auf Kosten der FDP, dann könnte sie im Bundesrat «das Zünglein an der Waage» spielen und Mehrheiten nach links oder nach rechts schaffen. Die NZZ rechnete freilich auch vor, dass grün-links mit zusammen rund 30 Prozent Wähleranteil mit drei von sieben Regierungssitzen klar übervertreten wäre, denn die GLP dürfe man nicht zu den Grünen zählen. Dies hatten vor allem die Grünen selbst implizit immer wieder gemacht, indem sie vorrechneten, dass die GLP und die GP zusammen auf 21 Prozent Wähleranteile kämen.

Neben Kommentaren und Planspielen warteten die Medien auch mit möglichen grünen Bundesratsanwärterinnen und -anwärtern auf. Häufig gehandelte Namen waren die scheidende Parteipräsidentin Regula Rytz, die Waatländer Staatsrätin Béatrice Métraux (VD, gp), die Neo-Ständerätin Maya Graf (gp, BL), der Berner alt-Regierungsrat Bernhard Pulver (BE, gp), der amtierende Fraktionschef der Grünen, Balthasar Glättli (gp, ZH) oder der Zürcher Nationalrat Bastien Girod (gp, ZH). Ins Gespräch brachte sich zudem der

Genfer Staatsrat Antonio Hodgers (GE, gp).

Die Grünen selber gaben sich lange Zeit bedeckt und waren sich wohl auch bewusst, dass eine Kampfkandidatur nur geringe Chancen hätte. Sie entschieden sich zwar an ihrer Delegiertenversammlung Anfang November in Bern für eine forscherere Gangart und forderten einen grünen Bundesratsstz – Regula Rytz sprach davon, dass vorzeitige Rücktritte aus dem Bundesrat ein Ärgernis seien, weil sie Anpassungen nach Wahlverschiebungen erschweren würden. Mit der Forderung war einstweilen aber noch kein Name verknüpft, was der Partei prompt als «Lavierer» ausgelegt wurde (Blick). «Der grüne Favorit», wie der Tages-Anzeiger Bernhard Pulver betitelte, sagte Mitte November, dass er nicht zur Verfügung stehe. Auch der Berner Stadtpräsident Alec von Graffenried (BE, gp) und die Aargauer alt-Regierungsrätin Susanne Hochuli (AG, gp), die ebenfalls als Kandidierende gehandelt worden waren, sagten via Medien, dass sie nicht zur Verfügung stünden.

Die «Kronfavoritin» (Tages-Anzeiger) Regula Rytz ihrerseits stand im zweiten Umgang der Ständeratswahlen im Kanton Bern. Ihr wurden intakte Chancen eingeräumt und wohl auch um diese nicht zu gefährden, versicherte sie, dass sie auf eine Bundesratskandidatur verzichten würde, sollte sie für den Kanton Bern in die kleine Kammer gewählt werden. Da sie dies allerdings verpasste, kündigte die Bernerin rund 20 Tage vor den Bundesratswahlen ihre Kandidatur an – noch bevor die Fraktion offiziell beschlossen hatte, eine Kandidatur einzureichen. Nach einer solchen Richtungswahl, wie es die eidgenössischen Wahlen gewesen seien, könne man nicht einfach zur Tagesordnung übergehen, erklärte sie gegenüber der Presse. Sie wolle für die Menschen und die Natur Verantwortung übernehmen. Ihr Angriff gelte aber nur dem FDP-Sitz von Ignazio Cassis. Würde sie für ein anderes Regierungsmitglied gewählt, würde sie die Wahl nicht annehmen – so die Bernerin. Die Fraktion der Grünen gab dann allerdings tags darauf bekannt, dass es nicht um die Person, sondern um die Übervertretung der FDP gehe. Ein Angriff auf Karin Keller-Sutter schien damit nicht wirklich ausgeschlossen. Die nach aussen als wenig abgesprochen erscheinende Strategie für die Ansage der Kampfwahl brachte der GP Kritik ein. Die Partei zeige sich «unbeholfen» und der Start sei «misslungen», urteilte etwa die NZZ. Auch die Weltwoche redete von einem «verpatzten Start» und die Sonntagszeitung sprach gar von dilettantischem Vorgehen. Es sei, als wären die Grünen ein Sprinter, der kurz vor dem Ziel auf die Uhr schaue und sich hinknie, um die Schuhe zu binden, so die Zeitung weiter.

Eine medial oft diskutierte Frage im Vorfeld der Wahlen war, welche Parteien die Grünen in ihrem Anliegen unterstützen würden. Klar schien, dass die FDP nicht Hand bieten würde. Auch die SVP würde – wenn überhaupt – die GP nur auf Kosten der SP unterstützen. Die CVP bzw. die neue Mitte-Fraktion (CVP zusammen mit BDP und EVP) entschied, Rytz nicht einmal zu einem Hearing einzuladen. Man sei nicht gegen eine grüne Vertretung in der Regierung, es sei aber «etwas zu früh», liess sich CVP-Parteipräsident Gerhard Pfister (cvp, ZG) in der Sonntagszeitung zitieren. Die GLP und die SP gaben bekannt, Rytz vor den Wahlen anhören zu wollen. Für Schlagzeilen sorgte dabei SP-Parteipräsident Christian Levrat (sp, FR), der die CVP aufforderte, mitzuhelfen, die Grünen in die Regierung zu hieven. Die Schweiz wäre sonst die einzige Demokratie, in der Wahlen keine Auswirkungen auf die Regierungszusammensetzung hätten. Zudem würde sich die Weigerung der CVP wohl über kurz oder lang rächen. Bei der GLP zeigte sich das Dilemma zwischen ökologischem und liberalem Gedankengut. Insbesondere in der Europafrage fanden sich die GLP und der amtierende Aussenminister eher auf der gleichen Linie. Für Rytz spreche das ökologische Anliegen, gegen sie ihre eher linke Ausrichtung, erklärte Tiana Moser (glp, ZH) dann den Entscheid für Stimmfreigabe der GLP. Zudem würde Rytz ohne Absprache mit den Grünliberalen den «Sitz der Ökokräfte» für sich beanspruchen. Letztlich stellte sich einzig die SP-Fraktion offiziell hinter Rytz. Die eher laue Unterstützung und der Versuch der amtierenden Regierungsparteien, die eigene Macht zu zementieren, machte das Unterfangen «grüne Bundesrätin» für Regula Rytz zu einer «mission impossible», fasste die Zeitung Le Temps die Situation dann kurz vor den Wahlen zusammen.

Nicht die Medien, nicht Umfragen und «nicht die Wahlprozent» (NZZ), sondern die Vereinigte Bundesversammlung bestimmt freilich letztlich, welche Parteien in der Regierung vertreten sein sollen. Und diese Entscheidung brachte das Resultat, das viele im Vorfeld aufgrund der Aussagen der verschiedenen Parteien auch erwartet hatten: die Wiederwahl aller Amtierenden und das Scheitern des Angriffs der Grünen. Auch die Ansprachen der Fraktionschefinnen und -chefs im Vorfeld der einzelnen Wahlen – die Erneuerungswahlen finden in der Reihenfolge der Amtszeit der Bundesratsmitglieder statt – machten dies bereits deutlich. Die CVP plädierte für Konkordanz und Stabilität

und die SVP betonte, dass zum Erfolgsmodell Schweiz die angemessene Vertretung der Landesteile in der Regierung gehöre – die Diskriminierung der kleinsten Sprachregion durch die Grüne Partei sei abzulehnen. Die GLP erklärte, dass die Stärkung der ökologischen Anliegen und der Wähleranteil der Grünen zum Vorteil für Rytz gereiche, ihre Positionierung am linken Rand und der fehlende Anspruch von links-grün auf drei Sitze aber gegen sie spreche. Die SP erklärte, die Zauberformel sei keine exakte Wissenschaft, aber die beiden stärksten Parteien sollten zwei Sitze und die restlichen jeweils einen Sitz erhalten, was für Regula Rytz spreche. Die Fraktion der Grünen geisselte den Umstand, dass die Regierungsparteien während der Legislatur Sitze «austauschten» und so bewusst verunmöglichten, dass das Parlament die Resultate nach eidgenössischen Wahlen berücksichtigen könne. Die FDP schliesslich wollte sich einer künftigen Diskussion um eine Anpassung der Zusammensetzung des Bundesrats nicht verschliessen, amtierende Regierungsmitglieder dürften aber nicht abgewählt werden.

Der Angriff der Grünen folgte bei der fünften Wahl, auch wenn der Name Regula Rytz schon bei der Bestätigungswahl von Simonetta Sommaruga auftauchte. Gegen die 145 Stimmen, die Ignazio Cassis erhielt, war Regula Rytz jedoch chancenlos. Sie erhielt 82 Stimmen, was in den Medien als schlechtes Abschneiden kommentiert wurde, hätten doch die Grünen (35 Stimmen) und die SP (48 Stimmen) in der Vereinigten Bundesversammlung gemeinsam über 83 Stimmen verfügt. Weil darunter sicherlich auch ein paar CVP- und GLP-Stimmen seien, müsse dies wohl so interpretiert werden, dass einige SP-Parlamentarierinnen und -Parlamentarier die grüne Konkurrenz fürchteten; Ignazio Cassis könne hingegen zufrieden sein. Von den 244 Wahlzetteln waren 6 leer geblieben und 11 enthielten andere Namen als «Rytz» oder «Cassis».

Schon zuvor hatten die meisten Parlamentsmitglieder auf Experimente verzichtet. Bei der ersten Wahl wurde der amtsälteste Bundesrat, Ueli Maurer, mit 213 von 221 gültigen Wahlzetteln gewählt. 23 der 244 ausgeteilten Bulletins waren leer geblieben und acht auf Diverse entfielen. Beim Wahlgang für Simonetta Sommaruga entfielen 13 Stimmen auf Regula Rytz und 13 Stimmen auf Diverse. Da ein Wahlzettel ungültig war und 25 leer blieben, durfte sich die künftige Bundespräsidentin über 192 Stimmen freuen. Alain Berset erhielt 214 Stimmen. Bei ihm waren 14 Wahlzettel leer geblieben und 16 auf Diverse entfielen. Die Anzahl ungültige (1) und Leerstimmen (39) wuchs dann bei Guy Parmelin wieder an, so dass der Wirtschaftsminister noch 191 Stimmen erhielt – 13 Stimmen entfielen auf Diverse. Einen eigentlichen «Exploit» (Tages-Anzeiger) erzielte Viola Amherd bei der sechsten Wahl. Mit 218 Stimmen erhielt sie die zweitmeisten Stimmen der Geschichte; nur Hans-Peter Tschudi hatte 1971 mehr Stimmen erhalten, nämlich 220. Elf Stimmen blieben leer und 14 entfielen auf Diverse. Eingelangt waren nur noch 243 Wahlzettel. Ein etwas seltsames Gebaren zeigt sich bei der letzten Wahl. Karin Keller-Sutter wurde zwar auch hier im Amt bestätigt, sie erhielt aber lediglich 169 Stimmen, da von den 244 ausgeteilten Wahlzetteln 37 leer und einer ungültig eingelegt wurden und 21 Stimmen auf Marcel Dobler (fdp, SG) sowie 16 auf Diverse entfielen. In den Medien wurde spekuliert, dass dies wohl eine Retourkutsche vor allem von Ostschweizer SVP-Mitgliedern gewesen sei, weil Keller-Sutter sich im St. Galler Ständeratswahlkampf zugunsten von Paul Rechsteiner (sp, SG) ausgesprochen habe.

Der Angriff der Grünen sei zwar gescheitert, dies könne für die Partei aber auch befreiend sein, könne sie nun doch Oppositionspolitik betreiben und mit Hilfe der direkten Demokratie den Druck auf die anderen Parteien erhöhen, urteilte Le Temps nach den Wahlen. Ihr Anspruch auf einen Bundesratsitz sei nach diesen Bundesratswahlen nicht einfach vom Tisch, kommentierte Balthasar Glättli. In zahlreichen Medien wurde zudem die Stabilität des politischen Systems betont – auch der Umstand, dass es zu keinem Departementswechsel kam, obwohl kurz über einen Wechsel zwischen Alain Berset und Ignazio Cassis spekuliert worden war, wurde als Indiz dafür gewertet. Doch Stabilität bedeute nicht Stillstand; die neuen Mehrheiten im Nationalrat müssten sich auch auf die Diskussionen um eine neue Zauberformel auswirken – so die einhellige Meinung der Kommentatoren. An einem vor allem von der CVP geforderten «Konkordanzgipfel» sollten Ideen für die künftige Zusammensetzung der Landesregierung beraten werden. Entsprechende Gespräche wurden auf Frühling 2020 terminiert.²

Regierungspolitik

Am ersten Tag der ausserordentlichen Session im Mai 2020, die der Bewältigung der Corona-Krise gewidmet war, gab Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga eine **Erklärung des Bundesrates zur Corona-Pandemie** ab. Die Schweiz sei nicht unverwundbar; ein kleines Virus habe die grossen Grundrechte in Gefahr gebracht, die der Bundesrat zur Bewältigung der Krise habe beschneiden müssen, indem er Persönlichkeits- und Wirtschaftsrechte und die kantonale Hoheit eingeschränkt habe – sich dabei stets an der von der Bundesverfassung vorgesehenen Verhältnismässigkeit orientierend. Die ergriffenen Massnahmen hätten zu vielen Härtefällen geführt und die wirtschaftlichen Auswirkungen der Pandemie seien schmerzhaft. Jetzt gelte es, die Schweiz aus der Krise zu führen, wobei das Parlament wieder in der Verantwortung sei. «Unsere starke Demokratie» habe das Virus nicht beschädigen können. Es sei wichtig, dass das Parlament die Entscheide des Bundesrats hinterfrage, damit man in einem fruchtbaren Dialog gemeinsame Lösungen finde. Sie denke aber auch an die Menschen, die in der Krise Angehörige verloren haben und danke allen, die das Land stützten.

Bei der Fraktionsdebatte (Kategorie IIIa), die auf die Erklärung folgte, nahmen die Fraktionssprecherinnen und -sprecher der Fraktionsgrösse nach Stellung zur Krise. Albert Rösti (svp, BE) und Céline Amaudruz (svp, GE) dankten der Polizei, der Armee und dem Zivilschutz und kritisierten zuerst die mangelnde Vorbereitung auf die Krise. Medizinische Mittel, Medikamente und Geräte hätten nur in ungenügender Menge zur Verfügung gestanden. Mit Besorgnis nehme die SVP zudem die wirtschaftlichen Schäden wahr. Man müsse die Menschen vor Covid-19, aber auch «vor dem wirtschaftlichen Untergang» schützen. Das Notrecht sei aufzuheben und auch im Falle einer zweiten Welle nicht wieder einzusetzen. Ein zweiter Lockdown müsse vermieden werden, der Bundesrat müsse die Krisenvorsorge verbessern und die Grenzkontrollen aufrechterhalten. Die Wirtschaft müsse zudem mit tiefen Steuern, Gebühren und Abgaben in Fahrt gebracht werden.

Roger Nordmann (sp, VD) bedankte sich im Namen der SP-Fraktion beim Gesundheits- und Pflegepersonal, dem Verkaufspersonal, den Erziehungs- und Lehrpersonen, den Chauffeuren und Chauffeusen und der Polizei, die sich der Gefahr einer Covid-Erkrankung ausgesetzt hätten. Es seien die Menschen mit den häufig am schlechtesten bezahlten Berufen, die in phänomenaler Geschwindigkeit Hilfspläne ausgedacht und umgesetzt hätten. Dank ihnen sei eine Katastrophe vermieden worden. Aber auch dem Bundesrat müsse Dank ausgesprochen werden. Die SP wehre sich gegen den Versuch, einen Gegensatz zwischen Gesundheit und Wirtschaft herzustellen. Letzterer könne es nur gut gehen, wenn die Pandemie in den Griff gebracht werden könne. Der wirtschaftliche Aufschwung müsse zudem mit dem Schutz der natürlichen Ressourcen und dem Ziel einer Korrektur von Ungleichheiten verbunden werden. Weil die Pandemie global sei, könne die Schweiz die Krise nur im Verbund mit Europa angehen und müsse sich als reiches Land solidarisch mit ärmeren Staaten zeigen.

Im Namen der Mitte-Fraktion sprach Marco Romano (cvp, TI) den Menschen seinen Dank aus, die geholfen hätten, die Gesellschaft am Laufen zu halten. Auch der Bevölkerung, die sich an die Empfehlungen und die Regeln gehalten habe, gebühre Dank. Der Bundesrat müsse klarer und transparenter informieren und auf die politische und soziale Reife des Schweizer Volkes bauen. In unsicheren Zeiten brauche es eine starke Politik der Mitte und konstruktive Lösungen; es brauche nun ein Projekt für das ganze Land, um der grössten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderung der letzten Jahrzehnte zu begegnen. Marianne Streiff-Feller (evp, BE) und Martin Landolt (bdp, GL) – ebenfalls Angehörige der Mitte-Fraktion – dankten dem Bundesrat für das umsichtige Krisenmanagement. Streiff-Feller bat die Regierung, ihre Besonnenheit beizubehalten, und Landolt betonte, dass es gut sei, dass die Führung in der Situation der Krisenbewältigung beim Bundesrat liege. Es sei wesentlich einfacher, zu kommentieren, kritisieren oder zu loben, als die konkreten Entscheide treffen und Verantwortung übernehmen zu müssen. Das Parlament müsse der Versuchung widerstehen, «sich als Schattenregierung aufzuspielen».

Für die Fraktion der Grünen ergriffen Balthasar Glättli (gp, ZH) und Léonore Porchet (gp, VD) das Wort. Sie betonten die Chancen, die aus einer Krise erwachsen können. Glättli schlug etwa vor, mit den Milliarden an Wirtschaftshilfe nicht «die graue Wirtschaft von gestern» zu unterstützen, sondern in einen Umbau hin zu einer grünen Wirtschaft zu investieren. So könnten etwa die Erfahrungen mit Telearbeit zu einer Reduktion der Mobilität genutzt oder die Quartiersolidarität bewahrt werden. Ausserdem dürfe die Klimakrise, die andere grosse Krise neben der Pandemie, die im Gegensatz zu Covid vorhersehbar sei, nicht in Vergessenheit geraten. Glättli sprach sich zudem für Massnahmen aus, die das Parlament krisenresistenter und die Verhältnismässigkeit von Notverordnungen rasch überprüfbar machen. Porchet hob die Leistungen des Gesundheitspersonals hervor und erklärte, die Grünen forderten mehr Unterstützung –

etwa ganz konkret in Form eines vierzehnten Monatslohnes.

Beat Walti (fdp, ZH) und Olivier Feller (fdp, VD) sprachen für die FDP-Fraktion. Walti hob hervor, dass das Gesundheits- sowie das Wirtschaftssystem auch in dieser ausserordentlichen Lage gut funktioniert hätten. Es verdiene Anerkennung, dass viele Menschen innert kürzester Zeit ihr Leben umorganisiert hätten. Bedenklich sei allerdings, wie wenig Reserven in vielen Bereichen vorhanden seien. Viele Unternehmen stünden am wirtschaftlichen Abgrund. Deshalb müsse man jetzt die Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass die Innovationskraft der Schweiz gestärkt und ihre globale Vernetzung verbessert würden. Man müsse den Menschen zudem Eigenverantwortung zugestehen. Feller betonte, dass es hierfür eine schnelle Rückkehr zur Normalität brauche.

Für die GLP, die kleinste Fraktion im Parlament, ergriffen Tiana Angelina Moser (glp, ZH), Jürg Grossen (glp, BE) und François Pointet (glp, VD) das Wort. Moser betonte die einmalige Solidarität, die sich in der Krise gezeigt habe. Diesem Zusammenhalt sei – zusammen mit der nicht selbstverständlichen finanziellen Stabilität und tiefen Staatsverschuldung – Sorge zu tragen. Die geplanten Eingriffe zur Bewältigung der Krise dürften nicht zu einem «Providurium» werden. Die Krise sei auch eine Chance, um Digitalisierung zu realisieren und klimaschädliche Mobilität neu auszurichten. Grossen und Pointet dankten dem Gesamtbundesrat, der konsequent aber mit Augenmass agiert habe. Freilich müssten die Entscheide aber auch kritisch diskutiert werden, damit man aus der Krise lernen könne.

Nachdem Simonetta Sommaruga auf die verschiedenen Beiträge kurz einging – sie sprach von der selbstverständlich notwendigen Aufarbeitung der Krise und dem Stresstest, dem der Föderalismus ausgesetzt gewesen sei, aber auch von den funktionierenden Wirtschaftsmassnahmen und der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten –, wurde sie mit einem bunten Strauss an Fragen von Vertreterinnen und Vertretern der bürgerlichen Parteien, vor allem aber seitens der SVP-Fraktion torpediert. Nicht so sehr die beschwichtigenden Antworten der Bundespräsidentin, sondern vielmehr die Fragen selber warfen dabei ein Licht auf die unterschiedlichen Interessen und Pläne der Fraktionen, wie die Krise bewertet und mit welchen Massnahmen sie überwunden werden sollte. So kritisierte etwa Roger Köppel (svp, ZH), dass die Politik des Bundesrates «zerstörerische Auswirkungen auf Wohlstand und Gesundheit» hätten; Yvette Estermann (svp, LU) fürchtete sich vor einem Impfwang; Thomas Aeschi (svp, ZG) befürchtete die Verlängerung des Notstands bis September; Erich von Siebenthal (svp, BE) forderte Massnahmen, damit Gottesdienste wieder möglich sind; Mike Egger (svp, SG), Erich Hess (svp, BE) und Thomas Hurter (svp, SH) wollten eine Zusicherung, dass das CO₂-Gesetz nicht prioritär behandelt werde; Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) fragte, wann der Bundesrat die ausserordentliche Lage beenden werde; und Piero Marchesi (svp, TI) verlangte eine generelle Maskenpflicht. Fragen kamen auch aus der Mitte-Fraktion – Marco Romano sorgte sich um den Grenzschutz mit Italien; Benjamin Roduit (cvp, VS) um den «Corona-Graben», also den Umstand, dass die Romandie und das Tessin stärker unter Covid-19 gelitten hätten als die Deutschschweiz; und Fabio Regazzi (cvp, TI) um die Situation der Restaurants. Für die FDP-Fraktion wollte Hans-Peter Portmann (fdp, ZH) wissen, ob für einen neuerlichen Lockdown andere Massnahmen ergriffen würden; Christian Wasserfallen (fdp, BE) interessierte sich für die Grenzmodalitäten für die Exportwirtschaft; Rocco Cattaneo (fdp, TI) fragte nach konkreten Massnahmen für die Tourismusbranche; und Frédéric Borloz (fdp, VD) wollte eine Zusicherung, dass der Inländervorrang nach wie vor Geltung habe.

Am Nachmittag hielt die Bundespräsidentin ihre Erklärung dann auch im Ständerat ab. Nicht weniger als 20 Rednerinnen und Redner meldeten sich in der kleinen Kammer im Rahmen einer «Diskussion über die Erklärung» zu Wort. Pirmin Bischof (cvp, SO) äusserte seine Dankbarkeit, dass das Parlament nun gemeinsam mit dem Bundesrat, der «sehr gut, schnell und effizient gehandelt» habe, die politische Verantwortung wieder übernehmen könne. Ruedi Noser (fdp, ZH) stellte die These auf, dass die Politik in einen «Selbstschutzmodus» verfallen sei und die Illusion schaffe, dass der Staat für jeden Schaden aufkomme. Die Aufgabe der Politik sei es aber, «den Menschen ein gutes, möglichst selbstbestimmtes Leben in Freiheit, Wohlstand und Würde zu ermöglichen». Das bedeute aber auch, dass die Gesundheit nicht einziges Ziel staatlichen Handelns sein dürfe und dafür Freiheit, Wohlstand und Selbstbestimmung nicht geopfert werden dürfen. Das Prinzip «Politik senkt Todesraten, indem sie das Leben anhält» dürfe nicht weiter gelten. Marina Carobbio Guscetti (sp, TI) erinnerte daran, dass die ärmsten der Gesellschaft nicht vernachlässigt werden dürften. Zudem habe die Krise gezeigt, dass ganz viel Solidarität herrsche, aber auch, dass das Gesundheitssystem gestärkt werden müsse. Insbesondere die Pflegeberufe müssten mehr Anerkennung erhalten. Hannes Germann (svp, SH) hob das Erfolgsmodell Schweiz hervor. Der Staat habe sich in der

Krise als handlungsfähig erwiesen. Es gelte nun aber, den Ausstieg aus der Krise zu finden und dabei dieses Erfolgsmodell nicht zu gefährden. Das «gigantische Hilfspaket» schaffe Vertrauen und mache Mut. Es gelte aber, in dieser «Ausgabeneuphorie» Mass zu halten. Lisa Mazzone (gp, GE) sah im Umstand, dass man über die Begrenzung individueller Freiheiten schockiert gewesen sein, ein Zeichen dafür, wie wichtig diese fundamentalen Rechte für die Gesellschaft seien. Die Begrenzung sei aber gerechtfertigt gewesen, weil ein Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit habe gefunden werden müssen. Dass der Bundesrat dieses gefunden habe, zeige etwa auch der Umstand, dass er nicht wie in anderen Ländern den totalen Lockdown, sondern nur ein «semi-confinement» gewählt habe. Die Genfer Neo-Ständerätin wollte in den kommenden Beratungen vor allem auch an die kranken Personen denken – sie selber kenne etwa 20 Personen, die an Covid-19 erkrankt seien – und an jene Menschen, denen auch aufgrund der Krise extreme Armut drohe. Die Folgerednerinnen und -redner reihten sich in den Dank an den Bundesrat ein und gaben ihrer Freude Ausdruck, wieder tagen zu dürfen. Auch Alex Kuprecht (svp, SZ) attestierte der Regierung «Leadership». Hätte das Parlament in der Krise Entscheidungen treffen müssen, so wären, «da bin ich mir fast sicher, heute noch kein Darlehen durch Banken, kein Erwerbssersatz und keine Kurzarbeitsentschädigung geflossen». In den meisten Ausführungen wurde daran erinnert, dass jetzt grosse Aufgaben auf das Parlament zukämen, sowohl was die Fragen der Hilfsmassnahmen für die Wirtschaft, aber auch was institutionelle Fragen betreffe. So wies etwa Andrea Caroni (fdp, AR) darauf hin, dass die Bundesversammlung auf die Gesundheitskrise unzureichend vorbereitet gewesen sei. Das müsse sich ändern. «Der Hals-über-Kopf-Abbruch der Frühjahrssession» sei «ein Tiefpunkt in der Parlamentsgeschichte des Landes» gewesen, befand gar Paul Rechsteiner (sp, SG). Immerhin hätten 32 Mitglieder des Ständerats diese ausserordentliche Session verlangt, um den verfassungsmässigen Zustand wiederherzustellen. Nicht wenige Rednerinnen und Redner aus dem bürgerlichen Lager forderten den Bundesrat auch auf, die Massnahmen zu lockern und eine Rückkehr zur Normalität anzustreben.

Am Schluss nahm Bundespräsidentin Sommaruga noch einmal Stellung. Sie sei froh, dass die Kommissionen davon abgesehen hätten, selber Notrechtsverordnungen zu erlassen. Der Bundesrat habe von Beginn an einen Mittelweg gewählt, was nun in der Tat erste Lockerungen erlaube. Aber auch hier wolle man nichts überstürzen, um eine zweite Welle zu verhindern. Mit den Öffnungsschritten sollten vor allem auch Perspektiven geschaffen werden. Zudem gehe es darum, die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen zu klären. Auch eine Neudefinition davon, was kritische Infrastruktur sei und wie diese aufrecht erhalten werden solle, sei nötig. Sommaruga sprach zudem von ihren Erfahrungen, die sie während der Krise «im internationalen Bereich» gemacht habe. In einer Krise schaue jeder für sich selber und auch mit Geld könne man daran nichts ändern. Wichtig seien deshalb gute Beziehungen und gute Kontakte vor allem zu den Nachbarstaaten. Zum Schluss wies die Bundespräsidentin darauf hin, dass alle Departemente und die Bundeskanzlei in der Krise viel Arbeit geleistet und sich dauernd mit grossen und komplexen Fragen beschäftigt hätten. Es sei für den Bundesrat eine enorme Belastung gewesen, die dank der Hilfe der Verwaltung habe getragen werden können. Der Bundesrat begrüsse schliesslich die anstehende und von vielen Rednerinnen und Rednern geforderte baldige Aufarbeitung der Situation.³

Bundesverwaltung – Personal

Im Ständerat stiess sich Kommissionssprecherin Bruderer Wyss (sp, AG) am Umstand, dass die Motion Pardini zu einer **Lohngrenze für Kader von bundesnahen Betrieben** im Erstrat kaum diskutiert worden sei. Die Kommission anerkenne zwar, dass in der Bevölkerung Unmut über hohe Managerlöhne herrsche und dagegen etwas unternommen werden müsse. Allerdings seien Lohndeckel kein geeignetes Instrument; vielmehr müssten inhaltliche Kriterien etwa im Sinne von spezifisch auszuhandelnden Lohnbandbreiten leitend sein. Solche Kriterien habe die SPK-SR in einem eigenen Vorschlag (Pa. Iv. 17.443) ausgearbeitet. Weil jedoch der Nationalrat an einer weitergehenden parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL) festhalte und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, erteile die SPK-SR ihrer Schwesterkommission den Auftrag, auf der Basis eben dieser Initiative Leutenegger Oberholzer einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten. Die Motion Pardini sei allerdings abzulehnen, so die Empfehlung der Kommission.

Damit nicht einverstanden zeigte sich Paul Rechsteiner (sp, SG), der für eine Annahme der Motion warb. Es sei zwar zu begrüessen, dass die parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer nun auch bei der SPK-SR auf offene Ohren stosse, der ganze Prozess gehe aber viel zu schleppend voran. Auch wenn die Motion Pardini nicht der

MOTION
DATUM: 26.02.2018
MARC BÜHLMANN

Weisheit letzter Schluss sei, sei sie doch geeignet, um eine vernünftige Lohnpolitik bei Bundesbetrieben durchzusetzen. In der Folge diskutierten die Mitglieder der kleinen Kammer darüber, ob es sinnvoller sei, fixe Grenzen zu setzen oder aber den jeweiligen Unternehmen Spielräume zu lassen und entsprechend inhaltliche Kriterien zu definieren. Schliesslich machte auch Bundesrat Ueli Maurer die Suche nach individuellen Lösungen beliebt: So seien sowohl vernünftige Löhne ohne Exzesse möglich und gleichzeitig müsse nicht befürchtet werden, dass man keine qualifizierten Topmanagerinnen und -manager mehr finde. Die kleine Kammer verwarf die Motion Pardini schliesslich mit 34 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen.⁴

MOTION
DATUM: 17.09.2018
MARC BÜHLMANN

Ähnlich knapp wie die FK-NR entschieden hatte, die Motion zur **Aufhebung des Teuerungsausgleichs** beim Bundespersonal einzureichen, fiel der Entscheid der SPK-SR aus, das Anliegen zur Annahme zu empfehlen: Lediglich mit einer Stimme Unterschied (4 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung) sprach sie sich für Annahme aus. Diese knappe Mehrheit der Kommission störte sich am «Quasi-Automatismus» der aktuellen Regelung. Das Bundespersonalgesetz sieht vor, dass der Bundesrat einen «angemessenen» Teuerungsausgleich auf die Löhne ausrichtet, wobei die wirtschaftliche und die finanzielle Lage des Bundes berücksichtigt werden soll. Zwar liege die abschliessende Entscheidkompetenz beim Parlament, weil der Beschluss des Bundesrates, die Teuerung auszurichten, vom Parlament im Rahmen der Budgetdebatte jeweils abegesegnet werden muss. Es sei aber stossend, dass in der Bundesverwaltung scheinbar fast ein Anspruch auf einen Teuerungsausgleich bestehe. Die Kommissionsminderheit sah in der Motion hingegen ein negatives Signal gegenüber den Sozialpartnern. Zudem sei der Vorstoss unnötig, weil das Parlament ja bereits Entscheidungshoheit in der Sache habe. Anders als von der Motion suggeriert, gebe es keinen automatischen Teuerungsausgleich in der Verwaltung.

In der Ratsdebatte wies Paul Rechsteiner (sp, SG) darauf hin, dass eine 4 zu 3 Stimmen-Mehrheit bei einer Kommission, die eigentlich aus 13 Mitgliedern bestehe, darauf hindeute, dass es hier keine solide Mehrheit gebe. Der Teuerungsausgleich sei zudem «elementare Basis eines fairen Arbeitsverhältnisses». Peter Hegglin (cvp, ZG) gab zu Bedenken, dass der Bundesrat ohne diesen Passus ja eigentlich gar keine gesetzliche Handhabe mehr besitze, um die Teuerung auszugleichen. Finanzminister Ueli Maurer schlug in die gleiche Kerbe. Er sehe den Sinn der Motion nicht, weil sie etwas streichen wolle, das genau das zum Ziel habe, was sie eigentlich verlange, nämlich einen angemessenen Teuerungsausgleich. «Angemessen» bedeute eben gerade nicht, dass es sich hier um einen Automatismus handle. Das Plädoyer des Finanzministers, beim geltenden Recht zu bleiben, schien zu verfangen: Mit 35 zu 6 Stimmen (keine Enthaltung) wurde die Motion im Ständerat versenkt.⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.09.2021
MARC BÜHLMANN

Einstimmig habe die SPK-SR beschlossen, nicht auf die Vorlage ihrer Schwesterkommission einzugehen, die diese ausgearbeitet hatte, um die **Kaderlöhne in Bundes- und bundesnahen Unternehmen** zu deckeln. Es sei nicht so, dass die Frage nach angemessenen Löhnen in der Bundesverwaltung nicht diskutiert werden solle, führte Kommissionssprecher Stefan Engler (mitte, GR) aus. Ganz im Gegenteil müssten gerade die in der Öffentlichkeit unter Beobachtung stehenden Verwaltungskader «Zurückhaltung in Bezug auf die Vergütungspolitik» an den Tag legen. Allerdings sei die Kommission in Übereinstimmung mit dem Bundesrat zur Überzeugung gelangt, dass die bestehenden Massnahmen genühten, um Lohnexzesse zu verhindern, wie dies das Ziel der ursprünglichen parlamentarischen Initiative von Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL) gewesen sei. Insbesondere lehne die SPK-SR zudem die vom Nationalrat gutgeheissene starre und identische Obergrenze für alle Kader ab. Diese sende ein falsches Signal, sei praxisfremd und würde letztlich die Wettbewerbsfähigkeit und Erfolgsaussichten von Unternehmen des Bundes beeinträchtigen. Im Prinzip habe der Vorstoss sein Ziel bereits erreicht, weil es in der Verwaltung in den letzten Jahren dadurch zu einer Sensibilisierung gekommen sei und Löhne mit Augenmass gesprochen würden. Das Nein zur Vorlage sei indes nicht als Freipass für masslose Löhne zu interpretieren. Da die Finanzdelegation jährlich ein Kaderlohnreporting erhalte, könne man künftig «ungesunde Entwicklungen» frühzeitig erkennen. Der Gegenantrag für Eintreten stammte von Paul Rechsteiner (sp, SG). Darüber, dass etwas geschehen müsse, sei man sich auch in der Kommission noch in der letzten Legislatur einig gewesen – in der Zwischenzeit hatte die SPK-SR allerdings auch ihre eigene parlamentarische Initiative Pa.lv. (17.443) zurückgezogen, mit der sie 2017 inhaltliche Kriterien zur Steuerung der Lohnpolitik statt Obergrenzen gefordert hätte. Es gehe nicht an, etwas still und leise zu beerdigen, «nur weil es politisch etwas ruhiger

geworden ist» – so Rechsteiner. Wer einem Bundesunternehmen vorstehe, habe eine öffentliche Aufgabe und es könne verlangt werden, dass er andere Ziele verfolge, als «sich die Taschen zu füllen». Dies habe der Gesetzgeber zu regeln. Thomas Minder (parteilos, SH) unterstützte Rechsteiner und sprach davon, dass eine Abschreibung nach fünfjährigem Hin und Her kein Ruhmesblatt für die Parlamentsarbeit sei, und prognostizierte, dass «die Abzockerei (...) munter weitergehen» werde. Es brauche deshalb einen zweiten Anlauf und Eintreten auf die Vorlage. Finanzminister Ueli Maurer schloss die Debatte mit der Bekräftigung ab, dass die Ziele der Vorlage in der Tat eigentlich schon erreicht seien und mit den bestehenden Instrumenten umgesetzt würden. Zudem wies er darauf hin, dass das Anliegen bei der Swisscom, als börsenkotiertem Unternehmen sowieso nicht umsetzbar wäre, was zu weiteren Ungleichheiten führen könnte. In der Folge wurde der Eintretensantrag von Paul Rechsteiner mit 19 zu 12 Stimmen bei 1 Enthaltung abgelehnt. Damit ging die Vorlage noch einmal an den Nationalrat zurück.⁶

Parlamentsmandat

Von einem «**Vorstossrekord**» schrieb das St. Galler Tagblatt rückblickend auf das Jahr **2018**. In der Tat wurden in diesem Jahr total 2'352 Vorstösse eingereicht, was 9.6 Vorstössen pro Ratsmitglied entsprach (2017: 9.0). Im Vergleich zum Vorjahr stark zugenommen haben erneut die Interpellationen (764; 2017: 718) und die Fragen in der nationalrätlichen Fragestunde (750; 2017: 663). Aber auch Motionen wurden wesentlich häufiger eingereicht als noch ein Jahr zuvor (463; 2017: 403). Auch wenn dieser Wert der bisher höchste in der 50. Legislatur war, war man bei den Motionen noch weit vom Spitzenwert von 2009 entfernt, als ganze 614 Motionen eingereicht worden waren. Im Vergleich zum Vorjahr abgenommen hatten die eingereichten Anfragen (99; 2017: 102), die Postulate (183; 2017: 204) und insbesondere die parlamentarischen Initiativen (93; 2017: 129), deren Zahl gar unter das langjährige Mittel von 98 fiel.

In den Medien wurde die grössere Betriebsamkeit mit den nahenden Wahlen erklärt. Die Parlamentsmitglieder wollten sich vor den anstehenden Wahlen bemerkbar machen, meinte etwa Fabio Abate (fdp, TI), dessen Postulat gegen die «Vorstossflut» 2016 abgelehnt worden war. Zum «Vorstosskönig», wie ihn die Aargauer Zeitung (AZ) bezeichnete, wurde Carlo Sommaruga (sp, GE) mit 47 Vorstössen gekrönt. Es handle sich vor allem um Fragen in der Fragestunde, da er und die Bürgerinnen und Bürger mit diesen «schnell und unkompliziert die Haltung des Bundesrates zu aktuellen Themen» erfahren, erklärte der Genfer SP-Nationalrat. Bei höhere Kosten verursachenden Motionen und Postulaten sei er zurückhaltender. Weniger sei manchmal mehr, gab der ebenfalls in der AZ befragte Markus Ritter (cvp, SG) zu Protokoll, der 2018 keinen einzigen Vorstoss eingereicht hatte. Er frage den Bundesrat und die Verwaltung lieber direkt an. Davon erfahre die Öffentlichkeit zwar nichts, man erhalte aber sehr schnell eine präzise Antwort. Zudem habe er als Bauernpräsident genug Medienpräsenz. Dass es Schwergewichte nicht nötig hätten, mit Vorstössen Medienaufmerksamkeit zu erheischen, zeigten gemäss AZ auch FDP-Präsidentin Petra Gössi (fdp, SZ) und SP-Präsident Christian Levrat (sp, FR) sowie Gewerkschaftschef Paul Rechsteiner (sp, SG) und Gewerbeverbandspräsident Jean-François Rime (svp, FR), die 2018 ebenfalls keinen einzigen Vorstoss eingereicht hatten. Freilich ist es verkürzt, Parlamentsmitgliedern zu unterstellen, dass sie Vorstösse lediglich als Aufmerksamkeitsinstrument nutzen. Vielmehr handelt es sich bei Motionen, Postulaten und parlamentarischen Initiativen um zentrale Instrumente der Legislative. Eine Zunahme an Vorstössen kann deshalb auch als Zeichen für ein aktives Parlament, das seine Aufgabe wahrnimmt, interpretiert werden.

Im Vergleich zu 2017 hatten auch die Aufgaben, die dem Parlament von aussen aufgegeben worden waren, zugenommen: So wurden den Parlamentsmitgliedern 2018 87 Bundesratsgeschäfte (2017: 67), 26 Standesinitiativen (2017: 22), 34 Wahlgeschäfte (2017: 23) und 30 Petitionen (2017: 22) neu vorgelegt.

Den Räten wurde aber 2018 nicht nur mehr Arbeit auferlegt; sie erledigten in diesem Jahr mit total 2'428 auch überdurchschnittlich viele Vorstösse und Geschäfte (2017: 2'396; Schnitt 2000 bis 2018: 2'403). Allerdings war die Arbeitslast dabei relativ ungleich verteilt. Die Zunahme an erledigten Vorlagen war nämlich praktisch ausschliesslich den im Vergleich zu den Vorjahren wesentlich häufiger beantworteten Interpellationen (725; 2017: 628) und Fragen in der Fragestunde (750; 2017: 663) geschuldet. Hier liegt die Arbeitslast aber insbesondere bei der Verwaltung und weniger beim Parlament. Dieses erledigte 2018 hingegen weniger Postulate (273; 2017: 303), weniger Motionen (360; 2017: 458) und auch weniger parlamentarische Initiativen (101;

2017: 104) als im Vorjahr. Zudem nahm auch die Zahl der erledigten Bundesratsgeschäfte (62; 2017: 74), Standesinitiativen (28; 2017: 26) und Petitionen (20; 2017: 26) im Vergleich zu 2017 ab. Einzig bei den Wahlgeschäften gab es 2018 (28) für das Parlament etwas mehr zu tun als 2017 (26).

Einen Einblick in den Arbeitsaufwand eines Parlamentariers gab Konrad Graber (cvp, LU) in einer Kolumne in der Luzerner Zeitung. Für die Sommersession seien 120 Geschäfte traktandiert, für die er rund drei Wochen vor Beginn der Session Unterlagen erhalte: Botschaften für Bundesratsgeschäfte, Berichte und Anträge der Kommissionen; «schätzungsweise ein Kilo Papier», das neben den zahlreichen Ratschlägen und Empfehlungen verschiedener Lobbyorganisationen bearbeitet werden müsse.

Von den 360 im Jahr 2018 erledigten Motionen wurden 110 angenommen (30.6%), was im langjährigen Schnitt (2000-2018: 21.7%) eine hohe Erfolgsquote darstellte. Je 43 Motionen wurden zurückgezogen (11.9%; 2017: 20.7%) bzw. unbehandelt abgeschlossen (11.9%; 2017: 10.7%) und ein Viertel (88, 24.4%; 2017: 18.3%) schaffte immerhin die Hürde des Erstrats. Auch die Erfolgsquote der Postulate war mit 68.9 Prozent im Jahr 2018 ausserordentlich hoch (2017: 54.1%; Schnitt: 49.3%): Von den 273 erledigten Postulaten wurden 188 angenommen. Von den 85 nicht erfolgreichen Postulaten lehnte das Parlament 40 (14.7%; 2017: 25.7%) ab; 18 (6.6%; 2017: 12.9%) wurden zurückgezogen und 27 (9.9%; 2017: 7.3) wegen Verjährung abgeschlossen.⁷

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 04.12.2019
MARC BÜHLMANN

Gleich drei Mal kam es in der Wintersession 2019 zu **Vereidigungen im neu gewählten Ständerat**. Da die 2. Wahlgänge im Kanton Zug am 17. November und in den Kantonen Basel-Landschaft und Schwyz erst am 24. November stattgefunden hatten, brauchten die Regierungen dieser drei Kantone aufgrund der Rekursfristen länger für die Validierung der jeweiligen Wahlen, so dass Matthias Michel (fdp, ZG) am 3. Dezember und Maya Graf (gp, BL) sowie Othmar Reichmuth (cvp, SZ) erst am 4. Dezember im Ständerat Einsitz nehmen konnten. Besonders speziell im Fall von Maya Graf, die im Gegensatz zu ihren beiden neuen Ratskollegen nicht die Eidesformel («Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen»), sondern das Gelübde ablegte («Ich gelobe, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen»), war der Umstand, dass die Baselbieterin zwei Tage zuvor als Alterspräsidentin die Wintersession im Nationalrat eröffnet hatte. Die Vereidigung aller übrigen neu gewählten Ständerätinnen und Ständeräte fand am ersten Tag der neuen Legislatur, also schon am 2. Dezember statt.

Thierry Burkart (fdp, AG), Marco Chiesa (svp, TI), Andrea Gmür-Schönenberger (cvp, LU), Charles Juillard (cvp, JU), Hansjörg Knecht (svp, AG), Marianne Maret (cvp, VS), Werner Salzmann (svp, BE), Jakob Stark (svp, TG), Heidi Z'graggen (cvp, UR) und Mathias Zopfi (gp, GL) wurden vereidigt; Philippe Bauer (fdp, NE), Elisabeth Baume-Schneider (sp, JU), Marina Carobbio Guscetti (sp, TI), Johanna Gapany (fdp, FR), Eva Herzog (sp, BS), Lisa Mazzone (gp, GE), Carlo Sommaruga (sp, GE), Adèle Thorens Goumaz (gp, VD) und Céline Vara (gp, NE) legten das Gelübde ab.

Insgesamt wurden also 22 neue Ratsmitglieder vereidigt, eine Rekordzahl in der Geschichte des Bundesstaates. Damit wurde fast die Hälfte der Sitze in der kleinen Kammer neu besetzt. 11 der 22 Neuen waren sowohl in den Nationalrat als auch in den Ständerat gewählt worden. Sie mussten sich – da laut Bundesverfassung ein Doppelmandat nicht möglich ist – für eines der beiden Mandate entscheiden, wie dies das Büro-SR in seinem Bericht zur Feststellung der Unvereinbarkeiten (19.058) festhielt.⁸

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 04.12.2019
MARC BÜHLMANN

Die ständigen Kommissionen, die mit der Parlamentsreform Anfang der 1990er Jahre eingeführt wurden, spielen eine herausragende Rolle im schweizerischen Gesetzgebungsprozess. In den Kommissionen werden zahlreiche Entscheide vorgespurt und wichtige Änderungen an Gesetzesvorlagen angebracht. Kommissionen geben Empfehlungen zu vielen Vorstössen ab, sie entscheiden, ob via parlamentarische Initiativen angestossene Ideen in neue Gesetze fliessen sollen und arbeiten entsprechende Gesetzesentwürfe auch aus. Freilich ist es das Gesamtparlament, das letztlich entscheidet, ob es die Empfehlungen und Vorlagen seiner Kommissionen annehmen möchte oder nicht. Eine Studie der Universität Bern zeigte allerdings auf, dass das Parlament im langjährigen Schnitt rund 75 Prozent aller Kommissionsempfehlungen (bei parlamentarischen Initiativen und Standesinitiativen) befolgt. Es ist somit nicht verwunderlich, dass die **parteilpolitische und individuelle**

Besetzung der verschiedenen Kommissionen politisch von einiger Bedeutung ist.

Institutionell sind die Vorgaben dafür klar: Die Fraktionen – nicht die Parteien – erhalten entsprechend ihrer Mandatszahl in den jeweiligen Räten eine Anzahl Kommissionssitze, die sie dann mittels Verhandlungen mit den anderen Fraktionen auf die verschiedenen Kommissionen und mit fraktionsinternen Verfahren zwischen ihren Mitgliedern verteilen. Im Nationalrat setzen sich die zwölf ständigen Kommissionen (neun Sachbereichs- und zwei Aufsichtskommissionen sowie die Immunitätskommission) in der Regel aus 25 Mitgliedern zusammen, die Immunitätskommission aus neun. Im Ständerat umfassen die elf ständigen Kommissionen – der Ständerat kennt keine Immunitätskommission – jeweils 13 Mitglieder. Neben den ständigen Kommissionen können auch Spezialkommissionen eingesetzt werden, für die entsprechend ihrer Grösse ebenfalls ein Verteilschlüssel errechnet wird.

Entsprechend der Ergebnisse der eidgenössischen Wahlen 2019 entfielen von den total 284 Kommissionssitzen im Nationalrat 79 auf die SVP-Fraktion, 56 auf die SP-Fraktion, 43 auf die Mitte-Fraktion, 42 auf die Fraktion der Grünen, 41 auf die FDP-Fraktion und 23 auf die Fraktion der Grünliberalen. Abzüglich der neun Sitze in der Immunitätskommission (SVP: 3; SP: 2; alle anderen Fraktionen je 1) hatte damit also die SVP einen Anspruch auf je sieben Sitze in zehn Kommissionen und sechs Sitze in einer Kommission. Die SP konnte in zehn Kommissionen jeweils fünf Mitglieder platzieren und in einer vier. Jeweils vier Mitglieder schickten die Mitte-Fraktion in neun Kommissionen (und je 3 in 2 Kommissionen), die Fraktion der Grünen in acht Kommissionen (und je 3 in 3 Kommissionen) und die FDP-Fraktion in sieben Kommissionen (und je 3 in 4 Kommissionen). Die Fraktion der GLP hatte entsprechend dieser Aufteilung Anspruch auf je zwei Sitze in den elf Kommissionen. Der Verteilschlüssel im Ständerat brachte der Mitte- und der FDP-Fraktion je drei Mitglieder in jeder Kommission, der SP- und der SVP-Fraktion je zwei und der Fraktion der Grünen eines pro Kommission. Darüber hinaus konnte die Mitte-Fraktion in sieben Kommissionen einen zusätzlichen Sitz beanspruchen, die FDP in vier, die SP in sechs und die GP in fünf. Da mehr Kommissionssitze als Fraktionssitze zu besetzen sind, bedeutet dies also auch, dass einzelne Mitglieder in zwei oder mehr Kommissionen Einsitz nehmen.

Wesentlich interessanter als die zahlenmässige Verteilung und medial besonders verfolgt waren die personellen Entscheidungen in den einzelnen Fraktionen. Wer sollte Einsitz in welche Kommission haben? Wichtig war diese Entscheidung nicht nur deshalb, weil es mehr oder weniger interessante Kommissionen gebe – die Medien betonten hier immer wieder die Wichtigkeit der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) –, sondern weil der Einsitz in eine Kommission mit individuellen inhaltlichen aber auch handfesten Interessen verknüpft sein konnte. So dürfte sich eine Juristin in der Gerichtskommission (GK) vielleicht wohler fühlen als ein Arzt, der sich wiederum eher für einen Sitz in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) interessieren dürfte. Freilich dürften es aber vor allem auch die Interessenbindungen sein, die von Bedeutung sind. So hatten in den letzten Jahren die Diskussionen um die Problematik der inhaltlichen Verknüpfung von Interessengruppen mit der Kommissionsarbeit stark zugenommen (vgl. auch Dossier «Lobbyismus im Bundeshaus»). Dabei stand die Frage im Raum, ob und inwiefern Lobbying immer unmittelbarer bereits in den Kommissionen stattfindet.

Die Fraktionen hatten nach Bekanntgabe der Verteilschlüssel durch die Parlamentsdienste Ende November bis zum 10. Dezember Zeit, die Kommissionsmitglieder zu bestimmen. Die Zeitung Blick wusste dabei von SVP-internen Streitigkeiten bei der Verteilung zu berichten. Lukas Reimann (svp, SG) hatte sich öffentlich beklagt, dass er seinen Sitz in der SPK-NR nicht behalten durfte; er werde abgestraft, weil er sich gegen Lobbyismus einsetze und zu wenig parteikonform stimme. Auch die NZZ vermutete: «Die SVP setzt Abweichler unter Druck und straft sie ab». Die Zeitung aus Zürich berichtete über Diana Gutjahr (svp, TG), die vom Fraktionsvorstand der SVP in der WBK-NR belassen wurde, obwohl ihre Kandidatur für die Präsidentschaft des Schweizerischen Gewerbeverbands mit einer Einsitznahme in der WAK-NR wohl chancenreicher gewesen wären. An ihrer statt würde die neu gewählte Esther Friedli (svp, SG) in der «einflussreichen» WAK Einsitz nehmen, obwohl «Neulinge [...] sehr selten auf Antrieb in eine zentrale Kommission wie die WAK entsandt» würden, so die NZZ weiter. Friedli habe diesen «Senkrechtstart ihrem Beziehungsnetz zu verdanken, primär ihrem Lebenspartner, dem früheren Parteichef Toni Brunner (svp, SG).» Gutjahr sei wohl ein «europapolitischer Denkwitzel» verpasst worden, weil sie sich weigere, die Begrenzungsinitiative der SVP zu unterstützen, interpretierte die NZZ. Der angefragte Fraktionschef Thomas Aeschi (svp, ZG) betonte auf Anfrage, dass bei der Vergabe der Kommissionssitze nicht alle Wünsche erfüllt werden könnten. Mediale Erwähnung fand auch die Besetzung der Gesundheitskommission durch die SP.

In der Regel müssten Neugewählte mit ihren Wünschen hinten anstehen, berichtete dazu auch die Aargauer Zeitung. Dies gelte nicht für Pierre-Yves Maillard (sp, VD), der als früherer Gesundheitsdirektor des Kantons Waadt «auf Anhieb den Sprung in die prestigeträchtige Gesundheitskommission» geschafft habe, obwohl der bisherige Angelo Barrile (sp, ZH) als Arzt dafür prädestiniert gewesen wäre. Die NZZ berichtete ferner von einer SP-internen Regel. Da die Zahl der Kommissionssitze grösser ist als die Zahl der Fraktionsmitglieder haben rund ein Drittel der SP-Mitglieder zwei Kommissionssitze inne. Besagte Regel schreibe vor, dass dies für maximal vier Jahre möglich sei. Dann habe man sich auf einen Sitz zu konzentrieren. Laut der NZZ habe sich deshalb Eric Nussbaumer (sp, BL) zwischen der UREK-NR und der APK-NR zugunsten Letzterer entscheiden müssen. Auch Beat Jans (sp, BS) habe wegen dieser Regel seinen Sitz in der WAK-NR abgegeben und werde sich nun auf die UREK-NR alleine konzentrieren müssen. «Weitsichtige Planung» attestierte die NZZ der SP hingegen für die Besetzung der Kommissionssitze im Ständerat. Mit Christian Levrat (sp, FR) und Paul Rechsteiner (sp, SG) würden zwei «Schwergewichte» der Partei das Kommissionspräsidium der «wichtigsten und einflussreichsten» Kommissionen übernehmen, der SGK-SR und der WAK-SR. Beliebt sei neben der WAK und der SGK aber auch die UREK, weil sie «viel Aufmerksamkeit» generiere, so die Aargauer Zeitung mit Blick auf die Verteilung in der FDP-Fraktion. Weil er der Klimaoffensive seiner Parteipräsidentin Petra Gössi (fdp, SZ) skeptisch begegnet war, sei der bisherige Christian Wasserfallen (fdp, BE) von seiner Fraktion aus der UREK-NR in die KVF-NR versetzt worden. Wasserfallen selber sprach in der Aargauer Zeitung und auch in der NZZ allerdings von einem lange gehegten Wunsch. Einen zusätzlichen Aspekt brachte die St. Galler Zeitung in die Diskussion: die regionale Vertretung in den Kommissionen. «St. Gallerinnen starten durch», titelte die Zeitung und freute sich, dass die Ostschweiz «mehr Gewicht in der Wirtschaftskommission» erhalte. Aber auch eine regionale Vertretung in der Verkehrskommission wäre wichtig gewesen; dort sei die Vertretung der Ostschweiz aber nur noch «dünn», klagte das St. Galler Tagblatt.

Schliesslich beleuchtete die Sonntagszeitung die Verteilung der Kommissionssitze aus der Perspektive der Gleichstellung. «Die Frauenrevolution bleibt unvollendet», titelte das Blatt. Zwar hätten die Frauen im Parlament nach den Wahlen 2019 einen Anteil von 39 Prozent (in National- und Ständerat zusammen), seien aber in den parlamentarischen Kommissionen lediglich zu 36 Prozent vertreten, weil es eher Männer seien, die mehrere Kommissionssitze besetzten. Zudem sei in den «wichtigen oder prestigeträchtigen Ausschüssen» die Untervertretung der Frauen noch deutlicher. In der FK sind lediglich 26 Prozent der Mitglieder Frauen (statt 39%), in der WAK und der UREK sind es 32 Prozent und in der APK 34 Prozent. In der WBK (53% Frauen) und der SGK (die Sonntagszeitung nannte sie die «Sozialkommission»; 47%) seien die Frauen hingegen übervertreten. Auch die Kommissionspräsidien seien nur zu 23 Prozent von Frauen besetzt. Das sei «undemokratisch», kommentierte die Sonntagszeitung: «[W]o es politisch um etwas geht, sind die Politikerinnen unterrepräsentiert und haben wenig zu sagen.»⁹

Volksrechte

Aus den Reihen der nationalrätlichen Gegner eines Verbots von rückwirkenden Bestimmungen wurde der Vorschlag gemacht, dass Geschäftsverkehrsgesetz dahingehend zu ändern, dass die Bundesversammlung auch **Verwaltungsakte von ausserordentlicher Tragweite** wieder in der Form eines **referendumsfähigen allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses** verabschieden kann, wie dies bis 1962 möglich war. Die Fronten im Nationalrat waren dieselben wie in der Frage des Verbots rückwirkender Bestimmungen: die bürgerliche Mehrheit lehnte die mit einer parlamentarischen Initiative Rechsteiner (sp, SG) angestrebte Erweiterung der direktdemokratischen Rechte ab.¹⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.02.1993
HANS HIRTER

MOTION
DATUM: 29.02.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich die SPK-SR einstimmig für die Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** ausgesprochen hatte, passierte die Motion Caroni in der Frühjahrssession 2016 auch den Ständerat. Allerdings erwuchs der Idee in der kleinen Kammer Opposition in der Person von Paul Rechsteiner (sp, SG). Der St. Galler Ständerat wies darauf hin, dass es schwierig sei, gegen eine Idee einzustehen, die vom Nationalrat diskussionslos durchgewunken, vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und von der eigenen Kommission oppositionslos zur Annahme empfohlen werde. Es lohne sich aber sehr wohl, sich der Schwere der Konsequenzen dieses Vorschlages bewusst zu werden. Mit Verweis auf den abgelehnten

Gegenvorschlag zur Initiative "Staatsverträge vors Volk!" mahnte der SP-Ständerat, dass damals nicht nur abstimmungstaktische Gründe, sondern insbesondere im Ständerat auch zahlreiche inhaltliche Bedenken geäussert wurden. Rechsteiner fasste diese Bedenken von damals noch einmal zusammen: Über zahlreiche, eigentlich unbestrittene Konventionen müsste obligatorisch abgestimmt werden, was zu einer Überlastung des direktdemokratischen Systems führen könnte. Darüber hinaus bestehe mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum bereits ein Instrument, mit dem die Legitimation eines Vertrages gestärkt werden könne – so ein weiteres Argument gegen die Annahme der Motion Caroni. Zudem würde ein obligatorischer Urnengang die Handlungsfreiheit vor allem auch bei wirtschaftlichen Staatsverträgen stark einschränken. Schliesslich erinnerte Rechsteiner daran, dass die Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" deutlich abgelehnt worden sei – mit der Motion würde aber mindestens die Hälfte eingeführt, von dem was damals vom Begehren der AUNS gefordert worden war.

Die Bedenken von Rechsteiner wurden nur von weiteren 8 Ständerätinnen und -räten geteilt – zu wenig gegen die 36 Befürworterinnen und Befürworter. Einig schien man sich in der Diskussion aber zu sein, dass die Umsetzung der Idee noch viel Konfliktpotenzial habe. Thomas Minder (parteilos, SH) wies etwa darauf hin, dass auch die Kündigung von bestehenden Verträgen berücksichtigt werden müsse. Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte gar Zweifel, dass dieses Projekt dann wirklich bis zum Ende durchhalte. Sie verwahrte sich zudem gegen den Gedanken, dass völkerrechtliche Verträge, über die nicht abgestimmt werde, eine geringere Legitimität hätten.¹¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.09.2020
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2020 beugte sich der **Ständerat als Erstrat** über die Vorlage des Bundesrats, mit der durch eine Verfassungsänderung ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingeführt werden soll. Eintreten war umstritten. Für die Kommission nahm Andrea Caroni (fdp, AR) Stellung, der mit einer Motion am Ursprung der Vorlage gestanden hatte. Er pries diese als optimale Ergänzung zum bereits bestehenden obligatorischen Staatsvertragsreferendum an. Dieses sei unvollständig, weil es lediglich den Beitritt zu supranationalen Organisationen regle. Es gebe aber Staatsverträge, welche die Verfassung ebenfalls beeinflussten, ohne einen Beitritt zu verlangen. Das neu geschaffene Instrument könne diese Lücke schliessen und der Bundesrat habe es geschafft, klare Kriterien für die Anwendung zu definieren. Betroffen seien Verträge, die zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringen, und solche, die materiell Verfassungsrang haben – also wenn Grundrechte, der Föderalismus oder die Organisation der Bundesbehörden tangiert werden. Dieses neue Referendum würde die Legitimität eines Vertrags stärken, wobei die Zahl solcher Abstimmungen gemäss Caroni gering bleiben werde.

Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte Nichteintreten. Der Zürcher SP-Ständerat begründete seinen Antrag damit, dass eine neue Regelung nicht notwendig sei. Es gebe gar kein Problem, das einen neuen Verfassungsartikel rechtfertigen würde. Dem widersprach Daniel Fässler (cvp, AI): Weil die internationale Vernetzung zunehme, werde auch der Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht zunehmen, betonte er. Deshalb sei es wichtig, hier frühzeitig eine gute Regelung zu finden. Eine 28 zu 14-Mehrheit beschloss in der Folge Eintreten.

In der Detailberatung scheiterte ein Einzelantrag Rechsteiner (sp, SG), der bei der Präzisierung der Kriterien die «Grundrechte» nicht erwähnt haben wollte. Der St. Galler Ständerat argumentierte vergeblich, dass zahlreiche Verträge unter dieses Kriterium fallen würden, die dann nicht mehr einfach ratifiziert werden könnten, sondern von Volk und Ständen absegnet werden müssten. Als Beispiel nannte er die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenkonvention. Die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter verneinte jedoch, dass diese Beispiele unter die neue Bestimmung fallen würden. Abgelehnt wurde auch ein Minderheitsantrag Chiesa (svp, TI), der gefordert hätte, dass das Referendum nicht nur die allfällige Verfassungsänderung, sondern auch den Vertrag umfassen müsse. Dadurch sollte vermieden werden, dass eine Verfassungsänderung faktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte, weil man den Vertrag ja schon eingegangen wäre. Die Mehrheit wandte sich gegen dieses Ansinnen, weil es auch die Möglichkeit geben müsse, die Umsetzung eines Vertrags auf Gesetzesstufe zu regeln, wie die Justizministerin ausführte.

Somit nahm der Rat im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage lediglich eine sprachliche Präzisierung vor und schickte das Geschäft nach der Gesamtabstimmung, in der sich 27 Rätinnen und Räte für und 12 gegen den Entwurf aussprachen, an den Nationalrat.¹²

Weil der Nationalrat als Zweitrat in seiner Sondersession im Mai 2021 nicht auf den Entwurf des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingetreten war, gelangte das Geschäft **wieder in die kleine Kammer**. Dort machte sich Andrea Caroni (fdp, AR) als Kommissionssprecher für die Mehrheitsposition der SPK-SR stark, die mit 9 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung Festhalten am bereits gefassten Eintretensentscheid beantragte. Die Vorlage stärke die Volksrechte, schaffe mehr Transparenz und erhöhe die Rechtsstaatlichkeit – so Caroni. Das bestehende obligatorische Staatsvertragsreferendum weise Lücken auf und müsse ergänzt werden. Es dürfe nicht dem Gutdünken des Parlaments überlassen werden, welche Verträge obligatorisch von Volk und Ständen gutgeheissen werden sollen, wie dies jetzt eigentlich der Fall sei. In der Schwesterkommission sei vor allem diskutiert worden, mit welcher Regel entschieden werden solle, wann ein Vertrag Verfassungscharakter habe und dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse. Es gebe hier unterschiedliche Stossrichtungen, die, falls Eintreten bestätigt würde, auch im Nationalrat noch einmal diskutiert werden könnten: Mit dem ersten vom Bundesrat vorgeschlagenen Ansatz würde beurteilt, ob der Inhalt eines internationalen Vertrags auch innerstaatlich in die Verfassung geschrieben werden würde. Die Bejahung dieser Frage würde ein obligatorisches Referendum nach sich ziehen. Ein neu diskutierter Ansatz würde auf die politische Bedeutung und die Tragweite eines Vertrags abstellen. Nur «Verträge von politisch grosser Tragweite» würden Volk und Ständen zur Beurteilung vorgelegt. Da die neu diskutierten, auf diesen Ansätzen beruhenden Lösungen «verheissungsvoll» seien und aus Sicht der Kommission nach wie vor Handlungsbedarf bestehe, plädierte sie auf Festhalten am Eintretensentscheid.

Für die Kommissionsminderheit ergriff Daniel Jositsch (sp, ZH) das Wort. Er erinnerte daran, dass Verträge, mit denen die Verfassung tangiert würden, nur «alle paar Jahrzehnte einmal» vorliegen würden. Er sehe nicht ein, weshalb das bisherige Vorgehen, mit dem das Parlament ein obligatorisches Staatsvertragsreferendum sui generis beschliesse, geändert werden müsse. Auch sei die Gefahr einer Politisierung von Staatsverträgen geringer, wenn weiterhin das Parlament entscheide, Staatsverträge dem Volk «sua sponte» vorzulegen, als wenn jemand darüber befinden müsse, wann von politisch grosser Tragweite gesprochen werden könne.

Zwar machte Paul Rechsteiner (sp, SG) in der Folge auf die recht deutliche Opposition im Nationalrat aufmerksam, die Nicht-Eintreten auch im Ständerat opportun mache, sowohl Daniel Fässler (mitte, AI) als auch Bundesrätin Karin Keller-Sutter warben aber dafür, der SPK-NR und dem Nationalrat noch einmal eine Chance für weitere Reflexionen zu diesem wichtigen Thema zu verschaffen. Dies schien die Mehrheit der kleinen Kammer ebenso zu sehen. Mit 29 zu 10 Stimmen (2 Enthaltungen) wurde Festhalten beschlossen und das Geschäft noch einmal zurück in die Volkskammer geschickt.¹³

Wahl- und Abstimmungsverfahren

In der Wintersession 2019 beriet der Ständerat den indirekten Gegenvorschlag seiner SPK-SR für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung**, der in Folge der erfolgreich zustande gekommenen Transparenz-Initiative als parlamentarische Initiative ausgearbeitet worden und sowohl in der Vernehmlassung wie auch im Bundesrat auf mehrheitliche Zustimmung gestossen war.

Andrea Caroni (fdp, AR) beantragte Nichteintreten. Er sei zwar ein «grosser Freund der Transparenz in der Politik», hier handle es sich aber um eine schlecht ausbalancierte Vorlage, die zudem eher zu «Scheintransparenz» führe. Die Forderungen seien erstens ein Eingriff in die Privatsphäre, weil sie politische Präferenzen und finanzielle Möglichkeiten von Spenderinnen und Spendern offenlegten. Zweitens würden die Regelungen mit viel Bürokratie einhergehen und könnten wohl, drittens, sehr einfach umgangen werden, da zwangsläufig grosse Lücken bestehen blieben. In Ländern, die scharfe Regeln kennen, sei das Vertrauen in die Politik nicht grösser als in der Schweiz, betonte er. Viel Geld und Demokratie stünden in einem heiklen Verhältnis, zitierte in der Folge Paul Rechsteiner (sp, SG) Gottfried Keller. Demokratische Entscheide dürfe man nicht kaufen können. Die Transparenz-Initiative verbiete zwar den Einsatz grosser Geldmittel nicht, sie verlange aber Transparenz. Wer viel investiere, der solle auch dazu stehen. Dass die Sensibilität in der Bevölkerung wachse, zeigten die Volksabstimmungen in den Kantonen Schwyz und Freiburg, wo die Forderung nach Transparenzregeln an der Urne Erfolg hatte. Das Argument, dass Regeln umgangen werden könnten, dürfe nicht gelten, weil man ansonsten überhaupt keine Regeln mehr aufstellen dürfe; man denke dabei etwa an den Strassenverkehr. Christian Levrat (sp, FR) schliesslich erörterte den in seinen Augen erfolgreichen Fall Freiburg und zitierte den aktuellen Sorgenbarometer,

der einen Rückgang des politischen Vertrauens zeige. Dem könne vor allem mit vermehrter Transparenz begegnet werden. Beide SP-Vertreter forderten nicht nur Eintreten, sondern auch ein Ja zur Volksinitiative. Justizministerin Karin Keller-Sutter erörterte die Position der Regierung. Der Bundesrat habe in der ursprünglichen Botschaft für die zur Ablehnung empfohlene Initiative keinen Gegenentwurf vorgesehen, weil er Regelungen der Politikfinanzierung kritisch gegenüberstehe, da sie administrativ aufwändig und schwierig umsetzbar seien. Zudem sei der Bundesrat der Meinung, dass sich das Volk nicht kaufen lasse. Es gebe mehrere Beispiele von Abstimmungskampagnen, bei denen grosse Geldmittel eingesetzt worden seien, bei denen sich die Stimmbevölkerung aber auf die finanziell weniger gut bemittelte Seite geschlagen habe. Der jetzt durch die SPK-SR vorgelegte indirekte Gegenvorschlag habe gegenüber der Initiative Vorzüge und es sei sicherlich besser, Finanzierungsregeln auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe einzuführen. Aus diesem Grund unterstütze der Bundesrat – nach wie vor mit einer gehörigen Portion Skepsis – den Gegenvorschlag, bei dem er allerdings einige Änderungswünsche anbringe.

Bevor über diese Änderungen debattiert wurde, wurde der Minderheitsantrag Caroni auf Nichteintreten mit 29 zu 14 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Eine Minderheit Stöckli (sp, BE), die von Christian Levrat übernommen worden war, weil Hans Stöckli als Präsident amtierte, wollte den Katalog der Offenlegungspflichten für politische Parteien erweitern. Neben den Einnahmen hätten auch Ausgaben und Vermögenslage ausgewiesen werden sollen. Dieser Antrag scheiterte aber genauso wie ein Antrag, die Obergrenze für Zuwendungen nicht bei CHF 25'000, sondern schon bei CHF 10'000 festzulegen. Angenommen wurde ein Antrag des Bundesrats, auf eine Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen zu verzichten. Die SPK-SR war hier auf die Linie des Bundesrats umgeschwenkt, weil das öffentliche Interesse an Transparenz in diesem frühen Stadium weniger gross sei, wie Daniel Fässler (cyp, AI) für die Kommission ausführte. Zu diskutieren gab die Frage nach einem Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland. Der Bundesrat hatte beantragt, dieses Verbot zu streichen und lediglich den Passus für ein Verbot von anonymen Zuwendungen zu belassen. Die SPK-SR hatte nach längerer Diskussion mit 7 zu 5 Stimmen entschieden, dem Antrag des Bundesrats zu folgen. Eine Minderheit Bischof (svp, SZ) wollte allerdings – auch gestützt auf eine parlamentarische Initiative Fournier (cyp, VS;Pa.IV. 18.423) – am ursprünglichen Verbot festhalten. Pirmin Bischof warnte davor, dass Wahlen und Abstimmungen in verschiedenen Ländern durch ausländische Geldgeberinnen und Geldgeber finanziert worden seien. Dies sei beim Geldspielgesetz nachweislich auch in der Schweiz der Fall gewesen. Es stehe wohl nächstens eine Abstimmung über den Kauf von Kampfflugzeugen an, wo es um Milliardenbeträge gehe, an denen auch ausländische Player ein Interesse hätten. Im Inland müsse man für Transparenz sorgen, aber die direkte Demokratie werde gegen ausländische Gelder nur durch ein Verbot geschützt. Karin Keller-Sutter entgegnete, dass nicht auszuschliessen sei, dass ausländisches Geld in Abstimmungskampagnen fliesse. Dies werde aber in der Regel bekannt und es werde darüber diskutiert. Ein Verbot sei hingegen mittels Geldkurieren sehr leicht zu umgehen. Das magistrale Votum verhalte jedoch ungehört; der Antrag der Minderheit wurde mit 25 zu 18 Stimmen gutgeheissen.

In der GesamtAbstimmung wurde der Entwurf mit 29 zu 13 Stimmen (2 Enthaltungen) angenommen.¹⁴

1) APS-Zeitungsanalyse 2020 – Institutionen und Volksrechte

2) AB VB 2019, S. 2475 ff.; Blick, 15.8., 16.8.19; SGT, 31.8.19; WW, 5.9.19; SoZ, 8.9.19; AZ, 10.9., 5.10.19; SoZ, 13.10.19; WW, 17.10.19; AZ, 19.10.19; SoZ, 20.10.19; Blick, NZZ, 21.10.19; CdT, NZZ, TA, 22.10.19; LT, WoZ, 24.10.19; AZ, 25.10.19; Blick, LT, 26.10.19; So-Bli, SoZ, 27.10.19; AZ, 29.10., 2.11.19; SoZ, 3.11.19; LT, NZZ, 4.11.19; AZ, 6.11.19; TA, 11.11.19; Blick, WW, 14.11.19; NZZ, 15.11.19; NZZ, TA, 16.11.19; So-Bli, SoZ, 17.11.19; LT, 19.11.19; NZZ, 20.11.19; AZ, CdT, LT, NZZ, TG, 22.11.19; AZ, LT, NZZ, 23.11.19; So-Bli, SoZ, 24.11.19; AZ, NZZ, 25.11.19; CdT, TA, WW, 28.11.19; Blick, CdT, 29.11.19; SoZ, 1.12.19; TG, 2.12.19; AZ, NZZ, 4.12.19; LT, 6.12.19; AZ, 7.12.19; Blick, NZZ, TA, 11.12.19; AZ, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, 12.12.19; Blick, NZZ, 13.12.19; AZ, 14.12.19; WW, 19.12.19

3) AB NR, 2020, S. 377 ff.; AB SR, 2020, S. 176 ff.; AZ, 4.5.20; AZ, CdT, TG, 5.5.20

4) AB SR, 2018, S. 15 ff.; Bericht SPK-S vom 18.1.18

5) AB SR, 2018, S. 659 ff.; Medienmitteilung SPK-S vom 24.8.2018

6) AB SR, 2021, S. 863 ff.; Pa.IV. 17.442; 24H, 17.9.21

7) Anzahl Vorstösse und Arbeitsbelastung 2018; BaZ, 4.5.18; LZ, 2.6.18; AZ, SGT, 22.2.19

8) AB SR, 2019 S. 1004; AB SR, 2019 S. 1021; AB SR, 2019 S. 1045; Bericht Büro-SR vom 28.11.19; BLZ, BU, 5.12.19

9) Porcellana (2019). Von Konkordanz zu Konflikt? Die Rolle der parlamentarischen Kommissionen bei der Suche nach Kompromissen; Verteilschlüssel für die Kommissionssitze im Nationalrat; Verteilschlüssel für die Kommissionssitze im

Ständerat; SGT, 4.12.19; AZ, Blick, NZZ, 6.12.19; NZZ, 10.12.19; SGT, 13.12.19; NZZ, 21.12.19; SoZ, 22.12.19; SGT, 23.12.19

10) BBl, 1993, II, S. 204 ff. und 222 ff.; Amtl. Bull. NR, 1993, S. 821 ff. Vgl. SPJ 1992, S. 42.

11) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016

12) AB SR, 2020, S. 676 ff.

13) AB SR, 2021, S. 955 ff.

14) AB SR, 2019 S. 1164 ff.; AB SR, 2019 S. 1169 ff.; BBl 2019, S. 8207 ff.; AZ, 3.12.19; AZ, CdT, LT, NZZ, TA, 17.12.19