

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Roth, Franziska (sp/ps, SO) NR/CN, Addor, Jean-Luc (svp/udc, VS) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2017 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Regierungspolitik	1
Parlamentsmandat	1
Parlamentsorganisation	4
Volksrechte	4

Abkürzungsverzeichnis

SPK-NR Staatspolitische Kommission des Nationalrats
GPK-SR Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
PVK Parlamentarische Verwaltungskontrolle

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

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Regierungspolitik

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.03.2020
MARC BÜHLMANN

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

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

Parlamentsmandat

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2017
MARC BÜHLMANN

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

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

In den Medien wurde Jean-Luc Addor (svp, VS) als «Vorstosskönig» (St. Galler Tagblatt) ausgemacht, der seit seiner Wahl 2015 am meisten Vorstösse eingereicht habe. Er sei sich bewusst, dass seine Vorstösse Kosten verursachten und dies nicht dem Ziel seiner Partei, einen sparsamen Umgang mit Steuergeldern zu pflegen, entspreche; er mache aber einfach die Arbeit, für die er gewählt worden sei. Und auch die SVP sei für ein aktives Parlament, das eine Gegenmacht zur Exekutive und Verwaltung sein müsse. Am anderen Ende der Skala fand sich Hermann Hess (fdp, TG), der ebenfalls 2015 in den Nationalrat gewählt worden war und bisher keinen einzigen Vorstoss eingereicht und nie das Wort ergriffen hatte. Es gebe im Parlament «viel warme Luft ohne Aussicht auf Resonanz, die vorab der Pflege der eigenen Bekanntheit zu dienen scheint», gab der Thurgauer dem St. Galler Tagblatt preis.

Die Weltwoche rechnete vor, dass die Vorstösse von Claude Bégli (cvp, VD), der ebenfalls durch grosse Aktivität auffiel, die Steuerzahlenden seit seinem Amtsantritt

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

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

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

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

Auch die Sonntagszeitung interessierte sich für das Schicksal von Motionen und Postulaten, und zwar für die «Vorstoss Guillotine» der Abschreibung eines Vorstosses, die fällt, wenn dieser nicht innert zwei Jahren behandelt wird. Die Zeitung rechnete Quotienten aus der Anzahl eingereichter und abgeschriebener Postulate und Motionen von der 45. bis zur 49. Legislatur aus und kam zum Schluss, dass die Fraktionen der Polparteien eine grössere Abschreibungsquote hätten als die Mitte-Parteien. 32.7 Prozent der Vorstösse der Grünen wurden nie behandelt, bei der SP betrug dieser Anteil 27.6 Prozent und bei der SVP 27.1 Prozent. Die CVP (22.6%), die BDP (18.9%), die GLP (18.4%) und die FDP (17.2%) hatten hingegen weniger Abschreibungen zu verzeichnen. Die Meinungen zu diesen Zahlen gingen auseinander. Während Jürg Stahl (svp, ZH), der selber eine hohe individuelle Abschreibungsquote verzeichnete, diese als «sinnvollen Selbstreinigungsmechanismus des Parlaments» bezeichnete, fand es Margret Kiener Nellen (sp, BE) «störend, dass Vorstösse der Polparteien häufiger abgeschlossen werden». Alle Anliegen müssten sachlich und nicht parteipolitisch geprüft werden. Ob ein Vorstoss traktandiert wird oder nicht, entscheiden die Büros

der beiden Kammern. Zwischen 2003 und 2008 wurde die automatische Abschreibung nach zwei Jahren ausgesetzt, die Büros mussten jeweils begründen, weshalb ein Vorstoss hätte abgeschrieben werden sollen. Allerdings wurde der Automatismus 2008 wieder eingeführt.²

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

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

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

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

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

Hinter der Kategorie «erledigt» versteckt sich freilich unterschiedlich viel Aufwand. So gelten etwa Motionen oder Postulate, die zurückgezogen oder aufgrund ihres Alters – wenn sie nicht innert zwei Jahren nach Einreichung behandelt werden, werden Vorstösse automatisch abgeschrieben – oder des Ausscheidens ihrer Urheberchaft aus dem Rat abgeschrieben werden, genauso als «erledigt» wie die tatsächlich in den Räten diskutierten Vorstösse, die für die Parlamentsmitglieder mehr Aufwand bedeuten. In der Tat lag der Anteil abgeschriebener Motionen im Jahr 2019 (30.4%) über dem langjährigen Schnitt (2000–2018: 29.1%) und auch die abgeschriebenen Postulate (20.5%) kamen nahe an diesen Mittelwert heran (21.6%). Von den 483 im Jahr 2019 erledigten Motionen wurden aber immerhin über 300 beraten. Von Letzteren wurden

145 von beiden Räten gutgeheissenen, was über alle erledigten Motionen betrachtet einer Erfolgsquote von 30 Prozent entspricht (Schnitt 2000–2018: 22.2%). Die 60.7 prozentige Erfolgsquote bei den Postulaten lag für 2019 ebenfalls höher als im langjährigen Mittel (50.4%): Von den 331 erledigten Postulaten – über 248 davon wurde in den Räten abgestimmt – wurden 201 angenommen.

In den Medien wurde die Frage aufgeworfen, wie ernst die Regierung die Aufträge des Parlaments überhaupt nehme, ob also angenommene Motionen und Postulate überhaupt erfüllt würden. Diese Frage stellte sich vor allem auch die GPK-SR und bestellte bei der PVK einen Bericht mit einer Analyse zur Erfüllung von angenommenen Motionen und Postulaten.³

Parlamentsorganisation

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 01.03.2018
MARC BÜHLMANN

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

Der Sozialdemokrat machte sich im Rat noch einmal stark für sein Anliegen. Die parlamentarische Arbeit würde an Qualität gewinnen und die Ratsmitglieder hätten vielleicht auch einmal ein wenig Zeit und Musse, um neue Visionen zu entwickeln, wenn ein maximal zu 80 Prozent angestellter persönlicher Mitarbeiter oder eine persönliche Mitarbeiterin zur Verfügung stünde. Da diese Personen von der Bundesadministration angestellt würden, führe dies auch zu keiner Mehrbelastung. Die Idee sei übrigens nicht neu, sondern bereits 1991 diskutiert worden – so Aebischer. Matthias Jauslin (fdp, AG) betonte hingegen die Position der SPK-NR: Die aktuelle Regelung erlaube wesentlich mehr Flexibilität. Dieses Argument und der Hinweis, dass der Vorschlag nicht nur mehr Kosten verursache, sondern auch zu einer weiteren Professionalisierung des Milizparlaments führen würde, wie Jean-Luc Addor (svp, VS) betonte, schienen dann letztlich in der grossen Kammer zu verfangen: 123 bürgerliche Stimmen aus der SVP-, der CVP-, der FDP- und der BDP-Fraktion reichten locker aus, um die parlamentarische Initiative gegen die 61 vor allem links-grünen und grünliberalen Stimmen zu versenken.⁴

Volksrechte

MOTION
DATUM: 09.12.2020
MARC BÜHLMANN

Der Grundsatz «**In dubio pro populo!**» solle in die Gesetzgebung einfließen, forderte Jean-Luc Addor (svp, VS) in einer Motion. Seit einigen Jahren würden zunehmend kantonale Volksinitiativen vor allem vom Bundesgericht für ungültig erklärt. Das Problem sei, dass sich die Judikative immer mehr anmasse, selber Politik zu betreiben. Ein «Richterstaat» müsse aber verhindert werden, weshalb der Grundsatz, einen mehrdeutigen Initiativtext im Zweifelsfall so auszulegen, dass über ihn abgestimmt werden kann, im Gesetz festgeschrieben werden soll, um Ungültigerklärungen wenn möglich vermeiden zu können und damit letztlich die direkte Demokratie zu stärken. In der Ratsdebatte begründete Justizministerin Karin Keller-Sutter die ablehnende Haltung des Bundesrats. Der Grundsatz leite sich vom Verhältnismässigkeitsprinzip ab und sei also in der Rechtsprechung bereits vorgesehen. Eine explizite rechtliche Verankerung würde zudem nichts daran ändern, dass kantonale Volksinitiativen, die übergeordnetes Recht verletzen, weiterhin für ungültig erklärt werden müssten, was im Sinne der Rechtsstaatlichkeit zu begrüssen sei. Lediglich die geschlossene SVP-Fraktion und drei Mitglieder der Mitte-Fraktion unterstützten den Vorstoss, der entsprechend mit 129 zu 55 Stimmen abgelehnt wurde.⁵

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

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

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

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

5) AB NR, 2020, S. 2434