

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Minder, Thomas (parteilos/indépendant, SH) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2010 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	2
Regierungspolitik	3
Bundesverwaltung - Personal	5
Parlamentsmandat	9
Parlamentsorganisation	15
Organisation der Bundesrechtspflege	23
Volksrechte	24
Wahl- und Abstimmungsverfahren	29

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
RK-SR	Kommission für Rechtsfragen des Ständerates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
RK-NR	Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats
APK-NR	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
EU	Europäische Union
Büro-NR	Büro des Nationalrates
Büro-SR	Büro des Ständerates
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SPAG	Schweizerische Public Affairs Gesellschaft
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IK-NR	Immunitätskommission des Nationalrates
RUAG	RüstungsUnternehmen AktienGesellschaft
REDK	Redaktionskommission

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
AELE	Association européenne de libre-échange
CAJ-CE	Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CAJ-CN	Commission des affaires juridiques du Conseil national
CPE-CN	Commission de politique extérieure du Conseil national
UE	Union européenne
Bureau-CN	Bureau du Conseil national
Bureau-CE	Bureau du Conseil des Etats
SSR	Société suisse de radiodiffusion
SSPA	Société Suisse de Public Affairs
SUVA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
GRECO	Group d'états contre la corruption
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
TIC	Technologies de l'information et de la communication
CDI-CN	Commission de l'immunité du Conseil national
RUAG	RüstungsUnternehmen AktienGesellschaft
CDR	La Commission de rédaction

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

Jahresrückblick 2021: Institutionen und Volksrechte

BERICHT
DATUM: 31.12.2021
MARC BÜHLMANN

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

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

Auch im **Parlament** war Covid-19 nach wie vor Thema Nummer 1. Nicht nur war das Virus Gegenstand zahlreicher inhaltlicher Debatten, sondern es zwang auch im Bundeshaus zu unterschiedlichen Verhaltensmassnahmen: Zwar konnten im Gegensatz zu 2020 alle Sessionen im Bundeshaus stattfinden, allerdings mussten auch im Parlament je nach Pandemiesituation die Masken- oder Zertifizierungspflicht eingehalten werden. Zudem sollten Plexiglasscheiben an den Plätzen in den Ratssälen zusätzlichen Schutz vor dem Virus gewähren. Auch unter Pandemie-bedingt erschwerten Arbeitsbedingungen wurden Beschlüsse gefasst, die den Parlamentsbetrieb wohl nachhaltig verändern werden: So einigten sich beide Kammern auf ein neues Differenzbereinigungsverfahren bei Motionen. Nicht zuletzt sollen im Ständerat künftig sämtliche Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden. Nach 20-jähriger Opposition und nicht weniger als acht gescheiterten Vorstössen wird also auch die «Dunkelkammer Ständerat», wie Thomas Minder (parteilos, SH) sie nach der 2014 eingeführten elektronischen Abstimmung bei Gesamt- und Schlussabstimmungen bezeichnet hatte, vollständig ausgeleuchtet. Ob dies nun zu einem «Transparenzexzess» und einer Änderung der Diskussionskultur in der «Chambre de réflexion» führen wird, wie dies die ablehnende Minderheit befürchtete, wird sich weisen.

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

von Gerichtsstellen ideologische Gesichtspunkte der Sachpolitik unterzuordnen – so die Kommentare in einigen Medien.

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

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

Im Gegensatz zum Vorjahr, als eine Volksabstimmung hatte verschoben und verschiedene Fristen hatten verlängert werden müssen, hatte die **Pandemie 2021 keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren der direkten Demokratie**. Ganz ohne Covid-19 ging es aber auch 2021 nicht: Die Schweizer Stimmbewölkerung war dabei die einzige weltweit, die – wie eingangs erwähnt – zweimal an die Urne gerufen wurde, um über denjenigen Teil der Massnahmen zu befinden, der von Bundesrat und Parlament in ein separates Gesetz gegossen worden war. Zwar wurde die Kampagne insbesondere zur zweiten Revision des Covid-19-Gesetzes teilweise sehr emotional geführt, im Anschluss an den Urnengang legten sich die Emotionen aber zumindest gegen aussen wieder etwas. Die nicht nur beim zweiten Covid-Referendum, sondern auch bei der Kampagne zum CO₂-Gesetz, der Trinkwasser- und der Pestizidinitiative aussergewöhnlich hart geführten Auseinandersetzungen dürften mit ein Grund sein, weshalb die direkte Demokratie mehr Medienaufmerksamkeit generierte als in den beiden Jahren zuvor.¹

Bundesrat

Gleich zwei parlamentarische Initiativen Minder (parteilos, SH) zielten auf eine **Reform des Wahlverfahrens bei der Bestellung der Bundesräte** ab. Im ersten Vorstoss forderte der Schaffhauser Ständerat, dass Bundesräte gesamthaft und nicht einzeln gewählt werden. Gewählt würde in mehreren Runden so lange, bis die nötige Anzahl Personen (sieben bei Gesamterneuerungswahlen) das absolute Mehr erreicht haben. Damit würde taktischen und parteipolitischen Ränkespielen ein Riegel vorgeschoben. Die zweite Initiative wollte die Gesamterneuerungswahl der Exekutive zeitlich nach hinten verschieben. Konkret: der Bundesrat sollte erst ein Jahr nach den Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates bestellt werden. Damit sollte neu gewählten Ratsmitgliedern die Möglichkeit gegeben werden, die Bundesräte und allfällige Ersatzkandidatinnen und -kandidaten besser kennen zu lernen. Darüber hinaus würde damit vermieden, dass zu spät vereidigte, gewählte National- und Ständeräte den Wahltag verpassen würden. Schliesslich würde damit auch die zunehmend vorgebrachte Forderung der Übersetzung von Wähleranteilen in Regierungssitze abgeschwächt. Nachdem die Staatspolitische Kommission des Ständerats (SPK-S) die zweite Vorlage mit der Begründung abgelehnt hatte, dass das Parlament bei grossen Wahlverschiebungen rasch handeln können müsse, da es sonst zu Friktionen zwischen Legislative und Exekutive kommen könne, zog Minder diesen Vorstoss zurück. Mehr Erfolg hatte hingegen seine erste Idee, für die von der SPK-S mit Stichentscheid des Präsidenten Folge geben beantragt wurde. Die Wahlreihenfolge sei in der Tat ein

sachfremdes Kriterium. Mit einer Listenwahl werde die Wahlfreiheit der Mitglieder der Bundesversammlung hingegen erweitert, da ein Kandidierender auch nicht gewählt werden könne, ohne dass dabei Auswirkungen auf nachfolgende Kandidierende bedacht werden müssten. Die SPK-N verweigerte im Berichtsjahr allerdings ihre Zustimmung. Die Behandlung in den Räten stand Ende 2012 noch aus.²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE

DATUM: 07.03.2013
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich 2012 die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der beiden Kammern uneinig gewesen waren über eine parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), welche auf eine **Reform des Wahlverfahrens bei der Bestellung der Bundesräte** abzielte, kam das Geschäft im Berichtsjahr in den Ständerat. Minder forderte eine gleichzeitige und gesamthafte Wahl der Regierungsmitglieder, um taktischen Spielchen vorzubeugen. Die ständerätliche Kommission hatte den Vorstoss mit Stichtscheid des Präsidenten gutgeheissen, in der SPK-NR war die bisherige nacheinander erfolgende Einzelwahl aber vorgezogen worden mit der Begründung, Parteitaktik könne durch neue Regelungen nicht verhindert werden. Mit demselben Argument wurde der Initiative dann auch in der kleinen Kammer mit 30:8 Stimmen keine Folge gegeben.³

Regierungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT

DATUM: 15.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die Beratungen der politischen Agenda des Bundesrats sind immer wieder ein umstrittener Diskussionspunkt in den Räten. Dies zeigte sich auch bei der Beratung der **Legislaturplanung 2019–2023** während der Sommersession im Ständerat. Die neuerliche Diskussion, ob die Legislaturplanung vom Parlament lediglich zur Kenntnis genommen oder detailliert beraten und als einfacher, nicht bindender Bundesbeschluss verabschiedet werden soll wie dies seit 2004 vorgesehen ist, wurde zusätzlich durch die Corona-Krise angeheizt. Die ausserordentliche Situation zeige – so etwa Damian Müller (fdp, LU) –, dass es richtig sei, wenn die Legislaturplanung zu einem nicht bindenden Beschluss führe, weil der Bundesrat nur so auf unvorhergesehene Ereignisse reagieren könne. Das bedeute aber eben auch, dass es keine langen Beratungen und keine Legislaturplanungskommission brauche, weil dies letztlich viel zu viel unnötige Zeit und Kosten in Anspruch nehme. Man habe bessere Instrumente, um ganz spezifisch einzelne Massnahmen mitzusteuern, die man dann aber im konkreten Moment anwenden solle. Eine einfache Kenntnisnahme der Legislaturplanungsbotschaft reiche vollends. Dies habe er auch in einer parlamentarischen Initiative so angeregt, für dessen Unterstützung der Luzerner Freisinnige denn in seinem Votum auch schon vorsorglich warb. Heidi Z'graggen (cvp, UR) erwiderte, dass der Weg des Bundesrats, auf den das Land gesteuert werden solle, ein genaues Hinschauen verdiene und nicht einfach durchgewinkt werden sollte. Auch Carlo Sommaruga (sp, GE) führte die Pandemie an, wies aber darauf hin, dass es wegen unvorhergesehener Ereignisse wichtig sei, die Legislaturplanung auch als Legislative anpassen zu können. Thomas Minder (parteilos, SH) wiederum reihte sich zu den Kritikern des aktuellen Vorgehens ein und wies darauf hin, dass zahlreiche Massnahmen im Bericht nach der Corona-Krise Makulatur geworden seien. Er warf dem Bundesrat und der Legislaturplanungskommission deswegen «Unflexibilität» vor. Man müsse neu planen und eine angepasste Vision präsentieren. «Die Sitzung heute Nachmittag ist für mich ein verlorener Tag», schloss der Schaffhauser Ständerat. Auch Olivier François (fdp, VD) monierte, man habe für die Beratung des Papiers viel zu viel Zeit einberaumt. In der Folge äusserte sich Bundespräsidentin Simonetta Sommaruga zu Wort und gab zu bedenken, dass ein ans Parlament überwiesener Bundesbeschluss nicht einfach so zurückgenommen werden könne. Man habe aber durchaus Flexibilität bewiesen, indem eben der Bericht auch zusammen mit der Legislaturplanungskommission noch einmal überarbeitet worden sei, was sich ja auch in verschiedenen, nachträglich zu debattierenden Änderungsanträgen niedergeschlagen habe. Das Parlament müsse die Möglichkeit haben, die Planung der Regierung zu überprüfen, so die Magistratin. Nach diesem Vorgeplänkel – eine Eintretensdebatte gab es nicht, weil Eintreten für die Legislaturplanung obligatorisch ist – wurden in der kleinen Kammer also besagte Änderungen diskutiert. Covid-19 spielte dabei freilich nur noch eine marginale Rolle, indem Artikel 1 mit einem Passus ergänzt wurde, dass sich die Politik des Bundes nach den drei Leitlinien zu richten und dabei auch die Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen habe. Zusätzlich wurde als Massnahme eine Vernehmlassung zu einer Revision des Epidemiengesetzes angenommen. Der erste Änderungsantrag betraf zudem die dritte Leitlinie, die nicht nur den Schutz des Klimas, sondern zusätzlich auch den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen anstreben soll. Der Rat folgte mit 28 zu 13 Stimmen diesem Vorschlag und lehnte damit einen Minderheitsantrag Sommaruga ab,

der auch die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in der dritten Leitlinie verankern wollte. Die von Carlo Sommaruga angeführten Minderheitsvorschläge für einen verstärkten Einbezug von Nachhaltigkeitszielen blitzten auch in der Folge samt und sonders ab. Eine Mehrheit fand aber eine von der Legislaturplanungskommission vorgeschlagene sprachliche Änderung einer Massnahme zur Erreichung des 2. Ziels von Leitlinie 1 (effiziente und digitale Erbringung staatlicher Leistungen). Statt die Bundesaufgaben «kontinuierlich» zu überprüfen, sollen sie «regelmässig» überprüft werden. Neu eingeführt wurden zudem verschiedene zusätzliche Massnahmen in verschiedenen Zielen: die Stärkung des Wirtschaftsstandorts, eine Strategie zur Umsetzung einer digitalen Gouvernanz, die Gewährleistung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU und dem UK, die Erarbeitung einer Strategie für Barrierefreiheit, die Gewährleistung einer optimalen IKT-Infrastruktur in allen Regionen der Schweiz, einen Bericht über die Rahmenbedingungen für eine Landesausstellung, die Erneuerung der Mittel zum Schutz der Bevölkerung «gegen Bedrohungen aus der dritten Dimension» (gemeint ist die Luftabwehr), einen Aktionsplan «Biodiversität» sowie eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel in der Schweiz. Lange diskutiert wurde im Rat über Bildungsthemen. Auf taube Ohren stiess dabei die Minderheit Chiesa (svp, TI) für eine Strategie zur Initiierung globaler Bildungsprogramme. Heidi Z'graggen forderte vergeblich die Streichung einer von der Kommission eingeführten Botschaft zur politischen Bildung der jungen Generation und gab zu bedenken, dass die Bildung Sache der Kantone bleiben müsse. Angenommen wurde hingegen eine Minderheit Juillard (cvp, JU), die als Massnahme einen Aktionsplan für die Förderung der Mehrsprachigkeit und den Unterricht in Heimatlicher Sprache unter Einbezug der Kantone forderte. Keine Chance hatten die Anträge von rechts, mit welchen die Massnahmen für die geregelten Beziehungen der Schweiz zur EU gestrichen oder wenigstens abgeschwächt hätten werden sollen. Eine Gesamtabstimmung war für diese Art Geschäft nicht vorgesehen. Die derart ergänzte Legislaturplanung ging nun an den Nationalrat.⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 18.06.2020
MARC BÜHLMANN

Mit dem neuerlichen Entscheid, nicht auf die Vorlage einzutreten, versenkte der Ständerat die Idee eines **Verordnungsvetos** endgültig. Thomas Minder (parteilos, SH) erörterte noch einmal kurz die Gründe der SPK-SR, die einstimmig Nichteintreten empfohlen hatte. Es gäbe zwar einen «ansehnlichen Anteil des Parlaments», der mit dem Umgang der Regierung mit Verordnungen nicht glücklich sei, aber bisher sei kein Vorschlag zum kontrollierenden Eingreifen des Gesetzgebers wirklich ausgereift gewesen – obwohl man «seit den Siebzigerjahren am Schräubern und am Sich-Überlegen» sei. Minder erinnerte daran, dass im Ständerat die ursprüngliche Begeisterung für ein Verordnungsveto gewichen sei. Dies sei mangelndem Handlungsdruck, schwierigen Abgrenzungsfragen und insbesondere dem Umstand geschuldet, dass bereits genügend parlamentarische Instrumente bestünden, um die Verordnungstätigkeit des Bundesrates zu beeinflussen. So könne beispielsweise bei einem Gesetz ja auch beschlossen werden, dass die ausführende Verordnung dem Parlament vorgelegt werden müsse. Aber auch mit Hilfe von Motionen könnten Anpassungen von Verordnungen verlangt werden – ein Punkt, der auch von Walter Thurnherr noch einmal aufgegriffen wurde, der die ablehnende Haltung des Bundesrats in der Sache noch einmal deutlich machte: Es sei sinnvoller, die vorhandenen Möglichkeiten gezielt zu nutzen, als ein neues Instrument einzuführen, das alle Verordnungen, «also auch die grosse Mehrzahl der unproblematischen Verordnungen», betreffe. Da kein Minderheitsantrag mehr vorgebracht wurde, galt die Vorlage damit diskussionslos als «endgültig erledigt». Ständeratspräsident Hans Stöckli (sp, BE) konnte es sich allerdings nicht verkneifen, darauf hinzuweisen, dass Entscheide umso kurzfristiger seien, je häufiger sie «endgültig» erledigt würden. Zumindest für die nächsten Monate dürfte das Thema aber vom Tisch sein.⁵

Bundesverwaltung – Personal

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.12.2012
MARC BÜHLMANN

Mit der **Revision des Bundespersonalgesetzes** wollte der Bundesrat die Attraktivität der Bundesverwaltung als Arbeitgeberin steigern und das Personalrecht dem für die Privatwirtschaft geltenden Obligationenrecht weiter annähern. Ziele der Änderung des seit 2002 geltenden Rahmengesetzes waren unter anderem eine grössere Flexibilität bei der Auflösung von Arbeitsverhältnissen und bessere Regelungen der Unterstützung bei unverschuldeter Kündigung. Der Ständerat brachte als Erstrat neben ein paar sprachlichen Detailkorrekturen einen zusätzlichen Passus ein, mit dem geeignete Massnahmen zur Sicherstellung einer adäquaten Vertretung der Landessprachen in der Verwaltung sowie zur Förderung der Sprachkenntnisse einer zweiten Amtssprache und passiver Kenntnisse einer dritten Amtssprache bei den höheren Kadern gefordert werden. Darüber hinaus präzisierte die kleine Kammer den Übergang von befristeten zu unbefristeten Anstellungsverhältnissen, setzte der Kündigungsfrist eine maximale Obergrenze von sechs Monaten und legte die maximale Entschädigung bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses zwischen einem Monats- und einem Jahreslohn fest. Die Vorschläge von Thomas Minder (parteilos, SH) Abgangsentschädigungen als grundsätzlich unzulässig zu erklären und die Kündigungsfristen statt auf Verordnungs- auf Gesetzesstufe zu regeln, blieben chancenlos. Im Nationalrat scheiterte ein gleich begründeter Antrag der SVP-Fraktion auf Nichteintreten. Auch die SVP plädierte erfolglos für konkrete gesetzliche Bestimmungen für Kündigungsfristen, Arbeitszeiten und Ferien. Auch in der grossen Kammer waren die Abgangsentschädigungen ein Diskussionsthema. Aber auch hier hatte der SVP-Vorschlag, grundsätzlich auf Abgangsentschädigungen zu verzichten, keine Chance. Der Nationalrat schuf einige Differenzen zum Ständerat, die allerdings lediglich sprachliche Präzisierungen waren und von der kleinen Kammer in der zweiten Lesung alle gutgeheissen wurden. Ausnahme bildete einzig eine Präzisierung der Abgangsentschädigung bei Kündigungen ohne eigenes Verschulden, auf die der Ständerat verzichten wollte. Der Nationalrat folgte diesem Wunsch und hiess das revidierte Bundespersonalgesetz bei der Schlussabstimmung in der Wintersession mit 177 zu 12 Stimmen zu. Der Ständerat sprach sich einstimmig (40 Stimmen) bei zwei Enthaltungen für die Revision aus.⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 28.06.2017
MARC BÜHLMANN

Zusammenfassung

Kaderlöhne in Bundes- und bundesnahen Unternehmen (Pa.lv. 16.438)

Eine im Juni 2016 von Susanne Leutenegger Oberholzer (sp, BL) eingereichte parlamentarische Initiative verlangte eine Lohnobergrenze für Kader in Bundes- und bundesnahen Unternehmen, die sich am Bruttogehalt von Bundesrätinnen und Bundesräten orientieren sollte. Im Februar 2020 legte die SPK-NR einen ersten Entwurf vor, der auch eine parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH; Pa.lv. 18.428) zur Regelung von Abgangsentschädigungen mit einschloss. Die Vorlage sah eine Lohnobergrenze von CHF 1 Mio. und ein Verbot von Abgangsentschädigungen vor. Den Nationalrat passierte der Entwurf in der Frühjahrssession 2021 deutlich, der Ständerat wollte hingegen nicht auf die Vorlage eintreten – es brauche gar keine Gesetzesänderung, da Lohnexzesse in Bundes- und bundesnahen Betrieben bereits mit bestehenden Massnahmen verhindert würden. Unter anderem mit Verweis auf die Abzockerinitiative und die entsprechende Kritik aus der Bevölkerung an zu hohen Löhnen bekräftigte der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluss in der Folge. Nachdem jedoch der Ständerat in der Frühjahrssession 2022 erneut nicht auf die Vorlage eingetreten war, war diese – rund sechs Jahre nach ihrer Einreichung – endgültig vom Tisch.

Chronologie

Die SPK-NR gibt Folge, die SPK-SR sagt Nein.
Der Nationalrat stimmt diskussionslos zu.
Die SPK-SR schwenkt um.
Erster Entwurf und Vernehmlassung
Der Nationalrat stimmt dem Entwurf zu.
Der Ständerat tritt nicht auf die Vorlage ein.
Der Nationalrat hält an Eintreten fest.
Der Ständerat versenkt die Vorlage definitiv.

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.10.2018
MARC BÜHLMANN

Mit ihrem knappen Entscheid – 5 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen – setzte sich die SPK-SR Mitte Oktober 2018 sozusagen für eine Anwendung der Abzockerinitiative bei der Bundesverwaltung ein. Konkret gab die Kommission einer parlamentarischen Initiative von Thomas Minder (parteilos, SH) Folge, die verlangt, dass die obersten Kader der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung keine **Abgangsentschädigung** erhalten. Goldene Fallschirme – so Minder – würden zwar nicht mehr bei börsenkotierten Aktiengesellschaften, wohl aber noch in der Bundesverwaltung an Topkader ausbezahlt, was immer wieder zu Unmut in der Bevölkerung führe.⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.02.2019
MARC BÜHLMANN

Auch die SPK-NR gab der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) Folge, die den Verzicht auf **Abgangsentschädigungen bei Topkadern in der Bundesverwaltung** fordert. Mit 18 zu 5 Stimmen entschloss sich die Kommission eine Vorlage ausarbeiten, die zudem die parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.lv. 16.438) aufnimmt, der beide Kommissionen bereits Anfang 2018 Folge gegeben hatten.⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die SPK-NR hatte Mitte November 2019 eine erste Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL) vorgelegt. Das Bundespersonalgesetz soll neu mit einer Obergrenze für **Kaderlöhne in Bundes- und bundesnahen Unternehmen** ergänzt werden. Konkret sollen das oberste Kader und die Mitglieder des Verwaltungsrats von SBB, Ruag, Skyguide, SUVA, SRG SSR, Swisscom und Post nicht mehr als CHF 1 Mio. pro Jahr als «Entgelt» erhalten – wobei Entgelt neben Lohn und Honorar sämtliche geldwerten Leistungen (Nebenleistungen, berufliche Vorsorge) bedeutet. Die konkrete Festlegung der Entgelte sei nicht Sache des Gesetzgebers, sondern den einzelnen Betrieben überlassen. Die Obergrenze sei aber als deutliches Signal zu verstehen. Die Kompetenz der Festlegung der Obergrenze durch den Bundesrat soll ebenfalls im revidierten Bundespersonalgesetz festgehalten werden. Die Vorlage nahm zudem ein Anliegen einer ebenfalls Folge gegebenen parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH; Pa. lv. 18.428) auf, nämlich das Verbot für die Ausrichtung von Abgangsentschädigungen für das oberste Kader und die Mitglieder des Verwaltungsrates dieser sieben bundesnahen Betriebe.

Die Vernehmlassung der Vorlage dauerte bis Ende Februar 2020. Da die Frist von zwei Jahren für die Ausgestaltung der Vorlage im Januar 2020 abgelaufen war, beantragte die SPK-NR eine Fristverlängerung bis zur Frühjahrssession 2022. Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten und der definitive Entwurf würden aber wohl noch 2021 vorliegen, gab die Kommission bekannt.

Die Behandlung des Antrags auf Fristverlängerung durch den Nationalrat wäre entsprechend eigentlich für die Frühjahrssession 2020 vorgesehen gewesen, aufgrund des Sessionsabbruchs aber auf die Sommersession verschoben worden. Dort wurde die Fristverlängerung stillschweigend gutgeheissen.⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.08.2020
MARC BÜHLMANN

Mitte November 2019 schickte die SPK-NR ihren Vorschlag für eine Änderung des Bundespersonalgesetzes, mit dem die beiden parlamentarischen Initiativen Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa. lv. 16.438) und Minder (parteilos, SH; Pa. lv. 18.428) zur Regelung der **Entlohnung und Abgangsentschädigungen bei Topkadern in der Bundesverwaltung** umgesetzt werden sollen, in die Vernehmlassung. Das Entgelt der Kader und Mitglieder der Verwaltungsräte der sieben grösseren Bundesunternehmen SBB, RUAG, Skyguide, SUVA, SRG, Swisscom und Post soll die Obergrenze von CHF 1 Mio. pro Jahr nicht übersteigen dürfen, wobei unter Entgelt neben Lohn und Honorar sämtliche so genannte geldwerten Leistungen (z.B. berufliche Vorsorge) gezählt werden sollen. In allen anderen bundesnahen Betrieben soll der Bundesrat die Obergrenze für Entgelte festlegen, was im Bundespersonalgesetz geregelt werden soll. Darüber hinaus umfasste die Vorlage ein Verbot von Abgangsentschädigungen, wie es von der parlamentarischen Initiative Minder gefordert worden war. Der Vater der Abzockerinitiative wollte damit «goldene Fallschirme» für Topkader in der Bundesverwaltung verhindern.

Die Vernehmlassung dauerte bis Ende Februar 2020 und die SPK-NR legte Ende August den Bericht vor. Trotz unterschiedlicher Antworten der insgesamt 49 Stellungnehmenden, entschied sich die Kommission mit 19 zu 5 Stimmen, an ihrem ursprünglichen Entwurf festzuhalten und ihn an den Nationalrat zu verabschieden. Damit wurde zwar der Unterstützung von 21 Vernehmlassungsteilnehmenden Rechnung getragen – darunter 14 Kantone, die GP, die SP und die SVP, die die Vorlage mehrheitlich begrüsst hatten – die teilweise Kritik, die in den restlichen Antworten geäussert worden war, wurde damit aber nicht berücksichtigt. So hatten 13

Teilnehmende an der Vernehmlassung vorgeschlagen, die Swisscom von der Gesetzesänderung auszunehmen, da sie ein börsenkotiertes Unternehmen sei und dem Aktienrecht unterliege. Kritisiert worden war auch die Höhe der Obergrenze und deren fixe Summe. Die Unternehmen müssten unterschiedliche Grenzen oder prozentuale Lösungen festlegen können, war etwa gefordert worden. Mehrheitlich begrüsst worden war das Verbot von Abgangsentschädigungen für Topkader.¹⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 21.10.2020
MARC BÜHLMANN

Mitte August 2020 legte die SPK-NR ihren **Entwurf** für eine Änderung des Bundespersonalgesetzes vor, mit dem das Anliegen der parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL) für eine Obergrenze für **Kaderlöhne in Bundes- und bundesnahen Unternehmen** umgesetzt werden soll. Die Kommission schlug vor, eine Lohnobergrenze von CHF 1 Mio. für Kader von sieben Bundesunternehmen festzulegen: SBB AG, RUAG Holding AG, Skyguide AG, SUVA, SRG SSR, Swisscom AG und Post AG. Im Gesetz soll neu explizit geregelt werden, dass der Bundesrat die Kompetenz zur Festlegung der Maximalentlohnung bei allen anderen bundesnahen Betrieben haben soll. Definiert werden auch die einzelnen Lohnbestandteile (fixe und variable Lohnanteile, Honorare, Nebenleistungen, berufliche Vorsorge und andere Geld- oder Sachleistungen) und die Kriterien zur Festlegung von Lohnobergrenzen. Schliesslich schlug die SPK-NR in ihrem Entwurf vor, dass Abgangsentschädigungen für Kader verboten werden sollen. Damit wurde gleichzeitig auch die Forderung der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH; Pa.lv. 18.428) in den Entwurf aufgenommen. Der Entwurf war in der Vernehmlassung zwar unterschiedlich, mehrheitlich aber zustimmend beurteilt worden. Die Obergrenze von CHF 1 Mio. entspreche dem durchschnittlichen Entgelt eines Bundesrats (inkl. Ruhegehalt). Eine Kommissionsminderheit beantragte, nicht auf die Vorlage einzutreten.

Ende Oktober 2020 nahm der Bundesrat Stellung zum Entwurf. Er teile die Meinung der Kommissionsminderheit, dass auf die Vorlage nicht einzutreten sei. In der Tat sei die Entlohnung von Topkadern in der Bundesverwaltung kritisch zu prüfen, eine gesetzlich festgelegte Obergrenze und ein generelles Verbot von Abgangsentschädigungen erachte er aber als zu starr. Es bestünden mit dem Bundespersonalgesetz und der Kaderlohnverordnung bereits Instrumente, mit denen die Regierung korrigierend eingreifen könne. Ein über alle Unternehmen hinweg festzulegendes Maximalentgelt würde den Unterschieden der einzelnen Unternehmen zudem nicht gerecht und könne gar zu einer unerwünschten Angleichung der Löhne nach oben führen. Auch über Abgangsentschädigungen müsse situativ entschieden werden können.¹¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.03.2021
MARC BÜHLMANN

Anfang März 2021 verlängerte der Ständerat die Frist zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) für eine Regelung der **Entlohnung und Abgangsentschädigungen bei Topkadern in der Bundesverwaltung**. Man wolle die Entscheidung des Nationalrats zur Umsetzung der praktisch deckungsgleichen parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer (Pa.lv. 16.438) abwarten, um dann entscheiden zu können, ob die nationalrätliche Vorlage dem Anliegen Minder genüge oder nicht, begründete Andrea Caroni (fdp, AR) den Antrag auf Fristverlängerung um zwei Jahre.¹²

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 genüßten, 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.Iv. (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.¹³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.09.2021
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2021 entschied sich der Ständerat diskussionslos, die parlamentarische Initiative von Thomas Minder (parteilos, SH) für **das Verbot von Abgangsentschädigungen bei Topkadern in der Bundesverwaltung abzuschreiben**. Die SPK-SR hatte sich in ihrer entsprechenden Empfehlung der bundesrätlichen Argumentation angeschlossen, wonach solche Entschädigungen je nach Situation angebracht sein könnten und ein Verbot deshalb nicht zielführend sei. Darüber hinaus sei dieser Punkt im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.Iv. 16.438) diskutiert worden. Letztlich sei die Kommission dort aber zum Schluss gekommen, dass die ganze Vorlage abzulehnen sei, weshalb auch der Vorstoss von Thomas Minder nicht mehr aufrechterhalten werden solle.¹⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.03.2022
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrsession 2022 war es am **Ständerat**, über das Schicksal der auf eine parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL) zurückgehenden Vorlage für eine Obergrenze für **Kaderlöhne in Bundes- und bundesnahen Unternehmen** zu entscheiden. Die SPK-SR empfahl, am ursprünglichen Entscheid festzuhalten, nicht auf die Vorlage einzutreten und die Idee damit zu begraben. Stefan Engler (mitte, GR) begründete für die Kommission, dass mit der vom Nationalrat gutgeheissenen Vorlage zwei Ziele verfolgt würden, die sich nicht vereinen liessen. Es könnten nicht angemessene Löhne bezahlt werden und gleichzeitig Lohnexzesse gestoppt werden, weil die Unternehmen, auf die sich die Vorlage beziehe, nicht vergleichbar seien. Angemessene Bezüge müssten je nach Unternehmen unterschiedlich bemessen und könnten deshalb nicht mit einer Obergrenze gedeckelt werden. Für die Minderheit, die für Eintreten plädierte, wehrte sich Daniel Jositsch (sp, ZH). Die Bevölkerung verstehe nicht, dass ein Bundesrat, mit «454'581 Franken plus eine Spesenpauschale von jährlich 30'000 Franken» lediglich die Hälfte verdiene wie ein Angestellter eines Bundesbetriebes. Das Argument, dass solche Löhne bezahlt werden müssten, um mit der Privatwirtschaft konkurrieren zu können, würde nur gelten, wenn ein Beruf lediglich des Lohnes wegen ausgeübt werde. In diesem Falle würde es ja auch kaum jeweils so viele Anwärterinnen und Anwärter auf ein Bundesratsmandat geben. Die Vorlage könne zudem in der Detailberatung noch verbessert werden, wenn auf sie eingetreten werde. Das gleiche Argument brachte neben Hannes Germann (svp, SH) auch Thomas Minder (parteilos, SH) vor, der die Löhne einiger CEO bundesnaher Betriebe aufzählte, die er als «stossend und verwerflich» bezeichnete. Auch er empfahl deshalb, der Minderheit zu folgen. Daniel Fässler (mitte, AI) wiederum warnte vor falschen Signalen, weil eine Obergrenze ja immer auch ein Anreiz sei, diese auszureizen. Auch Finanzminister Ueli Maurer plädierte für Nichteintreten. Der Bundesrat teile die Meinung, dass eine Entlohnung von CHF 1 Mio. die Obergrenze darstellen müsse. Wenn man zum Lohn eines aktiven Bundesratsmitglieds auch noch dessen Altersrente hinzunehme, dann käme der bundesrätliche Jahreslohn auch auf etwa CHF 1 Mio. zu liegen und es sei richtig, dass Bundesangestellte nicht mehr verdienen sollten als ein Regierungsmitglied. Diese

Obergrenze werde freilich aktuell auch überall eingehalten. Nicht nur deshalb brauche es keine Regelung, sondern auch, weil diese zu starr sei und bei der Gestaltung der Löhne in den sehr unterschiedlichen Betrieben keinen Spielraum lasse. Insgesamt finde der Bundesrat, dass der Auftrag bereits erfüllt sei. Er befürchte schliesslich, dass auch eine Detailberatung keine Verbesserung der Vorlage bringen würde. Seiner Bitte, nicht auf die Vorlage einzutreten und am ursprünglichen Entscheid festzuhalten, kam dann eine Mehrheit von 27 zu 13 Stimmen (bei 1 Enthaltung) nach. Damit war die Vorlage, fast sechs Jahre nach ihrer Einreichung, **endgültig vom Tisch**.¹⁵

Parlamentsmandat

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 22.12.2011
MARC BÜHLMANN

In der ersten Session der neuen Legislatur nahm der Ständerat eine parlamentarische Initiative seines Büros an, die auf der Grundlage des Parlamentsressourcengesetzes die **Entschädigungen und Beiträge der Ratsmitglieder** an die Teuerung anpassen wollte und einen Systemwechsel bei der Vorsorgeentschädigung vorschlug. Diese soll nicht mehr einem einheitlichen Betrag entsprechen, sondern in Abhängigkeit der tatsächlich erzielten Einkommen aus parlamentarischer Tätigkeit berechnet werden. Der neu gewählte Thomas Minder (parteilos, SVP-Fraktion, SH) plädierte, unterstützt von seinen Fraktionskollegen, für Nicht-Eintreten, da eine Erhöhung der Entschädigung für Parlamentarier in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nicht angebracht sei. Nach lebendiger Debatte beschloss die kleine Kammer dann aber nicht nur Eintreten, sondern sie nahm den Antrag auch mit 33 zu 5 Stimmen bei zwei Enthaltungen an.¹⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 30.11.2012
MARC BÜHLMANN

Eine parlamentarische Initiative Berberat (sp, NE) forderte eine Regulierung des **Zugangs von Lobbyisten** zum Parlamentsgebäude. Mit einer Akkreditierung solle dem an sich legitimen und für das Funktionieren einer Demokratie wichtigen Lobbyismus mehr Transparenz verliehen werden. Der Zutritt soll – so die Forderung des Initianten – nicht mehr lediglich zwei Personen pro Parlamentarier erlaubt sein, sondern eine Akkreditierung unter bestimmten Massnahmen und noch zu bestimmenden Voraussetzungen sollte es allen Vertretern von Interessengruppen ermöglichen, Zutritt zum Parlament zu erhalten. Die staatspolitische Kommission des Ständerats empfahl, der Initiative keine Folge zu geben. Die Transparenz sei seit der Veröffentlichung der Liste mit den zugangsberechtigten Personen bereits wesentlich verbessert worden. Sie warnte vor einer noch höheren Frequentierung des Parlamentsgebäudes. Bereits heute würden sich ab und an zu viele Personen in den Vorzimmern des Ständerates aufhalten. Eine Kommissionsminderheit machte geltend, dass die jetzige Situation – Lobbyisten erhalten quasi als Gäste von Parlamentariern getarnt Zutritt – stossend sei. In der Presse wurde gemutmasst, dass einzelne von Parlamentariern vergebene Badges gar gegen Geld verkauft wurden. Eine knappe Mehrheit der kleinen Kammer (19 zu 17 Stimmen) entschied schliesslich, der Initiative keine Folge zu geben. Ausschlaggebend war auch, dass sich die Ausformulierung der Kriterien für eine Akkreditierung als sehr diffizil und bürokratisch erweisen könnte. Im Nationalrat reichte Andrea Caroni (fdp, AR) kurz nach dem abschlägigen Entscheid der kleinen Kammer eine parlamentarische Initiative mit ähnlicher Stossrichtung ein (12.430), die im Berichtsjahr von der SPK-NR aber noch nicht behandelt wurde. Eine Verschärfung der Zugangsregelung verlangte auch eine parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH) (12.401): seine Forderung, Lobbyisten den uneingeschränkten Zugang ganz zu verbieten und die beiden Badges nur noch persönlichen Mitarbeitern oder Familienmitgliedern abzugeben, wurde im Rat mit 17 zu 22 Stimmen abgelehnt. Die knappe Mehrheit wurde jedoch als Unmut ob der aktuellen Situation interpretiert. Schliesslich scheiterte auch eine Motion Baumann (svp, TG) (11.4029), die strengere Regeln für ehemalige Parlamentsmitglieder verlangt hätte. Altparlamentarierinnen und -parlamentarier geniessen einen privilegierten Zugang zum Parlamentsgebäude und nutzen diesen nach ihrem Rücktritt auch für die Vertretung von Interessen. Die im Nationalrat diskussionslos angenommene, im Ständerat aber knapp (22:17 Stimmen) abgelehnte Motion hätte die Ausarbeitung einer bis jetzt fehlenden Regelung für die Zutrittsberechtigung ehemaliger Ratsangehöriger verlangt. Seit Anfang 2012 können zudem Kantone je einen Interessenvertreter mit einem separaten Zutrittsausweis nach Bern schicken. Davon Gebrauch machten bisher die Kantone Tessin, Genf, Waadt und Basel-Stadt. Ziel ist ein stärkerer Einfluss auf Bundesebene. Schliesslich erliess der Bundesrat Ende November die neue Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden, welche die Voraussetzungen, Zuständigkeiten und Verfahren für die Zulassung von Medienschaffenden für das Medienzentrum im Bundeshaus regelt und per 1.1.2013 in Kraft tritt.¹⁷

Am 6. Mai 2015 leitete ein NZZ-Artikel eine eigentliche Kaskade ein, die später als „Kasachstan-Affäre“ nicht nur zahlreiche Diskussionen und Vorstösse zu Lobbyismus- und Kommissionsgeheimnisregelungen im Bundeshaus auslöste, sondern auch Gesuche der Bundesanwaltschaft, zwei Parlamentsmitgliedern die Immunität zu entziehen, provozierte.

Der NZZ-Journalist Markus Häfliger hatte gestützt auf E-Mails, die Unbekannte ins Internet gestellt hatten, recherchiert, dass eine von Christa Markwalder (fdp, BE) eingereichte Interpellation formale Ungereimtheiten aufweist. Der Vorstoss war von Marie-Louise Baumann, Senior Advisor bei der PR-Firma Burson-Marsteller, ausformuliert worden, die wiederum von einem kasachischen Politiker hierfür finanziell honoriert worden war. Entsprechend konnten im Vorstoss starke Überarbeitungen aus Kasachstan selbst ausgewiesen werden. Dass Vorstösse von Parlamentarierinnen und Parlamentariern von Dritten formuliert werden, ist nicht selten. Dass allerdings ein autokratisches Land indirekt Einfluss nimmt und dafür bezahlt, sei weniger alltäglich – so Häfliger in der NZZ. In der Interpellation war der Bundesrat angefragt worden, wie er die Demokratisierungsprozesse in Kasachstan und die Partei Ak Schol – die indirekte Auftraggeberin der Interpellation – unterstütze. Markwalder habe zudem drei von Baumann formulierte und von den kasachischen Auftraggebern überarbeitete Fragen zu Kasachstan in der APK-NR eingereicht. In einer ersten Reaktion im NZZ-Artikel selber gab Markwalder zu Protokoll, nicht gewusst zu haben, dass Baumann sich derart eng mit Kasachstan abgesprochen habe. Sie habe in guter Absicht gehandelt und es handle sich letztlich um eine harmlose Interpellation, von der andere finanziell profitiert hätten, was sie ärgere. Sie sei wohl zu gutgläubig gewesen.

Die Reaktionen am nächsten Tag in der Presse waren zuerst noch zurückhaltend. Von „käuflicher“ (AZ) oder „ferngesteuerter“ Politik (Blick) war die Rede und davon, dass man es mit CHF 7'000 – die Summe die Burson-Marsteller für das Verfassen und Überarbeiten der Interpellation verlangt hatte – ins Bundeshaus schaffe (Le Matin). Hinterfragt wurden zunächst die „kasachischen Verflechtungen“ (NLZ) der Berner FDP-Politikerin.

In der Folge nahm die mediale Debatte dann aber Fahrt in zweifache Richtung auf. Auf der einen Seite wurde der Lobbyismus diskutiert. „Politik-Einflüsterer“ hätten Konjunktur und Lobbying sei ein lukratives Business (AZ). Die „Käuflichkeit von Politikern“ sei „pikant“ (WW). Allerdings – so die Meinung in den meisten Medien – sei das Milizsystem bei der Formulierung von Vorstössen auf ausserparlamentarische Expertise angewiesen. Weil ein breiter Mitarbeiterstab fehle, würden sich die meisten Parlamentarierinnen und Parlamentarier etwa von Mitgliedern der Bundesverwaltung oder Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und NGO's Vorstösse zumindest vorformulieren lassen. Zahlreiche Parlamentsmitglieder nahmen Christa Markwalder entsprechend in Schutz. Gefordert wurde aber mehr Transparenz und eine Reform des Badge-Systems, also der Zulassungsregeln von Lobbyisten ins Bundeshaus. Weil zahlreiche entsprechende parlamentarische Vorstösse allerdings bisher chancenlos geblieben waren, spielte Thomas Minder (parteilos, SH) mit dem Gedanken, eine Volksinitiative zu lancieren, und zahlreiche Parlamentarier kündigten an, neuerliche Vorstösse für mehr Transparenz zum „krass unterreglementierten Lobbying“ (AZ) zu lancieren.

Auf der anderen Seite geriet die Person Christa Markwalder immer stärker ins Zwielficht. Die Bernerin sei selber eine „knallharte Lobbyistin“ – vor allem für die Krankenkassen – und so stark verhandelt, dass sie den Überblick verliere (Blick). Ein gefundenes Fressen war die Geschichte für die Sonntags-Medien. Die Sonntagszeitung fand heraus, dass die Antworten, die Markwalder auf ihre Fragen an die APK-NR erhalten hatte, an Kasachstan weitergeleitet worden waren, obwohl es sich dabei vermutlich um Dokumente gehandelt habe, die dem Kommissionsgeheimnis unterstellt seien. Markwalder dementierte, Dokumente weitergegeben zu haben; sie habe sie lediglich mit Baumann geteilt. Die FDP stellte allerdings in einer Medienmitteilung klar, dass Markwalder von der Zusammenarbeit zwischen Kasachstan und Baumann gewusst habe, aber nicht genügend transparent informiert worden sei. Die Partei verlangte von Markwalder und Baumann vollständige Transparenz und eine Offenlegung aller Dokumente. In der Presse wurden erste Forderungen der Ratsrechten laut, dass die designierte Nationalratspräsidentin ihr Amt im kommenden Jahr nicht antreten dürfe. Markwalder bezeichnet das Ganze als „Rufmordkampagne“; sie sehe sich als Medienopfer (TA) und die letzten Tage seien für sie „die Hölle“ gewesen (Blick).

Ende Mai gab die Bundesanwaltschaft bekannt, dass gegen Markwalder zwei Strafanzeigen von Privatpersonen eingegangen seien und sie Ermittlungen aufnehmen wolle, wenn die Immunität der Bernerin aufgehoben werde, wonach sie ersuche. Die

APK-NR entschied sich ihrerseits mit 18 zu 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen, keine Strafanzeige wegen Amtsgeheimnisverletzung einzureichen. Die Kommission entschied sich gar mit 14 zu 9 Stimmen (1 Enthaltung) dafür, die besagten Dokumente (die Fragen von Markwalder und die Antworten des Bundesrates) zu veröffentlichen. Auch das Büro-NR beschloss Anfang Juni, auf disziplinarische Massnahmen gegen Markwalder zu verzichten, da diese das Amtsgeheimnis zwar verletzt habe, aber nur geringfügig. Ein Teil des Parlaments applaudierte nach der Bekanntgabe des Büros, um Solidarität zu signalisieren. Zwar stand eine Entscheidung über die Forderung der Bundesanwaltschaft zur Aufhebung der Immunität noch aus, die Presse zeigte sich ob der starken Rückendeckung für Markwalder aber doch einigermassen erstaunt. „Même pas une tape sur les doigts“, wunderte sich etwa Le Temps. Die Classe Politique beschütze sich wieder einmal gegenseitig, liess sich Christoph Mörgeli (svp, ZH) im Blick zitieren. Die Parlamentsmitglieder hätten „nicht begriffen, dass ihre Glaubwürdigkeit auf dem Spiel“ stehe. Die Angelegenheit dürfe nicht als erledigt betrachtet werden (TA).

Noch einmal aufgeköcht wurde die Affäre, weil im Nachgang des Entscheids des Büros bekannt wurde, dass weitere Dokumente an Kasachstan weitergegeben worden waren, die aber nicht in die Beurteilung der APK-NR eingeflossen zu sein schienen. In der Tat hatte Markwalder auch Antworten des Bundesrates zu Tschechien und Bosnien weitergegeben. Die SVP forderte, den Fall nicht einfach ad acta zu legen oder aber über eine generelle Aufhebung des Kommissionsgeheimnisses nachzudenken.

Die Immunitätskommission des Nationalrats (IK-NR) nahm dann den Ball Anfang Juli wieder auf. Zwar entschied sich die IK-NR, nachdem sie festgestellt hatte, dass die strafrechtlich relevanten Tätigkeiten mit dem Parlamentsmandat zusammenhängen, und auf das Gesuch der Bundesanwaltschaft eingetreten war, die Immunität der Bernerin nicht aufzuheben. Sie forderte das Büro-NR aber mit 4 zu 4 Stimmen und einer Enthaltung bei Stichentscheid des Vizepräsidenten (Gerhard Pfister; cvp, ZG) auf, nochmals auf den Entscheid zurückzukommen und Disziplinarmassnahmen zu ergreifen. Das Kommissionsgeheimnis dürfe nicht ausgehöhlt werden, begründete Pfister den Entscheid. Mitte August bestätigte die Rechtskommission des Ständerats (RK-SR) den Entscheid der IK-NR: Einstimmig trat sie auf das Gesuch ein und mit 10 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung entschied sie, die Immunität nicht aufzuheben. Das Verhalten der Berner Freisinnigen sei zwar wenig besonnen und unvorsichtig gewesen und die Weitergabe der Dokumente zu Tschechien und Bosnien sei kritisch zu beurteilen, eine Aufhebung der Immunität sei aber nicht zu rechtfertigen.

Mitte August entschied das Büro-NR schliesslich, nicht auf die Forderung der IK-NR einzutreten. Es gebe keine neuen Fakten, die ein Rückkommen auf den ursprünglichen Entscheid rechtfertigten. Allerdings fordert das Büro eine umfassende Auseinandersetzung über Lobbyismus. Die zur Zeit dieser Forderung hängigen 13 Vorstösse zum Thema zeigten deutlich, dass eine vertiefte Diskussion angezeigt sei. Damit war Markwalder definitiv aus dem Schneider.

Die „Affäre Markwalder“ (AZ) war vollends zur Kasachstan-Affäre geworden, als bekannt wurde, dass Walter Müller (fdp, SG) und Christian Miesch (svp, BL) eine von Burson-Marsteller organisierte Reise ins autokratische Land unternahmen, ohne selber für die Reisekosten aufgekommen zu sein. Das Geld sei von Kasachstan aus geflossen. Müller, welcher der Freundschaftsgruppe Schweiz-Kasachstan angehört, gab zu Protokoll, weder gewusst zu haben, dass die Reise von Kasachstan bezahlt worden war, noch dass die organisierende PR-Agentur mit Kasachstan verhandelt sei. Die Juso reichte bei der Bundesanwaltschaft Klage wegen Verdachts auf Vorteilnahme gegen Müller ein. Weil Miesch zum Zeitpunkt der Reise noch nicht im Nationalrat sass, wurde gegen ihn keine Anzeige eingereicht. Müller, der von seiner eigenen Partei gerügt wurde, wollte das Geld für die Reise zurückzahlen.

Die IK-NR beriet das Gesuch der Bundesanwaltschaft um Aufhebung der Immunität von Müller (15.191) an der gleichen Sitzung, an der sie auch den Entscheid zu Christa Markwalder gefällt hatte. Müllers Immunität wurde einstimmig nicht aufgehoben. Die Reise stehe im Zusammenhang mit seinem Mandat, weshalb auf das Gesuch einzutreten sei. Müller habe sich zwar nicht an die Empfehlungen zum Korruptionsstrafrecht gehalten, die institutionellen Interessen würden jedoch die rechtsstaatlichen überwiegen. Zum gleichen Schluss kam die RK-SR, die einstimmig Eintreten beschloss und mit 10 zu 2 Stimmen entschied, Müllers Immunität nicht aufzuheben. Allerdings wünschte sich die ständerätliche Kommission, dass die Empfehlungen für Reisen von Parlamentsmitgliedern durch das Büro verbindlicher formuliert werden.

Ein Nachspiel hatte die Affäre auch für die Lobbyistin Marie-Louise Baumann. Sie wurde aus dem Bundeshaus verbannt, musste also den Badge, den sie von Corina Eichenberger (fdp, AG) erhalten hatte, zurückgeben. Sie entschuldigte sich öffentlich

bei Markwalder und zeigte sich über den Verlauf der Affäre erschüttert. Die Ständekommission der Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft (SPAG) kam zudem zum Schluss, dass Baumann die Ständeregeln nicht vollständig beachtet habe, und sprach eine Rüge aus. Es liege zwar keine Täuschung vor, aber sie hätte mehr Transparenz schaffen müssen; die Kommunikation sei nicht optimal gewesen. Die 69-Jährige kündigte an, ihre Tätigkeit als Lobbyistin im Parlament per Ende der Legislatur zu beenden. Zudem wurde die Zusammenarbeit zwischen Burson-Marsteller und Baumann beendet.

Das Thema Lobbying, aber auch die Diskussion um den Rahmen des Kommissionsgeheimnisses, liessen in der Folge das Parlament eine Weile nicht mehr los.¹⁸

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2017
MARC BÜHLMANN

Seit der sogenannten «Kasachstan-Affäre» waren einige Monate vergangen und im Parlament schien das Thema **Lobbying im Jahr 2017** – mit Ausnahme einer parlamentarischen Initiative Berberat (sp, NE) mit der Forderung nach transparenterem Lobbying, die von den Räten wie eine heisse Kartoffel hin- und hergeschoben wurde – an Priorität verloren zu haben. Dies sah in der gesellschaftlichen Debatte allerdings etwas anders aus.

Im Frühling sorgte eine Idee von Pierre-Yves Maillard (VD, sp) und Mauro Poggia (GE, mcg) für Schlagzeilen. Die beiden Regierungs- und ehemaligen Nationalräte wollten mit einer Volksinitiative dafür sorgen, dass Parlamentsmitglieder nicht mehr im Verwaltungsrat einer Krankenkasse sitzen oder anderweitig mit einer solchen verbunden sein dürfen. Damit sollten die steigenden Krankenkassenprämien gebremst werden. Die Idee stiess bei betroffenen Parlamentsmitgliedern auf Gegenwehr: Konrad Graber (cvp, LU), Verwaltungsrat der CSS, und Heinz Brand (svp, GR), Präsident des Krankenkassen-Dachverbandes Santésuisse, hielten die Idee für nicht zielführend. Es handle sich um eine «Verunglimpfung der Krankenkassen», gaben sie der Luzerner Zeitung zu Protokoll. Die Unterschriftensammlung für das Begehren wurde im Oktober 2017 gestartet.

Mitte März legte die Staatengruppe gegen die Korruption (Greco), bei der die Schweiz seit 2006 Mitglied ist, einen Bericht vor, der mehrere Schwachstellen im Schweizer Lobbyismussystem aufzeigte und Empfehlungen abgab. Unter anderem sollten Parlamentsmitglieder verpflichtet werden, bei Ratsverhandlungen Interessenkonflikte aktiv offenzulegen. Das Register der Interessenbindungen reiche nicht aus. Zudem müssten finanzielle Interessen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern transparent gemacht werden. Dies ist in der Schweiz nach wie vor freiwillig. Die Organisation Lobbywatch veröffentlichte eine Liste, mit der aufgezeigt wurde, dass lediglich 37 Parlamentsmitglieder die Einkünfte aus ihren Mandaten vollständig deklarierten.

Eine Analyse von Forschern der Universitäten Lausanne und Genf um André Mach wurde Mitte Mai von der Sonntags-Zeitung breit aufgemacht. Erstens zeigten die Daten, dass sich die relevanten Interessenbindungen von Parlamentsmitgliedern zwischen 1992 und 2015 mehr als verdoppelt hatten, zwischen 2007 – seit dann müssen auf der Basis des 2002 revidierten Parlamentsgesetzes alle Interessenbindungen obligatorisch angegeben werden – und 2015 haben sie um 20 Prozent zugenommen. Für die Analyse gilt eine Verbindung dann als relevant, wenn ein Mandat einem Sachgebiet zugeordnet werden kann, zu dem das Parlamentsmitglied einen Bezug hat, etwa weil es in einer entsprechenden Kommission sitzt. Zugenommen haben laut der Studie insbesondere Verbindungen zu Interessenverbänden, welche die Parlamentarierinnen und Parlamentarier für Sitzungen, die laut Sonntags-Zeitung auch in Sitzungszimmern im Bundeshaus selber stattfanden, mit «vielen Tausend Franken pro Jahr» entschädigten – der Sonntags-Blick sprach von CHF 20'000 für vier Sitzungen, die Parlamentsmitglieder etwa von der Groupe Mutuel erhalten haben sollen. Der Austausch von Expertenwissen sei zwar für Milizparlamentarier wichtig, allerdings sei nicht klar, weshalb dies entlohnt werden müsse, fragte die Sonntags-Zeitung rhetorisch. Die Zunahme der Bindungen könne freilich durchaus auch als Zeichen für mehr Transparenz gelesen werden, befanden die Forscher. Früher habe Interessenvertretung eher informell und im vorparlamentarischen Prozess stattgefunden. Heute sei die Einflussnahme während des parlamentarischen Prozesses wohl auch aufgrund des grösseren Parteienwettbewerbs wichtiger und werde hier auch etwas transparenter.

Eine Analyse der NZZ, die auf den gleichen Daten des «Observatoriums der Schweizer Eliten (Obelis)» beruhte, brachte ein weiteres Argument für ein zunehmend

professionalisiertes Lobbying ins Spiel. Die Zeitung zeigte auf, dass sich die Wirtschaft in den letzten 60 Jahren stark von der Politik entflechtet habe. Vor 60 Jahren habe jedes vierte Parlamentsmitglied ein Spitzenamt in der Wirtschaft belegt, was heute nicht mehr so sei. Die Überlegung liegt nahe, dass das damalige unmittelbare Lobbying durch eine stärker mittelbares und organisierteres abgelöst wurde.

Auf Antrag von Thomas Minder (parteilos, SH) wurde in der Sommersession 2017 von den Parlamentsdiensten eine «Lobbyistenzählung» durchgeführt, wie dies der «Blick» betitelte. Zugang zum Parlament erhält, wer einen der beiden Dauerzutrittsausweise (Badges) besitzt, die jedes Parlamentsmitglied vergeben darf, oder wer einen Tagesausweis erhält, der ebenfalls von Parlamentsmitgliedern ausgestellt werden kann. Während der 11 Tage der Sommersession wurden 127 Lobbyierende mit Dauerzutritt und 386 mit Tagesausweis gezählt. Während die einen die Zahl als «an der oberen Grenze» beurteilten (Pirmin Bischof; cvp, SZ), fanden Lobbyistenkreise die rund 50 Personen pro Tag angemessen (z.B. Andreas Hugi; CEO eines Beratungsbüros). Zu reden gab aber die hohe Zahl an Tageskarten. Damit würden die Transparenzregeln unterlaufen, befürchtete Didier Berberat in der Zeitung Le Temps.

Dass Interessengruppen gezielt auf Kommissionsmitglieder zugehen, zeigte eine Mitte Juli 2017 veröffentlichte Untersuchung des Sonntags-Blick zur Gesundheitspolitik. Allerdings – so das Sonntagsblatt – seien es nicht so sehr die Krankenkassen, sondern die Ärzte, Spitäler und Patientenorganisationen sowie die Pharmaindustrie, die viele Mandate vergeben hätten. «Die Genossen mit den Ärzten, die Liberalen mit der Pharma, die CVP mit allen» fasste der Sonntagsblick den Befund zusammen, «wer mit wem im Krankenbett» stecke.¹⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 27.02.2018
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich der Nationalrat als Erstrat in einer Sammelvorlage gegen eine **Änderung der Sitzungszeiten** ausgesprochen hatte, entschied die SPK-SR knapp mit 6 zu 6 Stimmen bei Stichentscheid der Präsidentin gegen Folgegeben einer parlamentarischen Initiative Minder, die insbesondere aus Effizienzgründen die Schlussabstimmungen am Ende einer Session vom Freitag auf den Donnerstag verschieben wollte. Minder (parteilos, SH) machte in der Begründung für sein Anliegen geltend, dass die letzte Sitzung am Freitag im Ständerat in der Regel nicht viel länger als 15 Minuten und im Nationalrat nicht länger als eine Stunde dauere. Stossend sei, dass trotz dieser kurzen Sitzungszeiten die komplette Tagesentschädigung, die Übernachtungs- und die Essensspesen ausbezahlt würden. Minder rechnete vor, dass eine Verschiebung des Sessionsendes auf Donnerstag pro Session Einsparungen von rund CHF 182'000 bringen würde. Freilich könne die Übernachtung für Parlamentsmitglieder mit langen Reisewegen auch von Donnerstag auf Freitag noch ausbezahlt werden. Diskussionslos folgte die kleine Kammer der Empfehlung ihrer Kommission und gab der Initiative keine Folge.²⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 25.02.2020
MARC BÜHLMANN

«Aus Lima und Tokio an Kommissionssitzungen pendeln?» lautete der Titel der parlamentarischen Initiative, mit der Thomas Minder (parteilos, SH) eine **Wohnsitzpflicht für Parlamentsmitglieder in der Schweiz** forderte. Dies aus finanziellen, demokratiepolitischen, praktischen und ökologischen Gründen: Die Spesen für ein Pendeln von ausserhalb der Schweiz – das Büro-NR gehe von CHF 320'000 pro Parlamentsmitglied mit Wohnsitz ausserhalb Europas für eine Legislatur aus – seien viel zu hoch; Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssten der eigenen Gesetzgebung unterworfen sein, was sie mit Wohnsitz im Ausland aber nicht wären; Tim Guldimann (sp, ZH) habe gezeigt, dass es nicht möglich sei, in einem Milieu zu leben und in einem anderen Politik zu machen – der in Berlin lebende Guldimann war 2015 in den Nationalrat gewählt worden, nach zwei Jahren aber mit dieser Begründung wieder zurückgetreten; und schliesslich würde von ausserhalb wohl vor allem mit dem Flugzeug gependelt, was aus klimapolitischen Gründen unverhältnismässig sei.

Nachdem die SPK-SR Ende Januar 2020 mit 10 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung beschlossen hatte, der Initiative keine Folge zu geben, zog Minder Ende Februar sein Anliegen, der Kommissionsargumentation folgend, zurück. Es wäre nicht nur ein falsches Signal an die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, sondern auch nicht verhältnismässig, aufgrund nur eines bisherigen Falles die Gesetzgebung zu ändern, hatte die Kommission begründet.²¹

Die ständerätliche Skepsis gegenüber der Abschaffung der **Überbrückungshilfe für Parlamentarierinnen und Parlamentarier**, die sich bereits im Hin und Her beim Folgegeben der parlamentarischen Initiative von Natalie Rickli (svp, ZH) bemerkbar gemacht hatte, zeigte sich auch bei der ständerätlichen Beratung der vom Nationalrat in der Wintersession 2019 abgeänderten Vorlage der SPK-NR. Auf Empfehlung ihrer SPK-SR entschied die kleine Kammer, nicht auf den Entwurf einzutreten.

Thomas Hefti (fdp, GL) führte in der Debatte in der ständerätlichen Sommersession 2020 die wichtigsten Gründe für die Empfehlung seiner Kommission aus. Die Inanspruchnahme von Überbrückungshilfen müsse mit Einreichung eines Auszugs des Steuerausweises beantragt werden. Das mache man nicht einfach so, sondern nur dann, wenn man die finanzielle Hilfe wirklich brauche. Es gebe – das könne er auch als Mitglied der Verwaltungsdelegation bestätigen – keinen Missbrauch. Das von den Befürworterinnen und Befürwortern der Abschaffung ins Feld geführte Argument, dass auch abgewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier einfach stempeln und Arbeitslosengelder beziehen könnten, wie jede Person, die arbeitslos werde, hinke, weil Parlamentsmitglieder ja eben keine Angestellten mit Arbeitsvertrag seien. Er kenne Kollegen, die nach einer Nichtwiederwahl auch in ein finanzielles Loch gefallen seien. Für sie bestehe heute die Überbrückungshilfe. Zwischen 2004 und 2019 seien total CHF 950'000 an 28 Personen ausbezahlt worden, also nicht einmal CHF 100'000 pro Jahr. Thomas Minder (parteilos, SH), der die Minderheitsposition vertrat, hob einen in seinen Augen «gravierenden Mangel» der Überbrückungshilfe hervor: Überbrückungshilfe erhalte auch, wer eigentlich über Vermögen verfüge. Die Vermögensseite werde – anders etwa als bei der Gewährung von Sozialhilfe bei Bürgerinnen und Bürger – nicht überprüft, was eine klare Besserstellung von Ratsmitgliedern gegenüber Bürgerinnen und Bürgern bedeute. Im Gegensatz zur Arbeitswelt, wo man aufgrund von Wirtschaftskrisen unverschuldet arbeitslos werde, sei ein Ratsmitglied zudem selber für seine Nichtwiederwahl verantwortlich. Geld zu erhalten für eine Nichtwiederwahl sei «demokratisch betrachtet falsch»; man wisse, dass Wahlen auch immer die Gefahr beinhalteten, nicht bestätigt zu werden und man müsste sich entsprechend auch finanziell darauf vorbereiten. Stossend sei zudem, dass auch freiwillig aus dem Rat ausscheidende Parlamentarierinnen und Parlamentarier Überbrückungshilfe beantragen könnten. Wer dies tue, wisse man freilich nicht, da die Namen der Bezügerinnen und Bezüger nicht bekannt gemacht würden. Minder machte sich zudem für den Entscheid des Nationalrats stark, der die Überbrückungshilfe ja nicht gänzlich abschaffen, sondern wenigstens von zwei Jahren auf sechs Monate beschränken wollte. Hefti ergriff noch einmal das Wort, um richtigzustellen, dass auch die Vermögenssituation betrachtet würde. Zudem handle es sich «in aller Regel» um Parlamentsmitglieder, die nicht wiedergewählt wurden. Dies lasse sich daraus schliessen, dass die Hilfe jeweils in den Jahren nach eidgenössischen Wahlen gesprochen worden sei. Die Ständerätinnen und Ständeräte liessen sich von diesen Argumenten überzeugen und stimmten mit 31 zu 6 Stimmen (3 Enthaltungen) gegen Eintreten, womit das Geschäft zurück an den Nationalrat ging.²²

Kurz nachdem sich die SPK-SR mit 4 zu 3 Stimmen bei 4 Enthaltungen gegen eine parlamentarische Initiative von Thomas Minder (parteilos, SH) ausgesprochen hatte, zog der Schaffhauser Ständerat sein Anliegen zurück, obwohl es bereits für die Wintersession 2020 traktandiert gewesen war. Minder hatte eine **faire Entschädigung für die Berichterstattung in den Kommissionen** gefordert: Das Parlamentsressourcengesetz sehe vor, dass ein Ratsmitglied ein halbes Taggeld als fixe Pauschale erhalte, wenn es im Auftrag einer Kommission im Rat Bericht erstatte. Dabei sei nicht nur die Höhe der Entschädigung stossend, sondern auch der Umstand, dass die Erklärung eines «simplen» Geschäfts – Minder erwähnte beispielsweise die Vorberatung einer Motion – gleich entlohnt werde wie die Berichterstattung einer komplexen Vorlage. Die knappe Mehrheit der SPK-SR war sich des unterschiedlichen Aufwandes zwar durchaus bewusst, wandte sich aber gegen eine bürokratische und letztlich wohl auch unbefriedigende Lösung. Über die Zeit gleiche sich der Aufwand zudem aus, was eine fixe Pauschale rechtfertige.²³

Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 14.01.2016
MARC BÜHLMANN

Mit einer parlamentarischen Initiative forderte Thomas Minder (parteilos, SH) eine Änderung des Parlamentsgesetzes, damit eine **Veröffentlichung nicht-vertraulicher Kommissionsunterlagen** möglich wird. Beratungen von Kommissionen und die Protokollierung derselben sind grundsätzlich vertraulich. Minder forderte, dass die häufig zusätzlich zu den vertraulichen Dokumenten abgegebenen, so genannten sekundären Unterlagen (z.B. Gutachten, Statistiken, Zeitungsartikel, wissenschaftliche Arbeiten) nicht mehr der Vertraulichkeit unterstellt werden. Die bestehende Regel widerspreche der Logik: Was öffentlich zugänglich sei, könne nicht vertraulich werden. Die SPK-SR begrüßte die Idee. Eine Klärung tue auch deshalb Not, weil unter Parlamentarierinnen und Parlamentariern Unsicherheit herrsche, welche Dokumente weitergegeben werden dürften und welche nicht. Einstimmig empfahl die Kommission, der Initiative Minder Folge zu geben. Dem schloss sich die Schwesterkommission an: Auch die SPK-NR gab dem Vorstoss einstimmig ihren Segen, sodass die ständerätliche Kommission einen entsprechenden Erlass auszuarbeiten hat.²⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 12.09.2017
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession 2017 wehrte sich die kleine Kammer ein weiteres Mal gegen die Einführung von **Namenslisten bei allen Abstimmungen**. Die SPK-SR hatte sich dem Druck des Nationalrats gebeugt und eine Vorlage ausgearbeitet, mit der mehr Transparenz für die Wählerinnen und Wähler geschaffen werden sollte – wie sich die Kommissionssprecherin Pascale Bruderer (sp, AG) ausdrückte. Seit 2014 würden auch in der kleinen Kammer alle Abstimmungen erfasst, aber nicht alle veröffentlicht, nämlich lediglich die Gesamt- und die Schlussabstimmungen, sowie Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr und solche, bei denen mindestens zehn Ratsmitglieder dies verlangten. Die Veröffentlichung aller Abstimmungen sei keine Kostenfrage. Da das Abstimmungsverhalten via Livestream sowieso eruierbar sei, sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Resultate nicht gänzlich veröffentlicht würden. Zudem, so die Aargauerin weiter, habe die bisherige Erfahrung gezeigt, dass sich die Debattenkultur in der kleinen Kammer nicht verändert habe – eine Befürchtung, die immer wieder gegen die Einführung einer elektronischen Abstimmungsanlage in der „chambre de reflexion“ vorgebracht worden war. Das Büro-SR, vertreten durch Karin Keller-Sutter (fdp, SG), lehnte die parlamentarische Initiative allerdings einstimmig ab. Die bisherige Regelung habe sich bewährt, Transparenz sei bereits gegeben und man wolle mit einer vollständigen Veröffentlichung eben eine „Vermessung der Ratsmitglieder durch Politbeobachter und -beobachterinnen“ verhindern. Diese Masse seien zu oberflächlich und könnten das differenzierte Abstimmungsverhalten nicht nachzeichnen. Nach lediglich drei Jahren könne man auch noch nicht sagen, ob sich an der Debattenkultur etwas geändert habe oder nicht. Thomas Minder (parteilos, SH) machte geltend, dass die Vermessung bereits heute stattfinde und zwar entweder mittels der wenig aussagekräftigen Schluss- und Gesamtabstimmungen oder aber mittels des gesamten Datensatzes über alle Abstimmungen, der zu Forschungszwecken abgegeben werde. Diese Vermessung sei aber richtig und wichtig, damit die Wählerinnen und Wähler nachschauen könnten, wie ihre Ständevertreterinnen und -vertreter abstimmen. In der weiteren Debatte hielten sich die Vertreter der ständerätlichen Kultur und die Modernisierer in etwa die Waage. Zur Abstimmung stand schliesslich die Frage, ob auf die Vorlage der SPK-SR eingetreten werden soll. Mit 27 zu 17 Stimmen und einer Enthaltung entschied sich der Rat dagegen, womit das Thema wieder eine Weile vom Tisch sein dürfte. In den Medien wurde der Entscheid mit Unverständnis aufgenommen. Der Ständerat bleibe eine Dunkelkammer. Im Tagesanzeiger wurde das Stimmverhalten der Rätinnen und Räte demonstrativ aufgrund des Livestreams abgebildet. Es zeigten sich dabei keine deutlichen Parteilinien. Aus allen Fraktionen gab es sowohl Befürworterinnen und Befürworter als auch Gegnerinnen und Gegner der Neuerung.²⁵

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2017
MARC BÜHLMANN

Ranglisten haben etwas Eingängiges: Mit ihrer Hilfe lassen sich vermeintliche Unterschiede fest- und darstellen. So versuchen öfters auch die Medien Parlamentarierinnen und Parlamentarier einzuordnen und zu vergleichen. **2017** präsentierte die Sonntagszeitung ein **Parlamentarierrating**, mit welchem der Einfluss aller Parlamentsmitglieder gemessen werden sollte, und die NZZ wartete mit ihrem jährlichen Links-Rechts-Rating auf.

Der Einfluss wurde in der Sonntagszeitung anhand der Kommissionszugehörigkeit, der in den Räten vorgebrachten Voten, der Anzahl erfolgreicher politischer Vorstösse, der Ämter im Rat und in der Partei, der Medienpräsenz und dem ausserparlamentarischen Beziehungsnetz gemessen. Zwar wies die Zeitung nicht aus, wie sie diese Elemente

miteinander verknüpfte und gewichtete, die Rangliste diente ihr aber als Grundlage für immerhin drei ganze Zeitungsseiten. Laut den Berechnungen war SP-Parteipräsident Christian Levrat (FR) in den Jahren 2015–2017 der einflussreichste Parlamentarier, gefolgt von Pirmin Bischof (svp, SO) und Gerhard Pfister (cvp, ZG). Die «Flop 15» – so die Sonntagszeitung – wurden angeführt von Géraldine Marchand-Balet (cvp, VS), Hermann Hess (fdp, TG) und David Zuberbühler (svp, AR). Die Rangierungen verleiteten die Zeitung zu weiteren Analysen: So sei der Einfluss der SVP und der FDP, gemessen am Anteil Fraktionsangehöriger unter den Top 50, verglichen mit dem Rating 2014 gestiegen und der Einfluss des Kantons Zürich gesunken. Mit einem Vergleich der Rangliste hinsichtlich Medienpräsenz und dem Gesamtrang konnte die Zeitung zudem «die grössten Blender» ausmachen. Zwar häufig in den Medien, aber sonst nur wenig einflussreich waren laut dieser Berechnung etwa Tim Guldmann (sp, ZH), Andreas Glarner (svp, AG) oder Benoît Genecand (fdp, GE). Einzelne Regionalzeitungen diskutierten in der Folge «ihre» kantonalen Vertreterinnen und Vertreter. Solche Ratings seien nicht entscheidend, aber es fühle sich immer gut an, wenn man vorne sei, beurteilte Christian Levrat die Auswertung.

Wichtigste Erkenntnis der von der NZZ präsentierten Links-Rechts-Positionierung, die seit 1999 jährlich auf der Basis von in den Räten durchgeführten Abstimmungen von der Forschungsstelle Sotomo durchgeführt wird – auch in der NZZ wurde die Methode zur Messung von Links und Rechts lediglich sehr kryptisch mit den Begriffen «D-Nominate» und «Alpha-Nominate» angedeutet und dem Hinweis versehen, dass diese Methode für den amerikanischen Kongress entwickelt worden seien und die ideologische Position der Abgeordneten messe –, war die zunehmende Fraktionsdisziplin. Der Druck, auf Fraktionslinie zu stimmen, habe dazu geführt, dass es kaum noch Überlappungen in der ideologischen Positionierung zwischen den einzelnen Parteien gebe. Vor allem die CVP – sie variiert auf der Gesamtskala von -10 (links) bis +10 (rechts) zwischen 0.2 (Gerhard Pfister) und -1.7 (Barbara Schmid-Federer, ZH) – sei wesentlich geschlossener als früher, als sie noch Fraktionsmitglieder gehabt habe, die sich am rechten Rand bei der Position von (linken) FDP- und SVP-Mitgliedern befanden und am linken Rand die «rechten Ausläufer der SP» berührt hätten. Die FDP-Mitglieder, die Positionen zwischen 0.3 (Christa Markwalder, BE) und 2.4 (Bruno Pezzatti, ZG) einnahmen, sowie die SVP-Mitglieder (Jean-Pierre Grin, VD: 6.1 bis Erich Hess, BE: 10.0) lagen ziemlich weit auseinander. Der Median des gesamten Nationalrats verlief genau zwischen der CVP und der FDP. Auf der Ratslinken gab es mehr ideologische Gemeinsamkeiten: Zwar war die SP insgesamt etwas linker als die Grünen – die Werte variierten bei den Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten zwischen -8.2 (Chantal Galladé, ZH) und -9.9 (Silvia Schenker, BS) und bei den Grünen zwischen -9.4 (Lisa Mazzone, GE) und -7.8 (Bastien Girod, ZH) –, aber die Durchmischung war wesentlich stärker als im Block der Bürgerlichen. Die grösste Geschlossenheit wies die GLP auf, bei der sich Kathrin Bertschy (BE) und Tiana Angelina Moser (ZH) mit einem Wert von -3.0 ideologisch nur marginal von Martin Bäumle (ZH, -2.7) entfernt positionierten. Die BDP wies mehr Varianz auf: Sowohl Rosmarie Quadranti (ZH, -1.6) als auch Hans Grunder (BE, -0.2) fanden sich ideologisch leicht links der Mitte. Interessant war, dass sich die Kleinstparteien am Rand ihrer Fraktionen ansiedelten. Sowohl die Lega und das MCG bei der SVP-Fraktion, als auch die EVP bei der CVP-Fraktion wiesen im Rating ideologische Differenzen zu ihrer Fraktion auf.

Im Ständerat waren zwar die verschiedenen Parteien ebenfalls voneinander getrennt, es kam aber zwischen CVP und FDP zu Überlappungen und die Gesamtvarianz der Positionen in der kleinen Kammer war geringer. Sie reichte von Liliane Maury Pasquier (sp, GE; -8.3) bis Peter Föhn (svp, SZ; 9.8), wobei sich Letzterer am rechten Rand ziemlich alleine auf weiter Flur befand, gefolgt von Werner Hösli (svp, GL; 7.6). Bei der FDP gesellten sich Fabio Abate (TI, -0.2) und vor allem Raphaël Comte (NE; -1.6) zum Lager der CVP, das von -2.4 (Anne Seydoux-Christe, JU) bis 0 (Isidor Baumann, UR) reichte. Am rechten Rand der FDP politisierte Philipp Müller (AG, 3.4) und lag damit nahe bei Thomas Minder (SH, 4.8), der als Parteiloser der SVP-Fraktion angehört. Von der SP sass mit Pascale Bruderer (AG, -5.2), Claude Janiak (BL, -5.5), Hans Stöckli (BE, -5.6) und Daniel Jositsch (ZH, -5.6) vier im Vergleich zum Nationalrat ziemlich gemässigte Genossinnen und Genossen in der kleinen Kammer.²⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 27.02.2018
MARC BÜHLMANN

Die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH) zur **Veröffentlichung nicht-vertraulicher Kommissionsunterlagen** war im September 2016 von der SPK-NR in eine Sammelvorlage mit anderen parlamentarischen Initiativen aufgenommen worden. Unmittelbar nachdem der Ständerat als Zweitrat in der Frühjahrssession 2018 über eben diese Sammelvorlage beraten hatte, schrieb er den Vorstoss Minder ab. Die Entscheidung, ob Kommissionsunterlagen künftig veröffentlicht werden oder nicht, steht allerdings noch aus, da sich die beiden Kammern hier noch nicht einig waren.²⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 27.02.2018
MARC BÜHLMANN

Die Sammelvorlage zu den **Änderungen des Parlamentsrechts** gelangte in der Frühjahrssession 2018 in den Ständerat. Der Vorlage sei vorgeworfen worden, sie sei nicht notwendig oder zu vielfältig – leitete Andrea Caroni (fdp, AR) als Sprecher der SPK-SR sein Votum für Eintreten ein. Es sei aber gerade ein bewusster Entscheid der beiden Staatspolitischen Kommissionen gewesen, zahlreiche «kleine, aber feine» Vorstösse gemeinsam umzusetzen. Nichteintreten auf die Vorlage bedeute, dass rund ein Dutzend einst angenommener Anliegen nicht umgesetzt würden. Die Kommission empfehle deshalb mit 11 zu 2 Stimmen auf die von der SPK-NR ausgearbeitete Vorlage einzutreten. Die kleine Kammer folgte dieser Empfehlung diskussionslos.

In der Folge schuf der Ständerat einige Differenzen zum Nationalrat. Zuerst führten die Kantonsvertreterinnen und -vertreter den von der grossen Kammer gestrichenen und auf eine parlamentarische Initiative Streiff-Feller (evp, BE; Pa.lv. 14.472) zurückgehenden Passus der SPK-NR wieder ein, der verlangte, dass arbeitnehmende Ratsmitglieder bei Amtsantritt ihre Funktion und ihren Arbeitgeber angeben. Bei Einsitz in Führungs- und Aufsichtsgremien oder bei Beratungs- und Expertentätigkeiten soll ein Ratsmitglied zudem angeben müssen, ob die Tätigkeit bezahlt oder ehrenamtlich ausgeführt wird. Auch bei der Möglichkeit, in begründeten Fällen Kommissionsunterlagen zu veröffentlichen, beschloss der Ständerat entgegen der Entscheidung des Nationalrats, der diesen Abschnitt streichen wollte, dem ursprünglichen Entwurf zu folgen. Bereits in der SPK-SR umstritten und mit einem Minderheitsantrag Cramer (gp, GE) bekämpft wurde der Vorschlag, dass über Anträge von Einigungskonferenzen obligatorisch abgestimmt werden soll. Dies war bis anhin nur der Fall, wenn Gegenanträge gestellt wurden. Robert Cramer fand im Rat Gehör mit seinem Argument, dass diese Änderung weder nötig noch kohärent mit dem System sei. Anträge von Einigungskonferenzen seien nicht mit (obligatorischen) Schlussabstimmungen gleichzusetzen, weil sie ja eben nicht am Ende stünden. Mit 33 zu 12 Stimmen folgte die kleine Kammer dem Genfer Grünen. Ein Minderheitsantrag lag auch beim nächsten Element der Vorlage vor, nämlich der Frage, ob Schlussabstimmungen der beiden Räte gleichzeitig, also am gleichen Tag stattfinden müssten oder nicht. Für die Kommission führte Andrea Caroni aus, dass bis 1991 Gleichzeitigkeit gesetzlich geregelt gewesen sei. Diese Regel sei aber bei einer Revision «unbemerkt» aus dem Gesetz «gefallen». Die langjährige Praxis, Schlussabstimmungen gleichzeitig durchzuführen, habe sich aber trotzdem gehalten. Eine knappe Kommissionsmehrheit wollte diese Praxis analog zum Vorschlag der SPK-NR beibehalten. Eine Minderheit Minder (parteilos, SH) schlug hingegen vor, dass die Schlussabstimmungen nicht am gleichen Tag, sondern in der gleichen Session stattzufinden hätten. Thomas Minder begründete sein Anliegen mit Kosteneinsparungen. Meistens müssten die Mitglieder des Ständerats extra am Freitag der letzten Sessionswoche nach Bern fahren, nur um gleichzeitig mit dem Nationalrat Schlussabstimmungen durchführen zu können. Damit würden Übernachtungsentschädigungen und Essensspesen von rund CHF 137'000 pro Jahr für einen «alten Zopf» ausgegeben. Wohl auch, weil sowohl das Büro-SR als auch die Redaktionskommission (REDK) argumentierten, dass es für die Funktion des Parlaments wichtig sei, dass beide Räte am letzten Tag anwesend seien, unterlag die Minderheit mit 6 zu 37 Stimmen. Mehr Erfolg hatte eine Minderheit Engler (cvp, GR), die – unterstützt von 29 gegen 13 Stimmen – festschreiben wollte, dass der Bundesrat bei einer Botschaft zu einem neuen Gesetz eine Aussage darüber machen müsse, ob dieses Gesetz befristet werden könne. Darüber hinaus soll eine noch nicht behandelte Motion Lombardi (cvp, TI; Mo. 17.3961) umgesetzt werden, gemäss der bei Erlassentwürfen auch die Folgen für Auslandschweizerinnen und -schweizer abgeschätzt werden sollten. Mit 41 zu 0 Stimmen (bei einer Enthaltung) wurde die so veränderte Gesetzesvorlage in der Gesamtabstimmung angenommen.

Auch die Verordnung, die anschliessend beraten wurde, passierte die Gesamtabstimmung einstimmig (43 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung). Neben einer redaktionellen Änderung gab hier die Idee der SPK-SR zu reden, mit der das in der Verordnung neu geplante Register mit Angaben zu den Auslandsreisen aller Parlamentsmitglieder noch hätte verschärft werden sollen. Der Vorschlag von Roland Eberle (svp, TG), die nationalrätliche Fassung beizubehalten – und somit die

«Selbstkasteiung» einzuschränken –, wurde mit 36 zu 6 Stimmen (2 Enthaltungen) gutgeheissen.²⁸

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 08.11.2019
MARC BÜHLMANN

Um im Nationalrat eine Fraktion bilden zu können, braucht eine Partei mindestens fünf Mandate. Hat sie weniger Sitze, bleiben ihre Mitglieder entweder fraktionslos oder aber müssen sich mit anderen Parteien zu einer Fraktion zusammenschliessen. Fraktionslosigkeit hat in den letzten Jahren stark abgenommen, wie eine Studie der Universität Bern zeigte. Dies hat auch damit zu tun, dass Fraktionszugehörigkeit eine Reihe von Vorteilen mit sich bringt. So erhalten Fraktionen nicht nur finanzielle Ressourcen, sondern auch der Zugang zu Kommissionen, und die Vertretung im Ratsbüro, das unter anderem zuständig ist für die Sessionsprogramme, sind Fraktionsmitgliedern vorbehalten. Darüber hinaus haben Fraktionslose beschränkte Redezeiten und ihre mangelnde Verknüpfung schränkt ihren politischen Einfluss weiter ein. Der Anreiz, einer Fraktion anzugehören, ist also auch für eine kleine Partei gross.

Fraktionslosigkeit drohte nach den eidgenössischen Wahlen 2019 der BDP, die von ihren sieben Sitze vier abgeben musste und deshalb keine eigene Fraktion mehr bilden konnte. Unterschlupf fanden die drei verbliebenen BDP-Mitglieder bei der CVP. Zusammen mit der EVP bildeten sie die neue «**Mitte-Fraktion**». Politisch passe die BDP gut zur CVP, urteilte die NZZ basierend auf dem Parlamentarier-Rating 2019, bei dem sich die beiden Parteien auf einer Links-Rechts-Skala überlappten. Die EVP, die ebenfalls drei Sitze beisteuerte, sei wesentlich weiter links angesiedelt. Die Schweiz brauche eine starke politische Mitte, gaben die Verantwortlichen bekannt.

Nun werde Gerhard Pfister (cvp, ZG) noch mächtiger, titelte der «Blick». In der Tat überholte die Mitte-Fraktion hinsichtlich der Anzahl Mitglieder die FDP-Liberale Fraktion. Mit 44 Mitgliedern (31 im National- und 13 im Ständerat) hatte sie drei Mitglieder mehr als die FDP (29 und 12) und war damit hinter der SVP- (55 und 7) und der SP-Fraktion (39 und 9) drittstärkste Kraft im Parlament. In der Aargauer Zeitung wurde auf die vor Jahren diskutierte Fusion zwischen BDP und CVP angespielt. Das sei aber kein Thema, gaben die CVP-Spitzen bekannt; die Fraktion sei nur ein wichtiges Arbeitsinstrument. Die Mitte-Fraktion werde wohl häufig die Rolle der Schiedsrichterin spielen, vermutete die Zeitung Le Temps.

Nicht nur die Mitte-Fraktion bestand aus mehreren Parteien, sondern auch die SVP-Fraktion nahm Parteifremde in ihrem Schoss auf: Thomas Minder (parteilos, SH) und Lorenzo Quadri (lega, TI) hatten schon in den vorhergehenden Legislaturen in der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Unterschlupf gefunden. Neu hinzu stiess Andreas Gafner (edu, BE), der für die EDU im Kanton Bern einen Sitz erobert hatte. Auch die Grüne Fraktion, die 35 Mitglieder (30 und 5) aufwies, umfasste zwei weitere Parteien, nämlich die PdA – auch hier hatte Denis de la Reussille (pda, NE) schon in der 50. Legislatur bei den Grünen gesessen – und Ensemble à Gauche, für die Stéfanie Prezioso Batou (egsols, GE) einen Sitz gewonnen hatte. Die kleinste Fraktion der 51. Legislaturperiode war damit die Grünliberale Fraktion, die aus 16 Nationalratsmitgliedern bestand.²⁹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.12.2019
MARC BÜHLMANN

Am ersten Tag der neuen Legislatur nahm Thomas Minder (parteilos, SH) neuerlich einen Anlauf für **öffentliche Abstimmungen im Ständerat**. Er reichte eine parlamentarische Initiative ein, mit der er auch die «grauen Ecken» ausleuchten wolle, die es im Ständerat immer noch gebe, obwohl dieser freilich keine Dunkelkammer mehr sei, wie der Schaffhauser in der Aargauer Zeitung betonte. Zwar war 2014 beschlossen worden, analog zum Nationalrat auch im Ständerat eine elektronische Abstimmungsanlage einzuführen, die Resultate der Abstimmungen werden aber lediglich bei Gesamt- und Schlussabstimmungen veröffentlicht. Das Abstimmungsverhalten von Ständerätinnen und Ständeräten bei Vorstössen oder einzelnen Gesetzesartikeln wird hingegen nicht ersichtlich gemacht.

Beim damaligen Entscheid sei argumentiert worden, dass man nicht scheinbarweise zu einem kleinen Nationalrat werden wolle. Die Forderungen nach mehr Transparenz kämen nicht von der Bevölkerung, sondern von Journalistinnen und Journalisten sowie Forschenden aus der Politikwissenschaft, die Rankings erstellen wollten, zitierte die Aargauer Zeitung ein Statement der damaligen Ständerätin Karin Keller-Sutter (fdp, SG). Minder konterte in der Begründung seiner Initiative, dass die «Vermessung» sowieso stattfinde und das Abstimmungsverhalten auch auf Basis der Videoaufnahmen eruiert werden könne. Er hoffte laut Medien, dass sein Vorstoss dank neuer Mitglieder in der kleinen Kammer eher eine Chance habe. Immerhin sei Abstimmungstransparenz für die

elf vom Nationalrat in den Ständerat wechselnden neuen Mitglieder Usus.³⁰

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 04.05.2020
MARC BÜHLMANN

Wie der Nationalrat musste auch der Ständerat sein **Geschäftsreglement anpassen, um ausserhalb des Bundeshauses tagen zu können**. Um die Hygiene- und Sicherheitsmassnahmen im Rahmen der Coronavirus-Pandemie einhalten zu können, tagte auch der Ständerat während der ausserordentlichen Session Anfang Mai in den Räumlichkeiten der BernExpo. Das Büro-SR schlug analog zum Nationalrat vor, dass Vorstösse, parlamentarische Initiativen und die Unterstützung von Anträgen nicht mehr schriftlich, sondern per E-Mail erfolgen sollen. Auf eine physische Verteilung von Unterlagen solle verzichtet werden. Darüber hinaus war ein Votum vom Platz aus, wie dies im Bundeshaus praktiziert wird, nicht möglich. Auch die Ständerätinnen und Ständeräte mussten sich also für ihre Voten an ein stets von Neuem zu desinfizierendes Rednerpult begeben. Der Sprecher des Büros, Alex Kuprecht (svp, SZ) begründete dies mit der Videoübertragung, die sehr kompliziert geworden wäre, wenn die Voten vom Platz aus hätten abgegeben werden sollen. Ebenfalls wie im Nationalrat war vorgesehen, die Stimmabgabe mit dem elektronischen Ersatzsystem durchzuführen und die Stimme jeweils vom Platz aus abzugeben – die Ersatzanlage war nicht fix mit dem Arbeitsplatz verbunden und eine Abgabe der Stimme hätte darum auch anderswo geschehen können. Anders als der Nationalrat wollte das Büro-SR allerdings vorübergehend auf eine Veröffentlichung der Abstimmungsdaten verzichten, weil eine Anzeigetafel, wie sie im Ständerat angebracht sei, fehle.

Die entsprechende vorübergehende Streichung von Absatz 2, Artikel 44a des Geschäftsreglements weckte allerdings den Argwohn des Tagesanzeigers: «Ständeräte wollen geheim abstimmen», titelte die Zeitung am Tag der Sessionseröffnung. Man wolle «die geheime Stimmabgabe einführen.» Schon bisher sei das Stimmverhalten in der kleinen Kammer nur sehr mühsam eruierbar gewesen, weil die erhobenen Hände und später die Anzeigetafel fotografiert oder gefilmt werden müssten. In der Tat werden im Ständerat seit 2014 normalerweise nur die Gesamt- und Schlussabstimmungen, nicht aber die Detailabstimmungen namentlich veröffentlicht. Wenn aber die Resultate überhaupt nicht mehr veröffentlicht würden, so sei dies ein Vorgang, den es seit 1848 noch nie gegeben habe. Der ständerätliche Vorschlag, für die Session in der BernExpo auf jegliche Veröffentlichung zu verzichten, sei von der Öffentlichkeit noch nicht bemerkt, geschweige denn diskutiert worden.

In der Folge standen bei der Diskussion über die befristeten Änderungen des Geschäftsreglements – das erste Geschäft in der ausserordentlichen Session – zwei Anträge im Zentrum. Das Büro hatte seinen eigenen Antrag auf Streichung der Veröffentlichung in der Zwischenzeit zurückgezogen, um diese beiden Vorschläge diskutieren zu können. Der Antrag von Werner Salzmänn (svp, BE) sah vor, dass alle Abstimmungen nachträglich mittels Namenslisten veröffentlicht werden sollen, und Daniel Jositsch (sp, ZH) beantragte, die Stimme durch Aufstehen abzugeben. Beide berichteten, durch die Medien aufgeschreckt worden zu sein, und gaben zu, sich wohl im Vorfeld zu wenig genau mit dem vorliegenden Reglement auseinandergesetzt zu haben. Der Sprecher des Büros, Alex Kuprecht (svp, SZ), legte freilich dar, dass sich der Ständerat mit der Einführung der elektronischen Anlage im Bundeshaus ganz bewusst dagegen verwahrt habe, auch die individuellen Entscheidungen in den Detailabstimmungen namentlich auszuweisen. Es sei sinnvoll, dass dies im Nationalrat geschehe, «wo sich primär die parteipolitischen Positionen in ausgeprägter Form gegenüberstehen». Dies sei aber in der kleinen Kammer nicht so, weshalb man nur die Schluss- und Gesamtabstimmungen namentlich veröffentliche (es sei denn, die Veröffentlichung werde von 10 Mitgliedern verlangt). An dieser Position habe sich im Büro auch in erschwerten Verhältnissen nichts geändert – allerdings war zu dieser Frage noch eine parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH; Pa.lv. 19.498) hängig, über die der Rat in einer der folgenden Sessionen zu befinden haben wird.

Unter Namensaufruf – 10 Ständeratsmitglieder hatten einen entsprechenden Antrag von Werner Salzmänn mitunterzeichnet – gab die kleine Kammer dem Vorschlag Jositschs den Vorzug. 25 Mitglieder stimmten diesem zu, während 20 Mitglieder die Veröffentlichung aller Namenslisten, wie von Werner Salzmänn gefordert, bevorzugt hätten. In der Schlussabstimmung standen dann 43 Ständeratsmitglieder für die Annahme des Entwurfs auf, während sich ein Mitglied dagegen erhob (1 Enthaltung).

Die Ersatzanlage kam im Ständerat damit also nicht zum Einsatz. Immerhin habe diese für beide Räte CHF 47'000 gekostet, doppelte der Tagesanzeiger nach. Wenigstens hätten die Räte «nach einem mittleren Shitstorm» kapituliert, so dass es dank der Zeitung nicht vollständig zu einer «eidgenössischen Blackbox» gekommen sei.³¹

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 02.02.2021
MARC BÜHLMANN

Mit 9 zu 3 Stimmen (1 Enthaltung) beschloss die SPK-SR, der parlamentarischen Initiative von Thomas Minder (parteilos, SH) für **öffentliche Abstimmungen im Ständerat** Folge zu geben. Damit kann die Kommission einen Entwurf ausarbeiten, auf dessen Basis künftig auch im Ständerat – wie bereits im Nationalrat – alle Abstimmungen namentlich erfasst beziehungsweise die Namenslisten veröffentlicht werden. Seit 2014 galt dies in der kleinen Kammer lediglich für die GesamtAbstimmungen, Schlussabstimmungen, Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr oder auf Verlangen von mindestens zehn Ratsmitgliedern. Transparenz entspreche dem Zeitgeist, könne aber auch negative Folgen zeitigen, wie etwa «gewisse undifferenzierte, in den Medien veröffentlichte Ratings», so die SPK-SR in ihrer Medienmitteilung.³²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.11.2021
MARC BÜHLMANN

Mitte November 2021 legte die **SPK-SR ihren Vorschlag für eine Änderung des Geschäftsreglements des Ständerats** vor. Fortan sollen sämtliche Abstimmungen im Ständerat veröffentlicht werden und nicht bloss Gesamt- und Schlussabstimmungen bzw. Abstimmungen mit qualifiziertem Mehr und Abstimmungen, bei denen von mindestens zehn Ratsmitgliedern eine Veröffentlichung beantragt wird. Die auf eine parlamentarische Initiative von Thomas Minder (parteilos, SH) zurückgehende Änderung sei sinnvoll, weil das Abstimmungsverhalten auch bei allen anderen Abstimmungen in den Video-Übertragungen der Ratsdebatten sowieso nachvollziehbar sei, begründete die SPK-SR ihren Vorschlag in ihrem Bericht. Die Anpassung an den Nationalrat – dieser veröffentlicht seit 2007 alle individuellen Abstimmungsentscheide – sei aber auch sachlich und politisch bedeutend, weil nicht nur Schluss- und Gesamtabstimmungen, sondern eben auch Abstimmungen während der Detailberatung eines Gesetzesbeschlusses Transparenz verdienten. Die seit 2014 geltende Regelung zur Veröffentlichung ausgewählter Abstimmungen habe zudem an «der spezifischen Diskussions- und Entscheidungskultur des Ständerats» nichts geändert. Nicht zuletzt würde die umfassende Transparenz auch einer Empfehlung der GRECO gerecht, die nach der Ablehnung eines ähnlichen Vorstosses 2017 an den Ständerat gerichtet worden war.

Ob es künftig **öffentliche Abstimmungen im Ständerat** geben wird, ist aber alles andere als sicher, entschied doch lediglich eine knappe Kommissionsmehrheit mit 7 zu 6 Stimmen, den Entwurf dem Rat zu unterbreiten. Die starke Kommissionsminderheit sah hingegen keinen Nutzen in der Bekanntmachung des Abstimmungsverhaltens und warnte vor einem «Transparenzexzess». Die Ermittlung der Namen aufgrund der Videoübertragung der Ratsdebatten – etwa indem die Abstimmungsergebnisse auf der elektronischen Abstimmungstafel, die im Ständerat seit 2014 in Betrieb ist, betrachtet und übertragen würden – sei zwar mit Aufwand verbunden, reiche aber aus, wenn jemand bei spezifischen Geschäften Wissen über das Abstimmungsverhalten benötige. Die Veröffentlichung der Namenslisten aller Abstimmungen würde hingegen nur der «Vermessung» der Ständerätinnen und Ständeräte dienen, die aber lediglich schematisch sei, mit der aber die Gründe des individuellen Abstimmungsverhaltens nicht nachvollziehbar seien. Die «parteiübergreifende Kompromissuche», welche heute die kleine Kammer präge, könnte durch «parteilpolitische Auseinandersetzungen» verdrängt werden, weil mit der Veröffentlichung der Abstimmungen der Druck steige, der Parteilinie zu folgen.³³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.12.2021
MARC BÜHLMANN

In der Wintersession entschied sich eine für die kleine Kammer relativ knappe Mehrheit von 23 zu 18 Stimmen, auf die Vorlage zur **Änderung des Geschäftsreglements des Ständerats** einzutreten, mit der neu bei allen Abstimmungen auch im Ständerat Namenslisten veröffentlicht werden sollen – also nicht nur bei Gesamt- und Schlussabstimmungen, sondern bei allen Abstimmungen, die mit der 2014 eingeführten elektronischen Anlage getätigt werden. Für die SPK-SR, die den Entwurf mit 7 zu 6 Stimmen zur Annahme empfahl, sprach Thomas Minder (parteilos, TG), der Urheber der parlamentarischen Initiative, auf die der Entwurf zurückging: Die Befürchtung der Minderheit, dass sich die Debattenkultur mit Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse verschlechtere, könne er nicht nachvollziehen. Ganz im Gegenteil habe sie sich seit Einführung der Abstimmungsanlage sogar verbessert. Freilich gebe es in den Medien verbreitete Ratings und Auswertungen zum Abstimmungsverhalten. Die würden aber mit dem Einbezug von Detailabstimmungen zusätzlich «die Hunderte von spannenden Positionsbezügen, mit denen wir aufeinander zugehen, Differenzen zwischen den Räten abbauen, abseits der Parteilinie abstimmen», berücksichtigen und so eine wesentlich breitere Datengrundlage liefern. Die Minderheit, die gegen Eintreten votierte, wurde von Daniel Jositsch (sp, ZH)

vertreten. Es sei schwierig gegen die Vorlage und damit gegen die «Transparenz-Hysterie» anzutreten. Er befürchte aber, dass das Wesentliche, was den Ständerat vom Nationalrat unterscheidet, durch die Neuregelung verloren ginge: die Debatte, von der die Abstimmungsergebnisse lediglich Resultat seien. Er habe überhaupt keine Probleme mit Ratings, wenn aber auch der Ständerat nur noch Abstimmungen für Ratings produziere, müssten sich Journalistinnen und Journalisten nicht mehr die Mühe machen, zu recherchieren, wie ein Resultat genau zustande gekommen sei und welche Argumente vorgebracht wurden. Er befürchte darüber hinaus, dass bald auch die Forderung nach Transparenz von Kommissionsitzungen kommen werde.

Die in der Folge vorgebrachten Meinungen verliefen nicht entlang der Fraktionsgrenzen. So sprach sich etwa Jositschs Fraktionskollege Hans Stöckli (sp, BE) für ein konsequentes Öffentlichkeitsprinzip aus und Lisa Mazzone (gp, GE) gab zu bedenken, dass vor allem den Bürgerinnen und Bürgern ein Dienst erwiesen werde, wenn ihnen Informationen einfacher zur Verfügung gestellt würden. Auf der anderen Seite warb Daniel Fässler (mitte, AI) mit dem Argument gegen Eintreten, dass parteitreues Abstimmen wohl zunehmen werde und man sein Abstimmungsverhalten gegenüber der eigenen Partei, dem Kanton, den Medien wesentlich häufiger rechtfertigen müsse. Auch Alex Kuprecht (svp, SZ) bedauerte, dass der «Ständerat immer nationalrätlicher geworden» sei, und befand, dass die Resistenz gegen den zunehmenden Druck der eigenen Partei nicht mehr so stark sei wie früher. Wichtig sei der Bevölkerung zudem nicht, wie man bei Detailfragen abstimme, sondern wie man zum gesamten Gesetz stehe, weshalb es die Veröffentlichung von Detailabstimmungen auch nicht brauche. Pointiert äusserte sich zum Schluss Roberto Zanetti (sp, SO): Er hätte wohl früher für Nichteintreten gestimmt, weil aber «aus der Chambre de Réflexion (...) eine Chambre der reflexartigen Vertretung der Einzelinteressen (...) und die Rumpelkammer der Steuerumgehung und Steueroptimierung geworden» sei, wolle auch er genauer nachverfolgen können, wer im Detail wie stimme.

Nachdem Eintreten beschlossen worden war, sprach sich auch eine 28 zu 14-Mehrheit für die Vorlage aus. Deutlicher war dann die Schlussabstimmung, bei der die Vorlage mit 32 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen wurde. Die Gegenstimmen stammten erneut aus allen Fraktionen. Damit werden auch im Ständerat künftig sämtliche elektronisch erfassten Abstimmungsergebnisse veröffentlicht.³⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 29.09.2022
MARC BÜHLMANN

Rund ein Jahr nach ihrer Einreichung zog Thomas Minder (parteilos, SH) seine parlamentarische Initiative zurück, mit der er die Möglichkeit hatte schaffen wollen, **Motionen dringlich zu erklären**. Insbesondere die Pandemie habe gezeigt, dass ein Bedürfnis bestehe, ein legislatives Instrument zu haben, mit dem rasch reagiert werden könne – so die Begründung Minders für seinen Vorstoss. Im Moment könnten einzig Interpellationen und Anfragen als dringlich erklärt werden, nicht aber Vorstösse, mit denen das Parlament auf kurzfristige Ereignisse aktiv reagieren könne. Minder schlug ein qualifiziertes Mehr als Notwendigkeit für eine Dringlichkeitserklärung vor und forderte in diesem Falle beschleunigte Behandlungsfristen durch Exekutive und Legislative.

Der Rückzug des Vorstosses dürfte auch auf die ablehnende Haltung der SPK-SR zurückzuführen sein. Diese hatte in ihrem Bericht vom August 2022 nicht nur mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung empfohlen, der Initiative keine Folge zu geben, sondern in ihrer Erwägung dargelegt, dass auch eine dringliche Motion von beiden Räten angenommen werden müsste. Dies benötige aber mindestens zwei aufeinanderfolgende Sessionen, weshalb auch eine dringlich erklärte Motion keine rasche Wirkung entfalten würde. Allerdings erwähnte die SPK-SR in ihrem Bericht auch, dass im Rahmen der Vorlage zur besseren Handlungsfähigkeit des Parlaments in Krisensituationen neu gleichlautende, in beiden Räten eingereichte Kommissionsmotionen in der gleichen Session behandelt werden könnten und bei jeweiliger Annahme in beiden Räten tatsächlich eine Beschleunigung erreicht werden könne, weil so nur eine Session nötig wäre. Kommissionsmotionen würden sich im Gegensatz zu Motionen von Einzelratsmitgliedern zudem auch deshalb für eine Erhöhung der Entscheidungsgeschwindigkeit eignen, weil sie bereits auf einem Konsens innerhalb der zuständigen Kommission beruhen.³⁵

Der **Ständerat** beriet in der Herbstsession 2022 die Vorlage der SPK-NR, mit der die **Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen** verbessert werden soll. Im Grossen und Ganzen bestehe «grosse Harmonie» innerhalb der Kommission und gegenüber dem Nationalrat, leitete Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) die Anträge der SPK-SR ein. Er erinnerte daran, dass es in der Vorlage nicht darum gehe, die Kompetenzen des Bundesrats in Krisensituationen zu beschneiden, wie dies von vielen ursprünglichen Vorstössen gefordert worden sei, die es nicht in die Schlussvorlage geschafft hätten. Vielmehr solle das Parlament dank einer Klärung von Regeln und dank moderner Technik auch in Notsituationen weiterhin rasch und flexibel handeln können.

In der Folge beschloss der Ständerat Korrekturen einiger Details. Zu diskutieren gab dabei auch in der kleinen Kammer die Ermöglichung virtueller Teilnahme. Im Gegensatz zum Nationalrat wollte eine Minderheit Stöckli (sp, BE), dass Parlamentsmitglieder, die durch höhere Gewalt oder behördliche Anordnung nicht physisch an Sitzungen teilnehmen können, nicht nur virtuell an Abstimmungen, sondern auch an Wahlen teilnehmen können. Mit 29 zu 15 Stimmen wurde dieser Antrag allerdings abgelehnt. Wenn hingegen das gesamte Parlament aufgrund höherer Gewalt nicht physisch tagen kann, sollen virtuelle Teilnahmen gemäss der Kommissionsmehrheit sowohl bei Abstimmungen als auch bei Wahlen möglich sein. So müsse gerade bei Bundesratsrücktritten in Krisen sichergestellt werden, dass ein neuer Bundesrat gewählt werden könne, so die Argumentation von Kommissionssprecher Caroni. Eine Minderheit Fässler (mitte, AI), welche die nationalrätliche Fassung vorziehen und auf virtuelle Wahlen verzichten wollte, setzte sich hier allerdings durch. Darüber hinaus entschied der Ständerat, dass Abstimmungen nicht wiederholt werden sollen, wenn ein virtuell an einer Sitzung teilnehmendes Mitglied aus technischen Gründen nicht abstimmen kann.

Eine gewichtige Differenz zum Nationalrat sah die SPK-SR bei der vom Nationalrat beschlossenen Etablierung einer ständigen Verwaltungskommission vor – sie wollte gänzlich auf diese verzichten. Die Kommission sehe hier keine Vorteile und auch der Bezug zu einer Krisensituation erschliesse sich ihr nicht, begründete Andrea Caroni den Kommissionsantrag. Die heutige Verwaltungsdelegation könne auch in Krisenzeiten die Aufgaben einer Verwaltungskommission übernehmen. Der Ständerat folgte dem Antrag stillschweigend.

Bei der Frage der Fristen für die Stellungnahme bei Kommissionsmotionen durch den Bundesrat nahm die kleine Kammer nach kurzer Diskussion die von der Kommission empfohlene Position des Nationalrats ein und lehnte den Antrag von Bundeskanzler Walter Thurnherr, beim Status quo zu bleiben, ab. Kommissionssprecher Caroni wies darauf hin, dass es hier eine Regelung brauche, obwohl man während der Pandemie «das Glück [gehabt habe], auf einen Bundesrat zu stossen, der Motionen sehr schnell beantwortete», dies aber eben freiwillig getan habe. Mit der neuen Regelung müsste der Bundesrat bis zur nächsten Session Stellung nehmen, wenn Kommissionsmotionen spätestens eine Woche vor Beginn der Session eingereicht würden. Bisher liege diese Frist bei einem Monat vor Sessionsbeginn. Wenn man bedenke, dass mit der neuen Regelung ein entsprechender Vorstoss «rücksichtsvollerweise» wohl gegen Ende der Session traktandiert würde, blieben der Regierung also mit der neuen Regelung rund vier Wochen für eine Stellungnahme, so Caroni. Der Minderheitsantrag von Thomas Minder (parteilos, SH), der nicht nur für Kommissionsmotionen, sondern auch für dringliche Einzelmotionen kürzere Fristen für Regierungsstimmungen vorsehen wollte, wurde jedoch mit 29 zu 12 Stimmen abgelehnt.

Die Gesamtabstimmung passierte die Vorlage mit 39 zu 4 Stimmen. Die Verordnung wurde mit 41 zu 1 Stimme angenommen und das Geschäftsreglement des Ständerats erhielt oppositionslos 42 Stimmen. Da für Letzteres lediglich die kleine Kammer zuständig ist, wurde noch in der Herbstsession eine Schlussabstimmung abgehalten, in der das Geschäft mit 45 zu 0 Stimmen gutgeheissen wurde.³⁶

Organisation der Bundesrechtspflege

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.03.2012
MARC BÜHLMANN

Die Änderung der **Richterverordnung**, mit der die Berechnungsgrundlage der Löhne der erstinstanzlichen Richterinnen und Richter dem System der Bundesverwaltung angepasst und deren Höchstalter um 4 bzw. 3 Jahre auf 68 Jahre angehoben werden soll, passierte auch die kleine Kammer ohne Opposition. Der parlamentarischen Initiative der RK-NR wurde im Vorjahr bereits in der grossen Kammer einstimmig Folge gegeben. Einzig Thomas Minder (parteilos, SH) machte sich im Ständerat erfolglos gegen die automatische, jährliche Lohnerhöhung um 3% stark.³⁷

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.03.2015
MARC BÜHLMANN

Die Nicht-Wiederwahl des damaligen Bundesanwaltes Erwin Beyeler im Jahr 2011 hatte die RK-SR zu einer parlamentarischen Initiative veranlasst, um die Schaffung von Rechtsgrundlagen für **Abgangsentschädigungen für von der Bundesversammlung gewählte Personen** anzustossen. Nicht nur für die Bundesanwaltschaft, sondern auch für andere vom Parlament gewählte Funktionsträgerinnen und -träger - insbesondere Richterinnen und Richter an den obersten Gerichten - war die bisherige Rechtsgrundlage für eine Entschädigung im Falle einer Nicht-Wiederwahl unklar. Weil auch die RK-NR diese Ansicht teilte, legte die ständerätliche Rechtskommission Anfang 2015 einen Entwurf vor. Konkret sollen die Verordnungen, in denen Arbeitsverhältnis und Besoldung der hauptamtlichen Richterinnen und Richter der obersten Gerichte sowie der Bundesanwältin oder des Bundesanwaltes und deren Stellvertretung geregelt sind, ergänzt werden: Neu soll es möglich sein, bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses maximal einen Jahreslohn als Entschädigung auszurichten, falls dies aufgrund des Alters, der Amtsdauer und der Umstände, die zur Auflösung geführt haben, gerechtfertigt ist.

Im Ständerat monierte Thomas Minder (parteilos, SH) mit Verweis auf die angenommene Abzockerinitiative und die im Falle Beyelers getätigte Abgangsentschädigung von CHF 286'000, dass man demokratisch gewählten Personen keinen goldenen Fallschirm hinterherwerfen solle: Wer gewählt werde wisse, dass er auch wieder abgewählt werden könne. Das Argument fand jedoch keine Unterstützung. Mit 29 zu 2 Stimmen wurde die Verordnung und mit 34 zu 1 Stimmen das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht, dessen Revision mit dem Entscheid nötig wurde, gutgeheissen.³⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 17.03.2017
MARC BÜHLMANN

In seiner Stellungnahme begrüsst der Bundesrat die geplante vorläufige **Aufstockung der Richterstellen** am Bundesverwaltungsgericht, um damit die in der Asylgesetzrevision beschlossene Beschleunigung der Asylverfahren umsetzen zu können. Seiner Empfehlung, den von der RK-SR vorgelegten Entwurf anzunehmen, kamen in der Frühjahressession sowohl der Stände- als auch der Nationalrat nach. Freilich kam es in beiden Kammern zu kleineren Diskussionen. Im Ständerat beantragte Thomas Minder (parteilos, SH) nicht auf die Vorlage einzutreten, um damit einerseits auf die mit seinen Worten «absurde Tatsache» hinzuweisen, dass jeder Asylantrag sogar von Dublin-Fällen von einem kostenlosen Anwalt begleitet werde, obwohl dort ja eigentlich der Erststaat zuständig sei. Unmittelbare Folge davon sei nun diese Forderung nach Aufstockung der Richterstellen. Darüber hinaus war der Angehörige der SVP-Fraktion skeptisch, ob die Aufstockung tatsächlich wie versprochen nach 2019 wieder rückgängig gemacht würde. Früher habe das Bundesverwaltungsgericht zudem mit weniger Stellen mehr Fälle in kürzerer Zeit bearbeitet. Im Nationalrat übernahm Pirmin Schwander (svp, SZ) mit denselben Argumenten den Part des Mahners. Freilich fanden diese Minderheiten-Argumente jeweils nur bei den SVP-Fraktionskolleginnen und -kollegen Anklang. Im Nationalrat konnten sich Viola Amherd (cvp, VS) und Bernhard Guhl (bdp, AG) denn auch Seitenhiebe gegen die Volkspartei nicht verkneifen. Amherd erinnerte daran, dass es bei dieser Vorlage auch um die Umsetzung des Volkswillens gehe und Guhl warf der SVP vor, es gehe ihr nur darum, ein Problem zu bewirtschaften, anstatt es auch zu lösen. Die Opposition von rechts widerspiegelte sich schliesslich auch in der Schlussabstimmung, bei der die Verordnung im Nationalrat mit 132 zu 65 Stimmen und im Ständerat mit 38 zu 4 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) gutgeheissen wurde.³⁹

Volksrechte

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.10.2010
MARC BÜHLMANN

Der Initiator der „**Abzockerinitiative**“, Thomas Minder, zeigte sich unzufrieden mit der überaus langen Behandlung seines Begehrens. Die Abstimmung der bereits im Februar 2008 eingereichten Initiative verzögert sich, weil sich die Räte in der Ausarbeitung des Gegenvorschlages nicht einig werden. Minder sprach von „taktischer Verschleppung“ und kündigte die Lancierung einer „**Turbo-Initiative**“ an, mit der er verlangen will, dass die zulässige Behandlungsfrist von Initiativen auf ein Jahr beschränkt wird. Bei allen Parteien stiess Minder mit diesem Vorhaben jedoch auf Kritik.⁴⁰

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.11.2012
MARC BÜHLMANN

Die SVP-Fraktion wollte mit einer parlamentarischen Initiative eine Änderung des Parlamentsgesetzes erwirken. Artikel 102 Absatz 2 sieht vor, dass das Parlament bei **gleichzeitigem Vorliegen einer Volksinitiative und eines Gegenvorschlages** nur den Gegenvorschlag zur Annahme empfehlen kann, nicht aber die Initiative. Die SVP wollte dieses Verbot mit der Begründung streichen, dass dadurch die freie Willensäußerung des Parlaments nicht mehr eingeschränkt werde. Mit 118 zu 64 Stimmen gab die grosse Kammer der Initiative allerdings keine Folge. Sie stützte sich dabei auf die Begründung ihrer Staatspolitischen Kommission, das Parlament dürfe Gegenvorschläge nicht aus taktischen Gründen entwerfen, sondern müsse den Gegenentwurf als bessere Lösung präsentieren. Abgelehnt wurde auch eine Motion Minder (parteilos, SH) (12.3963), die ein Verbot der Gleichzeitigkeit von direktem und indirektem Gegenvorschlag sowie ein Verfahren mit einer vorgängigen Eventualfrage (statt dem Stichentscheid) und zwei Abstimmungsfragen (Initiative vs. geltendes Recht bzw. Gegenvorschlag vs. geltendes Recht) vorgesehen hätte.⁴¹

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 26.11.2012
MARC BÜHLMANN

Der Export einer Schaffhauser Spezialität war das Ziel einer Motion Minder (parteilos, SH) (12.3712). Mit der **Volksmotion** sollte „das partizipative Vakuum“ zwischen der einflussreichen, aber aufwändigen und teuren Volksinitiative und der vergleichsweise schwachen Petition gefüllt werden. Die Volksmotion, die von einer zu bestimmenden Anzahl Bürgerinnen und Bürgern eingereicht werden soll, würde in den Räten den gleichen Prozess durchlaufen wie eine parlamentarische Motion. Das Instrument war in den letzten rund dreissig Jahren in einigen Kantonen und Gemeinden eingeführt worden. Der Bundesrat lehnte die Motion mit der Begründung ab, dass ein Mehr an Volksrechten diese nicht unbedingt stärken würde, sondern eher schwächen, wovon etwa auch das Scheitern der allgemeinen Volksinitiative zeuge. Der Ständerat lehnte die Motion ab. Ebenfalls eine **Erweiterung des Katalogs an Volksrechten** strebte eine 2012 noch nicht behandelte parlamentarische Initiative der SVP-Fraktion an, die die Einführung eines ebenfalls in den Kantonen weit verbreiteten **fakultativen Finanzreferendums** fordert. Die kantonalen Erfahrungen zeigen, dass die Vetomöglichkeit der Bevölkerung gegen finanzpolitische Vorlagen mit geringeren Ausgaben und Schulden sowie tieferen Steuern einhergeht.⁴²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 24.11.2013
MARC BÜHLMANN

Die wachsende Zahl angenommener Initiativen verstärkte im Berichtsjahr auch die Diskussion um die **Umsetzung von Volksbegehren**. Angestachelt durch die in seinen Augen verwässerte Umsetzung seiner Initiative, lud Thomas Minder (parteilos, SH), Ständerat und Vater der Abzockerinitiative, Ende Jahr Komitees von Initiativbegehren an einen runden Tisch, deren Anliegen zwar an der Urne ebenfalls angenommen, aber in den Augen der Initianten nicht adäquat umgesetzt wurden. Die laut SVP zu wenig rasch erfolgende Konkretisierung der Ausschaffungsinitiative verleitete die Partei zur Lancierung einer Durchsetzungsinitiative, mit der erstere ausformuliert werden soll. Als Streitpunkt bei der Umsetzung eines angenommenen Volksbegehrens entpuppt sich erstens die Frage nach der Grösse des Spielraums, den Bundesrat und Parlament bei der Konkretisierung der Verfassungsrevision haben sollen. Zweitens ist unklar, wie Begehren umgesetzt werden sollen, die gegen internationales Recht verstossen (vgl. dazu auch hier). Die Initianten beharren in der Regel auf einer Interpretationshoheit ihres Anliegens. Allerdings sind es Parlament und Bundesrat, welche die Aufgabe der Präzisierung von Verfassungsrevisionen zu übernehmen haben. Die Interpretation eines Ja an der Urne muss dabei den konkreten Vorstellungen der Initiativkomitees nicht zu 100% entsprechen.⁴³

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 17.06.2014
MARC BÜHLMANN

Mitte Juni traf sich eine Gruppe aus Initianten, die mit der **Umsetzung ihrer Begehren nicht zufrieden** waren. Neben Thomas Minder (parteilos, SH), dem Vater der Abzockerinitiative, der die Gruppe ins Leben gerufen hatte, fanden sich Vertreterinnen und Vertreter der Zweitwohnungs-, der Verwahrungs-, der Unverjährbarkeits-, der Ausschaffungs- und der Alpenschutzinitiative. Minder ärgerte sich darüber, dass das Parlament die Umsetzung von angenommenen Initiativen hinauszögere und die Volksanliegen verwässere. So gehe die direkte Demokratie kaputt. Resultate des Treffens wurden keine bekannt gegeben.⁴⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.08.2015
MARC BÜHLMANN

Der parteilose Schaffhauser Ständerat Thomas Minder war seit seinem Amtsantritt 2011 mit einigen Vorstössen aufgefallen, mit denen – grösstenteils erfolglos – institutionelle Reformen angestossen werden sollten (z.B. das Bundesratswahlverfahren, Regelungen zur Abstimmung über Gegenvorschläge, die Einführung einer Volksmotion oder die Einführung des doppelten Pukelsheim bei Nationalratswahlen). Eine **Verwesentlichung des Petitionsrechts** war Gegenstand einer neuerlichen Reformidee von Minder, die Ende August bei der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-SR) auf offene Ohren stiess. Ziel des Vorstosses ist eine eigentliche Abstufung: Petitionen, welche an die Bundesbehörden gerichtet sind, sollen in diesem Sinne von jenen, welche an die Bundesversammlung gerichtet sind, unterschieden werden. Erstere sollen neu in einer Landessprache verfasst werden und einen Hauptverantwortlichen mit Schweizer Wohnsitz ausweisen. Bei Letzteren sollen die Anzahl Unterschriften ausgewiesen werden. Unwichtige Anliegen – Minder nennt Petitionen mit weniger als 10'000 Unterschriften – sollen lediglich noch von den Kommissionen, nicht aber von den Ratsplenen zur Kenntnis genommen und beantwortet werden. Die beiden Räte sollen sich also nur noch um jene Petitionen kümmern müssen, bei denen von der Kommission ein Antrag auf Folge gestellt wird oder die aufgrund der Unterschriftenzahl eine gewisse Relevanz aufweisen.

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.⁴⁵

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.05.2016
MARC BÜHLMANN

Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-NR) sprach sich – anders als ihre Schwesterkommission – gegen eine von Thomas Minder (parteilos, SH) per parlamentarischer Initiative geforderte **Neuregelung des Petitionsrechtes** aus. Dieses müsse allen Personen als niederschwelliges Recht zustehen und dürfe nicht durch Regelungen – etwa die Forderung des Abfassens in einer Landessprache – erschwert werden. Die Kommission fällte ihren Entscheid Mitte Januar einstimmig. In der Folge zog Minder sein Anliegen zurück.⁴⁶

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 13.03.2018
MARC BÜHLMANN

In der Frühjahrssession 2018 behandelte der Ständerat die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»**. Die Debatte wurde vom Schweizer Fernsehen direkt übertragen. Robert Cramer (gp, GE), Sprecher der RK-SR, erörterte zunächst die ablehnende Position der Kommission, die sich unter anderem auch auf die Anhörung verschiedener Rechtsprofessorinnen und Rechtsprofessoren stütze, welche einhellig der Meinung seien, dass die Initiative mehr Probleme verursache, als sie löst. Die momentane Situation lasse den obersten Gerichten den nötigen Spielraum für eine Abwägung zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Es sei in den Augen der Experten nicht angebracht, die beiden Normen gegeneinander auszuspielen, da internationales Recht, das in der Schweiz angewendet werde, genauso legitim und demokratisch abgestützt sei wie das Landesrecht selbst. Cramer erklärte, dass die Kommission auch verschiedene Akteure aus der Wirtschaft angehört habe, wobei die Stellungnahmen auch hier einhellig gegen die Initiative ausgefallen seien. Die Kommission sei auch deshalb mit 12 zu 1 Stimmen zum Schluss gekommen, dem Rat die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Allerdings gebe es zwei Minderheitenanträge: Zum einen lege Andrea Caroni (fdp, AR) – unterstützt von vier Kommissionsmitgliedern – einen Gegenvorschlag vor, zum anderen empfehle Thomas Minder (parteilos, SH) die Initiative zur Annahme.

Andrea Caroni betonte in seinem Votum für seinen Gegenvorschlag, dass die Schweizer Rechtsordnung bei Konfliktfragen unterschiedlicher Normstufen sehr klar sei, mit Ausnahme eben des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht. Dort herrsche «Improvisation» oder «Durchwursteln» vor, wobei in der Regel die Bundesgerichte «mit der Wurst betraut» seien. Dies sei aber «institutionell falsch» und es brauche deshalb eine klare Regelung. Eine solche müsse im Normalfall – hier wiche der Gegenvorschlag deutlich von der Initiative ab – dem Völkerrecht den Vorrang geben, da man hier im Sinne von «Pacta sunt servanda» gegebene Versprechen einzuhalten habe. In begründeten Ausnahmefällen solle allerdings die Möglichkeit bestehen, durch ausdrücklichen und expliziten Beschluss durch den Verfassungs- oder Gesetzgeber vom Vorrang des Völkerrechts abzuweichen. Caroni exemplifizierte seine Idee an der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative, die ja nicht explizit eine Änderung von Völkerrecht vorgesehen habe. Wäre sein Vorschlag damals schon umgesetzt gewesen, dann hätte in der Initiative entweder explizit erwähnt werden müssen, dass ein internationaler Vertrag – konkret das Personenfreizügigkeitsabkommen – gekündigt werden solle, oder die Nichterwähnung hätte bedeutet, dass die Initianten das Völkerrecht implizit akzeptierten und bei der Umsetzung darauf Rücksicht genommen werden müsse. Caroni führte weiter aus, dass er seinen Vorschlag nicht aus taktischen Überlegungen einreichte, weil er Angst vor einer Annahme der Initiative an der Urne habe. Es gehe ihm vielmehr um das inhaltliche Anliegen, das er mit den Initianten teile: Die konkrete Regelung des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht. Allerdings schlug er selber vor, auf den Gegenvorschlag zu verzichten – und diesen vorerst zu schubladisieren –, wenn die Initianten ihr Begehren nicht zu dessen Gunsten zurückziehen würden. Die Materie sei für sich genommen schon komplex genug. Wenn gleich zwei Vorlagen an die Urne kämen, sei dies dem Verständnis des Themas wohl eher abträglich.

Thomas Minder zählte in der Verteidigung seines Minderheitenantrags zur Annahme der Volksinitiative eine Reihe von aktuellen Vorstössen auf, in denen das Parlament Beschlüsse fasse, die im Widerspruch zu bestehendem internationalem Recht stünden: So verstosse etwa die Motion Grin (svp, VD), welche die Ausklammerung von Palmöl beim Freihandelsabkommen mit Malaysia verlange und soeben vom Nationalrat angenommen worden sei, gegen EFTA-Recht. Ebenso stünde eine Annahme der Fair-Food-Initiative im Widerspruch zu zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen. Es gebe aber auch andere Beispiele, wo Vertragspartner der Schweiz Verträge nicht gänzlich einhielten. So habe etwa die EU bei Horizon 2020 oder Erasmus plus völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt. Niemand habe damals nach einer Kündigung der Bilateralen Verträge gerufen, sondern man habe die Kröte geschluckt. Bei den über 5'000 völkerrechtlichen Verträgen, welche die Schweiz abgeschlossen habe – in ihrem

Schlussvotum sprach Bundesrätin Simonetta Sommaruga von rund 4'000 Verträgen – bestünden zahlreiche potenzielle Normenkonflikte. Und hier setze die Initiative an, indem sie klar festlege, dass bei Normenkonflikten die Verfassung vorzugehen habe.

In der Folge äusserten sich 17 Ständerätinnen und -räte zur Vorlage, wobei sich die Argumente mehr oder weniger wiederholten: Die Initiative sei konfus und widersprüchlich; der SVP wurde vorgeworfen sich damit nicht gegen fremde Richter, sondern gegen das eigene Bundesgericht zu wenden. Betont wurde zudem die Gefährdung schweizerischer Wirtschaftsinteressen. Die Verlässlichkeit der Schweiz würde bei einer Annahme des Begehrens auf dem Spiel stehen. Völkerrecht helfe zudem insbesondere Kleinstaaten, die ohne rechtliche Absicherung dem Recht des Stärkeren ausgesetzt wären.

Die Ständeräte der SVP sprachen sich für eine Annahme der Initiative aus, weil laut Werner Hösli (svp, GL) die «Macht des Volkes» geschützt werden müsse; gemäss Peter Föhn (svp, SZ) der zunehmenden Aushöhlung der Bundesverfassung durch internationale Bestimmungen Einhaltung geboten werden müsse; oder der Politikverdrossenheit begegnet werden müsse, die – so Alex Kuprecht (svp, SZ) – auch deshalb wachse, weil «die Menschen das Gefühl haben [...], dass die da oben in Bern sowieso machen, was sie wollen» – etwa bei der Umsetzung angemenner Volksinitiativen. Gefordert sei deshalb ein «bisschen mehr 'Switzerland first'».

Der Ständerat war sich also mehrheitlich einig darin, dass die Initiative abzulehnen sei. Weniger einig waren sich die Kantonsvertreterinnen und -vertreter hingegen darüber, ob die Normenkonflikte, die sich langfristig wohl noch häufen werden, gesondert geregelt werden müssten, oder ob die so genannte Schubert-Praxis genüge. Zur Frage stand folglich, ob man es wie bis anhin dem Bundesgericht überlassen wolle, zu regeln, wann Landesrecht ausnahmsweise Völkerrecht vorgehen solle. Nicht wenige Voten plädierten für den Gegenvorschlag Caroni. Letztlich setzte sich allerdings die Überzeugung durch, dass auch der Gegenvorschlag eine «fausse bonne idée» sei, wie sich Didier Berberat (sp, NE) ausdrückte.

In ihrem Schlussvotum wollte Justizministerin Simonetta Sommaruga klarstellen, dass es «grundfalsch» sei, das Völkerrecht mit Unterdrückung und Fremdbestimmung in Verbindung zu bringen. Sie wies auf verschiedene Geschäfte hin, mit denen die Problematik der Beziehung internationaler Verträge und innerstaatlichen Rechts angegangen werde – so etwa eine Erweiterung des obligatorischen Staatsvertragsreferendums oder die Anpassung der Symmetrie bei der Kündigung von Staatsverträgen. Die Bundesrätin hielt zudem Gericht über das Parlament: Man habe in der Debatte einige Male gehört, dass der Volkswille nicht richtig umgesetzt werde, diese Kritik richte sich aber eigentlich an die Volks- und Kantonsvertretung. Das Parlament habe ja bereits die Möglichkeit, im Einzelfall zu entscheiden, dass Landesrecht gegenüber internationalem Recht der Vorrang gegeben werden solle. Und wenn es dies nicht tue, dann habe es sicherlich gute Gründe dafür. Der Bundesrat empfehle die Initiative insbesondere deshalb zur Ablehnung, weil sie starre Regeln fordere und so die zahlreichen, heute bestehenden Möglichkeiten für pragmatische Einzelfalllösungen beschneide. Das Begehren verspreche zwar Klarheit im Verhältnis zwischen Landesrecht und internationalem Recht, schaffe aber grundsätzlich das Gegenteil, nämlich Rechtsunsicherheit. Dies wäre freilich – so die Magistratin abschliessend – auch beim diskutierten Gegenvorschlag der Fall.

Nach rund vierstündiger Debatte schritt die kleine Kammer zur Abstimmung. Das Stimmverhältnis von 27 zu 15 Stimmen für Nichteintreten auf den Gegenvorschlag Caroni widerspiegelte den doch recht grossen Wunsch nach Klärung, während die Initiative mit 36 zu 6 Stimmen letztlich recht deutlich zur Ablehnung empfohlen wurde.⁴⁷

MOTION
DATUM: 14.03.2018
MARC BÜHLMANN

Die Einführung eines **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** ist immer mal wieder Thema in den eidgenössischen Räten. So war etwa eine parlamentarische Initiative der SVP aus dem Jahr 2003 in der Vernehmlassung durchgefallen. Ein paar Jahre später wurden auch die Vorstösse abgelehnt, die im Rahmen der Ablehnung der Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen diskutiert worden waren. Die Begründung damals war, dass das Referendum, das sich gegen den Beschaffungsfonds richtete, eigentlich ein verkapptes Finanzreferendum sei. Ähnlich argumentierte Thomas Minder (parteilos, SH), der mit seiner Ende 2017 eingereichten Motion einen neuerlichen Anlauf wagte. Die Vorstösse für eine Volksabstimmung zu den Olympischen Winterspielen oder für eine

Grundsatzabstimmung zur Beschaffung eines neuen Kampffjets seien «Pro-Forma-Finanzreferenden», so Minder. Es sei nicht einsichtig, weshalb das Parlament bestimmte Infrastruktur- und Investitionsprojekte in Bundesgesetze kleide, um ein Referendum zu ermöglichen, andere aber nicht. Hier verwies der Schaffhauser Ständerat neben der Gripen-Beschaffung auch auf die Sanierung des Gotthard-Strassentunnels und die Kohäsionsmilliarde. Diese beliebigen ad-hoc Entscheidungen des Parlaments stünden der direkten Demokratie aber schlecht an. Diese müsse vielmehr «vorhersehbaren und rechtsgleichen Spielregeln gehorchen», so Minder. In seiner Begründung zum Vorstoss wollte Minder zwar keine konkreten Beträge für eine mögliche Referendumsergreifung festlegen, zeigte aber auf, dass sich im relativen Vergleich mit den Kantonshürden für den Bund ein Betrag in der Höhe von CHF 250 Mio. als mögliche Schwelle ergeben würde, bei der ein fakultatives Finanzreferendum ergriffen werden könnte. Dies wäre gleichbedeutend mit etwa zehn Projekten pro Jahr, die dem Finanzreferendum unterstellt wären. Diese Projekte würden vorwiegend die Armee, die Entwicklungszusammenarbeit und den Strassenverkehr betreffen.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Er verwies auf die mehrheitlich ablehnende Haltung bei der Vernehmlassung zur erwähnten parlamentarischen Initiative der SVP und machte geltend, dass es mit einem solchen neuen Instrument nicht nur zu Verzögerungen käme, sondern dass der Bund auch die Flexibilität in finanzpolitischen Fragen verlieren würde. Die Regierung wies zudem darauf hin, dass ein Finanzreferendum nicht mittels Gesetzesänderung (wie von der Motion gefordert), sondern mittels Verfassungsänderung eingeführt werden sollte.

Der Ständerat behandelte den Vorstoss Minder in der Frühjahrsession 2018. Der Vorschlag von Peter Hegglin (cvp, ZG), den Vorstoss an die SPK-SR zur Vorprüfung zuzuweisen, stiess in der kleinen Kammer auf offene Ohren. Er habe durchaus Sympathien für die Idee, so der Zuger. Aber auf nationaler Ebene gebe es andere Instrumente, die für eine Budgetdisziplin sorgten, so etwa die Schuldenbremse oder das Zweikammersystem. Die Kommission solle die Thematik auch deshalb vertieft ausloten, weil die vom Bundesrat aufgeworfene Frage, ob ein fakultatives Finanzreferendum via Gesetzes- oder Verfassungsänderung eingeführt werden müsste, von Bedeutung sei.⁴⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 15.06.2018
MARC BÜHLMANN

Bei den Schlussabstimmungen der beiden Räte zeigte sich wenig überraschend das gleiche Bild wie bei den jeweiligen Debatten. Der Ständerat hiess den Bundesbeschluss über die **Volksinitiative «Schweizer Recht statt fremde Richter (Selbstbestimmungsinitiative)»** mit der Empfehlung zur Ablehnung des Volksbegehrens mit 38 zu 6 Stimmen ohne Enthaltungen gut. Die sechs Stimmen stammten von den fünf SVP-Ständeräten sowie von Thomas Minder (parteilos, SH). Und auch im Nationalrat lehnte die geschlossene SVP-Fraktion den Bundesbeschluss ab, kam aber mit 68 zu 129 Stimmen (keine Enthaltungen) nicht dagegen an.⁴⁹

MOTION
DATUM: 24.09.2018
MARC BÜHLMANN

Nur wenige Tage nachdem der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen zum gleichen Thema keine Folge gegeben hatte, empfahl auch die Mehrheit der SPK-SR mit 5 zu 3 Stimmen (2 Enthaltungen) die Einführung des **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** zur Ablehnung. Der Ständerat hatte die Motion Minder (parteilos, SH) zu diesem Thema in der Frühjahrsession zur Vorprüfung an die SPK-SR verwiesen. Die Kommission nahm zwar zur Kenntnis, dass das Instrument auf kantonaler Ebene gut funktioniere, begründete ihre ablehnende Haltung aber damit, dass die eidgenössische Ebene mit den Kantonen nicht zu vergleichen sei. In den Kantonen würde mit dem Finanzreferendum über Infrastrukturvorhaben abgestimmt, während auf Bundesebene Gesetzesbeschlüsse gefasst würden, die den Bund zu finanziellem Engagement beauftragten. Diese Beschlüsse unterstünden in der Mehrzahl bereits dem Referendum. Zudem sei auf lokaler Ebene die Mehrheit der Stimmbevölkerung von zu finanzierenden Projekten direkt betroffen, während sich Bundesausgaben nur auf eine Region konzentrieren könnten. Im Interesse des nationalen Ausgleichs seien solche Ausgaben aber nötig und sollten nicht mittels Finanzreferendum gesamtschweizerisch zur Disposition gestellt werden können. Die Kommissionsminderheit verwies auf die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen oder die Olympischen Spiele, deren Finanzierungskredite nur mit unschönen Kniffen und speziellen Konstrukten dem Referendum hätten unterstellt werden können. Für solche Ausgaben müsse das Finanzreferendum geschaffen werden.

«Weshalb müssen wir über Kuhhörner abstimmen, aber nicht über 5 Milliarden Franken, die ihr in Bern leichtsinnig ausgebt?» zitierte Finanzminister Maurer «die Stimme des Volkes». Staatspolitisch habe er durchaus Verständnis für solche Fragen

und das Anliegen der Motion Minder. Allerdings stelle sich auch die Frage nach dem Funktionieren des Staates. Mit der Ausgabenbremse und der Schuldenbremse seien Parlament und Bundesrat gezwungen, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten. Die eidgenössische Ausgabenpolitik, die auch auf intensiven Diskussionen und Fachwissen basiere, funktioniere also gut – ein Argument, dass Ueli Maurer gegen die wissenschaftlichen Befunde der grösseren Ausgabendisziplin durch Kantone mit Finanzreferendum ins Feld führte. Eine Volksabstimmung mit Hilfe eines Finanzreferendums sei vor allem in jenen Bereichen zu erwarten, in denen dann politische und eben nicht mehr sachliche Diskussionen geführt würden. Dies ziehe nicht nur Verzögerungen nach sich, sondern mache auch die Interpretationen des Abstimmungsergebnisses schwierig. So wünschbar ein Finanzreferendum also staatspolitisch sei, so wenig würde es dem Finanzhaushalt helfen, «denn der ist in Ordnung». Das schien auch die Mehrheit des Ständerats so zu sehen: Mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde die Motion Minder abgelehnt.⁵⁰

MOTION
DATUM: 17.09.2020
MARC BÜHLMANN

Für Beat Rieder (cvp, VS) hatte die Corona-Pandemie verdeutlicht, dass die gesetzlichen Grundlagen fehlen, mit der die Institutionen der direkten Demokratie auch in einer ausserordentlichen Lage funktionieren. Rieder spielte in der Begründung für seine Motion «**Bewahrung der demokratischen Rechte**» auf die Notverordnungen des Bundesrats an, auf deren Grundlage das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden im Rahmen eines Fristenstillstands verboten worden war und die zu einer Verschiebung der geplanten eidgenössischen Abstimmungen von Mai auf September 2020 geführt hatten. Er forderte deshalb von der Regierung, dass sie solche Massnahmen in einem ordentlichen Bundesgesetz regle. Damit die Institutionen auch in Ausnahmesituationen funktionierten, müsse zudem «digitale Kompetenz und digitale Bereitschaft» gefördert werden.

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, da er im Bereich der Ausübung der politischen Rechte keinen Handlungsbedarf sehe. Vor dem Hintergrund von Covid-19 seien aber die Prozesse der Durchführung von Abstimmungen und Wahlen und der Ausübung der Volksrechte zu überprüfen. Digitalisierung werde zudem vom Bundesrat in der Legislaturplanung als zentrales Anliegen behandelt, somit brauche es dazu keine weiteren Vorstösse mehr.

In der Herbstsession 2020 machte Beat Rieder jedoch eindringlich darauf aufmerksam, dass der Bundesrat nicht Prozesse überprüfen solle, sondern dass das Parlament als Gesetzgeber bestimmen müsse, wie solche Prozesse in Krisenzeiten organisiert werden müssten. Er stellte die rhetorische Frage, was gewesen wäre, wenn Covid-19 wenige Monate früher, während der eidgenössischen Wahlen 2019 ausgebrochen wäre. Bundeskanzler Walter Thurnherr versuchte darauf aufmerksam zu machen, dass der Bundesrat den Fristenstillstand auch deshalb beschlossen habe, weil das Parlament aufgrund des Sessionsabbruchs im März nicht mehr tagte und gemäss geltenden Fristen etwa der Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative nicht mehr hätte debattiert werden können. Für eine Verschiebung von Abstimmungen sei der Bundesrat zudem nicht auf Notrecht angewiesen, sie liege laut dem Bundesgesetz über die politischen Rechte in dessen Kompetenz. Auch Thomas Minder (parteilos, SH) sprach sich gegen eine gesetzliche Regelung eines Fristenstillstands aus, da man so aus einer ausserordentlichen Massnahme eine Regel mache. Die Kantonsvertreterinnen und -vertreter entschieden sich jedoch mit 32 zu 3 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) sehr deutlich für Annahme der Motion.⁵¹

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Verschiedene Resultate der Gesamterneuerungswahlen vom Vorjahr waren Anlass für Vorstösse mit **Reformvorschlägen für die Nationalratswahlen**. Der Umstand, dass erstmals seit 1979 kein Vertreter des französischsprachigen Berner Juras in den Nationalrat gewählt wurde, bewegte den Kanton Bern zur Einreichung einer Standesinitiative (12.314), die eine Zusicherung einer adäquaten Anzahl Sitze für sprachliche Minderheiten in mehrsprachigen Kantonen fordert. Das Begehren war im Berichtsjahr von der SPK-NR und der SPK-SR noch nicht behandelt worden. Eine Motion der FDP-Liberale Fraktion (12.3374) und eine Motion Frehner (svp, BS) (12.3050) forderten ein Verbot von Listenverbindungen. Wahltaktische Überlegungen hätten zu Verzerrungen des Wählerwillens geführt. Frehner (svp, BS) führte in seiner Begründung das Beispiel seines eigenen Kantons an, in welchem die abgewählte grüne Nationalrätin Anita Lachenmeier (gp, BS) zwar etwa dreimal mehr Stimmen als der neu gewählte Markus Lehmann (cvp, BS) erhalten habe, letzterer aber dank der Listenverbindung der

STANDESINITIATIVE
DATUM: 26.11.2012
MARC BÜHLMANN

CVP mit GLP, EVP und BDP den Sitz erobern konnte. In seiner Stellungnahme wies der Bundesrat darauf hin, dass Listenverbindungen in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich kontinuierlich zugenommen hätten und eine Folge des Sitzzuteilungsverfahrens Hagenbach-Bischoff seien. Vor- und Nachteile dieses bewährten Systems würden sich die Waage halten und eine Änderung sei nicht angezeigt. Die Verzerrungen seien primär Folge der sehr unterschiedlichen Grösse der Kantone als Wahlkreise und ein Verbot von Listenverbindungen käme lediglich einer Symptombekämpfung gleich. Beide Motionen wurden im Berichtsjahr noch nicht behandelt. Eine Korrektur dieser Verzerrung mit Hilfe eines alternativen Wahlverfahrens, des so genannten „doppelten Pukelsheim“, schlug eine Motion Minder (parteilos, SH) (12.3711) vor. Mit dem doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren werden Sitze in einem ersten Schritt auf die Parteilisten gemäss nationalem Wähleranteil und erst in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Kantone verteilt. Damit würden nicht nur Listenverbindungen obsolet, sondern auch Verzerrungen des Wählerwillens würden zumindest verkleinert. Diese Idee, die bereits Gegenstand mehrerer früherer erfolgloser Vorstösse (Po. 03.3377 (Genner), Po. 07.3884 (Waber), Pa.lv. 09.410 (Zisyadis)) sowie verschiedener kantonaler Reformen war, fand jedoch weder beim Bundesrat noch in der kleinen Kammer genügend Anhänger. Der Bundesrat wollte erst die Entwicklungen in den Kantonen abwarten, weil die Wahlprozedere möglichst auf allen föderalen Stufen gleich sein sollten. Die ablehnende Haltung gegenüber der Einführung des doppelten Pukelsheim in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Stadt und St. Gallen weise auf eine gewisse Skepsis in der Bevölkerung hin, auch wenn das Verfahren in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen eingeführt worden sei. Eine Motion Girod (gp, ZH) (11.4193) schliesslich griff die Diskussionen um die Informationsbroschüre der Bundeskanzlei anlässlich der Gesamterneuerungswahlen wieder auf. Die mit dem Titel „In der Kürze liegt die Würze“ versehene Wahlbroschüre erklärte mit Hilfe von Vergleichen aus der Gastronomie das Wahlprozedere und stellte die Parteien vor. Der Motionär wollte die Bundeskanzlei verpflichten, Wahlunterlagen zukünftig objektiv zu gestalten und auf klare Information der Wählerschaft zu fokussieren. Die Motion wurde vom Bundesrat abgelehnt, da damit eine 2007 beschlossene Darstellung der Parteien nicht mehr möglich sei. Obwohl die Exekutive die Kritik des Motionärs nicht teilte, versprach der Bundesrat den Anregungen im Hinblick auf eine neue Wahlanleitung für 2015 Rechnung zu tragen.⁵²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.11.2013
MARC BÜHLMANN

2012 und 2013 war es in drei Fällen zur Situation gekommen, dass die Räte sich **bei Volksbegehren nicht auf eine Empfehlung einigen** konnten. Ein Patt hatte bei der Bauspar-Initiative und der Initiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ sowie bei der Abzockerinitiative bestanden. Minder (parteilos, SH) stiess sich daran, dass der Bundesrat in allen drei Fällen trotz fehlender parlamentarischer Empfehlung seine eigene Meinung zu den Vorlagen verbreitete. Minder wollte dem mit Hilfe einer im Berichtsjahr eingereichten, aber noch nicht behandelten parlamentarischen Initiative einen Riegel schieben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerats empfahl noch Ende Jahr mit 4 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen, dem Vorstoss keine Folge zu geben, und begründete dies damit, dass der Bundesrat auch und gerade bei fehlender Empfehlung des Parlamentes informieren müsse. Die Kommission verwies dabei auch auf die deutliche Ablehnung der Volksinitiative „Volksouveränität statt Behördenpropaganda“ im Jahr 2008, die eine starke Einschränkung der behördlichen Information verlangt hätte.⁵³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 20.03.2014
MARC BÜHLMANN

Die 2013 von Thomas Minder (parteilos, SH) eingereichte parlamentarische Initiative, die ein **Verbot für Stellungnahmen durch den Bundesrat** zu Volksinitiativen in jenen Fällen forderte, in denen sich Stände- und Nationalrat in ihrer Empfehlung uneinig sind, fand in der kleinen Kammer keinen Anklang. Die Mehrheit der Kantonsvertreter, nämlich 31, stimmte gegen Folge geben und hielt sich dabei an die Empfehlung ihrer SPK-SR, die darauf hinwies, dass bei einem Patt die Regierung sogar die Pflicht habe, die Bevölkerung umfassend zu informieren. Minder vermochte nur drei Ratsmitglieder zu überzeugen. 2012 und 2013 war es bei den beiden Bauspar-Initiativen, und der Abzockerinitiative zu uneinheitlichen Parolen zwischen den Kammern gekommen.⁵⁴

PARLAMENARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.12.2015
MARC BÜHLMANN

Obwohl sich beide Räte im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte erst 2014 gegen einen Automatismus für eine **Nachzählung von Volksabstimmungen bei knappem Ergebnis** ausgesprochen hatten, forderte Thomas Minder (parteilos, SH) bereits Mitte 2015 per parlamentarischer Initiative einen solchen einzuführen. Anlass war das knappe Resultat bei der RTVG-Vorlage am 14. Juni 2015, das mit einer Differenz von 0,16% oder 3'649 Stimmen angenommen wurde – das bisher knappste Resultat bei einer eidgenössischen Urnenabstimmung. Minder erwähnte in der Ratsdebatte ein Beispiel aus seiner Wohngemeinde Neuhausen, wo bei rund 5'500 Abstimmenden 65 ungültige Stimmzettel gezählt wurden, wohingegen es in der Stadt Schaffhausen gerade mal einen ungültigen Stimmzettel gegeben habe. Dies sei ein Beispiel dafür, wie sensibel Auszählen sei. Aus diesem Grund müsse bei sehr knappen Resultaten ein Automatismus spielen. Einen solchen gebe es überdies auch in einigen Kantonen, z.B. in Bern, Graubünden, St. Gallen, Zug oder Zürich, wo bei Differenzen zwischen 0,1 und 0,4% automatisch nachgezählt werde. Minder schlug für die nationale Ebene 0,3% vor.

Die SPK-SR lehnte das Begehren knapp mit 5 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung ab. Die Mehrheit stiess sich am Umstand, dass erst kürzlich über das Anliegen legiferiert worden sei. Die wichtigsten Argumente gegen einen Automatismus seien deshalb nach wie vor die gleichen: Auch eine Nachzählung könne fehlerhaft sein, eine Prozentschwelle sei willkürlich und auch noch so knappe Mehrheitsentscheide seien zu akzeptieren. Man müsse zudem Vertrauen haben in die Arbeit der Zählbüros in den Kantonen und Gemeinden. Die Minderheit machte freilich geltend, dass die Legitimation knapper Entscheide leide, wenn die Stimmbürgerschaft davon ausgehen müsse, dass (knappe) Resultate auch anders hätten ausfallen können. Die Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte sei zudem im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen sehr rasch erledigt worden; die Frage der knappen Abstimmungsergebnisse sei damals zu wenig gründlich geprüft worden, was man jetzt nachholen könnte. Darauf schien allerdings fast niemand in der kleinen Kammer Lust zu haben: Die Initiative wurde mit 39 zu 2 Stimmen deutlich versenkt.⁵⁵

PARLAMENARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.10.2018
MARC BÜHLMANN

Mit der in der Presse als «Kuhhandel» bezeichneten Verknüpfung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung wurde auch eine juristische Diskussion laut, die sich um das Thema **«Einheit der Materie»** drehte. Dieser Grundsatz ist ein wichtiger Bestandteil bei der Entscheidung, ob eine Volksinitiative gültig ist oder nicht. Er verlangt, dass zwei verschiedene Sachfragen nicht in ein und der gleichen Abstimmungsvorlage verknüpft werden dürfen, weil sonst die Gefahr besteht, dass Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ihre Präferenzen nicht klar äussern können. Wenn etwa die eine Sachfrage bei einer Person auf Zustimmung, die andere aber auf Ablehnung stösst, kann eigentlich weder ein Ja noch ein Nein in die Urne gelegt werden. Ob und wann «zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht» (BG über die politischen Rechte, Art. 75 Abs. 2), ist freilich Interpretationssache. Die Frage, die sich Thomas Minder (parteilos, SH) stellte und gleich in eine parlamentarische Initiative verpackte, war, ob die Einheit der Materie auch für Behördenvorlagen gelten müsse, die dem Referendum unterstellt sind. In seiner schriftlichen Begründung zu seinem Vorstoss zitierte der Schaffhauser juristische Literatur, die sich darauf stützt, dass es unerheblich sei, wer Urheber einer Abstimmungsvorlage sei, dass der Grundsatz also auch für Bundesbeschlüsse zu gelten habe. Es sei nun aber an der Bundesversammlung zu entscheiden, ob sie dies auch so sehe.

Eine 6 zu 4-Mehrheit (bei 2 Enthaltungen) der SPK-SR sah das in der Tat so und gab der parlamentarischen Initiative Folge. Es sei zwar schwierig, diesen Grundsatz immer einzuhalten, die vom Parlament verabschiedeten Gesetze sollten aber den gleichen Anforderungen genügen wie Volksinitiativen, weshalb ein entsprechendes Gesetz geprüft werden solle.⁵⁶

PARLAMENARISCHE INITIATIVE
DATUM: 16.08.2019
MARC BÜHLMANN

Mit 13 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen gab die SPK-NR der parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) keine Folge. Es sei in der Praxis kaum möglich, zu entscheiden, ob die **Einheit der Materie** bei Erlassen der Bundesversammlung gegeben sei. Ob ein, wie von Minder geforderter, sachlicher Zusammenhang von Teilen einer Vorlage bestehe – immerhin eine Grundlage für den Entscheid über die Gültigkeit einer Volksinitiative –, könne in der Praxis bei Erlassen nicht «trennscharf» beurteilt werden. Zudem könne eine solche Forderung den Spielraum des Parlaments beim Finden von Kompromisslösungen zu stark einschränken, so die Kommissionsmehrheit bei ihrer Begründung. Eine Vorlage könne per Referendum bekämpft werden, wenn man mit der Verknüpfung unterschiedlicher Themen nicht einverstanden sei. Die starke

Kommissionsminderheit war allerdings der Meinung, dass Erlasse gleich behandelt werden sollten wie Volksbegehren. Ungeachtet dessen ging die Initiative anschliessend zurück an die SPK-SR, die ihr bereits Folge gegeben hatte.⁵⁷

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 19.02.2020
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR der zuvor von ihrer Schwesterkommission gutgeheissenen parlamentarischen Initiative Minder (parteilos, SH) für die Wahrung der **Einheit der Materie** auch bei Erlassen nicht Folgegeben wollte, musste die SPK-SR entscheiden, ob sie dem Ständerat Antrag für Folgegeben stellen wollte.

Mit 8 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen entschied sich die Kommission dagegen und kam damit auf ihren ursprünglichen Entscheid zurück. Man sei zum Schluss gekommen, dass es genügend Spielraum für Kompromisse geben müsse und die Räte die Möglichkeit haben sollten, verschiedene Themen zu verknüpfen, damit ein Konsens gefunden werden könne. Aufgabe des Parlaments sei es, «gesetzgeberische Lösungen für gesellschaftliche Probleme zu suchen». Ein von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenes gesetzlich geregeltes Verbot sei nicht zielführend, weil es verhindere, dass durch Kombination verschiedener Gegenstände möglichst breite Mehrheiten geschaffen werden können. Wenn die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit der Verknüpfung sachfremder Themen nicht einverstanden seien, könnten sie dies an der Urne kundtun und eine entsprechende Vorlage ablehnen. Interessant war dabei die Begründung hinsichtlich der ursprünglichen Kritik des Vorstosses, nämlich der Gefahr, dass bei Fehlen einer Einheit der Materie die unverfälschte Stimmabgabe nicht möglich sei. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern seien auch im Alltag damit vertraut, Vorteile und Nachteile gegeneinander abzuwägen, betonte die Kommission. Es sei auch bei solchen verknüpften Vorlagen so, dass sie abgelehnt würden, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten zwar gewisse Vorteile fänden, die Nachteile insgesamt aber überwiegen. Von der Kommission nicht angesprochen wurde jedoch die Frage, weshalb dies bei Gesetzesvorlagen, nicht aber bei Volksinitiativen der Fall sein soll, bei der das Fehlen der Einheit der Materie ja Grund für eine Ungültigerklärung bleibt.⁵⁸

PARLAMETARISCHE INITIATIVE
DATUM: 03.06.2020
MARC BÜHLMANN

Die SPK-SR beantragte dem Ständerat, die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), die den Grundsatz der **Einheit der Materie** auch für Bundeserlasse forderte, abzulehnen. Dies, nachdem sie das Begehren zuerst gutgeheissen, nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Schwesterkommission aber umgeschwenkt war. Andrea Caroni (fdp, AR) erörterte in der entsprechenden Sommersessions-Debatte 2020 in der kleinen Kammer für seine Kommission diesen Stimmungswandel. In der Bundesverfassung sei explizit vorgesehen, dass der Grundsatz für Verfassungsrevisionen gelte, nicht aber für Bestimmungen des Gesetzgebers. Man habe also bei der Verfassung strenger sein wollen als beim Gesetzgebungsprozess, wo ein gewisser Spielraum bestehen müsse. Die Willensfreiheit sei zudem bei Paketen – also Gesetzesvorlagen mit Verknüpfungen von eigentlich sachfremden Teilen – nicht eingeschränkt. Die Stimmberechtigten könnten sagen, ob sie dieses Paket wollten oder nicht. «Nein» sagen könne zudem auch, wer grundsätzlich gegen Paketlösungen sei. Schliesslich sei das Kriterium der Einheit der Materie «extrem wolkig» und man würde eigentlich immer einen Zusammenhang finden. Man würde Gefahr laufen, dass das Kriterium nicht rechtlich, sondern politisch verwendet würde. Thomas Minder meldete sich anschliessend als Urheber des Vorstosses zu Wort. Es zeige sich, dass nun selbst Juristinnen und Juristen «mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben». Der Bundesrat selber lege kein Gesetz vor, das nicht der Einheit der Materie entspreche. Es sei dem Parlament vorbehalten, eine bundesrätliche Vorlage dann in unterschiedliche Erlasse aufzuteilen, aber diese Ergänzung einer Vorlage mit zahlreichen weiteren Themen sei nicht der Sinn der Sache. Es sei ein «seltsames staatspolitisches Verständnis», wenn Einheit der Materie auf Verfassungsstufe gelten solle, «wenn das Volk legiferiert», nicht aber «wenn wir auf Bundesebene legiferieren» – so Minder. Kompromisse seien auch ohne Pakete möglich, wenn diese gesplittet und Kuhhandel sozusagen sequentiell getätigt würden. Eine 28 zu 11 Stimmen-Mehrheit des Ständerats sah dies jedoch wie dessen Kommission und versenkte den Vorschlag.⁵⁹

Die Demokratie sei «infiziert», das Virus schnüre «den Volksrechten die Luft ab» oder die direkte Demokratie sei «in Gefahr», titelten verschiedene Medien die Diskussionen um die **Auswirkung von Covid-19 auf die Sammlung von Unterschriften für Referenden und Volksinitiativen**. In der Tat hatte der Bundesrat während des ersten Lockdowns einen **Fristenstillstand** beschlossen – zwischen 21. März und 31. Mai 2020 war das Sammeln von Unterschriften verboten. Zwar wurden in der Folge die üblichen Sammelfristen um diese fehlenden 72 Tage verlängert, die Komitees beklagten sich aber, dass das Sammeln von Unterschriften wegen Abstandsregeln, Versammlungs- und Verbotensverboten stark erschwert sei. Leute, die für eine Unterschrift angesprochen würden, hätten teilweise «geharnischt reagiert», gab etwa Franz Grüter (svp, LU) zu Protokoll, der für seine Initiative für ein «E-Voting-Moratorium» Unterschriften sammelte. Man sei deshalb mit der Sammlung «massiv in Rückstand geraten». In der Tat gelte für die Initiative, die einen Stopp der Versuche für E-Voting verlangt hätte, als «erste Volksinitiative», die von Corona gestoppt worden sei, wie die Aargauer Zeitung Ende Juni 2020 vorrechnete.

Verschiedene Komitees gelangten in der Folge mit einem **Brief an den Bundesrat**, in dem sie eine Verlängerung der Sammelfristen forderten. Trotz Unterstützung der SPK-NR stiess die Forderung bei der Regierung auf taube Ohren. In den Medien wurde einerseits dieser Entscheid kritisiert, andererseits die Argumentation des Bundesrates unterstützt, wonach ein Eingriff des Bundesrates per Notrecht in die Verfassung, wo die Fristen definiert sind, ein «gefährliche[s] Präjudiz» darstelle. Hingegen setzte der Bundesrat im Rahmen der Beratungen um das Covid-19-Gesetz in der Herbstsession 2020 die von Thomas Minder (parteilos, SH) vertretene Forderung um, die Stimmrechtsbescheinigungen zu erlassen. In der Folge konnten die Komitees also darauf verzichten, innerhalb der ihnen zur Verfügung stehenden Frist die gesammelten Unterschriften von den Gemeinden beglaubigen zu lassen. Für eine befristete Dauer sollte die Bundeskanzlei die Beglaubigung nach Ablauf der Fristen durchführen. Damit bleibe den Komitees «100 Tage Zeit fürs Sammeln, wie es in der Verfassung steht, und nicht nur 80», freute sich Daniel Graf, Gründer der Unterschriftensammelplattform «WeCollect» in der NZZ – freilich war jedoch 2013 die ursprüngliche Frist von 90 Tagen wegen des Aufwands der Stimmrechtsbescheinigung um 10 Tage verlängert worden.

Trotz dieser Massnahme des Bundesrates kämen wohl viele Volksbegehren nicht zustande, weil die «Face-to-Face-Demokratie [...] völlig eingebrochen» sei, erörterte etwa Oswald Sigg gegenüber den Medien, der für den erneuten Anlauf für seine Initiative «für ein bedingungsloses Grundeinkommen» Unterschriften sammelte. Entsprechend versuchten es verschiedene Komitees auch mit neuen Sammelformen. So wurden beispielsweise vermehrt Sammelplattformen wie etwa «WeCollect» bemüht. Das Komitee, das – letztlich erfolglos – ein Referendum gegen die Covid-19-App lancierte, schaltete gar in verschiedenen Regionalzeitungen Anzeigen mit Unterschriftenbogen.

Als Folgen der Schwierigkeiten des Sammelns machten die Medien nicht nur ein vermehrtes Scheitern an den Sammelhürden aus, sondern auch einen merklichen **Rückgang der Zahl lancierter Volksbegehren**. In der Tat wurden 2020 lediglich vier Initiativen lanciert – im Schnitt wurden seit 1979 für doppelt so viele Begehren pro Jahr Unterschriftensammlungen gestartet. Diskutiert wurde in den Medien zudem, dass die Balance zwischen direkter und repräsentativer Demokratie aus dem Gleichgewicht geraten könnte, wenn schwächer werdende Referendumsdrohungen dem Parlament mehr Spielraum lassen würden. Freilich nahm die Zahl ergriffener Referenden gar eher wieder zu und auch die Lancierung neuer Volksbegehren stieg ab 2021 wieder an: 2021 wurden neun neue Volksbegehren lanciert.

Dass die direkte Demokratie unter der Pandemie leide, zeige auch die **Absage der Landsgemeinden** in den Kantonen Glarus und Appenzell-Innerrhoden, urteilte die NZZ Ende August 2020. In Appenzell Innerrhoden, wo die Landsgemeinde 2020 und 2021 durch Urnengänge ersetzt wurde, wurde eine Stimmrechtsbeschwerde eingereicht. Diese wurde Anfang März 2022 vom Bundesgericht allerdings abgewiesen.⁶⁰

Die 182 zu 1 Stimmen im Nationalrat liessen darauf schliessen, dass die Motion Dobler (fdp, SG), die bei eidgenössischen Abstimmungen auf dem Stimmzettel einen **Hinweis auf bestehende indirekte Gegenvorschläge** verlangt, auf den ersten Blick «nachvollziehbar und sympathisch» sei, führte Mathias Zopfi (gp, GL) als Sprecher der SPK-SR die **ständerrätliche Debatte** zum Vorstoss in der Wintersession 2022 ein. Der Kommission habe allerdings ein zweiter Blick genügt, um die Ablehnung der Motion zu beantragen. Im Gegensatz zum Motionär sei die Kommission der Meinung, dass die

Willensbildung durch zusätzliche Informationen auf dem Stimmzettel nicht gefördert, sondern im Gegenteil gefährdet werde. Ein indirekter Gegenvorschlag sei ein politisches Argument und gehöre deshalb sicher nicht auf den Stimmzettel, der möglichst schlicht bleiben und nicht mit Hinweisen überladen werden soll. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger seien sehr wohl in der Lage, sich zum Beispiel im Abstimmungsbüchlein über bestehende Gegenvorschläge zu informieren. In der Tat war die Information über indirekte Gegenvorschläge in den Abstimmungserläuterungen mit deren Überarbeitung 2018 stark verbessert worden. Einen Minderheitsantrag auf Annahme gab es nicht, obwohl die SPK-SR die Ablehnungsempfehlung mit 9 zu 1 Stimmen und 1 Enthaltung beschloss. Weil er als Einziger in der Kommission für die Motion gestimmt habe, habe er auf einen Antrag verzichtet, so Thomas Minder (parteilos, SH). Er fände es aber eigentlich «logisch», wenn auf dem Stimmzettel vermerkt würde, über welche Alternativen Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verfügten beziehungsweise welche Folgen die Ablehnung einer Initiative habe. Er denke nicht, dass alle Stimmberechtigten wüssten, was ein indirekter Gegenvorschlag sei. Auch Bundeskanzler Walter Thurnherr ergriff das Wort und führte für den Bundesrat, der die Motion ebenfalls zur Ablehnung empfohlen hatte, aus, dass das geltende Recht vorsehe, dass Abstimmungsfragen neutral formuliert sein und keinen Informationsauftrag erfüllen müssen. Es wäre unzulässig, ein Argument für oder gegen eine Vorlage in die Abstimmungsfrage einzufügen, und auch «demokratiepolitisch problematisch», wenn Hinweise auf Stimmzetteln die Meinungsbildung beeinflussen würden. Ohne Abstimmung lehnte die kleine Kammer die Motion in der Folge ab.⁶¹

1) APS-Zeitungsanalyse 2021 – Institutionen und Volksrechte

2) Pa.Iv. 11.491 (gesamthafte Wahl): Bericht der SPK-S vom 3.4.12; Pa.Iv. 11.495 (zeitversetzte Wahl): Bericht der SPK-S vom 2.4.12; SGT, 4.4. und 7.4.12; NZZ, 25.4.12.

3) AB SR, 2013, S. 89 f.; AZ, 7.3.13

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

5) AB SR, 2020, S. 589 ff.

6) BRG 11.049; AB SR, 2012, S. 191 ff., 1036 ff. und 1260; AB NR, 2012, S. 1436 ff., 2051 und 2282; TA, 4.2.12; NZZ, 18.9.12.

7) Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.18

8) Medienmitteilung SPK-NR vom 1.2.19

9) AB NR, 2020, S. 1132; Bericht SPK-NR vom 8.11.19; Medienmitteilung SPK-NR vom 14.11.19

10) Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung SPK-NR vom 14.11.19; Medienmitteilung SPK-NR vom 20.8.20;

Vorentwurf Bundespersonalgesetz; Vorentwurf und Bericht SPK-NR vom 8.11.19

11) Bericht SPK-NR vom 14.8.2020; Stellungnahme BR vom 21.10.2020; Vernehmlassungsbericht zu 16.438

12) AB SR, 2021 S. 34

13) AB SR, 2021, S. 863 ff.; Pa.Iv. 17.442; 24H, 17.9.21

14) AB SR, 2021 S. 866; Bericht SPK-SR vom 17.8.21

15) AB SR, 2022, S. 64 ff.; Blick, 4.3.22

16) Pa.Iv. 11.468; AB SR, 2011, S. 1297 ff.; WW, 15.12.11; TA, 23.12.11.

17) Pa.Iv. 11.448 (Berberat): AB SR, 2012, S. 235 ff.; Pa.Iv. 12.401 (Minder); AB SR, 2012, S. 836 ff.; Mo. 11.4029; AB NR, 2012, S.

536; AB SR, 2012, S. 971 ff.; Medienmitteilung BR vom 30.11.12; NZZ, 31.1.12; SGT und NLZ, 10.3.12; SGT, 1.5.12; TA, 21.9.12;

Presse vom 25.9.12; NZZSO, 28.10.12; NZZ, 28.11.12.

18) Bericht IK-N vom 2.7.2015; Bericht IK-N vom 2.7.2015 (Müller); Bericht RK-S vom 14.8.2015; Bericht RK-S vom 14.8.2015

(Müller); Medienmitteilung APK-NR vom 1.6.2015; Medienmitteilung Büro-NR vom 1.6.2015; Medienmitteilung Büro-NR vom

21.8.2015; NZZ, 6.5.15; AZ, Blick, LMD, LZ, NZZ, TA, 7.5.15; AZ, Blick, TA, 8.5.15; AZ, Blick, LT, LZ, SGT, TA, 9.5.15; So, So-Bli, SoZ,

10.5.15; AZ, BZ, BaZ, Blick, LZ, Lib, NZZ, SGT, TA, 11.5.15; AZ, BZ, Blick, LMD, LT, LZ, NZZ, SGT, TA, 12.5.15; AZ, BZ, Blick, Lib, NZZ,

TA, WW, 13.5.15; AZ, NZZ, TA, 15.5.15; AZ, BZ, LZ, TA, 16.5.15; SO, So-Bli, SoZ, 17.5.15; SGT, 18.5.15; LT, SGT, 19.5.15; Lib, 20.5.15;

Lib, NZZ, TA, 21.5.15; Bund, SGT, 22.5.15; AZ, BaZ, LT, NZZ, 23.5.15; SO, 24.5.15; NZZ, 30.5.15; So, So-Bli, 31.5.15; AZ, BZ, BaZ,

Blick, CdT, LT, LZ, Lib, NZZ, SGT, 2.6.15; Blick, TA, 3.6.15; Blick, WW, 4.6.15; SoZ, 7.6.15; Blick, 8.6.15; So-Bli, 14.6.15; NZZ,

20.6.15; BZ, 27.6.15; BZ, BaZ, Blick, LZ, NZZ, SGT, TG, 3.7.15; AZ, BaZ, Blick, NZZ, 4.7.15; SoZ, 5.7.15; NZZ, 6.7.15; SoZ, 19.7.15;

BLZ, BZ, LT, NZZ, TG, 15.8.15; BZ, NZZ, 22.8.15; BZ, 5.9.15; NZZ, TA, 17.10.15; NZZ, 18.11.15; SoZ, 6.12.15; SO, 13.12.15; AZ, 4.3.,

15.3., 1.4.16; NZZ, 1.11.16

19) LZ, SGT, 15.3.17; AZ, 16.3.17; TA, 8.5.17; SoZ, 14.5.17; TG, 15.5.17; BaZ, 27.5.17; SGT, 6.6.17; Blick, 16.6.17; SGT, 17.6.17; LZ,

23.6.17; LT, 30.6.17; So-Bli, 16.7.17; LZ, 6.9.17; NZZ, 12.9.17; CdT, Lib, TG, 4.10.17; WW, 26.10.17; So-Bli, 10.12.17

20) AB NR, 2018, S. 35; Medienmitteilung SPK-SR vom 19.1.18

21) Bericht SPK-NR vom 30.1.2020

22) AB SR, 2020, S. 342 f.; Medienmitteilung SPK-SR vom 31.1.20

23) Medienmitteilung SPK-SR vom 10.11.20; Pa.Iv. 19.499

24) Medienmitteilung SPK-N vom 15.1.16; Medienmitteilung SPK-S vom 16.10.2015

25) AB SR, 2017, S. 574 ff.; Bericht SPK-SR vom 20.6.2017; Blick, NZZ, SGT, TA, 13.9.17; AZ, SGT, 14.9.17

26) SoZ, 16.7.17; LMD, NF, 17.7.17; NF, 18.7.17; TA, 19.7.17; LT, NZZ, 7.12.17; LT, NZZ, 8.12.17

27) AB SR, 2018, S. 35; Bericht SPK-S vom 18.1.18

28) AB SR, 2018, S. 25 ff.; NZZ, 28.2.18

29) Schaub (2019). Dabei und doch nicht mittendrin: die Fraktionslosen; AZ, Blick, LT, NZZ, 9.11.19; LT, 19.11.19

30) Pa.Iv. 19.498; AZ, 5.12., 13.12.19

31) AB SR, 2020, S. 196 ff.; BBl. 2020, S. 4315 ff.; TA, 4.5.20; AZ, SGT, TA, 5.5.20; TA, 7.5.20

32) Medienmitteilung SPK-SR vom 2.2.21

33) Bericht SPK-SR vom 16.11.2021; Medienmitteilung SPK-SR vom 17.11.2021

34) AB SR, 2021 S. 1406 ff.; AB SR, 2021 S. 1446; Blick, 26.10.20; AZ, NZZ, TA, 16.12.21; AZ, 17.12.21

35) Bericht SPK-SR vom 22.8.22; Pa.Iv. 21.492

36) AB NR, 2022, S. 979 ff.

37) Pa.Iv. 10.505; AB SR, 2012, S. 41 ff.

38) AB SR, 2015, S. 289 ff.; Entwurf RK-S vom 15.1.15; NZZ, 20.3.15

39) AB NR, 2017, S. 78 ff.; AB SR, 2017, S. 4 f.; BBl. 2017, S. 1673 f.; BZ, NZZ, 2.3.17; NZZ, 21.3.17

40) Presse vom 25.10.10.

41) Pa.Iv. 10.469; AB NR, 2012, S. 58 f.; Mo. 12.3963; AB SR, 2012, S. 954 ff.

42) Mo. 12.3712; AB SR, 2012, S. 953 ff.; SN, 12.9.12; NZZ, 27.11.12.

43) SO, 24.11.13.

- 44) TA, 19.6.14; NZZ, 26.6.15
45) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016
46) Medienmitteilung SPK-N vom 15.1.16
47) AB SR, 2018, S. 176 ff.; Medienmitteilung RK-S vom 13.2.2018; AZ, 13.3.18; BaZ, LT, LZ, Lib, NZZ, TA, 14.3.18; WW, 15.3.18
48) AB SR, 2018, S. 202; Blick, 15.3.18
49) 17.046 Schlussabstimmung NR; 17.046 Schlussabstimmung SR; AB NR, 2018, S. 1190 f.; AB SR, 2018, S. 589
50) AB SR, 2018, S. 735 ff.; Bericht SPK-SR vom 23.8.18; NZZ, 25.9.18
51) AB SR, 2020, S. 887 ff.
52) AB NR, 2012, S. 535, zur Mo. 11.4193 (Girod); AB SR, 2012, S. 949 ff. zur Mo. 12.3711 Minder; NZZ, 29.3.12; BZ, 16.5.12; Bund, 30.5.12; NZZ, 27.11.12; Stellungnahme BR vom 15.2.12 zur Mo. 11.4193 (Girod); Stellungnahme BR vom 22.8.12 zur Mo. 12.3374 (FDP-Liberale); Stellungnahme BR vom 23.5.12 zur Mo. 12.3050 (Frehner)
53) Pa.Iv. 13.431: Bericht der SPK-SR vom 11.11.13.
54) AB SR, 2014, S. 369 f.; Pa.Iv. 13.431
55) AB SR, 2015, S. 1134 ff.; Bericht SPK-S vom 16.10.2015
56) 18.436 Pa.Iv. Minder; Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.18; NZZ, 18.8.18
57) Medienmitteilung SPK-NR vom 16.8.19
58) Bericht SPK-SR vom 18.2.20; Medienmitteilung SPK-SR vom 19.2.20; WW, 11.4.19; NZZ, 22.5.19; TA, 29.6.19; NZZ, 17.8.20
59) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20
60) WoZ, 7.5.20; NZZ, 25.5.20; AZ, 24.6.20; AZ, NZZ, 29.8.20; LT, 26.11.20; So-Bli, 28.2., 4.7.21; AZ, 30.12.21; AZ, 19.1.22; APZ, AVF, 5.3.22
61) AB SR, 2022, S. 1324 ff.; Bericht SPK-SR vom 18.10.22; AZ, 18.3.22