

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	18.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Gysin, Greta (gp/verts, TI) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2024

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2020 – 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 18.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesverwaltung - Organisation	1
Parlamentsmandat	2
Parlamentsorganisation	3
Volksrechte	5
Wahl- und Abstimmungsverfahren	6

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
Büro-NR	Büro des Nationalrates
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
ONU	Organisation des Nations unies
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
Bureau-CN	Bureau du Conseil national
PME	petites et moyennes entreprises

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Bundesverwaltung – Organisation

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.03.2023
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession 2023 beugten sich die Räte über die **Differenzbereinigung** zum **Bundesgesetz über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)**. Das Gesetz schafft die Grundlagen für eine Digitalisierung der Bundesverwaltung, indem es vor allem Standards und Interoperabilität festlegt und dem Bund die Möglichkeit für Vereinbarungen mit Partnerinnen und Partnern schafft, die ähnliche Standards und Plattformen nutzen.

Der Ständerat hatte in der Wintersession 2022 mehrere Differenzen geschaffen und auch im **Nationalrat** lagen zahlreiche Minderheitsanträge vor. Einig waren sich die Fraktionssprechenden darüber, dass Digitalisierung vor allem in der Bundesverwaltung dringend nötig sei, weil die Schweiz diesbezüglich «nicht einmal im Mittelfeld» liege, wie etwa Corina Gredig (glp, ZH) für die GLP-Fraktion ausführte. Allerdings brauche es einheitliche Standards, weshalb sie in einem Minderheitsantrag forderte, die Kantone und die dezentralen Verwaltungseinheiten zu solchen einheitlichen Standards zu verpflichten – dies hatte der Ständerat in seiner zweiten Lesung noch abgelehnt. Dieser Punkt war jedoch im Nationalrat sehr umstritten, Marco Romano (mitte, TI) und Damien Cottier (fdp, NE) setzten sich im Namen ihrer Fraktionen für eine föderalistische Lösung ein, während Gerhard Andrey (gp, FR) und Angelo Barrile (sp, ZH) für ihre Fraktionen für eine ganzheitliche Lösung, die nicht nur auf Bundes-, sondern auch auf Kantons- und Gemeindeebene gelte, plädierten. Finanzministerin Karin Keller-Sutter erklärte, der Bundesrat begrüsse den Kompromissvorschlag der SPK-NR, die dezentralen Verwaltungseinheiten generell dem Gesetz zu unterstellen, der Regierung aber die Möglichkeit für Ausnahmen zu geben. Bei den Kantonen bevorzuge der Bundesrat den kooperativen Ansatz, weil eine von den Kantonen nicht mitgetragene Harmonisierung kaum zielführend sein dürfte. Auch die Kommissionssprechenden Greta Gysin (gp, TI) und Andri Silberschmidt (fdp, ZH) erklärten, die SPK-NR würde gerne daran festhalten, alle Kantone zu verpflichten, sehe aber aufgrund der deutlichen Haltung des Ständerats in dieser Frage wenig Spielraum. Es sei deshalb in den Augen der Mehrheit der Kommission vernünftiger, die Kantone auszunehmen. Der Antrag der Minderheit Gredig wurde zwar – wie die Fraktionsvoten erwarten liessen – von den geschlossenen stimmenden Fraktionen der SP, GP und GLP gutgeheissen, diese 80 Stimmen unterlagen allerdings den 108 Stimmen der drei geschlossen stimmenden bürgerlichen Fraktionen.

Gregor Rutz (svp, ZH) erachtete das Gesetz im Namen der SVP-Fraktion als «Notlösung», mit dem wenigstens die «schlimmsten Defizite» behoben würden. Eigentlich bedürfe es aber einer Verfassungsänderung, das Gesetz sei wohl nur knapp verfassungskonform. Auch aus diesem Grund sei stets die Zustimmung der Kantone zu verlangen, wenn der Bund mit Gemeinden Projekte plane – stellte er folglich als Minderheitsantrag. Mit dieser Anhörungspflicht der Kantone zeigte sich die Mehrheit der SPK-NR jedoch nicht einverstanden: Die bundesrätliche Kompetenz, Vereinbarungen abzuschliessen, solle nicht eingeschränkt werden und der Minderheitenantrag Rutz sei entsprechend abzulehnen. Auch hier folgte der Rat mit 107 zu 80 Stimmen seiner Kommissionmehrheit. Für die Kommissionsempfehlung votierten diesmal die geschlossen stimmenden Fraktionen der SP, der GLP und der GP, unterstützt von einer Mehrheit der FDP und den drei EVP-Mitgliedern der Mitte-EVP-Fraktion.

Mehrere weitere Entscheidungen traf der Rat jeweils ohne Minderheitsantrag. So erachtete die SPK-NR beispielsweise die explizite Erwähnung von Bedürfnissen spezifischer Bevölkerungsgruppen als nicht nötig. Bei der Frage zu «Open Source» hatte die Kommission einen Kompromiss ausgearbeitet: Quellcodes sollen generell transparent gemacht werden müssen, ausser wenn Drittrechte verletzt würden oder die Sicherheit in Gefahr sei. Schliesslich schlug die SPK-NR vor, die Verwaltung der Metadaten einzig beim Bundesamt für Statistik zu belassen. Oppositionslos nahm der Nationalrat diese nicht bestrittenen Empfehlungen seiner Kommission allesamt an.

Damit ging die Vorlage mit noch fünf Differenzen an den **Ständerat**, der diese ebenfalls in der Frühjahrssession 2023 behandelte. Die SPK-SR schlage vor, bei vier Differenzen auf den Nationalrat einzuschwenken, berichtete Benedikt Würth (mitte, SG) für die Kommission. Dem nationalrätlichen Kompromiss zu den dezentralen Einheiten

empfehle die SPK-SR einstimmig zu folgen; auch das Argument des Nationalrats, dass im Gesetz die gesamte Bevölkerung berücksichtigt sei und es keine explizite Erwähnung von Minderheitengruppen brauche, habe die gesamte Kommission überzeugt; die vom Nationalrat formulierte Ausnahmeregel bei der Offenlegung des Quellcodes sei in der SPK-SR ebenfalls auf einstimmige Unterstützung gestossen; bezüglich der Zuständigkeit für die Sammlung der Metadaten hätte sich die Kommission zwar mehr Flexibilität gewünscht, auch hier könne man aber mit der Lösung des Nationalrats gut leben. Allerdings empfehle die Kommission, am ursprünglichen Entscheid des Ständerats festzuhalten, dass der Bund bei Vereinbarungen, die er mit Gemeinden abschliesst, die entsprechenden Kantone anhören müsse. Es wäre stossend, so Würth, wenn ein Kanton mit seinen Gemeinden digitale Projekte vorantreibe und der Bund mit einzelnen Gemeinden andere Projekte plane, ohne dass der Kanton dazu etwas sagen könne. Da es keinen Minderheitsantrag gab, stimmte die kleine Kammer allen Kommissionsempfehlungen stillschweigend zu.

Damit lag der Ball noch einmal beim **Nationalrat**. Die Kommission habe nur sehr kurz getagt, gab Kommissionssprecher Andri Silberschmidt (fdp, ZH) zu Protokoll. Sie sei einstimmig der Meinung, dass man dem Ständerat im letzten Streitpunkt folgen könne: Die Kommission sei stets der Meinung gewesen, dass der Bund die Kantone anhören würde, wenn er mit einzelnen Gemeinden Projekte plane – dies hatte auch Bundesrätin Keller-Sutter betont. Es spreche nichts dagegen, dies explizit ins Gesetz aufzunehmen. Die grosse Kammer bereinigte diese letzten Differenz schliesslich stillschweigend.

In den **Schlussabstimmungen** passierte das Gesetz den Nationalrat mit 183 zu 8 Stimmen (6 Enthaltungen). Die Opposition und die Enthaltungen stammten von Mitgliedern der SVP-Fraktion. Der Ständerat stimmte dem Gesetz mit 42 zu 0 Stimmen einstimmig zu.¹

Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 10.06.2021
MARC BÜHLMANN

Interessanterweise entbrannte in der Sommersession 2021 im Nationalrat eine vor allem in italienischer und französischer Sprache geführte Eintretensdebatte zur Revision der Parlamentsverwaltungsverordnung, die von der SPK-NR auf der Basis einer parlamentarischen Initiative von Marco Chiesa (svp, TI) ausgearbeitet worden war. Neu sollen im Internet neben den Kurz-CV der Parlamentsmitglieder allfällige **zusätzliche Staatsangehörigkeiten aufgelistet werden**. Von den 14 Eintretensvoten wurden sechs in italienischer und drei in französischer Sprache geführt. Dabei wurde auf der einen Seite darum gestritten, ob der Vorschlag in der Tat mehr Transparenz bringe oder aber eher Diskriminierung bedeute. Eine links-grüne Kommissionsminderheit hatte den Antrag auf Nichteintreten gestellt, weil es hier – anders als bei Interessenbindungen – keine direkte Verbindung zwischen Staatsangehörigkeit und Politik gebe. Greta Gysin (gp, TI) befürchtete gar, dass die Änderung zwei Kategorien von Bürgerinnen und Bürgern schaffe, weil man insgeheim befürchte, dass eine doppelte Staatsbürgerschaft zu einem Loyalitätskonflikt führe – so habe es etwa im Kanton Zug, aber auch schon in diesem Rat, Forderungen gegeben, Bürgerinnen und Bürger mit Doppelbürgerschaft von der Politik auszuschliessen («escludere i cittadini con la doppia cittadinanza dalla politica»). Auf der anderen Seite forderte eine weitere Kommissionsminderheit, dass die Forderung auch auf die Mitglieder des Bundesrats ausgeweitet werde. Diese starke, nur aufgrund des ablehnenden Votums des Kommissionspräsidenten zustande gekommene, von Damien Cottier (fdp, NE) angeführte Minderheit machte geltend, dass Transparenz nicht nur in der Legislative, sondern auch in der Exekutive von Interesse sei.

Eintreten wurde in der Folge mit 102 zu 62 Stimmen (1 Enthaltung) beschlossen. Lediglich die geschlossenen Fraktionen von GP und SP wollten nicht auf die Vorlage eintreten. Mit 96 zu 79 Stimmen (1 Enthaltung) wurde der Vorschlag der Minderheit Cottier angenommen. Die geschlossene Opposition der Fraktionen von GP und SP wurde erfolglos von einer Mehrheit der Mitte-Fraktion unterstützt. Eine breite Mehrheit von 175 zu 4 Stimmen hiess sodann einen schriftlichen Antrag des Büro-NR gut, nicht mehr die Postadresse, sondern nur noch die elektronische Adresse der Ratsmitglieder zu veröffentlichen. Die Kommunikation erfolge heute vorwiegend auf elektronischem Weg, wohingegen die Veröffentlichung der Postadresse ein zunehmendes Sicherheitsrisiko darstelle und die Privatsphäre der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bedrohe. In der Gesamtabstimmung zeigte sich schliesslich noch einmal die Opposition von Links-Grün: Mit 115 zu 64 Stimmen (1 Enthaltung) wurde der Vorschlag an den Ständerat zur Beratung weitergereicht.²

Vor einer Debatte müsse ein Vorstoss über ein «Preisschild» verfügen, mit dem die Verwaltungskosten für die Bearbeitung dieses Vorstosses oder für die Erarbeitung einer Studie dazu abgeschätzt werden könnten, forderte Diana Gutjahr (svp, TG) mit einer parlamentarischen Initiative. In KMU sei es selbstverständlich, dass für eine Offerte Kosten abgeschätzt würden. Solche minimalen Standards müssten auch in der Verwaltung funktionieren und die **Folgekosten von parlamentarischen Vorstössen ausgewiesen werden**. Die Initiantin warb deshalb in der Frühjahrssession 2023 im Nationalrat für ihr Anliegen, weil es die SPK-NR rund zwei Monate zuvor mit 14 zu 10 Stimmen (1 Enthaltung) zur Ablehnung empfohlen hatte. Für die starke Kommissionsminderheit ergriff in der Folge Gregor Rutz (svp, ZH) das Wort. Zu fragen, was ein Projekt koste, sei «das Normalste der Welt». Plane man ein Projekt am eigenen Haus, frage man sich zuerst, ob man genügend Geld dafür habe. Nur weil es sich beim Staat um Steuergeld handle, dürfe das für Vorstösse nicht anders sein. Die möglichen Kosten eines Vorstosses seien sogar zentrale Basis dafür, ob er angenommen werden solle oder nicht. Die Mehrheitsposition der Kommission wurde von Greta Gysin (gp, TI) und Marianne Binder-Keller (mitte, AG) vertreten. Als Grund für die Nein-Empfehlung wurde der unverhältnismässige administrative Aufwand und die potenzielle Einschränkung der Rechte der Parlamentsmitglieder genannt. Es sei nicht nur schwierig und zeitaufwändig, sondern eben letztlich auch teuer, die Folgekosten einzuschätzen. Ziel der parlamentarischen Initiative sei es zudem wohl letztlich, die Zahl der Vorstösse zu verringern. Die Kommissionsmehrheit wolle aber keine Einschränkungen – Vorstösse seien das wichtigste Instrument der Legislative –, sondern appelliere an die Eigenverantwortung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier, weniger Ideen einzubringen und so mit den Steuergeldern, die für die Beantwortung von Vorstössen gebraucht werden, verantwortungsbewusster umzugehen – so die Kommissionssprecherinnen.

Die knappen Verhältnisse in der Kommission widerspiegeln sich in der Folge auch in der Abstimmung im Nationalrat: Mit 99 zu 91 wurde der Initiative keine Folge gegeben. Zünglein an der Waage war dabei die Mitte-EVP-Fraktion, bei der 11 Mitglieder für Folgegeben und 17 Mitglieder gegen Folgegeben stimmten. Die restlichen Fraktionen stimmten geschlossen dafür (SVP-, FDP-Fraktion) bzw. dagegen (SP-, GP-, GLP-Fraktion), der Initiative Folge zu geben.³

Parlamentsorganisation

Der Nationalrat beugte sich in seiner Sondersession im Oktober 2020 über die Vorschläge seiner SPK-NR zu einer **Regelung für transparentes Lobbying**. Nachdem Eintreten während der Wintersession 2019 beschlossen worden war, galt es nun die Details zu beraten, was in zwei Blöcken getan werden sollte: Block 1 umfasste den Zugang zum Parlamentsgebäude, während Block 2 die Offenlegungspflichten der Ratsmitglieder betraf. Nachdem die Fraktionen ihre Positionen dargelegt hatten, berichteten Greta Gysin (gp, TI) und Andri Silberschmidt (fdp, ZH) für die Kommission. Die Vorlage, die auf den Vorschlägen einer 2015 eingereichten parlamentarischen Initiative Berberat (sp, NE) beruhen, sehe ein öffentliches Register von Lobbyisten, eine Offenlegung derer Mandate sowie Sanktionen bei Verstössen vor. Lobbyisten sollen nur noch Tageszutritte zum Bundeshaus erhalten. Dauerausweise (so genannte Badges) – so der Vorschlag für ein vereinfachtes Akkreditierungssystem – sollen nur noch an Familienmitglieder und persönliche Mitarbeitende vergeben werden dürfen, die, falls sie Interessenvertretung betreiben, ebenfalls in das öffentliche Register eingetragen werden müssen. Schliesslich beantragte die SPK-NR, dass nur noch Zutritt zur Wandelhalle haben soll, wer einen Dauerausweis oder eine Medienakkreditierung besitzt.

Verschiedene sprachliche Präzisierungen, die von Minderheitenanträgen verlangt wurden, erhielten in den ersten Detailabstimmungsrunden eine Mehrheit. So sollen zum Beispiel Bundesangestellte, die ebenfalls einen Dauerausweis haben, von der Regelung für eine Offenlegungspflicht ausgenommen werden. Keine Chance und lediglich Zuspruch von der SVP- und von Teilen der FDP-Fraktion hatte ein Minderheitsantrag Buffat (svp, VD), der verhindern wollte, dass die Ausstellung des Dauerausweises mit einem Verbot für die Annahme von Geld- und Sachzuwendungen verknüpft wird. Die gleiche Minderheit wollte – ebenso erfolglos – die Verhaltensregeln streichen, die für Tagesbesucherinnen und -besucher festgehalten werden sollen.

Die Vorschläge in Block 2, die den Ratsmitgliedern selber Vorschriften für mehr Transparenz hätten machen wollen, hatte die Mehrheit der SPK-NR gänzlich abgelehnt. Die bestehenden Regelungen würden genügen und die Forderungen hätten mit der Idee der parlamentarischen Initiative Berberat nichts zu tun, führten Greta Gysin und Andri Silberschmidt erneut für die Kommission als Begründungen an. Diese bestehenden

Regelungen – Offenlegungspflicht der beruflichen Tätigkeiten, der Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien, der Beratungs-, Leitungs- und Expertentätigkeiten und der Mitwirkung in Kommissionen, unterschieden nach ehrenamtlichen und bezahlten Mandaten – sollten auf Antrag linker Minderheiten ergänzt werden. Aber weder der Vorschlag der obligatorischen Offenlegung von Entgelten über CHF 12'000 pro Jahr noch die Offenlegung von Spenden über CHF 5'000 oder die Forderung einer Deckelung von Entgelten fanden im Rat genügend Unterstützung. Angenommen wurde einzig ein Kommissionsantrag, der Einladungen von Interessenorganisation zu Informationsreisen erlauben wollte, sofern die Reisekosten von den eingeladenen Ratsmitgliedern selber bezahlt werden.

Bei der Gesamtabstimmung erteilte die Vorlage dann das Schicksal, das ihr einzelne bürgerliche Fraktionssprecherinnen und Fraktionssprecher bereits zu Beginn der Beratung angedroht hatten: Mit 96 zu 82 Stimmen wurde sie abgelehnt. Die ablehnenden Stimmen stammten dabei von der Mitte-Fraktion (21) – Marco Romano (cvp, TI) hatte von einer unbefriedigenden Vorlage gesprochen –, von der FDP-Fraktion (22) – Matthias Jauslin (fdp, AG) hatte der Kommission vorgeworfen, keinen Schritt weitergekommen zu sein und ihre Arbeit nicht gemacht zu haben – und von der SVP-Fraktion (49), bei der Barbara Steinemann (svp, ZH) ausgeführt hatte, dass Lobbying überbewertet werde. Immerhin gesellten sich auch insgesamt vier Fraktionsmitglieder der SP und der GLP zur ablehnenden Mehrheit. Einzig die Grüne Fraktion stimmte geschlossen für die Vorlage – Irène Kälin (gp, AG) hatte gefordert, das man diese wesentlichen Informationen für alle Menschen verfügbar machen und deshalb «die Hosen runter» lassen müsse. Die Ablehnung der Vorlage bewirkte nun freilich, dass die Parlamentsmitglieder auch in Zukunft bedeckt bleiben dürfen. Die Vorlage war mit dem Nein nämlich definitiv vom Tisch. Erstaunlicherweise führte dies in den Medien – anders als noch im Sommer 2019, als der Nationalrat in einer ersten Runde nicht auf die Vorlage eintreten wollte – kaum zu Kritik.⁴

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.12.2022
MARC BÜHLMANN

Sollen Abstimmungsergebnisse aus Kommissionssitzungen veröffentlicht werden? Ja, findet Andreas Glarner (svp, AG) und forderte mittels parlamentarischer Initiative **Transparenz über das Abstimmungsverhalten in Kommissionsberatungen**. Bürgerinnen und Bürger hätten das Recht darauf zu wissen, ob die von ihnen gewählten Abgeordneten auch in den Kommissionen «die im Wahlkampf und auf Podien versprochenen Positionen» vertreten, so die Begründung des Initianten. Nein, fand hingegen die Mehrheit der SPK-NR, die mit 18 zu 6 Stimmen empfahl, der Initiative keine Folge zu geben. Kommissionsmitglieder müssten frei und ohne Handlungsdruck auch mal ihre Meinung ändern können, damit Kompromisse möglich werden, so die Argumentation im Kommissionsbericht. Zudem sei bereits heute eine gewisse Transparenz gegeben, weil im Falle von Minderheitsanträgen die Namen der entsprechenden Antragstellenden in Kommissionsberichten und auf den Fahnen veröffentlicht würden.

Zwei der sechs Mitglieder der SVP-Fraktion, die die Kommissionsminderheit bildeten, meldeten sich bei der Ratsdebatte zur Initiative in der Wintersession 2022 zu Wort: Zuerst führte der Initiant selber aus, dass es ihm nicht um eine Offenlegung der Kommissionsprotokolle gehe, sondern lediglich um die Publikation der Abstimmungsergebnisse. Gregor Rutz (svp, ZH) sekundierte mit dem Argument, dass man auch mit der geforderten Transparenz seine Meinung ändern dürfe, um notwendige Kompromisse zu schmieden. In diesem Falle könne man dies den eigenen Wählerinnen und Wählern dann auch erklären. Für die Kommissionsmehrheit sprachen Greta Gysin (gp, TI) und Gerhard Pfister (mitte, ZG). Neben der Notwendigkeit von Vertraulichkeit für Deliberation hinterfragte Pfister auch den Mehrwert einer Publikation von Abstimmungsergebnissen, wenn die ihnen zugrundeliegenden Debatten und Argumente nicht ebenfalls veröffentlicht würden. In der Abstimmung folgte einzig die geschlossen stimmende SVP-Fraktion der Minderheit und der Initiative wurde mit 139 zu 51 Stimmen keine Folge gegeben.⁵

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.03.2023
MARC BÜHLMANN

Während zwischen 1974 und 1997 im Schnitt rund 680 parlamentarische Vorstösse pro Jahr eingereicht worden seien, seien es im Jahr 2020 total 1'936 und im Jahr 2021 deren 1'897 gewesen – die rund 1'200 Fragen pro Jahr nicht eingerechnet, erklärte Fabio Regazzi (mitte, TI) in der Begründung einer im Juni 2022 eingereichten parlamentarischen Initiative. Diese Zahl sei auch deshalb «beängstigend», weil Vorstösse Kosten verursachten, etwa für die Bearbeitung durch die Verwaltung, aber auch, wenn etwa Expertinnen und Experten zur Beantwortung eines Postulats einen Bericht verfassten. Aufgrund einer Interpellation Spuhler (svp, TG; Ip. 07.3176) seien

diese Kosten pro Vorstoss einst auf CHF 6'120 veranschlagt worden; in der Zwischenzeit dürften sie gestiegen sein. Der Bundesrat stelle sich zwar bei entsprechenden Vorstössen auf den Standpunkt, dass es unverhältnismässig sei, die **Kosten von parlamentarischen Vorstössen auszuweisen**, jedes KMU müsse aber Zeit und Aufwand im Vorfeld eines Projektes für die Offertstellung schätzen. Dies könne man daher auch von der Verwaltung im Vorfeld von Vorstössen verlangen, argumentierte Regazzi, was er mit seiner parlamentarischen Initiative denn auch tat.

In der Ratsdebatte während der Frühjahrssession 2023, die nötig geworden war, weil die SPK-NR der parlamentarischen Initiative mit 13 zu 11 Stimmen (1 Enthaltung) keine Folge gegeben hatte, fügte Regazzi das Beispiel seines Heimatkantons an, der eine solche Kosteneinschätzung für Vorstösse vornehme; wenn dies für den Kanton Tessin möglich sei, müsse dies auch für die Bundesverwaltung gelingen. Zudem könne mit dem Wissen über die Kosten, die letztlich die Steuerzahlenden berappen müssten, im Parlament einfacher entschieden werden, ob sich die Investition lohne, ein Vorstoss also angenommen werden solle oder nicht. Letztlich gehe es ihm mit seinem Vorschlag auch um eine Sensibilisierung: Parlamentsmitglieder müssten sich bewusster werden, dass Vorstösse Kosten verursachen. Dies solle auch dazu führen, dass weniger Vorstösse eingereicht würden, so der Initiant.

Die Mehrheit der SPK-NR habe das Setzen eines «Preisschildes» unter jeden Vorstoss aus verschiedenen Gründen als nicht zielführend erachtet, argumentierten Greta Gysin (gp, TI) und Corina Gredig (glp, ZH): In den zwei Kantonen, in denen diese Massnahme eingeführt worden sei (TI, AG), habe sich der erhoffte Rückgang der Zahl der Vorstösse nicht gezeigt; fundierte Antworten aus der Verwaltung hätten ihren Preis und es helfe letztlich niemandem, wenn Kostendruck entstehe und sich die Qualität der Arbeit der Verwaltung dadurch verringere. Die «Balance zwischen Parlament und Verwaltung» würde zudem zugunsten der Verwaltung aus dem Gleichgewicht geraten, wenn das Preisschild nicht nur an einen Vorstoss, sondern indirekt auch an ein Parlamentsmitglied geheftet werden könne. Letztlich liessen sich Demokratie und die Ausübung der Parlamentsrechte nicht mit finanziellen Kriterien messen, weshalb die SPK-NR empfehle, der Initiative keine Folge zu geben.

Gregor Rutz (svp, ZH) ergriff das Wort für die starke Kommissionsminderheit. Er habe bei der Diskussion um die parlamentarische Initiative bemerkt, dass die Bundesangestellten nicht aufschrieben, für welche Projekte sie wie viel Zeit benötigten. Dies müsse sich dringend ändern. Zudem sei das von der Mehrheit der SPK-NR vorgebrachte Argument, die parlamentarischen Rechte würden eingeschränkt, wenn die Kosten für Vorstösse ausgewiesen würden, «absurd». Auch Diana Gutjahr (svp, TG), die kurz vor der Behandlung der Initiative Regazzi mit einem ähnlichen Vorstoss gescheitert war, wollte in der Folge wissen, was die Kommission davon halte, dass in der Verwaltung keine Stundenerfassung bestehe. Kommissionssprecherin Gredig erklärte, dass es im Gegensatz zur Privatwirtschaft, wo mehrere Offerten eingeholt werden könnten, in Bundesbern nur eine Verwaltung gebe, die genau jene Arbeit verrichte, die für einen Vorstoss nötig sei.

Mit 98 zu 91 Stimmen folgte der Nationalrat schliesslich seiner Kommission. Eine knappe Mehrheit der Mitte-EVP-Fraktion, ein Mitglied der FDP-Fraktion und die geschlossen stimmenden Fraktionen von SP, GLP und GP lehnten den Vorstoss ab.⁶

Volksrechte

Der **Nationalrat** beugte sich in seiner Sondersession im Mai 2021 über den Vorschlag des Bundesrats für ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter**. Im Gegensatz zum Ständerat wollte eine 18 zu 7-Mehrheit der SPK-NR nicht auf die Vorlage eintreten. Kommissionssprecherin Greta Gysin (gp, TI) und Kommissionssprecher Gerhard Pfister (mitte, ZG) machten geltend, dass es keine befriedigende Definition geben könne, mit der festgelegt wird, wann ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden soll und wann nicht. Pfister pflichtete jedoch Andrea Caroni (fdp, AR), auf dessen Motion (Mo. 15.3557) der Vorschlag zurückging, bei, dass es nicht befriedigend sei, wenn einzig das Parlament bestimme, ob und wann ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden solle. In der Tat stehe ja das obligatorische Staatsvertragsreferendum seit 1977 in der Verfassung, sei aber erst einmal – beim Beitritt der Schweiz zur UNO 1986 – zur Anwendung gekommen. Selbst die EWR-Abstimmung von 1992 hätte die Bedingungen nicht erfüllt und sei vom Parlament selbst «sui generis» zum obligatorischen Referendum bestimmt worden. Mit der Volksinitiative «Staatsverträge vors Volk!» und dem Gegenvorschlag, auf den das Parlament freilich nicht eingetreten sei, sei vergeblich versucht worden, Präzisierungen festzulegen, mit denen bestimmt werden könne, wann ein Staatsvertrag genug wichtig für ein obligatorisches Referendum sei –

so Pfister in seinen Ausführungen. Die Mehrheit der Kommission sei zum Schluss gekommen, dass diese Präzisierung auch mit der vorliegenden Vorlage nicht gelungen sei – weder in der bundesrätlichen Botschaft, noch in den ständerätlichen Präzisierungen. Deshalb beantrage sie, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Eine aus SVP-Mitgliedern bestehende Kommissionsminderheit stellte hingegen einen Eintretensantrag. Die Mitspracherechte für die Bevölkerung und die Kantone müssten gestärkt werden, führte Gregor Rutz (svp, ZH) für diese Minderheit aus. Heute habe eine Mehrheit der bundesrätlichen Bestimmungen ihren Ursprung in internationalen Verträgen, zu denen die Bevölkerung aber nichts zu sagen habe. Nicht einverstanden mit dieser Argumentation war Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), der in einem schriftlichen Antrag mit einer anderen Begründung ebenfalls für Nichteintreten warb: Würden Staatsverträge mittels obligatorischem Referendum gutgeheissen, erhielten sie in der Verfassung eine zu starke Position, wodurch ein Vorrang von Verfassungsrecht durch Staatsverträge «gegenüber dem rein schweizerischen Verfassungsrecht» geschaffen würde.

Die Mehrheit der Fraktionssprecherinnen und -sprecher, die sich in der Folge zu Wort meldeten, argumentierte, dass es stets ein politischer Entscheid bleibe, ob ein Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum unterstellt werden müsse oder nicht. Dies lasse sich mit juristischen Bestimmungen nicht klären. Zudem sei der Handlungsbedarf – wie ja auch die Geschichte zeige – eher klein. Am Schluss der Debatte verteidigte Justizministerin Karin Keller-Sutter den Handlungsbedarf und versuchte die vorgeschlagenen Neuerungen zu erklären. Mit geltendem Recht unterstünden Staatsverträge einzig dann dem obligatorischen Referendum, wenn sie den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften vorsehen. Neu solle hingegen über alle völkerrechtlichen Verträge obligatorisch abgestimmt werden, die «Bestimmungen von Verfassungsrang» haben. Was konkret «Verfassungsrang» bedeute, sei in der Tat eine komplexe Auslegungssache. Die für eine Konkretisierung vorgeschlagenen Elemente «Grundrechte», «Bürgerrechte», «politische Rechte», «Verhältnis von Bund und Kantonen» sowie «Zuständigkeit des Bundes» und – wie vom Ständerat vorgeschlagen – «Zuständigkeit der Kantone» seien aber genügend präzise und würden kaum zu zahlreichen Abstimmungen, aber eben zu mehr Klarheit führen. Sie habe Verständnis, dass das Parlament diesen politischen Entscheid selber fällen wolle und der Status Quo, also ein Referendum «sui generis», durchaus eine pragmatische Lösung sein könne. Allerdings sollten die «demokratischen Mitwirkungsrechte von Volk und Ständen nicht dem Ermessen des Parlamentes überlassen» werden, so die Bundesrätin abschliessend. Ihre Werbung für Eintreten auf die Vorlage verhalte allerdings fast ungehört. Wie aus den einzelnen Fraktionsvoten nicht anders zu erwarten gewesen war, stimmten lediglich 49 Mitglieder der SVP-Fraktion, unterstützt von Hans-Peter Portmann (fdp, ZH), für Eintreten. Die 140 restlichen anwesenden Nationalratsmitglieder – inklusive Hans-Ueli Vogt (svp, ZH), Thomas Hurter (svp, SH) und Lars Guggisberg (svp, BE), die ebenfalls entgegen ihrer Fraktion stimmten – folgten hingegen der Kommissionsmehrheit.⁷

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Man würde «zur Transparenz in der Demokratie beitragen», wenn auf dem Abstimmungszettel ein **Hinweis auf bestehende indirekte Gegenvorschläge** angebracht würde, begründete Marcel Dobler (fdp, SG) seine im März 2022 eingereichte Motion. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssten bei der Abstimmung über eine Volksinitiative wissen, ob das Parlament einen alternativen Gesetzesvorschlag geschaffen habe. Dies sei aber auf dem Stimmzettel, der ja lediglich die Abstimmungsfrage enthalte, nicht ersichtlich, weil über einen indirekten Gegenvorschlag – im Gegensatz zum direkten Gegenentwurf – nicht gleichzeitig mit der Initiative abgestimmt werde.

Der Bundesrat begründete seine Empfehlung auf Ablehnung der Motion damit, dass die Informationen zu einem indirekten Gegenvorschlag in den Abstimmungsunterlagen festgehalten werden. Der Stimmzettel bzw. die darauf formulierte Abstimmungsfrage dürfe hingegen auch keinen Informationsauftrag erfüllen. Es bestehe sonst sogar die Gefahr, dass die freie Willensbildung der Stimmberechtigten eingeschränkt würde.

In der Ratsdebatte in der Sommersession 2022 verwies Dobler auf die Pfllegeinitiative. Er vermutete, dass zahlreiche Stimmberechtigte nicht gewusst hätten, dass im Fall einer Ablehnung der Initiative der indirekte Gegenvorschlag des Parlaments in Kraft getreten wäre. Ein Vermerk auf diesen Gegenvorschlag auf dem Stimmzettel hätte also wohl eine Verbesserung der Abstimmungsinformation dargestellt. Der Umstand, dass nicht weniger als 83 Parlamentsmitglieder seine Motion mitunterzeichnet hätten, sei zudem Beleg, dass sein Vorstoss weder links noch rechts anzusiedeln sei, sondern

MOTION
DATUM: 07.06.2022
MARC BÜHLMANN

lediglich die Information verbessern wolle. Bundeskanzler Walter Thurnherr betonte die zunehmende Bedeutung des indirekten Gegenvorschlags. Rund der Hälfte aller Initiativen habe das Parlament in den letzten Jahren ein alternatives Gesetz entgegengestellt, aber nicht immer würden die Initiantinnen und Initianten ihr Volksbegehren in der Folge zurückziehen. In diesem Fall sei für die Meinungsbildung in der Tat wichtig, dass über einen indirekten Gegenvorschlag informiert werde. Dies sei aber nicht nur bei den behördlichen Informationen, sondern in der Regel in den meisten übrigen Informationsquellen tatsächlich auch der Fall. Der Bundeskanzler betonte zudem explizit das Argument des Bundesrats, dass eine Information auf dem Stimmzettel als Stellungnahme gewertet werden könnte, was die Willensbildung in unzulässiger Weise beeinträchtigen würde. Nur gerade Greta Gysin (gp, TI) liess sich von diesem exekutiven Argument überzeugen. Die restlichen Parlamentsmitglieder aus allen Lagern stimmten für die Motion (182) oder enthielten sich der Stimme (5).⁸

1) AB NR, 2023, S. 134 ff.; AB NR, 2023, S. 391 f.; AB NR, 2023, S. 657; AB SR, 2023, S. 130 f.; AB SR, 2023, S. 278; BBI, 2023 787; Medienmitteilung SPK-NR vom 17.02.23

2) AB NR, 2021 S. 1244 ff.; BBI, 2020 9419 f.; CdT, 11.6.21

3) AB NR, 2023, S. 518 ff.; Bericht SPK-NR vom 19.1.23; Medienmitteilung SPK-NR vom 18.11.22

4) AB NR, 2020, S. 2063 ff.; AB NR, 2020, S. 2067 ff.; TA, 4.7.20; Exp, Lib, 13.7.20; Exp, 14.7.20; NZZ, 31.10.20

5) AB NR, 2022, S. 2286 ff.; Bericht SPK-NR vom 2.9.22; Pa.Iv. 21.444

6) AB NR, 2023, S. 521 ff.; Bericht SPK-NR vom 19.1.23

7) AB NR, 2021, S. 805 ff.; AB NR, 2021, S. 808 ff.; CdT, Lib, 5.5.21

8) AB NR, 2022 S. 967 f.; Mo. 22.3132