

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Institutionen und Volksrechte
Schlagworte	Keine Einschränkung
Akteure	Rytz, Regula (gp/verts, BE) NR/CN
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2023

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Institutionen und Volksrechte, 2018 - 2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Bundesrat	3
Bundesverwaltung - Personal	6
Parlamentsmandat	6
Parlamentsorganisation	13
Organisation der Bundesrechtspflege	15
Volksrechte	17
Wahl- und Abstimmungsverfahren	18

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
AB-BA	Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
Büro-NR	Büro des Nationalrates
BJ	Bundesamt für Justiz
Büro-SR	Büro des Ständerates
GK	Gerichtskommission der Vereinigten Bundesversammlung
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
FinDel	Finanzdelegation
RUAG	RüstungsUnternehmen AktienGesellschaft

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
ONU	Organisation des Nations unies
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Bureau-CN	Bureau du Conseil national
OFJ	Office fédéral de la justice
Bureau-CE	Bureau du Conseil des États
CJ	Commission judiciaire de l'Assemblée fédérale
GRECO	Group d'états contre la corruption
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
USS	Union syndicale suisse
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
USAM	Union suisse des arts et métiers
DéFin	Délégation des finances
RUAG	RüstungsUnternehmen AktienGesellschaft

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Institutionen und Volksrechte

Jahresrückblick 2019: Institutionen und Volksrechte

BERICHT
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Der **Bundesrat** stand aus mindestens vier Gründen 2019 im Fokus der politischen Debatte. Zuerst gab die Departementsverteilung im Nachgang der Bundesratsersatzwahlen vom Dezember 2018, bei denen Doris Leuthard (cvp) und Johann Schneider-Ammann (fdp) durch Viola Amherd (cvp) und Karin Keller-Sutter (fdp) ersetzt worden waren, zu reden (vgl. auch den entsprechenden Peak bei der Medienberichterstattung). Nicht nur, dass mit Viola Amherd zum ersten Mal in der Geschichte der Schweiz eine Frau das VBS übernahm, sondern auch der Wechsel von Guy Parmelin ins WBF und von Simonetta Sommaruga ins UVEK wurden in den Medien diskutiert. Kommentiert wurde dabei insbesondere, dass die Verteilung offenbar erst nach einem Mehrheitsbeschluss innerhalb des Gremiums zustande gekommen war, was als schlechter Start und Herausforderung für die künftige Konkordanz interpretiert wurde. Mit der Wahl von zwei Frauen in die Landesregierung wurde der Debatte um die verfassungsmässige Festschreibung einer **Frauenquote im Bundesrat** der Wind aus den Segeln genommen. Ein entsprechender Vorstoss, der vom Ständerat noch angenommen worden war, wurde vom Nationalrat versenkt. Auch die Idee einer **Karenzfrist**, also das Verbot für ehemalige Magistratspersonen, Mandate von Unternehmen anzunehmen, die in Beziehung zu ihrem Regierungsamt stehen, wurde – wie schon 2015 – abgelehnt. Die Gesamterneuerungswahlen für den Bundesrat Ende Jahr lösten eine breite und medial stark begleitete Debatte um Zauberformel, Konkordanz, Systemstabilität und die Ansprüche der bei den Wahlen 2019 sehr erfolgreichen Grünen Partei auf einen Bundesratsplatz aus. Die Mehrheit des Parlaments entschied sich, Regula Rytz, die Sprengkandidatin der Grünen, nicht anstelle von Ignazio Cassis in die Exekutive zu wählen.

Auch die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Parlament war im Berichtsjahr Gegenstand parlamentarischer Arbeit. Beraten wurde dabei insbesondere die Idee eines **Verordnungsvetos**. Die auf eine parlamentarische Initiative Aeschi (svp, ZG; Pa.Iv. 14.422) zurückgehende, 2014 eingereichte Idee sieht vor, dass ein Drittel der Mitglieder eines Rates gegen die Veröffentlichung einer bundesrätlichen Verordnung ein Veto einlegen kann, wenn die Stossrichtung der Verordnung nicht dem Willen des Parlaments entspricht. Während sich eine Mehrheit des Nationalrats davon eine präventive Wirkung erhoffte, lehnte die Mehrheit des Ständerats die Vorlage als zu kompliziert ab. Ein weiteres Mal abgelehnt wurde – ebenfalls nach längeren Diskussionen – die Idee einer **Neuorganisation der Legislaturplanung**. Das Parlament debattiert in schöner Regelmässigkeit seit der 2002 eingeführten Änderung, ob die Diskussionen um die zahlreichen Änderungsanträge an der Legislaturplanung zielführend seien. Der Antrag, die Planung wie vor 2002 einfach zur Kenntnis nehmen zu können und eben nicht als Bundesbeschluss behandeln zu müssen, stiess aber im Parlament erneut auf taube Ohren. Die Wahrscheinlichkeit ist gross, dass die Diskussion nach den eidgenössischen Wahlen 2019 erneut losgehen wird.

Im Nationalrat wurde 2019 die Frage erörtert, wie politisch die **Verwaltung** sei. Während eine Motion Bigler (fdp, ZH; Mo. 17.4127), die eine Offenlegung der Interessenbindungen von Kaderangestellten verlangt, von der grossen Kammer angenommen wurde, lehnte diese ein Postulat Burgherr (svp, AG; Po. 17.3423) ab, mit dem hätte untersucht werden sollen, wann und wie die Verwaltung effektiv politischen Einfluss ausübt. Dauerbrenner im Parlament waren auch 2019 Sparmassnahmen bei den Personalkosten in der Verwaltung. Diese sollten, wäre es nach dem Nationalrat gegangen, mit Hilfe von Digitalisierung oder durch einen Ausgabenstopp in den Griff bekommen werden – der Ständerat verweigerte aber jeweils seinen Segen dazu.

Im letzten Jahr der 50. Legislatur kam es im **Parlament** noch zu fünf Mutationen. Insgesamt wurden in der 50. Legislatur 26 Nationalrats- und zwei Ständeratsmandate ersetzt; rund ein Drittel der Mutationen war durch die SP-Fraktion zu verantworten. Das Büro-NR will sich in einem Bericht auf ein Postulat Feri (sp, AG; Po. 18.4252) der Vereinbarkeit der Parlamentsarbeit mit Familie und Beruf annehmen, einem Thema, das in den letzten Jahren immer virulenter zu werden scheint, wie verschiedene Vorstösse

zeigen. Nicht einig wurde man sich in den Räten über verschiedene Spesenregelungen. Die SPK-NR entschloss sich deshalb, mit einer Kommissionsinitiative (Pa.lv. 19.431) wenigstens die Übernachtungsentschädigungen einheitlicher zu organisieren. Diskutiert wurde im Parlament auch 2019 wieder über Regeln für transparenteres Lobbying. Die seit Langem schwebende Debatte, die spätestens 2015 mit der sogenannten «Kasachstan-Affäre» viel Fahrt aufgenommen hatte, wurde allerdings stark abgebremst: Fast wäre auch der letzte, ziemlich zahnlose Vorstoss in diese Richtung versandet, wenn nicht der nach den eidgenössischen neu zusammengesetzte Nationalrat den Nichteintretensentscheid auf einen Vorschlag der SPK-SR sozusagen in letzter Minute zurückgenommen hätte.

Etwas stärker in den Fokus als auch schon geriet 2019 die **Judikative**, was sich auch in der Medienkonjunktur zu diesem Thema zwischen März und September 2019 beobachten lässt. Dies hatte einerseits damit zu tun, dass im Nationalrat über die Revision des ziemlich umstrittenen Bundesgerichtsgesetzes debattiert wurde – insbesondere die subsidiäre Verfassungsbeschwerde wird wohl auch 2020 noch zu reden geben, auch wenn der Ständerat kurz vor Ende Jahr beschloss, nicht auf die Vorlage einzutreten. Andererseits standen einige Ersatzwahlen an, die jedoch in aller Regel geräuschlos über die Bühne gehen. Beinahe wäre jedoch eine Ersatzwahl ans Bundesgericht zur Ausnahme dieser Regel geworden, da die GK entgegen den Gepflogenheiten nicht die am stärksten untervertretene SVP, sondern die CVP berücksichtigte, was beinahe zu einer noch nie vorgekommenen Kampfwahl geführt hätte. Dafür, dass das Gerichtswesen auch in Zukunft im Gespräch bleibt, wird wohl auch die 2019 zustande gekommene Justizinitiative sorgen, die vorschlägt, oberste Richterinnen und Richter per Losverfahren zu bestimmen, um eben diese starke, dem Proporzgedanken geschuldete Verbindung zwischen Judikative und Parteien zu verhindern. Viel zu schreiben gab zudem die Bundesanwaltschaft. Nach langen und stark medial begleiteten Diskussionen zu einer Disziplinaruntersuchung um den amtierenden Bundesanwalts Michael Lauber wurde dieser erst nach einer Verschiebung der Wahl von der Sommer- in die Herbstsession und äusserst knapp für eine dritte Amtsperiode bestätigt.

Im Wahljahr 2019 trat die Nutzung der **direkten Demokratie** ein wenig in den Hintergrund. An zwei Abstimmungswochenenden wurde lediglich über drei Vorlagen abgestimmt. Dabei folgte die Mehrheit der Stimmbevölkerung sowohl bei den beiden Referenden (STAF und Waffenschutzrichtlinie) als auch bei der Zersiedelungsinitiative der Empfehlung von Parlament und Bundesrat. Die Ablehnung der Zersiedelungsinitiative bedeutet zudem, dass in der 50. Legislatur kein einziges Volksbegehren Erfolg hatte. Die wahlbedingte Abstimmungspause wird wohl in den folgenden Jahren zu einigen Abstimmungswochenenden mit mehreren Vorlagen führen, sind doch Ende 2019 ganze 16 Volksinitiativen im Unterschriftenstadium und 19 abstimmungsreif oder beim Bundesrat oder im Parlament in Beratung. Dafür, dass in Zukunft die direkte Demokratie umfassender genutzt werden könnte, sorgte das Parlament zudem mit seiner Entscheidung zur Kündigung von Staatsverträgen, die zukünftig nicht mehr dem Bundesrat, sondern der Legislative und im Falle eines Referendums der Stimmbevölkerung obliegt. Eines der anstehenden Volksbegehren ist die Transparenzinitiative, für die die SPK-SR 2019 einen indirekten Gegenentwurf in die Vernehmlassung gab, mit dem die Offenlegung der Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskampagnen im Gesetz geregelt werden soll und der in der Wintersession vom Ständerat mit Anpassungen gutgeheissen wurde.

Einen herben Dämpfer erlitt 2019 die Idee des elektronischen Wählens und Abstimmens. Nachdem der Kanton Genf bereits Ende 2018 sein **E-Voting**-System eingestellt hatte und das System der Post in einem öffentlich ausgeschriebenem Stresstest den Anforderungen nicht standgehalten hatte, bestanden keine brauchbaren technischen Angebote mehr für die effektive Durchführung von «Vote électronique». Daher entschied sich der Bundesrat, sein Ziel, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einzuführen, vorläufig zu sistieren. Gegenwind erhielt der elektronische Stimmkanal zudem von einer Anfang 2019 lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium. Immerhin entschied sich der Nationalrat für eine Motion Zanetti (svp, ZH; Mo. 19.3294) mit dem Ziel, die Abstimmungsunterlagen elektronisch zustellen zu können.¹

Bundesrat

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

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

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

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

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

Für die WoZ war allerdings klar: «Cassis muss weg!» In der Tat forderte auch Regula Rytz (gp, BE) via Medien, dass die FDP freiwillig auf einen Sitz verzichte, da sie als lediglich drittgrösste Partei keinen Anspruch auf zwei Sitze habe. In der Folge schienen sich die Medien dann in der Tat vor allem auf den zweiten Sitz der FDP einzuschliessen. Freilich wurden auch andere Modelle diskutiert – so etwa ein von Christoph Blocher in

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

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

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

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

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

Nicht die Medien, nicht Umfragen und «nicht die Wahlprozent» (NZZ), sondern die Vereinigte Bundesversammlung bestimmt freilich letztlich, welche Parteien in der Regierung vertreten sein sollen. Und diese Entscheidung brachte das Resultat, das viele im Vorfeld aufgrund der Aussagen der verschiedenen Parteien auch erwartet hatten: die Wiederwahl aller Amtierenden und das Scheitern des Angriffs der Grünen. Auch die Ansprachen der Fraktionschefinnen und -chefs im Vorfeld der einzelnen Wahlen – die Erneuerungswahlen finden in der Reihenfolge der Amtszeit der Bundesratsmitglieder statt – machten dies bereits deutlich. Die CVP plädierte für Konkordanz und Stabilität und die SVP betonte, dass zum Erfolgsmodell Schweiz die angemessene Vertretung der Landesteile in der Regierung gehöre – die Diskriminierung der kleinsten Sprachregion durch die Grüne Partei sei abzulehnen. Die GLP erklärte, dass die Stärkung der ökologischen Anliegen und der Wähleranteil der Grünen zum Vorteil für Rytz gereiche, ihre Positionierung am linken Rand und der fehlende Anspruch von links-grün auf drei Sitze aber gegen sie spreche. Die SP erklärte, die Zauberformel sei keine exakte Wissenschaft, aber die beiden stärksten Parteien sollten zwei Sitze und die restlichen jeweils einen Sitz erhalten, was für Regula Rytz spreche. Die Fraktion der Grünen geisselte den Umstand, dass die Regierungsparteien während der Legislatur Sitze «austauschten» und so bewusst verunmöglichten, dass das Parlament die Resultate nach eidgenössischen Wahlen berücksichtigen könne. Die FDP schliesslich wollte sich einer künftigen Diskussion um eine Anpassung der Zusammensetzung des Bundesrats nicht verschliessen, amtierende Regierungsmitglieder dürften aber nicht abgewählt werden.

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

Schon zuvor hatten die meisten Parlamentsmitglieder auf Experimente verzichtet. Bei der ersten Wahl wurde der amtsälteste Bundesrat, Ueli Maurer, mit 213 von 221 gültigen Wahlzetteln gewählt. 23 der 244 ausgeteilten Bulletins waren leer geblieben und acht auf Diverse entfallen. Beim Wahlgang für Simonetta Sommaruga entfielen 13 Stimmen auf Regula Rytz und 13 Stimmen auf Diverse. Da ein Wahlzettel ungültig war und 25 leer blieben, durfte sich die künftige Bundespräsidentin über 192 Stimmen freuen. Alain Berset erhielt 214 Stimmen. Bei ihm waren 14 Wahlzettel leer geblieben und 16 auf Diverse entfallen. Die Anzahl ungültige (1) und Leerstimmen (39) wuchs dann bei Guy Parmelin wieder an, so dass der Wirtschaftsminister noch 191 Stimmen erhielt – 13 Stimmen entfielen auf Diverse. Einen eigentlichen «Exploit» (Tages-Anzeiger) erzielte Viola Amherd bei der sechsten Wahl. Mit 218 Stimmen erhielt sie die zweitmeisten

Stimmen der Geschichte; nur Hans-Peter Tschudi hatte 1971 mehr Stimmen erhalten, nämlich 220. Elf Stimmen blieben leer und 14 entfielen auf Diverse. Eingelangt waren nur noch 243 Wahlzettel. Ein etwas seltsames Gebaren zeigt sich bei der letzten Wahl. Karin Keller-Sutter wurde zwar auch hier im Amt bestätigt, sie erhielt aber lediglich 169 Stimmen, da von den 244 ausgeteilten Wahlzetteln 37 leer und einer ungültig eingelegt wurden und 21 Stimmen auf Marcel Dobler (fdp, SG) sowie 16 auf Diverse entfielen. In den Medien wurde spekuliert, dass dies wohl eine Retourkutsche vor allem von Ostschweizer SVP-Mitgliedern gewesen sei, weil Keller-Sutter sich im St. Galler Ständeratswahlkampf zugunsten von Paul Rechsteiner (sp, SG) ausgesprochen habe.

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

Bundesverwaltung – Personal

MOTION
DATUM: 19.06.2020
MARC BÜHLMANN

Im Zusammenhang mit dem Postautoskandal forderte Regula Rytz (gp, BE) in ihrer Motion nichts anderes als «**Schluss mit den Boni-Fehlanreizen in bundesnahen Betrieben!**». Auf variable Lohnleistungen solle ganz verzichtet oder diese sollen nur in sehr beschränktem Ausmass ausgerichtet werden, um vor allem Teamleistungen zu honorieren. Es sei höchste Zeit, die teilweise exzessiven Boni-Zahlungen in bundesnahen Betrieben zu begrenzen. Rytz zitierte aus dem Kaderlohnreporting 2016 laut dem der CEO der Ruag CHF 354'000, der CEO der SBB CHF 326'000 und der CEO der Post CHF 317'000 als Boni-Zahlung erhalten hätten; dies sei teilweise mehr als die Hälfte des Fixlohnes. Die Berner Grüne verwies auf eine Motion Pardini (sp, BE; Mo. 16.3377), mit der Boni auf 50 Prozent des Fixlohnes begrenzt werden sollen. Es sei aber grundlegender zu fragen, ob es überhaupt solche Boni brauche. Studien zeigten, dass diese falsche Anreize setzten und von einem fragwürdigen Menschenbild ausgingen, dass jemand nämlich nur Leistung bringe, wenn er dafür besonders belohnt würde. Der Bundesrat verwies in seinem Antrag auf Ablehnung der Motion auf die parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer (sp, BL; Pa.lv. 16.438), der Anfang 2018 Folge gegeben worden war und die verlangte, dass die Lohnobergrenze eines Geschäftsleitungsmitglieds eines bundesnahen Betriebs das Bruttogehalt eines Bundesratsmitglieds nicht übersteigen dürfe. Da diesbezüglich eine Vorlage zu erwarten sei, bestehe momentan kein weiterer Handlungsbedarf. Dies sahen wohl auch die Büros der Räte so, setzten sie das Anliegen doch während zwei Jahren nie auf die Traktandenliste, womit es Mitte Juni 2020 unbehandelt abgeschrieben wurde.³

Parlamentsmandat

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Auch **2019** war **Lobbying** ein in den Medien regelmässig aufgenommenes Thema:

Den Anfang machte kurz vor der Frühjahrssession ein Bericht von Transparency International Schweiz (TIS). Lobbyismus sei nichts Schlechtes, gab TIS-Geschäftsführer Alex Biscaro der NZZ zu Protokoll. Aber es müsse nach klaren Regeln erfolgen, was in der Schweiz häufig nicht der Fall sei. Es sei nicht klar, «wer wann welche Eingaben und Vorschläge im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses gemacht» habe, fasste die NZZ die Erkenntnisse des Berichts zusammen. Zu Beginn eines Gesetzes, das in der Verwaltung vorbereitet werde, würden zahlreiche Experten angehört und Betroffene sich mit Wünschen und Anregungen einbringen, was häufig entscheidend sei für die Stossrichtung eines Gesetzes, aber kaum dokumentiert werde. Auch für die Arbeit in den parlamentarischen Kommissionen, wo unter Umständen wichtige Änderungen an den Gesetzesvorlagen vorgenommen würden, würden Gutachten eingeholt und Personen oder Organisationen angehört. Es sei durchaus sinnvoll, dass

Kommissionssitzungen vertraulich seien, aber die Liste mit den angehörten Personen und Interessengruppen müsste öffentlich gemacht werden, forderte der Bericht. Des Weiteren wurde die Kommissionsarbeit für das Fehlen eines Verhaltenscodex' gerügt, mit dem geklärt werde, wie sich Parlamentsmitglieder mit Mandaten bei Interessenorganisationen, die thematisch mit Kommissionsämtern verknüpft sind, zu verhalten hätten. Es gebe keine klaren Ausstandsregeln bei Interessenkonflikten, nur vage Empfehlungen.

In einem internationalen Vergleich, in dem 65 Kriterien hinsichtlich Transparenz, Integrität und Zugänglichkeit der Lobbyingsysteme bewertet wurden, belegte die Schweiz beim TI-Bericht mit 30 von 100 möglichen Punkten lediglich den 11. Rang. Der Bericht forderte einen «legislativen Fussabdruck», mit dem die verschiedenen Einflussnahmen im Gesetzgebungsprozess transparent gemacht werden – eine Forderung die von Regula Rytz (gp, BE) im September in Form einer parlamentarischen Initiative aufgenommen und eingereicht wurde. Auch Lukas Reimann (svp, SG) kam diesbezüglich im Tages-Anzeiger zu Wort: Es müsse etwas getan werden, weil Parlamentsmitglieder nicht mehr ernst genommen würden: «Neun von zehn Personen, die ich auf der Strasse frage, denken, dass in Bern alle gekauft sind.»

Für einigen Wirbel sorgte das Versicherungsvertragsgesetz, mit dem eine einseitige Vertragsanpassung für die Versicherungen vorgesehen gewesen wäre. Die Aargauer Zeitung zeichnete nach, dass «die Reformarbeiten von Lobbyisten ständig hintertrieben» worden seien. Eigentlich hätte das Vertragsgesetz zugunsten der Konsumentenschaft verbessert werden sollen, doch die neu eingeführten Bestimmungen seien auch dank aktivem Lobbying, vor allem des Schweizerischen Versicherungsverbandes, «diskriminierend oder bestrafend» und gingen stark zulasten der Versicherten.

In den Medien breit kommentiert wurde dann die «Mini-Reform» (Tages-Anzeiger), die als Folge der «Kasachstan-Affäre» als einzige vom Parlament weiterbearbeitet werden sollte. Der «Skandal» sei «ohne Folgen» geblieben, urteilte der Tages-Anzeiger. Auf die parlamentarische Initiative für transparentes Lobbying wollte der Nationalrat zuerst gar nicht eintreten. Nicht mal die Idee, dass Interessenvertreterinnen und -vertreter, die von Parlamentsmitgliedern Zutritt zum Bundeshaus erhalten, ihre Aufträge offenlegen müssten, schien im Parlament zu verfangen. Immerhin kam der nach den eidgenössischen Wahlen 2019 neu zusammengesetzte Nationalrat auf seinen Entscheid zurück, was in den Medien für leisen Optimismus sorgte: Der Tages-Anzeiger sprach sogar von einem sich ankündigenden Paradigmenwechsel.

Die Skepsis der Parlamentsmitglieder für mehr Transparenz wurde in der Presse damit begründet, dass viele vom heutigen System profitieren würden. Sie selber würden bestimmen, wer Zugang zum Bundeshaus habe und die Vergabe vor allem der ständigen Zugänge – jedes Parlamentsmitglied kann zwei Badges vergeben – sei sehr exklusiv. Die Räte müssten Macht abgeben, wenn die Lobbyierenden nicht mehr Bittstellende seien, vermutete die NZZ. Auch von Seiten der Lobbyisten wurde signalisiert, dass ein Akkreditierungssystem dem «Göttsystem» vorgezogen würde: Reto Wiesli, der Präsident der Schweizerischen Public-Affairs-Gesellschaft, betonte, dass die «Vermittlerrolle zwischen Politikern und Fachleuten» mehr Transparenz brauche, die mit dem jetzigen System aber nicht gegeben sei.

Wie wichtig die direkten Zugänge sind, zeigten die Bemühungen einzelner Verbände, nachdem «ihre» Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei den eidgenössischen Wahlen nicht mehr gewählt worden waren. Die Zeitung «Le Temps» zeigte, welche Verbände relativ rasch «un nouveau sésame» gefunden hatten.

Allerdings seien nicht unbedingt die ständigen Zugänge das Problem, sondern die Tagesausweise, die von den Parlamentarierinnen und Parlamentariern vergeben werden könnten und bei denen jegliche Transparenz fehle. Ein weiteres «Informationsleck» machte die Aargauer Zeitung aus. Mit der neuen Legislatur dürfen die persönlichen Mitarbeitenden von Parlamentsmitgliedern Einsicht in Kommissionsprotokolle haben. Dies sei insbesondere dann heikel, wenn diese persönlichen Mitarbeitenden selber Lobbyierende seien.

Zudem sei auch wenig über die rund 424 Ex-Parlamentsmitglieder bekannt, die kraft ihres ehemaligen Amtes ungehindert Zutritt zum Bundeshaus haben, wie die Aargauer Zeitung die Diskussion um ein neues Element erweiterte. Ehemalige Ratsmitglieder könnten einen Zugang für eine ganze Legislatur beantragen, müssten sich aber – anders als die Besitzer eines permanenten Zugangs – weder in ein Register eintragen noch ihre Interessenbindungen offenlegen. Welchen Hut die Altparlamentarierinnen und -parlamentarier trügen und wer im Auftrag von welchen Unternehmen und Verbänden

auch Lobbying-Arbeit betreibe, wisse niemand, so die Zeitung weiter.

Fokussiert wurde freilich nicht nur auf die Rolle der Lobbyierenden, sondern immer mehr auch auf die Rolle der Parlamentarierinnen und Parlamentarier selber. Über den Sommer wurde in den Medien vor allem die Intransparenz der Parlamentsmitglieder hinsichtlich bezahlter Nebenmandate diskutiert. Die verschiedenen «Polit-Affären» in der Romandie, wie die vermuteten Vorteilnahmen verschiedener Westschweizer Politikerinnen und Politiker von der Aargauer Zeitung genannt wurden, liessen zudem die Frage aufkommen, inwiefern gewählte Amtsträgerinnen und -träger Geschenke annehmen dürften. Auch die Zeitung «Le Temps» beobachtete im Zuge der «affaires récents romandes» eine grössere Zurückhaltung bei Parlamentsmitgliedern, Einladungen anzunehmen. Allerdings gibt es für die gewählten Volks- und Kantonsvertreterinnen und -vertreter lediglich Empfehlungen, wie sie sich bei Geschenken und Einladungen zu verhalten haben. Solche dürften dann nicht angenommen werden, wenn durch Annahme die Unabhängigkeit der Mandatsträgerin oder des Mandatsträgers beeinträchtigt würde. Diese Empfehlung lasse zwar viel Spielraum, es sei aber wohl nicht möglich, jeden Fall einheitlich zu behandeln und klare Regeln zu setzen, kam «Le Temps» zum Schluss.

Die Frage, welche Geschenke man annehmen darf, stellte sich dann nach den eidgenössischen Wahlen 2019 noch einmal ziemlich virulent. Vor allem die rund 60 neuen Parlamentarierinnen und Parlamentarier wurden mit Einladungen, Apéros und Give-aways «überhäuft», wie der «Blick» zu berichten wusste. Die Sonntags-Zeitung, die eine entsprechende Umfrage bei den Neulingen machte, berichtete von Blumen, Büchern, Wein oder Aktentaschen. Unbedenklich seien private Geschenke von Familienmitgliedern und Freunden sowie «sozial übliche» Geschenke, so der Leitfaden zur Annahme von Vorteilen und zu Transparenz- und Offenlegungspflichten, den die neuen Ratsmitglieder zu Beginn ihres Amtsantritts erhielten. Als ungeschriebenes Gesetz gelte, das man behalten könne, was man an einem Tag essen und trinken könne, schrieb Lukas Reimann (svp, SG) der Sonntags-Zeitung ins Notizheft. Buch über die Zuwendungen führte der neu gewählte Felix Wettstein (gp, SO). Einen Monat nach seiner Wahl wies er 71 Lobby-Kontakte, 53 Briefe, 14 E-Mails und 4 Pakete mit Geschenken aus. Die meisten Schreiben stammten aus dem Gesundheitswesen (15) und von Wirtschaftsverbänden (14).

Eine im Tages-Anzeiger diskutierte Analyse des Abstimmungsverhaltens im Parlament über Vorstösse, mit denen mehr Transparenz bei Interessenbindungen, Parteienfinanzierung und dem Gesetzgebungsprozess hergestellt werden sollten, zeigte, dass die «Mittepolitiker (...) meist Nein» sagen. In einem sogenannten «Transparenz-Rating» fanden sich auf den 20 ersten Rängen nur Parlamentarierinnen und Parlamentarier der SP und der Grünen wieder, die Forderungen für mehr Transparenz unterstützten. Ausnahme bildete SVP-Politiker Lukas Reimann auf Rang 8, der immer wieder selber Vorstösse für mehr Transparenz einreichte. Auf den hintersten Plätzen fanden sich Fraktionsmitglieder der CVP und der FDP. Kurt Fluri (fdp, SO), der sich auf einem dieser hintersten Plätze wiederfand, verteidigte seine ablehnende Haltung damit, dass mit den meisten dieser Transparenz-Vorstösse lediglich Scheintransparenz hergestellt würde.

Gar vor zu viel Transparenz warnte die «Weltwoche». Es gehe letztlich auch um die Frage des Milizsystems: «Denn dieses basiert darauf, dass die Politik auf private Gelder zurückgreift und dabei, ganz schweizerisch, gegenüber den Spendern Diskretion walten lässt.» Zu viel gesetzlich verordnete Transparenz würde zum Ruf staatlicher Subventionen von Parteien und letztlich zum Berufsparlament führen.⁴

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Die Interessenbindungen der Parlamentsmitglieder gaben stets Anlass zu Diskussionen. Seit der Änderung des Parlamentsgesetzes 2002 müssen Parlamentsmitglieder bei Amtsantritt alle ihre beruflichen Tätigkeiten, die Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien und Beiräten oder ihre Beratungs- und Expertentätigkeiten offenlegen. Das Register dieser Interessenbindungen wird von den Parlamentsdiensten geführt, nachgetragen und veröffentlicht. Zwar werden also die Mandate ausgewiesen, darüber **welche Mandate in welchem Umfang bezahlt** werden, herrscht aber **wenig bis keine Transparenz** und verschiedene Anläufe, dies zu ändern, waren in der Vergangenheit jeweils gescheitert.

Allerdings schien der gesellschaftliche Druck diesbezüglich 2019 zu wachsen. Im «Ämtlisammeln» seien die Bundespolitiker emsig wie Bienen, kritisierte etwa der

«Blick» die über 2'000 Interessenbindungen der 246 Parlamentsmitglieder. Darunter befänden sich auch zahlreiche «gut bezahlte Pöstchen». SP-Nationalrätin Mattea Meyer (sp, ZH) wolle dies mit einer parlamentarischen Initiative ändern. Um finanzielle und politische Interessen durch lukrative Mandate nicht zu vermischen – der «Blick» zitierte die Nationalrätin mit den Worten «das geht in manchen Fällen Richtung Käuflichkeit und Korruption» – fordere Meyer einen «Lohndeckel für Ämtlisammler», lobte die Zeitung. Einnahmen aus solchen Mandaten dürften laut der Forderung nicht höher sein als die Entschädigung für die Parlamentsarbeit.

Das Thema Transparenz war freilich nicht nur ein linkes, sondern auch ein rechtes Anliegen. Auch Peter Keller (svp, NW) kommentierte in der «Weltwoche», dass Zusatzbezüge offengelegt werden müssten. Das Parlament sei verseucht, weil sich ein «Söldnerwesen» ausbreite: «Gewählte Volksvertreter sind in Wahrheit als bezahlte Lobbyisten, Pöstli-Jäger und Verbandsfunktionäre unterwegs», so der Nationalrat. Auslöser für den Beitrag von Keller war eine Untersuchung der «Weltwoche», die der Frage nach der Käuflichkeit von Politikerinnen und Politikern nachging. Parlamentsmitglieder würden bis zu 30 Mandate anhäufen und sich dafür stattlich bezahlen lassen. «Topverdiener» würden wohl gegen eine Million Franken verdienen, rechnete das Wochenblatt vor. Ähnliche Zahlen präsentierte Cédric Wermuth (sp, AG) in seinem von ihm veranlassten «Lobby-Report», in dem zwei Journalisten auflisteten, wie viel Geld die Finanz- und Versicherungsbranche an Politikerinnen und Politiker bezahlten. Die Vergütung dieser rund 200 untersuchten Mandate – knapp zehn Prozent aller Mandate im Parlament – schätzten sie auf rund CHF 6.5 Mio. – eine Zahl, die in den Medien einiges Echo fand. Beide Untersuchungen zeigten freilich vor allem, wie schwierig es ist, verlässliche Zahlen zu erhalten, die ohne Transparenz lediglich Schätzungen sein können.

Diskutiert wurde zudem die Idee einer Volksinitiative, mit der die Transparenz von Nebeneinkünften gefordert wurde. Ein ähnliches Begehren war bereits 2011 lanciert worden, letztlich aber an der Unterschriftenhürde gescheitert. Einer der damals federführenden Initianten, Lukas Reimann (svp, SG), gab dem «Sonntags-Blick» zu Protokoll, dass es in den letzten Jahren noch «viel schlimmer» geworden sei. Es sei offensichtlich, dass «etliche» Parlamentsmitglieder «im Interesse ihrer Geldgeber stimmten». Damals wie heute mit im Komitee sass auch Aline Trede (gp, BE). Es gebe zahlreiche Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die «ein Nebenamt bei einer Krankenkasse haben und munter das Gesundheitswesen prägen», so die Nationalrätin ebenfalls im Sonntags-Blick. Wer sich nicht an die Offenlegungspflicht halte oder betrüge, solle aus den Kommissionen verbannt werden, so die Forderung der Initiative, für die allerdings bis Ende 2019 die Unterschriftensammlung nicht gestartet worden war.

Kurz vor den eidgenössischen Wahlen lancierte auch Regula Rytz (gp, BE) einen in den Medien aufgenommenen Vorstoss in Form einer parlamentarischen Initiative, der sich den Europarat zum Vorbild nahm. Dort müssen alle Einnahmen über € 200 mit Herkunft angegeben werden. Dieser Regelung unterwarfen sich aktuell zehn der zwölf Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier, die im Parlament des Europarates sitzen. Alfred Heer (svp, ZH), einer dieser zehn, glaubte allerdings nicht an den Nutzen dieser Transparenz. Die Angaben würden nicht überprüft und es könnten beliebige Erträge angegeben werden. Thomas Müller (svp, SG), neben Hannes Germann (svp, SH) einer der beiden Parlamentarier, die sich als Mitglied der Delegation den Regeln nicht unterwerfen wollten, befand in der Aargauer Zeitung, dass auch Politiker «Anspruch auf Privatsphäre» hätten. Was er verdiene, gehe niemanden etwas an. Hannes Germann warnte, dass die angestrebte Regelung in der Schweiz viele Leute abschrecken könnte, ein Parlamentsmandat zu übernehmen, weil sie in einem Milizsystem ja auf Einkünfte neben den Parlamentarierentschädigungen angewiesen seien.⁵

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

Die Digitalisierung bringt es mit sich, dass auch der Parlamentsbetrieb mit **verschiedenen Ratings und Rankings** vermessen werden kann, welche die Arbeit, den Einfluss oder die ideologische Positionierung der Parlamentsmitglieder zu bestimmen versuchen. Der Versuch, anschauliche Ranglisten zu erstellen und so auch durch Personalisierung die Komplexität von Politik zu reduzieren, dient vor allem den Medien, die sich auch **2019** den verschiedenen Analysen widmeten.

Den Beginn machte Anfang Juli eine neue Plattform namens «politik.ch» mit einer Auswertung der Präsenz während der ganzen bisherigen 50. Legislatur. «Präsenz» wurde dabei mit der Teilnahme an den total 4'076 Abstimmungen, die im Nationalrat bis

zur vorletzten Session durchgeführt wurden, gemessen. Zum «Absenzenkönig von Bern» – so die Aargauer Zeitung, die über die Studie berichtete – wurde Roger Köppl (svp, ZH) gekürt. Er habe 22.4 Prozent aller Abstimmungen «geschwänzt», gefolgt von Martin Bäumle (glp, ZH; 21.9%) und Hans Grunder (bdp, BE; 21.7%). Frauen stimmten tendenziell disziplinierter ab, schloss die Zeitung, weil sich am anderen Ende der Skala Andrea Geissbühler (svp, BE), Barbara Keller-Inhelder (svp, SG) und Sandra Sollberger (svp, BL) fanden, die alle weniger als sechs der über 4'000 Abstimmungen verpasst hatten. Die Aargauer Zeitung liess die Protagonisten zu Wort kommen. Bei wichtigen Abstimmungen sei er vor Ort, nicht aber, wenn «das ausufernde Berufsparlament mit sich selbst beschäftigt» sei, verteidigte sich Roger Köppl. «Das Volk» habe sie ins Parlament gewählt und erwarte, dass sie an den Abstimmungen teilnehme, befand hingegen Andrea Geissbühler. Im Schnitt hatten die Nationalrätinnen und Nationalräte drei Prozent der Abstimmungen verpasst. Im Tages-Anzeiger wurde daran erinnert, dass «immer brav auf dem ehrwürdigen Nationalratsstuhl zu sitzen» nicht mit politischem Einfluss gleichzusetzen sei. Die wichtigsten Entscheidungen fielen nicht im Ratssaal, sondern «in den Kommissionen, in den Hinterzimmern des Bundeshauses und den Salons des Bellevue-Hotels».

Einen Versuch, diese Art von Einfluss zu messen, unternahm die Sonntagszeitung mit ihrem alle zwei Jahre publizierten «Parlamentarier-Rating». Hier erhält Punkte, wer viele Reden hält, in wichtigen Kommissionen sitzt und erfolgreich Vorstösse einreicht; wer innerhalb der eigenen Partei wichtige Funktionen innehat, einer starken Fraktion angehört, hohe Medienpräsenz hat und ausserhalb des Parlaments gut vernetzt ist. Wie schon zwei Jahre zuvor wies die Zeitung SP-Parteipräsident Christian Levrat (sp, FR) als «mächtigsten» Parlamentarier aus, gefolgt von Pirmin Bischof (cvp, SO) und Thomas Aeschi (svp, ZG). Levrat sei «immer dabei, wenn es in der Schweizer Politik etwas anzuschieben oder zu blockieren» gelte. Allerdings falle die SP-interne grosse Lücke hinter Levrat auf. In den Top Ten gebe es kein weiteres SP-Mitglied, was darauf hindeute, dass die parteiinterne Erneuerung wohl noch nicht geschafft sei. Ausgerechnet bei den Frauen schneide die SP schlecht ab. Unter den 15 höchst bewerteten Frauen – diese Liste wurde von Tiana Angelina Moser (glp, ZH; total Rang 6) und Lisa Mazzone (gp, GE; Rang 13) angeführt – fänden sich lediglich zwei Genossinnen: Maria Carobbio Guscelli (sp, TI; Rang 23) und Barbara Gysi (sp, SG; Rang 34). Für das Rating berücksichtigt wurden nur jene Parlamentsmitglieder, die seit Beginn der Legislatur in den Räten gesessen hatten und bei den eidgenössischen Wahlen 2019 wieder antreten wollten. Entsprechend war der 173. Rang auch der letzte. Dort befand sich Bruno Walliser (svp, ZH). Indem die Sonntagszeitung die Rangierung hinsichtlich Medienpräsenz mit der Gesamtangiebung verglich, machte sie auch «die grössten Blender» aus. Die drei Zürcher Abgeordneten Claudio Zanetti (svp), Roger Köppl (svp) und Regine Sauter (fdp) seien zwar «Lieblinge der Medien», spielten im Parlament aber «eine bescheidene Rolle».

Auf der Basis der Abstimmungen im Nationalrat berechnete die Sonntagszeitung in einer weiteren Analyse, wie häufig alle Volksvertreterinnen und -vertreter bei Gesamtabstimmungen in der 50. Legislatur zur Mehrheit gehört hatten. Wenig überraschend fanden sich auf den vorderen Rängen – die Sonntagszeitung nannte sie «die Erfolgreichsten» – Mitglieder der CVP- und der BDP-Fraktion, die jeweils mit links oder rechts oder innerhalb einer grossen Koalition Mehrheiten schafften. Angeführt wurde die Liste von Elisabeth Schneider-Schneiter (cvp, BL), die bei 98.5 Prozent aller Gesamtabstimmungen gleich wie die Mehrheit gestimmt hatte, was ihr in der Weltwoche den Titel «[d]ie mit dem Strom schwimmt» einbrachte. Auf Platz zwei und drei folgten Viola Amherd (cvp, VS; 98.3%) und Géraldine Marchand-Balet (cvp, VS; 98.2%). Bei den 68 «Erfolglosesten» handelte es sich durchgängig um SVP-Fraktionsmitglieder, angeführt von Erich Hess (svp, BE; 46.8%), Toni Brunner (svp, SG; 48.8%) und Pirmin Schwander (svp, SZ; 49.8%).

Mitte Oktober warteten dann schliesslich die NZZ und Le Temps mit ihrem alljährlich erscheinenden «Parlamentarier-Rating» auf. Erneut wiesen die auf der Basis des Abstimmungsverhaltens vorgenommenen Positionierungen der Parlamentsmitglieder auf einer Skala von -10 (ganz links) bis +10 (ganz rechts) auf eine zunehmende Homogenisierung innerhalb der Parteien hin. Insbesondere an den Polen habe die Fraktionsdisziplin ein noch nie gekanntes Ausmass erreicht, so die NZZ. So hätten sich die Mitglieder der SP-Fraktion vor den Wahlen 2015 auf einer Skalen-Spannweite von 3.4 Punkten verteilt, im aktuellen Rating betrage dieser Wert lediglich noch 1.2 Punkte. Die Extrempositionen in der SP besetzten im aktuellen Rating Silvia Schenker (sp, BS; -10.0) und Adrian Wüthrich (sp, BE; -8.8). Eine im Vergleich zu 2015 wesentlich grössere Fraktionsdisziplin wiesen bei dieser Berechnung auch die Grünen auf. Lagen das am

meisten linke und am meisten rechte grüne Fraktionsmitglied 2015 noch um 2.7 Skalenpunkte auseinander, trennten Maya Graf (gp, BL; -9.2) und die drei ganz am linken Rand politisierenden Michael Töngi (gp, LU; -10.0), Irène Kälin (gp, AG; -10.0) und Regula Rytz (gp, BE; -10.0) im Jahr 2019 lediglich noch 0.8 Skalenpunkte. Damit waren die Grünen im Durchschnitt erstmals seit 2011 wieder weiter links positioniert als die SP: «Les Verts n'ont jamais été aussi à gauche», war dies Le Temps gar die Überschrift der Analyse wert. Am anderen Ende der Skala, bei der SVP, verringerte sich der Wert der Spannweite von 3.7 auf 1.2 Punkte – ohne Berücksichtigung von Roberta Pantani (lega, TI), die zwar der SVP-Fraktion angehört, aber die Lega vertritt und mit einem Wert von 8.2 die am weitesten «linke» Position in der SVP-Fraktion im Nationalrat vertritt. Gleich drei SVP-Nationalräte politisierten ganz rechts aussen und wiesen einen Skalenwert von 10.0 aus: Toni Brunner, Luzi Stamm (svp, AG) und Adrian Amstutz (svp, BE). Jean-Pierre Grin (svp, VD) fand sich bei Position 8.8 und war damit das am weitesten links positionierte Mitglied der SVP im Nationalrat. Selbst bei der CVP war eine Disziplinierung festzustellen: Es zeigte sich im Vergleich zu 2015 ein Rückgang der Spannweite von 3.6 auf 2.6 Punkte, wobei die Fraktion im Vergleich zum Vorjahr zahlreiche Mitglieder leicht rechts von der Mitte aufwies und sich von -1.0 (Dominique de Buman; cvp, FR) bis 1.6 (Philipp-Matthias Bregy; cvp, VS) erstreckte. Die der CVP-Fraktion angehörenden EVP-Mitglieder waren wesentlich weiter links als ihre Fraktion: Niklaus Gugger (ZH) wurde auf der Skala bei -4.2 und Marianne Streiff-Feller (BE) bei -4.3 eingestuft. Die restlichen drei Fraktionen hingegen waren im Vergleich zu 2015 heterogener geworden. Bei der FDP war die Zunahme von 2.5 auf 2.6 Skalenpunkte freilich minim. Die Fraktionsgrenzen wurden bei den Freisinnigen von Walter Müller (fdp, SG; 4.5) und Christa Markwalder (fdp, BE; 1.9) eingenommen. Grössere Sprünge machten die BDP und die GLP. Während sich bei der BDP die Spannweite im Vergleich zu 2015 von 1.2 auf 2.0 fast verdoppelte – wie schon 2015 deckte Rosmarie Quadranti (bdp, ZH; -1.7) die linke Flanke ab, während sich Hans Grunder (bdp, BE; 0.3) am rechten Rand der BDP positionierte – wuchs die Heterogenität innerhalb der traditionell eigentlich sehr homogenen GLP von 0.5 auf 2.7 Skalenpunkte an. Hauptgrund dafür war Daniel Frei (glp, ZH), der von der SP in die GLP gewechselt hatte und mit seiner Position von -5.7 zwar weit weg vom rechten Rand der SP (-8.8), aber auch weit weg vom linken Rand der bisherigen GLP-Mitglieder war. Dieser wurde von Kathrin Bertschy (glp, BE; -3.5) eingenommen, die in der Tat lediglich 0.5 Skalenpunkte von Martin Bäumle (-3.0), also dem rechten GLP-Rand, positioniert war. Die politische Landschaft verarmte, schloss die NZZ aus diesen Zahlen. Vor allem zwischen den Mitte- und den Polparteien klaffe eine Lücke. Dort hätten früher moderate SVP- und SP-Vertreter als Brückenbauer gewirkt. Schuld für die zunehmende Fraktionsdisziplin seien aber nicht nur die Parteizentralen, sondern auch die wachsende Zahl an zu behandelnden Geschäften, bei denen Parlamentsmitglieder keine fundierte eigene Meinung mehr bilden könnten und deshalb gemäss der Empfehlung der Parteileitung stimmten. Die zahlreichen auf die neue Legislatur 2019 bis 2023 hin angekündigten Rücktritte im Ständerat veranlasste die Verfasser des Ratings zur Spekulation eines Rechtsrutschs der kleinen Kammer nach den Wahlen 2019. Die politische Mitte des Ständerats befände sich bei Pirmin Bischof, also bei -2.8. Da elf zurücktretende Kantonsvertreterinnen und -vertreter links und lediglich sieben rechts von Bischof seien und alle zurücktretenden im Schnitt deutlich linker (-5.3) positioniert seien als die wieder antretenden (-2.3), stellten die Ständeratswahlen vor allem für Mitte-Links eine Herausforderung dar, so die NZZ. Eindrücklich liess sich dies anhand von Raphaël Comte (fdp, NE) nachzeichnen. Der Neuenburger Freisinnige positionierte sich mit -5.7 näher bei Daniel Jositsch (sp, ZH), der mit -6.8 den rechten Rand der SP in der kleinen Kammer besetzte, als bei seinem am weitesten rechts positionierten Fraktionskollegen Philipp Müller (fdp, AG; 4.5) und dem Schnitt der FDP (2.3). Da Comte nicht mehr antrete, sei wohl auch in der FDP mit einem Rechtsrutsch in der kleinen Kammer zu rechnen.⁶

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
 DATUM: 09.03.2020
 MARC BÜHLMANN

Den **Europarat als Vorbild** nehmen wollte Regula Rytz (gp, BE) mit ihrer parlamentarischen Initiative, mit der sie die Deklaration von Einkünften aus Mandaten bei Interessenorganisationen forderte. Die Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sei noch immer mangelhaft geregelt, begründete die Bernerin in der Ratsdebatte, die nötig geworden war, weil die SPK-NR dem Anliegen mit 14 zu 9 Stimmen bei einer Enthaltung keine Folge geben wollte. Mängel gebe es einerseits hinsichtlich Kontrolle der Einträge ins Register der Interessenbindungen, die die Parlamentsmitglieder vornehmen müssen, so Rytz weiter. Es werde nicht überprüft, ob diese Einträge vollständig und richtig seien. Andererseits fehlten jegliche Angaben zu Einkünften, die mit diesen Mandaten erzielt würden. Diese Intransparenz werde immer wieder von internationalen Gremien wie der Greco oder Transparency International kritisiert. Es sei aber – so zeige eben das Beispiel Europarat

– ganz einfach, hier Transparenz zu schaffen und diese Einnahmen offenzulegen. Kommissionssprecher Gerhard Pfister (mitte, ZG) eröffnete sein im Namen der SPK-NR vorgetragenes Plädoyer gegen den Vorstoss damit, dass nichts dagegen spreche, dass Forderungen immer wieder neu gestellt würden. In der Tat waren in den vergangenen Jahren gleich zwei ähnliche parlamentarische Initiativen abgelehnt worden: Sowohl der Initiative Berberat (sp, NE; Pa.Iv. 15.438) als auch der Initiative Reynard (sp, VS; Pa.Iv. 18.476) war keine Folge gegeben worden. Allerdings müsse man im Falle wiederholter Vorstösse auch damit rechnen, dass die Gegenargumente die immer gleichen seien, setzte Pfister fort. Im Europarat habe man die Regelungen wegen gravierender Korruptionsfälle eingeführt. Dies sei ebensowenig auf die Schweiz übertragbar, wie die Kritik der Greco, die auf ein Berufs-, nicht aber auf ein Milizparlament passen würde. Wenn ein Parlamentsmandat nicht vollberuflich ausgeübt werde, mache die Offenlegung von Nebeneinkünften keinen Sinn, da ja damit keine Offenlegung der hauptberuflichen Tätigkeit einhergehe. Man müsse nun die Abstimmung zur Transparenzinitiative abwarten und schauen, wie die Bevölkerung zu mehr Offenlegung stehe. Je nachdem müssten dann die verschiedenen Vorstösse neu beurteilt werden, schloss Pfister.

Ohne weitere Diskussion folgte der Nationalrat mit 100 zu 80 Stimmen seiner Kommissionsmehrheit und gab auch dieser Initiative keine Folge. Die Befürworterinnen und Befürworter fanden sich in den Fraktionen der SP, der Grünen und dem Grossteil der GLP. Mit Lukas Reimann (svp, SG) und Barbara Steinemann (svp, ZH) fand das Anliegen für mehr Transparenz auch Unterstützung bei zwei SVP-Ratsmitgliedern.⁷

BERICHT
DATUM: 26.08.2020
MARC BÜHLMANN

Ende August 2020 legte das Büro-NR seinen Bericht zum Postulat der Grünen Fraktion zur Sicherstellung der **Offenlegung der Interessenbindungen** von Parlamentsmitgliedern vor. Einleitend stellte das Büro fest, dass die Frage nach den Verbindungen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft immer mehr in den Fokus der Medien und der Öffentlichkeit gelange und eine grössere Transparenz gefordert werde. Auch die Empfehlungen der GRECO bezüglich einer verstärkten Korruptionsprävention im Parlament wurden im Bericht einleitend erörtert. Begrüsst werde von der Staatengruppe insbesondere die Idee der beiden Büros (NR und SR), einen Leitfaden mit den Rechten und Pflichten der Parlamentsmitglieder zu erstellen, der erstmals für die 51. Legislatur verteilt worden war. Freilich bedaure die GRECO, dass es keine Deklarationspflicht für finanzielle Interessen gebe, wie sie etwa im Europarat neu umgesetzt würde. In der Tat müssen die Mitglieder der parlamentarischen Versammlung des Europarates sämtliche Einkünfte aus Beruf, Mandat oder Zuwendungen, die mit dem Parlamentsmandat im Zusammenhang stehen, offenlegen – was auch in einer parlamentarischen Initiative Rytz (gp, BE) für das Schweizer Parlament gefordert werde (Pa.Iv. 19.473).

Der Bericht zählte die momentan geltenden Regeln auf. Beim Antritt ihres Amtes müssen alle Parlamentsmitglieder ihre Interessenbindungen offen legen, damit überprüft werden kann, ob Unvereinbarkeiten bestehen. Die Interessenbindungen werden seit 1985 von den Parlamentsdiensten in einem Register festgehalten, das seit 2002 im Internet veröffentlicht wird. In Beratungen der Räte oder der Kommissionen muss zudem auf persönliche Befangenheit mündlich hingewiesen werden. Das Parlamentsgesetz sehe aber auch vor, dass im Falle eines Konfliktes zwischen Transparenz und Berufsgeheimnis Letzteres vorgehe.

Das Büro-NR wies in seinem Bericht weiter darauf hin, dass in der in einer Sammelvorlage vorgenommenen Änderungen des Parlamentsgesetzes auch die Offenlegungspflichten erweitert worden seien. So müssen nicht nur die beruflichen Tätigkeiten, sondern auch der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin offengelegt werden, falls ein Anstellungsverhältnis besteht. Zudem muss deutlich gemacht werden, ob ein Nebenmandat ehrenamtlich oder bezahlt ausgeführt wird – freilich aber nicht die Höhe der Bezahlung. Vermerkt werden zudem alle Reisen der Parlamentsmitglieder, wenn diese auf Kosten des Bundes gehen.

In den Augen des Büros-NR genügten diese Regelungen, die auch auf die bei weitergehenden Forderungen immer wieder geforderte Eigenverantwortung der Ratsmitglieder baue. Freilich stünden in naher Zukunft zahlreiche Geschäfte an, mit denen die Diskussion um mehr Transparenz im Parlament weitergeführt würde. Genannt wurde etwa die Transparenz-Initiative und der indirekte Gegenvorschlag der SPK-SR, die parlamentarischen Initiativen Berberat (sp, NE; Pa.Iv. 15.438), Moret (fdp, VD; Pa.Iv. 15.433), Reynard (sp, VS; Pa.Iv. 18.476), Masshardt (sp, BE; Pa.Iv. 18.492), Meyer (sp, ZH; Pa.Iv. 19.462), Rytz (Pa.Iv. 19.473 und Pa.Iv. 19.491) und Rieder (cvp, VS; Pa.Iv. 19.414) sowie eine Kommissionsmotion der SPK-SR (Mo. 20.3911).⁸

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 15.03.2021
MARC BÜHLMANN

Der Begriff «**Legislativer Fussabdruck**» steht für Transparenz im gesamten Gesetzgebungsprozess. Mit diesem Fussabdruck soll nachgewiesen werden können, wer in welcher Phase dieses Prozesses wie Einfluss genommen hat. Zwar sei in der Regel in der vorparlamentarischen Phase bekannt, welche Expertinnen- und Expertengruppen und welche Vernehmlassende angehört wurden, der Einfluss von Lobbyorganisationen auf die Gesetzgebung in der parlamentarischen Phase könne aber kaum nachgezeichnet werden, argumentierte Regula Rytz (gp, BE), die mit einer parlamentarischen Initiative transparente Information darüber verlangte, wer wo einen solchen legislativen Fussabdruck hinterlasse. Für das Parlament sei zudem wichtig, dass die Verwaltung zu mehr Transparenz verpflichtet werde. Nicht zuletzt könne man so das politische Vertrauen der Bevölkerung stärken.

Die SPK-NR wollte dem Anliegen mit 16 zu 7 Stimmen allerdings keine Folge geben. Gerhard Pfister (mitte, ZG), der als Kommissionssprecher amtierte, führte vier Argumente gegen die Initiative auf: Erstens wäre für mehr Transparenz ein zu hoher bürokratischer Aufwand nötig; zweitens trage die Bundesverwaltung eine «Teilschuld», da sie ab und zu selber aktiv lobbyiere, «um dann ihre Vorlagen (...) in ihrem Sinne durchzudrücken». Dieses Problem würde mit dieser Initiative aber nicht gelöst. Drittens sei die wichtigste Art der Einflussnahme, nämlich das Vernehmlassungsverfahren durchaus bereits transparent. Schliesslich müsse jedes Parlamentsmitglied durch Selbstverantwortung den Einfluss von Lobbyisten in Grenzen halten. Diese Argumente schienen auch im Rat zu verfangen, wurde doch der Initiative mit 122 zu 68 Stimmen keine Folge gegeben. Sie fand lediglich bei den geschlossenen Fraktionen der SP und der GP Unterstützung.⁹

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 10.05.2022
MARC BÜHLMANN

Etwas überraschend kündigte Regula Rytz (gp, BE), laut Sonntagszeitung die «erfolgreichste grüne Politikerin der Schweiz», Anfang April 2022 nach 11 Jahren ihren Rücktritt aus dem Nationalrat an. Sie werde die Sondersession im Mai noch beginnen und dann «nochmal etwas Neues» anfangen, wie sie zu Protokoll gab. Neben einem privaten Beratungsbüro wird sie das Präsidium von Helvetas übernehmen und ihr Mandat als Delegierte bei den europäischen Grünen behalten. Rytz sass von 1994 bis 2005 im Berner Kantonsparlament und wurde 2004 in die Berner Stadtrregierung gewählt. 2011 schaffte sie die Wahl in den Nationalrat und übernahm 2012 das Präsidium der Grünen Partei, zuerst zusammen mit Adèle Thorens (gp, VD), zwischen 2016 und 2020 alleine. Rytz führte die Grünen 2019 zu einem grossen Wahlsieg, stiess dann allerdings mit ihrer Forderung eines Bundesratssitzes für die GP beim Parlament auf taube Ohren und wurde – trotz Rekordstimmenzahl für eine grüne Bundesratskandidatur – nicht erste grüne Magistratin.

Für Regula Rytz rückte Natalie Imboden (gp, BE) nach. Die 51-jährige ist Kantonalpräsidentin der Grünen Partei und Generalsekretärin des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbands. Sie kündigte an, das Kantonalpräsidium und ihr Mandat im Kantonsparlament aufzugeben. Mit Imboden, die während der Sondersession das Gelübde ablegte, wurde die bisher **zwölfte Mutation in der 51. Legislatur 2022** verzeichnet – elf im Nationalrat und eine im Ständerat.¹⁰

Parlamentsorganisation

Das in der NZZ prominent platzierte, aber auch von anderen Medien aufgenommene **Parlamentarierating 2018**, das von der Forschungsstelle Sotomo aufgrund des Abstimmungsverhaltens im National- und Ständerat berechnet wird, zeigte seit der letzten Ausgabe 2017 nur wenig Veränderungen hinsichtlich Positionierung der Parteien. Noch immer war eine deutliche Trennung der einzelnen Fraktionen im Nationalrat zu beobachten, mit Ausnahme der SP und der Grünen sowie der CVP und der BDP, bei denen sich die Positionierungen einzelner Parlamentarierinnen und Parlamentarier auf einer Skala von -10 (ganz links) und +10 (ganz rechts) teilweise überlappten. Die Extrempole des Nationalrats wurden von Fraktionsmitgliedern der SP- bzw. der SVP eingenommen: Silvia Schenker (sp, BS; -10.0) sowie Luzi Stamm (svp, AG; 10.0) und Toni Brunner (svp, SG; 10.0) besetzten die Skalengrenzen. Das Spektrum der SP-Fraktion reichte von dieser Extremposition bis -8.5. Dieser «rechte Flügel» der Sozialdemokraten wurde vom neu in den Nationalrat nachgerückten Adrian Wüthrich (sp, BE) besetzt. Die Spannweite der Grünen reichte von -9.5 (Regula Rytz; gp, BE) bis -8.6 (Bastien Girod; gp, ZH). Im Schnitt waren die Mitglieder der SP-Fraktion erneut etwas linker positioniert als jene der GP-Fraktion. Das war zwischen 1995 und 2011 umgekehrt. Zwischen dem links-grünen Pol und der Mitte tat sich eine ziemliche Lücke auf. Die beiden der CVP-Fraktion angehörenden EVP-Mitglieder Marianne Streiff-Feller (evp, BE) und Niklaus Gugger (evp, ZH), der Ende 2017 in den Nationalrat nachgerutscht

STUDIEN / STATISTIKEN
DATUM: 31.12.2018
MARC BÜHLMANN

war, waren mit ihren Werten von -4.1 bzw. -3.7 zwar deutlich am linken Fraktionsrand angesiedelt, damit aber noch immer mehr als vier Skalenpunkte von SP und GP entfernt positioniert. Immer noch links der Mitte reihte sich anschliessend die GLP-Fraktion ein, die sich erneut als sehr homogen präsentierte (-3.3 bis -3.0). Die CVP- und die BDP-Fraktion überlappten sich ebenfalls. Bei beiden kam dabei der rechte Rand genau bei der Position 0 zu liegen; bei der BDP wurde dieser von Hans Grunder (bdp, BE) und bei der CVP von Daniel Fässler (cvp, AI), Gerhard Pfister (cvp, ZG) und Fabio Regazzi (cvp, TI) besetzt. Den linken Rand besetzten bei der CVP Kathy Riklin (cvp, ZH: -1.5) und bei der BDP Rosmarie Quadranti (bdp, ZH: -1.9). Auch auf der rechten Ratsseite klaffte eine Lücke. Der Abstand zwischen der FDP, deren Spektrum sich zwischen 1.0 (Christa Markwalder; fdp, BE) und 3.4 (Walter Müller; fdp, SG) aufspannte und der SVP, deren linker Pol bei 7.4 zu liegen kam (Jean-Pierre Grin, svp, VD) betrug ebenfalls 4 Skalenpunkte.

In der NZZ wurden auch die Positionen einzelner Parlamentsmitglieder diskutiert, die sich über die Jahre stark verändert hatten. So hatte etwa Thomas Müller (svp, SG) laut der Auswertung einen Sprung auf der Skala von 1.5 nach 9.5. gemacht. Müller war 2006 als CVP-Politiker gewählt worden und hatte 2011 in die SVP gewechselt, wo er dann mit den Jahren einen eigentlichen Rechtsrutsch vollzog. Die Gegenrichtung hatte Gerhard Pfister eingenommen, der von einer rechten Position (4.0) genau in die Mitte (0) gerückt war. Dies sei erst nach seiner Übernahme des CVP-Präsidioms passiert, was belege, so die NZZ, dass Pfister die CVP nicht nach rechts gezogen, sondern den rechten Flügel in die Partei integriert habe.

Im Ständerat waren die Lücken zwischen den Fraktionen geringer. Zwischen dem am weitesten «rechts» stehenden SP-Ständerat Daniel Jositsch (sp, ZH: -5.6) und der am weitesten «links» positionierten CVP-Ständerätin Anne Seydoux-Christe (JU) lagen knapp 2 Skalenpunkte. Mit Raphaël Comte (fdp, NE) fand sich gar ein FDP-Ständerat an dieser Position (-3.8). Allerdings war Comte damit relativ weit von seiner restlichen Ständeratsfraktion entfernt, bei der Philipp Müller (fdp, AG) bei 3.6 den rechten Rand einnahm. Auch hier war der Skalenabstand zur SVP, deren Spektrum sich zwischen den beiden Schwyzer Ständeräten, Alex Kuprecht (6.9) und Peter Föhn (10.0) erstreckte, mit 3.3 Punkten kleiner als im Nationalrat.¹¹

WAHLGESCHÄFT
DATUM: 02.12.2019
MARC BÜHLMANN

Nach der Konstituierung und Vereidigung des Nationalrats, schritt dieser – noch einmal geleitet von der Alterspräsidentin Maya Graf (gp, BL) – zur **Wahl des Nationalratspräsidiums 2019/20**. Die amtierende erste Vizepräsidentin, Isabelle Moret (fdp, VD), wurde erwartungsgemäss als Präsidentin bestimmt. Von den 20 ausgeteilten Wahlzetteln waren 2 ungültig und 5 entfielen auf Diverse. Mit 193 Stimmen gelang der 14. Frau im Präsidentenamte ein Rekordresultat. Damit wurde zum 19. Mal eine Volksvertretung aus dem Kanton Waadt ins oberste Schweizer Amt gewählt.

Moret dankte in ihrer Rede ihrer Vorgängerin Marina Carobbio Guscetti (sp, TI), die die Repräsentation der Frauen in der Politik immer wieder thematisiert habe – mit Freude nehme sie auch die Zahl der Frauen im Saal zur Kenntnis. Es sei Moret auch hinsichtlich der Feierlichkeiten zum 50-jährigen Jubiläum der Einführung des Frauenstimmrechts ein Anliegen, die Bemühungen ihrer Ratskollegin weiterzuführen. Das neue Parlament habe die Chance, wichtige Themen anzupacken: So etwa die Familien- und Gleichstellungspolitik, die Reform der Sozialversicherungen, die Umweltpolitik, aber auch die Gesundheitspolitik, momentan eine der grössten Sorgen der Schweizerinnen und Schweizer. Mit ihrem Ausruf «Vive la Suisse! Es lebe die Schweiz! Viva la Svizzera! Viva la Svizra!» ertotete die neue Präsidentin Applaus. Bevor sie zur Wahl des ersten Vizepräsidenten überleitete, verwies Moret auf den Umstand, dass das Parlament nicht nur noch nie so weiblich, sondern auch noch nie so jung gewesen sei. Als Zeichen, wie wichtig die Jugend sei, liess Moret die olympische Flamme der Jugend-Winterspiele, die im Januar 2020 im Kanton Waadt stattfinden werden, in den Saal tragen. Dies solle ein Ansporn für die Schweizer Jugend sein, über sich selbst hinauszuwachsen.

Zum ersten Vizepräsidenten wurde im Anschluss Andreas Aebi (svp, BE) gewählt. Für dieses Amt wäre eigentlich Heinz Brand (svp, GR) vorgesehen gewesen. Der Bündner, der im November 2018 zum ersten Vizepräsidenten gekürt worden war, war allerdings bei den eidgenössischen Wahlen nicht wiedergewählt worden. Aebi, der 2018 innerhalb der SVP neben Brand ebenfalls als Kandidat für das Amt gehandelt worden war und jetzt zum Handkuss kam, erhielt 178 Stimmen. Von den ausgeteilten Wahlzetteln blieben 9 leer und auf 13 standen andere Namen als jener des Berner SVP-Mitglieds.

In der Folge wurde Irène Kälin (gp, AG) zur zweiten Vizepräsidentin bestimmt. Die Aargauerin erhielt vergleichsweise wenige 112 Stimmen. Von den 195 eingelangten Wahlzetteln blieben 23 leer und 3 waren ungültig. Andere Personen erhielten 57

Stimmen, darunter Regula Rytz (gp, BE; 23 Stimmen) und Bastien Girod (gp, ZH; 11 Stimmen). Das magere Resultat dürfte – neben der Parteizugehörigkeit der neuen zweiten Vizepräsidentin – auch damit zusammenhängen, dass Kälin erst seit 2017 im Nationalrat sass. Kälin war von der Fraktion der grünen Partei Ende November 2019 nominiert worden.

Die vier Stimmzählenden und die vier Ersatzstimmzählenden wurden in globo gewählt. Auch hier zeigten sich aufgrund der Stimmzahl einige ideologische Animositäten, alle acht wurden aber letztlich deutlich gewählt. Zu Stimmzählerinnen und -zählern wurden Edith Graf-Litscher (sp, TG; 193 Stimmen), Roland Rino Büchel (svp, SG; 194 Stimmen), Daniel Brélaz (gp, VD; 179 Stimmen) und Benjamin Roduit (cvp, VS; 187 Stimmen) gewählt. Die vier sind damit Mitglieder des Büro-NR und sitzen dem Ratsplenum gegenüber, mit der Präsidentin im Rücken. Am gleichen Ort sitzen die Ersatzstimmzählerinnen und -zähler, die aber nicht Mitglieder des Büros sind: Yvette Estermann (svp, LU; 191 Stimmen), Pierre-Alain Fridez (sp, JU; 193 Stimmen), Gerhard Andrey (gp, FR; 192 Stimmen) und Philipp Kutter (cvp, ZH; 190 Stimmen).¹²

Organisation der Bundesrechtspflege

ANDERES
DATUM: 13.05.2020
MARC BÜHLMANN

Aufgrund des Berichts der AB-BA zur Disziplinaruntersuchung gegen den amtierenden Bundesanwalt wurden von politischer Seite schon bald Forderungen für ein **Amtsenthbungsverfahren gegen Michael Lauber** laut. Die Grüne Partei, die sich bereits bei der Bestätigungswahl Laubers sehr kritisch gezeigt hatte, verlangte Anfang April 2020 in der Person von Parteipräsidentin Regula Rytz (gp, BE), dass die GK ein entsprechendes Verfahren einleite, damit die Glaubwürdigkeit der Institution wiederhergestellt werden könne. Das Fass zum Überlaufen gebracht habe Laubers Weigerung, die Verfügung der AB-BA zu akzeptieren, und seine Beschwerde dagegen, so Rytz in der Aargauer Zeitung. Auch Elisabeth Schneider-Schneiter (cvp, BL) forderte, dass sich die GK möglichst rasch der Frage annehme, wie es mit dem Bundesanwalt weitergehen solle. Der Präsident der GK, Andrea Caroni (fdp, AR), sah indes keinen Grund zur Eile, weil es gelte, zuerst den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Laubers abzuwarten, um eine Basis für eine allfällige Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens zu haben.

Die Forderungen für eine solche Amtsenthebung eines Bundesanwalts, die ein Novum in der Geschichte der Bundesanwaltschaft darstellte, wurden lauter, als Mitte April weitere Ungereimtheiten im «Fifa-Fall» publik wurden – auch wenn Teile davon verjährt waren. Laut NZZ weckten die Ereignisse «die Politik aus ihrer Corona-Lethargie»: Verschiedene Mitglieder der GK – darunter Sibel Arslan (basta, BS), Mathias Aebischer (sp, BE), Nicolo Pagani (cvp, SG) oder Pirmin Schwander (svp, SZ) – liessen im Tages-Anzeiger verlauten, zum äussersten Mittel greifen zu wollen, sollte Lauber nicht von sich aus zurücktreten. Auch die SP- und die Mitte-Fraktion sprachen sich für ein Amtsenthebungsverfahren aus. Zudem wendeten sich immer mehr «Verbündete» von Lauber ab, wie die Aargauer Zeitung zu berichten wusste. Dazu zählte sie vor allem Parlamentsmitglieder der FDP und der SVP, aber auch Teile der SP, die Lauber bei der Bestätigungswahl 2019 noch unterstützt hätten. Ein Entscheid bezüglich eines Amtsenthebungsverfahrens müsse bereits in der Sommersession 2020 gefällt werden, forderte die Zeitung.

Die GK beugte sich in ihrer Sitzung vom 13. Mai über die Frage einer Amtsenthebung. Diskutiert wurde, ob die GK – wie ursprünglich von Andrea Caroni vorgeschlagen – noch zuwarten und mehr Informationen einholen oder aber in der Tat ein Verfahren einleiten sollte. Die 17-köpfige Kommission entschied sich schliesslich einstimmig, den Entscheid zu vertagen und an ihrer nächsten Sitzung den Bundesanwalt selber noch einmal anzuhören. Eine Anhörung sei ein notwendiger erster Schritt hin zu einem Amtsenthebungsverfahren, liess die GK in ihrer Medienmitteilung verlauten. Sie könne nämlich von Amtes wegen nur über die Eröffnung eines Amtsenthebungsverfahrens entscheiden, wenn die fachliche und persönliche Eignung des obersten Staatsanwalts in Frage gestellt sei. Dies sei mit der Verfügung der AB-BA zwar gegeben, vor einem endgültigen Entscheid müsse die betroffene Person laut Reglement aber noch einmal angehört werden. GK-Präsident Caroni informierte die Medien allerdings auch, dass ein solches Verfahren Neuland sei und sich die Kommission deshalb mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) und der Staats- und Verwaltungsrechtsprofessorin Regina Kiener abgesprochen habe. Auch eine Delegation der AB-BA – Präsident Hanspeter Uster und die Untersuchungsleiterin Alexia Heine – sei nochmals angehört worden. Kiener habe dabei für Verunsicherung gesorgt, wusste die Aargauer Zeitung tags drauf zu berichten, da sie ausgeführt habe, dass eine Amtsenthebung kein politischer

Entscheid sein dürfe und Prozessrechte berücksichtigt werden müssten, damit der Entscheid nicht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte beanstandet werden könne. Zudem dürfe sich das Parlament eigentlich nicht über die Verfügung der AB-BA hinwegsetzen, die ja lediglich eine Lohnkürzung und nicht eine Amtsenthebung als Sanktion für die Verfehlungen Laubers gefordert habe. Es sei wohl deshalb doch klüger, auf den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts zur Beschwerde Laubers zu warten, urteilte der Sonntags-Blick. Andrea Caroni mahnte in der Aargauer Zeitung, dass der Bundesanwalt wie jeder Bürger und jede Bürgerin ein Recht auf ein korrektes Verfahren habe und es deshalb angezeigt sei, den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts und allenfalls sogar einen juristisch möglichen neuerlichen Rekurs Laubers vor Bundesgericht abzuwarten. Ein Rücktritt Laubers würde zwar einiges erleichtern, aber letztlich gehe es um die Institution und nicht um die Person des Bundesanwalts, weshalb man als Kommission und Parlament den rechtsstaatlichen, wenn auch langsameren Weg gehen müsse, so Caroni.

Zurückhaltende Stimmen waren in den Medien kaum mehr auszumachen. In den meisten Kommentarspalten wurde Lauber aufgefordert, nun endlich zugunsten der Institution zurückzutreten. Eine kleine Lanze brach einzig der Sonntags-Blick für den Bundesanwalt, der ehemalige Weggefährtinnen und Weggefährten Laubers zu Wort kommen liess. Die Medien hätten die Person Laubers zur Institution gemacht, war dort etwa zu lesen; er sei jedoch besser, als er dargestellt werde. David Zollinger – ehemaliges Mitglied der AB-BA – fand es «erstaunlich, dass jemand, der intern, bei Politikern, Medien und Partnerbehörden so beliebt war, derart schnell fallen gelassen wird». Wer freilich «von Politikern mit einer politischen Absicht gewählt wurde, der kann von diesen auch wieder abgesetzt werden, da sind politische Motive dann stärker als juristische Gründe».¹³

GERICHTSVERFAHREN
DATUM: 22.07.2020
MARC BÜHLMANN

Ende April 2020 reichte Bundesanwalt Michael Lauber Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht gegen die **Disziplinaruntersuchung der AB-BA** gegen ihn ein. In der Mitte Mai vom Tages-Anzeiger publik gemachten rund 70-seitigen Begründung für die Beschwerde warf Lauber der Aufsichtsbehörde Voreingenommenheit und Parteilichkeit vor. Die Untersuchung zeichne sich «durch Mutmassungen, Spekulationen und konsequente Missachtung aller tatsächlichen Gegebenheiten und entlastender Umstände aus». Lauber wehrte sich gegen die «vorverurteilende Medienkampagne», die vor allem Folge von «abschätzigen» Äusserungen des AB-BA-Präsidenten Hanspeter Uster gewesen sei. Die Aufseher selber seien nicht unbefangen, sondern auf einem eigentlichen «Rachefeldzug».

In den Medien wurde die Kritik an der Person Lauber zunehmend heftiger. In der NZZ vermutete der Strafrechtsprofessor Mark Pieth, dass Lauber aufgrund der Anschuldigungen der AB-BA in den USA wohl wegen Missachtung einer richterlichen Behörde ins Gefängnis kommen würde. Auch der Umstand, dass Laubers Anwaltskosten von der Bundesanwaltschaft getragen wurden, war Gegenstand von empörten Medienreaktionen. Der Griff in die Staatskasse, um eine persönliche Verteidigung zu bezahlen, gehe gar nicht, war etwa in der NZZ zu lesen. Die Zeitung wusste auch zu berichten, dass Lauber zuvor zwar beim Eidgenössischen Personalamt angefragt hatte, ob seine Anwaltskosten von der Bundesanwaltschaft übernommen werden können, dieses habe ihn aber an die FinDel verwiesen, welche freilich bis dato keine Anfrage erhalten habe. In der Aargauer Zeitung meldete sich Regula Rytz (gp, BE) zu Wort und sprach von «Selbstbegünstigung». Das Parlament müsse verhindern, dass Lauber mit Steuergeldern seine persönlichen Interessen verteidige.

Wasser auf die Mühlen der Kritikerinnen und Kritiker war auch die Verjährung des Strafverfahrens im Zusammenhang mit der Fussball-WM in Deutschland Ende April 2020. Die Verantwortung für diese «Schlappe für die Schweizer Strafjustiz», wie sie in der NZZ bezeichnet wurde, wurde insbesondere dem obersten Strafverfolger selber zugerechnet.

Zudem tauchten Ende April 2020 neue Dokumente auf, mit denen Michael Lauber die Geheimgespräche mit Fifa-Chef Gianni Infantino, an die sich Lauber laut eigener Aussage nicht mehr erinnern konnte, nachgewiesen wurden. Die «undurchsichtige Affäre», wie sie die NZZ bezeichnete, war Stein des Anstosses für die Disziplinaruntersuchung der AB-BA gewesen. Die Kritik war verbunden mit Rücktrittsforderungen. «Zum Wohle der Schweizer Justiz» müsse das Parlament Lauber «aus dem Amt hieven», forderte etwa der Tages-Anzeiger. Die WoZ erinnerte daran, dass Lauber vor seiner Wiederwahl das Versprechen abgegeben habe, zurückzutreten, «wenn im Disziplinarverfahren etwas an ihm hängen bleibe». Und auch die NZZ begrüsst, dass die Gerichtskommission in der Zwischenzeit laut über ein Amtsenthebungsverfahren nachzudenken begann, das sie dann am 20. Mai effektiv lancierte. Eine Freistellung sei «längst überfällig», so die NZZ.

Nicht in diese Kritik einstimmen mochte die Weltwoche. Die Argumente gegen Lauber seien dürftig, die Untersuchung atme «den Geist von Kleinkariertheit» und der Bundesanwalt verfüge im Vergleich zu seinen Vorgängern «über einen respektablen Leistungsausweis», was laut Weltwoche auch die Justiz- und Polizeidirektoren und die kantonalen Staatsanwälte «unisono» bestätigten.

Am 22. Juli legte das Bundesverwaltungsgericht sein Urteil zur Beschwerde Laubers gegen die Verfügung der AB-BA vor. Teilweise wurde die Anfechtung Laubers gutgeheissen: Die Richter verlangten vor allem, dass die von der AB-BA verfügte Lohnkürzung von 8 auf 5 Prozent reduziert werden musste. Das Gericht urteilte zudem, dass die AB-BA etwas weit gehe, wenn sie Lauber im Kern ein falsches Berufsverständnis vorwerfe. Allerdings bestätigte das Gericht einige zentrale Beanstandungen der AB-BA. Insbesondere habe Lauber seine Amtspflicht mehrfach verletzt. Er habe zudem vorsätzlich gelogen, was das ominöse dritte Treffen mit Fifa-Präsident Infantino betreffe. In einer Stellungnahme verwahrte sich Michael Lauber gegen den Vorwurf der Lüge, bot aber gleichentags seinen Rücktritt an. In der NZZ wurde das Gerichtsurteil als «vernichtend» bezeichnet, als «die letzte und damit entscheidende Schlappe für Lauber». Nicht vom Tisch war damit allerdings das Strafverfahren, das in der Zwischenzeit gegen Lauber angestrengt worden war.¹⁴

Volksrechte

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 25.11.2018
MARC BÜHLMANN

Am 25. November 2018 kam die **Selbstbestimmungsinitiative zur Abstimmung**. Die lediglich 33.7 Prozent Ja-Stimmen – in keinem einzigen Kanton fand die Initiative eine Mehrheit – waren für die meisten Beobachterinnen und Beobachter überraschend wenig. Die grösste Unterstützung erhielt das SVP-Begehren in den Kantonen Schwyz (47.1%) und Appenzell Innerrhoden (47.0%) sowie im Tessin (46.1%). In der Romandie beziehungsweise in den Kantonen Waadt (23.4%), Neuenburg (22.6%), Genf (24.7%) und Jura (24.5%) votierten hingegen mehr als drei Viertel der Teilnehmenden gegen die Initiative. Die Stimmbeteiligung lag bei 48.41 Prozent und damit leicht höher als bei der gleichzeitig zur Abstimmung stehenden Hornkuh-Initiative (48.30%) und bei der gesetzlichen Grundlage für die Überwachung von Versicherten (48.38%).

Am Tag nach der Abstimmung waren sich die Medien einig und sprachen von einer «Klatsche» (Blick), von einem «échéch historique» (Le Temps) oder einer «schweren Schlappe» für die SVP. Die Ablehnung des Begehrens der Volkspartei sei überraschend deutlich ausgefallen. Allerdings sei die Frage der Hierarchie zwischen Völker- und Landesrecht nach wie vor nicht geklärt. Von einem «Pyrrhussieg» sprach gar die Basler Zeitung, weil sich künftig wohl die Konflikte zwischen den beiden Normstufen häufen würden. Zudem waren sich die Protagonisten uneinig darüber, was das Resultat für die künftige Aussenpolitik bedeute. Zur Diskussion standen dabei der Rahmenvertrag mit der EU und der UNO-Migrationspakt. Während für die Aargauer Zeitung das Nein «kein Freipass für das Rahmenabkommen mit der EU» darstelle, sprach die Wochenzeitung von einem Signal für die internationale Zusammenarbeit.

Hans-Ueli Vogt (svp, ZH) sah einen Grund für die Niederlage in den Argumenten der Gegnerschaft, gegen die die SVP nicht angekommen sei. Die Vorlage sei zu abstrakt gewesen, urteilte dabei Roger Köppel (svp, ZH) in der Weltwoche. Ein Urteil, das auch die NZZ teilte: Für einmal habe die SVP «das Bauchgefühl» nicht ansprechen können. SVP-Präsident Albert Rösti (svp, BE) habe sich mehr erhofft, wie er der Aargauer Zeitung zu Protokoll gab. Man habe eine Schlacht verloren, nicht aber den Kampf für die Unabhängigkeit. Zudem erachte er es als Erfolg, dass man dank der SVP intensiv über die direkte Demokratie diskutiert habe – trotz massiver «Verunsicherungs-Kampagne» der Gegner, so der Berner Nationalrat im Blick. Das Nein bedeute, so der Parteipräsident weiter, dass die Bevölkerung zur Klärung des Verhältnisses zwischen Landes- und Völkerrecht keine Verfassungsänderung wolle. Es sei aber kein Plebiszit für Verhandlungen mit der EU, sondern ein Ja für die direkte Demokratie und ein Auftrag, den UNO-Migrationspakt oder den Rahmenvertrag mit der EU zu bekämpfen. Die SVP werde dies weiterhin tun und als Druckmittel auch die Begrenzungsinitiative weiter verfolgen, die im Sommer zustande gekommen war.

Während im Siegerlager die GLP das Resultat als «Ja zu einer offenen und vernetzten Schweiz» interpretierte (Beat Flach [glp, AG] in der Aargauer Zeitung), sah es die SP zwar als Stärkung der Bilateralen, nicht aber als Steilpass für ein Rahmenabkommen an. Regula Rytz (gp, BE) war stolz, dass die Bevölkerung die Sprengkraft der Initiative gegen die Institutionen erkannt habe. Das System zwingt zum Ausgleich und in der Schweiz könne niemand alleine entscheiden, kommentierte Justizministerin Simonetta Sommaruga das Verdikt. Die Bevölkerung wisse diesen Ausgleich zu schätzen. Der Gewerbeverband und Economiesuisse interpretierten das Nein als Bestätigung einer

weltoffenen Wirtschaftsschweiz. Die Gewerkschaften sahen darin eine Ansage gegen die Abschottungspolitik und von einem klaren Bekenntnis zum Völkerrecht sprach Amnesty International.

Abstimmung vom 25. November 2018

Beteiligung: 48.4%
Ja: 872'288 (33.7%) / Stände: 0
Nein: 1'713'501 (66.3%) / Stände: 20 6/2

Parolen:

– Ja: EDU, FPS, SD, SVP

– Nein: BDP, CVP, EVP, FDP, GLP, GPS, KVP, PdA, SP; Economiesuisse, SGB, SGV, Travail.Suisse¹⁵

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Die Mehrheit des Nationalrates sah keinen Bedarf an einer **Vereinfachung der Sprache in den Abstimmungserläuterungen**, wie dies in einer Motion von Regula Rytz (gp, BE) gefordert wurde. Die Berner Volksvertreterin der Grünen argumentierte, dass sich die Schweiz mit der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention im Jahr 2014 verpflichtet habe, Menschen mit Behinderungen auch eine echte politische Teilhabe zu ermöglichen. Dies sei für rund 800'000 Menschen in der Schweiz nicht möglich, weil sie trotz obligatorischer Schulbildung einen einfachen Text nicht lesen oder verstehen könnten. Mit der Übersetzung der Abstimmungsempfehlungen in sogenannte «leichte Sprache» könnte der Bund in einem Pilotversuch einen ersten Schritt zu geeigneten Wahlmaterialien machen, wie sie von der Konvention gefordert würden.

Bundeskanzler Walter Thurnherr versicherte dem Rat, dass die Regierung seit gut einem Jahr daran sei, Techniken für eine barrierefreie Kommunikation zu entwickeln. So sei etwa für die Wahlen im Herbst 2019 vorgesehen, dass der Behindertendachverband Insieme mit finanzieller Unterstützung des EDI die Wahlbroschüre von Easyvote in leichte Sprache übersetze. Er warnte allerdings davor, die Abstimmungserläuterungen zu stark zu vereinfachen, da diese den gesetzlichen Anforderungen an die Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger genügen müssten und im Falle von Beschwerden vom Bundesgericht als wichtige Grundlage beigezogen würden – Thurnherr verwies explizit auf die Abstimmung über die Abschaffung der Heiratsstrafe. Mit 133 zu 56 Stimmen bei 2 Enthaltungen folgte die Mehrheit des Rates den vom Bundeskanzler vertretenen Argumenten der Regierung und lehnte die Motion ab.¹⁶

MOTION
DATUM: 18.06.2019
MARC BÜHLMANN

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 29.11.2020
MARC BÜHLMANN

Nachdem bei der Volksabstimmung vom 29. November 2020 die Konzernverantwortungsinitiative zwar das Volksmehr (50.7% Ja-Stimmenanteil), nicht aber das Kantonsmehr (8 1/2 Kantone sagten Ja) erreicht hatte, wurden **Diskussionen über das Ständemehr** laut. Dies war freilich nicht das erste Mal: Bis zu diesem Zeitpunkt waren 14 Abstimmungsvorlagen, bei denen sowohl das Volks- als auch das Ständemehr nötig war, an einer der beiden Hürden gescheitert; viermal war zwar das Stände-, nicht aber das Volksmehr (3 Volksinitiativen, 1 obligatorisches Referendum) und zehnmal das Volks- nicht aber das Ständemehr erreicht worden (1 Volksinitiative, 9 obligatorische Referenden). Stets waren Rufe nach einer Änderung dieser Doppelmehrregelung laut geworden, zuletzt 2013 bei der Abstimmung über den Familienartikel, der ebenfalls am Kantonsveto gescheitert war.

Das Ständemehr gehöre auf den «Müllhaufen der Geschichte» fanden aktuell etwa die Juso und die grüne Fraktion reichte noch am Tag nach der Abstimmung eine parlamentarische Initiative für eine Reform des Ständemehrs ein. Gefordert wurde, dass mindestens eine Zweidrittelmehrheit der Ständestimmen erforderlich sein müsse (statt die einfache Mehrheit), um ein Volksmehr zu überstimmen. Die direkte Demokratie sei «in Schiefelage», begründete Regula Rytz (gp, BE) in einem Interview im Tages-Anzeiger den Vorstoss. Die kleinen Kantone hätten zu viel Einfluss und die Romandie laufe Gefahr, als Minderheit überstimmt zu werden. Zudem bestehe die Gefahr, dass Volksinitiativen trotz Mehrheiten nicht mehr angenommen würden. Die WoZ kam zum Schluss, dass das Ständemehr immer dann «seine Vetomacht entfalten kann, wenn die konservativen Deutschschweizer Kantone eine Verfassungsänderung ablehnen».

Spielregeln ändern wollten «schlechte Verlierer», kritisierte hingegen Ruedi Noser (fdp,

ZH). Die Verfassung dürfe nicht von einer kleinen Mehrheit geändert werden können. Auch Andrea Gmür (cvp, LU) sah im Ständemehr einen wichtigen Minderheitenschutz, da auch die weniger grossen Kantone mit «einer Bevölkerung, die anders denkt als jene in den Städten» zugunsten des sozialen Zusammenhalts eingebunden werden müssten. In der Tat ging es bei den Reformdebatten oft auch um den «Stadt-Land-Graben», weil die grossen Städte von den kleinen, bevölkerungsarmen Landkantone überstimmt würden, so die Überlegung dahinter. Vielfach wurde deshalb eine Art Standesstimme für die grossen Städte gefordert. Vorgeschlagen wurden aber auch Regeln für ein sogenanntes «stärkeres Mehr»: Bei fehlendem Doppelmehr würde das stärkere Mehr (in Prozent) der beiden entscheiden. Auch gewichtete Standesstimmen abhängig von der Bevölkerungsgrösse eines Kantons (z.B. ZH 5 Stimmen; AI 1 Stimme) wurden vorgeschlagen. Bei all diesen Vorschlägen stellte sich jedoch das Problem, dass eine Änderung des doppelten Mehrs eine Verfassungsänderung wäre und deshalb ein Ständemehr benötigt – was Reformen aber unwahrscheinlich macht.¹⁷

1) APS-Zeitungsanalyse 2019 – Institutionen und Volksrechte

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

3) Mo. 18.3370

4) Leitfaden zur Annahme von Vorteilen und zu Transparenz- und Offenlegungspflichten; Transparency International (2019). Lobbying in der Schweiz; AZ, LT, NZZ, TA, 1.3.19; AZ, 2.3., 3.5.19; SoZ, 12.5.19; LT, NZZ, 17.6.19; TA, 18.6.19; Blick, 20.6.19; LT, 29.7.19; So-Bli, 8.9.19; LT, 10.9.19; WW, 26.9., 3.10.19; TA, 14.10.19; LT, TA, 15.10.19; NZZ, 16.10.19; Blick, 4.11.19; AZ, 23.11.19; SoZ, 24.11.19; TA, 2.12.19; AZ, 20.12.19; LT, 23.12.19

5) Blick, 20.6.19; WW, 26.9.19; So-Bli, 29.9.19; AZ, 2.10., 14.10.19

6) AZ, 4.7.19; TA, 6.7.19; SoZ, 7.7.19; SZ, 8.7.19; SoZ, 11.8.19; WW, 29.8., 5.9.19; So-Bli, 6.10.19; TA, 7.10.19; Blick, 14.10.19; LT, NZZ, 16.10.19; NZZ, 26.10.19; So-Bli, 27.9.20

7) AB NR, 2021 S. 331 ff.; Bericht SPK-NR vom 22.1.21

8) Bericht Büro-NR vom 26.8.2020

9) AB NR, 2021 S. 473 ff.; Bericht SPK-NR vom 22.1.21; AZ, TA, 14.10.19

10) AB NR, 2022, S. 669; SoZ, 3.4.22; AZ, Blick, LT, Lib, TA, 4.4.22

11) LT, NZZ, 11.12.18; BU, CdT, 12.12.18; TZ, 18.12.18; AZ, 3.1.19

12) AB NR, 2019 S. 2019; 24H, Blick, CdT, LT, NZZ, 3.12.19

13) Medienmitteilung GK vom 13.5.2020; AZ, 3.4.20; Blick, 25.4.20; TA, 28.4.20; CdT, NZZ, 29.4.20; NZZ, 2.5.20; AZ, CdT, TA, 4.5.20; LT, 5.5.20; NZZ, 9.5.20; So-Bli, 10.5.20; TA, 13.5.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 14.5.20; AZ, Blick, 15.5.20; AZ, TA, 16.5.20; So-Bli, SoZ, 17.5.20

14) CdT, 23.4., 24.4.20; NZZ, TA, TG, 27.4.20; NZZ, 28.4.20; WoZ, 30.4.20; TA, 16.5.20; NZZ, 20.5.20; WW, 21.5.20; NZZ,

26.5.20; AZ, 9.6.20; AZ, Blick, CdT, LT, NZZ, TA, 25.7.20

15) AZ, BaZ, Blick, CdT, LT, NZZ, SGT, TA, TG, 26.11.18; Blick, NZZ, SGT, TA, 27.11.18; WW, WoZ, 29.11.18

16) AB NR, 2019, S. 1185 f.

17) BK – Am Ständemehr gescheiterte Vorlagen; BK – Am Volksmehr gescheiterte Vorlagen; AZ, TA, 30.11.20; Blick, LT, NZZ, 1.12.20; WOZ, 3.12.20; NZZ, 8.12.20